

◇日本考古学協会コメント00（全体）「中間まとめの全体的評価について」

《コメント対象》 全体が対象

日本考古学協会として、文化審議会文化財分科会企画調査会中間まとめへのパブリックコメントを提出する。全体に関わる内容をこのコメント00とし、個別の事項についてはコメント01から12とする。

今回の中間まとめで示された新たな施策の中心となる「総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用の推進強化」という方向性は、文化財保護行政の重要な転換を含むものである。これまで、文化財保護の規制と史跡整備のような個別文化財の整備活用に留まっていた文化財保護行政が、総合的政策を打ち出した点は大きな変化であり、従来の目的が求められない文化財の保存から、目的となる方向が求められる保存へと、法の基本理念の転換を内包したものである。「文化財とそれを育んだ地域の持続的な維持発展のため」、文化財が息づき継承されていく社会という目的に向けて、促進・推進していく法体系へ発展させていく方向性は評価されるべきであり、今後はこの方向で文化財保護行政の発展を図っていく必要があると考える。

しかしながら、中間まとめによって示された具体的施策の面では検討や準備が不足している点も多く、目指すべき方向性を具現化できない危険性が高い。個々の問題点はそれぞれのコメントで指摘することとし、ここでは基本的な問題点を挙げる。

文化財を将来にわたり継承していく際に、どのように活用するかが課題となるが、持続可能な活用であることが大前提とならなければならず、文化資源たる文化財を食いつぶす、消費する活用であってはならない。文化財は一度壊れてしまえば取り返しのつかないものであるという観点こそが重要であり、それゆえに持続可能な活用が前提とされるべきである。「中間まとめ」の中でも、「持続可能な活用」ということを、前提として明記すべきである。

「総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用の推進強化」のための基本計画においては、これに含まれない文化財が多数残ることが予想される。しかしながら、それらについての施策は、個々の文化財ごとの「保存活用計画」の策定しか示されておらず、この状態では、「活用」が資源を食いつぶす乱開発につながる危険性が高いと憂慮する。「基本計画」に含まれない文化財をも含めた文化財全般について、国（文化庁）が全般的な施策を示し、トータルマネジメントを行っていくべきである。

このような現状を踏まえると、基本的理念と枠組みを規定する基本法と、具体的施策を進めるための諸制度は個別法という形で、法体系を整えていくことも検討されるべきである。”保護と持続可能な活用による文化遺産の未来への継承”という、今後進むべき方向性を基本法に明記し、その上で、具体的施策課題については、十分な検討を重ねた上で整備していく方が現実的である。また、東京オリンピックでの観光への利用など、短期的に重点的対応を行う事業は時限立法とし、他省庁などと連携した推進を可能とすることも検討されるべきである。

以上のような基本的立場を踏まえ、以下のコメントでは、特に問題と考えられる個別の点について、12項目にわたって指摘したい。

なお、「中間まとめ」では触れられていないが、「基本計画」の策定を条件として、指定文化財の現状変更許可権限を、当該市町村へ委譲するという法改正が検討されていることが報道されている。この報道の当否は不明であるが、事実であれば大きな問題である。報道によれば、市町村への権限委譲を求める理由として、許可までに多くの時間を要することがあげられているが、すでに軽微な現状変更は都道府県に権限が委譲されている。国に権限が残るものは軽微でない現状変更であり、当該の指定文化財に影響を及ぼすものであるから、この権限を委譲するにあたっては慎重な検討が必要である。「基本計画」の策定には、地域におけるさまざまな文化財の実態把握を踏まえ、保護と活用方法を多方面から検討することが必要であり、これを行うにあたって一定の時間を要することは明らかである。したがって、このような基本計画を踏まえた施策において、現状変更許可申請に必要な一定の時間すら障害になるような施策の展開は想定し難い。また、都道府県に権限委譲されている軽微な現状変更であれば、さほど長期間を要するものではない。建築関係などの各種手続きにも、一定の時間を要するのは通常であり、現在の方策で実質的な問題はほとんど発生しない。指定文化財の現状変更に必要な時間を、ことさら問題視すること自体が疑問であり、市町村への権限委譲は、拙速に現状変更の許可を得たいという要求に基づくものと言わざるを得ない。したがって、現状変更許可権限を委譲する必要性自体が認められない。

