

文化財の保護は公務の役割

家原 圭太（京都市職労文化公室支部長）

はじめに

「政府及び地方公共団体は、文化財がわが国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないものであり、且つ、将来の文化の向上発展の基礎をなすものであることを認識し、その保存が適切に行われるように、周到の注意をもってこの法律の趣旨の徹底に努めなければならない。」

これは、昭和 25 年に施行された文化財保護法の第三条である。

文化財には国・都道府県・市町村がそれぞれ指定・登録したものがあがるが、その保護は、法令（文化財保護法・文化財保護条例）に則り進められるものであり、政府及び地方公共団体が果たす役割が明確に規定されている。文化財行政は、文化財保護法・文化財保護条例に基づいた業務をおこなうものであり、多様な文化財を扱うため専門的技術を有した職員（文化財保護技師）が担当する。

しかし近年、この原則が十分果たされない状況が散見されはじめている。民間でできることは民間へとといった社会的ニーズや、公務の質の変化が影響していると考えられるが、文化財保護において公務の役割を縮小させる傾向については慎重になるべきであり、将来を見通した適切な判断が求められる。

本稿では、文化財の中でも主に埋蔵文化財と史跡をとりあげ、地方公共団体の業務を紹介し、「国民共有の財産」である文化財をいかに後世へ継承するのか、地方公共団体が果たす役割をまとめた。また、山積となっている課題の一端に触れ、情報の共有をはかりたい。

1 埋蔵文化財

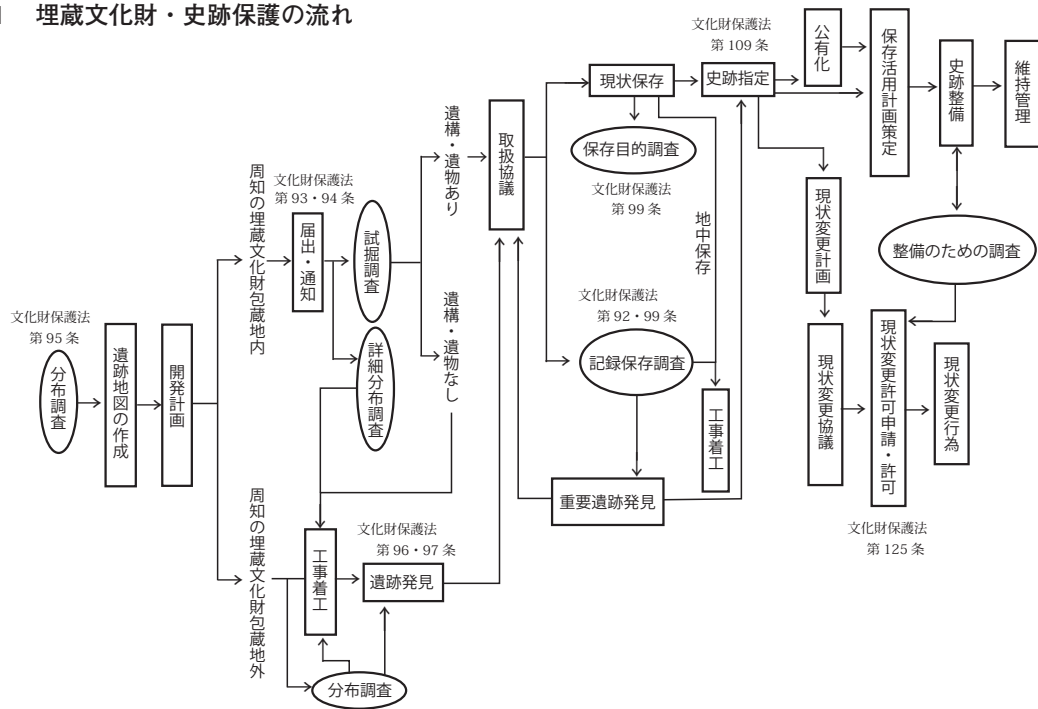
埋蔵文化財とは、土地に埋蔵されている文化財のことであり、一般的に「遺跡」と呼ばれているものである。全国で約 46 万箇所あり、年間約 9 千件の発掘調査がおこなわれている。発掘調査のうち、9 割以上が緊急調査と呼ばれるもので、開発に伴い壊される遺跡について、発掘調査をおこない図面や写真の記録をとり、報告書を刊行することで遺跡を記録保存するものである。

