

74. 登録有形文化財の申請過程における官民協働の利点と課題 —新宿区神楽坂における実践を通して—

Advantages and problems of public-private partnership on the process of Registered Tangible Cultural Properties
- A case study of Kagurazaka area -

松井大輔*・窪田亜矢*・西村幸夫**

Daisuke Matsui, Aya Kubota and Yukio Nishimura

In Kagurazaka area, public and private sectors have been trying to increase the number of Registered Tangible Cultural Properties, and have registered five buildings since 2010. The aim of this paper is to clarify advantages and problems of public-private partnership on the process of registering historic buildings as Registered Tangible Cultural Properties. We found that three advantages are: 1) financial supporting to the project, 2) being familiar with administrative service, and 3) enlightening local residents by the information of public sectors. Besides, we found that three problems are: 1) lack of connection between the administration and owners, 2) shrinkage of the project due to difference between public and private purposes, and 3) how to apply the project to other cases.

Keywords: cultural resources, registration system, public-private partnership, administrative involvement, Kagurazaka area
文化財、登録制度、官民協働、行政関与、神楽坂

1 研究の背景と目的

歴史的建造物が散在し、地区指定による面的保存が困難な市街地においては、複数の建造物を登録有形文化財（以下、登録文化財とする）に登録し、それをまちづくりの中で繋げることで地域の価値を顕在させることが、保全の有効な手法と考えられる⁽¹⁾。1996年創設の登録文化財制度は、現在までに8992件の歴史的建造物を文化財として登録している⁽²⁾。登録の申請手続きは、制度開始当初には地方公共団体の教育委員会が主体となって文化庁に申請することが想定され、市民組織の関与は重視されなかった³⁾。しかし、実際の運用ではむしろ市民とそれに協力する専門家が調査を先導し、申請書類が作成されることが多い。当初の想定とは異なる、市民主導の体制で登録が進められてきたと言える。ところが近年、市民主導の申請過程における課題として、調査費の負担主体が不明確であることや、行政関与のあり方などが指摘されている³⁾。特に、冒頭で述べたようなまちづくりと連動した登録申請の場合、資金や作業の負担は個別の登録申請よりも大きく、行政からの支援の必要性は高い。ただし、これまで市民が先導してきた取り組みであることから、行政支援にあたっては市民と行政の役割を慎重に検討した上で、官民協働の体制を築いていくことが重要と考える。

そこで本研究は、官民協働によって実施された新宿区神楽坂の「神楽坂の地域資産を登録文化財として表彰・保全する事業（以下、登録事業とする）」を事例とし、当地区のまちづくりにおける市民と行政の関係を踏まえ、事業の経緯と主体関与の実態を明らかにすることで、登録申請における官民協働の利点と課題を抽出することを目的とする。なお、本研究における官民協働の「民」とは地元住民、建造物所有者、市民組織、地域内・外の専門家などの総称

であり、これを便宜上「市民」と呼ぶ。そして、この多様な市民と行政が協働することを「官民協働」と定義する。

2 研究の位置づけと方法

登録文化財に関する研究は建造物の意匠や構造、活用に関する知見が蓄積されている⁽³⁾が、申請過程については1章に挙げたような課題があるにも関わらず、その手続きを概説する記事³⁾しかない。本研究は登録申請時の官民協働の仕組みや効果を検討する点で新規性と有用性がある。

官民協働における市民と行政の役割を論じた研究には、大和市の自治体施策上で位置づけられた役割を三つの類型から分析した研究⁶⁾、市川市の行政発意事業における官民協働の体制を分類して関係を分析した研究⁷⁾などがある。これらに対して、本研究は市民主導である取り組みに行政が関与する場合の両者の役割を分析する点に特徴がある。また、市民主導の取り組みに対する行政関与のあり方については建築協定を対象とした研究⁸⁾があるが、この研究の市民は主に協定の対象となる地元住民に限られ、本研究と対象範囲が異なる。歴史的環境保全の分野では目標都市像の合意形成過程を論じる中で住民と行政の関係性を分析する研究⁹⁾が本研究に近い。ただ、本研究は過程の整理が目的ではなく、その結果としての官民協働体制が歴史的環境保全に与える影響に着眼している。また、神楽坂の歴史的環境に関する研究には路地空間の変容や質を扱った研究¹⁰⁾¹¹⁾、まちづくりの経緯に関する研究¹²⁾がある。これらに対して本研究は登録事業という最新のまちづくりの展開を扱う点で異なる。

研究は以下の方法で行う。3章では神楽坂のまちづくりにおける官民関係の変遷を文献資料¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾から分析する⁽⁴⁾。これを踏まえて4・5章では登録事業を取り上げ、その仕組みと展開経緯と成果（4章）および市民・行政の役割と官民協働

