

内閣総理大臣あて歴史的風土審議会答申

(平成11年 3 月 25 日 答申第28号)

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（答申）

平成10年 6 月 15 日内閣総理大臣から諮問のあった標記の事項については、当審議会において特別部会を設置し検討を重ねた結果、次のように意見を取りまとめたので答申する。

目 次

はじめに	298
第1 明日香村の将来像について	298
1. 明日香村及び明日香村の歴史的風土の位置づけについて	299
2. 守られるべき明日香村の歴史的風土について	299
3. 明日香村の活性化の方向性について	300
4. 地域住民及び国民の理解協力・積極的な関与	301
第2 将来像を踏まえた施策の基本的方向性について	301
1. 明日香村整備計画について	301
2. 明日香村整備基金について	303
3. 土地利用のあり方について	303
4. その他	303

はじめに

奈良県高市郡明日香村は、飛鳥地方の遺跡等の歴史的文化的遺産がその周囲の環境と一体をなして、我が国の本格的な国家体制の始まりともいえる律令国家が形成された時代における政治及び文化の中心的な地域であったことをしのばせる歴史的風土が、村全域にわたって良好に維持されていることにかんがみ、かつ、その歴史的風土の保存が国民の我が国の歴史に対する認識を深めることに配意し、住民の理解と協力の下にこれを保存するため、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法及びその特例等を定めた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。）により、明日香村歴史的風土保存計画の策定、村全域にわたる第1種及び第2種歴史的風土保存地区の

指定及び地区内における行為の規制、明日香村整備計画に基づく生活環境及び産業基盤の整備等の推進、明日香村整備基金による事業の実施等各種の施策が講じられ、長年にわたり歴史的風土の良好な保存が図られてきたところである。

しかしながら、総人口の減少、高齢化の進展等による地域活力の減退、担い手不足等による農業の衰退、耕作放棄地の増大等明日香村特別措置法制定後20年近くが経過する中で新たな課題も浮上してきている。

また、歴史的風土審議会は平成10年3月の意見具申において、歴史的風土の保存と、その前提となる農林業等や住民生活との一層の調和を図るため、行為の規制に基づく凍結的保存から、地域の特性に応じたきめ細かな維持保全活用への展開の必要性を指摘したところであるが明日香村の歴史的風土の保存に当たっても、明日香村の歴史的文化的遺産を活用した魅力の創出と併せ、法施行前から存在する景観阻害要因、施設の改善等もより一層求められている。

さらに、明日香村の財政状況が依然として脆弱な中で、国民的国家的課題である歴史的風土の保存と住民生活の安定向上、農業や観光をはじめ地域産業の振興をいかに図っていくかも大きな課題となっている。

以上のような状況の中で、明日香村の目指すべき将来像及び将来像を踏まえた明日香村整備計画、明日香村整備基金等の施策の基本的方向性について、今般改めて以下のとおり取りまとめたので、今後、これを踏まえながら施策を展開していくことを要望する。

第1 明日香村の将来像について

「見える」歴史的文化的遺産と「いまは見えない」歴史的文化的遺産、及びこれらと一体をなしている森林、河川等の自然的環境や棚田、集落等の人文的景観の総体である明日香村の歴史的風土は、そこに暮らす人々が生き生きと暮らすことによって初めて成り立ちうるものであることにかんがみ、保存と利活用が両立できるよう、今後、これを創造的に維持保全活用していくべきである。

このため、地域住民さらには国民の理解協力と関与の下、「我が国のこころのふるさととしての明日香村」、「アジアの中での明日香村の歴史的風土」、「村民が暮らす場としての明日香村」との視点に立ち、農林業の振興により歴史的風土の維持保全を図るとともに、歴史的風土の創造的活用により、学び、体験し、実感できる歴史文化学習の場としての整備を推進し、観光をはじめとする農商工にわたる総合的な展開による地域の活性化を図っていくべきである。

1. 明日香村及び明日香村の歴史的風土の位置づけについて

1 日本のおこころのふるさととしての明日香村

明日香村の歴史的風土は国民共有の財産であり、その保存を図ることが今後とも国家的見地から重要な課題である。こころの豊かさやアイデンティティの探究など精神的な支柱の模索が続く時代に、日本のこころのふるさととして、歴史教育の実践の場として、明日香村の歴史的風土の保存を図っていくことがより一層重要である。

