

大学生のための文化財保護法入門

（埋蔵文化財・初級編）

奈良大学文学部 近江研究室

目次

はじめに

例 言

第1章 なぜ法律を学ぶのか	1
1. 私たちの生活と法律	1
2. 法律は「してよいこと」「してはいけないこと」を決めるだけではない.....	2
3. 法律に書いてあることと、実際の行政は同じなのか	3
4. 法律と制度は社会に応じて変わる	3
5. 文化財保護は一つの法律、一つの手段では完結しない	5
6. では、法律をどうやって理解すればよいのか	5
7. この授業で目指すこと	6
第2章 法律はどのような仕組みでできているのか	7
1. 「法律」と「法令」は同じなのか	7
2. なぜ法律だけですべて決めないのか	7
3. 「法律が政令に任せる」とはどういうことか	8
4. 上位の法令と下位の法令	8
5. 国の法律と地方公共団体の条例	9
6. 条例と規則はどう違うのか	9
7. 「通知」は法律なのか	9
8. 施行通知はなぜ重要なのか	10
9. 通知に書いてあることは「義務」なのか	10
10. 「法令」と「通知」を分けて読む	10
11. 通知も変わる	11
12. 法律を読むときの六つの質問	12
13. 法令を読むときは「一本の条文」で終わらせない	12
14. この章で覚えておきたいこと	13
第3章 文化財保護法は何を守ろうとしているのか	14
1. そもそも「文化財」とは何だろう	14
2. 文化財保護法の目的	14
3. なぜ文化財を守るのか	15
4. 文化財は誰のものなのか	15
5. 文化財保護法にはどのような文化財があるのか	16
6. 文化財ならすべて文化財保護法で守られるのか	17
7. なぜ全部を同じように守らないのか	18
8. 「指定」と「登録」	19
9. 「文化財」と「指定文化財」は同じではない	19

10. 埋蔵文化財は少し違う	19
11. 埋蔵文化財の保護は、選択的保護の例外なのか	19
12. 文化財の範囲は変わらないのか	20
13. 文化財を守る主体は国だけではない	20
14. この章で理解してほしい制度の全体像	20
15. この章で覚えておきたいこと	20
第4章 法律はなぜ変わるのか	23
1. 法律は完成されたものではない	23
2. 文化財保護法ができたとき	23
3. 「何を守るか」は変わってきた―著名な文化財から生活文化へ―	24
4. 文化財保護法昭和50年改正―文化財の範囲が大きく広がる―	24
5. なぜ昭和50（1975）年に大改正が必要だったのか―社会が変われば法律も変わる―	24
6. 「点」を守ることから「面」を守ることへ	25
7. 平成16（2004）年改正―「景観」そのものを文化財として考える―	25
8. 保護の方法も一つではなくなった―指定から登録へ―	26
9. 国が守る仕組みから、地方が判断する仕組みへ―平成11（1999）年の地方分権―	26
10. 「個別の文化財」から「地域全体」へ―平成30（2018）年改正と計画行政―	27
11. 文化財保護制度の変化を一つの流れで見る	28
12. 文化財を守る法律は文化財保護法だけではない	30
13. 法律の歴史を見ると、社会の歴史が見える	30
14. この章で覚えておきたいこと	30
第5章 埋蔵文化財とは何か	32
1. 地面の下にある文化財	32
2. 埋蔵文化財には「もの」と「場所」がある	32
3. 「遺跡」という言葉は法律と日常で少し違う	32
4. 埋蔵文化財包蔵地とは何か	33
5. 「周知の埋蔵文化財包蔵地」とは何か	33
6. 「周知」とは誰が知っていればよいのか	34
7. 周知の埋蔵文化財包蔵地は「指定」されるのか	34
8. では、行政はどうやって「周知」するのか	34
9. なぜ「把握」が重要なのか	34
10. 「遺跡地図に載っている＝遺跡の範囲が完全に確定している」ではない	35
11. 史跡と周知の埋蔵文化財包蔵地は同じではない	35
12. 周知の埋蔵文化財包蔵地になると何が変わるのか	35
13. 埋蔵文化財制度の基本地図	35
14. この章から先へ	36
15. この章で覚えておきたいこと	36

第6章 遺跡を調べるために掘る	38
1. 発掘調査は文化財を守る行為なのか	38
2. 第92条を読んでみよう	38
3. 重要なのは「どこを掘るか」ではなく「なぜ掘るか」	39
4. 「発掘」「発掘調査」とは何を意味するのか	39
5. なぜ「30日前」なのか.....	40
6. 届出なら「30日後には自由に掘ってよい」のか.....	40
7. 「指示」と「命令」は同じではない	40
8. 「禁止」「停止」「中止」はどう違うのか	40
9. そもそも、なぜ発掘調査を規制する必要が生じたのか	41
10. 文化財保護法制定時から存在した制度	41
11. 発掘調査は誰でも担当できるのか	42
12. 調査が終われば発掘は終わりなのか	42
13. 第92条による発掘と、開発に伴う発掘調査	43
14. 誰が実際にこの事務を行っているのか	43
15. この章から見てくる文化財行政の特徴	44
16. この章で覚えておきたいこと	44
第7章 遺跡のある場所で工事をする	46
1. 自分の土地が遺跡だったら、家を建てられないのか	46
2. 第93条を読んでみよう	47
3. 第92条と第93条の違い	47
4. なぜ、このような制度がつくられたのか	47
5. 昭和29年改正で何が変わったのか	48
6. 第93条は「許可制」ではない	48
7. では、なぜ60日前に届け出るのか	48
8. 届出を出したら、必ず発掘調査になるのか	49
9. まず考えるべきなのは「残せないか」	49
10. 「文化財か開発か」の二者択一ではない	49
11. 試掘・確認調査は何のためにするのか	50
12. ここで「法律」と「行政運用」を分けて考える	50
13. 行政はどのような「指示」ができるのか	50
14. 「記録保存」とは何を保存するのか	51
15. 国や地方公共団体が工事をする場合—第94条	51
16. なぜ公共事業だけ別の制度なのか	52
17. 「協議しなければならない」とは何を意味するのか	52
18. なぜ昭和50年改正で公共事業制度が整備されたのか	52
19. 第93条・94条は埋蔵文化財行政の中心である	52

20. 届出の前から始まる調整	53
21. この章から見えてくる法律の特徴	53
22. この章で覚えておきたいこと	53
第8章 工事中に遺跡が見つかったら	55
1. 遺跡地図に載っていなければ、遺跡はないのか	56
2. 第93条と第96条は何が違うのか	56
3. 第96条を読んでみよう	57
4. 第96条も「六つの質問」で読んでみよう	57
5. 「遅滞なく」は何日以内なのか	57
6. なぜ「現状を変更してはいけない」のか	57
7. 届出をしたら、次にどうなるのか	58
8. なぜ第96条には強い権限があるのか	58
9. 重要な遺跡なら、ずっと工事を止められるのか	59
10. 行政が命令できるなら、すぐ命令すればよいのか	59
11. なぜ「聴聞」が必要なのか	59
12. 工事を止められて損害が出たらどうなるのか	59
13. 第96条は遺跡を永久に保存する制度なのか	60
14. 第97条—発見したのが国や地方公共団体だったら	60
15. 第97条では、なぜ停止命令ではなく「協議」なのか	61
16. 第96条には罰則もある	61
17. 新発見制度の歴史	61
18. 第8章から見えてくる法律の役割	62
19. この章で覚えておきたいこと	62
第9章 地面から出てきたものは誰のものか	64
1. この章の問い—誰のものかと、どう守るか	65
2. 一般法と特別法の関係	66
3. 入口は警察、文化財判断は教育委員会	66
4. 鑑査—文化財かどうかを判断する	66
5. 所有者が分かった場合	66
6. 所有者が分からない場合—国または都道府県への帰属—	67
7. 報償金—公共性と権利の調整—	67
8. 国や都道府県で保有しないものはどうするのか	67
9. 発掘調査をした組織のものになるのか	67
10. 出土品をすべて残せばよいのか	67
11. 保存と活用を考えて出土品を扱う	68
12. 出土品を保存・活用する	68
13. この章で覚えておきたいこと	68

第 10 章	なぜ現在の埋蔵文化財制度になったのか	70
1.	現在の制度は最初から存在したのか	70
2.	制度の歴史を見るときの四つの問い	70
3.	昭和 25 年—最初の課題は「濫掘」だった	70
4.	最初から「所在把握」の必要性は認識されていた	71
5.	昭和 25 年制度の限界	71
6.	昭和 29 年改正—「発掘」から「開発との調整」へ	72
7.	なぜ昭和 29 年改正が必要だったのか	72
8.	「周知」という仕組みが選ばれた	72
9.	昭和 30 年代以降—開発が急速に増える	73
10.	届出制では十分に守れないのではない	73
11.	昭和 50 年改正—現在の制度の骨格ができる	73
12.	第 94 条は、実務を法律に取り込んだ制度でもある	73
13.	第 95 条—「まず遺跡を知る」という考え方	74
14.	第 96 条—未知の遺跡に対応する	74
15.	それでも「許可制」は実現しなかった	74
16.	強い規制をするには「対象」が明確でなければならない	74
17.	附帯決議は将来の課題を残した	75
18.	しかし許可制はその後も実現しなかった	76
19.	法改正だけでなく「行政能力」が必要になる	76
20.	制度が成功すると、新しい問題も生まれる	76
21.	平成 11 (1999) 年—地方分権によって「誰が判断するか」が変わる	77
22.	機関委任事務の廃止は「通知」の意味も変えた	79
23.	地方分権は「国が文化財保護をしなくなった」という意味ではない	79
24.	現在の制度は「歴史の積み重ね」である	79
25.	そのため現在の制度には「過去の課題」も残る	80
26.	法律の歴史を知ること、現在の条文を理解すること	80
27.	この章で覚えておきたいこと	80
第 11 章	発掘調査の費用は誰が負担するのか	82
1.	遺跡を残せない。では、発掘調査費は誰が払うのか	82
2.	「原因者負担」とは何か	82
3.	しかし、文化財保護法には「費用を払え」と書いてあるのか	82
4.	原因者負担はどのように成立するのか	83
5.	第 93 条の「指示」は強制命令なのか	83
6.	なぜこのような仕組みが定着したのか	84
7.	負担を求められる費用なら、何でもよいのか	84
8.	なぜ「積算基準」が必要なのか	84

9. すべての事業者に負担を求めるのか	84
10. なぜ補助金が登場するのか	85
11. 府中市事件—事件の概要	85
12. 争点—任意の協力か、事実上の強制か	85
13. 裁判所の判断	85
14. 判決の意味—行政指導には説明と限界がある	86
15. なぜ原因者負担を法律に明記しなかったのか	86
16. 「文化財は公共財だから国が全額負担すべき」でもない	86
17. 費用負担の問題は「誰が利益を得るのか」とも関係する	87
18. 原因者負担は文化財保護の「目的」ではない	87
19. 第 11 章から見えてくる行政の難しさ	88
20. この章で覚えておきたいこと	88
第 12 章 判例から文化財保護法を読む	90
1. 条文を読めば、すべての問題に答えられるのか	90
2. 「判例を読む」とは裁判の勝ち負けを覚えることではない	90
3. 最初の問題—「周知」とは誰が知っていることなのか	90
4. 昭和 43 年大阪地裁判決—古墳と知らずに土地を買った	91
5. 裁判所は「周知」をどう考えたのか	91
6. 宅地建物取引業者は専門家に聞く義務があったのか	91
7. この判決から何が分かるのか	91
8. 第二の問題—遺跡の存在は土地の「欠陥」なのか	92
9. 昭和 57 年東京地裁判決—発掘調査費が必要になった土地	92
10. 文化財があること自体が「悪いこと」なのか	92
11. しかし別の裁判では違う結論になった	93
12. 「遺跡のある土地＝建物を建てられない土地」ではない	93
13. 東京地裁と京都地裁は矛盾しているのか	93
14. 埋蔵文化財は土地の価格にも影響するのか	94
15. 相続税ではどう評価されたのか	95
16. ただし、裁決の表現をそのまま文化財保護法の解釈にしてはいけない	95
17. 府中市事件を判例の読み方で再確認する	95
18. 判例が制度の弱い部分を見せてくれる	95
19. 判例だけで法律を理解できるのか	96
20. 判例は社会の側から法律を見る資料でもある	96
21. 裁判になる前にできることはないのか	97
22. この章で覚えておきたいこと	97
第 13 章 埋蔵文化財行政は誰が行うのか	99
1. 文化財保護法には「文化庁長官」と書いてあるのに	99

2. そもそも「国」と「地方」はどのような関係なのか	99
3. 機関委任事務では「誰の仕事」だったのか	99
4. なぜ機関委任事務が問題になったのか	100
5. 平成 11 年の地方分権改革	100
6. 「自治事務」とは何か	100
7. 地方分権で何が変わったのか	100
8. 埋蔵文化財行政では何が地方へ移ったのか	101
9. 出土品についても地方中心になった	101
10. 「権限移譲」とは、単なる事務作業の移動ではない	101
11. 地方分権後の通知—指揮命令から技術的助言へ	102
12. 技術的助言をどう扱うか	102
13. 地方分権後は「地方が自由になった」のか	102
14. 「国がそう言っているから」が使えなくなる	102
15. 専門職員の役割はむしろ大きくなる	102
16. 自治事務なら自治体ごとに全部違ってよいのか	103
17. ここで国の基準・技術的助言が必要になる	103
18. 国の権限が完全になくなったわけではない	104
19. なぜ国による直接執行の仕組みを残したのか	104
20. 市町村の役割も重要である	104
21. 地方分権は行政能力の格差という問題も生む	105
22. 権限だけ移しても行政は機能しない	105
23. 地方分権後ほど「説明責任」が重要になる	105
24. この章から見えてくる文化財行政の変化	105
25. この章で覚えておきたいこと	105
第 14 章 発掘する前に文化財を守る	108
1. 目的は発掘ではなく、文化財を守ること	108
2. 基本原則—回避、軽減、記録保存	108
3. 重要なのは「計画を早く知ること」	108
4. 他部局はどのような情報を持っているのか	108
5. 「文化財行政」と「開発行政」をつなぐ	109
6. 文化財情報を早く示すことは「規制」だけのためではない	109
7. 計画を把握したら、すぐ「発掘してください」と言うのか	109
8. 「遺跡がある」と「工事で壊れる」は同じではない	109
9. 遺跡のことが十分分らない場合	110
10. 試掘・確認調査は「本発掘をするため」の調査ではない	110
11. 「価値判断」はどの段階でするのか	110
12. まず検討するのは「現状保存」	110

13. 保存と開発の調整とは「文化財だけを優先すること」なのか	111
14. どこまで設計変更を求められるのか	111
15. 他法令との連携は「権限の混同」ではない	112
16. 公共事業では、なぜ特に早期調整が重要なのか	112
17. 年度計画の段階で把握する	112
18. 「予防」という考え方	112
19. 文化財保護と他の行政分野との関係	113
20. 文化財行政に必要なのは「考古学の知識」だけではない	113
21. 調整の経過を記録する	113
22. 「回避・軽減・記録保存」という順序で考える	114
23. 早期調整には事業者側にもメリットがある	114
24. ただし、早期相談を「新しい義務」にしてはいけない	114
25. 「調整行政」という見方	114
26. この章から見えてくる行政の理想	115
27. この章で覚えておきたいこと	115
第 15 章 文化財保護法を学んで何が分かったか	117
1. 法律を社会の仕組みとして読む	117
2. 根拠の層を区別する	117
3. 言葉を正確に読む	117
4. 現在の条文を歴史から理解する	117
5. 公共的価値と権利を調整する	117
6. 埋蔵文化財行政の目的を見失わない	117
7. 専門性と説明責任を結びつける	118
8. 判例から制度の限界を読む	118
9. 法律以外の政策手段を見る	118
10. 保存・活用・継承を循環させる	118
11. 法律を読むときの七つの確認	118
12. 「何を根拠に」と問い直す	118
13. 現在の制度を理解し、次を考える	119
14. この授業の到達点	119
おわりに	119
今後に向けて	120

はじめに

—文化財保護法を学ぶということ—

私はかつて文化庁で、埋蔵文化財に関係する仕事をしていた。文化庁における埋蔵文化財関係の仕事というと、重要な遺跡を指定あるいは登録し、その保存を図る仕事を思い浮かべるかもしれない。確かに、それは国の文化財行政にとって重要な仕事のひとつである。しかし、実際に仕事をしていると、それ以上に日常的かつ膨大であったのが、「開発事業と埋蔵文化財保護との調整」に係る仕事であった。

道路を造る。住宅を建てる。鉄道を敷く。工場や商業施設を建設する。農地を整備する。私たちの社会では、さまざまな場所で土地を利用する事業が行われている。その土地の下に遺跡が存在すれば、開発を進めたいという社会的・経済的な要請と、地下に残された文化財を守りたいという文化財保護上の要請が同じ場所で出会うことになる。

埋蔵文化財行政とは、まさにこの二つの間を調整する行政でもある。

地中から現れる「過去」埋蔵文化財は、その名のとおり、土地に埋蔵されている文化財である。普段、私たちはその存在を見ることができない。ところが、発掘調査によって地面を掘ると、そこから過去の社会が姿を現す。住居跡が見つかる。墓が見つかる。大量の土器が出土する。木製品や金属製品が、当時の姿をとどめたまま現れることがある。

それまで誰も知らなかった地域の歴史が、一度の発掘調査によって大きく書き換えられることさえある。重要な遺跡の発見は、ときに社会に大きな驚きをもって迎えられる。埋蔵文化財には、そうした意味で、「地中のロマン」と呼びたくなる側面がある。例えば、特別史跡三内丸山遺跡や特別史跡吉野ヶ里遺跡のように、大規模な発掘調査を契機として広く知られるようになり、現在では地域の歴史を象徴する存在であり、かつ貴重な歴史的資産となっている遺跡がある。それらは文化財として保存されるだけではない。地域の人々が自分たちの歴史を知る場所となり、学校教育に利用され、地域のシンボルとなり、観光や地域づくりにも活用されている。

文化財は、過去から残されたものではあるが、現在の社会にも新しい価値を生み出すことがある。

被災地で掘り起こされた地域の歴史

私は、東日本大震災後の復興事業に伴う埋蔵文化財調査にも深く関わった。大規模な復興事業を急いで進めなければならない一方で、事業予定地には多くの遺跡が存在していた。復興の妨げになってはいけない。しかし、文化財も可能な限り守らなければならない。非常に難しい状況であった。

その中で数多くの発掘調査が行われた。そこから明らかになったのは、単に古い土器や建物跡だけではなく、被災した地域で、どのような人々が暮らしてきたのか、どのように土地と関わって生活してきたのか、過去の災害に人々がどのように向き合ってきたのか、といった地域の長い歴史そのものが掘り起こされた。発掘調査の成果を見て、「自分たちの町は、こんなにすごい歴史を持った場所だったのか」と語る被災地の方々がいた。震災によって多くのものを失った地域にとって、「そこに人々が長い時間をかけて暮らし、社会を築いてきたという事実」を知ることは、少なからず地域の人々を勇気づけるものになったのではないかと考えている。

文化財を守る意味は、単に古いものを残すことだけではない。文化財は、「現在を生きる人々が、自分たちの地域や社会を理解するための手掛かり」にもなりうるのである。

しかし、埋蔵文化財にはもう一つの顔がある。一方で、開発事業者から見れば、埋蔵文化財は、まったく違う姿に見えることがある。

発掘調査には、「時間」が必要である。また、「費用」も必要である。大規模な遺跡であれば、調査に数か月、場合によってはそれ以上を要する。調査費も高額になることがある。そして、その費用は、多くの場合、開発事業を行う事業者が負担している。そのため事業者からすれば、「予定していなかった遺跡が出たために、工事が遅れた。」「発掘調査のために当初、見込んでいなかった費用が必要になった」ということになる。

この立場から見れば、埋蔵文化財は、「地域の誇りや歴史的資産」というより、「工事を進めるうえでの厄介な存在」として受け止められる場合がある。つまり埋蔵文化財は、「人々に驚きや誇りを与える存在」であると同時に、「土地利用に時間や費用の負担を生じさせる存在」でもあり、この二つの側面を同時に持っている。

強い規制で守られているわけではない

では、そのような埋蔵文化財を、文化財保護法はどのように守っているのだろうか。

この点は、私自身、文化庁で仕事をする中で改めて重要だと感じた問題である。多くの人は、「遺跡なのだから、文化財保護法で強く守られているのだろう」と思うかもしれない。しかし実際の制度は、それほど単純ではない。周知の埋蔵文化財包蔵地で工事を行う場合、文化財保護法第 93 条は「許可」ではなく「届出」を基本としている。そして、届出後の発掘調査や保存方法の調整については、行政による指示や事業者との協議などによって運用されてきた。

特に、開発によって現状保存できない遺跡について、事業者が発掘調査費を負担する「いわゆる原因者負担」も、文化財保護法に明文で費用負担義務が規定されているわけではない。つまり現在の埋蔵文化財保護制度には、「法律で明確に義務づけられている部分」と「行政指導や事業者の理解・協力によって成り立っている部分」がある。

仕組みを支えているのは地方公共団体の現場である

そして、実際に開発事業者と向き合い、遺跡について説明し、試掘や確認調査を行い、保存の方法を検討し、必要な場合には発掘調査への協力を求め、費用について説明するのは、多くの場合、地方公共団体の文化財担当職員である。私は文化庁で各地の職員と話をする中で、地方公共団体の担当者が非常に大きな努力を重ねながら、この仕組みを支えていることを改めて知った。

埋蔵文化財行政は、法律だけで自動的に動いている制度ではなく、多くの場面で、事業者の理解、行政職員の説明、関係者の協議によって成り立っている。その意味では、現場の文化財専門職員の努力によって維持されてきた制度という側面が強い。

しかし、制度を十分理解しないまま運用してよいのか

一方、各地の文化財担当職員と話をする中で、もう一つ気づいたことがある。それは、「制度について十分理解しないまま行政実務が行われている場合がある」ということであつた。例えば、「法律上の義務」と、「行政指導」が十分に区別されていない。文化庁の通知に書かれていることを、「法律そのもの」のように説明してしまう。「原因者負担」という言葉があるため、「事業者には法律上当然に発掘調査費を支払う義務がある」と理解してしまう。こうしたことが起こりうる。

しかし、これは小さな問題ではない。事業者に、「時間」「費用」「土地利用上の制約」について協力を求めるのであれば、行政側は少なくとも、「何が法律上の義務で、何が行政上の協力要請なのか」を

正確に理解しておく必要がある。それを説明できて初めて、行政としての説明責任を果たすことができる。

専門職員のためのテキストをつくった理由

そこで私は、文化財保護法の制度を実務担当者ができるだけ正確に理解できるようにする必要があると考えた。その際、文化庁において長年にわたって文化財保護行政を牽引してきた和田勝彦さんから全面的な協力をいただき、文化財行政の実務担当者を対象とする文化財保護法・埋蔵文化財制度の解説教材を作成した。その教材では、法律の条文だけではなく、政令・規則、施行通知、行政運用、制度成立の経緯、判例なども併せて取り上げた。なぜなら、埋蔵文化財行政は、法令だけを読んでも十分には理解できないからである。その後、求めに応じて各地で制度について説明する機会も得た。

現在の専門職員研修テキストでは、埋蔵文化財行政の運用が法令だけではなく各種の基準・通知等によって構成されていること、また、それらは法改正等によって変化することがあるため注意が必要であると明記している。

なぜ大学生に法律を教えるのか

その後、私は大学へ移った。そこで改めて考えたのが、文化財を学ぶ学生にも、この制度を知ってもらう必要があるのではないかということであった。大学で考古学や歴史学を学ぶと、遺跡をどう調べるか、出土品をどう分析するか、そこから何が分かるかということを中心に学ぶ。

しかし、文化財を現実の社会の中で保存しようとするれば、それだけでは足りない。遺跡が重要だと分かっても「どのような法律によって守るのか」、土地所有者に「どこまで協力を求めることができるのか」、開発事業との間で「どのように調整するのか」、行政は「何を根拠として判断するのか」。こうした問題が必ず出てくる。

文化財を社会の中で守るためには、文化財そのものを理解する専門知識と、それを社会の制度の中で守るための知識の両方が必要なのである。

この授業では、文化財保護法を通して、そのための入口を一緒に考えていきたい。

全15回の授業の全体像 — 埋蔵文化財保護制度を通して「制度とは何か」を考える

回	テーマ	学ぶ内容 (キーワード)
はじめに	文化財保護法を学ぶということ	・埋蔵文化財の二つの顔(価値と負担)、 ・脆弱な仕組みを支える現場の努力 ・制度を正しく理解することの重要性
第1回	法律とは何か	・法の種類と体系、法の効力 ・法律ができるプロセス
第2回	文化財保護法の目的と基本原則	・法の目的(第1条)、 ・文化財の定義と基本の考え方
第3回	文化財の種類と指定等の仕組み	・有形・無形・民俗・記念物・文化的景観・伝統的建造物群 ・指定・選定・登録の違いと効果
第4回	埋蔵文化財とは何か	・埋蔵文化財の定義と特徴 ・他の文化財との違い
第5回	埋蔵文化財の保護の仕組み(全体像)	・届出と指導の仕組み ・国・都道府県・市町村の役割分担
第6回	周知の埋蔵文化財包蔵地における手続	・届出(第93条)の内容と流れ ・指導・協議・助言の実態
第7回	発掘調査の実施と記録の作成	・発掘調査の目的と方法 ・記録作成、報告、成果の公開
第8回	原因者負担の考え方と実務	・原因者負担の一般的意味と埋蔵文化財調査との違い ・法的根拠ではなく運用で成り立つ仕組み
第9回	土地所有者の協力と権利保護	・所有権との関係・損失補償の仕組み ・協力依頼の根拠と限界
第10回	国と地方公共団体の役割と連携	・国、都道府県、市町村の権限と責務 ・連携の実態(通知・調整・支援)
第11回	開発事業との調整の実態	・事前協議から調査、工事再開までの流れ ・関係者との調整ポイント
第12回	法令以外のルールと運用(通知・基準等)	・文化庁通知、技術的助言、各種基準 ・運用が制度を支える仕組み
第13回	判例・国会議事録・立法経緯の読み方	・判例の役割と行政への影響 ・国会議事録や立法経緯の意義
第14回	制度の課題とこれからの埋蔵文化財保護	・費用負担、調査の迅速化、記録保存、活用 ・制度改正の動向と今後の課題
第15回	法律を社会を考える道具へ	・制度を学ぶ意義のまとめ ・自分の問題として能力をとらえる

大きな流れ (3つの視点で理解を深める)

到達目標

I 仕組みを知る

1～4回：制度の前提と骨格をつかむ

- ・法律とは何かから出発し、文化財保護法の目的や文化財の種類を理解する
- ・埋蔵文化財の特徴と、保護の基本的な仕組みを学ぶ

制度の全体像を理解する

- ・法律の基本的な仕組みを理解し、文化財保護法の目的と構造を説明できる
- ・埋蔵文化財の保護がどのような仕組みで行われているか、全体像をつかむ

II 運用を理解する

5～11回：現場での運用と調整の実態を学ぶ

- ・届出、指導、発掘調査、記録作成までの流れを理解する
- ・費用負担や土地所有者の協力など、運用の中で重要となる論点を学ぶ
- ・国と地方公共団体、開発事業者など、関係者の役割と調整の実態を理解する

運用の実態と根拠を理解する

- ・届出から発掘調査、記録作成までの流れと、各場面での根拠や限界を説明できる
- ・原因者負担や土地所有者の協力など、実務上の重要な論点を、正しく理解し説明できる

III 制度を考える

12～15回：制度の背景と課題を考え、自分の問題として捉える

- ・通知や基準など、法令以外のルールの役割を理解する
- ・判例や立法経緯から、制度がつくられ、変化してきた過程を学ぶ
- ・制度の課題や今後の方向性を考え、制度と社会の関わりを自分の言葉で考える

制度を批判的に考え、自分の言葉で語ることができる

- ・制度がどのように作られ、運用され、変化してきたかを歴史的に理解する
- ・制度の課題や今後について考え、自分の問題として制度と向き合うことができる

貫く視点 (授業を通して常に意識する問い)

- ① 何が法律に書かれているのか? ② 実際の行政ではどのように運用されているのか? ③ なぜ、そのような制度になっているのか?

埋蔵文化財保護制度を通して 制度とは何か、法と社会の関係とは何かを考え、社会の中で主体的に判断・行動できる力を養う

例 言

1. 本テキストは、奈良大学文学部教授・近江俊秀が、奈良大学における講義で使用するために作成したものである。
2. 本テキスト群は、文化財保護制度とその運用、国及び地方公共団体の文化財保護行政、文化財に関する国の施策等を中心として構成している。文化財の保存と活用を将来にわたって進めていくためには、制度や行政運用についての基本的な知識や考え方が、大学教育や行政実務の場だけにとどまらず、広く共有されることが重要であると考え、本テキストを公開することとした。
3. したがって、本テキストは奈良大学の講義で使用することを第一の目的としているが、大学その他の教育機関における授業やゼミ、地方公共団体等における文化財担当職員の初任者研修、文化財保護に関する自主的な学習などに利用されることも歓迎する。利用に当たっては、それぞれの教育目的や研修内容に応じて、必要な部分を参照されたい。
4. 本来、大学における講義内容や研究成果を広く社会に共有する方法としては、図書として刊行することが一般的である。しかし、本テキストの作成に当たって参照した法令、文化庁の通知、審議会・検討会等の報告、国会会議録、各種統計その他の資料の多くは、現在 Web 上で公開されている。制度や行政運用を正確に理解するためには、テキストの記述だけでなく、必要に応じてこれらの原典を直接確認することが望ましい。そのため、参照資料へのアクセスの容易さや、制度改正・施策の変更等に応じた内容の更新を考慮すれば、紙媒体として固定するよりも、デジタルデータとして提供の方が、本テキストの性格に適していると判断した。
5. また、本テキストは、法令や国の施策を単に紹介することだけを目的とするものではない。制度がどのような背景から成立し、実際の行政においてどのように運用されてきたのかを理解するとともに、社会状況の変化の中で文化財保護のあり方を考えるための材料を提供することを意図している。このため、法令、通知、行政資料等に基づく事実の説明と、それらに対する筆者の整理・評価を含んでいる。後者については、筆者個人の見解であり、奈良大学その他の機関の公式見解を示すものではない。
6. なお、文化財保護制度や国の施策は今後も改正・変更される可能性がある。本テキストの利用に当たっては、必要に応じて最新の法令、文化庁その他関係機関が公表する資料等を確認されたい。

このテキストで考える三つの問い

本書では、

- ①法律には何が書かれているか
- ②実務ではどのように運用されるか
- ③なぜこの制度がつくられたのか

という三つの問いを往復しながら学ぶ。条文だけでなく、政令・省令、通知、判例、制度の歴史も用いる理由は、この三つを区別して理解するためである。

このテキストの目標

目標は条番号の暗記ではない。文化財保護法を材料に、制度の根拠と限界を確かめ、文化財の公共的価値と土地利用・財産権との調整を考える力を身につけることである。卒業後に法律や行政制度に出会ったとき、「何を根拠に、誰が、どこまでできるのか」と問い直せればよい。

本テキスト作成にあたり主に参考とした資料

1. 文化庁 埋蔵文化財保護行政基礎講座資料『埋蔵文化財保護の制度と行政』
※資料編を除く内容は、文化庁『令和7年度埋蔵文化財担当職員等講習会』発表要旨に掲載
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/94349901_01.pdf (2026. 8. 31 参照)
本書での引用では「専門職員研修テキスト」と表記する。
2. 和田勝彦『遺跡保護の制度と行政』同成社 2015
3. 文化庁『文化財保護法五十年史』2001
https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/hakusho_nenjihokokusho/archive/pdf/93711601_01.pdf (2026. 8. 31 参照)
そのほか、文化庁ホームページには、文化財保護施策や制度や通知が掲載されており、必要に応じて適宜、参照した。<https://www.bunka.go.jp/index.html> (2026. 8. 31 参照)
4. 法令は以下を参照のこと (いずれも 2026. 8. 31 参照)
 - 文化財保護法 <https://laws.e-gov.go.jp/law/325AC0100000214>
 - 文化財保護法施行令 <https://laws.e-gov.go.jp/law/350C00000000267/>
 - その他文化財保護法に係る規則
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/bunkazai/hogoho_kisoku.html
 - 文化庁による埋蔵文化財関係の報告等
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/maizo.html>

第1章 なぜ法律を学ぶのか

—文化財保護法を学ぶ前に—

1. 私たちの生活と法律

私たちは、普段の生活のなかで法律を強く意識することはそれほど多くない。大学へ通い、アルバイトをし、アパートを借り、商品を購入し、スマートフォンで写真や文章を発信する。こうした日常の行動について、「これは何という法律の何条に基づいているのだろう」と考えながら生活している人は、ほとんどいないだろう。

しかし、私たちの生活の多くは法律と関係している。

アルバイトをすれば労働に関する法律が関係する。アパートを借りれば契約や借地・借家に関する法律が関係する。交通事故が起これば道路交通法だけでなく、民法や保険制度なども関係する。インターネット上に他人の写真や文章を掲載すれば、著作権やプライバシーなどの問題が生じることもある。つまり、私たちは法律を意識していなくても、法律によってつくられた社会の仕組みのなかで生活している。

文化財も例外ではない。例えば、自分が所有する土地に住宅を建てようとしたところ、その土地が遺跡であることが分かったとする。

土地は自分の所有物なのだから、自由に工事をしてよいのだろうか。

しかし、工事のために地面を掘る前に、行政機関への手続が必要になる場合がある。

では、なぜ自分の土地なのに行政への手続が必要なのだろうか。

また、工事予定地から重要な遺構が発見されたらどうなるのだろうか。

工事を中止しなければならないのか。

発掘調査が必要になった場合、その費用は誰が負担するのだろうか。

こうした問題を考えるためには、考古学の知識だけでは十分ではない。文化財を社会のなかで守るためのルール、すなわち法律や行政制度について知る必要がある。

ここでもう一つ考えてみよう。古い建物、仏像、絵画、古文書、遺跡などのなかには、個人や寺院、企業などが所有しているものが少なくない。個人が所有しているものであれば、所有者が自由に処分してよいようにも思える。しかし、そのものが失われれば、同じものを再びつくることができない場合がある。そして、それが過去の社会や文化を知るうえで重要なものであれば、その損失は所有者だけの問題ではなく、社会全体の損失にもなる。

ここに文化財保護という問題の特徴がある。

個人の財産であるという側面と、社会全体にとって価値があるという側面が同時に存在する。そのため文化財保護法は、文化財を保存し、その活用を図るためのさまざまな制度を設けている。

しかし、ここで注意しなければならない。

「文化財は大切だから守るべきだ」という考えと、「法律によって何をどこまで制限できるか」という問題は同じではない。文化財を守ることが重要であっても、そのために所有者の行為を無制限に制

限してよいわけではない。反対に、個人の所有物だからといって、社会的価値を全く考えなくてもよいわけでもない。文化財保護法は、こうした異なる利益の間で、「社会としてどのようなルールを設けるのかを定めた法律」でもある。したがって文化財保護法を学ぶことは、単に「文化財を守るための法律を覚えること」ではない。

公共的な利益と個人の権利を社会がどのように調整しているのかを考えることでもある。



文化財には、個人の財産であるという側面と、社会全体にとって価値があるという側面が同時に存在する。個人の財産と公共の財産という相反するふたつの側面が、ともに法律によって認められているものもある。

2. 法律は「してよいこと」「してはいけないこと」を決めるだけではない

法律というと、「〇〇してはならない」という禁止事項を定めるものだと思うかもしれない。しかし、法律の役割はそれだけではない。例えば文化財保護法では、

- ①何を文化財として扱うのか
 - ②誰が文化財を指定するのか
 - ③誰が届出を行うのか
 - ④国・都道府県・市町村がそれぞれどのような仕事をするのか
- といったことも定めている。

つまり法律には、「権利や義務を定める」だけでなく、「制度をつくる」「行政機関に権限を与える」「手続を定める」「国や地方公共団体の役割を定める」といった働きもある。

文化財保護法を読む際には、「何が禁止されているのか」だけを見るのではなく、「この条文は、社会にどのような仕組みをつくろうとしているのか」と考えることが重要である。

3. 法律に書いてあることと、実際の行政は同じなのか

ここは、この授業で特に重要な点である。例えば、ある土地で工事をしようとする場合、文化財保護法には「届出」をしなければならないと書かれていることがある。では、届出を出した後、実際には何が行われるのだろうか。

行政機関は何を確認するのか。試掘調査¹するのか。事業者とはどのような話し合いをするのか。遺跡をそのまま残すのか、発掘調査をするのか。その判断は誰が行うのか。

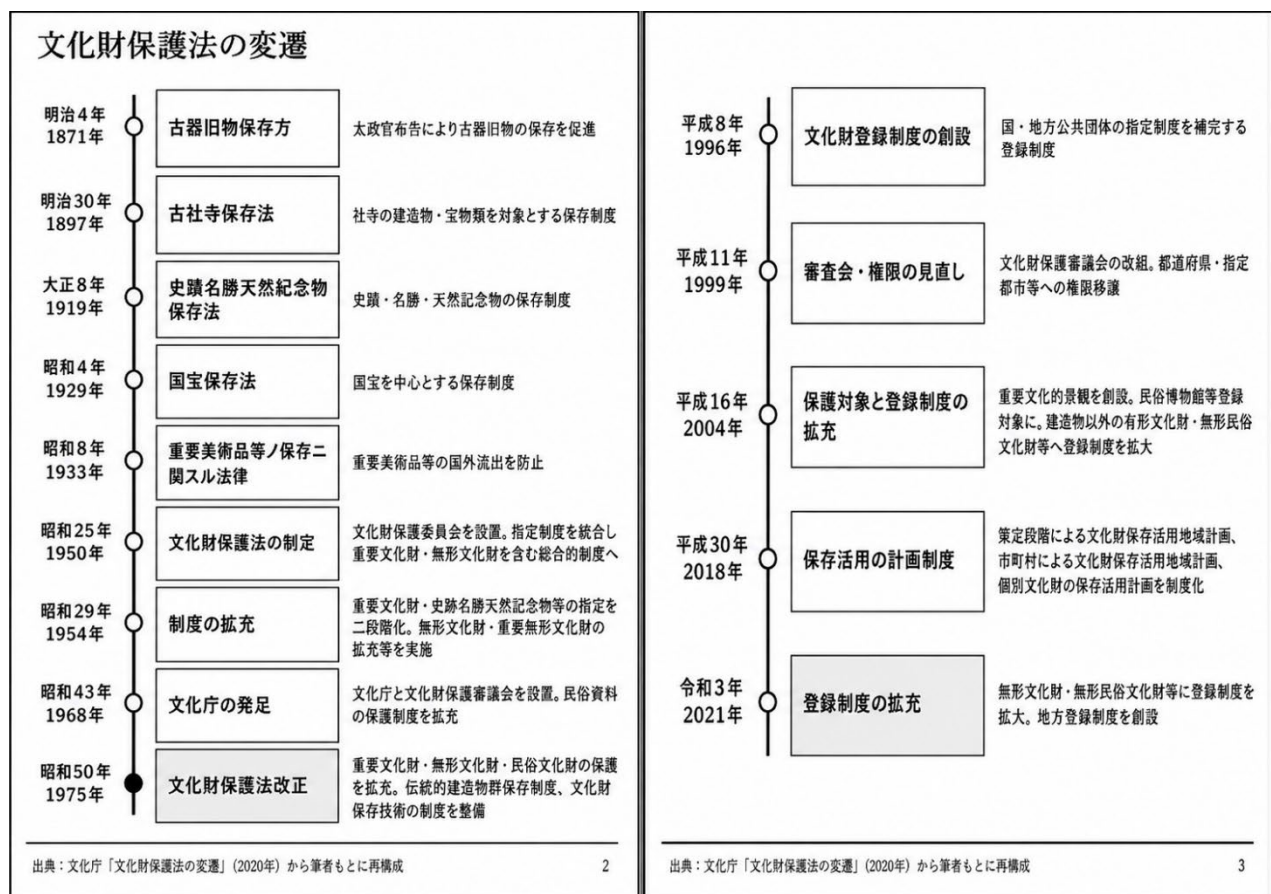
実際の行政では、法律の条文だけでなく、政令、省令、通知、基準(詳しくは後述)、過去から蓄積されてきた行政実務などが関係する。したがって、この授業では、「**法律に書かれていることと行政上の運用として行われていること**」をできるだけ区別して考える。

これは、後に埋蔵文化財制度を学ぶ際に非常に重要になる。

法律の歴史を学ぶ目的は、改正年を暗記することではなく、「なぜ、その時代に法律を変える必要があったのか」を考えることにある。

4. 法律と制度は社会に応じて変わる

文化財保護法は昭和 25 (1950) 年の制定後、社会の変化に対応して改正されてきた。改正年を覚えるより、「なぜ当時その改正が必要だったのか」を考えることが大切である。具体的な変化は第 4 章で扱う。



¹ 試掘調査=遺跡の有無等を確認するための部分的な発掘調査

文化財保護法の構成

(昭和25年法律第214号・現行法)

第1章 総則（第1条—第4条）
目的・文化財の定義・政府及び国民の責務



第2章 削除

文化財の種類・保護制度を定める部分

第3章 有形文化財（第27条—第70条）
第1節 重要文化財
指定／管理／保護／公開／調査／雑則
第2節 登録有形文化財
第3節 その他の有形文化財

第4章 無形文化財（第71条—第77条）
重要無形文化財
登録無形文化財
記録作成・保存措置等

第5章 民俗文化財（第78条—第91条）
重要有形・無形民俗文化財
登録有形・無形民俗文化財
保存・記録作成等

第6章 埋蔵文化財（第92条—第108条）
発掘の届出・指示・命令
土木工事等に伴う届出・通知
遺跡の周知／発見／調査／出土品

第7章 史跡名勝天然記念物
（第109条—第133条の4）
指定・仮指定／管理・復旧
現状変更／保存活用計画等

第8章 重要文化的景観
（第134条—第141条）
選定／滅失・き損／現状変更
管理・修理・公開等

第9章 伝統的建造物群保存地区
（第142条—第146条）
市町村による保存地区決定
重要伝統的建造物群保存地区の選定等

第10章 文化財の保存技術の保護
（第147条—第152条）
選定保存技術
保持者・保存団体／保存措置等

文化財保護行政を横断的に支える部分

第11章 文化審議会への諮問（第153条）

第12章 補則（第154条—第192条の6）
第1節 聴聞、意見の聴取及び審査請求（第154条—第161条）
第2節 国に関する特例（第162条—第181条）
第3節 地方公共団体及び教育委員会（第182条—第192条）
第4節 文化財保存活用支援団体（第192条の2—第192条の6）

第13章 罰則（第193条—第203条）



附則

構造把握のポイント：第3～10章＝文化財の種類・制度別規定／第11～13章＝横断的な手続・組織・罰則

出典：e-Gov法令検索「文化財保護法」

5. 文化財保護は一つの法律、一つの手段では完結しない

文化財は、文化財保護法だけでなく、都市計画・景観・建築・土地利用などの制度との連携によっても守られる。また行政には、規制のほか、補助、税制、計画、情報提供、協議などの手段がある。詳しくは第4章と第14章で考える。

6. では、法律をどうやって理解すればよいのか

法律を理解するには、まず条文を正確に読む必要がある。しかし、それだけでは十分ではない。条文を理解するためには、関係法令、文化庁通知、国会での議論、研修資料、書籍なども調べる必要がある。この授業では、さらに判例なども使いながら、一つの制度をさまざまな方向から見ていく。

