

大学生のための文化財保護法入門

（埋蔵文化財・中級編）

一周知・記録保存・いわゆる原因者負担・出土品一

奈良大学文学部 近江研究室

目 次

はじめに	
例 言	
第 1 章 「周知の埋蔵文化財包蔵地」の形成と展開.....	1
はじめに	1
1 「知らなければ守れない」—遺跡把握という思想—.....	1
2 戦後の遺跡把握と昭和 25 年基本台帳.....	3
3 昭和 29 年改正と「周知」の制度化.....	4
4 開発事業の増加と周知の埋蔵文化財包蔵地の「生産」	7
5 周知対象の選択.....	10
6 周知制度の課題と今後に向けて.....	13
おわりに—「知る制度」から「選ぶ制度」へ.....	14
第 2 章 記録保存調査の成立と展開.....	16
はじめに	16
1 「記録して守る」と「掘るなら記録する」	17
2 「破壊される以前」の調査へ向けて.....	19
3 事前調査の実践へ.....	20
4 記録保存とは何か.....	22
5 発掘調査体制の整備.....	24
6 事前調査の制度化と定着.....	25
7 記録保存調査の成り立ち.....	26
おわりに—記録保存とは何を保存することなのか.....	27
第 3 章 「原因者負担」の形成と土地利用.....	29
1 記録保存調査の費用を誰が負担するのか.....	30
2 公共事業から生まれた「事業費負担」	31
3 大阪で生まれた「受益者負担」と保存運動.....	35
4 記録保存と費用負担の全国化.....	37
5 「原因者負担」の法的構造.....	39
6 原因者負担が支えた発掘調査体制.....	41
7 行政指導に依存する制度の限界と課題.....	44
8 「原因者負担」とは何か.....	45
小結 これからの埋蔵文化財行政を考えるために.....	47
1 現在の行政実務は三つの仕組みの結合によって成り立っている.....	47
2 一つだけを変えれば、別の部分に負担が移る.....	47
3 費用の問題を「入口」まで戻って考える.....	48
4 「一律」から「段階」へ.....	49
5 「選択」を避け続けることはできるのか.....	50
6 制度の目的に立ち返る.....	50
おわりに—2040 年を「縮小」の問題だけにしない	51

第4章 出土品は誰のものか、何を残すのか.....	54
1 明治時代の制度と遺失物法.....	54
2 文化財保護法における出土品制度.....	58
3 出土品の取扱いに関する考え方.....	60
4 出土品が抱える今日的な課題.....	63
おわりに―「誰のものか」から「何を継承するのか」へ.....	65
あとがき―制度を知り、制度を考えるために―.....	67

資料編

はじめに

埋蔵文化財行政を取り巻く環境は、いま大きな転換点を迎えている。いわゆる 2040 年問題を間近に控え、人口減少と労働力不足は、地方公共団体のみならず、発掘調査を支える民間調査組織、測量・整理作業その他の関連分野にも及びつつある。加えて、近年の物価や人件費の上昇は発掘調査費を押し上げ、従来と同じ方法で調査を実施するために必要な経費そのものが増大している。

人の問題も深刻である。高度経済成長期以降の膨大な記録保存調査を経験し、現在の埋蔵文化財行政を支えてきたベテラン専門職員が相次いで退職する一方、その知識や技術を継承する後継者を十分に確保できない地域も増えている。また、開発事業に伴う記録保存調査の件数には大きな地域差があり、発掘調査の経験を継続的に蓄積できる地域と、そうでない地域との違いも顕在化しつつある。さらに、夏季の著しい気温上昇は、屋外作業を中心とする発掘調査そのものの実施方法についても、従来とは異なる対応を求めている。

もちろん、埋蔵文化財行政はこれまでも社会の変化と無縁であったわけではない。高度経済成長、大規模公共事業の展開、民間開発の増加、地方分権、規制緩和、行財政改革、デジタル化など、その時々々の社会状況に対応しながら制度と実務を修正し、現在の仕組みを維持してきた。しかし、今日生じている変化は、従来の運用を部分的に修正するだけでは対応しきれない性格を持ち始めているように思われる。

例えば、発掘調査を実施する人員が不足するのであれば職員を増やせばよい、作業を効率化するのであればデジタル機器を導入すればよい、調査費が高騰するのであれば作業工程を効率化すればよいという考え方もあり得る。個々の対策として、それらが必要な場合は少なくない。しかし、そのような対応だけを積み重ねても、現在の制度と実施方法そのものが持つ負担を維持したまま、その不足分を人員や技術によって補うことになる。人員、財源、時間のいずれもが縮小していく社会において、それだけで現在と同じ行政水準を長期的に維持することは難しい。

むしろ今後必要なのは、現在の制度、行政運用、発掘調査の方法をそれぞれ所与のものとして扱うのではなく、埋蔵文化財行政の仕組み全体を改めて点検することであろう。場合によっては、これまで当然と考えてきた制度や実施方法そのものを見直すことも避けられない。

ただし、変えること自体を目的としてはならない。現在の仕組みは、何の理由もなく形成されたものではない。戦後の濫掘への対応、高度経済成長に伴う遺跡破壊、公共事業との調整、記録保存調査の急増、地方公共団体における調査体制の整備など、それぞれの時代に生じた具体的な課題に対応するなかで形成されてきた。

その過程では、法制度だけでなく、文化財保護委員会（文化庁の前身組織）・文化庁による通知や行政指導、地方公共団体における実践、そして考古学界からの提言や批判が相互に作用してきた。したがって、現在の制度を見直すためには、まず、なぜその仕組みが設けられたのか、何を守ろうとしたのか、そしてどのような問題を解決するために現在の運用が形成されたのかを正しく理解する必要がある。制度の成り立ちを知らないまま現在の負担だ

けをみて改革を進めれば、かつて制度が解決しようとした問題を再び生じさせる危険がある。反対に、制度が作られた当時の方法をそのまま維持することを目的とすれば、社会状況が大きく変化した現在において、本来の目的を達成できなくなることもあり得る。

必要なのは、制度の「形」を守ることではなく、その制度によって何を守ろうとしたのかを見極めることである。

そのためには、現在の仕組みの中から、社会状況が変化しても維持すべき「原則」と、時代に応じて変更し得る「方法」とを分けて考えなければならない。本資料で制度の成立過程を詳しく確認するのも、制度史を明らかにすること自体を目的とするためではない。将来の埋蔵文化財行政を考えるために、現在の仕組みが形成された理由と目的を確認し、何を変えてよいのか、そして何を変えてはならないのかを判断するための共通の基盤を得ることに目的がある。

また、埋蔵文化財行政について考える場合、行政制度だけを対象とすることはできない。文化財保護制度そのものが、文化財の価値を判断する重要な基礎を学術的知見に置いているからである。何を遺跡として把握するのか、どの遺跡を保存する必要があるのか、発掘調査によって何を記録するのか、出土した資料のうち何を将来へ継承するのか。これらの判断はいずれも、考古学をはじめとする学術研究と切り離すことができない。

このような行政と学術との密接な関係は、戦後の文化財保護法によって初めて生じたものではない。第1章で詳しく述べるが、近代の史蹟保存行政においても、歴史学・考古学等の研究者が、調査、価値判断、保存対象の選定などに深く関与していた。また、研究者や学会は行政に知識を提供するだけでなく、史蹟保存に関する建議や請願などを通じて、保存制度そのものについて提言を行った。さらに地域には各種の保存団体が形成され、研究成果を受けて保存運動が展開される場合もあった¹。したがって、日本の文化財保護制度は、その成立当初から、行政、学術、地域社会の相互作用のなかで形成されてきたと考える必要がある。

さらに、埋蔵文化財行政は高度な専門性を必要とする行政分野であり、その担い手の多くは大学などで考古学その他の専門教育を受けた者である。このため、行政上の課題は行政組織だけの問題ではなく、それを支える考古学・文化財学の側にも共有されなければならない。制度や行政運用を変えるのであれば、学術的に何を守る必要があるのかについて、研究者の側も説明する責任を負う。特に、これまで当然のものとして受け入れられてきた仕組みほど、その成立過程を改めて問い直す必要がある。

本資料では、まず「周知の埋蔵文化財包蔵地」を主たる保護対象とするという考えがどのように形成され、どのような過程を経て現在の仕組みに至ったのかを検討する。次に、開発事業によって失われる遺跡について行われる「記録保存調査」が、どのような過程を経て現在の行政手法となったのかを確認する。さらに、それと不可分の関係にある、「いわゆる原因者負担」がどのような実務と論理から形成されたのかを考える。

これら三つは、現在では、

- ①開発前に遺跡を把握し「周知」する
- ②現状保存の可能性を検討する
- ③保存できない場合に記録保存を行う
- ④その費用について事業者に負担を求める

という一連の行政システムを構成している。今後、発掘調査に必要な人員や費用が確保しにくくなったとき、費用負担だけを問題とすれば、「いかに発掘調査を安くするか」という議論に終始する可能性がある。しかし、周知の範囲や精度、開発との調整方法、現状保存と記録保存の関係まで視野を広げれば、行政上の取扱いを段階化するなど、別の選択肢もみえてくる。だからこそ、この三つは個別にではなく、一体の仕組みとして理解する必要がある。

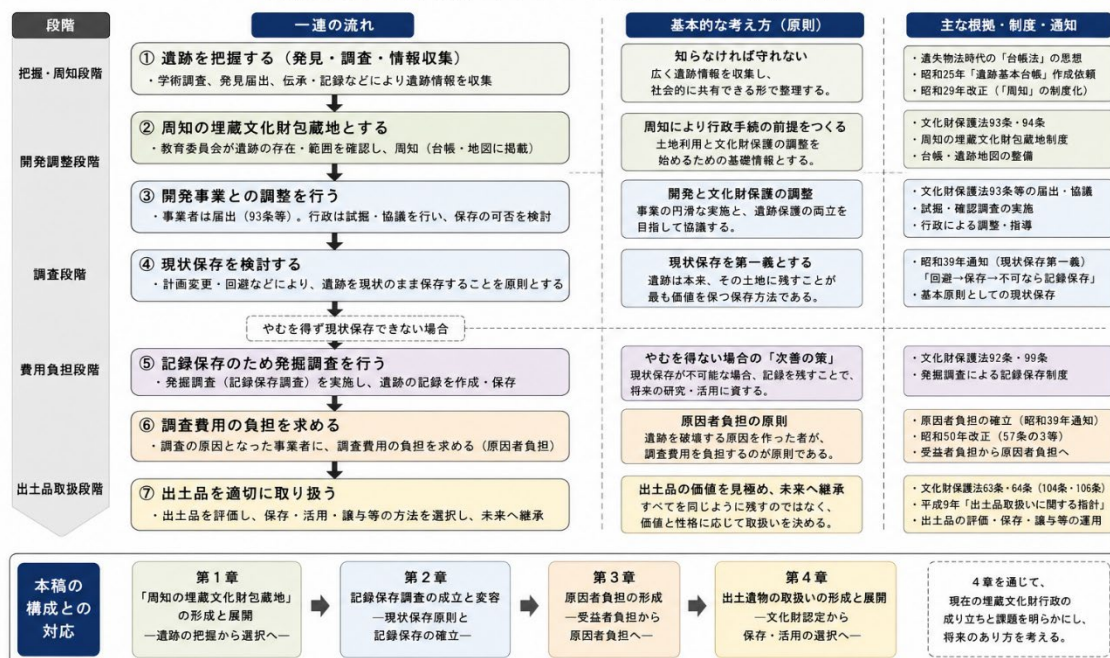
さらに、出土品についても、その取扱いを文化財保護法だけから理解するのではなく、明治以来の遺失物法・民法との関係にまで遡って検討する。現在、当然のものと考えられている制度にも、その成立した時代の社会状況や考え方が反映されている。制度の目的と成り立ちを確認することによって初めて、現在の社会においてなお合理性を持つ部分と、改めて検討すべき部分とを区別することができる。

本資料では、制度の成り立ちについて文化庁の通知や国会会議録などの公的資料を基に整理したが、その歴史的評価は筆者個人のものである。よって評価については、異なる考え方もあり得る。また、ここで直ちに将来の制度の完成形を提示しようとするものでもない。むしろ本資料の目的は、その前段階にある。2040 年以降の埋蔵文化財行政をどのようなものとするのかを考えるためには、まず現在の仕組みが何を目的として、どのような過程を経て形成されたのかについて、行政と学術の双方が共通の認識を持つ必要がある。

現在の仕組みを守るために過去を知るのではない。将来に何を残すべきかを判断するために、現在の仕組みがなぜ生まれたのかを知るのである。本資料が、そのための問題意識を共有する一つの契機となれば幸いである。

本稿全体の制度構造図

— 遺跡を知り、守り、記録し、未来へつなぐための一連の行政システム —



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資料として作成したものである。初級編『大学生のための文化財保護法入門』で学んだ文化財保護制度の基礎的知識と条文理解を踏まえ、さらに一步進んで、埋蔵文化財行政の骨格をなす「周知」「記録保存」「いわゆる原因者負担」「出土品の所有権」が、どのように形成され、相互に関係しているのかを掘り下げるものである。
2. 初級編が「制度の形（条文と手続）」を学ぶものであったのに対し、本テキストは中級編として、「制度が歴史的に形成されてきた過程」と、文化財保護、学術研究、土地利用の間に生じてきた調整や葛藤を学ぶものである。それを通じて、読者が現在の制度の成り立ちを理解し、制度が直面する課題について主体的に考えるための教材として位置づけている。
3. 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等に活用されることも歓迎する。その際には、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. 本文中の歴史的評価や制度に関する見解には、公的資料、関係者の証言、先行研究等に基づく著者個人の解釈が含まれている。読者には、これらの記述を所与のものとして受け取るのではなく、通知、国会会議録、判例等の一次資料を自ら確認し、異なる解釈や改善策を検討することを期待している。そのような学びが、「上級編」に相当する独自の研究や実践へ進むための道筋となるであろう。
5. 本テキストは、著者が文化庁在籍中に作成した『日本の埋蔵文化財保護行政 100 年』（私家版 2026）を基礎資料としている。同書の作成に当たっては、多数の公文書、通知、国会会議録、判例、研究文献等を参照した。本テキストにおいても、主な典拠はできる限り注に示したが、紙幅等の都合により、関連する資料のすべてを掲載したものではない。
6. 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。また、本テキストで取り上げた諸問題についても、今後、国や地方公共団体、学界等において検討が進められることが予想される。したがって、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、通知及び文化庁その他の関係機関が公表する資料を確認されたい。

第1章 「周知の埋蔵文化財包蔵地」の形成と展開

—遺跡の把握から選択へ—

はじめに

文化財保護法における埋蔵文化財保護制度は、「周知の埋蔵文化財包蔵地」を基本的な単位として構成されている。現在、周知の埋蔵文化財包蔵地において土木工事その他の開発事業を行う場合には、文化財保護法第93条または第94条に基づく届出または通知が必要となる。文化庁によれば、令和3年度時点で、全国には約47万2千か所の周知の埋蔵文化財包蔵地が存在する²。ある土地が周知の埋蔵文化財包蔵地であるか否かは、単なる考古学上の遺跡情報ではなく、土地利用と文化財保護との行政上の調整を開始するための情報であり、土地所有者や事業者が文化財保護法上の手続を求める前提となる。

この制度の直接の起源は、昭和29（1954）年の文化財保護法改正に求められる。同改正によって、それまで調査を目的とする発掘と一体的に扱われていた土木工事等による土地の発掘について新たな事前届出制度が設けられ（旧法第57条の2、現行法第93条）、その対象が「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」とされた³。

しかし、埋蔵文化財の所在をあらかじめ把握するという考え方は、昭和29年に突然生まれたものではない。文化財保護法施行直後の昭和25年には、文化財保護委員会が都道府県教育委員会に「遺跡の基本台帳」の作成を求めている（後述）。さらに遡れば、明治末から大正期には黒板勝美が、史蹟・遺物を広く調査してその所在と内容を台帳に記録する「台帳法」を保存方法として提唱していた。この歴史をたどると、「周知」制度が二つの要請の間で形成されてきたことが分かる。

一つは、遺跡をどこまで把握するのかという問題である。文化財を保護するためには、その存在を知らなければならない。したがって、できる限り漏れなく遺跡を把握しようとする方向へ制度は進む。もう一つは、把握した遺跡をどこまで法的な保護手続の対象とするのかという問題である。考古学的に遺跡と認識できるものをすべて周知の埋蔵文化財包蔵地として、均質の取り扱いを行うとすれば、考古学の研究対象が拡大するほど、土地利用に手続を求める範囲も拡大する。

本章では、「周知の埋蔵文化財包蔵地」を、この「広く把握する」という原理と、「法的な手続対象をどこまでとするか」という原理の間に成立した制度として捉え、その形成と展開を検討する。

1 「知らなければ守れない」—遺跡把握という思想—

（1）黒板勝美の台帳法

近代日本において、遺跡を広く把握し、その情報を体系的に記録する必要性を早くから主

張した人物の一人が黒板勝美である。黒板は、史蹟・遺物の価値が現在の学術的知識だけで確定できるものではなく、将来の研究によって新たな意味が認識される可能性を重視した。そのため、現在の価値判断によって対象を切り捨てるのではなく、まず広くその所在と内容を把握し、記録しておく必要があると考えた。その具体的な方法が「台帳法」である⁴。

黒板のいう記録は、現在の埋蔵文化財行政でいう、開発によって失われる遺跡を発掘して記録する「記録保存」とは意味が異なる。遺跡の所在、内容、現状等を調査し、必要に応じて図面・写真等を作成して台帳へ蓄積し、それを将来の保存に役立てようとするものであった。

したがって、その基本的な順序は、

把握→記録→情報蓄積→評価→保護方法の検討

であった。

この意味で黒板の台帳法は、単なる史蹟一覧の作成ではなく、「現在の評価だけで対象を切り捨てず、まず情報を残す」という保存思想であった。学問は将来さらに発展するため、現時点では十分な価値を認識できないものについても、その所在と内容を記録しておかなければ、後世に再評価する機会そのものが失われるからである。これは、現在の遺跡台帳、遺跡地図、文化財データベースへとつながる思想的な先駆として評価できる。

なお、黒板の「記録保存」という語が、その後どのような意味の変化を経て、開発によって現状保存できない遺跡を発掘して記録する現在の「記録保存」へとつながったのかについては、次章で改めて検討する。

(2) 考古学界から行政への提言

遺跡保存を求めたのは、個々の研究者ではなかった。明治期には考古学関係者から、史蹟保存について行政的措置を求める建議も行われている（資料編1）⁵。そこでは、保存すべき史蹟を分類し、現状保存すべきものや調査・記録を必要とするものを区別するなど、単なる保存の要望を超えて、具体的な保護方法まで提案されていた。すなわち、近代日本の遺跡保護制度は、行政が独自に構想したのではなく、学界側が保存対象や保存方法を提示し、それを行政制度へ反映させるという関係の中で形成されていったのである。

こうした提言は、大正8（1919）年の史蹟名勝天然紀念物保存法⁶の制定へつながった。同法の下では、研究者による現地調査と学術的評価を基礎として史蹟等が指定され、その所在地や内容が行政情報として蓄積されていった。ただし、これは重要なものを選んで指定する制度であり、遺跡を広く把握して土地利用との調整につなげる後の「周知」制度とは性格が異なっていた。

(3) 濱田耕作と土地利用

濱田耕作は、遺跡を考古学研究の資料として積極的に発掘する一方、その発掘自体が遺跡の状態を不可逆的に失わせる行為であることを明確に認識していた。『通論考古学』⁷では、考古学的遺跡の発掘を「一箇の破壊」と捉え、発掘によって失われる情報を記録によって永続的に保存し、その成果を出版して学界に提供する必要を説いている。

ここでいう記録保存は、黒板勝美が構想した、遺跡を把握して現物保存へつなげるための

記録とは性格をやや異にする。濱田の場合、発掘によって失われる遺跡の学術情報を記録と出版によって保存するという意味が強い。ただし、濱田が想定したのは主として学術的発掘であり、後の開発に伴う記録保存調査を直接、構想したものではない。むしろ「発掘は破壊である」という認識は、発掘する以上は徹底的に記録しなければならないという調査倫理とともに、不必要な発掘は避けるべきだという現状保存の思想にもつながり得るものであった。

その一方、濱田は、遺跡保存を現実の土地利用や私有財産との関係からも考えていた。人口増加、開墾その他の土地利用が進む社会において、全国の古墳その他の遺跡をすべて同じ方法で現状保存することは困難であることを認識していた⁸。

濱田の議論は、遺跡の把握や学術的記録の必要性を認めながらも、それが直ちにすべての遺跡の現状保存や土地利用の禁止を意味するものではないことを示している。ここに、遺跡情報の把握と、土地利用に対する法的規制とを区別して考える視点がすでに現れていた。

2 戦後の遺跡把握と昭和 25 年基本台帳

(1) 終戦直後の遺跡情報化

終戦直後にも、遺跡を個別の情報単位として把握しようとする試みがみられる。末永雅雄は奈良県内の古墳に番号を付し、地図上に位置を記入することを構想していた⁹。また昭和 24 年度には、日本考古学協会古墳総合研究委員会が全国規模の古墳分布調査を実施し、カード記入と 5 万分の 1 地形図への位置記入という方法を採用した¹⁰。

こうした終戦直後の活動をみると、遺跡情報の整備は、行政だけによって進められたものではなかったことが分かる。考古学者が研究の必要から遺跡を発見し、地図上に位置づけ、一件ごとに識別して、その属性情報を蓄積していたのである。これらと後の行政制度との直接的な継承関係は確認できないものの、「調査によって対象を発見し、記録し、情報として蓄積する」という考え方は、戦前の史蹟調査から戦後の遺跡分布調査、さらに行政による遺跡台帳へと共通して認めることができる。

(2) 昭和 25 年「遺跡基本台帳」

昭和 25 年に文化財保護法が制定されると、この考え方は文化財行政にも具体的に現れる。はじめにでも述べたとおり、同年 12 月 11 日、文化財保護委員会は都道府県教育委員会に「遺跡の基本台帳」の作成を求めた（資料編 2）¹¹。その記載項目には、所在地、土地所有者、遺跡の種類・名称・員数、概要、出土品、その所在、発掘履歴、関係文献、地形図の図幅名、調査者名・年月日等が含まれていた。

これは単なる遺跡一覧ではない。

位置情報＋所有情報＋遺跡属性＋出土情報＋調査履歴＋文献情報

を一つの遺跡に結びつける、本格的な情報管理を想定していた。文化財保護法制定当初から、文化財行政が有効に機能するためには、まず遺跡の所在を把握しておかなければならないことが認識されていたのである¹²。

ただし、この通知によって全国の遺跡台帳が直ちに整備されたわけではない。その後も昭

和 30 年、昭和 33 年に台帳作成が繰り返し求められていることから、地域によって整備状況に大きな差があり、遺跡情報の全国的な把握には、なお時間を要したことが分かる。

コラム 遺跡地図に載っていれば「周知」なのか

行政実務では、周知の埋蔵文化財包蔵地を遺跡地図や遺跡台帳に表示し、窓口やウェブサイト等で公開する方法が一般的である。そのため、「遺跡地図に載っている土地が周知の埋蔵文化財包蔵地である」と理解されることも多い。遺跡地図は、事業者や土地所有者が遺跡の存在を確認するための、最も重要で分かりやすい資料である。

しかし、文化財保護法は、周知の埋蔵文化財包蔵地を「遺跡地図に登載された土地」と規定しているわけではない。昭和 29（1954）年の文化財保護法改正時の施行通知（資料編 3）¹³も、地形、伝説・口伝、地域社会における認識など、その土地が遺跡として一般に知られている状態を「周知」の判断要素として例示していた。

大阪高等裁判所の判決¹⁴では、土地が当時の遺跡地図に登載されていたかどうかだけでなく、周辺の遺跡、地形、地域における認識なども検討された。そのうえで、売買当時、その土地が周知の埋蔵文化財包蔵地であることを宅地建物取引業者が調査・説明すべき事情は認められないと判断された。ここでは、遺跡地図への登載の有無は重要な事情ではあるものの、それだけが唯一の判断基準とはされていない。

一方、別の東京地方裁判所・東京高等裁判所¹⁵の事例では、当初の遺跡地図に対象地が含まれていなかったものの、事業者側は教育委員会から説明を受け、その土地が埋蔵文化財包蔵地に含まれることと、発掘に際して届出が必要であることを認識していた。裁判所は、このような事情の下では、行政から改めて指導されるのを待つまでもなく、事業者には文化財保護法に基づく届出が求められると判断した。

これらの判例だけから、「周知」の意味について一般的な結論を出すことはできない。また、遺跡地図が不要であるということでもない。むしろ判例からは、遺跡地図への登載という形式だけでなく、行政からの説明、地域における認識、当事者が得ていた情報などを含め、その土地が遺跡であることを当事者が実際に知っていたか、または具体的に知り得る状態にあったかが重視されていることが分かる。したがって、遺跡地図は「周知」を成立させる指定行為というよりも、遺跡の存在を社会に知らせ、当事者が確認できる状態をつくるための重要な行政手段として理解する必要がある。

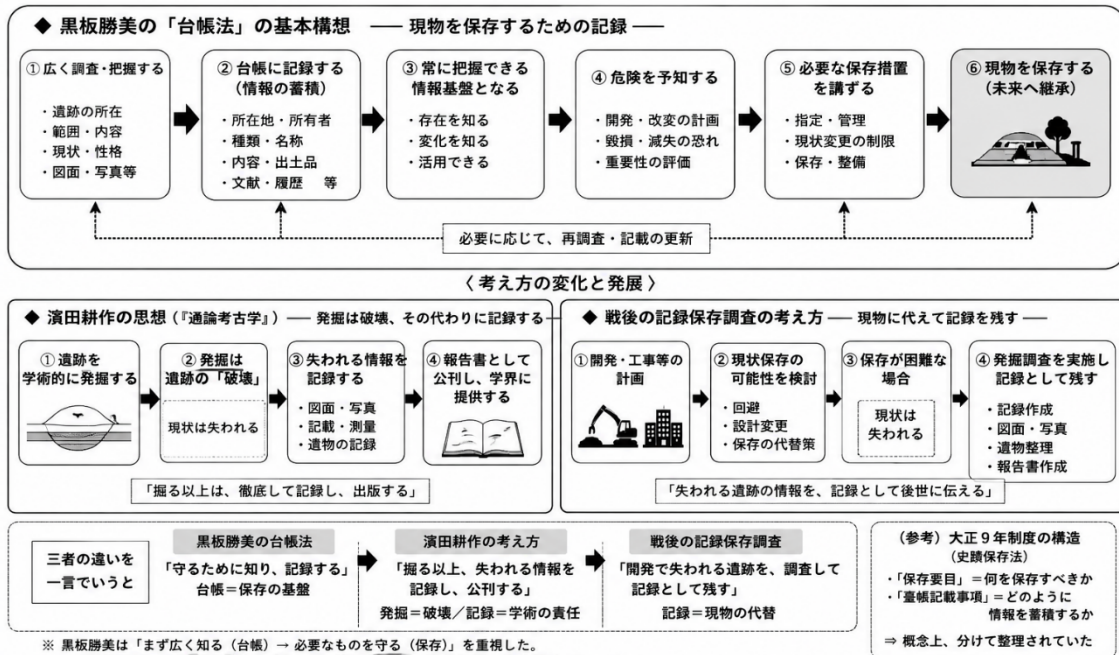
3 昭和 29 年改正と「周知」の制度化

（1）なぜ「周知」という制度が採用されたのか

昭和 29 年改正では、埋蔵文化財の調査を目的とする発掘と、土木工事その他の目的による土地の発掘とが制度上分離され、後者について「周知の埋蔵文化財包蔵地」を対象とする届出制度が設けられた。ここで注目されるのは、当時の文化財行政の多くが価値評価を前提とする「指定」を基本としていたのに対し、埋蔵文化財では、あらかじめ価値の高いものだけを選ぶのではなく、「周知」という事実を入口として土地利用との調整を開始する仕組みが採用されたことである。

図 1-1 遺跡の把握・記録・保存をめぐる考え方の系譜

——黑板勝美の台帳法から戦後の記録保存調査へ——



この仕組みが採用された立法理由を直接説明する史料は、現在確認できる範囲では見いだし難い。しかし、昭和 29 年改正以前の制度と行政実務をみると、その背景についてはいくつかの事情を指摘することができる。

- ① 当時、全国の遺跡について所在・範囲・内容を完全に調査し、行政がそのすべてを台帳等に登載したうえで制度の対象を確定することは、現実的ではなかった。
- ② 地下には、なお未知の遺跡が存在する以上、その可能性だけを理由として全国すべての土地掘削を届出の対象とすることも困難であった。
- ③ その一方で、古墳、貝塚、既往の遺物出土地など、行政上の登録や指定を経ている土地は相当数存在していたと考えられる¹⁶。

また、昭和 29 年改正そのものが、文化財保護法施行後、3 年半の状況を受けて、修正すべき点を修正するために行われたことも見逃せない¹⁷。昭和 29 年改正以前から、土木工事等が直接には埋蔵文化財の発掘を目的としない場合であっても、その結果として古墳等を掘削し、埋蔵文化財を発掘することが明白な場合には、第 57 条第 1 項の届出を要するものとして取り扱う運用が行われていた。

改正時の文化財保護委員会通達では、この従来の取扱いについて、工事中に発見された遺跡について工事を続行する場合まで学術的発掘と同様に取り扱うことには「實際上無理」があったため、「今回取扱を明確にして届出の励行を期した」と説明している¹⁸。したがって、第 57 条の 2 の新設は、全く新しい発想による規制を導入したというより、従来第 57 条の解釈・運用によって対応していた土木工事等と埋蔵文化財との関係を整理し、独立した制度として明確化したものと理解することができる。

こうした事情のもとで採用されたのが、「周知の埋蔵文化財包蔵地」という仕組みであっ

たとえられる。それは、史跡指定のように行政処分によって一定の区域を新たに設定する制度ではない。他方で、単なる参考情報にとどまるものでもない。地下に埋蔵文化財が所在する土地として社会的・行政的に知られているという事実を法が捉え、その土地において一定の掘削行為を行おうとする場合に届出義務を発生させる仕組みである。

この点で、「周知」は、行政処分による区域指定を経ることなく、その土地が周知の埋蔵文化財包蔵地に該当するか否かという事実によって、法的手続の対象が画されるという特徴を有していた。和田勝彦が指摘するように、このような仕組みは他法令には認められず、行政法上「非常に特異」なものであるといえる¹⁹。

「周知」という制度は、「遺跡の存在を知らなければ、開発に先立って保護措置を講じることができない」「しかし、所在の判明していない遺跡まで含め、全国すべての土地を一律に規制することもできない」という二つの要請の間に設けられた仕組みであったと考えられる。しかも、その後の制度運用をみれば、「周知」は単なる遺跡情報の公開にとどまらず、土木工事等に際して届出・協議を開始させる入口として機能することになる。

したがって、昭和 29 年改正は、「どこに遺跡があるかを行政が完全に確定してから規制する」のではなく、「すでに遺跡の存在が知られている土地から先に保護行政の対象とする」仕組みを採用したものと位置づけることができる。

(2)「周知」を実体化する-分布調査と遺跡地図

しかし、「周知」という法概念を設けただけでは制度は機能しない。そもそも遺跡の所在が把握されていなければ周知されようがないからである。昭和 30 年 12 月の文化財保護委員会通知（資料編 4）は²⁰、道路、ダム、土砂採取、開墾、耕地整理、建築等による遺跡破壊が増加する中、開発計画が具体化してから対応しては「処置が時機を失する」とし、「事情が切迫する以前」に包蔵地の基本的調査を行い、台帳を作成するよう求めた。

昭和 33 年には再び遺跡台帳の作成が求められ²¹、昭和 35～37 年度には全国遺跡分布調査が実施された。昭和 40 年段階では全国 13 万 8,403 件の遺跡が把握されていた²²。こうして、「分布調査→台帳→遺跡地図→行政・住民への周知」という仕組みが形成されていった。この段階で重要なのは、周知の対象を指定制度のように文化財的価値によって選択するという考え方は、少なくとも制度上明確には示されなかったことである。

もちろん、これは把握された遺跡のすべてを現状保存するという意味ではない。しかし、少なくとも周知については、遺跡であることが確認されれば原則として包蔵地として把握し、遺跡地図等に登載する方向へ制度は展開した。つまり、遺跡であるか否かを判断することはあっても、「遺跡ではあるが周知しない」という選択は、基本的に想定されなかったのである。これは黒板以来の「できる限り漏れなく把握する」という思想とも親和的であった。

ただし、この時期に遺跡の価値評価が行われていなかったわけではない。昭和 35～37 年度の全国遺跡分布調査では、遺跡は保存上の重要度等に応じてランク別に整理され、昭和 30 年通知も、とくに保存を要する重要遺跡について仮指定や条例による指定等を求めている²³。ここで区別すべきなのは、把握された遺跡の重要性を評価し、現状保存の優先順位をつけることと、価値が相対的に低いことを理由に周知の対象から除外することとは同じではない、という点である。

時期	調査・取組	内容・結果
昭和35～37年度	全国遺跡分布調査	A：重要遺跡 6,223 か所 B：比較的重要遺跡 12,235 か所 C：普通遺跡 119,945 か所 合計 138,403 か所
昭和39年度	重要遺跡緊急指定調査研究委員会の設置	史跡指定候補を、①遺跡台帳、②専門委員、③都道府県教育委員会、④文化財保護委員会事務局の候補物件から選定
昭和41～52年度	重要遺跡の検討	4,286 か所を検討
昭和57～平成4年度	重要遺跡の選定・指定	869 件を選定。そのうち 309 件を史跡に指定
その後	候補遺跡の継続的把握	史跡指定を検討している遺跡について随時聞き取りを実施

コラム 遺跡のランク付けについての文化財保護委員会の見解

遺跡の価値評価について、文化財保護委員会の考え方は次のようなものであった。

「遺跡はそれぞれ個性的な存在であり、それぞれがなんらかの価値をもつものである。しかもそうした遺跡の価値観は、学問研究の進展につれ、時代と共に変遷するものである。したがって、いかなる手続きによってそうした価値づけに現実性が付与されるかは大きな問題であり、こうした点を重視すれば、遺跡のランク付けをすること自体に問題があるといえよう。また、現在の学問研究の段階が果たしてこれを可能にするほどの進展をみせているかどうかという点にも問題がないわけではない。しかし、遺跡保存の緊急性と重要性というきびしい条件を考えると、全国的な観点から、あるいは地域的な観点からの体系的指定のための選択は早急に実施されねばならない。それにはまず、包蔵地の実態を容易に把握することができる各地方公共団体単位で、それぞれの地域の歴史的展開をもととした確実、妥当な体系的指定がおこなわれることが望ましい。」

文化庁 『文化財保護の現状と問題』 1970

ここで行われたランク付けは、遺跡を周知の埋蔵文化財包蔵地として取り扱うか否かを選択するためのものではない。把握された遺跡の中から、とくに史跡として現状保存を図るべき重要遺跡を選び、指定の優先順位を検討するためのものであった。したがって、「周知の対象の選択」と「史跡指定候補の選択」とは区別して理解する必要がある。

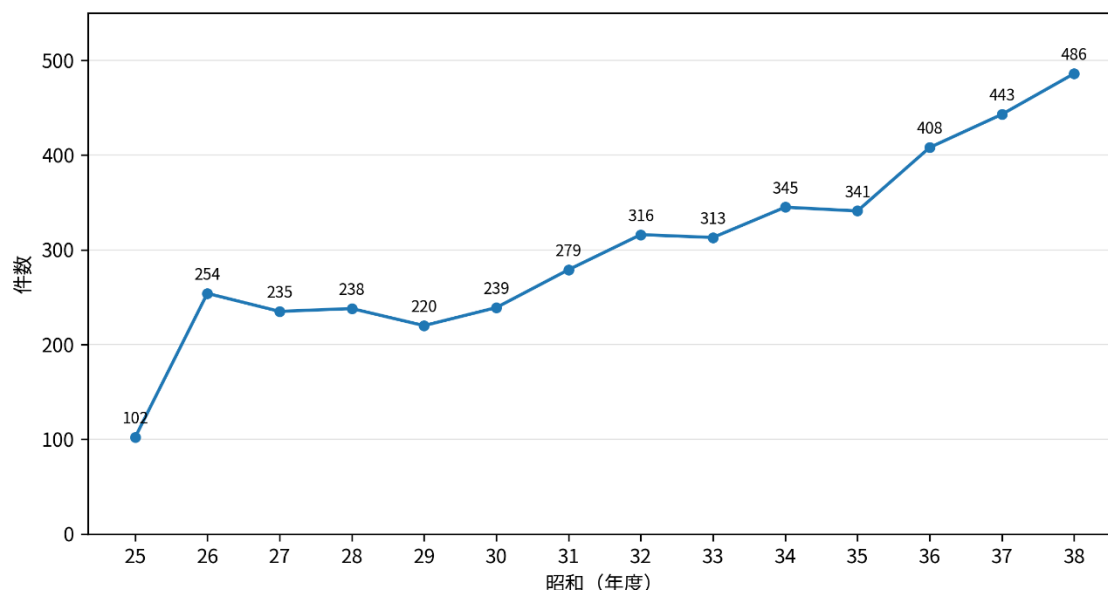
4 開発事業の増加と周知の埋蔵文化財包蔵地の「生産」

(1) 「漏れなく把握する」制度への展開

ここでいう「生産」とは、開発への対応を通じて未知の遺跡が確認され、新たな周知の包蔵地が形成されることをいう。遺跡を「できる限り漏れなく把握する」という考え方は、周知制度の運用にも大きな影響を与えた。

