

# 平城宮跡を中心とした 国有遺跡の管理・運営・ 活用の現状

はじめに 平城宮跡では、昭和53年（1978）に策定された『平城遺跡博物館基本構想資料』により整備の骨子が体系的に整理され、段階的な整備計画のもとに、朱雀門・東院庭園などの立体復原整備、第二次大極殿院地区などの平面復原表示整備、史跡のオープンスペースとしての位置づけによる緑地環境整備などが実施されてきた。平成12年度以降は第一次大極殿の復原整備が着手され、平城遷都1300年にあたる平成22年の完成を目途に各種工事がすすめられている。

ただし、これまで継続的に空間整備が実施されてきた平城宮跡を、今後どのように社会のなかに位置づけ、適正な管理・運営・活用をおこなっていくかという、平城宮跡の社会化のための体系構築というソフト面の課題を解決することが急務となっている。

以上から本稿では、今後の平城宮跡の効果的活用を検討するための基礎的知見を得ることを目的として、平城宮跡とは異なる体制・方式で管理・運営・活用がなされている国有遺跡についての現状調査をおこなった。

**調査対象と方法** まず本稿では、①平城宮跡（文化庁）をはじめ、②吉野ヶ里遺跡（国交省・佐賀県：国営吉野ヶ里歴史公園）、③首里城跡（内閣府・沖縄県：国営首里城公園）のようにそれぞれ異なる事業主体によって整備・活用がおこなわれている国有遺跡に加え、④三内丸山遺跡（青森県：三内まほろばパーク）という県有遺跡も参照事例として、合計4例の遺跡を調査対象とした。

上記4遺跡について、その管理・運営・活用を円滑に推進していくための実施体制上の特徴や具体的な取り組みを明確化するため、整備・活用に関係する部局へのヒアリング調査をおこなった。

なお、ヒアリング実施部局の枠組みは、①国、②地方自治体（文化財部局・整備部局）、③管理受託者等、の3部局とした（表1）。特に、①管理・運営・活用の実施体制、②活用プログラムの現状、③今後の管理・運営・活用にむけた取り組み、の3点をヒアリングで注目した。

**国有遺跡の整備** 吉野ヶ里遺跡、首里城跡、三内丸山遺跡の整備は都市公園整備事業の枠組みで実施されたものである。吉野ヶ里遺跡と首里城跡はともに史跡指定地に県営公園が取りつくかたちで国営公園として整備され、三内丸山遺跡は史跡指定地を含む全体が県営公園として整備されている。平城宮跡については、文化庁直轄事業による純粹な史跡整備事業で整備が推進されている。

公園整備事業における遺跡整備が全体の空間計画にどのような違いとして現れるかは従来から指摘されてきたように、当該遺跡の周辺に公園地が取りつくことで、史跡指定地は復原のための空間とし、指定地外は駐車場、ガイダンス機能を持つ管理センターなど、復原以外の施設整備のための空間とできるように、敷地の性格区分がおこないやすい整備条件を設定できることがあげられる。

平城宮跡が国有地であるため、次に吉野ヶ里遺跡と首里城跡について国有地部分の整備実施体制に注目すると、旧住宅・都市整備公団（現・都市再生機構）が「ある特定の部分」についての整備を担っていることが実施体制上の特徴になっていることが調査から分かった。

このある特定の部分とは、吉野ヶ里遺跡、首里城跡ともに、駐車場、レストランやショップなどによる複合便益施設など、共通して有料施設の整備にかかわる部分である。このように公園区域内に収益が関係してくる場合、「特定公園施設事業」として旧建設省の外郭団体としての旧住宅・都市整備公団が整備を代行したという構造があったことがうかがえる。

つまり都市公園事業における国営公園については国交

表1 ヒアリングを実施した部局

遺跡名称	国（整備部局）	地方自治体（文化財部局）	地方自治体（整備部局）	管理受託者等
平城宮跡	文部科学省文教施設企画部 奈文研宮跡整備指導専門官			文化庁平城宮跡等管理事務所 奈文研（業務課・文化財情報課・管理課）
吉野ヶ里遺跡 （吉野ヶ里歴史公園）	国土交通省九州地方整備局	県教育庁文化課	県土木部まちづくり課	公園緑地管理財団（吉野ヶ里歴史公園管理センター）
首里城跡 （首里城公園）	内閣府沖縄総合事務局	県教育庁文化課	県土木建築部都市整備モノ ルール課	海洋博覧会記念公園管理財団 （首里城公園管理センター）
三内丸山遺跡 （三内まほろばパーク）		県教育庁文化財保護課	県土整備部都市計画課	県都市公園事務所