* 正会員 東京大学大学院工学系研究科（The University of Tokyo）

** 正会員 東京大学先端科学技術研究センター（The University of Tokyo）

の利点・課題（5章）を分析した。筆者は当初から登録事業に参画しており、その過程の観察を通して得た情報を分析に用いた。ただし、筆者が関与しなかった事業内容や官民協働に対する関係者の考え方など、観察から得られない情報については官民協働の中心的な当事者である新宿区観光文化国際課⁽⁶⁾とNPO粋なまちづくり倶楽部（以下、粋まちとする）に対してヒアリングを実施し、補足した。

3 神楽坂のまちづくりにおける市民と行政の関係構築

3-1 神楽坂の概要

神楽坂は新宿区の東端に位置する住商混在の地域である。江戸時代は武家地と寺社地によって町割が構成されたが、明治以降はその跡地に花柳界が繁栄した。しかし、第二次世界大戦中の空襲によって市街地の全域が焼失し、現在の町並みは戦後に再建されたものである。戦後も花柳界として栄え、昭和30年代にピークを迎えたが、その後は徐々に衰退した。近年は都心回帰の影響を受け、鉄道5路線が乗り入れる利便性や往時の花柳界の面影を現在に伝える歴史的景観が評価され、かつて以上の賑わいを見せている。その一方で開発圧力も自ずと高くなり、結果的に多くの歴史的建造物が開発行為によって姿を消しつつある。

神楽坂という地名は、付近の神社における神楽が由来という説が有力視されているが、定かではない⁽⁵⁾。牛込見附跡から早稲田方面へと延びる坂道が神楽坂であり、これを中心とした一帯が、一般的に神楽坂と呼ばれる地域である（図1の網掛け部分）。しかし、近年はその周辺部においても神楽坂の名称が使われるようになった。これまで、粋まちは前者の神楽坂を主な活動範囲としてきたが、登録事業では後者の広い意味の神楽坂を事業対象⁽⁶⁾とした。

3-2 神楽坂のまちづくりの歴史と官民関係の変遷（図2）

神楽坂のまちづくりの契機は、1988年の新宿区による「まちづくり推進地区」指定だった。これに基づき、1991年には公募による神楽坂地区まちづくりの会（以下、まち会とする）が設立された。まち会は町会や商店会などの関係者で構成された住民組織で、初期は新宿区が事務局を務めた。したがって、神楽坂のまちづくりの始まりは、契機・体制ともに行政主導であったと捉えることができる。

その後、まち会は新宿区の支援を受けながら「(1) 神楽坂地区まちづくり推進計画」を策定し、解散した。しかし、会員有志によって行政から独立した住民組織として活動が継続され、「(2) まちづくり憲章」などを作成した。さらにまちづくり協定の締結も目指していたが、地権者の参加が少ないまち会だけでの達成は困難であった。これに対して、新宿区は協定締結を前提とした街なみ環境整備事業を1997年から導入し、まち会の活動を積極的に後押しした。同時期に「(3) 神楽坂3丁目で発生したマンション紛争」の影響で住民意識が高まったこともあり、「(4) 神楽坂通り沿道1～5丁目協定」は無事に締結された。この時期は行政から独立した住民組織が活動を始めた一方、制度や事業の実現に関しては行政への依存が大きかったと判断できる。

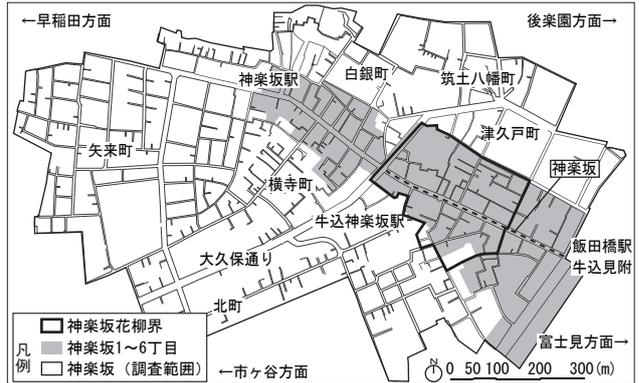


図1：神楽坂の範囲



図2：神楽坂のまちづくりにおける官民関係の変遷

2000年に「(5) 神楽坂5丁目で発生した超高層マンション紛争」と、ここに端を発する地区計画の議論は、それまでの神楽坂のまちづくりにおける官民関係を一変させた。超高層マンション計画を前に、住民は憲章や協定による景観誘導に限界を感じ、より法的拘束力の強い地区計画策定の検討を始めた。ここまでの経緯を考えると新宿区が積極的に支援することを予想できるが、地元住民発議による検討であるという理由から新宿区は静観の立場を取り、結果的に議論は停滞した。ただし、この間に市民は地域に縁のある建築・都市計画・法律などの専門家を集め、まちづくり事業を展開できる市民組織として粋まちを設立した（2003年）。また、大学関係者などの外部専門家も積極的に関与するようになり、地区計画策定に向けた体制が強化されている。2004年、新宿区は漸く地区計画の策定に乗り出し、旧知のまち会に提案を求めた。「(6) 計画案の作成」は、まち会を通して粋まちに委ねられ、ワークショップや勉強会を経て新宿区とまち会、商店会などに提示された。時を同じくして、神楽坂の正式な合意形成組織として神楽坂まちづくり興隆会が設立され、地区計画策定に向けた市民の体制は整った。しかし、これに対する新宿区の反応は