埋蔵文化財の場合、この学問上の対象拡大が、周知の埋蔵文化財包蔵地という行政手続の

埋蔵文化財発掘届出件数の推移（昭和25～38年度）



出典：文化財保護委員会『文化財保護の歩み』、文化庁『埋蔵文化財要覧』第1～5冊。

注：『文化財保護の歩み』の昭和35年度228件は昭和35年10月6日現在の途中集計。接続版では年度確定値341件を採用。

対象範囲にも直接影響するところに特徴がある。周知の埋蔵文化財包蔵地は、本来「既にその存在が知られている遺跡」を対象とする。しかし現実には、遺跡は遺跡地図に記載されていない場所や、地元でも知られていない場所にも存在する。しかも、地下の遺跡の範囲を地表から完全に確定することは難しい。

そのため地方公共団体では、周知の包蔵地そのものだけでなく、その隣接地や一定規模以上の開発事業等についても事前照会、協議、任意の届出等を求め、必要に応じて試掘・確認調査を行う運用が広く形成されていった²⁴。法第93条の届出義務そのものは周知の埋蔵文化財包蔵地を対象とする。したがって、その外側について法律上、当然に同じ届出義務が生じるわけではない。しかし行政実務では、

周知範囲外→開発情報を把握→遺跡存在可能性を検討→必要に応じて試掘等→遺跡確認→新たに周知化

という仕組みが形成された。これらは法第93条に基づく届出義務ではなく、条例、要綱、行政指導、窓口での任意の照会・協議など、地方公共団体によって根拠と方法が異なる。

これは一見すると、埋蔵文化財の保護をより確実なものとするために採られた周知制度を補完する合理的な運用である。ただし、このような運用は未知の遺跡の保護に有効である一方、周知制度が本来有していた予防的把握という機能と、個別の開発事業に対応して遺跡を把握する機能とを併存させることになった。つまり、

遺跡を把握する→周知する→開発を把握する

という順序であったはずのものが、

開発を把握する→未知の遺跡を探す→遺跡を確認する→周知する

という逆方向にも展開したのである。

コラム 研究が遺跡を発見し、保存が研究を支える—平城宮跡

平城宮跡は、学術研究と保存行政との関係をよく示す遺跡である。明治32(1899)年、関野貞は現地踏査によって大極殿跡等を推定し、その研究成果を翌年元日の『奈良新聞』で公

表した。これを契機として地元でも遺跡の価値が認識され、保存・顕彰運動へ発展した。その後、史蹟指定を経たが、戦後の発掘調査が進むと、当初指定された区域を越えて遺構が広がることが明らかとなり、保存範囲も拡大していった。

ここには、研究によって遺跡の価値と範囲が明らかになり、その成果によって保存範囲が変化し、保存された遺跡がさらに次の研究を可能にするという循環がみられる。

(2) 開発が「周知」を生産する

高度経済成長期以降、この逆方向の流れは急速に拡大した。昭和 40 年代後半から開発に伴う発掘調査が急増し、昭和 56 年度には届出等が年間 1 万件を超える規模となった²⁵。その結果、

開発→試掘・確認調査→未知の遺跡発見→発掘調査→遺跡情報蓄積→台帳・遺跡地図更新
という循環が巨大化した。

このように、文化財保護行政では、学問の発展そのものが行政対象を変化させるという特徴がある。この構造は埋蔵文化財行政に固有のものではない。戦前の史蹟名勝天然紀念物保存行政においても、歴史学、考古学、民俗学、郷土研究等の進展によって、それまで十分に価値を認識されていなかった対象に新たな学術的・文化的価値が見いだされ、それが保存対象へ取り込まれていく過程がみられた。すなわち、「文化財の範囲」は法律によって一度決めれば固定されるものではなく、学術研究の進展によって変化し得るのである。埋蔵文化財の場合、その変化が「周知」という行政手続の対象範囲にも直接影響する点に、制度上の大きな特徴がある。

一方、発掘調査によって得られた膨大な情報は考古学研究そのものを発展させた。それまで十分に研究対象とされていなかった集落、生産、交通、都市等の遺跡が研究され、さらに中世、近世、近代へと考古学の対象年代が拡大した²⁶。

その結果、

発掘調査の増加→情報増加→研究の発展→遺跡概念の拡大→新たな遺跡の把握→周知
の包蔵地の増加

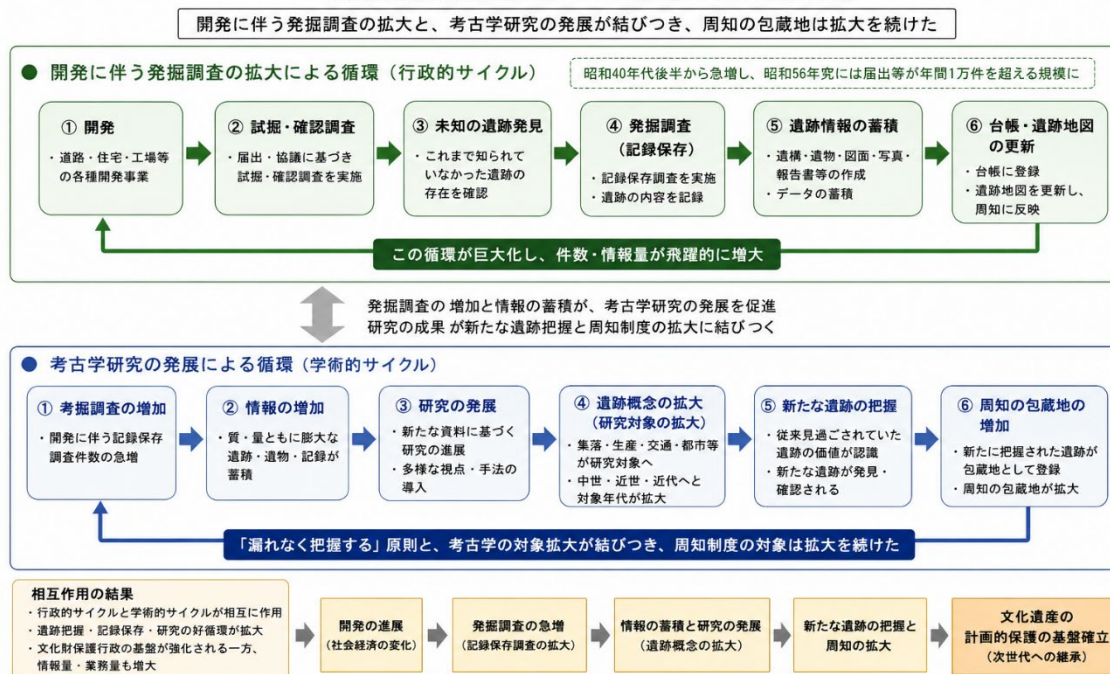
という循環が生じた。「漏れなく把握する」という原則と、考古学の対象拡大とが結びつくことによって、周知制度の対象は拡大を続けたのである。

(3) 「すべてを周知する」という考え方の限界

中世以前の遺跡を主な対象としていた段階では、この問題は現在ほど顕在化しにくかった。しかし考古学の対象が近世、近代へ広がると事情は変わる。時代が新しくなるほど、人口は増加するとともに、人間活動の痕跡は現在の都市、集落、道路、鉄道、工場、港湾その他の土地利用と広範に重なる。また、遺跡数も飛躍的に増加するとともに、遺構を構成する素材や構造も複雑化し、遺物の種類や量も増加する。そのため、発掘調査に要する時間・費用ともに増加することとなる。つまり、過去の人間活動の痕跡をすべて「遺跡」として把握し、それをすべて周知の埋蔵文化財包蔵地とすれば、届出等を必要とする土地と発掘調査に要する資源も際限なく拡大する。ここで初めて、「遺跡であること」と「周知の埋蔵文化財

包蔵地として取り扱うこと」は同じなのか、という問題が明瞭になった。これは「把握」と「周知化」の分離という問題である。

【高度経済成長期以降の二つの循環とその相互作用】



5 周知対象の選択

(1) 平成10年通知—「選択」の導入

この点で大きな転換となったのが、平成10（1998）年の文化庁通知「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」（以下「平成10年通知」という。）²⁷である。平成10年通知は、埋蔵文化財として取り扱う範囲について、

○おおむね中世までの遺跡→原則として対象

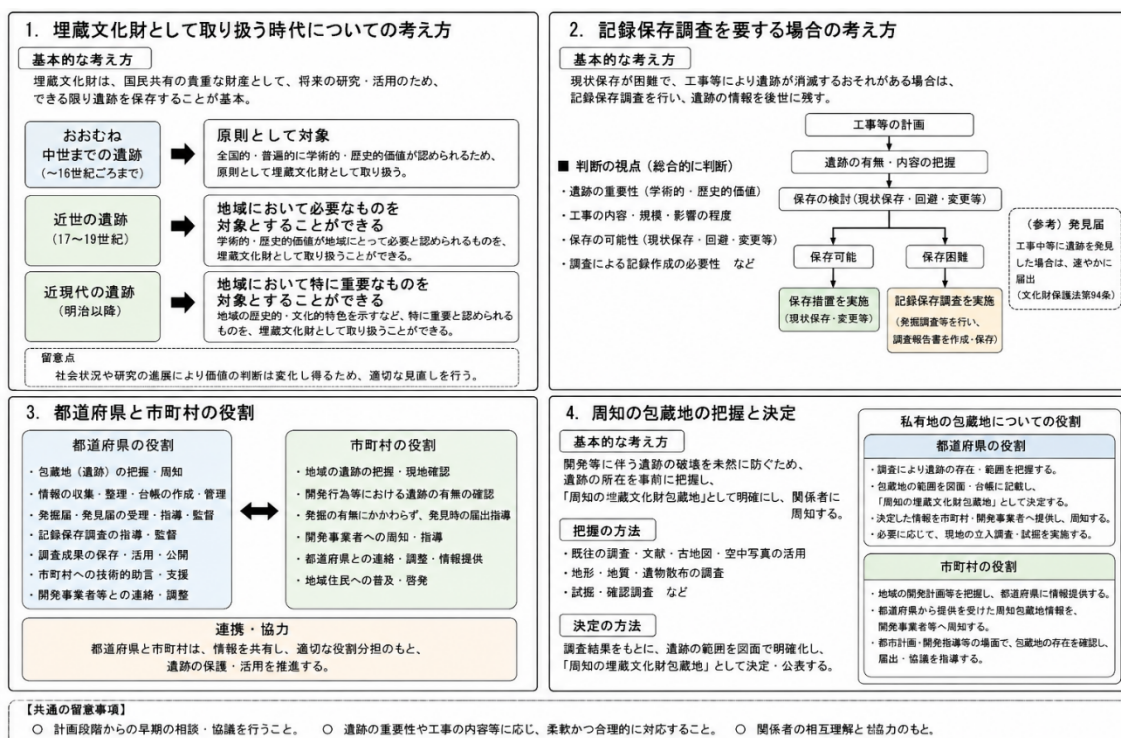
○近世の遺跡→地域において必要なものを対象とすることができる

○近現代の遺跡→地域において特に重要なものを対象とすることができる
とした（資料編5）。

文化庁自身も令和6年「近世・近代の埋蔵文化財保護について（報告）」（以下「令和6年報告」という。）において、後二者を「対象を選択する」とした原則と明確に位置付けている²⁸。ここに、少なくとも近世・近現代の遺跡について、考古学的に把握された過去の痕跡をすべて一律に埋蔵文化財として取り扱うのではなく、地域における必要性・重要性に基づいて取扱対象を選択するという国の方針が明示された。

この判断は、結果として周知の埋蔵文化財包蔵地として把握・周知する範囲にも影響することとなった。それまでの基本的な発想は、遺跡を把握することと周知することが直結していた。これに対し平成10年通知では、少なくとも近世以降について、把握と周知の間に「埋蔵文化財として取り扱う対象を選択する」という過程が導入されたのである。

これは、戦後の埋蔵文化財行政において「遺跡を漏れなく把握すること」と「把握した遺跡をすべて法的手続の対象とすること」を分離する方向への転換として評価できる。それと同時に、平成10年通知は、包蔵地の把握を市町村が行い、その取扱いについて都道府県が判断する役割分担を明確にした。このことは、従来「周知」という事実状態を基礎として説明されてきた制度について、行政が法的手続の対象となる土地を具体的に判断・決定する過程を明確化したという点で重要である。



コラム 周知の包蔵地は、誰がどこまで決めるのか

周知の埋蔵文化財包蔵地は、一般に遺跡地図上の線によって示される。しかし、地下にある遺跡の範囲が、最初から正確に分かっているわけではない。過去の出土地点、地形、試掘・確認調査の結果、古地図、文献、地域の伝承など、さまざまな情報を基に、行政がその範囲を判断している。実務上問題となるのは、どの程度の根拠があれば周知の包蔵地として取り扱うのかという点である。遺物が発見された地点だけを包蔵地とするのか、それとも周辺の地形や遺跡の広がりやを考慮して、一定の範囲を含めるのか。また、旧石器時代の遺跡、中近世の遺跡、近代の遺構など、従来十分に把握されてこなかったものを、どこまで周知の対象とするのかという問題もある。

包蔵地の範囲を狭くすれば、行政手続の対象外で遺跡が発見され、工事中に対応しなければならぬ可能性が高まる。一方、根拠が不十分なまま範囲を広く設定すれば、土地所有者や事業者に必要な以上の照会や届出を求めることにもなり得る。

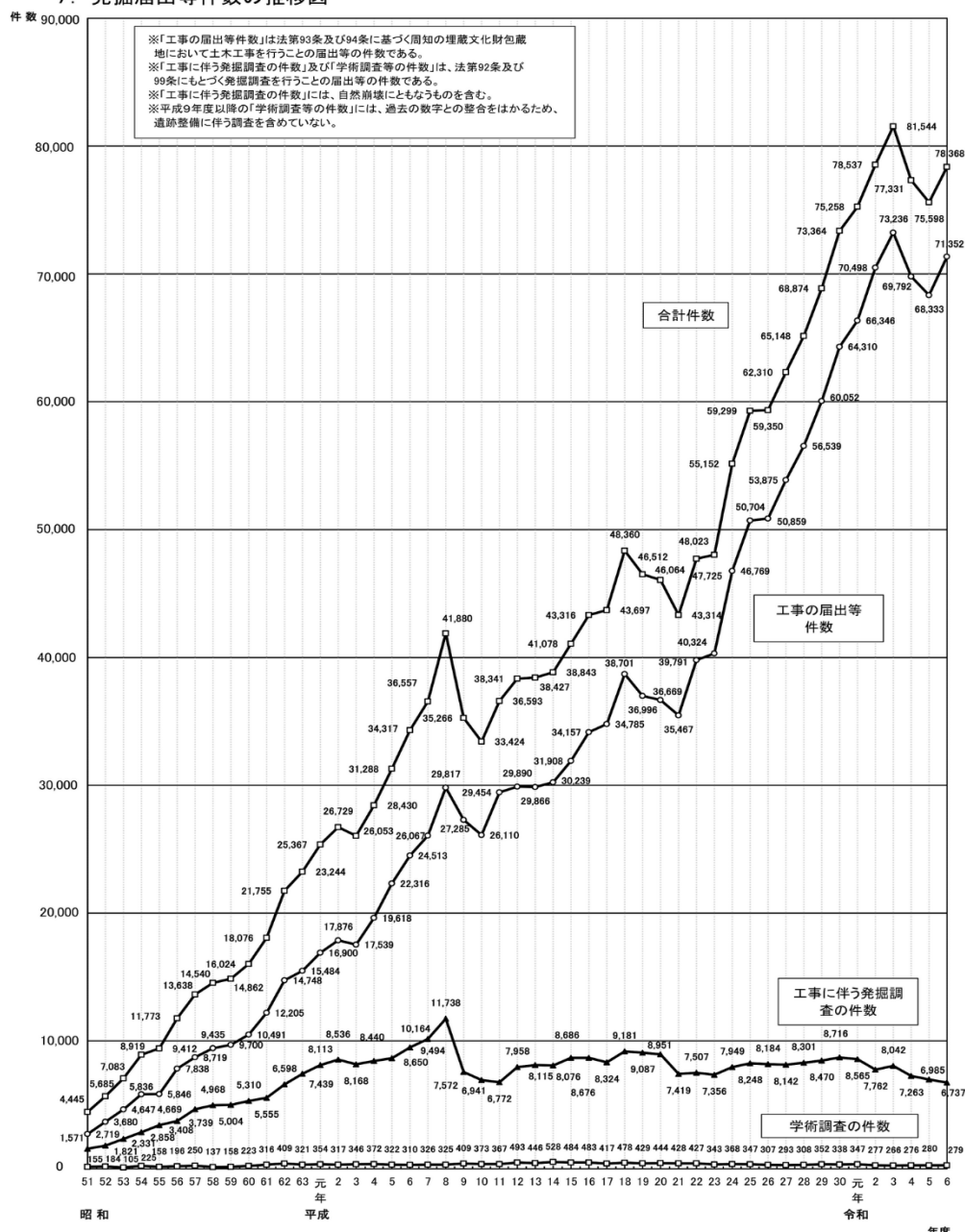
したがって、周知の包蔵地を特定する作業は、地図に線を引くだけの事務ではない。遺跡を見落とす危険と、土地利用に及ぼす影響との間で、専門的な根拠に基づいて範囲を判断し、その情報を継続的に更新する行政行為なのである。

(2) 選択がもたらした地域差

しかし、平成 10 年通知による選択的取扱い、新たな問題を生んだ。「地域において必要なもの」「地域において特に重要なもの」という判断を地方公共団体に委ねれば、当然、地域によって判断基準が異なる。ある地域では周知の埋蔵文化財包蔵地として扱われる近世・近代遺跡が、別の地域では対象とされないという状況が生じ得る。

令和 6 年報告が改めてこの問題を取り上げ、平成 10 年通知の原則を踏まえながら、近世・

7. 発掘届出等件数の推移図



近代の遺跡を選択する際の具体的な考え方を示したこと自体、平成 10 年以降の運用に地域差が存在し、より共通した考え方を示す必要が生じていたことを示している。実際に、この報告に伴って実施されたアンケート調査では、その差は都道府県ごとの近世・近代遺跡の周知件数等として顕在化していることがうかがわれる。

ここに周知制度の難しさがある。全国一律に広く周知すれば、土地利用に対する行政手続の範囲が拡大する。逆に地域ごとの選択に委ねれば、同種の遺跡であっても所在地によって取扱いが異なる可能性が生じる。すなわち、全国的な公平性と地域的な文化財価値判断をどのように両立させるか、という新たな問題である。

6 周知制度の課題と今後に向けて

(1) 周知制度が生み出したもう一つの逆説

さらに、ここまでの歴史を通観すると、一つの逆説が浮かび上がる。制度形成期に最大の問題とされたのは、「遺跡がどこにあるのか十分に把握できていない」「把握できているものも広く共有できていない」ことであった。そのため、黒板は台帳法を構想し、戦後には基本台帳、全国遺跡分布調査、遺跡地図が整備された。

ところが、その制度が発展すると、「できるだけ遺跡を漏れなく把握する」こと自体が行政上の目標となった。さらに、周知範囲外についても一定規模以上の開発や周知された土地の隣接地等で行われる開発を事前に把握し、未知の遺跡を発見しようとする実務が形成された。周知の埋蔵文化財包蔵地の拡大は、文化財保護法第 93 条の届出や同第 94 条の通知を求める範囲の拡大と直結する。

周知の埋蔵文化財包蔵地が拡大すれば、文化財保護法第 93 条の届出または第 94 条の通知を要する土地も拡大する。ただし、届出等が行われたからといって、直ちに発掘調査や事業者の費用負担が必要になるわけではなく、工事が地下遺構に与える影響や遺跡の内容・保存状態等を踏まえて取扱いが判断される。しかし、周知範囲の設定が、その後の協議、試掘・確認調査、場合によっては記録保存調査と費用負担の対象となる可能性を左右することは確かである。そのため、周知対象の範囲は、記録保存調査やいわゆる原因者負担との関係も視野に入れて検討する必要がある。

平成 10 年通知における近世・近現代遺跡の選択的取扱いは「どうすれば遺跡を知ることができるか」だけでなく、「把握できるようになった膨大な過去の痕跡のうち、どこまでを法的手続の対象として社会が引き受けるのか」と問題に踏み込んだ、国が明示した重要な制度的回答であったと評価することができよう。

(2) 把握・評価・周知を分ける

以上の歴史を踏まえると、今後の周知制度を検討するためには、本章では次の 5 段階を区別して考えることを提案したい。

- ①遺跡の所在を把握する段階
- ②考古学的・歴史的価値を評価する段階
- ③埋蔵文化財保護行政の対象とするか判断する段階

④対象とするものについて範囲を確定し、周知の埋蔵文化財包蔵地とする段階

⑤個別開発との調整を行う段階

このうち①の把握は、できるだけ広く行うことが望ましい。しかし、とくに近世・近現代の遺跡については、①で把握された対象のすべてを④の周知へ直結させるのではなく、②③の評価と判断を明確にする必要がある。文化庁の令和6年報告も、平成10年通知の原則を前提として、近世・近代の埋蔵文化財について選択の具体的な考え方を示すものと位置付けられている。

これはある意味では、黒板の台帳法へ立ち戻ることでもある。黒板の思想の核心は、把握したものすべてを同じ方法で規制することではなく、価値が十分に分からない段階から情報を失わないよう広く記録しておくことにあった。したがって、「把握は広く、周知は合理的に選択する」という考え方こそ、台帳法の思想と現代の土地利用を両立させる方法と考えることができる。

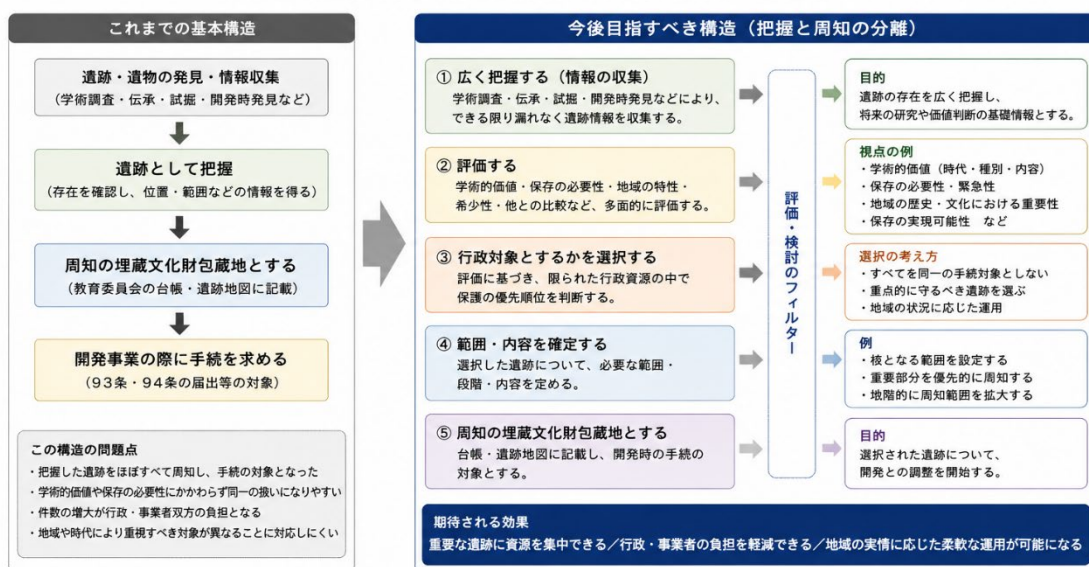
おわりに―「知る制度」から「選ぶ制度」へ

「周知の埋蔵文化財包蔵地」の歴史は、「知らなければ守れない」という要請から、できる限り広く遺跡を把握する仕組みを整備してきた歴史であった。その成果によって遺跡の情報は飛躍的に増加し、考古学研究も発展した。しかし、研究対象が近世・近代へ拡大するにつれて、把握された遺跡のすべてを同じように法的手続の対象とすることには限界があることも明らかになった。平成10年通知以降に「選択」という考え方が明確になったのは、この問題への制度的対応であった。

したがって今後重要となるのは、遺跡の把握と、行政上の周知対象とすることを区別す

「把握」と「周知」を分離する考え方

― 広く遺跡を把握し、評価したうえで、行政対象とするものを選択する ―



基本的な理念 (共通)

「知らなければ守れない」原則は維持しつつ、すべてを同じように守るのではなく、社会の中で本当に守るべき遺跡を見極め、将来へ確実に伝えていく。

ることである。把握はできるだけ広く行いつつ、周知については考古学的・歴史的価値と土地利用との関係を踏まえ、説明可能な基準によって判断する必要がある。「周知」はそれ自体が目的ではなく、その行政上の意味は、開発事業に先立って遺跡の存在を把握し、その取扱いを調整することにある。

では、開発によって遺跡が失われることを避けられない場合、何を残すべきなのか。次章では、現状保存を原則とし、それが困難な場合に遺跡の情報を残す「記録保存」という考え方が、どのように形成されたのかを検討する。

第2章 記録保存調査の成立と展開

—救出発掘から事前調査へ—

はじめに

第1章でみたように、昭和29（1954）年の文化財保護法改正によって「周知の埋蔵文化財包蔵地」という制度が成立し、その後、分布調査、遺跡台帳、遺跡地図等の整備によって、開発事業に先立って遺跡の所在を把握する仕組みが形成されていった。しかし、遺跡の所在を把握することと、その遺跡をどのように保護するかとは別の問題である。

現在の埋蔵文化財保護行政では、開発事業との調整に当たって現状保存を第一に検討し、それが困難な場合には、工事に先立って記録の作成のための発掘調査を実施し、遺跡から得られる情報を記録として保存する。この方法が一般に「記録保存」「記録保存調査」と呼ばれているものである。文化庁も現在、開発事業との協議の結果、「やむをえず遺跡を現状のまま保存できない場合には事前に発掘調査を行って遺跡の記録を残す」ものとして記録保存を説明している²⁹。

ここには、

- ①開発事業を事前に把握する
- ②まず遺跡の現状保存を検討する
- ③現状保存が困難な場合にのみ工事前に発掘調査を行う

という明確な順序がある。

しかし、この考え方も文化財保護法制定時から完成していたわけではない。戦前から終戦直後に行われた開発対応の発掘には、すでに「失われる遺跡を発掘して記録する」という行為がみられる。しかし、それは工事に先立って行政が計画的に行う今日の記録保存調査とは異なり、破壊が迫る遺跡から可能な限り情報を救い出そうとする性格が強かった。以下、本資料では、工事の進行と並行し、失われつつある遺跡から可能な限り情報を救い出す調査を、現在型の記録保存調査と区別するため便宜上「救出発掘」と呼ぶ。

その後、昭和20年代後半から30年代にかけて、文化財行政が開発事業へ関与する時点は徐々に前倒しされる。工事中の発見への対応から、破壊以前の調査へ、さらに事業計画段階での調整へと進み、昭和39（1964）年には「まず遺跡を回避し、回避できない場合に発掘する」という現在につながる原則が形成された。

本章では、この変化を「救出発掘から事前調査への転換」として捉え、その思想的背景、行政制度、調査技術、人材育成の形成過程を検討する。

1 「記録して守る」と「掘るなら記録する」

(1) 遺跡の記録に対するふたつの考え方

現在の記録保存調査の成立を考える前提として、近代考古学における「保存」と「発掘」の関係について確認しておく必要がある。第1章で述べた黒板勝美の「記録保存」は、現在の記録保存調査とは異なる。黒板が重視したのは、史蹟・遺物の所在や内容を調査し、図面・写真等によって記録し、それを台帳として蓄積することであった。記録は現物に代わるものではなく、現物を把握し、将来の保存に結びつけるための手段であった。

また、「研究のために発掘すること」と「遺跡を保存すること」の緊張関係は、戦後に初めて意識されたものではない。明治期にも、古墳を貴重な史蹟として保存すべきだとしながら、学術研究のためにどこまで発掘を認めるべきかが考古学界で議論されていた³⁰。考古学は遺跡を資料とする学問である一方、その資料を自ら掘り崩すことによって研究するという矛盾を、当初から内包していたのである。第1章で整理したように、そこには「まず知る」という予防的な保存思想があった³¹。

一方、濱田耕作を中心として形成された近代考古学では、遺跡は保存すべき歴史的存在であると同時に、発掘によって歴史を明らかにするための学術資料でもあった。しかし、発掘調査は不可逆的な行為である。土層を掘り下げ、遺構を検出し、遺物を取り上げれば、発掘前の状態に戻すことはできない。その意味では、考古学者自身による発掘も遺跡の状態を破壊する行為である。そのため、「発掘する以上、失われる情報を可能な限り正確に観察し、記録する」という考え方が考古学の基本的な調査倫理となった³²。

ここには黒板とは異なる「記録」の意味がある。黒板が「記録して守る」と考えたとすれば、濱田的な発掘観からは「掘るなら記録する」という論理が導かれる。ただし、「発掘は破壊である」という認識を徹底すれば、現在掘る必要のない遺跡は、将来の研究のために未発掘のまま残した方がよいという結論にも至る。その意味で、学術的発掘と現状保存は本来的に緊張関係にある。

後に形成される記録保存調査は、この二つの考え方を別の形で結びつけることになる。すなわち、「遺跡は原則として現状保存する。しかし、外部的な事情によって失われることが避けられない場合には、その前に発掘し、失われる情報を記録する」という考え方である。

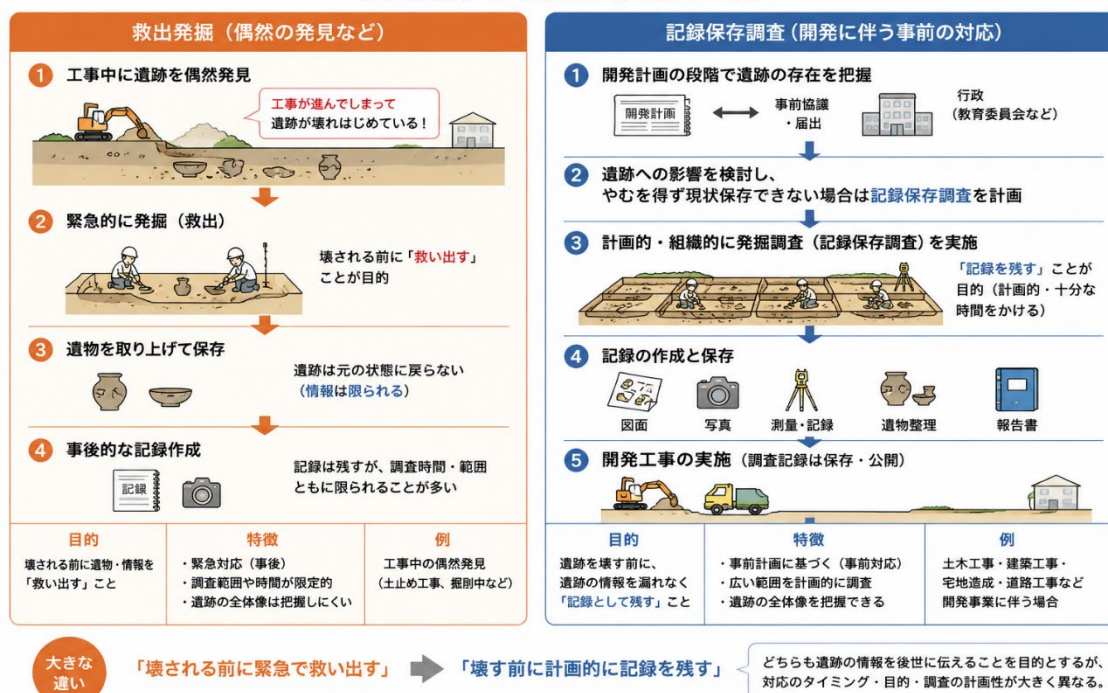
(2) 破壊される遺跡を掘る-救出発掘

その前段階として重要なのが、開発や土地利用によって破壊される遺跡を対象とした発掘である。昭和11～12(1936～37)年に行われた唐古遺跡では土取りによって遺跡が失われるなかで工事と並行して調査が行われた³³。その後、唐古・鍵遺跡では、開発対応調査と範囲確認調査によって遺跡の全体像が明らかとなり、最終的には史跡指定・現状保存へつながった。同じ遺跡の歴史の中に、救出調査から保存を目的とする調査への変化を見ることができる。

昭和13年からはじまる橿原遺跡の発掘調査も、遺跡が損なわれる危険性と発掘調査とは密接な関係を持っていた³⁴。また、昭和25年前後から始まった大阪府堺市における土取りや宅地造成による百舌鳥大塚山古墳をはじめとする古墳の破壊では、森浩一ら、自発的に参

集した研究者が工事の進行するなか、予算も人員もない中で調査を行った³⁵。

救出発掘 と 記録保存調査 の違い



これらの調査は、唐古遺跡の調査の際に調査を担当した末永雅雄の述懐にあるように³⁶、戦前は、研究のための発掘という意識が強かったように思われる。工事と並行した調査を行うという行為そのものは、工事側は工事を行う、学術側は調査研究を行うという互いに独立した関係で、作業をする場所は同じであっても、互いに干渉しあわない、責任を共有しないという関係である。工事側からすれば、工事現場に学者が来て調査をしているということであって、自らの行為が文化財を破壊することに関して、何の義務を負わず、責任も問われていない³⁷。つまり、工事側は発掘調査のために工事を中止しなくてもよいし、調査側も工事との関係の中で可能な範囲で調査を行うという関係であったと考えられる。

一方、開発が埋蔵文化財を破壊するという問題は、明治33（1900）年には、帝国古蹟取調会³⁸の段階から指摘されていたが、その保護のために開発する側に何らかの負担を求めるようになるのは、文化財保護法制定からである。そして、開発の機械化、大規模化により国土の景観が急速に変化していく中で、開発による埋蔵文化財の破壊が深刻化していった。それに伴い、発掘調査も学術的関心から、このままでは失われるから、その前に可能な限り調査するという考え方へと変化していく。この考え方は、現在の記録保存調査と同様「失われる遺跡を調査して記録する」ことになるが、工事が進行する中で対応可能な範囲で記録を作成するという点においては、救出発掘と後の記録保存とは行政的構造は大きく異なる。

救出発掘では、発掘調査は遺跡破壊に対する後追いの行為である。現在型の記録保存では、発掘調査そのものが工事工程に先行して計画される。この時間的位置の違いが、その後の制度形成を理解する鍵となる。

(3) 昭和 27 年—工事に追隨する文化財行政

昭和 27 (1952) 年 5 月 31 日、文化財保護委員会は建設大臣に対して「埋蔵文化財保護協力方依頼について」を発した(資料編 6)³⁹。道路工事や堤防構築等によって古墳・住居跡その他の遺跡が破壊され、出土遺物が散逸することを憂慮したものである。しかし、この段階で建設省側に求めたのは、遺跡とみなされる場所が工事対象となる場合、または工事中に遺跡が新たに発見された場合には都道府県教育委員会へ連絡し、教育委員会が記録・調査等を行う場合には「能う範囲において便宜供与」することであった。

注目すべきは、発掘調査のために工事を中止することや、工事着手前に調査を終了させることまでは求めていない点であり、実施形態は救出発掘とほぼ変わらないということである。つまり、

工事の実施→遺跡の存在・破壊のおそれを認知→教育委員会へ連絡→必要な記録・調査→工事側が可能な範囲で協力

というものであった。

同年 12 月の通知⁴⁰でも、「公共事業その他やむを得ない工事」によって遺跡が新たに発見され、または破壊されようとする場合に、必要に応じて文化財専門委員その他の学識研究者による調査を行うことが想定されていた。つまり、工事そのものを前提とし、その進行と遺跡調査とを可能な範囲で調整する考え方である。この時期の文化財行政は、まだ「工事より先に動く行政」ではなく、「工事に追いついて遺跡を救う行政」であったと評価できる。

2 「破壊される以前」の調査へ向けて

(1) 昭和 29 年改正-工事の事前把握制度

この構造を変える最初の制度的な契機となったのが、昭和 29 年の文化財保護法改正である。第 1 章で述べたように、旧第 57 条の 2 が新設され、周知の埋蔵文化財包蔵地で土木工事等を行う場合には 30 日前の届出が必要とされた。同年 12 月の建設省宛通知⁴¹は、その改正趣旨を、土木工事等によって貴重な遺跡が「破壊される以前に調査を行い」、または工事中に立ち会って出土遺物の散逸を防止し、記録を作成するなど、遺跡の保護・記録のために適切な措置を講ずることにあると説明している。

ここで重要なのは、「破壊される以前」という時間概念である。昭和 27 年には、工事対象となった場合や工事中に発見された場合に協力を求めていた。それに対して昭和 29 年改正では、30 日前の届出を義務づけることにより、工事が開始される前に文化財行政が関与し、必要な対応を検討するための時間を制度的に確保した。しかし、この改正によって行政に工事を停止させる権限が与えられたわけではない。当時の文化財保護委員会も、第 57 条の 2 に基づく指示によって、工事や発掘の中止・停止まで求めることはできないと解していた(資料編 3)。したがって、昭和 29 年改正の意義は、現状保存を強制する仕組みを設けたことではなく、破壊に先立って行政が関与し、事業者との調整や必要な措置を講ずるための時間を確保した点にあった。