2 アジアの中での明日香村の歴史的風土

明日香村は、我が国の律令国家体制がアジア周辺諸国との関係の中で形成されてきた時代の中心地であり、その歴史的風土の中心となる歴史的文化的遺産は、我が国のみならずアジア全体の当時の歴史にも関連が深く、また歴史的文化的遺産を保存する取り組みが近年国際社会においても益々活発化してきている中で、今後とも明日香村の歴史的風土の保存を図っていくことが必要である。

3 村民が暮らす場としての明日香村

明日香村は歴史的文化的遺産が眠る場であるのみならず、現代においてもそこに多くの人々が暮らし生活を営む場であり、そこに暮らし生活を営む人々が、貴重な歴史的風土を有する地域に誇りと自覚をもって、生き生きと暮らせることが歴史的風土の保存上も重要である。

2. 守られるべき明日香村の歴史的風土について

1 明日香村の歴史的風土について

将来にわたり守られるべき明日香村の歴史的風土とは、村の全域にわたり数多く存在する歴史的文化的遺産及びこれらと周囲の自然的人文的環境が一体をなして形成している総体である。

2 明日香村の歴史的文化的遺産について

明日香村の歴史的風土については、現時点で明らかにされている「見える」歴史的文化的遺産のみならず、その周囲の自然的人文的環境の中に眠る「いまは見えない」潜在的な遺産の存在により今後その価値が一層高まり得るものと考えられる。

3 自然的人文的環境について

明日香村の歴史的風土は、歴史的文化的遺産及びこれらと一体をなしている森林、河川等の自然的環境とともに、日本の原風景ともいえる棚田等の田園景観、さらには檜前、飛鳥等をはじめとする優れた景観を有する集落等の人文的景観が歴史的風土の重要な構成要素となっている。

これらの自然的人文的環境は、生活様式や産業構造等の変化により変質するものであるが、そこで営まれる行為が継続的に行われ、各地域のコミュニティが維持されることによってはじめて良好に保たれるものであることにかんがみれば、明日香村における歴史的風土の保存のためには、そこで暮らし生活を営む住民の生活の安定向上、地域産業の振興さ

らには地域の活性化という視点も、その一環として考えるべきである。

3. 明日香村の活性化の方向性について

明日香村の歴史的風土の重要な構成要素である自然的・人文的環境は、そこで暮らす人々が生き生きと暮らすことによって初めて成り立ちうるものである。したがって、明日香村の歴史的風土を保存していくためには、住民生活の安定向上、地域産業の振興等地域の活性化のための施策を幅広く展開していくべきであり、保存と利活用が両立できるよう、今後は明日香村の歴史的風土を創造的に維持保全活用していくべきである。

1 歴史的風土の維持保全のための農林業の振興

現在の明日香村の主要な産業である農業は、我が国の中山間地域と同様、担い手不足、耕作放棄地の増大等の問題を抱えており、その振興が地域の活性化、コミュニティの維持を図っていく上で大きな課題となっているとともに、歴史的風土を構成する重要な要素として田園景観や森林の景観を維持していくことが今後とも求められている。したがって、歴史的風土を構成する田園や森林を維持できるよう、農林業の振興を図っていくことが歴史的風土の保存上も不可欠である。

2 歴史的風土の創造的活用による地域産業の振興

国民の自由時間の増大等による余暇活動の活発化や歴史文化に対する国民の関心の高まりの中で、またグリーンツーリズムやエコツーリズムに見られるように都市住民と農村との交流が活発化していく中で、明日香村には、日本のこころのふるさととして、より多くの人々に訪れてもらえるような魅力ある地域の形成が求められる。

このため、明日香村の歴史的風土を創造的に活用していくことにより、学び、体験し、実感できる歴史文化学習の場として、明日香村の観光振興を図るべきである。その際、多くの人々に明日香村を訪れていただくための情報発信や宿泊施設など受入れ体制の整備を推進するとともに、歴史的風土を活かした特産品の開発や販売、農業と商工業との連携等農商工にわたる産業の育成、振興を図ることが必要である。

