

論文

観光まちづくりに主体的に取り組む住民と行政のコンフリクト

—丹波篠山市における景観訴訟に着目して—

Conflict between residents who are proactively involved in tourism-based community development and the government

太田均*
OTA Hitoshi

The purpose of this study is to organize previous studies on landscape interests and conflicts in tourism-based community development, and highlighted new issues in advanced tourism-based community development through the study of a landscape lawsuit in Tamba-sasayama City that occurred in 2019. Namely, the resolution of conflicts between local residents and municipalities. Based on the premise that residents take the initiative in tourism-based community development, the way of cooperation with local governments, the position and role of government, and the sharing of visions are the keys to smooth implementation of what. The more advanced the initiative, the more carefully we need to work with local governments.

キーワード：景観利益 (landscape interests)、コンフリクト (conflict)、まちづくり (regional development)、行政訴訟 (administrative litigation)

1. はじめに

観光が地域にもたらす影響については、経済のみならず社会や環境といった様々な次元に及び、正負両面あることは、海外研究からも示されている (Andereck&Jurowski 2006) (Jurowski 2011)。観光まちづくりの推進においては、従来は「観光マネジメント」が議論されることが多かった。しかし、さまざまな目的や価値観、考え方を持つ関係者を受け入れる場合、観光マネジメントの目的に全ての関係者が合意することは難しく、目的の調整そのものが最初に必要になる。目的を共有するためのプロセス、すなわち関係者間での合意形成やルール・規律の調整も重要であり、このような参加の合意の問題は、近年、ガバナンスとして様々な分野で議論されてきた。森重他 (2018, p.29) は、「観光分野においても、関係者間での合意形成やルール・規律の調整など、ガバナンスの概念を取り入れることで、問題解決をめざす意義が出てくる」と指摘している。

観光ガバナンス (tourism governance) を明確に定義している論文は世界的に少ない。そのうえで、森重他 (2018, p.34) は観光ガバナンスを「不確実性の高い移動を伴う来訪者も含めた、観光にかかわる多様な関係者の意思決定や合意形成を促すとともに、その活動を規律・調整するためのしくみやプロセスとその考え方」と捉えている。また、海外研究では、Zahra (2011) は、「観光ガバナンスによってコミュニティや地方自治体、企業などの関係者を 1 つのまとまりや枠組みとして捉える観光ガバナンスの利点が強調されてもよいのではないか」と指摘している。

一方、近年に観光客数が V 字回復した熱海市のまちづくりに実際に携わった、民間の市来 (2018, P.167) は、「街を変えるためには、合意形成よりも、見て、感じてから変わってもらふこと」と述べている。事前にすべての方の合意形成をしてから始めるのでは、何も変えられないと指摘している (市来 2018, P.159)。市来のまちづくり論に立脚すると、観光まちづくりを成功に導くためには、取り組みの主体者は、ビジョンや方向性を合意形成の場に提起する前に、いかに、合意調整が可能な活動や慣行を行っているか、また、来訪を促しうるかつ地域住民が誇りを持てる観光の価値をいかに付けているかが重要になる。合意とは一般的には当事者間の意思表示の合致であるが、単に賛成者が増え反対者が無くなる、あるいは共通するひとつの意志が決定されるなどにとどまらない、価値観の多様化の中での、ある種の条件が整った状態と考えられる。この状態とは、観光まちづくり事

*大阪観光大学観光学部/観光学

業の種類や特性によって異なり、合意形成の参加者の範囲、合意形成のための議論、および合意形成手続きやその過程によっても異なるものである。しかしながら、観光まちづくりを持続的に展開している地域は、事業が進む経過の中で、住民や関係者は、当初は混沌とした問題から多くの反論や疑問を抱えながらも、意識の中で自らの将来の生活と関連づけたうえで是認できるような条件・価値観が整った状態ではないかと思われる。

観光まちづくりの円滑な推進については、地域住民を含む関係者間の理解と合意は不可欠である。その解決のための組織やガバナンスの必要性さらに観光公害の防止という視点での取り組みの重要性はすでに観光研究が進んでいる(越智, 2021, p.24)。しかしながら、観光まちづくりの実践で起こっている根本的なステークホルダー間のコンフリクト(対立、せめぎ合い)の分析と解決については、観光学研究においてあまり触れられていない。なぜコンフリクトが起こるのか、コンフリクトの妥協・解消による合意形成のための必要要素は何なのか、合意形成を図るうえでの基本構成を検討するにあたり必要な分析が希薄である。つまり、観光まちづくりに地域で取り組む目的と地域の価値の共通認識に基づく合意形成の構造の理論化や分析については進んでいない。

そこで本稿では、その一步として、観光まちづくりに関するコンフリクトに着目し、訴訟にまで発展した近年の景観訴訟事例に焦点をあて、観光まちづくりの新たな課題を浮き彫りにする。

2. 景観をめぐる訴訟に発展したコンフリクト

日本における景観法は、平成 16 年(2004)に制定された¹。景観法の基本理念の趣旨は、良好な環境は、①国民共通の資産であること、②地域の自然、歴史、文化等と人々との生活、経済活動等との調和により形成されるものであること、③地域の固有の特性と密接に関連するものであること、④地域の活性化に資するよう関係者が一体的に取り組まなければならないこと、⑤現にある良好な環境を保全するのみならず新たに良好な景観を創出することを含むものであること、と定められている。景観法は、国土交通省、農林水産省および環境省の共管で、国、地方公共団体、事業者、住民それぞれについて、理念に沿った責務を明確化している。このうち、事業者については、土地の利用等の事業活動に関し、良好な景観の形成に自ら努めるとともに、国または地方公共団体が実施する施策に協力しなければならないとしている。住民についても、良好な景観の形成に積極的役割を果たすよう努めるとともに、国または地方公共団体の実施する施策に協力しなければならないとしている(宇随, 2024)。