これらのことから、昭和 29 年改正をもって現在型の記録保存調査が完成したとみることはできない。むしろ、工事中の救出的対応と工事前の調査とが併存する、救出発掘から事前

発掘への過渡期として位置づけるべきであろう⁴²。

(2)「処置が時機を失する」—未然防止への転換

事後的・応急的な対応には限界があった。第1章で紹介した昭和30年12月16日の「埋蔵文化財包蔵地の保護について」（資料編4）は、この問題を明確に認識している。道路、ダム、土砂採取、開墾、耕地整理、建築等による遺跡破壊が増加し、いたすけ古墳のような問題も生じるなか、従来の対応では「処置が時機を失する」場合があるとして、事情が切迫する以前に適切な措置を講じ、破壊をできる限り未然に防止する必要を指摘した。

第1章では、この通知を遺跡台帳・分布調査の形成という観点から取り上げた。本章で注目すべきなのは、その背後にある行政の時間軸の変化である。すなわち、「破壊が始まってから対応する」のではなく、「破壊のおそれが現実化する前に対応する」という発想への転換である。さらに昭和34年の通知では、無届発掘・濫掘防止との関係で、発掘そのものについて「真に止むを得ない場合にのみ」学術的に慎重かつ適正に行うよう求めている⁴³。

これは直接、開発に伴う発掘だけを対象とした表現ではない。しかし、この時期の文化財保護委員会が、発掘を無条件に文化財保護上好ましい行為と考えていたわけではないことを示している。「できれば現物を残し、発掘は必要な場合に限る。」この考え方は、後の「現状保存を第一義とし、やむを得ない場合に記録保存」という原則につながる重要な要素である。

(3)昭和32年「工事前」から「事業計面前」へ

昭和32（1957）年6月11日の閣議了解「文化財保護に関する関係官庁間の連絡強化について」⁴⁴は、さらに大きな変化をもたらした（資料編7）。

そこでは、国土開発その他の事業によって文化財保護に支障を来す事例が増えていることから、「文化財の保護と事業の施行等との円滑な調整」を図るため、関係省庁間の連絡を緊密にすることが求められた。特に、重要なのは、許認可を必要とする事業について「許認可前に、あらかじめ」関係官庁が連絡することを求めた点である。第1章では、これを周知された遺跡情報を土地利用計画へ結びつける制度として扱った。本章からみれば、これは発掘調査の位置をさらに前倒しする基盤となった。

昭和27年には、「工事→遺跡→調査」であった。昭和29年には、「届出→工事前調査または立会→工事」となった。昭和32年には、「事業計画→関係官庁間の事前調整→文化財への影響を検討→事業実施」へ進んだ。

文化財行政が工事現場から、事業計画の形成過程へ入り始めたのである。

3 事前調査の実践へ

(1)名神高速道路と東海道新幹線

この新しい仕組みを具体的な行政実務として形成するうえで、大規模公共事業が重要な役割を果たした。昭和33（1958）年の「遺跡台帳の作成等について」が、土木工事等によっ

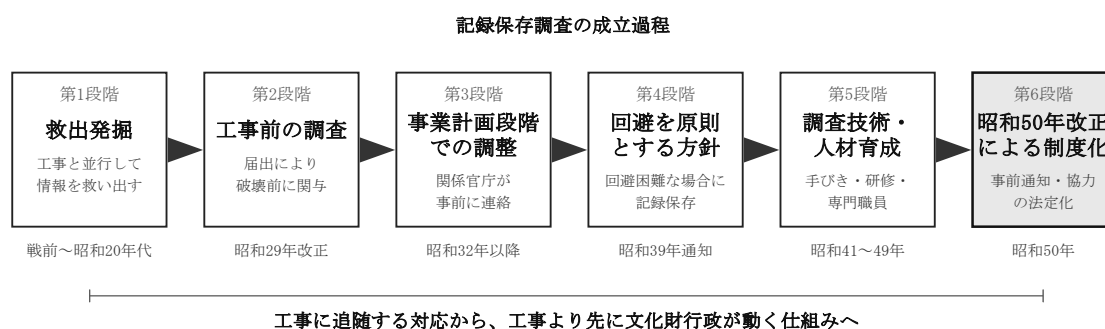
て破壊されるおそれがあるため緊急に調査を必要とする遺跡の報告を求めながら、「名神間高速自動車国道関係分を除く」としていることは注目される（資料編 8）⁴⁵。これは、名神高速道路関係遺跡について、一般の緊急調査とは別の体系で把握・処理が進められていたことを示している。名神高速道路、さらに東海道新幹線の建設では、工事が開始されてから発見された遺跡を救出するだけでなく、事業予定地の遺跡を工事前に把握し、必要な調査を実施する方法が採られていった。

特に東海道新幹線における分布調査は重要である⁴⁶。これは単なる「発掘の前倒し」ではなく

事業予定地をあらかじめ示す→その範囲に遺跡がないか調べる→影響を受ける遺跡を特定する→必要な調査を工事前にやる

という仕組みが採られていた。つまり、発掘調査だけでなく、調査対象そのものを事前に発見する行為が開発事業の工程に組み込まれたのである。

ここに、「破壊を発見して救出する」方式から、「将来の破壊を予測し、その前に対応する」方式への転換を示す代表的な実践を認めることができる⁴⁷。



(2) 昭和 39 年-現在型記録保存調査の成立

こうした昭和 27（1952）年以来の試行錯誤の一つの到達点となったのが昭和 39（1964）年である。同年、文化財保護委員会は開発事業を担当する関係省庁・関係機関に対し、事業計画において埋蔵文化財を極力回避することを求め、やむを得ず回避できない場合には発掘調査を行うという方針を示した（資料編 9）⁴⁸。以下に本通知で示された方針を掲載する。

- (1) 史跡、名勝、天然記念物および埋蔵文化財包蔵地等については、原則として当該計画から除外すること。ただし、そのことにより計画に重大な支障が生ずる箇所については、当委員会に対し事前協議を行うこと。
- (2) 事前協議の結果、当委員会が現状変更または埋蔵文化財包蔵地の発掘もやむをえないと考えるものについては、文化財保護法による所定の許可申請等の手続をとること。
- (3) 上記（2）により現状変更が行われ、または滅失することとなるものについては、貴機関が、関係各都道府県教育委員会に委嘱して、事前発掘調査等を行い、記録保存の措置をとること。
- (4) 上記（3）に必要な経費は、当該事業関係予算により負担されたいこと。

このように、少なくとも国の行政方針として、ここで初めて、

**遺跡を把握する→開発計画から回避する→現状保存する→回避できない場合に限って
事前発掘する→記録を残す→工事を行う**

という現在型の構造が明確に示されたのである。特に重要なのは、発掘が第一の措置ではなくなったことである。終戦直後の救出発掘では、壊されるので掘るという論理であった。これに対して昭和 39 年には、「まず壊さない。どうしても壊さざるを得ない場合にのみ掘る」という関係へ変化した。そこには、開発する側も、埋蔵文化財保護に対して一定の責任を負うという考え方が認められる。

つまり、「破壊されるから調査する」から「現状保存できないから調査する」への転換であり、また昭和 39 年通知は、回避できない場合の事前発掘調査を関係する事業機関が都道府県教育委員会へ委嘱し、その経費を当該事業関係予算によって負担するよう求めた。ここには、少なくとも公共事業について、開発事業に必要となる記録保存調査を「事業予算によって支える」という考え方が明確に示されている。

この考え方が、その後どのように「いわゆる原因者負担」へ展開したのかは、第 3 章で検討する。

ただし、ここでいう発掘調査については、その目的を区別して考える必要がある。第一は、遺跡の範囲・内容・重要性を確認し、事業計画との調整や現状保存の要否を判断するための調査である（現在の試掘・確認調査）。第二は、現状保存が困難であるとの判断がなされた後、失われる遺跡の情報を記録として残すために行う記録保存調査である。両者は発掘という行為自体は共通するが、その行政上の目的は異なる。前者は「保存するか否かを判断するため、あるいは開発との調整を行うための調査」であり、後者は「現状保存が困難であると判断された後に、失われる遺跡の情報を記録するための調査」である。

4 記録保存とは何か

(1) 現状保存と記録保存—二つの思想の行政的統合

この原則には、近代以来存在してきた二つの遺跡観が組み込まれている。一つは、遺跡を歴史的存在として現状のまま将来へ継承することが望ましいという保存思想である。もう一つは、遺跡を発掘する以上、失われる情報を可能な限り詳細に記録すべきであるという考古学的発掘倫理である。

行政はこの二つを、

原則＝現状保存

例外＝やむを得ない場合の発掘・記録保存

という関係に整理した。これは思想上の矛盾を解消したわけではなく、むしろ、両者を「原則と例外」という行政上の順序関係に再編したものとみるべきである。そして、この整理によって新たな問題が生じる。「やむを得ない」とは、どのような場合なのか。調査によって重要な遺跡であることが判明した場合にも、当初の予定どおり記録保存として調査を完了してよいのか。それとも、途中から現状保存へ転換すべきなのか。

昭和 30～40 年代に相次いだ重要遺跡の保存問題は、この境界をめぐる問題であった。

(2)「調査」と「保存」は同じではない

高度経済成長期には、道路、鉄道、住宅、工業開発等が急速に進み、それに伴って遺跡の破壊も増加した。このなかで考古学界の一部から強く主張されるようになったのが、「発掘調査を行ったことと、遺跡を保存したこととは同じではない」という考え方である。

ここで重要なのは、学界が行政に対して単に調査技術を提供しただけではないということである。何を保存と呼ぶのか、どこまで開発を認めるのか、発掘後に遺跡そのものが失われてもよいのかという問題について、研究者は行政の判断を批判し、異なる価値判断を提示した。こうした関係は、戦前の行政にも認められる。

文化財行政は、行政が学術的知見を一方的に利用して形成されたのではなく、行政の判断に対して学界が異論を示し、その議論の一部が再び行政の原則や運用へ取り込まれるという相互作用によって展開してきたのである。

森浩一による古墳保存運動⁴⁹、杉原荘介による重要遺跡の保存要求⁵⁰、京都大学の若手研究者らによる議論⁵¹などは、この問題意識のなかに位置づけられる。いくら精密に発掘し、図面・写真を作成し、報告書を刊行しても、遺跡そのものが失われれば、現物が保存されたわけではない。特に重要なのは、開発に伴って開始された調査であっても、発掘によって高い価値が判明した場合には、開発計画を見直し、現状保存へ転換すべきであるという主張である。文部省内でも、1965 年前後には、発掘調査費の負担が破壊を容認することに直結することについての疑問の声が出ていることが確認できる⁵²。

これは「記録保存」の意味そのものを問い直すものであった。記録保存が「現状保存できなかった場合の次善の措置」であるならば、調査途中で現状保存すべき価値が判明したときには、改めて保存の可能性を検討しなければならない。この要求は、昭和 39 年に行政自身が示した「回避優先」という原則を、実際の開発事業にどこまで徹底するかを問うものでもあった。

(3)記録保存という言葉が持った両義性

ここで「記録保存」という言葉そのものが持つ意味にも注意する必要がある。黒板の記録保存は、基本的には、遺跡を広く把握し、その後の現状保存へ結びつけるための準備・補完として構想された。ただし黒板自身も、万一現物が失われた場合に、記録によって学術的情報を後世へ伝えることを想定していた。その意味で、「現物保存を支える記録」と「失われた現物に代わる記録」という二つの機能は、すでに黒板の記録保存にも含まれていた。さらに開発と発掘調査の調整が制度化されると、「記録を残したうえで現物を失う」という方法が行政上認められる⁵³。

高度経済成長期の保存運動が「現状保存」を強く主張した背景には、この反転に対する警戒があったと考えられる。この点で、昭和 39 年に「現状保存を第一とし、回避できない場合に発掘する」という順序を明確にしたことは、単なる行政手続の整備ではなく、記録保存を現状保存の代替措置として位置づけ直す意味を持っていたのである⁵⁴。

また、この時期、埋蔵文化財の保存は考古学界にとっても中心的な課題となった。日本考古学協会は昭和 40 (1965) 年に埋蔵文化財保護対策特別委員会を設置した。昭和 45 (1970) 年には協会会則に「社会的責任の遂行」が明記され、『埋蔵文化財白書』も刊行された。さ

らに昭和 46（1971）年には、特別委員会を常置の埋蔵文化財保護対策委員会へ改組した。開発による遺跡破壊への対応は、個々の研究者による救出発掘から、考古学界全体が社会的責任として継続的に取り組む課題へと変化したのである。

平城宮跡はこの転換を象徴する。戦後の発掘調査によって遺跡の範囲と重要性が次第に明らかになる一方、昭和 37（1962）年には未指定地への近鉄操車場建設問題が発生し、保存運動へ発展した。その結果、平城宮跡全域を国費で買い上げて保存する方針が決定された⁵⁵。発掘調査によって価値を明らかにすることと、その遺跡自体を残すこととは別の問題であることが、ここでも明確になった。

5 発掘調査体制の整備

(1) 記録保存調査を全国で行うための技術

これらの問題は、昭和 40 年代後半には文化庁自身によって制度的課題として認識されるようになった。昭和 48（1973）年に公表された埋蔵文化財対策調査会報告「埋蔵文化財保護に関する当面の方策について」⁵⁶は、国土開発に伴う埋蔵文化財への影響が急増するなかで、埋蔵文化財に関する情報資料の整備、専門職員の確保、発掘調査技術や保存技術の研究、調査研究体制の充実などを課題として挙げている。これは、開発に伴う発掘調査を個々の研究者の努力によって処理する段階から、行政組織、専門職員、技術、情報を備えた恒常的な埋蔵文化財保護体制へ移行する必要が認識されていたことを示している。

一方、行政原理を定めるだけでは記録保存調査を全国的に実施することはできない。救出発掘の段階であれば、大学研究者や地域の考古学研究者が個々の現場へ入ることで対応できる場合もあった。ところが、開発計画を事前に把握し、回避できない遺跡について工事前に発掘するという仕組みを全国へ拡大すれば、発掘調査の需要は急速に増加する。しかも記録保存調査では、遺跡そのものが失われる以上、作成される記録の質が重要となる。必要となるのは、特定の大学や研究者だけが持つ技術ではなく、全国各地で一定の水準の調査・記録を実施できる共通の技術であった。

この点で重要なのが、昭和 41（1966）年に刊行された『埋蔵文化財発掘調査の手びき』⁵⁷である（資料編 10）。同書を単なる発掘技術書として位置づけるだけでは不十分であろう。遺構の検出、土層の観察、測量、写真、遺物の取上げ、整理、報告等について共通した方法を示すことは、全国的に拡大しつつあった発掘調査において、失われる遺跡について一定の質の記録を確保するための基盤を作ることでもあった。昭和 39 年が、「いつ、どのような場合に発掘するか」を整理した段階だとすれば、昭和 41 年の『手びき』は、「発掘する場合、どのように記録するか」を共有する段階として位置づけることができる。

(2) 記録保存調査を支える人材と技術の整備

しかし、記録保存調査がさらに増加すると、手引書の刊行だけでは十分ではなくなった⁵⁸。先に取り上げた「埋蔵文化財保護に関する当面の方策について」は、埋蔵文化財行政を担う専門職員の不足、発掘調査体制の不十分さ、調査技術の向上、保存科学や新たな調査技術の開発、情報資料の収集等を一体的な課題として取り上げた。

その解決策の一つとして構想されたのが、国立埋蔵文化財センター（仮称）である。同報告に掲げられた組織案は、センターを単なる発掘調査機関として想定したものではなかった。考古学的調査のみならず、測量、探査、写真測量、保存科学、環境考古学、動植物・地質・土壌等の自然科学的研究、遺物整理、情報資料の収集、さらには電算処理までを包含する総合的な研究・指導機関が構想されていた。

また、重要なのはセンターに「研究」とともに「指導」の機能が求められていたことである。急増する記録保存調査を国が直接実施するのではなく、地方公共団体に専門職員を配置し、それらの職員に対して国が研修・技術指導を行うことによって、全国的な調査体制を形成しようとしたのである。

このことは、記録保存調査が新たな段階に入ったことを意味する。当初の課題は、開発によって失われる遺跡を「調査すること」にあった。しかし、調査件数が増加するにつれて、単に調査を実施するだけではなく、そこで作成される記録の質をいかに保証するかが政策課題となった。そのためには、調査方法の標準化、専門職員の養成、調査技術の研究開発、保存科学、情報の集積と共有が必要となったのである。

昭和 49 年に奈良国立文化財研究所に設置された埋蔵文化財センターは、こうした問題意識を具体化したものと位置付けることができる。記録保存調査の全国的拡大は、発掘調査を量的に増加させただけではなく、それを支える専門職員、技術、情報基盤を全国的に整備する政策を生み出したのである。

6 事前調査の制度化と定着

(1) 昭和 50 年改正—覚書から旧法第 57 条の 3 へ

昭和 50（1975）年の文化財保護法改正は、昭和 30 年代以来、形成されてきたこうした仕組みを、全国的・恒常的な行政制度へ移行させる大きな画期となった（資料編 11）。特に重要なのが、公共事業に関する旧第 57 条の 3 の新設である。公共事業については、それ以前から文化財保護委員会と開発関係省庁、公社、公団等との通知、覚書、協定等によって、事業計画の事前把握、文化財部局との調整、必要な調査等が行われていた。

昭和 50 年改正は、こうした行政間の実務を、文化財保護法上予定された手続として位置づけた⁵⁹。ただし、旧第 57 条の 3 が、この一連の過程をすべて条文上義務づけたわけではない。同条が法律上明記したのは国の機関等による事前通知と、文化財保護委員会による協力要請であり、計画段階からの協議、回避の検討、必要な事前調査という実務は、従来の通知・覚書・協定と同条とが結びつくことによって定着していった。

その結果、公共事業については、

**事業計画→文化財部局との事前調整→遺跡への影響の把握→保存について協議→回避
困難な場合の事前調査→工事**

という順序が一層固定化する。

法律が事業者直接向「発掘調査を実施しなければならない」と規定したわけではない。しかし、文化財保護上発掘調査が必要と判断された場合、調査を終了しないまま公共事業を進めることは実際には困難となった。その意味で、昭和 50 年改正によって、工事前に必要な

発掘調査を完了することが、公共事業を円滑に実施するうえで事実上の前提となっていた。ここで、昭和 39 年までに形成された「回避—やむを得ない場合の発掘」という行政原理と、昭和 41 年以降整備されてきた調査技術、昭和 49 年から本格化した人材養成とが、法制度と結びつくことになる。

(2) 昭和 50 年改正が生み出した逆説

昭和 50 年改正は、埋蔵文化財保護を大きく前進させた。それまで、開発事業が進行してから研究者が現場に駆けつけていたものが、事前に開発情報を把握し、必要な調査を工事前に終えることが全国的な行政実務となっていく。しかし、その成功は新しい問題も生んだ。

本来の考え方は、

現状保存を検討する→それが困難→次善の措置として記録保存する

というものであった。ところが行政手続が安定すると、

開発計画→発掘調査→調査終了→工事

という処理の流れが定型化する。すると、「発掘調査が終われば工事ができる」という理解が生じやすくなる。

記録保存は、本来、遺跡破壊に対抗するために形成された制度である。しかし、その制度が円滑に機能すればするほど、逆に、遺跡を失わせながら開発を実施するための行政的調整装置としても機能する。昭和 50 年改正をめぐっては、日本考古学協会、日本学会議、地方史研究協議会、考古学研究会、文化財保存全国協議会等から、埋蔵文化財保護制度の強化を求める要望や声明が相次いだ。学界側には、届出や発掘調査の制度だけが整備され、現状保存のための権限、組織、人員、財政措置が伴わなければ、記録保存調査が遺跡破壊を追認する仕組みになりかねないという警戒もあった。

後に坪井清足が、全国の発掘調査体制の充実を評価しつつ、発掘調査に力が集中して保存・整備が十分に行われていないことを問題としたのも、この構造と無関係ではない⁶⁰。すなわち、発掘できる体制が整備されたことと、遺跡がよりよく保存されるようになったこととは必ずしも同じではないのである。

このように、昭和 50 年改正は事前調整と記録保存調査を安定した行政実務へ発展させる一方、現状保存と記録保存との緊張関係を制度の内部に固定化することにもなった。

7 記録保存調査の成り立ち

以上を整理すると、現在型の記録保存調査は、一つの法改正によって生まれたものではない。その成立には、少なくとも次の四つの条件が必要であった。

①事前把握

昭和 29 年の届出制度、昭和 32 年以降の関係官庁間調整、名神高速道路・東海道新幹線等の経験を通じて、工事に先立って遺跡の所在と影響を把握する仕組みが形成された。

②行政原理

昭和 39 年には、まず遺跡の回避・現状保存を検討し、それが困難な場合に記録保存を行うという原則が明確になった。

③調査技術

昭和41年の『埋蔵文化財発掘調査の手びき』等により、発掘・記録方法を共有する技術的基盤が整備された。

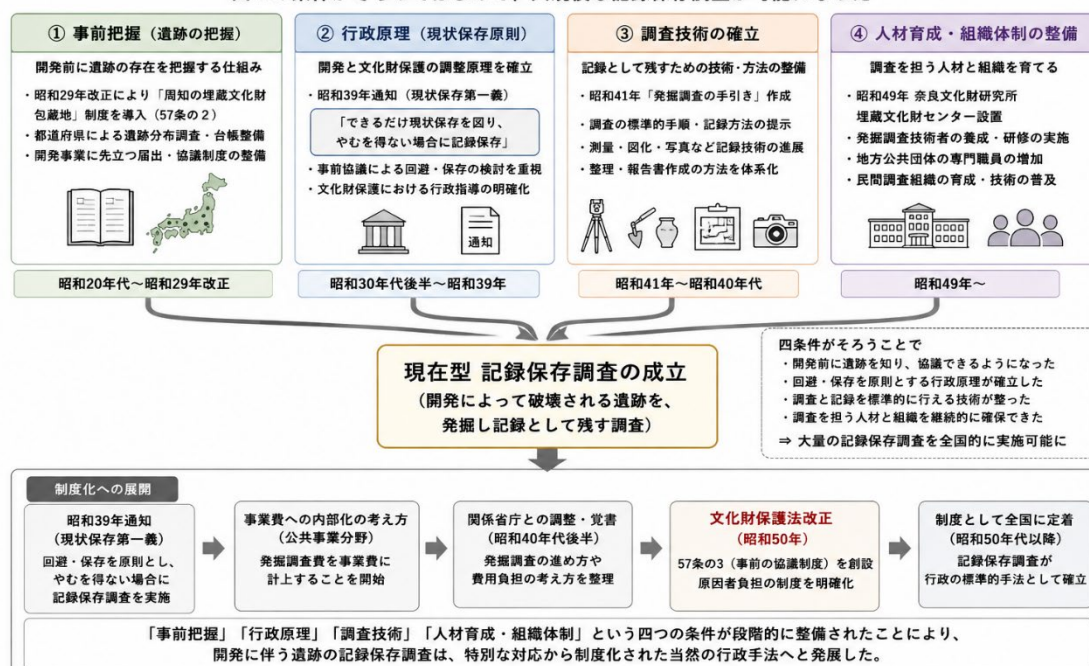
④人材育成

奈良国立文化財研究所等による研修、昭和49年設置の埋蔵文化財センター等を通じて、地方公共団体で調査を担う専門職員の養成が組織化された。

これらを外側から強く促したのが、遺跡破壊に対する学界・地域社会の保存要求であった。昭和50年改正は、こうした条件が整いつつあるなかで、公共事業における開発事業との事前調整を恒常的な行政過程として制度化したものであった。

記録保存調査成立の四条件

— 四つの条件がそろってはじめて、大規模な記録保存調査が可能になった —



おわりに-記録保存とは何を保存することなのか

現在の記録保存調査は、開発によって失われる遺跡を発掘するという行為だけをみれば、唐古遺跡や戦後の救出発掘と共通する。しかし、その本質は異なる。救出発掘では、遺跡破壊を所与のものとして、失われる情報を可能な限り救い出そうとした。これに対して現在の記録保存調査では、開発を事前に把握し、まず遺跡を避けることを検討し、それでも現状保存できない場合に限って、工事に先立って発掘する、という順序が制度の前提となっている。

ここで改めて確認しておく必要があるのは、記録保存によって保存されるものは、遺跡そのものではないということである。発掘調査を行えば、地下に存在していた遺構の状態は不可逆的に失われる。記録保存とは、その過程で得られた遺構・遺物・層位関係その他の情報を、図面、写真、記録類、出土品及び発掘調査報告書等の形で将来に伝える措置である。

現状保存と記録保存とは同等の二つの選択肢ではない。現状保存が遺跡そのものを将来

へ残す方法であるのに対し、記録保存は遺跡そのものを失うことを前提として、その情報を残す次善の措置である。この違いを曖昧にすれば、記録保存が、現状保存できない場合に採られる次善の措置ではなく、発掘調査を済ませて開発を可能にするための手続へと変質する危険がある。

したがって、現在型の記録保存調査の成立とは、単に「失われる遺跡を発掘する方法」が制度化されたことではない。それは、救出から予防へ、工事中の対応から工事前の調整へ、個々の研究者による発掘から行政組織による恒常的な調査へと、埋蔵文化財保護の仕組みそのものが転換したことを意味する。その実質的な画期は、昭和 39 年の「回避一やむを得ない場合の発掘」という行政原理の形成に求められ、昭和 50 年改正によってそれが全国的な行政手続として確立したと考えることができる。

一方、この制度には成立時から一つの逆説が内在していた。記録保存は、本来、現状保存が困難な場合に採られる次善の措置である。しかし、記録保存調査を実施する体制が整備され、その方法が行政実務として定着すると、開発事業との調整が「保存できるかを検討する手続」ではなく、「発掘調査を済ませて工事へ進む手続」として運用される危険も生じる。

すなわち、本来は、

現状保存の可能性を検討する→保存困難と判断する→記録保存調査を行う

という順序であるべきものが、

開発計画→発掘調査→調査終了→工事

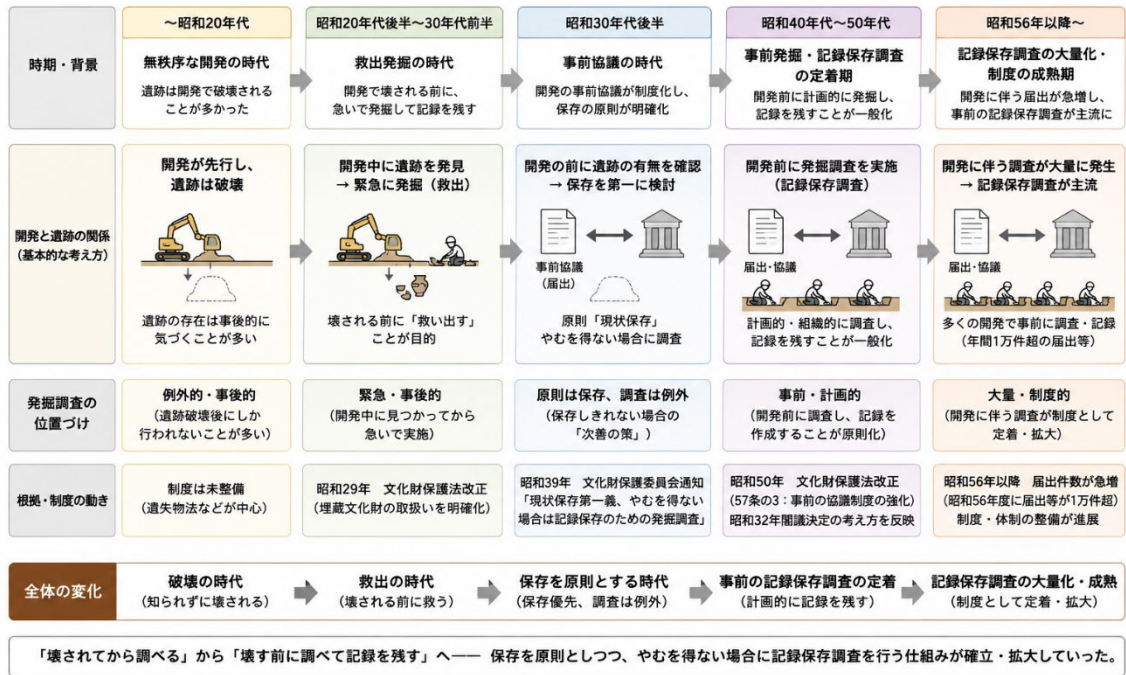
という定型的な処理へ転化する可能性をもつのである。

そのため、記録保存調査の成立と同時に、「なぜ現状保存できないのか」「なぜ記録保存でよいのか」という判断が必要となった。さらに、記録保存調査が開発事業との調整手段として恒常化すると、別の問題が生じる。現状保存の可否を判断するための調査を誰が負担するのか、現状保存が困難と判断された後の記録保存調査を誰が実施するのか、そして、その費用を誰がどこまで負担するのかという問題である。

昭和 30～40 年代には、この費用について、公共事業では事業費として負担する考え方が形成される一方、民間開発では「受益者負担」と呼ばれる実践も生まれた。これらは後に「いわゆる原因者負担」として整理されていく。

次章では、記録保存調査の成立と表裏一体の関係にあったこうした費用負担の仕組みについて、その形成過程と法的性格、さらに土地利用に与えた影響を検討する。

開発と発掘調査の関係の変化（時系列模式図）



第3章 「原因者負担」の形成と土地利用

—周知・記録保存・費用負担の結合—

1 記録保存調査の費用を誰が負担するのか

いわゆる原因者負担をめぐっては、その法的根拠、財産権との関係、負担の公平性、国・地方公共団体と事業者との役割分担について、これまでさまざまな見解が示されてきた。本章は、そのうち特定の見解が正しいと結論づけることを目的とするものではない。現在、埋蔵文化財保護行政において「原因者負担」と呼ばれている仕組みが、公共事業における事業費負担、民間開発における受益者負担の実践、行政指導と事業者の受入れ、昭和50年改正による公共事業の事前通知・協議制、さらに判例の積み重ねを通じて、どのように形成されてきたのかを、確認できる資料に即して整理することを目的とする。

第2章でみたように、現在の記録保存調査の基本的な考え方は、開発事業によって遺跡が失われることが予想される場合、まず事業計画との調整によって現状保存を検討し、それが困難な場合に限って、工事に先立って発掘調査を行い、遺跡から得られる情報を記録として保存する、というものである。

この仕組みが成立すると、必然的に新たな問題が生じる。「調査費用をだれが負担するか」という問題である。開発事業に伴う発掘調査は、文化財行政が遺跡の保存や研究目的で自ら企画した調査ではない。開発事業によって遺跡を現状のまま保存することが困難になったために必要となった調査である。現在、このような発掘調査については、開発事業者が調査費用の負担を求める取扱いが広く行われており、埋蔵文化財行政においては一般に「原因者負担」⁶¹と呼ばれている。

原因者負担の問題は、単に「発掘調査費を誰が支払うか」という費用の問題だけではない。その前提には、土地に存在する埋蔵文化財を保護するために、土地所有者や事業者による土地利用をどこまで制約することができるのかという問題がある。埋蔵文化財は土地と切り離して保存することができないため、その保護は必然的に土地所有権や開発による経済的利益との調整を伴う。したがって、原因者負担も、文化財保護と土地利用との調整の一部として理解する必要がある。

しかし、文化財保護法には、開発事業者が発掘調査費用を負担しなければならないことを直接定めた規定はなく、この点は、制度を理解するうえで重要である。

「原因者負担」と呼ばれている仕組みは、負担制度の一つとして一時に成立したものではなかった。昭和30～40年代の実務をみると、公共事業では、事業によって必要となる文化財保護措置の経費を当該事業費の中で負担するという考え方が形成される。一方、大阪府などでは、開発によって利益を得る者に調査費用を求める「受益者負担」と呼ばれる実践が生まれていた。これら異なる経路で形成された費用負担の考え方が、記録保存調査の定着とともに次第に結びつき、後に「原因者負担」として整理されていったのである。

したがって、その形成過程を考える場合、現在から過去へ遡って単一の「原因者負担原則」

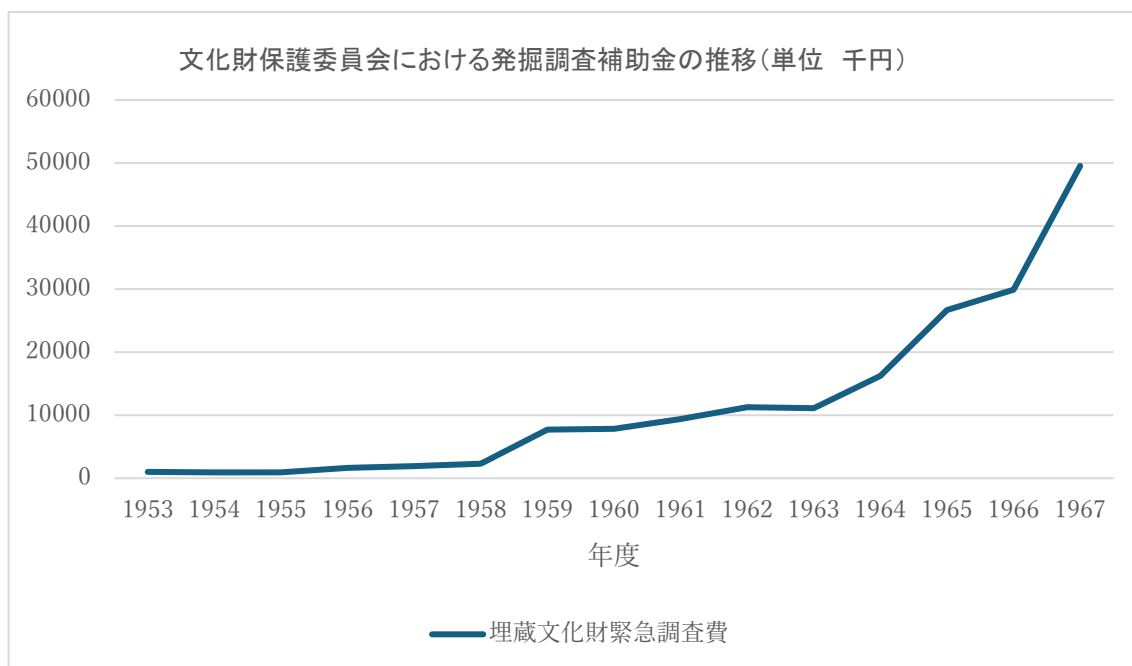
の起源を探すのではなく、公共事業における事業費負担、開発利益に着目した受益者負担、そして現在、開発によって記録保存を必要とさせた者に負担を求める原因者負担という、それぞれ異なる論理がどのように形成され、重なっていったのかをみる必要がある。

2 公共事業から生まれた「事業費負担」

(1) 文化財保護を開発事業の中に位置付ける

戦後復興から高度経済成長へと進むなか、道路、鉄道、ダム、住宅団地等の大規模公共事業が全国で進められるようになると、埋蔵文化財行政は、開発事業によって失われる遺跡をどのように保存し、あるいは記録として残すのかという問題だけでなく、そのために必要となる経費を誰が負担するのかという問題にも直面した。

文化財保護法制定当初、文化財保護委員会自身が重要な遺跡等について発掘調査を実施する制度（いわゆる国営発掘）や、地方公共団体等による調査に対する国庫補助の仕組みは存在した。しかし、その対象と予算規模は限られており、高度経済成長に伴って急増する開発事業のすべてについて、文化財保護行政側が自ら調査費を確保して対応することは現実的ではなかった⁶²。



この問題を考えるうえで重要なのが、同時期にユネスコが示した一連の勧告である。1956年の「考古学上の発掘に適用される国際的原則に関する勧告」⁶³は、考古学的遺産の保護を国家が担うべき課題として位置づけるとともに、考古学行政を担当する機関について、組織の運営、研究・刊行、偶発的発見への対応、発掘された遺跡・記念物の維持等のために、継続的な財源を確保する必要性を示していた。また、将来の考古学的技術や知識の進歩に備えて、一定数の遺跡を未発掘のまま保存することも求めている。すなわち、この段階ではすでに、考古学的遺産の保護を一時的な救出発掘の積み重ねとしてではなく、行政組織・財政・調査・保存を含む恒常的な制度として構築する必要性が国際的に示されていた。

さらに注目すべきなのが、1968 年の「公的又は私的の工事によって危険にさらされる文化財の保存に関する勧告」である⁶⁴。この勧告は、工業化や都市化による社会的・経済的発展そのものを否定してはいない。むしろ、産業の発展が社会に果たす役割を認め、文化遺産の保存と社会的・経済的発展に伴う変化とを調和させ、その双方の要求に応えることが政府の責務であるとした。ここに示されたのは、後に日本でしばしばみられるようになる「開発か保存か」という単純な二者択一ではなく、開発計画の中に文化財保護を組み込み、双方を調整するという考え方であった。

その内容は、現在の埋蔵文化財行政を考えるうえでも示唆的である。

- ①保護の対象を指定文化財だけに限定せず、未指定の遺跡を含めて把握し、公的・私的工事によって危険にさらされる地域について優先的に調査することを求めていること
- ②文化財の「相対的重要性」や、文化財の性格・規模・立地、工事によって受ける危険の程度に応じて、保護措置を異ならせるべきであるとしていること
- ③工事による影響を受けないよう現地保存を優先的に検討することを求め、重大な経済的または社会的事情によって移転・放棄・滅失を避けられない場合に限り、慎重な調査研究と詳細な記録作成を行い、その成果を将来の研究に利用できるよう公表することすなわち、

