

提言

持続的な文化財保護のために
—特に埋蔵文化財における喫緊の課題—



平成29年（2017年）8月31日

日本学術会議

史学委員会

文化財の保護と活用に関する分科会

この提言は、日本学術会議史学委員会文化財の保護と活用に関する分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議史学委員会文化財の保護と活用に関する分科会

委員長	福永 伸哉	(第一部会員)	大阪大学大学院文学研究科教授
副委員長	佐藤 宏之	(連携会員)	東京大学大学院人文社会系研究科教授
幹事	佐川 正敏	(連携会員)	東北学院大学文学部教授
幹事	松本 直子	(連携会員)	岡山大学大学院社会文化科学研究科教授
	井上 洋一	(連携会員)	東京国立博物館副館長
	臼杵 勲	(連携会員)	札幌学院大学人文学部教授
	大久保徹也	(連携会員)	徳島文理大学文学部教授
	小畑 弘己	(連携会員)	熊本大学大学院人文社会科学研究部教授
	坂井 秀弥	(連携会員)	奈良大学文学部教授
	新美 倫子	(連携会員)	名古屋大学博物館准教授
	新田 栄治	(連携会員)	鹿児島大学名誉教授
	芳賀 満	(連携会員)	東北大学高度教養教育・学生支援機構教授
	平澤 毅	(連携会員)	文化庁文化財部記念物課文化財調査官
	福永 香	(連携会員)	情報通信研究機構電磁波研究所電磁波応用総合研究室長
	藤尾慎一郎	(連携会員)	国立歴史民俗博物館教授
	村上 恭通	(連携会員)	愛媛大学東アジア古代鉄文化研究センター長

本提言の作成に当たり、以下の方々に御協力いただいた。

禰宜田佳男	文化庁文化財部記念物課主任文化財調査官
松田 陽	東京大学大学院人文社会系研究科准教授

本提言の作成に当たり、以下の職員が事務を担当した。

事務局	井上 示恩	参事官(審議第一担当)(平成29年3月まで)
	西澤 立志	参事官(審議第一担当)(平成29年4月から)
	渡邊 浩充	参事官(審議第一担当)付参事官補佐(平成28年12月まで)
	齋藤 實寿	参事官(審議第一担当)付参事官補佐(平成29年1月から)
	石部 康子	参事官(審議第一担当)付専門職

要 旨

1 作成の背景

人口減少に向かい、コミュニティの姿が大きく変わろうとしている 21 世紀の日本社会において、地域に伝わる文化財は、住民の心のよりどころとして今後一層大きな役割を果たすと考えられる。文化財のなかでも、土地と切り離すことのできない形で全国各地の土中に残されている埋蔵文化財は、文字通り地域に根ざした最も身近な存在である。しかし、近年の埋蔵文化財を取り巻く諸状況の変化の中で、その保護について新たな課題が急速に顕在化している。これらの課題を解決し、地域の埋蔵文化財を守り、活かし、未来に伝えるためには、持続可能な保護の体制づくりと取り組みが不可欠であるという認識に立ち、その方策について、国・地方公共団体等の文化財行政機関、大学等の高等教育研究機関へ向けて提言を行うものである。

2 現状及び問題点

埋蔵文化財については、昭和 25 年（1950）施行の文化財保護法においてその概念が規定されて以降、数次の法改正を経て保護の充実が図られてきたが、地方分権の進展、文化財専門職員の世代交代、大規模災害の頻発などへの対応を中心に、早急に解決すべき 3 つの課題が生じている。

(1) 地方分権下での埋蔵文化財保護

平成 12 年（2000）4 月の「地方分権一括法」の施行により埋蔵文化財にかかわる権限が国から都道府県・政令指定都市に委譲され、その後更に基礎自治体（以下、市町村と呼ぶ）への「再委譲」も一部では進んでいる。地方分権の方向性自体は文化財保護も有効であるが、現状では市町村への「再委譲」において、委譲先の文化財行政能力によっては適切な権限行使ができず、文化財への悪影響が懸念される事例も見受けられる。また、史跡等に指定されていない埋蔵文化財に対しては、国の関与が間接的なものになったため、都道府県をまたぐような大規模災害時の対応が不十分になる恐れがある。

(2) 埋蔵文化財保護のための人材育成

地方公共団体の埋蔵文化財専門職員の世代交代が数年前から急速に進んでいるが、募集に対して志願者が少なく、採用人事が不調に終わる事例も見られるようになっており、専門人材の不足が懸念される。また、今後の持続的な文化財保護のためには地域住民との協働が不可欠であり、これを担う地域の保護人材育成が急務である。

(3) 遺跡調査情報の継承と活用

発掘調査において取得された測量データ・写真・実測図面等の情報は文化財そのものに準じる価値を持つが、それを今後長期にわたって保存する方策については、検討と実践が極めて不十分である。更に、フィルム、記録紙などの経年劣化による情報減衰への対策を含めて、デジタル技術を利用した情報の継承と活用の方策を検討することは喫緊の課題である。

3 提言

上述の課題を解決し、埋蔵文化財の保護と活用の持続的な好循環を実現するために、保護の水準を全国的に維持するうえで必要な制度面の取り組み、次世代の担い手を確保して埋蔵文化財保護の発展を図る人材育成面の取り組み、これらを支える遺跡調査情報の確実な継承と広範な活用という、密接に関連する3項目について、以下の通り提言する。

(1) 地方分権下での埋蔵文化財に関する法的権限のあり方について

埋蔵文化財の保護は、地方分権の要請を踏まえて行う必要があるが、遺跡の分布や広がりには自治体の規模や能力と対応するものではないことに鑑みて、以下を提言する。

① 都道府県は、文化財への悪影響があると判断される場合には、市町村への拙速な権限の「再委譲」を避けるべきである。また、「再委譲」に当たっては、国と都道府県が協力して、移譲先に権限を適切に行使しうる体制があるかどうかを客観的に判断できる基準を策定するとともに、権限行使の状況を定期的にチェックし、状況によっては「再委譲」された権限を返還させるなどの仕組みをつくるべきである。

② 緊急の予算措置や体制づくりを含む高次の判断が求められるような、広域大規模災害時の埋蔵文化財保護については、地方分権下においても国が法的権限を直接かつ迅速に行使しうるような特例的な措置を検討すべきである。

(2) 埋蔵文化財保護のための人材育成について

① 埋蔵文化財保護行政の将来を担う専門人材の育成を、大学間及び大学と文化財行政機関の連携によって、積極的に推進すべきである。また、地方分権によって役割が一層重要になる地方公共団体には、持続的な埋蔵文化財保護とそれを活かした地域づくりを実現するために、専門職員を置くことが求められる。

② 埋蔵文化財の持続的な保護のためには、行政だけでなく、地域住民の積極的な協力と参画が不可欠である。そうした取り組みを協働し、サポートする住民側の保護人材の育成を、行政と地域コミュニティが連携して推進すべきである。

(3) 遺跡調査情報の確実な継承と広範な活用について

① 発掘調査で取得された測量データ・写真・実測図面等の情報は、全国の文化財関係機関に大量に保管されているが、その保管環境は様々であり、記録媒体の劣化が始まっているものも少なくない。これらの第一次情報の適切な保存と、地域ごとの個別管理、全国レベルの集約管理を併用した確実な継承のあり方について、文化庁と地方公共団体が協力して早急に検討すべきである。

② 記録媒体の経年劣化による情報減衰への対策として、デジタル技術による遺跡調査情報のバックアップを推進し、オープンアクセスを原則とするその公開を通じて国民の広範な利用に供するとともに、ICT（情報通信技術）を用いた遺跡調査情報の新たな活用策の研究・開発を、文化庁及び関係する行政機関、研究機関が協力して、積極的に行うべきである。

目 次

1	はじめに	1
2	地方分権下での埋蔵文化財保護について	2
	(1) 埋蔵文化財保護制度の変遷と地方分権化の経過	2
	(2) 地方分権化の課題と改善策	3
	(3) 大規模災害時の埋蔵文化財保護体制	4
3	埋蔵文化財保護のための人材育成について	6
	(1) 埋蔵文化財専門職員の現状	6
	(2) 大学における専門人材育成の推進	7
	(3) 地域社会における埋蔵文化財保護人材の育成	9
4	遺跡調査情報の継承と活用について	10
	(1) 遺跡調査情報の保管現状と課題	10
	(2) デジタル技術を利用した情報の継承と活用	10
	① 遺跡調査で取得した写真・図面のデジタル保存と管理	10
	② 地方公共団体の文化財ホームページの充実	11
	③ 調査報告書リポジトリ事業の推進	12
	(3) ICT 技術と埋蔵文化財活用の未来像	12
	① 遺跡調査への ICT 技術の活用	12
	② 蓄積された遺跡調査情報の活用手段としての ICT 技術	13
5	提言	14
	(1) 地方分権下での埋蔵文化財に関する法的権限のあり方について	14
	(2) 埋蔵文化財保護のための人材育成について	14
	(3) 遺跡調査情報の確実な継承と広範な活用について	14
	<参考文献>	16
	<参考資料> 審議経過	17
	<付録 1> 埋蔵文化財を中心とする地方分権化の経過	19
	<付録 2> 地方公共団体の埋蔵文化財関係ホームページにおける 情報の充実度	21

