

# 慈尊院地区の景観整備方針について

細江 真帆

近畿地方整備局 和歌山河川国道事務所 工務第1課 (〒640-8227和歌山市西汀丁16番)

紀の川慈尊院地区は、無堤防区間であり河川整備計画に基づき堤防整備を行う必要があるが、計画区間の上流には世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」の構成資産である「高野山町石道」があり、計画区間はそのバッファゾーンに位置している。本論文では、慈尊院地区の堤防整備にあたり、「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針（案）」における「重点検討事業」として、景観検討委員会を立ち上げ、堤防整備イメージを策定するまでの流れや地域特性を考慮した検討内容について述べる。

キーワード 堤防整備，世界遺産，景観検討，委員会，パブリックコメント

## 1. 慈尊院地区堤防整備の治水的背景

一級河川紀の川水系紀の川は、河川整備計画に基づき狭窄部対策と無堤防区間の堤防整備を順次進めているところであり、紀の川左岸40.8k~43.2kに位置する慈尊院地区は、流下能力を向上させるために堤防整備(L=約2.4km)が必要な区間となっている。現状は無堤防区間であるために2017(平成29年)台風21号の出水の際には、住宅の浸水は免れたものの、耕作地の浸水被害が発生した。このように慈尊院地区では、度重なる浸水被害により堤防整備は地元の悲願となっている。(図-1)

一方、上流については、民家が旧道に沿って連担し、古い町並みを形成している。耕作地や民家の背後にそびえる紀伊山地の山々は、古くから神仏の霊場として崇められ、これらへと向かう道は参詣道として利用されてきた歴史があり、後生に残すべき人類の財産であるとして「吉野・大峰」「熊野三山」「高野山」の三霊場および、それらを結ぶ「参詣道」が2004年7月に「紀伊山地の霊場と参詣道」として世界遺産に登録された。計画地上流周辺には、世界遺産の構成資産である「高野山町石道」、<sup>こうやさんちようしじまち</sup>「慈尊院」、<sup>にうかんしやうぶじんじや</sup>「丹生官省符神社」(図-2)がある。

## 2. 慈尊院地区の特徴

計画区間の中下流は概ね耕作地で柿や桃などの果樹栽培が盛んであり九度山町の主要産業の一つとなっている。



図-1 慈尊院地区の現況と計画堤防法線

### 3. 堤防整備にあたっての課題

世界遺産の構成資産である「高野山町石道」は、平安時代に空海が高野山への道しるべとして、一町（約109m）ごとに木製の卒塔婆を立てたのが始まりと言われており、後に、石の卒塔婆として再建された。高野山の大塔を起点に慈尊院まで180基あり、180番目の町石が慈尊院の南側に位置し、その延伸に紀の川がある。世界遺産は、構成資産の範囲をコアゾーンとし、その周辺の約50mの範囲を景観保護を目的にバッファゾーン(緩衝地帯)として設定(図-2)されている。計画地は、コアゾーンには該当しないものの、バッファゾーン内となっていることから、「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針(案)」<sup>1)</sup>(以下、「景観検討の基本方針」と呼ぶ。)における「重点検討事業」に位置づけられ、地域の歴史や文化を踏まえた慈尊院地区にふさわしい景観整備を行う必要がある。このような背景を踏まえ、景観検討を含めた堤防整備計画の策定にあたって、以下の課題があった。

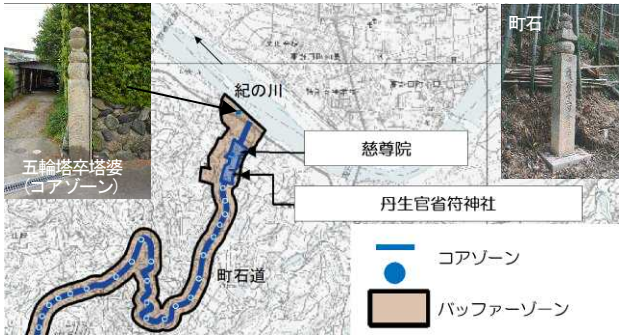


図-2 慈尊院地区のコアゾーンとバッファゾーン

#### (1) 景観検討を行うための仕組みづくり

「景観検討の基本方針」では、「重点検討事業」における景観検討の体制として、以下のように規定されており、景観検討にあっては、幅広い知見を取り入れた検討を行うための組織構成や円滑に検討を進めるための仕組みづくりが課題であった。

