

見解

地域社会の継承・発展を支える文化財保護の
あり方について



令和5年（2023年）9月27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

この見解は、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	(連携会員)	大阪大学大学院人文学研究科教授
副委員長	芳賀 満	(第一部会員)	東北大学高度教養教育・学生支援機構教授
幹事	菊地 芳朗	(連携会員)	福島大学行政政策学類教授
幹事	松本 直子	(連携会員)	岡山大学文明動態学研究所教授
	臼杵 勲	(連携会員)	札幌学院大学人文学部教授
	内山 幸子	(連携会員)	東海大学国際文化学部教授
	恵谷 浩子	(連携会員)	奈良文化財研究所文化遺産部主任研究員
	大久保徹也	(連携会員)	徳島文理大学文学部教授
	奥村 弘	(連携会員)	神戸大学理事・副学長
	佐藤 義明	(連携会員)	成蹊大学法学部教授
	佐藤 宏之	(連携会員)	東京大学名誉教授・大学院人文社会系研究科特任研究員
	瀬谷 愛	(連携会員)	東京国立博物館登録室・貸与特別観覧室長
	辻田淳一郎	(連携会員)	九州大学大学院人文科学研究院准教授
	林部 均	(連携会員)	国立歴史民俗博物館研究部教授
	松田 陽	(連携会員)	東京大学大学院人文社会系研究科准教授
	宮路 淳子	(連携会員)	奈良女子大学大学院人文科学系教授

本見解の作成にあたり、以下の方々に御協力いただいた。

近江 俊秀	文化庁文化財第二課主任文化財調査官
岡田 健	奈良大学文学部教授
小谷 竜介	国立文化財機構文化財防災センター文化財防災統括リーダー
杉本 宏	京都芸術大学芸術学部教授
瀬谷 今日子	和歌山県教育庁文化遺産課主任
新谷 俊典	岡山県真庭市教育委員会生涯学習課主幹
禰宜田佳男	大阪府立弥生文化博物館長
星野有希枝	文化庁文化経済・国際課グローバル展開推進室長

本見解の作成にあたり、以下の職員が事務を担当した。

増子 則義	参事官（審議第一担当）（令和5年4月まで）
根来 恭子	参事官（審議第一担当）（令和5年5月から）
山田 寛	参事官（審議第一担当）付参事官補佐（令和5年3月まで）
若尾 公章	参事官（審議第一担当）付参事官補佐（令和5年4月から）
昨間 美里	参事官（審議第一担当）付審議専門職

要 旨

1 作成の背景

長年にわたって日本各地で生まれ、伝えられてきた文化財は、かけがえのない国民的財産であり、祖先から託されたこの文化財を受け継ぎ、保護し、将来へ伝えていくことは、それを生み出してきた地域社会の継承と発展にもつながる。

しかし、21世紀の現在、頻発する大規模災害、人口減少による地域社会の衰微などにより、文化財保護の行く末は不透明なものになりつつある。また、制定以来の大きな改変となった平成30年(2018)の文化財保護法改正は、国の「文化GDP」押し上げ政策を背景に、文化財について、観光利用を含むその活用によって社会的・経済的な価値を生む存在として位置付ける積極面を持つ一方で、保存と活用の適切かつ持続可能なバランスをいかに確保するかという新たな課題を投げかけている。さらに、近年の世界的な潮流では、文化財・文化遺産が持続可能な開発目標(SDGs)にも資する資源であるとの理解も浸透しつつある。

このように文化財を取り巻く状況が大きく変わりつつあることを踏まえて、現下の文化財保護に関する喫緊の課題を検討し有効な改善策を提案する。

2 現状及び問題点

早急に改善すべき3つの課題が存在する。

第一は、文化財防災・減災に関するものである。近年続発する大規模災害の度に、文化財の滅失・毀損が進行する中で、国の防災アクション・プランをなす「防災基本計画」において、文化財防災の視点が弱いことは大きな問題である。また、市町村が策定する「文化財保存活用地域計画」においても防災関係の計画が不十分な例が見受けられる。さらに、我が国の恒常的な文化財防災体制は、令和2年(2020)の国立文化財機構文化財防災センターの設立によってようやく第一歩が刻まれたが、今後担うべき同センターの役割を考えた場合に、現状の組織体制は十分な力を発揮できる状況にあるとはいえない。

第二は、改正文化財保護法の趣旨を実現する施策に関するものである。平成30年(2018)の文化財保護法改正の重要項目は、市町村における「文化財保存活用地域計画」の策定を法定化したことである。地域の文化財の把握と観光利用を含む活用を計画的に進めるための制度であり、文化財の保存と活用を両立させる上で大前提となるものであるが、策定・認定に至った自治体はいまだ全国の5.5%にとどまっている。法改正のねらいを踏まえて、文化財保護と地域社会の継承・発展の好循環を生み出すためには、「文化財保存活用地域計画」の策定の加速化と内容の充実が重要課題である。

第三は、文化財保護の将来を担う専門人材育成に関するものである。今般の法改正においては、文化財所有者や保護団体を含む「地域総がかり」の文化財保護が求められており、その要となる自治体の文化財専門職員の役割は大きい。しかし、全国三分の一の自治体には専門職員が配置されていない。さらに、専門職員の多くを輩出してきた歴史・考古・文化財関係の専門教育を行う大学において文化財専門職員を目指す専攻生が減少傾向にあることも懸念される。持続的な文化財保護のために、後継専門人材の育成が急務である。

3 見解の内容

(1) 文化財防災・減災への積極的取組の推進

- ① 国（内閣府防災担当）は、国民的財産である文化財の防災という視点のもとに、「防災基本計画」において、多様な文化財の災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興事項など、文化財関係の記載を充実させることが必要である。地方自治体もまた、そうした文化財防災の視点を十分に反映させた地域防災計画を作成することが肝要である。さらに、文化財防災の視点を我が国の防災行政に確実に反映させるためには、国の中央防災会議、または中央防災会議下の防災対策実行会議の委員に、文化財行政を統括する文化庁長官及び文化財関係の学識経験者等を加えることが有効である。
- ② 地方自治体は、文化財保護行政において平常時から文化財防災の対策を講じておく必要がある。具体的には、自治体の文化財施策の基本となる「文化財保存活用地域計画」において自治体間及び民間文化財救援団体との間の連携を明記しておくこと、文化財防災マニュアル及びハザードマップを備えておくことなどが有効である。同時に、文化財の救援・保存を円滑に行うためには、被災文化財保管場所の計画的確保、保全・修復技術を有する関係機関との連携体制の構築を図っておくことが重要である。
- ③ 令和2年（2020）に設置された独立行政法人国立文化財機構文化財防災センターは、我が国の文化財防災の中核的存在として大いに期待される。ただ、「防災先進国」日本の文化財防災を担う唯一の全国機関として見た場合、現状では組織体制や業務内容に不足している面がある。日本全体の文化財防災の仕組みづくりや文化財防災分野の国際協力の推進のためにも、国立文化財機構を所管する文化庁及び文化財防災センターの上部組織である同機構には、専従スタッフの充実を含めた同センターの一段の機能強化を図ることが求められる。

(2) 改正文化財保護法下での保護施策の加速化

「文化財保存活用地域計画」を所掌する文化庁は補助金の充実を含めた策定支援の強化と庁内の関係各課の連携のもとに「地域計画」の内容が各市町村の歴史文化環境を十分に踏まえたものとなるような誘導を、都道府県は管下のできるだけ多くの市町村に「地域計画」が整備されるよう強力な指導と支援を、市町村は域内文化財の特性を活かした「地域計画」の策定とそれに基づく保存事業や観光利用を含む活用事業の積極的な展開を、それぞれ加速化させることが必要である。

(3) 文化財保護の将来を担う専門人材育成の強化

次世代の文化財保護の専門人材育成を強化するために、文化庁は人材育成と文化財保護行政を架橋する新たな制度の設計を、大学・地方自治体は双方の人材育成の場にもなる文化財保護事業の共同企画を積極的に推進すべきである。また、歴史・考古・文化財関係以外の専攻生からも専門職員人材が得られるような学際教育や職員採用方法を、大学と行政双方が検討して行くことも有効である。

目 次

1	はじめに.....	1
2	文化財防災・減災への積極的取組の推進について.....	2
	(1) 「防災基本計画」における文化財防災対策の充実化.....	3
	(2) 地方自治体の文化財保護行政における文化財防災の計画的取組.....	4
	(3) 国立文化財機構文化財防災センターの機能強化.....	6
3	改正文化財保護法下での保護施策の加速化について.....	7
4	文化財保護の将来を担う専門人材育成の強化について.....	9
5	見解.....	13
	(1) 文化財防災・減災への積極的取組の推進.....	13
	① 「防災基本計画」における文化財防災対策の充実化.....	13
	② 地方自治体の文化財保護行政における文化財防災の計画的取組.....	13
	③ 国立文化財機構文化財防災センターの機能強化.....	13
	(2) 改正文化財保護法下での保護施策の加速化.....	14
	(3) 文化財保護の将来を担う専門人材育成の強化.....	14
	<参考文献>.....	16
	<参考資料1>審議経過.....	17
	<参考資料2>文化財に被害をもたらした近年の災害.....	19
	<参考資料3>公開シンポジウムの開催.....	20