それぞれの文書や資料が伝える内容は、以下に示したとおりで、このうちの一つを読むだけでは制度の理解にはつながらない。

- ① **条文を読む** 何が定められているのか。
- ② **政令・省令などを読む** 法律では定めきれない具体的事項がどのように定められているか。
- ③ **施行通知²を読む** なぜその法律・改正が必要だったのか、行政はどのように運用しようとしたのか。
- ④ **国会の議論³を読む** 制定・改正の際に何が問題になったのか。
- ⑤ **判例を読む** 実際に争いが生じたとき、裁判所は法律をどのように解釈したのか。
- ⑥ **制度の歴史を見る** 社会の変化に応じて制度がどのように変わったのか。

こうして見ると、法律を学ぶことは、条文を暗記することとはかなり違うことが分かる。

コラム1 法律の条文は「答え」ではなく「入口」

法律を勉強するというと、「六法全書を開いて条文を覚える」ことを想像するかもしれない。もちろん条文は出発点である。しかし、条文だけを読んでも分からないことがある。例えば、文化財保護法に「届出なければならない」と書かれているとする。それだけでは、「なぜ届出制度にしたのか」「なぜ許可制ではないのか」「届出を受けた行政は何ができるのか」「実際にはどのような手続が行われているのか」までは分からない。

そこで施行通知、国会議事録、過去の行政資料、判例、解説書などを調べる。法律を学ぶ際には、「条文にはこう書いてある」からもう一步進んで、「なぜ、こう書かれているのだろう」と考えることが重要である。

この問いを持つことが、法律を理解する第一歩である。

² 法律や政令などの新しい規定がいつ正式に効力を持つかを知らせる公的な文書。かつては、法令や法改正の目的や狙い、運用に際しての留意点が詳しく記されていた。

³ 国会会議録システムで閲覧可能である。<https://kokkai.ndl.go.jp/#/> (2026. 8. 31 参照)

7. この授業で目指すこと

この授業では、文化財保護法の条番号をすべて覚えることを目標とはしない。授業が終わって何年か経てば、第92条と第93条の違いを忘れてしまうかもしれない。それ自体は大きな問題ではない。

むしろ、将来、仕事や生活のなかで法律に関係する問題に出会ったとき、

「そういえば、法律に書いてあることと行政の運用は同じではなかった」

「法律には、つくられた理由があった」

「届出と許可は違ったはずだ」

「法律だけではなく、政令や規則、通知も調べる必要があった」

「一つの法律だけを見ればよいとは限らなかった」

と思い出してほしい。

そして、「では、何を調べればよいのだろう」と考えることができれば、この授業の目的のかなりの部分は達成されたことになる。

文化財保護法は、文化財を守るための制度である。しかし、この授業ではそれをもう一步広げて、文化財保護法を材料として、

- ① 社会はなぜ法律をつくるのか
- ② 法律はどのように制度をつくるのか
- ③ 社会が変わると法律はなぜ変わるのか
- ④ 法律と実際の行政はどのようにつながっているのか

を考えていく。それが、これから文化財保護法を学ぶ目的である。

【考えてみよう】

問1 自分の土地であれば、そこにある遺跡を自由に掘ったり壊したりしてよいでしょうか。そう考えた理由も説明してください。

問2 文化財を守るためには、法律で禁止する以外にどのような方法が考えられるでしょうか。

問3 50年前に必要なだった文化財保護のルールが、現在もそのままでよいとは限らないのはなぜでしょうか。

第2章 法律はどのような仕組みでできているのか

—法律・政令・省令・条例・規則・通知—

1. 「法律」と「法令」は同じなのか

日常会話では、「法律」という言葉を、社会のルール一般を意味する言葉として使うことがある。しかし、制度を正確に理解するためには、少し区別が必要である。例えば、文化財保護制度には、

- 文化財保護法（昭和24年法律第214号）
- 文化財保護法施行令（昭和50年政令第267号）
- 文部科学省令として定められた各種規則⁴
- 地方公共団体の文化財保護条例
- 条例の施行規則

などが存在する。

これらはすべて同じものではない。法律は国会の議決を経て制定され、政令は内閣、省令は各省大臣、条例は地方公共団体の議会、地方公共団体の規則は首長や教育委員会等によって制定される、と整理されている。まず、次のような違いを理解しておこう。

種類	誰がつくるか	文化財関係の例
法律	国会	文化財保護法
政令	内閣	文化財保護法施行令
省令	各省大臣	埋蔵文化財関係の各種規則
条例	地方公共団体の議会	〇〇県文化財保護条例
規則	首長・教育委員会等	〇〇県文化財保護条例施行規則

これらをまとめて「法令」と呼ぶことがある。

したがって、法律は法令の一つであるが、法令がすべて法律であるわけではないということになる。

2. なぜ法律だけですべて決めないのか

ここで疑問が生じる。文化財保護制度について必要なことがあるなら、すべて文化財保護法に書けばよいのではないだろうか。しかし、実際にはそうっていない。法律には、制度の基本となる重要な事項を定め、より具体的・技術的な事項を政令や省令に委ねるという方法が用いられている。

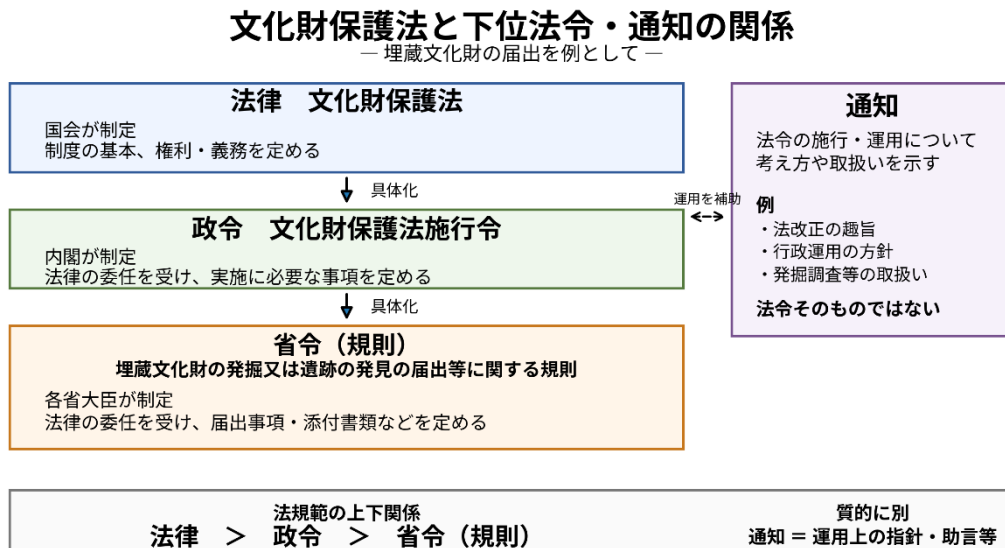
⁴ 文化財保護法関連規則 文化庁ホームページ（2026.8.31 参照）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/bunkazai/hogoho_kisoku.html

例えば、法律で、「届出をしなければならない」という制度の基本を定めたとしても、どのような書類を提出するのか、何を記載するのか、どのような手続で提出するのか、といった細かな事項まで、すべて法律本文に書く必要があるとは限らない。

そこで、「**法律→政令→省令・規則**」というように役割を分担する。

これは「重要なことは法律で、より具体的なことはその下の法令で」という仕組みである。



3. 「法律が政令に任せる」とはどういうことか

このような仕組みを理解するために、「委任」という言葉を覚えておこう。例えば法律の条文に、「必要な事項は政令で定める。」と書かれている場合がある。これは、この法律の基本的な仕組みを実施するために必要な具体的事項について、内閣が政令で定めてもよいという意味である。

したがって政令は、法律と無関係に自由に制度をつくるものではない。法律によって与えられた範囲のなかで、制度を具体化する。同様に、「文部科学省令で定める」と書かれていれば、さらに具体的な事項を文部科学省令で定めることになる。

この関係は、次のように考えると分かりやすい。

法律＝制度の骨格

政令＝骨格を具体化する

省令＝実際の手続などをさらに具体化する

もちろん実際の制度はこれほど単純ではないが、初めて法令を読むときには、このイメージを持っておけばよい。

4. 上位の法令と下位の法令

法令には一定の上下関係がある。簡単に示せば、**憲法→法律→政令→省令**という関係である。下位の法令は、上位の法令に反する内容を定めることはできない。例えば、法律で認められていない強い規制を、省令だけで新たに設けることはできない。

ここで重要なのは、ある義務や規制について、「どこに根拠があるのか」を確認する習慣を持つことである。

行政機関から、「これはしなければなりません」と言われたとき、その根拠が、「法律なのか」「政令なのか」「省令なのか」「条例なのか」を確認することは重要である。さらに後で見るように、「通知や行政指導にすぎないのか」を区別することも必要になる。

5. 国の法律と地方公共団体の条例

日本には国だけでなく、都道府県や市町村がある。地方公共団体も、それぞれの地域について一定のルールを定めることができる。その代表が「条例」である。

文化財保護についても、各地方公共団体は文化財保護条例を定め、国の文化財指定とは別に、その地域にとって重要な文化財を指定する制度などを設けている。地方公共団体は文化財保護法の制度に反しない範囲で文化財保護条例を定め、独自の行政を行うことができることとされている（文化財保護法第182条）。したがって、国の指定でない＝文化財として何の保護もないとは限らない。

例えば、

国の制度→指定重要文化財・史跡など

とは別に、

都道府県の制度→県指定文化財

市町村の制度→市町村指定文化財

が存在する。この点からも、文化財行政を理解するには文化財保護法だけを見ればよいわけではないことが分かる。

6. 条例と規則はどう違うのか

地方公共団体でも、条例の下に規則が置かれることがある。例えば、〇〇県文化財保護条例で制度の基本を定め、〇〇県文化財保護条例施行規則で届出書の様式などの、より具体的な事項を定める。

国における、法律→政令→省令との関係に少し似ている。ただし、条例は地方議会の議決を経るのに対して、規則は首長や教育委員会などの行政機関が定めるという違いがある。

ここでも、「誰がこのルールをつくったのか」を見ることが大切である。

7. 「通知」は法律なのか

ここからが、文化財行政を理解するうえで特に重要である。文化財行政を調べていると、「〇年〇月〇日付け文化庁次長通知」といった文書を頻繁に目にする。では、通知は法律なのだろうか。答えは「法律ではない」である。

通知は、法律、政令、省令、条例などの法令そのものとは区別しなければならない。文化財行政では、法令の解釈や行政運用の考え方、実務上の取扱いなどについて、国から地方公共団体などへ多くの通知が出されてきた。ただ、これはあくまでも「法律や省令の解釈、運用方法を伝える説明書・マニュアル」であって、法律とは「べつもの」である。

一方、かといって通知は無視してよいものではない。通知は、法律を実際にどのように運用してきたのかを知るために重要な意味がある。

よって、通知に関するこの二点を同時に理解する必要がある。

8. 施行通知はなぜ重要なのか

通知のなかでも、この授業で特に注目するのが「施行通知」である。法律が制定されたり、大きな改正が行われたりした際に、その改正の趣旨や運用上の考え方を説明する通知が出される。後に詳しく述べるが、文化財保護法は社会情勢の変化に応じて改正されている。その際の目的など法律が意図するところは、改正時の施行通知に示されることが一般的である。

例えば昭和 50(1975)年文化財保護法改正の際の施行通知⁵を見ると、改正の背景について、昭和 29(1954)年改正以降の「広範で急激な経済的社会的変動」に伴い、文化財保護をさらに充実強化する必要が生じたためであると説明している。

法律の条文だけを見ても、「なぜ、この条文が追加されたのか」までは必ずしも分からない。そのときに施行通知を見ると、改正した側が何を問題と考え、何を実現しようとしたのかを知る手掛かりになる。

9. 通知に書いてあることは「義務」なのか

通知は法令ではなく、それだけで国民に新たな義務を課すことはできない。地方分権改革⁶後（平成 11 年文化財保護法改正）、自治事務⁷について国が示す通知の多くは、地方公共団体を法的に拘束する指揮命令ではなく、技術的助言などとして位置づけられている。

したがって、通知に沿わないことが違法につながるわけではない。ただし、通知の中には全国的な知見を整理した基準として合理性を持つ場合や、地方公共団体が施策を立案するにあたり参考となる内容もあり、無視してよいという意味でもない。具体的な地方分権の仕組みは第 13 章で扱う。

10. 「法令」と「通知」を分けて読む

実務では、まず

- ①法令上の義務・権限
- ②通知が示す標準的な考え方
- ③地方公共団体の判断・運用

を区別する。

行政から何かを求められたときは、どの層の根拠なのかを確認することが重要である。

⁵ 文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について（昭和 50 年 9 月 30 日付け庁保管第 191 号）

⁶ 国が握っていた制度や権限の一部を見直し、地方公共団体に移譲などして、住民参加と地域の自主性を高めることを目的とした一連の制度改革

⁷ 地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務を除いたもの。

11. 通知も変わる

さらに、通知も一度出されたら永久にそのまま使われるわけではない。社会状況や法律が変われば、古い通知が廃止されたり、新しい通知に統合されたりすることがある。

専門職員研修テキストでは、平成10年の「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」⁸が、それ以前の複数の通知を統合・整理したものであり、元の通知が廃止されたことが説明されている。さらに地方分権によって埋蔵文化財関係事務の性格が変わると、従来の指導通知の多くが廃止されたり、効力を失ったりした。

ここからも、法律だけでなく行政運用も社会や制度の変化に応じて変わることが分かる。

コラム 法律には「読み方のルール」がある—法律の文章はなぜ分かりにくいのか—

初めて法律を読むと、「なぜ普通の日本語で書かないのだろう」と思うかもしれない。確かに法律には独特の言葉遣いがある⁹。しかし、それは単に文章を難しくするためではない。法律は多くの人に適用される社会のルールである。同じ文章を、行政機関はAという意味に読み、国民はBという意味に読み、裁判所はCという意味に読む、という状態では困る。

そのため、法律をつくる側は、できるだけ同じ文章が同じ意味に読まれるよう、言葉を意識的に使い分けている。

法律の文章には、いわば「読み方のルール」がある。

(1) ○○できる。○○することができる。

「できる」は「必ずする」という意味ではない

例えば、「文化庁長官は、○○することができる。」という条文がある。日常会話の「できる」は、「能力がある」という意味でも使う。しかし法律の場合には、多くの場合、「その行為を行う法的権限が与えられている」という意味である。しかも、「できる」＝「必ずしなければならない」ではない。一定の場合にその措置をとることが可能である、という意味になる。一方、「○○しなければならない。」なら、原則として義務を定めている。したがって、「できる」「しなければならない」を同じ意味として読んではいけない。

(2) ○○することを妨げない。

また、法律には、「○○することを妨げない。」という表現もある。少し不思議な文章である。なぜ「○○してよい」と書かないのだろうか。この文章は、しばしば、先に置いた規定があるために、別の行為まで禁止されていると誤解されないようにするために置かれる。

つまり、「前の規定は、ここまで禁止する趣旨ではありません。」という意味を明確にする役割をもっている。法律を読むときには、「なぜ、わざわざこの文章を入れたのだろう」と考えるとよい。その文章がなければ、どのような誤解が生じるのかを考えると、立法した側の意図が見えてくることがある。

(3) 「ただし」の後には注意する

条文には、「ただし、○○の場合は、この限りでない。」という文章もよく出てくる。これは、**本文＝原則、ただし書＝例外**、という関係をつくっている。本文だけ読んで「分かった」と思って、ただし書を読み飛ばすと、条文を誤解することがある。

⁸ https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/hokoku_03.pdf (2026.8.31 参照)

⁹ 林修三『新版法令用語の常識』日本評論社1964 『法令作成の常識』日本評論社1964

(4)「前項」「前条」は法律のリンク

法律には、「前項の規定により」「前条の場合において」「第〇条の規定を準用する」といった表現が多い。これは初学者にとって法律を読みにくくする原因の一つである。しかし、「ウェブページのリンク」だと思えば少し分かりやすい。「前項」と書いてあれば一つ前の項を見る。「第〇条」と書いてあれば、その条文を開く。

法律は、一つの条文だけで制度が完結しているとは限らない別の条文を参照しながら制度全体を組み立てているのである。

(5)「準用」とは何か

「準用」も法律特有の表現である。簡単にいえば、別の場面について、すでにある規定の仕組みを必要な読み替えをしながら利用するということである。一から同じ内容を書く必要がないので、法律をいたずらに長くしないという利点もある。実際、埋蔵文化財制度の形成過程でも、昭和 29 年改正時の土木工事等の届出規定は、当時の発掘届出規定を「準用する」という形で定められていた。

(6)「及び」と「並びに」、「又は」と「若しくは」

日常生活では、「及び」と「並びに」を厳密に使い分けることはほとんどない。しかし法律では、複数の事柄に階層がある場合などに使い分ける。同じように、「又は」と「若しくは」にも使い分けがある。この授業で細かな法制執務のルールを暗記する必要はない。ただし、法律では、似たように見える言葉を意味の違いを表すために意図的に使い分けている。ということは覚えておこう。

12. 法律を読むときの六つの質問

条文が分かりにくいときには、次の六つに分解してみるとよい。

- ① 誰が？ 行政機関か、所有者か、事業者か
- ② 何を？ 届出をするのか、許可を受けるのか、命令するのか
- ③ いつ？ 工事の前か、発見した後か
- ④ どんな場合に？ すべての場合か、一定の条件を満たした場合だけか
- ⑤ 義務なのか、権限なのか？ 「しなければならない」のか、「できる」のか
- ⑥ その結果どうなるのか？ 届出をすればよいのか、行政の判断を待たなければならないのか

法律の文章をこの六つに分解して、普通の日本語に「翻訳」してみる。これは、法律を読むための有効な練習方法である。

13. 法令を読むときは「一本の条文」で終わらせない

ここまでの内容を文化財保護法に当てはめると、法令を調べる基本的な順序が見えてくる。例えば文化財保護法のある条文について調べる場合には、

第 1 段階 法律を読む

第 2 段階 「政令で定める」「省令で定める」と書かれていないか確認する

第 3 段階 関係する政令・省令を読む

第 4 段階 施行通知や関係通知を確認する

第 5 段階 必要に応じて国会議事録、判例、解説書などを調べる

という順序になる。

専門職員研修テキストでも、条文理解のために関係法令、文化庁通知、国会の議論、研修資料、書籍などを利用することが示されている。

つまり、法律を読むことは、一つの条文を読むことではなく、その条文を取り巻く制度全体をたどることである。

14. この章で覚えておきたいこと

この章ですべての法令用語を覚える必要はない。最低限、次のことを理解しておけばよい。

- ① 法律・政令・省令・条例・規則は同じものではない。
- ② 法律の下に政令や省令が置かれ、制度を具体化している。
- ③ 地方公共団体にも条例や規則がある。
- ④ 通知は法律ではない。
- ⑤ しかし、行政が法律をどのように運用してきたのかを知るには通知も重要である。
- ⑥ 法律独特の表現には意味があり、言葉を正確に読む必要がある。

特に、「法律上の義務」と「行政上の運用」を区別するということは、これから文化財保護法を学ぶうえで最も重要な基礎の一つである。

【考えてみよう】

問1 次のものを、「法律」「政令」「省令」「条例」「規則」「通知」に分類してみよう。

文化財保護法／文化財保護法施行令／〇〇市文化財保護条例／文化庁次長通知／〇〇市文化財保護条例施行規則

問2 ある行政機関から、「この工事については発掘調査を実施してください。」と言われたとする。これが法律上当然に義務となっているかどうかを確認するには、何を調べればよいだろうか。

問3 次の二つは何が違うだろう。

A「文化庁長官は〇〇を命じなければならない。」

B「文化庁長官は〇〇を命ずることができる。」

問4 法律の条文に、「必要な事項は文部科学省令で定める。」と書かれていた。法律本文だけを讀んで調査を終えてよいだろうか。

第3章 文化財保護法は何を守ろうとしているのか

—文化財の意味と文化財保護制度の基本構造—

1. そもそも「文化財」とは何だろう

「文化財」と聞いて、何を思い浮かべるだろうか。寺院や神社、仏像、絵画、古文書、城跡、古墳などを思い浮かべる人が多いかもしれない。しかし、文化財保護法が対象としているものは、それだけではない。伝統芸能や工芸技術、祭り、民俗行事、歴史的な町並み、棚田などの文化的景観、動植物や地質・鉱物なども、文化財保護制度の対象となりうる。

つまり、「文化財」という言葉は、私たちが日常的に想像する「古くて貴重なもの」よりもかなり広い。

文化財保護制度を理解するためには、まず、何を文化財と考えるのかというところから始める必要がある。

2. 文化財保護法の目的

文化財保護法第1条は、この法律の目的を定めている。

第一条 この法律は、文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする。

ここで最初に注目したいのは、「保存」だけではなく、「活用」も最初から法律の目的に含まれていることである（ただし、文化財保護法制定当初の「活用」とは今日とは若干意味が異なっており、主として「公開」のことを指している）。したがって、文化財保護は、文化財を壊さずに残すことだけを意味しているわけではない。

文化庁はこの関係を、保護＝保存＋活用と整理している¹⁰。

保存とは、文化財を破壊や劣化から守り、後世に伝えることである。一方、活用とは、その文化財が持っている価値や意味を、現在の社会の中で生かすことである¹¹。

例えば、建物を公開する、博物館で展示する、遺跡について学習する、地域の歴史をまちづくりに生かす、といった行為も、文化財の活用に含まれる。ただし、活用するためなら、文化財そのものを損なってもよいという意味ではない。文化財は失われれば元に戻せないものが多い。したがって、基本的には保存を前提として活用するという関係で考える必要がある。

¹⁰ 重要文化財（建造物）の活用について（通知）平成8年12月25日 庁保建第161号 各都道府県教育委員会教育長あて文化庁文化財保護部長通知など（2026.8.31参照）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/hokoku/kenzobutsu_katsuyo.html?utm_source=chatgpt.com

¹¹ 上記の通知では、保存=文化財の価値を維持すること、活用=文化財の本来の価値や魅力が社会に示されることとしている。通知や報告によってニュアンスは異なるが、概ね本文のような定義となろう。

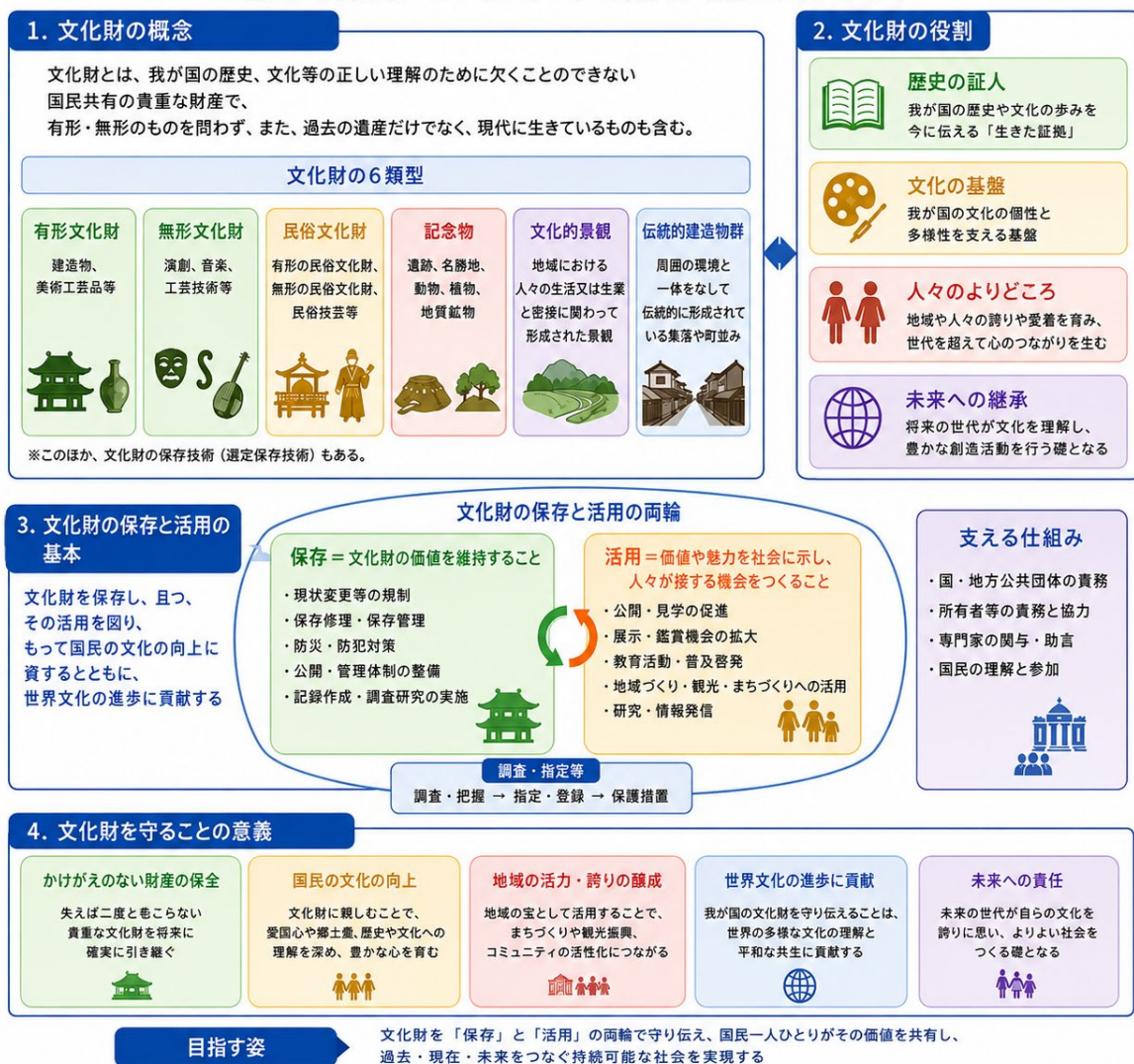
3. なぜ文化財を守るのか

では、なぜ文化財を守る必要があるのだろうか。文化財保護法は、文化財について、わが国の歴史や文化を正しく理解するために欠くことのできないもの、であり、将来の文化の向上・発展の基礎となるもの、という考え方を示している。つまり文化財は、単に「昔のもの」だから大切なのではなく、私たちが、「過去を理解するための資料」であり、「将来の文化をつくるための基礎」でもある。

この「過去」と「将来」の両方をつなぐところに、文化財を保存する意味がある。

文化財保護法による文化財の概念・役割・守ることの意義

～過去から受け継いだかけがえない財産を、現在と未来につなぐ～



4. 文化財は誰のものなのか

ここで少し難しい問題を考えてみよう。例えば、ある人が重要な古文書を所有しているとする。法律上、その古文書はその人の所有物である。では、所有者が、「自分のものだから、どう処分しても自由だ」と言ったらどうだろうか。

文化財には、普通の財産とは少し異なる性格がある。第1章で図示したように、文化財には、「私有財産としての側面」と、「社会全体にとっての文化的価値」の二つがある。だから文化財保護行政では、

「文化財を守る必要がある」という公共的な利益と、「所有者の財産権を尊重しなければならない」という利益の調整が必要になる。

文化財保護法第4条も、法の執行にあたって所有権その他の財産権を尊重することを求めている。

(国民、所有者等の心構)

第四条 一般国民は、政府及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するために行う措置に誠実に協力しなければならない。

2 文化財の所有者その他の関係者は、文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、これを公共のために大切に保存するとともに、できるだけこれを公開する等その文化的活用努めなければならない。

3 政府及び地方公共団体は、この法律の執行に当つて¹²関係者の所有権その他の財産権を尊重しなければならない。

文化財行政は、「文化財だから何でも規制できる」という制度ではない。公共的な価値と個人の権利をどのように両立させるか、という問題を常に含んでいる。

コラム 文化財の範囲

法律の上での文化財は、文化財保護法（昭和25年法律第214号）第2条に記された6類型を指すが、文化財の概念は幅広く、しかも時代によって変化している。令和3年の文化審議会文化財分科会企画調査会報告¹³では、文化財について次のように述べている。

「文化財の語は多義的であり、狭義には、文化財保護法上の定義に基づく文化財を指し、いわゆる未指定のものを含む場合もあれば、特に、指定・登録等文化財を限定的に意味することもある。一方、広義には、必ずしも文化財保護法上の定義に限らず、一般的に、文化活動により作り出された文化的価値を有する事物や事象を指して用いられることもある。」

5. 文化財保護法にはどのような文化財があるのか

文化財保護法第2条では、文化財を大きく六つの類型に分けている。文化庁が示しているパンフレット¹⁴では、次頁のように示されている。ここでまず覚えてほしいのは、個々の名称ではない。重要なのは、文化財保護法は、文化財を一種類のものとして扱っていないということである。

建物と祭りでは、守り方が違う。絵画と町並みでも、守り方が違う。動植物と工芸技術でも、当然同じ方法では守れない。そこで文化財保護法は、それぞれの文化財の性質に応じて、異なる制度を設けている。

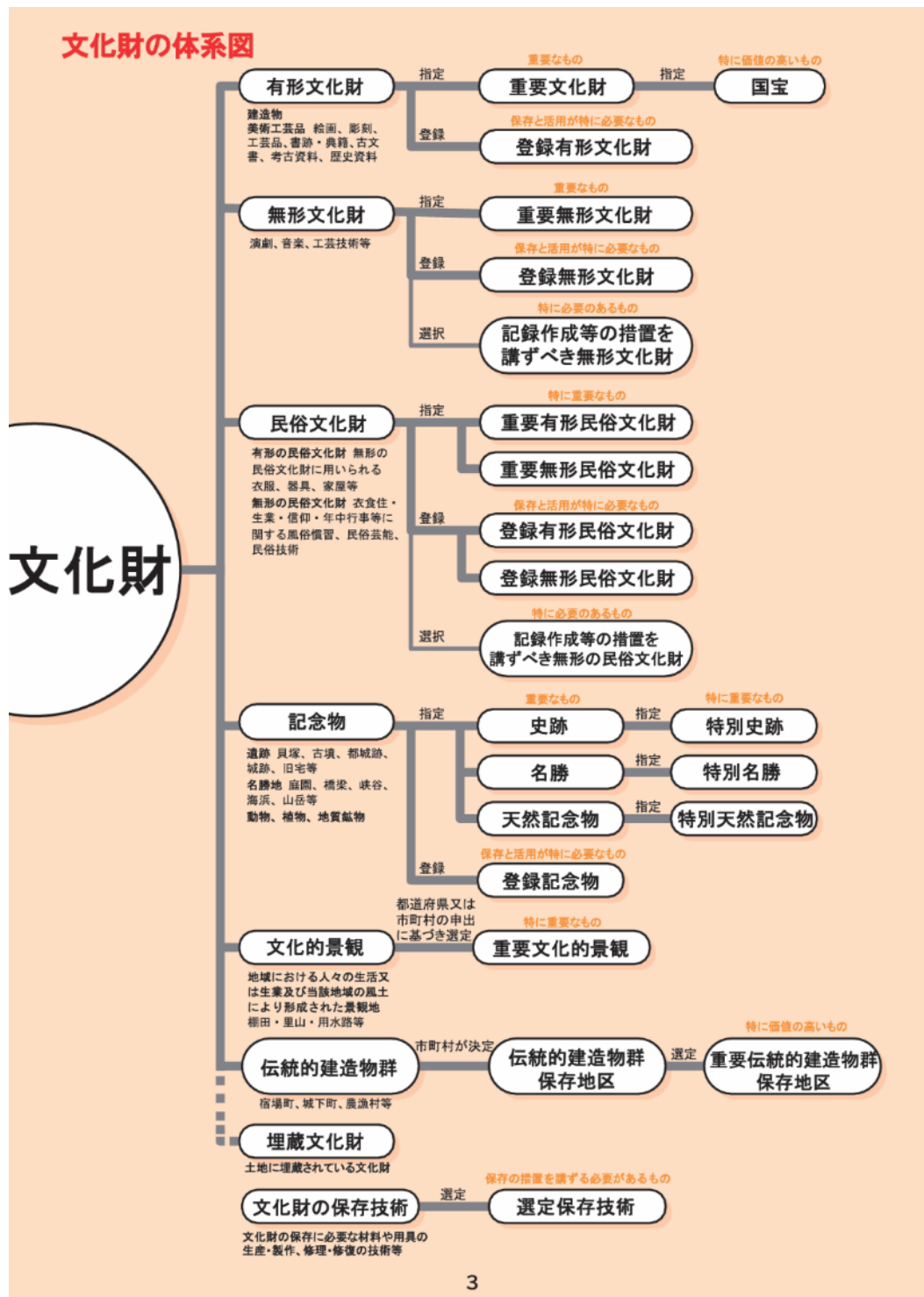
¹² 古い法律では「っ」などの拗音・促音を使わず、「つ」と表記している。これは、明治時代からの慣行として定着していたが、昭和63年7月20日 内閣法制局総発第125号内閣法制局長官総務室から 内閣官房内閣参事官室あての通知「法令における拗音及び促音に用いる「や・ゆ・よ・つ」の表記について（通知）」によって、一般的な表現と同様に「っ」などの小書きが用いられるようになった。

¹³ 文化審議会文化財分科会企画調査会報告『企画調査会報告書～無形文化財及び無形の民俗文化財の登録制度の創設に向けて～』2021

https://www.bunka.go.jp/koho_hodo_oshirase/hodohappyo/92764901.html (2026.8.31 参照)

¹⁴ 文化庁「未来に伝えよう文化財」(2026.8.31 参照)

https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/shuppanbutsu/bunkazai_pamphlet/pdf/94355301_01.pdf



文化庁「未来に伝えよう文化財」より転載(2026.8.31)

https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/shuppanbutsu/bunkazai_pamphlet/pamphlet_ja.htm

6. 文化財ならすべて文化財保護法で守られるのか

ここは、文化財保護法を理解するうえで非常に重要である。例えば、古い建物があるとする。古い建物であるというだけで、すぐに文化財保護法による強い保護を受けるのだろうか。

それは、そうではない。

文化財保護制度では、文化財に該当するものの中から、一定の基準に基づいて選択し、特定したものを具体的な保護の対象とする仕組みが基本となっている。専門職員研修テキストでも、第2条の文化財類型のいずれかに属するだけでは直ちに法的保護の対象とはならず、権限を持つ者による「指定」「登録」等が行われて初めて具体的な保護対象になる、と整理されている。この考え方を、一般に選択的保護あるいは選択保護主義と呼ぶ。

簡単に示せば、

文化財に該当するもの→その中から一定の基準で選ぶ→指定・登録等によって特定する→法的保護の対象となる

という仕組みである。



7. なぜ全部を同じように守らないのか

ここで皆さんにはぜひ考えてほしい。なぜ、文化財に該当するものすべてを同じように守らないのだろうか。理由はいくつか考えられる。

文化財となりうるものは非常に多い。それらすべてに同じ規制をかければ、所有者の財産権や社会活動に大きな影響が生じる。また、行政がすべての文化財を同じ程度に管理・支援することも現実的ではない。そこで、価値を評価し、一定のものを選択し、その重要度や性質に応じた保護措置を講じるという制度が採用されている。

この仕組みでは、何を選ぶかが重要になる。そのため、法律だけでなく、文部科学省が定める指定基準¹⁵なども保護対象を決める重要な役割を持っている。

¹⁵ 特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準 昭和26年5月10日 文化財保護委員会告示第2号
<https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5216162.pdf> (2026.8.31 参照)

8. 「指定」と「登録」

文化財保護制度では、「指定」という言葉をよく使う。例えば、重要文化財に指定する、史跡に指定するという使い方である。これは行政機関が、この文化財について、この制度による保護を行うと具体的に特定する行政上の行為である。

一方、「登録」という制度もある。指定と登録では、規制の強さや制度の仕組みが異なる。この授業ではまだ細かい違いまでは扱わない。ここでは、「文化財であること」と「指定・登録されていること」は同じではないということだけ理解しておこう。

9. 「文化財」と「指定文化財」は同じではない

指定・登録されていないものにも文化財としての価値はありうる。指定等は価値そのものを生み出すのではなく、評価した文化財を特定の保護制度に結びつける手続である。

10. 埋蔵文化財は少し違う

埋蔵文化財では、個別指定を受けていなくても「周知の埋蔵文化財包蔵地」で工事等を行うと届出等が必要になる。この特徴は第5章で詳しく扱う。

11. 埋蔵文化財の保護は、選択的保護の例外なのか

さらに重要な特徴がある。通常の文化財では、「指定・登録→具体的な法的保護」という仕組みが基本である。ところが、「周知の埋蔵文化財包蔵地」では、史跡指定のような行政処分を経なくても、その土地が埋蔵文化財を包蔵する土地として「周知されている」ことによって、工事に関する届出などの制度の対象となる。これは文化財保護制度全体から見ると、かなり特徴的な仕組みである。

通常は、価値を評価→指定→規制である。ところが埋蔵文化財では、埋蔵文化財が存在することが知られている→「周知の埋蔵文化財包蔵地」→工事の際に届出等が必要となる。

この違いは、後の授業で詳しく考える。

コラム 「文化財」と「指定文化財」は同じではない

日常会話では、「これは文化財です」という言い方をすると、「国や県、市町村が指定している文化財」という意味で使われることがある。しかし、法律を学ぶ際にはこの二つを区別する必要がある。

法律でいう、文化財とは、文化財保護法が定義する一定の文化的価値を持つものを指す。一方、指定文化財は、その中から行政機関が一定の基準に基づいて選択し、具体的な保護対象として指定したものである。したがって、指定されていない＝文化財ではないとは限らない。逆に、古いもの＝すべて法律上の文化財とも限らない。

ここで重要なのは、「価値の評価」と、「法的保護対象としての特定」を分けて考えることである。この区別ができるようになると、文化財保護制度がかなり理解しやすくなる。

12. 文化財の範囲は変わらないのか

ここで、第1章で扱った「法律は社会とともに変わる」という話に戻ろう。

文化財保護法が対象とする文化財の範囲も、最初から現在と同じだったわけではない。例えば、昭和50（1975）年の法改正では「伝統的建造物群」が新たに制度化され、平成16（2004）年改正では「文化的景観」が新たな文化財類型として加えられた。これは、社会が「何を文化財として守るべきか」と考える範囲そのものが変化してきたことを示している。さらに、法律そのものを改正しなくても、指定基準を見直すことによって、保護対象となる範囲が変わる場合もある。具体的には、平成7（1995）年に史跡の指定基準（特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準）が改正され、第二次世界大戦終結頃までの遺跡を対象に含める考え方が示された例が挙げられている¹⁶。

つまり、何を守るのかは固定的なものではない。

この問題は次章で、優品中心の保護から生活文化へ、「点」の保護から「面」の保護へ、個別指定から計画的な保護へ、という制度の変化として考える。

13. 文化財を守る主体は国だけではない

文化財保護は、国だけが行うものではなく、国、地方公共団体、所有者、そして国民それぞれに役割がある。文化財保護法では、国と地方公共団体に文化財の保存が適切に行われるよう努めることを求め、国民には文化財保護のための措置への協力を求めている。また所有者等についても、文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、保存や活用に努めることとしている。

したがって文化財保護は、「国が文化財を守る」という一方向の制度ではなく、国、地方公共団体、所有者、地域社会、国民がそれぞれの立場で関わる仕組みである。

このことは、後に文化財の保存・活用・継承や計画行政を考える際にも重要になる。

14. この章で理解してほしい制度の全体像

ここまでを一枚の図にすると、次ページのようになる。

ただし、埋蔵文化財については、土地に埋蔵されているという存在形態に着目した独自の制度があり、「周知の埋蔵文化財包蔵地」については指定を経なくても一定の法的手続の対象になる。ここが、この授業の後半につながる重要なポイントである。

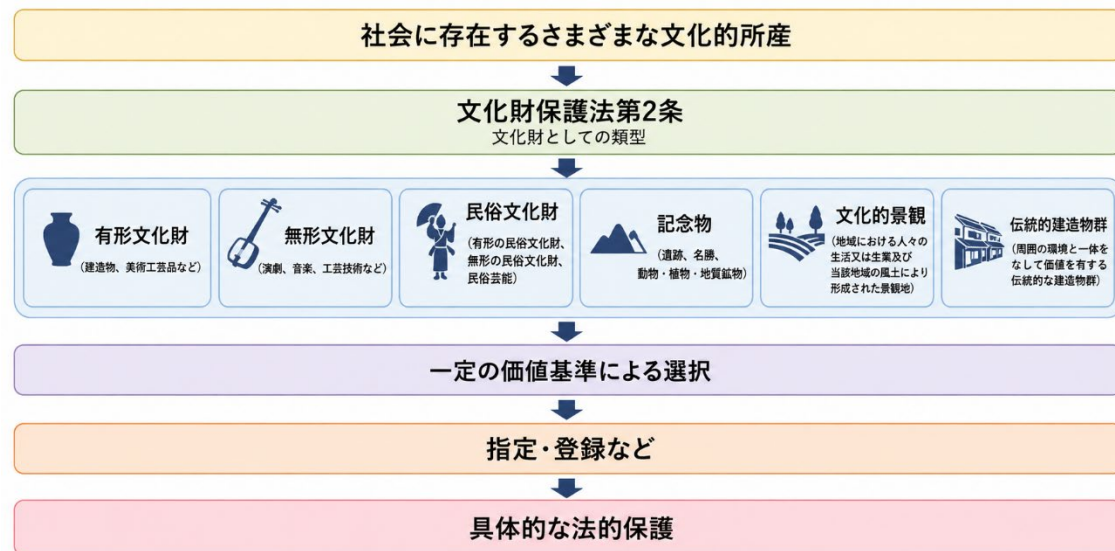
15. この章で覚えておきたいこと

この章では、最低限次のことを理解しておけばよい。

- ① 文化財保護法の目的には、保存だけでなく活用も含まれている。
- ② 文化財は、過去を理解する資料であるとともに、将来の文化の基礎でもある。

¹⁶ https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/hokoku/kindai_kinenbutsu.html （2026. 8. 31 参照）

- ③ 文化財の中には私有財産としての側面と、社会的・公共的価値の両方を持つものがある。
- ④ 文化財保護法では、文化財を六つの類型に分けている。
- ⑤ 文化財に該当するものすべてが、直ちに同じ法的保護を受けるわけではない。
- ⑥ 指定・登録などによって保護対象を選択・特定するのが法律上の基本である。
- ⑦ 埋蔵文化財は第七の文化財類型ではなく、土地に埋蔵されているという状態に着目した概念である。
- ⑧ 周知の埋蔵文化財包蔵地は、指定を経ずに一定の保護制度の対象になるという特徴がある。



【考えてみよう】

- 問1 築100年の古い建物がある。この建物は古いというだけで、自動的に文化財保護法による保護対象になるだろうか。その理由も考えてみよう。
- 問2 「国の指定文化財でないから、文化財としての価値はない」この説明のどこに問題があるだろうか。
- 問3 重要な文化財が個人の所有物だった場合、所有者の権利と文化財を社会全体で守る必要性が衝突することがある。あなたなら、どのように考えるだろうか。
- 問4 周知の埋蔵文化財包蔵地は、史跡のように「指定」されていなくても一定の法的手続の対象になる。なぜ埋蔵文化財には、このような特殊な仕組みが必要なのだろうか。

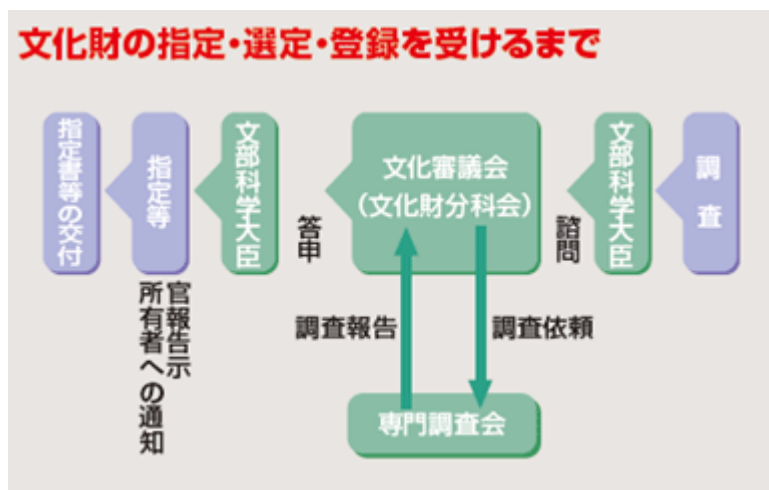
条文における文化財の定義

(文化財の定義)