次に、景観法の主な施策メニューのうち景観計画と景観地区に触れておく。景観計画は、景観行政を行うための根幹となる制度である。景観計画に定める事項は、①景観計画区域、②良好な景観の形成に関する方針、③良好な景観の形成のための行為の制限に関する基準、④景観重要建造物等の指定の方針、⑤屋外広告物に関する制限、⑥景観重要公共施設の整備に関する事項、⑦景観農業振興地域整備計画に関する基本的な事項、⑧自然公園に関する許可の基準等々である。景観計画を策定することにより、条例の制定を要することなく、直接、建築物の建築や工作物の建設等に対して届け出義務を課し、必要な場合には勧告することができる。また、この届出・勧告制による緩やかな規制・誘導に加えて、建築物・工作物の色彩やデザインなどの形態意匠に関する制限については、条例を制定することにより、変更命令を出すことも可能とする一方で、高さ等については、変更命令をすることはできないとしている。一方、景観地区は、景観計画が届出・勧告による緩やかな規制誘導を行いたい場合に活用されるのに対し、より積極的に良好な景観形成を誘導したい場合に、都市計画区域または準都市計画区域内の土地の区域について、市町村が都市計画として決定する。景観地区内において、建築物等の形態や色彩その他の意匠といった裁量性がもとめられる事柄について景観認定制度を導入し、数字でわかる事柄(建築物の高さや壁面の位置、敷地面積の最低限度)については建築確認で担保する。景観地区内の建築物の形態意匠制限に違反した場合は工事の停止、是正命令に違反した場合は懲役または罰金などの罰則がある。

景観利益に関する住民側勝訴の判例は非常に少ない。研究対象としては、国立マンション訴訟と軀の浦訴訟が何度か取り上げられている(角松, 2015, p.23 他)。

¹ 昭和 43 年(1968)9 月に、「倉敷市伝統美観保存条例」が景観条例として日本で初めて制定されて以来、35 年余を経て法制度が成立した。

国立マンション訴訟は、東京都国立市にあるまちづくりのシンボリック存在の「大学通り」沿いに高さ 44m のマンションの建築について、本件建物の近隣地域に学校を設置し、居住し、通学し、または大学通りの景観等に関心を有する原告らが不動産会社を被告として、景観法が施行される以前の 2000 年に訴訟を提起した。原告らは、本件建物は違法建築物であり、日照及び景観について受忍すべき限度を超える被害を被っていると主張した。高さ 20m を超える部分の撤去と、不法行為に基づく損害賠償を求めたが、上告審でいずれも棄却された。また、東京都多摩西部建築指導事務所等を被告として、高さ 20m を超える部分の建築禁止命令あるいは除却命令（建築基準法 9 条）の義務付け等を請求する行政訴訟も提起したが、これも棄却された。これら訴訟のいずれの第一審判決も請求を認容して、社会的にも大きな注目を浴びたが、最終的にはすべての訴訟が原告の敗訴で確定した。しかし、第一審判決の中で登場した「景観利益」概念が、学問的・社会的議論を活性化させた（角松, 2015, pp.23-24）。

鞆の浦訴訟²は、観光地としても知られている広島県福山市の鞆の浦に関する訴訟である。港町の鞆の浦は、景勝地として有名であり、雁木、常夜灯、船番所、梵場、波止という近世港湾施設群の 5 つの要素を全て残している日本国内唯一の港である。また、多数の歴史的文化財も有している。本件訴訟は、名勝地で知られる湾の埋立て工事に関し、地域住民が広島県等を被告として、埋立てにより原告らの慣習排水権、景観の恵沢を享受する権利等が侵害される旨を主張して、公有水面埋立法に基づく免許処分の差し止め等を求めたものである。広島県および福山市は、交通渋滞の解消と駐車場などの用地の創出を目的として架橋埋立事業を計画し、2007 年、広島県知事に対して、公有水面埋立法に基づく埋立免許を出願した。同構想では、鞆地区の多数の住民が賛成する一方で、根強い反対運動も存在した。埋め立てによって、梵場の少なくとも 20% が失われることに加えて、架橋により視界が遮られ、鞆港の景観が大きく様変わりする。架橋・埋立反対派は、代替案として、山側トンネル案を提唱していた。免許の出願が確実になった段階で、反対派住民を主体とする原告らは、広島県を被告として埋立免許の差し止め訴訟を提起した仮の救済としての仮の差し止めを申し立てたが、広島地裁は却下した。ただし、その際、景観利益を主張する原告らの多くに申立人適格が認められた。その後、広島県知事は、埋立てについて免許できると判断して国土交通省に許可（公有水面埋立法 47 条 1 項）を申請したが、予想に反して認可がなされないまま結審した。一審判決は、原告らのうち「鞆町内に居住する者」に原告適格および重大な損害を認め、差し訴訟を適法とした。そのうえで、行政による調査・検討の不足等を指摘し、知事が本件埋立て免許を行うことは裁量権の範囲を超える（行政訴訟法 37 条 5 項）として、原告らの請求を認容した（角松, 2015, p.24）。

これは、2005 年の行政事件訴訟法改正後³、公共事業において、事前差し止めを認めた初めての判決である。本判決内容の評価については、観光にも関連するため、世界遺産訴訟弁護士団の事務局長である日置雅晴弁護士の「支援する会」での報告要旨を以下に引用する。

判決は、鞆の浦の歴史的・文化的景観の価値を認め、その公益を認めた上で、さらに鞆町内に居住するものは個人としても景観利益を日常的に享受しているとして、法律上保護に値する利益を有していると認定した。（中略）公共事業による自然や歴史的景観の破壊が問題になる中で、政権交代によりこれまでの公共事業のあり方が見直されようとしているタイミングで下された本件判決は、開発優先の行政の姿勢に

² 原告側は、この訴訟は単なる事業反対運動ではなく、鞆のまちの生活を守り、その生活と一体となった歴史と景観を守り、結果として世界遺産登録を目指すまちづくり運動の一環であるという意図を込めて、「鞆の世界遺産登録を実現する生活・歴史・景観保全訴訟」（「世界遺産訴訟」）と名付けた。

³ 2004 年 6 月 9 日に行政事件訴訟法（以下「改正法」という）の一部を改正する法律が公布され、2005 年 5 月 1 日から施行された。改正法の概要は、次のとおりである（首相官邸ホームページの「行政事件訴訟法の一部を改正する法律について（概要）」から引用）。①救済の範囲の拡大（ア取消訴訟の原告適格の拡大、イ義務付け訴訟の法定、ウ差し止めの法定、エ確認訴訟を当事者訴訟の一類型として明示）②審理の充実・促進③行政訴訟をより利用しやすく、分かりやすくするための仕組み（ア抗告訴訟の被告適格の簡明化、イ抗告訴訟の管轄裁判所の拡大、ウ出訴期間の延長、エ出訴期間等の情報提供制度の新設）④（ア執行停止の要件の緩和、イ仮の義務付け・仮の差し止めの制度の新設）。特に、執行停止の要件の緩和や、取消訴訟の原告適格の拡大は、弁護側の実務への影響が大きいと考えられた。