1 はじめに

長年にわたって日本各地で生まれ、伝えられてきた文化財は、かけがえのない国民的財産であり、祖先から託されたこの文化財を受け継ぎ、保護し、将来へ伝えていくことは、それを生み出してきた地域社会の継承と発展にもつながる。地域社会の集まりが国となり、更には世界を形づくっていることに思いを致せば、文化財はこの地球で人類がこれからも生きていく上での貴重な財産であり、資源であるという捉え方もできよう。

近代日本の文化財保護制度は、明治4年（1871）の太政官布告「古器旧物保存方」を起点として150年余りの歴史を有している。現在の保護制度の基礎をなす文化財保護法は、昭和24年（1949）の法隆寺金堂壁画の火災損傷を機に、議員立法によって昭和25年（1950）に制定された。20世紀後半の戦後復興、経済成長に伴う急激な国土開発や都市化の進展の中で、文化財保護は様々な困難に直面したが、数次に及ぶ法改正を経て、今日、文化財保護法は有形文化財、無形文化財、民俗文化財、記念物、文化的景観、伝統的建造物群の6類型¹及び土地に埋蔵されている状態の埋蔵文化財、ならびに文化財の保存技術を保護の対象と規定するに至っている。

しかし、21世紀の現在、頻発する大規模災害²、人口減少や産業構造の変化による地域社会の衰微などにより、文化財保護の行く末はふたたび不透明なものになりつつある。また、平成30年（2018）には文化財保護法が改正され、「文化財保存活用地域計画」の策定が法定化されるなど、法の制定以来ともいえる大きな制度上の改変が図られた。この法改正は、国の「文化GDP」押し上げ政策を背景に、歴史的・芸術的価値を有するだけでなく観光利用を含むその活用によって社会的・経済的な価値を生む存在として文化財を位置付ける積極面を持つ一方で、文化財の保存と活用の適切かつ持続可能なバランスをいかに確保するかという新たな課題を投げかけている。さらに、文化財・文化遺産保護をめぐる世界の潮流を見渡せば、平成27年（2015）9月の国連総会で採択された持続可能な開発目標（SDGs）のターゲットとして「世界の文化遺産及び自然遺産の保護・保全の努力を強化する」が掲げられているように³、文化遺産が開発の妨げとなる障害物というより、持続可能な発展に貢献する価値を有しているとの理解も浸透しつつある[1]。

このように文化財を取り巻く状況が大きく変わりつつあるいま、我が国地域社会の継承・発展を支える文化財保護に関して喫緊の課題と有効な改善策を検討することは、大きな意義を持っている。今期の本分科会においては、文化財防災と文化財保護法改正に関わる諸課題に焦点を当てて審議を行ってきた。その議論を踏まえて、これからの文化財保護のあり方を考える上でいま重要と考えられる3点、すなわち文化財防災・減災への積極的取組の推進、改正文化財保護法下での保護施策の加速化、文化財保護の将来を担う専門人材育成の強化について、見解を提示する。

¹ 文化財保護法では、6類型の文化財のうち、重要なものについては重要文化財・史跡等に指定、文化財登録原簿に登録するなどの措置を講じて、保護を強化する仕組みとなっている。

² この10年余の間にも平成23年（2011）東日本大震災、平成28年（2016）熊本地震、平成30年（2018）西日本豪雨・北海道胆振東部地震、令和元年（2019）首里城火災・東日本台風など、文化財に大きなダメージを与えた災害が連続している。

³ 目標11「包摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市及び人間居住を実現する」の第4ターゲット[2]。

2 文化財防災・減災への積極的取組の推進について

平成23年(2011)に発生した東日本大震災では、建造物・美術工芸品・民俗芸能等の文化財⁴も大きな被害を受け、行政や民間による様々な救援・保全活動が行われた[3]。これ以後も、熊本地震(平成28年(2016))、西日本豪雨・北海道胆振東部地震(平成30年(2018))、首里城火災・東日本台風(令和元年(2019))などの大規模災害が頻発し、これによる大小の文化財被害が発生している<参考資料2>。文化財は、地域の長い歴史の中で生まれ、育まれてきた貴重な国民的財産であり、これらを災害から守り、被害を可能な限り軽減させた上で後世に伝えることは、いま我が国に生きる者の責務の一つである。

我が国の文化財防災・減災に関する議論は、災害に伴う文化財の救援が初めて組織的に行われた平成7年(1995)の阪神淡路大震災を機に本格的に始まり、東日本大震災後にその動きが加速した。文化財関係の学会では災害と文化財をテーマとする講演会やシンポジウムなどがたびたび開催されたほか⁵、平成27年(2015)に宮城県仙台市で開催された第3回国連防災世界会議では、文化遺産⁶と災害を中心に据えたテーマ別会合やシンポジウムが設けられ、国内外の専門家による課題の整理や国際世論を踏まえた認識の共有が図られている[4]。

とはいえ、現在の国内外の防災・減災の取組全体に占める文化財の位置や認知度は、決して高いとはいえない⁷。たとえば、後述のように我が国の防災分野の最上位計画である「防災基本計画」(令和5年(2023)5月30日中央防災会議決定)における「文化財」の記述は、全337頁中にわずか4か所現れるに過ぎない[5]。また、平成28年(2016)に発出された日本学術会議国際委員会防災・減災に関する国際研究のための東京会議分科会及び土木工学・建築学委員会IRDR分科会の提言「防災・減災に関する国際研究の推進と災害リスクの軽減—仙台防災枠組・東京宣言の具体化に向けた提言—」の中に「文化財」の語は見られず、この作成にあたった関係者には文化財を専門とする研究者は含まれていなかった⁸。

しかし、災害多発国である我が国で蓄積されてきた文化財救援・保全に関する経験と課題には、国内外の関係者や学术界に周知・共有されるべきものも少なくない。そこで以下では、我が国の文化財救援・保全の活動現場からの視点と分析も踏まえ、これからの文化財防災・減災に関し、有効と考えられる提案を3項目にわたって行う。

⁴ 本見解でいう「文化財」とは、文化財保護法第2条で定義されるものを基本とする。

⁵ 例えば、日本文化財科学会では平成24年(2012)から平成29年(2017)まで「災害」や「防災」をテーマとする公開講演会を毎年開催し、一般社団法人日本考古学協会では平成28年に常置委員会に「災害対応委員会」が追加されるとともに毎年の総会において同委員会によるセッションが開催されている。

⁶ 「文化財」と「文化遺産」を区別する厳密な定義等は存在せず、一般に両者はほぼ同義で用いられている。「文化財保護法」が示すように「文化財」は日本の法律・行政用語としての意味合いが強いのに対し、ユネスコによる「世界文化遺産」が存在するように「文化遺産」は世界的に広く用いられ、幅広い対象を含む傾向がみられる。本見解では、「文化遺産」と表記されるイベントや著作を取り上げる場合を除き、「文化財」の語を主に用いる。

⁷ 参考文献[4]に記載の下間久美子論文「国際専門家会合『文化遺産と災害に強い地域社会』の背景、目的、成果」においては、第3回国連防災世界会議の成果文書である「仙台防災枠組2015-2030」の素案には文化への配慮についての言及がほとんどなく、文化庁等の働きかけにより修正案・最終案に追加されたことが記されている。

⁸ 日本学術会議でも第23期(平成29年(2017))以降、防災減災学術連携委員会が設置されている。今期より史学委員長が委員として参画しているが、現時点では歴史資料・文化財の防災減災についての実質的な審議はまだ行われていない。本分科会でも文化財防災減災の観点から当該委員会との連携を図っていく必要がある。

(1) 「防災基本計画」における文化財防災対策の充実化

日本の基本的な防災対策は、災害対策基本法に基づき、中央防災会議（会長：内閣総理大臣）が作成する「防災基本計画」に示される[5]。防災基本計画は、「災害対策基本法第34条に基づき中央防災会議が作成する防災分野の最上位計画として、防災体制の確立、防災事業の促進、災害復興の迅速適切化、防災に関する科学技術及び研究の振興、防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項について、基本的な方針を示す」もので、これをもとに指定行政機関及び指定公共機関が「防災業務計画」を、地方自治体が「地域防災計画」を、それぞれ作成することになっている⁹。

このように、防災基本計画の記載は、国及び地方自治体の災害対策の前提となるものであり、地域に根ざした文化財にも関わりを持つはずであるが、令和5年（2023）5月に改定・発表された最新の防災基本計画では「文化財」の語が見えるのはわずか4か所であり、しかも、主に建築物を地震や火災の被害から守ることに主眼をおいた内容に限定されている¹⁰。

文化財には、建造物¹¹以外にも絵画・彫刻・工芸品・書跡・典籍・古文書・考古資料・歴史資料等の有形文化財をはじめ多くの種類が存在する。また、文化財に深刻な被害を与える災害は、地震や火災だけでなく、台風、津波、大雨、地滑り等多岐にわたり、その被災の性質も異なっている。特に近年では、平成30年（2018）西日本豪雨による岡山県倉敷市真備歴史民俗資料館展示室の浸水¹²や、令和元年（2019）東日本台風による神奈川県川崎市市民ミュージアム収蔵庫の水没¹³など、文化財や展示収蔵施設の大規模な水損被害が相次いでいる。さらに、平成23年（2011）の東京電力福島第一原子力発電所の事故の際には、福島県双葉町・大熊町・富岡町で全住民避難によって町立博物館の全ての資料が無人かつ停電の状態でも長期間放置される事態が発生し、原子力災害が文化財にも重大な影響を与えることが認識された¹⁴。

