

第2章 明日香地域の歴史的風土とアメニティ

よし なが けん し
吉 永 健 治

1. はじめに
2. 明日香地域のアメニティ概念と特徴
3. 政策導入の背景と経緯
4. 政策の適用

5. アメニティの価値と評価
6. 問題と可能性
7. 結 論

1. はじめに

明日香村は、我が国における律令国家体制が形成された6～8世紀に都がおかれ、100年余りにわたって政治、経済および文化の中心となった地域であり、多くの歴史的および文化的遺産を残している。歴史の重みを守りつつ、人々は地域の気候、土壌、地理的条件などの風土に応じた生活様式や慣習、文化、稲作などの生産技術などを育ててきた。明日香地域のアメニティの供給源はこうした歴史的な背景と人々の生活や生産行為が地域の風土と調和していることにある。このアメニティの供給源は、その後の1,400年という長い時の経過の中でそれを取り巻く社会および経済面における制度的な変化や開発の影響を受けてその質や水準を変えて現在に至っている。例えば、遺跡の中には開発行為により消滅したものもあり、人々の生活様式の変化とともに伝統的な文化や建造物もオリジナルを失いつつあるものもある。

近年(1970年以降)における明日香地域は“地域の開発かアメニティの保存か”で国民的な関心を集めた。これは明日香地域のアメニティを国民が望む最適な水準に保つにはどうすべきかという議論でもあった。結果として、土地利用の規制を中心として各種の政策が適用され、また民間における保存活動も盛んに行われるようになった。しかし、こうし

た政策は、単にアメニティの保存という観点ばかりでなく、それが地域の人々の生活や生産行為にどのような影響を与えるかという観点からも評価されなければならない。明日香地域のアメニティの保存をめぐる政策議論は、ある意味で特殊ではあるが先験的な事例として多くの問題を提議している。また、アメニティの供給源が複数で公共財的特質と市場財的特質が混在しているケースとしても興味深い。

本章は次のような構成からなる。2においては明日香地域のアメニティの概念の捉え方、地域の概要とアメニティの供給源、アメニティの特質およびその需給関係などについて概観する。3ではアメニティに関する政策導入の背景と経緯について分析し、4においては適用されている制度や政策、さらに民間が関与している活動等について述べる。5ではアメニティの価値の捉え方と評価について検討する。6においてはアメニティ政策をめぐる問題点とアメニティを利活用した地域の発展の可能性について分析する。最後に、7において結論と今後の展開を論ずる。

2. 明日香地域のアメニティ概念と特徴

(1) 風土とアメニティ

明日香地域の歴史や文化を論じている文献等には“歴史的風土”という表現がしばしば用いられる⁽¹⁾。これは明日香地域のアメニ

ティを論ずるにあたって先ず理解しておくべき表現である。例えば、明日香法の第1条においてそれは次のように用いられている⁽²⁾。

“この法律は、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、我が国の律令国家体制が初めて形成された時代における政治および文化の中心的地域であったことをしのばせる歴史的風土が、明日香村の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慮し、住民の理解と協力のもとにこれを保存するため……の措置を定めることを目的とする。”

ここで言う歴史的風土とは“アメニティ”という言葉と同意語ではないが、アメニティの供給源を意味する表現として捉えることは可能である。ここで、歴史的風土とは何かを理解するため“風土”について少し述べておこう。風土についてしばしば引用されるものとして和辻〔1〕による風土がある。彼によると“風土”とは、土地の気候、気象、地質、地味、地形、景観等の総称であるとし、人間は歴史を通してこの風土の中において、例えば、家の構造、衣類、食物の生産などの手段により風土的な自己了解を表現してきたとして次のように続ける。

“……我々はさらに風土の現象を文芸、美術、宗教、風習等あらゆる人間生活の表現のうちに見いだすことができる。風土が自己了解の仕方である限りそれは当然のことであろう。我々は風土の現象をかかものとして捕らえる。従って、それが自然科学的対象と異なることは明白である。海草を使う料理の様式を風土現象として考察することは、風土を単に自然現象と見る立場ではない。いわんや芸術の様式を風土的に理解することは、風土が歴史と離れたものでないことを端的に示すのである。……人間の、すなわち個人的・社会的なる二重性格を持つ人間の、自己了解の運動は、同時に歴史的である。従って、歴史

と離れた風土もなければ風土と離れた歴史もない。……”

“アメニティ”の概念は“文化”のそれが多様であるのに似ている。しかし、OECD〔7〕によると、文化の概念はそれぞれの個人によって捉え方が異なるほど多様であるが、アメニティについてはある共通性があるとして次のように定義する。

“……先ず共通認識のための第1の公約数としてアメニティは貴重なもの、経済学的に言えば価値を有するものといった方法で捉えることが必要である。すなわち、アメニティの存在価値が社会全体あるいは少なくともある人に認識されることが必要である。言い換えれば、アメニティにより個人あるいは社会が経済学でいう効用を得ること、人々がアメニティから満足を得ることである。さらに加えれば、アメニティは、衣類や車等のその他の商品と同様に特定の人々や社会に価値を提供している。……”

和辻の風土の概念とOECDが定義するアメニティの概念を組み合わせると明日香地域におけるアメニティの概念を次のように定義できるであろう。それは、“明日香地域は貴重な歴史的・文化的遺産を有し、それらが地域の風景、人々の生活様式と稲作を中心とする生産行為が融合して地域特有の歴史的風土を形成してきている。この歴史的風土は社会にとってアメニティとしての価値を提供している。”と定義できるだろう。

(2) 地域とその特徴

明日香村は奈良盆地の南東部に位置し、全面積24.03 km²で人口7,200人前後を抱える小さな村である。周囲は大和三山と言われる歴史的に由緒ある山々に囲まれている。地域の55%は山林が占め、耕地はわずか367 haである。気候は夏は暑くて冬は寒く気温差が大きい盆地型の気候で季節の移り変わりが明確である。また、この地帯の多くは低湿地で

土壌的にも水利的にも稲作にむいており古くから水田が開発されてきた（門脇〔4〕）。こうした条件から農業が主要な産業として発展してきた。しかし、その後、農業は経営規模が小さいこと（平均 0.54 ha/戸）や農業者の高齢化（高齢化率（60 歳以上の占める率）48.6%）や後継者不足により産業としての規模を縮小し続けている。現在、農業人口は総人口の 50% を占めている。また、耕地面積は減少傾向にあるほか、近年は耕作放棄地が増加している⁽³⁾。OECD〔8〕による農村地域分類によれば本地域は純農村地域（Predominantly rural area）に属する⁽⁴⁾。

明日香村は地理的には大阪市から 40 km、奈良市から 25 km の距離にあり大都市の背後に位置する。交通機関の整備とともに住民の多くがこれら都市に就業機会を得ることができるようになった。その結果、後に述べる土地利用規制の影響もあり、村にはサービス産業や企業進出による第二次、三次産業の発展が見られることなく、労働力の多くが地域外に流出し地場産業の空洞化が生じている。当然のことながら村の財政規模も小さい。こうした中で観光は重要な収入源である。明日香村の歴史的な遺跡、伝統・文化、農村風景に関心をもって地域を訪れる観光客は多い。しかし、相次いで古墳や遺跡の発掘が続いた 1980 年初頭における観光ブームは去り、ピーク時には約 180 万人/年の観光客が訪れたのに比し、現在では 90 万人/年と大幅に落ち込んでいる。また、大半の観光客は日帰りで宿泊客の少ないことも観光による経済効果が少ない結果になっている。こうしたことから、村はこれまでの“come and see”的な観光戦略からマーケットを絞り込んだ“stay and see”的な戦略への戦略の見直しを迫られている。

