第1章

計画策定の沿革・目的

第1章　計画策定の沿革･目的

1. 計画策定の沿革

奈良県高市郡明日香村岡に所在する「史跡 飛鳥宮跡」は、飛鳥時代の舒明天皇から天武天皇までの歴代天皇が営んだ宮殿の遺跡であり、かつては日本古代律令国家の中心として機能した。世界遺産登録暫定リストに記載された「飛鳥・藤原の宮都とその関連資産群」を構成する重要な資産である。明日香村内に点在する寺社、陵墓、古墳、遺跡など多くの歴史文化資源の中核である。

1959（昭和 34）年から主に奈良県立橿原考古学研究所による発掘調査が行われ、1972（昭和 47）年には「史跡 伝飛鳥板蓋宮跡」として 4,804.91 ㎡が指定された。以降、3 回の追加指定を経たのち、2016（平成 28）年に史跡の名称が「飛鳥宮跡」に変更され、指定地面積も 35,927.28 ㎡に拡大した。その後も追加指定が行われ、2020（令和 2）年 2 月現在、指定地の面積は、36,537.28 ㎡である。

また、飛鳥宮跡に付属する苑池遺跡が、2003（平成 15）年に、「史跡・名勝　飛鳥京跡苑池」として 27,413.00 ㎡が指定された。

ところで、文化庁は、1979（昭和 54）年に、保存管理計画策定の国庫補助要項を定めている。保存管理計画は、史跡の本質的価値と構成要素を明確化し、適切に保存・管理していくための基本方針、方法、現状変更の取り扱いなどを定めるものである。史跡を次世代に確実に継承するためには、保存管理計画の策定が望ましいものとされた。

そのような中、明日香村は 2001（平成 17）年に「史跡伝飛鳥板蓋宮跡 地区別保存管理計画」を策定し、2014（平成 26）年にその改訂を行った。これは、明日香村の策定した文化財総合管理計画の中で、史跡の地区別の保存管理計画として位置づけられたものである。

その後、2015（平成 27）年には、「保存管理計画」が「保存活用計画」に名称変更された。ここで、史跡の保存・活用に係るマスタープランとして、「保存活用計画」が明確に意義づけられ、既指定物件についても、順次策定を進めていくことが適当とされた。補助事業者を地方公共団体から所有者にも拡大し、補助対象事業についても拡大した。

さらに、2018（平成 30）年には、文化財保護法が改正され、「保存活用計画」は法律上の位置づけとなり、文化庁に認定を申請する制度となった。認定を受けた保存活用計画においては、記載された事項の現状変更について、従来は、文化庁の許可が必要であったものについても、届出の提出で現状変更を行うことも可能となっている。

このような状況下で、奈良県では、飛鳥宮跡を単に保存・継承するに留まらず、その歴史的な意義を発信し、地域振興等に資する歴史文化資源として積極的に活用する取り組みの端緒として、2018（平成 30）年３月に『飛鳥宮跡活用基本構想』を策定した。

以上のように、今般の文化財保護法の改正及び『飛鳥宮跡活用基本構想』の内容を踏まえたうえで、今回「飛鳥宮跡保存活用計画」を策定するものである。

2. 計画の目的

保存活用計画は、宮跡の本質的価値を明確化し、それを適切に保存・管理して、それらを次世代へと確実に継承するために策定するものである。

文化財保護法では、その制定の目的を「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、持って国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献すること」（第１条）と規定しており、保存と活用はともに文化財保護を図る上での重要な柱である。

また、保存と活用は互いに効果を及ぼし合いながら、文化財の継承につなげるべきもので、単純な二項対立ではない。次世代への継承という目的を達成するためには、保存に悪影響を及ぼすような活用があってはならない一方で、適切な活用により文化財の大切さを多くの人に伝え、理解を促進していくことが不可欠であり、文化財の保存と活用は並立させることが必要である。

そのため、明日香村の整備計画である「第４次明日香村整備計画」（平成 22 年）では、歴史的風土の維持・向上を図りつつ飛鳥の歴史展示の推進が必要とされている。また、2018（平成 30）年の『飛鳥宮跡活用基本構想』では、具体的な史跡飛鳥宮跡の活用の方針を明確にした。

飛鳥宮跡は、７世紀に東アジアの国々から新しい制度や文化を受容し、「日本国」の創成が進められた場所であり、その史跡を保存・活用することは、日本の歴史において重要であるだけでなく、現在及び未来の東アジアの状況を考えるうえでも大きな意味がある。

