

明日香村における歴史的風土の創造的活用について

(明日香村小委員会 第二次報告)

平成 1 7 年 2 月

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会
歴史的風土部会 明日香村小委員会

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会
歴史的風土部会 明日香村小委員会 委員名簿

委員長	越澤 明	北海道大学大学院教授
委員長代理	服部 明世	大阪芸術大学教授
臨時委員	猪熊 兼勝	京都橘女子大学教授
〃	柿本 善也	奈良県知事
〃	里中 満智子	漫画家
専門委員	関 義清	明日香村村長
〃	八丁 信正	近畿大学農学部教授
〃	吉兼 秀夫	阪南大学国際コミュニケーション学部教授

○明日香村小委員会の審議経過

第3回 平成16年9月24日（金） 於 奈良県高市郡明日香村

【現地視察】

【議事】

- ・ 歴史的文化的資産の保存・活用について
- ・ 明日香村らしい景観の保全・創出について
- ・ 明日香村らしい街並みの整備・保存について

第4回 平成17年2月9日（水） 於 国土交通省

【議事】

- ・ 明日香村小委員会第二次報告案について

明日香村における歴史的風土の創造的活用について（第二次報告）

はじめに

第一次報告においては、昭和55年の「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法」（以下「明日香村特別措置法」という。）の制定以降今日までの取り組みについて概括し、平成11年3月25日付け歴史的風土審議会答申「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等を今後一層進めるための方策はいかにあるべきかについて」の趣旨を踏まえつつ、「明日香村にふさわしい景観の保全・創出」「歴史的・文化的遺産の保全・活用」「明日香村らしい街並みの整備・保全」「効果的な事業の推進」の4つの観点から課題を整理した。また、緊急に措置すべき事項として、明日香村歴史的風土創造的活用事業交付金の継続、歴史的風土の保存と創造的活用による観光振興のための調査研究の実施、第3次明日香村整備計画の計画的推進について提言を行うとともに、引き続き検討すべき課題について整理した。

本第一次報告を踏まえ、政府において明日香村歴史的風土創造的活用事業交付金の継続等の措置が平成17年度予算案に盛り込まれたことは一定の成果であるが、明日香村の歴史的風土の保存と住民生活の安定及び産業の振興との調和を推進していく上では、今後さらに取り組みべき課題も多い。特に、明日香村特別措置法制定時の主要産業であった農林業の衰退、総人口の減少や高齢化等による地域活力の低減、これらを背景とする村財政の悪化等の状況を考えると、明日香村の歴史的風土を創造的に活用した観光・交流を軸とした新たな産業の育成や地域づくりに関する取り組みの推進が一層求められることは明らかである。

本報告は、こうした状況認識を踏まえ、明日香村の歴史的風土の保存・活用と活力ある自立できる地域づくりを実現する上での今後の課題と取り組むべき措置を取りまとめたものである。

課題の整理

明日香村は、昭和55年の明日香村特別措置法の施行以来およそ四半世紀の長きにわたって歴史的風土の保存が図られてきた結果、周辺の市町村ではこの間に都市化が急速に進展し土地利用や景観が激変している中、古代を彷彿とさせる美しい景観と趣が保全、形成されており、明日香村特別措置法に基づく措置は明日香村の歴史的風土の保存に相当の効果を発揮し、所期の目的を達成していることは評価すべきである。また、3次にわたる明日香村整備計画の推進により、村民生活を支える道路や河川、下水道の整備、農林業の振興のための基盤整備等が進められるとともに、埋蔵文化財の調査や文化・観光施設の整備も着実に進みつつある。さらに、歴史的風土の創造的活用については、近年、地元産品を活用した食材・料理など特産品の開発や農林業と連携した明日香オーナー制度の取り組み等、歴史的風土の創造的活用による産業振興の取り組みも徐々に実績を上げつつあり、またこれに伴って観光、交流等に対する村民の理解と意欲がすすみ、主体的な取り組みも現れつつある。

他方、これまでの施策は、明日香村の主要産業である農林業の振興を地域活力の中核としつつ、土地利用の現状凍結的な規制と明日香村整備計画に基づく基盤整備を進めることを基本としてきており、観光、交流の振興を新たな地域活力の中核とした地域づくりを進めていく上では、以下のような課題が顕在化してきている。

