

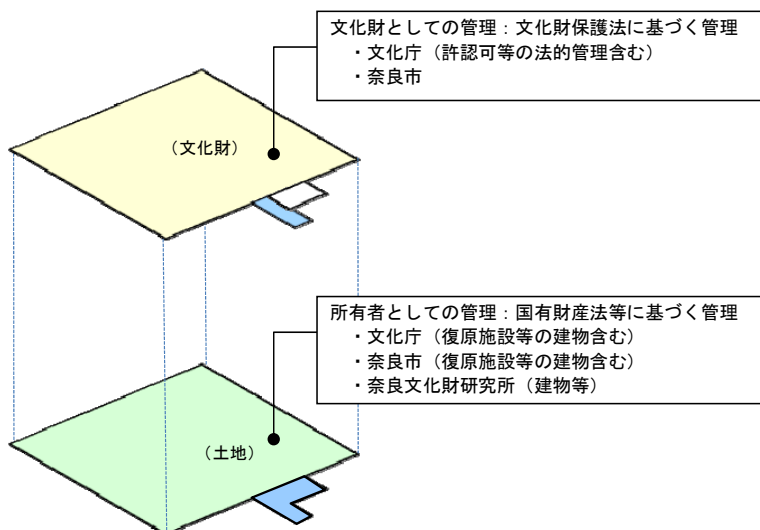
(5) 管理運営

1) 管理運営全体の考え方

- ステージプランに即した管理運営
- 多様な管理主体との調整
- 歴史文化遺産等を活用した利用管理
- 市民参加との連携
- 歴史文化遺産の保護や調査研究に配慮した管理
- 効率的な管理運営の実施

2) 管理運営の現況

- ・ 現況における特別史跡平城宮跡の管理は、文化庁が「平城宮跡等管理事務所」を設置し、直接管理を行っている。主な管理内容は、復原施設等修理のほか、指定地内の草刈、植栽、剪定、トイレの清掃や浄化槽の保守、宮跡地内の巡視・監視、夜間（機械）警備等である。このうち一部の業務は奈良文化財研究所に委託され、草刈や公開施設の維持管理及びボランティアの育成等が行われている。
- ・ 平城宮跡の管理団体（文化財保護法第172条による、詳細後述）は奈良県（大正12年12月指定）であるが、長年、奈良文化財研究所及び文化庁が直接管理を行ってきた経緯から、現在もその状態が続いている。
- ・ 平城宮跡に関する保存管理計画は未策定であるが、現在策定中の「特別史跡平城宮跡保存整備基本構想推進プラン（仮称）（案）」の参考資料として、特別史跡平城宮跡保存管理計画の検討が行われている。
- ・ 史跡平城京朱雀大路跡の管理は、所有者である奈良市が行っている。



3) 管理運営の枠組み

3-7) 管理運営の基本的考え方

- ・ 既に述べたように、平城宮跡の管理においては、文化庁、奈良県、奈良市等の多様な管理主体との調整が重要となる。
- ・ 具体的には、「（土地・建物等の）所有者としての管理」及び「文化財としての管理」に加えて、新たに「公園としての管理」が重層的に発生することから、それぞれの「管理」における各管理主体の責任や役割を整理した上で役割分担等の調整を行い、効果・効率的な管理運営の実現を図ることが必要とされる。

3-1) 管理責任の所在

① 所有者としての管理

- ・平城宮跡では、文化庁によって約 83%の用地取得が行われており、行政財産（公用財産）として管理されている。また、宮跡内には、朱雀門、遺構展示館、第一次大極殿正殿（整備中）、東院庭園等の復原施設等も設置され、（一部を除き）一般の利用に供されている。
- ・国有財産法第 5 条によれば、各省所管の国有財産については、その所管に属する各省庁の長が管理しなければならないとされており、公園管理者以外の各省庁が整備した施設については、経年劣化等にもなう大規模な維持修繕、施設の更新を含め、当該各省各庁が管理することが原則と考えられる。
- ・また、文化財保護法第 163 条では、史跡名勝天然記念物が国有財産であるときは文部科学大臣が管理するとあり、文部科学大臣が（復原施設等を含め）文化財の管理を行う必要がある。さらに、同法第 174 条では、特に必要があると認められる場合、管理団体に「修理または復旧を行わせることができる」とされ、国有財産の場合、原則的に国が修理の責を負うものと解釈される。