大都市の背後地としての地理的な位置は地域が有するアメニティの質や水準の維持に大きな脅威をもたらしている。とくに、都市へ

の人口や企業の集中は周辺地域の土地利用の形態を大きく変えた。近年、周辺地域における市街化区域および市街化調整区域においては、住宅や企業店舗の開発が著しく土地価格の高騰をもたらした明日香地域のアメニティの質や水準に影響を与えている。また、市街化の進展は周辺および地域内住民の家計や生活様式に変革をもたらした、人々のアメニティに対する意識や考え方に変化を生じさせている。

（3）歴史的背景とアメニティの供給源

飛鳥⁽⁵⁾の歴史は壮大で日本史上において重要な意味を有する。592 年に推古天皇が即位してから、その後 710 年に元明天皇が平城京に遷都するまで各天皇は都を飛鳥地域においた。645 年の大化の改新の後一時的に他の地域に都が移されたことはあったが、飛鳥はその都としての機能を廃止されることはなく約 100 年にわたって政治、文化の中心地となった。持統、文武、元明天皇と三代にわたって都となった藤原宮跡が隣接する橿原市に発掘されている。この期間は天皇制による律令統治国家が形成された時期として歴史上重要な位置を占める。また、宗教や文学の面でも革新的なことが起こった時期でもある。538 年に大陸から仏教が伝来し美術、衣装、建築などに大きな影響を与え、一方、律令と仏教の伝来は文字の使用をもたらした。日本史上この期間は飛鳥時代と言われ地名をもって時代名とする唯一の例である。

こうした歴史的な事実はこの地域に多くの歴史的な遺産を残している。そして、これらのいずれもが明日香地域のアメニティの供給源になっている。それらのいくつかを以下に簡単に記述する。

1) 社寺

飛鳥寺をはじめ多くの社寺（遺跡を含めて）が存在する。その多くは皇族や氏族による仏教の普及や政治、文化の中心となった。

これらの社寺は、その配置、構造などに進んだ技法を取り入れた飛鳥様式と称され建築物としての価値が高い。

2) 古墳

石舞台古墳や高松塚古墳などの古墳が多く存在する。古墳の多くは皇族のものであると推定されているが明確に判定できないものも多い。石舞台古墳は巨石古墳として明日香地域の歴史を物語るモニュメントとして観光スポットとなっている。また、高松塚古墳は1973年に発掘され、古墳の中に極彩色壁画が発見されその芸術的価値の高さと古代の人々の優れた技術に国民の関心が集まっている。

3) 石造物

地域内に多くの石造物が散在する。その多くは誰が何の目的のために作ったか不明なものが多いが、水を引くための施設あるいは土地の境界を示す目的に使用されたものもある。いくつかは猿石や亀石などと興味深い名前が付けられ訪れる観光客の関心を集めている。

4) 稲作と慣習

他の多くの地域と同様この地域においても古くから稲作が営まれてきた。稲作は地域の慣習、芸能、文化と深く関わり稲作文化を形成してきた。この地域にも多くの稲作文化が継承されてきている。例えば、干ばつ時における雨乞いのための“南無手踊り”などがある。また、山間には棚田が存在し明日香地域の歴史的遺産と融合した風景の重要な一部を形成している。

5) 万葉集⁽⁶⁾

日本最古の歌集として万葉集は有名であ

る。万葉集は4,500におよぶ長短の歌からなり、そこには古代の人々の生活、自然、恋愛、戦いなどが綴られている。歌人として有名な柿本人麻呂が飛鳥の生活や自然を歌ったものも含まれている。

6) 風景

明日香地域の風景は多くの人々にアメニティを提供する。上に述べた歴史的な遺産や文化とそれを取りまいて存在する水田が創造する風景は明日香地域のアメニティの本質的な部分を形成していると言ってよい。この風景の質の水準は長い歴史の間に間違いなく変化してきた。しかし、そうした変化の一過程として現在の風景が維持されアメニティの供給源となっている。

(4) アメニティの特質

明日香地域に存在するアメニティの供給源についてその概要を上述べた。それらはアメニティの特質に応じて、①公共財的な特質が強いアメニティ、②市場が成立するアメニティ、③両者の組み合わせによるアメニティの3タイプに分類できる。これに従って明日香地域のアメニティを分類した結果を第1表に示めす。

この表に従って若干説明を加えよう。(1)については先述したとおり、明日香地域のアメニティの本質的な部分をなすもので公共財的な特質が強くその供給者および消費者が不特定多数である。また、アメニティの特質である質の変化における不可逆性、同じものを生産できない非生産性、他の場所に移し替えることができない非貿易性などを有している。

第1表 明日香地域の農村アメニティの分類

特質/タイプ	明日香地域におけるアメニティ
① 公共財的特質を有する	(1) 歴史的遺産と水田と周りの山々が創造する風景 (2) 明日香地域自体が有する歴史と伝統文化
② 市場を有する	(3) 石舞台古墳や高松塚古墳
③ ①と②の組み合わせ	(4) 伝統芸能や万葉集など

(2)についても(1)と同様に公共財であり、その価値の多くは非使用価値（選択価値、存在価値、遺贈価値）を有しており、人々はこのアメニティに対して異なった価値を見いだす。例えば、多くの人は明日香地域の歴史や伝統・文化が次世代までオリジナルに近い形で残されることを望み（遺贈価値）、またある人は1,400年前に飛鳥文化が存在した明日香地域が良好な状態で現在まで保存されている事実を知ることのみで満足（存在価値）かもしれない。

飛鳥地域には多くの社寺、古墳、史跡、石造物が散在している。その多くは誰でも自由に訪れ楽しむことができるという点で公共財である。また、そうした財は(1)の風景の要素の一部を形成している点でも公共財である。しかし、これらの財の中には、(3)の石舞台古墳や高松塚古墳のようにアメニティとしての価値が高くその質の水準を維持する必要があるものもある。こうしたアメニティに対しては周囲を囲み入口を設置し入場料金を課すことで価値の一部を内部化する手段がとられている。

さらに、(4)については①か②に明確に区別しにくいもので両者の特質を有するアメニティとして分類してある。例えば、表にある万葉集はオリジナルとして残されているものは一つ（20巻）しかない。しかし、その複製や解説書は数え切れないほど存在し、万葉集を題材とした小説や映像も数多く作成されている。こうした点では万葉集は大きな市場を

創造していると言える。もちろん、こうした市場による便益がすべて明日香地域に還元されているわけではないが、市場を通して情報を得た人々が万葉集に歌われている飛鳥を求めて訪れ、それによって地域に経済的な便益をもたらしていることも事実である。この点で万葉集は間接的ではあるが飛鳥という市場を創造していると言える。ただ、万葉集の価値の大部分は非使用価値で公共財的な特質を有する。

(5) アメニティの需給関係

公共財的な特質を有するアメニティの最大の問題はその供給者と消費者を特定できないことにある。このことが市場が成立しない理由でもある。上記第1表で分類したアメニティについて同様な方法でそれぞれのアメニティに関わる供給者と需要者を分類すれば第2表のようになる。

第2表について説明を加えよう。まず、アメニティ(1)は最も公共財的な特質の強いものであった。明日香地域の風景は水田、歴史的な遺産、周囲の山々など複数の供給源によって構成される。これらの供給源の一つでも消滅するとそのレベルは著しく低下する。複数の供給者として明日香地域以外の者も含んでいる。例えば、古墳や社寺は国家財産であるものもあれば私有財産であるものもある。水田の所有権は土地所有者に帰属し、それらの所有者は地域内に存在する。しかし、風景の一部を構成する周囲の山々の所有権は