1 はじめに

文化財は、日本列島における人々の長い営みの中で生まれ、今日まで伝えられてきた国民共有の文化的な財産である。このうち「埋蔵文化財」は、貝塚、古墳、都城跡など土地に埋蔵されている状態の文化財を指す概念として、昭和25年(1950)制定の文化財保護法において規定された。土地と切り離すことのできない形で全国各地の土中に残されている埋蔵文化財は、文字通り地域に根ざした最も身近な文化財ともいえるものである。

埋蔵文化財の包蔵地として周知されている土地(一般には遺跡と呼ばれる)は、平成29年(2017)現在、全国で約46万か所が行政的に把握されており、今後も増加が予測される。人口減少に向かい、コミュニティの姿が大きく変わろうとしている21世紀の日本社会において、全国津々浦々に残された埋蔵文化財は、地域住民の心のよりどころとして、また今後の地域づくりにおいても、大きな役割が期待されるようになっている¹。

文化財保護法では、周知の埋蔵文化財包蔵地において土木工事等による掘削を行おうとする際には、文化庁長官に届出を行い²、必要に応じて発掘調査等の実施が指示されると規定されている。この土木工事等に伴う発掘調査件数は、国土開発の活発化とともに1970年代から急増し、近年では年間8,000件前後で推移している[1]。我が国の遺跡調査情報の大半は行政機関がかかわるこうした発掘調査から得られたものであり、それが地域の文化資源として、また考古学や歴史学の研究資料として活用に供されてきた。

埋蔵文化財保護への対応は、各地の地方公共団体に文化財担当の専門職員を配置する大きな契機となっており、特に市町村ではそうして任用された専門職員が無形文化財等を含む文化財全般の保護業務に携わるケースも多い。その意味で、埋蔵文化財保護体制の充実、地域の包括的な文化財保護にも直結する意義を有しているといえる。

しかし、文化財保護法施行から70年近くが経過する中で、近年、埋蔵文化財を取り巻く社会の状況は、高齢化と人口減少、低経済成長、地方分権、大規模災害、情報・通信技術の発達などのキーワードをあげるまでもなく大きく変化している。埋蔵文化財保護についてもそれに応じた改革が模索されるべきであり、いまその必要性は大きい。

本分科会では、平成23年(2011)に提言「歴史学・考古学における学術資料の質の維持・向上のために－発掘調査のあり方を中心に－」、平成26年(2014)に提言「文化財の次世代への確かな継承－災害を前提とした保護対策の構築をめざして－」を発出し、文化財保護のあり方についていくつかの提案を行った。これらに続く本提言は、埋蔵文化財の保護と活用の持続的な好循環を実現する上で喫緊の課題と考える(1)地方分権下での埋蔵文化財保護、(2)埋蔵文化財保護のための人材育成、(3)遺跡調査情報の継承と活用の3項目について、現状分析と解決策を提示し、関係する国・地方公共団体等の文化財行政機関、大学等の高等教育研究機関に対して積極的な取り組みを求めるものである。

¹ 平成28年(2016)9月に実施された内閣府の「文化に関する世論調査」において、「地域の文化的環境の充実策」を聞いたところ、回答者の24.9%が「歴史的な建物や遺跡などを活かしたまちづくりの推進」をあげ、「ホール・劇場、美術館・博物館などの文化施設の充実」に次いで第4位の事項となっている。
<http://survey.gov-online.go.jp/h21/h21-bunka/images/z07.gif>

² 「地方分権一括法」の施行に伴う文部科学省令の改正によって、平成12年(2000)度以降は、届出は都道府県・政令指定都市の教育委員会教育長宛となった。

2 地方分権下での埋蔵文化財保護について

(1) 埋蔵文化財保護制度の変遷と地方分権化の経過

我が国の国土に残された歴史遺産を法的に保護しようとする取り組みは、明治の近代国家成立とともに始まった。明治4年(1871)の太政官による「古器旧物保存方」や明治30年(1897)の「古社寺保存法」等の動産、建造物の保護制度の創設を経て、大正8年(1919)には「史蹟名勝天然紀念物保存法」が制定され、現在の史跡に相当するような重要遺跡に対する一定の保護策が講じられることとなった。

地中に埋蔵された状態にある様々な歴史遺産を文化財として保護の対象とする施策が整備されるのは、昭和25年(1950)制定の文化財保護法において「埋蔵文化財」という概念が規定されてからである。昭和29年(1954)の同法改正において、埋蔵文化財が所在することが知られる場所そのものを「周知の埋蔵文化財包蔵地」として保護対象とする法整備がなされ、以後、国土開発の進展による土木工事等の増加の中で、埋蔵文化財保護にかかわる法的対応が講じられていくことになった。

埋蔵文化財保護にかかわる法的対応のうちで実質的な根幹となったのは、開発行為によって周知の埋蔵文化財包蔵地が損なわれる場合、その行為に先だって、開発事業者に対して国(文化庁長官)が埋蔵文化財の記録を作成するための発掘調査を指示できるというものである³。これにより、まがりなりにも全国的な規模で埋蔵文化財包蔵地に残された我が国の貴重な歴史情報を継承することができるようになった。

日本の経済成長が進み、増加する土木工事に伴う埋蔵文化財保護の迅速な対応が急務となった1970年代後半頃からは、発掘調査の指示、遺跡発見時の取扱いなど埋蔵文化財関係の事務が、国から都道府県教育委員会に委任される形で行われるようになっていった⁴。その方式は、権限を有する国が地方公共団体を下部機関としてその事務執行を担わせる「機関委任事務」と同様のものであり、その意味ではあくまでも国の「指導」が正式な法的効力を持つ仕組みでもあった⁵。

1980年代になると、行政の効率化と財政支出の抑制をめざす行財政改革の議論が高まる中で地方分権の方針が浮上した。昭和56年(1981)に設置された第二次臨時行政調査会は「権限の集中を改めて、地方への分権化の重視」[2]という理念を掲げ、これを受けた臨時行政改革推進審議会も地方公共団体の自主性・自律性の強化を大きな課題とした[3]。こうした方向での検討が進められた結果、国会の「地方分権推進に関する決議」(平成5年(1993))、政府による「今後における行政改革の推進方策について」の閣議決定(平成6年(1994))等を経て、地方分権の推進が本格化することとなった。

そして、平成7年(1995)に制定された地方分権推進法に基づいて設置された地方分権

³ 文化財保護法93条第2項では「埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、文化庁長官は、前項で準用する前条第一項の届出に係る発掘に関し、当該発掘前における埋蔵文化財の記録の作成のための発掘調査の実施その他の必要な事項を指示することができる。」と規定されている。

⁴ 昭和53年(1978)、昭和56年(1981)、平成5年(1993)に文化庁長官から都道府県教育委員会宛発出された通知「埋蔵文化財関係の事務処理の迅速適正化について」によって、こうした手続が実質化されていった。

⁵ ただ、この方式は文化財保護法上の根拠規定に基づいた厳密な意味での機関委任事務ではなく、開発対応の円滑化という要請から生まれた「機関委任事務」的な運用上の取扱いであった。こうした経緯については、和田勝彦『遺跡保護の制度と行政』(同成社、2015年)に詳しい。

推進委員会における具体的な検討を踏まえ、平成11年(1999)には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(いわゆる「地方分権一括法」)が制定され、平成12年(2000)4月から施行されるに至った<付録1>。

これにより、事実上の「機関委任事務」として運用されてきた埋蔵文化財関係の権限のほとんどは、法的にも地方公共団体(都道府県・政令指定都市)に委譲され、委譲先の教育委員会が法令に基づいて自らの責任で執行する「自治事務」となった。更にその後は、一層の地方分権を進める観点から、都道府県の権限を域内の市町村に「再委譲」する動きが一部で進みつつある⁶。

(2) 地方分権化の課題と改善策

埋蔵文化財に限らず、各種の文化財が地域にとって貴重な財産であることは改めて強調するまでもない。それらの積極的な活用を通じた持続的な保護・継承の担い手として地域を位置づけていくことは、地方自治の本旨に適う方向である。その意味では、この間に進められてきた埋蔵文化財関係の分権化も、長期的な方向性としては理解できるが、文化財保護法に述べるように、文化財は「わが国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないもの」(第三条)であり、その保護のために国、地方公共団体等がそれぞれの役割を果たすべきことには変わりはない。

地方分権化に伴う現下の問題点は、権限委譲という変革が急速に進む中で、委譲先の埋蔵文化財行政能力の違いによっては、保護の水準に大きな格差が生じたり、従来体制で維持できていた水準から後退したりする恐れが拭えないことである。例えば、国の歴史を考える上で重要な遺跡については、開発事業に際しても確実に保存し整備・活用するために史跡指定を図る必要があるが、委譲先の能力によっては適切な判断や措置が行えず、遺跡が失われてしまう可能性がある。特に、都道府県から市町村へ「再委譲」が行われた際には、そうした懸念は大きい。