事前に文化財を把握する→文化財の重要性と工事による影響を評価する→現地保存を優先して計画を調整する→保存が困難な場合に救済・記録を行う→その成果を将来に残す

という一連の考え方が示されている。これは、第1章でみた「周知」、第2章でみた「現状保存を第一とし、困難な場合に記録保存を行う」という現在の日本の埋蔵文化財行政の仕組みと、極めて近い構造を持つ。

そして、本章との関係で特に重要なのが、勧告の「財政上の措置」である。そこでは、公的または私的工事によって危険にさらされる文化財の保存・救済に十分な予算を確保する方法として、文化財保護当局自身が十分な予算を持つ方法と並んで、保存または救済（考古学的予備調査を含む）に要する経費を「当該工事の予算の一部」とすることが明示され、両者を併用することも想定されている。さらに、保存・救済に異常に多額の経費を要する場合には、特別補助金その他によって追加資金を確保することまで求めている。これは、日本の原因者負担を考えるうえで見逃せない。

ここで示された費用負担の考え方は、「遺跡を破壊する者だから費用を払わせる」という制裁的な原因者負担ではない。工事によって文化財保護上の措置が必要になるのであれば、その措置を工事の実施に必要な経費の一部として、あらかじめ事業予算の中に組み込むという考え方である。

さらに勧告は、文化財保護当局だけでなく、公的・私的工事を担当する当局、都市計画部局、研究・教育機関等からなる調整・諮問機関を設け、開発上の要請と保存・救済上の要請との間の利害調整を行うことを求めている。また、考古学的に重要な物件を包蔵すると予想される地域で工事を行う場合には、事業決定前の段階で複数の計画案を作成し、経済的見地と文化財保存の見地の双方から比較して最も有利な案を選択すべきであるとしている。

つまり、1968 年勧告が示したのは、文化財保護部局が開発後に発掘調査を行うという仕組みではなく、開発側と文化財保護側が計画段階から文化財への影響を共有し、回避・保存・

救済の方法とその費用を事業計画の中で調整するという考え方であった。

もちろん、この勧告を日本の原因者負担制度の直接的な法的根拠とみることはできない。日本では、これに先立つ昭和 30 年代から公共事業における事業者負担の実践が始まっており、昭和 39 年通知（資料編 9）でも事業費による負担が示されている。また、『文化財保護の歩み』からは、文化財保護委員会が昭和 30 年前後にはすでに、土木工事によって必要となる発掘調査について「土木工事関係者が自らの負担において専門学者を依頼して行うことが望ましい」と考えていたことが確認できる⁶⁵。

したがって、日本の事業者負担がユネスコ勧告によって初めて生まれたと理解すべきではない。しかし、1956 年、1968 年の両勧告は、考古学的遺産の保存を文化財行政だけの責任とせず、開発計画、財政措置、行政組織を含めて社会全体の仕組みの中に位置づけるという国際的な原則を示したものであった。特に 1968 年勧告は、現地保存を第一とし、保存困難な場合には記録保存を行い、その費用について当該工事予算からの負担も認め、さらに開発側と文化財側との計画段階からの調整を求めている。

この意味で、日本で形成されつつあった実務と共通する考え方が、同時期に国際的な原則として体系的に示されたと評価できる。そして、この原則からみれば、開発事業者による費用負担は、事業によって生じる文化財への影響を開発側も自らの問題として引き受け、回避・保存を含む必要な文化財保護措置を事業計画と事業費の中に含み入れることを意味するのである。

(2) 公共事業における協力と調整

実際、日本で事業者負担が形成される初期の公共事業では、必ずしも「開発側対文化財側」という一方的な対立関係だけが存在したわけではない。むしろ、開発事業を実施することを前提としながら、その計画の中に文化財保護上必要な措置をどのように組み込むかについて、事業者、文化財保護行政、地方公共団体、研究者等が協議する仕組みが、個々の大規模事業への対応を通じて形成されていった。

名神高速道路建設では、文化財保護委員会が日本道路公団と折衝し、関係府県教育委員会が文化財保護委員会と連絡しながら発掘調査を実施する方式が採られた⁶⁶。京都府では、昭和 33（1958）年度に日本道路公団の経費負担によって大宅廃寺等の調査が実施された。一方、その後に沿線各府県で行われた調査には国庫補助が用いられており、調査費用を確保する方法は、この段階ではまだ一律ではなかった。

また、日本考古学協会も「名神間高速道路工事対策特別委員会」を設置し、学界の立場から事前調査を促進しようとした。こうした経緯から分かるように、名神高速道路における調査方式は、あらかじめ完成された制度として導入されたものではなく、文化財保護委員会、日本道路公団、沿線府県教育委員会、日本考古学協会、大学・研究者などがそれぞれの立場から関与し、調整と実践を重ねるなかで、工事前に調査を行い、その経費を確保する方法が形づくられていったのである。

この点でも、戦後の埋蔵文化財行政は、戦前以来みられた「行政と学術との協働」を引き継ぎながら、そこへ開発事業者という新たな主体を加えた制度として理解することができる。

こうした経験をさらに大規模に展開したのが、東海道新幹線建設への対応であった。東海道新幹線の建設に際しては、予定路線上の埋蔵文化財包蔵地が工事によって破壊され、あるいは盛土の下に埋没することが当初から問題となった。これに対して日本国有鉄道は文化財保護委員会と協議し、国鉄では用地課、文化財保護委員会では記念物課が中心となって具体的な調整を行った。そして、関係都道府県教育委員会の協力を得て専門研究者を委嘱し、昭和35年2月から昭和39年3月にかけて、予定路線を中心とする幅2kmの範囲について埋蔵文化財包蔵地の所在を調査し、その位置を地図上に記入するとともに地名表を作成した。

この調査成果は事業計画との調整にも利用され、特に重要と判断された包蔵地については路線変更による回避も行われた。また、回避できない地点については発掘調査等が実施され、その成果は1965年に文化財保護委員会編『東海道新幹線増設工事に伴う埋蔵文化財発掘報告書』として日本国有鉄道から刊行された⁶⁷。さらに同報告書は、この広域的な分布調査が、その後文化財保護委員会によって計画された全国的な遺跡台帳整備の「先駆的な役割」を果たすとともに、各都道府県における専門研究者の協力体制を形成する契機となったと評価している。したがって東海道新幹線への対応は、単なる一公共事業に伴う発掘調査としてだけでなく、開発に先立って広域的に遺跡を把握し、その情報を事業計画との調整に用い、回避できないものについて記録保存するという、その後の埋蔵文化財行政につながる方法が形成された事例として注目される。

ただし、この事例を文化財保護と公共事業との調整が円滑に実現した成功例としてのみ評価することは適切ではない。実際の工事では失われた重要遺跡もあり、後続する新幹線建設(山陽新幹線)に際しては、東海道新幹線における文化財保護上の問題を踏まえて、より体系的な事前協議・調査体制が整備されていった。したがって、東海道新幹線の事例は、完成した制度の適用例ではなく、「事前把握—計画調整—現状保存—記録保存—費用負担」という後の仕組みが、試行錯誤を伴いながら形成されていった過程として捉えるのが適切であろう。

こうした事例から分かるのは、開発事業と文化財保護との調整が、発掘調査費用の負担を事業者を求めることから始まるものではなかったということである。まず、事業計画が遺跡に与える影響を事前に把握し、計画、路線、工法等の変更によって遺跡を現状のまま保存できないかを検討する。そのうえで、現状保存が困難な場合に記録保存のための発掘調査を行い、その実施に必要な経費を事業費の中で負担することが求められた。したがって、事業者に求められた協力には、調査経費の負担だけでなく、場合によっては事業計画そのものの変更も含まれていた。

この基本的な考え方を整理すると、次のようになる。

事業計画と遺跡との関係を事前に把握する→計画・路線・工法等の変更による現状保存の可能性を検討する→現状保存が困難な場合に記録保存調査を行う→調査に必要な経費を事業費の中で負担する

すなわち、費用負担は独立して生じるものではなく、現状保存の可能性を検討した結果、記録保存調査が必要となった場合に生じる措置であった。

この構造は、前項でみた1968年ユネスコ勧告が示した、開発計画の段階から文化財保護上の要請を組み込み、現地保存を優先し、保存が困難な場合に救済・記録措置を講じ、その

経費を事業予算にも位置づけるという考え方ともよく対応する。ただし、日本における名神高速道路や東海道新幹線への対応は同勧告に先行して始まっていることから、1968 年勧告の直接的影響によってこれらの仕組みが成立したとみることはできない。むしろ、日本で個別の公共事業への対応を通じて形成されつつあった実務と、同時期に国際的に発展していた文化財保護原則とが、1968 年勧告において極めて近い形で体系化されたと理解するのが適切であろう。

(3) 昭和 39 年通知と「事業費内部化」

こうした日本国内の実務を、文化財保護行政の方針として明確に示したのが、前章でみた昭和 39 年の文化財保護委員会通知（資料編 9）である。同通知は、公共事業によって埋蔵文化財に影響が及ぶ場合、まず事業計画を変更するなどして遺跡の現状保存を図ることを求め、それが困難な場合に工事着手前の発掘調査を求めた。そして、そのために必要となる経費を「当該事業関係予算により負担」するものとした。

ここで注意すべきなのは、この通知が「原因者負担」という一般原則を法理論として提示したものではないことである。示されたのは、公共事業によって必要となる文化財保護措置を、「当該公共事業を実施するために必要な経費の一部」として事業費に組み込むという考え方であった。しかも、この通知が示したのは費用負担だけではない。現状保存を第一に検討し、それが困難な場合に記録保存へ移行し、その記録保存に必要な経費を事業費で負担するという一連の行政原則であった。この意味で、事業費負担は現状保存・記録保存という保護措置から切り離された独立の原則ではなく、その最後に位置する財政上の措置であったと考える必要がある。

したがって、昭和 39 年を直ちに「原因者負担の原則の成立」とするよりも、まず、公共事業の中に文化財保護上必要な措置とその費用を内部化する原則が明確になった段階と理解の方が実態に即している。つまり、昭和 39 年の段階で開発事業部局に求められたのは、単に発掘調査費を負担することではなく、事業計画の変更を含めて文化財保護上必要な措置を講じ、現状保存が困難な場合には記録保存を行い、そのために必要な経費を事業費の中で負担することであった。

本資料では、このように公共事業に伴って必要となる文化財保護措置とその経費を当該事業の中に組み込む考え方を、以下「**事業費内部化**」と呼ぶ。

3 大阪で生まれた「受益者負担」と保存運動

(1) 受益者負担という考え方

公共事業において、事業者と文化財保護行政との協議を通じて文化財保護措置を事業の中に組み込む仕組みが形成されつつあった一方、民間開発の現場では、これとはやや異なる経路から費用負担の実践が生まれた。その代表的なものが、大阪府における「受益者負担」である。

高度経済成長期の大阪では、宅地造成や土砂採取等によって古墳をはじめとする遺跡が相次いで破壊された。行政の調査体制が十分でなかった時期には、森浩一ら研究者が工事現

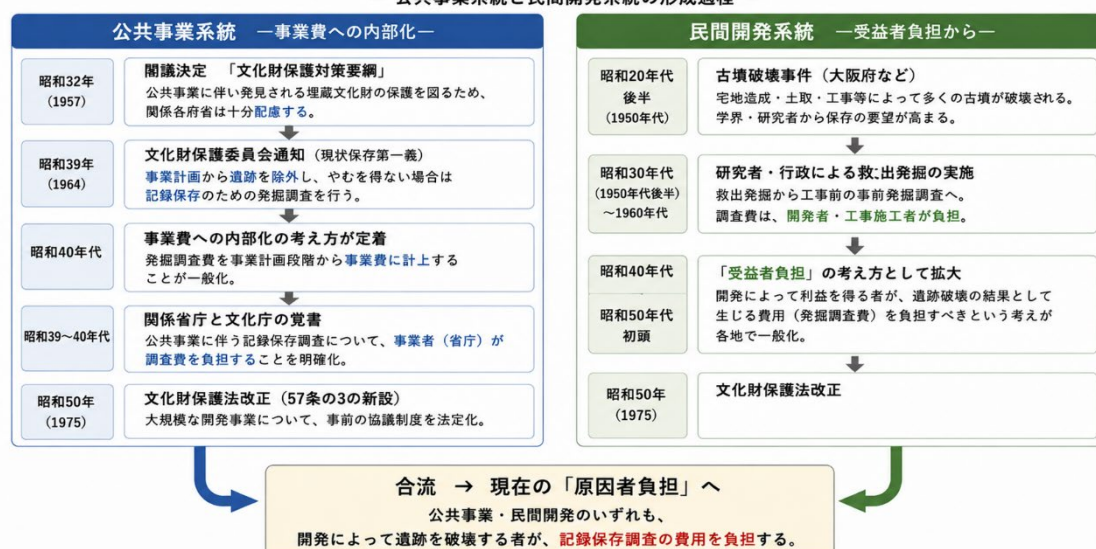
場へ赴き、失われようとする遺跡を救出発掘した⁶⁸。こうした調査を研究者の善意と自己負担だけで続けることには限界があった。

一方、古墳等の土地を安価に取得し、土砂を販売し、造成後の土地を宅地として売却する事業では、事業者側にも相応の経済的利益が生じた。そこで、その利益の一部を失われる遺跡の調査に充てるという実践が生まれた。ここでいう「受益者」とは、発掘調査によって得られる学術的成果の受益者ではなく、遺跡の存在する土地を開発することによって土地利用・経済上の利益を得る者を意味していた。

したがって、公共事業における「事業費内部化」と、大阪で生まれた「受益者負担」とは、結果として開発事業者が発掘調査費を負担する点では共通するものの、その形成過程と説明の論理は同じではない。前者では、事業の実施に必要となる文化財保護措置を事業費に組み込むことが基本であったのに対し、後者では、開発によって利益を得る者に、失われる遺跡の救出に必要な費用の一部を求めるという、より現場的・実践的な論理が強かった。つまり、現在「原因者負担」と総称されている費用負担の仕組みの形成過程には、少なくとも「事業費内部化」と「受益者負担」という、成り立ちと論理を異にする二つの系譜を確認することができるのである。

原因者負担の二つの源流 → 合流

— 公共事業系統と民間開発系統の形成過程 —



しかし、この「受益者負担」は学界に無条件に受け入れられたわけではない。開発事業者が調査費を出し、発掘調査を終えれば工事を実施できるという仕組みが、「事前調査すなわち遺跡破壊のコース」を固定化するのではないかという批判が生じた⁶⁹。これは、費用を誰が負担するかという問題にとどまらず、記録保存調査が現状保存に代わる安易な手段となることへの警戒であった。

注目されるのは、この批判が費用負担そのものだけに向けられたものではないことである。開発事業者が調査費を負担することによって、「費用負担—事前調査—工事实施」という一連の流れが固定化されれば、調査の結果、重要性が明らかになった遺跡について現状保存へ切り替える余地が失われかねない。ここには、記録保存が現状保存を補完する例外的措置ではなく、開発を可能にするための手続へ転化することへの強い危惧が表れている。

(2) 遺跡保存問題

この背景には、高度経済成長期に全国で続発した保存問題がある。昭和 40 年代前半には開発と遺跡保存との対立が激化し、日本考古学協会に文化財保護対策特別委員会が設けられ、文化財保存全国協議会も組織された。文化庁自身も、この時期には開発増加に伴って事前調査が増加し、「開発と遺跡保存の対立が激化」したと整理している⁷⁰。保存運動の言説には、急速な開発によって失われる遺跡を「開発から守る」という強い対抗意識が現れる場合もあった。

その背景には、現実には多数の遺跡が破壊され、保存を求める側が事業者や行政に強く働きかけなければ保存が実現しにくいという当時の状況があったことを忘れてはならず、当時の保存運動が果たした役割を過小評価することはできない。保存運動がなければ失われていた遺跡も少なくなかったであろう。

個々の保存問題が社会的対立として現れるなかでは、開発する側を遺跡の破壊者、研究者や保存運動をそれに対抗する側として捉える構図が、保存運動の言説や社会的理解の一部で強く表れるようになった。これは、前項でみたユネスコ勧告の考え方とは、やや異なる方向を持っている。ユネスコ勧告が想定していたのは、開発を一方的に文化財保護の敵とすることではなく、社会的・経済的発展と文化財保護の双方を公共的課題として捉え、関係主体が計画段階から調整することであった。

日本においても公共事業ではそのような協力・調整の事例が存在したが、保存問題が社会的対立として顕在化するなかでは、「開発対保存」という構図がより強く意識されるようになった。

昭和 50 年改正をめぐって、日本考古学協会、考古学研究会、文化財保存全国協議会、日本歴史学協会等が相次いで要望・声明を提出したことに、研究者側が現状保存を重視する立場から制度改正を強く注視していたことが表れている⁷¹。ここには、研究者として可能な限り遺跡を現状のまま保存しようとする理念と、急増する開発事業に現実に対応し、現状保存が困難な場合には記録保存によって調整しなければならない文化財行政の立場との間に、一定の距離が生じていたことも読み取れる。

もちろん、両者の目的が異なっていたわけではない。いずれも文化財を可能な限り保護することを目指していた。違いがあったのは、どこまでを現実に実現可能な「保護」と考えるかという点であった。

4 記録保存と費用負担の全国化

(1) 原因者負担は「破壊の代償」ではない

前節でみたように、公共事業における文化財保護は、事業者が発掘調査費を負担することだけを意味するものではなかった。本来求められたのは、開発計画の中に文化財保護上の措置を組み込み、可能な限り現状保存を図り、それが困難な場合に記録保存へ移行することであった。このことを具体的に示す事例の一つが、熊本県の塚原古墳群である⁷²。九州縦貫自動車道建設に伴う調査によって古墳群の重要性が明らかになると、当初の計画をそのまま進めるのではなく、道路工法を変更し、地下を通過させることによって古墳群の保存と道路

建設との両立が図られた。その後、古墳群は史跡として保存されている。

この事例が示すのは、記録保存を前提として調査に着手した場合であっても、調査によって遺跡の重要性が新たに明らかになれば、再び現状保存の可能性を検討し得るということである。これは、第2章でみた津島遺跡の保存問題に際して杉原荘介が示した考え方とも共通する。

すなわち、

記録保存を目的として調査開始→遺跡の重要性が判明→保存の必要性を行政・研究者等が提示→社会的理解・支持→事業者との再調整→計画・工法変更→現状保存

という経路である。したがって、原因者負担（事業費内部化の場合）は必ずしも「調査費を負担すれば遺跡を破壊してよい」というものではないとも言える。むしろ、現状保存を第一に検討し、それが困難な場合に限って記録保存を行い、そのために必要となった費用を事業の中で負担するという一連の調整過程の最後に位置する措置であると言えよう。

(2) 昭和 50 年改正と記録保存調査体制の拡大

昭和 50 年の文化財保護法改正は、こうした開発事業との事前調整を恒常的な行政過程として法制度に位置づけた。しかし、この改正によって「開発事業者は発掘調査費用を支払わなければならない」という法律上の義務が設けられたわけではない。重要なのは、昭和 50 年改正前後から開発事業に伴う事前調整と記録保存調査が急速に増加し、それまでの調査体制では対応することが困難になったことである。このことは、度々、国会の議論でも取り上げられている⁷³。

従来、発掘調査は、大学の研究者、国の研究機関、地方公共団体の職員等の協力によって実施される場合も多かった。しかし、記録保存調査が恒常的かつ大量に行われるようになると、こうした協力に依存するだけでは対応が困難となり、発掘調査を継続的に担う専任の専門職員と組織の整備が必要となった。そこで地方公共団体では専門職員の配置を進めるとともに、公立の埋蔵文化財センターや、地方公共団体が設立もしくは設立に関与する財団法人等の調査組織が各地に整備されていった。文化庁『文化財保護法五十年史』によれば、東日本を中心に急増する事前調査に対応するため、公立または財団法人の埋蔵文化財センターが相次いで設置され、昭和 57～60 年度には毎年度 4～5 法人が新設された。また、昭和 50 年代には、発掘調査件数、調査費用、財団法人埋蔵文化財調査センター数、専門職員数が 10 年間でそれぞれ 3～4 倍ほどに増加している。

したがって、昭和 50 年改正の意義は、単に発掘調査に関する手続を改めたことにとどまらない。その後の開発事業量の増大と相まって、大量の記録保存調査を恒常的に実施する専門的な行政・調査体制の形成を促した点にもあった。そして、この調査体制を財政的に支えた重要な条件の一つが、事業者負担による調査経費であった。この点は、後にみるように、原因者負担が単なる費用負担の方法を超えて、埋蔵文化財行政の組織構造そのものに影響を与えることにつながっていく。

この時期には、文化財保護を単なる所有者の問題ではなく、国民全体に関わる利益として捉える考え方も明確になっていた。昭和 50 年改正に際する参議院文教委員会の附帯決議も、文化財を「国民全体の貴重な共同財産」と位置づけている。開発事業者や土地所有者に一定

の協力を求める制度を考えるうえでは、文化財を誰のために保護するのかという問題が、その前提に存在していたのである。

5 「原因者負担」の法的構造

(1) 判例に見る負担の構造

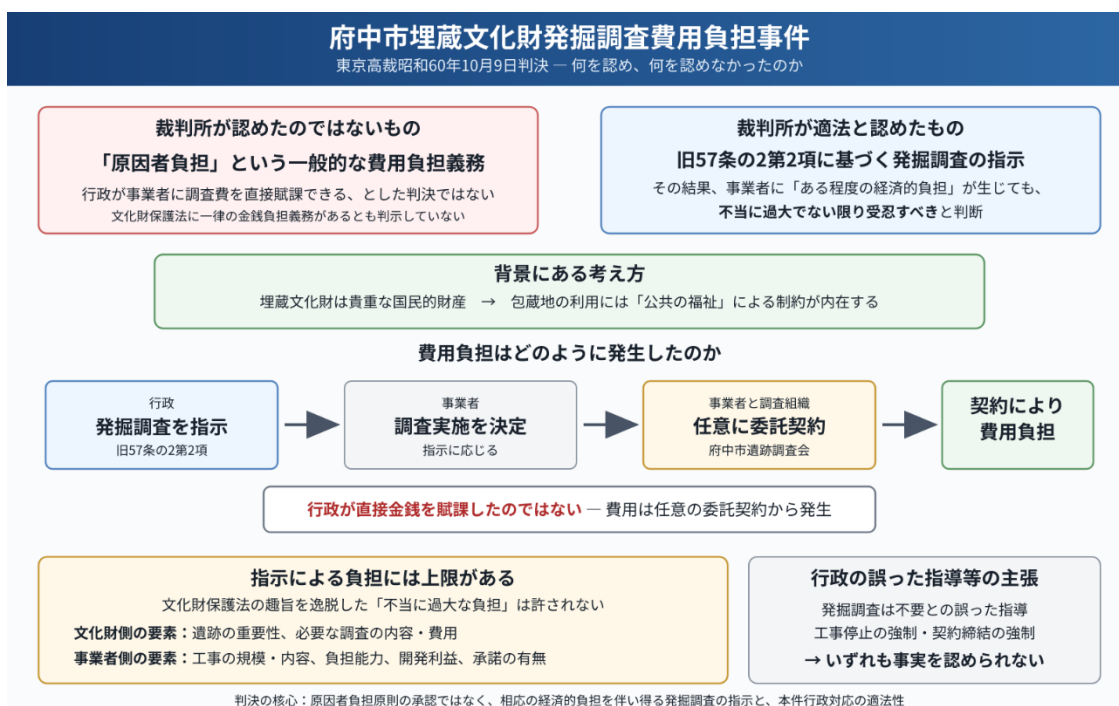
以上のように、事業者による費用負担は、開発事業と文化財保護との調整の中で実務上形成され、記録保存調査の拡大とともに広く定着していった。しかし、実務として定着したことと、法律上の負担義務が存在することとは別の問題である。

文化財保護法は、民間事業について届出を求め、行政機関が文化財保護上必要な事項を指示できる仕組みを設けている。ただし、この指示から発掘調査費用の支払義務が直接発生するわけではない。実務上の調査方法、調査主体、費用負担等については、行政指導と事業者との協議・合意によって具体化される。しかし、その指示自体が、発掘調査費の支払義務を直接発生させる行政処分であるわけではない。実際には、

事業者による届出→行政による発掘調査等の指示・行政指導→事業者がこれを受け入れる→事業者自ら調査を実施する、または調査組織等に委託する→その結果として調査費用を負担する

という構造をとる。

この法的構造を明確にしたのが府中市事件⁷⁴である。同判決は、文化財保護行政が開発事業者に対して一定の経済的負担を伴う協力を求めること自体を直ちに違法とはしなかった。しかし、それは「原因者である以上、発掘調査に必要な費用を法律上当然に負担しなければならない」と判断したものではない。実際の費用負担は、行政指導を事業者が受け入れ、調査に関する契約等を締結したことによって具体化したものであったと裁判所が認めたので



ある。

また、同判決が負担の相当性を判断する際に、開発によって事業者が得る利益や事業規模等を考慮したことにも注意する必要がある。判決は受益者負担という一般的な法原則を明示したものではないが、負担の相当性を判断する際に、事業の規模や開発によって得られる利益を考慮している。この点には、原因だけでなく、受益に着目する考え方も含まれていると理解することができる。

郡山市事件⁷⁵でも、約4億4千万円という調査費の絶対額だけで判断されたのではなく、約22～25haという事業規模や約65億円の売価価格等との関係から、その負担が不当に過大であるかが検討された。

これらの判決から分かるのは、原因者負担が、必要な発掘調査費であればその全額を無制限に事業者へ求めることのできる制度ではないということである。負担には、事業規模、開発による受益、求められる調査内容、負担額等との関係で、社会通念上相当な範囲であることが求められる。したがって、「原因者負担」という名称から、単に「原因を作った者がすべてを負担する」という法理を想定することは適切ではない。その実態には、原因の論理と受益の論理が重なっており、しかも法的には行政指導と事業者の任意の受入れを基礎として成立している。

コラム 原因者負担をどう評価するか

発掘調査費用の原因者負担については、現在まで一つの評価が確立しているわけではない。

一つには、開発事業によって必要となった調査である以上、その費用を事業費の一部として負担することには合理性があるという考え方がある。府中市事件等の判決も、文化財保護のために相当な範囲の経済的負担を伴う協力を求めること自体を、直ちに違法とはしていない。

一方、文化財は国民全体の財産であり、調査成果も社会全体が享受するため、その費用を特定の土地所有者や事業者だけに負担させることには限界があるという考え方もある。また、法律に明確な負担義務がないまま、行政指導と契約によって費用負担を求めることの法的安定性を疑問視する見解も示されている。さらに、調査費用と期間の不確実性が、包蔵地を避ける開発や土地利用の縮小をもたらす可能性も指摘されている。

このように、原因者負担をめぐる議論には、文化財保護、負担の公平性、財産権、行政指導、土地利用という複数の問題が含まれている⁷⁶。本章で重要なのは、いずれかの見解を直ちに採用することではなく、現在の仕組みがどのような歴史的経過と法的構造の上に成立しているのかを理解することである。

(2) 原因者負担法制化の試みと限界

このように、民間事業者による原因者負担が行政指導と事業者の受入れを基礎としていることについては、以前から法的安定性の問題が指摘されていた。特に地方分権が進められた平成10年前後には、埋蔵文化財保護に関する権限の移譲を受ける地方公共団体からみて、費用負担を求める法的根拠が明確でないことが大きな課題となった。

平成10年3月の地方分権推進委員会の文部省ヒアリングでは、「事業者負担を今後も行

政指導で行っていくのには無理がある」「このまま分権されても地方は困る」として、原因者負担を法律上明確化すべきであるとの意見が示された。その後の地方分権推進計画でも、地方公共団体が原因者負担を求める際に支障を来さないよう、関係法令の改正を含め必要な仕組みを検討することとされた⁷⁷。

文化庁内部でも原因者負担の法制化が具体的に検討された。しかし、その際に大きな壁となったのが財産権との関係である。昭和 48 年の文化庁と内閣法制局との協議では、周知の埋蔵文化財包蔵地における土地利用に一定の制約が認められるとしても、財産権に内在する制約を根拠として、土地所有者や事業者に発掘調査そのものを法律上義務づけることについて、法制局側が消極的な見解を示した。発掘調査義務を法定できなければ、それに伴う費用負担義務を法定することも困難となる⁷⁸。

埋蔵文化財は地下に存在するため、発掘調査を行う以前には遺跡の範囲、内容、保存状態、必要となる調査量等を正確に確定できない。このような不確定な対象について、あらかじめ国民に具体的な金銭負担義務を課すことにも法制上の困難があると整理された。

すなわち、原因者負担は、長年にわたり全国的に運用され、判例によって一定範囲の負担も許容されながら、法律上の一律の義務としては明文化されなかった。この点は、現在の原因者負担が、強固な法的負担制度というよりも、文化財保護の必要性について事業者の理解と協力を得ることによって成立してきた行政上の仕組みであることを改めて示している。

コラム 文化財を守ることと土地所有権

埋蔵文化財の保護が難しい理由の一つは、遺跡が土地と切り離せないことである。絵画や工芸品であれば、所有者が変わっても物そのものを別の場所で保存できる場合がある。しかし遺跡を現状保存するためには、その土地を掘削しない、あるいは開発方法を変更するなど、土地利用そのものへの制約が必要となる。

そのため、埋蔵文化財保護制度には常に、文化財を将来へ残すという社会的利益と、土地所有者・事業者が土地を利用する利益との調整が伴う。昭和 50 年前後には、文化財を「国民全体の貴重な共同財産」と捉え、その保護を国民共通の利益として考える議論も強まった。一方、土地所有権も憲法上保障された重要な権利である。埋蔵文化財行政とは、この二つの利益の一方を無条件に優先する制度ではなく、その調整方法を探ってきた制度でもある。

6 原因者負担が支えた発掘調査体制

(1) 「外部資金」による体制形成

原因者負担が戦後の埋蔵文化財保護に果たした役割は極めて大きい。平成 8 年度には原因者全額負担による発掘調査費約 1,247 億円のうち、公共事業分が約 1,080 億円を占めていた。量的にみれば、原因者負担とはまず、大規模公共事業に伴う膨大な記録保存調査を、文化財保護行政の一般予算ではなく事業費によって支える仕組みだったのである。そして、その財源を前提として調査体制そのものも形成された。

都道府県では専門職員を増員し、定数上の制約から直営組織だけでは対応できなくなると、財団法人等を設立して調査量の増大に対応した。文化庁も、開発事業の増加に伴い財団

法人の設立等によって調査体制が強化されたことを整理している。この方法は大量の記録保存調査を実施するためには極めて有効であった。

しかし、その成功は、新たな依存関係を生み出した。

コラム 発掘調査費用には何が含まれるのか

事業者が発掘調査費用への協力を求める場合、問題となるのは負担の根拠だけではない。何が発掘調査に必要な費用として算定するのも、実務上の重要な問題である。

現地で遺構を掘り、作業員や重機を使用する費用だけが調査費用ではない。出土品の整理、図面・写真の作成、分析、報告書の編集・印刷、出土品や記録類の収納などにも費用が必要となる。一方、包蔵地の範囲を把握するための分布調査、事業者との協議、調査の要否や範囲を判断する行政事務などは、本来、行政が担うべき部分との区別が問題になる。

さらに、同じ遺跡でも、調査面積、遺構の密度、出土品の量、地下水や土質、工事工程などによって費用は大きく変わる。このため、事業者負担を求める場合には、調査範囲、期間、方法、費用の内訳をできる限り事前に示し、その必要性を説明することが重要になる。

原因者負担の問題は、「事業者が支払うか、行政が支払うか」という二者択一だけではない。行政が行うべき判断と、事業によって必要となる記録保存調査とを区分し、必要な調査内容と費用を明確にすることが、公平な制度運用の前提なのである。

(2) 遺跡の破壊が減ると組織を維持できないという逆説

開発事業が発生するたびに、その事業者から受託した調査費によって専門職員を雇用し、調査組織を維持する仕組みが成立すると、開発事業の増減が調査組織の財政そのものを左右することになる。和田勝彦は2001年の段階ですでに、原因者負担への依存度の高い財団について、「開発事業の減少＝破壊される埋蔵文化財の減少」という文化財保護上好ましい

公共事業・民間開発別の届出等件数と緊急発掘調査費用

年度	民間開発届出件数	公共事業通知件数	公共事業原因額（億円）	民間開発原因額（億円）	合計原因額（億円）	民間原因額比率
昭和54	4,118	1,718	166.28	34.25	200.53	17.1%
昭和55	4,124	1,722	210.51	45.07	255.57	17.6%
昭和56	5,707	2,131	252.94	51.86	304.80	17.0%
昭和57	6,276	2,443	336.23	61.41	397.64	15.4%
昭和58	6,769	2,666	336.55	62.41	398.97	15.6%
昭和59	7,050	2,650	345.16	75.12	420.28	17.9%
昭和60	7,672	2,819	390.30	81.87	472.16	17.3%
昭和61	9,169	3,036	405.68	82.69	488.37	16.9%
昭和62	11,228	3,520	441.05	96.54	537.60	18.0%
昭和63	11,641	3,843	466.50	121.80	588.30	20.7%
平成元	12,779	4,121	574.54	147.54	722.09	20.4%
平成2	13,637	4,239	658.43	180.06	838.50	21.5%
平成3	13,303	4,236	741.65	189.17	930.82	20.3%
平成4	14,941	4,677	827.65	211.66	1039.30	20.4%
平成5	17,147	5,169	899.23	187.63	1086.87	17.3%
平成6	18,942	5,571	983.57	193.69	1177.26	16.5%

注記

- 件数は、旧文化財保護法57条の2（民間等の届出）及び57条の3（国・地方公共団体等の通知）の全国計。発掘調査の実施件数とは一致しない。
- 金額は「緊急発掘調査費用（事業原因者別）」を公共原因者・民間原因者に合算した名目額。実際の支払者別負担額とは異なる。
- 平成4年度は、原表の原因者別各欄合計が総計欄と669,259千円一致しないため、本表は各原因者欄の合算値を使用した。
- 出典：文化庁『埋蔵文化財関係統計資料』各年版、「都道府県別・文書別件数」及び「緊急発掘調査費用（事業原因者別）」。

現象によって、その存立が脅かされるという「皮肉な状態」を指摘している⁷⁹。

ここには原因者負担が生み出した大きな逆説がある。文化財保護行政は遺跡の現状保存を目的とする。しかし一方では、

開発によって遺跡が失われる→記録保存が必要になる→原因者負担による調査費が発生する→その費用によって文化財を守る側の調査組織・人員が維持される

という構造が成立する。

もちろん、文化財行政や調査組織が遺跡の破壊を望んでいるという意味ではない。原因者負担は、高度経済成長期以降の膨大な発掘需要に対応するために形成された、当時として合理的な仕組みであった。しかし、制度としてみれば、遺跡を保護する側の体制が、遺跡を失わせる事業によって生じる財源を前提として成立する場合があるという矛盾は認識しておく必要がある。

(3)「潤沢だが自由に使えない財源」

もう一つ注意しなければならないのは、原因者負担による調査費は、文化財行政が自由に使用できる財源ではないということである。負担の根拠は、当該開発事業によって必要となった記録保存調査にある。したがって、原則としてその事業に必要な発掘、整理、報告書作成等の経費として使用される⁸⁰。

この点は、公共事業者との具体的な費用分担にも表れている。例えば直轄道路事業に伴う埋蔵文化財調査では、事業者側の負担範囲として、発掘調査費、整理等作業費、発掘調査報告書作成費等が整理される一方、関係地方公共団体職員の人件費、出土文化財や発掘調査報告書の継続的な保管に要する経費、その他の学術研究に要する費用等は負担対象に含まれないとされている。

つまり、原因者負担によって確保されるのは、基本的には当該開発事業によって直接必要となった記録保存を完結させるための経費であり、そこから生じた資料を将来にわたって管理し、研究し、地域全体の文化財政策へ展開するための経費まで当然に含むものではない。また、組織の恒常的運営、人材育成、技術開発、既往資料の再整理、長期的な資料管理、地域研究・活用などは、個別の開発事業との直接的な因果関係を説明しにくい。その結果、発掘調査そのものには大きな予算が投入されているのに、その成果を長期的に管理し、研究し、保存・活用するための一般財源は十分でないという状況も生じ得る。

原因者負担によって発掘調査費が確保されていることと、文化財行政全体について十分な財源が確保されていることは同じではない。

(4) 事業単位の調査と地域研究

原因者負担は、調査・研究の単位にも影響する。費用負担の根拠が個別の開発事業にある以上、発掘調査、整理、報告書作成も基本的には事業単位で行われる。しかし、過去の社会は道路事業、宅地造成事業、鉄道事業等の境界によって存在していたわけではない。同じ集落、道路、生産域等が複数の開発事業によって分割して調査される場合もある。

地域の文化財を真に研究・保存・活用するためには、

個別事業による調査成果→成果・データの統合→地域単位での研究→文化財評価→保

存・活用

という再編成が必要になる。

ところが、そのための費用は個別事業の原因者負担だけでは確保しにくい。この意味でも、今後の文化財行政には、開発事業から得られる財源だけに依存するのではなく、地域の文化財を自ら調査研究し、保存・活用するための独自の財源を確保するという視点が必要になるであろう。

7 行政指導に依存する制度の限界と課題

(1) 制度の限界

前節でみたように、原因者負担は法律上の一律の金銭負担義務ではなく、行政指導と事業者の受入れによって成立している。そのため、負担額の増大は、そのまま制度の持続可能性に関わる問題となる。