第2表 明日香地域のアメニティの需給関係

特質／タイプ ¹⁾	明日香地域におけるアメニティ ¹⁾	需給の関係	
		供給者	需要者
①	(1)	土地所有者、国家財産	国民、観光客など
	(2)	無形財産	国民、観光客など
②	(3)	土地所有者	国民、観光客など
③	(4)	個人、無形財産	国民、観光客など

注. ¹⁾ 第1表による分類に従う。

地域外の土地所有者に属する。一方、(2)については明日香地域が有する無形の歴史や文化で人間の行為によって築き上げられてきたものである。これは供給者を特定できないケースと見なすことができる。

さらに、(3)のアメニティについては市場を形成できることから供給者と需要者の特定が可能である。アメニティの供給者は明らかに土地所有者である。この場合、アメニティの供給者である土地所有者と需要者との間でアメニティの供給に関し土地利用について交渉や取引が可能である。また、(4)のアメニティのうち、伝統芸能の供給は個人の所有権に属する。他方、万葉集についてはそのオリジナルは国が所有しているが、それが創造するアメニティについては無形で供給を特定できないものが多い。万葉集は、その文学的な価値のほか、飛鳥時代の人々の生活様式や自然についての希少な情報価値を現在の人々に伝えている。それらの価値のほとんどは非使用価値である。

一方、アメニティの需要者についてはいずれも一般国民あるいは明日香地域を訪れる観光客であると言える。もちろん、明日香村住民もアメニティの需要者であることも明白である。また、一部のアメニティについては、特別な調査を行うことによって、例えば、研究者、考古学者、写真家、ハイカーなどのように需要者をある程度特定することが可能である。

3. 政策導入の背景と経緯

(1) アメニティの価値と政治的関与

明日香地域が有するアメニティに対する政策導入の過程において政治や行政が重要な役割を演じた。政治や行政がどのようにして関与してきたかはこの地域のアメニティが有する価値と地域を取りまく社会および経済的な要素に深く関わる。その背景や要素について

少し述べてみよう。

まず、アメニティが歴史的価値において希少であることはすでに述べた。とくに、1972年における高松塚古墳の壁画の発見と相次ぐ古墳や遺跡の発掘はメディアを通じてその価値が全国に知れわたることになり、アメニティの受益者はそれまでの地域または特定の人たち（ローカル財）から全国規模で不特定多数（公共財）に変わった。

また、明日香地域は大阪市と奈良市の大都市の背後地に位置し常に市街化による開発の圧力を受けてきた。すなわち、“開発か保全か”という選択を迫られてきた。さらに、明日香地域のアメニティは公共財的な特質を有するが、それは自然公園のような場合と異なり、地域に住民が住んでおり、人々の生活や生産行為がアメニティの一部を形成しているという特徴がある。こうした要素を有するアメニティの保全や開発に関する決定は村や住民の判断能力を越えるものであり政治や行政による政策的な介入を必要とした。

1966年1月13日に「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）」が公布された。これは古都における歴史的風土を次世代の国民に良好な状態で保存するために国等が適切な措置を行うことを定めた法律である。しかし同法は基本的に指定による開発規制を目的としており、後述する土地の買入れ制度を除いては指定に伴う地域住民に対する実質的な補償措置等は含まれていない。そのため、地域住民にはこの法律の適用を受ければ土地規制等により生活や生産行為に影響を受け、対策や補償が後回しになるのではないかと懸念があった。一方、政治家や行政には、明日香村近郊における高度成長による急激な市街化の進展は国家的な財産であるアメニティのレベルを損なうことになりかねないとの危惧があり、明日香地域のみを対象とする立法措置の必要性を認識していた。

このように明日香地域の保全に対する両者の思惑は必ずしも一致していなかったが、1970年以降「明日香村における歴史的風土の保存および生活環境の整備等に関する特別措置法（以下「明日香法」という）」の制定に向けたロビー活動や交渉が活発に開始される。同法の制定に向けて、国、県、研究者等によっていくつかの政策オプションが提出され、アメニティの保存と地域住民の生活と生産行為とのあり方についてあらゆる検討が行われた。しかし、地域住民、地方・中央政府および政治家のそれぞれの利害や思惑の違いから、同法律の制定には困難を伴いようやく10年後の1980年5月26日に公布された。

この期間における行政、地域住民および民間人によるアメニティに関する議論や制度制定に係わる交渉の密度の濃さは特筆すべきものである。また、アメニティの保全に関する制度制定に当時の総理をはじめ多くの政治家が関与した数少ない事例の一つでもある。言い換えれば、アメニティ水準の維持に関する決定に本格的に政治が関与した初めてのケースでもある。

(2) 提案された政策オプション

明日香村〔2〕による村史には明日香地域の保存に向けて提案されたいくつかの政策オプションが記録として残されている。それによると国や県などの公的機関や大学などの民間機関による独自の案が提案されている。ここでは個々の内容を詳細に紹介することは困難だが、それぞれの政策オプションについての重要な要点のみをまとめて第3表に示してある。

これらの政策オプションを比較検討してみると次のような示唆に富んだ議論が展開されている。これらはその後のアメニティに関する政策策定において有益な提案となった。なお、カッコ〔 〕内にそれぞれの政策提案に対する問題点等を簡単に記してある。

- 1) アメニティの保存対象地域の設定について、明日香地域のみを対象とすべきか（オプション A. B. C）、あるいは周辺地域（いくつかの既存の史跡公園）を含めた広域的な国定公園として保存すべきではないか？（オプション D. F）
…[前者については地域住民の負担が大きい、また後者については広域にわたる土地規制が困難である（例えば、取引費用が大き過ぎる）。]
- 2) 政策は明日香地域のみ対象とした特別措置とするか（オプション A）、あるいは古都保存法や「都市計画法」などの現行法を有機的に活用すべきか？（オプション B. C. D. E. F）
…[これはアメニティの水準をどの程度に保つかという議論に直接的に関連する。]
- 3) 地域住民の生活および生産行為とアメニティの調和をどうするか？（全オプション）
…[明日香地域のアメニティは地域住民の生活や適切な生産行為が継続されてのみその水準が維持される。]
- 4) 規制に伴う土地利用政策をどうするか？（全オプション）
…[地域住民にとって土地は資産という考えが強くまたその利用を規制することは政策上の最大の懸案となった。これが土地税優遇制度や公的機関による土地の買い上げ制度の提案につながった。]
- 5) いかに地域の産業の振興を図るか？（オプション A. B. C. F）
…[規制により第二次、第三次産業の進展が望めないという懸念があった。農業の振興はアメニティの供給源として重要である。アメニティを利用した観光開発は最も期待できる産業である。]
- 6) 入村料等の経済的手段により明日香地域のアメニティを享受する人に対して受

第3表 提案された政策オプション

政策オプション 政策立案者	政策の特徴
	(表中において(1)基本的理念、(2)法制度に対する考え方、(3)土地制度、(4)産業の振興、(5)農業の役割、(6)財政措置、について記してある)
A 奈良県案	(1)全地域を史跡公園として保存、地域住民の生活重視、(2)明日香法の制定、(3)私有地の買い上げ制度及び土地取得資金制度の創設 ¹⁾ 、固定資産税の減免、(4)農村工業の誘致、観光の推進、(5)景観に適合した農業、(6)国と県による助成
B 明日香村案	(1)風致景観の維持、地域住民の生活重視、(2)古都保存法による地域の限定、(3)土地の強制的買い上げに反対、土地取得資金制度の創設と運営、固定資産税の減免、(4)企業の誘致、(5)農業の近代化、農業による観光開発、(6)国と県による助成
C 建設省案	(1)総合計画による地域住民の生活と調和のとれた保存、(2)古都保存法と都市計画法などの既存法の有機的活用、(3)都市計画(市街化及び市街化調整区域)の設定、固定資産税の免税、(4)観光施設の整備、(5)一 ²⁾ 、(6)国による助成
D 文化庁案	(1)歴史的遺跡と自然景観の調和ある保存、地域住民の生活重視、(2)保存・整備・活用を定める総合計画、歴史的に一体である周辺地域を含む整備、古都保存法と都市計画法などの既存法の有機的活用、(3)私有地の買い上げ制度、固定資産税の減免、(4)一、(5)一、(6)国による助成
E 自民党案	(1)特別区(米国の市民憲章制度)の導入、地域住民の税金の免除、(2)古都保存法の適用、(3)私有地の買い上げ制度、離村者に対する補償、(4)一、(5)景観保全のため現状の農業を維持、(6)全額国費による助成
F 寺尾案 ³⁾	(1)近接する国定公園と一体的に史跡公園として整備、地域住民の生活重視、(2)古都保存法の適用、(3)制度の度合いに応じた補償、土地取得資金制度の創設、固定資産税の減免、(4)観光の開発、(5)農業の保護、自然農業の振興、(6)全額国費による助成

