

【論文】

世界文化遺産の法的保護  
—熊野参詣道の「歴史の道」事業を手がかりとして整理する—

A Study on the Legal Protection of the World Cultural Heritage

As a Clue the "Historical Routes Policy" of Kumano Sankeimichi (Pilgrimage Routes)

峯俊 智徳 (MINETOSHI Chiho) \*

【要旨】

本稿では世界遺産のうち文化遺産に着目し、これに係る法的保護の整理を行うことを目的とする。事例として、文化的景観が評価されて2004年(平成16年)に世界遺産リストに記載された「紀伊山地の霊場と参詣道」を取り上げる。とりわけ、資産「熊野参詣道」のひとつである中辺路に着目するが、これだけでも広範囲になるため、和歌山県田辺市本宮町内に限定することとする。方法は、熊野参詣道が文化財保護法下の文化財として保護されるに至った文化庁の「歴史の道」事業に着目する。

**Keywords:** 世界遺産保護, 文化遺産, 熊野参詣道, 「歴史の道」事業

目次

- |                        |               |
|------------------------|---------------|
| I. はじめに                | III. 「歴史の道」事業 |
| II. 世界遺産条約の履行における保護と管理 | IV. まとめ       |

## I.はじめに

### 1. 研究背景

世界遺産条約は、2012年(平成24年)11月に採択40周年を迎えた<sup>2</sup>。この年、京都市内において日本政府(外務省・文化庁・環境省・林野庁)主催の記念事業最終会合が開催されている<sup>3</sup>。テーマは「世界遺産と持続可能な開発: 地域社会の役割 (World Heritage and Sustainable Development: the Role of Local Communities)」であり、40年間の成果が評価された後、持続可能な地球と世界遺産の役割 (A Sustainable Earth and the Role of World Heritage) とコミュニティの役割の重要性 (The Importance of the Role of Community) について議論された<sup>4</sup>。これらを取りまとめたものが「京都ビジョン (The Kyoto Vision)」として発表されている。

京都ビジョンでは、「我々は、世界遺産条約の履行において... (中略) ...地域社会 (local communities) と先住民を含むコミュニティが重要な役割を果たしていることを何度でも強調する。」と示し、世界遺産保護に関して「コミュニティの役割」を重要視している。この根拠としてあげているのは、世界遺産条約中の国内的保護規定(第4条と第5条)である。以下、コミュニティの役割に係る第5条の条文を確認してみる<sup>5</sup>。

\* 追手門学院大学 地域創造学部 専任講師 Lecturer, Faculty of Regional Development Studies, Otomon Gakuin University

<sup>1</sup> 正式名称は「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」。

<sup>2</sup> 採択は1972年(昭和47年)11月16日、国際連合教育科学文化機関(UNESCO)第17回総会。発効は1975年(昭和50年)12月17日。

<sup>3</sup> 世界遺産条約採択40周年記念最終会合(京都会合)、開催年日は2012年11月6日~8日。

<sup>4</sup> 日本語訳は外務省による仮訳を参照した。以下同様。

<sup>5</sup> 日本語訳は外務省によるものを参照した。

## 第5条

締約国は、自国の領域内に存在する文化遺産及び自然遺産の保護、保存及び整備のための効果的かつ積極的な措置がとられることを保護するため、可能な範囲内で、かつ、自国にとって適当な場合には、次のことを行うよう求める。

(a)文化遺産及び自然遺産に対し社会生活 (life of the community) における役割を与え並びにこれらの遺産の保護を総合的な計画の中に組み入れるための一般的な政策をとること。(以下省略)

この条文から、世界遺産保護とは社会生活との関わりのなかで成立するものであると捉えられていることがわかる。そのため、世界遺産を構成している資産(以下、資産という。)そのものを保護するだけではなく、資産が所在する社会生活を含めてどのように保護していくのかを考え、取り組む必要性が想定されていると考えられる。京都ビジョン中の「行動への呼びかけ (A Call for Action)」でも、「無形文化遺産、文化的・創造的産業など、重要な役割を果たす世界遺産以外の領域を通じて、地域社会の持続性を確保すること。」と示されており、世界遺産保護のためには持続可能な地域社会の構築が不可欠とされている。