したがって今後、

考古学的には十分な記録を残したい→調査の精度・量を確保する→調査費が増える→事業者負担が増加する→社会通念上受忍し得る範囲との緊張が高まる

という問題が生じ得る。

この問題を、単に発掘調査単価を下げることで解決しようとしてはならない。どの土地を周知の対象とするのか、どの工事について試掘・確認調査を必要とするのか、何を現状保存し、どの段階で記録保存へ移行するのか、記録保存をどの範囲・精度で行うのかという前段階の判断そのものが、最終的な費用負担額を左右するからである。

(2) 原因者負担が「土地の問題」へ転化する

第1章の「周知」、第2章の「記録保存」、本章の「費用負担」が結合すると、周知の埋蔵文化財包蔵地であるという情報は、単なる考古学的情報ではなくなる。土地利用者にとっては、

遺跡が存在する→行政手続が必要になる→調査が必要になる可能性がある→工期・費用が発生する可能性がある

という情報になる。その結果、当初は「開発行為によって必要となる調査費」の問題であったものが、次第に、その土地を所有・取得・利用すること自体が抱える経済的リスクの問題へ変化する。

大阪高裁平成7年11月21日判決における宅地建物取引業者の説明義務、税務上の土地評価⁸¹、さらには土地利用行動に関する西川卓秀の分析⁸²は、それぞれこの変化の異なる側面を示している。西川は、原因者負担が包蔵地を避ける開発や開発規模の縮小等を誘発し、便益の減少が地価へ帰着し得ることを分析している。もちろん、すべての周知の埋蔵文化財包蔵地について土地価格が低下すると単純化することはできない。西川の分析は特定地域・特定条件を対象とする実証研究であり、その結果を全国の包蔵地に直ちに一般化することはできない。

しかし、原因者負担による発掘調査費と期間の不確実性が土地利用者の経済的判断へ影

響し得ることは、制度を考える際に無視できない。



8 「原因者負担」とは何か

以上みてきたように、現在「原因者負担」と呼ばれている仕組みは、一つの法原則から直線的に形成されたものではない。その内部には、三つの論理が存在する。

- ① 公共事業に必要なとなる文化財保護措置を事業そのものに必要な経費として扱う事業費内部化の論理
- ② 土地利用によって利益を得る者に、その過程で必要となる費用の負担を求める受益の論理
- ③ 本来であれば地下に残ることのできた遺跡を、開発事業によって記録保存せざるを得なくした者に費用を求める原因の論理

しかし、今回さらに確認しておきたいのは、原因者負担が本来、「遺跡を壊す悪い者に制裁を科す」という考え方から成立したものではないことである。その出発点には、文化財保護を文化財担当部局だけの仕事とせず、開発事業を実施する側にも文化財保護上の責任を担ってもらおうという発想があった。したがって、事業者には第一に求められるのは調査費を支払うことではない。

遺跡への影響を把握する→可能な限り回避・現状保存する→必要なら計画・工法を変更する→それでも保存できない場合に記録保存する→その記録保存に必要な費用を事業費の中で負担する

という順序である。

塚原古墳群のように、調査開始後に重要性が明らかになり、事業者、文化財行政、研究者、市民等の関係の中で工法変更による現状保存が実現した事例は、この原則が理念だけではなかったことを示している。一方、原因者負担は膨大な記録保存調査を可能にし、その成功によって、地方公共団体や法人調査組織を中心とする巨大な発掘調査体制を生み出した。

しかし、それによって、

開発計画→原因者負担による調査費確保→記録保存調査→調査終了→工事

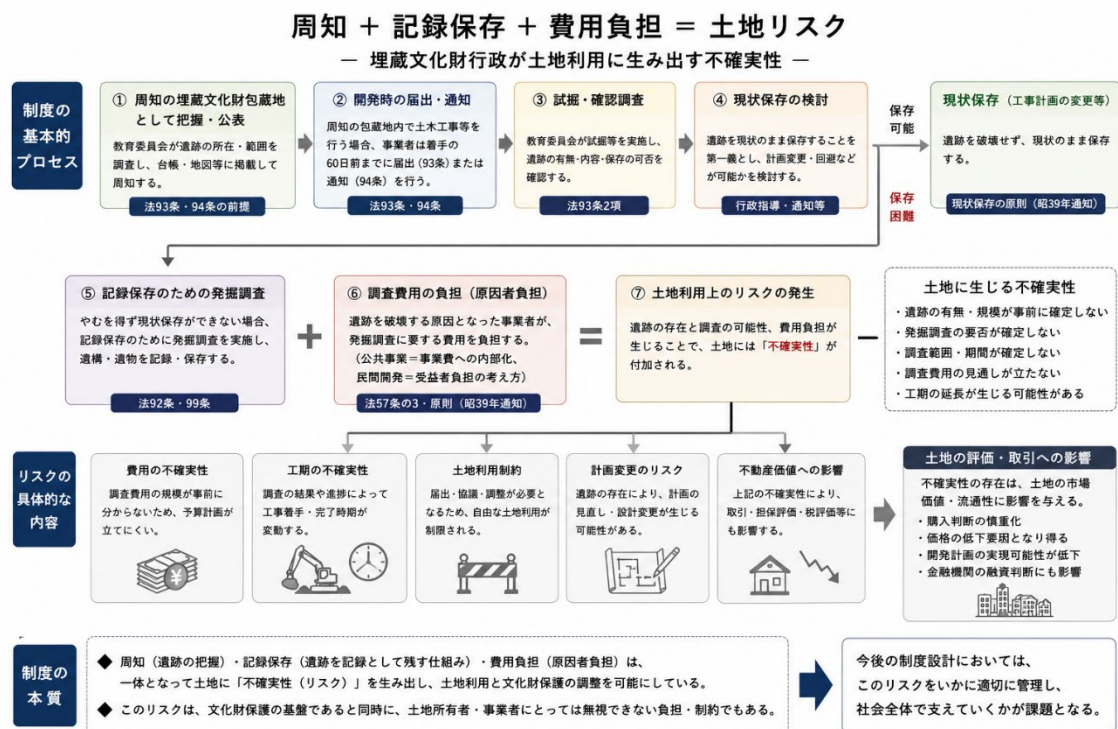
という処理が安定して行われるようになると、本来、その前にあるはずの「現状保存の可能性を検討する」という過程が弱くなる危険が生じる。さらに、

開発事業がなければ調査財源が得られない→調査財源が減れば文化財を守る組織そのものを維持できない

という、もう一つの逆説も生じた。

これは原因者負担が失敗したからではない。むしろ、大量の記録保存調査を支える方法として極めて有効に機能したからこそ、その仕組みを前提として行政組織、調査組織、専門職員、調査方法、さらには考古学研究のあり方で形成されたのである。したがって、原因者負担のあり方を見直すことは、単なる費用負担方法の変更にとどまらず、現在の埋蔵文化財行政体制そのものに影響を及ぼす。

この点については、次の小結で周知・記録保存との関係から改めて検討する。



小結 これからの埋蔵文化財行政を考えるために

—周知・記録保存・費用負担を一体として捉える—

1 現在の行政実務は三つの仕組みの結合によって成り立っている

第1章から第3章では、現在の埋蔵文化財行政を支える「周知の埋蔵文化財包蔵地」「記録保存調査」「いわゆる原因者負担」について、それぞれの成立過程をみてきた。これらは、文化財保護法制定時から一体の制度として完成していたものではない。

昭和29年改正によって、土木工事等に際して届出を要する「周知の埋蔵文化財包蔵地」という仕組みが設けられた。高度経済成長の進展のなかでは、開発による遺跡の破壊を可能な限り回避し、それが困難な場合に工事前に発掘調査を行って記録を残すという記録保存の考え方が形成された。そして、その調査を継続的に実施するため、公共事業における事業費負担や民間開発における受益者負担等を背景として、後に「原因者負担」と総称される費用負担の仕組みが形成された。

成立した時期も、それぞれが解決しようとした問題も異なる。しかし、現在の行政実務では、

周知の埋蔵文化財包蔵地である→開発計画を事前に把握する→現状保存の可能性を検討する→現状保存が困難である→記録保存調査を行う→その費用について事業者に協力を求める

という一連の仕組みとして機能している。ただし、費用負担の法的構造は公共事業と民間事業とで同一ではない。特に民間事業については、法律上の一律の費用負担義務ではなく、行政指導と事業者の受入れを通じて具体化する。

したがって、現在の埋蔵文化財行政を評価するときにも、将来の制度を考えるとときにも、この三者を切り離して考えることはできない。

2 一つだけを変えれば、別の部分に負担が移る

この点は、今後ますます重要になる。人口減少、地方公共団体の財政制約、専門職員の減少、高齢化等が進む2040年を見据えれば、現在と同じ規模・方法で埋蔵文化財行政を維持することが困難になる地域が生じることは十分予想される。特に問題となりやすいのは、記録保存調査の費用であろう。

しかし、費用だけを取り出して問題とすれば、解決策は、

- ・調査期間を短くする
- ・調査員を減らす
- ・単価を下げる
- ・報告書を簡略化する

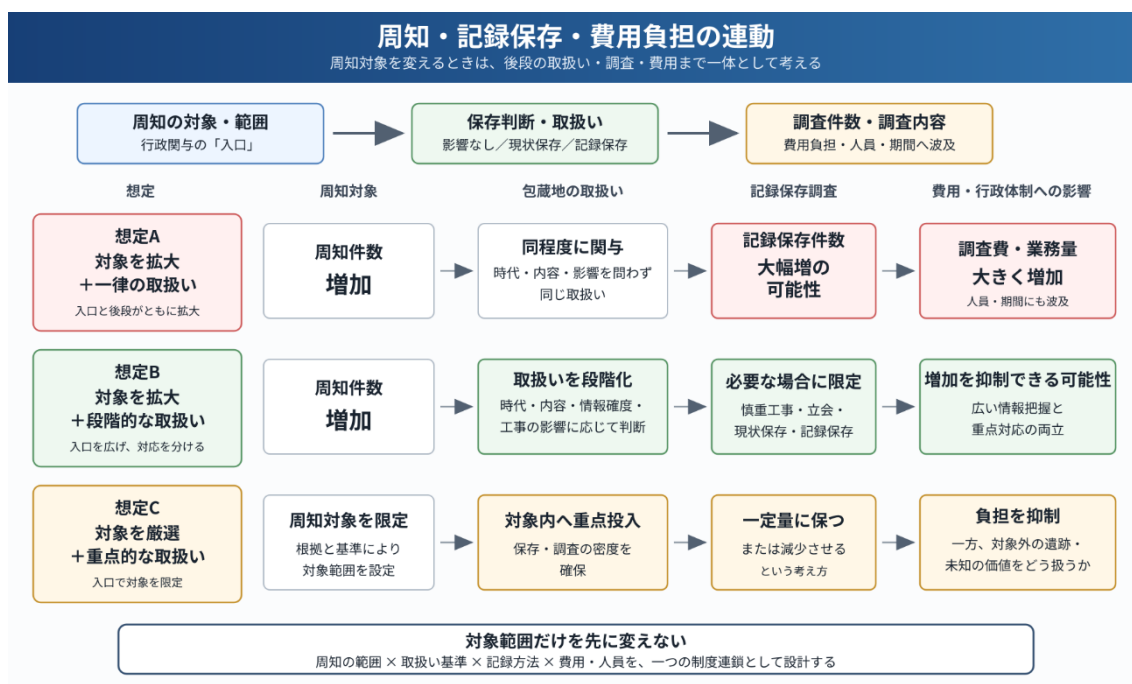
といった、1件当たりの発掘調査費用をいかに安くするかという方向へ向かいやすい。もち

ろん、適正な積算、調査方法の標準化、デジタル技術の活用等による効率化は必要である。

佐久間豊は、事業者負担による発掘調査を適正に運用するためには、少なくとも本発掘調査の範囲が決定した段階で、調査期間と費用を明確に提示できることが不可欠であり、そのための調査マニュアルと積算基準が必要であると指摘していた⁸³。佐久間の問題提起は単なる積算の適正化にとどまらない。緊急発掘では、すべての時代の遺構・遺物を均等な精度で調査することは困難であり、その遺跡が後世に何を伝えるのかを見極めたうえで、「焦点を絞った発掘調査」を行う必要があるとも述べている。

これは、費用を抑えるために調査水準を下げるという意味ではない。限られた時間・人員・財源の中で、何を記録として残す必要があるのかを専門的に判断すること自体が記録保存の一部であるという問題提起として捉えるべきであろう。

しかし、それだけでは問題の一部しか扱っていない。なぜなら、調査費用は、どの土地を行政手続の対象とし、そこで何をどこまで調査するのかという、その前段階の行政判断によって決まるからである。



3 費用の問題を「入口」まで戻って考える

ここで第1章の「周知」が再び重要になる。周知の埋蔵文化財包蔵地は、遺跡の存在が知られている土地について、開発に先立って行政が関与するための入口である。したがって、その範囲をどのように設定するかによって、その後の届出件数、協議件数、試掘・確認調査件数、そして記録保存調査件数も変化する。一方、第2章でみたように、包蔵地に該当するからといって、直ちに全面的な記録保存調査を行わなければならないわけではない。本来は、包蔵地への該当→遺跡への影響の有無を判断

影響なし→慎重工事等

影響あり→現状保存の可能性を検討→保存困難→必要な範囲について記録保存という段階的な判断を行う制度である。

昭和 53 年以降の行政運用においても、現状保存を優先して開発事業との調整を行い、工事が遺跡に与える影響に応じて、慎重工事、工事立会、発掘調査等の取扱いを選択する考え方が整理されていった⁸⁴。したがって、将来の負担を考える場合、記録保存調査をいかに安くするかだけではなく、

どの土地について

どの段階まで行政が関与し

どのような場合に

どの程度の記録保存を必要とするのか

まで遡って検討する必要がある。

4 「一律」から「段階」へ

これは、単純に周知の埋蔵文化財包蔵地を減らせばよい、あるいは発掘調査の水準を下げればよいという意味ではない。むしろ重要なのは、対象の性格や不確実性、工事による影響、遺跡の内容等に応じて、行政の関与や調査方法を段階化できないかを検討することである。

例えば、同じ周知の埋蔵文化財包蔵地であっても、遺跡の存在・範囲・内容が相当程度把握されている区域と、過去の遺物の出土等から遺跡の存在は想定されるものの、その範囲・内容になお不確実性の高い区域とでは、行政が保有する情報の確度は同じではない。また、情報の確度とは別に、調査によって重要性が明らかになっている遺跡と、学術的評価が十分に定まっていない遺跡とがある。ただし、重要性が明らかでないことは、直ちに周知対象から外す理由になるものではない。こうした判断は、単に人員や財源が不足していることを理由として行われるべきものではない。遺跡の性格、既往の調査成果、工事による影響、将来の活用の可能性等について、専門的・客観的な根拠に基づいて行われ、その判断過程を説明できるものでなければならない。

また、同じ区域内の開発であっても、地下遺構にほとんど影響しない工事と、遺構を全面的に失わせる工事とでは、必要な措置は当然異なる。さらに、記録保存が必要な場合にも、すべての遺跡・すべての部分を同一の精度で調査することが常に可能かという問題がある。

今後必要になるのは、「全部を同じように扱う」か「対象から外す」という二者択一ではなく、どこに、どの程度の行政資源を投入するのかを、根拠をもって段階的に判断する仕組みであろう。これは「保護を弱める」ということとは必ずしも同じではない。重要な遺跡や破壊の危険性が高い事業に、限られた専門職員・財源をより重点的に投入できる可能性もある。

こうしてみると、今後必要となる「選択」は一つではない。

①対象範囲の判断

分布調査、既往の発見例、地形、過去の土地利用等の情報に基づき、どの範囲を遺跡として把握し、周知の埋蔵文化財包蔵地として行政手続につなげるのか。

②保存方法の選択

個々の開発事業との関係で、何を現状保存し、どのような場合に記録保存へ移行するのか。

③記録方法の選択

記録保存が必要となった場合、遺跡の性格と工事による影響に応じ、何をどの程度の精度で記録するのか。

これらの判断は、互いに連動している。どこまでを周知の埋蔵文化財包蔵地として扱うかによって、届出や事前協議の対象となる事業の件数が変わる。次に、個々の事業について現状保存が可能かを検討した結果によって、記録保存調査が必要となる件数が決まる。さらに、記録保存調査において何をどの程度の精度で記録するかによって、必要な期間、人員、費用も変わる。

したがって、対象範囲や保存・記録の方法を選択することは、直ちに文化財保護の縮小を意味するものではない。限られた専門職員、時間、財源を、保護の必要性が高い遺跡や事業に適切に配分するための、専門的な行政判断として捉える必要がある。

5 「選択」を避け続けることはできるのか

この問題は、これまでの埋蔵文化財行政があまり得意としてこなかった「選択」の問題でもある。埋蔵文化財は地下に存在し、発掘してみなければ分からない部分を持つ。このため、できるだけ広く対象を把握し、可能な限り資料を失わないことが保護行政の基本姿勢となった。それ自体には十分な理由があった。しかし、行政が利用できる人員、財源、時間が有限である以上、すべてについて同じ密度で対応し続けることができるとは限らない。

1990年代にもすでに、開発側からは調査の迅速化、調査範囲や費用負担の明確化が求められた。調査体制の整備、包蔵地の周知徹底、事務処理・調査基準の明確化を一体として進めることが政策課題となっていた。佐久間は当時の問題状況を踏まえ、浅く広い埋蔵文化財行政を維持するのか、行政上保護する包蔵地の範囲を限定した新たな制度を目指すのかという、厳しい選択が近い将来必要になると問題提起していた。これは佐久間による制度改革論であり、直ちに包蔵地の範囲を限定すべきだという本稿の結論ではない。しかし、行政資源に限界があるなかで、どのような保護体制を構築するのかという問いは、現在にも引き継がれている。

それから四半世紀以上が経過した現在、この問いは現実味を増している。もちろん、ここで直ちに「包蔵地を減らすべきだ」「調査対象を減らすべきだ」と結論する必要はない。重要なのは、選択をしないことも一つの選択であり、それにも費用が生じることを認識することである。すべてを現在と同じ方法で扱い続けることによって、専門職員が日常的な届出・調整や記録保存調査に追われ、重要遺跡の保存、周知情報の更新、調査成果の整理・活用等に十分な力を割けなくなるとすれば、それが本当に文化財保護にとって最善であるかは改めて検討する必要がある。

6 制度の目的に立ち返る

今後の制度を考えるために必要なのは、新しい仕組みを考えることだけではない。むしろ

その前に、なぜ現在の制度がこのような形になったのかを正しく理解する必要がある。周知の埋蔵文化財包蔵地は、すべての遺跡を完全に把握できない状況のなかで、少なくとも存在が知られている遺跡を開発前の行政手続につなげるために設けられた。

記録保存は、遺跡を破壊してよいことを正当化するための制度として生まれたのではなく、まず現状保存を検討し、それが困難な場合に失われる情報を将来へ残すための次善の措置として形成された。費用負担は、土地所有者や開発事業者に文化財保護の責任を一方的に転嫁するために生まれたものでもない。公共事業によって必要となった文化財保護措置を事業費に内部化する考え方や、開発によって利益を得る者に一定の負担を求める実践等を背景として成立した。

つまり三つの仕組みは、いずれも当時直面していた具体的な問題を解決するために形成されたものである。その目的を確認せず、現在の運用だけを前提として効率化を進めれば、

- ・届出件数を減らす
- ・発掘期間を短くする
- ・調査費を安くする

こと自体が改革の目的になりかねない。しかし、文化財行政の目的は発掘調査を効率よく処理することではない。埋蔵文化財の価値を適切に把握し、重要なものは可能な限り現状のまま将来へ伝え、現状保存が困難な場合には、その情報を適切な形で残すことである。

コラム 3つの制度を動かしているのは誰か

埋蔵文化財行政は、文化財保護法と国の通知だけによって自動的に動くものではない。実際に遺跡地図を作成・更新し、開発事業者から相談を受け、試掘・確認調査を行い、保存方法を協議するのは、主として地方公共団体の埋蔵文化財担当者である。

しかし、すべての市町村が十分な専門職員や調査体制を備えているわけではない。小規模な市町村では、1人の職員が埋蔵文化財だけでなく、指定文化財、博物館、社会教育等を兼務している場合もある。このような地域では、包蔵地の範囲を更新することや、開発計画の早い段階から協議することが難しくなる。

一方、地方分権が進めば、地域の実情に応じた判断が可能になる反面、地方公共団体によって取扱いに差が生じる可能性もある。また、発掘調査を財団や民間調査組織に委ねても、調査の要否、範囲、方法、保存の可否を最終的に判断する行政の責任まで移るわけではない。

周知、保存判断、記録保存、費用負担は、いずれも適切な行政判断があって初めて結びつく。したがって、将来の制度を考える際には、費用や調査技術だけでなく、誰が専門的判断を行い、その判断に責任を負うのかを同時に考えなければならない。

おわりに—2040年を「縮小」の問題だけにしない

2040年問題を考えるとき、人口減少、専門職員不足、財政制約などから、現在の制度をそのまま維持することが難しいという議論になりやすい。その結果、どこを削るか、どこまで安くできるか、という議論だけになれば、埋蔵文化財保護は縮小均衡へ向かうことになる。

しかし、第1章から第3章でみてきた制度形成の過程は、別の可能性も示している。

- ・周知の範囲と情報の精度を、最新の調査成果に基づいて再検証する。

- ・工事による影響に応じて行政対応を段階化する。
- ・現状保存と記録保存の関係を改めて整理する。
- ・記録保存が必要な場合には、その遺跡から何を残すべきかを考えて調査を設計する。
- ・そのうえで、必要となる費用と負担のあり方を検討する。

すなわち、費用負担を見直すのではなく、「周知→保存判断→記録保存→費用負担」という一連の仕組み全体を見直すのである。そうすれば、今後の課題は単なる「発掘調査費の削減」ではなくなる。

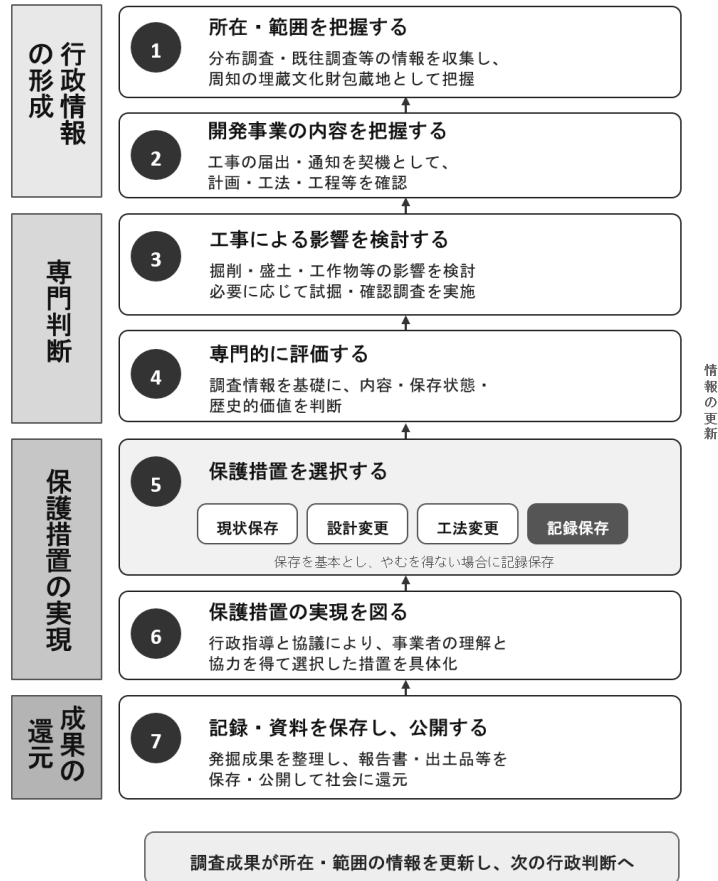
限られた行政資源を、どの遺跡に、どの段階で、どの程度投入すれば、将来へ伝えるべき文化財を最も適切に守ることができるのか、という文化財保護行政そのものの設計の問題となる。社会状況が変われば、制度の運用も変わらざるを得ない。佐久間が1990年代末に述べたように、埋蔵文化財を取り巻く社会情勢が変化するなかでは、従来の方法を当然の前提とするのではなく、幅広い国民の視点に立った保護理念そのものを問い直す必要がある。

ただし、変えるためには、まず現在の仕組みを正しく知らなければならない。何を守るために「周知」が設けられ、なぜ記録保存という方法が形成され、その費用をなぜ事業者に求めるようになったのか。その成立過程と本来の目的に立ち返ることによって初めて、何を維持し、何を改めるべきなのかを判断することができる。

2040年に向けて必要なのは、現在の制度を単純に縮小することではない。文化財保護という目的を維持するために、制度と行政手法を組み替えることなのである。

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

第4章 出土品は誰のものか、何を残すのか

—埋蔵物の所有権処理から文化財の選択的保存へ—

1 明治時代の制度と遺失物法

(1) 出土品の取扱いは文化財保護法から始まったのではない

発掘調査を行えば、土器、石器、木製品、金属製品など、さまざまな遺物が出土する。現在の埋蔵文化財行政では、これらの出土品について整理・分類し、文化財保護法に基づく手続を経たうえで地方公共団体等が収蔵・保管することが一般的となっている。このため、出土品の取扱制度も、文化財保護法によって初めて設けられた制度であるかのように理解されることがある。しかし、その成立過程はそれほど単純ではない。

現在の出土品制度の法的な骨格は、地中から発見された物を誰の所有物とするのかという埋蔵物の所有権処理に由来する。しかし、明治初期の制度をみると、これとは別に、古器旧物を歴史的・学術的資料として把握・収集する仕組みや、古墳そのものを発掘・開発から保全する仕組みも早くから形成されていた。

したがって、現在の制度は、一つの制度がそのまま発展して成立したものではない。少なくとも、

①遺跡・古墳そのものを現地で保全する仕組み

②地中から発見された埋蔵物の所有権を処理する仕組み

③歴史的・学術的価値を持つ出土物を選び、公的機関で収蔵・利用する仕組み

という異なる系譜が存在し、それらが後に文化財保護法の「埋蔵文化財」に関する制度の中へ取り込まれたものとして理解する必要がある。

この点は、現在の出土品制度を考えるうえで重要である。現在では「埋蔵文化財」という一つの言葉の中で、遺跡の保存、発掘調査、出土品の所有権、文化財認定、収蔵・保管までが連続した一つの制度として理解されやすい。しかし、それぞれはもともと異なる問題から生まれたのである。

(2) 遺失物制度以前にも存在した遺跡・遺物への行政的関与

明治政府による遺跡・遺物への行政的な関与は、遺失物法制から始まったわけではない。明治4（1871）年の太政官布告「古器旧物保存方」では、古鏡、曲玉・管玉、石器、古瓦など、今日でいう考古資料に当たるものも把握すべき古器旧物に含まれていた。ただし、これは地中から新たに発見された物の所有権を処理する制度ではなく、すでに発掘・収集され、社会に存在している古器旧物を調査・把握することを目的とした制度であった。尾谷雅比古⁸⁵も、この段階の古墳出土品等について「埋蔵物ではなく、すでに発掘なり収集なりなされたもの」であることを指摘している。

一方、土地に存在する古墳そのものについては、別の制度が形成されていた。明治7（1874）

年の太政官達第 59 号は、未定陵墓の考証作業を背景として、口碑・伝承のある場所はもちろん、「古墳ト相見へ候地」について濫りに発掘することを禁じ、開墾しようとする場合には絵図面を添えて上申することを求めた。尾谷が指摘するように、この措置の直接の目的は、古墳を今日的な意味で「文化財」として保存することではなく、未定陵墓の考証に必要な古墳を失わないことにあった。

さらに明治 13（1880）年の宮内省達乙第 3 号は、人民私有地において、風雨等によって石槨や土器が露出した場合や、開墾中に偶然古墳を発見した場合にも、口碑伝承の有無にかかわらず、詳細な絵図面を作成し、地名や近傍の字名等を調べて宮内省へ報告することを求めた。その目的や価値観を現在の文化財保護と同一視することはできない。しかし、土地に存在する遺跡をむやみに改変させないこと、その所在と内容を行政が把握すること、という仕組みが、埋蔵物の所有権処理とは別の系譜として明治初期から存在したことには注意が必要である。

つまり、近代の制度形成の初期からすでに、土地としての遺跡をどう扱うかと、そこから取り出された物をどう扱うかとは、異なる行政課題であったのである。

（3）遺失物取扱規則と「古代の沿革を徴するもの」

これとは別に、地中から発見された「物」を誰の所有とするのかという問題があった。明治 9（1876）年の太政官布告第 56 号「遺失物取扱規則」は、官有地・私有地を問わず、埋蔵物を掘り得た者はこれを官へ送付し、原則として発見者と地主との間で分配するという仕組みを設けた。この段階では、文化的・学術的価値を持つ物について一般の埋蔵物と異なる取扱いをする規定は置かれていなかった。

しかし、翌明治 10 年になると、その中から歴史的・学術的価値を有する物を選び、特別に取り扱う制度が導入された。内務省博物館は、地方で発掘された古器を博物館に保存する必要があるとして「各地方於テ発掘ノ古器博物館へ保存之儀ニ付伺」を起案した。その結果、明治 10 年 9 月 27 日の太政官布達甲第 20 号では、埋蔵物のうち「古ノ沿革ヲ徴スルモノ」について通常の処分を行う前に内務省へ届け出て検査を受けさせ、必要と判断された物は相当代価で買い上げ、「永ク博物館へ陳列」することとされた。

ここではすでに、埋蔵物一般について誰が所有権を取得するのかという判断と、その中に歴史的・学術的に公的保存を必要とする物があるかという判断とが分かれ始めていたことが分かる。

つまり、出土品制度にはその早い段階から、所有権処理と価値判断に基づく公的収蔵という二つの論理が存在していたのである。

（4）民法・遺失物法による「学術・考古資料」の特別扱い

この仕組みがより明確な法制度となったのが、明治 32（1899）年の民法と遺失物法である。民法第 241 条は、埋蔵物について、所定の公告後一定期間内に所有者が判明しない場合には発見者が所有権を取得し、他人の所有する物の中から発見された場合には発見者とその物の所有者が折半して所有権を取得するという一般原則を定めた。一方、同年制定の旧遺失物法第 13 条は、「学術技芸若ハ考古ノ資料ニ供スヘキ埋蔵物」について、所有者が判明し

ない場合には所有権を国庫に帰属させるという特則を設けた。その場合、国は発見者及び土地所有者に価格相当額を給付することとされた。

尾谷論文でも、この規定が、一般の埋蔵物とは別に学術・考古資料を国庫帰属とする制度を明確にしたものとして整理されている。

一般の埋蔵物は、最終的に発見者や土地所有者が所有権を取得する場合がある。これに対し、学術・考古資料は、所有者が判明しない場合、国庫に帰属する。この違いは、単に所有者を決定する方法の違いではない。歴史的・学術的価値を有する物が個人に帰属すれば、散逸し、学術研究や社会的な活用が困難になるおそれがある。このため、一般の埋蔵物に関する所有権取得の仕組みに特則を設け、公的な管理のもとで保存・活用できるようにしたものと考えられる。

ただし、ここで注意しなければならないのは「学術・考古資料であること」と、「そのすべてを国家が永久に現物保存すること」とは、当初から同じ意味ではなかったことである。

(5) 明治期にも存在した「選択」

旧遺失物法第 13 条の具体的な運用を定めた明治 32 年 10 月 26 日の内務省訓令第 985 号は、「学術技芸若ハ考古ノ資料トナルヘキ埋蔵物」が発見された場合、品質・形状、発掘年月日・場所、口碑等を記録し、古墳関係品等については宮内省へ、石器時代遺物については東京帝国大学へ通知するよう求めた。

しかし、これらすべてを国がそのまま保有する制度ではなかった。宮内省または東京帝国大学が「貯蔵ノ必要」があると判断したものについては、所有権が国庫に帰属した後、それぞれの機関で保管した。一方、「貯蔵ノ必要ナキ」と判断された物については、学術・考古資料としての特別な取扱いを行わず、法定期間経過後に発見者へ交付するなどの処分を行うこととされていた。さらに明治 34 年には、宮内省や東京帝国大学では保管の必要がないと判断したものであっても、地方長官が教育その他の参考として保存する必要があると判断した場合には、府県で保存することが認められた。

したがって、この制度では、

学術・考古資料となる可能性があるか→国の機関で貯蔵する必要があるか→国には不要でも地域で保存する必要があるか

という段階的な判断が行われていた。

さらに明治 14 年には、宮内省が古墳出土品について、陵墓考証の資料となるものを「一二品ツゞ選抜」して宮内省に備えたいとした例も確認できる。すなわち、「全部を中央へ集め、全部を永久保存する」という制度ではなかったのである。今日の言葉を用いれば、一種の「選択的保存」が行われていたといえる。

ただし、この「選択」を、現在の文化財保護における選択的保存とそのまま同一視することも適切ではない。明治期に何を保存すべきものと判断するかは、陵墓考証、博物館収集、学術研究、さらには当時の国家的な歴史認識等によって規定されていた。尾谷が示すように、古墳出土品については宮内省を中心とする中央収集の仕組みが強い影響力を持っていた。したがって、明治期に現代と同じ「選択的保存」の思想が完成していたということではない。むしろ、何を価値あるものと判断するかは時代や制度目的によって変わる一方で、一定の価

値を認めることと、その物をすべて永久保存することとは、制度上当初から必ずしも同義ではなかったという点である。

法規名	日付	文書番号	宛先
古墳発見ノ節届出方	明治7年5月2日	太政官達第59号	府県
人民私有地内古墳等発見ノ節届出方	明治13年11月15日	宮内省達乙第三号	府県（沖縄ヲ除ク）
學術技芸若ハ考古ノ資料トナルヘキ埋蔵物取扱ニ関スル件	明治32年10月26日	内務省訓令第985号	
埋蔵物中参考トシテ府県ニ保存スル場合ニ於ケル取扱方ニ関スル件	明治34年4月1日	内務省訓令第221号	府県
埋蔵物中参考トシテ府県ニ保存スル場合ニ於ケル取扱方ニ関スル件	明治34年4月1日	内務省警保局長依命通牒 熊甲第7号ノ内	府県長官宛
人類学研究等ノ為古墳発掘ヲ要スル際宮内省ヘ照会方	明治34年4月22日	専門学務局通牒 丑専甲410号	帝国大学宛
古墳発掘手続ノ件	明治34年5月3日	内務省警保局長依命通牒 内甲第17号	府県長官宛
古墳又ハ古墳ト認ムヘキ箇所ヲ帝国大学ニ於テ発掘ノ件	明治34年11月4日	内務省警保局長通牒 地第1139号	府県長官宛
埋蔵物発掘ニ際シ東京帝国大学職員携帯帰学ノ件	明治41年8月	内務省訓令第655号	府県
東京帝国大学職員発掘ニ係ル埋蔵物取扱方ニ関スル件	明治41年8月6日	内務省警保局長依命通牒 東已第11号	府県長官宛
古墳発掘ニ関スル件	大正2年6月11日	内務省警保局長依命通牒 警第2653号	府県長官宛
大学職員ニ於テ古墳発掘ノ場合ノ手続	大正2年6月20日	専門学務局依命通牒 官専127号	各帝国大学宛
古墳及埋蔵物ノ発掘ニ関スル件	大正6年2月20日	内務省警保局長通牒 5衆警第2号ノ内	府県長官宛
古墳ノ発掘及発見ニ関スル件	昭和9年12月27日	宮内大臣通牒 宮発第787号	府県長官宛
古墳ノ発掘及発見ニ関スル件	昭和10年1月24日	文部次官依命通牒 発専3号	直轄学校長並公私立大学、高等学校、専門学校長宛
古墳ノ発掘防止方ニ関スル件	昭和15年10月25日	文部省宗教局長通牒 発宗第126号	各地方長官宛

（6）「遺跡の保存」と「出土物の所有」は異なる法的系譜をもっていた

さらに重要なのは、遺跡そのものを保存する仕組みと、そこから発見された物の所有・収蔵を処理する仕組みとは、異なる法的系譜をもって形成されたことである。古墳については、明治7年太政官達第59号や明治13年宮内省達乙第3号によって、古墳自体の発見・発掘等に関する行政措置が行われた。一方、そこから取り出された古墳関係品等については、明治32年遺失物法と内務省訓令を中心とする制度によって所有権と収蔵の処理が行われた。尾谷も、古墳そのものの取扱いと、古墳からの出土遺物の帰属を処理する制度とを明確に分けて整理している。

大正8（1919）年に史蹟名勝天然紀念物保存法が制定されると、非陵墓古墳や未選別古墳の一部について史蹟として指定・保存する仕組みが整えられた。その後は、宮内省による陵墓行政と、内務省による史蹟行政という二つの保存体系が並行することになる。ただし、古墳の発掘や出土品の収蔵については、なお宮内省の影響力が強かったことも指摘されている。

したがって、遺跡・古墳という土地に結びついた存在をどう保存するかと、そこから分離して取り出された物を誰の所有物とし、誰が保管するかとは、法的には異なる問題として形成されながら、実際の古墳行政では相互に密接に関係していたと理解すべきであろう。

昭和25年の文化財保護法は、これらの異なる系譜を「埋蔵文化財」に関する一つの制度の中へ取り込んだ。それによって制度全体は整理された反面、「遺跡を保存すること」「出土物を文化財と認定すること」「その所有権を決めること」「誰が保管するかを決めること」「現

