

史学委員会 文化財の保護と活用に関する分科会（第24期・第3回）

議事録

日時：平成30年8月31日（金）13時30分～16時30分

場所：日本学術会議2階大会議室

出席者：出席者：福永伸哉（委員長）、佐藤宏之（副委員長）、井上洋一、大久保徹也、菊地芳朗、芳賀満、藤尾慎一郎、福永香、松田陽、宮路淳子

欠席者：白杵勲、小畑弘己、平澤毅、松本直子、村上恭通

書記担当：宮路淳子、菊地芳朗

事務局：石部康子

議題

（1）前回議事要旨の確認

前回の議事録を確認し、これを承認した。

（2）諸問題の報告と検討

①文化財保護法等の改正と地方公共団体の課題 大久保委員

<報告のおもな内容>

(1)法改正の要点

柱は以下7つ。

1. 都道府県による文化財保存活用大綱の策定について定めるとともに、市町村が作成する文化財保存活用地域計画の認定制度を設けたこと

2. 所有者等が作成する保存活用計画の認定制度を設けたこと

3. 文化財保存活用支援団体の指定制度を設けたこと

4. 管理責任者を選任できる要件を拡大したこと

5. 文化財保護指導委員を市町村にも置くことができることとしたこと

6. 重要文化財等の損壊等に対する罰金の最高額を引き上げたこと

7. 地方公共団体における文化財保護に関する事務を、条例の定めるところにより、当該地方公共団体の長が管理・執行できることとしたこと。また、この場合、地方文化財保護審議会を必ず置くこととしたこと

1～6が文化財保護法、7が「地教行法」関係。この中で実質的に重要な変更は1, 2, 3, 7と考える。

(2)保存活用計画の法定化

1. 保存管理（活用）計画の現状

これまで文化財の一部の類型に限って策定されている。既存のものは保護法上の規定のないもの。

2. 保存管理計画の起点と展開

1975年が起点。国立国会図書館に保存管理（活用）計画の報告書が収蔵されているものは2017年度までで413件。「重伝建」と「重文景」は、計画策定が選定的前提。文化財の類型間で計画策定に関して大きな格差があった。

3. 保存活用計画の認定制度創設

今回の改正はすべての指定物件について原則として「計画」策定を法的に定め、国から「認定」を受けるもの。

(3)文化財保存活用地域計画と認定制度

1. 地域計画の原点

「歴史的風致維持向上計画」と「歴史文化基本構想」の二つが今改正の先行形態だが、現状で策定済み自治体は全国で1割未満（8.3%）。

2. 認定地域計画の創設

今回の法改正では、認定地域計画を策定すると、特例として「文化財登録の提案権」と「権限移譲」が付く。

(4)文化財保存活用大綱

1. 都道府県が策定する文化財の保存及び活用に関する総合的な施策の大綱

今回の法改正作業準備中に急浮上した。都道府県教委が策定し、文化庁及び関係市町村に「送付」するもので、「認定」計画ではない。

2. 「策定等に関する指針（たたき台）」

いずれ正式なものが文化庁から提示される予定。

(5)文化財保存活用支援団体

市町村教委が「支援団体」を指定。

(6)文化財保護改正＝地方分権推進の帰結

1. 市町村自治事務としての文化財保護行政という性格が強まる

2. 文化財保護行政の自治事務化推進に対する不安感

看過しがたい自治体間の格差が存在

<意見交換>

・今改正に「評価できる部分もある」との意見だが、地域間格差をどう考えるか。⇒都道府県がつくる「大綱」に期待。

・第一次答申時には地方文化財保護審議会の機能強化が考えられたが、改正後はそれほどのことになっていない。

・大綱、地域計画の「策定等に関する指針（たたき台）」を見ても、留意点は何も決まっていなくて等しい。これではこれまで国がやってきたことが曖昧になってしまう。

・約 6 割の基礎自治体に専門職員がいることになっているが、そのすべてが地域計画を策定する能力があるとは思えない。予算の十分な裏づけも期待できない中でどうするのか。⇒全ての自治体が文化財保存活用地域計画をつくることは期待されていない、複数の自治体が共同で計画をつくれとしたことが、その「ミソ」か。

・文化財保存活用地域計画を基礎自治体がつくるようになると、都道府県の仕事が大きく減ると懸念される。それが「大綱」を後付けした背景にあるかもしれない。

・認定の仕組み、基準、方針はどうなるか。⇒情報がない

・文化庁のどの部署が地域計画を認定するのか。⇒現時点ではわからない。文化庁の機構改革によって少しはわかるのではないか。

・専門職員の採用動向が変わりつつある。年齢制限を引き上げる、現職の「引き抜き」、保護法の理解を採用試験で答えさせるなど。法改正をにらんだ動きともいえる。

・コンサルが「計画」作りに参入する可能性や、民間発掘会社などが専門人材を入れて乗り込んでくる可能性がある。

・地方審議会の内容を抜本的に変えない限り、審議会に地域計画を審査する機能をもたせることは困難である。

・いろいろ懸念がある中で、文化財が毀損するようなことがあってはならない。国からの予算が「競争的資金」のようになる恐れがある。認定制度を上手に設計しないといけない。「大綱」が十分機能するとよい。