## 2. 問題の所在

世界遺産の資産が所在する地域の社会生活の現状をみると、政府による「地方創生」推進の背景にもあるように、少子高齢化・過疎化対策や雇用創出の課題に直面している。地域人口の減少に伴う伝統文化継承の危機も迫っており、世界遺産保護の将来にわたる管理・運営について危惧される場所である。

京都ビジョンが示す「地域社会」について、矢野和彦 (2013) は“local communities”と複数形であることに着目し、今後は住民自治会や地方公共団体などの伝統的な地域社会に限らず、民間企業や大学を含めた地域社会以外の複数のプレイヤーが関与すべきであると言及している。更に、文化遺産や文化財についてトップダウン方式によって「価値付け」を行い保護するだけでは不可能であり、地域社会をはじめとした機関や組織による試みや工夫の必要性も言及している。この点、拙稿 (2014) においても、国際的視点で評価された価値基準からだけでは地域住民と資産との関わり方が取りこぼされている可能性を指摘した。さらに、地域における地域特有の自然・地理的条件のなかで培われた地域記憶や生活知を保存・継承するような仕組みや仕掛けづくりの必要性があると課題提示している。

現在、世界遺産リスト記載後の効果として、地域における観光資源の役割を果たしていることが多い。そして、観光振興による地域づくりの手がかりとされるなかで、保護と活用の両立が課題にもなっている。このなかにおいて筆者は、地域社会内/外のプレイヤーの効果的な関わり方を探り出す作業は、まずは地域社会内で生じている問題の本質を浮き彫りにすることから段階的にみていくべきではないかと考える。作業の第一歩として、世界遺産に関する法的保護や管理体制について、現状へ至るまでのプロセスを整理する必要があるだろう。

### 3. 研究の目的と方法

以上より、本稿では世界遺産のうち文化遺産に着目し、これに係る法的保護の整理を行うことを目的とする。事例として、文化的景観が評価されて2004年（平成16年）に世界遺産リストに記載された「紀伊山地の霊場と参詣道」を取り上げる。とりわけ、資産「熊野参詣道」のひとつである中辺路に着目するが、これだけでも広範囲になるため、和歌山県田辺市本宮町（以下、旧本宮町という。）内に限定することとする<sup>6</sup>。

方法は、熊野参詣道が文化財保護法下の文化財として保護されるに至った文化庁の「歴史の道」事業に着目する。ただし、「歴史の道」事業に関する資料は、西川亮（2014）で指摘されているように、文化庁発行資料や学術論文における言及は少ない<sup>7</sup>。本稿は、主に熊野参詣道に係る事業の資料に基づく事実整理に拠るものであるが、資料収集の段階で西川と同様の状況に接したため、さしあたりの整理として位置付ける。以下では、第一に世界遺産条約の履行における保護と管理に関する概要を確認し、第二に本稿の事例である史跡「熊野参詣道」保護に関わる文化庁「歴史の道」事業を概観し、第三に本稿対象地域内の熊野参詣道に係る「歴史の道」事業の概要を確認することとする。

## II. 世界遺産条約の履行における保護と管理

### 1. 法的保護

世界遺産リストに記載された資産の保護（protection）と管理（management）については、世界遺産委員会が世界遺産条約の履行を促すためにまとめた『世界遺産条約履行のための作業指針<sup>8</sup>（以下、作業指針という。）』の第96段落から第119段落までのなかに記されている。

#### （1）資産（Property）

世界遺産の資産に係る法的保護については、第96段落から第107段落までに記されている。第96段落では資産の「顕著な普遍的価値（outstanding universal value）」や「真正性（authenticity）」または「完全性（integrity）」が、リストに記載された当時の状態を維持・強化されるように担保すべきことが定められている。それらに関わる、締約国内における法的保護に関しては第97段落に記されている。以下で確認する。

#### 第97段落

世界遺産リストに記載されているすべての資産は、適切な長期的立法措置、規制措置、制度的措置、及び／又は伝統的手法により確実な保護管理が担保されていなければならない。その際、適切な保護範囲（境界）の設定を行うべきである。締約国は、リスト記載推薦資産についても、同様に、国、地域、市町村の

