

# 掛川城・高天神城跡・横須賀城跡を効果的に連携・周遊させるための新たな提案

静岡文化芸術大学文化政策学部 塩見ゼミ

指導教員 (准教授) 塩見佳也

参加学生 深町彰真、杉山怜央、匹田圭介、長崎練

## 1 要約

### (1) 当初の計画

①掛川城・高天神城・横須賀城の場所ならではの価値・意味と一体となった「コト消費」と、サイクルツーリズム等「まち・ひと・しごと総合戦略」との関連性をもつ政策手段と模索し、地域資源をいかし、安全に三拠点をむすぶ周遊経路についてリサーチし、SNS等の手段や、あるいは、観光DXの政策手段をもちいた展開可能性を模索する。

②移動途中の休息・交流拠点となるポイントを、ネットワーク上のノードとして創出するために「シティーミュージアム掛川構想」と繋げ学習・発見・発信する。

③放映終了後も、市民や事業者が継続的に参加し、掛川市歴史的風致維持向上計画による歴史的まちづくりの知見として蓄積・展開する可能性をさぐる。令和5年大河ドラマに合わせる。エピソードをてがかりに掛川・高天神・横須賀でそれぞれ上記①・②のプログラムを実施しつつ、相互の経路を、自転車活用推進法をいかしたサイクリングツーリズムの活用の他、コミュニティバスの運用への地域公共交通会議（道路運送法）の議を活用することで行政をフォーラムとして活用しつつ、住民や事業者に周知し「稼ぐ地方創生」への戦略展開の可能性を模索（学習）する。

### (2) 実際の内容 B

5年大河ドラマについて、テレビを持っていない学生の関心はあまり高くなく、主演俳優を理由にバイトや勉強時間を視聴にあてるという学生は少ないため、大河ドラマをフッキングとする若年層への関心の惹起は、かならずしも当然とはいえ、歴史的コンテンツの発信方法を工夫する必要がある。そのために、観光DXのみならず歴史的風致維持向上計画などの既存の特徴ある行政計画により蓄積された内容を、デジタルコンテンツ化し、実際に高天神城の要所で、スマホなどにより参照することができるようにすることや、掛川城において実施されたマインクラフトによる立体化の手法を応用し、城の縄張りの内部はもとより、城を圍繞するようにして密接に設置された複数の砦の間の位置関係や、包囲網の綿密さが体感できるようなデジタルコンテンツを利活用することがのぞましい。

① 地方創生と「デジタル田園都市国家」構想におけるビッグデータ利活用政策の展開と観光DX政策の積極的展開という国全体の政策状況にくわえ、掛川市における「掛川市DX推進計画」と掛川市歴史的風致維持向上計画にともなう史跡の利活用、まつりなどの文化的資源の活用と発信に関する蓄積という、これまでのユニークで独自のコンテンツ形成とのシナジー効果が見込まれる。11月25日・26日に掛川市と民間事業者を取材し、サイクリングツーリズムを活用した「歴史旅」（後述）を取材し、この計画は、デジタルアプリを用いて経路をアプリケーション上の地図で実際にたどることができるなど、DXとも親和性が高い内容がすでに実装されている。そのため、歴史的風致維持向上計画×DXなどの全体性の中に位置づけ、さらなる利活用をはかる可能性が大きい。取材の結果、計画書①としてすでに実績ある民間事業者により具体的計画が組織化・事業化されており、「屋上に屋を架す」こととなった。

② 近時の行政法学では、行政は、「媒介」者としての地位及び責務をいかし、地元の事業者の相互に存在している系列や派閥などの文脈から自由な立場で、行政の規制・決定機能のみならず、助言情報斡旋あるいは組織化の援助などの諸作用をいかし、行政や地元のアクターとのコミュニケーションネットワークを活性化して、シナジー効果をはかる機能が重視されている。このような媒介行政機能を、地元の事業者との意見交流や情報共有のための仕組みを、DX手法を活用することで模索し、「歴史的風致」のもと蓄積された諸成果を、都市計画・観光・DXなどの関連部局の政策課題を融合し、活用・発信する可能性がある。

これらの課題を総合的に解決するキーワードとして、「歴史的風致」の概念を、都市計画・観光・DXなどの関連部局の政策課題を融合し、活用・発信する可能性がある。以下、本報告書では、歴史的風致の概念を明らかにした上で、掛川市における取り組みと3城の連携可能性について考察した上で、行政法の観点から、連携可能性について考察する。