今回策定する「飛鳥宮跡保存活用計画」は、４章までに記載する現状と課題を踏まえたうえで、飛鳥宮跡の本質的価値を次世代に継承するため、凍結保存ではなく、その歴史的意義を発信し、社会教育や地域振興等に資する歴史文化資源として積極的に活用することを目的として策定するものである。

なお、計画策定については、以下４項目を前提として進めることとする。

１）飛鳥宮跡の本質的価値を構成する地下遺構の保存を図る。
２）活用については、保存の前提条件を留意しながら、飛鳥らしい周辺景観との調和を崩さぬよう、歴史的風土・景観の保全を図る。
３）地下遺構の可視化など工夫を行い、日本の歴史に親しみより深く知る場を創出するとともに、住民や来訪者が快適に過ごせる空間を創出する。
４）多様な参画による新しい取り組みを積極的に行い、進化する活用を進めることで、飛鳥宮跡を地域全体の活性化に活かす。

3. 計画の対象範囲

本計画の対象範囲は、当面は明日香村大字岡に位置する「史跡 飛鳥宮跡」とその周辺部とする（図 1-1）。

第２～３章で詳述するとおり、舒明天皇から天武天皇に至る歴代天皇の宮にあたる飛鳥宮跡Ⅰ～Ⅲ期の遺構が重なって検出されている。本計画の具体的な対象範囲は、斉明天皇の後飛鳥岡本宮にあたるⅢ－Ａ期の内郭及びその周辺部である。

ただし、以下に述べる範囲についても留意し、計画策定を行うものとする。

（計画対象範囲と連携を図る範囲）

奈良県が公有化と整備事業を進めている史跡･名勝飛鳥京跡苑池は飛鳥諸宮の付属苑池と考えられており、2003（平成 15）年に史跡・名勝に指定されている。史跡飛鳥宮跡北西端部は、史跡名勝飛鳥京跡苑池に直接繋がる箇所にあり、活用をより効果的に進めるためには飛鳥京跡苑池の事業と連携していくことが必要なため、その進捗状況に合わせて保存活用計画を立案する。

（長期的な検討範囲）

天武天皇の飛鳥浄御原宮の大極殿院に相当すると考えられる飛鳥宮跡Ⅲ-Ｂ期のエビノコ郭については、市街化区域にあたっており住宅が集中している区域であるが、その遺構の重要性からみて長期的には史跡追加指定の検討が必要である。

また、エビノコ郭のすぐ西側に明日香村役場がある。史跡飛鳥宮跡の南側のエントランス部分にあたることから、この区域についても明日香村との連携や住民との調整を図りつつ、長期的な視点での整備・活用方針の検討が必要である。

さらに、飛鳥宮跡全体を広い範囲で取り囲む外郭についても、検討が必要である。外郭の北側については、古都保存法の第１種歴史的風土保全地区の指定により、現状変更が著しく制限されており、水田景観が維持されている。内郭北側の史跡指定地と併せ、景観維持に努める必要がある。

また、外郭南側は、木簡が検出された地点が含まれる。この地区は、市街化区域にある。今後の調査により外郭の北側を含めて、外郭の囲繞施設の範囲と構造を究明していく必要がある。