<sup>6</sup> 世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」の資産である「参詣道」は、大きく①熊野参詣道、②高野山町石道、③大峰奥駈道から成る。熊野参詣道は小辺路、中辺路、大辺路、そして伊勢路に分類される。このうち、本稿では「中辺路」を取り上げる。

<sup>7</sup> 西川亮「文化庁『歴史の道』事業に関する研究」『学術講演梗概集2014』一般社団法人日本建築学会、2014年、1111頁。

<sup>8</sup> “The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention”の日本語訳。本稿では“WHC.05/2, 2 February 2005”の文化庁仮訳を参照しつつ適宜筆者が翻訳を行った。

各段階における適切な保護対策及び／又は伝統的手法による適切な保護対策を具体的に示すことが求められる。(以下省略)

日本に所在する世界遺産の資産も、日本の法律や伝統的手法によって保護管理が成されていることになる。実際、日本の文化遺産の場合、資産のほとんどは日本政府から世界遺産センターへ推薦される時点で、文化財保護法によって文化財に指定され保存 (preservation) 管理されている。そのため、第 97 段落にある「適切な保護範囲 (境界)」設定も文化財を保存するために設定された範囲に拠るところとなる。

## (2) 緩衝地帯 (Buffer Zone)

第 103 段落では世界遺産の資産を保護するために必要な場合は「緩衝地帯」を設定するよう定めている。具体的には 104 段落から 107 段落までに記載されている。この緩衝地帯が担う役割については、第 104 段落において次のように記されている。

### 第 104 段落

緩衝地帯は、推薦資産の効果的な保護を目的として、推薦資産を取り囲む地域に、法的又は慣習的手法により補完的な利用・開発規制を敷くことにより設けられるもうひとつの保護の網である。推薦資産の直接のセッティング、重要な景色やその他資産の保護を支える重要な機能をもつ地域又は特性が含まれるべきである。緩衝地帯を成す範囲は、個々に適切なメカニズムによって決定されるべきである。(以下省略)

これより大きく 4 点がわかる。第一に、緩衝地帯は世界遺産の資産ではなく、資産の効果的な保護のために範囲設定される。第二に、資産と同様に国内法が適用されている。第三に、「補完的な利用・開発規制」といった利用制限がかけられる。そして第四に、緩衝地帯の保護対象は「重要な景色やその他資産の保護を支える重要な機能をもつ地域又は特性が含まれる」ことから、範囲は資産よりも広くなる。

以上より、世界遺産保護とは資産の保存管理だけではなく、緩衝地帯を含めて総じて取り込まれるものであることがわかる。それでは、広範な世界遺産の保護管理はどのように実施されているのか。次節にて確認してみる。

## 2. 保存管理計画

世界遺産の保護管理体制 (management systems) については、第 108 段落から第 118 段落に記されている。以下で、本稿に関わるものを確認してみる。

### 第 108 段落

各推薦資産には、資産の顕著な普遍的価値をどのように保存すべきか (参加型手法を用いるのが望ましい) について明示した適切な管理計画の策定又は管理体制の設置を行うこと。

第108段落に記されているように、資産が所在する都道府県は「参加型手法 (participatory means)」によって「保存管理計画」策定や管理体制を敷くことが求められている。それはなぜか。この参加型の管理体制については、以下の段落で次のように記されている。

#### 第110段落

どのような管理体制が効果的かは、推薦資産のタイプ、特性、ニーズや当該資産が置かれた文化、自然面の文脈によっても異なる。管理体制の形は、文化的視点、資源量その他の要因によって、様々な形をとり得る。伝統的手法、既存の都市計画・地域計画手法やその他の計画手法が使われることが考えられる。(以下省略)

#### 第111段落

上記の多様性を認識したうえで、効果的な管理体制に共通する要素として、以下のものが挙げられる。

a) 参加型計画と関係者との協議プロセス使用を含み、すべての関係者が資産についての理解を十二分に共有していること。(以下省略)