文化庁のまとめによると、平成24年(2012)4月時点で、埋蔵文化財関係の権限が都道府県から市町村に再委譲されたケースが99例あり、そのうち13例では事務量の増加によって委譲先の事務の遅滞や混乱が生じていることが報告されている[4]。また、権限を委譲された市町村で、その後に埋蔵文化財専門職員が不在になり、埋蔵文化財関係の権限が適切に執行されているかどうか疑問視される事例も生じている[4]。権限の拙速な「再委譲」が、市町村の埋蔵文化財調査・保護にネガティブな影響を及ぼすことになれば、それは地方分権化の本来のねらいには合致しないものである。

また、市町村への「再委譲」が進み、権限を行使するエリアが地域的に細分されることによる弊害も危惧される。例えば、一つの埋蔵文化財包蔵地が行政界をこえて広がることは少なくないが、隣接市町村の埋蔵文化財行政能力のレベルが大きく異なれば、同じ遺跡にもかかわらず地点によって保護の精粗が生じる可能性が高い。また、ある時代

⁶ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律55条第1項「都道府県は、都道府県委員会の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の教育委員会が管理し及び執行するものとする。」を適用し、各都道府県では事務処理の特例に関する条例の制定もしくは文化財保護条例の改正によって、権限の「再委譲」に対応している。

の地域間関係や政治史を復元するためには、遠く離れた地域の遺跡との比較が必要となるように、我が国全体の歴史を理解・継承するためには、広域の遺跡情報が不可欠である。埋蔵文化財が「国民共有の財産」とされる理由の一つはまさにここにある。しかし、地域によって遺跡保護の実態が大きく異なれば、そこから復元される歴史像は不正確なものとならざるを得ない。

このように、地方分権が進展する環境下にあっても、埋蔵文化財行政については全国的な観点から適切な水準が求められることは明白であり、その大前提として、埋蔵文化財関係の権限の移譲先においては、保護体制が十全に維持されていなくてはならない⁷。したがって、保護体制が不十分なために文化財への悪影響が懸念される場合には、都道府県から市町村への拙速な「再委譲」は避けるべきである。また、「再委譲」に当たっては、国と都道府県が協力して、移譲先に権限を適切に行使しうる体制があるかどうかを客観的に判断できる基準を策定するとともに、権限行使の状況を定期的にチェックし、状況によっては「再委譲」された権限を返還させるなどの仕組みをつくるべきである。

(3) 大規模災害時の埋蔵文化財保護体制

阪神・淡路大震災、東日本大震災、平成28年熊本地震を始め、近年頻発する大規模災害は、住民の生命、生活に深刻な被害をもたらすとともに、地域ではぐくまれてきた文化や文化財にも大きなダメージを与えた。被災直後の緊急事態の中では、生命や生活の保護が最優先となることは言うまでもない。その一方で、地域の文化財は人々がその土地で長く社会や文化を維持してきた物証であることから、災害からの復興過程において、それらが住民の心のよりどころとして、また地域コミュニティの結びつきを確認する上でも大きな役割を果たすことが指摘されている⁸。

災害時の文化財保護の取り組みとしては、阪神・淡路大震災を契機に歴史研究者を中心に立ち上げられた「歴史資料ネットワーク」や、東日本大震災直後に文化庁の要請により設置された「東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援委員会」等の活動経験を踏まえて、平成26年(2014)には国立文化財機構を拠点に「文化財防災ネットワーク推進本部」が創設され、文化遺産の救済について広範な活動が開始されている。

地中に埋もれた状態にある埋蔵文化財の保護については、災害発生直後のレスキューに加えて、ライフラインの復旧や地域の復興事業に伴う土木工事の際の対応が大きな問題となる。特に、被災地が広域にわたる大規模災害の場合には、国の復旧・復興担当部局や地方公共団体との協議、平時の文化財保護行政との整合性、遺跡調査経費や調査要員の確保等、高次の判断や調整が求められる事項が多く、そこには国の文化財保護行政を担う文化庁の関与が不可欠である。

平成7年(1995)に発生した阪神・淡路大震災の際には、文化庁から関係府県の教育長宛に埋蔵文化財の取扱いに関する通知が発出され、復旧・復興事業の円滑な遂行と埋

⁷ 埋蔵文化財保護を適切に行うために地方公共団体に求められる体制については、その基本的な考え方や人的配置を含めた整備指針が、[4]において総括的に示されている。

⁸ 阪神・淡路大震災や東日本大震災からの復興工事に伴う埋蔵文化財の発掘調査においては、公開現地説明会に被災住民が多く訪れ、眼前に現れた地域の歴史遺産への強い関心が示されたことが報告されている[5]。

蔵文化財保護の整合性を図るべく、具体的方針が示された⁹。また、迅速な発掘調査のために、各都道府県に対して埋蔵文化財専門職員の兵庫県への派遣を依頼するなど、文化庁が文化財保護法の権限主体として、復旧・復興と埋蔵文化財保護の調整において主導的な役割を果たした。

平成23年(2011)の東日本大震災に際しても、文化庁は同様の通知を発出するとともに、全国の専門職員の派遣に関する調整において迅速な対応を図った¹⁰。ただ、阪神・淡路大震災の際の通知が「埋蔵文化財の取扱いの基本方針を別紙のとおり定めましたので、御了知の上……遺漏のないようお取り計らいください」(平成7年3月29日付通知)という「指示」に相当する内容であったのに対して、東日本大震災時のそれは「別紙「東日本大震災の復旧・復興事業に伴う埋蔵文化財の取扱いについて」に御留意の上、適切に御対応くださるようお願いいたします」(平成23年4月28日付通知)という「依頼」の表現に変わっている。

そこには、平成12年(2000)の地方分権化により埋蔵文化財関係の権限が地方公共団体に委譲された状況下での、文化庁としての最大限の関与の姿が示されているといえよう。文化庁からの直接の「指導」は形式上困難となり、指針の提示、協力要請といったレベルの意思表示にとどまらざるを得ないのが現実であり、それに従うかどうかはあくまでも権限を委譲された地方公共団体の裁量ということになる。

東日本大震災は多数の地方公共団体に及ぶ広域災害ではあったが、その復旧・復興に係る埋蔵文化財調査が、基本的に復興交付金による国の経費で実施されたこともあって、文化庁からの通知が実質的な効果をあげたのは幸いであった。しかし、今後市町村への「再委譲」が進展するなら、権限を持つ自治体の中で、災害時の埋蔵文化財の取扱いが大きく異なる事態が生じることも懸念される。

以上の状況に鑑みるなら、今後遠くない時期に起こる災害への備えとして、地方分権の環境下にあっても、緊急の予算措置や体制構築を含む高次の判断を求められるような、広域大規模災害時の埋蔵文化財保護については、国が文化財保護法上の権限を直接かつ迅速に行使しうるような特例的な措置の検討が急務である¹¹。

⁹ 「阪神・淡路大震災に伴う復旧工事に係る埋蔵文化財の当面の取扱いについて(通知)」(平成7年2月23日付)、「阪神・淡路大震災の復旧・復興事業に伴う埋蔵文化財の取扱いに関する基本方針について(通知)」(平成7年3月29日付)が文化庁次長名で発出された。

¹⁰ 埋蔵文化財の取扱いに関して文化庁次長名で発出された通知には以下のものがある。「東北地方太平洋沖地震に伴う復旧工事に係る埋蔵文化財に関する文化財保護法の規定の適用について(通知)」(平成23年3月25日付)、「東日本大震災の復旧・復興事業に伴う埋蔵文化財の取扱いについて(通知)」(平成23年4月28日付)、「東日本大震災の復旧・復興事業に伴う埋蔵文化財の取扱いについて(通知)」(平成24年4月17日付)、「東日本大震災の復旧・復興事業に伴う埋蔵文化財の取扱いに関する平成23年4月28日付け文化庁次長通知(23庁財第61号)について(通知)」(平成25年2月18日付)。

¹¹ 激甚災害指定基準(昭和37年12月7日中央防災会議決定)による激甚災害(いわゆる「本激」)に指定された災害時などをまず対象として、国が埋蔵文化財関係の権限を直接行使できるような法整備を図るのが適切である。

3 埋蔵文化財保護のための人材育成について

(1) 埋蔵文化財専門職員の現状

我が国の埋蔵文化財行政においては、平成 12 年（2000）の地方分権化以降は、法的手続の権限を委譲された地方公共団体が「自治事務」として埋蔵文化財保護業務の大半を執行する仕組みとなっている。その担い手となる埋蔵文化財専門職員の多くは大学の考古学専攻の出身者である。また市町村レベルでは、この専門職員が着任後に研鑽を積んで、埋蔵文化財以外の多様な文化財についても保護業務を担当しているケースが多い。

