

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

（開催要領）

- 1 日時 平成28年10月12日（水）11:40～12:07
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室
- 3 出席

<WG委員>

- 座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授
- 委員 阿曾沼 元博 医療法人社団滉志会瀬田クリニックグループ代表
- 委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

<関係省庁>

- 大西 啓介 文部科学省文化庁文化財部記念物課長
- 佐藤 正知 文部科学省文化庁文化財部記念物課主任文化財調査官
- 吉田 尊徳 文部科学省文化庁文化財部記念物課企画調整係長

<提案者>

- 辻 宏康 大阪府和泉市長
- 藤原 明 大阪府和泉市教育委員会教育長
- 乾 哲也 大阪府和泉市教育委員会生涯学習部文化財振興課長

<事務局>

- 坂井 潤子 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 史跡における目的外の現状変更要件の緩和について
- 3 閉会

○事務局 すみません。お待たせいたしました。

和泉市から御提案をいただいております、「史跡における目的外の現状変更要件の緩和について」ということで、今回は和泉市長以下の皆様と文部科学省に来ていただいております。提案の実現に向けてということで御説明とヒアリングということでさせていただければと思います。

八田座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 お忙しいところをお越しくださいます、どうもありがとうございます。

それでは、早速、御提案について和泉市から御説明をお願いしたいと思います。

○辻市長 市長の辻でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

本日は、本当に貴重なお時間をいただきまして、ありがとうございます。

今回は、池上曽根史跡公園の目的外使用ということでの特区申請でございまして、端的に目的を申し上げますと、史跡の未整備地を活用して、我が国でも5本の指に入ると言われている池上曽根史跡公園の知名度を上げて、多くの方々に弥生文化に触れていただき、その整備を加速化していこうというものでございます。

現状でございますが、1976年に国の史跡指定を受けまして、整備が始まりましたのは1995年、古代ロマン再生事業の第1号として第1期整備が執り行われたわけでございますが、それが2001年に完了いたしました。第2期の整備計画をいたしまして、取組を進めたのですが、一番大きな課題として財政的なものがございまして、この15年でほとんど整備が進められていない状況です。提案させていただいた「施設整備エリア」が未整備地なのですが、ここに若干の土を入れたぐらいでございます。中々その事業が進捗していない中で、どうしたらこの池上曽根史跡公園の整備ができるのかということでの今回の提案でございます。2001年の開園当初は30万人ぐらいの方が来訪していただきましたが、現在は10万人、これも商工まつりでありますとか軽音フェスタ等の色々なイベントも含めての10万人でございまして、中々多くの方々に来ていただけないという現状でございます。

しかしながら、池上曽根史跡の立地なのでございますけれども、周りに市街地が密集しているという地域でもございますし、この1枚ものの説明をさせていただいているのですけれども、この図にございます下のほうの道路が国道26号線でございます、大阪府内でも7番目の交通量があるという、非常に人が訪れやすい立地にございます。

そういう中で、今回の提案なのでございますけれども、その史跡の未整備エリアを活用いたしまして、ここに民間の提案によります施設を複合型サービスエリアとして造っていただきまして、そこに人を集客し、交流人口を増やして、池上曽根史跡の文化にも触れていただくという計画でございます。我々の目的はこの史跡の整備を将来的に行うことでございますので、民間に貸借する期間も最長で20年程度を想定しています。

その後は、そこで生み出した財源によりまして、もちろん無償で貸すわけではございませんので、その賃貸料等を基金なり何らかの形でプールをして、その後の整備につなげていこうというものでございます。それと合わせて、もちろん来客もございますので、池上曽根史跡公園の知名度もアップできると考えています。

そういう中で、今回規制緩和を行っていただきたい三つの規制がございまして、文部科学省に関連するのは、文化財保護法と適化法でございます。史跡の現状変更の緩和と目的外使用で補助金の返還義務が生じるということの緩和をお願いしたいということです。

三つの規制緩和でございますが、文化財保護法では、今回の施設の整備は通常許可されないと考えておりまして、その許可の要件を緩和していただきたいということが1点目でございます。

2点目が、これは地方自治法の貸付要件の緩和でございますが、目的が将来の史跡の整備でございますので、史跡を損なわないような建物を建てる必要があるということで、本来でしたら、公共が民間に施設を建てることを許可する場合にかなり堅固なものでないといけないという条件があるのですけれども、それを緩和していただいて、遺跡に傷を付けないような割と簡易なもので行政から貸付けできるよう、地方自治法の緩和もお願いするところでございます。

