

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成28年8月23日（火）15:51～16:17
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室
- 3 出席

<WG委員>

- | | | |
|----|--------|------------------------|
| 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 |
| 委員 | 本間 正義 | 東京大学大学院農学生命科学研究科教授 |
| 委員 | 八代 尚宏 | 昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授 |

<提案者>

- | | |
|-------|----------------------|
| 辻 宏康 | 和泉市長 |
| 小泉 充寛 | 和泉市市長公室政策企画室長 |
| 乾 哲也 | 和泉市教育委員会生涯学習部文化財振興課長 |

<事務局>

- | | |
|------|-----------------|
| 藤原 豊 | 内閣府地方創生推進事務局審議官 |
|------|-----------------|

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 文化財（史跡）を活用した「憩いと賑わいの空間」の創出
- 3 閉会

○藤原審議官 それでは、続いてのヒアリングにまいりたいと思います。今日は大阪府和泉市の辻市長にもおいでいただきまして、既に特区に指定されている地域ではあるのですが、かねてから文化財を活用した空間をぜひ活用したいということで御要望がございました。時間は20分でございますので、10分以内で御提案内容を御説明していただいた上で、意見交換という形にさせていただければと思います。

それでは、原さん、よろしく申し上げます。

○原委員 時間が遅れてしまって申し訳ございませんでした。どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

○辻市長 皆様こんにちは。和泉市長の辻でございます。

本日は、本市の特区提案に関しまして御説明の御機会をいただきまして、ありがとうございます。

早速でございますが、お手元にお配りしておりますインデックス3の資料に基づきまして、提案内容について御説明をさせていただきます。

2ページ、まず本市の概要でございますが、和泉市は大阪府の西南部に位置しております、大阪市がございまして堺市、その南でございます。大阪都心から約25キロ、電車で20分程度の距離でございます、関西国際空港からも約20キロの位置にございまして、近年の人口は18万6,000人余りでございます。

本市の歴史的経緯といたしましては、我が国でも屈指の弥生時代の環濠集落でございます。池上曾根遺跡が存在いたしまして、古くから生活が営まれた地としても知られております。近年は丘陵地におけるUR都市再生機構によります大規模な住宅開発によりまして、これまで人口増加を続け、住宅都市としての性格を強めてきたところでございますが、昨年度をピークに今後は人口減少が予想されておりました、定住の促進や交流人口の拡大といった取り組みが求められています。

3ページ、このたびの提案の概要でございますが、池上曾根史跡公園内の未整備空間につきまして、官民連携によって憩いとにぎわいの空間を創出し、本市ひいては泉州エリアの地域活性化につなげていこうとするものでございます。また、整備された史跡との一体性を保ちながら、文化財の保全にもつなげてまいりたいと考えております。

4ページ、次に池上曾根史跡公園についての御説明でございます。池上曾根史跡は本市の北部に位置しております、弥生時代の全期間を通じて営まれた我が国屈指の環濠集落でございます。1976年に国の史跡に指定されまして、1995年から史跡公園としての整備を行っているところでございます。左側の図を御覧いただきたいのですが、当史跡公園は大阪と和歌山県を結ぶ主要幹線道路でございます国道26号線沿いに面しております、最寄りのJRの駅からも徒歩10分弱と大変ポテンシャルの高い立地でございます、赤線で囲んだ部分が現在、整備済みのエリア。オレンジ色の線で囲んだ部分が未整備のエリアとなっております。

5ページ、次に今回の提案の背景と課題でございます。まず背景といたしましては、池上史跡公園は本市の重要な文化財でございます、貴重な観光資源でもあるわけなのですが、一般的な知名度がまだまだ低い状況です。一方で当史跡公園は府内で交通量が第7位という非常に交通量の多い主要幹線道路国道26号線に面しております、沿道サービス施設の立地需要が非常に高いと言えます。このような背景の中で、本市といたしましては次のような課題があると認識いたしております。

1点目といたしましては、沿道サービスの充実でございます。国道26号線の沿線には多数の商業施設等が進出してございますが、物流関連ドライバーの休憩施設や大阪、和歌山を訪れる観光客の泉州特産品を扱う物販店が少なく、こういったものの充実がこの泉州地域に必要であると考えています。