◇日本考古学協会コメント01 「基本計画について」

《コメント対象》 4～7頁、Ⅲ. 1. 総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用の推進強化（2）具体的な方策（ア）市町村による基本計画の策定

現在進められている「歴史文化基本構想」を進展させ、「域内の文化財の総合的な保存・活用に係る基本的な計画」を策定し、それに基づいて施策を進めていくという方向性は評価できる。現在の「歴史文化基本構想」は、

3ヶ年程度の時間をかけて、域内文化財等の実態調査を踏まえ、地域の文化財について環境を含め総体として把握した上で策定されている。このような手続きを踏まえたものであれば、地域の実情にあった計画となると期待できる。しかし、今回提案されている「基本計画」が、「歴史文化基本構想」の策定を前提としているのか、あるいは「歴史文化基本構想」を「基本計画」に発展させて代替えしていくのか、中間まとめでは不明確である。「基本計画」に発展させて代替えしていくのであれば、「歴史文化基本構想」で進められてきた丁寧な実態把握と保存方法の検討が前提とならなければならないと考える。

◇日本考古学協会コメント02 「基本計画に対する国の関与について」

《コメント対象》 4～7頁、Ⅲ. 1. 総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用の推進強化 (2) 具体的な方策 (ア) 市町村による基本計画の策定

市町村による基本計画の策定にあたって、国による指針の作成や計画策定市町村への支援等が示されており、それらは必要不可欠である。基本計画への国の関与も、計画の認定のあり方、取組への指導などが指摘されているが、国による補助の枠組みなどの財政的支援の枠組みも含めて、国が推進する施策全体の、基本となる計画を明確に定めることが望まれる。それにしたがって個々の基本計画が定められていくべきである。

◇日本考古学協会コメント03 「民間の推進主体となる法人について」

《コメント対象》 7頁、Ⅲ. 1. 総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用の推進強化 (2) 具体的な方策 (イ) 民間の推進主体となる法人の位置づけ

「民間の推進主体となる法人」については、法人のあり方が大きな問題となる。利益追求を目的とした通常の法人では、資源を食いつぶす消費型の活用となる危険性が高い。そこで、持続可能な活用を推進していくために、地域でマネジメント主体となる経営体として、地域住民を中心とした社会利益会社を提案したい。現在のNPO法人では、受け皿として不十分である。社会利益会社は、英米などで実績があり、日本においてもその実態調査を踏まえた検討がなされたこともあるが実現していない。文化財の保存と持続可能な活用を通じて、文化財を育ててきた地域の持続的な維持発展を目指す本施策こそ、社会利益会社の導入による、新たな公共のあり方の創出にふさわしいと考える。今回示された施策を実効性あるものとするには、新たな法人形態の導入を視野に入れ、社会基盤の整備を一方で進めていくことが必要である。

◇日本考古学協会コメント04 「個々の文化財の計画的な保存・活用について」

《コメント対象》 8頁、Ⅲ. 2. 個々の文化財の計画的な保存・活用と担い手の拡充

(1) 必要性と対応の方向性

現行の「歴史文化基本構想」の策定を推進してきた自治体は、全体のなかではかなり少ない割合にとどまっている。それ以外の「基本計画」の策定まで進めない、あるいは進まないことを選択した自治体にとっては、「2. 個々の文化財の計画的な保存・活用と担い手の拡充」が適用されることとなる。「基本計画」から外れる個々の文化財については、「保存活用計画」を策定して施策を進めていくこととされているが、観光利用がたやすく、民間事業者からの要請が強い文化財が優先される危惧がある。地方の自治体が弱体化していくなかで、「儲からない」文化財が、実質的に切り捨てられていくことにならないか、強く憂慮される。「基本計画」に含まれない「個々の文化財」を、どのように地域社会の維持発展につなげて将来へ継承していくか、国（文化庁）が全般的な施策を示し、トータルマネジメントを行っていくべきである。そのため、「個々の文化財」としての対応は、当面の対応にとどめておくべきである。