昭和 40 年（1965）に全国でわずか 8 名しかいなかった地方公共団体の埋蔵文化財専門職員は、国土開発による土木工事の増大を背景に、平成 12 年（2000）にはピークの 7,111 名に達した。その数年後には減少傾向に転じたものの、平成 27 年（2015）5 月現在で、47 都道府県すべてに計 1,889 名、市町村では 1,160 市町村（特別区を含む）に計 3,835 名、総計 5,724 名（公益法人職員・嘱託職員を含む）が在職している[1]。

埋蔵文化財の保護と活用にとって要となる専門職員が配置されている市町村は全体の 67%にあたり、こうした地域密着型の保護行政の展開は我が国の特徴でもある[6]。その一方で、未配置の市町村も 33%（581 市町村）あり、両者の住民間には地域の文化財に触れる機会だけでなく、災害時の文化財の保護・継承という点でも大きな格差が生じる可能性が高い¹²。同時に、前章で述べたように、一つの遺跡の情報が広域の、さらには列島規模の歴史を知る手掛かりとなることを考えれば、市町村の専門職員配置の著しい不均衡は、我が国の歴史遺産の継承にとっても好ましいことではない。

発掘調査を原則的に地域の公的機関が実施し、その成果を学校教育・社会教育、生涯学習に活かすとともに、史跡の環境整備やそこでの住民行事¹³などを通じて、文化財を活かした地域振興（まちづくり）につなげる一連の取り組みが各地で行われている。このことは、我が国の文化財保護の特徴的な好循環として評価できるものである。しかし現在、埋蔵文化財行政の形成期を担ってきた経験豊富な専門職員が退職年齢を迎えつつあり、また専門職員の年齢構成において 40 歳代以上の比率が急速に増している¹⁴ことは、大きな懸念材料でもある。

こうした現状を踏まえると、今後の持続的な埋蔵文化財保護のためには、蓄積されたノウハウの確実な継承を含めた専門職員の円滑な世代交代と、全国 33%の市町村における専門職員未配置状態の解消¹⁵は極めて重要であり、次節に述べる後継者育成についての課題と合わせて、適切に対応していくことが必要である。

¹² さらに近年では、合併に伴う市町村数の減少により専門職員の配置率としては上昇したものの、所管する遺跡の増大に見合う職員定数が確保できないために、埋蔵文化財行政のレベルがかえって低下するという問題も生じている。

¹³ 例えば、毎年秋に兵庫県播磨町の大中遺跡公園で開催される「大中遺跡まつり」は、3 万人を超える参加者がある地域の大規模イベントとして定着している。

¹⁴ 平成 25 年（2013）4 月時点のデータでは、地方公共団体の埋蔵文化財担当専門職員（嘱託職員を除く）のうち 40 歳代以上の占める比率は、都道府県で 77%、市町村で 67%であり、地方公務員全体の年齢構成比と比べて 10%以上高くなっている[4]。

¹⁵ 職員定数上、単独では専門職員の配置が難しい小規模町村の場合でも、地方教育行政法に基づく「教育組合」を利用して、地域に密着した保護業務を担う要員を確保するなどの方策が考えられる。

(2) 大学における専門人材育成の推進

埋蔵文化財行政の根幹を担う地方公共団体の専門職員は基本的に大学の考古学専攻の出身者であり、その人材育成においては大学における考古学専門教育が大きな役割を果たしてきた。しかしこの数年、専門職員の定年退職に伴う後任採用が増加傾向に転じる中で、大学側の人材育成が必ずしもその需要に応えられていない状況がある。

平成 27 年（2015）に日本考古学協会奈良大会実行委員会が実施した大学アンケートによると、考古学の教員を有する大学は全国で約 100 校あり、その約 8 割で考古学の専門課程を設置している[7]。教員数は全体の約 7 割が 2 名以下で小規模な体制が多い。

1 学年の専攻生数は、経年的な推移を回答した 44 校の平成 26（2014）年度学部卒業生が約 400 名であるので、全体ではその 2 倍程度になると推定される。しかし、平成 20（2008）年度以降は減少傾向が明らかであり、それ以前に比べて 2 割程度少ない状態が続いている（図 1）。その背景としては、平成 16 年（2004）頃から専門職員の募集が急減したことが影響していると思われる（図 2）。文化庁統計によると、全国の埋蔵文化財専門職員数は平成 16（2004）年度から平成 24（2012）年度までの 8 年間に 1,097 名減少しており、その減員ペースは年間 130 名を超える[1]。この間は新規の採用も極めて低調であったため、学生の進路選択にネガティブな影響を及ぼし、現在の状況に至っていると推定される。

その後専門職員数については、平成 27（2015）年度までの 3 年間では減員ペースが年間 50 名程度に緩和しており、定年退職者に対してある程度の後任補充が進んでいることがうかがわれる。さらに、現員の 33%にあたる 50 歳以上の専門職員¹⁶が定年退職を迎える今後約 10 年間は、新たにかかなりの数の専門人材が必要になることも予想される。こうした状況の中で大学における専攻生の減少傾向が続くならば、我が国の埋蔵文化財の持続的な保護・継承にとって、深刻な事態を招く恐れがあると危惧される。

一方、十分な専門的力を備えた「即戦力人材」の供給が一層求められるようになってきている大学の側では、教育研究予算の逼迫に加えて、学事日程の過密化や教員の管理業務の増大などの影響で、考古学に不可欠のフィールド実習教育を十分に行うことが困難な状況も生じている¹⁷。また、少ない教員数や非常勤講師の削減によって、埋蔵文化財の取扱いにとって重要な、文化財保護制度、保存科学、海外の考古学、美術工芸・建造物等の文化財全般にかかわる科目が開講されていない場合が多い。

こうした現状を克服するには、大学教員それぞれが学生の専門的知識の獲得と発掘調査能力の涵養に資する教学を心がけることはもちろんであるが、そもそも各大学の考古学教育体制が総じて零細であるとの認識に立てば、大学間の連携によって課題を解決する工夫も必要となろう。地区の大学が協力して文化財行政関係の講義や発掘調査実習を共同実施するなどの取り組みは、今後検討すべき具体策の一例である。