決して市民を満足させるものではなく¹⁴⁾、地区計画策定には多くの時間が費やされた。以上のように、この時期は行政関与が消極的になったことが原因となって市民に行政不信の感情が発生した。一方で、市民の自発的な活動が求められた結果、市民の体制は強化され、活動の自立性や事業の提案能力が高められたと考えられる。

地区計画の検討が停滞する中、「(7) 神楽坂4丁目でマンション紛争」が発生した(2006年)。三度目の紛争となるこの計画も変更させることはできなかったが、市民と行政に地区計画の早期策定を決意させる重要な契機となった。粋まちは「(8) 神楽坂4丁目単独での地区計画策定」を町会関係者に打診し、地権者の7割以上の賛同を得ることに成功する。この成果から、新宿区は粋まちに対して3丁目と5丁目の一部を範囲に加える提案をする。その後は新宿区が先導するかたちで策定作業が進められ¹⁵⁾、2007年に「(9) 神楽坂三・四・五丁目地区地区計画」が策定された。新宿区への作業移行は円滑だったと粋まち側は高く評価している。この時期は、一転して行政が積極的に関与するようになったが、市民の体制が成熟していたため、両者は対等な力関係の下に協力することができたと考えられる。

ここまで培われた市民側の多様な主体の連携は、市民によるまちづくり活動の推進力となった。その後の「(10) 粋なまちなみ規範(2010年)」や「(11) 神楽坂通り地区地区計画(2011年)」の作成もこの体制で行われた。行政主導の計画づくりに端を発した神楽坂のまちづくりは、市民主導で事業や施策を提案し、行政が支援するという構造へ変化したと言える。そして、「(12) 登録事業」も上記の多様な市民と行政の協力関係の中で実施されたと捉えられる。

4 神楽坂における登録事業の展開

4-1 登録事業の開始に至る経緯(図3の2009年度)

神楽坂では新しい建設行為を許容しつつも、これらを地区計画などで誘導することによって、歴史的景観の保全が図られてきた¹⁶⁾。しかし、度重なる開発計画によって確実に歴史的建造物は姿を消しており、これを防ぐ有効な手段がないことを粋まちは問題視していた。2009年に粋まちは歴史的環境保全をテーマとした連続勉強会¹⁷⁾を開催し、その初回で登録文化財を扱ったことを契機に登録事業の検討が始まった。登録文化財は規制が緩やかで大幅な現状変更も可能であることから、粋まちの動的都市保全の理念とも合致し、また開発圧力の高い神楽坂でも受け入れられやすいという点が着目された。一方で、登録文化財だけで歴史的建造物を十分に保護することは困難という面もあるが、登録文化財を通して歴史的建造物の価値を住民に認識してもらい、破壊される時に議論が起こるような土壌を作ることでこれを補おうという、まちづくり的な意図も存在した。事業の検討は粋まちの事務局と建築家グループ(以下、建築Gとする)を中心に行われ、新宿区の協働事業提案制度¹⁸⁾に応募された(a)。

粋まちが応募した2010年度の協働事業には14の市民組

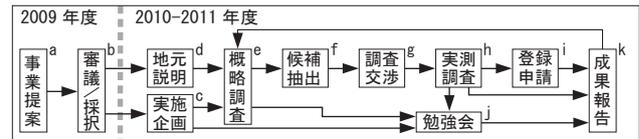


図3：登録事業の主な流れ

織からの提案があり、これらは新宿区協働事業提案制度審査会によって審議され、最終的に3事業が採択された。粋まちの登録事業は歴史的建造物の保全、まちづくりへの展開、市民主体の活動、観光や経済への好影響といった点が評価され¹⁶⁾、採択に至った。ただし、他地区への展開が課題として指摘され、事業終了後に新宿区内の全域で利用可能な登録文化財申請の手引き書を作成することが採択の条件として付加された。また、協働のパートナーとなった文化観光国際課は新宿区内の登録文化財を増やし、観光政策に活かす契機¹¹⁾として、粋まちの提案を高く評価していた。加えて、これまでのまちづくりを通じて旧知の仲である粋まちは、協働事業にあたり特別な信頼関係の構築を図る必要がなかった点も、事業運営において有利に働いた(b)。