## 2 研究目的

### 歴史風致のDX化

掛川市は「歴史的まちづくり法（地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律）」にもとづき、2017年度から2026年度まで、「掛川市歴史的風致維持向上計画」が策定されている。歴史的風致とは、「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境」（同法1条）のことである。同計画は、いわゆるゾーニングの一環として、都市計画法上の「地区計画」により、開発行為・建築行為・形態・公園等の規制を条例によりカスタマイズすることができる（都市計画法13条の4第1項1号）。実際に、掛川城の門前や、大日本報徳社前のエリアは、歴史的なシンボルにふさわしい静かな風致が形成されてきている。しかし他方で、歴史的風致はこのような規制行政につくものではない。具体的に、掛川市においては、いずれも国指定文化財（文化財保護法）である、掛川城・横須賀城跡（旧横須賀藩）・高天神城跡の保全に加え、城跡や神社などをまつり、あるいは、高天神城の場合は城をとりかこむ砦やそれらにまつわる神社とまつりを中心に、歴史的風致維持向上に関する方針が定められ、歴史的建造物の保存や利活用・指定史跡の保存と活用・伝統芸能や歴史的文化資産に関する情報発信や、史跡相互の周遊性に関する方針が策定されている。

「歴史的風致」とは、都市計画研究者岩見良太郎がいう、空間と意味の要素の和としてとらえられる「場」であり、それは、その場に生きる人間にとっての意味創造を提供する手がかりともなる。また、都市計画論の文脈に現象学的考察方法やハイデガーの存在論の視座を導入したノルベルグ・シュルツのいう「地霊 *genius loci*」論を敷衍する建築家鈴木博之によれば「地霊」とは、「個々の場所の生命力、部分の全体に対する優位性」を示し「それぞれがそれぞれに価値をもち、個性的であり、同時に伝統をうけついでいる『場所』の集合体としての世界像」であり、「風景論あるいは景観論とは一選を画」し、また、「すべてを白紙還元してしまう設計理論」への批判さえも含意されている。要するに人々をとりまく自然・歴史・文化と人々の存在感覚が合一することで、地域への認識や言葉による意味づけが変容することで、あたらしいつながりや地域の価値を知り、それがあるときは地区整備計画を通じて公民連携まちづくりに成功したり、あるいは、特産品なり文化財なりアート作品なりをつうじた活性化が、結果として創発したりしてゆく意味連関を、情報発信の基盤として生かすことである。人口減少社会やインターネットを用いた流通・消費の形態が不可逆かつ劇的に変貌するなかで、高度経済成長期の豊かさの表象を投影した中心市街地の「繁栄」を希求することが至難であるなかで、歴史的に醸成されてきた独自の文化を起点に「地霊」を呼び起こしながら、人々が誇りと愛着をもって「場」の力をいかしてゆく「歴史的風致」は、そのコンテンツを、デジタルトランスフォーメーション政策と融合することで、さらなる文化的発信の展開可能性を高めるのみならず、デジタル的手法ならではの新たな価値創造や観光DX・まちづくりDXなどの諸政策への展開可能性を内包しており、単なる大河ドラマイベントにとどまらぬポテンシャルを模索した。

## 3 研究内容

### 歴史風致のDX化と仮想空間による「連携」

掛川市は、掛川DX構想として、2022年度から24年度にいたるまで「掛川市DX推進計画」を策定している。同計画のうち、歴史的風致維持向上計画とのシナジー効果がみこまれる項目は、「文化財、伝統工芸、スポーツ施設等のデジタル化で目指す地域資源の活用」として、今ある地域資源をデジタル化により未来に継承し、新たな展開可能性を模索する点、並びに、デジタル教材の活用に関して、歴史的な建築物やまちなみをデータ化することで、当時の様子を体験できるようにすることが掲げられている点である。これらに関する現時点までの実施状況をみると、官民連携による地道な取り組みがなされている。すなわち、掛川市はこれまで、2019年3月2日に「オープンデータデー 2019in 掛川」を開催している。その展示内容として、技術系有志により組織され、掛川市DX推進計画策定担当者である戸塚正芳氏を中心に運営されるCode for Kakegawaと掛川市企画政策課との共催により「掛川城オープンデータ化」が展示された。さらに、その後、観光交流課戸塚調整官や静岡県交通基盤部もかわり、「オープンデータデー in 掛川」が開催されている（2021年7月10日）。また、2022年度専門事業者への委託による「高天神城跡AR・VRコンテンツ作成業務委託公募型プロポーザル」が始動し、そのアウトカムを23年3月24日に配信するというスケジュールで目下プロジェクトが進行し、具体的事業として高天神城におけるVRアプリ開発の事業の実施が進捗している。なお付言すれば、静岡県内初の民間公募副市長であるNEC出身の石川紀子掛川市副市長は、