出所：明日香村史〔2〕により作成。

注. ¹⁾ 県が古都保存法に基づいて土地の買入れを行う場合国が費用の一部を補助する。

²⁾ 表中「一」の表記は特別の記述がないことを示す。

³⁾ 寺尾氏は歴史的風土審議会の専門委員であった。

益者負担制度を導入すべきではないか？
(オプションF)

…[住民から明日香地域を博物館あるいは動物園にするのかと反発を買うことになった。それよりむしろ税制や補償等の措置による方が適切である。]

(3) 利害の対立と調整

明日香法の制定に向けては地域と行政との間に種々の利害の対立が生じたことは容易に察することができる。また、この利害の調整により法制定までに約10年という歳月を要した。経済学的な見方をすると、この間の利害の調整や交渉に要した取引費用は莫大であった。それにもかかわらず、法制定に向けて地域のインセンティブが働き続けたのは、明日香地域のアメニティを保存することの便

益の方がそうした費用より大きかったということを示している。

最大の利害の対立は“開発か保全か”をめぐる地域住民と行政との対立であった。明日香地域の全域を対象とする明日香法は基本的には土地利用の規制を主体とする⁷⁾。このため、地域内の土地所有者と行政との土地利用をめぐる対立の構図はその他の類似のケースよりもっと深刻であった。土地所有者は規制により農業をはじめとする生産行為や土地の売買を著しく制限されるばかりでなく、規制に伴う土地価格が抑制されるとの懸念を持った。一方、行政側からすると土地規制の強弱は直ちにアメニティ保存の水準に関係することから、できる限り整然とした土地利用規制を策定することを目的としていた。また、行政側の各省庁、県、村においてそれぞれの利

害が少しずつ異なっていたことも調整を複雑にした。こうした違いはそれぞれの政策オプションからも読みとれる。例えば、建設省、文化庁、および県は“開発-保存-地元”という利害関係の中でそれぞれの優位を確保するために政治力の行使やロビー活動を展開した。

最終的には、アメニティ供給の根幹をなす土地利用に関する利害調整はゾーニングを中心とする土地利用規制と公的機関による私有地の買い上げ制度等を実施することによって決着した。併せて、規制や制度に伴って生じる生活および生産面における損失を補う観点から種々の制度や事業を実施することが了解された。しかし、この開発か保存かをめぐる利害調整において政治や行政側が土地所有者より優位であったことは明らかである。その背景として、交渉において明日香地域のアメニティの公共財的な価値の大きさ、その水準の変化に対する危機感、受益者の関心の高さなどの諸要素が行政や政治に有利に作用したことは言うまでもない。

4. 政策の適用

(1) 多様な政策

明日香地域のアメニティを保存するために多くの政策が適用されている。すでに述べた古都法や明日香法のほか、都市計画法や文化財保護法などによってもそれぞれの法律の目的に沿って規制が定められている。もちろん、こうした法律は明日香法を除けばその他の地域においても普遍的に適用されるものであるが、明日香地域はその対象となる地域や建造物などが多く存在していると言える。一方では、こうした規制に伴う地域住民の社会的および経済的な負担を軽減するための措置もとられている。これらの措置は利害調整の交渉過程を通して合意されたものであるが、そのすべてが規制に伴う機会費用の損失を補うものに限られているとは言えない。以下に

主要な政策について概要する。

1) 土地利用規制

明日香村の全地域は明日香法に基づく歴史的風土保存計画⁽⁸⁾によって土地利用に関する規制を受けている。規制はアメニティの供給源としての土地利用の重要性の程度に応じて、第1種または第2種歴史的風土保存地区（以下「第1種地区」または「第2種地区」という）にゾーニングされる。第1種地区は、アメニティの保存において必要な部分を形成している地域で現存するアメニティの供給源をその状態において維持保存する必要があるものとされる。第2種地区は、第1種地区以外の地区で極力現存するアメニティの供給源を維持保存すべき地域とされている。また、都市計画法に基づいて村の全域が「風致地区」⁽⁹⁾に指定され、地域内における開発行為、工作物の新改築、生産行為等が禁止あるいは許可制となっている。さらに、文化財保護法に基づく史跡の指定、農振法による農用地の転用規制などが行われている。このように明日香地域のアメニティの水準は細かく規制された土地利用によって維持されていると言える。第4表に明日香村において適用されている土地利用規制をまとめてある（内閣総理大臣官房室（6））。また、付図にこれらの規制によるゾーニングの状況を図示してある。

2) 私有地の買入れ制度

古都保存法において規制に伴う土地所有者の開発等による土地利用の機会費用の損失を補償するための措置がとられているが、その実質的な適用範囲は制限されている⁽¹⁰⁾。土地所有者が何らかの理由から土地を手放したいような場合、公的機関（奈良県）が当該土地の買入れを行うことができる。この私有地買入れ制度は土地の利用がアメニティの質に影響を与えるような土地を対象とし、買入れられた土地は公的機関によってアメニティの保存を目的として管理される。

明日香地域の土地利用は昔から農業が支配

的である。水田を中心とした生産行為がアメニティ供給源の重要な役割を担ってきたことは繰り返し述べた。こうしたなか、近年における農家の高齢化や農業後継者の不在により土地の適切な管理が困難になり耕作放棄地が増加しており、これがアメニティの質を低下させると危惧されている。しかし、農家は土地管理の水準を低下させても土地を資産として所有し続ける。この制度は土地所有者から申請があつてはじめて公的機関が買い入れることができる。もしそうでなければ、あくまでも土地所有者の適切な土地利用による以外にない。ここにこの制度におけるジレンマが存在する。第1図にはこの制度による土地買い入れの実績を示している。1996年時点での

公的機関による買い入れ総面積は26.2 haである。

3) 生活および産業基盤の整備

同様に、明日香村自体も規制により経済開発の好機を失うことになった。それは規制を受け入れなかった隣接する橿原市との発展の違いを見れば歴然としている。規制はとりもなおさず村の財政を圧迫することになり、地域住民への負担へと波及する。こうしたことから明日香法においてはアメニティの保存と平行して国や県が地域の生活環境および産業基盤の整備に関する諸政策を実施することが規定されている。具体的には、生活環境について、道路、上下水道、公園、住宅、教育、厚生施設などの整備に対する要望が強く、産