また、これまで必ずしも活発でなかった大学側と文化財行政側の人材育成面での連携

¹⁶ 平成 25 年（2013）4 月時点で、50 歳以上の比率は、都道府県 39%、市町村 32%、全体では 33%を占めている[4]。

¹⁷ 前述の日本考古学協会奈良大会における実態調査[7]によれば、考古学関係の専門課程を持つ大学のうち約 25%では、フィールド実習教育が行われていない。

を強化していくことも効果的である。近年、文化庁は、学生向けの埋蔵文化財行政

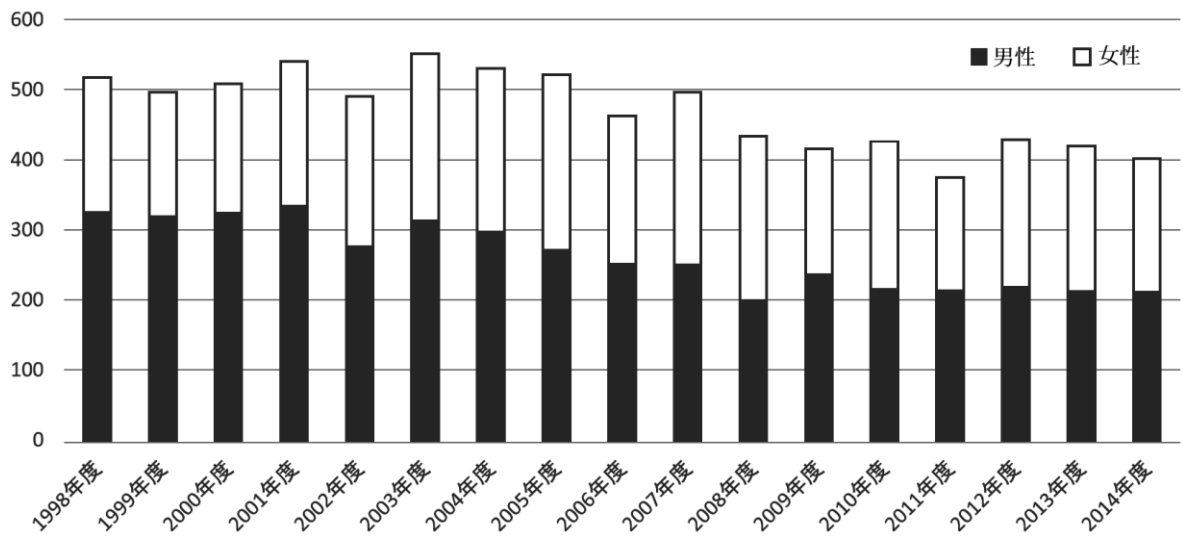


図1 考古学専攻卒業生数の推移：44大学の合計（参考文献[7]による）

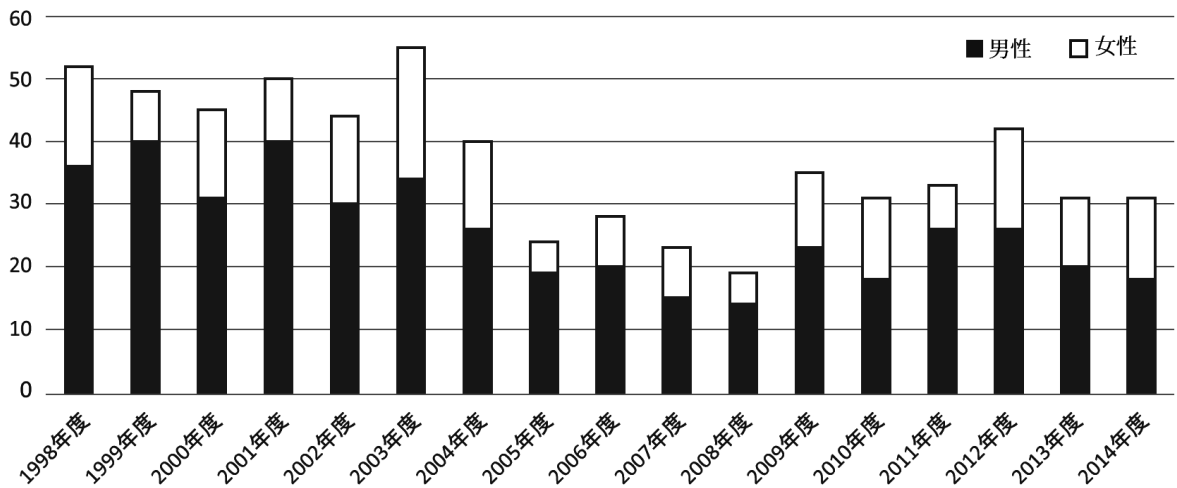


図2 考古学専攻卒業生の専門職就職者数の推移：44大学の合計（参考文献[7]による）

説明会を開催するとともに、インターンシップ制度を利用した地方公共団体の発掘調査への学生の参加、大学と地方公共団体との共同調査の実施などを提言しており¹⁸、従来になかった動きとして注目される。

更に、埋蔵文化財保護業務に必要となる専門的な知識と発掘調査技術を修得した学生に対して、それを公的に認証することは、行政側が専門職員を採用する際の情報として、また考古学専攻生の学修目標になるという意味でも、意義が大きい。平成20（2008）年度に文化庁が検討に着手した発掘調査に関する資格制度[8]については、その後実質的な進展が見られないが、後継人材の育成・確保という観点からも、考古学専門課程で獲得した能力を認証する仕組みを、文化庁と大学が協力して創出することが強く望まれる。

¹⁸ 文化庁は、平成27（2015）・28（2016）年度に、関東、近畿、東北、九州の大学と連携して、埋蔵文化財保護行政説明会『遺跡をまもってまちづくり—明日の埋蔵文化財保護行政を担う—』を4回にわたって開催した。地方公共団体と大学教育の連携に関する文化庁の提言については、[4]による。

(3) 地域社会における埋蔵文化財保護人材の育成

地域の埋蔵文化財を行政が保護する仕組みが体系的に整備されたのは、20世紀後半の文化財保護法制定以降のことであった。しかし、古墳や城跡など、少なくとも地表から認められる遺跡が今日まで多く残されてきたのは、地域の人々が長年にわたってそうした文化遺産に敬意を払い、いたずらな破壊を避けてきたからにほかならない。埋蔵文化財の保護・継承の最も広範な担い手は、地域住民であるともいえる。したがって、地域の遺跡や歴史に関心を持ち、埋蔵文化財の保護や活用の取り組みを専門職員等と協働できるような地域の人材を育て、確保しておくことは極めて重要である。

地域社会におけるそうした人材を通じて、日常的に埋蔵文化財と地域住民との距離を縮めておくことは、地域の歴史的、文化的なアイデンティティの保持に資するだけでなく、災害時においても、住民が苦難を乗り越えてきた地域の文化遺産を理解していることで、復興への希望や意欲に結びつく効果が期待できる。

先の東日本大震災においては、復興事業の初期段階で遺跡調査が復興の著しい障害になるとの誤解が生じた。しかし、遺跡調査は全国から派遣された埋蔵文化財専門職員の支援を得て、大きな遅滞を生じることなく遂行されただけでなく、調査現場を訪れた多くの住民は、地中から現れた先人の生活の跡を目の当たりにして、改めて地域の長い歴史に関心や愛着を持ち、それが復興への精神的な支えともなった。

その典型的な事例は、福島県広野町の災害公営住宅予定地内に所在する桜田IV遺跡である。当初は町内で初めて行われる発掘調査自体への反対意見が多かったが、「駅家跡」の可能性のある大規模な古代建物群が見つかることと住民の関心は高まり、何度も開催された現地説明会での反響などを踏まえて、町は最終的に住宅の配置変更を行って遺構の一部を保存し、公園として活用する決断を下したのである[9]。

このように埋蔵文化財は、災害時にも住民に復興への希望や意欲を与える力を有する貴重な存在である。また、東日本大震災以来、地域に残されてきた災害記念碑や災害遺構が改めて注目されているが、地域住民の中に潜在している様々な文化遺産の情報が、防災、減災に活かされる意味は大きい。

地域の多様な文化遺産を保護・継承していく上では、学習による歴史認識の形成だけでなく、文化財の調査や保存・活用などの様々な事業への参加を通じて、専門家と地域住民とが新たな関係性を樹立することが効果的であるという研究も近年提示されている[10]。肝要な点は、そうした取り組みを協働し、サポートする住民側の人材を、行政と地域コミュニティの連携を軸に、大学等の協力も得ながら育成することである。更に地域の博物館・資料館や学校を利用して、同じ協働の輪の中に児童生徒まで巻き込むことができれば、世代を超えて持続する文化財保護への好循環も生まれてくるであろう。文化庁、地方公共団体等の行政機関には、そうした住民の力が効果的に発揮できる機会と場をつくるべく、地域の将来を見据えたアイデア豊かな企画立案と経費的支援の強化が求められる。

4 遺跡調査情報の継承と活用について

(1) 遺跡調査情報の保管現状と課題

埋蔵文化財情報の主体を占める遺跡調査情報は、多くの場合、遺跡の破壊と引換えに記録保存発掘調査の成果としてただ一度だけ得られるもので再取得が不可能であり、文化財行政機関は、これを恒久的に保管し将来の活用に供する義務を負っている。調査情報には、測量データ、土層断面図、台帳、調査日誌、各種遺構や遺物の出土状況等に関する写真・図面（原図）等の一次情報と、調査報告書刊行のために作成した実測図、遺構配置図、製図、表組、文字原稿、写真図版等の二次情報があるが、いずれも適切な方法で管理しなくてはならない。

これらの情報のうち一次情報は、経年劣化が避けられないため、一定の温湿度が保たれた屋内収蔵施設における長期の保管・管理が必要であるが、予算措置が不十分なために、適切な対応がとられていない例も多く見受けられ¹⁹、その対策は急務である。

遺跡調査情報の適切な保管には、こうした物理的側面だけでなく、人的側面からの対応も欠かすことはできない。現在地方公共団体の埋蔵文化財専門職員は、発掘調査が急増した高度経済成長期に着任した世代から次世代へと世代交代が進行しつつあるが、こうした状況下でも、遺跡調査情報は確実に受け継がれていく必要がある。そのためには、発掘調査の有無といった目先の必要性のみに左右されることなく、蓄積された調査情報の継承と活用のためにも、地方公共団体は専門職員を必ず置くべきである。

遺跡調査情報は、土木工事により失われた埋蔵文化財の姿を知るためのほとんど唯一の手掛かりであり、文化財そのものに準じる価値を有している。蓄積された情報は、土地の記憶、国や地域の歴史と文化を伝える資料として、また地域コミュニティのつながりを守る礎として将来にわたり継承・活用していかなくてはならない。

遺跡調査情報の管理に直接の責任を持つ地方公共団体は、適切な保管環境の確保とその継承・活用を担う文化財専門職員の必置に努めるとともに、国民共有の財産という観点からは、国としても当該情報の持続可能な保護に対して経費負担を含む積極的な支援の強化が求められる。

(2) デジタル技術を利用した情報の継承と活用

① 遺跡調査で取得した写真・図面のデジタル保存と管理

遺跡調査情報の主要部分を占める写真や図面は、記録媒体の性質上、適切に保管されていても経年劣化が避けがたいものである。とりわけカラーポジフィルムについては、遺跡調査に広く導入され始めた1970年代のものは既に相当の変退色が進んでいる可能性が高く²⁰、遺跡の重要な属性である色情報の保存のためにも、フィルムのデジタルバックアップを一刻も早く行うべきである。紙媒体の図面類についても経

¹⁹ 例えば、文化庁が平成28年度（2016）に全国の市町村を対象として実施したアンケート調査によると、発掘調査の記録写真（フィルム）を温湿度管理のもとで保管している自治体は全体の11.5%のみであり、その保存状態について定期的に確認している自治体に至ってはわずか0.7%に過ぎない。[11]。