2点目としまして、インバウンドの取り込みでございます。近年、関西国際空港を利用する訪日観光客は年々増加しております、関空から近いという立地にありながら、本市

を含めました泉州地域は素通りされているというのが現状でございます。地域活性化のためにも、この機を捉えたインバウンドの取り組みも重要であると考えております。

3点目といたしまして、観光振興による地方創生でございます。昨年、本市で策定いたしました和泉市まち・ひと・しごと創生総合戦略では、歴史遺産を生かした観光拠点の整備を掲げておりまして、観光拠点を整備することで交流人口の拡大を図り、地域再生と活性化を進めていく必要がございます。

最後に4点目といたしまして、農林産品の販路拡大でございます。本市の南部地域は農林業が主産業でございますが、近年は和泉ブランド木材のPRや農業の6次産業化にも取り組んでおりまして、市内農林業のさらなる活性化を図るためにも、これらの販路拡大が求められております。

6ページ、こういった課題を解決するため、池上曾根史跡公園の未整備空間を活用し、幹線道路沿いの複合型サービスエリアを整備していきたいと考えております。そのスキームとしましては、民間ノウハウ活用の観点から、具体的な整備内容については民間事業者から提案を募ってまいりたいと考えておりまして、その提案内容を選考した後、民間事業者から行政財産の貸付けを行い、民間事業者には提案内容に基づいてみずからの資金調達により、複合型サービスエリアの施設整備及び運営を行っていただくとするものでございます。

施設整備につきましては、現段階では国道26号線の沿道サービス拠点としてカフェやレストラン、地域産品等を含んだ物販施設のほか、スポーツレクリエーション施設などの併設を想定しております。また、民間事業者への貸付期間は、現段階では最長で20年程度を想定いたしております。市は民間事業者から行政財産の使用料をいただきまして、今後の史跡の整備や維持費等の財源に充当し、文化財の適切な保存及び維持管理に努めてまいりたいと考えております。

7ページ、複合型サービスエリア整備計画の地域イメージについて説明いたします。航空写真の左側が現状の史跡公園でございます。点線で囲んだ下側にあります整備区域が現在、広場の整備等が行われている区域でございます。その上側及び道路を挟みまして右側にありますのが未整備区域でございます。今回、施設整備を考えているエリアで、右側の航空写真のベージュで着色した部分でございます。

8ページ、このたびの池上曾根史跡公園を活用した整備計画の実現に当たっては、3つの規制の壁が存在すると考えております。

1つ目が文化財保護法でございます。文化財保護法では、史跡の現状変更等を行う場合は、文化庁長官の許可を受けなければならないとされておりまして、今回のような施設整備は通常許可されないものと考えております。その現状の変更の許可について要件の緩和をしていただくこととするものでございます。

2点目が地方自治法でございます。地方自治法では行政財産の貸付けに当たっては、堅固な建物等に限り貸付けが可能とされておりまして、今回の場合、民間事業者からの提案内

容によりましては、堅固な建物等を要しないものも考えられることから、堅固な建物以外であっても行政財産の貸しつけが可能となるよう、要件の緩和をお願いするものでございます。

3つ目が補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律でございます。補助金適正化法では、補助事業者が補助金等の交付の決定内容等に違反し、決定を取り消された場合は補助金を返還する義務があると規定されております。当遺跡は用地購入や施設整備に当たりまして補助金を活用しているため、目的外にある総合型、複合型サービスエリアを整備することで、補助金の返還義務が生じるものと認識しておりますが、今回その補助金の返還義務要件の緩和をお願いするものでございます。こうした史跡公園に係る規制が緩和されることで、官民連携によります憩いとにぎわい空間の整備を創出したいと考えております。

9ページ、今回御提案させていただきました各要件緩和がなされ、今回の計画が実現した場合に想定される経済的、社会的効果でございます。1つ目が国道沿いの歴史的資源の有効活用によりまして、民間投資を誘発し、複合型サービスエリアを整備することによりまして、憩いとにぎわい空間の新たな拠点として本市並びに泉州全体の地域再生・活性化につながるものと考えております。

2つ目に、複合型サービスエリアの整備による交流人口の拡大によりまして、池上曽根史跡公園の知名度向上も図られ、相乗効果による観光振興、地方創生につながるものと考えております。

最後に3つ目として、物販施設等の整備により本市の特産物等の販路拡大につながり、市内産業の活性化を図ることができるものと考えております。また、泉州各市町とも連携をしながら、泉州全体の特産物のPRにも努めてまいりたいと考えています。

