

# 第1章 歴史文化基本構想策定の背景と目的

## 1. 歴史文化基本構想策定の背景

下野市は、冬の積雪、夏の台風の影響も少なく自然環境に恵まれている。また、栃木県は関東平野の最北部に位置し県北には山間部が広がるが、本市は凹凸の少ない平坦で住みやすい土地柄であることを裏付けるように、約1万1千年前の縄文時代草創期の人々がこの頃には既に定住していたことを示す遺跡が確認されている。この時代を約2千年遡る後期旧石器時代の遺跡も含め、市内には500か所を超える埋蔵文化財包蔵地が所在し、年間を通じて市内各所で発掘調査が行われている。

平成18年1月10日に、南河内町・石橋町・国分寺町が合併し下野市が誕生した。「下野市」の名称を決める際、命名の根幹となった国指定史跡下野薬師寺跡、下野国分寺跡は、足利学校（足利市）とともに大正10年に栃木県で初めて国の史跡に指定された。両史跡はこれまでおよそ100年の間、地域住民の協力を得ながら保護と調査、整備が行われてきた。

史跡下野薬師寺跡は南河内町により保存整備事業が進められ、平成13年度には「下野薬師寺跡ふるさと歴史の広場」として供用を開始した。例年7,000名前後の来館者が利用し、平成25年度には10万人目の入館者があった。このように史跡下野薬師寺跡については、第1期保存管理計画（昭和60年3月）の策定から25年が経過し、現状を踏まえた史跡の保存管理と今後の整備活用の方向性を再度定めるため、平成23年3月に「第2期保存管理計画」を策定し、平成24年度から新たに保存整備事業をスタートさせた。

下野国分寺跡も昭和30年代後半に整備計画が策定され、50年代以降家屋移転など住民の協力を得て用地の公有化が進められた。平成10年度から本格的な整備事業が開始され、整備事業に先立ち主要伽藍の規模・構造を把握するために発掘調査を実施した。調査により金堂をはじめ主要堂塔については、一部倒壊状況を残すような良好な保存状態であることが判明した。そのため、それらを保護するための整備方針に切り替え、遺構に負担をかけないため基壇上に復元建物等を表示する手法は計画から除外した。また、ちょうどこの頃開発が進み、飛鳥地方などの先進的な史跡整備で既に取り入れられていたバーチャルリアリティー（仮想現実）の手法を用いた遺構表示の導入も将来の検討課題とした。このような計画により平成18年度から保存整備事業を開始し、平成25年度には第1期整備事業が完了した。

上記のとおり、江戸時代から下野薬師寺跡・下野国分寺跡はその所在が知られており、昭和30年代後半には下野国分寺跡の整備が計画されていた。しかし、下野国分寺跡については、その所在地が全く知られておらず、数か所の推定地が挙げられていた中で、昭和38年の工場造成のための民間開発で偶然発見された。発見直後から東京大学斎藤忠教授を団長に調査組織が編成され、4か年にわたり調査が行われた。この一連の調査により栃木県においても学術研究の機運が高まり、栃木県考古学会が発足した。調査後、史跡の重要性から迅速な公有化と史跡整備が行われ、全国で初の国分寺跡の史跡整備事例となった。現在では、岐阜県本巣市（旧根尾村）の国指定天然記念物「淡墨桜」の実生から育てられた9本の「淡墨桜」の開花に併せて「天平の花まつり」の会場として活用され、1シーズンで約20万