事業の特性に応じて、学識経験者等の知見、地方公共団体や NPO、住民等の意見を踏まえた景観検討を行うことができる適切な検討体制を構築する。

#### (2) 地域特性を踏まえた景観検討

「1. 慈尊院地区堤防整備の治水的背景」や、「2. 慈尊院地区の特徴」に示したように、慈尊院地区では、歴史的背景や観光資産があること、河道には瀬や淵などの多様な流況があることなど、多くの検討すべき要素があり、堤防整備にあたっては、地域特性を踏まえた検討が必要であった。

#### (3) 地元意見の確認と反映

九度山町では、世界遺産を観光資源とした活用が行われており、地域活力の一つとなっている。また、地域住民のジョギングや散歩に利用されている右岸側の堤防天端からは、計画地の河岸と九度山中腹にある慈尊院を一体的に眺めることができる空間となっている。さらに計画地のみお筋は、横断的に水域と陸域の移行帯(エコトーン)が形成されており、縦断的にも瀬や淵が連続していることから、アユ釣りなどの親水空間として利用されている。これらのことや、地域住民の治水対策への要望が高いことを踏まえ、景観を含む堤防整備の検討にあたっては、地元意見を確認し必要に応じ反映する必要があった。

### 4. 課題に対する対応と評価

#### (1) 景観検討委員会設立と効果的な体制構築

景観検討にあたっては、「紀の川慈尊院地区堤防整備景観検討委員会」(以下、「景観検討委員会」と呼ぶ。)を設立した。委員会メンバーの選任にあたっては、地域行政(和歌山県、九度山町)とあわせて、世界遺産登録時に尽力された「世界遺産センター」センター長、並びに地域に精通する河川工学及び観光学の有識者による体制を構築した。なお、景観検討では、意匠だけではなく、堤防形状など構造部分に及ぶこともあることから、景観検討委員会では、予備設計をもとに、詳細設計に向けた堤防整備イメージ策定のための意見を得ることを目的とした。慈尊院地区では、世界遺産に精通する比較的コンパクトなメンバーで体制を構築できたこともあり、現地視察を含め計3回の委員会の開催で堤防整備イメージを集約することができた。

表-1 景観検討委員会の構成メンバー

構成	氏名	所属
学識経験者等	下村 泰彦 (委員長)	大阪府立大学大学院 人間社会システム科学研究科人間社会学部 教授
	佐久間 康富	和歌山大学 システム工学部 システム工学科 環境デザインメジャー 准教授
	永瀬 節治	和歌山大学 観光学部 観光学科 准教授
地方公共団体	辻林 浩	和歌山県 世界遺産センター センター長
	伊藤 敏起	和歌山県 県土整備部都市住宅局都市政策課 課長
	釜谷 典男	九度山町役場 建設課 課長

表-2 景観検討委員会等の開催スケジュール

日時	開催内容
H31.3.4 第1回委員会	・紀の川の概要、堤防整備計画の説明 ・歴史、文化等の地域特性に関する情報共有 ・堤防整備方針のテーマ(案)提示
R1.8.7 第2回委員会	・現地視察 ・堤防整備方針のテーマ(案)に対する意見聴取
R1.9.27 第3回委員会	・ゾーニング(案)及び堤防整備イメージ(案)の提示及び意見聴取
R1.12.1 ~12.31 パブリックコメント 実施	・景観検討委員会を踏まえた堤防整備イメージについての意見聴取