第二条 この法律で「文化財」とは、次に掲げるものをいう。

- 一 建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書その他の有形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの（これらのものと一体をなしてその価値を形成している土地その他の物件を含む。）並びに考古資料及びその他の学術上価値の高い歴史資料（以下「有形文化財」という。）
- 二 演劇、音楽、工芸技術その他の無形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの（以下「無形文化財」という。）

- 三 衣食住、生業、信仰、年中行事等に関する風俗慣習、民俗芸能、民俗技術及びこれらに用いられる衣服、器具、家屋その他の物件で我が国民の生活の推移の理解のため欠くことのできないもの（以下「民俗文化財」という。）
 - 四 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又は学術上価値の高いもの、庭園、橋梁りょう、峡谷、海浜、山岳その他の名勝地で我が国にとって芸術上又は観賞上価値の高いもの並びに動物（生息地、繁殖地及び渡来地を含む。）、植物（自生地を含む。）及び地質鉱物（特異な自然の現象の生じている土地を含む。）で我が国にとって学術上価値の高いもの（以下「記念物」という。）
 - 五 地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの（以下「文化的景観」という。）
 - 六 周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの（以下「伝統的建造物群」という。）
- 2 この法律の規定（第二十七条から第二十九条まで、第三十七条、第五十五条第一項第四号、第一百五十三条第一項第一号、第六十五条、第七十一条及び附則第三条の規定を除く。）中「重要文化財」には、国宝を含むものとする。
 - 3 この法律の規定（第九条、第十條、第十二條、第二十二條、第三十一条第一項第四号、第一百五十三条第一項第十号及び第十一号、第六十五条並びに第七十一条の規定を除く。）中「史跡名勝天然記念物」には、特別史跡名勝天然記念物を含むものとする。



文化庁ホームページ <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/gaiyo/> (2026. 8. 31 参照)

第4章 法律はなぜ変わるのか

—文化財保護法の改正から社会の変化を読む—

1. 法律は完成されたものではない

私たちは現在の法律を読むと、その制度が初めから現在と同じ形で存在していたように思ってしまうことがある。しかし、法律は一度つくられたら永久に変わらないものではない。社会が変化すれば、新しい問題が生じる。それまで社会が重視していなかった価値が認識されることもある。反対に、以前は必要だった制度が社会の実情に合わなくなることもある。

そのため、

社会の変化→新しい問題や価値の発生→従来の制度では対応できない→制度の見直し→法改正
ということが繰り返される¹⁷。

文化財保護法は、このことを理解するための非常に分かりやすい法律である。昭和25（1950）年の制定以来、文化財保護法は何度も改正されてきた。それは単なる条文整理ではなく、多くの場合、その時代の文化財を取り巻く社会状況の変化に対応したものであった。したがって、法改正を学ぶときには、「何年に何が改正されたか」ではなく、「なぜその時代にその改正が必要になったのか」を考えることが重要である。

2. 文化財保護法ができたとき

文化財保護法は昭和25（1950）年に制定された。しかし、文化財を守る制度は、それ以前から存在していた。明治時代には古社寺や宝物などを保存する制度が整備され、大正・昭和期には史跡・名勝・天然記念物や国宝などを保護する制度もつくられていた¹⁸。文化財保護法は、こうしたそれまで別々に発展してきた制度を統合し、文化財保護の総合的な法律として成立した。

また、制定当初から、有形文化財だけでなく、無形文化財や史跡・名勝・天然記念物などを含む制度が構築されていた。それぞれの文化財について、その性格に応じた保護制度を一つの法律の中にまとめたことも大きな特徴であった。ただし、現在の文化財保護法の制度がすべてこの時にできたわけではない。その後、社会の変化とともに保護対象も保護方法も拡大していく。

¹⁷ 法改正の流れは、概ね以下のとおりである。

<https://www.clb.go.jp/recent-laws/process/#anchor-1> （2026.8.31 参照）

¹⁸ 明治以降の文化財保護制度の流れは、概ね以下のとおりである。

https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317734.htm （2026.8.31 参照）

3. 「何を守るか」は変わってきた—著名な文化財から生活文化へ—

文化財保護制度の変化を理解する第一の視点は、「何を文化財として守るのか」という範囲の変化である。初期の文化財保護制度では、古社寺の建築、仏像、美術工芸品など、歴史的・芸術的価値が特に高いと評価されるものが中心的な対象であった。これを単純化すれば、「特に優れたものを選んで守る」という考え方が制度の出発点の一つだったと考えると分かりやすい。

しかし、社会の文化財に対する考え方が広がるにつれて、「文化とは、有名な寺院や美術作品だけのだろうか」という問題が生じる。

人々の生活、祭り、仕事、町並み、農村景観なども、その地域の歴史や文化を示す重要な資料である。こうして文化財の範囲は次第に広がった。

4. 文化財保護法昭和 50（1975）年改正—文化財の範囲が大きく広がる—

昭和 50 年改正は、その変化を理解するうえで重要である。この改正では、

- ① 民俗資料を「民俗文化財」と改め、無形の民俗文化財の指定制度を整備する
- ② 伝統的建造物群の保護制度を新設する
- ③ 文化財の保存技術の保護制度を新設する
- ④ 埋蔵文化財保護制度を強化する

など、大きな制度整備が行われた¹⁹。ここで重要なのは、単に文化財の種類が増えたことではなく、文化財を見る目そのものが広がっていることである。例えば、民俗文化財を考えてみよう。

祭り、風俗慣習、生活用具などは、必ずしも「芸術作品」として優れているから保護されるのではない。それらは、「その地域の人々がどのように暮らし、働き、祈り、社会をつくってきたか」を理解するために重要だから文化財となる。文化財を見る価値の尺度が広がったのである。

5. なぜ昭和 50 年に大改正が必要だったのか—社会が変われば法律も変わる—

昭和 50 年改正の施行通知は、その背景を明確に説明している。昭和 29(1954)年改正以降の「広範で急激な経済的社会的変動」によって、文化財保護をさらに充実・強化する必要が生じたため、緊急に必要な制度整備を行ったというのである。高度経済成長によって、道路、住宅、鉄道、工業団地などの開発が全国で進んだ。その結果、それまで想定していなかった規模で、「遺跡が開発によって失われる」「歴史的町並みが変化する」「地域の生活文化が急速に失われる」といった問題が現実のものとなった。

埋蔵文化財についても、国会では昭和 40 年代に各地の遺跡保存問題が繰り返し取り上げられている。平城宮跡周辺、津島遺跡（岡山県）、飛鳥・藤原地域、草戸千軒町遺跡（広島県）などの問題が議論され、昭和 47（1972）年頃から届出制度や「いわゆる原因者負担」（後述）、法改正の必要性についても議論が本格化していった。

¹⁹ 昭和 50 年改正の概要は以下のとおりである。

https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318555.htm （2026. 8. 31 参照）

つまり、法律が先に変わったのではなく、社会が変わり、現場で問題が発生し、それまでの制度では十分に対応できなくなったため、法律が変わったのである。

これが法改正を理解するときの基本的な見方である。

6. 「点」を守ることから「面」を守ることへ

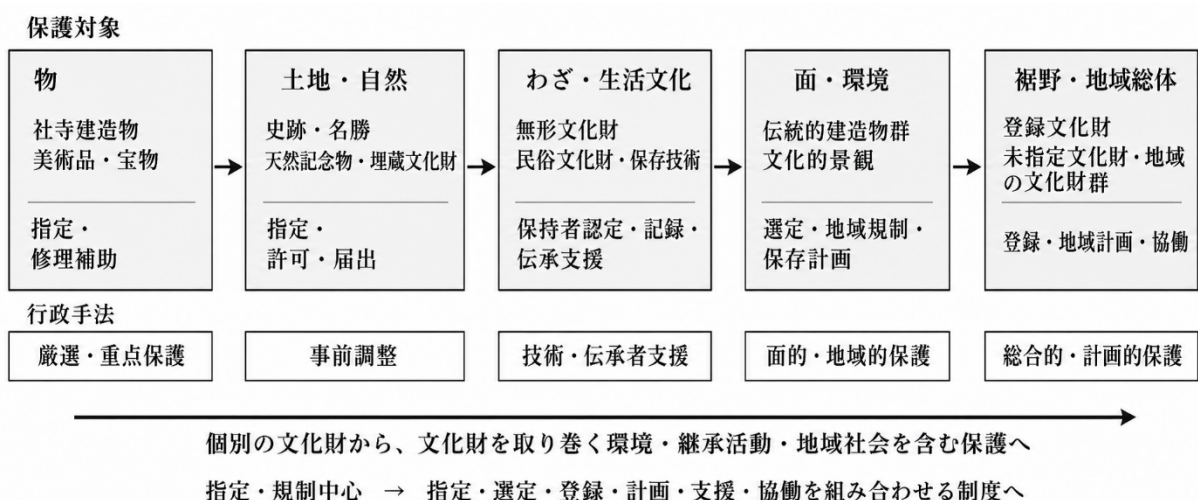
昭和 50 年改正でもう一つ重要なのが、伝統的建造物群の制度である²⁰。それまでの文化財保護では、「この建物」「この仏像」「この古墳」というように、重要な文化財を個別に特定して守る方法が中心であった。これをここでは、分かりやすく「点」の保護と呼んでみよう。

しかし、例えば歴史的な町並みを考えると、一軒の古い家だけを守っても十分ではない。道路、家屋の並び、敷地、周囲の環境などが一体となって、町並みとしての価値を形成しているからである。そこで、「一つの建物だけでなく地区全体を保護する」という考え方が必要になる。

伝統的建造物群制度では、文化財である建造物群を含む一定の地域を「伝統的建造物群保存地区」として保護する。しかも都市計画区域等では、市町村が都市計画の「地域地区」として保存地区を定める仕組みが採られている。これは非常に重要な変化である。文化財保護法だけで文化財を守るのではなく、都市計画という別の行政制度と組み合わせて歴史的環境を守るという考え方が制度の中に入っているからである。

7. 平成 16 (2004) 年改正—「景観」そのものを文化財として考える—

平成 16 年改正では、さらに新しい文化財類型として文化的景観が加えられた²¹。文化的景観とは、人々の生活や生業と、その土地の自然条件との関わりの中で形成されてきた景観である。例えば、棚田、果樹園、放牧地、里山、水路、集落などが例として考えられる。ここでは、「特に美しいもの」だけを守るという考えでは不十分である。重要なのは、「人々がどのように自然と関わりながら暮らしてきたのか」という生活と土地との関係そのものだからである。



保護対象と行政手法の拡大

²⁰ <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/hozonchiku/> (2026.8.31 参照)

²¹ <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/keikan/> (2026.8.31 参照)

平成 16 年改正では、文化的景観制度の創設に加え、登録制度の対象拡大や、民俗文化財について「民俗技術」を明確に位置づけるなど、保護範囲・手法の拡大が行われた。

ここまですでに大きな流れとして見ると、

著名な建造物・美術工芸品→生活や民俗→町並み→人々の生活・生業によって形成された景観
へと、文化財として見る対象が広がってきたことが分かる。

8. 保護の方法も一つではなくなった—指定から登録へ—

社会の変化によって変わったのは、「何を守るか」だけではない。「どのように守るか」も変わってきた。第 3 章では、文化財保護制度の基本として「指定」を学んだ。しかし、すべての文化財について強い規制を伴う指定制度を用いることが適切とは限らない。

そこで平成 8（1996）年改正では、建造物について、重要文化財の指定制度よりも緩やかな「登録有形文化財制度」が創設された²²。近代の文化財を保護する必要性の高まりとともに、規制緩和などの社会的要請も背景にあった。

平成 16 年改正では、この登録制度が建造物以外にも広げられた。つまり、「**重要なものを選んで強く守る「指定」**」に、「**より広い文化財を緩やかに守る「登録」**」という手法が加わったのである。

社会が複雑になれば、一つの保護方法だけでは対応できない。これも法改正から学べることである。

9. 国が守る仕組みから、地方が判断する仕組みへ—平成 11（1999）年の地方分権—

法律の変化は、保護対象や規制内容だけに起こるものではない。「誰が行政を行うのか」という仕組みも変わる。

平成 11 年の地方分権改革では、機関委任事務制度が廃止された。文化財保護行政でも、特に埋蔵文化財関係の事務について、都道府県等が自治事務として処理する仕組みへの転換が行われた。埋蔵文化財については、発掘調査や周知の埋蔵文化財包蔵地における工事、遺跡発見に関する届出の受理、指示・勧告等の事務が、地方公共団体を中心として行われる仕組みとなった。

これは、

○国→地方へ指示して実施させる

という関係から、

○国＝制度の基本を定める・技術的助言を行う

○地方＝地域の実情を踏まえて行政判断を行う

という関係への転換と見ることができる。第 2 章で学んだ「通知」の意味が大きく変わったのも、この地方分権改革と関係している。

つまり、法改正によって変わるのは、「何を守るか」だけでなく、「誰が判断するか」も変わるの
である。

²² https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/yukei_kenzobutsu/toroku_yukei.html （2026. 8. 31 参照）

文化財保護制度の変遷と社会的要請

年	法令・改正	保護対象・制度	制度・改正の契機
明治 4 年 (1871)	古器旧物保存方	古器旧物、宝物、古文書、古書画、古建築等	神仏分離・廃仏毀釈による破壊・散逸と、古美術品の海外流出
明治 30 年 (1897)	古社寺保存法	古社寺の建造物・宝物類、図宝・特別保護建造物を指定	寺社の経済的困窮、建造物・宝物の維持困難、海外流出
大正 8 年 (1919)	史蹟名勝天然記念物保存法	史蹟、名勝、天然記念物—土地・建物・原景・動植物等	都市化、鉄道・道路建設、風光開発による損滅・景観地等の破壊
昭和 4 年 (1929)	国宝保存法	国有・公有・私有を問わない建造物・宝物類	古社寺保存法では、社寺以外の所有文化財を十分に保護できなかった
昭和 8 年 (1933)	重要美術品等ノ保存ニ関スル法律	国宝未指定の重要な美術品・歴史資料等、輸出を規制	昭和恐慌、円安、古美術品市場の国際化による海外流出
昭和 25 年 (1950)	文化財保護法制定	有形文化財、無形文化財、民俗資料、記念物、埋蔵文化財を一法で総合的に保護	法体系の整備画期、戦災、文化財の散逸・海外流出、戦前法制の分立
昭和 29 年 (1954)	第一次大改正	重要無形文化財の指定・保持者認定、民俗資料保護の充実、開発工事に伴う埋蔵文化財届出制度	戦後復興と開発増加、伝統技術・工芸技術の継承困難、民俗資料の散逸、調査需要
昭和 43 年 (1968)	文化庁発足に伴う改正	文化財保護委員会を廃止し、文化庁長官が文化財保護行政を所管	文化行政を一元化し、芸術文化行政と文化財行政を総合的に推進する必要
昭和 50 年 (1975)	第二次大改正	民俗文化財・重要無形民俗文化財、伝統的建造物群、文化財保存技術、歴史資料—一体的土地等を明記。埋蔵文化財調査強化	高度経済成長と大規模開発、町並み保存運動、伝統的修理技術等の衰退、発掘調査急増
平成 8 年 (1996)	登録文化財制度創設	登録有形文化財制度を建造物について創設。幅広く緩やかな保護	近代建築等の急速な消失、阪神・淡路大震災による身近な歴史的建造物の被災・消失
平成 11 年 (1999)	地方分権一括法に伴う改正	国の権限の一部を地方へ移譲。埋蔵文化財に関する指示等を都道府県教育委員会の事務へ	地方分権改革、地方公共団体の文化財専門職員・発掘調査体制の整備
平成 16 年 (2004)	第三次大改正	文化的景観の創設、民俗技術の追加、登録を美術工芸品、有形民俗文化財、記念物へ拡大	人口減少、産業・生活様式の変化による棚田・里山・漁村景観等の消失、景観法制定
平成 30 年 (2018)	地域計画等の制度化	文化財保存活用大綱・地域計画・保存活用支援団体、首長部局への調査権限等を可視化	過疎化・少子高齢化、担い手不足、未指定文化財の散逸、観光・まちづくりとの連携要請
令和 3 年 (2021)	登録制度の拡張	登録無形文化財・登録無形民俗文化財、地方登録制度、国登録への提案制度	担い手の高齢化・減少、生活文化等の消滅危機、新型コロナによる公演・祭礼・伝承活動への打撃

10. 「個別の文化財」から「地域全体」へ—平成 30 (2018) 年改正と計画行政—

さらに大きな変化が、平成 30 年改正である。この頃には、文化財を取り巻く社会状況が再び大きく変化していた。高度経済成長期には、「開発によって文化財が失われる」ことが大きな問題だった。

一方、21 世紀になると、「人口減少」「少子高齢化」「地域社会の担い手不足」などによって、守る人がいなくなって文化財が失われる、という問題が重要になってきた。

平成 30 年改正のきっかけとなった答申²³でも、過疎化や少子高齢化等を背景とする文化財の滅失・散逸や担い手不足への対応として、未指定文化財を含む地域の多様な文化財をまちづくり等に生かしながら次世代へ継承し、地域社会総掛かりで取り組む必要性が示されている。

そのため、都道府県の文化財保存活用大綱や、市町村の文化財保存活用地域計画という計画制度が導入された²⁴。

これは文化財行政の考え方の大きな変化である。従来は、

価値の高い文化財を見つける→指定する→個別に保存する

という仕組みが中心だった。それに対して計画行政では、

地域に何があるか把握する→地域として何を大切にするか考える→保存・活用の方向を計画する→文化財をまちづくりや地域政策とも結びつける→継続的に次世代へ継承する

という発想になる。

11. 文化財保護制度の変化を一つの流れで見る

ここまでの変化を大きくまとめると、次のように見ることができる。



簡単に言えば、「優品から生活文化へ」「点から面へ」「個別保護から計画へ」「国中心から地域へ」ということになる。この四つの言葉で覚えてもらいたい。

ただし、これは歴史を理解するための単純化であり、以前の制度がなくなって新しい制度に完全に置き換わったという意味ではない。現在でも重要文化財や史跡を個別に指定して守る制度は、文化財保護の重要な柱である。「古い仕組みの上に新しい仕組みが加わり、文化財保護の方法が多層化してきた」と考えるのが適切である。

²³ 文化審議会「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について（第一次答申）」平成 29 年 12 月 8 日

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/sokai/pdf/r1391804_01.pdf （2026. 8. 31 参照）

²⁴ https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/bunkazai_hozon/index.html （2026. 8. 31 参照）

コラム 法律を変えることだけが政策ではない—補助金から政策の重点を読む—

ここまで、社会的要請に応じて文化財保護法が改正されてきたことを見てきた。しかし、国が新しい政策を進めるたびに法律を改正するわけではない。行政には、「法律による規制」だけでなく、「**補助金**」「**税制**」「**計画**」「**技術的助言**」「**情報提供**」など、さまざまな政策手段がある。その代表的なものが補助金である。

文化財の修理や史跡整備には多額の費用が必要になることがある。その場合、「文化財を保存してください」と法律で求めるだけでは、実際に保存を行うことが難しい場合がある。そこで国が費用の一部を負担すれば、地方公共団体や所有者は事業を実施しやすくなる。

補助金は、「財政的に支援する仕組み」である。同時に、「国が「この政策を進めたい」と考える分野の取組を促す仕組み」でもある。

例えば、新たな文化財政策を全国に普及させたい場合、その政策に対応する補助制度を設ければ、地方公共団体等が事業に取り組みやすくなる。したがって、どのような補助制度が、いつ設けられたのかを見ると、その時代に国が何を政策上重視していたのかを知る手掛かりになる。また、補助制度も固定されたものではないし、一種類でもない。その財源という点では、国の一般的な歳入を基礎とするものだけでなく、特定の政策目的に結びついた特定財源を背景として行われる政策もある。また、長期間継続する補助制度もあれば、特定の社会的課題に対応するため一定期間実施される事業もある。

したがって、

社会的需要が高まる→補助制度を新設・拡充する→事業を実施する→需要や効果を検証する→継続・拡充・統合・縮小・廃止する

ということも起こる。補助制度もまた、社会的要請や財政状況に応じて変化する政策制度なのである。

地方交付税との違い

補助金を理解するためには、地方交付税と比較すると分かりやすい。地方交付税は、地方公共団体の財源を保障・調整するための制度であり、交付された財源は原則として地方公共団体が使い道を判断する一般財源である。これに対して国庫補助金は、通常、

- ① 何の事業に使うのか
- ② どの経費を対象とするのか
- ③ 国がどの割合を負担するのか

などが定められている。単純化すると、

地方交付税＝「地域で必要なことを考えて使うためのお金」

補助金＝「この政策に取り組むなら国も支援するというお金」

と考えると分かりやすい。したがって補助金には、地方公共団体への財政支援とともに、国が望ましいと考える政策方向へ取組を促進する作用がある。

法律と予算の両方を見る

文化財政策を調べるときには、法改正→制度として何を変えたかを見るだけでは十分ではない。予算・補助制度→実際に何を進めようとしたか、を見ることも重要である。

よって、「法律を見ると制度が分かり、予算を見ると政策の重点が見えてくる」と覚えておくとよい。

12. 文化財を守る法律は文化財保護法だけではない

ここまで文化財保護法の改正を中心に見てきたが、文化財を守る仕組みは文化財保護法だけではない。先ほど見た伝統的建造物群保存地区は、そのよい例である。都市計画区域などでは、保存地区を都市計画上の地域地区として定める仕組みが採られている。つまり、文化財保護行政と都市計画行政が組み合わされている。なぜこのような仕組みが必要なのだろうか。

一棟の建物だけなら、その建物そのものを指定して守ることができる。しかし、歴史的町並み、景観、地域環境を守る場合には、建築行為、道路、土地利用なども関係する。そこで、「文化財保護＋都市計画＋景観＋建築＋土地利用」など、複数の制度を組み合わせる必要が生じる。

ここから学べることは、「社会問題は、一つの法律だけで解決できるとは限らない」ということである。

13. 法律の歴史を見ると、社会の歴史が見える

文化財保護法の改正史を振り返ると、その時代の社会が何を問題としていたのかが見えてくる。昭和 20 年代には、戦後社会の中で文化財保護制度を再構築する必要があった。昭和 30～50 年代には、高度経済成長と大規模開発の中で文化財をどう守るかが大きな問題となった。その後、近代建築、生活文化、町並み、文化的景観などへと、文化財として評価する範囲が広がった。さらに地方分権によって、国と地方の役割関係も変化した。

そして現在では、人口減少や担い手不足の中で、地域にある文化財をどのように持続的に継承するのが重要な課題となっている。つまり、法律の改正史を調べることは、その法律だけを調べるのではなく、社会が何を問題とし、何を大切にしてきたのかを調べることでもある。

14. この章で覚えておきたいこと

この章では、改正年をすべて暗記する必要はない。次の流れを理解してほしい。

- ① 社会が変わる→新しい文化財の価値や新しい問題が現れる→従来の制度では十分対応できなくなる→法律・制度・政策手段を見直す→新しい保護の仕組みがつくられる
- ② 文化財保護法の歴史を非常に簡単にまとめれば、優品から生活文化へ→点から面へ→指定一辺倒から保護手法の多様化へ→国中心から地方・地域へ→個別保護から計画行政へ、という変化として見ることができる。
- ③ 政策を変える＝法改正とは限らない。補助金、税制、計画、通知・技術的助言、他の法律との連携などによっても政策は変化する。

【考えてみよう】

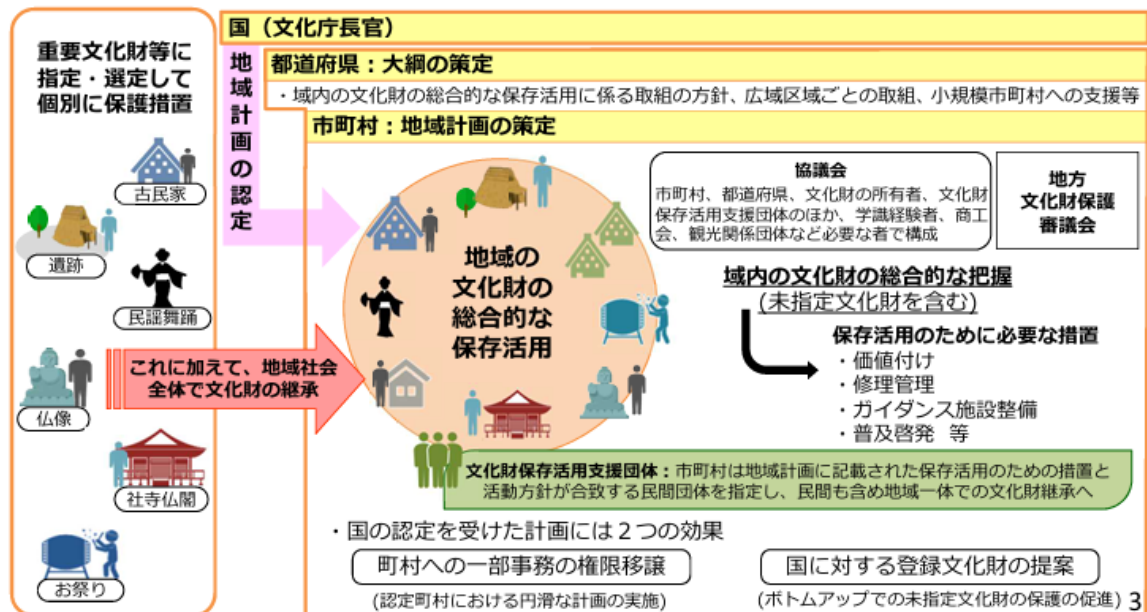
- 問1 昭和 50 年改正では、なぜ伝統的建造物群や民俗文化財に関する制度を整備する必要が生じたのだろうか。「社会の変化」という言葉を使って説明してみよう。
- 問2 一棟の歴史的建造物を守ることと、歴史的な町並みを守ることでは、何が違うだろうか。
- 問3 棚田を文化財として守る場合、建物や仏像を守る場合と同じ方法でよいだろうか。そこに住み、農業を続ける人々との関係から考えてみよう。
- 問4 国が新しい文化財政策を進めたい場合、法律を改正する以外にどのような方法が考えられるだろうか。
- 問5 人口減少によって文化財の担い手がいなくなる問題は、高度経済成長期の「開発による文化財破壊」と、どのような点が違うだろうか。

平成 30 年文化財保護法改正の概要

改正文化財保護法による新たなスキーム(イメージ)

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の核とし、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。

①地域における文化財の総合的な保存・活用



https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/h30/01/pdf/r1407909_03.pdf より転載

第5章 埋蔵文化財とは何か

—遺跡・埋蔵文化財・周知の埋蔵文化財包蔵地—

1. 地面の下にある文化財

ここから、この授業の中心となる埋蔵文化財について学ぶ。「埋蔵文化財」という言葉を聞くと、土器や石器、古墳、住居跡などを思い浮かべるかもしれない。文化財保護法第92条では、埋蔵文化財を「土地に埋蔵されている文化財」としている。

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つて、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。

つまり、埋蔵文化財は文化財保護法第2条に並ぶ「第七の文化財類型」ではない。第3章で学んだ有形文化財、民俗文化財、記念物などの文化財が「土地に埋蔵されている状態にある」こと、言い換えれば文化財の存在状態に着目した、第2条の六類型とは異なる視点での概念である。

2. 埋蔵文化財には「もの」と「場所」がある

埋蔵文化財を理解するときには、まず二つに分けて考えると分かりやすい。一つは、土器、石器、金属器などの遺物である。もう一つは、住居跡、古墳、城館跡、建物跡などの遺構である。いわば、遺物は動産、遺構は通常土地と一体となった不動産として整理できる。

例えば、古代の住居跡を考えてみよう。地面の中には柱穴や炉跡が残っている。その周囲から土器や石器も出てくる。つまり一つの遺跡には、遺構と遺物が一体となって残されていることが多い。

3. 「遺跡」という言葉は法律と日常で少し違う

ここで少し注意が必要である。考古学や日常会話では、遺構や遺物が存在する場所全体を「遺跡」と呼ぶことが多い。しかし文化財保護法の用語を厳密に見ると、少し違う。法令では、遺跡、遺物の用語を厳密に定義していないのだが、第2条第四号に、「貝塚、古墳、都城跡、城跡、旧宅その他の遺跡」とあるように、不動産文化財の一種類であることが分かるが、そこには考古学者が遺跡としては通常取り扱わない「旧宅」が含まれている。つまり、法令上の「遺跡」とは、過去の人類の生活・活動の跡と、昔の建物や歴史的イベントなどのあった場所のふたつを指している。そのことは、特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準²⁵に示されている遺跡を見れば、明らかである。

²⁵ ここには例えば、四 学校、研究施設、文化施設その他教育・学術・文化に関する遺跡 五 医療・福祉施設、生活関連施設その他社会・生活に関する遺跡 六 交通・通信施設、治山・治水施設、生産施設その他経済・生産活動に関する遺跡 七 墳墓及び碑 八 旧宅、園池その他特に由緒のある地域の類 九 外国及び外国人に関する遺跡 などが例示されている。

このように法令でいう遺跡と、考古学でいう遺跡とでは若干の相違があるため、「埋蔵文化財包蔵地=遺跡」とは言い切れないのだが、この授業では混乱を避けるため、

遺構=地下に残された建物跡・墓・溝など

遺物=土器・石器などの出土品

遺跡=遺構・遺物が残されている場所全体

という通常の考古学的用語を基本として説明する。ただし、法令を読むときには、一般的な用語の使われ方が異なる場合があることを覚えておこう。

4. 埋蔵文化財包蔵地とは何か

次に、「埋蔵文化財包蔵地」という言葉を見てみよう。少し難しい言葉だが、「埋蔵文化財を包蔵している土地」という意味である。例えば、地下に古代の集落跡が残っている土地、古墳が存在する土地、城跡の遺構が地下に残っている土地などがこれに当たる。

ここでは、

埋蔵文化財=土中や水中など人目につかない状態にある文化財²⁶

埋蔵文化財包蔵地=それが存在している土地

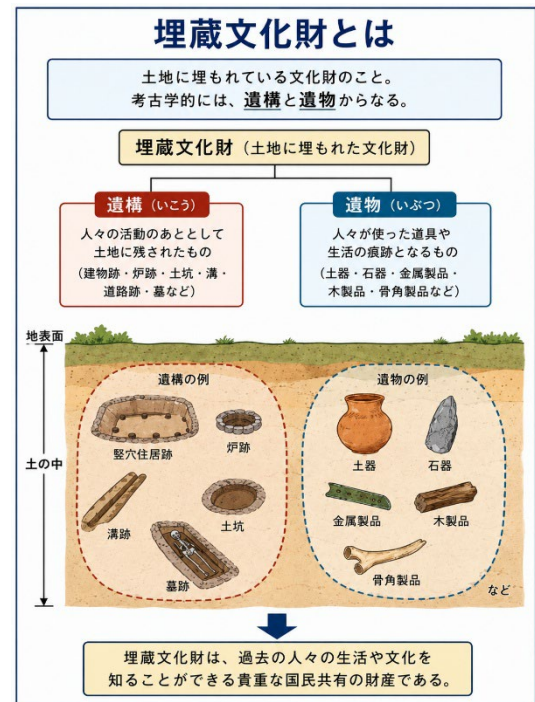
と理解すればよい。

5. 「周知の埋蔵文化財包蔵地」とは何か

さらに重要なのが、「周知の埋蔵文化財包蔵地」である。文化財保護法第93条では、「埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地」とある。ここで重要なのは、「埋蔵文化財が存在する土地」と、「周知の埋蔵文化財包蔵地」は必ずしも同じではないということである。

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、貝づか、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。

地面の下に遺跡があっても、まだ誰にも知られていなければ、「周知されている」とはいえない。一方、発掘調査や地表調査、過去の記録などによって遺跡の存在が知られ、行政が遺跡地図や台帳に掲載している場合などは、「周知の埋蔵文化財包蔵地」として扱われることが一般的である。



²⁶法律でいう「埋蔵」とは「土地その他の物の中に外部からは容易に目撃できないような状態」と解されている。

6. 「周知」とは誰が知っていればよいのか

ここは非常に興味深い問題である。昭和 29 年改正時の施行通知では、「周知されている土地」について、貝塚や古墳のように外形から判断できるものや、伝説・口伝などによって地域住民の大多数が埋蔵文化財を包蔵する土地として認識している場合などが想定されていた²⁷。少数の専門家だけが知っているだけでは足りないという考え方も示されている。実際、裁判でも「周知」の意味が争われたことがある。

過去の判例では、「周知の埋蔵文化財包蔵地」とは地域住民の大多数がその旨を認識している土地であり、ごく少数の専門家だけが知っているだけでは足りないとされた。この点は、後で判例を扱う際にもう一度取り上げる。

7. 周知の埋蔵文化財包蔵地は「指定」されるのか

第 3 章では、文化財保護制度の基本は、「価値を評価する→指定・登録する→法的保護を行う」という「選択的保護」であることを学んだ。しかし、周知の埋蔵文化財包蔵地は少し違う。史跡指定のように、行政機関が「ここを周知の埋蔵文化財包蔵地に指定する」という行政処分を行う制度ではない。周知の埋蔵文化財包蔵地は、「周知されている」という実態によって保護対象となると整理している。

これは法律制度としてかなり特徴的である。

8. では、行政はどうやって「周知」するのか

実際の行政では、遺跡の存在を把握し、遺跡地図、遺跡台帳、GIS（地理情報システム）などに位置や範囲を記録し、住民や事業者に公開することが行われている。文化財保護法第 95 条も、国や地方公共団体が、周知の埋蔵文化財包蔵地について資料を整備し、その周知を徹底するための措置に努めることを求めている。

つまり、「遺跡を知ること」が埋蔵文化財保護の最初の仕事なのである。

9. なぜ「把握」が重要なのか

ここで考えてみよう。道路や住宅を建設する計画が決まった後で、「実はそこに重要な遺跡がありました」と分かったらどうなるだろうか。計画変更が難しくなり、事業者にも行政にも大きな負担が生じる。しかし、計画を立てる前から、「この場所には遺跡がある可能性が高い」と分かっていたら、道路の位置をずらしたり、建物の設計を変更したりすることができるかもしれない。

したがって、埋蔵文化財行政では、「発掘調査をすること」より前に、「遺跡の所在を把握すること」が非常に重要である。第 4 章で学んだ、文化財保護と都市計画・土地利用との調整という考え方も、ここにつながる。

²⁷ 「文化財保護法の一部改正について」昭和 29 年 6 月 22 日 文委企第 50 号

10. 「遺跡地図に載っている＝遺跡の範囲が完全に確定している」ではない

ここも注意が必要である。遺跡は地面の下にある。したがって、その範囲を地上から完全に把握することは難しいことが一般的である。発掘調査を行えば、新しい遺構が見つかり、遺跡の範囲が広がることもある。反対に、調査の結果、従来考えられていた範囲より狭いことが分かる場合もある。そのため、遺跡地図や台帳は一度作成したら終わりではない。

調査結果に基づいて更新していく必要がある。

11. 史跡と周知の埋蔵文化財包蔵地は同じではない

よく混同されやすいのが、「史跡」と「周知の埋蔵文化財包蔵地」である。例えば古墳がある。その古墳が重要であると評価され、文化財保護法によって史跡に指定されることがある。しかし、すべての古墳が史跡に指定されるわけではない。一方、史跡でなくとも、その古墳が埋蔵文化財を含む土地として知られていれば、周知の埋蔵文化財包蔵地になる。

したがって、「周知の埋蔵文化財包蔵地＝遺跡として知られている土地」と、「史跡＝その中から価値を評価して指定された記念物」は別の制度である。

12. 周知の埋蔵文化財包蔵地になると何が変わるのか

周知の埋蔵文化財包蔵地になると、そこで工事をしようとする場合に一定の手続が必要になる。個人や民間事業者の場合には、原則として文化財保護法第 93 条に基づく届出が必要となる。国や地方公共団体等の場合には、第 94 条による通知が必要となる。

つまり、「周知されている」ということが、その後の法的手続の入口になる。

13. 埋蔵文化財制度の基本地図

埋蔵文化財関係の手続は、目的と場面から四つに分けると理解しやすい。

① 調査目的の発掘＝第 92 条

(文化庁長官が行う場合 第 98 条、地方公共団体が行う根拠 第 99 条)

② 既知の遺跡（周知の埋蔵文化財包蔵地）での工事＝第 93・94 条

③ 工事中の未知の遺跡の発見＝第 96・97 条

④ 出土品の所有権確定＝第 100～108 条

※第 95 条は周知の徹底等に係る国・地方自治体の努力義務規定である。

14. この章から先へ

「調査のために掘る」のか「工事のために土地を掘る」のかで適用条文は異なる。届出・協議、現状保存・記録保存、出土品の扱いは第6～9章で順に学ぶ。ここでは、埋蔵文化財保護の出発点が発掘ではなく、所在と範囲を把握し、社会が確認できる状態にすることだと押さえておこう。

埋蔵文化財保護法制の基本構造



※「国・地方公共団体等」とは、国、地方公共団体、独立行政法人、企業、その他の団体・個人を含む。

15. この章で覚えておきたいこと

この章では、最低限、次のことを理解してほしい。

- ①埋蔵文化財とは「土地に埋蔵されている文化財」である。
- ②埋蔵文化財は、第2条の文化財とは別の第七類型ではない。
- ③埋蔵文化財には、遺構と遺物がある。
- ④埋蔵文化財包蔵地とは、埋蔵文化財が存在する土地である。

- ⑤周知の埋蔵文化財包蔵地とは、その存在が周知されている土地である。
- ⑥周知の埋蔵文化財包蔵地は、史跡のように「指定」される制度ではない。
- ⑦遺跡地図や遺跡台帳の整備・公開は、文化財保護の基礎的な仕事である。
- ⑧周知の埋蔵文化財包蔵地では、工事等について一定の法的手続が必要になる。
- ⑨発掘調査を目的とする場合と、工事を目的として土地を掘る場合では適用される条文が違う。
- ⑩埋蔵文化財保護では、まず「把握」と「周知」が重要である。

【考えてみよう】

問1 次の四つの言葉を、自分の言葉で説明してみよう。

遺跡・遺物・埋蔵文化財包蔵地・周知の埋蔵文化財包蔵地

問2 ある土地の地下に遺跡が存在しているが、行政も住民もその存在を知らなかった。この土地は、埋蔵文化財包蔵地と周知の埋蔵文化財包蔵地のどちらだろうか。

問3 なぜ埋蔵文化財行政では、遺跡地図や台帳を作ることが重要なのだろうか。発掘調査との関係から考えてみよう。

問4 史跡と周知の埋蔵文化財包蔵地は、どこが違うだろうか。

問5 あなたが住宅を建てようとしている土地が周知の埋蔵文化財包蔵地だった。「遺跡だから住宅を建ててはいけない」という意味だろうか。

第6章 遺跡を調べるために掘る

—文化財保護法第92条と発掘調査—

(調査のための発掘に関する届出、指示及び命令)

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つて、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。

2 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、前項の届出に係る発掘に関し必要な事項及び報告書の提出を指示し、又はその発掘の禁止、停止若しくは中止を命ずることができる

1. 発掘調査は文化財を守る行為なのか

考古学では、発掘調査は過去の社会を明らかにするための重要な研究方法である。地面を掘り、土層を観察し、住居跡や墓などの遺構を確認し、そこから出土した土器・石器などの遺物を調べることによって、文字資料だけでは分からない過去の人々の生活を復元することができる。

考古学を学ぶ人にとって、「発掘調査＝過去を明らかにするための調査」という理解は自然である。しかし、文化財保護の立場から発掘調査を見ると、もう一つ重要な側面がある。それは、発掘調査そのものが、遺跡を元の状態から変化させる行為であるということである。

例えば、地面の中に古代の住居跡が残っているとする。発掘調査を行えば、その形、土の重なり、出土品の位置などを詳しく調べることができる。しかし、一度、土を取り除き、住居跡を掘り下げれば、発掘前と全く同じ状態に戻すことはできない。したがって発掘調査は、「文化財について新しい情報を得る行為」であると同時に、「文化財に不可逆的な変更を加える行為」でもある。だからこそ、誰が、どのような目的でも、好きな方法で自由に発掘してよいという制度にはなっていない。

文化財保護法第92条は、適切な発掘調査を確保するための基本的な規定なのである。

2. 第92条を読んでみよう

まず、第92条の基本構造を見てみよう。第1項では、埋蔵文化財を調査するために土地を発掘しようとする者に対して、文部科学省令で定める事項を記載した書面により、発掘着手の30日前までに届け出なければならないとしている。

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、行政機関が、必要な事項の指示、報告書提出の指示、さらに、発掘の禁止、発掘の停止、発掘の中止を命ずることができるとしている。つまり、この制度は濫掘防止と適切な発掘調査の確保を目的として置かれたのである。

ここで、第2章で学んだ「法律を読む六つの質問」を使ってみよう。

問い	第 92 条では
誰が？	埋蔵文化財を調査目的で発掘しようとする者
何を？	発掘について届け出る
どんな場合？	埋蔵文化財を「調査のため」に発掘する場合
いつまでに？	発掘着手の 30 日前まで
義務か？	「届け出なければならない」ので義務
行政は何ができる？	指示、禁止・停止・中止の命令

法律の文章が長く見えたときには、このように分解すると意味をつかみやすい。

3. 重要なのは「どこを掘るか」ではなく「なぜ掘るか」

第 92 条を読むときに、特に間違えやすい点がある。それは、「周知の埋蔵文化財包蔵地を掘る場合の届出」と理解してしまうことである。第 92 条はそういう規定ではない。第 92 条で重要なのは、「どこを掘るのか」ではなく、「何のために掘るのか」である。第 92 条には適用対象となる土地についての限定はなく、規制の対象は「行為」であり、第 93 条の「周知の埋蔵文化財包蔵地」と結びつけて考えてはいけない。

例えば、大学の研究者が古墳の構造を研究するために発掘するのであれば、第 92 条である。一方、住宅を建てるために基礎工事で地面を掘るのであれば、周知の埋蔵文化財包蔵地における工事であれば、第 93 条の問題となる。道路、鉄道、工場など公共事業のために掘る場合には、第 94 条が関係する場合がある。

つまり、同じ「地面を掘る」という行為でも、目的によって適用される条文が違う。これは法律を読む際の重要なポイントである。

4. 「発掘」「発掘調査」とは何を意味するのか

法律上の「発掘」は、必ずしも考古学的な発掘調査を意味しない。一般には、土や覆いを取り除き、地下にあるものを露出させ、またはそこへ到達する行為をいう。その具体的な意味は、各法律の目的と条文の文脈によって定まる。文化財保護法では、埋蔵文化財を調査するために土地を掘る行為と、土木工事など調査以外の目的で土地を掘る行為の双方を「発掘」と呼んでいる。したがって、「発掘」と「発掘調査」は同義ではない。第 92 条で「調査のため」という目的が明示しているのはそのためである。

また、「発掘調査」で重要なのは、単に出土品を取り出すことではない。遺跡を構成する土層や遺構に手を加え、埋蔵されている文化財を明らかにする行為全体を考える必要がある。

例えば、土器を取り上げる前には、どの土層から出たのか、どの遺構に伴うのか、ほかの遺物とどのような位置関係にあるのかを記録しなければならない。考古資料の価値は、物そのものだけにあるのではない。「どこから、どのような状態で見つかったか」という情報も文化財の重要な一部だからである。このため、発掘調査では、「掘ること」だけではなく、「観察すること」「判断すること」「記録すること」が不可欠となる。

5. なぜ「30 日前」なのか

第 92 条には、発掘調査に着手しようとする日の 30 日前までに届け出ると書かれている。なぜ、発掘調査する当日に届け出ればよいという制度ではないのだろうか。届出を受けた行政機関が、調査の目的、調査の場所や範囲、調査方法、発掘担当者などを確認し、必要があれば指示等を行うためには、発掘調査開始前に一定の時間が必要になるからである。