人の来訪者のある県内でも有数の花見会場として人気を博している。

このように全国に先駆けて整備・活用されている史跡下野国分尼寺跡も、昭和 42～45 年度に実施した保存整備から既に半世紀近くが経過し、新たな整備活用のあり方を検討する時期となってきた。加えて、平成 25 年度に史跡下野国分寺跡の第 1 期整備事業が終了し、供用を開始したことと下野国分尼寺跡の再整備に関連して、両史跡のガイドンス機能についても再構築する必要性が史跡下野国分寺跡保存整備委員会などで検討された。県が昭和 57 年度に策定した「しもつけ風土記の丘構想」にも、壬生町の吾妻古墳、小山市の摩利支天塚古墳、琵琶塚古墳、栃木市の下野国庁跡など主要史跡のガイドンス施設機能は重点項目として記載されているが、その中でも特に下野国分寺跡と下野国分尼寺跡のガイドンス機能については、しもつけ風土記の丘資料館の主たる設置目的とされていた。昭和 61 年度の開館以降約 30 年が経過し、この間、壬生町立歴史民俗資料館、下野国庁跡資料館（栃木市）、下野薬師寺歴史館のほか、摩利支天塚古墳・琵琶塚古墳ガイドンス施設（小山市・建設中）などの整備が進んだため、県において県立資料館の役割についても再検討が進められていた。このような議論の中、栃木県立しもつけ風土記の丘資料館の移管について県から提案がなされ、下野国分寺跡に隣接する甲塚古墳の調査により出土した埴輪や土器類など重要資料の保存・展示公開のための施設の必要性も併せて検討が重ねられた。その結果、平成 27 年 4 月にしもつけ風土記の丘資料館は県から本市に移管された。

また、国・県史跡が多く点在する本市であるが、近年の社会情勢等の変化のため、史跡指定されている文化財以外の歴史文化遺産については、保存・活用に様々な課題が生じてきている。そのひとつは、都心から約 85 キロメートル圏にありながらこれまで工業団地等の大規模開発が少なかったため埋蔵文化財包蔵地の保護が図られてきたが、近年では交通手段の整備・発達から首都圏に通勤可能地域となり、それに伴う宅地の開発が急増した結果、これまで守られてきた国・県史跡の隣接地まで開発行為が及ぶようになっている。また、先に記したように下野薬師寺跡・下野国分尼寺跡・下野国分寺跡の各史跡は、第 1 期整備事業が完了し様々なイベント等で活用されているが、点在するこれらの史跡を複合的に結び付け、活用するための手段・方法については、これまで各史跡の整備を優先していたために検討が進められてこなかった。現在、旧 3 町に所在する国・県・市指定史跡を 1 つのエリアとして捉え、それらを複合的に結び付け活用を図ることが、本市の課題となっている。

これらのことを踏まえ、現在文化財も活用した定住自立圏構想や市プロモーション推進事業など様々な事業を実施し「下野市」の PR を図っているが、都内や首都圏域では、未だ本市が周知されておらず、「しもつけ」の名前を正確に読んでいただくことができていない。そこで、県を代表する当地の歴史文化遺産を観光資産の一部として位置づけることで、PR へのさらなる効果が期待されている。こうした状況において、平成 23 年度に策定した「下野国分尼寺跡及び周辺整備基本構想」では、構想の対象範囲を史跡下野国分尼寺跡に限定せず、史跡下野国分寺跡、しもつけ風土記の丘資料館、これらを内包する天平の丘公園を含めた地域一帯を総合的に整備活用するための基本方針の検討を行い、その中に全市の文化財の保存活用を視野に入れた歴史文化基本構想策定を事業計画に位置付けた。

## 2. 歴史文化基本構想策定の目的

### (1) 「歴史文化基本構想」とは

「歴史文化基本構想」とは、地域に存在する文化財を指定・未指定に関わらず、的確に幅広く捉え文化財をその周辺環境まで含めて総合的に保存・活用するための構想であり、地方公共団体が文化財保護を進めるための基本的な方針である。

「歴史文化基本構想」に定める内容は、それぞれの自治体の状況に応じて様々な内容が考えられ、文化庁が作成した技術指針である「歴史文化基本構想」策定技術指針（平成24年2月）では、構想の中に表1の内容を盛り込むことを定めている。