4-2 登録事業の展開経緯(図3の2010-2011年度)

以上のような経緯・評価を経て協働事業として採択された登録事業は、2010年度から2年間実施された¹²⁾。年間予算は新宿区負担で500万円、このうち50万円は担当職員の人件費として計上される。また、予算は一度に全額が支払われるわけではなく、前払いとなる調査運営費と調査の進捗状況に合わせた出来高払いに分割して支払われた。その結果、両年ともに約400万円の事業費が補助された¹³⁾。登録事業の展開経緯は、以下のように企画・調査・発信の三段階に分けることができる。

(1) 企画段階の経緯

登録事業における調査内容の計画は粋まち事務局と建築G、事業以前からの協力者である大学生グループ(以下、大学Gとする)によって2010年4月初旬に始められた。最初の打ち合わせでは事務局から、調査は神楽坂全域を対象とする歴史的建造物の概略調査と個別の建造物の実測調査の二段構成であること、既に幾つかの登録候補が考えられていることなどが伝えられた。つまり、調査計画の大枠は事業開始前に事務局と建築Gの手で決定されており、大学Gは調査方法や内容の検討に補佐的に参画するという体制がとられた。建築Gと大学Gが調査内容を検討する間、事務局は地元住民に対する説明会の準備を行った(c)。

(2) 2010年度の登録事業の経緯

調査と発信は同時並行で進められたため、以下では時系列で事業の経緯を説明する。

本格的な調査開始に先駆け、3・4月に概略調査範囲の町内会長に対する説明が実施された。また、6月には地元住民向けの事業説明会が2回開催された。ここでは建築Gや外部専門家、新宿区が登壇し、地元住民に対して登録候補の推薦シートを配付して事業への参加を訴えた(d)。調査活動は6月下旬から始められ、概略調査として神楽坂の約2700棟の建造物を悉皆的に調査した。その結果、築50

年以上と推測される建造物を 613 件抽出し、うち 84 件を登録文化財の候補として概要をまとめている (e・f)。さらに、概略調査の集計と並行して登録候補の建造物所有者に対する実測調査の打診が行われ、8 月下旬に 3 件の実測調査が行われた。調査体制は概略、実測調査ともに粋まの事務局と建築 G、大学 G で構成され、建築 G が常に先導した (g・h)。また、実測結果の作図作業では建築 G が平面図や所見などの専門性の高い作業を担当し、大学 G が配置図などの比較的容易な作業を担当した。さらに、10 月にも 1 件の実測が行われた他、別グループ⁽¹⁴⁾により 2 件の調査が行われている。したがって、2010 年度の実測成果は 6 件で、このうち 5 件が登録文化財となった (i)。

また、調査活動と並行して計 5 回の勉強会が実施されている。主に登録文化財制度の仕組みやまちづくりへの活用方法を地元住民などに伝えることを目的とし、事務局が主導して実施し、講師は建築 G や大学 G、外部の建築専門家が務めた (j)。

(3) 2011 年度の実測調査と登録申請の実績

2 年目の登録事業は、東日本大震災の影響を受けて延期となっていた 1 件の実測と前年度の成果報告会「文化財登録を地域で慶ぶ記念シンポジウム」から始まった。報告会には登録された建造物の所有者も参加し、歴史的建造物を維持してきたことに対する感謝状が手渡されている (k)。

2011 年度として最初の調査は市ヶ谷方面へ範囲を拡大した概略調査だった。前年度とは異なり、全棟を悉皆的に見るのではなく、登録候補となり得る建造物を限定して調査した (e)。この調査では 10 件の建造物が新たに登録候補として抽出され (f)、うち 3 件で実測調査が行われた。この他に前年度の候補物件 1 件と別グループによる 1 件の実測調査が行われ、2011 年度の実測成果も 6 件だった。ただし、申請作業が遅れたため、事業期間内の登録は実現しなかった。調査体制は前年度と同様、事務局と建築 G、大学 G による構成が主である。ただし、調査の後半には地元住民の参加も見られるようになった (g・h・i)。

さらに前年と同様、調査と並行して勉強会やシンポジウムが実施された。登録事業の成果報告やまちづくりへの展開の可能性についての議論が中心で、内容は前年と異なる。また、登録文化財の所有者による建造物の歴史や特徴などに関する発表も行われた (j)。さらに、2012 年 3 月に事業の締めくくりとして開催されたシンポジウムにも、新宿区や建築 G、大学 G など事業実施側の関係者に加え、登録文化財の所有者が登壇し、登録事業が地域に与えた効果について様々な市民の立場からの意見が寄せられた (k)。

