

第2回 八尾市高安千塚古墳群保存活用審議会

日時：平成28年3月1日（火）10時30分～12時

場所：八尾市役所 701会議室

【出席者】

（委員）：白石太一郎会長、増淵徹副会長、一瀬和夫氏、瀧浪貞子氏、清野孝之氏、福田祐美子氏

（オブザーバー）：中西裕見子氏（大阪府教育委員会）

（事務局）：消文化財課長、藤原文化財課長補佐、藤井文化財課係長、吉田文化財課主査

（傍聴者）：0名

【議事内容】

1. 高安千塚古墳群保存活用計画の策定について

委員長：この審議会の役割は高安千塚古墳群保存活用計画を策定することである。従来、保存管理計画を策定したうえで、整備活用計画を作っていたが、最近は両者を一体的に考えている。まず、保存管理の部分を議論する。

事務局：（資料に基づき現況調査、章構成について説明）

A委員：「土地利用及び環境・植生の状況」を第4章としているが、第3章に入れた方がいい。土地利用上の問題点が、保存管理上の問題点となるところがあり、第3章に戻した方が整理しやすい。つまり、第3章で「古墳群の現状と課題」をあげ、それに対応するものとして第4章の保存管理の方針となる。

委員長：私も第3章に入っていた方が良いと思う。

B委員：基本的に第2章～第4章は、現況を把握する記載で繰り返し出てきても差し支えない。それと去年出た「史跡等・重要文化的景観マネジメント支援事業」の報告書は、参考になる。

各計画の要綱資料で大事なのは、1－（1）「計画策定の沿革」で史跡指定とするまでの背景を検討し、計画の目的、関連団体や地域住民とどう関わるかということになる。

1－（1）「計画の沿革」に相当するのがP49まで、計画の目的がP50、51で整理されて、1－（2）「計画の目的」に来ないといけない。それを受けて地域住民などの、関わりの組織図が明示されないといけない。また、P50に多様な古墳に応じた保存、管理の必要性を謳っており、経過観察も重要になるので、その方向性を記載する必要がある。今後、見直した時に変化点や問題点を受けて、1－（2）「計画の目的」のような循環的な記述の仕方になると思う。高安の場合、状況変化が大きいことが予測されるので、その辺が重要だと思う。

委員長：貴重な指摘だ。重複してもかまわないので、意見を出してほしい。

C委員：第4章で「古墳群で想定される災害」を取り上げているが、災害の可能性についても謳ってほしい。将来的に学校等が高安千塚に行くと思うが、災害が気になる。実際高安地区は年に一回ぐらい土砂災害警報が出るので、災害の記述が必要だ。

委員長：まず2人からご意見をいただいた。その辺は事務局で修正してほしい。

事務局：章構成を再検討して章の内容も含めて検討する。（次に資料に基づき内容について説明）

委員長：古墳の管理台帳を作成し、現状変更の対応をしていただいているが、この計画は基本的に

は史跡高安千塚古墳群を対象にしている。指定地外についても保存の方策を考えることは結構なことだが、P2の「古墳群と密接な関係を有する古墳について」の「古墳群」は、広義の高安千塚古墳群と、史跡高安千塚古墳群を指すのかわからないので、使い分けした方が良い。

A 委員 : 第1種～第3種の管理区分を精緻にやり、それをもって地権者に説明を行ってきたことは承知していて、あえて何うが、第2種は現実には有効か。意味があるのか。

事務局 : 道路に面している部分や塚や石組みだけが残り、あとは平らで、そこに植木されている部分がある。営農している場合、取り扱いを厳しくすると植木畑との共存ができなくなるので、削平された墳丘部分の取り扱い基準を緩やかにすることは有効と理解している。

A 委員 : 地元同意の説明と保存管理の基準が同じでないといけないということか。

委員長 : 石を並べたり、溝を掘って墳丘の端を明示する古墳があるが、高安千塚の場合どうか。古墳の端に石を並べているのであれば、第2種の区分に残っている可能性があり、現状変更に対しては慎重な対応をする必要がある。高安千塚の墳丘周縁部の状況を聞きたい。