これらの点から見ると、現行の防災基本計画は、全般に文化財自体への目配りが弱いことに加えて、多様な文化財を様々な災害からいかに守るかという総合的な視点が希薄であると指摘せざるを得ない。

また、従来の文化財保護行政は、文化財のうち国・都道府県・市町村が指定・選定・登録したものを重点的に保護する考え方で進められてきたが、ほかにもたとえば個人宅の蔵

⁹ 内閣府「防災情報のページ」の記載 (<https://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/kihon.html>、最終閲覧日令和5年（2023）9月6日）。中央防災会議は、内閣の重要政策に関する会議の一つとして、内閣総理大臣が会長を務め、全閣僚、指定公共機関の代表者及び学識経験者により構成され、防災基本計画の作成や防災に関する重要事項の審議等が行われる。また、中央防災会議下の専門調査会として、内閣官房長官が座長を務める「防災対策実行会議」が設置されている。

¹⁰ 防災基本計画における文化財の記載は、文化財保護のための防災対策（13頁、「(2)建築物の安全化」の項）、文化財防火デー等を通じた防災訓練の実施（16頁、「(2)防災訓練の実施、指導」の項）、文化財保護のための施設・設備の整備等の耐震対策（110頁、「(2)建築物の安全化」の項）、文化財保護のための施設・設備の整備等の防火対策（325頁、「(3)建築物の安全対策の推進」の項）の4か所である。

¹¹ 文化財保護法では建築された構造物は「建造物」という用語で統一されている。

¹² 朝日新聞平成30年（2018）8月2日岡山全県版記事「真備の列品 修復待つ 洗浄・乾燥作業続く」等。

¹³ 朝日新聞令和元年（2019）10月19日横浜版記事「川崎・市民ミュージアム 9収蔵庫すべて浸水」等。

¹⁴ 福島第一原発事故に伴う福島県3町の博物館資料は、平成24年（2012）～平成28年（2016）に「東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援委員会」などの支援によって福島県白河市に設置された仮保管施設に移され、致命的な被害から免れることができた。しかし、この救援活動には多大な予算と人員が投入され、決して容易に実現されたものではない[6]。

に残る古文書のように行政による保護措置がとられていないが重要性の高い「未指定文化財」が多数存在する。平成30年（2018）に改正された文化財保護法は、「未指定を含めた文化財をまちづくりに活かしつつ、地域社会総がかりで、その継承に取り組んでいくこと」を趣旨としており、未指定文化財を指定文化財とともに保護してゆく方針が次第に浸透しつつある¹⁵。しかし、防災基本計画にわずかに登場する「文化財」がいかなるものを指すのかは、明確に示されていない。

地方自治体は防災基本計画に基づき地域防災計画を作成し、職員はこれに従って行動するため、防災基本計画における文化財関係記載の不備は、文化財防災に関する行政の対策にきわめて大きな影響を及ぼす恐れがある。都道府県の地域防災計画を見ると、新潟県のように未指定文化財を含めた各種文化財の防災対策を明記している先進的な例がある一方で、文化財に対する具体的な記載がほとんどない例や、国の防災基本計画と同様に建築物のみを対象とした例も散見され、精粗の振れ幅が大きくなっている。

以上を踏まえると、国（内閣府防災担当）は、防災基本計画における文化財関係記載を充実させるとともに、未指定文化財を含む文化財全般の防災という視点を明確に打ち出し、同計画「第2編 各災害に共通する対策編」に文化財の災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興のための記載を盛り込むことが求められる。地方自治体もまた、そうした文化財防災の視点を十分に反映させた地域防災計画を作成することが肝要である。さらに、文化財防災の視点を我が国の防災行政に確実に反映させるためには、防災基本計画の作成や防災に関する重要事項の審議等を行う中央防災会議、または中央防災会議下の専門調査会である防災対策実行会議の委員に、文化財行政を統括する文化庁長官及び文化財関係の学識経験者等を加えることが有効である。

（2）地方自治体の文化財保護行政における文化財防災の計画的取組

災害の発生が完全には避けられない中、地域の文化財保護に大きな責任を有する都道府県及び市町村は、災害による文化財被害を最小限に食い止めるために平常時から対策を講じておく必要がある。この観点から改善を要すると思われる課題が2点ある。

第一は、「文化財保存活用地域計画」における文化財防災計画の強化である。

平成30年（2018）の文化財保護法改正では、都道府県による「文化財保存活用大綱」の策定、市町村による「文化財保存活用地域計画」の策定と文化庁長官による認定等が法定化された。そして、制度の実施にあたって文化庁が作成した「文化財保護法に基づく文化財保存活用大綱・文化財保存活用地域計画・保存活用計画の策定等に関する指針」[7]では、「大綱」及び「地域計画」に文化財の防犯・防火・防災対策や災害発生時の対応に関する内容を盛り込むことが示された¹⁶。

令和4年（2022）7月までに市町村が策定し、文化庁の認定を受けた「地域計画」78件

¹⁵ 文化庁『文化財保護法改正の概要について』平成30年（2018）7月

¹⁶ 指針において、「大綱」は「都道府県における文化財の保存・活用の基本的な方向性を明確化するものであり、当該都道府県内において各種の取組を進めていく上で共通の基盤となるもの」、「地域計画」は「大綱を勘案しつつ、各市町村において取り組んでいく目標や取組の具体的な内容を記載した、当該市町村における文化財の保存・活用に関する基本的なアクション・プラン」とされ、「地域計画」にはより具体的な内容を記載することが求められている。

の文化財防災対策部分を総覧すると¹⁷、災害発生時の文化財救援の対応として、国・都道府県や周辺市町村との広域的な行政連携を行う旨の記載があるものが63%（49件）、歴史資料ネットワーク¹⁸などの民間の文化財救援団体との連携が記載されているものが44%（34件）、行政・民間との連携がともに記載されているものが36%（28件）であった。また、文化財に関する防災マニュアル及びハザードマップについては、両方を作成済または作成予定のものが31%（24件）、いずれか一方を作成済または作成予定のものが45%（35件）、両方とも作成しない（記載がない）ものが24%（19件）であった。

災害発生時には、被災自治体自身は人命保護やインフラ復旧等を最優先に行い、文化財に関しては迅速な対応が困難な場合が多いので、被害の少なかった周辺市町村や都道府県からの支援は、早期の文化財救援を図る上で大きな力になる。また、行政による文化財の被害把握や救援が文化財保護法や地方公共団体の条例で重要文化財等に指定された「指定文化財」を中心に行われることが多い中で、指定・未指定を問わず救援にあたる民間救援保全団体の活動は、域内の文化財を幅広く救う点できわめて重要である。さらに、文化財の防災マニュアルやハザードマップを事前に作成しておくことは、平常時の備えや災害発生後にとるべき行動を規定する上で有効な指針となる。

それにもかかわらず、早期に「地域計画」を策定し、文化財保護行政の意識が高いと思われる自治体でさえ、災害発生時の広域行政連携を明記していないものが三分の一以上、防災マニュアルとハザードマップの両者を備えるに至っていないものが三分の二以上にのぼる現状は、今後災害が発生した際に過去と同様の文化財被害が繰り返される可能性が高いことを示唆しており、地方自治体はこれを早急に改善する必要がある。

第二は、災害発生時の文化財救援・保全に必要な場所と連携体制の計画的確保である。

不幸にも災害による文化財被害が発生した場合、救援活動等への人的動員については、防災マニュアルの作成や各種連携体制の整備によってある程度対応が可能であるが、それだけでは円滑な救援・保全のための活動を行うことは難しい。東日本大震災において、被災した大量の文化財を保管する場所の確保ができず、長期間野ざらしに近い状態で放置せざるを得ない事態が生じたことは記憶に新しい¹⁹。また、一口に文化財といってもその種類は非常に多様であり、保全にあたっては被災状況や材質に応じた保管環境を用意することが望ましい。

これらを考慮すると、各自治体においては災害発生後の文化財の円滑な救援と保全のために、被災文化財の保管場所を計画的に確保しておくことが求められる。たとえば、関係部署と協議の上、空き校舎など使用頻度の低い施設の活用を事前に検討しておくことなど

¹⁷ 令和4年（2022）12月16日付で新たに18件の「地域計画」が認定され、認定「地域計画」の総数は96件となった。ただし、新規18件の「地域計画」の中には令和5年（2023）1月時点で未公表のものが含まれているため、本見解では令和4年（2022）7月までに認定を受けた78件を分析対象とした。令和5年（2023）7月21日現在の総数は119件。

¹⁸ 「歴史資料ネットワーク」は、平成6年（1995）の阪神淡路大震災を機に関西に拠点を置く歴史学会を中心に立ち上がった歴史資料保全活動を行う連携体。多くは大学の歴史学研究室が事務局となり、都道府県単位で活動しているが、未設置の道府県もある。東日本大震災とその後の大規模災害を経て設置が増加し、現在29団体が参画している（<http://siryo-net.jp/>、最終閲覧日令和5年（2023）9月6日）。

¹⁹ 福島県須賀川市では、文化財収蔵施設の建物が上流の農業用ダムの決壊によって全半壊するという甚大な被害があったが、保管場所が確保できず、本格的な救援が行われたのは被災の約半年後であった[3]。