4-3 歴史的景観保全に与えた効果と課題

2 年間の登録事業における実績を見てみると登録候補の抽出が 94 件、実測調査が 12 件、登録が 5 件 (他 2 件が申請中) だった。事業開始以前の新宿区内の登録文化財数が 3 件であったことを考えると大きな成果と言える。また、多種類の建造物が登録されたことで神楽坂の文化の多様性が顕在化されたこと、粋まや新宿区が神楽坂にある歴史

表 1：実測調査と登録申請の実績

	名称	場所	登録	建物種類/失敗要因
1	矢来能楽堂	矢来町	2011.07	能楽堂
2	旅館 W	神楽坂 4 丁目	-	和風建築/相続
3	宮城道雄記念館・検校の間	中町	2011.07	書斎
4	鈴木家住宅主屋	横寺町	2011.07	和風建築
5	高橋建築事務所社屋	矢来町	2011.07	洋風建築
6	旧常盤家本館	神楽坂 3 丁目	2011.10	花街建築
7	教会 E	矢来町	-	教会建築/解体
8	個人住宅 A	北山伏町	申請中	洋館付き和風建築
9	商業施設 K	市谷柳町	-	銀行建築/営業への影響
10	銭湯 A	神楽坂 3 丁目	-	銭湯建築/相続
11	寮 I	横寺町	申請中	和風建築
12	寺院 R	市谷薬王寺町	準備中	寺院建築



図 4：登録された高橋建築事務所社屋(左)と旧常盤家本館(右) 的建造物の数・場所・概要を把握できたこと、登録文化財あるいは歴史的建造物の所有者と粋まの間に繋がりができたこと⁽¹⁵⁾などが、今後のまちづくりや歴史的環境保全にとって有益であったと考えられる。その他、地域住民や所有者の認識を高めたことも登録事業の効果と言える。登録事業の終盤には地域住民が調査に参加するようになり、また勉強会やシンポジウムでは所有者自らが建造物の魅力を語るようになった。登録事業を通して、神楽坂のまちづくりに関わる新たな主体が登場し、より多様で重層性のある市民の体制が構築されたと評価できる。

一方で課題としては、登録申請の直前に相続や営業への影響を憂慮した所有者が同意を撤回し、申請できなかった事例が幾つかあることが挙げられる。今後、まちづくりの中で歴史的建造物の所有者に対する登録の利点を拡充していく工夫が必要だろう。また、登録事業を通して文化財に興味を持つようになった地元住民を実測調査に参加させる仕組みをつくるのが、まだ約 80 件も残っている登録文化財候補の調査には欠かせない検討課題と考えられる。

5 官民協働による登録文化財申請の利点と課題

5-1 市民と行政の登録事業への関与の実態

さて、ここで改めて登録事業に対する多様な市民と行政との関与を整理し、官民協働において双方が担った役割を明らかにしたい。表 2 からわかるように、登録事業の全体を通して粋まの事務局と建築 G が多くの役割を担った。特に、渉外活動の全てを担当した事務局の Y 氏と建築 G を先導した W 氏の負担は大きかった⁽¹⁶⁾。この粋まを軸とした活動に大学 G が補佐的に関わる体制で、今回の登録事業の市民の活動は実施された。事業後半になると所有者が発信側としてシンポジウムに参加し、地元住民も調査に参加するようになるなど、市民の連携に広がりが見られた。その反面、表 2 の発信段階からは地域外専門家の

表 2：登録事業における多様な市民と行政の役割分担⁽¹⁷⁾

	実施内容	関係主体						備考（登録事業における主体同士の関係性について）				
		市民					行政					
		所有者	住民 住民	専門的な 市民組織	外部専門家	事務局	大学 G		地域外 専門家	新宿区		
				稗 まち	大学 G	地域外 専門家	新宿区					
								凡 ◎：先導的な関与 ○：主体的な関与 △：従属的な関与 ▲：受動的な関与 -：関与なし →：事業中の変化 例 □：中心となる主体群 →：主体間関係の方向性				
登録事業の実施段階	企画											
	実施枠組の計画	-	-	◎	◎	←	-	△	稗まちが計画を作成し、決定した。新宿区は必要に応じて計画内容に意見を述べた。			
	調査											
	調査内容の計画	-	-	○	◎	○	←	△	稗まちと大学 G が計画を作成した。新宿区は必要に応じて計画内容に意見を述べた。			
	発信											
	発信内容の計画	-	←	◎	○	←	-	→	ポスター・チラシは稗まちが作成し、新宿区の内容確認を経て、地域に配布された。			
	町内会説明	-	▲	○	←	-	-	◎	特に新宿区が必要性を認識し、事務局を先導する形で実施された。			
	地元説明会	-	△	◎	○	◎	○	○	事務局が建築 G・地域外専門家・新宿区を招聘し、住民に説明と協力依頼をした。			
	概略調査	-	△	◎	◎	○	○	-	稗まちと大学 G が調査を行い、地元住民には推薦シートによる候補の推薦を求めた。			
	候補物件への交渉	▲	←	◎	←	-	-	→	事務局が一任したが、申請が断られるなどの困難な問題には新宿区も協力した。			
	実測調査	▲	→	△	○	◎	○	△	△	稗まちと大学 G が調査し、後半は住民も参加した。新宿区は調査の確認のみを行った。		
	申請資料の作成	-	-	-	◎	○	←	→	△	建築 G と大学 G が作成し、必要な行政資料（確認申請資料など）は新宿区が提供した。		
申請資料の提出	-	-	△	-	-	-	→	◎	申請資料は新宿区が東京都教育委員会と文化庁に提出し、やり取りを一任した。			
発信												
勉強会への参加	-	→	○	▲	◎	○	○	○	→	△	▲	事務局が先導し、後半は所有者からの情報発信もあった。新宿区は聴衆として参加。
成果報告会への参加	△	→	○	▲	◎	○	▲	→	○	→	○	稗まちと新宿区が中心となり、後半は所有者や大学 G も主体的に参加した。
全体の広報活動	-	-	○	←	-	-	-	→	◎	新宿区の広報紙を用いて、積極的に広報活動を実践した。情報は稗まちが提供した。		