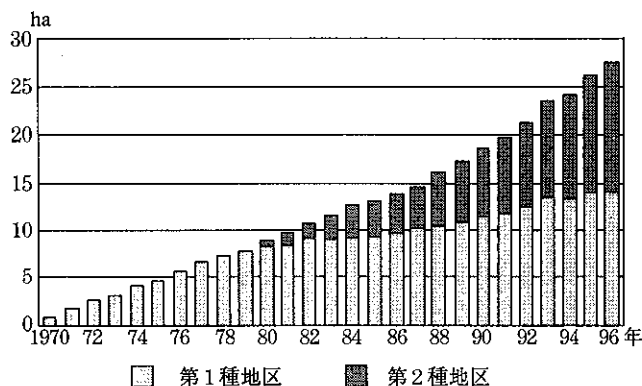
第4表 明日香村における土地利用規制

法律	指定の種類	対象地域	対象面積 (ha)
A 明日香法	・第1種地区	・石舞台、高松塚古墳など	125.6
	・第2種地区	・第1種地区を除く村全域	2,277.4
B 文化財保護法	・史跡と古墳	・石舞台、高松塚古墳ほか15カ所	30.9
C 都市計画法	・風致地区 ¹⁾	・村全域	2,403.0
D 農振法	・農用地	・水田と畑地	290.0
E 森林法	・林地	・保安林	10.0
F 急傾斜地防止法 ²⁾		・急傾斜地崩壊危険区域	78.0

出所：内閣総理大臣官房室〔6〕。

注. ¹⁾ 風致地区は土地利用規制の強弱に応じて第1種、第2種、第3種地区に分類される。

²⁾ 正式には「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」という。



第1図 土地買い入れ実績 (1970～1996年における累積面積)

出所：内閣総理大臣官房室〔6〕。

業基盤については農業に対する基盤の整備、経営改善、地域資源による製品の開発などに対する政策が重要視されている。

4) 税制上の優遇措置

明日香村や地域住民は規制を受ける一方でいくつかの優遇措置を受けている。上記1)の土地利用規制において、第1種および第2種地域における土地所有者は公的機関による土地の買い入れに伴う土地譲渡益に対する課税につき2,000万円を限度として特別控除を受けることができる。この場合、国は県が土地の買い入れに必要な費用の一部を補助している。また、同地域において固定資産税に対する課税の減免が行われた場合、地方財政収入額の算定においてその減収額のうち一定の控除を行うことができる。さらに、国が行う公共事業等の補助事業の補助率についても優遇措置が適用されている。

5) 明日香村整備基金

アメニティの保存活動の中で特徴的なものとして明日香村整備基金制度がある。これは明日香法に基づき村によって創設された基金制度である。基金の造成は1980年から1984年にかけて行われ、その規模は31億円である。その内訳を見ると、国が24億円、県が6億円、村が1億円の拠出を行っている。この基金による毎年の運用益約2億円によって第

5表に示すようなアメニティの保存のための活動や事業を実施している。本制度は予算規模は小さいが地域の実態に沿った活動や事業の実施に使われている。各年の活動や事業の展開は村と地域住民の交渉のもとに念入りに決められる。予算は地域に配分され、例えば、コミュニティによる史跡等の管理パトロール、建築物の壁や屋根の材質や色調の統一、生け垣の整備、あるいは農家の担い手を育成するための活動や事業に使われる。しかし、最近における低金利政策のもとでピーク時には2.5億円もあった運用益が1.5億円まで減少し、地域の多様な要望を満たすことが困難になっている。

(2) 民間部門の関与

明日香地域のアメニティ供給源の保全やその利用について民間やコミュニティにおける活動も盛んである。むしろ公的機関の活動より先んじて開始されてきた。また、民間部門の活動が公的機関による政策策定に少なからず影響を与えてきた。1971年飛鳥保存財団が設立された。この財団は明日香地域のアメニティに関心を持つ財界や学識経験者などが発起人となり、企業や個人からの寄付による基金の運用益と財団による事業収益を財源に活動を行っている。事業は、啓蒙普及活動、祭

第5表 明日香整備基金における活動および事業

分類	活動・事業内容	実績 (1980～97年)
A 保全を支援するための活動	・コミュニティのアメニティ保全活動 ・地域の伝統行事、景観の維持など ・地域の環境美化活動など	億円 3.9
B 景観や町並みを維持するための事業	・建築物等のデザイン規制 ・生け垣の維持管理 ・棚田のテラスの石積みなど	6.4
C アメニティに関連して地域が主体で行う事業	・農林業の担い手育成 ・都市との交流農園整備 ・地域特産品の開発 ・農林業祭や朝市の開催 ・集落内の環境整備と道路等の補修など	20.5

出所：明日香村資料。

り等の行事に対する支援、季刊誌の発行、総合案内所、資料館、研修所の経営、高松塚古墳の管理など地域住民や観光客に対するサービスなどソフト分野の活動が主体である。同財団の1996年度の予算額は220百万円である。

地域内の観光業務を担当しているのは明日香京観光協会である。この協会は法人および個人による会員によって構成され、活動は会費を財源として行われる。活動は四季を通じた観光キャンペーン、祭り等のイベントの宣伝や紹介、ボランティア・ガイドの育成、農産物特産品の開発と販売の支援など多彩な活動を行っている。同協会の1996年度の予算額は5.5百万である。

また、地域内のコミュニティ組織の活動も地味だが重要な役割を担う。明日香村には38のコミュニティ組織（集落管理組合）が存在する。いずれの組織も昔から引き継がれてきた伝統や慣習を維持しており、春の田植えや秋の収穫に係わる祭り、社寺の維持管理、地域の環境の保全などを共同作業で行い、それを通して“地域と家のつながり”を守っている。最近では、多くのコミュニティ組織において若者がこうした活動に参加している。

(3) 政策原則との関わり

OECDの農村地域開発グループによって提案されているアメニティに係わる政策原則として ① BPP原則（Beneficiaries Pay Principle：受益者支払原則）および ② PGP原則（Providers Get Principle：供給者利得原則）という考え方が提案されている（OECD〔9〕）。両者はいずれもアメニティの供給者に供給に必要な費用（機会費用）を支払うあるいは補償することでアメニティの供給を促進するという点では同じである。違いはBPP原則においてはアメニティから直接便益を得た者が支払いを行うもので、PGP原則の場合はその支払いの資金源は、例え

ば、税金、使用料、くじによる収益であれそれ自体は問題でない。従って、PGP原則の場合はアメニティを税金によって保存する場合のように直接便益を得ていない人も対象とすることになる。こうした意味ではアメニティに対する支払意志（Willingness To Pay）のある者のみを対象とするBPP原則の方が効率的である。

ここで、上述したアメニティ政策のいくつかをこの原則に当てはめてみる。土地規制に伴う税制上の優遇措置は明らかにPGP原則に基づいている。明日香村整備基金は異なる公的機関の税による拠出によるものでこれもPGP原則による。また、私有地の買い上げ制度も県によって行われ、その財源は税金でありPGP原則に沿っている。一方、石舞台古墳や高松塚古墳においては入場料という市場的手段をとっておりBPP原則が当てはまる。飛鳥保存財団による活動は明日香地域のアメニティに関心を有する民間人による寄付によっており、これも特定の人やグループが支払いを行っているという点ではBPP原則に分類することができる。

5. アメニティの価値と評価

(1) 価値の捉え方

公共財的な特質を有する多くのアメニティは非使用価値を有し市場が成立することがなく、その価値を把握することは困難である。とくに、明日香地域のアメニティは複数の供給源によってそれぞれが異なる非使用価値を提供している。例えば、明日香地域の風景は歴史的な遺跡やその周辺の稲作風景などの供給源が一体となって形成されていることについて述べた。甘樫丘⁽¹¹⁾に立ってこの風景を一望するとき、人々はそれぞれ異なる価値を見いだすであろう。しかし、人々が捉える明日香地域のアメニティに対する価値は、他の多くの場合における供給源が単一なアメニティ

の場合とは異なる。また、人々が明日香地域の風景を単純に田園風景として捉えるか、あるいはそれを歴史的な背景に関する知識をもって捉えるかによってその価値は異なるであろう。言い換えれば、アメニティの価値は人々のアメニティの質に対する認識の違いによって異なる。