対する司法的統制の可能性を拡大する画期的な判決である。

上記の 2 つの判例は、景観利益の保護を認めたものであるが、景観利益という争点についての行政訴訟において、原告適格が認められることは難しくなっている。また、景観利益を肯定的にとらえ、さらに景観利益の違法な侵害まで認めたものは、2023 年までの間に、鞆の浦訴訟の 1 件のみである (宇随,2024,p.41)。臼井 (2010) は、鞆の浦訴訟において景観利益の違法な侵害を認めたことについて、世界遺産級といわれる鞆の浦の歴史的・文化的な価値の高さを挙げ、「重大な損害」のハードルが低くないとの見解にたっている。

3. 観光に係るコンフリクトの先行研究

第 1 章のとおり、日本における観光まちづくりに係るコンフリクトに関しては、研究があまりなされていない。四本 (2014,p.72) は、コンフリクトの理論化や分析がほとんどなされてこなかったと、以下のとおり述べている。

観光まちづくりではその成功例から抽出した理想的と思われるモデルが構築するあまり、その理論化や分析はほとんどなされてこなかったといえよう。これは、観光まちづくりが国の政策として推進されていることに一因がある。(中略) 観光まちづくりはどの地域にも適用できるようにモデル化が必要とされ、やっかいな権力・コンフリクトの視点が抜け落ちていたのである。

四本 (2014,p.79) は、モデル構築が先行し、観光まちづくりが地域を均質化した実態として捉えることによる住民の多様性やコンフリクトの矮小化を問題視している。観光まちづくりにより不利益をこうむる地域の人々や観光まちづくりにあまり賛成で無い人々の存在を含めた研究の必要性を指摘している。

その中で、観光まちづくりの先進事例である由布院についてのコンフリクトの研究は、例外的といえる。まず、米田 (2011, pp.270-271) は、由布院のコンフリクトについて、市町村合併による住民自治の変容の研究から 3 つのコンフリクトを示している。1 つ目は、地権者の利益と町全体の利益の対立、2 つ目は、観光関係者と一般住民の対立、3 つ目は、町全体を司る町役場と観光地由布院地区に限定される観光協会・旅館組合の対立である。須藤 (2008, pp.75-84) は、さらに研究を深め、由布院の住民間の観光地化をめぐる葛藤を、解釈フレームを使って 4 つに分類している。由布院の観光まちづくりに対する住民のコンフリクトを含む反応が明らかにされており、観光を評価するもの以外の 3 つのフレームで示されている。「外部からの資本がまちの景観や人間関係を壊している」と考えるもの、「観光化のおかげで暮らしにくくなった」と考えるもの、そして「(地域外の観光業者ばかりでなく) 地域内の観光業者、関係者も住民の対立を作り出してきた」と考えるものの 3 つである。上記の最後のフレーム「(地域外の観光業者ばかりでなく) 地域内の観光業者、関係者も住民の対立を作り出してきた」については、成立要因を 3 つ示している。①文化的対立 (市民主義対伝統主義、都市的対農村的)、②社会的ネットワーク (地縁・血縁対市民主義的ネットワーク)、③経済対立 (観光による利益有り対観光による利益無し)、である。上記の研究はそれぞれ、分析の対象がほぼ限定されており、行政と観光協会・旅館組合または地域住民に焦点を絞った研究である。

また、神田 (2012,p.21) は、観光地におけるコンフリクトの発生理由として以下の 2 つを挙げている。一つは、観光地が矛盾した空間であり、例えば、空間の均質化をもたらす観光開発と差異化を維持する自然保護の間でのコンフリクトが発生する。もう一つの理由は、観光が日常生活世界から他所への移動をとまなう実践であることから、観光客 (ゲスト) と観光地の住民 (ホスト) との間で発生しやすいことである。そして、神田 (2012) は、観光地のイメージに注目し、与論島の事例研究から、マス・ツーリズムの時代のコンフリクトの諸相を確認すると同時に、それが現代の観光においていかに融和しているのかを検討している。その結果、マス・ツーリズムからオルタナティブ・ツーリズムへの転換が図られているものの、観光の空間が孕むコンフリクトは、消滅するのではなく、潜在化するあるいは新しいものが生み出されると述べている。

そして、韓 (2018,p.37) は、滋賀県高島市新旭町針江集落の事例研究において、来訪者の案内を担う組織として設立した地域の有志により構成された生水の郷委員会と地域住民のコンフリクトを分析している。生水の郷委

員会の活動を経済的利益追求や名誉欲によるものと捉えられており、関係改善、コンフリクトの緩和のための取組みに言及している。韓（2016,p.102）は、由布院の事例も分析しており、コンフリクトの研究において、観光まちづくりを理解するためには、人々の観光まちづくりに関する多声的状況と実践の詳細な記述の分析に基づいた、軋轢や葛藤、そして対立のダイナミズムの考察が必要であると述べている。また同時に、葛藤や対立のなかにおいても人々が観光まちづくりに内在する可能性を積極的に見出そうとしていることに触れ、観光まちづくり論が孕んでいる課題の克服に繋がることを指摘している。

上記の研究を整理すると、観光まちづくりにおけるコンフリクトについては、外部と内部または観光の関心者と無関心者、あるいは考え方の違う住民間で起こっている。また、市町村合併等の緊急事態において、考え方の相違から招いている。由布院が、今もなお、観光まちづくりの先進事例として多く取り上げられていることから、観光まちづくりの可能性を見出すにあたり、コンフリクトの分析が重要であることがうかがえる。

4. 丹波篠山市における観光まちづくりに係る景観訴訟

令和元年（2019）に、丹波篠山市において、予定されているホテル建設めぐり住民が市を相手取り、条例に基づく開発許可の差止訴訟をおこした。景観利益等が争点となる本裁判は、地域住民が積極的に観光まちづくりに取り組むにあたっての訴訟であり、観光まちづくりの新たな課題を抽出している。本章では、本訴訟と同市の観光まちづくりの取組みに着目して、現況と問題点を整理する。