つまり 30 日前という期間は、発掘調査を事前に把握し、文化財保護上、必要な対応を検討するための時間でもある。ここでも、届出を提出すること自体が目的ではない。適切な発掘調査を確保するための制度として、事前届出が置かれているのである。

6. 届出なら「30 日後には自由に掘ってよい」のか

第 2 章、第 5 章でも扱ったように、第 92 条は許可制ではなく届出制である。したがって、届出をした後、「発掘許可証が交付されるまで待たなければならない」という制度ではない。届出制とは、法令上定められた行為を行う前に届出を必要とするものの、許可や承認という行政処分によって行為が認められるのを待たなければならないという制度ではない。

しかし、届出さえすれば、どのような発掘調査でも自由に行えるという意味でもない。なぜなら、第 92 条第 2 項によって行政機関には、「指示」や、「禁止・停止・中止命令」の権限を与えられているからである。

つまり第 92 条は、事前届出と必要な場合の行政上の対応を組み合わせることによって、発掘調査を適切に行わせようとする仕組みなのである。

7. 「指示」と「命令」は同じではない

第 92 条第 2 項をよく見ると、「指示することができる」という部分と、「禁止、停止若しくは中止を命ずることができる」という部分が分けて書かれている。第 2 章で学んだように、法律が異なる言葉を使っているときには、その違いに注意する必要がある。

例えば「指示」としては、届出内容の不十分な点について是正を求める、調査方法について必要な事項を示す、発掘調査終了後に報告書を提出するよう求めるなどが想定される。一方、「命令」はより強い法的措置である。

8. 「禁止」「停止」「中止」はどう違うのか

第 92 条では、「禁止」「停止」「中止」という三つの言葉が使われている。似ているように見えるが、意味は異なる。

禁止→まだ着手していない発掘を行わせない

停止→すでに行われている発掘を一時的に止める

中止→すでに行われている発掘を、それ以後行わせない

例えば、調査計画に重大な問題があり、まだ調査が始まっていない場合には、「禁止」が問題になる。すでに調査が始まっているが、問題点を改善するまで一時的に止める必要がある場合には、「停止」が考えられる。調査そのものを続けさせることが適切でない場合には、「中止」ということになる。

ここでも、似た言葉だから同じ意味だろうと考えることが重要である。

コラム 法律の「できる」をもう一度読む

第 92 条第 2 項には、「文化庁長官は、……指示し、又は……命ずることができる」という表現がある。第 2 章で見た「できる」の実例である。これは、必ず指示・命令しなければならないという意味ではない。

行政機関に、必要な場合にその権限を行使できる法的権限が与えられているという意味である。したがって、「届出があれば必ず指示する」という制度でも、「届出があれば必ず禁止・停止命令を出す」という制度でもない。行政は個々の発掘調査の内容を見て、埋蔵文化財の保護上特に必要があるかを判断することになる。

ここには行政による専門的判断が必要となる。

9. そもそも、なぜ発掘調査を規制する必要が生じたのか

第 92 条の制度の背景を考えてみよう。文化財保護法が制定された頃、埋蔵文化財保護上の大きな問題の一つが、遺跡の濫掘であった。戦後、考古学への関心が高まり、発掘調査も盛んになった。これは学術研究の発展という意味では重要なことであった。しかしその一方で、十分な学術的方法によらない発掘や、遺物を得ることを目的とした発掘などによって、遺跡や遺物が損なわれる問題も生じていた。

昭和 23（1948）年の文部次官通知²⁸でも、戦後、考古学的調査が盛んになる一方、学術的目的とは認めにくい発掘も行われ、貴重な遺跡・遺物が毀損・滅失することが少なくないとして、濫掘防止の必要性が示されている。そこで文化財保護法では、調査目的だから自由に掘ってよいという考え方をとらず、事前に行政が発掘計画を把握し、必要な場合には対応できる仕組みを設けたのである。

10. 文化財保護法制定時から存在した制度

第 92 条につながる発掘届出制度は、文化財保護法制定当初から存在していた。昭和 25（1950）年制定当初にも、埋蔵文化財を発掘調査しようとする場合には事前に届け出る制度が置かれていた（旧法第 57 条）。現在の第 92 条は、その流れを受け継いでいる。これは、前章までに扱った「法律は社会的課題に対応してつくられる」という点から見ると興味深い。

文化財保護法制定当初の埋蔵文化財問題では、開発事業との調整よりも、まず「無秩序な発掘から遺跡を守る」ことが重要な問題だった。その後、経済復興と開発の進展に伴い「道路や住宅などの工事による遺跡破壊」が大きな問題となる。そこで昭和 29 年改正によって、現在の第 93 条につながる制度が新たに設けられることになる。

つまり、第 92 条を見ると、文化財保護法制定当初の社会的課題が見えるのである。

²⁸ 「古墳その他の遺蹟の濫掘について」昭和 23 年 3 月 10 日 発宗第五八號 文部事務次官から都道府県知事・直轄所轄学校長・国立博物館あて通達

11. 発掘調査は誰でも担当できるのか

発掘調査は、単に地面を掘ればよいものではない。例えば、土の色が少し変化している。それが、自然に生じた土の違いなのか、昔の人が掘った柱穴なのかを判断しなければならない。さらに、その遺構をどの順序で掘るか、どこを残すか、何を図面にするか、どの写真を撮るか、どのような分析を行うか、といった多くの判断が必要になる。しかも、判断を誤って掘ってしまえば、元には戻せない。

そのため、発掘担当者には専門的な能力が求められる。そのため、発掘担当者について、調査対象となる遺跡を発掘するために十分な能力と経験を持ち、現場の作業を掌握し、調査全体を適切に進行させ、発掘調査報告書を適切に作成できる者であることが求められている²⁹。つまり、発掘調査とは、単なる掘削作業ではなく、専門的な判断を連続して行う調査である。

12. 調査が終われば発掘は終わりなのか

現場で土を掘り終えたからといって、発掘調査が終わるわけではない。発掘調査によって得られた情報は、整理し、記録として残さなければならない。例えば、遺構図、土層図、写真、測量記録、出土品などを整理し、さらにそれらを検討して、どのような遺跡だったのか、いつの時代のものなのか、どのような意味を持つのかをまとめる。

その成果を社会に残す代表的なものが、発掘調査報告書である。第 92 条第 2 項にも「報告書の提出」という言葉が明記されている。つまり法律も、発掘して終わりではなく、調査成果を記録として残す、ところまでを重要なものとして考えている³⁰。

発掘調査の流れと完了（模式図）



²⁹ 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 月など https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/hokoku_09.pdf

³⁰ 文化庁『発掘調査のてびき』集落遺跡発掘編 2010

コラム 「発掘した＝保存した」ではないー現状保存と記録保存ー

考古学を学んでいると、発掘調査を行うことそのものが文化財保護であるように感じることもある。しかし、この点には注意が必要である。例えば、古代の住居跡が地下に残っている。そこを発掘調査すれば、その住居跡について多くのことが分かる。しかし、調査が終わったとき、その住居跡そのものは発掘前の状態では残っていない。したがって、「発掘した＝遺跡そのものを保存」したとはいえない。文化財をその場所に、その状態で残すことを、通常「現状保存」と呼んでいる。

一方、どうしてもその場所に残すことができない場合には、発掘調査を行い、遺構の形、土層、遺物の出土位置、写真、図面、三次元データなどを記録する。そして、出土品や調査記録を保存し、発掘調査報告書を作成する。これを「記録保存」「記録保存調査」という。

したがって、現状保存と、記録保存は同じではない。原則として、文化財そのものを現在の場所に残すことができれば、それが最も直接的な保存方法である。記録保存は、現状のまま残せない場合に、その文化財が持っている情報を可能な限り記録として将来へ残す方法と考えることができる。この違いは、次章の開発事業と埋蔵文化財保護を理解するうえで特に重要になる。

13. 第 92 条による発掘と、開発に伴う発掘調査

ここで、もう一つ注意しておきたい。現実の埋蔵文化財行政では、道路や住宅などの開発事業に伴う発掘調査が数多く行われている。その発掘調査自体は、埋蔵文化財を「調査するため」に行うので、第 92 条などの発掘調査制度とも関係する。しかし、なぜその発掘調査を行うことになったのかという前段階では、第 93 条・第 94 条による開発事業と文化財保護との調整があるので、この二つは区別して理解する必要がある。

例えば、

住宅建設計画→第 93 条の届出→行政との調整→現状保存が困難→記録保存のため発掘調査
という流れである。

つまり、第 93 条は「工事と文化財をどう調整するか」の制度であり、その結果として発掘調査を行う場合には、発掘調査そのものの適正さが別に問題となる。この区別をしておく、埋蔵文化財関係の条文全体がかなり理解しやすくなる。

14. 誰が実際にこの事務を行っているのか

第 92 条の条文を読むと「文化庁長官」と書かれている。では、全国で行われる発掘調査の届出をすべて文化庁が直接処理しているのだろうか。それは、そうではない。地方分権や権限移譲により、実際の第 92 条関係事務は都道府県教育委員会などが担っている³¹。

ここには、第 2 章で学んだ、法律本文だけを読めば、現実の行政がすべて分かるとは限らないという問題が再び現れている。条文に「文化庁長官」と書いてあっても、文化財保護法の別の条文「文化財保護法施行令」などを併せて読まなければ、実際の権限関係は分からない。法律は、一条だけ切り取って読むものではないのである。

³¹ 実際には、昭和 53（1978）年以降、都道府県に対し通知により段階的に事務の一部が実質的に委任されていた。（「埋蔵文化財関係の事務処理の迅速適正化について」1978. 1981. 1991. 1994）

15. この章から見てくる文化財行政の特徴

第 92 条は発掘調査に関する一つの条文である。しかし、ここまで読んでくると、文化財行政の特徴がいくつも見えてくる。

- ①文化財の調査自体も文化財に影響を与えるため、行政的な管理が必要である。
- ②法律は届出制度だけを設けるのではなく、必要な場合に行政が専門的判断を行う仕組みを持っている。
- ③法律だけでは具体的な発掘調査方法まで定められないため、規則、通知、基準、専門的知識によって制度を補う必要がある。
- ④一度失われると取り戻せないものを扱うため、記録と説明責任が重要になる。

このように第 92 条は、単に「発掘する 30 日前に書類を出す」という条文ではない。不可逆的な文化財調査を、社会としてどのように適切に管理するかを定めた制度と考える必要がある。

16. この章で覚えておきたいこと

第 92 条について、最低限次のことを理解しておこう。

- ①第 92 条は「調査のための発掘」を対象とする。
- ②対象は周知の埋蔵文化財包蔵地に限定されない。
- ③発掘着手の 30 日前までに届出を行う。
- ④許可制ではなく届出制である。ただし行政には、必要な事項の指示や、発掘の禁止・停止・中止命令を行う権限がある。
- ⑤「禁止」「停止」「中止」は、それぞれ意味が違う。
- ⑥発掘調査は不可逆的であるため、専門的な知識・技術が必要である。
- ⑦発掘は現場で掘って終わるのではなく、記録整理と報告書作成まで含めて考える必要がある。
- ⑧現状保存と記録保存は同じではない。
- ⑨第 92 条と、第 93・94 条による開発事業との調整は区別して理解する必要がある。

【考えてみよう】

問 1 次の二つでは、どの条文が問題になるだろうか。

- A 大学の研究者が古墳の構造を調べるために発掘する。
- B 住宅建設の基礎工事のため、周知の埋蔵文化財包蔵地を掘る。

なぜ適用される条文が違うのか説明してみよう。

問 2 第 92 条が許可制ではなく届出制であることは、「届け出さえすれば、自由に発掘してよい」という意味だろうか。第 2 項も読みながら考えてみよう。

問 3 「禁止」「停止」「中止」は何が違うだろうか。それぞれどのような場面で使われるか考えてみよう。

問 4 なぜ発掘調査には専門的な知識や経験が必要なのだろうか。「発掘調査は一度しかできない」という性質から説明してみよう。

問 5 次の二つのうち、文化財そのものをより直接的に残すのはどちらだろうか。

A 遺跡を発掘調査して詳細な記録を残す。

B 遺跡を発掘せず、その場所に残す。

そのうえで、なぜ記録保存という方法も必要になるのか考えてみよう。

文化財保護法施行令抜粋

（都道府県又は市の教育委員会が処理する事務）

第五条 次に掲げる文化庁長官の権限に属する事務は、都道府県の教育委員会（当該都道府県が特定地方公共団体である場合にあっては、当該都道府県の知事。以下同じ。）が行うこととする。ただし、我が国にとって歴史上又は学術上の価値が特に高いと認められる埋蔵文化財について、文化庁長官がその保護上特に必要があると認めるときは、自ら第五号に掲げる事務（法第九十二条第一項の規定による届出の受理及び法第九十四条第一項又は第九十七条第一項の規定による通知の受理を除く。）を行うことを妨げない。

（略）

五 法第九十二条第一項の規定による届出の受理、同条第二項の規定による指示及び命令、法第九十四条第一項の規定による通知の受理、同条第二項の規定による通知、同条第三項の規定による協議、同条第四項の規定による勧告、法第九十七条第一項の規定による通知の受理、同条第二項の規定による通知、同条第三項の規定による協議並びに同条第四項の規定による勧告

2 法第九十三条第一項において準用する法第九十二条第一項の規定による届出の受理、法第九十三条第二項の規定による指示、法第九十六条第一項の規定による届出の受理、同条第二項又は第七項の規定による命令、同条第三項の規定による意見の聴取、同条第五項又は第七項の規定による期間の延長及び同条第八項の規定による指示についての文化庁長官の権限に属する事務は、都道府県の教育委員会（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市（以下「指定都市」という。）の区域内における土地の発掘又は遺跡の発見に係るものにあつては、当該指定都市の教育委員会（当該指定都市が特定地方公共団体である場合にあっては、当該指定都市の長））が行うこととする。ただし、我が国にとって歴史上又は学術上の価値が特に高いと認められる埋蔵文化財について、文化庁長官がその保護上特に必要があると認めるときは、自らこれらの事務（法第九十三条第一項において準用する法第九十二条第一項の規定による届出の受理及び法第九十六条第一項の規定による届出の受理を除く。）を行うことを妨げない。

（以下略）

※第 92 条の届出の様式は、「埋蔵文化財の発掘又は遺跡の発見の届出等に関する規則」（昭和二十九年文化財保護委員会規則第五号）で定められている。 <https://laws.e-gov.go.jp/law/329R00000011005> （2026.8.31 参照）

第7章 遺跡のある場所で工事をする

—文化財保護法第93条・第94条と開発事業—

(土木工事等のための発掘に関する届出及び指示)

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 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。

(国の機関等が行う発掘に関する特例)

第九十四条 国の機関、地方公共団体又は国若しくは地方公共団体の設立に係る法人で政令の定めるもの（以下この条及び第九十七条において「国の機関等」と総称する。）が、前条第一項に規定する目的で周知の埋蔵文化財包蔵地を発掘しようとする場合においては、同条の規定を適用しないものとし、当該国の機関等は、当該発掘に係る事業計画の策定に当たつて、あらかじめ、文化庁長官にその旨を通知しなければならない。

2 文化庁長官は、前項の通知を受けた場合において、埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、当該国の機関等に対し、当該事業計画の策定及びその実施について協議を求めるべき旨の通知をすることができる。

3 前項の通知を受けた国の機関等は、当該事業計画の策定及びその実施について、文化庁長官に協議しなければならない。

4 文化庁長官は、前二項の場合を除き、第一項の通知があつた場合において、当該通知に係る事業計画の実施に関し、埋蔵文化財の保護上必要な勧告をすることができる。

5 前各項の場合において、当該国の機関等が各省各庁の長（国有財産法（昭和二十三年法律第七十三号）第四条第二項に規定する各省各庁の長をいう。以下同じ。）であるときは、これらの規定に規定する通知、協議又は勧告は、文部科学大臣を通じて行うものとする。

1. 自分の土地が遺跡だったら、家を建てられないのか

第1章で、次のような問題を考えた。自分の土地に住宅を建てようとしたところ、「ここは遺跡です」と言われた。自分の土地なのに、自由に工事することはできないのだろうか。ここまで学んできたことを使えば、この問題はもう少し正確に考えることができる。

まず確認しなければならないのは、その土地が、「周知の埋蔵文化財包蔵地」であるかどうかである。第5章で学んだように、周知の埋蔵文化財包蔵地とは、埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地である。

では、その土地で住宅を建てることは禁止されるのだろうか。「禁止されるわけではない」ここが非常に重要である。文化財保護法は、「周知の埋蔵文化財包蔵地では工事をしてはならない」とは規定していない。個人や民間事業者等が、周知の埋蔵文化財包蔵地で土木工事などのために土地を発掘しようとする場合には、文化財保護法第 93 条によって、原則として工事着手の 60 日前までに届出を行う仕組みとなっている。

したがって、まず覚えてほしいのは、「遺跡がある＝工事禁止」ではなく、

「周知の埋蔵文化財包蔵地で工事をする＝一定の手続を行い、文化財保護との調整が必要になる」ということである。

2. 第 93 条を読んでみよう

第 93 条は、個人や民間事業者等が、周知の埋蔵文化財包蔵地において、埋蔵文化財の調査以外の目的で土地を発掘しようとする場合について定めている。ここでも、第 2 章で学んだ六つの質問に分解してみよう。

問い	第 93 条では
誰が？	国・地方公共団体等以外の者、すなわち個人や民間事業者等
どこで？	周知の埋蔵文化財包蔵地
何をする場合？	調査以外の目的で土地を発掘する
いつまでに？	原則として工事着手の 60 日前まで
何をする？	届出をする
行政は何ができる？	埋蔵文化財保護上必要な指示をすることができる

第 6 章の第 92 条と比較すると、違いがよく分かる。

3. 第 92 条と第 93 条の違い

第 92 条は埋蔵文化財の調査を目的とする発掘、第 93 条は工事など別の目的による土地の発掘を対象とする。詳しい比較は前章の整理を参照し、この章では第 93・94 条による開発との調整に集中する。

4. なぜ、このような制度がつくられたのか

現在では、第 92 条と第 93 条が別々にあることを当然のように感じるかもしれない。しかし、文化財保護法が昭和 25 (1950) 年に制定された当初、現在の第 93 条に当たる制度はまだ存在しなかった。当初の埋蔵文化財保護では、遺跡を意図的に発掘することへの対応が大きな問題であった。そのため、現在の第 92 条につながる発掘届出制度は、法律制定当初から設けられていた。

しかし戦後の経済復興が進むと、別の問題が大きくなる。それが、土木工事による遺跡の破壊である。道路、住宅、工場などを造るために土地を掘れば、そこに遺跡が存在している場合には、結果として埋蔵文化財が破壊される。しかし工事をする人は、遺跡を調査したいわけではない。

ここに、従来制度とのずれが生じた。

5. 昭和 29 年改正で何が変わったのか

昭和 29（1954）年の文化財保護法改正によって、現在の第 93 条につながる制度が設けられた。当時の規定では、土木工事その他、埋蔵文化財の調査以外の目的で「埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地」を発掘する場合について、発掘届出制度を準用する仕組みが設けられた。改正法の施行通知を見ると、その理由がよく分かる。

（3）法第 57 条の 2 の規定を設けた趣旨は、土木工事等により貴重な遺跡が破壊される以前に調査を行い、又は工事中立ち合って遺物の散逸を防止し、記録を作成する等遺跡の保存、記録等のためできる限り適切な措置をとろうとするにあるのであるから、この趣旨を徹底され届出の励行、指示内容の尊重について関係者の協力を得られるよう指導されるとともに、特に法第 57 条の発掘調査の届出を行うべきものが、法第 57 条の 2 の規定に該当するものの如く偽装して行われることのないよう、脱法行為には、厳に注意されたい。

註（1）従来は埋蔵文化財の発掘が直接の目的でなくとも、古墳等を発掘し、結果において埋蔵文化財を発掘することが明白な場合は法第 57 条第 1 項の届出を要するものとして取り扱っていたのであるが、工事中に発見された遺跡についてさらに工事を続行する場合等を発掘調査の場合と同様に取り扱うことには実際上無理があるので、今回取扱を明確にして届出の励行を期したのである。

つまり、改正前も埋蔵文化財の発掘を直接の目的としない工事において、結果的に埋蔵文化財を発掘することが明らかな場合には、発掘調査の場合と同様の取扱いをしていた。しかし、研究のために遺跡を発掘する場合と、道路や住宅を造るために土地を掘る場合を同じように扱うのは無理がある。そこで制度を分け、工事の場合について明確な届出制度を設けたのである。

ここでも、第 4 章で学んだ「社会が変わる→新しい問題が発生する→従来制度では対応できない→法改正」という流れを見ることができる。

6. 第 93 条は「許可制」ではない

第 93 条を理解するうえで最も重要なことの 하나가、届出制であって、許可制ではないということである。もし許可制であれば、原則として工事は禁止されており、行政の許可を得て初めて工事ができるという構造になる。しかし第 93 条はそうではない。一定の場合に、工事をするをあらかじめ行政へ届け出る制度である。したがって、「遺跡内で工事するためには文化財担当部局の許可が必要です」という説明は、第 93 条の法的仕組みを正確に表していない。

7. では、なぜ 60 日前に届け出るのか

第 93 条では、原則として、工事着手の 60 日前までに届出を行う。第 92 条は 30 日前だった。なぜ第 93 条は 60 日前なのだろうか。それは、**工事と埋蔵文化財保護との間で調整するためには、時間が必要だからである。**

例えば届出を受けて、遺跡の位置を確認する、過去の調査記録を調べる、工事によって遺跡が影響を受けるか確認する、必要なら試掘・確認調査を行う、工事設計を変更できないか検討する保存方法について事業者と話し合う、といった対応が必要になる場合がある。

昭和 50（1975）年改正では、従来 30 日前だった届出時期が 60 日前に延長され、埋蔵文化財保護制度の強化が図られた。つまり、この「60 日」は単なる書類提出期限ではない。「文化財保護と開発事業を調整するための時間を確保する」という意味を持っている。

8. 届出を出したら、必ず発掘調査になるのか

ここは最も誤解しやすい点の一つである。「周知の埋蔵文化財包蔵地で工事をする→第 93 条の届出をする→発掘調査をする」という流れを想像してしまうかもしれない。しかし、「届出＝発掘調査」ではない。届出の目的は、その工事が埋蔵文化財にどのような影響を与えるかを確認し、必要な対応を考えることにある。

例えば、遺跡が地下深くにあり、工事がそこまで達しないのであれば、大規模な発掘調査をする必要がない場合もある。工事中に埋蔵文化財の専門職員が立ち会うことで対応できる場合もある。設計を変更することで、遺構を破壊せずに済む場合もある。したがって、「届出→影響の確認→対応方法の検討」という過程が重要になる。

9. まず考えるべきなのは「残せないか」

文化財保護の観点から考えれば、最も望ましいのは、「遺跡そのものを現在の場所に残すこと」である。第 6 章で学んだ「現状保存」である。したがって、工事によって遺跡に影響が及ぶことが分かった場合には、いきなり、「では発掘調査をしましょう」と考えるのではなく、まず、「工事計画を工夫することによって、遺跡を残すことはできないか」を検討する必要がある。例えば、建物の位置を少し移動する、基礎の位置を変更する、地下構造を変更する、重要な遺構部分を工事範囲から外す、といった方法が考えられる場合もある。

もちろん、すべての工事で設計変更が可能なわけではない。そこで、文化財を守る必要性と、土地を利用し、事業を実施する必要性を調整することになる。これが埋蔵文化財行政の重要な役割である。

10. 「文化財か開発か」の二者択一ではない

埋蔵文化財行政というと、「文化財を守りたい行政 vs 開発したい事業者」という対立として考えがちである。しかし、制度の本来の目的は単純な対立ではない。

例えば、遺跡をすべて保存して工事を中止するか、遺跡をすべて壊して予定どおり工事するかという二つの選択肢しかないわけではない。現実には、

- ①工事範囲を変更する
- ②重要部分のみ保存する
- ③遺構に影響しない工法を採用する
- ④現状保存できない範囲だけを記録保存する

など、さまざまな選択肢を検討する。つまり第 93 条に関する行政の重要な仕事は、文化財保護と開発をできるだけ両立させる方法を探すことなのである。

11. 試掘・確認調査は何のためにするのか

計画工事と文化財保護を調整するためには、「地下に何が残っているのか」が分からなければ判断できない。そこで必要に応じて、試掘調査、確認調査などが行われる。例えば、遺跡が本当に存在するのか、どの範囲に広がっているのか、どの深さに遺構があるのか、どの程度保存されているのかなどを確認する。これは、記録保存発掘を行うためだけに実施するものではない。

むしろ、文化財をどのように取り扱うべきかを判断するために必要な情報を得るという役割がある。この情報によって、現状保存、設計変更、工事立会、記録保存など適切な対応方法を検討できるようになる。

12. ここで「法律」と「行政運用」を分けて考える

ここは、本授業で特に重要な部分である。ここまで、事前相談、試掘・確認調査、事業者との協議、設計変更などの話をしてきた。しかし、皆さんは「これらは全部、第 93 条に書かれているのだろう」と思うかもしれないが、そうではない。

第 93 条に書かれている基本的な法的仕組みは、一定の工事について届出を行うことと、行政が埋蔵文化財保護上必要な指示を行うことができることである。その一方で、実際の行政では、制度を適切に機能させるために、早期相談、試掘・確認調査、事前協議などが行われている。

したがって、法律そのものが要求していることと、法律の目的を実現するために行政実務として行っていることを分けて理解しなければならない。第 2 章で学んだ内容が、ここで具体的な問題になる。

コラム 「法律に書いていない」＝「やってはいけない」ではない

ここは法律を初めて学ぶ皆さんが混乱しやすいところである。例えば、第 93 条に「事前相談」という言葉が書かれていないとする。それなら、「行政が事前相談を行うことは法律に書かれていないから違法なのではないか」と思うかもしれない。必ずしもそうではない。

行政が住民や事業者に情報を提供したり、相談に応じたり、互いの意見を調整したりすること自体は、行政活動として行われる。問題になるのは、法律上義務ではないものを、法律上当然に従わなければならない義務であるかのように扱うことである。したがって、「法律に書いてあるか」だけでなく、「どのような法的性質の行為なのか」を見る必要がある。

これは後に扱う行政指導や原因者負担を理解するうえでも重要になる。

13. 行政はどのような「指示」ができるのか

第 93 条では、届出を受けた行政機関は、埋蔵文化財の保護上特に必要があると認める場合に、必要な指示をすることができる。その一つとして、埋蔵文化財の記録作成のための発掘調査がある。この発掘調査は、現状保存できない埋蔵文化財について「記録保存」の措置をとる場合の発掘調査である。

しかし、ここで順序を間違えてはいけない。届出→発掘調査ではなく、

届出・早期相談→遺跡への影響確認→保存方法の検討→工事計画との調整→現状保存が困難
→記録保存

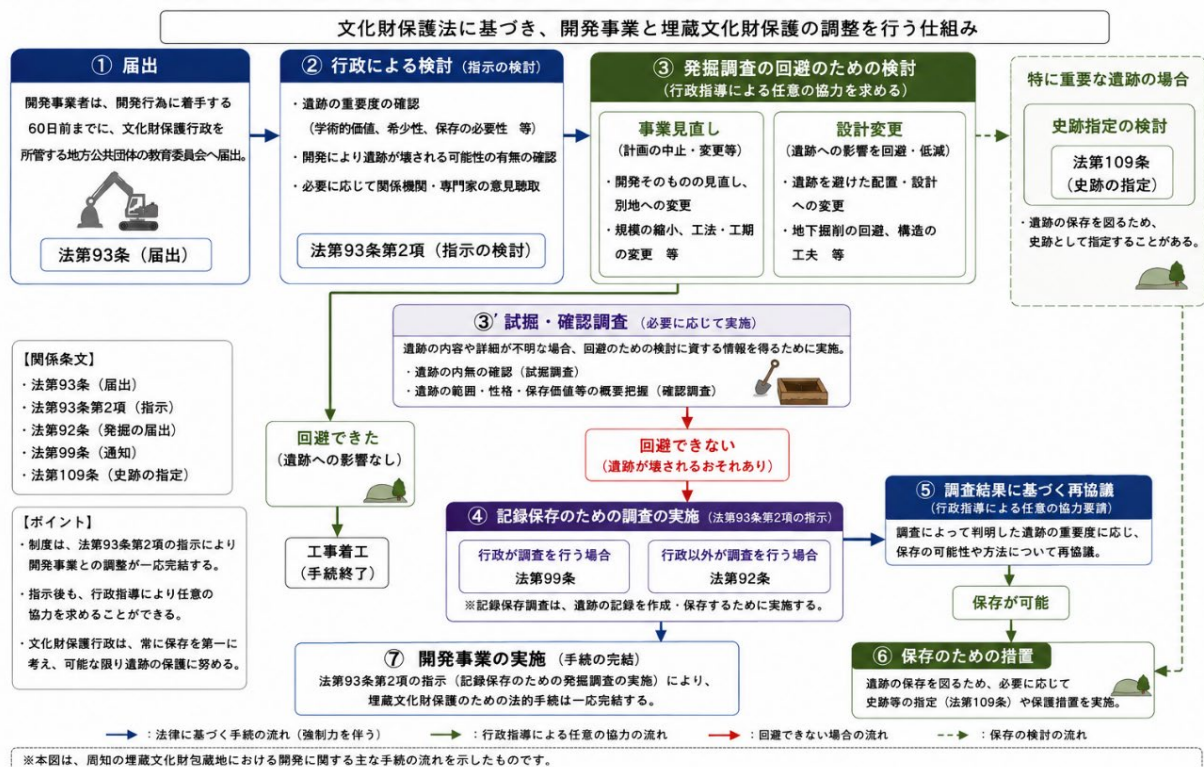
というのが基本的な考え方である。

14. 「記録保存」とは何を保存するのか

第6章のコラムで、「発掘＝保存ではない」ことを学んだ。現状保存できない場合には、発掘調査によって遺跡が持つ情報を記録する。例えば、遺構の位置、形、土層、出土品の位置、写真、図面、測量データなどである。さらに、出土品を整理し、調査成果を発掘調査報告書としてまとめる。

つまり記録保存で保存するのは、遺跡そのものではなく、遺跡から得られる情報と資料である³²。そのため、現状保存と記録保存を同じものとして扱ってはいけな。記録保存は、現状のまま残すことができない場合の代替的な保護措置として理解する必要がある。

周知の埋蔵文化財包蔵地における開発と埋蔵文化財保護の流れ



15. 国や地方公共団体が工事をする場合—第94条

ここまで扱った第93条は、個人や民間事業者等が工事をする場合であった。では、国や地方公共団体等が道路や公共施設を建設する場合はどうなるのだろうか。この場合に適用されるのが、第94条である。第94条では、第93条の「届出」ではなく、「通知」という仕組みが採られている。これは単に言葉を変えただけではなく、公共事業には別の仕組みが設けられているのである。

これも、行政実務者が誤解しやすい部分である。行政実務上は、第93条の届出と第94条の通知は同じ様式で提出を求め、その後の事務の取り扱い方も同様とする場合が多い。しかし、そもそも第93条は届出制と「事前協議制」とでは、その意味するところは異なる。

³² 「史跡名勝天然記念物および埋蔵文化財包蔵地の保護について」昭和39年2月10日 文委記第14号 文化財保護委員会事務局長通知では、埋蔵文化財について、原則、事業計画から除外とし、やむをえないについては、「事前発掘調査等を行い、記録保存の措置をとること」とある。

16. なぜ公共事業だけ別の制度なのか

道路、河川、学校などを整備する国や地方公共団体も、文化財を保護する責任を負っている。そのため、行政自身が行う公共事業について、民間事業者と全く同じ仕組みだけでよいのかという問題がある。

第 94 条では、必要な場合、文化財保護行政側が、調査・保存等について協議を求めることができる仕組みが設けられている。そして協議を求められた国の機関等は、協議しなければならない。民間事業者の場合が一方的な届出であるのに対し、国・地方公共団体等については、必要な場合に事前協議が義務づけられており、より重い文化財保護責任を負うものと理解される。

17. 「協議しなければならない」とは何を意味するのか

ここも法律の読み方として重要である。第 94 条では、協議しなければならないとされる場合がある。しかし、「文化財部局と合意するまで、公共事業を行うことは絶対にできない」という意味ではない。制度上一般に「協議」とは、必ず合意に達することまでを求めるものではないと解される。

つまり、協議する義務と、合意する義務は同じではない。法律を読む際には、「協議」と書いてあるから「相手の同意が必要」と決めつけないことも重要である。

コラム 「指示」と「勧告」は同じなのか

第 93 条では、個人・民間事業者等に対して、「指示」という言葉が使われる。一方、第 94 条では、国や地方公共団体等に対して、「勧告」という表現が使われる場合がある。第 94 条の「勧告」は第 93 条の「指示」に対応し、運用上その内容も同様であると整理できよう。

ここでも、誰に対する制度なのかによって法律上の表現が異なっている。法律を読むときには、指示、勧告、命令、協議などをすべて「行政から何か言われること」とまとめてしまわず、一つずつ区別して読む必要がある。

18. なぜ昭和 50 年改正で公共事業制度が整備されたのか

第 94 条につながる仕組みは、昭和 50 年改正によって整備された。高度経済成長期には、道路、鉄道、ダムなどの大規模公共事業が急速に増加した。こうした公共事業によって多くの遺跡が影響を受けるようになった。そのため、国や地方公共団体、公社・公団等が行う開発事業についても、文化財保護との事前調整を制度化する必要が生じた。

昭和 50 年改正では、公共事業について事前協議の仕組みが新設されるなど、埋蔵文化財保護制度が強化された。ここでも、大規模公共事業の増加という社会的変化が、法律の改正につながっている。

19. 第 93 条・94 条は埋蔵文化財行政の中心である

第 92 条は、適切な発掘調査を確保するための制度であった。しかし、現代の埋蔵文化財行政で非常に大きな割合を占めるのは、開発事業との調整である。道路を造る。家を建てる。鉄道を敷く。工場

を建設する。こうした社会活動と、地下に残されている文化財をどのように両立させるのかを考えるのが、埋蔵文化財行政の大きな仕事となっている。

20. 届出の前から始まる調整

工事直前の届出だけでは、設計変更による遺跡の回避が難しい場合がある。そこで実務では、開発計画を早く把握し、所在確認と影響検討を行うことが重要になる。この「計画行政」は第14章で詳しく扱う。

21. この章から見てくる法律の特徴

第93条・第94条を学ぶと、この授業でこれまで学んできたことが一つにつながってくる。ひとつは、届出と許可は違うということ、そして、法律に書いてある手続と行政実務は同じではないということである。また、社会の変化によって法律は改正されるということである。昭和29年には開発による遺跡破壊への対応として制度がつくられ、昭和50年には大規模開発・公共事業への対応を強化するため制度が拡充されている。

また、文化財保護は一つの法律だけで完結しないことも大事である。開発計画を早く知るためには、都市計画、建築、道路、農政等の行政との連携が必要になる。そして、文化財保護と財産権・社会経済活動との調整が必要になるということは特に意識しておく必要がある。この意味で、第93条・第94条は文化財保護法だけでなく、行政が異なる社会的利益をどのように調整するかを考える格好の教材でもある。

22. この章で覚えておきたいこと

第93条・第94条について、最低限次のことを理解しておこう。

- ①周知の埋蔵文化財包蔵地だからといって、工事が一律に禁止されるわけではない。
- ②第93条は、個人・民間事業者等による調査以外の目的での土地の発掘を対象とする。
- ③原則として、工事着手の60日前までに届出を行う。
- ④第93条は許可制ではなく届出制である。
- ⑤届出＝発掘調査ではない。
- ⑥工事による影響を確認し、まず現状保存の可能性を検討することが重要である。
- ⑦現状保存が困難な場合に、記録保存のための発掘調査が選択されることがある。
- ⑧試掘・確認調査、事前相談、協議などについては、法律上の義務と行政実務を区別して理解する必要がある。
- ⑨国・地方公共団体等の工事については第94条が適用され、通知・協議・勧告という別の仕組みがある。
- ⑩埋蔵文化財保護では、工事直前の対応よりも開発計画を早期に把握して調整することが重要である。

【考えてみよう】

- 問1 自分が所有する土地が「周知の埋蔵文化財包蔵地」だった。このことは、「住宅を建ててはいけない」という意味だろうか。第93条が「届出制」であることから説明してみよう。
- 問2 第93条の届出を提出した。行政から、「まず建物の位置を変更して遺跡を保存できないか検討してください」と言われた。なぜ行政は、すぐに発掘調査を求めなかったのだろうか。現状保存と記録保存の違いから考えてみよう。
- 問3 「周知の埋蔵文化財包蔵地で工事をするときは発掘調査をしなければならない」この説明は正確だろうか。どこに問題があるか考えてみよう。
- 問4 道路計画がほぼ確定してから遺跡の存在が分かる場合と、道路のルートを検討している段階で分かる場合では、文化財保護の可能性はどのように変わるだろうか。

国及び地方公共団体による周知徹底の努力義務

(埋蔵文化財包蔵地の周知)

第九十五条 国及び地方公共団体は、周知の埋蔵文化財包蔵地について、資料の整備その他その周知の徹底を図るために必要な措置の実施に努めなければならない。

- 2 国は、地方公共団体が行う前項の措置に関し、指導、助言その他の必要と認められる援助をすることができる。

文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について（抜粋）

昭和50年9月30日付け庁保管第191号 文化庁次長から各都道府県教育長あて通知

(注1) 埋蔵文化財包蔵地の周知の徹底のための措置は、文化庁及び各地方公共団体において分布調査の実施、遺跡台帳の作成、遺跡地図の作成・配布等を行ってきたが、本条にいう資料の整備その他の措置は、従来行ってきたこれらの措置全体を示すものであり、今後その一層の計画的推進と拡充について十分な配慮と努力が要請されることとなった。

(注2) 地方公共団体に対する国の指導、助言、援助としては、資料の提供、技術的指導、地図等の配布等及び財政的か援助措置等も含まれるものである。

(注3) 未知の遺跡が発見された場合等新たに埋蔵文化財包蔵地が確認されたときは、この旨を文化庁に報告し、また、これを遺跡台帳に登載する等により、その所在の周知の措置を講ずるよう配慮されたい。

第8章 工事中に遺跡が見つかったら

—文化財保護法第96条・第97条と遺跡の新発見—

(遺跡の発見に関する届出、停止命令等)

第九十六条 土地の所有者又は占有者が出土品の出土等により貝づか、住居跡、古墳その他遺跡と認められるものを発見したときは、第九十二条第一項の規定による調査に当たつて発見した場合を除き、その現状を変更することなく、遅滞なく、文部科学省令の定める事項を記載した書面をもって、その旨を文化庁長官に届け出なければならない。ただし、非常災害のために必要な応急措置を執る場合は、その限度において、その現状を変更することを妨げない。

2 文化庁長官は、前項の届出があつた場合において、当該届出に係る遺跡が重要なものであり、かつ、その保護のため調査を行う必要があると認めるときは、その土地の所有者又は占有者に対し、期間及び区域を定めて、その現状を変更することとなるような行為の停止又は禁止を命ずることができる。ただし、その期間は、三月を超えることができない。

3 文化庁長官は、前項の命令をしようとするときは、あらかじめ、関係地方公共団体の意見を聴かなければならない。

4 第二項の命令は、第一項の届出があつた日から起算して一月以内にしなければならない。

5 第二項の場合において、同項の期間内に調査が完了せず、引き続き調査を行う必要があるときは、文化庁長官は、一回に限り、当該命令に係る区域の全部又は一部について、その期間を延長することができる。ただし、当該命令の期間が、同項の期間と通算して六月を超えることとなつてはならない。

6 第二項及び前項の期間を計算する場合においては、第一項の届出があつた日から起算して第二項の命令を発した日までの期間が含まれるものとする。

7 文化庁長官は、第一項の届出がなされなかつた場合においても、第二項及び第五項に規定する措置を執ることができる。

8 文化庁長官は、第二項の措置を執つた場合を除き、第一項の届出がなされた場合には、当該遺跡の保護上必要な指示をすることができる。前項の規定により第二項の措置を執つた場合を除き、第一項の届出がなされなかつたときも、同様とする。

9 第二項の命令によつて損失を受けた者に対しては、国は、その通常生ずべき損失を補償する。

10 前項の場合には、第四十一条第二項から第四項までの規定を準用する。

(国の機関等の遺跡の発見に関する特例)

第九十七条 国の機関等が前条第一項に規定する発見をしたときは、同条の規定を適用しないものとし、第九十二条第一項又は第九十九条第一項の規定による調査に当たつて発見した場合を除き、その現状を変更することなく、遅滞なく、その旨を文化庁長官に通知しなければならない。ただし、非常災害のために必要な応急措置を執る場合は、その限度において、その現状を変更することを妨げない。

2 文化庁長官は、前項の通知を受けた場合において、当該通知に係る遺跡が重要なものであり、

かつ、その保護のため調査を行う必要があると認めるときは、当該国の機関等に対し、その調査、保存等について協議を求めるべき旨の通知をすることができる。

3 前項の通知を受けた国の機関等は、文化庁長官に協議しなければならない。

4 文化庁長官は、前二項の場合を除き、第一項の通知があつた場合において、当該遺跡の保護上必要な勧告をすることができる。

5 前各項の場合には、第九十四条第五項の規定を準用する。

1. 遺跡地図に載っていないければ、遺跡はないのか

第5章では、地方公共団体が遺跡の所在を調査し、「周知の埋蔵文化財包蔵地」として把握・周知することが、埋蔵文化財保護の出発点であることを学んだ。第7章では、その周知の埋蔵文化財包蔵地で工事を行う場合、第93条・第94条によって、あらかじめ文化財保護との調整を行う仕組みが設けられていることを学んだ。では、遺跡地図に何も記載されていない土地なら、地下に遺跡は存在しないと考えるのだろうか。

答えは、「もちろん、そうとは限らない」である。

埋蔵文化財は地面の下にある。地表からは何も見えず、過去に調査されたこともなく、文献にも記録されていない遺跡も多数を占める。例えば、住宅建設のために基礎を掘っていたところ、土器が大量に出てきた。道路工事を進めていると、地面に黒い円形の跡が現れ、その中から土器が出てきた。これまで遺跡として知られていなかった場所から、突然、古墳や住居跡などが見つかることもある。

こうした場合には、「周知の埋蔵文化財包蔵地で工事をする場合」を対象とする第93条・第94条だけでは十分に対応できない。そこで文化財保護法は、それまで知られていなかった遺跡が新たに発見された場合について、別の制度を設けている。それが第96条・第97条である。

2. 第93条と第96条は何が違うのか

まず、この二つを整理しておこう。第93条では、工事を始める前から、「ここには遺跡がある」と分かっている。そのため、「工事前に届出→遺跡への影響を確認→保存方法を検討→事業との調整」という対応が可能である。

一方、第96条では、「遺跡があることを知らずに工事などを始め、その途中で初めて遺跡が見つかる」という場面を想定している。

	第93条	第96条
遺跡の存在	あらかじめ知られている	新たに発見された
主な場面	工事を始める前	工事中など
基本的手続	事前の届出	発見後の届出
保護上の特徴	事前調整	緊急対応が必要になる場合がある

第96条の制度は、従来知られていなかった新しい遺跡が発見された場合を対象とするものと整理されている。

3. 第 96 条を読んでみよう

第 96 条第 1 項では、土地の所有者または占有者が、出土品の出土などによって、貝塚、住居跡、古墳その他遺跡と認められるものを発見したときについて定めている。その場合には、原則として、現状を変更することなく、遅滞なく、文化庁長官に届け出なければならない。