3点目が、先ほど申し上げました適化法の適用除外ということで、返還義務の要件を緩和していただきたいということでございます。今回の施設整備に関しましては、文化財保護の精神を守り史跡の魅力を損なわないことを前提条件として行っていきたいと思っております。

この事業そのものは、観光振興による地方創生ということで取組をしております、本市で昨年策定いたしました「和泉市まち・ひと・しごと創世総合戦略」においても、歴史遺産を活かした観光拠点の整備ということで位置付けております。

また、御存じのとおり、関西国際空港のおかげで非常にインバウンドで勢いがございます。

ところが、泉州地域をスルーして大阪市内に行って、京都、奈良、神戸へ向かうという観光ルートが中心でございます。この日本が誇る史跡公園にお立ち寄りいただき、是非とも泉州地域の活性化の一つの大きな起爆剤にもしていきたいということで考えていまして、そういう趣旨での今回の特区提案に、是非とも御協力をよろしくお願いいたします。

以上で、私からの説明を終わらせていただきます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

非常に御趣旨は分かったのですけれども、私がこの問題について分からないところは、返還義務の緩和ということですが、これは元々どういう理由で借り入れたものですか。

○乾課長 11.5ヘクタールが国の史跡となっておりまして、ここを市で購入する場合、国庫補助金を受けています。現在、指定地の3分の1を公園化しておりますけれども、それも国庫補助事業として実施しておりますので、この史跡指定地が史跡として使われない場合、適化法に抵触するのではないかと考えてございます。

○八田座長 今、現実問題としてお金がないから、いつまでたっても使われていないわけですね。これは何年以内に史跡として開発せよということが貸付けの条件になっているのですか。

○乾課長 それは条件になってはございません。

○八田座長 そうすると、これは基本的には整備のための財源を得るためなのだから、広い意味での目的にはかなっているわけですね。

ただし、それを事項解釈すると、必ずしも合わないかもしれないということですね。

○辻市長 そうです。

○八田座長 分かりました。

それでは、文部科学省、よろしく願いいたします。

○大西課長 先ほど御説明にもございましたように、この史跡は、昭和51年、1976年に指定されております。弥生時代の環濠集落、しかも、我が国でも屈指の規模を誇るというもので指定されてございます。

その後、この環濠集落の範囲は、今整備されているところ、それから、未整備のところを含めて、全体として史跡でございます。平成2年に市で整備計画を策定されて、それに従いまして、文化庁としても史跡の公有化に対する8割の補助、それから、史跡の整備に対する別途の補助金により御支援してまいったという状況でございます。

文化財保護法の趣旨に鑑みますと、釈迦に説法ではございますが、史跡とは、我が国の歴史を正しく理解する上で欠くことができない価値を持っているものでございますので、そういった史跡の価値が、専門家、一般の方によく見える形で整備をしていただくという方針でやってまいりました。

そういったことからしますと、史跡を滅失、毀損するとか、あるいは、史跡の価値を減ずるような形での現状変更というものにつきましては、やはり認めがたいと考えているところでございます。

私どもとしては、引き続き、史跡公園としての整備に対しましては、是非御支援申し上げたいと考えているところでございます。

○八田座長 今、文部科学省からおっしゃったことの趣旨は、和泉市もかなり踏まえた上で御提案していらっしゃるのではないかと思います。今のままだと、結局は長く開放されないで人々の目に触れることはない。ここで、史跡に関しては万全の保全体制を整え、必要なら法改正もしていただいた上で、上を活用して20年使うことによって、それはおそらくこの史跡の横だから、今の史跡をもっと見てもらうことにもつながるのだと思うのですが、それを利用して、おそらく定期借地ですか、その期間が終わったら、その財源で開発しようというわけだから、元々の法律の趣旨に合ったお考えではないかという気がするのです。

だから、非常にある意味で革新的な提案をしていらっしゃるのでも、もちろん御検討されるのは大変なことだろうと思いますけれども、元々の精神に沿っている以上、これは是非とも御検討いただきたいと思うのです。

○大西課長 先ほども申しましたが、今、現に整備されていないエリアも、史跡の指定地であって、そこには価値があるということでその土地になっているわけでございますので、仮に20年という契約付きであっても、そこに複合型のサービスエリアを造るということであれば、そういったものは史跡の価値を高めた形での利用とは言えないのではないかと考えておりますので、そういった現状変更はやはり難しいのかなと考えております。

○八田座長 おっしゃるとおり、今の法文はそういう趣旨で作られたのだと思いますけれども、もう一步踏み込んで考えると、誰にも見られないで放っておくよりは非常に立派な

ものとして開発されることのほうが必要で、それに資するのに、史跡を毀損するようなことは一切ないようにというきちんとした規制をした上で、こういうことを認める。しかも、その施設が、現在活用されているものを多くの人に見てもらい、特に海外から来た人などにも見ってもらうことに役に立つとすると、これは従来の考え方から一歩進んで大発展させるというか、元々の趣旨に沿った大展開をするという発想で、非常に重要なことではないかと。