省（首里城跡の場合は内閣府）と旧公団による整備の二重構造をうかがうことができ、収益事業をも巧みに視野に入れた実施体制が存在していたことが指摘できる。

**遺跡の管理・運営・活用の実施体制** 平城宮跡の管理・運営・活用については、平成13年以降は、宮跡内には文化庁平城宮跡等管理事務所が設置され、文化庁による直営管理体制がとられている。また、当研究所にも管理業務が委託され、公開施設の維持管理やボランティアの育成など、宮跡の管理・運営について文化庁管理事務所に対して積極的なサポートをおこなっている。

国営公園に史跡指定地を有する吉野ヶ里遺跡、首里城跡では、それぞれ公園緑地管理財団（国交省外郭団体）と海洋博記念公園管理財団（内閣府と沖縄県による協働設立団体）が国・県から管理を受託し、特定公園施設事業による整備区域は都市再生機構と営業契約を締結し、史跡指定地を含む公園全体を管理している。三内丸山遺跡については、県の直営で管理事務所が設置されている。

上記遺跡の管理上の特徴は、直営によるものか明確な仕様にもとづく業務委託であり、その前提は管理部局の一元化にある。管理の実際においては、定期的な連絡者会議とともに、日常的な維持・管理における諸問題への対策やビッグイベントに備えた事前対策など、関係部局との協働体制が確立されている。

**活用プログラムの現状** 本稿で調査した4遺跡の活用プログラムは、その遺跡の性格が大きく関係し、平城宮跡では遺跡散策マップの作成やスタンプラリー、吉野ヶ里遺跡では弥生をテーマとした石器づくり、首里城跡では琉球舞踊、三内丸山遺跡では縄文をテーマとした土偶づくりなどが実施されている。ただし吉野ヶ里遺跡、三内丸山遺跡では、公園空間としての自然的・生物的体験学習やスポーツレクリエーションなどのプログラムが史跡指定地外で実施されており、史跡のもつ歴史性を保持しつつ、都市公園としての性格も兼備した管理・運営手法がみてとれる。

イベントの企画部局をみると、国営公園である吉野ヶ里遺跡では公園緑地管理財団、首里城跡では海洋博記念公園管理財団となっている。県営公園である三内丸山遺跡では県都市公園事務所が企画主体となっており、いずれも公園の管理部局がその主導権を担っていることが特徴となっている。

平城宮跡については、活用プログラムの企画・立案の多くは当研究所が主体的におこなっており、特に「平城宮跡サポートネットワーク」、「平城宮跡解説ボランティア」と連携をはかり、有効な遺跡空間活用のために年間をとおして事業を展開している。その他の遺跡では、吉野ヶ里遺跡では「ひかみ応援隊」、首里城跡では「首里城公園友の会」、三内丸山遺跡では「三内丸山遺跡応援隊」などの組織が存在し、その活用プログラムにおいてNPO組織やボランティア組織が、共通して活用事業に積極的に協力している構造をみることができる。

**今後の管理・運営・活用にむけた取り組み** 今後遺跡を管理・運営・活用していくにあたり、特に重要となることとして、平城宮跡を除く3つの遺跡に共通して指摘されたのは、「地方自治法」の改正にともなう従来の「管理委託制度」から「指定管理者制度」への移行が、都市公園として管理されている遺跡にどのような影響をおよぼすかという点である。

指定管理者制度にはNPOや私企業にも門戸が開かれており、従来の管理委託制度に比較して、①一元的管理による効率的な施設の管理・運営、②住民の主体的な管理への参画、③民間のノウハウによる新たな行政サービス、④施設運営にかかわる経費削減などが見込まれている。

また三内丸山遺跡では、2004年度から県の公園整備部局が発起人になり、「三内丸山魅力づくり会議」が結成され、三内丸山遺跡応援隊を事務局として、県文化財部局、三内丸山縄文発信の会、地域住民をもメンバーに取り込んで特に地元地域サービスの観点から管理・運営・活用のための議論の場がもたれている。

平城宮跡では、平城遷都1300年祭にむけて文化遺産関連フォーラムなどさまざまなイベントが企画され、記念事業推進のため学識者等により構成される専門委員会において活発な議論が展開されている。

**おわりに** 以上本稿では、平城宮跡をはじめ吉野ヶ里遺跡、首里城跡、三内丸山遺跡の現状を比較してきたが、平城宮跡の効果的な管理・運営・活用の検討をおこなっていく上での有用な知見を得ることができた。

今後は平城宮跡第一次大極殿の復原公開が早急な検討事項となっていることから、特に遺跡の復原建物の管理・運営・活用についての課題を設定し、継続的に調査・研究をすすめていきたい。

（栗野 隆）