実際の事務については、これまで学んだ権限移譲によって、都道府県・指定都市の教育委員会等が担うのが一般的である。

4. 第 96 条も「六つの質問」で読んでみよう

第 2 章以来使っている方法で整理すると、第 96 条第 1 項はかなり読みやすくなる。

問い	第 96 条では
誰が？	土地の所有者または占有者
どんな場合？	出土品の出土等によって遺跡と認められるものを発見した場合
まず何を？	原則として現状を変更しない
何を？	発見したことを届け出る
いつまでに？	「遅滞なく」
例外は？	非常災害のため必要な応急措置をとる場合

ここでも、法律独特の表現がいくつも出てくる。特に、「遅滞なく」「妨げない」は、第 2 章で学んだ法令用語を実際の条文で確認できるよい例である。

5. 「遅滞なく」は何日以内なのか

第 92 条では「30 日前」、第 93 条では「60 日前」と、具体的な日数が書かれていた。しかし第 96 条では、「遅滞なく」と書かれている。「3 日以内」でも「10 日以内」でもない。なぜだろうか。

遺跡の発見は、事前に予定できる出来事ではない。いつ、どのような状況で発見されるか分からないからである。そこで法律は、固定した日数ではなく、事情の許す範囲で、不当に遅らせることなく対応することを求める表現を使っている。ここでも、法律の言葉は単に難しくするために選ばれているのではなく、想定される状況に応じて、どの程度まで具体的にルールを定められるかを考えて表現が選ばれていることが分かる。

6. なぜ「現状を変更してはいけない」のか

例えば、工事中に土器と住居跡らしいものが見つかったとする。それを、「邪魔だから取り除いてから行政に連絡しよう」としてしまったらどうなるだろうか。行政が現場を確認したときには、すでに重要な情報が失われているかもしれない。その遺跡が、どの時代のものなのか、どの程度重要なのか、どの範囲に広がっているのか、現状保存する必要があるのかを判断するためには、発見時の状態をできるだけ保持しておく必要がある。

そのため第96条は、まず「現状を変更しない」ことを求めている。この制度は、発見された遺跡が重要であり保護のために調査を必要とする場合に、その調査のための期間を確保することを目的とするものなのである。

コラム 「妨げない」を実際の条文で読んでみよう

第96条第1項には、おおむね次のような構造の文章がある。

○通常→遺跡を発見したら現状を変更しない。

○非常災害のために必要な応急措置を行う場合

→その限度で現状を変更することを「妨げない」。

これは第2章で学んだ、「妨げない」の実例である。例えば大雨で堤防が決壊しそうになり、応急工事をしている途中に遺跡が見つかったとする。文化財が見つかったからといって、「法律に現状変更してはいけないと書いてあるので、堤防の応急工事もすべて止めなければならない」とすると、人命に危険が及ぶ可能性がある。そこで法律は、原則として現状を変更しないとしながら、非常災害への必要な応急措置まで禁止する趣旨ではないことを明確にしている。第96条の条文にも、この例外が「その限度において、その現状を変更することを妨げない」と規定されている。

「なぜ、わざわざこの一文を書いたのだろう」と考えると、立法した側の意図が理解しやすい。

7. 届出をしたら、次にどうなるのか

遺跡発見の届出があった。では行政は何をするのだろうか。まず必要なのは、本当に遺跡なのか、どの程度の範囲なのか、どのような内容なのか、どの程度重要なのかを確認することである。そして、必要であれば調査を行う。その結果、そのまま保存する、工事計画を変更する、記録保存のための発掘調査を行うなど、適切な対応を検討することになる。

これは第7章で学んだ開発事業との調整と基本的な考え方は共通している。大きな違いは、事前に調整する時間がなかったことである。

8. なぜ第96条には強い権限があるのか

第93条では、周知の埋蔵文化財包蔵地で工事をする場合でも、基本は届出制であった。一方、第96条には、現状変更行為の停止や、禁止を命ずる仕組みが設けられている。なぜ第96条には、このような強い権限が必要なのだろうか。

第93条の場合には、遺跡が存在することがあらかじめ分かっている。そのため、工事開始前に届出を受け、調整を行うことができる。しかし第96条の場合には、工事がすでに進んでいる最中に、初めて重要な遺跡が発見される可能性がある。何もしなければ、そのまま工事が進み、遺跡が失われてしまう。そこで、まず時間を確保し、その遺跡がどのようなものなのか調べるために、一時的に工事等を止めることができる仕組みが用意されているのである。

9. 重要な遺跡なら、ずっと工事を止められるのか

ここは非常に重要である。第 96 条によって行政が工事等を停止できるからといって、「行政が重要だと思えば、いつまでも工事を止められる」わけではない。第 96 条は、停止・禁止命令について明確な期間を定めている。最初の停止等の期間は 3 か月以内であり、期間内に調査が完了せず引き続き調査する必要がある場合には、1 回に限って延長でき、通算 6 か月を超えることはできないこととされている。

つまり、文化財保護のために強い権限を認める一方で、その権限を無制限にはしないという仕組みになっている。

10. 行政が命令できるなら、すぐ命令すればよいのか

これも法律の読み方として重要である。第 96 条は、一定の場合に停止・禁止を「命ずることができる」としている。つまり、遺跡を発見したら必ず停止命令を出すという制度ではない。まず、遺跡が重要なものであること、そして、その保護のため調査を行う必要があること、という条件を満たす必要がある。

さらに、命令を行う場合には一定の手続が必要になる。命令は届出受理から 1 か月以内に行うこと、関係地方公共団体の意見を聴くこと、相手方に対する聴聞などの手続が必要である。

11. なぜ「聴聞」が必要なのか

行政が、「あなたの工事を 3 か月止めます。」と命令すれば、事業者には大きな影響が生じる。工期が遅れる。建設費が増える。契約関係に影響する。土地利用ができなくなる。だから行政が強い命令を行う場合には、行政だけで一方的に決めるのではなく、相手方の意見を聴く機会を設ける必要がある。

ここに「聴聞」という行政手続の考え方が出てくる。この授業で行政手続法を詳しく学ぶ必要はない。ただし、行政の権限が強くなればなるほど、その権限を適正に使うための手続も重要になるということはおぼえておこう。

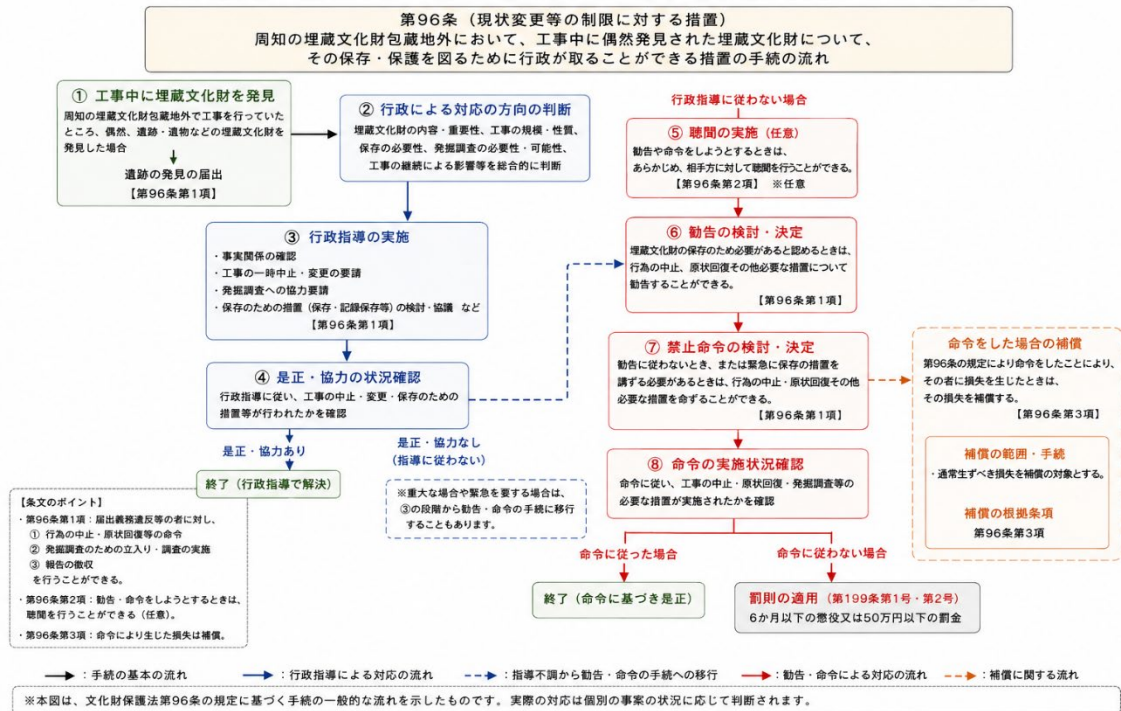
12. 工事を止められて損害が出たらどうなるのか

さらに第 96 条には重要な制度がある。停止等の命令によって損失を受けた者に対しては、「通常生ずべき損失を補償する」仕組みが設けられている。なぜ補償するのだろうか。

土地所有者や事業者が違法な行為をしたために罰として工事を止められたという場合とは違う。重要な文化財を守るという、公共の利益のために、適法に進めていた事業が一定期間制約を受ける場合がある。そこで、公共のための制約と、個人・事業者の財産上の利益のバランスを図るため、損失補償の制度が置かれている。

これは第 3 章で学んだ、文化財保護という公共的利益と、財産権の尊重という問題が、具体的な条文として現れた例でもある。

文化財保護法第96条の手續フロー図（偶然発見された場合）



コラム 強い行政権限には「歯止め」がある

第96条を見ると、停止・禁止命令という強い権限が目立つ。しかし法律を読むときには、「行政には工事を止める権限がある」だけで終わらせてはいけない。同じ条文の中に、どのような場合に命令できるのか、いつまでに命令するのか、何か月止められるのか、誰の意見を聴かなければならないのか、相手方にどのような手續を保障するのか、損失が生じた場合どうするのかまで書かれている。

つまり法律は、行政に権限を与えると同時に、その権限の使い方を制限する役割も持っている。これは文化財保護法に限らず、行政法を理解するうえで非常に重要な考え方である。

13. 第96条は遺跡を永久に保存する制度なのか

ここも非常に重要である。重要な遺跡が発見された。行政が工事を停止した。では、その遺跡は第96条によって永久に保存されるのだろうか。そうではない。第96条による停止等は、発見直後の遺跡を守り、価値と取扱いを判断する時間を確保する制度である。停止した遺跡を永久に保存するかは、調査と価値判断を経て別に決める（選択的保護は第3章参照）。強い権限があっても、工事開始後の調整には損失が伴う。

だからこそ、平時から遺跡を把握し、開発計画と早期に照合することが重要である（第14章参照）。

14. 第97条—発見したのが国や地方公共団体だったら

第96条は、個人や民間事業者等が発見した場合の制度である。一方、国や地方公共団体等が公共事業などによって遺跡を発見した場合には、第97条が適用される。ここでも第93条と第94条の場合と同じように、民間と公的機関で制度が分かれている。

第 97 条では、国の機関等が遺跡を発見した場合、現状を変更せず、遅滞なく、その旨を通知しなければならない。つまり、民間等の場合＝届出、国の機関等の場合＝通知となる。

15. 第 97 条では、なぜ停止命令ではなく「協議」なのか

第 96 条では、一定の場合に停止・禁止命令という強い制度が設けられている。一方、第 97 条では、重要な遺跡で調査が必要な場合、調査・保存などについて協議を求める仕組みとなっている。協議を求められた国の機関等は、協議しなければならない。また、それ以外の場合には、必要な勧告を行うことができる。

これは第 7 章の第 94 条と同じ考え方である。国や地方公共団体等は、自ら文化財を保護する責任を負う行政主体でもある。そのため、私人に対して命令する仕組みとは異なり、公的機関同士が協議して文化財保護と公共事業を調整する仕組みが採られている。

コラム 第 93・94・96・97 条を四つに整理する

ここまで来ると、似た条番号が増えて混乱しやすい。しかし、二つの質問だけで整理できる。

質問① 遺跡は事前に知られていたか？

質問② 工事・発見の主体は民間か、公的機関か？

すると、次のようになる。

	個人・民間等	国・地方公共団体等
遺跡があらかじめ知られている	第 93 条・届出	第 94 条・通知
遺跡を新たに発見した	第 96 条・届出	第 97 条・通知

まず、知っていた／知らなかった、を分ける。次に、民間／公共、を分ける。これだけで、四つの条文の位置関係はかなり分かりやすくなる。

16. 第 96 条には罰則もある

ここまで学んできた第 92 条・第 93 条とは違い、第 96 条の制度には罰則も設けられている。ここで注目したいのは、同じ「届出」という言葉が使われていても、違反した場合の扱いまで同じとは限らないということである。

法律を読む際には、義務が書かれている条文だけを見るのではなく、違反した場合にどのような規定があるのかまで確認する必要がある。これも、「一つの条文だけ読んで制度全体が分からない」という第 2 章の話につながる。

17. 新発見制度の歴史

遺跡の発見について届け出る制度そのものには、文化財保護法以前からの歴史がある。旧「史蹟名勝天然紀念物保存法施行規則」にあった遺跡発見制度が文化財保護法に引き継がれ、昭和 50 年改正に際して埋蔵文化財関係の章へ移されるとともに制度が強化されたのである。

昭和 50 年改正では、単に「発見したら届け出る」だけではなく、重要な遺跡について調査期間を確保するための停止・禁止命令などが新たに整備された。ここでも、

高度経済成長による開発の増加→工事中の遺跡発見という問題が増える→従来の届出だけでは十分ではない→昭和 50 年改正で制度を強化

という、第 4 章で学んだ法改正の構造を見ることができる。

18. 第 8 章から見てくる法律の役割

第 96 条・第 97 条を見ると、法律にはいくつかの役割があることが分かる。まず、国民に届出義務を課す。次に、行政に停止・禁止などの権限を与える。しかし同時に、行政がその権限を使える条件を定める。さらに、期間を限定する。相手方の手続を保障する。損失を補償する。

つまり法律は、文化財を守るために行政権限を強くするものであるだけではない。同時に、行政がその権限をどこまで、どのような手続で使えるのかを限定するものでもある。これは、文化財保護法を通して皆さんにぜひ理解してほしい法律の基本的な役割である。

19. この章で覚えておきたいこと

第 96 条・第 97 条については、次の点を理解しておけばよい。

- ①第 96 条・97 条は、それまで知られていなかった遺跡を新たに発見した場合の制度である。
- ②第 96 条では、個人・民間等が遺跡を発見した場合、原則として現状を変更せず、「遅滞なく」届け出る。
- ③重要な遺跡で調査が必要な場合には、一定期間、現状変更行為の停止・禁止を命ずることができる。
- ④ただし、この強い権限には期間、手続、損失補償などの制限が設けられている。
- ⑤第 96 条は、遺跡を永久保存する制度ではなく、調査と判断のための時間を確保する制度である。
- ⑥国や地方公共団体等が発見した場合には第 97 条が適用され、通知・協議・勧告によって対応する。
- ⑦そして何より、工事中に突然遺跡を発見して強い権限を使うより、工事前に遺跡を把握して調整する方が望ましい。

【考えてみよう】

- 問 1 遺跡地図に何も記載されていない土地で工事をしていたところ、住居跡らしいものが見つかった。「遺跡地図に載っていないから、そのまま工事を続けてよい」といえるだろうか。第 96 条から考えてみよう。
- 問 2 第 96 条では、なぜ「10 日以内」などではなく、「遅滞なく」という表現が使われているのだろうか。
- 問 3 非常災害の場合には、必要な応急措置の限度で現状変更することを「妨げない」とされている。なぜこの一文が必要なのか、第 2 章で学んだ法律の読み方を使って説明してみよう。

問4 行政には、重要な遺跡について工事等の停止・禁止を命ずる権限がある。それなら、なぜ期間制限、聴聞、損失補償などが必要なのだろうか。

問5 重要な遺跡が発見され、第96条によって工事が停止された。このことは、「その遺跡が永久に保存されることが決まった」という意味だろうか。その後に必要な判断について考えてみよう。

問6 第93・94・96・97条を、「遺跡を事前に知っていたか」と、「主体が民間か公共か」という二つの基準で整理してみよう。

文化庁長官による発掘調査

（文化庁長官による発掘の施行）

第九十八条 文化庁長官は、歴史上又は学術上の価値が特に高く、かつ、その調査が技術的に困難なため国において調査する必要があると認められる埋蔵文化財については、その調査のため土地の発掘を施行することができる。

2 前項の規定により発掘を施行しようとするときは、文化庁長官は、あらかじめ、当該土地の所有者及び権原に基づく占有者に対し、発掘の目的、方法、着手の時期その他必要と認める事項を記載した令書を交付しなければならない。

3 第一項の場合には、第三十九条（同条第三項において準用する第三十二条の二第五項の規定を含む。）及び第四十一条の規定を準用する。

地方公共団体による発掘調査

（地方公共団体による発掘の施行）

第九十九条 地方公共団体は、文化庁長官が前条第一項の規定により発掘を施行するものを除き、埋蔵文化財について調査する必要があると認めるときは、埋蔵文化財を包蔵すると認められる土地の発掘を施行することができる。

2 地方公共団体は、前項の発掘に関し、事業者に対し協力を求めることができる。

3 文化庁長官は、地方公共団体に対し、第一項の発掘に関し必要な指導及び助言をすることができる。

4 国は、地方公共団体に対し、第一項の発掘に要する経費の一部を補助することができる。

※この条文は、地方公共団体が発掘調査をする際の手続き（通知の提出）を定めたものではなく、地方公共団体が発掘調査を実施する権能を有していることを確認した規定である。

※ただし、行政実務上、法第92条と同様の様式で事前の通知を求めている都道府県もある。これは、域内で行われている発掘調査の状況を把握するための運用であり、同条が制定された昭和50年改正の際に、文化庁が下記により、そのような取り扱いを地方公共団体に対し、通知により求めたことにはじまる。

（1）埋蔵文化財の発掘調査に関する地方公共団体の権限を明らかにしたことに伴い、地方公共団体の行う発掘調査については、法第57条の規定は連用されないこととなるので、地方公共団体の行う発掘については、別途、文化庁長官に対し、その着手の三十日前までに法第57条第1項の規定による届出に準ずる方式により、通知されたい。

（文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について 昭和50年9月30日付け庁保管第191号）

第9章 地面から出てきたものは誰のものか

—出土品・出土文化財と所有権の確定—

(返還又は通知等)

第百条 第九十八条第一項の規定による発掘により文化財を発見した場合において、文化庁長官は、当該文化財の所有者が判明しているときはこれを所有者に返還し、所有者が判明しないときは、遺失物法（平成十八年法律第七十三号）第四条第一項の規定にかかわらず、警察署長にその旨を通知することをもつて足りる。

2 前項の規定は、前条第一項の規定による発掘により都道府県又は地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市（以下「指定都市」という。）若しくは同法第二百五十二条の二十二第一項の中核市（以下「指定都市等」という。）の教育委員会が文化財を発見した場合における当該教育委員会について準用する。

3 第一項（前項において準用する場合を含む。）の通知を受けたときは、警察署長は、直ちに当該文化財につき遺失物法第七条第一項の規定による公告をしなければならない。

(提出)

第百一条 遺失物法第四条第一項の規定により、埋蔵物として提出された物件が文化財と認められるときは、警察署長は、直ちに当該物件を当該物件の発見された土地を管轄する都道府県の教育委員会（当該土地が指定都市等の区域内に存する場合にあつては、当該指定都市等の教育委員会。次条において同じ。）に提出しなければならない。ただし、所有者の判明している場合は、この限りでない。

(鑑査)

第百二条 前条の規定により物件が提出されたときは、都道府県の教育委員会は、当該物件が文化財であるかどうかを鑑査しなければならない。

2 都道府県の教育委員会は、前項の鑑査の結果当該物件を文化財と認めたときは、その旨を警察署長に通知し、文化財でないと認めたときは、当該物件を警察署長に差し戻さなければならない。

(引渡し)

第百三条 第百条第一項に規定する文化財又は同条第二項若しくは前条第二項に規定する文化財の所有者から、警察署長に対し、その文化財の返還の請求があつたときは、文化庁長官又は都道府県若しくは指定都市等の教育委員会は、当該警察署長にこれを引き渡さなければならない。

(国庫帰属及び報償金)

第百四条 第百条第一項に規定する文化財又は第百二条第二項に規定する文化財（国の機関又は独立行政法人国立文化財機構が埋蔵文化財の調査のための土地の発掘により発見したものに限る。）で、その所有者が判明しないものの所有権は、国庫に帰属する。この場合においては、文化庁長官は、当該文化財の発見された土地の所有者にその旨を通知し、かつ、その価格の二分の一に相当する額の報償金を支給する。

2 前項の場合には、第四十一条第二項から第四項までの規定を準用する。

(都道府県帰属及び報償金)

第百五条 第百条第二項に規定する文化財又は第百二条第二項に規定する文化財（前条第一項に規定するものを除く。）で、その所有者が判明しないものの所有権は、当該文化財の発見された土地を管轄する都道府県に帰属する。この場合においては、当該都道府県教育委員会は、当該文化財の発見者及びその発見された土地の所有者にその旨を通知し、かつ、その価格に相当する額の報償金を支給する。

- 2 前項に規定する発見者と土地所有者とが異なるときは、前項の報償金は、折半して支給する。
- 3 第一項の報償金の額は、当該都道府県教育委員会が決定する。
- 4 前項の規定による報償金の額については、第四十一条第三項の規定を準用する。
- 5 前項において準用する第四十一条第三項の規定による訴えにおいては、都道府県を被告とする。

（譲与等）

第百六条 政府は、第百四条第一項の規定により国庫に帰属した文化財の保存のため又はその効用から見て国が保有する必要がある場合を除いて、当該文化財の発見された土地の所有者に、その者が同条の規定により受けるべき報償金の額に相当するものの範囲内でこれを譲与することができる。

- 2 前項の場合には、その譲与した文化財の価格に相当する金額は、第百四条に規定する報償金の額から控除するものとする。
- 3 政府は、第百四条第一項の規定により国庫に帰属した文化財の保存のため又はその効用から見て国が保有する必要がある場合を除いて、独立行政法人国立文化財機構又は当該文化財の発見された土地を管轄する地方公共団体に対し、その申請に基づき、当該文化財を譲与し、又は時価よりも低い対価で譲渡することができる。

第百七条 都道府県教育委員会は、第百五条第一項の規定により当該都道府県に帰属した文化財の保存のため又はその効用から見て当該都道府県が保有する必要がある場合を除いて、当該文化財の発見者又はその発見された土地の所有者に、その者が同条の規定により受けるべき報償金の額に相当するものの範囲内でこれを譲与することができる。

- 2 前項の場合には、その譲与した文化財の価格に相当する金額は、第百五条に規定する報償金の額から控除するものとする。

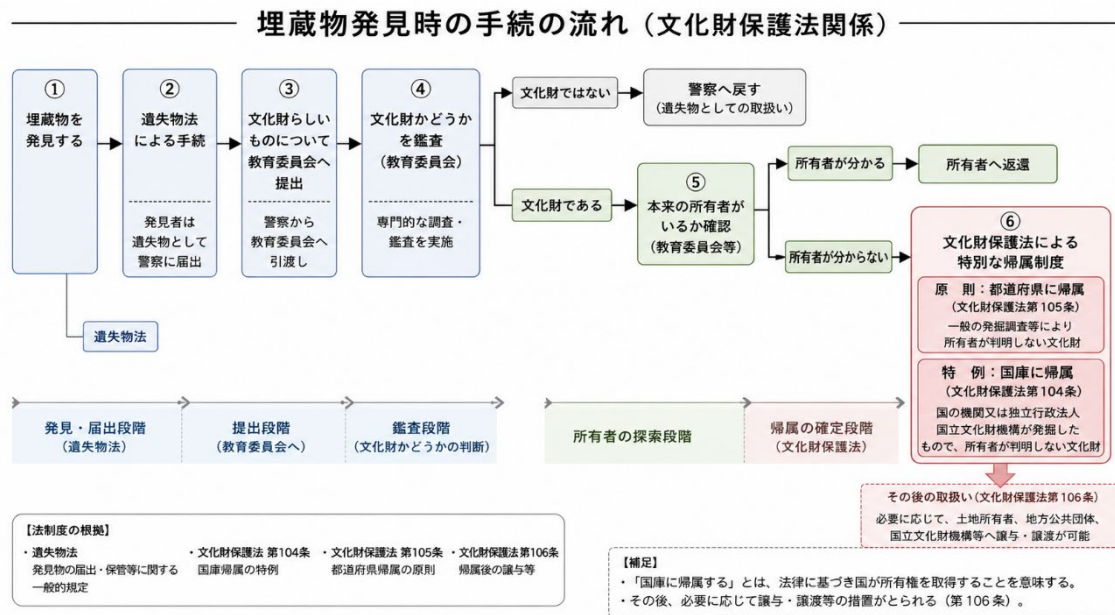
（遺失物法の適用）

第百八条 埋蔵文化財に関しては、この法律に特別の定めのある場合のほか、遺失物法の適用があるものとする。

1. この章の問い—誰のものかと、どう守るか—

まず確認しなければならないのは、その物に、本来の所有者がいるかもしれないからである。古そうに見えても、誰かが近年埋めたものかもしれない。盗難品かもしれない。持ち主が存在する可能性を最初から否定することはできない。

つまり、地面から出た物は、土地所有者や発見者のもの、あるいは文化財だから国のものと直ちに決まるわけではない。まず所有権を確定しなければならない。また、第100条以下は主として「誰のものか」を決める制度であり、「どう守るか」は文化財の各類型の保護制度で考える。



2. 一般法と特別法の関係

出土品は、まず民法と遺失物法による一般の埋蔵物の手続に入る。そのうえで文化財と判断された物に、文化財保護法第100条以下の特則が適用される。三つの法律が同じ段階で並列に働くのではなく、「一般の所有権処理→文化財についての特別な処理」という順序である。

3. 入口は警察、文化財判断は教育委員会

発見物には本来の所有者がいる可能性があるため、入口は遺失物法上の警察への提出である。文化財らしい物は、警察署長から発見地を管轄する都道府県・指定都市・中核市の教育委員会へ提出される。警察は所有権確認の入口、教育委員会は文化財としての専門判断を担う。

4. 鑑査—文化財かどうかを判断する

教育委員会は、提出物が文化財であるかを鑑査する。文化財でなければ警察へ戻し、一般の埋蔵物として処理する。文化財と認めても、それは指定文化財になったという意味ではない（文化財と指定文化財の違いは第3章参照）。

5. 所有者が分かった場合

文化財であっても本来の所有者が判明すれば、特別な帰属制度の対象とはならず、返還の手続に進む。文化財であるという理由だけで国や地方公共団体が所有権を取得する制度ではない。

6. 所有者が分からない場合—国または都道府県への帰属—

所有者不明の出土文化財は、国の機関等が調査で発見したものは第 104 条により国庫に、それ以外は原則として都道府県に帰属する。「国庫に帰属する」とは国が所有者になるという意味である。現在の都道府県帰属の仕組みは、平成 11 年改正による地方分権の結果である（第 13 章参照）。

7. 報償金—公共性と権利の調整—

国または都道府県が保有する場合には、発見者や発見地の土地所有者に価格に応じた報償金を支給する仕組みがある。文化財の公共的な保有と、発見者・土地所有者の利益との調整である。

8. 国や都道府県で保有しないものはどうするのか

国または都道府県に帰属した出土文化財について、自ら保有する必要がないと判断した場合には、「譲与」などの仕組みがある。国で保有する必要がない出土文化財について、独立行政法人国立文化財機構や発見地を管轄する地方公共団体へ譲与・譲渡できる仕組みなどである。

この仕組みによって、出土地に近い博物館や地方公共団体で保存・活用することが可能になる場合もある。文化財は、誰が所有するだけでなく、どこで保存し、どのように社会に還元するかまで考える必要があるのである。

9. 発掘調査をした組織のものになるのか

もう一つよくある誤解がある。例えば、市町村から委託を受けた調査組織が発掘調査を行った。その調査組織が土器を発見した。では、発見した調査組織の所有物になるのだろうか。これも自動的にそうならない。

所有権は、文化財保護法等の手続によって決められる。また、地方公共団体等が文化財行政上の必要によって発掘調査を行う場合、土地所有者等が持つ報償金や譲与を受ける権利について、あらかじめ協議して取扱いを整理する実務が行われている。

ここでも、法律上の制度と、発掘調査実務中で行われている調整を分けて理解する必要がある。

10. 出土品をすべて残せばよいのか

発掘調査によって出土する資料は膨大である。発掘調査が続けば、出土文化財は毎年蓄積していく。そこで大きな問題になるのが、保管場所である。出土文化財は累積的に増加しており、その保管・管理は、文化財としての保存・活用と学術資料としての利用の両面から検討しなければならない重要課題である。

文化財だから、何でも永久に倉庫へ入れておけばよいとは限らない。何を保存するのか。どのように管理するのか。研究や展示にどう活用するのか。将来の研究に必要な資料は何か。こうした判断も文化財行政の仕事である。

11. 保存と活用を考えて出土品を扱う

平成9年の「出土品の取扱いについて（通知）」³³では、出土品について、将来にわたり文化財として保存・活用する必要・可能性があるものと、それ以外のものに区分し、その性格に応じて取り扱うという考え方が示されている。また、保存・活用するものについては、重要性や利用状況に応じた適切な保管・管理を行い、積極的な活用を図る考え方も示されている。

ここには、第3章で学んだ、保存+活用という文化財保護法の考え方が再び現れている。出土文化財は、倉庫にしまって終わりではない。研究する。展示する。学校教育に利用する。地域の歴史を考える資料として活用する。そうして社会へ還元することも重要なのである。

コラム 出土した土器を一つ記念にもらうことはできるのか

発掘調査に参加した人が、「同じような土器片が何百点もあるのだから、一つくらい記念にもらってもよいのではないか。」と思うことがあるかもしれない。しかし、出土品は単なる「古い物」ではない。ある土器片一つでも、どの遺構から、どの位置で、どの層から、どのような他の遺物と一緒に出土したのかという情報と結びついている。

さらに、発掘調査で出土した物については、ここまで説明した所有権確定の手続がある。したがって、発掘した人が自由に持ち帰ってよいというものではない。出土品は、調査資料であるとともに、法律上、所有権を確定しなければならない物でもある。この点からも、発掘調査は宝探しではないということが理解できる。

12. 出土品を保存・活用する

所有権が決まった後には、出土状況の記録と結びつけて管理し、研究・教育・展示に活用する必要がある。膨大な出土品の取扱いには通知等による考え方もあるが、法律上の所有権確定手続と、保存・活用の行政運用を混同してはならない。

13. この章で覚えておきたいこと

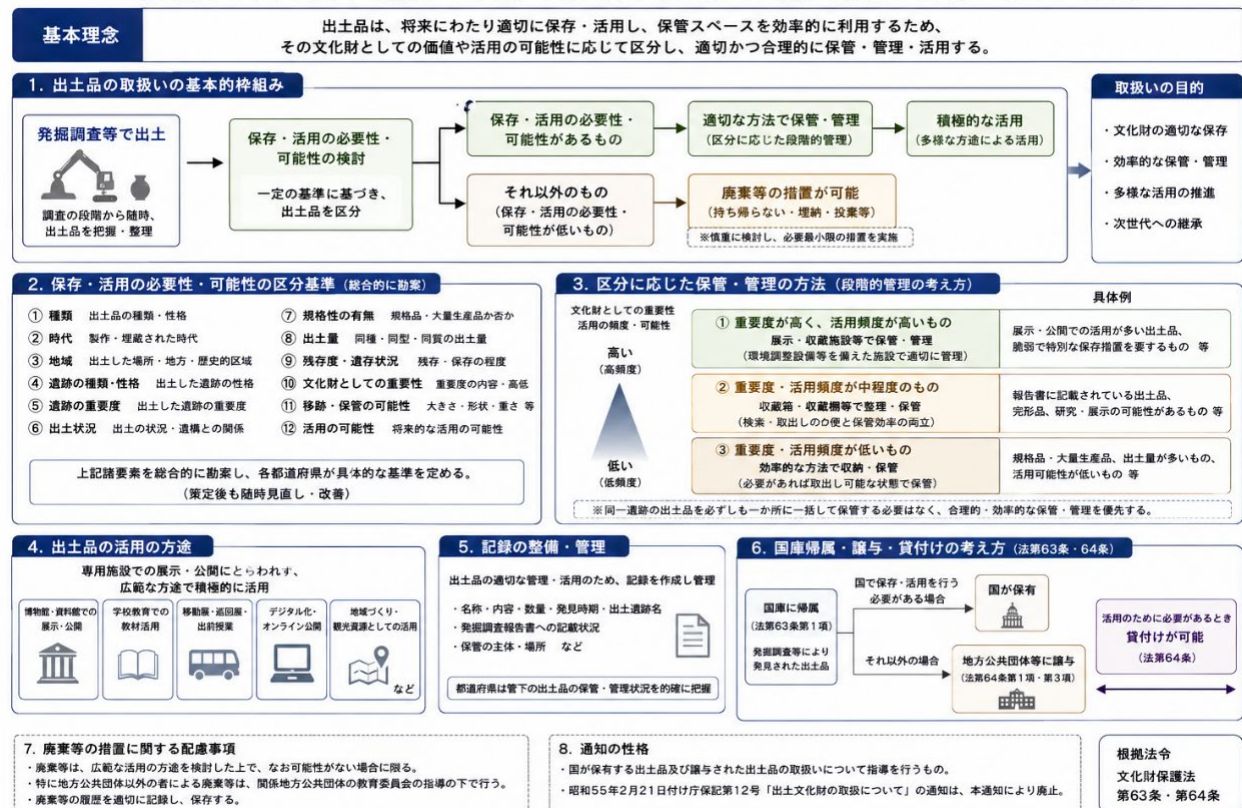
100条以下について、最低限次のことを理解しておこう。

- ①出土品の所有権確定には、文化財保護法だけでなく民法・遺失物法が関係する。
- ②出土品と出土文化財は区別して考えると分かりやすい。
- ③第100条以下は、主として所有権の帰属を確定する制度であり、文化財そのものの保護制度とは別である。
- ④所有権確定手続では、まず遺失物法上の手続が重要になる。
- ⑤教育委員会が、物件が文化財であるかどうかを鑑査する。
- ⑥文化財と認められても、法的にはそれだけで保存の対象になるわけではない。
- ⑦本来の所有者が判明すれば、原則としてその所有者へ返還される。

³³ 「出土品の取扱いについて（通知）」平成9年8月13日庁保記第182号 文化庁次長通知
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/hokoku/shutsudo/index.html> (2026.8.31 参照)

- ⑧文化財で所有者が不明の場合、国の機関等による調査で発見されたものは国庫、それ以外は原則として都道府県に帰属する。
- ⑨出土文化財については、所有権を決めた後も、保存・管理・活用を考えなければならない。

文化庁の出土品の取扱いに対する基本的考え方と実施の流れ（平成9年通知の趣旨）



【考えてみよう】

- 問1 自分の土地から古代の壺が出てきた。「自分の土地から出たので、自動的に自分のものになる」と言えるだろうか。どのような手続が必要になるか考えてみよう
- 問2 発掘調査で土器が出土した。その時点で、その土器を「出土文化財」と呼んでよいのだろうか。「鑑査」との関係から説明してみよう。
- 問3 鑑査の結果、文化財であることが分かった。しかし本来の所有者も判明した。その文化財は国や都道府県のものになるだろうか。
- 問4 「文化財は国民共有の財産だから、文化財の所有権はすべて国にある」この説明のどこに問題があるだろうか。
- 問5 なぜ出土品の手続に警察が関係するのだろうか。「文化財としての価値」と「物の所有権」という二つの視点から考えてみよう。
- 問6 出土文化財が毎年増え続ける場合、「文化財なのだから全部永久に保存すればよい」というだけで問題は解決するだろうか。保存場所、研究、活用、将来世代への継承という観点から考えてみよう。

第 10 章 なぜ現在の埋蔵文化財制度になったのか

—社会の変化と文化財保護法の改正—

1. 現在の制度は最初から存在したのか

第 6 章から第 9 章まで、現在の埋蔵文化財制度を見てきた。大きく整理すると、

○第 92 条→調査のための発掘

○第 93・94 条→遺跡があることが分かっている土地での工事

○第 96・97 条→それまで知られていなかった遺跡の発見

○第 100 条以下→出土品の所有権の確定

という仕組みになっている。現在の条文だけを見ると、「埋蔵文化財にはいろいろな場合があるので、それぞれについて必要な制度を最初からきちんと作った」ように見えるかもしれない。しかし、実際にはそうではない。

文化財保護法が昭和 25（1950）年に制定されたとき、現在の第 93 条・第 94 条・第 96 条・第 97 条に相当する制度が、すべて現在と同じ形で整えられていたわけではなかった。制定当初は、発掘調査の届出・指示・命令、遺跡発見の届出、文化財保護委員会による発掘、出土品関係の制度などが中心であった。

現在の制度は、その後の社会の変化と、実際の行政経験の積み重ねによってつくられてきたのである。

2. 制度の歴史を見るときに四つの問い

この章では、改正年や旧条文の番号を暗記する必要はない。その代わり、各時代について次の四つの問いを考えてほしい。

- ① その時代には、何が問題になっていたのか。
- ② 従来の制度では、なぜ対応できなかったのか。
- ③ そこで法律をどう変えたのか。
- ④ それでも残った問題は何だったのか。

この四つで見ると、法改正は単なる条文の変化ではなく、社会の課題に行政制度が対応していく過程として見えてくる。

3. 昭和 25 年—最初の課題は「濫掘」だった

昭和 25（1950）年に文化財保護法が制定された頃、埋蔵文化財をめぐる特に問題とされたのは、開発事業による遺跡破壊よりも、無秩序な発掘、すなわち濫掘であった。戦後、考古学への関心が高まり、各地で発掘が盛んになった。しかし、十分な学術的知識や記録方法を伴わずに遺跡を掘ったり、

発見した出土品を個人が保持・処分したりすることも問題となった。当時の国会でも、戦後各地で濫掘の傾向が強く、出土したものも各自が適当に処分・保持していることが問題として説明されている。

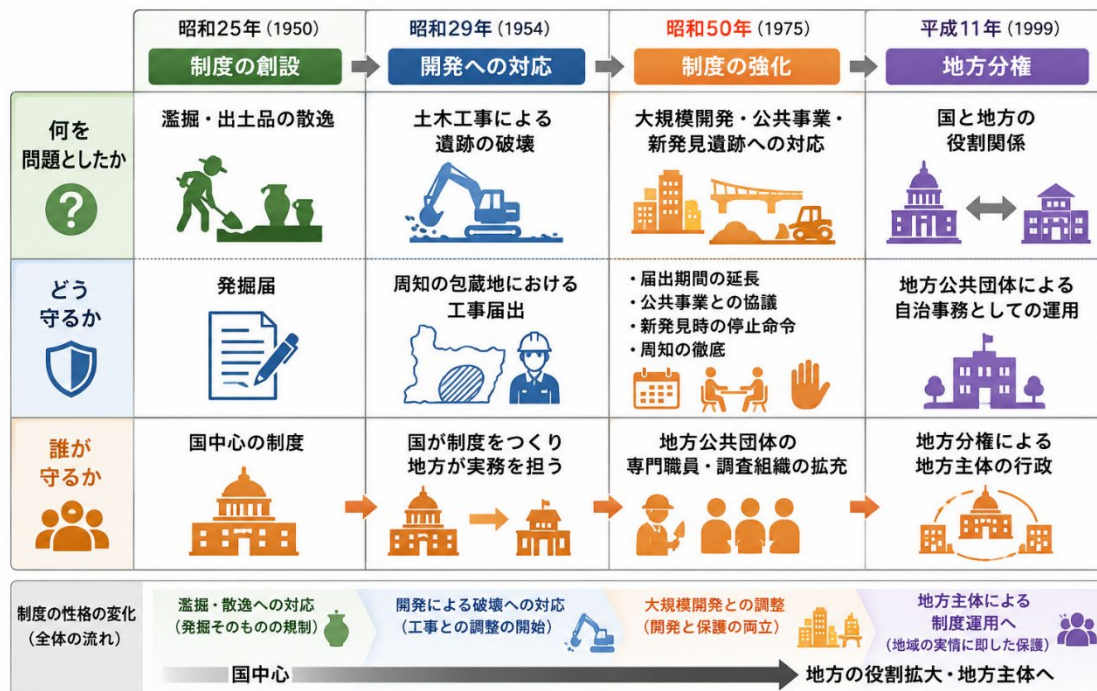
そこで文化財保護法は、

①発掘しようとする場合には事前に届け出る

②必要に応じて行政が指示・禁止・停止・中止を行う

という仕組みを設けた。現在の第 92 条につながる制度である。

埋蔵文化財保護制度の展開



4. 最初から「所在把握」の必要性は認識されていた

制度の中心は発掘行為への規制であったが、それだけでは十分ではないことも早くから認識されていた。昭和 25 年 12 月の文化財保護委員会通知³⁴では、発掘届出の徹底とともに、都道府県教育委員会に対して遺跡の基本台帳の作成が求められている。これは重要である。

なぜなら、埋蔵文化財を守ろうとしても、どこに遺跡があるのか分からなければ、工事との調整もできないからである。現在の遺跡地図や遺跡台帳、第 95 条による周知制度へつながる問題は、すでに文化財保護法制定直後から存在していた。

5. 昭和 25 年制度の限界

しかし、戦後復興が進むと、別の問題が急速に大きくなる。道路を造る。住宅を建てる。工場を建てる。農地を整備する。こうした工事によって、遺跡が破壊されるようになった。ここで問題になる

³⁴ 「埋蔵文化財発掘について」昭和 25 年 12 月 11 日 文委保第 26 号 文化財保護委員会委員長から都道府県教育委員会

のは、工事をする人は、埋蔵文化財を調査するために土地を掘っているわけではないということである。

第 92 条につながる制度（当時は第 57 条）は、本来、埋蔵文化財を発掘すること自体を目的とする行為への対応として設けられていた。ところが、道路を造るために掘った結果、遺跡を壊すという新しい問題が増えてきた。従来制度をそのまま当てはめるには無理が出てきたのである。

6. 昭和 29 年改正—「発掘」から「開発との調整」へ

そこで昭和 29（1954）年の文化財保護法改正によって、新しい仕組みが設けられた。それが、現在の第 93 条につながる周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等の届出制度である（当時は第 57 条の 2）。当時の条文では、土木工事その他、埋蔵文化財の調査以外の目的で周知の埋蔵文化財包蔵地を発掘しようとする場合に、届出を必要とする仕組みが設けられた。

ここで、埋蔵文化財行政の対象が大きく変化した。研究者による発掘を適正化するという問題から、一般の社会経済活動と遺跡保護を調整するという問題へ広がったのである。

7. なぜ昭和 29 年改正が必要だったのか

改正前にも、土木工事によって埋蔵文化財が破壊される場合には、現在の第 92 条につながる発掘届の制度を使って対応していた。しかし、昭和 29 年の施行通知は、発掘調査ではない工事を、発掘調査の場合と同じように取り扱うことには実際上無理があるという趣旨を示している。非常に分かりやすい法改正の例である。

それまでの制度を運用する→実際に使ってみると無理があることが分かる→別の制度として明確化する

という流れである。

昭和 29 年改正の施行通知そのものも、この改正を文化財保護法施行後「3 年半」の運用経験を踏まえて規定を整備したものと説明している。法律は、机上で完成して終わるものではない。実際に運用することによって問題点が見つかり、改正されることがある。

8. 「周知」という仕組みが選ばれた

昭和 29 年改正では、「周知の埋蔵文化財包蔵地」という考え方が制度の中心になった。つまり、すべての土地を規制するのではなく、埋蔵文化財が存在する土地として周知されている場所で工事をする場合に、届出を求めることにした。

当時の施行通知では、貝塚・古墳など外形から判断できるもののほか、伝説や口伝などによって地域社会で広く知られている土地も想定され、都道府県には包蔵地をあらかじめ調査することが期待された。この仕組みは、現在まで続いている。