1) 明日香村の歴史的・文化的資産の創造的活用について

- ・明日香村には数多くの貴重な歴史的・文化的資産が存し、農山村景観と相まって特徴ある歴史的風土を形成しているが、観光・交流という観点で見た場合、来訪者が古代の古都の具体的な姿を実感できるなど、飛鳥地方の歴史に直接触れ、往時の文化や生活を体感できる場所やしかけがほとんど用意されていない。このため、来訪者にとって明日香村の魅力は「(農山村風景など) 明日香村らしい歴史的風土の探索」にとどまっており、歴史的・文化的資産の質や量に比して深み、広がり両面で訴求力が弱い。また、近年文化財調査の成果が報道等で取り上げられているが、これらの調査成果や報道内容が現地で十分に活用されておらず、波及的な効果が発揮されていない。
- ・明日香村全体の土地利用のコントロールや社会資本整備についても、観光、交流の振興を十分に配慮しているとはいえず、特に交通対策や交流人口の受け皿となる施設

(案内施設、宿泊施設、飲食店等)等について不十分な面が少なくない。例えば、交通対策については、自動車による来訪者は村外縁部に用意した拠点的な駐車場に駐車し村内では徒歩や自転車により移動することを前提としてきたが、駐車場容量の不足、観光客のニーズとの乖離、村内移動手段の欠如等の問題から十分に機能しておらず、周辺の歴史的風土と不調和な民営駐車場への土地利用転換が散見される等の事態を招いている。

- ・近年、村民の主体的な取り組みによる観光、交流の振興に向けた取り組みが進みつつあるが、こうした取り組みを計画的かつ効果的に誘導、推進していく枠組み（観光振興に関する戦略的な方針の立案及び実現のための関係者による推進組織等）が欠如している。このため、個々の観光資源ごとにパッチワーク的な活用が進み、明日香村の歴史的風土に馴染まない土地利用への転換や不統一な屋外広告物等を規制する枠組みがないなど、今後観光地としての明日香村の魅力が大きく損なわれるおそれも少なくない。
- ・明日香村の資源を活かした観光、交流と農林業との連携など優れた取り組みも進められつつあるが、個々の主体毎の取り組みにとどまっており、明日香村全体での戦略的取り組みとなっておらず、いわゆる「明日香ブランド」など統一的な地域イメージの醸成や、相互連携による相乗的な効果を十分に発揮するには至っていない。

2) 明日香村にふさわしい景観の保全・創出について

- ・明日香村特別措置法制定以前から残されている歴史的風土に不調和な土地利用や、主要な歴史的・文化的資産周辺での住宅の建て替え等に伴う周辺に馴染まない建築物・工作物の設置など、歴史的風土の保存上のみならず、観光、交流の振興上においても問題となる景観阻害要因が村内に散見される。また、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（以下「古都保存法」という。）に基づく土地の買い入れが進み、村内に買い入れ地が散在する状況となっており、適切な景観の保全・創出の観点からもその適切な管理が課題となってきた。
- ・公共施設の整備においても、個別の事業ごとには景観に対する一定の配慮がなされているものの、全体を通じての統一感に欠けている面があり、その配慮が十分な効果を発揮するに至っていない。
- ・また、明日香村の歴史的風土の保存にあたり、飛鳥時代の遺跡やそれらに関連する個々の建築物、山林や棚田等の自然的環境の保存については相当の対策が講じられているものの、「明日香村らしさ」を醸し出す枢要な街並みや景観の整備・保全につい

ては、必ずしも十分な取組がなされてきていない。近年、土地利用規制上は違法とは言えないものの、古都の景観の保全上は好ましくない建築行為や土地利用の転換等が見受けられるが、ひとたび景観が改変された場合、土地利用の不可逆性からその改善には数十年という年月が必要となることに留意し、来訪者が「明日香村らしさ」を感じる景観も重要な観光資源であるとの認識が必要である。

3) 効果的な事業の推進について

- ・土地利用規制に伴う産業の停滞、人口の伸び悩み等を背景として、明日香村の財政基盤は依然として脆弱となっており、第3次明日香村整備計画の計画的な執行にも支障が生じている。長期的には観光、交流等による地域産業の育成による村税増収を目指すとともに、短期的には明日香村の自立に必要な施策を推進することが必要である。
- ・現状では、観光、交流が地域経済に活力を与える状況には到底いたっていない。観光、交流の振興にあたっては、村内宿泊者数や村内消費の増加等に戦略的に取り組むことが必要である。
- ・また、後継者不足等により農林業が衰退しつつある状況の中、明日香村らしい土地利用や景観を維持していく上では交流人口の活用が急務であるが、現状では試行的な取り組みやボランティアの活用の模索にとどまっており、その効果も限定的である。持続的な経済活動の中で交流人口を取り込んでいくしかけづくりが必要である。