は早期の円滑な救援活動に効果的であろう。

また、被災文化財の保全や修復には専門的な知識や設備・機器を必要とする場合が多く、一般に自治体単独での対応は困難である。したがって、文化財被害の拡大防止と混乱の早期収束のためには、各自治体は保全活動の経験を有する専門研究者や保存科学の専門家が所属する近隣の大学・博物館等とあらかじめ協定を結ぶなどして連携体制を構築しておくことが重要である。

(3) 国立文化財機構文化財防災センターの機能強化

都道府県の範囲をこえる大規模災害が発生した場合、広域的かつ大規模な体制での文化財救援が必要となる²⁰。令和2年(2020)に設置された独立行政法人国立文化財機構文化財防災センターは、「地域防災体制の構築」をはじめ事業の5つの柱を掲げ、文化財防災を目的とする我が国唯一の全国組織として、その活動が大いに期待される場所である²¹[8]。

ただ、その期待から見ると、現状の文化財防災センターの組織体制や業務内容には不足している面がある。まず、同センターの令和4年(2022)3月31日現在の職員61名のうち、事務職等を除く常勤研究職51名全員が国立文化財機構内の他組織との併任になっていることに加えて、センター業務を本務とする本部付の研究職がわずか4名という現状は、各種の高度な専門性が求められる全国組織としては陣容が手薄であるといわざるを得ない[9]。また、同センターの事業の柱は基本的に平常時における災害への備えと災害発生時の実務的な対応であり、日本全体の文化財防災の仕組みづくり、文化財防災に関する国への政策提言、ICOMOS(国際記念物遺跡会議)やICCROM(文化財保存修復研究国際センター)等の国際的な文化財保護・防災組織への積極的関与²²といった、大局的見地に立つ国内外に向けた活動を現在のところほとんど認めることができない。

設置されて間もない組織であることを勘案するとしても、文化財防災に関する国レベルの専門組織である文化財防災センターには、今後、我が国の文化財防災の中核を担う役割に加えて、災害多発国である我が国の知見と課題を世界と共有し、文化財防災の国際協力に積極的に寄与しうるような機能の強化を期待したい。よって、国立文化財機構を所管する文化庁及び文化財防災センターの上部組織である同機構には、我が国の文化財防災体制の確立と文化財防災分野における国際協力の推進のために、専従スタッフの充実を含めた同センターの一段の機能強化を求めるものである。

²⁰ 東日本大震災においては、国立文化財機構が事務局を担う「東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援委員会」が組織され、被災地に対する幅広い支援を行った[3]。この枠組みを引き継ぐ形で平成26年(2014)に国立文化財機構内に「文化財防災ネットワーク推進事業」が立ち上がり[8]、さらに同事業を引き継ぐ常置組織として文化財防災センターが設置された[9]。

²¹ 文化財防災センターは、奈良文化財研究所内に本部がおかれ、本部と東京文化財研究所を東西の中核拠点としつつ全国4つの国立博物館にもスタッフが配置されている[9]。また、同センターの事業の柱は「地域防災体制の構築」、「災害時ガイドライン等の整備」、「レスキューおよび収蔵・展示における技術開発」、「普及啓発」、「文化財防災に関する情報の収集と活用」の5つとなっている。

²² 同センターのホームページによると、ICOMOSやICCROMの会議参加やシンポジウム共催を行っていることがわかるが、それは参加者や共催者としてのものであり、同センターの職員が、役員やメンバーとしてこれら組織の運営や活動等に中心的に関与している状況は見受けられない。

3 改正文化財保護法下での保護施策の加速化について

近代日本の文化財保護制度は、明治4年(1871)の太政官布告「古器旧物保存方」、明治30年(1897)制定の古社寺保存法、大正8年(1919)制定の史蹟名勝天然紀念物保存法などを経て徐々に法的枠組みがつくられてきた。戦後にはこれらを抜本的に整理して昭和25年(1950)に新たに現行の文化財保護法が制定された。文化財保護法はその後数次の改正を経て、現在は有形文化財、無形文化財、民俗文化財、記念物、文化的景観、伝統的建造物群の6類型及び土地に埋蔵されている状態の埋蔵文化財、ならびに文化財の保存技術が保護の対象として規定されている²³。

文化財の全類型にわたって、更には指定、未指定にかかわらずその保存と活用の制度面で大きな改変がなされたのが、平成30年(2018)の法改正(「文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」)であった。法改正の趣旨は「過疎化・少子高齢化などを背景に、文化財の滅失や散逸等の防止が緊急の課題であり、未指定を含めた文化財をまちづくりに活かしつつ、地域社会総がかりで、その継承に取り組んでいくことが必要。このため、地域における文化財の計画的な保存・活用の促進や、地方文化財保護行政の推進力の強化を図る」²⁴のものであったが、我が国の文化財を観光資源として有効に利用することによって経済的な効果を生み出すという国家政策を一つの背景としていたことから²⁵、法案可決時には「国及び地方公共団体は、文化財に係る施策を推進するに当たっては、保存と活用の均衡がとれたものとなるよう、十分に留意すること」との附帯決議がなされた。

文化財が地域の歴史的・文化的記憶を次世代に伝えるだけでなく、地域内外の来訪者を誘引することによって経済効果をもたらす潜在力を有していることは明らかであり、その効果が還流して保存と活用の好循環が実現するならば、文化財の保存継承だけでなく地域社会の振興にとってもきわめて有益である。ただこの場合の大きな課題は、過度な活用によって文化財自体の価値が毀損したり、変質したりする事態をいかに防ぐかという点にある²⁶。

今般の法改正の大きな変更点は、前章でも述べたように、都道府県は文化財の保存・活

²³ 文化財保護法でいう「保護」とは、「保存」と「活用」の両者を包含した用語である。

²⁴ 「文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の概要」

(<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/1402097.html>、最終閲覧日令和5年(2023)9月6日)

²⁵ 法改正の企画にあたって、平成29年(2017)5月19日に文部科学大臣から文化審議会宛に発出された「これからの文化財の保存と活用の在り方について」(諮問)において、「文化財を保存し、活用することは……地域振興、観光振興等を通じて地方創生や地域経済の活性化にも貢献することが期待されています」と述べられている。また、平成19年(2007)1月1日に施行された観光立国推進基本法では、「国は、観光資源の活用による地域の特性を生かした魅力ある観光地の形成を図るため、史跡、名勝、天然記念物等の文化財、歴史的風土、優れた自然の風景地、良好な景観、温泉その他文化、産業等に関する観光資源の保護、育成及び開発に必要な施策を講ずるものとする」(第13条)と規定し、文化財が観光資源の一つとして明示された。さらに、平成29年(2017)6月9日に閣議決定された『未来投資戦略2017-Society5.0の実現に向けた改革-』においては、「2025年までに、文化GDPを18兆円(GDP比3%程度)に拡大することを目指す」とのKPIが明示されており、その方策の一つに「文化財の観光資源としての開花」が掲げられている。

²⁶ たとえば、兵庫県朝来市に所在する国史跡「竹田城跡」では、「城郭ブーム」を受けて平成17年(2005)度から平成25年(2013)度の8年の間に来訪者が42倍に急増したが、山道の裸地化による土砂流出、石垣のハラミ、ゴミの散乱など負の影響が生じている。平成26年(2014)5月14日産経新聞報道(<https://www.sankei.com/article/20140514-AUKSD5QNL51W7C7S7RLQFV70XM/>、最終閲覧日令和5年(2023)9月6日)。

用に関する総合的な施策の「大綱」を策定でき、市町村は、未指定の文化財²⁷を含む域内の文化財全般の保存・活用に関する総合的な「地域計画」を策定して国の認定を申請できるとし、地域における文化財の保存・活用を計画的に行う制度を法定化したことである。適切な計画のもとに文化財保護施策が遂行できるなら、保存と活用の均衡が失われる懸念も低減され、両者の好循環への期待も高まることである。

ただ、現状を見ると保存・活用の大前提となる「大綱」や「地域計画」が抱える課題は少なくないように思われる。

第一に、策定の進捗状況である。令和4年（2022）12月現在、「大綱」の策定がなお完了していない都県が4つ（東京都、長野県、佐賀県、沖縄県）あり、「地域計画」に至っては策定を終えて国の認定を受けたものは、自治体数で全市町村の5.5%に過ぎない96自治体、面積では国土の8.6%にとどまっている。とりわけ「地域計画」策定自治体の少なさは文化財保護にとっては危機的状況とさえいえよう。しかも、令和3年（2021）に文化庁が実施した「令和3年度文化財保存活用地域計画に係るアンケート」によると、全国の市町村の約4割が「地域計画」の策定を検討する予定はない又は検討済みで策定しない」と回答している²⁸。この状況は、域内文化財の実態把握さえおぼつかない市町村が多数存在していることを示しており、文化財保存・活用の著しい地域的不均衡を生じさせるだけでなく、結果として我が国の少なからぬ地域でやがて文化財が忘れ去られ、失われていく事態を予想させる。それは地域社会の継承・発展を大きく阻害する要因になるであろう。