◇日本考古学協会コメント05 「個々の文化財の保存活用計画」

《コメント対象》 8～9頁、Ⅲ. 2. 個々の文化財の計画的な保存・活用と担い手の拡充

(2) 具体的な方策 (ア) 個々の文化財の保存活用計画の作成

史跡などでは、現在「保存活用計画」の策定が推奨されているが、もともとは「保存管理計画」の策定が進められてきた。活用が重視されるあまり、保存がおろそかにならないか危惧される。文化財の活用を推進していく場合には、当該の文化財をいかに保管・管理していくかという観点が一層重要となる。「保存活用計画」においても、保管・管理の体制を整えていくことを策定していくよう、国が主導していく必要がある。この「個々の文化財の計画的な保存・活用」においても、持続可能な活用が前提となるべきであり、国が明確に指針を示していかななくてはならない。持続可能な活用を考えた場合、個別の文化財だけで推進することは難しく、地域社会と結びついた総合的施策として進める必要がある。そのため、「個々の文化財の保存活用計画」は、対象となる文化

財の本質的価値を確認し、保管・管理の方向性と必要な措置を定めると同時に、活用にあたって留意しなければならない事項や制限されるべき事項を整理していくことに主眼を置くべきである。

◇日本考古学協会コメント06 「所有者とともに文化財の保存・活用を担う主体について」

《コメント対象》 9～10頁、Ⅲ. 2. 個々の文化財の計画的な保存・活用と担い手の拡充

(2) 具体的な方策 (イ) 所有者とともに文化財の保存・活用を担う主体の位置付け

「所有者とともに文化財の保存・活用を担う主体を新たに位置づける」というが、どのような組織（法人）を想定しているのか明確になっておらず問題である。現実には、観光での利用を想定し、大手旅行会社などからの照会が、文化財を管理する地方自治体へ相次いでおり、資源を食いつぶす乱開発につながるものが危惧される。

「新たな担い手」の資質によっては、文化財の保護に大きな問題を引き起こしかねない。このような「新たな担い手」が必要か、必要ならどのような「要件や資質担保の方策、指導監督の在り方」が講じられるべきかなどが、慎重に検討されて制度化されなければならない。その際、持続可能な活用を実現するのにふさわしい法人のあり方を含め、多方面での検討を踏まえた上で総合的な施策として進められる必要がある。個別の「保存活用計画」の策定だけで、「新たな担い手」に保存・活用をゆだねることには問題が多く容認し難い。

◇日本考古学協会コメント07 「国宝・重要文化財（美術工芸品）の適切な公開の在り方について」

《コメント対象》 10～11頁、Ⅲ. 2. 個々の文化財の計画的な保存・活用と担い手の拡充

(2) 具体的な方策 (ウ) 国宝・重要文化財（美術工芸品）の適切な公開の在り方

個々の文化財の特質に応じて、公開のあり方、特に公開の制限について、異なることもあり得るが、文化財の本質に影響を及ぼすような過度な活用にならないよう、十分な制限は必要である。活用に伴う文化財へのダメージについては、全てが把握されている訳ではなく、さらなる調査検討が必要な側面も多い。予期せぬダメージが生じる危険性もある。文化財の活用にあたっては、「石橋を叩いて渡る」慎重さが必要であることを忘れてはならない。

◇日本考古学協会コメント08 「専門的職員の配置について」

《コメント対象》 11～12頁、Ⅳ. (1) 地方公共団体の体制充実

地方公共団体の文化財部局への専門的職員の配置の推進が提言されており、強く賛同する。しかし財政難から、専門職員配置の必要性を認めつつも、人員配置に至らない自治体も多い。「域内の文化財の総合的な保存・活用に係る基本的な計画」を策定し専門的職員を配置して総合的な施策を進めているなど、積極的な取組を行っている自治体には、地方交付税の上乗せ処置など、財政面での支援も検討し実現することが必要である。