物を将来にわたり保存すること」という本来異なる判断が、一体のものとして理解されやすくなることにもなったと考えられる。

田中琢は早くから、近代から現代に至る遺跡・遺物の保護原則の成立過程を、町田久成、九鬼隆一、黒板勝美らを軸として体系的に検討している⁸⁶。尾谷もこれを近代文化財行政史研究の先駆的研究として位置づけている。

本章では、その大きな制度史のうち、とくに出土品の所有権処理と保存判断との関係に焦点を当てる。

2 文化財保護法における出土品制度

(1) 文化財保護法は何を引き継いだのか

昭和 25 年に文化財保護法が制定される過程でも、出土品の所有権に関する部分は、旧遺失物法の制度を基本的に引き継ぐものとして構想されていた。昭和 24 年の「文化財保護法案修正要綱」では、遺失物法によって提出された埋蔵物が文化財と認められる場合に文化財保護委員会へ提出させること、所有者の判明しない埋蔵文化財を国庫に帰属させること、発見者及び土地所有者へ報償金を支給することが示され、その内容について遺失物法第 13 条と同趣旨であることが説明されていた。

したがって、文化財保護法の出土品制度は、文化財保護法によって全く新しく作られたものではない。文化財保護法が加えた重要な仕組みの一つは、提出された物件について、文化財であるか否かを文化財保護行政側が鑑査する制度であった。

制定時の仕組みを単純化すれば、

埋蔵物を発見する→遺失物法によって警察へ差し出す→文化財と思われる物件を文化財保護委員会へ提出する→文化財であるかを鑑査する

という流れである。そして、

○文化財ではない→警察へ返し、通常の埋蔵物処理へ戻す

○文化財である→所有者を確認する

・所有者判明→所有者へ返還

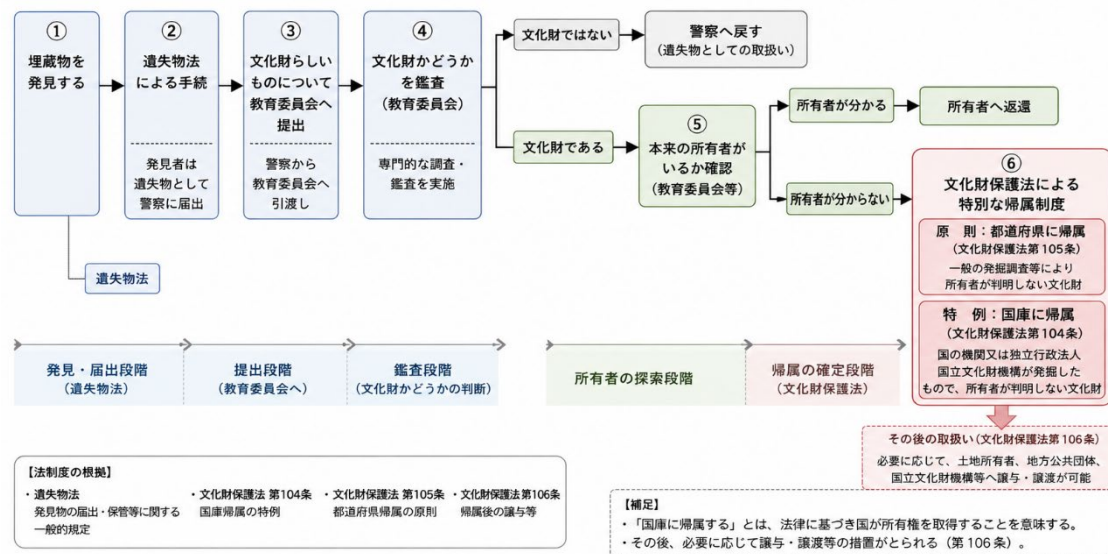
・所有者不明→文化財保護法の特別な帰属制度へ

という構造をとった。

ここでいう「文化財認定」は、重要文化財等の「指定」と同じ性質のものではない。指定であれば、その効果として保存のための法的規制等が発生する。これに対して出土品の文化財認定は、第一義的には、「通常の埋蔵物として所有権を処理するのか」それとも「文化財について設けられた特別な所有権帰属制度で処理するのか」を決定するための判断であった。この意味で「文化財認定＝保存指定」ではない。

この違いは、現在の出土品の保存を考えるうえで極めて重要である。なお、こうした制度形成と並行して、日本考古学協会でも昭和 24（1949）年に「発掘並びに出土品に関する法規特別委員会」が設置されており、文化財保護法制定前から、発掘と出土品の法的取扱いは考古学界自身の重要な検討課題となっていた。

埋蔵物発見時の手続の流れ（文化財保護法関係）



(2) 文化財とは「人が作った物」だけなのか

文化財保護法へ制度を取り込んだことによって、別の問題も生じた。それは、文化財概念と民法・遺失物法上の埋蔵物概念とが、必ずしも一致しないという問題である。『文化財保護法詳説』⁸⁷⁾は、有形文化財について基本的には人為の加えられた物体を念頭に置きながらも、人間によって価値を認定された自然物も含まれ得るとし、その例として人骨・獣骨等の考古資料を挙げている。

これは考古学の立場からみれば理解しやすい。過去の社会を復元するために必要な資料は、人間が製作した道具だけではない。人骨、獣骨、魚骨、貝殻、種実、木炭なども、食生活、環境、生業、埋葬、社会構造等を復元するための重要な資料である。

昭和46年の文化庁通知（資料編13）⁸⁸⁾でも、文化財鑑査に際し、「物件が人工的でない場合」であっても、出土状況等から過去の人間生活と関係があると考えられるものは考古資料として文化財と認定することが示された。

つまり文化財行政では、人間が製作したかどうかではなく、過去の人間活動を明らかにする資料となるか、という考古学的価値によって資料の範囲を広げてきた。この考え方自体は、考古学の発展からみれば当然のものである。しかし、これを明治期に成立した民法・遺失物法上の所有権処理制度に載せると、別の問題が生じる。

(3) 「自然物」を遺失物法で処理するという問題

民法第239条は、所有者のない動産について、所有の意思をもって占有することによって所有権を取得するという無主物先占の仕組みを置いている。一方、第241条は埋蔵物について、遺失物法による公告後一定期間内に「その所有者が判明しない」場合の所有権取得を規定している。

そこで、自然遺物について、

考古資料である→文化財である→埋蔵物である→遺失物法によって所有者を探す→所

有者不明なので特別な帰属制度で処理する

という流れが常に当然に成立するかについては、理論的に検討する必要がある。

例えば、考古学的資料として採取された自然石、貝殻、種実等について、もともと誰かの所有物だったと考えるのか、所有者のない動産だったと考えるのかは、物の性質、出土状況、人為の介在等によって異なり得る。もちろん、自然物であるから直ちに民法第 239 条の無主物であり、第 241 条の埋蔵物ではないと断定することもできない。

しかし少なくとも、考古学上「考古資料」であることと、民法・遺失物法上「所有者不明の埋蔵物」であることとは別の判断である。明治 32 年の制度は、古墳から出土する鏡、刀剣、装身具、土器等のように、かつて誰かが所有・占有していたことを想定しやすい物については理解しやすい。しかし、考古学が自然遺物、環境資料、科学分析試料等へその対象を広げるにつれ、明治期の所有権処理制度と現代考古学の資料概念との間にずれが生じてきた。

これは、文化財保護法が明治以来の制度を継承したことによって内包することになった、一つの制度的課題である。

3 出土品の取扱いに関する考え方

(1)「文化財と認めたら捨てられない」のか

出土品を文化財と認定することの法的意味を以上のように整理すると、現在しばしばみられる「文化財と認定した以上、永久に保存しなければならない」という理解についても、改めて検討する必要がある。明治期の制度においても、学術・考古資料として取り扱うことと、国が貯蔵する必要があることとは区別されていた。

文化財保護法も、国庫等に帰属したすべての出土品を国または地方公共団体が永久に保有し続けなければならないという単純な構造をとってきたわけではない。

つまり、

- ・文化財であるか
- ・誰が所有するか
- ・誰が保管するか
- ・どの程度の量を、どのような状態で、どれだけの期間保存する必要があるか

は、それぞれ区別して考える必要がある。この点を大量発掘時代の状況に即して明確にしたものが、平成 9 年の文化庁「出土品の取扱いについて」（以下「平成 9 年通知」という。）⁸⁹であった。

(2)「一括保存」という考え方の形成

戦後の行政運用には、出土品を一つのまとまりとして保存する考え方も早くから存在した。昭和 28（1953）年に文化財保護委員会が定めた「現物譲与をすべき埋蔵文化財の取扱要領」（資料編 12）⁹⁰は、国庫に帰属した埋蔵文化財を現物譲与する場合、これらが「一括して適正に保存され、且つ、活用される」よう指導するものとした。また、譲与後の品名、数量、保存場所、保存責任者等を台帳に記載し、処分、滅失、破損等が生じた場合には報告

させることとしていた。

昭和 46（1971）年には、文化財鑑査等の事務が都道府県教育委員会へ委任された（資料編 13）。この通知は一括保存を新たに定めたものではないが、鑑査後の出土品を一括して保存・活用するという従来の方針を前提とし、それを都道府県の実務へ引き継ぐものであった。こうした国の方針が、出土品を個別に廃棄してはならないという実務上の認識の形成に影響した可能性も考えられる。

さらに昭和 55（1980）年の「出土文化財取扱要領」⁹¹と翌年の通知⁹²は、譲与された出土文化財を一括して保存・活用することを改めて求め、出土した遺跡や発掘調査記録とともに将来の研究対象となるものと位置づけた。このような一括保存、散逸防止、台帳管理を重視する行政方針は、出土品を個々に処分せず、調査成果のまとまりとして保存しなければならないという実務意識の形成に影響した可能性がある。

ただし、これらは国庫に帰属し、譲与された出土文化財の保存・活用を主たる対象とする取扱いであり、発掘現場から取り上げられたすべての物を、無条件に永久保存することまで直接定めたものではない。また、これらの取扱いから後年の「廃棄してはならない」という理解への直接的な継承関係が確認されているわけでもない。この点は、制度上の規定と、その後形成された実務上の意識とを区別して考える必要がある。

（3）平成 9 年通知—「選択」を明示した文化庁

平成 9 年通知は、それ以前の一括保存や散逸防止の考え方を全面的に否定したものではない。大量発掘時代を迎え、出土品のすべてを同一の方法・水準で保管し続けることが困難になるなかで、調査成果としてのまとまりを損なわずに、何を現物として保存し、どのように管理・活用するのかを改めて整理しようとしたものであった。

高度経済成長以降、記録保存調査が急増すると、それに比例して出土品も増加した。平成 9 年通知の前提となった「出土品の取扱いについて（報告）」⁹³では、当時、すでに地方公共団体が保管する出土品が約 459 万箱に達していることが示されていた。同報告の重要な点は、出土品について明確に選択を行う必要を示したことである。

出土品を、将来にわたり文化財として保存を要し、活用の可能性のあるものと、それ以外のものとに区分し、前者について将来にわたって保管・管理するという考え方を示した。しかも、選択を行う時期は発掘現場だけに限定されなかった。発掘調査の段階、整理作業の段階、それ以降の段階のいずれでも選択することができ、さらにすでに収蔵・保管されている資料についても選択を行うことが示されていた。

この意味は大きい。発掘現場では資料の価値を十分に判断できないため、とりあえず持ち帰り、整理作業を経て判断する必要があるという考えは合理的である。しかし、選択するために一度持ち帰ることと、一度持ち帰った以上、以後永久に選択してはならないこととは全く異なる。平成 9 年報告は、むしろ資料の継続的評価を制度の中に位置づけようとしていたのである。

（4）平成 9 年通知は「捨てる」という通知だったのか

平成 9 年通知に対する考古学界の反応は複雑であった。平成 11 年の考古学研究会文化財

保存問題委員会の座談会を見ると、「廃棄」という言葉に対する強い警戒が示されている⁹⁴。その背景にあったのは、単純に「一つも捨てたくない」という意識ではない。行政が通知を単純化して理解し、

収蔵庫が不足している→資料を減らさなければならない→大量に廃棄する
という方向へ進むことへの危惧であった。

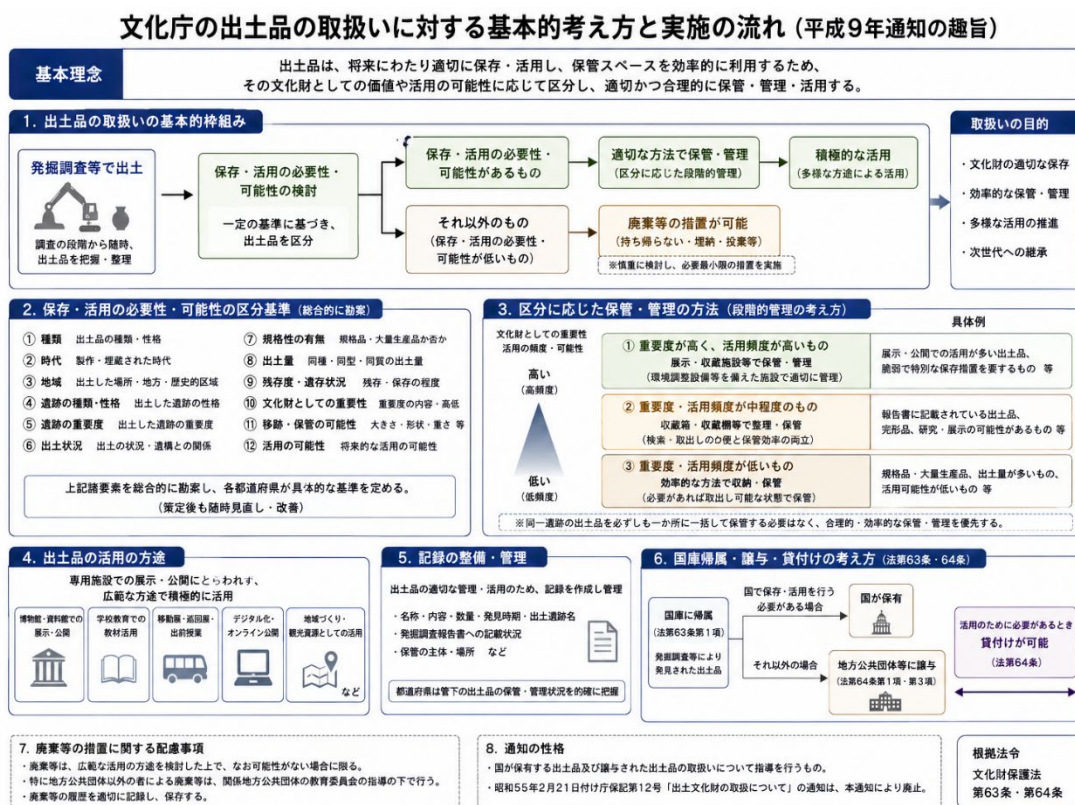
石部正志は、現場では一定の原則に従った資料採取が行われているにもかかわらず、「選択的に一部を取り上げ、大部分は捨ててよい」という先走った理解が行政側に生じる危険を指摘した。一方で、全量保存という建前に対する疑問も明確に存在した。広瀬和雄は、同じ文化財行政であっても建造物等ではあらゆる部材を永久保存するわけではないのに、埋蔵文化財では「地面に埋まっていた」ということだけで全部を取り上げ、全部を残すという考え方になりやすいことを問題とした。岸本道昭も、通知を単なる廃棄促進通知ではなく、出土品を整理し、保存し、活用するための通知として評価している。

したがって、このときの論点は、「全部残すか対大量に捨てるか」ではなかった。問題は、

- ①何を基準として選択するのか
- ②誰が判断するのか
- ③考古学的価値と展示・活用上の価値をどう区別するのか
- ④恣意的な処分をどう防ぐのか

という点にあった。

そして、この問題を近代以来の制度史からみると、もう一つ重要なことが分かる。選択そのものは新しい行為ではない。明治期にも、学術資料として扱うか、中央で保存するか、地方で保存するかといった判断は存在した。しかし、何を残すべきものとするかという基準は、



時代によって大きく異なっていた。陵墓考証、博物館収集、国家的歴史認識等が判断を左右した時代もある。

近代古墳行政においても、国家的に重要と判断された陵墓古墳や史蹟指定古墳が選択的に保存される一方、それらの対象から外れた多数の古墳については行政的な保存措置が十分に及ばなかったことが指摘されている。この歴史は、「選択」を否定すべき理由ではない。むしろ、選択基準そのものを検証可能にしなければならない理由である。

現在において必要なのは、専門家が内部的に「重要」「不要」と判断するだけではない。その判断基準を明示し、判断過程を記録し、後から検証できるものとし、社会に説明できる制度にすることである。

この問題は、第1章でみた「把握」と「選択」の問題とも共通している。文化財保護は、対象を知らなければ始まらない。しかし、把握されたもののすべてを、同じ方法、同じ程度で永久に保存することが常に可能とは限らない。重要なのは、何を知り、どの段階で評価し、何を将来へ継承するのかという判断過程を明確にすることである。

(5)「選択しない」という選択

もちろん、出土品の選択に慎重になることには十分な理由がある。発掘現場では、一見すると同じようにみえる土器片や石片であっても、整理作業を経て、遺構、層位、他の出土品等との関係を検討することによって初めて研究上の意味が明らかになることがある。また、現在の研究水準では重要性が理解できない資料が、将来、新たな分析技術や研究視点によって重要な情報を提供する可能性もある。

したがって、発掘現場における安易な選別は避けなければならない。しかし、現在、判断できないことと、永久に判断してはいけないこともまた同じではない。平成9年報告は、現在収蔵中の資料についても継続的な選択を行う必要を示していた。それにもかかわらず、

発掘時には判断できないので持ち帰る→一度持ち帰ったので処分できない→永久に選択の機会が訪れない

という循環が生じれば、それは判断を将来へ先送りしているだけともいえる。選択しないことにも、行政上の結果が生じる。

出土品をすべて保管し続ければ、収蔵庫の不足だけでなく、保存処理、台帳管理、研究利用等に必要の人員や費用も不足する。その結果、個々の出土品を適切に管理し、研究や展示に活用することが難しくなる。したがって、「全部を残す」という方針も、判断を避けることなく、限られた人員、施設、費用を多数の出土品に振り分けるという、一つの判断といえる。ただし、その実現のために検討すべきことは多い。

4 出土品が抱える今日的な課題

(1) 大量収蔵時代—約 900 万箱という現実

平成9年報告から約30年を経た現在も、出土品の総量は増加を続けている。文化庁の統計資料によれば⁹⁵、令和6年度末に都道府県・市町村が保管する出土品は全国で約900万箱に達し、令和6年度だけでも約6万2千箱が増加した。この問題を単なる「収蔵庫不足」と

して捉えるべきではない。記録保存調査を続ける限り、

発掘する→出土品が生じる→すべてを永久保存する→保管量は累積し、原理的に減少しない

ことになる。

収蔵庫を新たに建設すれば、一時的に保管場所を確保することはできる。しかし文化財の保存とは、単に物理的に置いておくことではない。資料の所在を把握し、内容を整理し、必要な保存処理を行い、研究・展示等に利用可能な状態を保たなければならない。所在も内容も十分把握できず、研究にも利用できず、保存状態も確認できない状態で物だけを置いているとすれば、それを文化財の「保存」と呼ぶことができるのかという問題が生じる。

限られた人員、財源、収蔵空間をすべての資料へ均等に配分しようとするれば、かえって重要な資料について必要な保存措置が行えなくなる可能性さえある。この意味でも、選択しないことにもコストがかかる。

(2) 選択することは文化財を軽視することなのか

ここで平成9年報告の内容を改めてみると、その考え方はかなり慎重である。文化庁は、出土品の重要度が一律ではないことを認めながら、単純に美術的価値や希少性だけによって資料を選択することを求めたわけではない。選択に際しては、出土品の種類、時代、地域、遺跡の性格、遺跡の重要度、出土状況、規格性、出土量、残存度、文化財としての重要性、移動・保管可能性、活用可能性等を総合的に判断することが求められている。

また対象として想定されたものも、近世以降の瓦などに限定されない。自然石、古墳の葺石・石室石材、貝殻、木炭、鋳滓、植物遺体、さらには遺構埋土など、考古学的に意味を持ち得る大量資料についても、選択的取扱いが問題とされた。

つまり、求められているのは、価値の高い物だけを残し、それ以外を捨てるという単純な選別ではない。むしろ、「何を現物として保存する必要があるのか」「何については標本化・サンプリングが可能なのか」「何については詳細な記録を残すことで情報を継承できるのか」を専門的に判断することである。この意味では、「選択」は保存の反対概念ではない。限られた保存資源を用いて、何を、どのような方法で、どの程度将来へ継承するかを決定すること自体が行政における保存の一部なのである。

(3) 学術の進展と将来の再評価

ここでは第1章で述べた問題を忘れてはならない。文化財の価値判断は固定的なものではない。考古学研究の進展によって、従来ほとんど注目されなかった遺物が重要な研究資料となる場合がある。科学分析技術の発展によって、かつては情報を引き出すことのできなかつた資料から新たなデータを得られる場合もある。

したがって、現在の研究で利用価値を見いだせないということだけを理由として処分することは適切ではない。しかし、このこともまた「すべての現物を永久保存しなければならない」という結論に直結するものではない。重要なのは、現在の研究水準だけでなく、資料の希少性、代表性、重複性、出土状況、将来の分析可能性等を含めて判断し、その判断自体を記録することである。言い換えれば、現在の判断を将来変更できるようにしておくことも

保存の一部である。

この点では、現物保存だけでなく、出土位置、層位、写真、三次元情報、計測値、分析結果、選択理由等をデータとして残すことが、今後さらに重要になるであろう。

(4) 文化財一般にも広がる「何を残すか」という問題

この問題は、現在では埋蔵文化財だけに限られたものではない。奈良県立民俗博物館では令和8年に資料除籍に関する方針が示され⁹⁶、資料全体を把握したうえで、専門的検討、外部意見、他施設への移管、情報公開等を経て判断する仕組みが示されている。また、同年全面改正された「博物館の設置及び運営上の望ましい基準」⁹⁷も、博物館資料を将来世代へ継承することを基本としながら、収集・管理方針、専門的判断、透明な手続等を重視する方向を示している。個別の事例と国の制度改正との直接的因果関係を直ちに論じるべきではないが、両者が「収蔵資料を無期限に増やし続けることだけが将来世代への継承なのか」という共通課題を示していることは確かである。

重要なのは、「捨ててもよい」という原則を作ることではない。選択という行為を、恣意的な処分ではなく、専門性、透明性、記録性、説明責任を備えた文化財保護の手続として構築することである。

おわりにー「誰のものか」から「何を継承するのか」へ

出土品の取扱制度を歴史的に振り返ると、その中心となる課題が次第に変化してきたことが分かる。ただし、その歴史は単線的ではなかった。

明治初期には、一方で古墳や古器旧物を把握・保全する仕組みが形成され、他方で埋蔵物を誰の所有物とするかという制度が整備された。そして、その中から歴史的・学術的に重要と判断された物を公的機関が収蔵する仕組みが生まれた。

すなわち近代の段階ですでに、

- ・遺跡を保存すること
- ・物の所有者を決めること
- ・資料として価値を判断すること
- ・公的に収蔵する必要を判断すること

は、必ずしも同じ問題ではなかった。

文化財保護法は、こうした明治以来の複数の制度を「埋蔵文化財」という枠組みの中へ取り込んだ。そこでは新たに、発見された物が「文化財」であるかを文化財保護行政が鑑査する仕組みが置かれた。しかし、この文化財認定は重要文化財等の指定とは異なり、第一義的には、所有者不明の埋蔵物について一般の所有権取得制度を適用するのか、文化財について設けられた特別な帰属制度を適用するのかを判断するものであった。

したがって、

- ・文化財であるか
- ・誰の所有物となるか
- ・誰が保管するか

- ・どの資料を現物として保存するか
- ・どの程度の量を保存するか
- ・どのような方法で将来へ情報を伝えるか

は、本来それぞれ別の判断である。

これらを一体のものとして理解すると、

**文化財と認定した→公的機関が保管することになった→したがって永久に現物を保存
しなければならない**

という理解になりやすい。

しかし、そのような結論は、明治以来の制度形成過程から当然に導かれるものではない。むしろ、明治期にもすでに「貯蔵ノ必要」の有無が判断され、国が保存しない物、地方で保存する物等が区別されていた。ただし、近代における「選択」が現在の文化財保護理念と同じであったわけでもない。何を重要とみなすかは、その時代の国家観、歴史観、学術水準、行政目的等によって左右された。

この歴史から得られる教訓は、「昔も選択していたのだから現在も捨てればよい」というものではない。むしろ逆である。選択は避けることのできない価値判断だからこそ、その基準、判断主体、判断過程を明確にしなければならない。

一方で、考古学研究は現在も発展し続けている。現在は価値が十分理解できない資料が、将来重要な資料になる可能性もある。そのため、現在、利用価値を見いだせないという理由だけで容易に処分することも適切ではない。だからこそ必要なのは、「全部残す」か、「不要な物を捨てる」という二者択一ではない。資料全体を把握し、出土状況、遺跡との関係、資料的価値、希少性、代表性、重複性、保存状態、将来の研究可能性、活用可能性等を専門的に評価する。そのうえで判断過程を記録し、「何を」「なぜ」「どの程度」「どのような状態で」「どのような情報とともに」将来へ継承するのかを判断する仕組みを構築することである。平成9年通知は、すでにその方向を示していた。既収蔵資料についても選択を行うことが明記されていた以上、「一度持ち帰った物は永久に再評価できない」という理解は、少なくとも通知の考え方とは異なる。

そして、この問題は今や先送りすることが難しくなっている。約900万箱に達する出土品を、限られた収蔵施設、人員、財源の中で、研究可能な資料として将来世代へ引き渡さなければならないからである。

制度の成立過程を明らかにする目的は、古い制度を否定することではない。制度が何を解決するために作られたのかを明らかにし、現在も維持すべき目的と、現在の社会・学術条件に合わせて変更すべき手段とを区別するためである。

出土品制度は、「地中から発見された物は誰のものか」という問題を処理するところから発展してきた。しかし現在、それだけでは十分ではない。これからの出土品行政には、「誰のものか」を処理する仕組みから、「何を、なぜ、どのような方法で将来へ継承するのか」を説明できる仕組みへと、その役割を広げていくことが求められているのである。

あとがき-制度を知り、制度を考えるために-

本資料では、「周知の埋蔵文化財包蔵地」「記録保存調査」「いわゆる原因者負担」「出土品の取扱い」という、今日の埋蔵文化財保護行政を支える仕組みについて、その成立過程を遡りながら検討してきた。これらはいずれも、現在の実務においてはごく当たり前の仕組みとして受け止められている。周知の埋蔵文化財包蔵地で開発事業が計画されれば届出等が行われ、遺跡への影響が確認される。現状保存が困難であれば記録保存のための発掘調査が行われ、その費用について事業者に協力を求める。発掘調査によって出土した遺物は整理され、必要なものが保存・管理される。日常の行政実務だけを見れば、それぞれは一続きの仕組みとして整然と動いているように見える。

しかし、その成立過程を遡ってみると、これらは最初から一つの体系として設計されたものではなかったことが分かる。

周知の埋蔵文化財包蔵地は、遺跡をあらかじめ把握し、開発による破壊を未然に防ぐ必要から形成された。記録保存調査も、当初から現在のような形で存在したものではない。遺跡が破壊される際に行われた救出発掘から、工事前の事前調査へと変化し、やがて「現状保存を第一義とし、それが困難な場合に記録保存を行う」という考え方へ整理されていった。本資料でみたように、現在の記録保存は、単なる発掘技術ではなく、遺跡の事前把握、行政上の原則、調査技術、人材と組織といった複数の条件が整うことによって成立した仕組みである。

さらに、記録保存調査が開発事業との調整方法として定着すれば、「その費用を誰が負担するのか」という問題が必然的に生じる。しかし、今日「原因者負担」と呼ばれている仕組みについても、文化財保護法が開発事業者の費用負担を直接規定しているわけではない。公共事業における事業費負担と、民間開発の中から生まれた受益者負担など、異なる考え方と実践が積み重なり、現在の仕組みが形成されてきた。重要なのは、これらを別々の制度として理解するだけでは、現在の埋蔵文化財行政が抱える問題の全体像を十分に捉えることができないということである。

周知、記録保存、費用負担が結び付くと、「ここに遺跡がある」という考古学的情報は、土地所有者や事業者にとって別の意味を持つようになる。すなわち、遺跡の存在は、行政手続、発掘調査の可能性、工期や費用の不確実性と結び付き、場合によっては土地の取得や利用に関する経済的判断にも影響する情報となる。埋蔵文化財保護行政は、文化財を守る制度であると同時に、土地利用や財産権、行政負担、社会的公平性とも接する制度なのである。

出土品についても同様である。発掘された物が文化財であるかを判断すること、所有権を決めること、誰が保管するかを決めること、そして何を将来にわたって保存するかを判断することは、本来それぞれ異なる問題である。ところが、制度の形成過程の中で、それらが一続きのものとして理解されやすくなった。その結果、出土した物を「すべて残すのか、捨てるのか」という二者択一で議論しがちである。しかし本来問われるべきなのは、何を、なぜ、どのような情報とともに将来へ継承するのかという、専門的な評価と判断の仕組みであろう。

こうして制度の成り立ちを振り返ってみると、現在の埋蔵文化財保護行政は、文化財保護法の条文だけによって形づくられてきたものではないことが分かる。法改正、文化財保護委員会や文化庁の通知、国会での議論、関係省庁との調整、裁判所の判断、地方公共団体における実践、そして考古学界における保存運動や議論が相互に影響しながら、長い時間をかけて形成されてきた。だからこそ、この制度を理解することは容易ではない。

文化財保護法の条文を読むだけでは、現在の行政実務のすべてを理解することはできない。一方、現在行われている実務だけを知っていても、その取扱いが法律上の義務なのか、行政指導なのか、あるいは長年の実践の中で形成された運用なのかを区別することは難しい。さらに、考古学的に望ましいことと、行政が法制度の下で行うことのできることも、必ずしも一致しない。

埋蔵文化財行政を学ぶ際に最も注意しなければならないのは、「現在そうしている」という事実と、「法律上そうしなければならない」ということを混同しないことである。同時に、現在の取扱いを所与のものとして暗記するだけでなく、「なぜこの仕組みになったのか」を考える必要がある。本資料で制度の成立過程を詳しく取り上げた理由も、そこにある。

過去を調べる目的は、現在の制度が正しいことを証明するためではない。また、現在の制度の問題点を指摘し、それを否定するためでもない。ある制度が成立した時代には、その制度を必要とした社会的な理由があった。高度経済成長期に急増した開発から遺跡を守るために、事前の把握、開発との調整、記録保存、調査体制の整備、費用確保という仕組みが必要になった。その結果、今日まで多くの遺跡が守られ、また膨大な発掘調査成果が蓄積され、日本考古学そのものの発展にも大きく寄与してきた。この成果を過小評価すべきではない。

しかし、制度が成立した時代と現在とでは、社会の条件が大きく異なる。人口は減少し、地方公共団体の財政や人員には厳しい制約が生じている。開発のあり方も変化し、文化財に対する社会の価値観も多様化している。一方で、考古学の研究対象は広がり、把握すべき遺跡や蓄積される情報は増大し続けている。すべてを従来と同じ方法で扱い続けることが、本当に文化財を将来へ継承する最善の方法なのかを考えなければならない時期に来ている。

ここで必要なのは、「文化財保護を弱めるか、強めるか」という二者択一ではない。例えば、すべての遺跡を把握することと、把握したすべての遺跡を同じ行政上の取扱いの対象とすることは別の問題である。周知の埋蔵文化財包蔵地であることと、全面的な発掘調査を必要とするのも同じではない。本来、包蔵地への該当、遺跡への影響、現状保存の可能性、そして保存が困難な場合の記録保存という段階的な判断が存在する。出土品についても、価値判断が将来変化する可能性を認めながら、何をどのような状態で残すのかを継続的に評価することが必要である。

つまり、これから問われるのは、何を守るのかという原則と、それを守るためにどのような方法を用いるのかを分けて考えることである。制度の目的を守ることと、制度の現在の形をそのまま守ることは同じではない。社会の条件が変化したのであれば、文化財を将来へ継承するという目的を維持するために、むしろ方法を変えなければならない場合もある。そのためには、行政だけで結論を出すことも、研究者だけで結論を出すことも適切ではないだろう。

埋蔵文化財保護行政は、考古学と行政との密接な関係の中から形成されてきた。しかし、その歴史を振り返れば、両者の考えが常に一致していたわけではない。重要遺跡の保存、記

録保存調査、原因者負担、遺跡の選択、出土品の取扱いなどをめぐって、行政と学界との間には繰り返し緊張が生じてきた。それは一面では、文化財を将来へ残そうとする目的を共有しながら、そのための方法について異なる立場から議論してきた歴史でもある。今後必要なのは、その対立を再現することではなく、行政、研究者、所有者、事業者、地域社会が、制度の目的と現状について共通の情報を持ち、そのうえで選択肢を議論できる環境をつくることであろう。

大学における文化財行政の教育も、そのために重要な役割を持つ。文化財行政を学ぶことは、文化財保護法の条文や届出手続を覚えることではない。法律と行政運用を区別し、制度が成立した歴史的背景を知り、行政の判断が社会にどのような影響を及ぼすのかを考え、複数の価値が対立する場面でどのような選択が可能なのかを検討することである。

学生には、本資料に書かれた筆者の評価をそのまま「正解」として覚えてほしいとは思わない。むしろ、ここに示した通知、国会会議録、判例、行政資料、研究者の発言等を手掛かりとして、「本当にそうなのか」と問い直してほしい。異なる史料を見つけ、異なる解釈を提示することができれば、それこそが文化財行政を学問として考えることにつながる。

実務に携わる人にとっても同様である。日々行っている行政実務には、それが形成された理由がある。しかし、その理由を知らなければ、手続そのものを維持することが目的になりかねない。「これまでそうしてきたから」ではなく、「何を守るために、この手続が必要なのか」を説明できることが、これからの文化財行政には一層求められるだろう。

本資料で示したのは、将来の埋蔵文化財保護行政の完成した設計図ではない。むしろ、その設計を始めるための材料である。

- 周知は何のためにあるのか。
- 記録保存とは何を保存することなのか。
- その費用を誰が、なぜ負担するのか。
- 発掘された資料の何を、どのように未来へ残すのか。

これらは、制度が成立した時代にも問われた問題であり、社会条件が大きく変わろうとしている現在、改めて問い直す必要のある問題でもある。

2040 年以降の埋蔵文化財行政を考えると、必要なのは現在の制度を単純に縮小することでも、反対にすべてを現状のまま維持しようとするということでもない。限られた行政資源を、どの遺跡に、どの段階で、どの程度投入すれば、将来へ伝えるべき文化財を最も適切に守ることができるのかという、文化財保護行政そのものの設計を考えることである。

変えるためには、まず正しく知る必要がある。そして、その成立過程をたどると、現在の制度は行政だけによって作られたものではないことも分かる。考古学者による研究、学界からの提言や批判、地域における保存運動、開発事業者との調整、地方公共団体の実践が相互に作用しながら、現在の仕組みが形づくられてきた。制度を見直す際にも、法律の条文だけではなく、こうした制度形成の過程と、そこで何を守ろうとしていたのかを確認する必要がある。

本資料が、埋蔵文化財行政を「決められた手続」としてではなく、社会の変化の中で文化財を将来へ継承するために、人々が試行錯誤しながら築いてきた仕組みとして捉え直し、その次のあり方を考えるための一助となれば幸いである。