上記の作業指針内容から、管理体制に参加型手法が求められている背景には、資産にとって効果的な保護管理とは当該資産が成り立った地域の自然的・文化的関係性を汲み取り、その関係性に応じて適切な手法が採られるべきであると捉えられていることがわかる。この点からも、緩衝地帯は資産の保存管理を補完するために設定された範囲としてだけでなく、資産と連続したものとしてそれ自体の保護のあり方も重要視されていることが窺える。

また、第111段落の「参加型計画と関係者との協議プロセス使用を含み」は2015年改正で新たに追加された文言であることから、京都ビジョン以降、世界遺産保護とは資産の保存管理に係る関係者だけでなく、緩衝地帯の住民や多様な関係者を含めて、資産そのものや地域との関わりについて理解と共有が求められるようになったと考えることができる。以上を踏まえて、次章では事例をみていく。

### 3. 事例：資産「熊野参詣道」(世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」)

本稿で対象としている世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」は、文化遺産のうち「文化的景観 (Cultural Landscapes)」が評価されたものである。作業指針第47段落では「自然と人間との共同作品 (combined works of nature and of man)」に相当するものであると定義づけられている。そのため当該世界遺産の文化的景観保護においては、参詣道周辺の森林等の自然的要素と参詣道沿いの集落等の人文的要素を含めた周辺地域の保存管理が進められている。

## (1) 法的保護

資産「熊野参詣道」は、日本の文化財保護法下では文化財種類の記念物のうち「史跡」に指定されている。緩衝地帯は、本稿の対象地域である中辺路（和歌山県田辺市内）の場合、自然公園法による第3種特別地域や普通地域、森林法による保安林、そして田辺市歴史文化的景観保全条例による景観保全地区、として保護が図られている。

## (2) 管理体制

世界遺産リスト記載後の保護管理体制の整備については、翌年度（2006年3月）に『世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」和歌山県保存管理計画（分冊3）』が策定されている。この計画の目的は、参詣道、霊場、自然名勝地、動植物種・地質鉱物、歴史的建造物等から成る資産とそれらの周辺環境を「将来にわたって確実に保存管理する」ことにある。そこで、保存・管理の基本方針として、①資産の諸要素の特定、②資産の諸要素ごとの性質に応じた保存・管理の方法の明示、③現状変更等の取扱方針及び基準の明示、④周辺環境を構成する諸要素の特定とそれらの保存・管理の方法の明示、⑤整備活用の基本方針の明示、⑥保存管理と整備活用を適切に実施するための運営体制の整備に関する方針の明示、の6点が掲げられている<sup>9</sup>。

これに係る保存管理基準は次のとおりである<sup>10</sup>。保存管理の方針としては指定された時点の現状保存が図られる。例えば、①建築物の新築・増築・改築・除去、②工作物の設置・改修・除去、③土地の形質変更、④木竹の植栽・伐採、⑤復旧・修理等の各種整備事業、⑥発掘調査等の学術調査、は原則として許可されない。

ただし、参詣道の整備については、道の特性を十分に考慮し、現状における形態の維持を基本としながらも必要に応じて機能と構造の復旧・復元を行い、利用者の便益のための諸施設を設置することが基本とされている。この考え方は、1998年（平成10年）に策定された「和歌山県『歴史の道』活用推進総合計画」による和歌山県下の歴史の道の総合的な整備活動のあり方でも既に示されていることが言及されている<sup>11</sup>。以下で考え方の背景にあたる箇所を抜出してみる<sup>12</sup>。

古来、人々が往来してきた道は、時代の移り変わりとともに生まれ、変容しつつ維持されてきたものである。したがって、道自体がそれぞれの時代の歴史・文化を色濃く反映する文化遺産であるとともに、道が歴史・文化の流れを導き伝えて来たともいえる。このように、「道」は空間としての自然環境・人文環境及び有形・無形の様々な要素が絡み合って成立しているものであることから、道の歴史性・文化性を後世に伝達

<sup>9</sup> 和歌山県『世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」和歌山県保存管理計画（分冊3）』、2006年、19頁。