²⁰ 温度25℃以下、湿度30～50%の条件下では、フィルムにほとんど変化が認められない期間は10～20年程度に過ぎない[12]。

年劣化を考慮すると、これに準じる対応が必要である。

一方、現在行われている発掘調査においても、現場で取得・作成する写真や図面など一次情報そのもののデジタル化が急速に進んでいる。写真や図面のデジタル化には、情報の共有や公開における利便性に加え、カラー情報や3次元情報の処理が容易となるなどの利点がある。紙ベースの情報との効果的な併用や、発達が著しい通信技術との連携によって、その社会発信や学術利用の道は大きく広がると考えられる。

ただ、そうした有効性を持つデジタルデータにもまた、様々な要因で情報が毀損・滅失してしまう危険性がある点には十分に注意しなくてはならない。

まず、多発している地震、火災、洪水等の被災によってデータの保管設備や保管場所自体が物理的に損壊する事態への備えとして、地域での個別管理と全国的なデータバンクを並立させるなど、リスクヘッジを踏まえた対策が不可欠である。また、記録媒体の寿命²¹、データを可視化するためのハードウェア・ソフトウェアの改廃に加えて、過失による全消去、意図的な改ざんの恐れなど、紙媒体以上に予測困難なリスクがあることにも留意が必要である。

これまでに蓄積されてきた遺跡調査情報の多くは、土木工事によって失われた遺跡の唯一の情報であり、かけがえのないものである。上述したリスクへの対応も含めて、遺跡調査情報の適切なデジタル保存を実現するには、関連する専門的知識と一定の経費が必要となるため、文化財行政能力の異なる個々の地方公共団体にすべてを委ねるのではなく、文化庁としても積極的な方策の検討と関与を行うべきである。

② 地方公共団体の文化財ホームページの充実

蓄積された遺跡調査情報の活用方法として、関係機関が一層力を入れるべき課題は、デジタルデータの特性を活かした情報発信である。

地域住民が埋蔵文化財の情報を取得する手段としては、かつては地方公共団体の教育委員会や資料館等に出向いてパンフレットや小冊子を手にするなどの方法が一般的であったが、インターネットが普及した現在、情報入手の利便性は大幅に向上するとともに、文化財行政側からの能動的で広範囲への情報発信も可能となった。

ただ、埋蔵文化財に関する地方公共団体のウェブサイトは、全体としては充実が図られつつあるものの、本分科会が行ったサンプル調査によると内容にはかなりの精粗があり、政令指定都市や中核市のサイトでさえ、域内の遺跡調査情報が得られるものは少ない<付録2>。

埋蔵文化財情報の共有とそれに基づく学校教育・社会教育や生涯学習の取り組みは、地域の歴史や文化に対する理解を深め、地域コミュニティの紐帯を維持する上で有効である。それはまた、土地に根ざした埋蔵文化財を適切に未来に継承していくことにもつながる。デジタル化のメリットを活かした情報の活用・発信の重要な手段として、

²¹ 一般にハードディスクの寿命は10,000時間、CD、DVD、ブルーレイ等光ディスクは製品によるばらつきも大きく10~100年と言われているが、高湿度など望ましくない環境下では5~20年と短い。また、SSDやUSBメモリなど半導体チップは、5~10年しか持たない上、コネクタ部が機械的に破損、劣化する可能性も高い。

すべての地方公共団体に対して特色ある埋蔵文化財関係ホームページのさらなる充実を望みたい。

③ 調査報告書リポジトリ事業の推進

発掘調査の成果は、通常は現地で得られた詳細な情報を整理分析した発掘調査報告書（以下、報告書という）の形で公表される。この報告書は地域の埋蔵文化財行政の基本データであるとともに、考古学や歴史学における教育研究の学術資料でもあるが、印刷部数が限られており、必要な情報へのアクセスは容易ではなかった。

こうした中で国立情報学研究所の最先端学術情報基盤整備事業の委託を受けて、平成 20（2008）～24（2012）年度にかけて実施された「全国遺跡資料リポジトリ」（代表機関：島根大学附属図書館）は、全国で刊行された報告書を pdf ファイルにしてサーバーに置き「発掘調査報告書を必要とする人が誰でもどこでも自由に利用できる環境を作り上げ」ることをめざした画期的なプロジェクトであった[13]。平成 27（2015）年度以後は、このプロジェクトは国立文化財機構奈良文化財研究所が所管する「全国遺跡報告総覧」として発展的に継承され、平成 29 年（2017）3 月現在で報告書登録数は 18,000 冊以上に達している²²。

「全国遺跡報告総覧」は、国民共有の財産である埋蔵文化財の調査情報に誰もがアクセスできる環境を作り出すだけでなく、災害等で報告書が失われる事態が生じた際のバックアップ機能を担い²³、地域の復興を文化財の力によって後押しする役割も期待できる。今後は、文化庁としても事業の永続性の確保に努めるとともに、大学等の教育研究機関を含めて我が国で遺跡調査を行うすべての組織が、報告書の積極的な登録を進め、調査成果の公開に意を払うよう、強く要望するものである。

(3) ICT 技術と埋蔵文化財活用の未来像

遺跡調査に関連する事柄への ICT（情報通信技術：Information and Communication Technology）の利用については、既に蓄積された調査情報の展示応用が注目されがちだが、遺跡調査そのものへの活用も期待できる。特にデータ共有の容易さは ICT 技術の最も大きな利点である。そのいくつかの可能性を示して、文化財保護と ICT 分野が協働できるプラットフォームの積極的な創出を、文化庁及び関係する行政機関、研究機関に対してうながしたい。

① 遺跡調査への ICT 技術の活用

遺跡調査においては、レーザー測量やデジタル写真計測技術の導入が進んでいる。将来的には広範囲の分布調査には、双方向無線通信技術を用いた安価で高精度な位置

²² 発掘調査報告書の累積刊行数は 6 万冊程度と推定されているので、その約 1/3 がオープンアクセス可能な状態にまで整備されていることになる。「全国遺跡報告総覧」<http://sitereports.nabunken.go.jp/ja>

²³ 東日本大震災の復興事業に伴う発掘調査では、被災により地元教育委員会の遺跡報告書類が利用できなかった地域でも、「全国遺跡資料リポジトリ」に掲載された情報を参考にしながら現地作業に当たることができた。

計測技術等の活用も期待できる²⁴。また、データをタブレット等の端末上で地図情報と比較しながら登録し、ネットワーク上で共有できるシステムも、地理空間情報を活用するために開発された要素技術を活用することで構築可能であろう²⁵。遺跡調査に適したシステム化を実現するためには、ICTの技術者がニーズを理解する必要があり、発掘調査現場での共同実験等の交流が不可欠である。

② 蓄積された遺跡調査情報の活用手段としての ICT 技術

遺跡調査で取得された情報は、開発や戦争により遺跡自体が消失する可能性もあるため非常に重要である。例えば、近年 ISIL によって破壊されたシリアのパルミラ遺跡は、日本の研究プロジェクトにおいてレーザー計測で取得されたベル神殿の3次元データが残されており、これによる将来的な復元の可能性が残された[14]。また The Institute for Digital Archaeology は破壊された同遺跡の凱旋門について、多地点からの写真を解析することによりモデル化したデータを用いて、2/3スケールモデルをエジプト大理石で製作し、平成28年(2016)より世界各地で巡回展示している²⁶。

ICT 技術を用いて遺跡調査情報を活用するためのシステムを開発する際、最も重要なのは、ユーザーの視点で設計することである。例えば専門家向けであれば、操作画面はシンプルで、正確な3次元の位置情報や過去からの調査の進捗を、データ端末・ソフトウェアによらずに全国で共有できるアーカイブが望ましい。アーカイブの構築そのものについても、位置情報を含む立体物の情報という点で、図書館等の文書情報とは異なる設計が必要であろう。

一方、一般向けであれば情報量より好奇心を呼び起こすような仕掛けが必要で、技術開発の方向性が異なる。作品に関する情報を博物館・美術館の来場者個人の情報端末等に配信する試みは既に行われているものの、公的なプロジェクトでは、VR等映像関連の技術を有する側からの興味と視点で提案したテーマが多く、一旦設置されてもデータの維持ができず陳腐化してしまうものがある。そうした事態を回避するためにも、遺跡調査情報の活用システムを開発する場合には、活用する側(遺跡調査情報の提供者や博物館等の関係者)が開発の代表者や評価者となって、そのニーズに合う ICT 技術を活用することが極めて重要である。

²⁴ 超分散型標準時を利用して時空間計測をクラウド化することによって、離れた地点の正確な時間差測定から位置情報を得る。GPSの届きにくい場所や、高さ情報も知りたい時に、優位性があり、端末そのものも、1万円程度で作れるので、応用できる可能性は高い。

志賀信泰「超分散型標準時を基盤とした時空間計測のクラウド化」JST さきがけプロジェクト
<https://www.jst.go.jp/kisoken/presto/project/1112069/14531101.html>