- ¹ 齋藤智志『近代日本の史蹟保存事業とアカデミズム』法政大学出版局 2015
- ² 周知の埋蔵文化財包蔵地（令和4年3月）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/93717701_02.pdf
- ³ 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は、貝塚、古墳等外形的に判断しうるもののほか、伝説、口伝等により、その地域社会において埋蔵文化財を包蔵する土地として広く認められている土地をいう。できうれば都道府県教育委員会において包蔵地域として周知されているものをあらかじめ調査されておかれることを希望する。（「文化財保護法の一部改正について」昭和29年6月22日付け文委企第50号 文化財保護委員会事務局長各都道府県教育委員会教育長あて）
- ⁴ 黒板勝美「史蹟遺物に関する保存意見書」「史蹟遺物に関する研究の概説」「郷土保存について」『虚心文集 第四』吉川弘文館 1939
黒板は、史跡・遺物の保護について3つの原則を掲げていた
①「史蹟・遺物には差等区別を附すべからず」（史蹟遺物の価値に軽重はないこと）
②「史蹟・遺物はすべて現代以上のものを保存せざるべからず」（史蹟遺物は大成奉還以前のものの50年以上経過したもの）を対象とすること
③「史蹟・遺物はただ単に保存せられざるべからず」（現状保存を第一義とし、拙速に復旧修繕は行ふべきでないこと）
- ⁵ 明治44(1911)年に「史蹟及び天然記念物保護に関する建議案」の可決された頃には「御歴世宮址保表ニ関スル建議案」（陵墓・宮跡・行宮跡の保存）、「名所旧蹟古墳墓保護ニ関スル建議案」等が可決され、議員や学界、ジャーナリズムなど広範な人々に内務省関係者を加え「史蹟名勝天然記念物保存協会」が設立されている。これらの動きが、史蹟名勝天然記念物保存法の制定につながっていく。
なかでも、黒板勝美と高橋健自による「史蹟保存に関する建議書草案」（『考古学雑誌2(5)』1912）は、史蹟の保存は国家事業であると説くとともに、考古学についても「實にこの遺跡と遺物との研究を目的とするもの、その湮滅散亡を防ぎ、以て過去文化を闡明すべき學術に属せり」と述べてるなど、研究者が行政措置を求めたものとして注目される。
https://www.next.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318165.htm
- ⁷ 濱田耕作『通論考古学』大鐙閣 1922
ここで濱田は「考古學的遺蹟の發掘は、其れ自身は一箇の破壊なり」としたうえで、その發掘によって失われる状態を、記録の方法によって永遠に保存し、その記録を出版によって学界へ提供することを求めている。
- ⁸ 濱田耕作「歴史的記念物に就いて敢て当局者に望む」『考古学雑誌』7-5 1917
歴史的記念物を保存し保護することと發掘といふことは、一見矛盾な事の様に見えるけれども事実さうではない。略奪的な發掘は記念物の破壊を意味するけれども、學術的な發掘はその記念の現状を多少變化して、別な意味に於ける永久の保存を意味して居るのである。人口が増殖して土地の開墾が必要である際に於て、諸地方に残って居るあらゆる古墳を、其の儘保存せんとすることは不可能の事である。又無用の事である。私有地に存在して居るすべての古墳を國家が之れを買収せずしてしかも之を保存し開墾を禁ずることは土地所有權の蹂躪である。又無意識的に外形の明らかでない古墳を發掘せらるるといふことも避くべからざる事である。發掘に関する規定を設けない事は歴史的記念物、殊に古墳の保存をはかる真実の所以でない徒らに法律上の罪人を作る所以も、その法律の規定がないからである。仏蘭西では別に發掘に関する規定は明らかに之れを設けてないけれども国有、公有の土地において發掘若しくは發見したる歴史美術記念物の在る時には、市町村長等は直ちに保護の道を講じ、之を地方長官に報知し、長官は之れを遅滞なく教育美術大臣に報告して、その処置を仰ぐ私有地に属するものも同様である云々。
- ⁹ 末永雅雄『末永雅雄が語る大和發掘ものがたり』樞原考古学協会 2004
石野博信、網干善教らによる聞き取りによれば、末永は奈良県内の古墳について「大和第1号」以下の番号を付すことを構想し、番号を記した札まで用意していた。また、奈良県を分割した地図上に古墳番号を付していたことを述懐している。なお、末永は遺跡名・番号を銀行の口座番号に例えている。これは、番号によって一つの対象を特定し、それに複数の属性情報を結びつける情報管理への展開、つまり現在の遺跡地図に類する史料の作成を構想していたと評価できる。
- ¹⁰ 日本考古学協会編『日本考古学年報2』誠文堂新光社 1954
- ¹¹ 「埋蔵文化財發掘について」昭和25年12月11日付け文委保第26号 文化財保護委員会事務局長から各都道府県教育委員会あて
- ¹² 制定時の第57条は、「埋蔵物たる文化財……を發掘しようとするとき」に届出を求める。つまり發掘調査という行為に対する規制であったが、条文の文言上は、「調査」という目的限定が存在していなかった。そのため發掘者が、埋蔵文化財を調査するつもりであれば、届出義務が発生する余地があった。つまり「誰が埋蔵文化財の發掘調査」と判断するかという問題と、判断の基準を設ける必要があった。

その基準は文化財保護委員会の内部資料に残されている。

- ¹³ 「文化財保護法の一部改正について」昭和29年6月22日付け文委企第50号 文化財保護委員会事務局長から各都道府県教育委員会教育長あて
- ¹⁴ 平成7年11月21日大阪高裁判決 判タ915号
- ¹⁵ 東京高等裁判所 昭和58年（ネ）1498号 判決
- ¹⁶ 戦後の埋蔵文化財保護では、学術的な方法によらない濫掘への対応が重要な課題であり、文化財保護法第57条（現第92条）も、埋蔵文化財の発掘を届出の対象として規制した。このような濫掘が各地で問題となっていたことは、見方を変えれば、行政上の登録や指定の有無とは別に、古墳、貝塚その他の遺跡の所在が地域社会や研究者の間で一定程度認識されていたことを示すものと考えられる。ただし、これをもって直ちに全国的な遺跡把握が十分になされていたとみることはできず、その所在・範囲・内容の把握には大きな地域差があったと考えるべきである。
- ¹⁷ 第19回国会衆議院文部委員会第25号 昭和29年4月14日で大達国務大臣が以下のように発言している。
- 昭和25年文化財の保護に関する画期的立法として、文化財保護法が制定されて以来、文化財保護行政は、確固たる法的基盤の上に着々とその成果をあげて参りました。その後三年有半にわたる法運用の経験からしまして、その規定を整備しなければならない問題が種々出て参りましたので、ここにこの改正法律案を提出した次第であります。
- ¹⁸ 第57条の規定を、埋蔵文化財の調査を直接の目的としない土地掘削にも適用するという解釈は、竹内敏夫・岸田実『文化財保護法詳説』（刀江書院、1950）にも示されている。また、「指定以外の古墳等の破壊に対する措置について」（昭和28年5月30日付け地文記第616号、文化財保護委員会事務局長から佐賀県教育委員会社会教育課長あて）からも、実際にこうした運用が行われていたことが確認できる。。
- ¹⁹ 和田勝彦『遺跡保護の制度と行政』同成社 2015
- ²⁰ 「埋蔵文化財包蔵地の保護について」昭和30年12月16日付け文委記第110号 文化財保護委員会事務局長から各都道府県教育委員会教育長あて
- ²¹ 「遺跡台帳の作成等について（依頼）」昭和33年5月1日付け文委記第28号 文化財保護委員会事務局長から各都道府県教育委員会教育長あて
- ²² 文化財保護委員会『文化財保護の現状』1965
都道府県別遺跡件数表。昭和35～37年度全国遺跡分布調査にランク別の件数が記載されている。
- ²³ 昭和39（1964）年度には、文化財保護審議会第三専門調査会史跡部会の特別委員会として重要遺跡緊急指定調査研究委員会が設置され、都道府県から史跡の候補となりうるものとして提出された遺跡の中から指定候補物件をA～Cランクに区分した。そして、昭和40年度には、重要遺跡の緊急指定を行なうために必要な調査費が計上されている（重要遺跡緊急指定調査費 3,892千円）。ただし、これは遺跡のランク付けにつながるとして学界からは批判あるいは慎重な対応を求める声があげられた。（第75回国会参議院文教委員会 第13号 昭和50年6月10日など）
- ²⁴ 具体的には、面積を基準として包蔵地外にも手続きを求める例や包蔵地の外側に距離基準を設定する例がある。こうした取り扱いをしている自治体は、ホームページに掲載されているものだけでも3道県、26市町村が確認できる。現在は公開されていないが、令和6年度の文化庁の調査では、これを上回る数の自治体で、周知の埋蔵文化財包蔵地外での何らかの手続きを求めている。
- ²⁵ 毎年、文化庁が作成・公開している「埋蔵文化財関係統計資料」参照。
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/94356801_01.pdf ただし過去のデータについては、自治体等に配布された印刷物等から確認する必要がある。
また、日本考古学協会による『日本考古学年報』『日本考古学の趨勢』には、昭和31年度から「文化財保護」の項目が立てられるようになった。これを見ると国土開発による埋蔵文化財の破壊や湮滅の増加を受けてのことと記されており、年を追うごとに内容は深刻化していく様子がうかがわれる。
- ²⁶ 中世が埋蔵文化財として扱われるようになるのは、一乗谷朝倉氏遺跡や草戸千軒町遺跡の発掘が開始される1960年代後半頃とみられ、1980年代にかけて全国に浸透していったと思われる。文化財の保護においては、学術・芸術等の価値に基づいて進められてきた。それは、学術研究の進展により、対象が拡大するという性質を本来的に有していたことを示している。これは、文化財行政の本来的な姿と言えるが、対象を行政処分によって決定する仕組みを有しない埋蔵文化財については、学術的関心の高まりが行政的には届出義務を課す範囲の拡大につながるという側面を有している。
- ²⁷ 「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」平成10年9月29日付け庁保記第75号 文化庁次長から都道府県教育長あて通知 https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/hokoku_03.pdf
- ²⁸ 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「近世・近代の埋蔵文化財保護について（報告）」2024 https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/94098301_01.pdf
- 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「埋蔵文化財の保存と活用（報告）」2007

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/hokoku_07.pdf

³⁰ 黒板勝美「古墳發掘に就て考古學會々員諸君の教を乞ふ」『考古学雑誌』3 (1) 1912

³¹ 黒板勝美「史蹟遺物に関する保存意見書」『虚心文集 第四』吉川弘文館 1939 には、記録保存について以下の説明がある。

記録保存とは、記録上に史蹟に関する明細なる記載を留むるを謂ふ。これ実に差別不可附なる根本義よりして台帳法の実行に入りたる保存法にして、第一の現状保存と共に、史蹟遺物の保存法中最も緊要なるものに属す。想ふに我が国史蹟遺物の数甚だ多きに上り、その保存事業に着手する、その間自ら緩急ありといえども、先ずその現状を調査して之に研究を加へ、精細なる目録を作つて之を後世に遺すは、ただに当面の急務たるのみならず、実に保存事業の第一歩たらずんばあらざるなり。

されば、この記録保存は、他の保存法と平行して、必ず実行せざるべからざるものにして、寧ろその準備とも称すべきものに属し、大小形状、性質材料等をはじめ能ふだけ明細なる記録を作り、加ふるに図面、写真等を以てし、万一史蹟遺物の廃滅散亡に歸したる場合にも、学術的に何等の支障なからしめんことを期すべし。例へば後日に至り、何らその跡を存せざるに至るも、直に之に據つて模型等の製作に従ふことを得るが如き。またこの記録保存の重要な所以なり。

³² 濱田の考え方は後に学界で広く共有されるに至る。後藤守一は、『日本古代文化研究』(河出書房 1932)の中で、「遺跡の發掘は、法令上の阻止するものがなく、かつその遺跡の一部の試掘だけで、堂々たる論文を書くことが出来る。従つてこれに興味をもつものが多いのは当然の勢ひであるが、仮令小部分の發掘とはいへ、永世に対して遺跡の破壊という責務を負うべきである。」と述べ、酒詰仲男も『先史發掘入門』(古今書院 1951)の中で、「發掘というのは一種遺跡の破壊であつて、發掘事實は必ず書き留めておかねばならぬ。報告文書を書く自信のない者は發掘するなとさえ極言できる。」と述べる。この考え方は、文化財保護委員会が作成した『埋藏文化財發掘調査の手びき』(1966)にも認められる。そこには、「發掘調査とは遺跡の破壊であり、しかも対象となる遺跡に対してただ一回しか実施できない宿命をもつといえる。」とある。文化財保護委員会は、繰り返し盗掘・濫掘に対する注意喚起を呼びかけ、旧法第 57 条はまさに、その取り締まりを可能とする条文である。こうした時代の背景もあり、濱田の考え方は広く学界に浸透するに至つたと考えられる。

³³ 京都帝国大学『大和唐古彌生式遺跡の研究』1943

報告書によると、唐古遺跡の重要性はこの發掘以前から明らかであつたが、十分な調査機会に恵まれなかつた。そこへ道路建設に伴う土砂採取計画が持ち上がり、協議の結果「この機会をもつて本遺跡の考古學的調査を遂行せんことを計畫し(中略)工事終了まで滞在して失われはと行く遺跡の調査記録と、遺物採取に萬全の處置をとることになつた(以下略)」という扱いになつたことが分かる。發掘調査はトラックによる土砂運搬の合間を縫って工事と並行して行われていたものであり、報告書でもそうした実施方法について、当たり前のように受け入れたように見える。

³⁴ 奈良県教育委員会『橿原』1961

この調査について末永は、高橋健自が過去に周辺で土器を採集していたことから、工事予定地付近に遺跡があることを想定し、工事に立ち会つていた。それによって大規模な遺跡の存在を確認し、その調査のために奈良県史跡調査委員会の分室として調査室を現地に設置したとある。ここでも調査は工事と並行して進められた。末永は「あれは本当の考古学調査というよりは、土木工事に出てくるものを収容するという程度だった」と述懐している。

³⁵ 森浩一『古墳の發掘』中央公論社 1965

森は、開発による遺跡の破壊を次の 4 期に分けている。

第Ⅰ期(昭和 20～30 年)壁土の搬出、宅地造成、食糧増産のための農地の開墾で散発的に古墳の破壊がおこなわれた。工事の規模はおおむね小さく、おもに人力で破壊していたから、最悪のばあいでも、破壊と並行して發掘調査をすることもまだ可能であつた。

第Ⅱ期(昭和 30～35 年)ブルドーザー、パワーショベル、ダンプカーが普及し、破壊の速度がいちじるしく早められ、団地や大工場の敷地の造成が大規模におこなわれ、また臨海工業地を計畫した地方では埋立用に大量の土砂を必要としたから、古墳のある丘陵全体をどんどんきりくずした。古墳だけでなく、その所在地全体が消滅しはじめたのである。この勢いは京阪神地方につよくあらわれたが、全国的にもこの傾向が見られた。

第Ⅲ期(昭和 36～41 年)工場の少ない地方にもやがて古墳破壊の波はおしよせてきた。昭和 36 年 6 月に農地基本法が公布されると、政府の援助のもとに農村の体質が改変されはじめた。(中略)第Ⅲ期になって、機械化された破壊の力が農村におよんだころ、大都市周辺では新しい動きがあらわれた。銀行や商事会社があらたに宅地造成に大資本を投じはじめたのである。広大な丘陵がくずされ、谷は埋められ、個々の古墳の保護など問題ではなくなった。(中略)この時期から経塚(古墳)方式、つまり受益者負担制度が突如として蔓延しはじめる。それは、遺跡を破壊し、それによって利益を受ける側(受益者)が發掘調査費をだす方式で、この方法に拠つて古墳の破壊がさらに激しくなつた。

第Ⅳ期(昭和 41 年以降)第Ⅱ期から次第に高まつてきた遺跡保護の世論が反映して、国および一部の府

県での文化財行政がいちじるしく強化された。しかしそれは人員と発掘予算とで、本来の遺跡の保護行政よりも発掘に重点がおかれているため、遺跡の保護がますます困難になっている。(以下略)

救済発掘を行う場合も、工事の規模感とスピードによって、対応できる範囲・内容は大きく異なる。救済発掘という方法は、そもそも外的要因による限界を抱えていた。

³⁶ 末永雅雄『末永雅雄が語る大和発掘ものがたり』樞原考古学協会 2004

末永によれば、道路建設を所管していた内務省の役人が末永に対し、奈良から橿原に道路をつけるにあたって、土取りが必要となるが、調査したい場所があればそこから土を採りますと持ち掛けたといい、それに対し、末永が唐古池を提案したという。なお、調査費については、末永が「奈良県から五百円あまり京都大学から百円を集めて」と発言していたとある。(田原本町教育委員会『唐古・鍵遺跡 I』2009)

³⁷ 末永『末永雅雄が語る大和発掘ものがたり』には、唐古遺跡発掘調査時の工事側との作業員との関係も述べられている。

³⁸ 帝国古蹟取調会『帝国古蹟取調会会報 1』1900

³⁹ 「埋蔵文化財保護協力方依頼について」昭和 27 年 5 月 31 日付け文委保第 66 号 文化財保護委員会委員長から建設大臣あて

⁴⁰ 「埋蔵文化財保護強化の措置について」昭和 27 年 12 月 24 日付け文委記第 33 号 文化財保護委員会事務局長から各都道府県教育委員会あて

ここには以下のことが記されている。

8 公共事業その他やむを得ない工事により、遺跡が新たに発見され、又は破壊されようとする場合の措置については、昭和 27 年 6 月 20 日文委保第 66 号をもつて御依頼致したところであり、その徹底を期せられたい。なおこの場合応急な措置を講ずる必要があり、事情によっては、貴教育委員会文化財専門委員その他の学識研究者によって適切な調査を行ってもらうことも考慮されるので、至急当委員会に連絡され、その指示をもとめられるように願いたいこと。

⁴¹ 「埋蔵文化財保護協力方依頼について」昭和 29 年 12 月 15 日文委記第 104 号 文化財保護委員会事務局長から建設事務次官あて依頼

⁴² 旧法第 57 条の 2 の目的として、改正法の施行通知(「文化財保護法の一部改正について」昭和 29 年 6 月 22 日付け文委企第 50 号 文化財保護委員会事務局長から都道府県教育委員会教育長あて通知)では以下のように説明している。

3 土木工事、開発その他埋蔵文化財の調査以外の目的で行われる発掘についても、それが古墳、貝塚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を発掘しようとするものであれば、三十日前の事前届出を要するものとし、委員会は、これについて必要な指示を行うこととしたこと(法第 57 条の 2)。

(1) 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は、貝塚、古墳等外形的に判断しうるもののほか、伝説、口伝等により、その地域社会において埋蔵文化財を包蔵する土地として広く認められている土地をいう。できうれば都道府県教育委員会において包蔵地域として周知されているものをあらかじめ調査されておかれることを希望する。

(2) 本条第 2 項の指示の内容としては、比較的重要な遺跡を発掘しようとするものについて特に慎重な発掘方法を指示するとか、或は発掘後遺跡の復旧又は報告書の提出に協力を求めるとか、又は出土品について遺失物法に従って手続を行うよう指示する等が考えられるのであって、発掘の中止、停止に至る内容をもつものは、指示し得ないものと解する。

(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。

⁴³ 「埋蔵文化財の盗掘、濫掘等について」昭和 34 年 5 月 13 日付け文委記第 32 号 文化財保護委員会事務局長から都道府県教育委員会教育長あて通知

なお近年、各方面に考古学についての関心が高まり、埋蔵文化財に対する認識が深まってきた反面、無届の発掘や濫掘等によっていたずらに貴重な埋蔵文化財包蔵地が破壊される傾向が看取されるのでこの点についても、昭和 30 年 12 月 16 日付文委記第 110 号「埋蔵文化財包蔵地の保護について」の通達の主旨を臨重し、真に止むを得ない場合にのみ適当な担当者によって発掘が学術的に慎重かつ適正に行われるよう、あわせて御配慮を願います。(通知の一部を抜粋)

⁴⁴ 「文化財保護に関する関係官庁間の連携強化について」昭和 32 年 6 月 11 日 閣議了解

上記内容は、「文化財保護に関する関係官庁間の連携強化について」昭和 32 年 6 月 22 日 文委庶第 26 号で、文化財保護委員会事務局長から関係機関に共有されている。

⁴⁵ 「遺跡台帳の作成等について(依頼)」昭和 33 年 5 月 1 日付け文委記第 28 号 文化財保護委員会事務局

長から各都道府県教育委員会教育長あて)

⁴⁶ 日本国有鉄道『東海道新幹線工事に伴う埋蔵文化財発掘調査報告書』1965

東海道新幹線の工事に伴い、この予定路線にある埋蔵文化財包蔵地が破壊され消滅され、或いは盛土の下に深く埋められて永久に没するに至ることは当然予想されるところであった。工事の施行者である国鉄当局は、この問題について重視し、工事に先だってその対策を講じたことは、まことに時宜を得た措置であった。かくして国鉄当局は文化財保護委員会と協議するところがあったが、国鉄で最も関係の深い用地課と、文化財保護委員会で、埋蔵文化財と史跡名勝天然記念物を管掌する記念物課との間で十分に打ち合わせをなし、関係各都道府県の教育委員会の協力をもとめ、専門学者を委嘱して、まず予定路線を中心として、2km 幅の範囲について埋蔵文化財包蔵地の地点を地図に記入し、あわせて地名表を作成することにした。

この工事は、昭和 35 年 2 月から、39 年 3 月にわたって行われたが、幸いにして多くの協力者の努力によって一応の完成をみる事ができた。この資料にもとづき、包蔵地として最も重要と見なされるものについては、路線を変更してもらうとかの方法も講じ、新幹線計画に寄与をなすところが多かった。しかもこの調査は、この後に文化財保護委員会で計画した全国の遺跡台帳の一つの先駆的な役割を果たし、また各都道府県における専門学者の協力の態勢をより上げたものとして注目されるものであった(斎藤忠)。

また、報告書によると斎藤は、工事の進捗に合わせパトロールによって、記録調査をなしたものも少なくなかったと述べ、その場合、工事で偶然、発見された遺物の散失を防ぐ目的で、工事現場に「昔のものが発見された場合の心がまえ」なるビラを貼り、工事関係者の啓もうに努めたとある。

⁴⁷ 1960 年の文化財保護委員会の内部資料(埋蔵文化財の保護対策について)には開発による遺跡の破壊がいかに深刻であったかがうかがわれる記載がある。同文書には「土木工事によって破壊される埋蔵文化財は、最近、住宅団地、国道、学校、工場、ダム、開墾又はゴルフ場等のためにますます激増している。この現状では、恐らく、十年を出ずして日本における埋蔵文化財の包含される遺跡は消滅してしまうだろう。かりに、十年後に保護の強化策を講じて、後の祭りである。」とある。

⁴⁸ 「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 日付け文委記第 14 号 文化財保護委員会事務局長から建設省官房長ほかあて

⁴⁹ 森浩一『古墳の発掘』中央公論社 1965

⁵⁰ 考古学研究会編集委員会「岡山県武道館事件の経過(二)」『考古学研究』15-2 1968

この中で杉原の次のような発言が掲載されている。「ふつう緊急調査をやれば記録保存すなわち遺跡は破壊してもやむをえない、ということになっているが、私はそのような調査なら応じることはできぬ」「これからの緊急調査も保存のためのものであるべきだ」

⁵¹ 京都大学考古学研究会『第 10 とれんち』1964

⁵² 第 46 回国会 参議院文教委員会 第 31 号 昭和 39 年 6 月 9 日には、事業者が発掘調査費を負担することと、遺跡の保存について、国務大臣が以下のように述べている。

「ただ、調査費をもらったということはすなわち破壊することだ、こういうふうな姿において私は調査費という問題が取り扱われるということはいかがかと考えます。調査した結果、まさしく保存すべきものということになりますれば、保存しなければならぬということになるわけでございます。それがもう破壊の前提であるかのごとき姿において調査費というものが出されるとか、受け取るとか、こういうようなことについては、文化財保護委員会のほうとしても、十分ひとつ考えていただきたい問題だと私は考えております。」

⁵³ それはすでに大正末年には、現れている。大正 15 年(1925)の東京市公園課編『史蹟名勝天然記念物概観』は黒板の記録保存の考えを踏襲し「調査をして記録を作ることによって、現状に就いて詳細なる學術調査を遂げ、台帳を作成して明細に之れを記載し、併せて図面を作るとか写真を撮影するとかして後世の證憑とする」としている。一方、後段では「この記録保存が充分に出来て居れば、仮令後日実物が失われることがあつても、學術的には何等の支障も起らないのである。」と述べ、記録保存を現状保存に代わる手段として評価している。

⁵⁴ 津島遺跡の保存問題の際には、埋蔵文化財の保存とは何を指すのかという議論が国会でも取り上げられている。以下の文化庁長官の発言からは、考古学者の言う現状保存の意味が文化庁内でも十分に共有できていない状況であったことをうかがわせる。(以下、第 61 回国会 参議院文教委員会 第 18 号 昭和 44 年 6 月 24 日に見える文化庁長官発言)

考古学の場合は、地下埋蔵文化財についてはプロセスがより大事なのではないかというのはまだ私疑問なのですが、実はこれを掘りました、発掘に従事した先生に私は伺ったのでありますが、実際はこれを、綿密な調査の資料とし、そこに記念碑でも建ててもいいんだがと、こういうことをおっしゃったんで、しかしまだ発掘としては不十分であるから、あるいは次の機会にもっときわめたいと、こういうようなことを、これは私的な私との話し合いでそういうこともありました。そういうものかなと私は思ったのでありますが、実際にこれを保存するということは、これは別個の問題だと思うんです。どうして

これを保存していくか。たとえばもう少し前の弥生前期の遺跡、これは貝塚など千葉県などにございます。貝塚は断面を切って保存してあります、地面の断面。したがって下の貝は何であるという、その上の貝は何である、時代によって食べていた貝の種類が違ってくる、この断面をよくあらわしておりますけれども、たとえば弥生に入りますと。ことに津島遺跡の場合は、断面を保存してもただ川が泥を運んだか、砂を運んだかという、そういう層しか出ていないわけなんです。したがって、それは断面を残すということは意味がない、しからば、まあ掘ったその土がすぐぐずれやすい、これをいかにして補強するかというような問題になりますと、これはまた今日プラスチックの液体のようなもので固めていくという技術はまだ不十分でありまして、これは保存にはまだ十分とは申しがたい、こういうようなことであります。どうして保存するかということは、これは考古学者の知ったことではないかもしれませんが、まだ保存の方法を担当する私どもとしては、これはなかなか大問題でありまして、したがって、考古学者が残してほしいという意味が、われわれにはまだ十分に納得がいかないのでありまして、そこまでひとつ学者も考えていただければ、われわれも一緒になって考えるのですが、いまの段階では津島遺跡に限らず、この埋蔵文化財というものの保存というものは、非常にむずかしいものでありまして、また現在でも掘ったあとに土をもうかぶせてしまいました。だから上から見たらこれは何だかわからない、もうぐずれるのを恐れてすっかり土をかぶせてしまった。したがって、私どもとしては、そのまわりに芝を張るとかいうような、公園をつくるくらいのことしかいまのところ、いままでの状態ではそれ以上のことはないのでありまして、そうすると、それじゃもうこれはつぶしてもいいのじゃないか、つぶしてほしいという要求がある。この場合に、断じて武道館を建てさせぬ、そのような建物は一切ここはいかぬと言うのには、もっと学術的に強い主張がほしいな、こういうように私は考えておりますが、まだそこまで強い線が打ち出されていないということがこの現状でございます。

⁵⁵ 「特集平城宮跡発掘 30 周年」『文化財月報』第 244 号 1989

⁵⁶ 埋蔵文化財対策調査会報告「埋蔵文化財保護に関する当面の方策について」『文化庁月報』1973-9

⁵⁷ 文化財保護委員会『埋蔵文化財発掘調査の手びき』1966

⁵⁸ 坪井清足『考古ボーイの 70 年』なにわ塾叢書 1999

坪井の述懐によると、このころは開発に先立つ発掘調査を大学の先生に依頼していたという。39 年の通知に従い調査費は開発側が準備し、担当者である大学の教官に渡すが、調査期間が夏休みや春休みなど長期の休みに限定されるので、調査は一向に進まなかったという。

⁵⁹ 「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 文化庁次長から各都道府県教育委員会教育長あて

⁶⁰ 坪井清足「埋蔵文化財の発掘と保存」『考古学ジャーナル』第 1 号 1966

⁶¹ 通常、原因者負担とは「公共事業を行わなければならない原因をつくった者に対して応分の負担をさせる」という意味であり、発掘調査のように調査のきっかけを作った者に費用の負担を求めることではない。以下では、冗長な表現を避けるため、単に「原因者負担」と記す。

⁶² 旧法第 58 条には、文化財保護委員会自身が実施する発掘調査に関する規定がある。この調査は、主として史跡に指定されているような重要な遺跡について更に調査の必要がある場合や、史跡に指定する必要があるものでその範囲や性格を明らかにし保存の対策を要するもの、破壊されようとするもの、調査が困難と思われるような遺跡に対して、それぞれの関係遺跡について専門家を委嘱して調査を実施するというもので、昭和 26 年の吉胡貝塚から、昭和 44 年の法隆寺若草伽藍まで 12 遺跡を対象に実施された。破壊されようとするものが含まれているとは言え、そのすべてを対象とすることは法制定当初から想定されていなかった。また、地方公共団体等が実施する発掘調査への国庫補助は昭和 31 (1956) 年度に開始されたが (28~30 年度にも史跡内調査で補助金による発掘がおこなわれた例がある)、当初の予算規模は約 164 万円で、昭和 33 年度までの補助対象は年間 6 件以内にとどまり、42 年度になってようやく年間の対象事業数が 100 件を超え、予算も約 5 千万円となった。

⁶³ 仮訳は、文部科学省ホームページに掲載されている。

<https://www.mext.go.jp/unesco/009/1387048.htm>

⁶⁴ 「公的又は私的の工事によって危険にさらされる文化財の保存に関する勧告」は 1968 年 11 月 19 日、第 15 回ユネスコ総会で採択された。同勧告は、指定・未指定を問わない文化財の把握、文化財の相対的重要性等に応じた保護措置、現地保存の優先、やむを得ず滅失する場合の調査・記録・成果公開、文化財保護当局と開発関係機関との調整、さらに保存・救済及び考古学的予備調査の経費を当該工事予算仮訳は、文部科学省ホームページに掲載されている。

<https://www.mext.go.jp/unesco/009/1387169.htm>

⁶⁵ 文化財保護委員会は昭和 30 年前後から事業費による発掘調査負担が望ましいと考えていたことが、『文化財保護の歩み』(文化財保護委員会 1960) から伺われる。

埋蔵文化財を包蔵する土地が土木工事等によって破壊されようとする傾向が著しくなるに伴って、破壊未然に調査をして記録保存を作成する必要が多くなった。これは本来土木工事関係者が自らの負担において専門学者を依頼して行うことが望ましいのであるが、日本の現状においては、このような措置の

とられることが少なく、結局、存在する市町村や県の教育委員会がわずかの予算措置を緊急に講じて間に合わせることが多い。しかも、これもなんら予算的な裏付けもなく支障をきたすこともあり、専門学者のグループが持ち寄りの経費などで処理する場合も見受けられる。このような実態があるにつけても、委員会においては緊急な問題としてとりあげられてきたのであるが、幸いにも昭和 31 年度からは地方公共団体に対する緊急調査の補助の途も講ぜられるに至った。もつともこの経費も少なく広く行きわたらぬうらみもあるが、とにかく埋蔵文化財の保存と活用とに一つの道が開かれたものというべきであろう。

⁶⁶ 第 40 回国会衆議院文教委員会第 15 号 昭和 37 年 3 月 19 日

次の名神高速道路建設のためでございますが、これも指定してはいたないが、いろいろなところを通りますので、これはいろいろな遺物があったり、あるいは寺跡があったりあるいはお宮の跡があったりするところを通る計画もありますので、文化財保護委員会といたしましては、日本道路公団と折衝の上、調査主体は京都府の教育委員会が当たりました。当初は、初年度はいたしませんでしたが、33 年度におきましては、日本道路公団がその調査に要する経費を負担していただきまして、あとは半額程度国が補助いたしまして、それぞれ、これは京都ばかりでございませんで、愛知県を通ったり、岐阜県を通ったり、滋賀県を通ったり、大阪を通ったりするのでございまして、それぞれの教育委員会が文化財保護委員会と密接な連絡のもとに、調査主体となって発掘いたし、それに対して、大体国が半額補助して参ったのであります。これは全くの、先ほど申しました緊急調査でございまして、地元民、特に地方公共団体の深い理解と御協力あったればこそだと感謝いたしている次第でございます。

文化庁『文化財保護法五十年史』2001

⁶⁷ 日本国有鉄道『東海道新幹線工事に伴う埋蔵文化財発掘調査報告書』1965

この報告書の中で斎藤忠は以下のように述べている。

東海道新幹線の工事に伴い、この予定路線にある埋蔵文化財包蔵地が破壊され消滅され、或いは盛土の下に深く埋められて永久に没するに至ることは当然予想されるところであった。工事の施行者である国鉄当局は、この問題について重視し、工事に先だってその対策を講じたことは、まことに時宜を得た措置であった。かくして国鉄当局は文化財保護委員会と協議するところがあったが、国鉄で最も関係の深い用地課と、文化財保護委員会、埋蔵文化財と史跡名勝天然記念物を管掌する記念物課との間で十分に打ち合わせをなし、関係各都道府県の教育委員会の協力をもとめ、専門学者を委嘱して、まず予定路線を中心として、2km 幅の範囲について埋蔵文化財包蔵地の地点を地図に記入し、あわせて地名表を作成することにした。

この工事は、昭和 35 年 2 月から、39 年 3 月にわたって行われたが、幸いにして多くの協力者の努力によって一応の完成をみる事ができた。この資料にもとづき、包蔵地として最も重要と見なされるものについては、路線を変更してもらうとかの方法も講じ、新幹線計画に寄与をなすところが多かった。しかもこの調査は、この後に文化財保護委員会が計画した全国の遺跡台帳の一つの先駆的な役割を果たし、また各都道府県における専門学者の協力の態勢をもり上げたものとして注目されるものであった。

⁶⁸ 森浩一『古墳の発掘』中央公論社 1965

⁶⁹ 京都大学考古学研究会『第 10 とれんち』1964

先述した原因者負担の問題は、私たち内部でも数日にわたり討論を重ねた。意見に多少の差異はあるけれども、基本的には原因者の表面的名目に隠れる非合理性を確認し、たとえ、現在一部府県が一時しのぎ(?)に行っている、早急に廃止すべきであるとの結論に達した。その理由としては、国民共有の文化財に対する責任は、国家政府により負わなければならないものであって、私人の責任に帰せられるべきでない。国民個々人の自覚を待つべきはいうまでもなく、更に最近の開発、土木工事に際しての埋蔵文化財発見のために、工事を一時中止せしめられることそのものがすでに負担となっており、それ以上に調査、保存を支出せしめられることは、工事関係者にとりより一層の荷重となる。

一步ゆずって原因者の責任を問いても、質量的に膨大な遺跡の場合、個人、私企業でそれらの調査費、保存費を賄うことは不可能であり、特に近年の土地利用の高度化、地価の騰貴等は、単に個人の所有、現状不変更といった形での史跡保存すらも困難にしている。にもかかわらず固定資産税、所得税は免除されていず、維持のための財政補助もほとんど皆無である。原因者負担において最も危険なことは、それが国民の文化財優先の意識を助長するよりむしろ、前述のように金だけ出せば(調査費さえ出せば)調査後こわしても良いという事例が現に大阪で起り、他県でも起ろうとしている。(工事に伴う収益からいえば調査費などは問題にならぬからである)憲法に規定する「公共の福祉」や「財産権」の規定を直ちにこの問題に適用することは必ずしも正しくない。むしろ根本的には、国家による文化財行政の意義の把握の不十分さ、そしてそれに由来する予算の不足が、現場での調査費の皆無と遺跡破壊との妥協から、このようにゆがんだ鬼子を産みつつある。文化財保存の手段が破壊の絶対の手段に変わろうとしている。従って私たちはこの現状に対し、強く抗議し、一日も早く正当な予算に裏付けられた調査体制に復帰するよう切望する。あわせて、事前調査すなわち遺跡破壊のコースではなく、結果次第で保存へのコースも十分残されている状態への復帰を希望する。

⁷⁰ 稲田孝司「遺跡の保護」『岩波講座日本考古学 7(現代と考古学)』岩波書店 1986

文化財保存全国協議会編『文化遺産の危機と保存運動』青木書店 1971

※本書では、高度経済成長に伴う開発によって、遺跡が学術的評価を受ける前に不可逆的に失われ、発掘調査さえも破壊を前提とする事後処理に転化しつつある一方、当時の文化財保護法、行政組織、専門職員及び財政はこれに対応できていなかったと述べる。そのため考古学者には、研究にとどまらず、遺跡を国民共有の財産として位置付け、市民と連携して保存を求め、開発政策と文化財行政の在り方そのものを問い直す責任がある、という危機意識が共有されている。

日本考古学協会『埋蔵文化財白書』学生社 1971

日本考古学協会『第2次埋蔵文化財白書』学生社 1981

日本考古学協会『第3次埋蔵文化財白書』ケイ・アイ・メディア 2005

⁷¹ 主要要望書には以下がある。

文書名	発出機関	発出年月日
文化財保護法改正の必要性和その方向	全国都道府県教育委員長会議・都道府県教育長協議会	昭和47(1972)年6月14日
文化財保護法の改正に関する要望書	日本考古学協会	昭和48(1973)年5月12日
文化財保護法について(勧告)	日本学術会議(内閣総理大臣宛て)	昭和48(1973)年11月15日
文化財保護法改正に関する要望	地方史研究協議会	昭和50(1975)年3月12日
文化財保護法改訂に関する声明	考古学研究会	昭和50(1975)年4月20日
文化財保護法改正に関する要望書	文化財保存全国協議会	昭和50(1975)年5月6日
文化財保護法改正に関する要望書	日本考古学協会	昭和50(1975)年5月10日
文化財保護法の改正に関する要望	日本歴史学協会	昭和50(1975)年5月24日

⁷² 熊本県教育委員会『塚原』1975

この調査では発見された遺跡の重要性を鑑み、昭和49年12月に文化庁次長・日本道路公団副総裁・熊本県知事・城南町長の4者で「塚原台地の工事方法の変更等について」の協定書が取り交わされ、それをもとに具体的な保存計画が策定された。