第二に、都道府県の指導力についてである。上述の「地域計画」を策定できない市町村の多くは、小規模で文化財専門職員がいなかったり、文化財保護行政を適切に担う体制がとれなかったりする事情を抱えていると思われる²⁹。この場合、「地域計画」は複数の市町村で連携して策定することもできる建て付けとなっていることから、都道府県がそうした取組を強く指導すれば、単独では策定が困難な市町村も、隣接する大規模な市との連携や小規模市町村間の共同によって計画を持つことが可能になると期待できる。しかし、作成が完了した43道府県の「大綱」を見ると、道府県から市町村への支援の項において、複数自治体が連携する「地域計画」策定を明記しているのは14県にとどまっており、道府県側の意識の低さをうかがわせる。また、10県以上が「市町村からの求めや要請があれば支援する」という姿勢を明示しており、これではそもそも策定する意思のない域内市町村が「地域計画」を持つ可能性は閉ざされることになる。平成12年（2000）4月の「地方分権一括法」の施行により、国指定等の文化財や埋蔵文化財に関わる権限の多くが都道府県に属することとなった現在、我が国の文化財保護の将来は都道府県の指導力に委ねられているといっても過言ではない。

第三に、「地域計画」の内容についても今後改善していく余地がある。未指定のものを含む域内の文化財の総合的な把握に基づいて保存・活用に関する包括的な計画を策定する

²⁷ 我が国の文化財保護制度では、原則として国の文化財保護法や地方公共団体の条例で重要文化財等に指定（または登録）されていないものについては、保存・修理に対する公的な補助を得るのが難しい仕組みとなっている。

²⁸ 文化庁アンケート（『山形県文化財保存活用大綱』令和4年（2022）3月、62頁）。

²⁹ たとえば、山形県内では「地域計画」を作成しない、作成の予定がないとする市町村が約6割にものぼるが、おもな理由としては、「地域計画を作成する人員が不足している」ことがあげられている（『山形県文化財保存活用大綱』62頁）。

ことは、文化財保護行政上の経験の蓄積が少ない市町村にとって容易ではなく、作業の過程でノウハウを有する外部業者の支援を受けることも現実的な選択肢ではある。「地域計画」は文化庁から提示されている内容項目を機械的に埋めていけば外形的には完成するであろう。しかし、文化財はその土地に根ざした固有の特性を有していることが地域にとって大きな価値となる所以である。この点に照らすと、認定された「地域計画」の中には、やや一般的な書きぶりで地域の歴史的、文化的特性が必ずしも明確でないものが見受けられる点が憂慮される。たとえ外部業者の支援を受ける場合でも、適切な業者を慎重に選択するとともに、市町村の文化財担当者が域内の歴史文化環境を的確に捉えた上で、策定作業を主導することが重要である。

以上、法改正に伴う制度改革の柱となる「文化財保存活用地域計画」に関して3つの課題を指摘した。課題に対処し、法改正の趣旨を実現させるためには、同計画を所掌する文化庁は補助金の充実を含む策定支援の強化³⁰と関係各課の連携のもとに「地域計画」の内容が各市町村の歴史文化環境を十分に踏まえたものとなるような誘導を、都道府県は我が国の文化財保護行政の根幹を担う当事者意識のもとに、管下のできるだけ多くの市町村に「地域計画」が整備されるよう強力な指導と支援を、市町村は域内文化財の特性を活かした「地域計画」の策定とそれに基づく保存事業や観光利用を含む活用事業の積極的な展開を、それぞれ加速化させることが有効である。

4 文化財保護の将来を担う専門人材育成の強化について

前章で自治体の文化財担当者の不足が「地域計画」の策定の可否にも関わっていることを指摘したが、地域の文化財を総合的に把握し、保存活用を計画的に進めていく上で、文化財を取り扱う専門知識・技量を有する行政機関の文化財専門職員（以下、専門職員）の存在は大きな意味を持っている。とりわけ、今般の文化財保護法改正が「地域社会総がかり」での文化財の継承を求めている³¹ことを踏まえれば、関係者をつなぐ要としてのその役割は今後いっそう重要性を増すであろう³²。

また、第1章にも述べたように、世界的な潮流を見れば、文化財や文化遺産はたんなる地域の長い歴史文化を偲び理解する資料として価値を有しているだけでなく、社会・経済の側面でも価値を生み、地域、国、ひいては人類の持続的発展に寄与する存在であるとの理解が急速に広まってきている。我が国の豊かな文化財にも当然そうした意義が認められるであろうから、その保護を担う専門職員の存否はまさに地域社会の継承・発展にも関わる問題となるのである。しかし、現実には全国の市町村の三分の一が文化財専門職員を配置していない

³⁰ 文化庁が平成30年（2018）度～令和4年（2022）度に「文化財保存活用地域計画」及びその前身「歴史文化基本構想」（令和2年（2020）度まで）の作成に対して交付した1件あたりの平均補助金額は、364万円、346万円、223万円、269万円、201万円となっており、減少傾向にある。文化庁公表資料より算出。

³¹ たとえば「地域計画」の策定等にあたって、住民の意見を反映させるとともに、行政機関、文化財の所有者、文化財保存活用支援団体、学識経験者、商工会、観光関係団体などからなる協議会を組織することができるように、様々な関係者の力を総合して文化財の継承に取り組むことが必要とされている（文化財保護法第183条の3第1項、同条第3項、第183条の9など）。

³² 平成30年（2018）の文化財保護法改正法案の可決時に「文化財の保存及び活用が適切に行われるためには、文化財に係る専門的知見を有する人材の育成及び配置が重要であることを踏まえ、専門人材の育成及び配置について、国及び地方公共団体がより積極的な取組を行うこと」が附帯決議されている（附帯決議第2項）。

状態が続いている³³。専門職員の配置については、本分科会の過去の提言でも繰り返しその必要性を指摘してきたところであるが³⁴、平成23年(2011)度から令和4年(2022)度で66%から68%へと微増するにとどまっている³⁵。

さらに、近年いっそう深刻なのは、定年退職した文化財専門職員の補充や増員のための募集が各地で行われているにもかかわらず、歴史・考古・文化財関係の専門教育を行う大学において専門職員を目指す専攻生の数が伸び悩んでいることである。本分科会の平成29年(2017)提言『持続的な文化財保護のために一特に埋蔵文化財における喫緊の課題一』では、大学における考古学・文化財教育の充実を通じた次代の専門人材の育成強化を提案した。しかし、一部地域で大学間の共同による人材育成の取組が始まった例はあるものの³⁶、この数年の間に専攻生のうちで文化財保護の職業を選択する者の比率が減少する事態が進行しているのである。そして、以下のようにこの傾向は更に強まっていることがうかがわれる。

図1は、文化庁と日本考古学協会のそれぞれが考古学専任教員の在籍する大学を対象に行った専攻生数と専門職員就職率の調査データを文化庁が取りまとめたものである³⁷。文化庁分(平成元年(1989)～5年(1993)、平成27年(2015)～29年(2017))、日本考古学協会分(平成10年(1998)～26年(2014))では回答した大学数が異なるので学生総数の厳密な比較はできないが、年度ごとの就職率は一定の参考になる。これを見ると、全国的に専門職員の配置が進んだ平成一桁年間に20%を超えていた就職率は、配置増の傾向が終息したために平成17年(2005)には10%を切って一旦底を打った後、世代交代による募集増加とともに上昇に転じていたが、平成26年(2014)以降はふたたび下降に転じている。

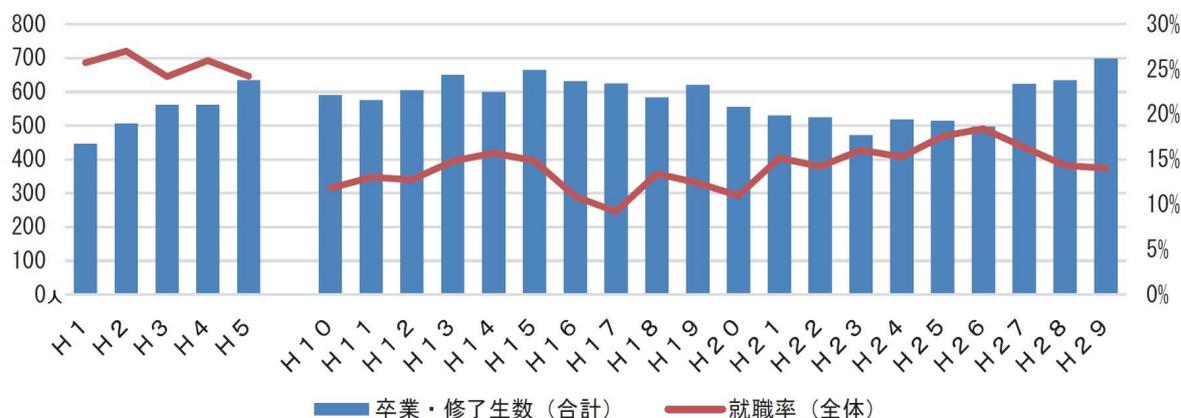


図1 考古学専攻卒業・修了者全体数と埋蔵文化財行政への就職率(文化庁報告)

³³ 文化庁『埋蔵文化財関係統計資料—令和4年度—』(令和5年(2023)3月文化庁文化財第二課)によれば、市町村の埋蔵文化財専門職員配置率は全体の68%にとどまっている。地方公共団体の文化財専門職員のうちでは埋蔵文化財専門職員の配置率が最も高く、かつ他類型の文化財保護に関する業務も担う場合が多いので、この数値を概ね文化財専門職員の配置率と見なすことができる。

³⁴ 『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23年(2011)8月3日)、『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—』(平成26年(2014)6月24日)、『持続的な文化財保護のために一特に埋蔵文化財における喫緊の課題一』(平成29年(2017)8月31日)。