図-3 景観検討委員会の様子



(2) 地域特性を踏まえた慈尊院地区の景観検討

景観検討にあたっては、地域の特色に留意し、以下の手順により検討を行った。

- a) 基礎資料の収集と景観構造図の作成
- b) 堤防整備方針(テーマ)の策定
- c) 計画地のゾーニング
- d) ゾーニングを踏まえた堤防整備イメージの策定

a) 基礎資料の収集と景観構造図の作成

景観検討にあたっての基礎資料として、上位計画、土地利用、歴史、文化、産業とあわせて世界遺産登録に伴う条例や規制、景観検討における視点場等の整理を行った。文献調査やヒアリングの結果、かつて慈尊院は紀の川の河道内にあり、1540年(天文9年)の紀の川大洪水により流失し、現在の位置に再建されたことや、計画地周辺の水辺には、高野山へ石材を運ぶための石揚場としての船着場があったことが分かった。また、慈尊院地区では、高野山町石道の歴史に纏わる「官省符祭」(毎年10月)が今も行われており、神輿が行列を成して紀の川へと練り歩き、紀の川の水辺にて祭典が行われていることなどの情報を得た。(図4)



図4 建設当時の慈尊院の位置と官省符祭の様子

収集整理した情報をもとに景観検討における基礎となる広域的な地形、歴史資産、土地利用、公共施設等を整理した景観構造図(図5)を作成した。

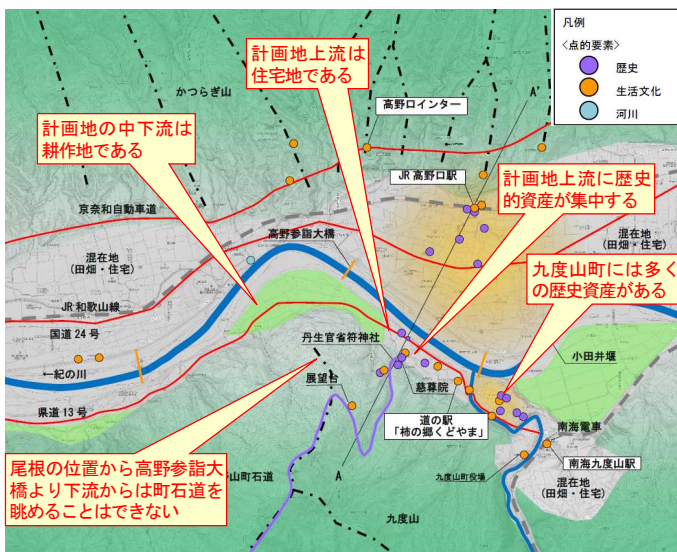


図5 慈尊院地区の景観構造図

b) 堤防整備方針(テーマ)の策定

これまでに示したように、慈尊院地区では、多くの留意すべき要素があり、総合的に景観を含めた堤防計画を検討する必要がある。景観検討委員会においては、堤防整備や河川空間の利用に伴う改変と景観や自然生態系の保全を同時に扱うために、相反する考え方や意見が生じる可能性があることから、意見が発散しないように、堤防整備の検討軸となる堤防整備方針(テーマ)を設定することとした。

堤防整備方針(テーマ)については、「河川(治水)」「歴史」「風土・文化」「自然生態系」に区分し、それぞれについてテーマ(図6)を設定した。

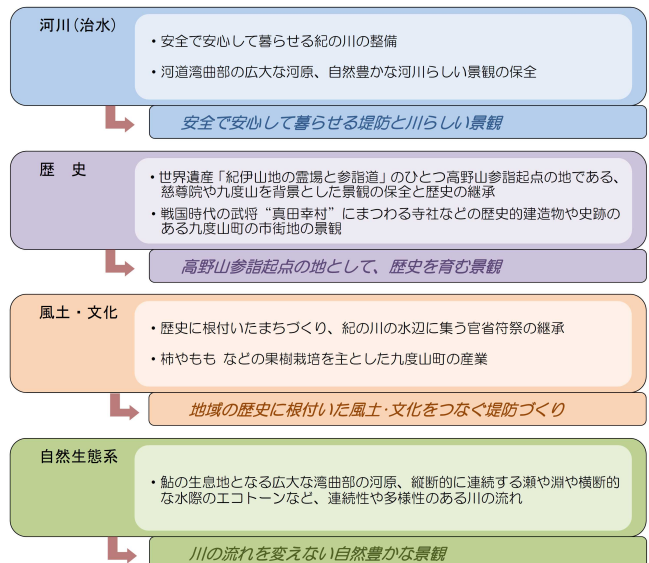


図6 慈尊院地区の堤防整備方針(テーマ)

c) 計画地のゾーニング

計画地は、約2.4kmにわたる堤防整備となるが、高野参詣大橋より下流は背後地に耕作地が広がり、上流は民家が連担することから、計画区間を高野参詣大橋の上下流で分け、下流をゾーン1、上流をゾーン2とした。また、ゾーン2の上流端付近は、「高野山町石道」のバッファゾーンであり、紀の川との歴史的な繋がりが深いエリアであることからゾーン3とした。