<sup>10</sup> 和歌山県『世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」和歌山県保存管理計画』、2006年、61頁。詳細については、文化財保護法第125条（現状変更等の制限及び原状回復の命令）・第43条（現状変更等の制限）、特別史跡名勝天然記念物又は史跡名勝天然記念物の現状変更等の許可申請等に関する規則第4条（維持の措置の範囲）、文化財保護法施行令第5条第4項、文化財保護法施行令第5条第4項第1号イからリまでに掲げる史跡名勝天然記念物の現状変更等の許可の事務の処理基準について（平成12年4月28日庁保記第226号文化庁次長通知）の共通事項・個別事項に定められている。

<sup>11</sup> 和歌山県『世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」和歌山県保存管理計画（分冊3）』、2006年、49頁。

<sup>12</sup> 前掲註(12)、49頁。

するためには、適切に整備を行い、地域の風土と一体的に保存・活用していく視点が必要である。

これより、本稿事例における世界遺産保護とは、資産である参詣道の範囲を明確に設定し、その範囲の現状維持のために保存管理を行うことだけではないことが示されていると理解できる。そして、「道」は自然環境、人文環境空間、そして有形・無形の諸要素が絡み合う空間であると捉えており、それゆえ、地域の風土と一体的に保存・活用していくべきという考え方にあることが窺える。

それでは、道の空間的保護の考え方が登場する背景には何があったのか。資産「熊野参詣道」が文化財の史跡指定に関わる文化庁の「歴史の道」事業を確認する必要がある。

### Ⅲ. 「歴史の道」事業

#### 1. 背景

「歴史の道」とは、文化財保護法下の文化財に新しいカテゴリーとして設定されたものではない。文化庁によって1978年度（昭和53年度）から開始された国庫補助事業であり、調査事業と整備事業から成る。1950年（昭和25年）に文化財保護法が施行されて以降、文化財保護は高度経済成長等の時代の流れに応じて強化され、改正を繰り返すことになる。開発に伴う破壊のなかで歴史的な集落や街並みの保存を図るため、1975年（昭和50年）一部改正では重要文化財について建造物と一体をなす価値ある土地についての指定が図られるようになった。また、文化財のカテゴリーに「伝統的建造物群」が新設され、伝統的建造物群保存地区の制度が発足した。このような流れのなかで「歴史の道」も登場することとなる。この登場背景については、文化庁『「歴史の道」調査費用補助について』の目的に次のように記されている<sup>13</sup>。

古くから文物や人々の交流の舞台になってきた道・河川・運河などの交通路は、我が国の歴史を知る上できわめて重要な意味を持っているが、これまでは、並木街道、関跡、一里塚などごく一部の交通関係の遺跡について部分的に史跡に指定して保護措置を講じてきた。ところが近年における国土の開発、とりわけ道路改良事業、農業基盤整備事業、造林事業などによって、これらの道などをはじめとする交通関係の遺跡は急激に失われてきており、例えば、江戸時代の五街道のような誰でもが知っている道ですら、地図上で復原し、プロットすることが困難になってきている。そこで、これらの「歴史の道」ともいふべき江戸時代以前の古い道・河川等交通関係の遺跡を周囲の環境を含めて総合的かつ体系的に把握、調査し、国民が親しみ、我が国の成り立ちを振り返る一助としようとするものである。

以上より、事業の目的は①道路改良事業、②農業基盤整備事業、③造林事業などにみられるよう、開発や生活様式の変化に伴い荒廃した道の保存のためであることがわかる。それでは、なぜ「保存」することが必要とされ

<sup>13</sup> 文化庁文化財保護部『月刊文化財3月号』、第一法規出版株式会社、1988年、8頁。

たのか。上記「目的」をみると「我が国の歴史を知る上できわめて重要な意味を持っている」と記されている。この点に関連して、事業構想準備段階時に文化庁文化財鑑査官であった伊藤延男（1977）は次のように述べている<sup>14</sup>。

（前略）しかるに、近時の開発は、日本全国を急速に変化せしめており、道もまた大規模に改変され、昔の面影は失われつつある。さらにいえば、すでに以前から忘れられている古道については、現在、忘却と開発という二重の危機が襲ってきているのであり、その価値が認識されないまま葬り去られようとしている。

（中略）道に沿っては、他にも各種の文化財が存在する。まず直接的な関連を持つものとしては宿場がある。（中略）文化の動脈である道がなかったらば、その成立が考えられないものが多数あるに相異なる。