◇日本考古学協会コメント09 「文化財保護の主管について」

《コメント対象》 11～12頁、Ⅳ. (1) 地方公共団体の体制充実

文化財保護の所管を首長部局へ移動することが検討課題としてあげられているが、問題が多く容認できない。「景観・まちづくり行政や観光行政など他の行政分野も視野に入れた総合的・一体的な取組を可能とするため」とされているように、主に活用に関わる観点から指摘されている。しかしながら、文化財保護のためには規制という観点も必要であり、その点からみれば首長部局への移動はデメリットが大きいと言わざるを得ない。開発行為によって消えていく埋蔵文化財は、現在でも少なくない。その中でも学術的に特に重要な遺跡については、日本考古学協会は保存を要望するなどして、その保存を働きかけてきた。しかし、保存できずに破壊されていく遺跡もまた多いのも実情である。これらの重要遺跡は、保存されていけば、さまざまな活用が期待できる文化資源でもあるが、破壊されたことによりその途を絶たれてしまったのである。首長が推進する開発行為の中で重要な遺跡が発見された場合、現在でも保存は難しい場合が多いのに、文化財保護の所管が首長部局へ移動すると、いままでも以上に難しくなることが憂慮される。開発との関係が問題となる埋蔵文化財の保護においては、平成25年度の企画調査会報告で示された、「4つの要請」を担保することは、絶対に必要である。遺跡の保護に至らなくとも、遺跡破壊の代償として行われている記録保存のための発掘調査を、必要な質を確保して実施していくためにも、「4つの要請」の中の「専門的・技術的判断の留保」「政治的中立性・継続性・安定性の確保」「開発行為との均衡」は、絶対に維持すべき原則であることを、考古学の学会としては強く主張したい。

◇日本考古学協会コメント10 「博物館等の役割について」

《コメント対象》 12～13頁、Ⅳ. (2) 博物館等の役割強化 (3) 国際交流や訪日外国人旅行者への対応

博物館等が、地域振興や観光振興と連携することや外国人旅行者への対応を進めていくことは推進されるべきであるが、博物館や文化財の観光のための活用という観点からの要請が過度に進まないように留意する必要がある。さまざまな文化財も、調査研究によってその意義が明確になり、あるいは新しい意義が見いだされるのであって、そのため調査研究は博物館等の学芸員などにとって重要な任務である。観光への活用などの短期的な経済効果に偏重し、学芸員の担うべき調査研究等の業務が軽視されないようにしていく必要がある。

◇日本考古学協会コメント 11 「復元建物の在り方について」

《コメント対象》 13 頁、IV. (4) 文化財の魅力の発信強化や先端技術との連携

史跡における復元建物が、史跡の理解に資することは事実である。しかしそれはあくまで適切に復元が行われた場合であり、史跡など文化財の価値を損なわないことが条件となる。史跡においては、地上の建物が失われていても、地下には基礎構造が残されていることが一般的であり、調査によって時期の異なる基礎構造が発見され、他の資料では知られていなかった時間的変遷などが明らかになる場合も多い。RC造り天守が例示されているが、現代工法で建物を復元した場合、地下に残された本来の遺構を破壊する危険性が極めて高い。地下に残された遺構の破壊を伴う建物「復元」は、文化財保護の観点から許されるものではない。RC造り天守について調査検討するならば、RC造り天守の建築による地下遺構の破壊の実態を明らかにすることが第一になされなければならない。詳細な実態調査はなされていないが、周辺区域の調査から、安易な現代工法による建物「復元」によって、地下遺構が壊滅的に破壊されたと推定できる事例は少なくない。その実態解明と反省が、最初になされるべきことである。日本考古学協会は考古学の学会として、復元建物の建築は、地下遺構を破壊しないことが大前提であることを強く主張する。

◇日本考古学協会コメント 12 「中長期的観点から検討すべき課題へ追加すべき課題」

《コメント対象》 13～14 頁、IV. 中長期的観点から検討すべき課題

震災をはじめ、さまざまな災害によって新たに発生した被災建物などの災害遺構は、災害の実態を示す歴史的遺産である。これらを文化財として位置づけ、保護し継承していく枠組みを整備することが必要である。