4. 地域住民及び国民の理解協力・積極的な関与

1 地域住民の理解協力・積極的な関与

今後とも明日香村における歴史的風土の保存に当たっては、地域住民の理解と協力が不可欠であり、さらに、歴史的風土の保存の主体が地元及び地域住民であるとの認識の下、保存を図っていく上で地域住民の積極的な関与を確保できるよう、国及び地方公共団体は努めるべきである。

このため、今後、計画等の立案に当たっては、地域住民の意見を十分反映できるよう行政と地域住民の双方向的なプロセスの確保に努めるとともに、地域住民が歴史的風土の保存に積極的に関与できるような施策の展開をより一層図っていくことが必要である。

2 国民の理解協力・積極的な関与

歴史や文化に対する関心の高まりやボランティア活動等に対する社会的機運の盛り上がりの中で、国民共有の財産である明日香村の歴史的風土の保存に当たっても、こうした機運を積極的に取り入れ、国民的な参加の下に保存していくための施策をより一層推進していくことが必要である。

第2 将来像を踏まえた施策の基本的方向性について

将来像の実現に当たっては、明日香村特別措置法に定められた明日香村整備計画、明日香村整備基金や土地利用規制等施策の着実な展開を図っていくことが肝要である。

その際、国、奈良県、明日香村は、適切な役割分担の下、それぞれの責務を十全に果たしていくべきであるが、特に、明日香村の歴史的風土が国民共有の財産であり、その保存を図ることが今後とも国家的見地から重要な課題であること、さらに、明日香村の財政状況が依然として脆弱であることにかんがみ、国及び奈良県のより一層の積極的な取り組みが必要である。

1. 明日香村整備計画について

1 計画策定の必要性

今後とも、明日香村の生活環境及び産業基盤の整備等をより一層推進するとともに、明日香村の将来像の実現を着実に図っていくため、明日香村整備基本方針について所要の見直しを行うとともに、方針に沿って平成12年度以降についても引き続き明日香村整備計画を策定し、計画に基づいて計画的、効率的に事業の推進を図っていくことが必要である

2 整備計画に盛り込まれるべき事業等について

① 歴史的風土の創造的活用の視点に立った施策の推進

歴史的風土の創造的活用の視点に立ち、学び、体験し、実感できる歴史文化学習の場としての魅力の創出を図っていくため、遺跡の復元的な整備や周辺環境の整備など各種事業の展開を図るとともに、明日香村にふさわしい集落景観の創出や景観阻害要因の改善等を図るべきである。

② 農林業の振興のための農林業基盤整備等の充実

歴史的風土を構成する重要な要素として田園景観を今後とも良好に維持していけるよう、地域の特性に対応した農業基盤整備の推進を図るとともに、村が中心となって進めている農地の利用促進、経営の安定合理化等のための事業や「あすかオーナー制度」といった参加型の施策等についても支援策を講じていくべきである。

また、明日香村の森林はその大部分が手入れの必要な時期にあり、森林整備の基盤となる林内路網の整備が必要であることから、林道の整備等林業基盤の整備を推進すべきである。

③ 農商工にわたる総合的な施策の展開

明日香村の歴史的風土を活かし、農林業と商工業が連携した地場産業の育成振興等農商工にわたる総合的な展開が可能となるような支援策を講ずるべきである。

④ 道路、河川、下水道等の生活環境の整備の推進

住民の要望も多い道路、河川、下水道等の生活基盤の整備をはじめとする生活環境の整備を引き続き推進すべきである。

また、個々の事業の実施に当たっては、その計画、設計の段階から、歴史的風土との調和に十分配慮するよう努めるべきである。

⑤ 埋蔵文化財調査等遺跡確認のより一層の推進

今後とも発掘調査、遺跡範囲確認等をより一層計画的かつ積極的に推進していくための体制づくり等を検討するとともに、各種事業展開に円滑に対応できるよう必要な措置を講じていくべきである。

⑥ 事業推進に当たって配慮すべき事項

今後、事業の実施に当たっては、他の地域との広域的な連携にも配慮しつつ、事業主体間の連携の確保、フォローアップ体制の充実等に努めるべきである。

3 財政措置のあり方について

明日香村は、他の地方公共団体や他の古都とも異なり、村全域にわたり厳しい行為規制が敷かれた結果、依然として自立できるような財政基盤を有しておらず、また近年の村債発行に伴う今後の償還額の増大や固定的な経費の増大に伴う村財政の硬直化が懸念されている。