「歴史文化基本構想」では、Ⅰ 文化財の保護に関する基本的事項、Ⅱ 選択事項（文化財とその周辺環境）も含め、総合的に保護・活用するための基本方針を定める。

「歴史文化基本構想」は、主として文化財保護のマスタープランとしての役割とともに文化財を活かしたまちづくり、地域づくり（地域の発見）、観光・産業における地域資産として活用が見込まれている。

表1 歴史文化基本構想において定める事項

Ⅰ 基本的事項	① 策定の目的、行政上の位置付け ② 地域の歴史的文化的特徴 ③ 文化財の把握（現段階では未指定であるが将来文化財の候補対象の調査） ④ 文化財の保存・活用の基本方針 ⑤ 文化財の保存・活用を推進するための体制整備の方針
Ⅱ 選択事項	① 関連文化財群（多種・多岐にわたる文化財を歴史的・地域的関連性に基づき一定のまとまりとして捉え、その関連性の中で評価したもの）についての方針 ② 歴史文化保存活用区域（文化財が特定地域に集中している場合、文化財と一体とした価値を形成する周辺環境も含め、当該文化財（群）を核として文化的な空間を創出するための計画区域）についての方針 ③ 保存活用（管理）計画（文化財〈群〉を適切に保存活用〈管理〉するため）の計画を作成するための方針・指針

※基本的事項は歴史文化基本構想に盛り込むことが必要な事項。選択事項は各地方公共団体の実情に合わせて選択して策定すべき事項

### (2) 歴史文化基本構想策定の目的

1の背景でも記したが、これまで下野市の歴史文化の保護・活用に向けた明確な指針が示されてこなかった。現在、歴史文化を活かしたまちづくりに関して多様な取組がなされているが、参加者もその効果も限定的なままである。

さらに文化財はそれらを取り巻く自然環境や歴史的な景観などと併せてその価値が高められるものであるが、本市の文化財に相応しくないデザインや色彩などの広告や景観の形

成を阻害している建物などもみられ、その価値が減失している状況もみられる。

これらの課題と下野市の歴史文化がもつ本質的な価値を整理し、新たに見出された価値（多様な魅力）に光を当て歴史文化遺産を活かしたまちづくりを進めることを目的として「下野市歴史文化基本構想」を策定する。

検討を進めるための着目点は次のように整理する。

#### 1) 市内に数多く存在する文化財を総合的に把握し、現状を整理・確認する

市民ボランティアの協力を得て市内の指定文化財及び今後指定に相当する候補について悉皆調査の実施（平成 21～23 年度）。

#### 2) 市民に文化財及び市の歴史風土がどのように認識されているかを把握し、今後の文化財の保護活動や普及活動に反映させる

資料館に見学のため来訪してくれる市内外の小学 6 年生に歴史と文化財に関するアンケート調査の実施（平成 28 年度）。また、市民を対象にしたアンケート調査や定期講座等で資料館に学習のために来訪する「考古学ファン」を対象としたアンケート調査などを実施する（平成 27～28 年度）。

#### 3) 市の歴史文化に関する情報を共有する

悉皆調査で新たに判明した文化財群やこれまで旧 3 町の町史編さん事業で収集された情報、さらに埋蔵文化財包蔵地の調査などにより、新たに収集された資料等を整理することで本市の歴史的全体像と詳細な内容を個別に把握する。地域の個性を明確に提示することで、行政と市民の双方が情報の共有化を図り、新たな計画づくりを目指す。

#### 4) 文化財の保存活用をまちづくりに活かすための基本的方針（基本構想）を策定する

史跡等を含む文化遺産の整備活用計画とまちづくりの総合的な計画との関連を図る。本市が掲げる「文化を育み、心豊かな人を育て未来につなぐまちづくり」の視点を踏まえた整備活用を進める。