明日香地域のアメニティを経済学的手法によって本格的に計量した事例はない。ただ、藤本⁽¹²⁾により水田が明日香地域の田園風景に対してもたらしている価値についてコンティンジェント法(Contingent Valuation Method: CVM)およびトラベル・コスト法(Travel Cost Method: TCM)により評価した事例が存在する。明日香地域のアメニティの価値については土地そのものと土地を利用して創造された建造物や風景等に分けて考えることが妥当かもしれない。

土地について隣接する橿原市と比較してみる。ここで、土地に対する集約的な資本投資がなされている橿原市の土地の価値を L_k とし明日香地域のそれを L_a とすると、6の第4図に示すように土地利用規制を受けているかいないかにより使用価値としての差($L_k - L_a$)が生じている。しかし、藤本による結果を考慮し、両者の非使用価値をも含めて評価するなら土地の価値は $L_a > L_k$ と想定される。また、実際の土地利用政策の決定においてはアメニティを保存するための土地利用の方がそれを開発して得られる価値より大きいと判断された。

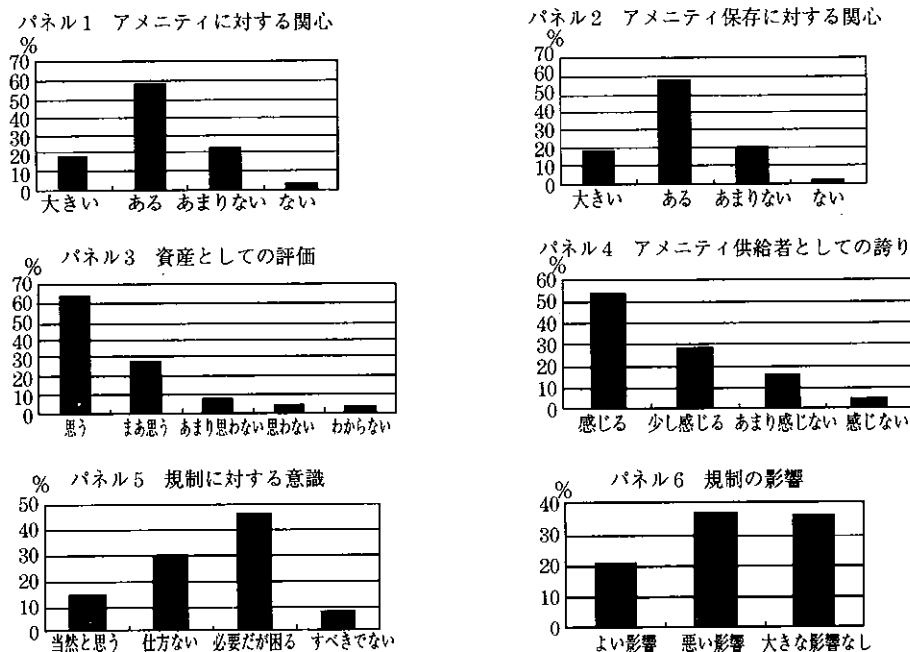
一方、史跡や社寺等については他の類似のケースにおける価値と歴史的背景などを考慮した相対的な比較によって判断することが可能である。

(2) アメニティの評価

“アメニティの価値をどう評価するか?”という質問に対して、もしそれが客観的な数値で示されれば分かりやすい。しかし、これ

は明日香地域のアメニティについては困難である。少しプリミティブな方法かもしれないが飛鳥保存財団が明日香村の住民意識について面接調査した結果から地域住民のアメニティに対する評価を分析してみる(飛鳥保存財団[1])。調査は隣接する高取町⁽¹³⁾も対象としているが以下に述べる結果については両者において大きな違いが見られないので明日香村の結果のみを対象とする。調査の結果の一部を第2図において六つのパネルで示す。それらは、①住民のアメニティに対する関心、②アメニティ保存への関心、③アメニティの資産としての評価、④アメニティの供給者としての誇り、⑤規制に対する意識、⑥規制による影響に関するものである。

パネル①および②によればアメニティに対する関心および保存の必要性を認めている住民はそれぞれ全体の76%と78%に達する。パネルには示されていないが、年齢別に見ると年齢が高くなるほど関心が強くなっている。パネル③によると明日香地域のアメニティが“国家的資産としても重要である”と答えている住民が全体のおよそ90%にも達している。これもパネルには示されていないが、この結果は土地所有者であるか否かを問わずほぼ同じ結果である。パネル④は住民がアメニティを誇りに感じているかどうかについて聞いた結果である。80%以上の住民が“誇りに思う”と答え、1965年以前から住んでいる人はそれ以後に移り住んだ人に比べてその傾向が強い。パネル⑤と⑥は規制についての住民の反応である。パネル⑤によると“規制はアメニティの保存のために必要と思うが、生活や生産行為に制限が課されることはきつい”と言う意見が47%を占めている。それに対し、44%の人が“規制は当然である”または“やむを得ない”と答えている。パネル⑥は規制が地域の発展や活性化にどのような影響を与えていると思うかという質問に対する回答で“よい影響を与えてい



第2図 アメニティに対する住民意識

出所：飛鳥保存財団〔1〕。

る”または“大きな影響はない”と答えた人は58%で、“悪い影響を与えている”と答えた人は37%であった。性別では、男性で“悪い影響を与えている”と答えた人は45%を占めている。

ここで、もちろん確定的には言えないが、①から④の結果は地域住民がアメニティの保存に対して何らかの支払意志 (Willingness To Pay) を示し、一方、⑤と⑥の結果は規制による影響に対する許容意志 (Willingness To Accept) を示していると考えてよい。

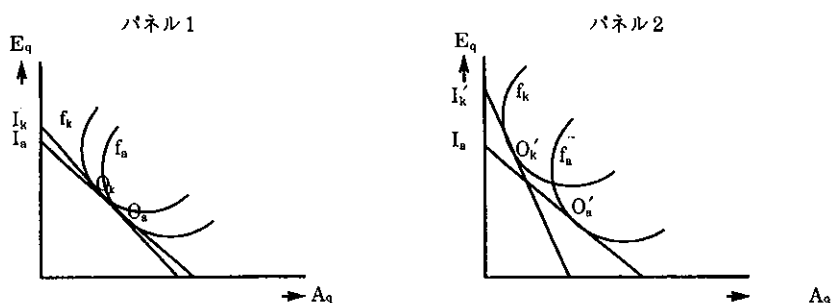
6. 問題と可能性

(1) 顕在化する問題

明日香地域に明日香法が適用されて15年以上が経った。この間において明日香村の社会および経済にも大きな変化が生じている。明日香法が土地利用を中心とする規制であっ

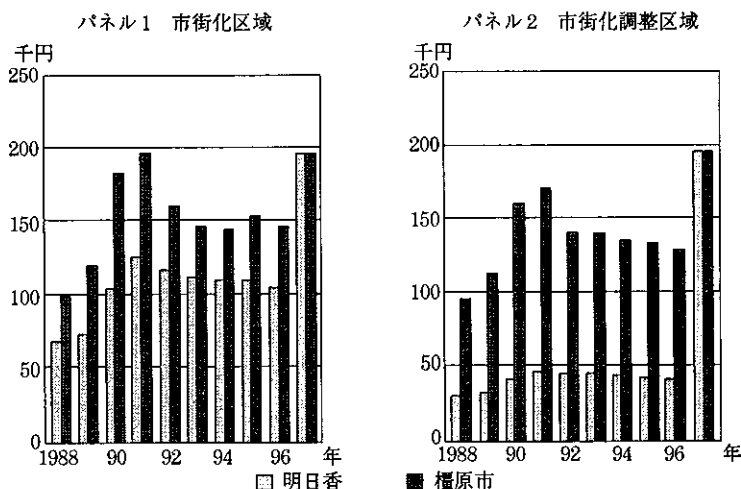
たことは上述のとおりである。土地利用規制についての制度は経済活動に影響を与えた。