・「歴史構想」は日本遺産申請の要件として指導されるので増えてきており、地域計画の中に取り込まれていくだろうが、「歴まち（風致）」の方はどうなっていくのか。

・国の姿勢と都道府県の大綱の間に乖離があった場合、基礎自治体はどちらに従えばよいのか。混乱するのではないのか。

②文化庁研修（資格）制度の検討状況と課題 福永委員

<報告のおもな内容>

(1)文化庁での検討の経過（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）

・1995『埋蔵文化財保護体制の整備充実について』（平成 7 年報告）。調査担当者能力を客観的に示す仕組みとして「資格」制度に言及。

・2008『今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について』（平成 20 年報告）。民間調査組織の発掘担当者の能力の見極めに資するという観点から「資格」検討の必要性を指摘。

・2009『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）』。埋蔵文化財の発掘調査は公益性の高い行為であり、その質を担保するために「埋蔵文化財に係る新たな全国標準的な資格」を創設して、客観的な能力評価法を確立することが求められると指摘。発掘担当者が専門性を備えた技術者として社会的に適切に位置づけられることも重要。

・その後は、資格創設に必要な仕組みや要件のあり方を検討する試行の場として、「研修制度」の創設に重点を置く。

※2011 日本学術会議文化財の保護と活用に関する分科会『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－』。発掘調査担当者の能力を公的に認証し向上させる仕組みの構築を提言、具体的には文化庁の発掘調査にかかわる資格制度の早期実現を求めた。

※2017 日本学術会議文化財の保護と活用に関する分科会『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－』。大学課程における考古学専攻生の能力を認証する仕組み創設を求める。

(2)文化庁で現在検討が進められていること

・2018年3月の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は「第1回埋蔵文化財保護行政における研修（資格）制度の在り方について」として開催。文化財保護法改正に係る文化財審議会による第1次答申で「専門的職員」の確保と配置の促進が強く促されたが、現状では埋蔵文化財に限っても何をもって専門職員と見なすかの目安がない。よって、研修制度を立ち上げる方向を検討。

・2018年7月委員会「第2回 埋蔵文化財保護行政における研修（資格）制度の在り方について」

研修・資格の3段階・・・大学資格⇒埋蔵文化財専門職員⇒専門的職員（埋蔵）

・2018年9月（予定）委員会「第3回 埋蔵文化財保護行政における研修（資格）制度の在り方について」

研修・資格の3段階・・・大学資格⇒埋蔵文化財専門職員⇒（仮称）文化財マネジメント職員（埋蔵文化財）

<意見交換>

・文化庁には、美術工芸、建造物等ほかにも文化財があるのになぜ埋蔵文化財専門職員を対象にした研修制度とするのか。⇒基礎自治体の文化財保護を担っているのは、埋蔵の専門職員が最も多いので、まずはこの埋蔵の人たちをターゲットにする。以前に検討していた資格制度は公共性が高い発掘調査を適切に行える能力の認定を目的としていたが、今回の研修制度は文化財保護法改正に伴ってさまざま文化財を総合的に保存活用できる人材を認定するのがねらい。

- ・法改正にともなって研修修了者の位置づけを政令等で規定することは可能か⇒条例、通知レベルになるかもしれない。
- ・「マネジメント職員」を大綱・地域計画の策定指針にもりこめるのか。それとの調整はどうなっていくのか。⇒文化庁からの通知のなかに盛り込めるかどうか、というところではないか。
- ・地域の有用な人材をうまく拾い上げられるようになっていくか。⇒通常の専門職員の上にステイタスを作って、本当に文化財のことが分かって、保存活用施策を中心的に担える人を「見える化」し、文化財の適切な保存活用、たとえば観光利用に傾きすぎないように抑えを効かすなどができれば研修制度にも意義が出てこよう。
- ・「マネジメント」は、“管理”の意味合いもあるが“経営”の意味合いが強く感じられるので、この名称は良くない。「マネジメント」に「職員」が付く呼称もおかしい。かっこ付きの（埋蔵文化財）もおかしい。⇒将来的に別類型の文化財の専門職員にも対象を広げていくが、とりあえず、自治体に最も多い埋蔵文化財を専門とする職員のなかから研修をスタートさせるつものようだ。
- ・研修者の候補を都道府県が推薦、というのは将来は都道府県に任せるという伏線か。⇒地方分権の進展をにらんで、府県が関与する仕事を作っているのではないか。
- ・大綱の策定指針のなかで、職員の出向、共同調査など多様なありかたが示されているが、将来的には都道府県の役割の見直しの時期が来るので、そこまでは良いのではないか。
- ・今期は法改正に関連づけた提言を出すのか。⇒法改正は来年度施行で、いまだ流動的な要素が多いため、今期中に提言を出すところまで行くのは難しいかもしれない。その場合は、5月に日本考古学協会で開催したセッションなどを今期の活動として、法改正にからむ課題の分析は来期に委ねることも考える。

（3）その他

委員長から5月27日（日）に、日本考古学協会と共催で公開セッション「文化財保護法の改正と遺跡の保存活用」を開催したことが報告された。次回分科会は、12月に開催する方向で、あらためて日程調整することとなった。

以 上