伊藤は当時新設されたばかりの伝統的建造物群をはじめ、有形文化財、無形文化財、民俗文化財、そして記念物といった個々の文化財は、地域の道に沿って形成された住民生活のなかで成立したものであることを言及している。それゆえ、文化財を「道」を軸とした周辺環境を含めて整備することで、開発からだけでなく「忘却」からも保護しようと考えられていたことが窺える。

## 2. 事業概要

上述したが、「歴史の道」事業とは、調査費補助と整備費補助の2つから構成されている。

### （1）調査費補助

まずは都道府県を補助事業者として調査事業が行われた。この事業において補助事業対象、つまり「歴史の道」とされたのは、江戸時代以前の道・河川・運河等の交通路とこれらに関わる遺跡である。具体的な調査事項は、道・河川・運河等はもちろんであるが、加えてこれらに沿う「地域（両側それぞれ約1km幅の街道等文化圏）に遺る遺跡」、道・運河の歴史的意義・格・沿革、そして道・河川・運河の周囲の環境の現状と特性等についてであった。これより、江戸時代の以前の道と、その周囲の環境を含めて総合的に調査・保存が試みられていたことがわかる。ただし、「約1km幅」と定めた根拠については明示されていない<sup>15</sup>。

尚、事業構想当時は全国的な展開が予定されていたが、スタートとなる1978年度（昭和53年度）は、本稿対象である熊野参詣道（和歌山県部分）、中山道（長野県部分）、奥の細道（宮城県部分）の中から地区が選定され実施された。

### （2）整備費補助

次に、各都道府県で実施された基礎調査の結果に基づいて市区町村を補助事業者とした整備事業が行われた。

<sup>14</sup> 伊藤延男『『歴史の道』の整備について』文化庁文化財保護部『月刊文化財11月号』、第一法規出版株式会社、1977年、4頁。

<sup>15</sup> この点、歴史の道事業に関して研究している西川亮（2014）で指摘されている。



文化庁が補助対象として決定した地域の要件は2点ある。第一に、開発による破壊度が少なく、「道」自体そして「道」と密接な関係を持つ歴史的遺産、自然環境等が往時の歴史的環境をよくとどめていること、第二に、第一に併せて関係地方公共団体をはじめ地元の保存意欲が高いことである。

補助対象事業の内容は①「道」自体の整備、②「道」にかかわる遺跡等の整備、③標識・説明板等の整備、④活用・管理施設等の整備、である。以下に、本稿で関わる①「道」自体の整備に該当する箇所を抜出してみる。

「道」の復旧・石畳・雁木・側溝・石積等「道」の構造の復原整備及び樹木の補植等。なお道の種類ごとの取扱い方針は以下のとおりとする。

国道・都道府県道：「道」が国道・都道府県道と重複又は交差している部分は原則として、整備事業の対象としない。

市町村道：現に機能している市町村道については、「道」の歴史的価値の保存と活用の見地からとくに復原整備の必要がある場合（例えば石畳・雁木・側溝・石積等）を除き整備事業の対象としない。現に機能していない市町村道の整備は、原則として整備事業の対象とする。

里道：管理者である市町村長の同意を得た場合は、整備事業の対象とする。

上記以外の道（農道・林道）：原則として整備事業の対象としない。

これより、原則として整備事業の対象とされたのは「現に機能していない市町村道」であったことがわかる。つまり、地域住民の歴史的な文化形成に関わりながらも、事業当時には利用されなくなった市町村道であった。尚、整備が終了した道については、適宜、文化財保護法下で史跡指定され保存活用が図られることとなった。

### 3. 事例：熊野参詣道

世界遺産の資産である現在の史跡「熊野参詣道」は、文化庁によって2000年（平成12年）11月に史跡「熊野参詣道」として指定されていたものが、2002年（平成14年）12月に「史跡の分離・追加指定・名称変更」されたものである。これにより、（新）熊野参詣道と（新）熊野三山の大きく2つに分けられることとなった。また、（新）熊野参詣道には、参詣道として良好に保存されている地域が追加指定されている。例えば、小辺路、伊勢路、つぼ湯、そして熊野川などが該当する。つまり、「歴史の道」整備事業を経て史跡指定されたのは「（旧）熊野参詣道」であり、世界遺産の資産は「（新）熊野参詣道」となる。