²⁵ 地理空間情報とは、位置情報とそれに紐付けられたデータからなる情報のことで、G空間(Geospatial)情報とも呼ばれ、これを利用した防災や地域活性化のプロジェクトが、総務省や国土交通省を中心に進められている。遺跡調査情報は、そのプロジェクトで開発された要素技術を転用できる可能性が高い。

G空間シティ構築事業 http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/ictriyou/geo-spatial_ict/g-city/index.html

G空間社会実証プロジェクト事業 http://www.mlit.go.jp/report/press/kokudoseisaku01_hh_000095.html

²⁶ <http://digitalarchaeology.org.uk/the-triumphal-arch/>

5 提言

上述の課題を解決し、埋蔵文化財の保護と活用の持続的な好循環を実現するために、保護の水準を全国的に維持するうえで必要な制度面の取り組み、次世代の担い手を確保して埋蔵文化財保護の発展を図る人材育成面の取り組み、これらを支える遺跡調査情報の確実な継承と広範な活用という、密接に関連する3項目について、以下の通り提言する。

(1) 地方分権下での埋蔵文化財に関する法的権限のあり方について

埋蔵文化財の保護は、地方分権の要請を踏まえて行う必要があるが、遺跡の分布や広がりには自治体の規模や能力と対応するものではないことに鑑みて、以下を提言する。

① 都道府県は、文化財への悪影響があると判断される場合には、市町村への拙速な権限の「再委譲」を避けるべきである。また、「再委譲」に当たっては、国と都道府県が協力して、移譲先に権限を適切に行使しうる体制があるかどうかを客観的に判断できる基準を策定するとともに、権限行使の状況を定期的にチェックし、状況によっては「再委譲」された権限を返還させるなどの仕組みをつくるべきである。

② 緊急の予算措置や体制づくりを含む高次の判断を求められるような、広域大規模災害時の埋蔵文化財保護については、地方分権下においても国が法的権限を直接かつ迅速に行使しうるような特例的な措置を検討すべきである。

(2) 埋蔵文化財保護のための人材育成について

① 埋蔵文化財保護行政の将来を担う専門人材の育成を、大学間及び大学と文化財行政機関の連携によって、積極的に推進すべきである。また、地方分権によって役割が一層重要になる地方公共団体には、持続的な埋蔵文化財保護とそれを活かした地域づくりを実現するために、専門職員を置くことが求められる。

② 埋蔵文化財の持続的な保護のためには、行政だけでなく、地域住民の積極的な協力と参画が不可欠である。そうした取り組みを協働し、サポートする住民側の保護人材の育成を、行政と地域コミュニティが連携して推進すべきである。

(3) 遺跡調査情報の確実な継承と広範な活用について

① 発掘調査で取得された測量データ・写真・実測図面等の情報は、全国の文化財関係機関に大量に保管されているが、その保管環境は様々であり、記録媒体の劣化が始まっているものも少なくない。これらの第一次情報の適切な保存と、地域ごとの個別管理、全国レベルの集約管理を併用した確実な継承のあり方について、文化庁と地方公共団体が協力して早急に検討すべきである。

② 記録媒体の経年劣化による情報減衰への対策として、デジタル技術による遺跡調査情報のバックアップを推進し、オープンアクセスを原則とするその公開を通じて国

民の広範な利用に供するとともに、ICT（情報通信技術）を用いた遺跡調査情報の新たな活用策の研究・開発を、文化庁及び関係する行政機関、研究機関が協力して、積極的に行うべきである。

<参考文献>

- [1] 文化庁文化財部記念物課『埋蔵文化財関係統計資料―平成27年度―』平成28年3月
- [2] 臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申」昭和57年7月
- [3] 臨時行政改革推進審議会「行政改革の推進方策に関する答申」昭和60年7月
- [4] 文化庁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『適切な埋蔵文化財行政を担う体制等の構築について―これからの埋蔵文化財行政に求められる体制―(報告)』平成26年10月31日
- [5] 阪神・淡路大震災20周年事業「震災復興と文化財の保護」事業実行委員会『「震災復興と埋蔵文化財」シンポジウムの記録』2015年
- [6] 坂井秀弥「遺跡調査と保護の60年―変質と特質―」『考古学研究』第60巻第2号、2013年9月
- [7] 坂井秀弥「大学における考古学教育の実態調査について」『日本考古学協会2015年度奈良大会研究発表資料集』同大会実行委員会、2015年
- [8] 文化庁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『埋蔵文化財保護行政における資格のあり方について(中間まとめ)』平成21年3月31日
- [9] 「奈良時代の「駅家」か、遺跡の一部保存し活用」福島民友 2013年5月14日報道
- [10] 関 雄二「遺跡管理における住民参加の意味を問う―国際協力の現場から―」『パブリックな存在としての遺跡・遺産―平成24年度 遺跡等マネジメント研究集会(第2回) 報告書―』奈良文化財研究所、2013年
- [11] 文化庁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「埋蔵文化財保護行政におけるデジタル技術の導入について1(報告)―発掘調査におけるデジタルカメラの導入について―」平成29年3月31日
- [12] 『富士フィルムテクニカルハンドブック』富士写真フィルム株式会社、2005年
- [13] 「全国遺跡資料リポジトリ」国立情報学研究所最先端学術情報基盤整備事業報告書(代表機関：島根大学附属図書館) 2013年
https://www.nii.ac.jp/irp/archive/report/pdf/2_shimane.pdf
- [14] 「古代パルミラの葬制の変化とその社会的背景にかかわる総合的研究」科学研究費助成事業実績報告書：課題番号20251008(2008～2010年、代表西藤清秀)

<参考資料> 審議経過

平成 26 年

- 12 月 22 日 文化財の保護と活用に関する分科会（第 1 回）
 役員の選任
 今期の進め方について

平成 27 年

- 3 月 23 日 文化財の保護と活用に関する分科会（第 2 回）
 東日本大震災復興関連文化財保護の現状と課題について
 日本の文化財保護の歴史と特徴について
 文化庁委員会報告（平成 26 年 10 月 31 日付）の検討

- 7 月 24 日 文化財の保護と活用に関する分科会（第 3 回）
 文化財保護における I T 利用の現状と課題について
 文化財保護と国・自治体の役割について
 大学の埋蔵文化財調査組織の現状と課題について

- 12 月 26 日 文化財の保護と活用に関する分科会（第 4 回）
 文化財保護と大学の役割について
 文化財保護と博物館の役割について
 文化財保護と地域住民の役割について

平成 28 年

- 4 月 22 日 文化財の保護と活用に関する分科会（第 5 回）
 文化財保護体制の国際比較
 —ロシア・モンゴル・中国・韓国・東南アジア—

- 10 月 3 日 文化財の保護と活用に関する分科会（第 6 回）
 日本及び欧州の文化財保護活用の現状について
 提言の骨子について

平成 29 年

- 1 月 31 日 文化財の保護と活用に関する分科会（第 7 回）
 提言原案の検討
- 4 月 24 日 文化財の保護と活用に関する分科会（第 8 回）
 提言原案の検討