関与が減少したことも読み取れる。登録事業が地域内の人材によって展開される場面が増加したことが窺い知れる。

行政が先導的に関与したのは(1)地域住民への説明、(2)広報活動、(3)東京都・文化庁との調整の3点だった。(1)は調査範囲内の町内会長宅を訪問しての説明と、地元住民を対象とした説明会の開催である。新宿区は特に前者の実施を重視した。一方で、実測調査と登録申請に関する所有者との交渉は稗まち事務局が担当した。ここでは行政も同行すべきかという議論があったものの、地域に根づいて活動する市民組織が実施したほうが効果的であると判断され、行政は後方支援に回った。(2)については新宿区の広報紙を媒体とした宣伝活動が数回に渡って行われた。(3)は建築 G が作成した申請資料についての東京都教育委員会とのやり取りや、文化庁担当官の視察対応などを行った。この他に申請資料作成時に行政資料の提供も行った。

このように登録事業では企画・調査・発信の全ての段階を稗まちの事務局と建築 G を中心とした市民が担当し、行政は広報や住民説明などの後方支援に徹した。事業開始前には行政が独自に調査を行うことや、勉強のために稗まちの調査に参画することを想定していたが、担当者が他の業務のために多忙であり、実質的な作業を担うには至らなかった。そのため、登録事業の実施は市民に委ねられ、一般的な登録申請と同じ体制をとることとなった。それ故に、市民活動の自立性が担保され、市民と行政の間に上下関係が発生しなかったと考えられる。実質的な作業を担えなかったことを行政側は問題視しているが、市民側はむしろ適切な自由度が与えられたと高く評価している。ここに、市民主導の取り組みに行政が関わる際の、両者の協働に関する考え方の違いが見て取れる。

5-2 登録事業における官民協働の利点

以上のような官民協働の体制で登録申請を行う利点として、まず第一に調査費用の補助が挙げられる。神楽坂の場合一度の実測調査に少なくとも4名以上の人員が参加しており、これを複数回実施することは市民組織の予算だけでは困難だったと考えられる。一方、登録文化財の増加を目論んでいた行政も専任の人材を雇用することは困難で

あり、これを市民の手で実現できるという利点があった。双方の思惑が合致し、より有効な支援になったと言える。

第二に登録申請に関する行政業務が身近になったことが挙げられる。前節の(3)に該当する行為は通常の行政業務でもあるが、官民協働で登録事業が行われたことで市民が行政に相談し易い環境作りがなされ、円滑に情報のやり取りが行われたと考えられる。この親密な関係の構築を稗まちは資金援助よりも高く評価しており、協働事業終了後も同じような連携が維持されることを強く期待している。新宿区としても、このような連携を通して登録申請の実態を把握できたことを利点と捉えており、今後の歴史的環境保全の施策・業務にも好影響を与えると予想できる。

第三に行政の情報発信による地域住民の意識啓発が挙げられる。登録事業では事前説明会を実施したが、参加者は歴史的環境に興味を持つ一握りの住民であり、その他大多数の住民には説明が行き届かなかった。これに対して、新聞折込である新宿区の広報紙は広く区民の目に留まり易い。登録事業の説明や成果が繰り返し発信されたことで、事業に興味を持ち、事務局に問い合わせをする地元住民も徐々に増加していった。これは地元住民が登録文化財に関心を持つ契機となったことを示し、一定の評価ができる。