■計画対象範囲（約 4.3ha）

範囲	方針
飛鳥宮跡（計画対象範囲）	追加指定・公有化・活用整備を推進

■計画対象範囲と連携を図る範囲（約 2.7ha）

範囲	方針
史跡・名勝 飛鳥京跡苑池地区	整備事業の進捗にあわせ、連携した計画立案

■長期的な検討範囲

範囲	方針
エビノコ郭地区	追加指定の検討、長期的視点による活用計画
外郭北地区	古都保存法による景観維持、外郭の範囲を調査
外郭南地区	外郭の範囲・構造を調査

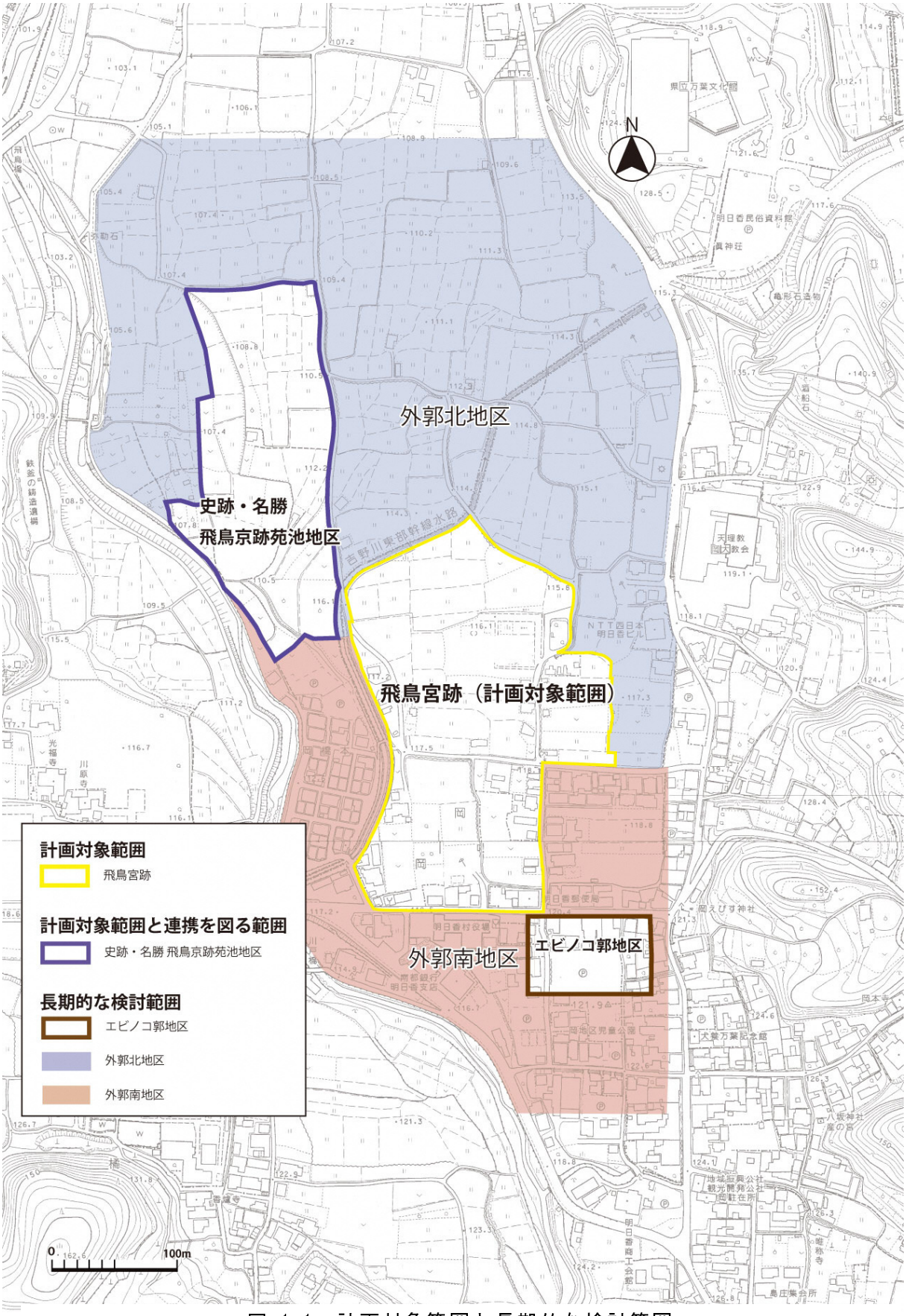

図 1-1　計画対象範囲と長期的な検討範囲

4．委員会の設置･経緯

奈良県は史跡指定された飛鳥宮跡について、広く国内外の方にその歴史的価値を伝えるとともに、地域振興の拠点として活用することを検討する「飛鳥宮跡活用検討委員会」を平成 28 年に設置した。平成 29 年度までに計 7 回の委員会を実施し、「飛鳥宮跡活用基本構想」を策定した。