³⁵ 『文化庁埋蔵文化財関係統計資料』の平成23年(2011)度と令和4年(2022)度を比較した値。

³⁶ 近畿2府5県では、考古学の教員が在籍する26大学が共同で平成28年(2016)度から学生向けの文化財専門職説明会を毎年開催している[10]。

³⁷ 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『埋蔵文化財専門職員の育成について(報告)—資質能力の段階区分に応じた人材育成の在り方—』(令和2年(2020)3月31日)。

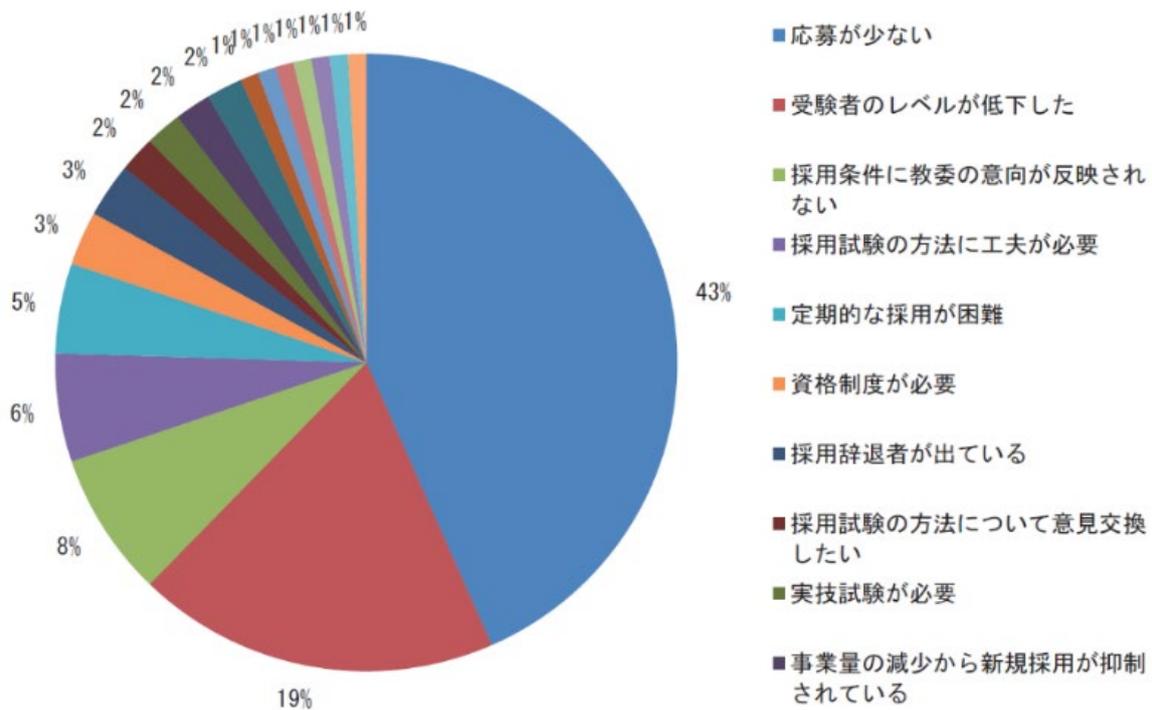


図2 近年の採用試験と合格者について（自由回答に基づき類型化）（文化庁報告）

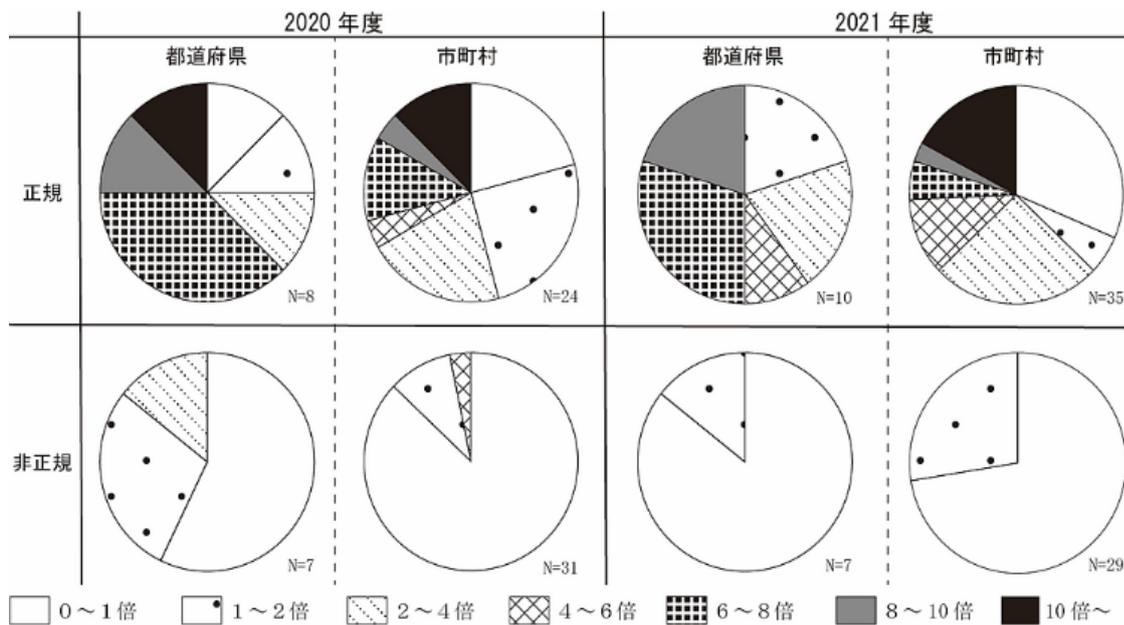


図3 募集人員に対する応募倍率（『考古学研究』69-3）

この傾向は、専門職員を募集する行政の側からも明確に認識されており、同じ文化庁報告における採用試験と合格者に関する行政側の回答を見ると、「応募が少ない」「受験者のレベルが低下した」との回答が計62%に達している³⁸（図2）。直近の応募者がどれほど少ないかについては、考古学研究会が自治体に行ったアンケート調査の速報値が公表されており、都道府県の正規職員では応募倍率4倍未満が三分の一、市町村正規職員では三分の二に及

³⁸ 平成28（2016）～30（2018）年度に埋蔵文化財専門職員の公募を行った464地方公共団体（地方公共団体の外郭団体として設立された発掘調査の実施を目的とする法人を含む）に対する調査の自由回答を類型化（文化庁報告、註37前掲）。

んでいる。また、非正規職員の場合は募集しても応募者のないケースが多発していることがわかる³⁹（図3）。

こうした状況が続けば、改正文化財保護法が掲げる「地域社会総がかり」の文化財保護の実現どころか、その思いを持つ人々の力を束ねることさえできないままに地域の文化財が忘れられ、それを育ててきた地域社会そのものの衰退を加速化させてしまう悪循環を招きかねない。次世代の文化財専門家養成は待ったなしの課題である。

文化庁は、令和2年（2020）3月に公表した報告の中で、まず配置率の高い埋蔵文化財専門職員に対して改正文化財保護法の趣旨を実現できる人材を育成する方針を示したが、すでに採用された専門職員を対象としたものであり、専門職員志望者の減少に対する対策とはなり得ていない。一方で、歴史・考古・文化財関係の専門教育を行う大学の側では、研究・教育予算の減少や学務負担の増大などにより歴史・考古資料を実地に取り扱う教育に困難を抱えている⁴⁰。

こうした事態を打開し、文化財保護の持続的な継承・発展を図るためには、意欲ある学生の増加を期待するだけの受け身的な姿勢でなく、専門人材を育成し送り出す大学と専門職員の能力向上を図る文化庁や自治体の文化財行政当局が連携・接続して後継人材の積極的な育成を図ることが必要である。たとえば、地域の文化財の総合把握に関わる古文書や民俗芸能の調査、重要遺跡の範囲確認や史跡整備に伴う発掘調査、その成果を講演会や展示会によって地域内外に発信する公開活動などを大学・行政・住民等が共同で企画し、文化庁が経費的な支援を行うような制度があれば、人材育成から「地域社会総がかり」の文化財保護までを連携して実現することが可能になる。

次世代の文化財保護の専門人材育成を強化するために、文化庁には人材育成と文化財保護行政を架橋する新たな制度の設計⁴¹が、大学・地方自治体には双方の人材育成の場にもなる文化財保護事業の共同企画を積極的に推進することがいま求められている⁴²。

また、文化財が有形文化財や記念物だけでなく、無形文化財、文化的景観などにも類型としての広がりを持っていることを考慮すれば、今後は歴史・考古・文化財関係以外の専攻生からも専門職員人材が得られるような学際教育や職員採用方法を、大学と行政双方が検討していくことも有効である。

³⁹ 企画・総務委員会（2022）「埋蔵文化財専門職員の退職・採用状況にかんするアンケート結果（速報）」『考古学研究』第69巻第3号、考古学研究会

⁴⁰ 文化庁が平成30年（2018）度実施した考古学専任教員が在籍する大学に対するアンケート調査では、回答した63大学のうち3割にあたる19大学で発掘調査の実習が行われていない現状がある（文化庁報告、註37前掲）。さらにその後、新型コロナウイルス感染症の蔓延により、フィールド調査を伴う実習教育そのものが物理的に困難な状態が続いている。