しかし同時に、後の大きな問題の出発点にもなる。

コラム なぜ「指定」ではなく「周知」なのか

第 3 章では、文化財保護制度の基本的な仕組みとして、
価値を評価する→指定する→法的規制の対象とする

という選択的保護を学んだ。ところが周知の埋蔵文化財包蔵地は、「ここを周知の埋蔵文化財包蔵地に指定します」という行政処分によって決まる制度ではない。「周知されている」という事実によって、一定の法的手続の対象になる。これはかなり特殊な仕組みである。

なぜ、このことが重要なのか。後に、届出制では弱いので、許可制にすべきだという議論が起こったとき、この「対象が明確に特定されていない」という問題が大きな障害になるからである。

9. 昭和 30 年代以降—開発が急速に増える

昭和 29 年改正によって、開発事業に対応する制度が整えられた。しかし、その後、日本社会は高度経済成長期に入る。道路、鉄道、住宅団地、工場、ダム、農地整備など、大規模な開発事業が全国で急速に増加した。文化財保護委員会も昭和 29 年改正後、建設省、農林省、日本住宅公団などに対して、埋蔵文化財関係の届出を確実にし、文化財保護に協力するよう繰り返し要請している。

つまり、制度はできたものの、開発規模の増加が制度の能力を上回り始めたのである。

10. 届出制では十分に守れないのではないか

高度経済成長の中で、「届出をしてもらっただけで、本当に遺跡を守ることができるのか」という問題が強く意識されるようになる。第 7 章で学んだように、第 93 条は許可制ではなく届出制である。行政は必要な指示をすることはできても、一般的に工事を禁止し、許可を受けなければ実施できないという制度ではない。

そこで研究者や文化財関係者から、周知の埋蔵文化財包蔵地での工事を許可制にすべきだという強い要望が出されるようになった。昭和 50（1975）年改正時の国会でも、研究者側から許可制導入や、新発見遺跡に対する停止・禁止期間の延長などが求められていた。

11. 昭和 50 年改正—現在の制度の骨格ができる

昭和 50 年改正は、埋蔵文化財制度史の大きな転換点である。この改正では、

- ① 第 93 条関係の届出時期を 30 日前から 60 日前へ延長
- ② 国・地方公共団体等による工事について、現在の第 94 条につながる事前協議制度を整備
- ③ 周知の埋蔵文化財包蔵地の資料整備・周知を求める現在の第 95 条につながる制度を整備
- ④ 新発見遺跡について、現在の第 96・97 条につながる制度を強化
- ⑤ 地方公共団体による発掘調査権限について現在の第 99 条につながる規定を設ける

など、大幅な制度整備が行われた。この改正によって、現在の埋蔵文化財保護制度の基本的な骨格ができあがったと見ることができる。

12. 第 94 条は、実務を法律に取り込んだ制度でもある

昭和 50 年改正の興味深い点の一つが、現在の第 94 条である。実は、法律に第 94 条ができる以前から、文化庁と日本住宅公団・日本道路公団などの間では、「覚書」によって、公共事業の計画と埋蔵文

化財保護を事前に調整する実務が行われていた。昭和 50 年改正では、その実務上、定着していた事前調整の仕組みが、法制度として明示された。

ここから、行政実務が先に発展し、後から法律がそれを制度化することもあることが分かる。法律と行政実務の関係は、一方向ではないのである。

13. 第 95 条―「まず遺跡を知る」という考え方

昭和 50 年改正では、周知の埋蔵文化財包蔵地について資料を整備し、周知を徹底するための措置を国・地方公共団体が講ずるよう求める規定も設けられた。これは第 5 章で学んだ、埋蔵文化財保護の出発点は発掘ではなく「把握」であるという考え方につながる。

工事が始まった後に重要遺跡を発見すれば、保存も工事との調整も難しくなる。だから、あらかじめ所在を把握する→遺跡地図・台帳等を整備する→事業者や住民に周知することが重要になる。

昭和 50 年改正は、単に規制を強くしただけではない。保護のための情報基盤を整備するという考え方を法律に明記した点も重要である。

14. 第 96 条―未知の遺跡に対応する

高度経済成長期には、工事中にそれまで知られていなかった重要な遺跡が発見されることも大きな問題となった。そこで昭和 50 年改正では、第 8 章で学んだ、新発見遺跡についての停止・禁止命令などの制度が整備された。

しかし、強い規制を設ける以上、手続、期間制限、損失補償も必要となった。第 96 条による停止・禁止命令に際しては、財産権尊重の観点から、命令までの手続と損失補償が設けられている。ここには、文化財保護を強化することと、財産権を尊重することを両立させようとする法制度の考え方が表れている。

15. それでも「許可制」は実現しなかった

研究者等から強く求められた、周知の埋蔵文化財包蔵地における工事の許可制は、結局、導入されなかった。第 93 条は現在まで届出制である。なぜ、より強い制度にしなかったのだろうか。これは非常に重要な問題である。文化財を守るという目的だけを考えれば、「許可制の方が強いから、許可制にすればよい。」と思うかもしれない。しかし法律をつくる側は、そうした一方向的な考え方はしない。

16. 強い規制をするには「対象」が明確でなければならない

許可制とは、原則として行為を禁止し、行政が許可した場合だけ行為を認めるという強い制度である。当然、土地所有者の権利や事業活動への影響も大きくなる。そのため、「どの土地が許可制の対象なのか」を明確にしなければならない。

しかし、周知の埋蔵文化財包蔵地は、指定によって明確に区域を決める制度ではない。遺跡は地下にあるため、その範囲自体が必ずしも正確に分からない。昭和 50 年改正時の議論でも、許可制が実現しなかった背景として、対象となる包蔵地が非常に多いこと、その範囲を明確にしにくいこと、強い規制に対応するだけの発掘調査体制が十分でないことなどが指摘されている。

ここには立法する側の重要な考え方がある。規制を強くするほど、その対象・条件・手続を明確にしなければならない。

文化財保護法の埋蔵文化財関係の条文の変遷

条文	内 容	昭和25年制定時	昭和29年改正	昭和50年改正	平成 11 年 11 月改正
92 条	調査のための発掘に関する届出、指示及び命令	発掘に関する届出、指示及び命令	条文上で調査目的であることが明確化		
93 条	土木工事等のための発掘に関する届出及び指示		周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事に対して事前の届出を義務化		
94 条	国の機関等が行う発掘に関する特例			従来の各種公団等との覚書等による慣行を前提として制度化	
95 条	埋蔵文化財包蔵地の周知			埋蔵文化財包蔵地の周知の徹底義務及び国による技術的・財政的支援	
96 条	遺跡の発見に関する届出、停止命令等	(古墳、旧跡その他の遺跡発見の届出)		(条文を削除し新設)罰則規定等を設けるなど大幅に改定	
97 条	国の機関等の遺跡の発見に関する特例				
98 条	文化庁長官による発掘の施行			地方公共団体の行う発掘に関する権限についての改正と関連して重要な遺跡・技術的に発掘が困難な遺跡に限定	
99 条	地方公共団体による発掘の施行			地方公共団体の発掘調査に関する権限を明確化する規定	11 年改正で削除し新設されるが条文の内容はほぼ変化なし
100 条	返還又は通知等				
101 条	提出				
102 条	鑑査				
103 条	引渡し				
104 条	国庫帰属及び報償金				
105 条	都道府県帰属及び報償金				
106 条	譲与等				
107 条	都道府県による譲与等				
108 条	遺失物法の適用				
備考	関連法令等		・章として独立 ・埋蔵文化財の発掘又は遺跡の発見の届出等に関する規則(昭和 29 年文化財保護委員会規則第 5 号)	・文化財保護法施行令(昭和 50 年政令第 267) ・文化財保護法第 57 条の 3 第 1 項の政令で定める法人(昭和 50 年文化庁告示第 13 号)	地方分権に伴う法改正。都道府県・指定都市への権限移譲
	保護対象等	土地に埋蔵された有形文化財と見なされる可能性	埋蔵文化財を包蔵する土地そのものであることを明確化		

コラム 「守りたいから強く規制する」だけでは法律はつukれない

例えば、「遺跡は重要だから、その場所では工事を禁止して、行政の許可がなければ何もできないことにしよう」と考えたとする。文化財保護だけを考えれば、強力な制度に見える。しかし法律をつくる側は、さらに考えなければならない。どこからどこまでが遺跡なのか。誰がそれを決めるのか。土地所有者にどう知らせるのか。どのような基準なら許可するのか。行政はすべての申請を処理できるのか。工事ができなくなった土地所有者への補償は必要なのか。

つまり、政策目的が正しいことと、その政策を法制度として実現できることは同じではない。昭和 50 年の許可制論議は、このことを考える格好の事例である。

17. 附帯決議は将来の課題を残した

許可制は法案には盛り込まれなかった。しかし国会は、この問題を終わったものとはしなかった。昭和 50 年改正に際する附帯決議では、この改正を「当面の緊急課題に対処するもの」と位置づけ、今

後、重要な埋蔵文化財包蔵地の発掘について許可制の実現など、根本的な改正に取り組む必要があることが示された。

つまり昭和 50 年改正は、「完成形」とは考えられていなかった。むしろ、今できることをまず制度化し、残った問題は今後検討するという性格を持っていた。法律が、必ずしも一度の改正ですべての問題を解決するものではないことが分かる。

18. しかし許可制はその後も実現しなかった

その後も開発事業は増加したが、第 93 条の許可制への転換は実現しなかった。地方分権が議論された時期にも、国会で昭和 50 年の附帯決議にある許可制の問題が取り上げられている。文化庁は、許可制は新たな強い規制を課すことになる一方、包蔵地の範囲などに問題があるため、実際には許可制ではなく、事業者との話し合いや行政指導によって保存を図ってきたことを説明している。

つまり、制度を強くする必要性は認識されながら、保護対象の特定という根本問題が解決されなかったため許可制に至らなかったと言える。この問題は、現在の埋蔵文化財制度を考えるうえでも重要である。

19. 法改正だけでなく「行政能力」が必要になる

昭和 50 年改正によって制度を強化しても、それだけで遺跡を守れるわけではない。届出が増えれば、内容を確認する専門職員が必要になる。試掘・確認調査が必要なら、調査体制が必要になる。記録保存調査が増えれば、発掘担当者、整理等作業の担当者、報告書を作成する人員、予算、収蔵施設が必要になる。

実際、昭和 50 年改正後には地方公共団体の発掘調査体制が整備・充実し、埋蔵文化財保護の主体が行政へと大きく移っていった。ここから分かるのは、「法律によって権限をつくるだけでは政策は実現しない」ということである。

法律を実行するための、人員・組織・財政・情報が必要になる。

20. 制度が成功すると、新しい問題も生まれる

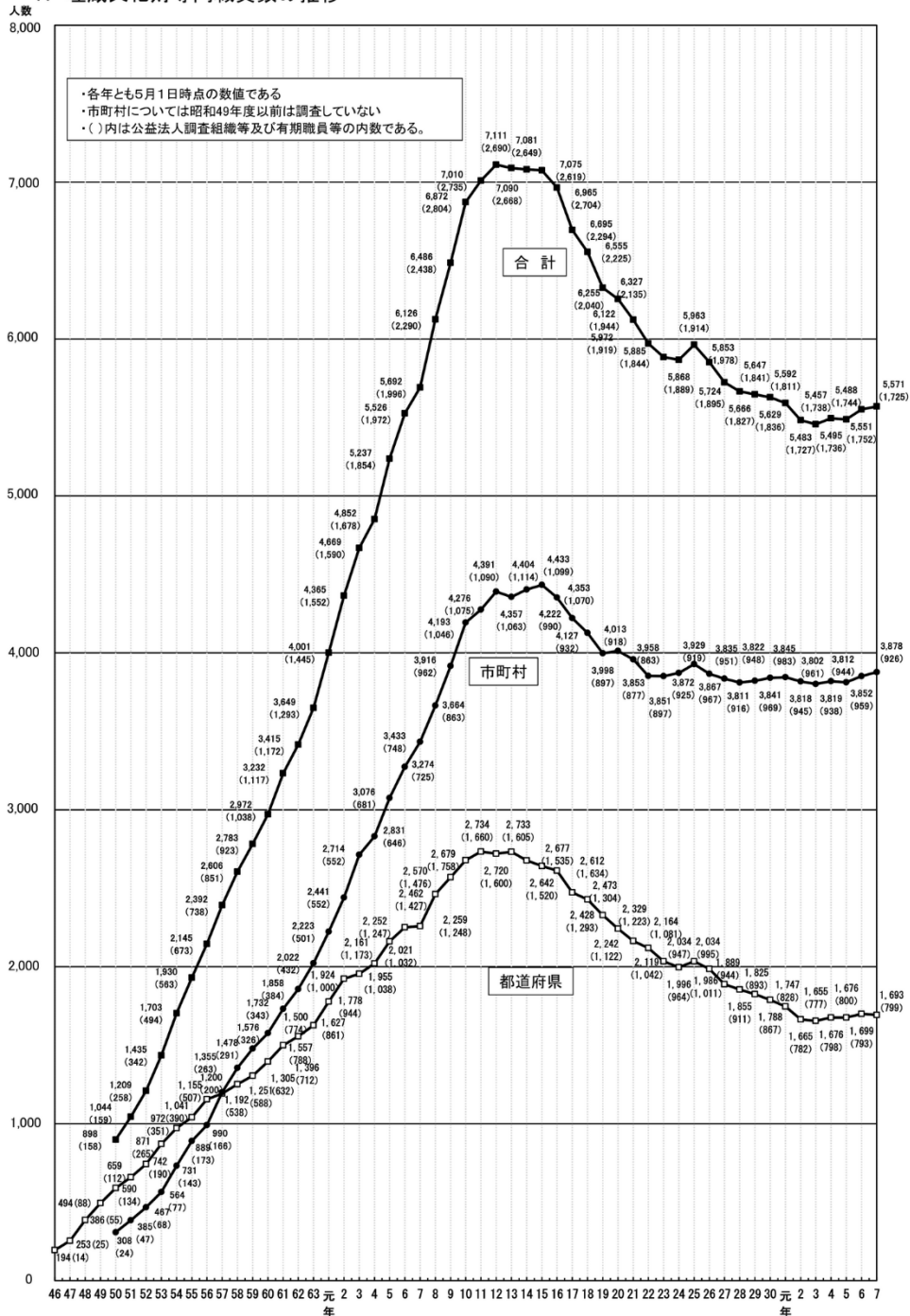
発掘調査体制が整備されれば、多くの開発事業に対応できるようになる。これは文化財保護にとって大きな前進である。しかし、調査件数が急速に増えると、工事が発掘調査によって遅れる、発掘調査費が大きくなる、大量の出土品が蓄積する、発掘記録や報告書作成が追いつかなくなるといった、新たな問題が生じる。

昭和 50 年改正後、記録保存調査や専門職員配置が大きく改善した一方で、発掘調査による工事遅延や原因者負担への批判が相次いでいる。

つまり、ある問題を解決する制度が、別の新しい問題を生むこともある。

これも行政制度を学ぶうえで重要な視点である。

1. 埋蔵文化財専門職員数の推移



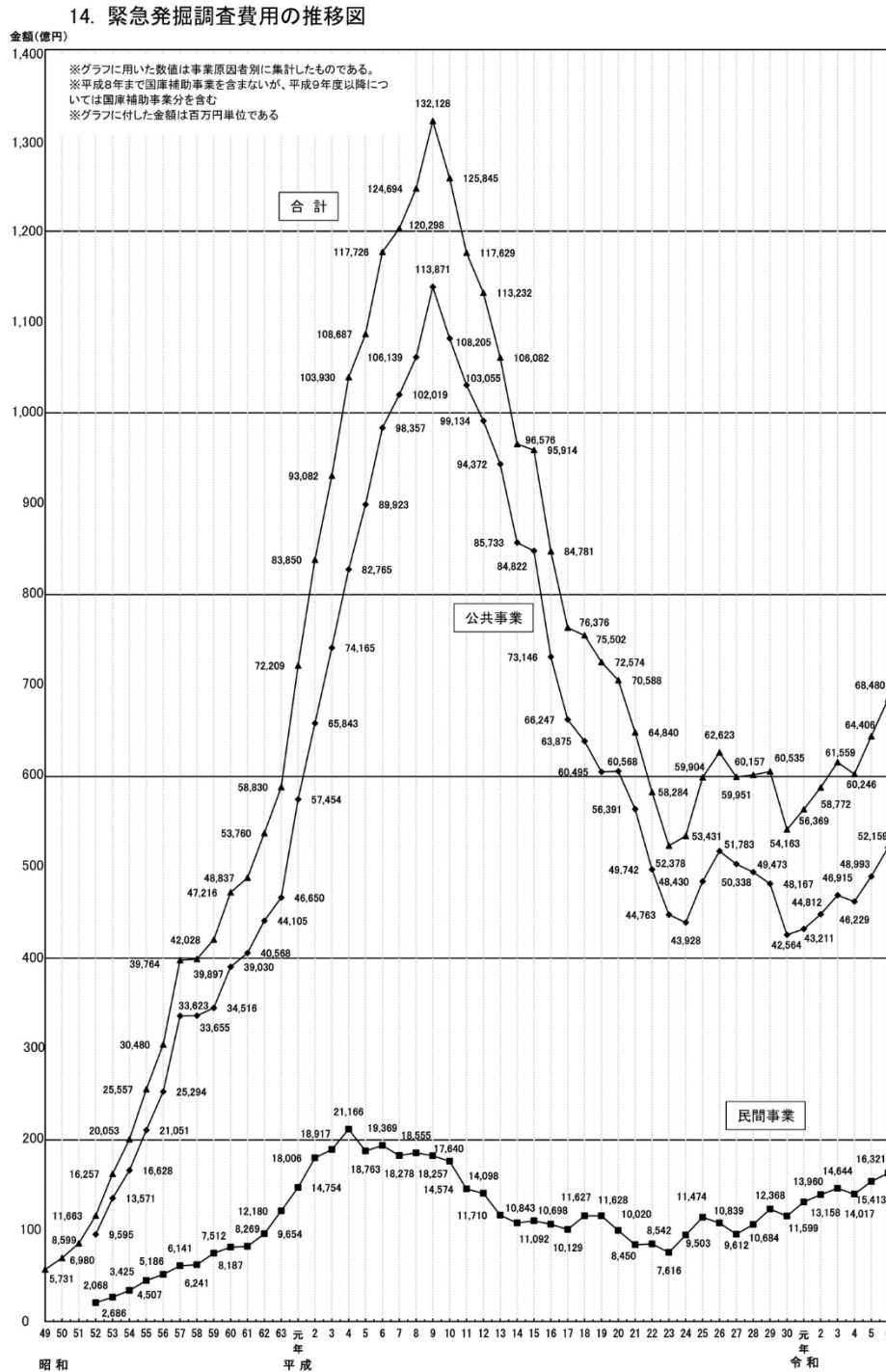
文化庁 埋蔵文化財関係統計資料(令和8年3月)より転載

21. 平成 11 (1999) 年—地方分権によって「誰が判断するか」が変わる

次の大きな転換が、平成 11 年の地方分権改革である。これまでの改正では、主として、何を規制するか、どのような手続を設けるか、が問題だった。地方分権改革では、その行政を誰が行うのかが大きく変わった。

平成 11 年改正によって、発掘調査、周知の埋蔵文化財包蔵地における工事、遺跡発見に関する届出等の受理、指示・命令・勧告等について、都道府県・指定都市等が中心となって処理する仕組みとなり、埋蔵文化財行政は地方公共団体の自治事務として行われるものとなった。

出土品についても、第 9 章で学んだように、所有権確定事務が地方公共団体へ移り、所有者不明の出土文化財は原則として都道府県に帰属する仕組みに変更された。



22. 機関委任事務の廃止は「通知」の意味も変えた

第2章で学んだことを、ここでもう一度確認しよう。地方分権一括法によって機関委任事務制度が廃止された。そのため、それまで機関委任事務について国から地方公共団体へ出されていた通知・通達は、地方分権一括法の施行に伴って効力を失うこととなった。一方、助言等としての内容を持つものについては、助言としての意味を持つものも残った。

【地方分権前】

国→通知による指導→地方公共団体
という関係から、

【地方分権後】

国→法制度・基準・技術的助言・情報提供
地方公共団体→自治事務として具体的行政判断
という関係へ変化した。これは、法律が変わること、同じ「通知」という行政文書の意味まで変わるという興味深い事例でもある。

23. 地方分権は「国が文化財保護をしなくなった」という意味ではない

ここは誤解しないようにしよう。地方分権によって具体的な行政判断が地方公共団体に移ったからといって、国に役割がなくなったわけではない。国には、法律制度を整える、全国的な考え方や技術的知見を示す、財政的・技術的な支援を行う、重要な文化財について国として保護するなどの役割がある。一方、地方公共団体は、地域に存在する遺跡を把握し、開発事業と調整し、個別の事案について専門的行政判断を行う役割を担う。

地方分権とは、国が仕事をやめることではなく、国と地方の役割の組み立てを変えることなのである。

コラム 制度の変化を「何を・どう・誰が」で見る

ここまでの埋蔵文化財制度史は、三つの問いで整理すると分かりやすい。

- 何を問題としたか
- どう守るか
- 誰が守るか

この三つを見ると、法律改正が単なる条文変更ではなく、社会問題・政策手段・行政主体の変化であることが分かる。

24. 現在の制度は「歴史の積み重ね」である

ここまでをまとめると、現在の埋蔵文化財制度は、昭和25年に一度に完成したものではなく、文化財保護法制定から3度の大きな法改正を経て形成された。そして重要なのは、古い制度が全部なくなり、新しい制度に置き換わったのではないということである。

それぞれの時代につくられた仕組みが重なり合い、現在の制度を構成している。

25. そのため現在の制度には「過去の課題」も残る

制度が歴史的な積み重ねによってできているということは、過去につくられた仕組みの限界も現在に引き継がれるということである。その代表が、「周知の埋蔵文化財包蔵地」である。昭和 29 年に導入されたこの仕組みは、開発事業に対して広く埋蔵文化財を保護するうえで重要な役割を果たしてきた。しかし、対象範囲が必ずしも明確でないという問題がある。

そのため、昭和 50 年に検討された許可制など、より強い規制制度を導入しようとする、規制対象をどう正確に特定するのかという問題を避けることができない。現在の制度を理解するために歴史を学ぶ必要があるのは、このためでもある。

26. 法律の歴史を知ること、現在の条文を理解すること

例えば、第 93 条がなぜ許可制ではなく届出制なのか。現行条文だけを読んでも、その理由は分からない。なぜ 60 日前なのか。なぜ公共事業だけ第 94 条が別にあるのか。なぜ第 95 条で遺跡地図等の整備が重視されるのか。なぜ第 96 条には強い停止命令と損失補償がセットで置かれているのか。こうしたことも、改正の経緯を見ると理解しやすくなる。

つまり、法改正史を学ぶことは、昔の法律を覚えることではない。現在の法律がなぜこの形になっているのかを理解することである。

27. この章で覚えておきたいこと

この章では、細かな旧条番号よりも、次の流れを理解してほしい。

- ①昭和 25 年制定当初の主要課題は濫掘と出土品の散逸だった。
- ②そのため、現在の第 92 条につながる発掘届出制度等が設けられた。
- ③社会・経済の変化に伴い、土木工事による遺跡破壊が問題となった。
- ④昭和 29 年改正で「周知の埋蔵文化財包蔵地」における工事届出制度が設けられた。
- ⑤高度経済成長と大規模開発を背景に、昭和 50 年改正で制度が大幅に強化された。
- ⑥昭和 50 年改正によって、現在の埋蔵文化財制度の基本的な骨格が形成された。
- ⑦許可制も要求されたが、規制対象の特定、財産権、行政体制等の問題から実現しなかった。
- ⑧昭和 50 年改正の附帯決議は、許可制等を将来の根本的課題として残した。
- ⑨法律を強化するには、専門職員、組織、財政などの行政能力も必要である。
- ⑩平成 11 年地方分権によって、埋蔵文化財行政の中心は地方公共団体の自治事務へ転換した。
- ⑪地方分権によって、国から地方への通知・通達の法的な意味も変化した。
- ⑫現在の制度は、各時代の社会的課題への対応が重なって形成されたものである。

【考えてみよう】

- 問 1** 文化財保護法制定当初には、現在の第 93 条に相当する制度がなかった。なぜ昭和 29 年に新しい制度が必要になったのだろうか。
- 問 2** 昭和 29 年改正では、「周知の埋蔵文化財包蔵地」という仕組みが採用された。「指定」ではなく「周知」によって保護対象を決めることには、どのような長所と問題があるだろうか。
- 問 3** 昭和 50 年改正では、なぜ第 93 条の届出期限が 30 日前から 60 日前に延長されたのだろうか。単なる日数の変更ではなく、制度の目的から考えてみよう。
- 問 4** 研究者から、「届出制では弱い。許可制にすればもっと遺跡を守れる。」という意見が出された。それでも許可制を導入できなかったのはなぜだろうか。規制対象の明確性、財産権、行政能力という三つの言葉を使って考えてみよう。
- 問 5** 行政実務として先に行われていた公共事業との事前調整が、後に第 94 条として法制度化された。このことから、法律と行政実務の関係について何が分かるだろうか。
- 問 6** 平成 11 年の地方分権改革によって、「誰が行政判断をするのか」はどう変わっただろうか。また、それによって国から地方への「通知」の意味はどのように変わっただろうか。

第 11 章 発掘調査の費用は誰が負担するのか

—原因者負担・行政指導・府中市事件—

1. 遺跡を残せない。では、発掘調査費は誰が払うのか

第 7 章では、周知の埋蔵文化財包蔵地で開発事業を行う場合について学んだ。工事によって遺跡が影響を受ける場合には、まず、現状保存できないかを検討する。しかし、道路や建物の位置を変更できず、どうしても遺跡をその場所に残せない場合もある。そのとき、次善の措置として、「記録保存のための発掘調査」が行われることがある。

では、その発掘調査費を誰が支払うのだろうか。文化財は国民共有の財産なのだから、国や地方公共団体が税金で負担するべきだという考え方もある。一方、その開発事業がなければ、遺跡は地下にそのまま残っていた。発掘調査が必要になった原因は開発事業なのだから、事業者が負担するべきだという考え方もある。

この後者の考え方から発達してきたのが、埋蔵文化財保護行政で「原因者負担」と呼ばれる仕組みである。

2. 「原因者負担」とは何か

原因者負担という言葉だけを聞くと、「遺跡を壊す人が罰として費用を払う制度」のように思えるかもしれない。しかし、そのように理解するのは適切ではない。基本となる考え方は次のようなものである。

平成 10 年の文化庁通知³⁵も、埋蔵文化財は可能な限り現状保存することが望ましいが、開発事業等によって保存できなくなった場合には、開発事業者を経費負担による記録保存調査の実施を求めるという考え方を示している。したがって、**原因者負担＝罰金ではない**。開発と文化財保護を調整した結果として必要となった記録保存費用を、誰が負担するかという問題なのである。

3. しかし、文化財保護法には「費用を払え」と書いてあるのか

ここで、この授業で最も重要な問いを考えよう。文化財保護法第 93 条をもう一度見ても、「事業者は発掘調査費用を負担しなければならない。」という条文はない。これは非常に重要である。では、実際に行われている事業者負担は、どのような仕組みで成立しているのだろうか。

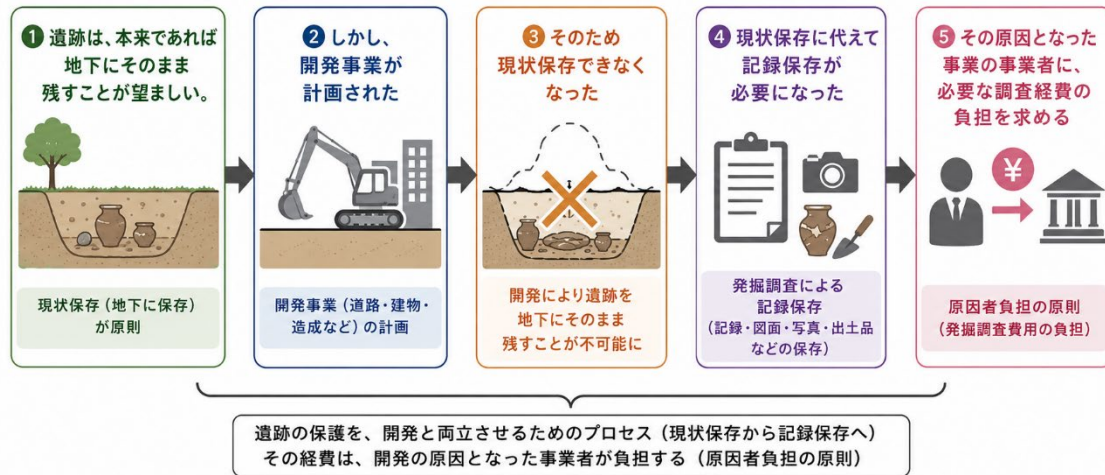
ここで第 2 章以来学んできた、法的義務と行政指導の違いが重要になる。

³⁵ 「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」平成 10 年 9 月 29 日 庁保記第 75 号 文化庁次長通知
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/hokoku_03.pdf (2026. 8. 31 参照)

4. 原因者負担はどのように成立するのか

原因者負担の流れを図示すると概ね、以下のとおりとなる。

埋蔵文化財保護における調査経費負担のプロセス



つまり、法律が直接「〇円払いなさい」と命じているのではない。上の図では、仕組みをシンプルに説明したが、正確に言うと、行政から「この遺跡については記録保存調査を行う必要があります」という指導があり、事業者がそれに応じて発掘調査を実施する。その結果として費用負担が生じる。これが原因者負担の基本的な法的構造である。

5. 第 93 条の「指示」は強制命令なのか

第 93 条には、「必要な事項を指示することができる」と書かれている。この「指示」を、「行政命令」なので、従わなければ違法になる」と考えてよいのだろうか。答えは「否」である。第 93 条の「指示」は行政上の位置づけとして行政指導³⁶であり、それに従うかどうかは基本的に相手方の任意であり、従わなかった場合の罰則も設けられていない。

したがって、第 93 条の届出義務と、その後の発掘調査実施への協力を同じ強さの義務と考えてはいけない。ここが重要である。

コラム 法的義務と行政指導を区別しよう

例えば、行政から次のように言われたとする。「この工事については、発掘調査をしてください」これだけ聞けば、法律上必ず従わなければならないように感じるかもしれない。しかし、その根拠を確認する必要がある。第 93 条の届出をすることは法律上の義務である。

一方、行政の指示を受けて記録保存調査を実施することは、原因者負担の制度構造では行政指導を事業者が受け入れることによって成立する。つまり、「法律に基づいて行政が何かを言った」とこと、「その内容すべてが法律上強制できる」とことは同じではない。第 2 章で学んだ「法律と行政運用を分けて考える」ということが、ここで極めて具体的な意味を持つ。

³⁶ 「行政手続法」第 6 条では「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分（法令に基づいて国民や事業者の権利義務に直接影響を与える行為）に該当しないものをいう」とされている。

6. なぜこのような仕組みが定着したのか

では、なぜ法律に明文の費用負担義務がないにもかかわらず、原因者負担が広く定着したのだろうか。背景には、開発の急増がある。昭和 30 年代以降、道路、住宅団地、工場などの開発が増え、多数の遺跡について記録保存調査を行う必要が生じた。それらすべてを国や地方公共団体の予算だけで行うことは、現実には困難であった。一方、開発事業がなければ、遺跡は地下にそのまま保存されていた。

そこで、開発によって記録保存を必要とする状態を生じさせた事業者に、その費用について協力を求めるという運用が形成されていった。この仕組みは、その後の通知や行政実務によって整えられていった。

7. 負担を求められる費用なら、何でもよいのか

もちろん、そうではない。原因者負担が文化財保護のための記録保存を理由としている以上、事業者に求める費用も、記録保存に必要な合理的な範囲でなければならない。記録保存の経費は文化財保護という行政上の目的のためのものであるため、その目的の範囲内の発掘調査等に係る費用に限定されるのである。例えば、発掘調査そのもの、測量・記録、出土品整理、報告書作成など、記録保存に必要なものは対象となりうる。

一方、純粋な研究目的の追加調査、調査組織を恒常的に維持するための経費などまで無制限に事業者へ求めることができるわけではない。調査経費は記録保存措置として合理的な範囲のものを、客観的な積算基準によって計算し、事業者側の理解を得ることが原則である。

8. なぜ「積算基準」が必要なのか

例えば、同じ規模の発掘調査について、A市では 500 万円、B市では 1,500 万円というように、理由もなく大きな差があれば、事業者は納得しにくい。特に原因者負担は、法律に明文の金銭負担義務を置く仕組みではなく、行政指導への協力によって成立する。だからこそ、なぜこの費用が必要なのかを説明できることが重要である。

平成 12 年、文化庁は発掘調査経費の積算標準を示し³⁷、それを参考に都道府県で積算基準を策定することとされた。しかし、実際の負担範囲は地域の経緯や事情によって必ずしも完全には統一されていないと説明されている。ここにも、透明性、説明責任という行政上の課題がある。

9. すべての事業者に負担を求めるのか

原因者負担だからといって、どのような場合でも事業者に全額負担を求めるわけではない。例えば、個人が自分で住む住宅を建てる場合や、極めて小規模な事業者の場合には、発掘調査費が過大な負担になることがある。このような場合に事業者自身へ費用負担を求めることが適切でないことがあり、

³⁷ 「埋蔵文化財の本発掘調査に関する積算標準について」平成 12 年 12 月 14 日庁保記第 78 号 文化庁次長通知

地方公共団体が調査費を負担し、その一部について国庫補助を受ける仕組みが用いられている（埋蔵文化財緊急調査費国庫補助³⁸）。

ここでも、原因者なら必ず負担させるという機械的な制度ではないことが分かる。

10. なぜ補助金が登場するのか

第4章では、補助金は政策を実現する手段の一つであることを学んだ。ここでは、その具体例を見ることができる。個人住宅などについて、「遺跡があるので数百万円の発掘調査費をすべて自己負担してください」とすれば、文化財保護への理解を得られないだろう。

そこで、「地方公共団体が発掘調査を実施する→国がその費用の一部を補助する」という仕組みを用いる。つまり補助制度は、文化財を守ることと、国民に過大な負担をかけないことを調整する政策手段でもある。

第4章で学んだ、法律だけでは政策は実現できないということが、ここでも確認できる。

11. 府中市事件—事件の概要

府中市事件³⁹では、開発に伴う発掘調査費を事業者が負担したことの法的性質と、行政側の働きかけの適法性が争われた。第93条には事業者の費用負担義務が明記されていないため、問題は単純な「法定義務の履行」ではなかった。

12. 争点—任意の協力か、事実上の強制か

中心的な争点は、事業者が行政指導を理解して受け入れたのか、それとも行政が優越的な立場を利用して負担を強制したのか、また求めた調査と費用が合理的な範囲だったのかという点にあった。

13. 裁判所の判断

裁判所は、文化財保護法が当然に費用負担義務を課しているとはしなかった。他方、事業者が事情を理解して調査・負担を受け入れたという具体的経過を重視し、当該事案の行政指導を直ちに違法とはしなかった。

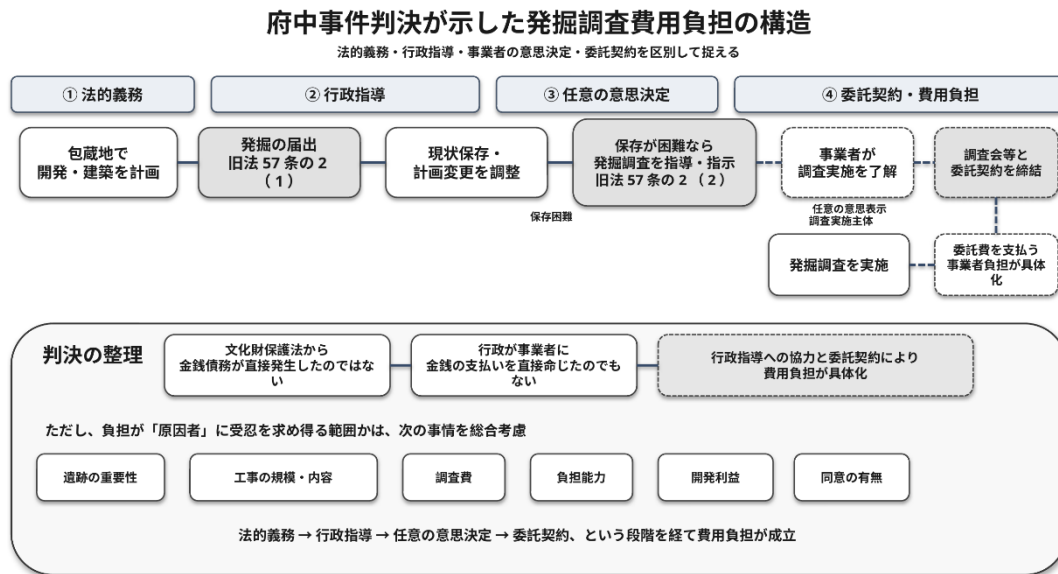
³⁸ 埋蔵文化財緊急調査費国庫補助要項（2026.8.31 参照）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/joseishien/hojo/pdf/maizou-kinkyuuchousa_ver03.pdf

³⁹ 府中市内における民間開発に伴う発掘調査で、費用負担を行った事業者が「調査委託契約は控訴人の違法な行政指導により強制されたもの」という訴えを起こしたものである。東京高等裁判所 昭和58年（ネ）1498号 判決

14. 判決の意味—行政指導には説明と限界がある

この判決は、行政に白紙委任を与えたものではない。任意の協力を前提とする以上、文化財の内容、調査の必要性、範囲、期間、費用を具体的に説明し、相手方の意思決定を不当に妨げないことが必要である。行政指導だからこそ、合理性・公平性・説明責任が問われる。



表中にある条文名は当時のもの、法第 57 条の 2 は、現在の第 93 条

15. なぜ原因者負担を法律に明記しなかったのか

それなら、「事業者が費用を負担することを文化財保護法にはっきり書けばよいのではないか」という疑問が生じる。実際、地方分権に伴う制度見直しの際には、原因者負担の法制化も議論された。しかし、国における議論によって「財産権に内在する制約として発掘調査義務を認めることはできない」という理由から、法制化には至らなかったと整理されている。

この点は、第 10 章の許可制問題と非常によく似ている。文化財保護の必要性だけでなく、国民にどこまで法的義務を課してよいかを考えなければならないからである。

16. 「文化財は公共財だから国が全額負担すべき」でもない

反対に、「文化財は公共的なものなのだから、発掘調査費は全部税金で負担すべきだ」という考え方も単純すぎる。もし、大規模な営利開発によって遺跡を破壊する場合まで、発掘調査費をすべて公共負担にすれば、開発によって生じた費用を一般納税者が負担することになる。

そこで実際の制度では、事業者負担を基本としながら個人住宅等、負担を求めることが適当でない場合には公費・補助金を用いるという調整が行われている。つまり、全部事業者か、全部税金か、という二者択一ではない。

17. 費用負担の問題は「誰が利益を得るのか」とも関係する

府中市事件の判決が、負担の限界を判断する要素として、開発による利益の有無・程度を挙げたことは興味深い。例えば、大規模マンション開発によって大きな利益を得る企業と、自分が住む小さな住宅を建てる個人では、同じ発掘調査費でも負担の意味は異なる。したがって行政は、原因者だから一律に同じ割合を負担させるという考えだけではなく、事業の性格、事業規模、負担能力なども考える必要がある。

ここにも行政の専門的判断が必要になる。

18. 原因者負担は文化財保護の「目的」ではない

ここで、非常に重要なことを確認しておこう。埋蔵文化財行政の目的は、事業者から発掘調査費を取ることはない。目的は、埋蔵文化財を適切に保護することである。したがって本来の順序は、

遺跡を把握する→開発事業との関係を確認する→現状保存できないか検討する→どうしても保存できない→記録保存を行う→その必要な経費をどう負担するか検討する

である。

費用負担は最後に現れる問題である。ところが、「遺跡がある→発掘する→事業者が払う」という運用になってしまうと、本来の文化財保護の目的を見失う。原因者負担を学ぶ際には、この点を忘れてはいけない。

コラム 「原因者負担」という言葉に注意する

「原因者負担」という言葉は便利である。しかし、皆さんには、この言葉だけを覚えてほしくない。この言葉から、原因を作った人には法律上当然に支払い義務があると誤解しやすいからである。また、一般的な原因者負担と記録保存調査という原因者負担とは、そもそも意味が大きく異なる。一般的な原因者負担とは、公共側に追加費用を発生させた原因者に相応の負担を求めるという考え方である。それに対し、発掘調査では、開発によって必要となった記録保存調査について、行政指導を事業者が受け入れることで経費負担が成立する仕組みを、慣例的にそう呼んでいるのである。その違いを理解した上で、発掘調査における原因者負担については、

「開発事業によって現状保存できなくなった埋蔵文化財について、記録保存のための発掘調査を行政が求め、事業者がその行政指導を受け入れることによって、結果として経費負担が生じる仕組み」と理解した方がよい。少し長いが、制度を正確に表している。法律を学ぶ際には、便利な呼び名と、実際の法的構造を区別することが重要である。

なお、現在とともに「原因者負担」と整理されている第93条第2項の指示による発掘調査と、第94条の協議による発掘調査とは、その成り立ちが異なる。前者は、もともと開発により一定の利益を得る者から、受益の中から調査費の負担を求めるという、1960年代に「受益者負担」と呼ばれたものにその源流がある。それに対し、後者は1960～70年代に関係機関との間で結ばれた覚書に基づく「開発側が当該、開発事業費の中で発掘調査費を確保する仕組み」から始まっている。

	一般的な原因者負担	埋蔵文化財行政でいう「原因者負担」
基本的な考え方	原因を作った者に費用負担を求める	開発で必要となった記録保存費を事業者に求める
法的根拠	個別法に負担制度が設けられる場合がある	文化財保護法に費用負担義務の明文規定はない
成立の仕方	法令上の負担制度等による	第 93 条等を背景とする行政指導への協力
「原因者負担」という名称	一般的な行政・財政上の考え方	実務上の慣用的呼称
強制力	個別制度による	原因者負担という

19. 第 11 章から見てくる行政の難しさ

原因者負担の問題を見ると、文化財行政の難しさがよく分かる。行政には、文化財を守る責任がある。しかし、法律にない義務を勝手につくることはできない。また、事業者の財産権も尊重しなければならない。一方で、すべてを公費負担するだけの財源があるわけでもない。その中で、法律、行政指導、補助金、協議などを組み合わせて政策を実現している。

これは第 1 章で述べた、行政は法律だけで動いているわけではないということの非常に分かりやすい例である。

20. この章で覚えておきたいこと

この章では、次のことを理解してほしい。

- ① 記録保存の発掘調査費について、事業者負担が広く行われている。
- ② これを埋蔵文化財行政では「原因者負担」と呼んでいる。
- ③ 原因者負担は、罰金ではない。
- ④ 文化財保護法には、事業者が発掘調査費を負担しなければならないという明文の規定はない。
- ⑤ 第 93 条第 2 項の「指示」は、強制命令ではなく行政指導である。
- ⑥ 原因者負担は、行政指導を事業者が受け入れ、発掘調査を実施・委託することによって成立する。
- ⑦ 事業者に求められる費用は、記録保存に必要な合理的範囲でなければならない。
- ⑧ 個人住宅等では、地方公共団体・国の公費負担によって調査する方法が一般的である。
- ⑨ 府中市事件は、原因者負担を一般的な法的義務として認めた判例ではない。
- ⑩ 判決は、行政指導による負担にも一定の限界があることを示している。
- ⑪ 行政指導だからこそ、行政には十分な説明と合理的な判断が求められる。
- ⑫ 文化財保護の目的は費用を負担させることではなく、文化財を適切に保存することである。