事務局 : 農免農道の調査時に外護列石が削平されている墳丘範囲の部分の地下で確認されている。

委員長 : そうであれば、第2種の区分も必要になると思う。

A 委員 : 私が申し上げたのは、第1種～3種に分ける必要の是非ではなく、精緻にやればやるほど手間と不明確さが付きまとうということ。管理計画は分かりやすくした方が良い。第2種でも調査で遺構の残存状況を確認して、最終的な内容を決めるという安全措置はとっているから、第2種を残してもかまわないが、手間をかけるという条件付きになってしまう。

委員長 : それは将来的に非常に大切な意見である。

A 委員 : 地権者の意向として、それを残してくれた方がいいのか、分かりやすくしてほしいのかという感触を確認したい。

委員長 : 現実には古墳墳丘部分に商品としての植木を植えることはほとんどないだろうから、管理計画を分かりやすく、簡便なものにした方が良いのではないか。

B 委員 : 6世紀中葉以降は、墳丘内に積み石していたような状態だったので、墳丘内列石が二重三重にある。例えば、農免農道の側にある12号墳の墳丘内列石を保護するため道路を嵩上げしているので、12号墳の白い範囲も本質的価値と認めてもいいエリアになる。

このように第2種を本質的価値に含めるのであれば、台帳が整備されていて、地権者に徹底した周知を行うという条件付きになる。それと災害予防と言うか、勾配がきつくなっているエリアがあるので、墳丘が崩壊したときのことを考えると、第2種のような緩衝地帯を持つておくことも必要な場合がある。

委員長 : P65「保存管理区域の考え方」に、「史跡の保存管理区域」とあるが、これはもう少し大きい範囲の中の区分けになる。ここでは、小区分がたくさんあるので、「区域」という呼び方ではなく、個々の古墳の保存管理の「区分」とするほうがよい。

D 委員 : 現状変更の取扱い一覧で、行政上の手続きが必要かどうかと、保存管理上認めるかどうかの判断基準が混在しているようで違和感がある。例えば、植木の植え替えが第3種地区で、現状変更申請不要になっているが、本当に要らないのか。第3種地区でも史跡指定地内なのに、現状変更が要らないという手続きなしに植えられてしまうことになるのではないか。現状変更に対する判断方針と、行政上の手続きとして現状変更が必要かどうか混在してい

る。現状変更なしで認められるのは、日常的な維持管理の範囲のみで、畑地の耕作とか伐採、剪定などは少なくとも市に相談いただくことが必要と思う。これでは、第3種は史跡指定地周辺のようにみえる。

事務局 : このあたりの表現について、見直していきたいと思う。

委員長 : 現状変更の手続き上の取扱基準なのか、現状変更について市で判断される基準なのか、そこは明確にしておかないと、かえって混乱するので整理してほしい。

A 委員 : 現状変更の取扱基準は、文化庁と協議しながら説明していったような内容とイメージがあるのではないか。

事務局 : 文化庁、大阪府教育委員会と、管理基準表を具体的につめてきた経緯がある。高安千塚の場合は、植木の植え替えを現状変更の扱いをするということであれば史跡指定の同意が取れなかったという現状もある。植木畑との共生というなかで、第3種地域は植木の根入れでも流入土の中で納まるので、現状変更の取り扱いも必要ないという対応にしている。ただ、その中でも文化庁からは、管理計画の中で精査することと、保存管理台帳を1基ずつ作るという条件付きで、そういった形の提案となっている。

B 委員 : 第2種の考え方として植木畑を地権者が止めると第1種に置き換わるという考え方でいいか。第2種の存在は無くなるという考え方にたてば、将来的には管理形態が2種類になって把握しやすい。ずっと第2種が残るとなるとややこしくなる。

事務局 : 植木畑を耕作されている方は、石室部分が塚で、平坦部分は塚ではないと思っている。これまで、塚のところでは植木をしないしてほしいという説明をさせていただいてきた。ただ、削平された部分は範囲が分かるので、そのあたりはデリケートな取扱いにしているが、植木がなくなれば第1種に含んでも良いと考える。