#### 5) 住民参加による歴史文化遺産の整備活用を図る

本市の有する歴史文化遺産は、市民にとっても共有の財産である。その財産を最大限に活用できるような視点を整理し、住民と行政が協働して計画を遂行できる体制を整備する。

#### 6) 市民の歴史文化を大切に思う心を育む

歴史文化に関わる全ての事象について、これまで本市が育んできた歴史文化を尊重し、自ら進んで歴史文化の保存・活用に取組む姿勢を整える。市民が「市を代表する国・県・市指定文化財」を身近に感じとれる環境を整えると同時に、「地域で保存継承されてきた文化財」を周知し住民に「下野市に住む誇り」を持ってもらう。

## 7) 市の歴史文化の特徴を適切に守り、伝える

古代の遺跡だけでなく、有形・無形文化財など地域で受け継がれてきた文化財も含めた本市の歴史文化を構成する多様な文化財を対象とし、制度や支援などの拡充とともに、個々の文化財の適切な保存及び文化財相互や周辺環境との関係に基づく文化財の本質的価値を守り伝える。

## 8) 市の歴史文化の魅力をまちづくりに活かす

文化財の活用をより一層効率的・効果的に推進し、文化財のある地域で暮らす意義とともに文化財が示す土地の歴史を読み取り、災害の少ない安全安心なまちを認識し災害に即応できる市民意識を喚起して定住の促進を目指す。

以上の8項目を見据えながら、市内にある様々な文化財を指定の有無や類型に関わらず、周辺環境も含め適切に把握し、本市の歴史や環境なども踏まえ、中長期的な視野で計画的に保存活用していくことも主たる目的となる。