5-3 登録事業における官民協働の課題

しかし、幾つかの課題も存在する。まず、建造物所有者と行政の接点が欠如していたことが挙げられる。登録事業では稗まちが所有者との交渉を一任された。ここで生まれた信頼関係は高く評価すべきものであるが、これを所有者の視点から考えると非営利で活動する市民組織に対して否定的な意見は言い難く、不安を内に秘めたまま登録申請の間際まで至ってしまう可能性もある⁽¹⁸⁾。一方で、行政に対しては不満を言い易いものであり、交渉の早い段階から所有者と行政の接点も設け、少しずつ不安を解消していくことが所有者を同意に導く、より有効な手段と考えられる。したがって、所有者との接点を官民の双方に設けることを、今後検討すべきと考える。

第二に市民と行政の思惑の違いが事業内容に影響した点を指摘できる。登録事業の実施内容は両者の思惑が大凡一

致していたので問題なかったが、行政の体制については相違が存在した。つまり、まちづくりへの展開を視野に入れて提案していた粋まちは事業に都市計画部局も参画することを望んだが、新宿区は事業をあくまで文化観光政策と捉えていた。この違いから都市計画部局の参加は見送られ、登録事業の幅は狭められたと言える。しかし、登録事業の勉強会などでまちづくりの議論を行ったことで、相違は軽減していった。今後も引き続き議論を重ねる必要がある。

第三に登録事業のモデルの汎用性という点で課題が残る。神楽坂ではまちづくりの過程で多様な市民の連携や行政との協力関係が形成されており、これが登録事業の円滑な展開を可能とした。さらに、市民の多様化の中で登場した専門家的な市民組織が登録事業の中心的役割を果たした。このように充実した市民側の体制があったことが、多数の登録実績と市民主導のまちづくりの広がりにつながったと考えられる。したがって、他地域に応用する場合は文化財保護の視点だけでなく、専門家的な市民組織の育成や多様な市民と行政の信頼関係の構築など、まちづくりの視点を含めた長期的な枠組を検討することも必要と考えられる。

6 結論

神楽坂の登録事業は94件の登録候補を抽出し、12件の実測調査を実施し、5件を文化財登録するという成果を上げた。事業の分析を通して得られた登録申請における官民協働に関する知見は、以下の通りである。

- (1) 主体関与の実態は、実施内容の全般を市民が担当し、行政は住民説明や広報などで市民の活動を後押しする体制をとった。行政が深く関与しなかったことで市民活動の自立性が維持され、事業を主導した市民はこれを適切な自由度だったと評価している。
- (2) 官民協働の利点としては、調査費用の補助、身近な行政業務の享受、情報発信による住民啓発などが挙げられる。資金援助よりも行政との密な協力関係が構築された点がより有益であったという市民の意見は特筆に値する。
- (3) 一方で神楽坂における官民協働の課題は、所有者と行政の接点が欠如していたこと、官民の思惑の違いが事業の幅を狭めたことであり、改善の余地がある。
- (4) 以上でまとめた神楽坂の登録事業では、まちづくりの過程で生まれた多様な市民と行政の協力関係と専門家的な市民組織の存在があったことで、円滑に成果を上げることができたと考えられる。したがって、市民側の体制が十分に成熟していない他地区に応用する場合、専門家的な市民組織の育成や多様な市民と行政の連携構築など、まちづくりの視点を含めた枠組に修正することが必要と考える。

【補注】

- (1) 例えば茨城県桜川市真壁地区や福島県喜多市では、登録文化財制度を活用した歴史的環境保全型のまちづくりが行政主導で展開されている。
- (2) 2012年4月20日に報道発表された文化審議会の答申を参照した。
- (3) 例えば参考文献3)4)など多数。
- (4) 主観的な視点からまちづくり経緯を整理した参考文献13)と客観的な視点から整理した参考文献12)14)を用いることで、情報を網羅的に把握した。不足する情報についてはヒアリングを行い、事実関係を整理している。