本計画は、基本構想の実現に向け、検討・取組みを進めるため、引き続き「飛鳥宮跡活用検討委員会」を計 7 回開催し、委員の指導・助言のもとに策定した。

委員の構成と審議の経過は以下の通りである。

(1)委員の構成

■委員　（敬称略）

委員名	役職名	備考
田辺　征夫	公益財団法人元興寺文化財研究所　所長	委員長
菅谷　文則	前奈良県立橿原考古学研究所所長	副委員長 （～2019）
青柳　正規	奈良県立橿原考古学研究所　所長	（2020～）
黒田　龍二	国立大学法人神戸大学　名誉教授	
小林　牧	国立文化財機構文化財活用センター　副センター長	
櫻井　敏雄	公益財団法人和歌山県文化財センター　理事長	
染川　香澄	ハンズ・オンプランニング代表	
田島　公	国立大学法人東京大学史料編纂所　教授	
寺西　和子	飛鳥京観光ボランティアガイド	
仲　　隆裕	学校法人瓜生山学園京都芸術大学教授・歴史遺産学科　学科長	
古瀬　奈津子	国立大学法人お茶の水女子大学　名誉教授	
増井　正哉	国立大学法人京都大学大学院　人間・環境学研究科　教授	
松村　洋子	奈良県公認ツアーエキスパーツの会代表	
森川　裕一	明日香村　村長	

■オブザーバー

氏名	役職名	備考
山下　信一郎	文化庁文化財第二課　主任文化財調査官（史跡部門）	（～2020）
浅野　啓介	文化庁文化財第二課　文化財調査官（史跡部門）	（2021～）
平澤　毅	文化庁文化財第二課　主任文化財調査官（名勝部門）	
松本　浩	国土交通省近畿地方整備局国営飛鳥歴史公園事務所　事務所長	（～2019）
中村　孝	国土交通省近畿地方整備局国営飛鳥歴史公園事務所　事務所長	（2020～）

(2)委員会の概要

	委員会	開催日	検討内容
保存活用基本構想	第１回委員会	平成 28 年 10 月 17 日（月）	1.委員会の趣旨及び方向性について 2.今後の進め方について
	第２回委員会	平成 29 年１月 20 日（金）	飛鳥宮跡の活用方策について
	第３回委員会	平成 29 年３月 16 日（木）	飛鳥宮跡の活用方策について
	第４回委員会	平成 29 年７月 14 日（金）	飛鳥宮跡の活用方策について
	第５回委員会	平成 29 年 10 月６日（金）	飛鳥宮跡の活用について
	第６回委員会	平成 30 年１月 12 日（金）	飛鳥宮跡の活用について
	第７回委員会	平成 30 年３月 29 日（木）	飛鳥宮跡活用基本構想について

保存活用計画	第８回委員会	平成 30 年 11 月 20 日（火）	1.保存活用計画について 2.飛鳥宮跡保存活用計画（素案）の項目について
	第９回委員会	平成 31 年１月 29 日（火）	飛鳥宮跡の現状と保存管理についての検討
	第 10 回委員会	平成 31 年３月 25 日（月）	保存活用計画について
	第 11 回委員会	令和元年 10 月 31 日（木）	保存活用計画について
	第 12 回委員会	令和２年２月 28 日（火）	保存活用計画について
	第 13 回委員会	令和２年７月 31 日（金）	保存活用計画について
	第 14 回委員会	令和２年 12 月 23 日（水）	保存活用計画のとりまとめについて

5. 他の計画･法令との関係

(1)他の計画との関係

下図の関連計画等を踏まえ作成された「史跡伝飛鳥板蓋宮跡　地区別保存管理計画（平成 17 年/明日香村)」「飛鳥宮跡保存活用構想（平成 26 年/明日香村)」「飛鳥宮跡活用基本構想（平成 30 年/奈良県)」を踏まえ、今回、保存活用に向けた計画を策定する。

また、「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に関する特別措置法」に基づいて 2019（平成 31）年度中に奈良県が策定予定の「第 5 次明日香村整備計画」など、関連する法令や計画等と整合を図る。

