

平成25年度「今後の跡地利用施策の展開方策に関する検討委員会」第2回議事要旨

【開催日時等】

○日時：平成25年11月21日（木） 15：00～18：00

○場所：中央合同庁舎第4号館4階共用第4特別会議室

○出席者：荒田座長、高嶺委員、谷口委員、新田委員、川満沖縄県企画部企画調整統括監、久場那覇市総務部長、比嘉宜野湾市基地政策部長、野口浦添市企画部長、金城沖縄市企画部長、謝花北谷町総務部長、安里北中城村企画開発課長、佐々木外務省北米局日米地位協定室課長補佐（代理）、千崎財務省理財局国有財産審理室訟務専門官（代理）、塩川農林水産省大臣官房地方課長、大塚経済産業省経済産業政策局地域経済産業グループ立地環境整備課課長補佐（代理）、中村国土交通省都市局まちづくり推進課官民連携推進室長、藤代防衛省地方協力局施設管理課長井上政策統括官（沖縄政策担当）、藤本大臣官房審議官（沖縄政策担当）、池田政策統括官付参事官、藤田政策統括官付参事官付企画官
禰宜田文化庁文化財部記念物課主任文化財調査官、盛本沖縄県教育庁文化財課記念物班班長、呉屋宜野湾市教育委員会文化財課長

【議題】

- (1) 開会
- (2) 埋蔵文化財調査の円滑な実施
- (3) 意見交換
- (4) 文化財の保存・活用方法
- (5) 意見交換
- (6) 閉会

【意見交換】

○埋蔵文化財調査は、調査に長期間を要し、開発の遅延につながる恐れがあるとして、様々な議論の場で大きな問題として取り上げられてきたが、本日の資料だけでは、今後必要となる調査の作業量や開発に及ぼす影響が実感しづらい。

○重要な観点である物量が見えていない。課題が大きいと考えられている普天間飛行場の物量をきちんと把握することが極めて重要であると考えており、5点ほど問題提起したい。

1点目は、従来は本発掘調査費用は区画整理事業であればその事業主体が負担している。しかし、新しい跡地利用特措法において、支障除去措置は防衛省が講ずるとされている。那覇新都心の例からも、返還跡地において支障除去措置は相当量必要となると考えられ、本発掘調査の実施主体は防衛省に移るのではないかと。

2点目は、普天間飛行場で確認されている遺跡は214haあり、試掘調査が終了したのは全体の3分の1で調査に11年かかっている。まだ3分の2は残っており、試掘調査だけでも相当の作業量があると考えられるが、ある程度の想定はできるのではないかと。

3点目は、214haについて、本発掘調査を全て行うのか。那覇新都心の例から概観すると、1haに1年、費用として1億は要すると考えられる。

4点目は、参考資料の中に、近世に属する遺跡も必要なものを対象にできるとあるが、普天間飛行場は滑走路の下に近世の集落が埋まっている。それらをそのまま残す場合は、本当に本発掘調査の対象とならないのか。

5点目は、本発掘調査の費用として防衛省に莫大な負担がかかる可能性があり、物量を真剣に考えなければならない。

○新しい跡地利用特措法において、跡地利用の支障となるものは米軍の行為に起因するものに限らず、広く支障除去措置を講ずるとして、国の責務が明確にされた。防衛省は支障除去措置として、建物等の除却、不発弾等の除去、土壌汚染や水質汚濁の除去、廃棄物の除去を実施する。過去には、キャンプ桑江北側の支障除去措置に際し、遺跡がある場所から土壌汚染が確認され、その土壌汚染の除去や遺跡の発掘事業を効率的に行うため、北谷町等と確認書を取り交わし、その土壌汚染の除去と文化財調査に係る費用を負担した事例がある。今後の支障除去措置については、予算も相当額かかると見込まれるが、文化財の保護にも留意し、関係省庁、沖縄県及び地元の市町村とも調整して対応していきたい。

○物量とそれに伴う影響はどの程度なのかを念頭に置いて解決していかないと、跡地利用と文化財の活用がうまくいかないのではないかと。

○先ほどの問題提起と関連するが、普天間飛行場の予備調査、特に確認調査の完了時期に

については、とりわけ、在沖米軍が現に運用する滑走路等の既存施設の兼ね合いもあるため、保留とさせて頂く。今後、県と調査体制も含めて検討しながら進めていきたいと考える。