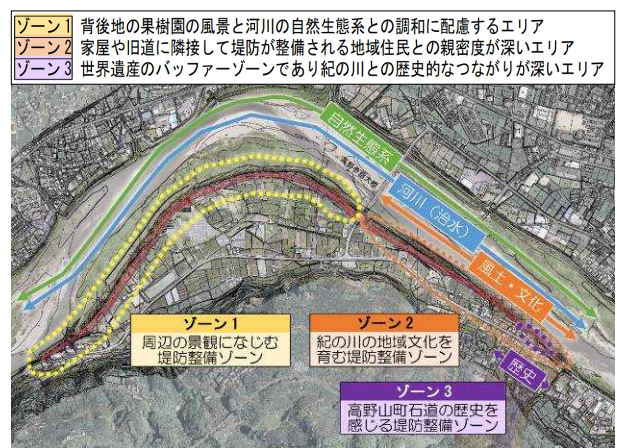


図6 堤防整備におけるゾーニング



d) ゾーニングを踏まえた堤防整備イメージの策定

設定したゾーニングに基づき、各ゾーンの堤防整備イメージを景観検討委員会の意見に基づき策定した。

**ゾーン1** 周辺の景観になじむ堤防整備ゾーン

ゾーン1については、背後地が耕作地であり、九度山の尾根により可視領域が分断されていることから、治水面と河川環境の保全を重点とし、平水位以上の河道掘削、及び川裏側の堤防斜面に張芝を行い周辺の景観になじむ堤防整備(図-7)を行うこととした。

**安心・安全な堤防・護岸整備**

洪水に対する治水安全度を確保するため、堤防・護岸の整備、及び河道掘削、必要に応じて樹木伐採を行う。また、まち側の堤防斜面は張芝を行う。

**河川環境を保全した河道掘削**

平水位(常時の水位)よりも上の部分を掘削する計画とし、水際の河川環境を極力変えない。

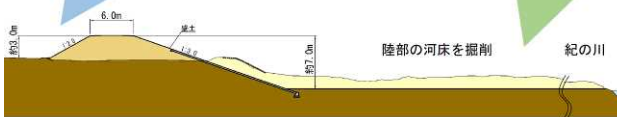


図-7 ゾーン1の堤防横断イメージ

**ゾーン2** 紀の川の地域文化を育む堤防整備ゾーン

ゾーン2については、背後地に民家があり地域住民との関わりが深いことから、地域文化を育む堤防整備を行うこととした。具体的には、堤防天端には土系色の舗装を行い高野参詣大橋に繋がる遊歩道的な意匠整備を行うこととした。(図-9) また、中間付近の川表に幅広(W=5.0m)の階段を設け、高水敷で官省符祭の祭事ができるようにした。(図-8) 護岸については、慈尊院では石材文化があったことに加えて維持管理面も考慮し、擬石タイプの護岸と明度が低く多少の植生が期待できるポーラス素材の護岸について景観検討委員会に諮った結果、現況の景観になじむポーラス素材の護岸を採用することとした。(図-9) 民家が連担する堤防沿いの旧道からの景観イメージパースをCIMを活用して作成し、堤防の圧迫感がないことを確認した。(図-10)