さらに、隣接する飛鳥京跡苑池の活用と連携し、一体的に取り組む。

「保存活用計画」を策定した後は、本計画に基づき、学術的検証や国等との協議を経て『整備基本計画』以降の具体的な作業を進めていく。

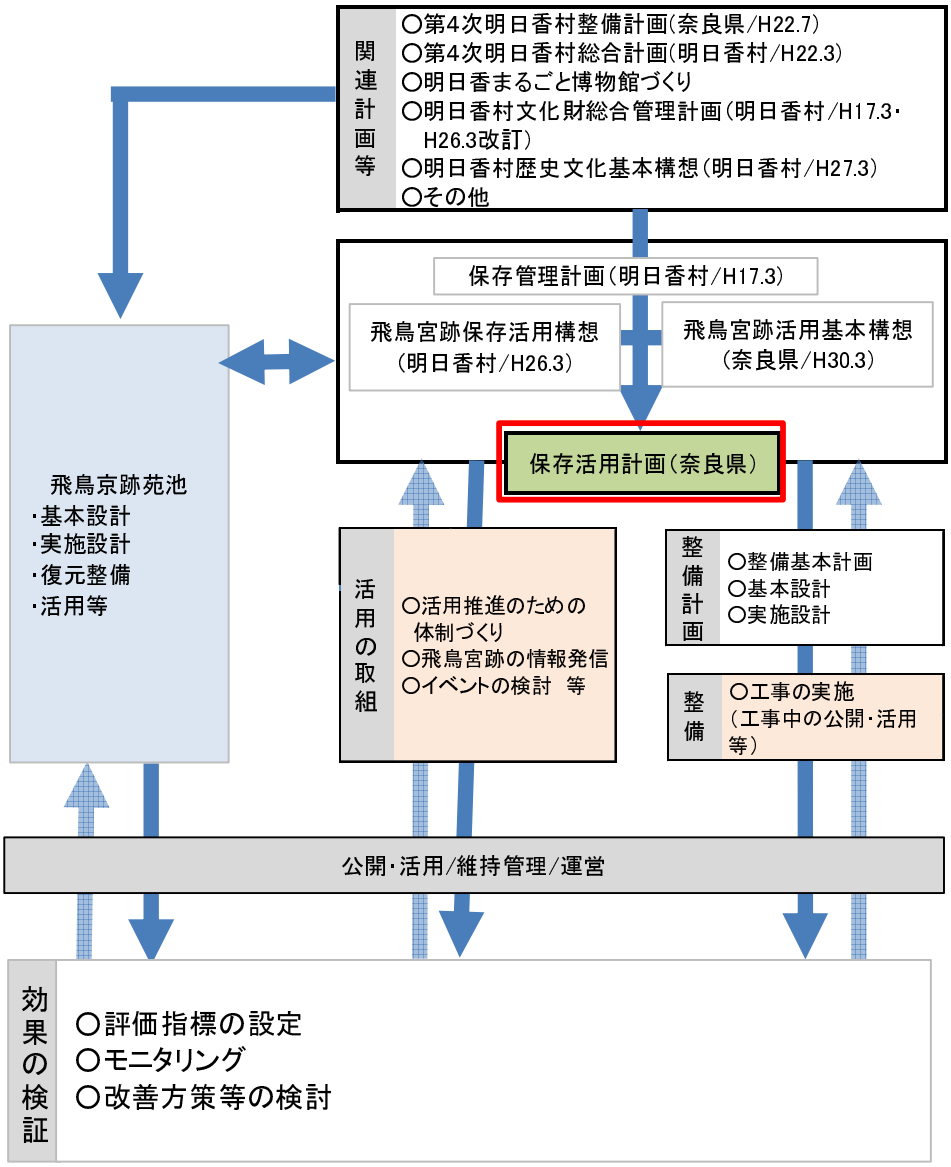

図 1-2　他の計画との関係

(2)他の計画の概要

①第４次明日香村整備計画（奈良県/平成 22 年７月）

明日香村における生活環境及び産業基盤の整備等について、今後進めるべき施策の大綱を示す。本計画対象地に関連する整備内容は、遺跡の整備、寺院・遺跡等における歴史展示、埋蔵文化財の計画的発掘調査の推進である。

②第４次明日香村総合計画（明日香村/平成 22 年３月）

明日香村の行政の全分野における基本指針として明日香村の目指すべき方向性を示し、その理想像を実現するために必要な方策をまとめたものである。飛鳥宮跡（周辺地区）の位置付けは、歴史遺産保存活用ゾーン、まちなみ保全ゾーン（周辺地区)、コミュニティの核ゾーンである。

③明日香まるごと博物館づくり

村全体を屋根のない一つの博物館（オープンミュージアム）にみたてて、村内の全域に点在する文化財や美しい景観、豊かな自然、安心でおいしい農産物、住民の多様な活動を活かし、訪れる人をもてなすむらづくりを目指す構想である。

飛鳥宮跡の位置付けとして、飛鳥時代、遣隋使・遣唐使、大化の改新など、日本の国の枠組みが形成されたエリアである「飛鳥京歴史ゾーン」としている。また、飛鳥京跡苑池とともに、明日香まるごと博物館のメインルートの重要拠点の一つとなっている。