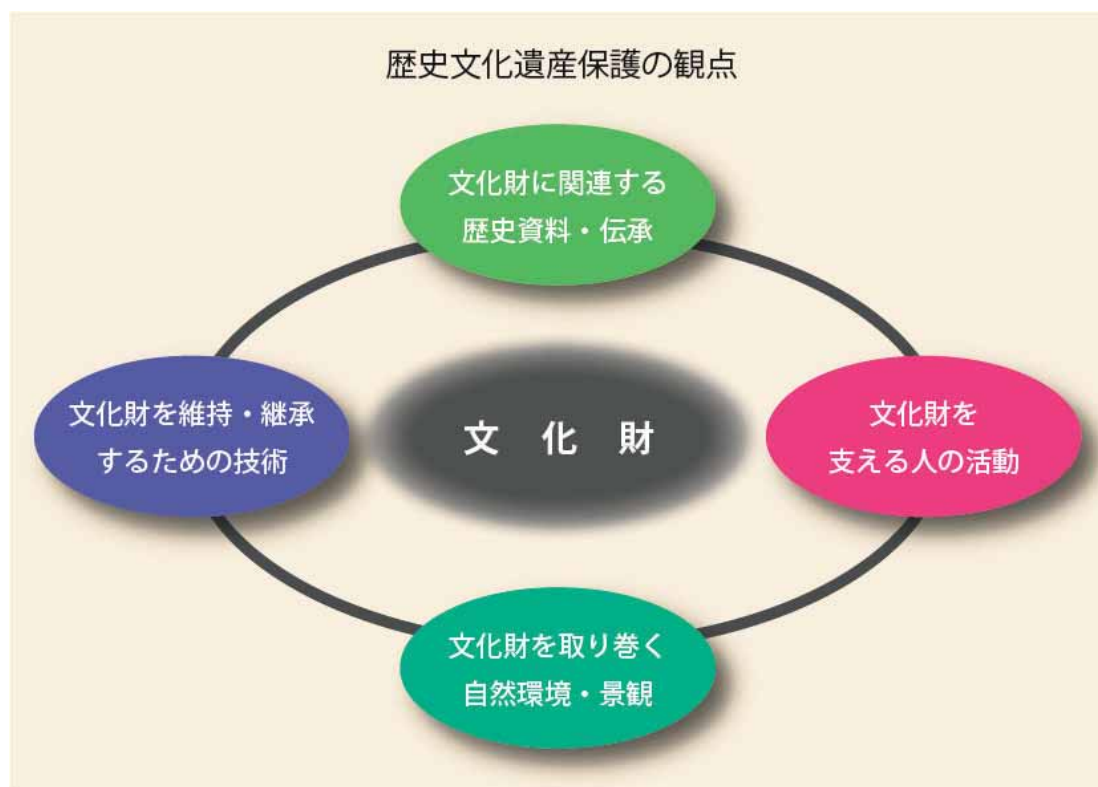


図1 歴史文化遺産保護の観点



### 3. 下野市における歴史文化基本構想の位置づけと関連施策

下野市の最上位計画は、平成 28 年 3 月に策定された「第二次下野市総合計画（基本構想：平成 28～37 年度、前期基本計画：平成 28～32 年度）」であり、下野市の将来像『ともに築き 未来へつなぐ 幸せ実感都市 ～人・自然・文化が織りなす 知恵と協働でつくる下野市～』の実現に向けて、長期的な視点で体系的、計画的にまちづくりを進めるための基本的な行政計画である。この総合計画の前期基本計画において分野別に掲げた 6 つの基本目標のうち、教育文化における目標は『目標 2：文化を育み、心豊かな人を育て未来につなぐまちづくり』で、豊かな自然環境や歴史ある文化の継承と活用による学ぶ機会の創出により、元気な市民が集い、活き活きと活動するまちを目指している。さらに『目標 4：地域資源を活かし、産業・地域が躍進するまちづくり』とあり、産業振興や地域資源の活用について定められている。

また、上記総合計画と同じ平成 28 年 3 月に定めた「下野市教育大綱（期間：平成 28～32 年度）」、「下野市教育振興計画（期間：平成 28～32 年度）」は、本市の教育分野の中長期的な方針であり、基本計画である。

下野市歴史文化基本構想（以下、本構想）はこれらを上位計画として位置づけ、整合性を図り、文化財保護の分野における総合的な指針かつ具体的な施策の方向性を示すものである。