掛川市の「協働と共創の土壌」をいかし政策内容を精査することや、今年10月以降DX推進のギアをアップし行政手続のオンライン化にむけた推進の意思を公にしている<sup>1</sup>。このような行政計画と、「歴史旅」コンテンツ（後述）とのシナジー効果は高く、官民の多極的な関係ネットワークを総合し、アクター相互のコミュニケーションと接合可能性を模索することによって、掛川市からいただいた政策課題に対する新たな視角からのソリューションを提言できるとおもわれる。人々の認知能力は限られた時間的・情報的リソースのもとでは有限であるため、行動経済学が明らかにしているような、行動や認知を誘導するための「アンカー」となる、有効な記号の設置や経路化、そしてそれらに関する情報発信は、DXの手法を重層的に組み合わせることにより解決することができる。

## 4 研究成果

横須賀城は、掛川エリアと同様用途地域が指定され、袋井駅から一時間2本のペースでバスが出ているが、住宅地であり、清水邸庭園や寺社などの観光施設や飲食店等があり、観光客が滞在するのに適している。これに対し、高天神エリアは、掛川駅から一時間2本のペースでバスが出ているが、城の周辺地域は、農地や農家を中心となる白地地域であり、小笠山の山中の田園地帯にあるため、高天神城を観光したあとの滞留等の利便性が低い。ところが、掛川駅から高天神城までの間に、とくにバス沿線を中心にいくつか休憩スポットになりうる施設があり、そのうちのいくつかは、徳川勢による高天神城封鎖作戦で活用された砦の位置と近接している。これらの経路を、ひろく観光客に認知させる「アンカー」として活用する可能性がある。また上記のエリアには近接する観光拠点宿泊施設として「つまごいリゾート」があり、フォークソングブームへの思い出をもつシニア層のみならず、ゼミ学生の合宿にも適しており、サイクリングの途中に、温泉で休息する可能性がある。

11月25日26日、学生とともに、掛川市城下にオフィスを持つコンセプト株式会社佐藤雄一代表取締役（静岡県サイクルツーリズム協会事務局長兼任）とサイクリングツーリズムの実情を併せて取材するとともに、高天神エリアの歴史的研究に精通する掛川市産業経済部観光交流課戸塚和美調査官に取材をして、高天神エリアの歴史的コンテンツの研究状況ならびに広報戦略につき取材した。佐藤社長の主導により、掛川市観光交流課との間で「高天神上と六砦、小笠山一週自転車歴史旅」が進行しており、地図の作成に当たった戸塚調整官が、綿密な実証研究の結果をわかりやすく写真付き図解で解説する広報誌の作成と動画も含め、発信作業が進捗している。研究結果により、すでに戸塚調整官の研究結果として行政公開情報に組み込まれている6砦（<https://www.city.kakegawa.shizuoka.jp/gyosei/docs/8327.html>）だけではなく、おおむね19もの砦（徳川勢）の存在が明らかになっている（下記地図参照）。徳川勢は、これらの砦により、武田勢力の籠城する峻険にして堅牢堅固な高天神城を綿密に封鎖している。さらに、静岡の江尻城から高天神城に対する武田勢による海上輸送路として横須賀エリアにかつて存在していた港湾が重要な役割を果たしていることが明らかになりつつあり、高天神の完全封鎖と、砦への補給をおこなううえで、ロジスティックの拠点としての横須賀城がもつ戦略的・機能的な重要性があらかきされつつある。



↑佐藤代表とのサイクリング実地検証（土井酒造）  
戸塚調整官作成「歴史旅」モデルコース図 →



他方、実際に高天神城を見分していると、でこぼこした凹凸状の小山が無数に接続する形状の小笠山は、どこが砦でどこがただの丘陵であるかが識別しがたい。高天神城跡では、重要な要所に設置されたQRコードをかざすこと

<sup>1</sup> <https://www.at-s.com/news/article/shizuoka/1129319.html>（静岡新聞22年9月22日）

により、解説動画を視聴する設備がすでに設置されている。これを拡張し、実際に高天神城が圍繞された様子を想像できるマップや実際の形状に 19 砦を投影する映像などを参考にすることができればというのが同行した学生の意見であった。また、著名な漫画家、岩明均原作・室井大資作画による『レイリ』（秋田書店、2015～2018）は、武田勢サイドで高天神城の防御の総帥として壮絶な最期をとげた名将・岡部元信が登場し、主人公一党をみずからの壮絶な犠牲の下に救済するという、物語の感動的なシーンの一部を構成しており、このコンテンツから学生がなにがしか、若年層に訴求しうるコンテンツを考えることができそうである。しかし実際にアニメに詳しい学生の意見を聞いてみると、同著作のみで若者が誰でも知っていて関心をひくようなフッキング作用は乏しく、訴求力は著者のファンに対しては有効に機能しうるという見込みであった。