ここで、再び隣接する橿原市と土地利用規制とアメニティの水準の変化について想定のな図によって比較してみよう。第3図において、横軸にアメニティの質の状況 (A_q) および縦軸に経済の状況 (E_q) を示してある。 I_a と I_k は両者の土地利用規制による制約直線を、また f_a と f_k は生産関数を示す。パネル1は、本格的に土地利用規制が行われる1980年以前は明日香村も橿原市も同様な土地利用が行われていたことを示す。土地利用における同程度の制約 (I_a , I_k) のもとでそれぞれの生産要素の規模に応じた最適な生産水準が決定されていた。それらは明日香村においては O_a で橿原市においては O_k で示されている。当然、この間の土地利用もアメニティに与えた影響は無視できるものではなく、その結果が土地利用規制の発端となったことも事実である。しかし、1980年以降においては土地利



第3図 制度変化に伴う均衡点

注. 図において, E_q : 経済の状況, A_q : アメニティの状況, I_a, I_k : 制度制約直線, f_a, f_k : 生産関数, I'_k : 変化後の制度制約直線, O_a, O_k : 明日香村と樫原市における均衡点を示す.



第4図 土地価格の推移 (1988~1995年)

出所: 明日香村資料.

用規制が行われた明日香村とそれが行われなかった樫原市においては土地利用に大きな変化(言い換えれば, アメニティの質の変化)が生じる。パネル2にこの様子が示されている。樫原市においては規制が適用されなかったことにより制約直線が I_k が I'_k にシフトする。このシフトは土地価格の変化によるところが大きい。この結果, O_a はほとんど変化することなく O_k は土地への資本集積が進み O'_k へとシフトしたことがわかる。なお, 第4図は1988年以降の明日香村と樫原市の土地価

格の変化の推移を示している。

土地利用の規制はアメニティの質や水準に大きな影響をもたらした。ここでは二つの影響について考える。その一つはアメニティの供給源の境界をどう設定するかという問題である。明日香地域のアメニティの供給源が複数であることはすでに述べた。この地域のアメニティは地域内の供給源と樫原市ほかの周辺地域の山々や田園風景を供給源として形成されてきた。本来ならこうした周辺地域をも含めてアメニティの供給源の境界を設定し,

それに見合った規制等が必要である（3の（2）の政策オプションを参照）。しかし、明日香地域の場合はその境界は地域内に限定された。その結果、地域外の供給源の質の低下がアメニティ全体の質や水準の低下をもたらすこととなった。この質の低下は制度の制定が行われた時点で予想されていたことであつたのだろうか。もしそうであつたとすれば、この質の低下ははじめから明日香法という制度の中に内部化されていたと言ってもよい。また、この問題は我が国においては都市近郊地域でのアメニティの保存に関してしばしば提議される問題であろう。

2番目の問題は労働力の地域外への流出である。土地利用の規制は企業やサービス産業の地域への進出の障害となり村における雇用創出の機会を失わせた。多くの労働力は、交通網が整備されたこともあって、大阪市、奈良市、あるいは周辺地域の中小都市へ流出している。また、消費も地域外での購買力が強い。この結果、地域では農業をはじめ地場産業の空洞化が生じている（都市緑化基金〔10〕）。こうした現象はアメニティの維持管理の面で支障をきたしている。例えば、労働力不足による農作業の粗放化は水田のアメニティに対する供給源としての質の低下をもたらす原因となっている。

（2）発展の可能性

一方、明日香地域は発展の可能性を有していることも事実である。可能性の高いものとしてはやはり観光であろう。この地域は希少なアメニティ資源を有し、観光面ではすでに市場的には差別化（Market differentiation）されていると言ってもよい。問題はこのアメニティが提供する差別化されたサービスをいかに市場細分化（Market segmentation）するかである。それには従来型のマス市場と新たに展開するニッチ市場に分けて戦略を検討すべきであろう。前者については日帰り観光客

が多いことから地域の農林特産品などの市場開発あるいは伝統的な祭りなどを利用した市場を開発してアメニティの価値の一部を内部化していくことが必要である。また、後者については、例えば明日香地域の歴史を対象とする研究や教育など関する市場などの開発が考えられる。こうしたニッチ市場は滞在型をねらいとして市場の開拓を行ない、そのための宿泊施設などのインフラの整備を進めることが必要である。

また、村の活性化の戦略の中で農業は重要な位置づけを与えられている（都市緑化基金〔10〕）。それは産業としてというよりアメニティの重要な供給源としてあるいは観光客を対象とする市場の開発として重要視される。村の行政担当者は風景や祭りと深い関わりを有する水田の衰退は明日香地域のアメニティの消失につながるとの危機感を持ち続けている。1995年から水田の耕作放棄を防ぎ地域の活性化に資する目的で都市住民を対象にして水田を貸し出す“棚田オーナー制度”を発足させている⁽¹⁴⁾。都市住民が農業を体験する場となっているほか、水田がアメニティの供給源として果たしている役割を知る機会を提供している。

7. 結 論

明日香地域の有するアメニティは二つの点で特殊な事例かもしれない。その一つは歴史的背景の重要性であり、もう一つは供給源が複雑に関連し合っていることである。しかし、この二つの特殊性における程度の差を別にすれば、こうした事例は全国に存在する。例えば、多くの市町村に存在する社寺と田園風景それに地域の伝統的な文化や祭りなどを供給源とするアメニティは規模の違いこそあれその性格においては明日香地域のケースに類似する。もちろん、地域によってアメニティの質も異なればその需給関係も異なる

が、何らかの共通性を見いだすことはアメニティに関する政策議論を展開する上で重要である。この点で、明日香地域のアメニティの保存や利活用に関する政策議論や現在適用されている政策は他の地域におけるアメニティ政策に対して多くの点で教示的である。とくに、明日香地域のアメニティのように公共財的な特質を有し、それに人々の生活や生産行為が直接係わっているようなアメニティについては公的機関による適切な介入が必要である。

一方で、アメニティの保存は明日香村に多くの課題をもたらしている。明日香法が制定されて15年経った現在、規制に伴う労働力の流出による地域の経済活動の低下とアメニティに対する地域住民の認識の低下による“二重の空洞化”が生じつつあると懸念されている（都市緑化基金〔10〕）。アメニティの保存の必要性がこの二重の空洞化を犠牲にして進められるとすれば、結果としてはアメニティの質や水準の低下につながる。明日香地域のアメニティに対してはすでに多くの政策がとられている。言い換えれば、国民は明日香地域のアメニティが適切な水準に維持されることに対する権利を得たことになり、明日香村はそのための義務を負ったことになる。

今後、こうした政策のもとで、いかにアメニティの水準を維持し、またいかにアメニティを地域の活性化に結びつけていくかは供給者である地域住民と村の行政にかかっているとよい。

注(1) 例えば、河上ほか〔5〕を参照のこと。

(2) 法律の正式名は「明日香村における歴史的風土の保存および生活環境の整備等に関する特別措置法」（1980年5月26日制定）という。この法律は「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（1966年1月13日制定）の特例および国等において講ずべき特別の措置について定めたものである。

(3) 1995年時点における明日香村での耕作放

棄地は83 haで全耕地面積の約22%にも相当する。

(4) 農村地域をCommunity level（市町村）とRegional level（県）に分ける。前者において人口密度150人/km²（日本は500人/km²）以下をRural Communityと定義し、後者においてRural communityの人口割合が50%以上のRegionをPredominantly rural、50%から15%のRegionをSignificantly rural、15%以下のRegionをPredominantly urbanと区別する。