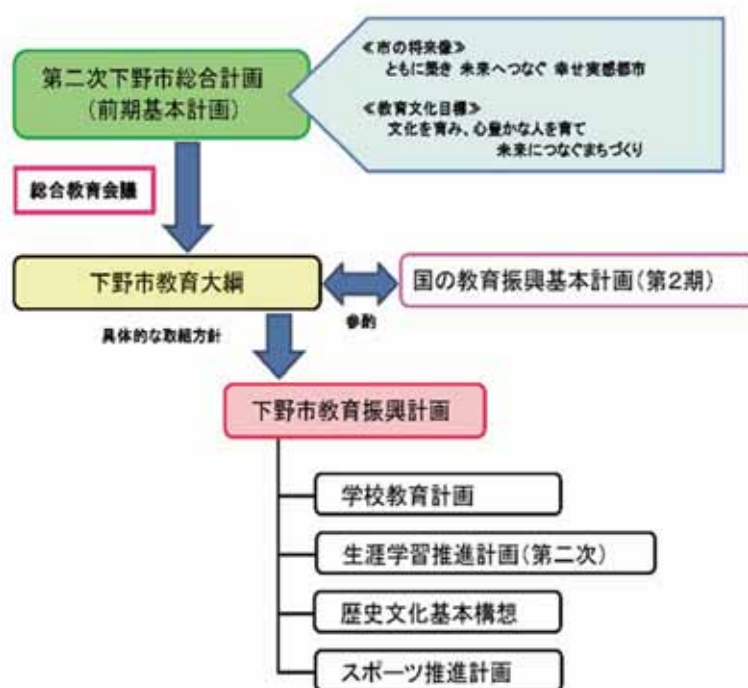


図 2 下野市歴史文化基本構想の位置づけ（参照：下野市教育大綱）

今後は、本構想のもとに個別の文化財保護関連施策を推進するとともに、他の分野別計画（関連計画）と連携し、横断的な施策への取組や事業も展開していく。

**【下野市教育大綱】** 下野市の教育目標や施策の根本となる方針について定めるものであり、地域の実情を反映した教育、学術及び文化の振興に必要なさまざまな施策を展開する上での指針。

**【下野市教育振興計画】** 教育基本法第 17 条第 2 項に基づく教育振興計画として、平成 25 年 6 月に策定された「国の教育振興基本計画（第 2 期）」を参酌しつつ、本市の教育振興を図るために定める基本的な計画。

このほか、商工観光課では、平成26年度に市観光振興基本計画、環境課において平成24年度に市環境基本計画を策定しており、教育委員会以外の視点から下野市の歴史文化に関する魅力的な情報の発信や環境の保護などについて検討がなされている。また、都市計画課では平成27～28年度の2か年で「都市計画マスタープラン」の改定を進めている。