次に、現在確認された約 214ha の遺跡について、本発掘調査を全面的に行うのかという点だが、まず、文化庁が平成 10 年に発出している通知に、「埋蔵文化財として扱う範囲」が示されている。それによれば、おおむね中世までに属する遺跡が原則として対象となり、近世に属する遺跡は地域において必要なもの、近現代の遺跡は地域において特に重要なものが対象となっている。しかし、確認された 214ha の遺跡が本発掘調査の対象であるかどうかの選別作業にはまだ入っていない。加えて、確認された遺跡を跡地利用計画で公園緑地等として、いかに発掘調査をしないで残していくかが今後の課題となっているため、これも保留とさせて頂く。そして、滑走路の下に埋まっている近世集落の取扱いの点だが、これについても、今後、予備調査を進める中で、平成 10 年通知に示される選別及び公園緑地等としての保全策を検討することにより、実際の本発掘調査の物量が分かってくると考える。

また、西普天間住宅地区の文化財調査の物量も分かっていない。理由の 1 つ目として、約 51ha の返還予定地のうち、約 30ha のハウジングゾーンにおいて予備調査がなされていないことにある。2 つ目に、跡地利用計画の中でどこが本発掘調査を必要とする開発予定地で、どこが本発掘調査を必要としない公園緑地なのかが決まっていなかったことにある。3 つ目に、約 21ha の斜面緑地においても本発掘調査を必要とする支障除去措置を行うのか分かっていないことにある。

○普天間飛行場については、沖縄県では、まだ確認されていない試掘箇所が約 3,640 箇所あるという試算をしている。非常に膨大な数量となっているが、まだ机上論であるため、実際に立入りを実施してみなければはっきりしないが、同程度の規模はあるだろうとみている。

○一番の障害となっているのは、予算の問題もあるが、それよりもマンパワーだろう。

○おそらく重要となるのは、近世以降の取扱いだろう。東日本大震災の被災地でも早期の復興ということで、非常に柔軟な対応をしている。沖縄の返還跡地についても、どの程度まで柔軟な対応ができるのか。近世以降の遺跡について、試掘調査から本発掘調査に向けて、どういう筋道をつけていくのか、沖縄県とともに文化庁も関わりながら一緒に考えていく必要があると考える。

○西普天間住宅地区の土地利用については、沖縄県は宜野湾市と一緒に進めて検討を進めているが、やはり立入りの実施が容易ではないことが障害となっており、計画策定がなかなか進まないということがあるので、立入りの実施が可能な枠組みの策定を要望して

いるところである。

○西普天間住宅地区の今後の文化財調査の具体的な内容については、まず前提として、平成 25 年 6 月の返還合意、平成 27 年 3 月の返還、返還後 3 年以内の土地の引渡し、そして引渡し後 3 年以内の区画整理事業の認可がある。先日、地権者の方々に、埋蔵文化財調査の枠組みを提示した。できれば、返還までに試掘・確認調査を終え、何を残し、何を記録保存するのかを決める必要がある。そして、確認された文化財については、引渡しまでに記録保存のための緊急発掘調査を終え、地域にとって重要な文化財の保存・活用や公園緑地に含まれる文化財をどうするのかを決める必要があると考えている。

そこで、返還が平成 27 年 3 月、引渡しが 2～3 年後になる中で、試掘調査は、51ha を 30m 間隔で掘った場合は 630 箇所になるが、確認調査も含めて返還までに終われるかどうか、あるいは 2 パーティーで終了するかどうか。現在、緊急発掘調査を進めている海軍病院の事例を参考にして、引渡しまでにできる限り記録保存まで終わられるようにするためにはどのような方法が良いのか、国、県とも相談しながら決めていきたいと考えている。なお、確認調査については、試掘調査によってその物量が分かった段階で、正式に県に応援をお願いしたいと考えている。加えて、民間調査組織の導入については、文化庁に設置された埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究委員会より平成 20 年 3 月に報告された「今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について」に基づいて、その導入の枠組みも決まりつつある。

なお、詳細な文化財実施計画については、防衛省が実施する支障除去措置期間における埋蔵文化財の取扱いを含めて、十分に検討していきたいと考えている。

○先ほどお話のあった物量や本発掘調査の対象について、補足させていただきたい。

包蔵地は全て本発掘対象というわけではない。例えば基礎を打って住宅を作る場合に、地下を掘ると、そこに埋まっている土器などの遺跡は壊れてしまう。壊れてしまうから、その部分は発掘調査をしてもらうという考え方である。東日本大震災の被災地などでは、盛土等により、影響のない形にして本発掘調査の対象外とするなどして柔軟に対応している。