まず、開発行為が計画されると、文化財保護法第 93 条⁽¹⁾に基づき文化庁長官へ届出がされる。その届出は、地方公共団体により受付され、保存に必要な調査が指示される。調査には、発掘調査・試掘調査・立会調査（詳細分布調査）・分布調査などがあり、その開発規模や遺跡の種類、諸条件により適宜指示することになる。

すべての開発行為について、発掘調査をおこない記録をとることが文化財保護の観点からは望まれるところであるが、現代社会においてそれだけの時間と費用をかけることは現実的ではない。また、発掘調査は原則的に原因者負担⁽²⁾であり、年間 500 億円以上にのぼる調査費用を開発業者が負担している。発掘調査をおこなうことが開発の過大な足かせになることは避けなければならない。文化財の保護と開発行為を上手く両立させていくことが、埋蔵文化財担当職員の腕の見せ所である。

発掘調査による過大な負担を避けるために行われるのが試掘調査である。試掘調査は、開発される土地に遺跡が残存しているのか、その遺跡がどれくらいの深さにどれくらいの密度で残っているのかを確認するための調査である。この試掘調査

図1 埋蔵文化財・史跡保護の流れ



の結果、後世に削平され遺跡が残存していないと判断できれば、発掘調査をおこなう必要はない。また、遺跡が深くからみつかった場合は、開発に伴う掘削を遺跡よりも浅くおさめることにより、遺跡を地中保存する措置をとることもできる。この判断は非常に重要なものであり、発掘調査ありきの埋蔵文化財保護ではないことを示すものである。

発掘調査は、調査の技術や経験があれば、事前の届出をおこなうことで、地方公共団体職員でなくてもおこなうことができる。近年では民間の発掘調査団体が全国的に展開している。一方、試掘調査は、発掘調査が必要かどうかを判断する必要があり、より公平性が求められる。すなわち、発掘調査に要する費用と期間を開発業者に負担させるかどうかの判断をおこなわなければならない。行政が試掘調査をおこなうことで、公平性が担保され、営利目的で発掘調査を強制することを防いでいるのである。試掘調査で遺跡が確認できないにもかかわらず、発掘調査を指導することはあってはならず、行政の信用あつてのシステムといえる。

遺跡を発掘すれば、土器や瓦など多種多様な遺物が出土する。遺物は増える一方で当然減ることはない。令和4年度、全国の発掘調査で出土した

遺物は5万4910箱(60×40×15cmのコンテナ)であり、累計885万7535箱におよぶ⁽³⁾。これらの遺物は、過去の人類が残した非常に重要な文化財であり、後世へ継承しなければならない。土器の小片ひとつをとっても、その土器をつくるために粘土を採取し、土器の形をつくり、それを焼き、運搬し、使い、捨てた人がいる。そのような視点からみれば、いかにも価値のなさそうな小さな土器の破片であっても文化財的な価値は高いといえよう。他に例がない、最古・最大であるといった視点から出土遺物をみれば一部の貴重な遺物のみが価値があると判断されるが、貴重であるか否かと文化財的価値は別である。文化財とは、「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」である。現代社会を歴史的に正しく理解しようとした場合、他に例がない貴重なものだけで理解できるだろうか。雑多なモノにこそ歴史を正しく理解する価値があるといえよう。

これらの出土遺物を保管するには収蔵庫が必要であるが、いずれの地方公共団体でも恒久的な課題となっている。新しく収蔵庫をつくるには財源が必要となるが、近年は新しくハコモノをつくることは、どこも予算が確保できず、大きな課題となっている。

文化財は「国民共有の財産」なのだから、行政は国民のために収蔵庫をつくり、適切に文化財を保管し後世へ伝えなければならない。それは、営利を求めない公務の最低限の役割であろう。そもそも、文化財を保護するには、費用がかかるのである。