② 文化財としての管理

- ・平城宮跡では、既に述べたとおり、管理団体として奈良県が指定されているが、実態としての管理は文化庁が直接行っている状況にある。
- ・管理団体については、文化財保護法第 172 条では、国の所有に属する史跡名勝天然記念物の保存のため特に必要があると認められるときは、管理団体を指定して「保存のために必要な管理（保存のために必要な施設、設備等の管理を含む）を行わせることができる」とあり、今後、管理団体としての奈良県の役割が大きくなることが予想される。
- ・また、「文化財保護法の一部改正について」（昭和 29 年 6 月 22 日文化財保護委員会事務局等通達）によれば、管理団体が行う「保存のための管理」には、文化財保護法第 115 条に定めるものを含め、“標識、説明板、境界標、覆屋、囲さく等管理のため必要な施設の設置、警火装置、防火施設、護岸施設等の防災施設の設置及び除草、清掃、見廻り等指定物件の保護管理”のほか“屋根の雨漏止、城の石垣又は古墳の封土のくずれ止め等のための応急措置その他応急的又は軽微な復旧に属するもの”が含まれるとされている。

③ 公園としての管理

- ・平城宮跡内には、朱雀門、遺構展示館、第一次大極殿正殿（整備中）、東院庭園などの復原施設等が既に設置され、（一部を除き）一般の利用に供されている。
- ・平城宮跡の国営公園化に伴い、上記復原施設等を国営公園の公園施設として位置づける必要がある。これらの施設は公園管理者以外の者が設けた公園施設であることから、都市公園法第 5 条に基づく設置・管理許可による施設とすることが妥当と考えられる。同時にこれらの施設については、公園施設との効用を兼ねる施設（兼用工作物）としての管理が想定される。
- ・都市公園法都市公園法第 5 条の 2 において、公園管理者以外が設置した施設で公園施設との効用を兼ねる施設（兼用工作物）の管理については、当該都市公園及び他の工作物の管理について、協議（兼用工作物協定を締結）して別にその管理の方法を定めることができるとされており、兼用工作物として管理を行う場合には、他の工作物の管理者との協議により、管

理の方法・区分等を定める必要がある。

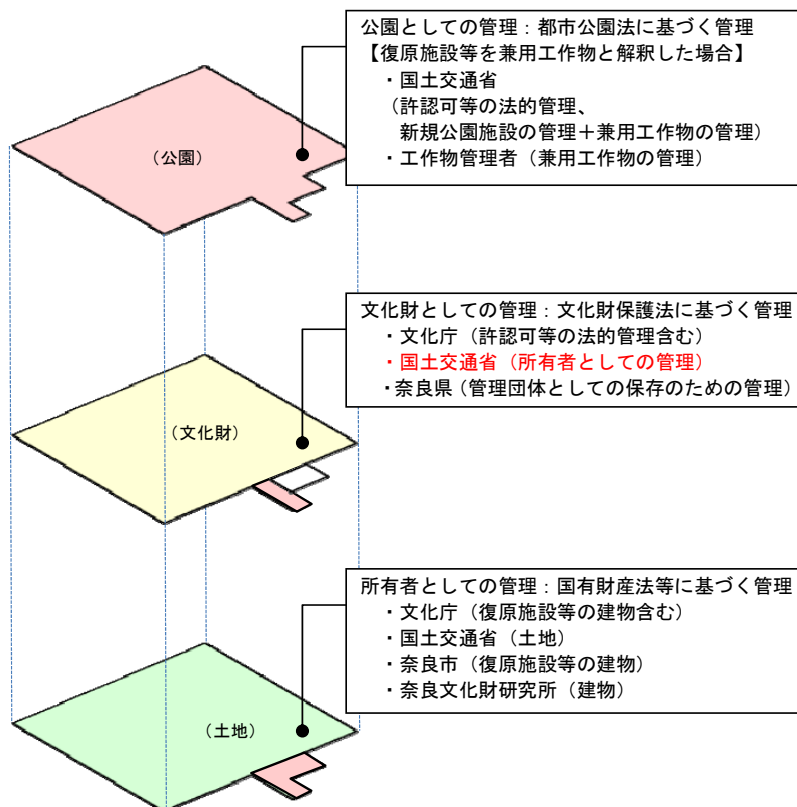
- ・また、都市公園法第12条の6において、兼用工作物の管理に要する費用の負担については、公園管理者と他の工作物の管理者とが協議して定めるものとされている。都市公園法解説によれば、その費用については、兼用工作物が都市公園としての効用と他の工作物としての効用を併せ持っていることから、それらの管理者が共同して負担することを基本としている。