A 委員 : いつまで植木畑を続けるかは、土地所有者の事情がある。第2種は古墳だと示す有効な方法としては、条件が整うところは公有化し、古墳公園として整備すること。整備すれば、石室の周りは広がったんだ、塚は残っていないけど、本来は墳丘があったということが分かってもらえて見方が変わる。現実的に有効だと思う。

B 委員 : 古墳群という古墳が並んでいる姿が想像されるが、現在、来迎寺でしか見られない。服部川でそういう情景を目指していただきたい。

委員長 : 先ほどD委員から指摘があったことは重要で、現状変更の手続きは史跡である以上、日常的な管理は別だが、基本的に必要なのは当然だ。それに対する判断基準を考え、あらゆるケースを表にまとめることは難しい。すべてのケースを予測して複雑な基準を作る必要はない。

A 委員 : P49、50の「古墳群の現状と課題」にある、今後の方向性は、簡潔にした方が良い。

問題は「未指定地の古墳の保存」だ。指定できていない古墳があるという問題と、土地が入り組み細分化され一体的管理ができないという2つの問題がある。それを念頭に置いて議論した方がいい。どこかで指定地の一体化が必要で、面的に確保するという方向性を明示する方がいいと思う。P51の「保存・活用体制の方向性」のところは、市民連携のもとでの保存・管理体制だけではなくて、保存活用体制の活用の方策も入れる必要があると思う。

他に整理しなければならないのはP58の「史跡を構成する要素」で、史跡として将来望ましい方向に持っていくには、何が必要で、何が不要かを仕分ける作業である。史跡を構成す

る要素は、古墳群の保存や管理、維持といったことに直接関係する要素である。史跡を構成する要素で求められるのは、これがなければ史跡にとってまずいというものをピックアップすること。そしてそれが除去されそうな場合は、守る必要があり、それを明確にすること。

ただし、それには 2 つの要素があって、古墳群そのものを構成している要素と古墳群を維持するために必要な要素、例えば外縁の石垣はいるのかいないのか考えてほしいと言ったのは、古墳群そのものには関係ないが、場合によっては古墳群の地形を維持するうえで、除去したらまずいというものがあるかもしれない。両方の観点から見ていかなければいけない。それを整理したうえで、要素を仕分ける作業が要る。そういうふうに見ると、P62 の服部川支群の図は、史跡を構成する図ではなくて、史跡内に存在する構造物の分布状況を示した図に過ぎないのであって、史跡の構成要素をピックアップした図ではない。その辺で、要る図と作り直す図を整理していく必要がある。

委員長 : 史跡を構成する本質的な要素と 2 次的な工作物を明確に区分するということ。

D 委員 : 古墳群の本質的な価値部分があって、次に構成する要素にどのようなものがあるかって、どんな形で保存していきましょうということが前段階です。

本質的な価値は、重要な部分で、P26「古墳群の価値」では、①近畿最大の群集墳であること、②も類似したような内容で、③が学史上重要、④が歴史的な景観をとどめているということを書いているが、史跡指定の際に文化庁の答申で、国の史跡にふさわしいと認められた価値が入っていない。

国が史跡にふさわしいと認めた価値は、大型群集墳であること、学史的に著名であること、渡来系の集団との関わりがうかがえること、そして我が国の古代国家の成り立ちを考える上で欠くことのできない重要な古墳だというストーリーなので、それに沿ったような内容が P26 からの文章に必要だ。④の歴史的景観、植木畑、豊かな自然というのは、古墳群を考える上では重要だが、史跡として認められている価値とは異なる。地元でこの古墳群を守り伝えていくうえで、重要な意味をもっているだろうが、少し違うと思う。

本質的な価値を構成する要素が何なのか、そして、それを取り巻く周辺の構成要素もある。その中で、保存管理に必要な要素と逆に本質的価値を阻害する要素を分けて書いていく必要がある。そして、本質的な価値は委員長が仰たように古墳群そのもので、保存管理活用上、必要な要素が工作物の中にもあるだろうし、あまり関係ない要素もある。整理して、それをどう扱うかという組み立てになると思う。