(1) 丹波篠山市の概要

丹波篠山市は、兵庫県の中東部に位置し、人口は 42,620 人（平成 28 年 12 月末現在）、総面積は 377.59 平方メートルである。東は京都府、西と北は丹波市・加東市、南は大阪府と三田市などに隣接している。舞鶴若狭自動車道の開通や JR 福知山線の複線化によって、関西経済圏の大阪・神戸からの時間距離が大幅に短縮され、1 時間圏域となっている。市の基幹産業は農業である。主な特産物には、丹波篠山黒豆（黒枝豆）や丹波篠山山の芋、丹波栗、丹波松茸、丹波茶、丹波焼、丹波木綿などがある。全国的に知られる「デカンショ節」のふるさとでもあり、8 月には「デカンショ祭」が盛大に行われる。他にも、「陶器まつり」や「味覚まつり」などのさまざまなイベントが年間を通じて行われる。

(2) 丹波篠山市の観光動向と観光まちづくり戦略

丹波篠山観光まちづくり戦略でまとめられている市の観光動向によると、まず、丹波篠山市内の観光地の特色としては、城下町地区が、伝統的建造物群保存地区の町なみ、グルメやお土産などの観光資源が多く、観光客数が市内で一番多い地域である。今田地区は、丹波焼といった観光資源をはじめ、温泉施設や美術館などの文化芸術施設への観光を目的とした観光客が多い。福住地区は、伝統的建造物群保存地区のまちなみが人気で、京都に近いことから東の玄関口として京都からの観光客が多く、まち歩きやハイキングが楽しめる。その他の地域では、古民家を活用した宿泊施設や古民家や廃校を活用したレストランなどが増えている。また、令和元年（2019）5 月 1 日、改元と同時に市名変更を行い、「篠山市」から「丹波篠山市」になったことに加え、「日本遺産」認定、「ユネスコ創造都市ネットワーク⁴」加盟など、丹波篠山市の貴重な財産を活かした取り組みにより、国内外から

⁴ ユネスコ（国際連合教育科学文化機関）は、文化の多様性を保持するとともに、世界各地の文化産業が潜在的に有している可能性を都市間の戦略的連携により最大限に発揮させるための枠組みとして、2004 年より「創造都市ネットワーク」事業を開始し、7 つの分野で創造都市を認定し、相互の交流を推し進めている。日本では、神戸市（デザイン）、名古屋市（デザイン）、金沢市（工芸）、札幌市（メディアアート）、鶴岡市（食文化）、浜松市（音楽）、丹波篠山市（工芸）、山形市（映画）、旭川市（デザイン）、臼杵市（食文化）、岡山市（文学）の 11 都市が認定を受けている。

文化庁では、文化芸術の持つ創造性を地域振興、観光・産業振興等に領域横断的に活用し、地域課題の解決に取り組む地方自治体を「文化芸術創造都市」と位置づけ、文化庁長官表彰の文化芸術創造都市部門（2007 年度～）、創造都市推進事業（2009 年度～）、創造都市モデル事業（2010～2012 年度）などによる創造都市への取り組み支援を行っているほか、文化芸術創造都市推進事業においては、創造都市ネットワーク日本（CCNJ）を通じた国内の文化芸術創造都市間のネットワーク強化をはじめ、政策研究や意見交換などの取組を支援している。

の観光客は増加すると予想されている。

丹波篠山市が 2019 年度に策定した「丹波篠山観光まちづくり戦略」（計画期間：2020～2024 年度）によると、本戦略は、「篠山市観光まちづくりビジョン（2008 年 3 月策定）」や「篠山市観光まちづくり戦略（2009 年 3 月策定）」の基本理念や目標、指針を踏まえて、総合計画・総合戦略と整合しながら進めるとしている。また、観光分野だけでなく、観光と関連する「丹波篠山農都創造計画」「丹波篠山環境基本計画」「丹波篠山森づくり構想」と併せて、これらを「農都創造部・観光交流部の事業基本方針」として一体的に進めるとしている。目指す将来像として「地域が潤うまち 丹波篠山」を掲げ、「2030 宿泊者数倍増」の目標達成のためのシンボルプロジェクトとして、以下の 4 つ掲げている。①まちづくりのエンジンプロジェクト、②丹波篠山時間の創造プロジェクト、③インバウンド対策プロジェクト、④市民ワンチームプロジェクト（効果的な情報発信）である。①では、農都創造部と観光交流部の果たすべき役割を「まちづくりのエンジン」とし、連携によって、丹波篠山ならではの特色ある産品やサービスなどの価値を高める（また、あらたに生み出す）としている。軸となる施策として、農（食）との連携による観光振興、環境（エコ）を活かした観光振興、地域が潤う観光ブランド戦略の展開を掲げている。また、②では、丹波篠山が持つ観光資源や体験、宿泊施設などを癒しの場と位置付け、それぞれの場で、ゆっくりと楽しみながら過ごす時間「丹波篠山時間」の延長につながる観光施策を展開するとしている。軸となる施策として、観光資源をつなぐことによる滞在時間の延長、丹波篠山ならではの体験による滞在時間の延長、宿泊施設の魅力アップによる滞在時間の延長を掲げている。特に宿泊施設の魅力アップに着目すると、美味しい料理を食べ、ゆっくりと時間を過ごせる魅力ある宿泊施設に泊まることを挙げている。2018 年度から、「宿泊施設魅力アップ事業」を実施しており、施設の新築や改修、備品の導入などの支援を行い、施設そのものの魅力を高める補助金制度を導入している。

また、観光振興施策の 4 つの柱として、くらしの豊かさを継承し市民が楽しめるまち（地域力）、ローカルの魅力をグローバルに発信するまち（発信力）、毎にち観光客がゆったりと時間を過ごせるまち（おもてなし）、めざすはふるさと日本一世界のまち（ブランド力）、を掲げ、それぞれの頭文字をとった「くろまめ」宣言を打ち出している。地域力においては、市民や市民団体との協同と参画を示している。但し、市内には一般社団法人ノオトや株式会社 NOTE 等の活動組織が存在するが、具体的な団体名を出した連携案は示されていない。おもてなしについては、上記の宿泊施設魅力アップ事業の実施が示されているが、宿泊施設の外部からの誘致については、触れられていない。本観光戦略は、2019 年度に策定されており、ホテル誘致による景観訴訟が起こった時点では、丹波篠山市における観光まちづくり戦略や観光振興計画等の観光ビジョンは存在していなかったことになる。

（3）一社）ノオトによる先進的観光まちづくり

丹波篠山市の観光まちづくりは、民間組織として、一般社団法人ノオト（以下、ノオト）および株式会社 NOTE（以下、NOTE）が牽引している。ノオトは、2009 年に設立された。空き家活用や古民家活用による事業に取り組み、集落丸山⁵のプロジェクトや城下町内の町家活用等を手掛けていった。2011 年には、神戸市で開催された「創造都市ネットワーク会議」にて、「創造農村⁶」および「モデル事業計画案」の資料を提出し、「創造農村篠山モデル」を提唱した。また、NIPPONIA 事業の取り組みについて、2016 年から NOTE を設立し、公益性の高い