⁴¹ こうした制度を考える上で、文化庁が平成25年（2013）度から行っている「大学における文化芸術推進事業」はきわめて参考になる。この事業は、多彩な芸術文化活動を支える高度な専門性を有したアートマネジメント人材の養成を推進するために、芸術系大学等における公演・展示等の企画・開催も含めた実践的なカリキュラムの開発・実施を支援し、開発されたカリキュラムを広く他大学等に周知・普及させることを目的とするもので、アートマネジメント職を志願する学生・社会人、自治体の文化芸術担当職員、美術館・博物館の学芸員などが対象となる。令和5年（2023）度は26件の応募があり、15件の事業が採択され、合計198,400千円が助成されている。

⁴² 本見解においては、地方自治体の文化財保護担当者として最も数が多く、その動静について定量的データが存在する埋蔵文化財分野を中心に人材育成の課題を示したが、無形文化財、民俗文化財をはじめ各文化財類型、さらには文化財保存技術に係る専門人材についても継続的な育成が課題である。なお、文化財保存技術に係る人材育成については文化庁が「文化財の匠プロジェクト」として、令和4年（2022）度から5か年計画の取組に着手している。文化庁「文化財の匠プロジェクト」（https://www.bunka.go.jp/koho_hodo_oshirase/hodohappyo/93804801.html、最終閲覧日令和5年（2023）9月6日）

5 見解

我が国の各地域で長い年月にわたって育まれてきた文化財は、文化財保護法が規定する「貴重な国民的財産」である。さらに、近年では、文化財が歴史資料、芸術資料等としての重要性に加えて、観光利用を含む活用による社会的・経済的な価値、更には持続可能な開発目標（SDGs）にも資する価値を有するとの理解が世界的にも浸透しつつある。文化財の本質的価値を守りつつ、多方面に活用していく適切な保護は、人口減少に向かう我が国の地域社会の継承・発展を支えていく上で、大きな力になるものと考えられる。そのためには、文化財保護の現状に照らして以下の取組が急務である。

(1) 文化財防災・減災への積極的取組の推進

多数の文化財が甚大な被害を被った東日本大震災をはじめ、近年、熊本地震、西日本豪雨・北海道胆振東部地震、首里城火災・東日本台風などの大規模災害が続発し、これによる文化財被害が発生している。国民的財産である文化財の防災・減災を図るために、まず喫緊の課題として以下の取組を推進することが必要である。

① 「防災基本計画」における文化財防災対策の充実化

国（内閣府防災担当）は、我が国の防災施策の根幹をなす防災基本計画において、文化財関係の記載を充実させるとともに、未指定文化財を含む文化財全般の防災という視点を明確に打ち出し、同計画「第2編 各災害に共通する対策編」に文化財の災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興のための記載を盛り込むべきである。地方自治体もまた、そうした文化財防災の視点を十分に反映させた地域防災計画を作成することが肝要である。さらに、文化財防災の視点を我が国の防災行政に確実に反映させるためには、防災基本計画の作成や防災に関する重要事項の審議等を行う中央防災会議、または中央防災会議下の専門調査会である防災対策実行会議の委員に、文化財行政を統括する文化庁長官及び文化財関係の学識経験者等を加えることが有効である。

② 地方自治体の文化財保護行政における文化財防災の計画的取組

地域の文化財保護に大きな責任を有する都道府県及び市町村は、災害による文化財被害を最小限に食い止めるために平常時から計画的に対策を講じておく必要がある。具体的には、自治体の文化財施策の基本となる「文化財保存活用地域計画」において自治体間及び民間文化財救援団体との間の連携を明記しておくこと、文化財防災の防災マニュアル及びハザードマップを確実に備えておくことなどが、災害発生時の文化財被害軽減にきわめて有効である。同時に、文化財の救援・保存を円滑に行うためには、被災文化財の保管場所の計画的確保が重要であることに加え、保全・修復のノウハウを持つ関係機関との連携体制を事前に構築しておくことが肝要である。

③ 国立文化財機構文化財防災センターの機能強化

令和2年（2020）に設置された独立行政法人国立文化財機構文化財防災センターは、

我が国の文化財防災の舵取りを担う存在として大いに期待される。ただ、「防災先進国」日本の文化財防災を目的とする唯一の全国組織として見た場合、現状では組織体制や業務内容には不足している面がある。文化財防災への実務的な対応だけでなく、日本全体の文化財防災の仕組みづくりや文化財防災分野の国際協力の推進のためにも、国立文化財機構を所管する文化庁及び文化財防災センターの上部組織である同機構には、専従スタッフの充実を含めた同センターの一段の機能強化を図ることが求められる。

(2) 改正文化財保護法下での保護施策の加速化

平成 30 年（2018）の文化財保護法改正は、文化財を観光資源としての有効利用を含めてまちづくりに活かしつつ、「地域社会総がかり」で継承していくことを趣旨としたもので、それを実現するために、市町村が計画的な保存・活用の前提として策定する「文化財保存活用地域計画」を法定化した点に大きな意義を有している。しかし、法改正の成否の鍵となる「地域計画」に関しては、策定・認定にまでこぎ着けた自治体が全市町村の 5.5%にとどまっていること、策定に消極的な市町村に対する都道府県の指導・支援姿勢が弱いこと、「地域計画」の内容が地域の歴史的、文化的特性を十分に把握したものになっていない例があることなど、改善を要する課題が見受けられる。

これらの課題に対処し、法改正の趣旨を実現させるためには、同計画を所掌する文化庁は補助金の充実を含む策定支援の強化と庁内の関係各課の連携のもとに「地域計画」の内容が各市町村の歴史文化環境を十分に踏まえたものとなるような誘導を、都道府県は管下のできるだけ多くの市町村に「地域計画」が整備されるよう強力な指導と支援を、市町村は域内文化財の特性を活かした「地域計画」の策定とそれに基づく保存事業や観光利用を含む活用事業の積極的な展開を、それぞれ加速化させることが必要である。

(3) 文化財保護の将来を担う専門人材育成の強化

今般の文化財保護法改正が「地域社会総がかり」での文化財の継承を求めていることを考えれば、専門知識・技量を有する行政機関の文化財専門職員の存在は関係者をつなぐ要として今後いっそう重要性を増すであろう。しかし、近年深刻なのは、専門職員を目指す大学専攻生の数が伸び悩んでいることである。

こうした事態を打開し、文化財保護を未来へ継承・発展させるためには、意欲ある学生の増加をただ期待するだけの受け身的な姿勢でなく、専門人材を育成し送り出す大学と専門職員の能力向上を図る文化庁や自治体の文化財行政当局が連携・接続して後継人材の積極育成を図ることが必要である。たとえば、地域の文化財の総合把握に関わる古文書調査、重要遺跡の範囲確認や史跡整備に伴う発掘調査、その成果を講演会や企画展によって地域内外に発信する公開活動などを大学・行政・住民等が共同で企画し、文化庁が経費的な支援を行うような制度があれば、人材育成から「地域社会総がかり」の文化財保護までを連携して実現することが可能になる。

次世代の文化財保護の専門人材育成を強化するために、文化庁は人材育成と文化財保護行政を架橋する新たな制度の設計を、大学・地方自治体は双方の人材育成の場にもな

る文化財保護事業の共同企画を積極的に推進すべきである。

また、歴史・考古・文化財関係以外の専攻生からも専門職員人材が得られるような学際教育や職員採用方法を、大学と行政双方が検討して行くことも有効である。

<参考文献>

- [1] 星野有希枝 (2014) 「持続可能な開発と文化遺産」『古墳時代の考古学 10 古墳と現代社会』同成社、同 (2022) 「文化遺産とサステナビリティ」『季刊考古学第 158 号』雄山閣、禰亘田佳男 (2022) 「これからの文化財行政を考える—SDGs という視点に照らしてみて」『遺跡学研究 第 19 号』日本遺跡学会
- [2] United Nations “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015)” (<https://undocs.org/en/A/RES/70/1>、最終閲覧日令和 5 年 (2023) 9 月 7 日)、外務省「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ (仮訳)」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000101402.pdf>、最終閲覧日令和 5 年 (2023) 9 月 6 日)
- [3] 岡田健ほか編 (2012) 『東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援委員会 平成 23 年度活動報告書』、同 (2013) 『東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援委員会 平成 24 年度活動報告書』、天野真志・後藤真編 (2022) 『地域歴史文化継承ガイドブック』文学通信
- [4] 独立行政法人国立文化財機構 (2016) 『第 3 回国連防災世界会議の枠組みにおける国際専門家会合 文化遺産と災害に強い地域社会 報告書』
- [5] 内閣府中央防災会議 (2023) 『防災基本計画』(令和 5 年 (2023) 5 月 30 日決定)
- [6] 阿部浩一・福島大学うつくしま福島未来支援センター編 (2013) 『ふくしま再生と歴史・文化遺産』山川出版社
- [7] 文化庁 (2019) 「文化財保護法に基づく文化財保存活用大綱・文化財保存活用地域計画・保存活用計画の策定等に関する指針」(平成 31 年 3 月 4 日文化庁)
- [8] 独立行政法人国立文化財機構 文化財防災センター (2021) 『文化財防災ネットワーク推進事業活動報告書』
- [9] 独立行政法人国立文化財機構 文化財防災センター (2021) 『令和 2 年度 文化財防災センター年次報告書』、同 (2022) 『令和 3 年度 文化財防災センター年次報告書』、同 (2023) 『令和 4 年度 文化財防災センター年次報告書』
- [10] 福永伸哉 (2021) 「近畿地区文化財専門職説明会のオンライン開催と後継者育成」『考古学研究』第 68 巻第 1 号