このような各種取組と連携しながら下野市の歴史文化のもつ本質的な価値を捉え直し、多様な魅力を受け継ぎ、活力のあるまちづくりにつなげていくことが求められている。

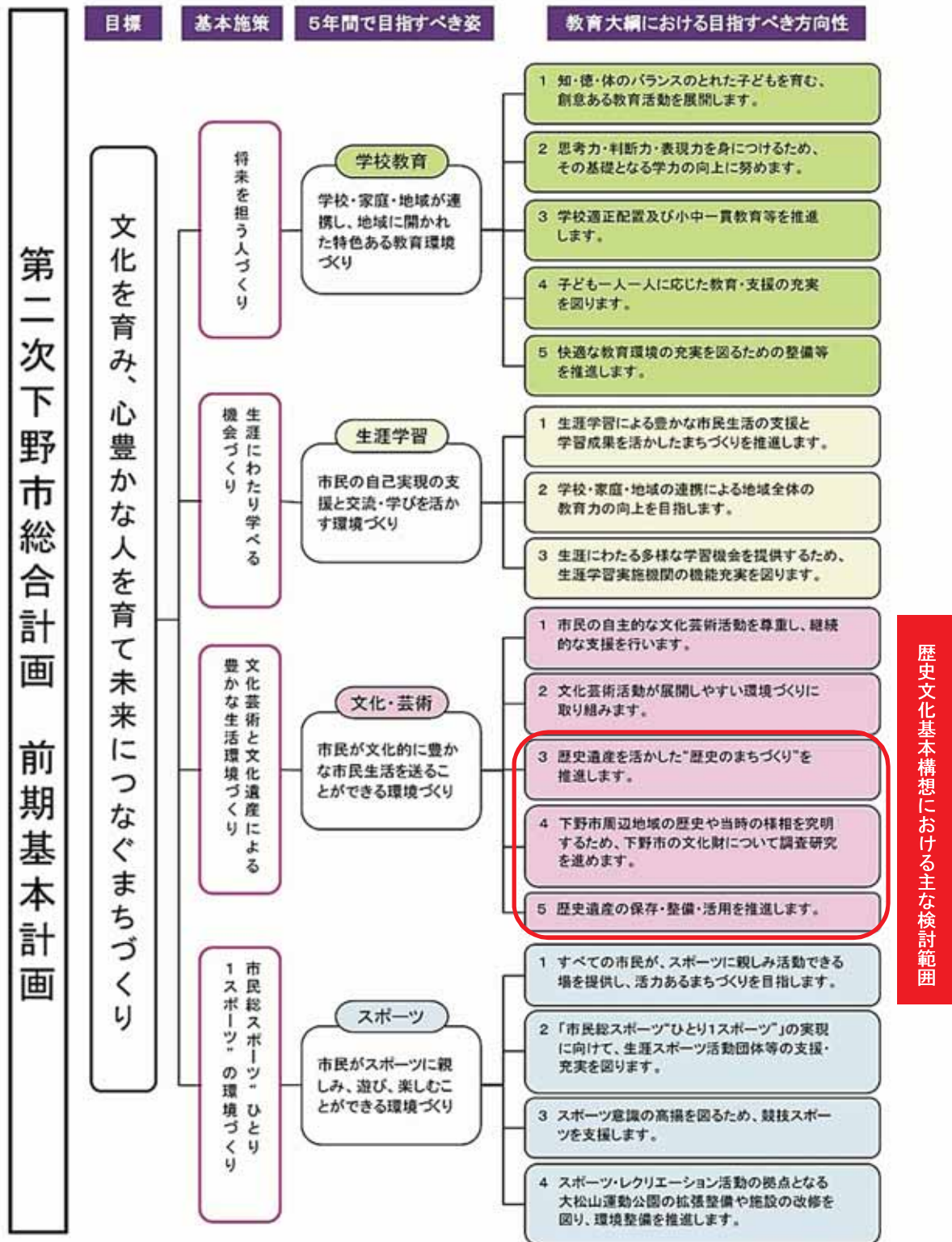


図3 下野市歴史文化基本構想において検討する施策の範囲（参照：下野市教育振興計画）

## 4. 文化財の保存活用に係る施策および事業

### (1) 文化財施策の概要

下野市の文化財の保存活用施策については、現在、市教育委員会生涯学習文化課文化財グループが、表2のような項目について実務を行っている。

表2 保存活用施策一覧

A. 文化財の保存	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 文化財保護審議会の開催</li> <li>② 周知の文化財への対応</li> </ul>
B. 文化財の調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 埋蔵文化財調査</li> <li>② 考古・歴史資料の調査</li> <li>③ 民俗文化財の調査</li> <li>④ 文化財建造物の調査</li> </ul>
C. 指定文化財の保存管理・整備・活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 史跡下野国分寺跡</li> <li>② 史跡下野国分尼寺跡</li> <li>③ 史跡下野薬師寺跡</li> <li>④ 史跡小金井一里塚</li> <li>⑤ その他県指定・市指定の文化財</li> </ul>
D. 文化財の普及・公開・活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 標識・説明板・標柱の設置・更新</li> <li>② 文化財普及資料の刊行</li> <li>③ 文化財バーチャルミュージアムの運用</li> <li>④ 文化財情報の照会・回答</li> <li>⑤ 文化財の展示公開・見学対応</li> <li>⑥ 体験学習の開催</li> <li>⑦ 「東の飛鳥」プロモーション</li> <li>⑧ 市民との協働・ボランティア活動のサポート</li> <li>⑨ 文化財公開普及施設（しもつけ風土記の丘資料館、下野薬師寺歴史館）の管理・運営</li> </ul>



しもつけ風土記の丘資料館



下野薬師寺歴史館



A①については年 2 回審議会を開催し、年間を通じての計画と次年度の計画について諮問を行う。新たな文化財の指定などについてもここで審議される。

B①は、埋蔵文化財の包蔵地対応の業務で、年平均約 50 件の立ち合い調査、試掘調査が行われている。また、その結果、約 3 件の発掘調査が年間を通じて行われている。

②③は東日本大震災以降、納屋・倉庫などの改修や建替えに伴い古文書や資料が発見され、それにあわせて調査の依頼が増えている。特に「干瓢」生産に関する道具については、壬生町・上三川町と連携して道具の収集と調査を進め、将来、登録文化財として保護活用できるよう作業を進めている。

C①は平成 25 年度に第 1 期整備事業が完了したが、その後、隣接する宅地部分について住民から史跡として活用の希望があったため、今後、追加指定範囲の発掘調査・整備工事を予定している。

②は史跡指定 50 周年を迎えた下野国分尼寺跡であるが、現状では解説表示板などが不足しており、基壇表示等の一部においては修理が必要な箇所が確認されている。また、平成 26 年度に県教育委員会により調査報告書が刊行され、史跡指定対象範囲が更に広がることが判明した。そのため現在、追加指定と公有化を並行して進めており、平成 32 年度中に整備事業を完了する計画となっている。