#### （1）「歴史の道」調査概要

（旧）熊野参詣道の「歴史の道調査」は、1978年度（昭和53年度）に和歌山県が文化庁から国庫補助を受け

た事業として実施されている<sup>16</sup>。この調査事業の報告書である『歴史の道調査報告書（Ⅰ）—熊野参詣道とその周辺—』（1979）には、「熊野参詣道の歴史的意義」「熊野参詣道の現状と変遷」「熊野参詣道の周囲の現状と特性」がまとめられている。

熊野参詣道の現状と変遷に係る旧本宮町内の範囲（三越峠～請川）については、次のような記述がみられる<sup>17</sup>。

今其の道は里道、農道、林道として改修されたところもあり古道の沿線の人家は過疎のため廃屋となり古道も不明のところもあるが本宮町内の古道は昔の姿を九分通りとどめている。

これより、調査事業当時の道の一部は地域住民によって「里道、農道、林道」として使用されていること、過疎化が進んでいること、そして旧本宮町内では大部分が昔（当該事業では江戸時代以前）の道の形を留めていたことがわかる。

## （2）「歴史の道」保存整備事業

旧本宮町内の（旧）熊野参詣道に係る保存整備事業は1978年度（昭和53年度）から1982年度（昭和57年度）までの5カ年、国と和歌山県から助成金を受け、継続事業として実施された<sup>18</sup>。この整備工事に係る報告書として和歌山県本宮町教育委員会編集『歴史の道 熊野道 整備報告書』（1983）が発行されている。これによると、整備内容は、①「道」自体の整備、②標識、説明板等の整備、③便所、休憩所の整備、であったことが記されている。本稿に関わるのは①「道」自体の整備であるため、この点に着目して報告書中「整備の基本方針」を確認すると、次のように記載されている<sup>19</sup>。

整備にあたり、整備方法についての基本方針は以下のとおりです。

### （1）「道」について

国道 「道」が国道と重複又は交差している部分は原則として整備の対象としない（歴史的遺産としての価値が低い）

町道・農道・林道等についても、それを保存整備することは、生活や、生産活動等に支障をきたす恐れがあり不適切である。

したがって整備対象となる「道」は、現に機能していない町道や里道、河川に係る「道」等を主体に選定した。

これより、本事業で保存整備の対象とされた道は、国道と重複や交差せず、「現に機能していない町道・里道」

<sup>16</sup> 事業担当は和歌山県教育委員会文化財課であり、事業の大部分は社団法人和歌山県文化財研究会に委託・実施された。

<sup>17</sup> 和歌山県文化財研究会『歴史の道調査報告書（Ⅰ）—熊野参詣道とその周辺—』和歌山県教育委員会、1979年、42頁。

<sup>18</sup> 熊野街道の保存整備事業は、1983年（昭和58年）3月31日に完成した。

<sup>19</sup> 和歌山県本宮町教育委員会『歴史の道（熊野道）整備報告書』和歌山県本宮町、1983年、10頁。

であったことがわかる。そして、農道や林道は生活・生産活動に支障をきたす恐れがあるという理由から保存整備対象には含まれなかったこともわかる。

### (3) 「歴史の道」活用事業

「歴史の道」の保存状況について、調査事業が開始されてから約20年後の1998年（平成10年）に、和歌山県下における熊野参詣道や高野山町石道を含む歴史の道の総合的な整備活用の在り方を示した『和歌山県「歴史の道」活用推進総合計画策定書』が発行されている。この策定書には道の現状について次のように記されている<sup>20</sup>。

全く昔のままの道はごく僅かで、ある程度歴史性を感じさせる道は一定残っているが全体からみれば多くはない。そこにはまた、道と周辺環境及びその文化を一体的に支えてきた地域の人々の暮らしや意識の変容、過疎又は都市化によるコミュニティの弱体化、世代間の文化的断絶などの社会の変化による影響も大きく、文化財保存における根本的な問題ともなっている。