⁵ 丸山集落は、2008 年時点では 12 戸のうち 7 戸が空き家になっており、集落内の高齢化率も高い、いわゆる「限界集落」を超えて、集落の維持が極めて厳しい「消滅集落」ともいえる場所であった。そのような集落で、空き家になっていた 3 棟の古民家を改修し、2009 年に集落住民が自分たちの手で運営する一棟貸しの宿「集落丸山」の運営が開始された。その当時、農村にある一棟貸しの宿は珍しかったが、「集落丸山」では初年度から黒字を達成している。「集落丸山」は NIPPONIA の理念の原点ともいえる取り組みである。

⁶ 創造都市ネットワーク日本（CCNJ）のホームページでは、以下のように説明している。

創造農村とは、コミュニティが持つ豊かな創造活動に基いて、文化と産業における創造性に富み、同時に地域に根ざした革新的で柔軟な経済システムを備え、ローカルな地域社会や、あるいはグローバルな環境問題の課題に対して、創造的問題解決を行えるような『創造の場』に富んだ地域です。2011 年 1 月に一般社団法人ノオトにより提唱され、その取組は創造都市と共に日本全国の農村部において多彩な広がりを見せています。

取り組みについてはノオトが担い、収益性の高い取り組みについては NOTE が担うことになった。このように公益性と収益性を 2 社に分けて、歴史的建築物の活用を起点に、その土地の価値や歴史文化資産を尊重したエリアマネジメントと持続可能なビジネスに取り組んでいき、丹波篠山市から兵庫県そして全国へと活動を広げていった。ノオトは、共益事業である調査研究や政策提言および制度設計を担っている。NOTE は、エリア開発事業の企画・計画策定、事業体組成、資金調達などをゼロから事業を立ち上げて継続的な運営にコミットする役割を担う。NIPPONIA は、ノオトの前理事長である金野幸雄氏の思想を中心に、「日本の歴史的建築物の価値最大化と活用と収益化を通じて次世代に継承する」ことを目的として、エリアマネジメントと持続可能なビジネスに取り組む事業である。

NOTE の代表取締役である藤原岳史氏はノオトの理事を経て 2016 年から現職に就任している。NIPPONIA の理念は、「なつかしくて、あたらしい、日本の暮らしをつくる」である。歴史的建築物の活用を起点に、その土地の歴史文化資産を尊重したエリアマネジメントと持続可能なビジネスを実践するとしている。藤原 (2022, pp.50-53) は、NIPPONIA の理念について、「なつかしい」とは、日本の地域に根ざした暮らしや文化のことを指すとしている。地域の豊かな暮らしをいかにして次世代につなげていくかということであると説明している。「あたらしい」とは、いまの時代に合った事業や産業としてまちづくりを成り立たせ、それを継続していくための仕組みをつくることとしている。これまでのまちづくり活動の多くは、行政主導かボランティアベースであり、収益事業として持続可能なものとは言い難いとして、資金不足やプロ意識の欠如などから事業自体が洗練されていないと指摘している。100 年先まで見据えて、地域の豊かな暮らしを持続させることを目指す視点が NIPPONIA の大事なポイントとしている。また、NIPPONIA 事業の事業概要として以下のとおり説明している。すなわち、使われなくなった古民家や歴史的な建物を活用することとし、対象地域で最初に宿泊施設を開発するが、第 2,3 期開発では、客室のほかに、地域を楽しんでもらうための飲食店、雑貨店、工房など、その地域に必要な要素を増やし、地域一帯のデザインと開発を行う。NIPPONIA 事業は、丹波篠山市内の 4 地域を含め、全国 31 地域（2024 年 12 月現在）で展開されている。

竹谷 (2023, p.49) は、創造農村に関連したノオトおよび NOTE と丹波篠山市の主なできごとを表-1 のとおり整理している。

表-1 ノオト・NOTE の取り組みと丹波篠山市の主なできごと（出典：竹谷, 2023, p.49）

2004 年	篠山重要伝統的建造物群保存地区（城下町）選定
2008 年	文化庁長官表彰【文化芸術創造都市部門】受賞
2009 年	丹波篠山築城 400 年祭・一般社団法人ノオト設立 古民家の宿 集落丸山 開業
2010 年	文化庁 文化芸術創造都市モデル事業採択
2011 年	歴史文化基本構想策定 天空農園 開業
2012 年	第 2 回創造農村ワークショップ開催地 福住伝統的建造物群保存地区 選定
2013 年	創造都市ネットワーク（CCNJ）に加盟 篠山市創造都市推進計画策定
〃	文化庁「文化芸術創造都市推進事業」受託事業者を一般社団法人ノオトが務める（～2017）
2014 年	「創造農村 過疎をクリエイティブに生きる戦略」事例掲載
〃	関西圏国家戦略特区事業開始（のちの篠山城下町ホテル NIPPONIA 事業）
2015 年	日本遺産認定（第 1 弾）ユネスコ創造都市ネットワークに認定（クラフト & フォークアーツ部門）
〃	篠山城下町ホテル NIPPONIA 開業
2016 年	株式会社 NOTE 設立
2018 年	福住宿場町ホテル NIPPONIA 開業
2020 年	NIPPONIA 後川天空農園 開業

ノオトおよび NOTE の取り組みは、住民が主体的に取り組む観光まちづくりの先進事例として広く注目されている。特に注目されるのは、政府が推進する「歴史的資源を活用した観光まちづくり事業⁷⁾」において、ノオトが取り組む分散型開発等（図-1 参照）の展開がモデルとなっていることである。ノオトの取り組みは、2016 年の同事業における観光戦略実行推進タスクフォースで、ノオトの前理事長である金野幸雄氏によって説明された。内閣官房官民連携推進チーム発足の際、相談窓口の紹介において先進事例として、丹波篠山市・集落丸山の取り組みが紹介されており、本事業の全国展開の推進が本格的に開始された。愛媛県大洲市の一般社団法人キタ・マネジメントをはじめとして多くの地域がノオトの事業モデルを参考にした展開を行っている。本事業は令和 7（2025）年までに、全国 300 地域に拡大する目標が掲げられている⁸⁾。