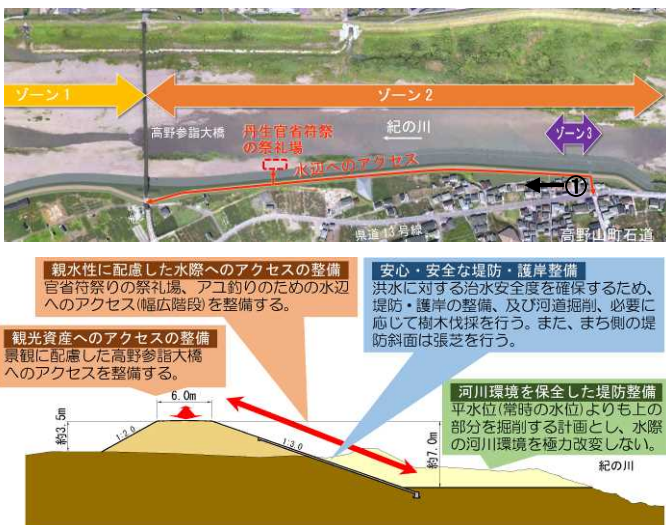


図-8 ゾーン2の堤防横断イメージ



土系舗装



ポーラス素材の護岸

図-9 堤防天端の土系舗装とポーラス素材の護岸



図-10 ゾーン2旧道からの堤防整備後の景観

**ゾーン3** 高野山町石道の歴史を感じる堤防整備ゾーン

ゾーン3については、みお筋が左岸に寄っているために、堤防整備後は堤防高が約12mと高く、現況と比べて法面のスケールが大きく、護岸を整備すると人工的な印象が強くなることから、景観検討委員会の意見を踏まえ、堤防斜面の途中に小段(W=3.5m)を設けアクセントをつけることで、印象を和らげることにした。また、小段はゾーン1、2の河道掘削高と同じ高さとするので、小段からも高水敷へアクセスできるレイアウトとした。町石道の延伸上の県道から紀の川の間に、高野山町石道が紀の川の水辺の船着場に繋がっていた歴史があることをイメージできるように、慈尊院前と同様に石材による舗装及び階段を整備する計画とした。なお、川表斜面の小段から水際については、安全面を考慮して階段は設けず、意匠により町石道が水辺に続くイメージを演出することとした。上記の他、下流の五輪塔卒塔婆(コアゾーン)へ周遊するための階段を整備することとした。(図-11)

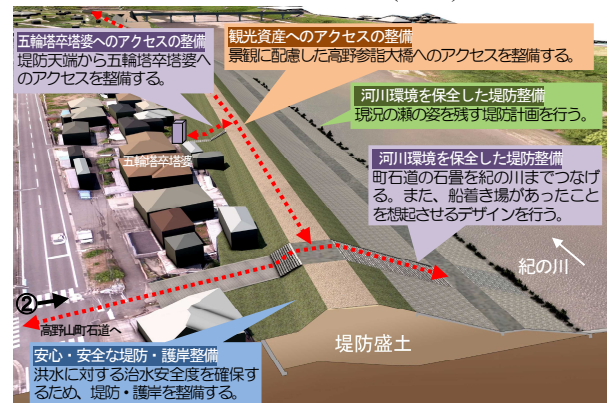


図-11 ゾーン3の堤防横断イメージ

(3) 地元意見の聴取

慈尊院地区では、世界遺産登録が行われる際に地域住民や地域NPOに対しての意見の吸い上げが一定なされ、それらの意見を考慮したうえで、景観整備に関するガイドラインが策定されている。慈尊院地区ではこの様な背景があることから、景観検討委員会の意見を踏まえて策定した堤防整備イメージについて隣接する市町である九度山町、かつらぎ町、橋本市の住民を対象として、web及び各戸配布(計32,659戸)によりフリーコメント形式でパブリックコメントを募集(図-11)することとした。