今後取り組むべき施策の方向

前出の課題を再整理すれば、以下の3項目に集約することができる。

- 1) 明日香村ならではの歴史的風土を活用した観光資源の育成
- 2) 観光、交流の振興を支える基盤としくみの整備
- 3) 観光、交流と連携した地域活性化策の充実

これらの項目毎に、今後取り組むべき施策の方向は以下のとおりである。

1) 明日香村ならではの歴史的風土を活用した観光資源の育成

- ① 歴史的・文化的資産の保存と活用に関する基本的な方針・計画と推進体制の構築
 - ・歴史的・文化的資産の保存や観光、交流への活用のあり方について、文化財や観光、まちづくり、農林業等の関係者が連携し、基本的な方針や計画を示す具体的、効果的なマスタープランを構築するとともに、そのマスタープランを実現するための推進体制を整備することが必要である。
- ② 飛鳥地方の歴史を体感できる拠点的な史跡の整備
 - ・明日香村内で存在が確認されている歴史的・文化的資産を活用し、古代における宮殿・庭園の全貌、政治経済のありよう、庶民の生活、農業などの産業、都市計画や土木技術等、飛鳥時代について、実際に現地で見ることができ、往時の生活や文化を実際に実感的に体験できる拠点的な史跡の整備が必要である。これらについては、例えば、飛鳥水落遺跡^{あすかみずおちいせき}、飛鳥京跡苑池^{あすかきょうせきえんち}、酒船石遺跡^{さかふねいしせき}等が候補として考えられる。
 - ・特に国営公園については、景観上の枢要点の保全活用にとどまらず、歴史文化を直接体験する拠点的な施設としての役割を今後一層発揮していくことが期待される。
- ③ 来訪者の多様な期待に応える歴史文化の学習の場の整備
 - ・拠点的な史跡とその他の史跡、万葉文化館等の資源、施設を相互に連携・ネットワーク化し、国内外のさまざまな来訪者のさまざまな期待に応じて、飛鳥地方の歴史を学び体感できるしかけを構築するなど、歴史文化の学習の場としての幅と深みを広げることが必要である。
 - ・また、これらをサポートするため、来訪者がそれぞれの必要に応じて選択的に活用できる情報提供システム（ガイド、音声情報、ガイドブック等）のあり方

についても検討が必要である。

- ・コンピューター・グラフィックスの活用や演劇、語り部、体験イベントなど、多様な手段、表現方法により多面的に飛鳥地方の歴史文化を紹介することも効果的である。

④ 文化財調査の成果の効果的な活用

- ・継続的に実施されている文化財調査の新たな成果について、報道機関や文化財関係者と連携しつつ、情報を来訪者にタイムリーに提供し、現地で活用するしくみづくりが必要である。

2) 観光、交流の振興を支える基盤としくみの整備

① 歴史的風土の保存と観光、交流の振興の調和を念頭においた交通計画、土地利用計画と実現のための施策の再検討

- ・明日香村全体の交通計画、土地利用計画について現状を総点検し、観光、交流の振興の観点から踏まえて施策のあり方を総合的に再検討することが必要である。なお、交通計画と土地利用計画は歴史的風土の保存と活用の根幹であることを踏まえ、村全体の基本的な方針を明確にして取り組むべきであり、個別対処療法的な措置に寄るべきではない。

② 来訪者のための案内施設、宿泊施設、移動手段等の戦略的な充実

- ・観光、交流の振興の観点から、国内外の来訪者のためにどのような施設等が不足し、また改善が必要かを総点検することが必要である。また、それらの施設等を効果的、効率的に充実していくため、土地利用の誘導策等を含め戦略的な取り組みを検討すべきである。
- ・特に村内の移動手段については、移動そのものが飛鳥地方の歴史的風土に直接ふれあう機会となることを踏まえ、明日香村に相応しい交通手段について検討するとともに、来訪者の事情に応じ徒歩、自転車、公共交通機関等を適宜選択できる交通体系とすることが望ましい。
- ・明日香周遊歩道については、バリアフリーや快適性、近年の文化財調査成果を踏まえた新たな観光ポイントへの周遊性の確保等の観点から総点検するとともに、花見の名所づくりなど新たな魅力の創出についても検討し、積極的な活用を図っていくべきである。
- ・また、明日香村全体の窓口機能や案内機能の充実、共通観覧券等による利便の向上など、初めて来訪する者に優しく、リピーターに嬉しいことを目指した、