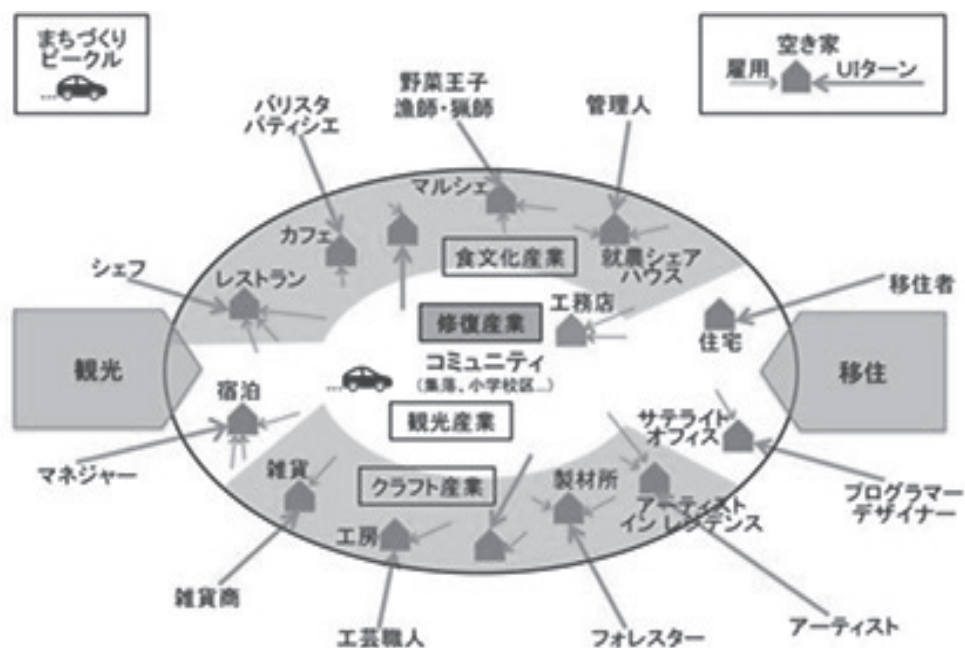


図-1 一社）ノオト（丹波篠山市）が取り組む分散型開発の概念図
（出典：2016 年 7 月 26 日 観光戦略実行推進タスクフォース資料）

⁷⁾ 内閣官房のホームページに記載されている「歴史的資源を活用した観光まちづくり」の概要は以下の通りである。

古くから住まう地域の人々と外部の様々な専門知識を持った事業者とが一体となって地域再生に取り組み、そうした中で、観光による交流人口の拡大を通じて、耕作放棄地が解消されるなど限界集落が一変する姿、地域の空き家や商店街の空き店舗が改修・活用されて、本来のまちなみを取り戻した姿、さらには、新たな雇用が生まれ、UI ターンの若者が増加したり出生率が大幅に向上するなど、まちやむらに人が戻り活気がよみがえってきたという姿の中に、今後の観光・地域振興の鍵があります。政府では、以上のような課題認識から、2016 年 9 月に「歴史的資源を活用した観光まちづくりタスクフォース」を立ち上げ、古民家等の歴史的資源を各地域で観光資源として再生・活用する民間有識者の方々からヒアリングを行い、それらを踏まえて中間とりまとめを行いました。その中間とりまとめを踏まえ、意欲ある地域の相談を受け付ける連携推進チームを設置するとともに、相談への対応と解決策を協議する専門家会議を開催しました。連携推進チームでは、（１）まちづくり組織の組成、（２）まちづくり計画の策定、（３）物件活用に向けた所有者との調整・交渉、（４）物件活用事業者の募集とマッチング、（５）物件の改修、（６）事業の運営について等様々な地域の取組について相談を受け付けます。相談に対しては、連携推進チームと専門家会議が官民一体となって支援し、オーダーメイドで対応することにより、地域の特色を活かしつつ取組を実現化し、地域を再生・活性化することを目指します。

本事業は、金融・公的支援と規制・制度改革に取り組むため、政府も、内閣府と観光庁の他、金融庁、文化庁、農林水産省、国土交通省、消防庁、厚生労働省が連携している。

⁸⁾ 観光庁によると、2020 年までに 200 地域での取り組みを達成している。

ノオトおよび NOTE と丹波篠山市の連携においては、2020 年度の観光庁「誘客多角化等のための魅力的な滞在コンテンツ造成」実証事業を「明日の丹波篠山観光ビジョン会議」（丹波篠山市、丹波篠山市商工会、株式会社アクト篠山、丹波篠山観光協会、一般社団法人ウイズささやま、株式会社 NOTE、一般社団法人ノオト）を組織して受託している。2021 年度より、Masse 丹波篠山（丹波篠山市商工会、株式会社アクト篠山、丹波篠山観光協会、一般社団法人ウイズささやま、株式会社 NOTE、一般社団法人ノオト）を立ち上げて、社会実験的事業を推進している。着目すべきこととして、2021 年度からは、丹波篠山市が Masse 丹波篠山の組織外からアドバイザーとツアー支援を行う形で組織体制が整備されていることがあげられる。Masse 丹波篠山は、任意団体であり法人化していないが、前述の一般社団法人ウイズささやまや株式会社 NOTE、一般社団法人ノオト、丹波篠山観光協会、丹波篠山市商工会が横並びにまとまって組織化することで丹波篠山における観光のグランドデザインを描くことや、意志共有することを目的としており、将来的な法人化・組織化を目指している。当団体は、同市と連携しながら、市への誘客を促進するとともに関係人口及び移住の創出ならびに、同市の自然、歴史、文化資産とその背景にある農産品、建築、陶芸、商いなどの「暮らしに結びついた産業」を次世代に継承していくことを目的とし、組織横断的な活動に取り組んでいる（竹谷, 2023, p.51）。

(4) 丹波篠山市における景観訴訟

1) 訴訟における事実の概要と判決の意義

本件は、丹波篠山市の城下町地区で計画されていたホテルの行政訴訟である。原告は、ホテルの建築予定面積が市の条例で定められた「歴史環境形成区域」の制限を超えていることおよび周辺住民の良好な景観を享受する権利が侵害されていることなどを主張した。訴訟概要は、以下のとおりである。