3-ウ) 管理運営の枠組み (案)

- ・関係法令に基づく管理責任を有すると考えられる管理主体及びその管理対象を下表にまとめる。

管理対象	管理主体	根拠法等
(土地・建物等の) 所有者としての管理	当該土地・建物等の管理:所有者 (文化庁、国土交通省、奈良市、奈文研)	国有財産法 文化財保護法等
文化財としての管理	許認可等の法的管理:文化庁 実態管理:管理団体(奈良県)、国土交通省	文化財保護法
公園としての管理	新規整備に係る公園施設:国土交通省 復原施設等の既存施設(兼用工作物の場合) :国土交通省及び当該工作物管理者 (管理の方法・区分等は協議によって定める)	都市公園法

- ・上記の考え方に基づく管理運営の枠組み(案)を、下図に示す。
- ・また、それを踏まえた「主要施設の管理項目と管理区分(案)」を別表-1・2に示す。なお、具体的な管理区分については、今後の協議によって定めるものとする。



別表一 1 主要施設の管理項目と管理区分(案)：既存施設等

エリア	施設名	所有者	所有者としての管理	文化財としての管理	公庫施設としての管理	備考			
平城宮跡	【復原建物】 第一次大極殿正殿(付帯施設含む) 朱雀門 南面大垣 宮内省等 遺構展示館 造酒司 東院庭園	文化庁	○建築物の維持修繕等 ●施設の巡視、監視 ●夜間機械警備	○展示物(遺構等)の維持管理 ●施設の巡視、監視 ●夜間機械警備 ●清掃等の日常管理	●清掃等の日常管理	※既存施設を兼用工作物とした場合、管理の区分、範囲等については協定で定める。			
			○建築物の維持修繕等 ●夜間機械警備 ●循環設備等維持管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等	○展示物(遺構等)の維持管理 ●清掃等の日常管理 ●循環設備等維持管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等 ●夜間機械警備	●清掃等の日常管理 ●循環設備等維持管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等	※既存施設を兼用工作物とした場合、管理の区分、範囲等については協定で定める。			
		文化庁	○石造基壇の維持修繕等 ●遺構表示木の剪定、草刈等	●清掃等の日常管理 ●遺構表示木の剪定、草刈等	●清掃等の日常管理 ●遺構表示木の剪定、草刈等	●清掃等の日常管理 ●遺構表示木の剪定、草刈等	※既存施設を兼用工作物とした場合、管理の区分、範囲等については協定で定める。		
			○表示施設の維持修繕等 ○基壇の維持修繕等 ●芝の刈り込み、除草等	●清掃等の日常管理 ●清掃等の日常管理 ●芝の刈り込み、除草等	●清掃等の日常管理 ●清掃等の日常管理 ●芝の刈り込み、除草等	●清掃等の日常管理 ●清掃等の日常管理 ●芝の刈り込み、除草等	※既存施設を兼用工作物とした場合、管理の区分、範囲等については協定で定める。		
		奈文研?	○建築物の維持修繕等	○展示物(遺構等)の維持管理	—	—	※奈文研施設については、別途検討が必要		
			○舗装等の維持修繕等 ●植栽樹木の剪定、草刈等 ●駐車場案内・整理	○舗装等の日常管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等	●清掃等の日常管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等	●清掃等の日常管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等 ●駐車場案内・整理	●清掃等の日常管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等 ●駐車場案内・整理		
		朱雀大路	【復原建物等】 築地塀 朱雀大路	奈良市	○建築物の維持修繕等	—	○清掃等の日常管理 ●清掃等の日常管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等	○清掃等の日常管理 ●清掃等の日常管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等	
					○舗装、工作物等の維持補修	○舗装、工作物等の維持補修	●清掃等の日常管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等	●清掃等の日常管理 ●植栽樹木の剪定、草刈等	
				奈良市	○建築物の維持修繕等	○建築物の維持修繕等	○舗装、工作物等の維持補修	○舗装、工作物等の維持補修	○舗装、工作物等の維持補修 ●植栽樹木の剪定、草刈等
					○舗装、工作物等の維持補修	○舗装、工作物等の維持補修	○舗装、工作物等の維持補修	○舗装、工作物等の維持補修	○舗装、工作物等の維持補修 ●植栽樹木の剪定、草刈等