委員長 : 群集墳を構成する個々の古墳に比較的規模が大きなものであり、しかも立派である。それから墳丘についても外護列石や石組みについても触れておくべきだ。しかるゆえに現状変更が必要だという構成になる。

それから、史跡指定地外の問題。P80「未指定地及び周辺地域の保存」にあたるが、未指定地の扱いの考え方は大切なことなので次回に回したい。

A 委員 : P31「指定に至る経緯」があるが、指定区域と面積は官報告示を入れた方がよい。史跡として、どこをどのように指定されているのかという出典を明確にする意味でも必要。指定説明はどこにくるのがよいか。

B 委員 : 第 1 章で掲げないといけない。第 1 章さえ見れば、本質的価値とか、どういう史跡だとい

うことがわかるようにする必要がある。

A 委員 : それは明確にする必要があると思う。それから、表 7 と表 8 は内容が同じ物を別の観点から書いているが、表 7 の方には面積が入っていて、表 8 には入っていない。表 7 と 8 が対応するようにできればよい。「史跡等保存活用計画－標準となる構成」の中にも指定告示や指定の範囲を入れるとあるから、入れることで資料として役立つと思う。

B 委員 : 「史跡等保存活用計画－標準となる構成」の P166 の(1)「計画策定の沿革」と 2.「史跡等の概要」あたりが欠落している。

事務局 : P26 の古墳群の価値は、文化庁から答申をうけた価値付けも含めて書いている。4 つの価値は、高安千塚古墳群の基本構想を受けたもので、八尾市の場合はやまんねきの自然の中で古墳群を残していきたいということがあったので、市の独自の部分で、4 つ目に歴史的景観を入れた形にした。P1「計画策定の目的」には、答申にあるドーム状天井の石室と渡来人との関わり、地域社会との関係という評価を書いているが、ご指摘の通り、答申をいただいた文章を踏まえたいうえで考えていきたい。

委員長 : 要らないと云っているのではないが、畿内の代表する古墳という話のなかで、群集墳を構成する個々の古墳に主要な価値があるということである。

また、八尾には石材の研究者がおられるので、その成果に触れておいた方が良いと思う。

事務局 : その方のお話では、石室の石材は近くの谷川と一致するようできて、開山塚古墳などを見ていただいたが、近くの松尾谷という谷筋であるとの所見でした。

委員長 : 長年観察されたことは重要で、簡単にでも触れておいた方が良いと思う。

B 委員 : P33、34 の指定の内訳が重要なので、史跡の範囲を示す図とともに一つずつ説明すべき。その解説内容が、最終的にサイン等の解説になり、古墳一基ずつの本質的価値になる。群としての本質的な価値はあるが、一基ずつ古墳の本質的価値を明示しておかないといけない。そこで第 1 種をきっちり謳って、第 2 種も謳う必要がある。そこら辺を受けて、P62 の好ましくない構造物という課題を掲げる流れになる。

委員長 : 多くの指摘があったが、重要な意見なので、これらを踏まえて良い計画にしてもらいたい。

E 委員 : 何が高安千塚にとって大事かが議論の中で理解できた。これをうまくまとめていただければと思う。特にどういう経過で、なぜここが重要なのが分かりにくいので整理してほしい。

C 委員 : 災害の記載が後ろに出てくるが、どのくらい危険な要素、災害があるのかを知りたい。また、現在の状況は写真で分かるが、それらの要素をそのまま保存するのか、要らないものは除去するのか、その辺はどうか、考える必要があると思う。

委員長 : それは今後、第 5 章の整備活用計画の中で議論したい。本日の議論を通して、修正が相当あるので、訂正したものを送ってもらい、次回の検討会までに読んでいただきたい。

事務局 : 貴重なご意見ありがとうございました。ご意見を踏まえ再構成いたします。第 3 回の審議会では、第 5 章以降、実際の活用や整備について検討をお願いしたい。