ビジネスホテル・チェーンを営む訴外 A は、被告兵庫県丹波篠山市（Y 市）の文化財保護法に基づく重要伝統的建造物群保存地区（重伝地区）の隣接地にホテルの新築計画を進めている。近隣住民である原告 X1～X3 は、A による本件新築工事を含む開発行為等につき、Y 市まちづくり条例 10 条に基づく開発行為等の許可（本件許可）の申請がされ、Y 市長がその許可をする蓋然性があるところ、本件許可により X らの①まちづくりに参画する権利、②景観利益、X3 の③生活環境利益が侵害され、重大な損害を生ずる恐れがあるなどと主張して、行政事件訴訟法（行訴法）3 条 7 項に基づき、Y 市を被告とする本件許可の差し止め訴訟を提起した。本判決は、処分の蓋然性を肯定し、②と③に基づく原告適格をみとめたものの、重大な損害要件を否定し、訴えを却下した（TKC, 2024, p.1）

建設予定のホテルは、建築面積約 1500 平方メートル、鉄筋造り 3 階建てで、客室数は 105 室の規模である（図-2 参照）。城下町の一角に予定され国の重要伝統的建造物群保存地区に隣接しており（図-3 参照）、市の条例で原則 1000 平方メートルを超える開発は認められないが、例外の規定があり⁹、市は「地域の発展に資する」として認めた。原告側は、この点以外にも、生活環境利益の侵害、代替案の不検討、公共施設の不適切配置、著しい行政目的違反についても主張していた。また、原告側は、一般に裁判において行政の裁量権の幅はとても広く捉えられていて、この手の行政訴訟はほとんど勝ち目がないことも承知していたうえで、訴えを提起している¹⁰。

⁹篠山市の土地利用基本計画では、「立地の基準に適合しない場合は、原則、開発行為は認められない」としたうえで、「ただし、当該開発行為等が市民生活の安定、産業の発展・振興などに資するもので、周辺環境への配慮や地域住民の意向などを踏まえ、市長が丹波篠山市まちづくり審議会の意見を聴いた上で、農都篠山の美しい空間形成につながるものは、個別に判断する」と規定されている。すなわち、原告側は、「ただし書きは適用できない」とする立場に立っている。

¹⁰ 日本の行政訴訟の原則勝訴率が極端に低い点と種々の理由により実質的な審理すらなされない点等の改善について、日本司法書士会連合会は、「行政訴訟制度の見直しについて」の意見書を平成 15 年（2003）年 8 月 4 日に司法制度改革推進本部に提出している。



図-2 建設予定ホテルのイメージパース
(出典：日経クロステック 2024.11.12)



図-3 ホテルの建設予定地
(出典：日経クロステック 2024.11.14)

判決では、本件許可の違法性について、許可処分の差止は却下された。しかしながら、本判決について、TKC (2024, p.4) は、以下のように事例的意義を示している。

丹波篠山は、歴史・文化を活かしたまちづくりの成功例として高く評価され、しばしば参照されてきた。本件でX側は控訴したが、平成30年4月の本件計画の具体化以来、①まちづくり条例に基づく開発行為事前協議、②まちづくり審議会での審議・答申、③事前協議の回答書の交付、④兵庫県条例に基づく景観影響評価の手続きなどを経て、令和4年11月の開発許可に至るまで、4年半余りの手続において、行政過程で出された意見を踏まえ、当初計画は少なくとも二度、比較的大きく変更されている。それでもXらには不満は残るが、かかる手続と変更計画、さらには本件裁判にあって、豊富な訴訟資料に基づき実質的で詳細な審理を行った裁判所の姿勢は、それ自体、丹波篠山市のまちづくり条例と高い住民意識のひとつの成果とみることもできるのではないか。本判決には、少なくとも景観訴訟としての事例的意義がある。

第II章で示したとおり、行政訴訟においては、原告側に有利になりにくい。その状況下において、この判例は意義あるものと捉えられている。しかしながら、観光まちづくりという地域の価値を高めるための取り組みからすると、原告個人の景観利益ではなく、広く「公益」として捉えなければならない。次節では、その観点から問題点を示していく。

2) コンフリクトの問題点

原告の一人は、前述のノオトの設立者で前理事長の金野幸雄氏¹¹である。前節で示したとおり、「創造農村」の担い手として、NIPPONIA事業等を手掛けるなど、観光まちづくりに先進的に取り組んでおり、理念や使命を明確に持ち推進している。金野氏は、自身のSNSで下記のように述べている。長文であるが、重要な要素を含んであるため抜粋して示す。

いま、私は、丹波篠山がこれからしっかりとしたまちづくりを続けていけば、10年後にはビルバオやサンセバスチャンのように世界中の人が憧れる町になれると考えています。丹波篠山には、先人が築いてきた歴史文化とともに、美しい風景を造るために必要な行政の「法制度」と、民間による「文化観光まちづ

¹¹ ノオトを設立する前は、兵庫県職員（25年間）、篠山市副市長（2007～2011年）を務めている。2014年に施行された篠山市（現 丹波篠山市）の「土地利用基本条例」と「土地利用基本計画」について、14年間に渡ってその制度設計に関わっている。今回の景観訴訟では、自らが制度設計に取り組んだこの基本計画に定める立地基準に違反していることを強く主張している。

くり事業」が揃っているからです。左手に「良き規制」を構えておいて、右手で「良き開発」を実行する。ヨーロッパの都市では当たり前のことですが、日本の都市では稀有な例なのです。（中略）「景観を守るだけでは市民は納得しない」と市長は説明しますが、土地利用や景観の秩序を守ることと経済的発展は対立する概念ではなく、同じ方向を向いているひとつの運動なのです。日本においても、そのような時代認識を持って未来型のまちづくりを進めるべき時代が到来しています。今回の開発事業は、単に自治体の開発行政の問題ではなく、日本社会の未来に関わる重要な問題です。安易な開発許可、制度を無効化する運用を看過するわけにはいきません。ただ、こうした「まちづくりをする権利」というものは、果たして法的に認められるものなのでしょうか。

金野氏が、第Ⅲ章で示した行政訴訟における勝率の低さを覚悟しながら本訴訟を提起した意思の根底には、日本社会の未来を見据えた「まちづくりをする権利」の問題提起がある。本件は、先を見据え着実に成果を挙げている観光まちづくりの取組みのコンセプトを無視された形で予定されているホテル建築を止めるために、法的手段に訴えている。丹波篠山市では、住民が観光まちづくりに積極的に取り組み、成果を挙げている。また、自治体も重要施策として観光に取り組んでいる。本市で起きた訴訟には、被告が法から逸脱しているか、そして、原告適格があるかという問題とは別の、観光まちづくりに係る重要な問題点が潜在しているようにみえる。それは、観光まちづくりの推進者と行政との緊密な連携であり、観光まちづくりにおいて欠かせないポイントである。