埋蔵文化財として扱う範囲については、実は地方によって結構な差があり、隣接する県であってもかなり違うことはよくある。そうした中で、伊礼原遺跡のように、まちづくりの核となる遺跡が出てくる可能性もあり、その場合には、そこを避けながら柔軟に進めることが重要かと考える。

よく、調査に 1 年かかるとその間は何も手をつけられないと誤解されるが、工区分けして調査と開発を順次効率的に進めることもできる。被災地でも同様の手法で行われており、文化財担当としては、このような工夫が出来ることを発信していくことも重要だと考えている。

また、立入調査は早めに行うのが望ましい。

○埋蔵文化財調査は、人材が少ない中で跡地利用計画のスケジュールに配慮して行うため、その優先順位を決めるのが非常に難しい。

アワセゴルフ場地区では、防衛省と相談し、支障除去措置と埋蔵文化財調査を並行して実施したことで、スケジュールを短縮できた。

また、民間調査組織への委託については、沖縄の独特な歴史と文化財に対して、民間がどこまで支援できるかが問題であり、民間を管理できる人材が必要だと考える。

○返還跡地における埋蔵文化財調査は、一種の非常事態といえるのではないだろうか。都市計画の分野では、阪神淡路大震災を契機に市町村間の提携が生まれ、東日本大震災でしっかりとした仕組みは出来たという状況である。震災などの場合は、全国で協力していかなければならないということが、はっきり目に見える形で分かるが、返還跡地の場合、ある意味静かで見えない。文化財調査についても、全国の専門家が協力して、早く進めるような仕組みを作った方が良いと考える。

また、民間調査組織の活用もポイントの1つであり、民間を管理できる人材が足りないのであれば、全国から専門家を確保する仕組みなど、今までとは違った仕組みを考えるべきだろう。

○自治体で一番心配なのは、人材の確保である。市や県ではなく、国主導でやらなければ無理なのではないか。実際、市内のある地域で、文化財があり都市再開発に影響している。現在の人員ではなかなか進まない状況だが、人員を増やすというのは財政的なものを伴うため難しい。

民間調査組織の導入については、検討しているところであるが、文化庁から平成10年に発出している通知で、民間調査組織の適切かつ効果的な導入は、発掘調査を実施する地方公共団体等の発掘調査体制に組み込む形態で行うものという部分が気付きである。

○調査員と調査補助員の関係について、調査員は正職員で、調査補助員は嘱託職員という関係は仕組みとして古いように感じる。

埋蔵文化財に携わる専門家に対する我が国の中長期的な需要はどうか。

○30～40年前の道路やニュータウンなど開発案件が非常に増えた時は、埋蔵文化財調査が間に合わなくなり、各地で財団を作って、調査費用はデベロッパーが負担していた。それが現在は開発が下火になってほとんど不要というところがある。しかし、沖縄県は開発が一定量あることが決まっている。

本発掘調査は民間委託するのが大きな流れの方向性だろう。予備調査は地元でやらないといけませんが、そのごく一部は、民間委託することができるかもしれない。そうした中で財団が良いのか、民間が良いのかという議論もあると考える。

○さらに先の話として、沖縄県での需要が減った場合に、技術支援という形でアジアへ出ていくという可能性はありえないか。

○文化庁としては、基本的には沖縄県の方針にあるように、教育委員会が主体となり、調査員の下に民間調査組織の担当者や作業員などが入って支援するという形での導入が適切なあり方ではないかと考えている。

また、県外の調査員による沖縄県の発掘調査は対応可能である。基本的に考古学を専攻していることからベースとなる知識能力は同等であると考えられる。

また、中長期的な埋蔵文化財行政を担う人材の需要については、人口減少社会になって開発全体が減少する中、これまでと同様に単に増やすということにはならないだろう。

しかし、埋蔵文化財行政は単なる発掘処理ではなく、発掘したものを保存・記録して国民に知らせるの必要がある、そうした意味で専門職員は今後も必要である。保存・活用も含め、これまでとは違う形で活躍する場が出てくると考える。