これはもちろん最初は特区でやることになると思いますけれども、そこでうまくいけば、他のところでもやると、こういう史跡の開発に非常に資するのではないかと思います。だから、すぐ御返事をということはできないと思いますけれども、是非御検討をお願いしたいと思うのです。

どうぞ。

○阿曾沼委員 こういった史跡の重要なポイントは、継続的に維持して後世に伝えることですね。現実的には、そのための財源確保も非常に重要ですね。あらゆる財源そのものが国全体で枯渇している中で、官民が一体となって継続的に維持する仕組みを作っていくということができれば、非常に良いことだと思います。

なおかつ、史跡を毀損することは悪であるという意識のもとにやっていくわけですから、今後、行政の方々が自ら史跡もしくは文化財を維持していくために非常に重要スキームだと思います。

私は公益財団の理事として重要文化財の保存のための貯蔵庫を造ろうとする活動に関わっていますが、この財団は世界遺産の葦山反射炉とも非常に関わりのあるものですが、すごく大変です。財源的にも史跡保存の関連法の遵守の面で。今回のスキームが実現すれば、日本全国の史跡や文化財の維持にとって良い事例を示せるのではないかと思います。特区でやれるとなれば、非常に価値のあることだと思うのです。是非前向きに検討していただきたいと思います。是非よろしくお願ひしたいと思います。

○大西課長 御紹介いただいた世界遺産の葦山の反射炉にしても、世界文化遺産の場合ですと、例えば、史跡指定地内の開発は基本的に一切認めないというスタンスぐらい、ユネスコの意識は厳しいものがありまして、我が国が復元建造物を建てるというだけでもユネスコは逐一チェックをするというぐらい、現状変更については厳しい姿勢を取ってございます。

私どもも、例えば、この施設が史跡の指定地に隣接したところでそういった整備を行って、史跡の価値を分かりやすく一般の方に表すといったことであれば、そういった事例は色々なところがございますし、是非御支援したいと思っておりますけれども、今回の御提案ですと、もろに史跡の指定地内を目的外で使用するというところでございますので、大変恐縮ではございますが、こういった行為というのは、和泉市にとってもある意味で自殺行為ではないかと考えてございます。

あと、分かりませんが、平成2年に作られた整備計画がある時点で、市民の方の総意

と言いますか、合意ではないかと思っておるのですけれども、それに代わる今の和泉市の市民の方々の総意、同意というものはどの辺にあるのかということが、ちょっと私どもとしては分からないところがございます。

○原委員 おっしゃった隣接地でというのは、現実的に隣接地で造ることができないから、今、和泉市はこういう御提案されているわけです。

和泉市にとって自殺行為だと言われたのは、どういう意味ですか。この活用される史跡についても何ら毀損しないという前提でされるわけですが、それがなぜこの史跡全体としての価値を低くすることになるのか。さらには、自殺行為というのは誰の自殺なのか分からないですけれども、どういう理由で言われているのか、もう一回補足してください。

○大西課長 何ら毀損しないということではございますけれども、そこが価値判断の違いかもしれませんが、私どもとしては、史跡の指定地内にサービスエリアを造ること自体が史跡の価値を減じる可能性があると考えております。

○原委員 それでは、この部分についてこの全く活用されない状態で置いてあることが、史跡全体の価値を高めているという御理解をされているわけですか。

○大西課長 史跡の価値を高めているとまで言えるかどうかは分かりませんし、現状維持にとどまっているということかもしれませんけれども、今の状態が良いと我々が判断しているということではもちろんございません。

○八田座長 すみませんが、最後に一つだけ発言させていただくと、ユネスコが全世界に適用することに対して非常に厳しい基準を持っておられる。それはそうかもしれません。それは、ある意味で、今のまさに毀損しないようにチェックする機能をそれぞれ個々の政府なり機関が持つことがすごく難しいから、全世界でやる。それで、一斉にそういうことにしているのだと思うのです。

ところが、日本のようにそういうことがきちんとできる能力があるところでは、やはり最大限に遺跡を活用、実際に見ていただくようにするべきだし、しかも、先ほど市長がおっしゃったように、外国人にも見ていただける場所だし、元々30万人も来ていたわけですから、交通も至便なところですね。是非これをポジティブに利用しようという非常にイノベーション的なアイデアをもたらされたので、これは文化財保護行政にとって画期的ないい仕事になると思うのです。これは行政の大きな前進になると思います。もちろん前提は毀損しないという仕組みをどうやって作るかということだと思いますけれども、むしろこれはポジティブに活用するに値するアイデアではないかと思います。