5. まとめと今後の課題

本研究では、景観利益や観光まちづくりにおけるコンフリクトの先行研究を整理し、2019 年に起こった丹波篠山市における景観訴訟の研究を通じて、先進的に取り組む観光まちづくりの新たな課題を浮き彫りにした。すなわち、観光まちづくりに取り組む地域住民と自治体のコンフリクトの解消である。今までの観光まちづくりに関連したコンフリクトは、第Ⅲ章のとおり、地域内部と外部、あるいは観光に取り組むものと無関係者、および考え方が異なる観光に取り組む住民同士の間で起こっていた。また、観光まちづくりに取り組むにあたってのこれまでの多くの地域の課題は、住民の無関心・無理解、観光資源の発掘と付加価値化、活動連携やネットワークの未整備等によりうまく進まないこと等であった。しかしながら、丹波篠山市の景観訴訟は、先進的に観光まちづくりに取り組む住民と観光に力を入れる自治体の間で起こっている。住民の主體的な推進による成功事例として全国的に注目されている地域での取り組みの特質を、観光に力を入れる自治体側が把握できていない。自治体がコモン（共有財）である景観を突き崩している。特に着目すべきは、経済的利益のためにコモンが損なわれている点にある。地域経済が課題とされる現状では、自治体はコンセンサスの得やすい「公益」として経済的利益を追求する立場となりやすい。そうした可能性を示唆する事例として、本件は位置づけられる。

また、日本においては、景観の権利が確立していない。第Ⅱ章で取り上げた瀬の浦等の景観利益訴訟では、住民の景観の権利が認められたものの、他の景観利益をめぐる訴訟においては、住民の敗訴が多数を占める。観光まちづくりにおいては、人を除くと、歴史的なまちなみや自然景観が地域資源の要諦をなす。さらに、行政訴訟においては、原告の勝訴率は極端に低い。観光まちづくりを住民が主体となって取り組む前提に立った場合、自治体との連携のあり方、行政の立ち位置や役割およびビジョンの共有等が取り組みを円滑に進める鍵となる。観光まちづくりの取り組みが進めば進むほど、自治体との連携を緊密に進める必要がある。

ただし、本稿では、文献調査に基づいた訴訟の実態の把握に留まっている。市域で観光まちづくりに取り組む住民や行政などの現地調査および自治体との連携が成功している先進事例研究をすすめる、観光まちづくりに主体的に取り組む住民と自治体のコンフリクトの要因と解消の条件を、より具体的に提示していく必要がある。今後の課題としたい。

【引用・参考文献】

- Creative City Network of Japan【創造都市ネットワーク日本】「創造都市とは」「創造農村とは」、URL:<https://ccn-j.net/activity/>
最終閲覧日 2025.2.5
- 藤原岳史 (2022)『NIPPONIA 地域再生ビジネス』プレジデント社
- 長谷川達也 (2022)「重要伝統的建造物群保存地区におけるまちづくり」『大阪経大論集』72 (5)、pp.123-139
- 市来広一郎 (2018)『熱海の奇跡』東洋経済新報社
- 角松生史 (2015)「2つの景観訴訟における2つの景観利益」『都市住宅学』91、pp.23-28
- 株式会社 TKC(2024)「新・判例解説 Watch 環境法 No.120 丹波篠山景観訴訟判決」、URL:<https://www.web-nippon.jp/38329/>
最終閲覧日 2024.11.29
- 韓準祐 (2016)「湯布院の事例分析を通じた観光まちづくり研究の再考察の試み」『観光学評論』4 (2)、pp.91-106
- 韓準祐 (2018)「観光まちづくりにおける地域住民の主体性の所在」『立命館地理学』(30)、pp.31-41
- 神田孝治 (2012)「与論島観光におけるイメージの変容と現地の反応」『観光学』6、pp.21-31
- 森重昌之・海津ゆりえ・内田純一・敷田麻実 (2018)「観光まちづくりの推進に向けた観光ガバナンス研究の動向と可能性」『観光研究』30 (1)、pp.29-36
- 内閣官房「歴史的資源を活用した観光まちづくり」、URL: <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kominkasupport/index.html/>
最終閲覧日 2025.2.5
- 日経 BP (2024)「城下町のホテル建設巡る訴訟、開発許可に『違法性なし』(1)」日経クロステック、URL:
<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/00154/02250/> 最終閲覧日 2024.11.29
- 日経 BP (2024)「城下町のホテル建設巡る訴訟、開発許可に『違法性なし(2)』」日経クロステック、URL:
<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/mag/na/18/00255/110500002/> 最終閲覧日 2024.11.29
- 越智正樹 (2021)「観光まちづくりの再分節化」『観光学評論』9 (1)、pp.23-37
- 須藤廣 (2008)『観光地化する社会』ナカニシヤ出版
- 丹波篠山市 (2020)「丹波篠山観光まちづくり戦略」
- 竹谷多賀子 (2023)「創造農村とクリエイティブツーリズムに関する研究」『金沢星稜大学論集』56 (2)、pp.47-57
- 白井雅子 (2010)「判例研究 瀬の浦景観保全事件—広島地裁平成 21 年 10 月 1 日判決」『中央学院大学法学論叢』23 (2)、
pp.62-72
- 宇随幸雄 (2024)「景観づくりの取組と景観利益に関わる判例の動向」『RETIO.No.132 2024 冬号』一般財団法人不動産適正取引推進機構、pp.31-35
- 米田誠司 (2011)「市町村合併による「住民自治」の変容」『熊本大学社会文化研究』9、pp.261-279
- 四本幸夫 (2014)「観光まちづくり研究に対する権力概念を中心とした社会学的批判」『観光学評論』2 (1)、pp.67-82
- Andereck, Kathleen L., & Jurowski, Claudia (2006) Tourism and Quality of Life, in G. Jenning & N. Nickerson eds., Quality Tourism Experience, Elsevier Butterworth-Heinemann, pp.136-154
- Jurowski, Claudia (2011) Tourism Development and Destination Community Residents, in Y. Wang & A. Pizam eds., Destination Marketing and Management: Theories and Applications, CAB International, pp.284-299
- Zahra, Anne, Louise (2011) Rethinking Regional Tourism Governance: The Principle of Subsidiarity, Journal of Sustainable Tourism, 19(4/5), pp.535-552