＜参考資料 1＞審議経過

令和3年（2021）

1月26日 文化財の保護と活用に関する分科会（第1回）

本分科会の沿革及び第24期の活動

役員を選出

第25期の活動方針について

幹事会からの依頼への対応

3月31日 文化財の保護と活用に関する分科会（第2回）

文化財保護制度の将来－文化財保護法2018年改正と地方自治体の対応－

近年の被災文化財への自治体・学界等の対応とその課題

9月24日 文化財の保護と活用に関する分科会（第3回）

文化財専門職と大学の考古学教育

文化財防災センターの設立と現在の取組

文化財と国際法－人災・天災と文化遺産の保護を中心として

12月21日 文化財の保護と活用に関する分科会（第4回）

博物館所蔵品修理のマネジメントと人材育成

文化財防災センターとネットワークを通じた多様な文化財の救済

大規模自然災害時の地域歴史資料保存とその活用に関する現状と課題－「史料ネット」

の26年間の活動を中心に－

令和4年（2022）

3月30日 文化財の保護と活用に関する分科会（第5回）

文化財防災が映し出す社会の多様な課題

大学での文化財教育と法令等の整理の必要性について－自然系資料を中心として－

改正文化財保護法下の保存活用計画策定について

8月4日 文化財の保護と活用に関する分科会（第6回）

文化財防災体制の拡充について

改正保護法以後の文化財保護の現状と課題について

意思表示の内容と作成スケジュール等について

公開シンポジウムの主催について

12月11日 公開シンポジウム 「文化財保護に未来はあるか－日本の文化財のこれからを考える－」＜参考資料3＞

12月23日 文化財の保護と活用に関する分科会（第7回）
見解原案の検討

令和5年（2023）

3月29日 文化財の保護と活用に関する分科会（第8回）
見解（修正案）の検討

和歌山県における文化財防災の現状と課題－埋蔵文化財を中心に－
文化財行政の持続可能性について考える

<参考資料2>文化財に被害をもたらした近年の災害

災害名	発生年	被害内容	所在地	出典
平成26年8月豪雨	2014	私市円山古墳(国史跡)墳丘崩壊、曼殊院書院庭園(国名勝)塀破損等	京都府等	https://www.kyoto-be.ne.jp/2Fsoumu%2Fcms%2F%3Faction%3Dcommon_download_main%26upload_id%3D4120&psig=AOvVaw2F9h6uncx8ScqFZnVIZrWT&ust=1671414164411182
平成27年関東・東北豪雨	2015	下妻市ふるさと博物館浸水、未指定古文書多数水損等	茨城県等	http://www.icas.ibaraki.ac.jp/wp-content/uploads/2016/05/%E8%8C%A8%E5%9F%8E%E5%A4%A7%E5%AD%A6%E5%B9%B3%E6%88%9027%E5%B9%B4%E9%96%A2%E6%9D%B1%E3%83%BB%E6%9D%B1%E5%8C%97%E8%B1%AA%E9%9B%A8%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E5%9B%A3%E6%88%90%E6%9E%9C%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8.pdf
熊本地震	2016	阿蘇神社(国重文)楼門倒壊、熊本城跡(国特別史跡)石垣崩落、通潤橋(国重文)被覆土亀裂・手摺石膨らみ、大慈寺梵鐘(国重文)落下による歪み・ひび割れ、井寺古墳(国史跡)石室石材崩落等	熊本県等	https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/life/131682_259353_misc.pdf
鳥取県中部地震	2016	北山古墳(国史跡)墳丘ひび割れ、大山寺銅造観世音菩薩立像(国重文)破損、長瀬高浜遺跡出土埴輪(国重文)破損等	鳥取県	https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1200745/08-09%20shiryo.pdf
平成29年7月九州北部豪雨	2017	普門院本堂(国重文)土砂流入、杷木神籠石(国史跡)法面崩落、未指定古文書水損等	福岡県等	https://www.city.asakura.lg.jp/www/contents/1560226180900/files/2syou2.pdf
大阪北部地震	2018	薬師寺東院堂(国宝)壁ひび、国立民族学博物館施設破損等	大阪府、京都府、奈良県等	https://bijutsutecho.com/magazine/news/headline/17006 http://doi.org/10.15021/00009442
平成30年7月(西日本)豪雨	2018	倉敷市真備歴史民俗資料館展示室浸水、造山古墳(国史跡)墳丘崩落、丸亀城跡(国史跡)石垣崩落、大洲城遺物整理事務所浸水等	岡山県、広島県、香川県、愛媛県等	https://mainichi.jp/articles/20180803/k00/00e/040/282000c
平成30年北海道胆振東部地震	2018	五稜郭跡(国特別史跡)石垣崩落、厚真町軽米遺跡調査整理事務所収蔵庫破損、平取町立二風谷アイヌ文化博物館建物・資料破損等	北海道	https://www.hkma.jp/wp-content/uploads/001f77bfb50b0a280ec4b08d4670803d.pdf
平成30年台風21号	2018	二条城二の丸御殿(国宝)瓦落下、涉成園(国名勝)倒木多数、新沢千塚古墳群(国史跡)墳丘損壊、春日大社本社若到殿(国重文)屋根損壊等	京都府、大阪府、奈良県等	https://archaeology.jp/disaster_blog/%EF%BC%99%E6%9C%88%EF%BC%94%E6%97%A5%E3%81%AB%E9%96%A2%E8%A5%BF%E5%9C%B0%E6%96%B9%E3%82%92%E8%A5%B2%E3%81%A3%E3%81%9F%E5%B9%B3%E6%88%9030%E5%B9%B4%E5%8F%B0%E9%A2%
首里城火災	2019	復元建物全焼	沖縄県	https://www.shurijo-fukkou.jp/activity/past_efforts/
令和元年東日本台風	2019	川崎市市民ミュージアム収蔵庫水没、本宮市歴史民俗資料館展示室・収蔵庫水没、姥捨の棚田(国重要文化的景観)法面崩落、未指定古文書・民具多数水損	東日本	『日本考古学協会第86回総会研究発表要旨』2020
令和2年7月豪雨	2020	青井阿蘇神社拝殿(国宝)床上浸水、人吉城跡(国史跡)土砂崩れ、人吉城跡ガイダンス施設浸水、未指定古文書・民具等多数水損等	熊本県等	『日本考古学協会第87回総会研究発表要旨』2021
福島県沖地震	2021	旧福島県尋常中学校本館(国重文)壁亀裂多数、旧伊達郡役所(国重文)壁亀裂多数等	福島県、宮城県等	https://www.kantei.go.jp/jp/content/r3fukushima_eq_higai05.pdf
福島県沖地震	2022	仙台城跡(国史跡)石垣崩落等	福島県、宮城県等	https://www.city.sendai.jp/shisekichosa/shise/koho/kisha/r3/sendaijyoisigakihouraku.html
令和4年8月豪雨	2022	天養寺観音堂(山形県指定重文)倒壊、喜多方市濁川橋梁(土木遺産)崩落等	東日本	https://www.bousai.go.jp/updates/r4_08ooame/pdf/r4_08ooame_16.pdf

＜参考資料3＞公開シンポジウムの開催



日本学術会議
公開シンポジウム

2022年12月11日(日)
13:00~17:30

◆オンライン(ZOOMウェビナー)開催
◆定員 500名
◆参加費 無料(申込締切12月4日(日))

文化財保護に
未来はあるか
—日本の文化財の
これからを考える—

長年にわたって日本各地で生まれ、伝えられてきた文化財は、過去からつながるこの地で人々が生きて行く拠り所となるかけがえのない存在である。

文化財を取り巻く状況が大きく変わり始めた今日、文化財保護に明るい未来は描けるのか。本シンポジウムでは、文化財防災、改正文化財保護法、地域社会総がかりの取組、更には世界的潮流などの視点から、地域、日本、そして人類の未来にも深くかかわる文化財保護の今後を展望する。

PROGRAM <進行> 宮路淳子(日本学術会議連携会員、奈良女子大学)

趣旨説明 福永伸哉(日本学術会議連携会員、大阪大学)

基調報告 「持続可能な発展と文化遺産」 星野有希枝(文化庁)

個別報告1 「大規模災害から文化財をまもるために望まれる方向性」 菊地芳朗(日本学術会議連携会員、福島大学)

個別報告2 「平成30年の文化財保護法改正が示す文化財防災の方向」 岡田健(奈良大学)

個別報告3 「法改正と文化財の未来」 杉本宏(京都芸術大学)

個別報告4 「地域主体の文化遺産保存活用—岡山県真庭市の取組みから—」 新谷俊典(真庭市教育委員会)

総合討論 <コーディネーター> 福永伸哉、松本直子(日本学術会議連携会員、岡山大学)

閉会の辞 芳賀満(日本学術会議第一部会員、東北大学)

◆ 申込方法 右記URL・QRコードのフォームに必要事項を記入し、送信してください。 <https://forms.gle/d53MD5c5XM27oH2PA>

◆ 参加方法 申込時のメールアドレスに、シンポジウムの参加URLと資料送付の方法をお送りします。

◆ 注意事項 当日は開始10分前から参加できます。※途中入退室自由

開催前日までに申込受付完了メール、参加URLのメールが届かない場合は、事務局メールアドレス (ridc@okayama-u.ac.jp)までご連絡ください。



主催: 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 共催: 岡山大学文明動態学研究所

後援: 一般社団法人日本考古学協会、考古学研究会、独立行政法人国立文化財機構文化財防災センター