○阿曾沼委員 私が世界遺産のお話を出したことで議論が混乱したかもしれませんが、今八田先生がおっしゃったように、文化財を継続的に維持していくことが主目的であり、今の状況が果たして本当にいい形の保存状態にあるのかどうかということを考えたときに、これはベストプラクティスではないわけです。より良い方策を考える上で、これは画期的な手法、スキームだと思います。

何をもって自殺行為というのかよく分かりませんが、基本的に、土の中にあるであろう

史跡というものについては毀損しないように最大限の注意を払い、チェック機能は行政がきちんとお持ちになるわけですから、スキームとして推進されるべきだと思います。推進するためにはどうしたらいいのかなということをお考えになっていただくことが非常に重要だと思います。これを自殺行為だと一刀両断にされますが、このまま荒地のままにしておくことの方が自殺行為なのではないかとも思います。

○原委員 ちょっとあまりにも市長に対して失礼だと思いますよ。これは議事の公表される会議だと思いますが、市民から選ばれた市長がこれだけ史跡の活用についてさまざまな検討をされた上で、こういう御提案を持ってこられているということに対して、自殺行為というのはあまりにもひどいではないですか。訂正されるべきだと思いますよ。

○辻市長 私も学生の頃は遺跡調査の活動をずっとしておりまして、遺跡に対しては多少の見識もありますし、非常に重要性も認識しております。

既に整備されているエリアでも15年以上たっておりまして、当初に造った女柱と男柱があるのですけれども、腐って倒れてしまったのです。その復元を今年度に行っております。

また、史跡公園の情報基地である池上曾根弥生情報館という施設がございますが、そのデッキなどもかなり立派な木で造ったのですけれども、それも穴だらけになっています。これは来年度予算で修理する予定にしております、今の整備エリアの維持管理だけでも市としてかなりの負担がございます。それでも何とか色々な方に来ていただくということで整備しているのですけれども、それ以上のことをしようと思ったら、何らかの新しい手を打っていかざるを得ないということでの提案でございまして、決してそこにサービスエリアを造って、市の財源に取り入れようとかということではなくて、整備のための基金なり財源をプールしていくという目的でございまして、その趣旨は、文化財の保護、また、将来、全体的な整備をしていくことと食い違うものではないと思っています。

○阿曾沼委員 皆さんが机上で考えている以上に、当事者は真剣ですよ。

もう1点付け加えるとすれば、市民の同意があるのかななどと言いつつのも不遜な言い方なのではないかと感じました。市民から選ばれた市長、市民から選ばれた議会があつて、その同意をもってやろうとしているわけですから。住民投票でもさせようということですか。

○大西課長 いえ、そういうわけではございませんけれども。

○阿曾沼委員 そういうふうに聞こえてしまいました。

○大西課長 失礼しました。

○阿曾沼委員 私は、自殺行為という言葉と市民の同意を得ているのかどうかなのかというおっしゃり方はどうかと思います。

○大西課長 その点については、お詫びしたいと思います。すみませんでした。

○辻市長 本当に地域にも根差した史跡でございまして、地元の池上町の方がほとんどボランティアとして毎日出てきていただいて、公園の掃除とか、販売に入ってきているのです。そういう方々から、今のままでは池上曾根史跡の面目が立たないという声まで

上がっているのです。そういう中でのこの取組なのです。

○阿曾沼委員 基本的に、官民一体でやっていく上で、民間事業者の選定においても地域へのロイヤリティーや史跡に対する想いが選定の前提条件になり、総合評価方式で選定すると理解しています。継続的に維持していくためのスキームとして御検討いただきたいと思います。

○原委員 なので、是非文部科学省に引き続き建設的な御検討をお願いしたいと思います。
市長から、もし、最後に何かありましたら。

○辻市長 本当に先ほどからの繰り返しなのですが、これからも整備地域の維持管理もしていかなければなりません。かなり立派な大型掘立柱建物を復元しておりますが、これは2億3,000万かけて造りました。これもそろそろ耐久年数が来るのではないかという中で、このまま放っておくと、整備地も放置されるような状況で、ジリ貧というのですかね、自殺行為ではなくて兵糧攻めにあるような状態でございます。是非ともここは御英断をいただきまして、これからの発展につなげていきたいと思っていますので、よろしくお願いいたします。

○原委員 よろしくお願ひします。

事務局から、よろしいですか。

○事務局 はい。

○原委員 ありがとうございます。