来訪者の立場に立ったサービスのあり方について検討することが必要である。

③ 「明日香村らしさ」を演出する適切な景観コントロール施策の導入

- ・従来の歴史的風土の保存の観点に加え、「明日香村らしさ」を演出する景観の保全・改善を図るため、建築物・工作物等のデザインの指針や景観作物の導入等も含めた景観法の枠組みの活用など、適切な景観コントロール施策を導入していくべきである。この際、主要な景観ポイントや散策ルートの周辺において重点的に対策を講じるなどメリハリをつけた取り組みが必要である。
- ・サインや公共施設などについては、地域イメージの醸成に大きな影響を与えることから、景観の指針の導入などにより明日香村にふさわしい統一的なデザインとしていくべきである。
- ・村内に散在する古都保存法に基づく買い入れ土地について、景観に配慮した適切な管理のあり方や集約化等による活用方策について検討することが必要である。

④ 景観阻害要因の改善と適切な来訪者サービスの提供を実現するための土地利用ルールづくり

- ・従来の歴史的風土の保存の観点に加え、良好な景観の形成と観光、交流の振興のために必要なサービスの提供の観点から、村全体の計画的な土地利用のあり方について検討するとともに、古都保存法・明日香村特別措置法に基づく土地利用規制、景観法の適用などについて検討し、適切な土地利用ルールづくりを進めることが必要である。例えば、景観阻害要因となっている土地利用の集約化、来訪者へのサービス機能を集積した拠点利用地区の設定等が想定される。

⑤ 周辺の観光施策との連携

- ・奈良県内の他の歴史的観光地はもとより、昨年世界遺産登録された「紀伊山地の霊場と参詣道」や一昨年古都指定された大津市等、飛鳥地方と密接な関係のある地域と連携し、広がりとお行きのある観光施策を展開していくべきである。このため、情報交換や相互連携のための関係者等によるしくみづくりについて検討すべきである。

3) 観光・交流と連携した地域活性化策の充実

① 明日香ブランドの育成等、農林業と観光産業との効果的な連携の促進

- ・明日香村の土地利用と産業構造を踏まえれば、歴史的風土の保存の観点からも、農林業の振興が急務である。このため、来訪者にとって魅力ある農林産品など

明日香ブランドの育成、いわゆるアグリツーリズムやグリーンツーリズムなど農林業体験や農産品を活用した観光プログラムの開発など、農林業と観光産業の一体的な振興策を展開し、効果的な連携を一層促進することが必要である。

② 交流人口による地域活性化策への戦略的取り組み

- ・ 各種オーナー制度や山林の管理ボランティアなど、交流人口による地域の保全活動については一定の取り組みが見られるようになってきている。今後は、こうした交流人口の活用による地域活性化の推進や良好な歴史的風土・景観の保全が持続的かつ効果的に展開されるようなしくみづくりなど戦略的な取り組みを進めることが必要である。

③ 地域活性化策の推進体制の整備

- ・ 来訪者に対する窓口機能の統一や、活性化策実施組織間の連携による相乗的な効果の発揮等を図るため、関係者間で情報交換や連携施策の協議、検討を行うための推進体制を整備することが必要である。

おわりに

今回の小委員会における検討を通じ、明日香村の歴史的風土を取り巻く情勢は、明日香村特別措置法施行から四半世紀が過ぎて、ようやくその本格的な「活用」のステージに舵を切り始めたことが実感された。特に村民の主体的な取り組みが芽吹き、果実を実らせつつあることには心強いものを感じる。一方で、観光、交流の振興など歴史的風土の活用を念頭においた施策の展開が十分でないことから、「違法とは言えないものの古都の景観の保全上好ましくない」土地利用への転換や建築行為、景観阻害要因の増加が見受けられるなど、今後の明日香村らしい風格のある地域づくりや、資源を活かした地域の活性化に重大な支障が生じかねない、との懸念も強く抱いたところである。

明日香村の貴重な歴史的風土は、農林業等の地域の産業をはじめとする明日香村住民の日常的な生活の中で保存され、育まれてきたものであり、明日香村における歴史的風土を将来にわたって良好に保存していくためには、住民生活の安定及び産業の振興との調和に裏付けられた、村民の主体的な取り組みが不可欠である。また、村を取り巻く厳しい財政事情等からも、明日香村にふさわしい新たな産業の振興策の展開が急務である。

これまで整理してきたように、今後取り組むべき施策は広範かつ多岐にわたるが、これらは村民の生活と密接に関わるものであり、その展開にあたっては、明日香村が村民と一体となって主体的役割を担うとともに、奈良県、国の強力な支援や国民の理解と協力が不可欠である。これら明日香村に関わる関係者が、今まさにこうした重要な転換点に立っていることを共通の認識とし、連携協力して課題解決にあたることを期待するものである。