③は下野薬師寺跡の第 2 期整備事業である。平成 13 年度に第 1 期整備が終了し、現在 15 年が経過している。この間、平成 23 年度に「第 2 期保存管理計画」を策定し平成 24 年度から第 2 期保存整備事業を進めている。

D⑤は現在不定期であるが、新たな資料の公開と展示を行っている。また、しもつけ風土記の丘資料館では年間約 3,000 名の県内の小学 6 年生を対象とした見学対応を行っている。下野薬師寺歴史館では、ボランティアが一般見学者や児童・生徒への見学対応を行っている。

⑥は下野薬師寺跡に隣接する小学校、下野国分寺跡と隣接する小学校と連携して、エゴマや紅花の栽培や史跡の清掃活動など体験学習を進めている。また、市内の小学校には年数回、地域の歴史学習の際に遺物などの貸出を含めた出前講座を行っている。

⑦は例年新たに下野薬師寺ボランティアの募集を行い、新人研修を行っている。さらに発足以来 9 年が経過した組織であるが、年間 10 回の史料講読などの講座も行っている。また、ボランティア主催の「下野薬師寺エゴマ灯明の会」、自治医科大学学園祭出展などへのサポート、下野薬師寺歴史館主催の「史跡まつり」などをボランティア及び市民団体と協働で開催している。

このように多岐にわたる業務を文化財グループとして 3 名の専門職と 2 名の行政職の 5 名で対応を行っている。⑨の施設は各館に館長と嘱託員 2 名の 3 名体制で運営を行っているが、ボランティアのサポートが欠かせない状況となっている。計画に則った史跡整備に伴う発掘調査や公共事業に伴う発掘調査については現時点では対応ができているが、この先、予測することが困難な民間開発に伴う調査が頻繁に発生した場合、十分な対応が可能かは早期にその対応策を検討しなければならない。

また、これらの調査で出土した遺物の整理・報告作業は、現在 2 名の臨時職員の補助を受けて進めているが、調査件数が過多となり未整理で累積している状況である。これらを解消するためには、即応能力のある専門職員の増員が必至と考えられる。

## (2) その他関連する事業等

市民に親しまれる文化財に関連する事業として、毎年、天平の丘公園を中心に開催する「天平の花まつり」と、史跡下野薬師寺跡で開催する下野薬師寺跡「史跡まつり」を挙げることができる。

天平の花まつりは、下野国分尼寺跡に植栽された淡墨桜（岐阜県本巣市根尾谷国天然記念物淡墨桜の実生から育てた）の開花に合わせて始まり、隣接する花広場を中心に八重桜の花期まで約1か月半開催される花まつりで、毎年約20万人近くの観光客が集まる下野市の一大イベントになっている。また、下野薬師寺跡史跡まつりは、史跡公園内に植栽した約100本の紅梅・白梅の開花にあわせて開催されるイベントで、近年はJR東日本主催の「駅からハイキング」との協賛により知名度も上がり、毎年1,000名を超える多くの参加者を集めている。

また、最近では吉田地区に所在する大谷石づくりの大型倉庫である旧吉田農協倉庫で、「吉田村まつり」が開催されている。これは地元若手有志が中心となって新たにできたイベントで、地元農家による農産物の販売や、雑貨、アーティスト作品の展示や販売等を行っている。天平の花まつりや下野薬師寺跡史跡まつりとも異なる、若者中心の新たな感覚が溢れたイベントとして注目されている。さらに石橋地区に所在する県指定史跡児山城跡に隣接する江戸時代末期の古民家を利活用したイベントも新たに始まり、吉田地区のイベントとともに新たな洒落た感覚の若者達によるイベントが実施されている。



下野薬師寺跡史跡まつり



天平の花まつり



吉田村まつり