- ◆管理主体
- 文化庁
 - 国土交通省
 - 奈良県
 - 奈良市
 - 奈良文化財研究所

○は、原則として受け持つべき管理項目を示す
●は、複数の管理主体に関連する管理項目を示す(具体的な管理方法・区分については、協議等により決定する)

別表-2 主要施設の管理項目と管理区分(案):新規整備施設等

エリア	施設名	所有者	所有者としての管理	文化財としての管理	公園施設としての管理	備考
国営公園	【復原建物等】(新設) 大極殿築地回廊 大極殿礎広場	国交省	○建築物の維持修繕等 ○舗装、工作物等の維持修繕	-	○清掃等の日常管理	
	【公園施設等】(新設) 園路・広場、標識・サイン等の工作物	国交省	○舗装、工作物等の維持補修	-	○清掃等の日常管理	
	植栽樹木、張り芝等		○植栽樹木の剪定、草刈等		○清掃等の日常管理	
	近鉄沿線防護柵	?	-	●防護柵の設置及び管理	●防護柵の設置及び管理	
朱雀大路西	【公園施設等】(新設) <連携施設> 観光案内センター 物販・飲食施設 バスターミナル 園路・広場、植栽等 その他公園施設	奈良県	○建築物、舗装、植栽等の維持補修	-	○清掃等の日常管理	
	【公園施設等】(新設) 歴史文化体験館(仮) 歴史展示館(仮) 園路・広場、植栽等 その他公園施設	国交省 or 奈良県	○建築物、舗装、植栽等の維持補修	-	○清掃、案内等の日常管理	※区分は今後の計画に基づいて検討

○は、原則として受け持つべき管理項目を示す

●は、複数の管理主体に関連する管理項目を示す(具体的な管理方法・区分については、協議等により決定する)

◆管理主体

文化庁

国土交通省

奈良県

奈良市

奈良文化財研究所

8. 今後の課題と方向性の検討

基本構想等の今後の計画作成及び事業化に向けて、平城宮跡の現状からみた課題としては、以下の7点があげられる。

●公園区域の設定

これまでの検討では、特別史跡区域 131ha のうち、社寺や住宅地除く部分を対象として概略案等を検討してきた。しかし、宮跡の北側、西側では特別史跡区域内に住宅地や畑が複雑に分布している。