以上で提案内容の説明を終わらせていただきます。御清聴ありがとうございました。

○原委員 どうも大変ありがとうございました。

先に規制緩和の御提案のところで文化財保護法についてですが、これは今の許可要件がどのような定めになっていて、許可がこれだと得られないと思われて、緩和するといふときに何でもかんでもオーケーですということにもいかないのだと思いますけれども、このケースについてはこのようなケースなのでオーケーにしてほしいというようなお話、もう少し補足をいただけましたらと思います。

○乾課長 文化財保護法につきましては、基本的には史跡公園でございますので、それに則ったものであれば現状変更の許可はおりると考えております。ただ、今回は直接的には史跡にかかわるものではございませんので、内容的に許可が難しいのではないかと考えております。

ただ、文化財を全くないがしろにするというのではなくて、あくまでも文化財保護という大前提のもとに、それを損壊しないように、あるいは周辺の風景等も含めて悪い状態にならないような形での、何か史跡として以外の建物を建てるための現状変更の許可の緩和

ということを考えてございます。

○原委員 少なくとも文化財の部分に対してネガティブな影響を及ぼさないように、一貫性は保ちますということであればオーケーにしたい。わかりました。

あと、次に地方自治法の堅固な建物というのは、今回のプランですとどこで当たらないことになるのでしょうか。

○小泉室長 今回のプランでは民間提案による整備を考えておりますけれども、正直申しまして、現時点では具体的にどういった建物が想定されるかというところまで案はないのですけれども、地方自治法では堅固な建物というのは鉄骨造あるいはコンクリート造、石造り、レンガ造りといったものが堅固な建物ということで解説されているのですけれども、民間の提案にはよりますが、簡単な例えばテント張りであるとか、地面にしっかりと固定されたものではない、堅固ではない建物も想定される可能性もあるということで、こういったものであっても財産の貸付けができるように要件緩和をお願いしたいというところでございます。

○八代委員 補足で、今回の場合は堅固な建物を建ててはいけないわけですね。そのためには土を掘らなければいけなくて、そこに何か遺跡が入っている可能性があるわけだから、だから言い方なのですけれども、民間が何をするかわからないというのではなくて、逆に今回の目的からは堅固な建物は建てさせてはいけないのだから、この適用除外を求めるといふ言い方のほうが整合的なのかと思います。だからあくまでも掘っているときに見つかったらそこで建設中止にしなければいけないのが文化財の特性だと理解しているので、掘らなくてもいいようなまさにテントとか、そういうものを活用して土産物屋とかそういうものをつくるという御趣旨でいいわけですね。

○乾課長 そうですね。ただ、既にこの範囲は遺跡の調査が終わっておりまして、これ以上、掘ってはいけないという範囲は把握しておりますので、例えばですけれども、土を2メートル盛っていただいて、その上に新たな建築をするとか、当然、文化財を保護した上での建設と考えております。

○八代委員 わかりました。そういう条件ですね。

○阿曾沼委員 民間事業者の感覚でコメントを申し上げます。文化財保護での許可は直接関連するものなのか、間接的に関連するものなのかによって、その目的の書き方、運営の仕方によっても種々の対応ができる可能性があるわけですね。文化財保護法でいくと、物販だとかが直接関係しなかったとしても、文化財保護の為の財源確保に必要だとすれば、当然のことながら非常に関連するものであると思います。例えばデザイン要件とか建築要件を考えれば、史跡との一体化としてのデザインの事業計画を立てられるだろうと思います。八代先生がおっしゃったように、むしろ堅固なものよりもログハウスのようなものや木材での建築であれば、今でもできるのではないかと思います、その点はいかがでしょう。

もう1つ、一応想定される民間事業者はあるのでしょうか。

○乾課長 1点目のほうをお答えさせていただきます。基本的には今の御趣旨は恐らく現

行法の中で対応が可能かどうかということだと思っておりますが、確かにランドデザインを含めて整備をしていくというのは、そのようには考えてはいるのですが、少なくとも現況を全国的に見せていただく限り、文化財保護法の中では史跡の中に駐車場も設置できないという現況がございます。そういうことを踏まえた上で考えてまいりますと、やはり物販店をオープンにやっていくことに対しての現状変更は、難しいのではないかと認識しております。

○小泉室長 2点目の現在そういった民間事業者が存在するのかといった御質問だと思いますが、現状は全くございません。ただ、もしこの提案が仮に通っていくなれば、我々としましてはいわゆるサンプリング型のような市場調査をした上で、民間ニーズを把握して公募なりを行っていきたいと考えているところでございます。