○民間調査組織については、沖縄県では15～16社が登録業者となっているが、今後増やして展開するという可能性が全くないわけではない。考古学の基本を忠実に身につけていれば、沖縄県外出身の調査員でも対応可能である。

○埋蔵文化財は、学術的な研究上の価値とともに、生活空間の魅力づくりに関係してくる。魅力づくりが図られないと保存・活用における住民の合意形成は困難になるだろう。魅力づくりとは、過去とのつながりが感じられる演出によって、生活の場への愛着を深めるということといえる。

ただし、埋蔵文化財を目に見える形で、または頭に思い浮かべられる形で演出を施すということはなかなか難しい。

○西普天間住宅地区や普天間飛行場では、地域コミュニティの活性化、地域のアイデンティティの確立につながる文化財として、地域の方々が主体となって、文化財を活かしたまちづくりを進めている。

西普天間住宅地区では、「水、緑、眺望を活かした癒されるまちづくり」が1つのテーマである。それに対して、文化財保護行政の立場から、どのように支援できるか検討を進めている。

西普天間住宅地区については、文化庁より平成24年2月に示された「歴史文化基本構想策定技術指針」に基づき、チュンナガー（国指定文化財）や喜友名グスク、新城という村の発祥の地、安仁屋集落に関係するイシジャーという古い墓を地域の重要な文化財として位置づけ、その保存・活用について跡地利用計画の検討の中に含めたいと考えている。地域の歴史や文化を正しく理解するために、また、地権者や地域住民が実際にここに住んで良かったという誇りと愛着を抱く、精神的な拠りどころとなる文化財について、

跡地利用計画の中に位置づけていきたいと考えている。

○文化財については、西普天間住宅地区も普天間飛行場も利活用するという考え方であるが、大切な点は、現在の生活の中で活用するということである。そのため、大きなポイントはやはり合意形成であり、特に地権者と価値観を共有しないと、保存しても展示物で終わってしまう。西普天間住宅地区では懇談会もきめ細かく行っており、そのような観点を大事にしなが、生活に根ざし継続して残せるもの、地権者の皆さんが率先して残せるものという視点で活用を検討したい。

保存・活用方法は、公園や学校と一緒にするなど様々あるが、地権者も含めた検討の中で、自ずと地域に一番合った形になってくると考えている。本発掘調査をできるだけ減らすという観点からも、地域の合意形成が図れるものについては保存し、まちづくりに活用するということになる。

○北谷町では、平成 22 年 2 月に国の史跡指定を受けた伊礼原遺跡と関連して、隣接地を町立博物館の建設用地として、現在用地取得を進めている。この町立博物館については、大勢の方に立ち寄っていただくという方針のもと、アメリカンビレッジなどの商業・観光・リゾート地域や北谷城跡との連携により、平成 31 年の開館に向け、準備を進めている状況である。

○文化財とその予算の関係については、事業との関係が大切で、文化財を含めて区画整理事業で行う場合や、公共施設管理者負担金を活用する際など、こういった予算の選択肢があるのか。

○文化庁の補助事業として整備する場合、史跡指定が必要となる。史跡指定のない遺跡については、国土交通省の歴史公園の補助メニューなどの活用が考えられる。

返還跡地というこれだけ広大な面積の調査を行えば、国の史跡級の遺跡が発掘される可能性はなくはない。開発計画が出てきた段階で、試掘・確認調査をして、出来るだけ掘らずに現地保存で次の世代に残すことが重要である。開発計画で現地保存が難しいものは記録保存するなど、おそらく対応する措置は何通りもある。いずれにしても様々な手法や補助メニューを活用して文化財を利活用出来れば良いと考える。

○繰り返しになるが、埋蔵文化財の専門家の育成を通じて、アジアの近隣諸国に対して国際協力するということは、文化や歴史の違いから難しいか。

○ヨーロッパでイギリスの民間調査組織が他国で調査するという事例はあるが、アジア圏では、特に韓国や中国は日本以上に歴史に対してアイデンティティが強く、発掘調査体制が整っているため、自国でやるのが原則である。ただし日本の大学などが学術的に

共同研究を行うという形で発掘調査をする例はある。日本の民間調査組織が海外で支援したという例は今のところ聞かないというのが現状である。ただ、これからはグローバル化の時代なので、選択肢のひとつとしてあるかもしれないが、日本の場合は今のところ、基本的には公益財団法人や公務員が主体なので、なかなか外に出ていくことは難しいだろう。

(以上)