ここから、2000年（平成12年）4月に世界遺産登録推進室が設置される2年前の「歴史の道」の保存状況が窺える。和歌山県下を総じているため個別の違いはあるだろうが、事業開始当時と比べ周辺住民との関わりに大きな変化が生じていることがわかる。

1983年（昭和58年）に整備事業が終了して以降、「道」は1986年（昭和61年）に本宮語り部の会結成、1987年（昭和62年）9月から1988年（昭和63年）3月までの「ふれ愛紀州路キャンペーン」、1990年（平成2年）8月18日から10月21日までの「ふれあい紀州路歴史の道キャンペーン熊野古道ピア」、1994年（平成6年）7月から9月までの「世界リゾート博」、1996年（平成8年）の文化庁「歴史の道百選」選出、1998年（平成11年）4月から9月までのジャパンエキスポ南紀熊野体験博、等で主に観光者を対象とした活用が図られていたことがわかる。道が保存される一方で、道や周辺環境を担ってきた地域社会は過疎化を続けていたのである。

## IV. まとめ

熊野参詣道の文化財「史跡」指定にあたり、前段階の文化庁「歴史の道」事業で対象とされたのは、地域住民の歴史的な文化形成に関わりながらも生活・生産活動において「機能していない道」であったことがわかった。ただし、これは保護政策のための範囲設定であり、このときに地域住民の自然的・文化的関係性がどれだけ汲み取られていたのかについて、資料をみる限り不明である。また、史跡指定によって「機能していない道」の保存管理は将来へわたって実行されていく一方で、深刻な高齢化と人口減少のなかでかつては「機能していた道」も「機能していない道」へと変化しつつある。世界遺産を含んだ変化する地域社会の空間は、どのように保護し、

<sup>20</sup> 和歌山県教育庁文化財課『和歌山県「歴史の道」活用推進総合計画策定書』和歌山県教育委員会、1998年、16頁。

そして活用することが可能であるのか。

以上を踏まえ今後の研究課題を2点あげておきたい。第一に、本稿で確認した作業指針や「歴史の道」事業はボトムアップの考え方を含意していながらも、保存管理を第一の目的としたトップダウン式であることは否定できない。そのため法的保護に係る地域住民へのプラス／マイナス影響について、郷土資料や地域住民へ聞き取り調査を行い整理・考察する必要があるだろう。第二に、本稿では主に文化財保護法下の史跡「熊野参詣道」指定経緯の整理を試みたが、自然・人文環境や有形／無形の諸要素が絡み合う空間保護のあり方を考える場合、緩衝地帯保護に係る自然公園法、森林法、そして市の条例といった法制度や政策の関連性も考察する必要がある。別稿にて試みることにする。

#### 【主要参考文献】

- 伊藤延男 『『歴史の道』の整備について』文化庁文化財保護部『月刊文化財 11月号』, 第一法規出版株式会社, 1977年
- 尾崎亮作 『熊野古道』の整備』文化庁文化財保護部『月刊文化財 3月号』, 第一法規出版株式会社, 1988年
- 仲野浩 『『歴史の道』—記憶をたどって』文化庁文化財保護部『月刊文化財 3月号』, 第一法規出版株式会社, 1988年
- 西川亮 「文化庁『歴史の道』事業に関する研究」『学術講演梗概集 2014』一般社団法人日本建築学会, 2014年
- 峯俊智穂 「地域に根差した世界遺産『文化的景観』保護のあり方に関する考察—和歌山県田辺市本宮町を事例として—」『立命館大学 政策科学』21巻4号, 政策科学会, 2014年
- 矢野和彦 「京都ビジョンと地域社会における文化遺産保護」『文化庁月報』No533, 文化庁, 2013年
- 和歌山県文化財研究会 『歴史の道調査報告書 (I) —熊野参詣道とその周辺—』和歌山県教育委員会, 1979年
- 和歌山県本宮町教育委員会 『歴史の道 (熊野道) 整備報告書』和歌山県本宮町, 1983年
- 和歌山県教育庁文化財課 『和歌山県「歴史の道」活用推進総合計画策定書』和歌山県教育委員会, 1998年
- 和歌山県 『世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」和歌山県保存管理計画 (分冊3)』, 2006年
- WHC.15/01, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, Paris, 8 July 2015.
- The Kyoto Vision