この内のどこまでを公園化を図るかについては、都市計画決定事業等とも絡めて、早急に決定していく必要がある。

●当面の関連事業との調整

平城宮跡では現在、2010年5月の完成を目指して大極殿の復原事業が進められており、一帯では、この関連事業として、木材保管庫・加工場等の関連施設の撤去、覆屋の撤去、トイレ等の便益施設の整備が同時並行して進められることになる。

また、奈良県が実施する遷都1300年記念事業の実施に向けた仮設施設の整備等も行われる。

このため、公園としての整備が最も急がれる大極殿前の広場等で、いくつもの工事が並行して行われることになり、公園計画の作成にあたっては、こうした工事等との十分な事前調整が必要となる。

●園内交通での安全性、快適性の確保

現在の平城宮跡は、みやと通で東西が、近鉄奈良線で南北が分断されており、宮跡内の移動の大きな妨げとなっている。このうち、この両線については将来的には移設の方向が打ち出されてはいるが、当面は存続するものと思われる。

特に近鉄線については、朱雀門～大極殿という利用の大きな軸線上にあるため、遷都1300年記念事業の際も新規の踏切設置や高架橋の設置などが検討されているが、公園としても利用者の安全な横断を確保するための当面の方策を検討していく必要がある。

●広域アクセスを含めた園外交通の整備

現在最も利用されている資料館、遺構展示館の2施設に付帯する駐車場へのアクセスは、宮跡北側の県道谷田奈良線になるが幅員も片側1車線しかなく、宮跡に至る唯一のバスルートであっても1時間に1本程度しかない。

また、徒歩客の訪れる近鉄大和西大寺駅からのルートも、歩道の整備が十分ではなく、わかりやすい、安全快適な道路とはなっていない。

このため、園内交通の整備にあわせて、園外の道路交通網についても充実を図っていく必要がある。

●ステージプランでの対応

本業務の検討の中でも示したとおり、平城宮跡の整備にあたっては、特に道路・鉄道整備（振り替え等）に伴う段階計画の考え方が重要となる。

一般のステージプランの場合、ある地区を整備してその次に別の地区を整備するという進行となるが、既にほぼ全域が利用に供されている平城宮跡にあつては、次のステージまでの暫定的な整備や管理、次いで本格的な整備といった考え方を各所で取り入れる必要があり、今後さらに緻密なステージプランの作成が求められる。

●管理区分と管理主体

これからの平城宮跡の管理には、土地や復原施設の所有者としての文化庁や、特別史跡の指定管理団体としての奈良県、そして国営公園の管理主体としての国土交通省が参加することになる。

この管理は、単純に地域で区分されるものではなく、重層的に行われることになる。

こうした管理区分は、基本的には関係法令に照らして行うこととなるが、より効率的な管理を行うためには、また利用者に配慮した管理を行うためにはこの組み替え等が必要が場合も想定されるため、関係機関の協議のもと、それぞれの管理主体等を明確にしていく必要がある。

●継続する発掘調査との整合

平城宮跡の2/3以上が未だに発掘調査が行われておらず、特に宮跡の北東や南西の一画、東院庭園の南北側にはまとまった未発掘地が残されている。この発掘調査の結果次第では、公園計画に大きな影響を与える出土等がある可能性もあり、未発掘地についてはその進展を待ちつつ、場合によっては暫定的な土地利用なども検討していく必要がある。

また、公園予定地のいずれかでは常に発掘調査が継続するものと思われるため、これを阻害しないような管理運営も行う必要がある。

●不足する情報の収集

計画作成の基礎資料となる平城宮跡の利用等の実態については、過去に宮跡で行われた調査を本業務の中で実施したで補ってきたが、さらに不足する部分もある。

例えば、宮跡利用者の相当数を占めると思われる学校団体の利用に関するデータや、現在の許認可の内容など、利用に関するデータもまだ不足しており、さらに、この課題にもあげている案内交通問題を検討していくためには、みやと通や近鉄線の横断交通量や踏切での渋滞発生の実態なども把握していく必要があり、次年度以降に至急に取り組むべき項目である。