(5) “あすか”を表記するのに2通りの方法がある。その一つは明日香村のみでなく飛鳥文化の対象として捉えられる地域を示す場合には“飛鳥”と表示し、行政的な地域表示として用いられる場合は“明日香”と使い分けられている（産経新聞（1996年5月31日付け））。本章においてはこれに従う。ただし、歴史的あるいは文学的な観点からは諸説が存在する。

(6) 万葉集は明日香村が所有しているものではないが、ここでは飛鳥地域との関連が深いことからアメニティの供給源の一つとして取り扱う。

(7) 明日香村は全面積（24.04km²）が土地規制の対象となっている。

(8) 歴史的風土保存計画は明日香法に基づいて策定される計画で、第1種および第2種区域の設定、保存のための土地利用に関する事項や施設の整備について定める。

(9) 風致地区は都市計画法に基づいて県が策定する風致地区条例によって規定される。指定は第1種、第2種、第3種に区分され順に規制が緩やかになる。指定地域内では建造物や工作物の新築や土地の形質の変更などの土地利用の変更を行う場合には県知事の承認を必要とする。明日香村の全域が風致地区として指定されている。

(10) 古都保存法上は明日香村の民有地の全てが損失補償の対象となるが、上位法によってほとんど全域が風致地区に指定されており、実質的に補償の対象となる古都保存法単独の地域は限られている。

(11) 甘樫丘は村の北東に位置する小高い丘で古代人の信仰を集めた神聖な丘で飛鳥の国見の丘であった。丘の上からは明日香村はもちろん

んのこと飛鳥地方全域が見渡せる。飛鳥地域のアメニティを享受できる場所でもある。

(12) 藤本〔3〕は明日香地域の景観を損なう要因として次の3シナリオ、すなわち、①土地利用規制による農地の都市用地への転用、②農家の担い手不足や高齢化に伴う農地の荒廃化の進展および③生産性向上（風景を単調にする）のための土地改良事業の実施を想定した。シナリオ①についてはすでに適用されている土地利用規制が景観の質の保全に与える便益と費用について計測した。また、シナリオ②および③については、これらの要因による影響を防ぐための政策を仮定しその政策に関する便益を測定した。これらの便益の評価手段としてCV法とTC法を用いた。また、調査は明日香地域の訪問者を対象として行われた。結果は下表に示す通りである。シナリオ①については便益12.1億円/年と見積もられ、これは明日香地域において現在とられている土地規制に必要な費用4.6億円/年を上まわり政策の妥当性が評価される。一方、シナリオ②および③については想定する政策の便益評価額はそれぞれ11.3億円/年および8.5億円/年と見積もられた。この結果、訪問者はシナリオ②および③についても明日香地域の景観を維持するための支払意欲額を有しており政策の実施の必要性を裏付けている。

表：農地保全対策による便益と費用

シナリオ	WTP (円)		便益費用			便益/費用
	CVM	TCM	平均値	(億円/年)	(億円/年)	
	①	②	③ = (①+②)/2	④ = ③×訪問者数 ¹⁾	⑤	⑥ = ④/⑤
都市	1,424	1,309	1,366	12.1	4.6	2.7
荒廃	1,424	1,129	1,277	11.3	—	—
整備	1,209	711	960	8.5	—	—

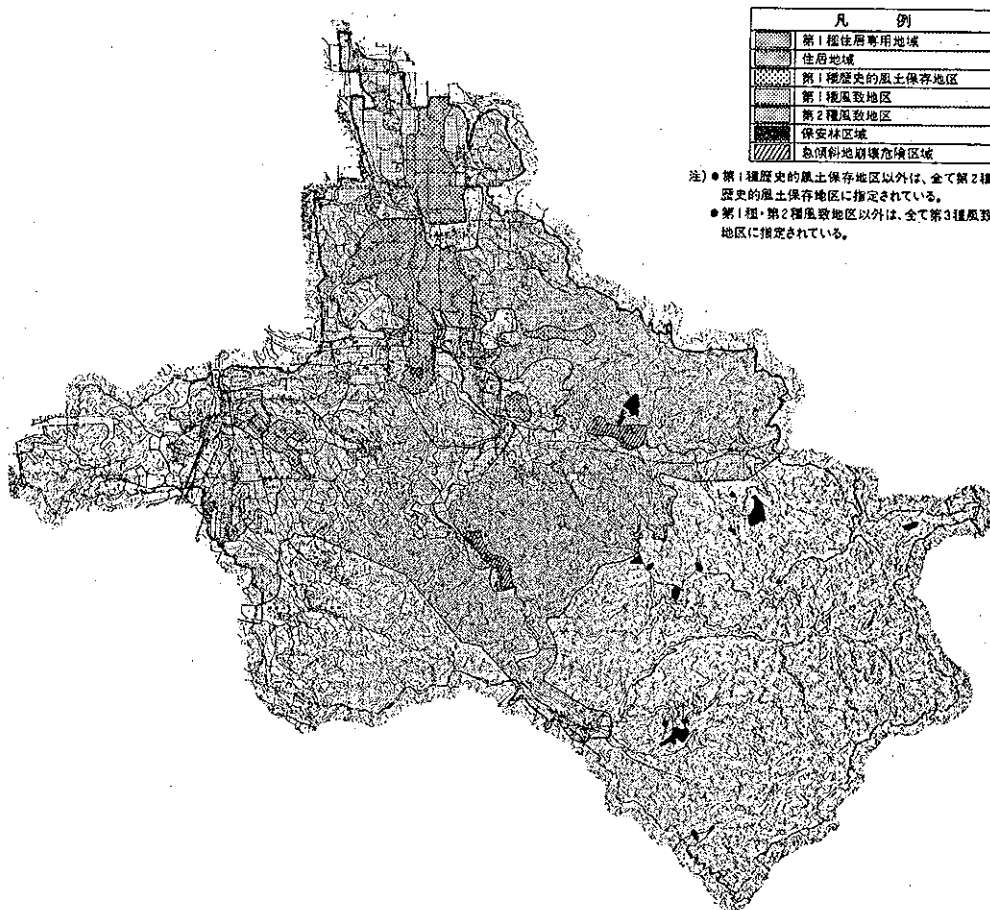
注. ¹⁾ 訪問者数=887,400人/年間。

(13) 高取町は明日香村の南に隣接する人口8,300の町で飛鳥地域に存在する。

(14) 棚田のオーナー制度に関しては第3章で詳述されている。

〔参考文献〕

- 〔1〕 飛鳥保存財団『飛鳥地方の活性化に関する調査報告書』, 1995年。
- 〔2〕 明日香村『明日香村史』, 1974年。
- 〔3〕 藤本高志「歴史的景観維持のための農地保全政策の経済評価」奈良県農業試験場, 1997年。
- 〔4〕 門脇禎二『飛鳥—その風土と歴史—』(東京, NHK ブックス・日本放送協会, 1970年)。
- 〔5〕 河上邦彦ほか『飛鳥学総論』(東京, 人文書院, 1996年)。
- 〔6〕 内閣総理大臣官房『明日香村…古都の現況とその保全・整備』(総理府, 1991年)。
- 〔7〕 OECD, *The Contribution of Amenities to Rural Development*, Paris, 1994.
- 〔8〕 OECD, *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, Paris, 1994.
- 〔9〕 OECD, *Amenities for Rural Development Policy Examples*, Paris, 1996.
- 〔10〕 都市緑化基金『明日香の歴史と自然ふれあいモデル調査』, 1996年。
- 〔11〕 和辻哲郎『風土』(東京, 岩波書店, 1979年)。



付図 明日香地域における土地利用規制による区分図

出所：内閣総理大臣官房室（6）。