2 史跡

(1) 史跡とは

史跡とは、貝塚、古墳、都城跡、城跡、旧宅、その他の遺跡で、我が国にとって歴史上または学術上価値の高いものを指す。

文化財保護法第109条には、「文部科学大臣は、記念物のうち重要なものを史跡、名勝又は天然記念物（以下「史跡名勝天然記念物」と総称する。）に指定することができる。」とあり、史跡としては指定されたものを保護の対象とする⁽⁴⁾。

史跡指定されれば、永続的に文化財として保護され、その土地での開発はおこなわれぬ。史跡の多くは、発掘調査により遺跡が発見され、特に重要と判断された場合に史跡指定され、地方公共団体により公有化（買い上げ）がされる。しかし、すべてがそういった経過をたどるわけではない。たとえば京都では、多くの社寺が史跡に指定されており、現在でも宗教活動をおこなっている。所有者である社寺の管理のもと、保護がはかられている。宗教活動と文化財保護は目指すところが多いが、そうではないこともある。宗教活動が優先されたり、文化財を修理・整備するための費用を得るため集客を求めるあまり、文化財として保護されるべき構成要素がなおざりにされる場合もしばしばみられる。文化財保護の立場から公平かつ第三者的な立場からチェックすることが、地方公共団体に求められる。

(2) 現状変更許可申請

文化財保護法第125条には「史跡名勝天然記念物に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない。（後略）」とされている。

前述した史跡を保護するためのチェック機能と

して、史跡指定地内において現状を変更する場合は、現状変更許可申請をおこなったうえで、文化庁長官の許可をうけなければならない。

この手続きがまた悩みの種となる。史跡は、歴史上または学術上価値の高いものであることから各史跡、時代も規模も保護すべき対象も異なる。それを充分把握し、理解し、価値付けをおこなったうえで、申請を受け付け、必要書類や図面を整理し、許可手続きをおこなうこととなる。

たとえば、史跡指定地内で防災のために埋設管を敷設する場合でも、地下遺構の有無を調べるための発掘調査をおこない、みつかった遺構を残すべきかどうかを、遺構の時代・性格、絵図や文字資料等総合的に検討し判断しなければならない。また、建物の建て替えの場合でも、既存建物が建てられたのがいつなのか、それに文化財的価値がないのか、新築にあたり基礎を設置するための掘削により地下遺構が壊されないか等、個別に検討する必要がある。

このような煩雑な検討過程は各史跡の多様なありかたから、個別に判断せざるを得ない。許可の手続きをおこなうにあたり、公平性や倫理観が不可欠であり、そこに公務としての必然性がある。

(3) 史跡の公有化と整備・活用

史跡に指定されれば、その土地は適切に保存管理しなければならない。しかし、所有者の事情により難しい場合もあり、そういった場合は、地方公共団体により土地を買い上げ、保存・管理し整備・活用していくことになる。買い上げ費用、維持管理費用、整備費用など負担は大きい。史跡を公有化することは、地方公共団体が未来永劫、その土地を文化財として維持管理していくということである。文化財保護の最も強力な意思表示といえ責任も重い。

史跡整備は、史跡公園として古墳や、古代の建物などを復元したり、表面表示することが近年進められている。復元された古墳や建物は迫力があり、当時の状況を理解しやすい。また、説明板も多ければ多いほど史跡の理解に資することができる。

しかし、そういった整備がすべての史跡で最善策というわけではない。遺跡が最も隆盛した時期

から時を経て衰退し現在に至る過程も歴史であり、最盛期ばかり注目され復元の対象とされることが、はたして正しい歴史の理解を促すのか考えることも重要ではないか。あまり復元しすぎず、現地で当時の情景を想像することも大事ではないだろうか。そこで思い起こされるのは、松尾芭蕉が平泉で詠んだ「夏草や兵どもが夢の跡」である。「跡」として残っていることを詠んだものであり、寂れた感じもまた趣深いものである。