7月14日 日本学術会議幹事会（第248回）

提言「持続的な文化財保護のために―特に埋蔵文化財における喫緊の課題―」について承認

<付録 1 >

埋蔵文化財を中心とする地方分権化の経過

年・月	事 項	摘 要
昭和25年(1950)	5月 文化財保護法制定	
昭和50年(1975)	7月 文化財保護法一部改正	埋蔵文化財に関する制度整備、地方公共団体における文化財保護行財政体制の整備。
昭和57年(1982)	7月 第二次臨時行政調査会・行政改革に関する第三次答申	行政改革の理念で「権限の集中を改めて、地方への分権化の重視」を提唱。
昭和60年(1985)	7月 第一次臨時行政改革審議会・行政改革の推進方策に関する答申	都市整備に関する規制緩和の一環として、文化財保護(埋蔵文化財調査)と都市整備推進との円滑・迅速な調整に言及。
平成5年(1993)	6月 衆議院/参議院本会議・地方分権推進に関する決議	国から地方への権限 移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自立性の強化を図り地方自治の確立を目指す法制定・抜本的な施策の断行を決議。
平成5年(1993)	9月 経済対策閣僚会議・緊急経済対策	権限の地方委譲の一項目として「公共事業等の実施に係る埋蔵文化財発掘調査」を例示。
平成6年(1994)	2月 閣議決定・今後における行政改革の推進方策について	付表「緊急経済対策による規制緩和措置の実施」に公共事業等の実施に係る事前の埋蔵文化財発掘調査の項。
平成6年(1994)	9月 地方六団体・地方分権の推進に関する意見書	「地方分権推進要綱」を示した。要綱では①国の所掌事務を限定すること、②機関委任事務制度の廃止、③国の所掌事務のうち地方公共団体の執行が利便及び行政効率の面から望ましい事務について財源を付与して地方公共団体に委任すること、④地方公共団体の事務配分に応じた地方税源の安定確保を目指した地方税及び国税の抜本的見直し。
平成6年(1994)	11月 総務庁行政監察局・芸術文化の振興に関する行政監察結果報告書	文化財の保護では(1)史蹟名勝天然記念物の実態把握の充実と指定地域の見直し、(2)重要文化財の公開等に関する規制の見直し、(3)権限委任の推進、(4)重要文化財の保存管理の適正化、(5)埋蔵文化財の事務処理体制等の見直しの5項目を指摘。
平成7年(1995)	5月 地方分権推進法	
平成8年(1996)	3月 地方分権推進委員会・中間報告	くらしづくり部会で出土文化財所有権の地方公共団体帰属、埋蔵文化財発掘調査指示等の権限を都道府県に委譲、発掘調査費用の負担区分に関する法制度整備を軸とした文化財保護法の改正を提唱。
平成8年(1996)	12月 地方分権推進委員会・第1次勧告	①所有者が不明である出土文化財の第一義的所有権を都道府県に委譲する ②都道府県教育委員会に開発事業者への発掘調査の指示権があることを法律上明示する。 ③都道府県が第一義的所有権者となった出土文化財に関する事務及び都道府県教育委員会が行う発掘調査の指示は、都道府県の自治事務(仮称)とする。 ④発掘調査の費用負担について、関係法令の改正を含め必要な仕組みを引き続き検討する。
平成9年(1997)	7月 地方分権推進委員会・第2次勧告	事務手続の簡素化等。 国宝重要文化財等保存整備費補助金・天然記念物食害対策等について、交付決定時期を早期化する。所有者及び管理団体以外の者による重要文化財の公開の許可、その取消・停止命令は、都道府県又は指定都市若しくは中核市の自治事務とする。 文化庁長官の公開により出品された重要文化財の管理は、都道府県等の自治事務とする。 国が補助金等を交付した重要文化財等の管理修理等の指揮監督、重要文化財等の現状変更等の許可、その取消・停止命令、所有者又は管理団体等による重要文化財等の公開の停止命令、重要文化財等の保存のための調査、埋蔵文化財の発掘の停止命令は、都道府県等の法定受託事務とする。
平成9年(1997)	10月 地方分権推進委員会・第4次勧告	埋蔵文化財包蔵地域における土木工事等の届出の受理及び開発を行う事業者への発掘調査の指示を、指定都市へ委譲。史跡・名勝・天然記念物の軽微な現状変更等の許可を、すべての市へ委譲。
平成10年(1998)	5月 閣議決定・地方分権推進計画	文化財保護法の改正項目を明記。
平成11年(1999)	7月 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律	いわゆる地方分権一括法
平成11年(1999)	7月 文化財保護法一部改正(地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一三五条による改正)	H10.5閣議決定に沿った保護法の改正。

平成12年(2000)	2月	文化財保護法施行令一部改正(地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行に伴う文部省関係政令の整備等に関する政令一八条による改正)	H11.7保護法改正に連動した施行令の改正。
平成13年(2001)	12月	地方分権改革推進会議・中間論点整理	【教育・文化の分野における当面の対応】の項目に埋蔵文化財の発掘調査の費用負担に関する法令等整備。
平成14年(2002)	6月	地方分権改革推進会議・事務・事業の在り方に関する中間報告	【直ちに検討・措置すべき課題】の項目に埋蔵文化財発掘調査の費用負担に関する調整の円滑化の検討。
平成14年(2002)	10月	地方分権改革推進会議・事務・事業の在り方に関する意見 自主・自立の地域社会をめざして	【継続的検討・実施】の項目に埋蔵文化財発掘調査の費用負担に関する調整の円滑化の検討。
平成17年(2005)	12月	地方制度調査会・地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申	教育委員会のあり方を検討する一環で、文化財保護等の学校教育以外の事務について地方公共団体の判断により、所掌部署の選択を幅広く求める提案。
平成18年(2006)	12月	地方分権改革推進法	
平成20年(2008)	5月	地方分権改革推進委員会・第1次勧告 生活者の視点に立つ「地方政府」の確立	別紙1参考資料に事務処理特例制度の活用状況調査結果を掲載。補助対象財産の処分を弾力化すべき国庫補助事業に、国宝重要文化財等保存整備費補助金・国宝重要文化財等保存活用施設整備費補助金・史跡等購入費補助金を挙げる。
平成20年(2008)	12月	地方分権改革推進委員会・第2次勧告 「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大	文化財保護法に関する自治事務に対する制限規定として31条項を抽出し、うち16条項の義務付け・枠付けの廃止を勧告。
平成21年(2009)	10月	地方分権改革推進委員会・第3次勧告 自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ	国との協議規定の見直しを行い、文化財保護法99条2項の協議規定廃止を勧告。
平成21年(2009)	12月	閣議決定・地方分権改革推進計画	文化財保護法・国の所有に属する土地等において発掘を施行しようとする場合における地方公共団体の教育委員会の関係各省各庁の長その他国の機関への協議(99条2項)廃止の方針。
平成22年(2010)	6月	閣議決定・地域主権戦略大綱	「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」中、関係府県知事の保全区域整備計画の策定に係る国土交通大臣への同意を要する協議(3条1項)を事後報告・届出・通知に改める。「地域伝統芸能等を活用した行事の実施による観光及び特定地域商工業の振興に関する法律」における都道府県の基本計画の内容のうち、活用行事において活用される地域伝統芸能のうち文化財であるものの保存に関する事項等に係る規定(4条2項1号から3号及び6号から7号)の廃止。
平成23年(2011)	4月	地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律	10条で文化財保護法の一部改正。
平成23年(2010)	5月	文化財保護法一部改正(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律一〇条による改正)	H22.6閣議決定の方針に従い文化財保護法99条2項の廃止。
平成24年(2012)	11月	閣議決定・地域主権推進大綱	
平成25年(2013)	12月	地方分権改革推進本部・事務・権限の移譲等に関する見直し方針について	以下の事務・権限を都道府県から指定都市に委譲の方針。史跡名勝天然記念物の仮指定(110条1項及び2項)、史跡名勝天然記念物の仮指定の解除(112条1項)、重要文化財等の管理等の受託又は技術的指導(187条1項及び2項)、文化庁長官等に提出すべき書類等の経由(188条1項から3項)。
平成26年(2014)	5月	地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律	6条で文化財保護法の一部改正。
平成26年(2014)	6月	文化財保護法一部改正(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律六条による改正)	H25.12地方分権改革推進本部「見直し方針」に従った都道府県から指定都市に事務・権限委譲の改正。
平成27年(2015)	12月	文化財保護法施行令一部改正(文化財保護法施行令及び地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律施行令の一部を改正する政令一条による改正)	

(本分科会作成)

<付録2>

地方公共団体の埋蔵文化財関係ホームページにおける情報の充実度

(○：掲載あり、△：一部掲載あり、×：掲載なし)

都道府県の埋蔵文化財関係 HP

組織	遺跡 地図	発掘調 査情報	施設情 報	報告書 情報	報告書 pdf	刊行物 公開	教育的 情報	子供向 け情報	イベン ト情報	外国語 対応
A	×	○	○	○	×	○	△	×	○	△* ¹
B	○	△	○	×	×	○	×	×	○	×
C	×	△* ²	△	△* ³	×	○	△	×	○	×
D	○	○	○	○	○* ⁴	○	○	○	○	×
E	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×

*1 英語、ロシア語、中国語、韓国語のリーフレットを掲載、*2 工事中、*3 抄録へのリンク切れあり、

*4 全国遺跡報告総覧にリンク

政令指定都市の埋蔵文化財関係 HP

組織	遺跡 地図	発掘調 査情報	施設情 報	報告書 情報	報告書 pdf	刊行物 公開	教育的 情報	子供向 け情報	イベン ト情報	外国語 対応
A	○	×	○	×	×	×	○	○	○	×
B	○	×	△	×	×	×	△	×	×	×
C	×	×	○	×	×	×	△	×	○	×
D	△* ¹	○	○	○	△* ²	△* ³	○	×	○	×
E	△* ⁴	×	○	○	○* ⁵	△	○	○	○	×

*1 県のHPにあり、*2 一部全国遺跡報告総覧で公開、*3 リストのみ、*4 主要遺跡のみ、

*5 全国遺跡報告総覧にリンク

中核市の埋蔵文化財関係 HP

組織	遺跡 地図	発掘調 査情報	施設情 報	報告書 情報	報告書 pdf	刊行物 公開	教育的 情報	子供向 け情報	イベン ト情報	外国語 対応
A	△* ¹	○	○	×	×	○	○	○	○	○* ²
B	△* ³	×	×	×	×	×	×	×	×	×
C	○	×	○	×	×	○	○	×	×	×
D	×	×	○	×	×	×	○	×	△	×
E	○	×	△	×	×	○	△* ⁴	×	△	×

*1 主要なもの、*2 英語、*3 都の地図にリンク、*4 Q&A方式で体系的ではない

(2017年2月、本分科会調査・作成)