○原委員 あといかがでしょうか。本間先生よろしいですか。

○本間委員 1点だけ御質問なのですが、7ページの地図と申しますか写真で見て、この未整備地区に対して何かこれまで計画と申しますか、どういう整備計画があつて、それを変更して施設整備エリアにするのか。未整備のところの現状と申しますか、今後の計画というのはどうなっているのか。

○小泉室長 この史跡全域、11.5ヘクタールにつきまして、原則的には全体で弥生時代の集落を復元するという計画はございます。ただ、現実的に3分の1、この7ページで下のほうの部分、現況で整備が終わっている部分については6カ年かけて整備をいたしました。残りの3分の2につきましては予算的なこともあり、実際に絵は描いていても、それが実現できるかどうかというのは非常に難しい状態でございます。

現状と申しますと、左側の写真を見ていただいたらわかりますけれども、ほとんど草が生えた原っぱというような現況がございまして、これをとにかく何とかしたいというのがもともとの思いでございます。

本日、市長のほうからも最初に20年程度の機関を設けてというお話がありましたけれども、それではこの絵が実現せずに、このままどうなるかと申しますと、恐らくこの未整備区域はその20年間、草ぼうぼうの状態のままというのが現実的な状況でございます。ですから、そうなりますと既に第1期整備でやりました弥生時代の復元ゾーンにつきましても、これから劣化する一方、それから、全国的な周知度も下がる一方という状況がございまして。将来的には、20年後以降のことですが、は弥生時代の巨大な集落を復元するというのが最終目的ではございますけれども、そこに至るまでの間、何とか民間と一緒にこの地域を活性化することによって、池上曾根史跡の知名度を高め、将来的に池上曾根史跡全体の整備につながるようなことを考えてまいりたいと考えてございます。

○辻市長 補足でございますけれども、これまでかなり100億円ぐらいかけて事業を進めてまいりましたが、ほとんど訪れる方というのは少ない。もちろんリピーターもほとんどおりませんし、小学生の遠足でございますとか教育の一環で取り組まれているぐらいで、文化財として見学されるというのは少ないかなと。吉野ヶ里でさえ最近非常に厳しいとい

うことも聞いておりました、非常に重要な事業ではあるのですが、費用対効果という意味では薄いかないということがございます。まずその点でより多くの方々に訪れていただくような仕組みづくりが必要ではないかということで、今回このような特区申請を行わせていただいているわけですので、それが実現したあかつきには多くの方が訪れて、さらに池上曾根遺跡の名前が広がっていくことによって、重要性を認識していただけるかなと考えております。

以上でございます。

○阿曾沼委員 20年の定期借地で現状復帰ということを考えると、そんな堅固な建物は怖くてもともと建てられないですね。あと、やりたいという事業者はきっとおありになるのだろうと思いますけれども、そこは市場調査されておいたほうがよりインパクトの大きな提案が出来ると思います。また勉強不足で申し訳ないのですが、三内丸山遺跡とか吉野ヶ里と何が違うのかというのがよくわからないので、その辺のことも何か環境も含めて教えていただくと、より理解がしやすいと思います。

○乾課長 今ここで池上の説明をさせていただいてよろしいですか。池上曾根遺跡につきましては、恐らく日本でも5本の指に入る弥生時代の集落でございます。もちろん吉野ヶ里、奈良県の唐古・鍵遺跡という有名な遺跡もございますが、一番大きな特徴といたしまして、まず日本で最初に大きな弥生時代の巨大な建物が見つかった遺跡です。その建物に紀元前52年に伐採された柱が使われていたことがわかりました。

○阿曾沼委員 史跡としての価値ということよりも、地域活性化の貢献している遺跡との違いが何なのかとか、周辺環境がどうなのかとか、より具体的に理解出来る様にして頂くと良いと思います。

○小泉室長 1つには、これだけの市街地の中に、これだけの歴史の教科書に載るような遺跡が残っているということが、全国的に見ても恐らくここだけと認識しております。ただ、残念ながらせっかく教科書に登場するのにかかわらず、あまり考古学以外の部分では知られていないという現状がございます。ですからこれが和泉市のランドマークとしての位置づけが可能になるのではないかと、だからこそ池上曾根遺跡に価値があるのではないかと考えてございます。

○原委員 事務局から何かよろしいですか。

○藤原審議官 関係省庁に既に本項目に対する回答を求めていますので、その回答を待ちながら、早目に関係省庁と議論をさせていただければと思います。

○原委員 どうもありがとうございました。