【考えてみよう】

- 問1** 文化財保護法第93条を調べても、「事業者は発掘調査費用を負担しなければならない」という規定が見つからなかった。それでは、なぜ実際には事業者が発掘調査費を負担しているのだろうか。制度の流れを説明してみよう。
- 問2** 「原因者負担は府中市事件で裁判所が認めたので、事業者には法律上必ず支払う義務がある」この説明は正しいだろうか。どこに問題があるか考えてみよう。
- 問3** 1億円の利益が見込まれる大規模開発事業者と、自宅を建てる個人に、それぞれ500万円の発掘調査費が必要になった。全く同じ扱いをすることが適切だろうか。
- 問4** 行政指導は原則として任意である。それでも、なぜ行政側には丁寧な説明が必要なのだろうか。
- 問5** 発掘調査費用の中に、純粋な研究目的の追加分析や、調査組織の恒常的な運営費まで含めて事業者に負担を求めた。これにはどのような問題があるだろうか。
- 問6** 「文化財は公共的な財産なのだから、すべて税金で発掘すべきである」という考えと、「開発する人が原因なのだから、すべて事業者が払うべきである」という考えを比較してみよう。実際の制度がその中間的な仕組みを採っている理由を考えてみよう。

第12章 判例から文化財保護法を読む

—判例は法律の何を教えてくれるのか—

1. 条文を読めば、すべての問題に答えられるのか

ここまで、文化財保護法の条文をかなり詳しく読んできた。しかし、実際の社会で問題が起こったとき、法律の条文を開けばすぐに答えが見つかるとは限らない。例えば、「周知の埋蔵文化財包蔵地」の「周知」とは、誰が知っていればよいのかという問題を考えてみよう。

文化財保護法第93条は、「埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地」と定めている。しかし、行政だけが知っていればよいのか、考古学者が知っていればよいのか、土地所有者本人も知っている必要があるのか、地域住民のどの程度が知っていれば「周知」なのか、ということまでは、条文だけでは分らない。

あるいは、「埋蔵文化財がある土地を知らずに購入した。損害が生じたので、売主に賠償してもらえるか」という問題もある。文化財保護法だけを読んでも答えは出ない。民法上の売買契約や、土地の性質なども考える必要がある。このように、抽象的な法律を現実の具体的な問題に当てはめたとき、法律の意味や限界が初めてはっきりすることがある。その重要な資料が判例である。

2. 「判例を読む」とは裁判の勝ち負けを覚えることではない

判例を学ぶというと、原告が勝った、被告が勝ったという結論を覚えることだと思ってしまうかもしれない。しかし、それだけではほとんど意味がない。重要なのは、

何が起こったのか→当事者は何を争ったのか→どの法律が問題になったのか→裁判所はどの事実を重視したのか→その結果、法律をどのように解釈したのか

を見ることである。したがって、この授業では判例を次の五つに分けて読む。

- ① **事実** 何が起こったのか。
- ② **当事者の主張** 何について争っているのか。
- ③ **問題となった法律・制度** どの条文や法的考え方が問題なのか。
- ④ **裁判所の判断** なぜその結論になったのか。
- ⑤ **この判例から何が分かるか** 文化財行政を考えるうえで何が重要なのか。

この順番で読めば、長い判決文も少し分かりやすくなる。

3. 最初の問題—「周知」とは誰が知っていることなのか

第5章で、「周知の埋蔵文化財包蔵地」は史跡のように行政が指定する制度ではないことを学んだ。専門職員研修テキストでも、「周知されている」という実態によって規制対象となるため、指定等によ

って対象区域が明確になる制度とは異なり、法的規制の対象を特定する仕組みとして特殊なものであることが指摘されている。

では、どの程度知られていれば「周知」といえるのだろうか。この問題について具体的な判断を示した事件がある。

4. 昭和 43 年大阪地裁判決—古墳と知らずに土地を買った

昭和 43（1968）年 6 月 3 日の大阪地方裁判所判決である。事件の概要は次のようなものであった。

ある人が、宅地建物取引業者から大阪府内の土地を山林として購入した。ところが、その土地は古墳に関係する土地だった。買主は、「宅地建物取引業者なのだから、この土地が埋蔵文化財包蔵地であることを調べて説明すべきだった」として、業者に損害賠償を求めた。

ここで問題となった一つが、この土地は「周知の埋蔵文化財包蔵地」だったのか、ということである。

5. 裁判所は「周知」をどう考えたのか

大阪地裁は、「周知の埋蔵文化財包蔵地」とは、「その地域の住民の大多数が、その土地が埋蔵文化財を包蔵する土地であることを認識している土地をいう」という考え方を示した。逆に、ごく少数の専門家だけが知っているだけでは足りないとした。

この判断は、第 5 章で学んだ昭和 29 年改正時の施行通知の考え方とも対応している。つまり「周知」は、行政内部の遺跡情報や、専門家だけが知っている学術情報では足りず、社会的に知られている状態を意味すると考えたのである。

6. 宅地建物取引業者は専門家に聞く義務があったのか

裁判所は、もう一つ重要な判断をした。この土地は、一見すれば普通の小高い丘のように見え、専門家でなければ古墳であると判断することが難しい状態だった。そこで裁判所は、宅地建物取引業者に、考古学などについて高度な専門的知識や鑑定能力まで求めることはできないと考えた。そして、大阪府教育委員会に古墳かどうかを照会しなかったからといって、それだけで業務上の注意義務違反とはいえないと判断した。

この事件では、買主の請求は認められなかった。

7. この判決から何が分かるのか

この判決が重要なのは、「周知」の意味を具体的事件の中で示したことである。しかし、もう一つ大切なことがある。埋蔵文化財は地下に存在するため、専門家は知っているけれど、一般の人には分からないということが起こる。そのような文化財について国民に届出などの手続を求めるのであれば、行政がその存在をきちんと把握し、分かる形で公開する必要があるのではないか、という問題が見えてくる。

つまり、この判決は単に「業者に責任がなかった」という事件ではない。行政が遺跡情報を把握し、周知することの重要性を考える材料でもある。

第5章で扱った第95条の資料整備・周知が、ここで実際の社会問題とつながる。

コラム 「判例」と「法律」は同じなのか

ここで注意しよう。昭和43年大阪地裁が「地域住民の大多数が認識している土地」と述べたからといって、この文章そのものが文化財保護法の条文になったわけではない。これは、具体的な事件について裁判所が法律を解釈して示した判断である。また、一つの地方裁判所判決が、あらゆる別の事件について全く同じ結論を自動的に決めるわけでもない。

したがって判例を読むときには、どの裁判所の判断なのか、どのような具体的事実について判断したのかを見る必要がある。「判例にそう書いてある」というだけで、その一文を法律の条文と同じように使ってはいけない。

8. 第二の問題—遺跡の存在は土地の「欠陥」なのか

次に、もう少し難しい問題を考えてみよう。土地を買った。後になって、その土地に埋蔵文化財があることが分かった。建物を建てるためには発掘調査が必要になり、多額の費用がかかる。その場合、「そんなことを知っていれば、この土地は買わなかった。」という問題が生じる。

埋蔵文化財の存在は、不動産取引の上で土地の価値に影響するのだろうか。この問題についても、複数の裁判がある。

9. 昭和57年東京地裁判決—発掘調査費が必要になった土地

昭和57（1982）年1月21日の東京地方裁判所判決では、府中市内の土地を購入した建設業者が、後になってその土地に埋蔵文化財が存在することを知った。建物を建てるためには事前調査等の費用負担が生じることとなった。そこで買主は、「このような負担を生じさせる埋蔵文化財の存在は、土地の『隠れた瑕疵』に当たる」として、売主に損害賠償を求めた。

東京地裁は、この事件では、売買ときに埋蔵文化財の存在が周知されていたかどうかにかかわらず、埋蔵文化財の存在を土地の「隠れた瑕疵」に当たるものと判断した。

10. 文化財があること自体が「悪いこと」なのか

ここで言葉に注意しよう。この判決を見て、「裁判所は、文化財を土地の欠陥だと言った」と理解すると少し違う。問題になっているのは、文化財として価値があるかどうかではない。買主が土地を利用するうえで、発掘調査、費用、工期などの負担が生じるため、売買の対象となる土地の財産的・利用上の性質としてどう評価するかという問題である。

文化財としては価値が高くても、土地利用という観点では負担を生じさせる可能性がある。つまり同じものを、文化財としての価値と、財産としての価値という異なる角度から見ることもある。

11. しかし別の裁判では違う結論になった

ところが、昭和 59（1984）年 2 月 29 日の京都地方裁判所判決では、少し異なる結果になった。この事件では、不動産業者が分譲住宅建設のため土地を購入したところ、後になって埋蔵文化財包蔵地であることが分かった。買主側は、埋蔵文化財があると知っていたら購入しなかったとして、契約上の問題や土地の瑕疵を主張した。

しかし、その土地はその後第三者へ転売され、市による試掘調査の結果、埋蔵文化財がないことが確認され、実際に倉庫が建設された。裁判所は、このような事実を重視した。

12. 「遺跡のある土地＝建物を建てられない土地」ではない

京都地裁は、周知の埋蔵文化財包蔵地であるからといって、建物建設が常に妨げられるわけではないという点を重視した。資料では、市街化調整区域などの都市計画上の規制とは異なり、文化財保護法上の周知の埋蔵文化財包蔵地であることは、建物建設に常に障碍となる性格ではないと整理されている。

この点は、第 7 章で学んだことと一致する。周知の埋蔵文化財包蔵地＝建築禁止区域ではない。第 93 条は、「届出」を基本としており、その後、工事に遺跡が影響するかを確認する。場合によっては何の支障もなく建築できる。

したがって、この事件では買主の主張は認められなかった。

13. 東京地裁と京都地裁は矛盾しているのか

ここは考えてもらおうと面白いところである。一方では、埋蔵文化財が存在することが土地の瑕疵になるとされた。他方では、埋蔵文化財包蔵地であるだけでは土地利用の目的を妨げるとはいえないとされた。

結論だけ見ると矛盾しているように思える。しかし、具体的事情を見る必要がある。東京の事件では、実際に埋蔵文化財が存在し、そのため発掘調査等の費用負担が生じるという事情があった。一方、京都の事件では、試掘の結果、埋蔵文化財が存在しないことが確認され、実際に建物も建設された。

つまり、「包蔵地に含まれている」という情報と、実際に遺跡が存在し、具体的な費用・制約が生じることは同じではない。裁判においては、結果はどうだったかという「事実」が重視されるのである。

コラム 「周知の埋蔵文化財包蔵地」と「遺跡がある」は同じではない

第 5 章で学んだ内容をもう一度確認しよう。周知の埋蔵文化財包蔵地とは、埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地である。しかし、遺跡の位置・範囲は地下にあるため、完全に把握できないこともある。そのため、遺跡地図上は包蔵地内だが、試掘するとその地点には遺構が残っていなかったということもありうる。

逆に、遺跡地図では包蔵地外だったが、工事中に新しい遺跡が発見されたということもありうる。したがって、行政上の把握情報と、地下に存在する文化財の実態を区別して考える必要がある。

埋蔵文化財の所在に係る判例・裁決の整理 周知の埋蔵文化財包蔵地は土地の「隠れた瑕疵」にあたるか

判例・裁決はいずれも、個別の事情（土地の状況、規制の程度、周知の状況、利用可能性、負担の大きさ等）を総合的に勘案して判断されている。

したがって、**周知の埋蔵文化財包蔵地であっても、直ちに「隠れた瑕疵」に当たるとは限らない。**

前提

- ・文化財保護法の仕組み
周知の埋蔵文化財包蔵地で開発・建築を行う場合、工事着手前に届出が必要。（法第93条）



- ・必要に応じて発掘調査の指導・指示が行われ、費用は原則事業者負担。（原因者負担の原則）

（民法上の「隠れた瑕疵」とは契約の目的に通常の取引慣行に照らして予見し得ない欠点があり、契約の目的を達することができない、又はその価値を著しく減少させるもの。（民法第570条・瑕疵担保責任）

主要3判例（周知の包蔵地の「隠れた瑕疵」該当性の判断）

① 府中事件

東京地裁昭和57年1月21日判決

隠れた瑕疵に当たる

- 事案の概要
府中市内の土地を買収した建設業者が、後に当該地に埋蔵文化財が存在すると判明し、ビル建設に際して事前調査の経費負担等を求められた。

■ 判決の要点

- ① 売買当時、埋蔵文化財の存在が周知されていたか否かにかかわらず、埋蔵文化財の存在は土地の「隠れた瑕疵」に当たる。
- ② 届出義務や行政指示等により、事実上発掘調査費用の負担が生じることが、契約目的を達することのできないおそれがあり、瑕疵該当性を肯定した。

② 京都地裁事件

京都地裁昭和59年2月29日判決

隠れた瑕疵に当たらない

- 事案の概要
京都市内の土地を分譲住宅建設目的で買収した不動産業者が、埋蔵文化財包蔵地であることを理由に契約を解除、手付金相当額の損害賠償を請求。

■ 判決の要点

- ① 証拠の結果、埋蔵文化財が存在しなかった。
- ② 実際に建築が可能で、目的を達成できたこと等から、契約目的を妨げる事情はなく、土地は通常の取引上の支障を生じる欠点を有するとは認められないとして、瑕疵該当性を否定した。

③ 大阪府・古墳所在土地事件

大阪地裁昭和43年6月3日判決

宅建業者にとって重要な情報であり、負担が生じる可能性を考慮

- 事案の概要
宅地建物取引業者が、古墳（周知の包蔵地）が所在する土地を買収したが、古墳保存・発掘調査等の負担が生じる可能性があるとして損害賠償を請求。

■ 判決の要点

- ① 周知の埋蔵文化財包蔵地であることは、宅建業者にとって取引上重要な情報に当たる。
- ② 古墳保護等の規制や発掘調査の負担が生じるおそれがあることは、宅建業者に高度な専門的知識を要求しない限り知られない事情であり、瑕疵に準ずる事情として損害賠償責任を認めた。

関連判例・裁決（間接的に関わる）

④ 大阪高裁事件（神戸市）

大阪高裁平成7年11月21日判決

- ・周知の意義と宅建業者の調査・説明責任
周知の埋蔵文化財包蔵地とは、地域の住民の大多数が認識していること。
- ・宅建業者は、周知の事実について、通常要求される注意義務の範囲で調査し、買主に説明すべき義務を負う。（瑕疵該当性の直接判断はしていない。）

⑤ 国税不服審判所裁決

平成20年9月25日裁決事例集No.76

- ・土地評価において瑕疵性を認めた事例
埋蔵文化財の存在により、開発には発掘調査が必要で、その費用負担が生じる。
- ・土地の利用価値が減少する理由に相当するとして、発掘調査費用等を控除して評価すべきと判断。（民事の契約上の瑕疵判断ではないが、土地利用上、経済上の不利益＝瑕疵性を認めたものとして、上記3判例と間接的に関わる。）

判断の背景（個別事情）

- ・実際に埋蔵文化財が存在
- ・ビル建設には発掘調査が不可欠
- ・発掘調査費用等の負担が具体的に生じる
- ・予定建築の実現に支障が生じた

判断の背景（個別事情）

- ・証拠の結果、埋蔵文化財が存在しなかった
- ・実際に建築が可能で、目的を達成できた
- ・規制・制約や費用負担が生じなかった
- ・契約目的を要請できた

判断の背景（個別事情）

- ・周知の包蔵地に古墳が存在していた
- ・宅建業者にとって重要な情報であった
- ・古墳保護・発掘調査等の負担が生じる可能性があった
- ・通常の注意義務では把握し難い事情であった

共通する考え方

個別の事情（実際の埋蔵文化財の有無、周知の程度、土地利用への支障の有無・程度、規制の内容、発掘調査費用の負担の程度、契約目的の達成可否、取引の態様等）を総合的に考慮し、「契約目的を達することができない、又はその価値を著しく減少させるかどうか」を判断している。

包蔵地であるという形式的事実のみでなく、**具体的な影響の有無・程度が決定的に重視される。**

（注）上記は、和田勝彦「文化財保護の制度と行政」（令和元年度テキスト）等をもとに作成した模式図である。

14. 埋蔵文化財は土地の価格にも影響するのか

こうした問題は売買契約だけにとどまらない。不動産の価格にも影響する可能性がある。不動産鑑定評価の際にも、埋蔵文化財の有無・状態、発掘調査等の措置、土地利用上の制約などが価格形成に影響する場合がある。ここから分かるのは、文化財保護制度は、文化財部局の中だけで完結する制度ではないということである。土地取引、不動産評価、建設事業、税制などにも影響を与える。

15. 相続税ではどう評価されたのか

裁判所の判決ではないが、制度が他分野へ影響する例として興味深いのが、平成 20（2008）年 9 月 25 日の東京国税不服審判所裁決である。この事案では、周知の埋蔵文化財包蔵地にある土地について、開発に際して高額な発掘調査費が必要になると見込まれた。裁決では、その費用負担が土地の価値に影響するものとして考慮され、埋蔵文化財包蔵地でないものとして評価した価格から、発掘調査費見積額の一定割合を控除する評価が相当とされた。

ここで重要なのは、具体的な評価率を覚えることではない。文化財保護行政上の取扱いが、土地の経済的価値を評価する別の行政分野でも考慮される場合があるという点である。

16. ただし、裁決の表現をそのまま文化財保護法の解釈にはいけない

ここは特に注意が必要である。この国税不服審判所裁決には、文化財保護法第 93 条に基づいて発掘調査を行わなければならない、その費用を所有者・事業者が負担するという趣旨の整理がみられる。しかし第 11 章で学んだように、文化財保護法に、「第 93 条により事業者には発掘調査・費用負担の法的義務がある」と明文で定められているわけではない。

したがって、この裁決を、「国税不服審判所も原因者負担の法的義務を認めた」という根拠として使うのは適切ではない。ここでは、税務上、土地の価格形成要因として発掘調査費負担の実態をどう評価したかを示す資料として読むべきである。

同じ文章でも、その文書が、何について判断するために書かれたものなのかを見る必要がある。これは資料を読むうえで非常に重要である。

17. 府中市事件を判例の読み方で再確認する

第 11 章の府中市事件も、事実→争点→根拠法令→裁判所の判断→判決の意味の順に読む。結論だけを一般化せず、事業者の受入れ経過と行政指導の合理性が判断の前提だったことを確認しよう。

18. 判例が制度の弱い部分を見せてくれる

ここまでの事件を見ると、裁判になりやすい部分には共通点がある。それは、法律だけでは答えがはっきりしない部分である。例えば、

①「周知」とは何か

②行政指導にはどこまで従う必要があるか

③どの程度の費用負担まで合理的か

④埋蔵文化財の存在が土地利用にどの程度影響するか

などである。逆に考えれば、争訟が生じたところを見ると、その制度の曖昧な部分や弱い部分が分かるということである。

これは法律や行政制度を研究するうえで非常に重要な視点である。

コラム 判決文のどこを読めばよいのか

判決文は初めて読むと長く、難しく感じる。すべてを同じ密度で読む必要はない。まず、

- ① 事件の概要 何が起きたか。
- ② 原告の主張 なぜ違法・不当だと考えたか。
- ③ 被告の主張 行政側・相手側はどう説明したか。
- ④ 裁判所の判断 どちらの主張を、どの理由で採用したか。
- ⑤ 判断基準 裁判所が一般的な基準として何を示したか。

を探してみる。特に、「なぜなら」「～と解するのが相当である」「～を総合して判断すべきである」といった部分には、裁判所がどのような考え方で結論を出したのかが現れることが多い。そして最後に、「この判決は、どこまでを判断したのか」を考える。

判決が言っていないことまで、判決が認めたことにしてはいけない。

19. 判例だけで法律を理解できるのか

もちろん、判例だけでも十分ではない。第2章で示した法律を理解するための資料を思い出そう。

- 法律→制度として何が定められているか
- 施行通知→制定・改正した行政がどのような問題意識を持っていたか
- 国会議事録→どのような選択肢が議論され、なぜ採用・不採用になったのか
- 判例→現実の紛争の中で、法律や行政運用がどう評価されたか

それぞれ分かることが異なるのである。だから、どれか一つだけを読めばよいのではない。

20. 判例は社会の側から法律を見る資料でもある

ここまでの授業では、文化財行政側から制度を見るが多かった。しかし判例では、土地を買った人、開発事業者、不動産業者など、文化財行政の外側にいる人々が登場する。彼らにとって文化財保護制度は、発掘調査費が必要になる、工期に影響する、土地取引に影響するという形で現れる。

行政側が、「文化財は大切だから当然だ」と思っているだけでは、制度は持続しない。法律や制度が社会にどのような影響を与えているのかを見る必要がある。その意味で判例は、行政から見た法律だけでなく、国民・事業者から見た法律を知るための資料でもある。

21. 裁判になる前にできることはないのか

当然、最も望ましいのは、何でも裁判で解決することではない。例えば周知の埋蔵文化財包蔵地について、遺跡地図を分かりやすく公開する、土地所有者・事業者が容易に照会できるようにすることができれば、「知らなかった」という問題を減らすことができる。

発掘調査費について、調査が必要な理由、調査範囲、積算方法を明確に説明できれば、費用負担をめぐる紛争を減らせる可能性がある。

つまり判例から学ぶ目的は、「次の裁判に勝つこと」ではない。同じような紛争が起こらない行政制度・行政運用を考えることでもある。

22. この章で覚えておきたいこと

この章では、判決年月日を暗記する必要はない。次のことを理解してほしい。

- ① 条文だけでは意味が明確にならない場合があり、判例はその具体的な解釈を知る資料になる。
- ② 判例を読むときには、結論だけではなく事実・争点・理由を見る。
- ③ 昭和43年大阪地裁判決は、「周知」について、地域住民の大多数が認識している状態という考え方を示した。
- ④ 少数の専門家だけが知っていることと、社会的に「周知」されていることは同じではない。
- ⑤ そのため、行政による遺跡情報の把握・公開が重要になる。
- ⑥ 埋蔵文化財の存在は、場合によって土地利用や財産的価値に影響する。
- ⑦ しかし、周知の埋蔵文化財包蔵地＝建築禁止区域ではない。
- ⑧ 同じように見える事件でも、具体的事実が違えば判決の結論も変わる。
- ⑨ 府中市事件は、原因者負担を一般的な法的義務として認めた判決ではない。
- ⑩ 行政指導にも合理性と限界があり、行政には説明責任がある。
- ⑪ 判例は制度の曖昧な部分・弱い部分を見つける資料にもなる。
- ⑫ 法律・通知・国会審議・判例などを組み合わせることで、制度をより正確に理解できる。

法律を正しく理解するための資料体系



【考えてみよう】

- 問 1** ある遺跡について、市の文化財専門職員は知っていたが、遺跡地図には掲載されず、地域住民もほとんど知らなかった。この状態を「周知」といえるだろうか。昭和 43 年大阪地裁判決を参考に考えてみよう。
- 問 2** なぜ行政が遺跡地図や GIS を公開することが重要なのだろうか。単に「文化財を紹介するため」ではなく、第 93 条によって国民に手続を求める制度との関係から説明してみよう。
- 問 3** A の土地では、実際に重要な遺構が存在し、建物建設前に多額の発掘調査費が必要になった。B の土地は遺跡地図上では包蔵地だったが、試掘すると遺構は存在せず、そのまま建物を建てられた。この二つの土地を、土地取引の上で同じように評価してよいだろうか。
- 問 4** 「文化財がある土地は建築できない」という説明は正確だろうか。第 93 条と京都地裁判決から考えてみよう。
- 問 5** 「府中市事件で行政側が勝ったので、事業者は行政から請求された発掘調査費を必ず払わなければならない」この説明には、どのような誤りがあるだろうか。
- 問 6** 判例を調べるとき、「行政側が勝ったか、負けたか」だけを調べるのでは不十分なのはなぜだろうか。

第13章 埋蔵文化財行政は誰が行うのか

—地方分権・自治事務・国と地方の役割—

1. 文化財保護法には「文化庁長官」と書いてあるのに

第6章で文化財保護法第92条を読んだとき、条文には、「文化庁長官」という言葉が出てきた。第93条以下にも同じような表現がある。ところが、実際に住宅建設や道路工事について相談するとき、事業者が毎回、文化庁へ届出を持って行くわけではない。多くの場合、都道府県や市町村の文化財担当部局が窓口となり、

- ①遺跡の有無を確認する
- ②届出を受ける
- ③試掘・確認調査を行う
- ④工事との調整を行う
- ⑤発掘調査について判断する

といった仕事をしている。では、法律に「文化庁長官」と書いてあるのに、なぜ地方公共団体が仕事をしているのだろうか。

この疑問を理解するためには、地方分権という行政制度の大きな変化を知る必要がある。平成11年の地方分権一括法による文化財保護法改正によって、埋蔵文化財関係のほとんどの権限・事務が都道府県・指定都市等に属することになっている。

2. そもそも「国」と「地方」はどのような関係なのか

日本の行政には、国だけでなく、都道府県・市町村がある。地方公共団体は、単なる国の出先機関ではない。それぞれの地域について、自ら判断して行政を行う自治体である。しかし、かつての日本の行政制度では、国が地方公共団体の長や行政委員会を、国の機関として使って国の仕事を処理させる仕組みが広く存在した。これを「**機関委任事務**」という。

言葉は少し難しいが、まずは、地方公共団体の機関が、国の機関という立場で国の仕事を行う仕組みと理解しておけばよい。

3. 機関委任事務では「誰の仕事」だったのか

例えば、都道府県教育委員会が文化財関係の事務を行っていたとしても、それが機関委任事務であれば、都道府県自身の仕事として行っているのではない。国から委任された、「国の仕事」を処理していることになる。そのため、国は、指揮・命令・監督を行うことができた。

つまり、「国→（指揮・監督）→都道府県→事務を処理する」という上下関係が存在していた。

4. なぜ機関委任事務が問題になったのか

一見すると、「国が全国統一的に地方へ指示するなら、行政は分かりやすいのではないか」と思うかもしれない。しかし、いくつか大きな問題があった。

第一に、地方公共団体が地域の実情に応じて自主的に判断しにくいことである。

第二に、国の法律ではなく、中央省庁からの通達や通知によって地方行政の細かな内容まで決められることがあった。

第三に、誰が最終的な責任を負うのか分かりにくいという問題があった。地方公共団体が仕事をしているように見えても、「国から指示されたからやっている」という構造では、地方の自主性や責任が曖昧になる。

そこで地方分権改革では、こうした国と地方の関係そのものを見直すことになった。

5. 平成 11 年の地方分権改革

平成 11（1999）年、「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」⁴⁰、いわゆる地方分権一括法が制定された。文化財保護法も、この法律によって改正された。施行は平成 12（2000）年 4 月 1 日である。この改革の中心となったのが、「機関委任事務制度の廃止」であった。

この改正によって、埋蔵文化財を中心とする文化財関係事務が都道府県教育委員会等の自治事務あるいは法定受託事務として整理された。

6. 「自治事務」とは何か

ここで重要なのが、「自治事務」という言葉である。難しく考える必要はない。「地方公共団体が、自分自身の行政事務として処理する仕事」と理解すればよい。機関委任事務では、地方が国の仕事を行うという構造だった。自治事務では、地方公共団体自身の仕事として行うことになる⁴¹。この違いは非常に大きい。

7. 地方分権で何が変わったのか

大きく単純化すると、

【地方分権以前】 国の権限→地方に委任→国が指揮・監督

【地方分権後】 法律によって地方公共団体自身に権限を与える→地方公共団体が自ら判断するという関係へ変わった。

⁴⁰ https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/h145087.htm （2026. 8. 31 参照）

⁴¹ https://www.soumu.go.jp/main_content/000047746.pdf （2026. 8. 31 参照）

この結果、従来の文化庁長官による指揮・命令・監督という仕組みは存在し得なくなり、文化庁長官ができることは技術的助言等に限られることになった。つまり地方分権とは、国で決めたことを地方が実施する仕組みから、地方自身が法令に基づいて判断する仕組みへの転換でもあった。

8. 埋蔵文化財行政では何が地方へ移ったのか

埋蔵文化財行政について、具体的に何が変わったのかを、以下の表に整理した。

事務内容	平成 11 年当時の旧条文	現行法	地方側の処理内容
調査目的の発掘届出の受理	旧 57 条	92 条	都道府県・指定都市等教育委員会が届出を受理
届出發掘に対する指示、停止・禁止命令	旧 57 条 2 項	92 条 2 項	発掘方法等の指示、必要な停止・禁止
民間土木工事に伴う届出の受理・指示	旧 57 条の 2	93 条	発掘調査、工事立会、慎重工事等の取扱いを決定
国・地方公共団体等の工事通知、協議・勧告	旧 57 条の 3	94 条	通知受理、事業主体との協議、必要な勧告
遺跡発見時の届出受理、停止・禁止命令	旧 57 条の 5	96 条	新発見遺跡について工事停止等を命令
国等による遺跡発見時の通知、協議・勧告	旧 57 条の 6	97 条	通知受理、関係機関との協議・勧告
地方公共団体による緊急発掘	旧 58 条の 2	99 条	保存上特に必要な場合に地方公共団体が発掘
出土品の文化財認定・帰属関係	旧 59 条以下	100～108 条	都道府県・指定都市等が鑑査等の実務を担当

9. 出土品についても地方中心になった

第 9 章で学んだ出土品制度についても、大きな変更があった。平成 11 年改正によって、出土品の所有権を確定する事務の主体が、都道府県・指定都市・中核市の教育委員会となった。さらに、所有者不明の出土文化財についても、国の機関等が調査によって発見した場合を除いて、「原則として都道府県に帰属」する仕組みとなった。

つまり地方分権は、書類の受付だけを地方へ移したのではない。文化財について判断する権限や、出土文化財の所有権まで含めた大きな制度変更だった。

10. 「権限移譲」とは、単なる事務作業の移動ではない

ここは重要である。地方分権というと、「国が忙しいから、地方に書類仕事を任せた」くらいに考えてしまうかもしれない。しかし、それでは本質を外している。例えば、第 93 条の届出を受けた後、発

掘調査が必要なのか、工事立会でよいのか、慎重工事でよいのか、現状保存を求めるべきなのかという判断には専門性が必要である。

地方分権によって移ったのは、単なる受付作業ではなく、専門的な行政判断を行う権限と責任なのである。

11. 地方分権後の通知—指揮命令から技術的助言へ

機関委任事務の廃止後、従来の通知は整理・統合され、自治事務について国が示す内容の多くは技術的助言等として位置づけられた。同じ文章が残っていても、国が地方を指揮監督する命令と同じ意味ではない。

12. 技術的助言をどう扱うか

技術的助言には法的拘束力はないが、全国的な経験や専門知識を整理した標準として合理性を持つことがある。地方公共団体は、盲目的に従うのでも無視するのでもなく、地域の実情と法令に照らして判断し、その理由を説明する必要がある。通知一般の法的位置づけは第2章を参照してほしい。

13. 地方分権後は「地方が自由になった」のか

地方分権によって国の細かな指揮・監督がなくなった。では、「地方公共団体は好きなように判断してよい」という意味だろうか。もちろん違う。地方公共団体も、文化財保護法、政令、省令、条例などの法令に従わなければならない。そして、自らの判断について、なぜ「その判断をしたのか」を説明する責任を負う。

つまり地方分権は、自由が増えるだけではなく、同時に、責任が増えるということでもある。

14. 「国がそう言っているから」が使えなくなる

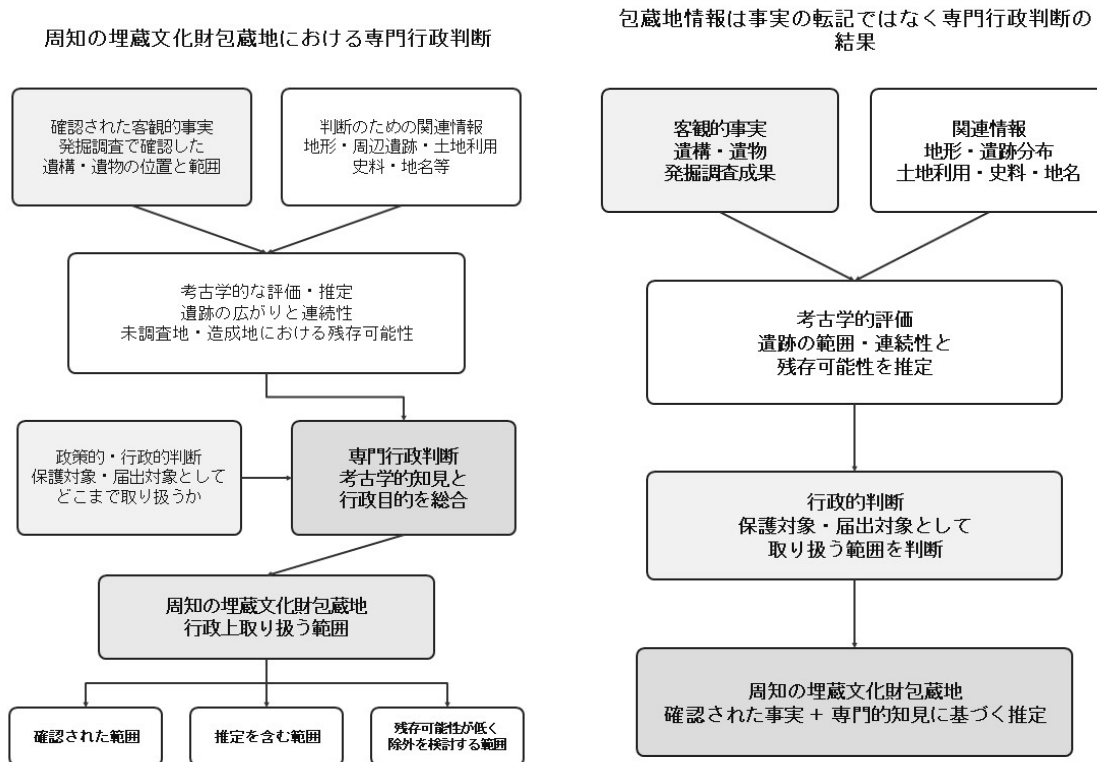
地方分権以前であれば、「文化庁の通知でそうなっています」という説明が、行政内部では大きな意味を持った場合がある。しかし自治事務として地方公共団体が判断するのであれば、「文化庁がそう言っているから」だけで判断を正当化することはできない。地方公共団体自身が、法律、遺跡の内容、工事による影響、地域の実情などを踏まえて判断しなければならない。

これは埋蔵文化財専門職員にとって、大きな責任である。

15. 専門職員の役割はむしろ大きくなる

地方分権によって、専門職員の裁量や専門判断の重要性は高まったと考えることができる。例えば、遺跡の範囲をどう判断するか、工事が遺跡へどの程度影響するか、どのような保存措置が必要か、記録保存調査が必要かといった問題について、地方公共団体が自ら判断する。

そのためには、考古学的知識だけでは足りない。文化財保護法、行政手続、開発行政、財産権、行政指導などについても理解する必要がある。ここに、文化財専門職員が法律を学ぶ必要性がある。



16. 自治事務なら自治体ごとに全部違ってよいのか

ここで難しい問題が生じる。地方公共団体が自ら判断するのであれば、A県では発掘調査、B県では工事立会、C県では慎重工事というように、判断が異なることもありうる。地域の実情が違う以上、一定の違いが生じることは自然ではない。しかし、同じような条件なのに極端に取扱いが違えば、「公平性」の問題が生じる。事業者から見れば、「なぜ隣の県では必要ない調査を、こちらでは求められるのか。」という疑問が生じる。

したがって地方分権後の行政には、地域の自主性と、全国的な一定の公平性・予測可能性の両方が求められる。

17. ここで国の基準・技術的助言が必要になる

この問題に対して、国の役割が再び重要になる。国が地方の個別判断を直接指揮するのではなく、基本的な考え方、技術的な標準、全国的な情報などを示す。地方公共団体は、それらを参考にしながら地域の実情に応じて判断する。

つまり、「全国统一」でも、「完全にばらばら」でもない。国が全国的な考え方を示し、地方が具体的に判断するという役割分担が求められる。

18. 国の権限が完全になくなったわけではない

地方分権後も、埋蔵文化財関係のすべての権限が完全に国からなくなったわけではない。文化財保護法施行令第5条では、我が国にとって歴史上または学術上の価値が特に高い埋蔵文化財について、文化庁長官が保護上特に必要と認める場合には、通常は都道府県・指定都市が行う一定の事務を文化庁長官自身が行うことのできる仕組みが残されている。

これは、地方への大幅な権限移譲に伴って設けられた例外的な制度である。

19. なぜ国による直接執行の仕組みを残したのか

例えば、全国的にも極めて重要な遺跡が発見されたとする。その遺跡が、史跡に指定される可能性があるほど重要であるにもかかわらず、地方公共団体の取扱いだけに任せることで適切な保護ができない場合が想定される。そこで、極めて重要な埋蔵文化財については、「国が直接関与できる道」を残した。すなわち、この直接執行制度は、地方への大幅な権限移譲と国による史跡指定制度との間をつなぐ仕組みなのである。

つまり地方分権は、何でも地方へ任せるという考えではない。原則は地方としながら、全国的に特に重要なものについて国が責任を持つ仕組みも残している。

コラム 地方分権とは「地方に丸投げすること」ではない

地方分権という言葉から、「国が面倒な仕事を地方へ押しつけた」というイメージを持つことがあるかもしれない。しかし制度上の考え方は違う。地方分権は、地域に近い問題については、地域の実情を知る地方公共団体が自ら判断することを重視する。一方、国には、法制度を整える、全国的な基準や技術的知見を示す、専門的・財政的に支援する、全国的に特に重要な文化財を保護するという役割がある。

したがって、国か地方かという二者択一ではない。何を国が担い、何を地方が担うのが最も適切なのかという役割分担の問題なのである。

20. 市町村の役割も重要である

ここまで都道府県を中心に説明してきた。しかし、実際の埋蔵文化財行政では市町村も非常に重要である。なぜなら、

- ①開発計画を最初に把握する
- ②住民から相談を受ける
- ③遺跡地図を利用する
- ④試掘・確認調査を行う
- ⑤発掘調査を実施する

といった現場の仕事は、市町村が担うことが多いからである。したがって、制度上の権限がどこにあるかだけでなく、実際の行政がどのような役割分担で動いているのかを見る必要がある。これも、法令を読むだけでは行政の実態をすべて理解できないという第2章以来のテーマにつながる。

21. 地方分権は行政能力の格差という問題も生む

地方公共団体が自ら判断するためには、「判断できる能力」が必要である。しかし、すべての地方公共団体に同じ数の専門職員がいるわけではない。発掘調査経験が豊富な自治体もあれば、文化財専門職員がほとんどいない自治体もある。十分な予算がある自治体もあれば、限られている自治体もある。

つまり地方分権は、「自主性を高める」一方で、「地域間の行政能力の差」を問題として浮かび上がらせる。これは地方分権後の文化財行政を考えるうえで非常に重要な課題である。

22. 権限だけ移しても行政は機能しない

例えば法律によって、「この判断は都道府県が行う」と決めたとする。しかし、その都道府県に、専門職員がいない、調査費がない、十分な情報がないのであれば、適切な判断を行うことは難しい。したがって地方分権を実際に機能させるためには、「権限」だけでなく、人材、組織、財政、情報を整える必要がある。

第10章で学んだ、法律に権限を書くだけでは政策は実現しないという問題が、ここでも現れる。

23. 地方分権後ほど「説明責任」が重要になる

国から細かな指示を受けるのではなく、地方公共団体が自ら判断する。これは言い換えれば、その判断について地方公共団体自身が説明しなければならないということである。例えば、「なぜこの土地では発掘調査が必要なのですか」と事業者に聞かれたとする。そのとき、「文化庁がそう言っているからです」では十分ではない。

この遺跡には何が残っているのか。この工事がどのように影響するのか。なぜこの範囲の調査が必要なのか。なぜこの費用が必要なのか。を説明する必要がある。つまり、

地方分権→地方の自主的判断→地方の説明責任

という関係がある。

24. この章から見てくる文化財行政の変化

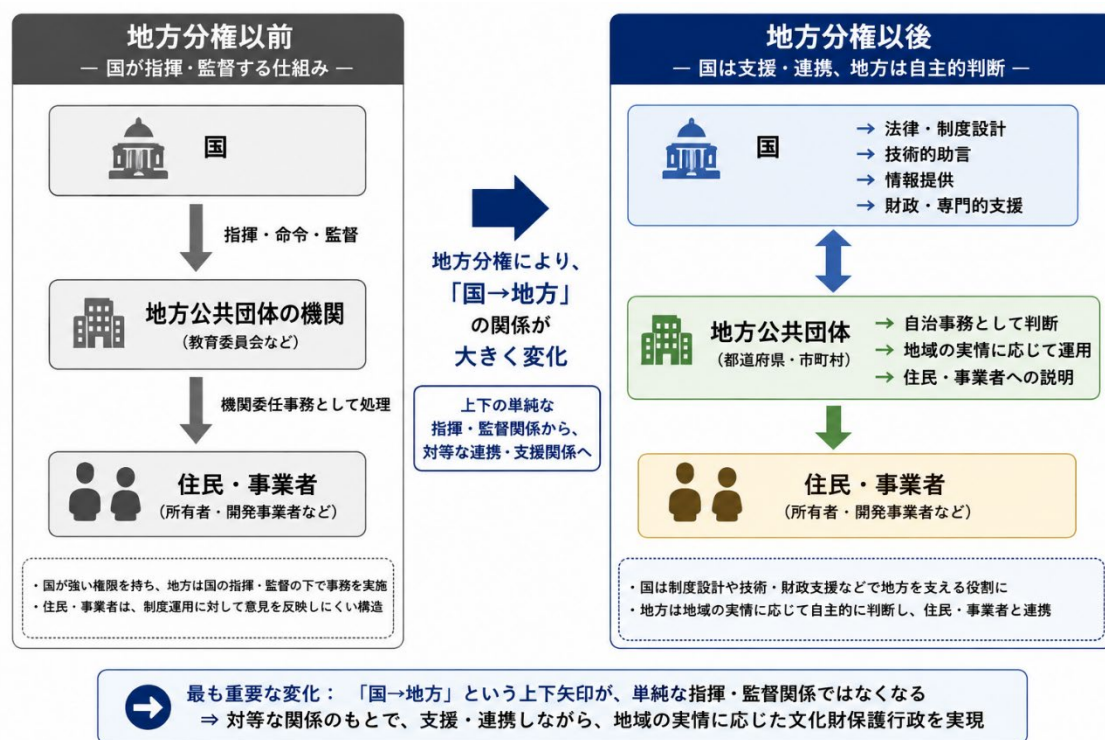
地方分権を見ると、文化財保護制度の内容だけでなく、行政のあり方そのものが社会によって変化することが分かる。昭和50年改正では、何をどのように守るかが大きく変化した。平成11年地方分権では、誰が判断するのかが大きく変化した。

つまり法改正には、保護対象を変える改正、規制方法を変える改正だけでなく、行政主体と権限関係を変える改正もある。第4章で学んだ、法律は社会的要請に応じて変化するということが、ここでも確認できる。

25. この章で覚えておきたいこと

この章では、最低限、次のことを理解してほしい。

- ①かつては機関委任事務という仕組みがあり、地方公共団体の機関が国の機関として事務を処理していた。
- ②この仕組みでは、国による指揮・命令・監督が可能だった。
- ③平成 11 年の地方分権一括法によって機関委任事務制度が廃止された。
- ④改正は平成 12 年 4 月 1 日に施行された。
- ⑤埋蔵文化財関係の多くの事務は、地方公共団体の自治事務となった。
- ⑥発掘調査、開発事業、新発見遺跡などに関する多くの権限が都道府県・指定都市等へ移った。
- ⑦出土品関係の事務・帰属制度も地方中心の仕組みに変わった。
- ⑧地方分権後、国が通知によって自治事務を自由に指揮・監督することはできなくなった。
- ⑨過去の機関委任事務に係る通達は原則、失効しているが、技術的助言としての意味を持つものがある。
- ⑩技術的助言は法的命令ではないが、専門行政上重要な情報となる。
- ⑪地方分権とは、地方が好きなように行政を行うことではない。
- ⑫地方公共団体には、自主的判断と同時に説明責任が生じる。
- ⑬地方分権を機能させるには、権限だけでなく人材・組織・財政・情報が必要である。
- ⑭全国的に特に重要な埋蔵文化財については、国が直接事務を行う例外的な制度も残されている。