④明日香村文化財総合管理計画（明日香村/平成 17 年３月・平成 26 年３月改訂）

村内の「特別史跡及び史跡」「史跡に準ずる重要遺跡」「埋蔵文化財包蔵地」を対象とし、明日香村の文化財の総合的な保存管理及び個々の史跡、及び重要遺跡の保存管理の推進、歴史的文化的資源を活かした地域の活性化及び広域連携の実現に向けた関連施策との総合的な調整の方針をとりまとめており、文化財を次世代に引き継ぐための保存管理・活用の指針としている。

このなかで地区別の史跡飛鳥板蓋宮跡の保存管理計画がまとめられ、遺跡、土地所有、土地利用、管理及び整備活用の現状・課題から、飛鳥宮跡の保存・管理の基本方針を「1.遺跡の全貌の早期把握」「2.遺跡の完全保存」「3.史跡の指定拡大」「4.公有化の推進」「5.現状変更及び開発行為への対応」「6.市街化区域における遺跡の保存」「7.飛鳥宮跡保存活用構想との連携による適切な保存施策の推進」としている。

⑤明日香村歴史文化基本構想（明日香村/平成 27 年３月）

「明日香まるごと博物館づくり」の理念を具現化し､その推進を支援するとともに、飛鳥・藤原の包括的保存管理計画と連携を図り、世界遺産の登録に向けた取り組みを後押しするなど、歴史文化を活かしたむらづくりの各種取り組みを具体化している。具体的な取り組み例は｢飛鳥宮跡の保存･整備｣｢飛鳥京跡苑池遺構の整備｣等である。

⑥飛鳥宮跡保存活用構想（明日香村/平成 26 年３月）

「明日香まるごと博物館」の重要拠点でもある飛鳥宮跡について、確実な保存と有効な活用のあり方を検討し、事業の具現化に向けた構想を策定する。保存活用の目標として、「飛鳥そして世界遺産登録に向けての中核遺産・飛鳥宮跡―「見る」「体感する」「学ぶ」「交流する」場の創出」―としている。

⑦飛鳥宮跡活用基本構想（奈良県/平成 30 年３月）

既存の構想・計画や文化財保護法改正の動き等を踏まえ、飛鳥宮跡の保存・継承に加え、その歴史的な意義を発信し、地域振興等に資する歴史文化資源として積極的に活用する方針を示している。

⑧国営飛鳥歴史公園整備・管理運営プログラム
（国土交通省　近畿地方整備局　国営飛鳥歴史公園事務所/平成 29 年３月）

祝戸地区、石舞台地区、甘樫丘地区、高松塚周辺地区、キトラ古墳周辺地区の５地区を対象に、2020（令和 2）年度までの整備及び管理運営に関する重点項目等を策定している。

基本方針を「体験・学習・交流・協働を通じて、歴史的風土の保存と活用を図り、次世代に継承する公園づくりを目指します。」とし、公園の老朽化や変化に対応した機能向上、歴史的風土の維持、計画的な利用施設の修繕、飛鳥ならではの体験等が重点方針として掲げられている。

(3)他の法令との関係

①景観法（平成 16 年 6 月 18 日 法律第 110 号）

景観法は、日本の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的としている。

明日香村全体が景観計画区域に指定されている。

以下の行為を行うにあたって、行為の種類、場所、設計又は施行方法、着手予定日その他国土交通省令で定める事項を景観行政団体の長に届けなければならない。

・建築物の新築、増築、改築若しくは移転、外観を変更することとなる修繕若しくは様替又は色彩の変更
・工作物の新設、増築、改築若しくは移転、外観を変更することとなる修繕若しくは様替又は色彩の変更
・都市計画法第四条第十二項に規定する開発行為その他政令で定める行為
・前三号に掲げるもののほか、良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれのある行為として景観計画に従い景観行政団体の条例で定める行為

②古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（古都保存法）
（昭和 41 年 1 月 13 日法律第 1 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に関する特別措置法（明日香法）飛鳥宮跡の北半部が、第１種歴史的風土保存地区に指定されている。南半部が、第２種歴史的風土保存地区に指定されている。