- (5) 2012年4月に改組し、現在は文化観光課となっている。
- (6) 登録事業の対象範囲は神楽坂1~6丁目、下宮町、揚場町、津久戸町、筑土八幡町、白銀町、赤城元町、矢来町、横寺町、笹岡町、細工町、北町、岩戸町、袋町、若宮町、市谷船岡町で、2年目は市ヶ谷方面に広げられた。
- (7) 住民提案型地区計画の策定には地権者の2/3の同意が必要である。神楽坂4丁目ではこれを実現したが、神楽坂3丁目は地上げが進んでいて実現が困難だったため、地権者の同意を必要としない行政主導型へと移行した。
- (8) 粋まちはこれを「動的都市保全」と称し、活動の理念としている。
- (9) 2009年の粋まち主催の神楽坂・粋な住まいと建築塾は「神楽坂の歴史文化的資産を失わぬために」がテーマで、初回は後藤治教授(工学院大学)の「神楽坂の文化的景観の保全活用と文化資産の登録制度について」だった。
- (10) この制度は、行政だけでは解決困難な地域課題を、市民組織などと協力しながら効果的に解決することを目的に、2006年度から実施されている。
- (11) 新宿区は年に数棟のペースで歴史的建造物の調査を行っていたが、事業開始前までに文化財として登録されていたのは、僅か3棟であった。
- (12) 当初は半年度契約だったが、2010年度の実績が評価されて延長された。
- (13) 出来高は調査・登録答申・修繕計画の実績で評価される。1年目は修繕、2年目は登録答申の実績がなく、予算は100万円ほどが未消化となった。
- (14) 神楽坂に居を構える建築事務所が、自身の所有する建造物を独自に調査した。調査費用は登録事業から捻出されている。
- (15) 例えば、宮城道雄記念館・検校の間は東日本大震災の影響を受けて雨漏りするようになったが、所有者からの相談を受けた粋まちが職人を紹介し、修繕された。このような繋がりは登録事業以前にも見られなかった。
- (16) Y氏は神楽坂出身で粋まちの事務局長を務める。地域との繋がりが強いことから、渉外活動の全てを担った。W氏は神楽坂での勤務経験もある建築家で登録文化財調査の経験が豊富だったことから、調査の大部分を担当した。
- (17) 分析は経緯の観察とヒアリングで得た情報に基づく。主体の関与については、「◎」を決定権を持ち他主体の関与を促す行為、「○」を活動内容を直接的に担う行為、「△」を前二つの行為を補助する行為、「▲」を前三つの行為を受け入れる行為と設定し、それぞれの主体の関与を評価した。
- (18) 例えば、商業施設Kの所有者は直接交渉していた粋まち事務局ではなく、新宿区に登録申請の断りを申し入れている。

【参考文献】

- 1) 亀井伸雄(1997)「文化財建造物の登録の実務と保護措置について」月刊文化財 No.402, pp.20-26、文化庁
- 2) 日本建築学会関東支部歴史意匠専門研究委員会(2006)「10年経った登録文化財：文化継承のために建築学会の果たすべき役割」『討論』日本語、http://news-sv.aij.or.jp/kcaij/s5/sympo_06.pdf、2012/4/18
- 3) 八木真爾・角幸博(2005)「登録有形文化財(建造物)群馬県庁本庁舎の活用策定の経緯と建物調査概要」日本建築学会技術報告集 No.22, pp.507-512
- 4) 角幸博・八木真爾(2005)「登録有形文化財(建造物)群馬県庁本庁舎の改修方法と改修工事概要」日本建築学会技術報告集 No.22, pp.513-518
- 5) 西和彦(1998)「文化財の登録手続き」月刊文化財 No.422, pp.48-50、文化庁
- 6) 大石俊輔・内海麻利(2006)「大和市の自治・協働の仕組みにおける市民と行政の役割に関する研究-施策の成立背景とその内容に着目して-」第41回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.325-330
- 7) 岡方樹子・真野洋介・佐藤滋(2003)「千葉県市川市の行政発意事業における市民と行政のパートナーシップ形態に関する研究-3つの指標を用いた分析と類型を通じて-」第38回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.349-354
- 8) 高橋昭子・梶浦恒男(2000)「住民発意型建築協定に対する行政支援及びコンサルタント派遣制度について(大阪府・京都府および兵庫県を対象として)-住宅地における住民発意型建築協定に関する研究その2-」日本建築学会計画系論文集 No.538, pp.157-164
- 9) 松井大輔・岡崎篤行(2007)「目標都市像を踏まえた景観形成における合意形成過程に関する研究-函館市における基盤遵守建物による高さ問題を事例として-」第42回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.79-84
- 10) 中須啓介・野澤千絵(2008)「神楽坂地区における地区計画に基づく立て替えによる路地空間の変化分析」日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1, pp.63-64
- 11) 友常由貴子・新治良子・南泰裕(2009)「東京都心における路地的空間の研究その1,2」日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1, pp.637-640
- 12) 矢原有理(2009)「神楽坂における地域主導による保全まちづくりの展開-地区の変容が組織体制に及ぼした影響に着目して-」東京大学修士論文
- 13) 神楽坂キーワード第2集制作委員会(2010)「神楽坂キーワード第2集-粋なまちづくり過去・現在・未来-」pp.14-33
- 14) 山下馨(2012)「東京都心の路地のまちから未来に向けて-粋なまち・神楽坂のまちづくり活動と今後の展望-」季刊まちづくり 33, pp.45-53、学芸出版社
- 15) 新宿歴史博物館(2010)「新修新宿区町名誌-地名の由来と変遷-」p.33
- 16) 新宿区地域文化部地域整備課管理係(2009)「平成21年度新宿区協働事業提案審査報告書」p.16、日本語、<http://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000057901.pdf>、2012/04/20