【考えてみよう】

問1 機関委任事務と自治事務の違いを、「誰の仕事として行うのか」という言葉を使って説明してみよう。

問2 地方分権以前には、国の通知・通達が地方行政に強い影響を持っていた。なぜ機関委任事務の廃止によって、その意味が変わったのだろうか。

問3 平成元年に出された文化庁通知に、「都道府県は〇〇しなければならない」と書いてあった。現在、その一文だけを根拠に、「地方公共団体には法律上この義務がある」と言えるだろうか。何を確認する必要があるか考えてみよう。

問4 地方分権後、A県とB県で埋蔵文化財の取扱いに違いが生じた。これは、「地方分権なのだから、どれだけ違って問題ない」と言えるだろうか。地域の自主性と行政の公平性の両方から考えてみよう。

問5 ある地方公共団体に埋蔵文化財関係の重要な権限を移したが、専門職員は一人も配置されていなかった。これで地方分権が実現したといえるだろうか。

権限・人材・財政・情報

という言葉を使って考えてみよう。

問6 地方分権後の専門職員に、「なぜ発掘調査が必要なのですか」と質問したところ、「文化庁がそう言っているからです」とだけ答えた。この説明にはどのような問題があるだろうか。

第 14 章 発掘する前に文化財を守る

— 開発計画の早期把握と他の行政分野との調整 —

1. 目的は発掘ではなく、文化財を守ること

発掘調査件数の多さだけで文化財行政の成果は測れない。遺跡を地下に残せたなら、調査件数は増えなくても保護の目的は達成される。第 93 条の届出や記録保存の仕組みは第 7・11 章で学んだ。ここでは、その前段階で何をすべきかに集中する。

2. 基本原則—回避、軽減、記録保存

開発の影響を早く把握し、まず遺跡への影響を回避する。回避できなければ影響を軽減し、それでも現状保存できない範囲を記録保存する。発掘調査は最初の選択肢ではなく、この検討を経た後の手段である。

3. 重要なのは「計画を早く知る

こと」

そこで実際の行政では、開発計画を可能な限り早く把握することが重視される。地方公共団体の関係部局との連携を強化し、開発事業計画を早期に把握して、適切な事前調整を行うことが必要となる。つまり文化財担当部局は、届出が来るのを待つだけでは十分ではない。他部局が持つ開発情報を早く把握する必要がある。

4. 他部局はどのような情報を持

っているのか

地方公共団体の中には、多くの行政部局がある。例えば、都市計画部局、建築部局、道路部局、農政部局、

埋蔵文化財保護行政の流れ

所在情報の把握から保護措置、記録・公開まで



行政情報 → 専門判断 → 保護措置 → 記録・公開 → 行政情報の更新

河川部局、開発許可担当部局などである。これらの部局には、住宅を建てる、工場を造る、道路を造る、農地を整備する、といった計画が、文化財担当部局より先に入ってくることもある。

したがって、文化財部局だけで文化財を守ろうとしても限界があるということになる。

5. 「文化財行政」と「開発行政」をつなぐ

例えば、開発許可の相談があった。その土地について、開発担当部局から文化財担当部局へ情報を送ることができれば、文化財担当部局は、遺跡地図を確認し、必要なら現地を調査し、早期に事業者へ情報を伝えることができる。このような仕組みがあれば、事業者側も「設計が全部完成してから文化財の問題が出てきた」という事態を避けやすくなる。

つまり、情報共有は文化財行政側だけのためではない。事業者にとっても予測可能性を高める。この点は重要である。

6. 文化財情報を早く示すことは「規制」だけのためではない

遺跡地図を公開すると、「土地利用を規制するための地図」と思われることがある。しかし、別の見方もできる。例えば土地を購入する前に、「この土地は周知の埋蔵文化財包蔵地です」と分かれば、事業計画を変更する、建物配置を変える、必要な調査期間や費用を事前に見込むことができる。

つまり遺跡情報の公開は、「文化財保護のため」であると同時に、「事業者が合理的な計画を立てるため」にも役立つ。第12章で学んだ土地取引や説明責任の問題ともつながっている。

7. 計画を把握したら、すぐ「発掘してください」と言うのか

開発計画が早く分かった。では行政は、「ここは遺跡ですから発掘してください」とすぐに言えばよいのだろうか。そうではない。事業計画を把握した場合には速やかに具体的な調整を開始し、事業計画の内容を十分理解したうえで、文化財保護について説明し、事業者の理解を得るよう努める必要がある。

つまり最初に必要なのは、「事業の内容を知ること」である。どこを掘るのか。どの深さまで掘るのか。どの部分に建物が建つのか。地下駐車場はあるのか。基礎の形式はどうなっているのか。こうした情報がなければ、遺跡に影響するかどうかさえ判断できない。

8. 「遺跡がある」と「工事で壊れる」は同じではない

例えば遺構が地表から2 m下に存在する。一方、工事による掘削は50 cmまでである。この場合、工事によって遺構が直接破壊されない可能性がある。逆に、浅い場所に遺構があれば、小規模な工事で大きな影響を受けることがある。したがって、「遺跡があるか」だけでは不十分で、「どの位置・深さにあるか」と「工事がどのように行われるか」を重ね合わせて判断する必要がある。

埋蔵文化財行政は、文化財情報と、事業計画情報を合わせて初めて判断できる行政なのである。

9. 遺跡のことが十分分からない場合

ところが、遺跡地図に範囲が描かれていても、どの深さに遺構があるか、どの程度残っているか、どのような時代・性格の遺跡なのか、まで分からないことがある。その状態では、保存が必要なのか、工事によって影響を受けるのかを正確に判断できない。そこで必要になるのが、「試掘・確認調査」である。

対象地の埋蔵文化財の所在範囲、内容、価値などを把握し、開発事業との調整についての確に判断するため、確認調査は極めて重要である。

10. 試掘・確認調査は「本発掘をするため」の調査ではない

ここも誤解されやすい。試掘・確認調査を、本格的な発掘調査をするための準備とだけ考えるのは適切ではない。試掘・確認調査の目的は、その遺跡をどう取り扱うべきかを判断する情報を得ることである。

例えば、工事範囲には遺構がなかったと分かれば、本発掘調査が不要になる場合もある。あるいは、建物予定地の一部に重要な遺構が集中していると分かれば、その部分だけを避けて設計することができるかもしれない。

11. 「価値判断」はどの段階なのか

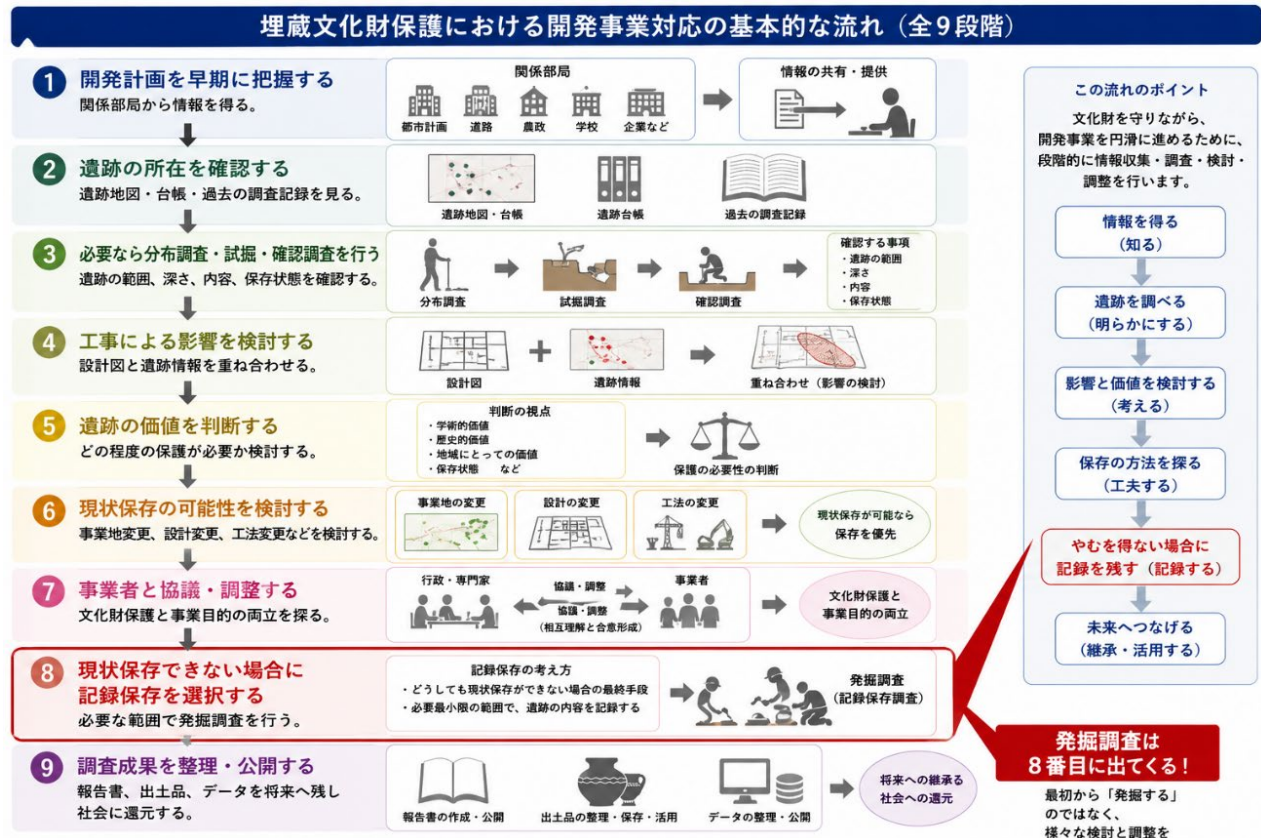
地下に何かがあれば、すぐ記録保存するというわけではない。調査によって、遺跡の内容、保存状態、歴史的・学術的価値を把握する。そのうえで、現状保存すべきものなのか、工事方法を工夫すれば保存できるのか、記録保存で対応することが妥当なのかを判断する。

つまり、発掘調査をするかどうかを判断する前に、その遺跡について知る必要がある。これは第3章で扱った「文化財の価値判断」ともつながる。

12. まず検討するのは「現状保存」

専門職員研修テキストでは、開発事業への対応について、「文化財保護と他の公益・私的利益との調整」を行い、それでも現状保存できないものについて記録保存を行うと整理している。ここで順序が重要である。重要な遺跡があるから発掘するではない。まず、残す方法はないかを考える。例えば、建物の位置を変更する。道路のルートを変更する。基礎の位置を変更する。盛土によって遺構への影響を避ける。地下部分を縮小する。

こうした設計変更によって保存できる場合がある。



13. 保存と開発の調整とは「文化財だけを優先すること」なのか

文化財行政には文化財を守る責任がある。しかし、開発事業にも目的がある。道路なら、交通の安全や、地域の利便性がある。学校建設なら、教育環境の整備という公益がある。住宅建設なら、土地所有者の財産利用という利益がある。そのため埋蔵文化財行政では、文化財保護という公益と他の公益・私的利益を調整する必要がある。

つまり、文化財担当者の仕事は、「文化財があるから開発を止めること」ではなく、異なる利益の間で最も適切な保護方法を探すことでもある。

14. どこまで設計変更を求められるのか

ここで難しい問題が生じる。例えば、「遺跡を保存するために建物を10m移してください」という提案がある。事業者が、「それなら対応できます」と受け入れれば問題は少ない。しかし、「その変更をすると事業そのものが成立しません」という場合もある。

第7章・第11章で学んだように、第93条は許可制ではなく、行政指導を中心として調整する制度である。したがって、文化財保護上望ましいということだけで、行政が無制限に設計変更を強制できるわけではない。行政には、保存の必要性和、事業者を求める負担との合理的なバランスが求められる。

コラム 他の許認可を使って文化財行政を強制してよいのか

これは非常に重要な問題である。例えば、市役所内部で建築確認と、埋蔵文化財の照会を連携させる。これは開発計画を早く知るためには有効である。しかし、「文化財担当課の指示に従わなければ、建築確認を出しません」としてよいのだろうか。注意が必要である。

建築確認申請や都市計画法上の開発許可申請の情報を共有して埋蔵文化財行政に活用することがいくつかの市町村で行われ、効果を上げている。しかしその場合も、埋蔵文化財の取扱いに関する行政指導に従うことを、建築確認や開発許可の条件とすることは、行政指導の行き過ぎとなる場合があるので注意を要する。これは非常に重要である。

情報を共有することと、別の法律の許認可権限を使って文化財行政への協力を強制することは違う。第2章以来学んできた、権限には根拠が必要であるという問題が、ここでも現れる。

15. 他法令との連携は「権限の混同」ではない

文化財を守るには、都市計画や建築行政との連携が必要である。しかし、連携するということと、制度を混同することは違う。例えば、都市計画法上の開発許可は、都市計画法の目的と要件によって判断する。文化財保護法第93条は、文化財保護法の目的と仕組みによって運用する。双方が情報を共有し、同じ事業について並行して手続を進めることは有効である。しかし、文化財保護法では与えられていない強制力を、別法令の許認可を使って事実上作り出すことには慎重でなければならない。この区別が重要である。

16. 公共事業では、なぜ特に早期調整が重要なのか

道路、ダム、鉄道などの公共事業は、規模が大きい、計画期間が長い、一度計画が固まると変更が難しいという特徴がある。そのため文化財保護との調整もできるだけ早く始める必要がある。文化財部局と、公共事業部局が、工事直前に初めて話をするのでは遅い。

17. 年度計画の段階で把握する

例えば道路部局が、「3年後にこの地域で道路整備を行う」という計画を持っている。文化財部局がその情報を早く知れば、遺跡の分布調査をする、必要な試掘・確認調査を行う、重要遺跡を避けられないか検討することができる。

まず、開発関係行政機関への年度計画の照会や、他制度による許認可情報の把握によって、開発事業計画を可能な限り早く把握することが大事である。これは、問題が発生してから対応する行政から、問題を予測して調整する行政への転換といえる。

18. 「予防」という考え方

文化財保護には、失われた後に記録する方法と、失われないよう事前に調整する方法がある。当然、後者の方が可能であれば望ましい。この考え方は、「予防的な行政」と捉えることができる。埋蔵文化

財の場合、遺跡情報の整備、開発計画の早期把握、試掘・確認調査、設計変更などが、文化財破壊を未然に防ぐための手段になる。

つまり埋蔵文化財行政は、破壊された遺跡を発掘する行政ではなく、文化財への影響を予測し、できるだけ回避・軽減する行政として考えることができる。

19. 文化財保護と他の行政分野との関係

この考え方は埋蔵文化財だけに限らない。第4章では、伝統的建造物群について、文化財保護制度と、都市計画制度が組み合わされていることを学んだ。歴史的な町並みや景観も、文化財保護法だけで守ることは難しい。都市計画、景観、建築、土地利用、地域振興などとの調整が必要になる。

つまり文化財保護行政は、文化財部局だけで完結する縦割り行政ではなく、他分野との調整を必要とする横断的な行政という性格を持っている。

20. 文化財行政に必要なのは「考古学の知識」だけではない

埋蔵文化財行政の担当者について、考古学的知識や技能に習熟しているだけでは十分でなく、それを使って遺跡・出土品の保護に関する行政全体をマネジメントできる必要がある。これは非常に重要である。例えば発掘技術がどれほど優れていても、道路計画の存在を知らない、都市計画部局と情報共有できない、事業者には保存の必要性を説明できないのであれば、遺跡を現状保存する機会を失うかもしれない。

文化財専門職員には、「文化財を見極める専門性」だけでなく、「行政を調整する能力」も必要になる。

21. 調整の経過を記録する

開発事業との調整は、口頭だけで進めると、後から「そんな説明は聞いていない」「そのような合意はしていない」という問題が生じることがある。そのため、事業者との調整の経過を逐次記録し、調整結果を協定書等にまとめることが求められる。なぜ記録が必要なのだろうか。

第一に、行政判断の経緯を説明できる。

第二に、担当者が変わっても経過を引き継げる。

第三に、事業者との認識の違いを減らせる。

第四に、後に紛争が起こったときの資料になる。

つまり、行政情報を記録することそのものが、適切な行政を支える。

コラム 発掘調査を「文化財影響評価」として考える

道路や建物などの事業を計画するとき、その事業によって文化財にどのような影響が生じるのかを事前に把握し、影響をできるだけ避けたり、小さくしたりする。この考え方は、環境政策における環境影響評価と似た面を持っている。

埋蔵文化財では、

遺跡情報を把握する→事業による影響を予測する→影響を回避できないか検討する→回避できな

ければ軽減する→最後の手段として記録保存する
という流れになる。

もちろん、現行の文化財保護法に「文化財影響評価」という名前の制度が設けられているわけではない。しかし、発掘調査だけを見るのではなく、その前に文化財への影響を評価して保護方法を選択するという視点を持つと、埋蔵文化財行政全体を理解しやすくなる。

22. 「回避・軽減・記録保存」という順序で考える

開発と文化財保護の調整は、「回避」「軽減」「記録保存」という三段階で考えると分かりやすい。

①回避→遺跡に影響しない場所へ事業を変更する。

②軽減→工法・設計を変更し、遺跡への影響を小さくする。

③記録保存→どうしても現状保存できない範囲について発掘調査を行う。

この順序が重要である。最初から、「発掘すればよい」と考えないことである。

23. 早期調整には事業者側にもメリットがある

文化財保護と開発の早期調整というと、文化財行政の都合のように見えるかもしれない。しかし、事業者にも利点がある。例えば工事直前に遺跡が見つければ、工期が遅れる、追加費用が生じる、施工計画を変更しなければならない可能性がある。

一方、計画段階で遺跡の存在が分かれば、工期に調査期間を組み込む、予算をあらかじめ見込む、設計変更で発掘そのものを回避することもできる。したがって、文化財情報を早く共有することは、文化財保護と事業の円滑化の両方に役立つ。

24. ただし、早期相談を「新しい義務」にしてはいけない

ここでも、第2章・第11章で学んだことが重要である。行政として、「できるだけ早く相談してください」と案内することは有益である。しかし、それが法令上義務付けられていない場合に、「相談しなかったのが違法です」と扱うことはできない。法律上の届出期限と、行政上望ましい早期相談は区別する必要がある。

この区別を明確にしたうえで、早期相談する方が事業者にとっても利益があることを説明する。これが適切な行政運用である。

25. 「調整行政」という見方

ここまで学ぶと、埋蔵文化財行政を、発掘調査行政と呼ぶだけでは不十分であることが分かる。実際には、文化財情報と土地利用情報を結びつけ、文化財保護と開発・財産利用・他の公益との間を調整する行政である。つまり、埋蔵文化財行政は「調整行政」である。

この見方を持つと、第5章から第13章まで学んできた内容が一つにつながる。

26. この章から見てくる行政の理想

理想的な埋蔵文化財行政は、

開発が始まる→遺跡が見つかる→急いで工事を止める→発掘調査する

という行政ではない。むしろ、

遺跡情報を整備しておく→開発計画を早く知る→文化財への影響を予測する→できるだけ回避する→必要な場合だけ調査する

という行政である。

これは、事後対応型から予防・計画型への転換ともいえる。第4章で学んだ、個別対応から計画行政へという文化財行政全体の変化ともつながっている。

27. この章で覚えておきたいこと

この章では、次のことを理解してほしい。

- ①埋蔵文化財行政の目的は発掘調査を行うことではない。
- ②可能であれば、遺跡そのものを現状保存することが望ましい。
- ③第93条の60日前届出だけでは、十分な調整時間を確保できない場合がある。
- ④そのため、開発計画をできるだけ早く把握することが重要である。
- ⑤建築・都市計画等の関係部局との情報共有は、早期把握の重要な手段となる。
- ⑥他部局との情報共有と、他法令の許認可を利用した強制は別である。
- ⑦遺跡の存在だけでなく、工事による具体的な影響を判断する必要がある。
- ⑧試掘・確認調査は、本発掘を前提とするものではなく、取扱いを判断する情報を得るための調査である。
- ⑨対応は、原則として回避→軽減→記録保存という順序で検討する。
- ⑩開発との調整では、文化財保護という公益と、他の公益・私的利益を調整する必要がある。
- ⑪早期情報共有には、文化財行政だけでなく事業者側にもメリットがある。
- ⑫行政上、望ましい早期相談と、法律上の義務を混同してはいけない。
- ⑬埋蔵文化財行政は、単なる「発掘調査行政」ではなく、土地利用との調整行政として理解する必要がある。

【考えてみよう】

- 問1** 建築担当部局が受け付けた建築計画の情報を、文化財担当部局と共有することにはどのような利点があるだろうか。文化財保護側と事業者側の両方から考えてみよう。
- 問2** 市が、「文化財担当課の発掘調査指示に従わなければ、建築確認を行いません」と説明した。この取扱いには、どのような問題が考えられるだろうか。
- 問3** 試掘調査の結果、建物予定地の一部だけに重要な遺構が存在することが分かった。どのような対応方法が考えられるだろうか。最初から全面発掘と決めずに考えてみよう。
- 問4** 次の三つを、文化財保護上望ましい順序に並べ、その理由を説明してみよう。
記録保存 影響回避 影響軽減
- 問5** 発掘技術に非常に優れている専門職員がいる。しかし、開発部局との情報共有や事業者との協議は全く行わない。この職員だけで十分な埋蔵文化財行政ができるだろうか。

第 15 章 文化財保護法を学んで何が分かったか

—法律を「暗記するもの」から「社会を考える道具」へ—

1. 法律を社会の仕組みとして読む

文化財保護法は、禁止事項だけでなく、保護対象、手続、行政機関の権限、国と地方の役割を定めている。法律を読むとは、社会がどの価値を守り、異なる利益をどう調整する仕組みを選んだのかを考えることである。

2. 根拠の層を区別する

法律・政令・省令・条例・規則・通知は同じものではない。実務では、法令上の義務・権限、通知による標準、行政指導による協力要請を区別し、「何を根拠に、誰が、誰に、何を求めているか」を確認する。詳しくは第 2 章参照。

3. 言葉を正確に読む

「しなければならない」「できる」「妨げない」「協議」「届出」「許可」には異なる意味がある。似た表現を同じものとして扱わず、義務なのか権限なのか、裁量があるのかを確かめる。

4. 現在の条文を歴史から理解する

現在の制度は完成形として突然できたのではない。濫掘、開発の増加、保護対象の拡大、地方分権などへの対応が条文に残っている。「いつ変わったか」に加え、「なぜ変える必要があったか」を問う（第 4・10・13 章参照）。

5. 公共的価値と権利を調整する

文化財保護と財産権は単純な敵対関係ではない。重要性、影響、代替案、手続、補償などを検討し、公共的価値と土地利用・所有権を調整する。強い規制には、明確な対象、法的根拠、手続上の歯止めが必要である。

6. 埋蔵文化財行政の目的を見失わない

目的は発掘調査の実施ではなく、文化財を把握し、価値を判断し、可能な限り現状保存し、成果を活用して次世代へ継承することである。検討の順序は、回避→軽減→記録保存である（第 14 章参照）。

7. 専門性と説明責任を結びつける

文化財行政には考古学等の専門知識が必要である。しかし「専門家がそう判断した」だけでは行政判断の説明にならない。資料、基準、比較、必要性を示し、なぜその結論に至ったかを社会に説明できなければならない。

8. 判例から制度の限界を読む

判例は勝敗を覚える資料ではない。「事実→争点→根拠法令→判断→判決の意味」の順に読み、制度の曖昧さがどこで紛争を生んだかを見る。判決の射程を越えて結論を一般化しない（第12章参照）。

9. 法律以外の政策手段を見る

政策は法改正だけで実現するものではない。補助、税制、計画、情報公開、技術的助言、協議、組織、人材、財政などを組み合わせる。文化財保護も一つの法律・一つの行政部局だけでは完結しない。

10. 保存・活用・継承を循環させる

埋蔵文化財行政は、

把握→周知→開発の早期把握→影響と価値の判断→調整→保存→記録→成果の公開・活用→継承という循環で捉えられる。発掘調査報告書の刊行だけで終わらせず、社会が理解し利用できる形で成果を還元することが、次の保存を支える。

11. 法律を読むときの七つの確認

①どの文書に書かれているか、②誰がつくったか、③誰に何を求めるか、④用語は何を意味するか、⑤なぜ制度ができたか、⑥実際にどう運用されるか、⑦争われたとき裁判所はどう判断したか。

この七点を確認すれば、初めて出会う制度も構造的に読める。

12. 「何を根拠に」と問い直す

法律は行政が国民を規制する道具であると同時に、国民が行政の権限と限界を確認する道具でもある。答えが一つに決まらない場面では、法令、行政実務、判例、専門的知見を照らし合わせ、判断の根拠と合理性を考える。

13. 現在の制度を理解し、次を考える

人口減少、担い手不足、災害、デジタル化、土地利用の変化に応じ、文化財保護制度も変わりうる。法律を「疑う」とは従わないことではなく、制度が目的を実現できているか、よりよい方法がないかを、現在の仕組みを正確に理解したうえで検討することである。

14. この授業の到達点

覚えてほしいのは条番号の一覧ではない。文化財の価値を知る専門性と、その価値を社会の中で守る法制度・行政の理解を結びつけ、「なぜ」「何を根拠に」「誰が」「どこまでできるのか」を考える力である。

【考えてみよう】

友人から「文化財保護法は、古いものを壊してはいけないという法律でしょう」と聞かれたとする。保存、活用、財産権、届出、行政指導、専門的判断、説明責任、継承のうち五語以上を使い、文化財保護法がどのような制度か説明してみよう。

おわりに—法律を知ること、社会の仕組みを知ることである—

この授業は文化財保護法から始まった。しかし、ここまで学んできたことの多くは、文化財保護法だけに当てはまるものではない。法律には階層がある。法律と通知は違う。法律の言葉には意味がある。行政には権限の根拠が必要である。強い権限には手続や制約が必要である。政策は法律だけで実現するものではない。社会が変われば法律も変わる。そして、現在の制度も必ずしも完成形ではない。

したがって、法律を学ぶことは、条文を覚えることではなく、私たちの社会が何を大切にし、そのために誰にどのような権限を与え、誰にどのような負担を求め、異なる利益をどのように調整しようとしているのかを知ることでもある。

文化財保護法は、そのことを非常によく示している法律の一つである。そして文化財について考えることは、過去のものをどう残すか、だけを考えることではない。私たちが何を価値あるものと考え、それをどのような社会の仕組みによって未来へ渡すのかを考えることでもある。

この視点を持つことが、この15回の授業の最終的な到達点である。

今後に向けて

—2040 年を見据えて、埋蔵文化財保護の持続可能性を考える—

本テキストでは、文化財保護法、とりわけ埋蔵文化財保護制度について、その成立の経緯から現在の制度と運用までを見てきた。現在の制度は、昭和 25（1950）年の文化財保護法制定時に一度に完成したものではない。濫掘への対応、開発事業の増加、高度経済成長、大規模公共事業、地方分権など、その時々、社会的要請に応じて改正と運用の積み重ねによって形成されてきた。

したがって、現在の制度もまた、社会が変化すれば見直しを迫られる。いま、その大きな転換点の一つが近づいている。「いわゆる 2040 年問題」⁴²である。

内閣府の将来展望では、2040 年にかけて多くの市町村で人口減少が進み、地方では行政や地域社会を支える人材の減少が大きな問題になることが見込まれている。2040 年頃には人口減少と高齢化が大都市圏にも本格的に及び、従来と同じ人員・組織・財源を前提とした行政サービスの維持が難しくなることが想定されている。この問題は、文化財保護とも無関係ではない。

むしろ文化財保護は、地域社会の人口減少の影響を強く受ける行政分野の一つである。

文化財を「誰が守るのか」

これまで文化財を支えてきたのは行政だけではない。所有者、地域住民、保存会、寺社、自治会、研究者、文化財専門職員など、多くの人々によって文化財は守られてきた。しかし、少子高齢化と過疎化が進めば、祭礼や伝統行事を担う人がいなくなる。

文化財を管理する所有者や後継者がいなくなる。

保存会や地域コミュニティを維持することが難しくなる。

そして地方公共団体でも、文化財行政を担う専門職員を十分に確保することが難しくなる。このため国は、平成 30 年の文化財保護法改正により、未指定文化財を含めて地域の文化財を把握し、行政、所有者、地域住民等が連携して保存・活用する「地域社会総がかり」の文化財保護へと政策の方向を広げた。

これは、従来のように行政と所有者だけで個別の文化財を守る仕組みでは、人口減少社会に対応できないという認識の表れでもある。

では、埋蔵文化財はどうするのか

ところが、埋蔵文化財について考えると、問題はそれほど単純ではない。埋蔵文化財は、土地に埋蔵されている。そのため、

- ①どこにあるのかを把握する。
- ②開発事業との関係を調整する。
- ③必要に応じて試掘・確認調査を行う。
- ④現状保存できない場合には記録保存調査を行う。

⁴² 総務省自治体戦略 2040 構想研究会（2026. 8. 31 参照）

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/index.html

⑤出土品を整理・保存する。

⑥発掘調査報告書を作成する。

という一連の行政を必要とする。

令和8（2026）年3月の文化庁「埋蔵文化財発掘調査の設計の透明化と業務の発注に関するガイドライン」⁴³（以下「ガイドライン」という。）も、埋蔵文化財行政を「把握・周知」「調整」「保存」「活用」の四段階からなる一体的な行政として位置付けている。

つまり、人口が減ったからといって、埋蔵文化財行政の仕事がそのまま減るわけではない。むしろ、過去に把握した遺跡情報、発掘記録、出土品、報告書は蓄積し続ける。一方、それを管理する人員は減少する可能性がある。ここに、行政資源は縮小する一方、管理すべき文化財と行政情報は蓄積していくという、埋蔵文化財行政特有の問題がある。

「周知」という制度の長所と限界

現在の埋蔵文化財制度の基礎となっているのが、「周知の埋蔵文化財包蔵地」という仕組みである。これは、史跡指定のように行政処分によって一つ一つ対象を確定する制度ではない。埋蔵文化財を包蔵する土地として社会的に把握・周知されていることによって、工事届出等の対象となる。この仕組みには大きな長所がある。学術研究が進み、これまで十分に評価されていなかった遺跡について、その価値が明らかになれば、新たに保護の対象として把握することができる。例えば、近世・近代の遺跡、水中遺跡など研究の進展によって保護の必要性が強く認識されるようになった分野もある。

つまり「周知」は、学問の発展に応じて保護対象を柔軟に更新できる制度でもある。

しかし、その柔軟性は同時に課題を持つ。研究対象が広がれば、行政が把握し、保護のために土地利用との調整を行う対象も広がる可能性がある。そのとき、専門家が学術的に重要だと考える範囲と、社会が土地利用上の制約や費用を負担してでも守るべきだと考える範囲が必ずしも一致するとは限らない。ここで問題になるのは、学術的価値があるかないかだけではない。その専門的価値判断を、どのような手続を経て社会的な保護対象へ転換するのかである。

専門的判断を否定するのではない。むしろ、専門家が判断した価値を社会に説明し、保護の必要性について理解を得る仕組みをこれまで以上に強化する必要がある。

発掘調査を取り巻く条件も変化している

もう一つ、近年急速に顕在化している問題がある。発掘調査に必要な人員と費用の問題である。発掘調査は、今なお多くの人手を必要とする。発掘作業員だけではない。調査担当者、測量技術者、機械掘削、写真撮影、整理作業、報告書作成など、多くの専門的人材と設備を必要とする。しかし、生産年齢人口が減少すれば、発掘調査に従事する人材の確保も難しくなる。

この問題について文化庁はすでに明確な危機感を示している。ガイドラインでは、その策定の理由として、生産年齢人口の減少によって発掘調査に携わる作業員等の確保が今後困難になることを明記している。さらに、地方公共団体等の定数削減や専門職員の業務多様化も、民間会社を含めた調査体制を検討しなければならない理由として挙げている。つまり、2040年問題と発掘調査体制の問題は、すでに現在進行形で始まっている。

⁴³ https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/94353501_01.pdf（2026.8.31 参照）

人件費・建設物価の上昇

さらに、人材不足はコストの問題とも結びついている。2026 年 3 月から適用された国土交通省の公共工事設計労務単価は、14 年連続の上昇となった。設計業務委託等技術者単価も前年度比 4.3% 上昇し、14 年連続で過去最高を更新している。文化庁もガイドラインにおいて、建設物価の高騰、公共工事設計労務単価の上昇を、発掘調査を取り巻く大きな社会・経済条件として明記している。

そのうえで、積算の客観性・透明性を高めること、作業の機械化、新技術の導入などによって、費用や調査期間の縮減に取り組む必要があるとしている。これは重要である。発掘調査費の上昇は、文化財行政内部だけの問題ではない。その費用を負担する開発事業者に直接影響するからである。

事業者負担という制度の脆弱性

ここで、本書で繰り返し扱ってきた問題が再び重要になる。開発によって現状保存できない遺跡について行われる記録保存調査は、多くの場合、いわゆる事業者負担によって行われている。しかし、それは文化財保護法に、「事業者は発掘調査費を負担しなければならない」という明文規定があるために成立している制度ではない。

第 11 章で見たように、行政が記録保存調査の必要性を説明し、事業者がその行政指導を受け入れることによって成立してきた。つまり、事業者の理解と任意の協力によって維持されている制度という側面が強い。文化庁自身も、2024 年度の検討段階で、記録保存調査は事業者等の任意の協力によって成り立っていることを明記し、人員不足や労務単価・機材・燃料費の上昇によって事業者負担が過大になれば、速やかな対応が必要になると指摘していた⁴⁴。

これは、本書で扱ってきた問題と直結している。

負担が増えるほど、説明責任も重くなる

事業者が負担する費用が小さければ、制度は比較的円滑に運用されるかもしれない。しかし、人件費、機材費、燃料費、安全管理費などが上昇すれば、同じ規模の調査であっても費用は大きくなる。さらに、発掘調査によって工事工程が遅れば、事業期間の延長、機械・人員の待機、資金調達など、発掘調査費以外の負担も生じる。

したがって、今後は「文化財保護だから必要です」という説明だけでは不十分である。なぜ調査が必要なのか、なぜこの範囲なのか、なぜこの方法なのか、なぜこの人数なのか、なぜこの期間なのか、なぜこの費用なのかを客観的に説明する必要がある。ガイドラインが、発注業務内容の客観化・透明化と適正な発注条件を中心課題に置いたのはこのためである。

ガイドラインが目指したのは単なる「コスト削減」ではない

ただし、ここで注意しなければならない。調査費が高くなったから、単価を下げればよいという問題ではない。ガイドラインはむしろ、安すぎる作業員単価によって、調査の質の低下、適切な労務管理・安全管理への支障が生じることを懸念している。

そして、適正な条件で発注することを強く求めている。これは非常に重要な点である。人材確保が難しくなる社会で、発掘調査費を抑えるために賃金や労働条件を下げれば、人材不足をさらに深刻化

⁴⁴ 近世・近代の埋蔵文化財保護について（報告）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/94098301_01.pdf

（2026. 8. 31 参照）

させる可能性がある。必要なのは、「安い発掘調査」ではなく「適正な調査を、適正な費用で、必要性を説明できる仕組み」である。

「費用」ではなく、「トータルコスト」を考える

発掘調査の負担を考えるとときには、調査費だけを見るのも十分ではない。事業者にとっては、調査に何か月かかるかも重要である。例えば、発掘調査費を 500 万円削減できても、調査期間が数か月延び、その結果、工事全体に大きな遅延費用が発生するのであれば、事業者にとっての負担軽減にはならない。

したがって今後は、調査費だけではなく、調査期間、工事工程、機材の共同使用などを含めて、事業全体の費用を考える必要がある。文化庁の検討でも、発掘調査の費用と期間の算出根拠を客観化することで、後続する土木工事との工程調整や工区・機材等の共同利用による費用の適正化が可能になるとされている。

ここには、文化財保護と事業者負担軽減は、必ずしも対立しないという重要な視点がある。

最も有効な負担軽減は「発掘しないこと」かもしれない

さらに考えれば、記録保存調査の負担を最も大きく減らす方法は、発掘調査そのものを効率化することだけではない。開発計画を早期に把握し、遺跡を避ける、設計を変更する工法を変更することによって、現状保存できれば発掘調査そのものが不要になる。

これは、文化財を現状保存できるという文化財保護上の効果と、発掘調査費・調査期間を削減できるという事業者側の効果を同時に実現する。したがって、事業者負担軽減を発掘調査の単価だけの問題として考えてはいけな。第 14 章で扱った、開発計画の早期把握、試掘・確認調査、影響回避、影響軽減と一体として考える必要がある。

2040 年問題は「人材問題」でも「費用問題」でもない

ここまでを見ると、2040 年問題と埋蔵文化財行政の関係は、専門職員が減るという一つの問題ではないことが分かる。

例えば、

生産年齢人口が減る→発掘作業員・技術者を確保しにくくなる→労務費が上昇する→発掘調査費が上昇する→事業者負担が大きくなる

という流れがある。

一方で、

自治体職員が減る→一人当たりの業務が増える→開発調整・発掘調査監理に十分な時間を割けなくなる→処理期間が長くなる→事業者の時間的負担が増える

という問題も生じうる。また、専門職員が減る→技術や判断経験の継承が難しくなるという問題もある。つまり 2040 年問題とは、制度・人材・費用・時間・専門性が相互に連動する問題なのである。

DX と民間活用は重要である。しかし、それだけではない

こうした問題に対して、デジタル技術や民間会社の活用には大きな可能性がある。GIS、航空レーザ測量、三次元計測、写真測量、クラウドによるデータ共有、AI による情報整理や判断支援。こうした

技術によって、遺跡把握、現場記録、測量、整理作業、情報共有を効率化できる可能性がある。また、地方公共団体だけでは調査体制を確保できない場合には、民間会社を適切に活用する必要もある。

ガイドラインも、地方公共団体だけでは必要な人員・機材を確保できない場合が増えていることを背景として、民間会社を含めた調査体制のあり方を扱っている。しかし、ガイドラインは同時に、民間会社を導入するから自治体の専門職員が不要になるわけではないことも明確にしている。発掘調査の設計、監理、設計変更、成果の評価、地域への還元には、高度な専門知識を有する自治体側の専門職員が不可欠なのである。

つまり、DX や、民間委託は、専門職員をなくすための手段ではない。限られた専門職員が、本来専門職員でなければならない判断に集中できるようにする手段として考えるべきである。

では、次に何を検討すべきなのか

2026 年 3 月ガイドラインは、発掘調査の設計、積算、発注という問題に対する一つの回答である。しかし、2040 年を見据えた埋蔵文化財保護の持続可能性という点から見れば、それは出発点の一つにすぎない。次に検討する必要があるのは、さらに広い問題である。

例えば、

- 保護対象 周知の埋蔵文化財包蔵地を今後どのように把握し、見直すのか。
 - 制 度 届出・行政指導を基本とする現在の開発調整制度をどう考えるのか。
 - 行政判断 専門的価値判断をどのように客観化し、社会へ説明するのか。
 - 事業者負担 どの範囲まで事業者に負担への協力を求め、どの範囲から公費を投入するのか。
 - 行政体制 専門職員が減少する中で、都道府県・市町村・調査組織・民間会社の役割をどう再編するのか。
 - 広域連携 すべての市町村が専門職員・調査体制を単独で持つことを前提とし続けるのか。
 - 情報基盤 遺跡地図、調査履歴、発掘記録、出土品情報をどのように一体的なデジタル情報として管理するのか。
 - 技 術 AI や DX をどの作業に導入し、どの判断は専門職員が担い続けるべきなのか。
 - 財 政 国、地方公共団体、事業者の負担関係をどのように持続可能なものにするのか。
- これらを別々の問題としてではなく、一つの埋蔵文化財保護システムとして考える必要がある。

必要なのは「効率化」ではなく「制度の持続可能性」である

2040 年問題に対応するということ、職員を減らす、調査期間を短くする、発掘調査費を安くするという議論になりやすい。

しかし、それだけでは文化財保護そのものが弱くなる可能性がある。目標にすべきなのは、限られた人員と財源の下でも、必要な文化財を適切に判断し、確実に保護し続けることのできる制度をつくることである。そのためには、やめることのできる業務、簡素化できる業務、デジタル化できる業務、広域化・共同化できる業務と、専門職員が責任を持って行わなければならない判断を区別する必要がある。つまり必要なのは、単なる効率化ではなく、文化財保護行政の再設計である。

現在の制度を理解することが改革の出発点である

しかし、その再設計を行うためには、まず現在の制度を正しく理解する必要がある。なぜ昭和 29 年に「周知」という制度がつけられたのか。なぜ昭和 50 年に許可制が検討されながら実現しなかったのか。なぜ第 93 条は現在も届出制なのか。なぜ記録保存調査は行政指導と事業者の協力によって行われてきたのか。なぜ地方分権によって自治体が現在の役割を担うことになったのか。

こうした歴史を知らず、「古い制度だから変えればよい」と考えることは危険である。一方で、「これまでこの方法でうまくやってきたから」というだけで制度を維持することも、これからは難しくなる。必要なのは、現在の制度がなぜ成立したのかを理解し、現在どこに問題があるかを確認し、何を残し、何を改め、何を新しくつくるのかを考えることである。

2040 年は、文化財保護を考え直す契機である

文化財保護法は、これまでも社会の変化に応じて姿を変えてきた。著名な文化財を中心とする保護から、生活文化へ。「点」の保護から「面」の保護へ。個別指定中心の行政から計画行政へ。そして、人口減少を背景として、「地域社会総がかり」の文化財保護へ。

では、次の段階は何だろうか。おそらく問われるのは、人口減少社会でも持続できる文化財保護制度とはどのようなものかという問題である。埋蔵文化財についていえば、柔軟だが曖昧さを持つ周知制度、行政指導と任意の協力に大きく依存する開発調整、上昇する発掘調査費、減少する専門人材、増え続ける行政情報と出土品という問題を、個別に処理するだけでは十分ではない。制度、体制、行政実務、財政、人材、情報、技術を総合的に見直す必要がある。

ガイドラインは、その全体に対する答えではない。しかし、生産年齢人口の減少、建設物価・労務単価の上昇、調査費・期間の縮減、積算の透明化、適正な労働環境、民間会社を含む調査体制という問題を一つの枠組みの中で取り上げた点で、こうした再検討への重要な一歩と位置付けることができる。

本テキストの先にある問い

本テキストでは、現在の文化財保護法を理解することを目標としてきた。しかし、法律を学ぶ最終的な意味は、現在の制度をそのまま覚えることだけではない。現在の制度が、なぜつけられたのか、何を実現できたのか、どこに限界があるのかを理解して初めて、次にどのような制度が必要なのかを考えることができる。

2040 年を迎える頃、現在と全く同じ埋蔵文化財保護制度が、そのままの形で機能し続けているとは限らない。むしろ、変える必要があるのかもしれない。しかし、変えるためには、現在を知らなければならない。だからこそ、本テキストでは文化財保護法を、その条文だけでなく、歴史、制度、行政実務、通知、判例、財政、人材まで含めて見てきた。

次の世代に必要なのは、現在の制度を無批判に継承することでも、単純に否定することでもない。なぜこの制度があるのかを理解し、何を守るべきか、誰が守るべきか、誰が負担するべきか、どのような行政体制なら持続できるのかを改めて考えることである。

2040 年問題は、文化財保護にとって確かに大きな危機である。しかし同時に、これまでの文化財保護制度を次の社会に適した形へ組み替える契機でもある。本テキストで文化財保護法を学んできた意味は、その問いを考えるための出発点をつくることにある。そして、その答えを考えるのは、これから文化財と社会に向き合う次の世代なのである。