【明日香法による歴史的風土保存のしくみ】

■明日香法による歴史的風土の保存

・明日香村の全域を古都保存法の歴史的風土特別保存地区に相当する地区とし、現状の変更を厳しく規制する第 1 種歴史的風土保存地区と著しい現状の変更を抑制する第 2 種歴史的風土保存地区に指定し､それぞれ県知事の許可制により開発行為等をチェックすることにより、歴史的風土の保存を図っている。
・歴史的風土の保存とあわせて住民の生活との調和を図るため、明日香村整備計画の策定等を定めている。また､明日香村整備計画に基づく事業は国庫補助率の特例が認められている。
・明日香村整備計画では、公共施設の整備に関する事項、文化財の保護に関する事項並びに地域振興に関する事項を定め､歴史的風土の保存と住民の生活の調和を図ることとしている。

■明日香村整備基金による保存

・きめ細かな住民の生活環境整備を行うため、明日香村整備基金が設けられている。
・この基金の運用益により、歴史的風土の保存を図るために行われる事業、歴史的風

土と調和させるために行われる事業、農業振興施策などの事業が実施され、歴史的風土の保存と住民生活の調和が図られている。

③明日香村風致地区条例（平成 25 年 12 月 13 日明日香村条例第 22 号）

飛鳥宮跡の北半部が、第１種歴史的風土保存地区に指定されている。南半部が、第２種歴史的風土保存地区に指定されている。

以下の行為を行う場合は、許可申請が必要となる。

・建築物その他の工作物の新築、改築、増築又は移転
・宅地の造成、土地の開墾その他の土地の形質の変更
・木材の伐採
・土石類の採取
・水面の埋め立て又は干拓
・建築物等の色彩の変更
・屋外広告物の表示又は提出
・屋外における土石、廃棄物又は再生資源の堆積

④都市計画法（昭和 43 年 6 月 15 日法律第 100 号）

飛鳥宮跡南半は、市街化区域（第１種低層住宅専用地域）であり、建物の高さが制限されている。

外郭西側は、特別用途地区であり、特別の用途における利便を増進する効果や環境保護等、特別な目的の実現を図るための地域として指定されている。

名称	ねらい	条例	年月日
大和都市計画にぎわいの街特別用途地区	歴史的風土や豊かな自然環境との調和を図り、良好な都市環境の確保に努めることに配慮し、より合理的な土地利用（観光関連施設の誘導）を推進する。	明日香村にぎわいの街建築条例	計画決定 H13.5.15 施行 H13.5.15

【建築可能な建築物】

1. 物品販売業を営む店舗でその用途に供する部分の床面積が 150 ㎡以内のもの
2. 食堂又は喫茶店でその用途に供する部分の床面積の合計が 150 ㎡以内のもの
3. 自家販売のための食品製造業を営むパン屋、米屋、豆腐屋、菓子屋その他これらに類するものでその用途に供する部分の床面積が 150 ㎡以内のもの(作業場の床面積の合計が 50 ㎡以内のものに限り、かつ、原動機を使用する場合には、その出力の合計が 0.75kw 以下のものに限る。)
4. 美術品又は工芸品を製作するためのアトリエ又は工房及びそれらの展示又は体験制作の用途に供するもの
5. 博物館、資料館その他これらに類するもの
6. ホテル又は旅館
7. 観光案内所、観光客のための休憩所その他これらに類するもの

⑤都市公園法（昭和 43 年 6 月 15 日法律第 100 号）

都市公園は、主として自然的環境の中で、休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等のレクリエーション及び大震火災等の災害時の避難等の用に供することを目的とする公共空地であると定義されており、他の利用者に影響が出る場合や、公園の管理上、管理者の判断が必要な場合は、手続きを事前に行う必要である。

⑥農業振興地域の整備に関する法律（農振法）（昭和 44 年 7 月 1 日法律第 58 号）

明日香村では、都市計画法の市街化区域及び農業上利用できない森林等を除いた区域を農業振興地域の指定予定地としている。

⑦奈良県屋外広告物条例（昭和 35 年 4 月 1 日奈良県条例第 17 号）

飛鳥宮跡、飛鳥京跡苑池等は史跡名勝天然記念物であり、奈良県屋外広告物条例の表示・設置禁止地域に該当する。

屋外広告物とは、下記の通りである。

・営利的な商業広告にのみならず、営利を目的としない広告物
・公共事業等で設置される道路標識や交通安全標識、案内板、道路の区画線等の路面標示
・文字により表示されたものだけでなく、シンボルマーク、商標、写真、絵画、彫像など、一定の観念、イメージ等が表示されているもの