3 課題

(1) 人員不足と業務の増加

近年、多くの自治体で埋蔵文化財や史跡担当の人員不足が常態化している。その要因に業務の増加と専門職の人員削減傾向がみられる。

近年、文化財保護は保存と活用が重視され、以前までの保存一辺倒では成り立たなくなっている。とは言うものの、活用推進のための新規採用はほとんどない。すなわち、活用にかかわる業務が増加したにもかかわらず人員補充がなく、活用に手がとられ保存に費やす時間が充分とることができない、という現象がおきているのである。これでは、「国民共有の財産」を後世へ継承するといった文化財保護の大原則を果たせない。

保存は、なかなか目に見えず地味である。一方、活用は市民の反応なども目に見えてわかりやすい。現代社会は総じて目先の利益を求めすぎているのではないだろうか。保存は活用の前提であり、最優先されるべきという原点を再確認すべきであろう。

また、専門職の補充はどの業種であっても厳しい。埋蔵文化財担当職員は平成11年から15年まで全国で7000人を超えていたが、団塊の世代が退職後の不補充等があり、現在では5500人程度となっている⁽⁵⁾。

(2) 職員の専門性と評価

埋蔵文化財や史跡を担う職員は、大学等で考古学を学び専門試験によって採用されるのが一般的である。発掘調査により様々な発見をしたのであれば、それを研究に生かしていくべきであり、発掘資料の活用の一部となる。研究が進めば、新た

な歴史が解明され、国民に還元される。ただし、そのような研究活動は業務とは一線を画するものであり、研究は公務では評価されない。本来、調査と研究は一連のものであり、業務の中で研究活動がされるべきであるが、雑多な業務が増加し、研究活動はいつしか優先されるべきものではなくなってしまった。

そこには、近年公務員にも導入されてきた人事評価制度もかかわっているのではないだろうか。目先の業務をこなし、回転率の高い人材が評価され、先の見えない研究活動などは評価されない。それでは、職員のモチベーションは上がることはない。そもそも、評価者が文化財保護技師の業務内容とその遂行過程等を充分把握し、正当な評価をできるのか甚だ疑問である。

人に評価されるために業務をしているわけではない、との意識を持っている文化財保護担当者は多く、専門職に人事評価制度を導入すること自体、拘子定規な人事当局のエゴに他ならない。

おわりに

埋蔵文化財や史跡の業務は、公務の中では少し特殊な部分があるのかもしれない。ただ、本稿で指摘したように、公務としてやらなければならない根拠がある。その一部でも脅かされている現状は打開すべきであり、問題意識をもって行動しなければならない。

埋蔵文化財や史跡の保護には、お金がかかる。それは、貴重なもの、脆弱なものを後世に継承していくためには当然必要なものである、近年は、公務であっても経済性や効率性が重視される傾向にあるが、文化財保護はそもそもそのような観点に該当しないものであり、そこに公務としての意義がある。

今、衰亡していく文化財を保護しなければ、わが国の歴史、文化等を正しく理解することができず、将来の文化の向上発展を成しえることはできない。どんなに費用がかかっても、責任とプライドを持って公平性と倫理観のもと職務を全うしなければならない。文化財保護を公務としておこなう理由はここにあるのではないだろうか。

(いえはら けいた)

【註】

- (1) 第九十三条 土木工事その他埋蔵文化財の調査以外の目的で、貝塚、古墳その他埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地（以下「周知の埋蔵文化財包蔵地」という。）を発掘しようとする場合には、前条第一項（第九十二条 土地に埋蔵されている文化財（以下「埋蔵文化財」という。）について、その調査のため土地を発掘しようとする者は、文部科学省令の定める事項を記載した書面をもって、発掘に着手しようとする日の三十日前までに文化庁長官に届け出なければならない。ただし、文部科学省令の定める場合は、この限りでない。）の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日前」とあるのは、「六十日前」と読み替えるものとする。
- (2) 当該埋蔵文化財の現状保存を不可能とする原因となった開発事業者が発掘調査の経費負担をおこなう。
- (3) 文化庁文化財第二課『埋蔵文化財関係統計資料－令和5年度－』令和6年。
- (4) 史跡に指定されていないものは、文化財として全く保護されないわけではなく、埋蔵文化財や建造物等として保護対象になりえる。
- (5) 前掲（3）。