こうした中で、法制定以来、明日香村整備計画に基づく事業の促進を図るため特段の財政上の措置が講じられてきたところであるが、こうした措置については実効性が不十分ではないかという指摘もある。

さらに、歴史的風土の保存という国家的国民的要請に応えていくためには、事業の実施に当たり歴史的風土との調和に配慮するのみならず、今後は歴史的風土の創造的維持保全活用の観点に立った新たなニーズに基づく事業の展開を図っていくことも期待されている

したがって、明日香村の財政が依然として脆弱な中で、今後、将来像の実現に向けて整備計画事業の着実な実施を図っていくため、明日香村及びその歴史的風土の位置づけを踏まえ、国、県、村の適切な役割分担の下、国、県は積極的に事業の推進を図るとともに、整備計画に基づいて行われる事業に対しては、現行の措置による効果、当初の立法趣旨及びその後の状況を踏まえて、他の地域振興施策とのバランス等を勘案の上、国庫補助制度の見直しや地方債措置の充実等特段の財政措置を講ずる必要があると考える。

2. 明日香村整備基金について

明日香村整備基金は、明日香村整備計画の対象となる事業以外のもので、歴史的風土の保存や住民生活の安定向上、住民の利便増進等のために、村及び村民がきめ細かく行う必要がある事業を推進するために設けられ、歴史的風土の保存に当たり地元住民の理解、協力を求める上で大きな役割を果たしてきた。

今後とも基金に期待される役割をより一層明確化するため、対象事業の見直しを図っていくべきであり、住民生活の安定向上等のために行われる事業のうち、整備計画事業として行っていくことが考えられる事業については、できる限り整備計画の中に盛り込み、整備計画事業として推進するとともに、住民の理解、協力を求めていく上で直接的に寄与する取り組み等に対する支援をより一層強化していくべきである。また、明日香村整備基金は、昨今の低金利情勢下でその運用益が大幅に減少している状況にあり、今後とも真に求められる事業の継続性を確保するため、対象事業の見直しや個々の事業の合理化を進めるとともに、かかる事業の円滑な実施のため必要がある場合には、事業費を補填する等の支援方策を講ずるべきである。

3. 土地利用のあり方について

今後とも第1種歴史的風土保存地区及び第2種歴史的風土保存地区について区分方法及び保存の考え方を維持するとともに、新たな歴史的事実の発見等、今後の必要性に応じて区域の見直しも必要である。

また、明日香村にふさわしい集落景観の創出や景観阻害要因の改善等、歴史的風土のきめ細かな維持保全活用を図るため、第2種歴史的風土保存地区における行為制限等の的確かつ柔軟な運用を図るための仕組みづくりが必要である。

4. その他

1 買入地の有効活用について

買入地の合計面積が相当の規模になり村内随所に散在している中で、より一層積極的に有効活用していくべきである。

2 農業政策による対応について

歴史的風土を構成する重要な要素としての田園景観を今後とも良好に維持していくため農業生産活動や農地の保全・管理等が行えるよう適切な支援を講じるべきである。

また、明日香村の歴史的風土が農業によって維持されている一方、耕作放棄地の増大等新たな課題も浮上してきていることから、今後、明日香村における農業のあり方を検討していくべきである。

3 住民、国民の参画、関与の確保

今後、計画等の立案に当たっては、地域住民の意見を十分反映できるよう、行政と地域住民の双方向的なプロセスが確保できる仕組みづくりを行うとともに、日頃から施策の状

況について情報発信し、地域住民との意見交換を行っていくような場を設けるべきである

地域住民が歴史的風土の保存に積極的に関与できるような施策の展開をより一層図っていくため、また、国民共有の財産を国民参加の下に保存するため、歴史的風土の保存に関する情報等の提供・発信に努めるとともに、現在村が中心となって推進している「あすかオーナー制度」等の活動をより一層推進していくため、明日香村整備基金による支援や他の助成措置を講じていくべきである。