## 5 課題提出者・地域への提言

現代の行政法学では、伝統的な「規制行政（秩序行政）」と社会福祉国家における財やサービスを市民に提供する「給付行政」の類型に加えて、新しい類型概念として、行政が調整役として登場する「媒介行政」を提示し我が国にも影響を与えている行政法体系および法実務の変革に重大な影響をおよぼした碩学シュミット＝アスマンは「観察、情報提供、経済および社会との協働が素早く更新されるネットワークの維持、学習プロセスを作動させるための刺激の創設は、よく知られた秩序維持任務・給付任務と並んで新しい行政任務となる」といい、「行政が、その決定機能においてではなく、助言、情報斡旋あるいは組織化の援助の形で姿を現す場合」を媒介行政という。そこでは、たとえば、企業コンサルティング、企業相互の協働の助成、情報提供、資料整備などのマネジメントや、行政からの企画コンサル タントやサービスが例としてあげられる。媒介行政は、規制行政・給付行政を排除するものではなく、関連する法関係を包括的にとらえた法解釈方法のマネジメントである。具体的には、①私人の給付提供の質および結果を保障する手段の整備、②行政のパートナーとなる私人を格付け・選定する手続の整備、③競合者・利用者・消費者のための第三者保護、④必要な評価と学習準備を保障するためのメカニズムの整備、⑤不適法ないし不十分な執行状況に対する国家による実効的な権限の取り戻しの選択手段の整備などが、法解釈学の課題として提示されている。なお、「媒介行政」という法概念は、我が国を代表する行政法学者の原田大樹京都大学法学部教授や山本隆司東京大学法学部教授により参照されており、国家試験レベルの内容にまでは浸透してきていないが、官民連携が進む状況の中で、非常に漠然ととらえられる公的責任に法的輪郭をあたえる概念として活用されてきている。

具体的には以下 4 点となる。①すでに掛川市と官民連携により内容が形成されている歴史的コンテンツの研究とそれをいかしたサイクリングツーリズムの事業化と組織化を、部局所管課横断的に、「掛川市 DX 推進計画」政策体系のなかに位置づけ、そうすることで、サイクリングツーリズムのみならず、よりひろい層に訴求しうるコンテンツの発信、経路の可視化を模索する。同時に、②VR の活用などデジタル技術を通じた体験可能性を展開し知財コンテンツ化を模索する。③また、観光 DX は、ビッグデータを解析するなどして需要予測などのマーケティング上の便宜へと容易に展開可能であることから、たとえば、デジタル上の経路と、バスの周遊券のように何度でも乗り降りできるパスポート（たとえばスタンプラリーや御朱印帳のようにポイントを累積することでインセンティブとすることもできるだろう）を発行することで、バス路線にある民間事業者に立ち寄り、自転車を利用できない高齢者等が「コト消費」を楽しみながら、目的地へと足を運ぶ、新しい周遊ルートへと展開してゆく可能性がある。④地元事業者間の系列などゆえに連携がスムーズに行きにくい側面については、行政が調整フォーラムとしての役割をにない、政策遂行に必要なコミュニケーションフォーラムを展開したり知見を共有したりすることで、協働的・共創的なフォーラムにより、行政よりも課題の認知において先行する民間事業者の知見を生かし、かつ、民間事業者にはない「距離」の優位を生し、「歴史的風致」のコンテンツの模索を遂行することができるだろう。社会哲学者・経済学者の F. ハイエクがつとに指摘しているように、創発による秩序の形成は、放っておいて自ずと生じるものでもなく、また、情報の局所性ゆえに計画によって作出できるものでもない。媒介責任の遂行により創発をデザインし誘導してゆくことは、利害からの「距離」ゆえに、行政にしかできない固有の課題ではないか。

## 6 課題提出者・地域からの評価

掛川市と官民連携により内容が形成されている歴史的コンテンツを DX と連携し、それを「歴史的風致」の概念の体系的関連性の視点のもとに捉え一貫性・シナジー効果を与える「媒介行政」の発想については、サイクリングツーリズム実施事業者の佐藤氏、観光交流課戸塚氏、DX 推進課の戸塚氏からあらたな視点として評価をいただいた。