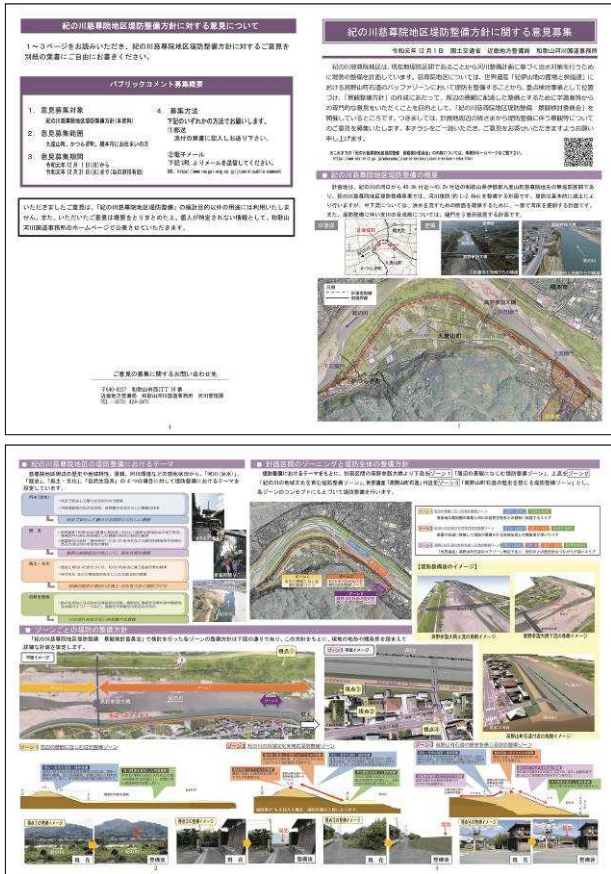


図-11 各戸配布したパブリックコメントアンケート

パブリックコメントの募集により、計165件(全体の0.5%)の意見が寄せられた。寄せられた意見では、84.8%が堤防整備に対して賛成であり、『景観、文化財も大事だが、住民の生命、財産が優先されるべき。①人命②費用③景観』など、治水を最優先としたうえで歴史や景観、環境に配慮して欲しいとの意見が多かった。また、今回策定した堤防整備イメージについての反対意見は見られなかった。一方、利用面については、『高野山への参詣道でもあり、観光客が紀の川の堤防天端を歩き、水辺へ降り、くつろげる、休めるベンチ、トイレなどの整備もしてほしい』など、堤防天端の利用やベンチなどの休憩施設の設置等の上面利用に対する意見があった。これらのベンチやトイレ、サイン等をはじめとする上面整備については、堤防整備後に観光客の動向や地元の利用状況を踏まえて九度山町が主体となって検討する方針である。

5. 今後の課題

現在、景観検討委員会の意見、並びに今回策定した堤防整備イメージをもとに詳細設計を行っているところである。また、ゾーン3については、紀の川の河道内に慈尊院があったことから、和歌山県の埋蔵文化財包蔵地となっており、現在、試掘調査に向けて九度山町及び和歌山県と調整中である。試掘調査の結果、遺構が確認された場合、発掘調査を行うこととなるが、包蔵地については、できるだけ盛土による築堤とし河道の掘削を伴わないような計画を進めている。仮に発掘調査の結果、古い石積み護岸等が発見された場合には、景観検討委員会の意見を踏まえ、その石を使用して高野山町石道の延伸上の階段の素材への利用を考えている。また、卒塔婆等が発見された場合には、堤防整備後に九度山町で検討を行う堤防と旧道との間にできる空間へのポケットパークにモニュメントとして復元するなどの方法が考えられる。堤防整備工事にあたっては、用地取得を始め九度山町やかつらぎ町、並びに地域住民の協力が必要であり、引き続き地域行政や地元と協力して事業をすすめたいと考えている。

6. おわりに

計画地の景観検討にあたっては、世界遺産登録に伴い一定の検討が成されていることから、景観検討委員会はコンパクトに行い、堤防整備イメージを策定することを旨とした。そのため委員会の開催前の委員への事前レク時の意見を注意深く吸い上げ、意見を踏まえて委員会資料の作り込みを行ったことで、堤防整備イメージを策定することができたと考えている。なお、本発表論文では、堤防整備に着目して執筆したが、景観検討委員会では、計画地に整備する樋門(3箇所あり)についても取り上げており、門柱や操作室については、過度な意匠とはせず、対岸や周辺の樋門との一体感を重視するほうが良いとの意見を頂いていることをここに付け加えておく。

参考文献

- 1) 国土交通省：国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針(案),2009.4.1
- 2) 河川景観ガイドライン「河川景観の形成と保全の考え方」,2006.10
- 3) 和歌山県：世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」保存管理計画(分冊3),2015
- 4) 和歌山県：和歌山県景観条例,2008.3.24
- 5) 和歌山県：高野山町石道周辺特定景観形成地域ガイドライン,2018.9
- 6) 九度山町高野参詣道周辺景観保護条例及び施行規則,2016.6.21