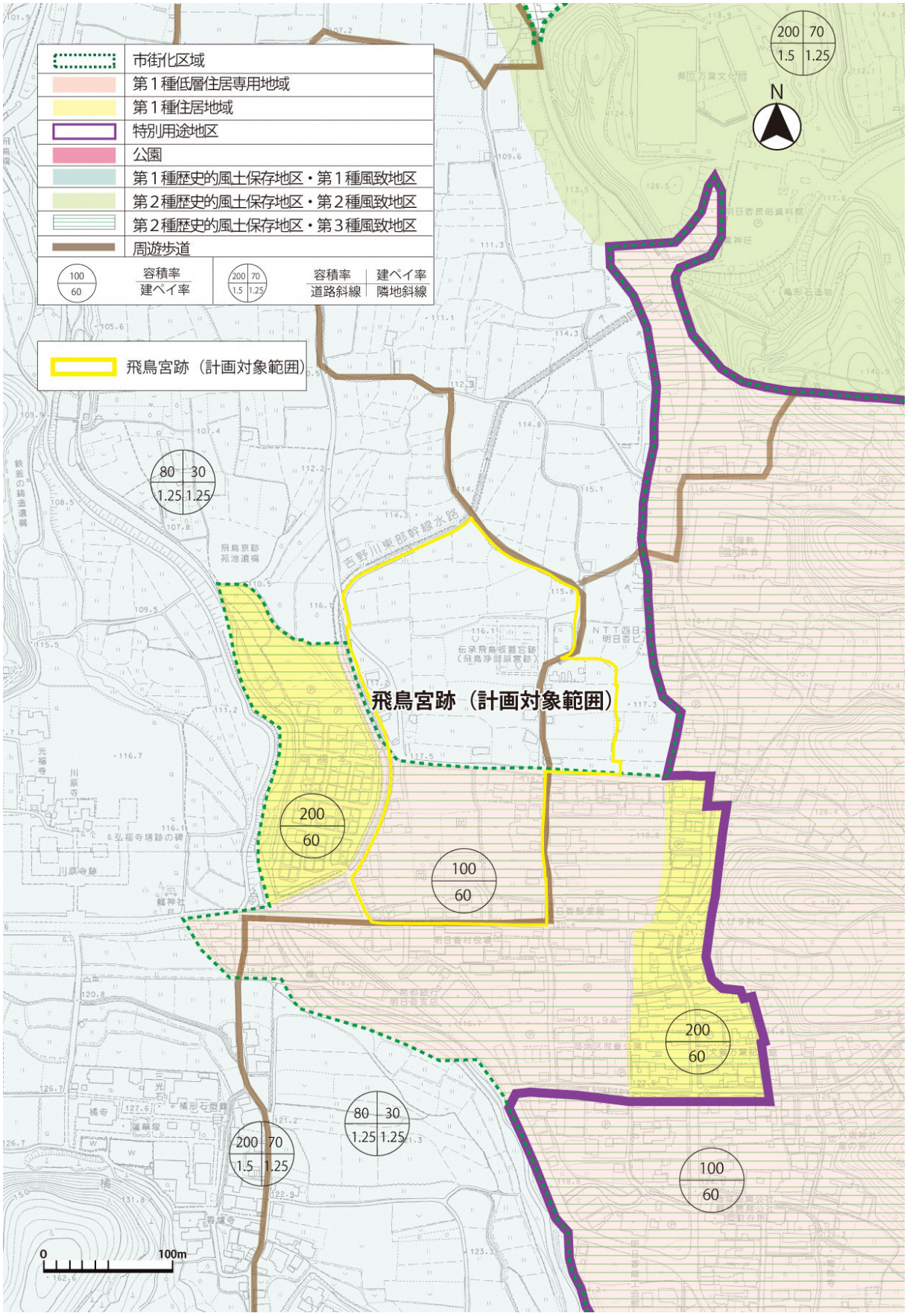
市街化区域
第１種低層住居専用地域
第１種住居地域
特別用途地区
公園
第１種歴史的風土保存地区・第１種風致地区
第２種歴史的風土保存地区・第２種風致地区
第２種歴史的風土保存地区・第３種風致地区
周遊歩道
容積率
建ペイ率
容積率
道路斜線
建ペイ率
隣地斜線
飛鳥宮跡（計画対象範囲）
飛鳥宮跡（計画対象範囲）
N
0
100m

図 1-3　法適用の状況