⁷³ 第84回国会 衆議院建設委員会第3号 昭和53年2月10日

第84回国会 衆議院予算委員会第五分科会 第2号 昭和53年2月28日など

また、土木学会『新体系土木工学』78-1 1986には、開発側から見た課題として次の点が挙げられている。

- ① 開発側は文化財側に対し、宅地開発の必要性、供給計画、事業費等宅地開発事業の与える影響について十分認識させる努力をしなければならない。
- ② 事前に埋蔵文化財の所在や範囲を知るためには、文化財分布図と遺跡台帳の整備、予備調査の制度化が必要である。
- ③ 周知の埋蔵文化財包蔵地の取扱いに関する協議期間や発掘調査期間の短縮のためには、遺跡の評価と保存方法の確立、調査費の拡充、機械力の導入などが必要である。
- ④ 発掘調査の費用負担のルールを確立しなければならない。すなわち、調査期間、調査費用、負担割合等について全体協定を締結し、宅地開発事業のスケジュールや全体事業費の中で明確に位置づけ、発掘調査の推進を図ることが必要である。
- ⑤ 工事停止等による損害賠償の制度化が必要である。
- ⑥ 現況保存する埋蔵文化財の所在する土地の公有化を積極的に図ること。
- ⑦ 資料館等の展示施設の整備拡充を進めること。

⁷⁴ 東京高等裁判所 昭和58年(ネ)1498号 判決

⁷⁵ 平成12年8月25日 東京地方裁判所 判決：請求棄却

⁷⁶ 原因者負担を扱った主な論文には以下がある。

原田尚彦「埋蔵文化財の調査と必要負担」『ジュリスト』No.853 1986

椎名慎太郎「遺跡の危機と遺跡調査費負担制度」『山梨学院大学法学論集』巻27 1993ほか

若槻勝則「埋蔵文化財の保護と発掘調査費用原因者負担主義」『現代社会文化研究』No26 2003

⁷⁷ 地方分権推進委員会「地方分権推進委員会中間報告」1996

地方分権推進委員会「地方分権推進委員会第1次勧告—分権型社会の創造—」1996

地方分権推進委員会くらしづくり部会議事概要

平成7年11月15日第16回審議会 同年12月4日第20回審議会 平成8年2月5日第29回審議会

⁷⁸ 中村賢二郎「埋蔵文化財保護制度に関する立法論的考察」『別府大学紀要 43』2001

⁷⁹ 和田勝彦「連載開始にあたって」『考古学ジャーナル』482 2001

- ⁸⁰ 「直轄道路事業の建設工事施工に伴う埋蔵文化財の取扱いの一部改訂について」平成 26 年 12 月 1 日付け国道国防第 158 号 国土交通省道路局国道・防災課長通知
この通知では、昭和 46 年 11 月の覚書の内容を再確認するとともに、国土交通省側が負担する範囲が明確化された。国交省の負担範囲は、
①予備調査の準備作業（調査対象地の樹木の除去、進入路の確保等）
②発掘調査費
③整理等作業費
④発掘調査報告書作成費
とされた。一方、予備調査費は原則として文化財側が負担、発掘調査費のうち関係地方公共団体の職員の人件費、出土文化財、発掘調査報告書の保管に要する経費（継続的な管理費）、その他学術的研究のための費用は含まないと整理された。つまり、当該発掘調査に最低限必要な範囲のみの負担ということになる。なお、本文はいかに掲載されている。
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/93600501_01.pdf
- ⁸¹ 平成 7 年 11 月 21 日大阪高裁判決 判タ 915 号
- ⁸² 西川卓秀「埋蔵文化財発掘調査費用原因者負担主義が土地利用に与える影響の研究」政策研究大学院大学まちづくりプログラム MJU14616 2015
- ⁸³ 佐久間豊「我が国の埋蔵文化財行政を取り巻く環境について」『考古学古代史論攷』1990
佐久間豊「21 世紀に向けた埋蔵文化財保護体制の確立」『考古学研究』43-3 1996
佐久間豊「緊急発掘と記録保存」『考古学ジャーナル』440 1999 ほか
- ⁸⁴ ○埋蔵文化財関係の事務処理の迅速適正化について（通知）
・昭和 53 年 9 月 25 日 庁保記第 29 号 文化庁長官から都道府県教育委員会教育長あて
・昭和 56 年 2 月 7 日 庁保記第 11 号 文化庁長官から都道府県教育委員会教育長あて
・平成 3 年 3 月 18 日 庁保記第 56 号 文化庁長官から都道府県教育委員会教育長あて
・平成 6 年 11 月 19 日 庁保記第 74 号 文化庁長官から都道府県教育委員会教育長あて
○埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について（通知）
・昭和 56 年 7 月 24 日 庁保記第 17 号 文化庁次長から都道府県教育委員会教育長あて
→昭和 56 年、自民党の文化振興に関する特別委員会「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」の提言を受けて発出
・昭和 60 年 12 月 20 日 庁保記第 102 号 文化庁次長から都道府県教育委員会教育長あて
・平成 5 年 11 月 19 日 庁保記第 75 号 文化庁次長から都道府県教育委員会教育長あて
・平成 8 年 10 月 1 日 庁保記第 75 号 文化庁次長から都道府県教育委員会教育長あて
・平成 10 年 9 月 29 日 庁保記第 75 号 文化庁次長から都道府県教育委員会教育長あて
- ⁸⁵ 尾谷雅比古「制度としての近代古墳保存行政の成立」『桃山学院大学総合研究所紀要』33-3 2008
尾谷の論文に加え、明治期の出土品の扱いについては、時枝務「遺失物法と文化財保護」『明治聖徳記念学会紀要』〔復刊第 46 号〕 2009 を参照した。
- ⁸⁶ 田中琢「遺跡遺物に関する保護原則の確立過程」『考古学論考』小林行雄博士古稀記念論文集刊行委員会編 1982
- ⁸⁷ 竹内敏夫・岸田実『文化財保護法詳説』刀江書院 1950
- ⁸⁸ 「埋蔵文化財の鑑査等の事務の委任について（通達）」昭和 46 年 9 月 1 日 庁保管第 182 号 文化庁次長から各都道府県教育委員会教育長あて
- ⁸⁹ 「出土品の取扱いについて（通知）」平成 9 年 8 月 13 日付け庁保記第 182 号 文化庁次長から各都道府県教育委員会教育長あて通知 <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/hokoku/shutsudo/index.html>
- ⁹⁰ 「現物譲与をすべき埋蔵文化財の取扱要領」昭和 28 年 6 月 27 日 文化財保護委員会決定
- ⁹¹ 「出土文化財取扱要領」昭和 55 年 2 月 21 日文化庁長官裁定
- ⁹² 「出土文化財の取扱について（通知）」昭和 56 年 2 月 21 日付け庁保記第 12 号 文化庁次長から各都道府県教育委員会教育長あて通知
- ⁹³ 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「出土品の取扱いについて」平成 9 年 2 月 https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/hokoku_02.pdf
- ⁹⁴ 考古学研究会「座談会 これからの埋蔵文化財行政を考える 文化庁通知「出土品の取扱いについて」をめぐって」『考古学研究』46-4 2000
- ⁹⁵ https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/94356801_01.pdf （2026. 9. 3 参照）
- ⁹⁶ 「奈良県立民俗博物館資料除籍マニュアル」令和 8 年 4 月 1 日 奈良県立民俗博物館長
<https://www.pref.nara.lg.jp/documents/22638/20260401083836.pdf> （2026. 9. 3 参照）
- ⁹⁷ 「博物館の設置及び運営上の望ましい基準の全部を改正する告示の公布について（通知）」令和 8 年 3 月 31 日付け 7 文庁第 6529 号 文化庁次長から各都道府県教育委員会教育長ほかあて通知
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bijutsukan_hakubutsukan/shinko/kankei_horei/pdf/94355301_04.pdf

[pdf](#)

※URLのあるものは、いずれも 2026.9.3 参照

【その他の参考資料】

- ・文化財保護の歴史や施策、予算などの公式な記録は以下の文化庁の公表資料による。
 - 文化財保護委員会『文化財保護のあゆみ』大蔵省印刷局 1960
 - 文化庁『文化庁のあゆみ』第一法規 1973
 - 文化庁『我が国の文化と文化行政』ぎょうせい 1988
 - 文化庁『新しい文化立国の創造をめざして—文化庁 30 年史』ぎょうせい 1999
 - 文化庁『文化財保護法五十年史』ぎょうせい 2001
 - 文化庁監修『文化芸術立国の実現を目指して—文化庁 40 年史』ぎょうせい 2009
 - 文化庁長官官房政策課『新・文化庁ことはじめ—文化庁創立 50 周年記念式典資料集』2018
- ・文化庁関係者が執筆した図書のうち、紹介した和田勝彦の図書以外で、埋蔵文化財を中心に扱ったものには以下がある。
 - 水ノ江和同『入門埋蔵文化財と考古学』同成社 2020
 - 水ノ江和同『実践埋蔵文化財と考古学』同成社 2021 など
- ・埋蔵文化財行政及び遺跡の保存問題に係る図書には以下がある
 - 高橋一夫・岸本雅敏・佐久間豊編『激動の埋蔵文化財行政』ニューサイエンス社 2002
 - 文化財保存全国協議会編『文化遺産の危機と保存運動』青木書店 1971
 - 日本考古学協会『埋蔵文化財白書』学生社 1971
 - 日本考古学協会『第 2 次埋蔵文化財白書』学生社 1981
 - 日本考古学協会『第 3 次 埋蔵文化財白書』ケイ・アイ・メディア 2005
 - 斎藤忠『日本考古学の百年』東京新聞出版局 2001
 - 甘粕健『埋蔵文化財のはなし』三省堂選書 21 1977
 - 文化財保存全国協議会『遺跡保存の事典』平凡社 2006
 - 文化財保存全国協議会『文化財保存 70 年の歴史』新泉社 2017

資料編

1. 史蹟保存に関する建議書草案【口語訳・要約版】 『考古学雑誌 2(5)』 1912 参照
2. 「埋蔵文化財発掘について」 昭和 25 年 12 月 11 日付け文委保第 26 号
3. 「文化財保護法の一部改正について」(抄) 昭和 29 年 6 月 22 日付け文委企第 50 号
4. 「埋蔵文化財包蔵地の保護について」(抄) 昭和 30 年 12 月 16 日付け文委記第 110 号
5. 「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」 平成 10 年 9 月 29 日付け庁保記第 75 号
6. 「埋蔵文化財保護協力方依頼について」 昭和 27 年 5 月 31 日付け文委保第 66 号
7. 「文化財保護に関する関係官庁間の連携強化について」 昭和 32 年 6 月 11 日及び「文化財保護に関する関係官庁間の連携強化について」 昭和 32 年 6 月 22 日 文委庶第 26 号
8. 「遺跡台帳の作成等について(依頼)」 昭和 33 年 5 月 1 日付け文委記第 28 号
9. 「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 日付け文委記第 14 号
10. 『埋蔵文化財発掘調査の手びき』 序
11. 昭和 50 年改正関係資料
 - 11-1 法改正に係る団体等からの主要要望書
 - 11-2 附帯決議
 - 11-3 「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
12. 「現物譲与をすべき埋蔵文化財の取扱要領」 昭和 28 年 6 月 27 日文化財保護委員会決定
13. 「埋蔵文化財の鑑査等の事務の委任について(通達)」 昭和 46 年 9 月 1 日付け庁保管第 182 号

凡例

1. 資料1は、原文の内容を学生向けに口語訳・要約したものである。
2. 資料2以下は原文を翻刻し、旧字体は原則として常用字体に改めた。歴史的仮名遣いや当時の用語は、原則として原文の表記を残した。
3. 明らかな誤字・脱字及び文字起こし上の誤りは補正し、内容の判断を伴う補訂は行っていない。
4. 原文の一部を省略した箇所は「(前略)」「(中略)」「(以下略)」と示した。
5. 判読できない文字は「[判読不能]」とし、原本の欠落が疑われる箇所には編集上の注記を付した。
6. 通知・通達等の項目番号は、原資料の階層（例：1→(1)→1）が分かるよう、階層ごとに字下げと段落間隔を変えて示した。

資料1 史蹟保存に関する建議書草案【口語訳・要約版】

この一篇は、前回の評議員会の決議に基づき、建議書担当委員が起草したものである。

一 史蹟保存の急務

史蹟を保存する必要があることは、すでに社会でも認識されるようになり、古蹟調査会や史蹟名勝天然記念物保存協会などの活動も始まっている。しかし、史蹟保存は本来、民間の活動だけに任せるものではなく、国家が責任をもって行うべき事業である。そのためには、史蹟の調査・保存・取締りを行う強力な行政機関が必要である。

歴史研究は正確な史料を基礎として行わなければならない。文書や記録は写したり印刷したりすることで内容を後世に伝えることができるが、史蹟や遺物は一度失われれば元に戻すことができない。とくに文字資料の少ない古代を研究するうえでは、史蹟や遺物がきわめて重要な歴史資料となる。

ところが、明治維新以後、道路や交通施設の建設、耕地整理、神社の統合、墓地の移転、開墾、採石などによって、多くの史蹟が破壊されている。さらに、古物商による遺物や礎石の売買、知識のない者による古墳の乱掘なども問題となっている。

古墳は、文字による記録がほとんどない時代について知ることのできる、いわば「文字によらない記録」である。それにもかかわらず、学術的な調査を受けることなく破壊されている。

ただし、史蹟であれば何でも保存すればよいわけではない。「古いから残す」「郷土の誇りだから残す」というだけでは十分ではなく、専門家による調査を行い、歴史的・学術的・社会的な価値を判断したうえで保存する必要がある。

また、史実として確認できない伝説に関係する場所でも、その伝説が後世の社会や人々の意識に大きな影響を与えた場合には、それ自体が歴史的意味を持つ。したがって、史蹟の価値は、単に「そこで本当にその出来事が起きたか」という点だけで判断すべきではない。

二 史蹟の種類

保存の対象となる史蹟は、寺院跡や古墳などに限られず、社会生活に関係する幅広い遺跡を含むものとする。

1 祭祀・宗教に関するもの

古社寺とその跡、墳墓、古墳、横穴、経塚、磨崖仏、岩窟、石像、墓碑、記念碑など。

2 政治・軍事に関するもの

都城、宮殿跡、行宮、城郭、古戦場、砲台、烽火台など。

3 商工業に関するもの

市場跡、陶器製造所、製塩遺跡、玉造遺跡、瓦窯、鉱山、鑄銭所など。

4 交通・土木に関するもの

港、津、関所、駅、道路、一里塚、並木、橋梁、堤防、堰など。

5 日常生活に関するもの

邸宅、庭園、池、大名屋敷、著名人の住宅、特色ある民家、井戸、泉など。

6 農業に関するもの

牧場など。

7 古代の土地制度・生活に関するもの

古い土地制度の形態を残す土地、貝塚、堅穴、土器塚など。

8 その他

以上の分類に含まれない遺跡や遺物。

※この分類からは、著名な寺社や古墳だけでなく、交通・産業・農業・日常生活に関係する遺跡まで広く保存対象として考えていたことが分かる。

三 保存方法

史蹟を保存する場合には、まず調査を行い、記録、写真、地図、図面、模型などを作成しておく必要がある。そのうえで、史蹟の性格や状態に応じて、次の方法を使い分ける。

1 現状保存

史蹟そのものを現在の状態のまま保存する方法である。一里塚や寺院跡などがこれに当たる。ただし、必要な場合には発掘調査を行ったうえで元の状態に戻す。また、現地で保存することが難しい重要な遺物については、博物館などに移して保存する。

2 部分的保存

史蹟全体を保存できない場合や、全体を保存する必要がある場合には、重要な部分だけを保存する。建物であれば重要な部分、橋であれば擬宝珠などを保存し、全体については図面や模型によって記録する。古戦場や都城跡など、広大な範囲を持つ史蹟についても、重要な部分を選んで保存する。

3 復旧保存

古社寺や城郭などについて、元の状態に復元して保存する方法である。ただし、復旧に際しては当時の技術や方法を十分に研究する必要がある、現存する本物の遺物を傷つけてはならない。

4 模製保存

現状のまま長期間保存することが難しいものについては、模型や複製を作って保存する。

5 表象保存

現物を保存することが難しい場合には、碑や標識などを設けて、その場所や由来を後世に伝える。

※このように、すべての史蹟を同じ方法で保存するのではなく、価値や状態に応じて保存方法を選択することが提案されている。

四 史蹟保存の実行とその取締り

史蹟は全国各地に数多く存在するため、その調査・保存・取締りには多くの費用と専門的知識が必要になる。また、場合によっては法的な規制や警察による取締りも必要になる。したがって、史蹟保存を民間団体だけに任せることはできず、国の権限を持った行政機関を整備する必要がある。

1 中央機関

中央には、史蹟に関する法律、調査、登録、取締り、保存方法などを担当する機関を置く。

(1) 実行機関

内務省・文部省の職員と、歴史学・考古学の専門家によって構成する。

(2) 顧問機関

歴史学・考古学の専門家だけでなく、各分野の学者によって構成する。

2 地方機関

地方では、保存すべき史蹟を調査し、登録案を作成するとともに、実際の保存や取締りを担当する。当面は、各府県がこの役割を担うことが現実的である。

3 登録までの手続

地方で発見・把握された史蹟について、まず調査を行い、いったん登録する。その資料の副本を中央に提出し、必要に応じて中央から専門家を派遣してさらに調査する。その結果をもとに、中央の実行機関が登録案を作成し、専門家による顧問機関の審議を経て、正式な史蹟として登録する。

保存方法については中央が方針を決め、地方が実施し、中央が監督する。

4 学会の役割

必要に応じて、史蹟の調査を専門の学会に委託することもできる。ただし、学会はあくまで調査を担当するだけであり、調査した遺跡や遺物を取得する権利を持つものではない。
※行政が保存の責任を負い、専門家や学会が学術的な調査を支える体制が構想されている。

五 欧米における実例

ヨーロッパでは、古くから史蹟保存の必要性が認識されてきたが、近代になると各国で法令の制定や保存組織の整備が進んだ。

※本建議書では、イタリア、フランス、ドイツ、イギリス、オーストリア、ベルギー、オランダ、スイス、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、ロシア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、トルコ、エジプト、インド、アメリカ合衆国など、多くの国の制度を参考とすべきであるとしている。なかでも、特に詳しく紹介されているのがイタリアの制度である。

1 史蹟・古美術品の規制

イタリアでは、史蹟や古美術品を保護するため、建築物の破壊や変更、修理、売却、国外への持ち出しなどについて政府の許可を必要とする制度が設けられている。また、所有者が必要な保存措置を行わない場合には、政府が代わって工事を行い、その費用を所有者に負担させる制度もある。

2 売却と先買権

所有者が史蹟や古美術品を売却しようとする場合には、政府への申告を必要とし、政府には先に買い取る権利が認められている。

3 登録台帳

史蹟については、所在地、所有者、年代、建設者などを詳細に記録した目録を作成する。
※これは、現在でいう史蹟の登録台帳に当たるものである。

4 報告制度

毎年、史蹟保存事業について報告書を作成し、その成果を社会に公表する。

※特に重要なのは、この段階ですでに、

調査→価値判断→選択→登録・台帳化→保存方法の決定→地方による実施→中央による監督

という、後の文化財保護行政につながる仕組みがかなり具体的に構想されている点である。

資料2 「埋蔵文化財発掘について」

文委保第26号

昭和25年12月11日

各都道府県教育委員会殿

文化財保護委員会

委員長 高橋誠一郎

埋蔵文化財発掘について

御承知の如く埋蔵文化財に関する規定が新たに文化財保護法に採用されたことは画期的なものであり、その保護及び適正な活用は国民のひとしく関心を抱いていることであります。

然るに最近なお正式の手続きを経ない遺跡の発掘や発見や出土品の処理なども少なくなく、この事態は文化財保護の上に憂うべきものがあります。

これについては、11月7日付文委総第25号をもつて協力を御依頼致しましたので既にこの趣旨を徹底せられたことと存じますが、なお、この際貴教育委員会においては積極的に貴会管下の遺跡の総合的調査を行い完全なリストを作成しあわせて保護及び適正な活用に関して今後の根本方針を立てられることがきわめて時宜にかなった適切な措置と考えられますので、次の如き事項を実施せられると共に御報告お願い致します。

1. 貴教育委員会管下において埋蔵文化財を包含する遺跡（例えば貝塚、遺物散布地、古墳、窯跡、寺跡、住居跡等）につき総合的調査（発掘を伴わず）を行いその基本台帳を作成する。（別紙参照）
2. 台帳に登録した遺跡の中特に保存を要するものについては開発又は発掘等により破壊されることを努めてさける。
3. 学術上その他の事情により発掘を必要とするものについてはむしろ貴教育委員会において〔判読不能〕の遺跡の合法的処理の計画を行い文化財保護委員会と協力しあわせて大学等における専門家の助力をもとめて学術的調査をなす。したがって貴教育委員会の方針にそわない無秩序な発掘はなるべくこの線に沿うよう指導する。
4. 貴管下において発見された出土品及び発見されようとする埋蔵文化財の保護について積極的な対策を講ずるため博物館、資料館、陳列室の新設、充実等につき実現をはかる。上記の中リストについてはさしあたり関係〔判読不能〕分を一月毎に御報告願います。

なお、次の事項につき当委員会において取りあえず参考に致したく存じますので至急御回答願います。

1. 昭和20年9月より行われた埋蔵文化財発掘の事例並にその出土品の保管場所及び特に保護を必要とする物件。

【注記】 原本は、この箇所以降に欠落がある可能性がある。

別紙

基本台帳には次の如き事項を記入することも一案である。

- (1) 所在地（大字、小字、地番を含む。）
- (2) 土地所有者
- (3) 遺跡の種類（貝塚、古墳等） 名称（蛤塚、黄金塚等） 員数（古墳三基等）
- (4) 遺跡概要（例えば古墳の場合は外形、内部構造及び周塹埴輪、葺石の有無等）
- (5) 出土品（縄文土器、弥生式土器、石鏃、石斧、土偶、鉄鏃、埴輪等。なお判明している分はその数量）
- (6) 出土品の所在場所（〇〇博物館又は〇〇小学校等）
- (7) 発掘された事実の有無（昭和〇年〇〇により発掘済み等）
- (8) 遺跡記載の文献（史跡調査報告第〇輯等）
- (9) 地理調査所五万分の一 図幅名
- (10) 調査者名及びその年月日

※この文書の存在は、『文化財保護のあゆみ』に記載されているが、web 上で全文を確認することができなかった。本文は、和田勝彦氏による原本の写しを文字起こししたものを、再度、写しと突き合わせて作成したものである。

資料3 「文化財保護法の一部改正について」(抄)

文委企第50号
昭和29年6月22日

各都道府県教育委員会教育長 殿

文化財保護委員会事務局長

文化財保護法の一部改正について(抄)

昭和29年5月29日法律第131号をもって文化財保護法の一部を改正する法律が公布され、7月1日から施行されることとなりました。このたびの改正は、昭和25年8月文化財保護法(以下「法」という)施行後3年有半の同法の運用の経験にかんがみ、その規定を整備したものでありますが、その主要な点は、次の通りであります。

- 一 重要文化財について新たに管理団体の制度を設けたこと。
- 二 無形文化財について新たに指定制度を設ける等その保護の規定を整備強化したこと。
- 三 民俗資料の保護に関する制度を有形文化財の保護に関する制度から切り離して確立したこと。
- 四 異議申立の制度等史跡名勝天然記念物等の保護と所有権等の財産権及び他の公益との調整に関する規定を設けたこと。
- 五 史跡名勝天然記念物等の無断現状変更等に対し、現状回復命令の制度を設けるとともに、刑罰を課しうるものとしたこと。

以上のようにこのたびの改正は、基本的な事項の改正を含みその他法全体にわたる改正を行ったものもありますので、その実施運用に当っては、別記事項をご参照の上、遺憾のないよう御配慮下さい。

なお、このたびの法改正に伴う所要の委員会規則については、追って制定公布の上通達する予定であります。

記

(中略)

第5 埋蔵文化財関係

- 1 埋蔵文化財については、従来有形文化財の章中に規定されていたのであるが、今回の改正において、民俗資料を有形文化財から切り離して規定したことに伴い、埋蔵物である「文化財」には当然有形文化財のみならず、民俗資料も含まれることとなるほか、貝塚、住居跡等の記念物もこれに含まれると解すべきであるから、今回、埋蔵文化財に関する規定は、独立した一章として、第四章に規定したこと。

註(1) 埋蔵文化財に関する章は、右の趣旨から明らかなように、むしろ、史跡名勝天然記念物に関する章の次に規定するのが適当であると考えられるのであるが、改正上の

技術的制限もあって、今回は独立した一章として、民俗資料に関する章の次に規定することに止めたのである。

註 (2) 従来埋蔵文化財とは、地下、水底その他の人目に触れ得ない状態において埋蔵されている有形文化財をいうものとされ、法第 57 条は、この埋蔵物である有形文化財を発掘しようとする場合の届出義務を規定したものと解されていたのであるが、発掘の対象となるのは土地であって埋蔵文化財は調査の対象なのであり、住居跡、寺跡等も埋蔵文化財である。そして、この調査の結果発見された動産である文化財については、遺失物法に基く事後手続が行われるものと解するのが適当であると考え。このことについては、以下の改正点の説明を参照されたい。

- 2 埋蔵文化財の濫掘を防止し、委員会による指導を十分にするため、埋蔵文化財の調査のための発掘の事前届出期限を十日間延長して三十日としたこと（法第 57 条第 1 項）。

註 従来、法第 57 条第 1 項において、史跡に指定された土地の発掘について届出を不要とした趣旨は、当然現状変更の許可申請があるものとしたことによるのであろう。しかし、その他の場合でも現状変更の許可申請が行われれば、発掘調査の届出を要しないし、又、緊急を要し三十日前に正規の届出を行う暇のない場合等も予想されるので、正規の届出を要しない場合は別に委員会規則で定めることとして、その他の場合は、広く届出を要するものと規定を改めたのである。

- 3 土木工事、開発その他埋蔵文化財の調査以外の目的で行われる発掘についても、それが古墳、貝塚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を発掘しようとするものであれば、三十日前の事前届出を要するものとし、委員会は、これについて必要な指示を行うこととしたこと（法第 57 条の 2）。

(1) 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は、貝塚、古墳等外形的に判断しうるもののほか、伝説、口伝等により、その地域社会において埋蔵文化財を包蔵する土地として広く認められている土地をいう。できうれば都道府県教育委員会において包蔵地域として周知されているものをあらかじめ調査されておかれることを希望する。

(2) 本条第 2 項の指示の内容としては、比較的重要な遺跡を発掘しようとするものについて特に慎重な発掘方法を指示するとか、或は発掘後遺跡の復旧又は報告書の提出に協力を求めるとか、又は出土品について遺失物法に従って手続を行うよう指示する等が考えられるのであって、発掘の中止、停止に至る内容をもつものは、指示し得ないものと解する。

(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ら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ても、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實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。

註(2) 法第57条の2第1項の届出をせず、又は同条第2項の指示に従わなかった場合については、特に罰則の規定は設けていない。

註(3) 法第57条の2第1項の届出の有無に拘らず土木工事等により遺跡を発見した場合は法第84条第1項の遺跡発見の届出を行わなければならない。発見届出を行った遺跡についてさらに工事等を続行する場合には法第57条の2第1項の届出を要する(法第57条の2第1項の届出に係る工事により遺跡を発見した場合を除く。)と解されるが、これについてはなお法第84条に関する項を参照されたい。

4 以上のほか、必要な条文の整理を行ったこと。

- (1) 法第58条の改正は、法第57条について説明したとおり、発掘の対象は土地であるとしたことに応じて字句を整理したものである。
- (2) 法第59条の改正は、従前の規定は、発掘により文化財を発見した場合において、そのものの所有者が判明している場合でもこれを所有者に返還するか否か不明確であるので、所有者が判明している場合は、所有者に返還する旨を明確にしたものである。
- (3) 法第84条の改正は、第1項については、従前の規定は、文化財を警察署長から提出されたものに限り、委員会が自ら発見したものが含まれていないこと及び国庫帰属の不明のものについても適用があると解される点に不備があるのでこれを国庫に帰属した文化財と改めて明確にしたものであり、第2項については、第1項と同趣旨の改正のほか、埋蔵文化財は、埋蔵物である文化財であって発掘により発見されたものはすでに埋蔵物ではなく有形文化財又は民俗資料としての文化財であることを明らかにしたものである。なお前記したとおり埋蔵物である文化財としては、記念物も含まれるのであるが、発見された文化財として、警察署長への差出、委員会への提出、国庫帰属、譲与、譲渡等の対象となるのは動産である文化財に限ると解すべきである。

(以下、略)

資料4 「埋蔵文化財包蔵地の保護について」(抄)

文委記第110号

昭和30年12月16日

各都道府県教育委員会教育長 殿

文化財保護委員会

事務局長 岡田 孝平

埋蔵文化財包蔵地の保護について

近年、道路の開設、ダム建設、土砂の採取等の土木工事をはじめ、土地の開墾、耕地整理、建物の建設その他の事由により古墳、貝塚、寺院跡等の遺跡が破壊され、その出土品が散逸する傾向が著しくなってきたことは、文化財の保護上まことに憂慮にたえないところであります。これらの埋蔵文化財包蔵地の保護については、昨年文化財保護法の一部改正において、かかる場合の事前届出制が明記されたことを契機として、関係者に趣旨徹底方を依頼するとともに、各都道府県教育委員会にもこの旨を通知して保護の強化方を計ってきたのでありますが、最近大阪府堺市所在の「いたすけ古墳」の場合をはじめ、この種の事例がますます多発するに至り、一方これに対する処置が時機を失する憾のある場合が少なくない〈ママ〉のであります。

「いたすけ古墳」の場合は、大阪府教育委員会の史跡仮指定により一応切迫した破壊の危機をまぬがれたのでありますが、かかる傾向にかんがみ、事情が切迫する以前に適切な措置を講じて埋蔵文化財の破壊をできる限り未然に防止しうよう、下記により一層の御協力を御配慮願います。

記

- 1、できる限り早い機会に貴管下における埋蔵文化財包蔵地について基本的な調査を行い、その台帳を作成するとともに、保存を要すると認められる重要遺跡については仮指定又は貴県文化財保護条例等による指定その他の方法により保存の措置を講ぜられるようお取り計らい願いたいこと。

なお、この種の遺跡についての基本的調査については昭和25年12月11日付文委保第26号をもって当委員会委員長から各都道府県教育委員会あてに通知したところであり、

(別紙参照)すでに古墳については、学会、学校等の協力の下に調査を実施され、その結果を報告された県(島根県、広島県等)また目下調査実施中の県(長野県、埼玉県、茨城県等)もあるのであるが、その他の遺跡についても関係各方面と御協力の上、早急に、実施方御配慮願いたく、また、その結果を御報告願いたいこと。

- 2、土木工事等によって埋蔵文化財包蔵地として周知されている土地を発掘する場合の事前届出制(文化財保護法第57条の2)については、あらためて貴管下各関係方面に通知され、趣旨の徹底を計られたいこと。

追って近年業者が遺跡所在地等において遺失物法及び文化財保護法による手続を経ていない埴輪その他の出土品を購入する事例が数多く見られ、これが無届発掘あるいは遺失物法違反を助長するおそれがありますので、この際出土品については正規の手続をとるべき旨を各方面に徹底啓蒙されるとともに、悪質な事例については、所轄警察署と連絡され、適当な処分を講ぜられるよう御指導願います。

資料5 「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」

庁保記第75号

平成10年9月29日

各都道府県教育委員会教育長 殿

文化庁次長

埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について（通知）

標記のことについては、これまで数次にわたり通知したところであり、貴教育委員会、貴管内各市町村（特別区を含む。以下同じ。）の教育委員会及び関係機関の御努力により、逐次必要な措置が講じられ、各地方公共団体における埋蔵文化財行政の改善・充実が図られてきているところであります。

しかしながら、この数年来、平成6年7月の規制緩和に関する閣議決定、平成7年11月の総務庁による勧告等において、埋蔵文化財の保護と開発事業との適切な調整、発掘調査の迅速化、発掘調査に係る費用負担の明確化等が指摘されるなど、埋蔵文化財の保護と発掘調査に関する施策の一層の充実と適切な実施が求められています。

また、当庁では、平成6年度から「埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に係る調査研究委員会」を設け、埋蔵文化財行政に関する基本的な事項について順次調査研究を行っており、平成9年度においては、埋蔵文化財の把握と周知、開発事業に伴う発掘調査の取扱い等についての調査研究を行い、平成10年6月、その報告を受けたところであります。

これらの状況を踏まえ、貴教育委員会におかれては、特に下記の事項に留意の上、埋蔵文化財行政の改善・充実に努めるようお願いいたします。また、管内の市町村教育委員会に対しこの趣旨の周知が図られるようお願いいたします。

なお、埋蔵文化財に関する重要な事項については、今後とも、速やかに当庁と連絡を取り、適切に対処するようお願いいたします。

本通知により、昭和56年7月24日付け庁保記第17号、昭和60年12月20日付け庁保記第102号、平成5年11月19日付け庁保記第75号の「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」及び平成8年10月1日付けの庁保記第75号の「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」の各通知は廃止します。

記

1 基本的事項

(1) 埋蔵文化財保護の基本的な考え方

埋蔵文化財は、国民共通の財産であると同時に、それぞれの地域の歴史と文化に根ざし

た歴史的遺産であり、その地域の歴史・文化環境を形作る重要な要素であることから、基本的には各地域で保存・活用その他の措置を講ずるという理念に基づいて諸施策を進めること。

(2) 埋蔵文化財保護に関する諸施策の推進

埋蔵文化財の保護に当たっては、市町村、都道府県、国それぞれの観点から保護を要する重要な遺跡の条例や法律による史跡指定等の推進、埋蔵文化財行政に係る体制の整備・充実、発掘調査体制・方法の改善等に積極的に取り組むこと。

(3) 開発事業者等への対応の基本

埋蔵文化財に関する開発事業との調整や発掘調査その他の措置に関しては、事業者その他関係者に対し埋蔵文化財保護の趣旨を十分説明し、その理解と協力を基本として進めること。

(4) 関係部局との連携

埋蔵文化財の保護行政は、各地方公共団体における開発担当部局等、教育委員会以外の関係部局との連絡・協調の下に進めること。

(5) 客観化・標準化の推進

埋蔵文化財の保護に関する行政は、保護の対象が地下に埋もれているための確に把握することが困難であり、また、その内容や所在状況がきわめて多様であるため必ずしも定量的な基準に即して行うことに適しない面があるものの、その施策について国民の理解と協力を得るために、可能な限り客観的・標準的な基準を設け、それに即して進めること。

(6) 広報活動等の推進

埋蔵文化財の保護とそのために講ずる諸措置に関しては、発掘調査成果の公開や文化財保護施策に係る広報活動等に積極的に取り組むことにより、埋蔵文化財行政について広く国民の理解を得、その協力によって進めること。

2 埋蔵文化財行政の組織・体制のあり方とその整備・充実について

埋蔵文化財の保護上必要な開発事業との調整、発掘調査等を円滑に進めるには、それらを的確に執行するための体制が必要である。埋蔵文化財保護の体制については、各地方公共団体において、今後とも更に以下の各事項に留意の上、その整備・充実に努められたい。

(1) 地方公共団体における体制の整備・充実

各地方公共団体においては、埋蔵文化財の保護を図るため、史跡の指定等による積極的な保護及びその整備活用、埋蔵文化財包蔵地の把握と周知、開発事業との調整及び発掘調査の実施、発掘調査成果の公開等の広報活動等の多岐にわたる行政を進めることが求められる。このため、適切な対応能力を備えた十分な数の専門の職員を確保し、それぞれの担当部署への適切な配置に努めるとともに、常時その能力の向上を図る必要がある。また、専門職員の資質・技能の向上のため、地方公共団体の設置する発掘調査組織等との適切な人事交流を図るとともに、自らの職員、管内あるいは関係の地方公共団体職員を対象とする研修の実施、奈良国立文化財研究所その他が行う研修への職員の派遣などに努める必要がある。さらに、埋蔵文化財の保護については、人的な体制とともに発掘調査、出土品の管理や活用等の活動の拠点となる施設の整備・充実も必要であることから、今後とも埋

蔵文化財センターの建設等を進める必要がある。

(2) 市町村の役割及び体制の整備・充実

埋蔵文化財は地域の歴史と文化に根ざした歴史的遺産であることから、地域の埋蔵文化財の状況を適切に把握することができる市町村が重要な役割を果たすことが必要である。このため、埋蔵文化財担当専門職員を配置していない市町村においては、少なくとも埋蔵文化財保護の基本的行政に支障がないよう専門職員の配置を促進することとし、既に専門職員を配置している市町村においても、適切な埋蔵文化財保護行政の執行と経常的な発掘調査の円滑な実施のため、適正な体制の整備・充実を図る必要がある。

なお、小規模な市町村の場合、一定の地域内に所在する複数の市町村が共同して広域の発掘調査組織を設けることも有益である。このような場合には、広域調査組織の設立、運営に当たっての関係市町村間の理解と合意の確保、各関係市町村教育委員会と広域調査組織との連携、職員の採用形態等について十分配慮し、その運営が円滑に行われるよう留意すること。

(3) 都道府県の役割及び体制の整備・充実

都道府県は、大規模な、あるいは複数の市町村にまたがる埋蔵文化財の保護及びこれらに係る開発事業との調整・発掘調査を行い、重要な遺跡の保存・活用等を推進するとともに、管内の市町村における埋蔵文化財保護行政に関する指導・援助及び連絡調整を行うことが求められる。

特に、埋蔵文化財保護の具体的な内容が市町村ごとに大きな差違を生ずることを避け、行政の客観化・標準化を進めるためには、各都道府県教育委員会において、保護の基本となる方針や標準を定め、それを基に管内の市町村を指導することが望ましい。

また、体制の未整備な市町村に係る事業に関して、当面の措置として、発掘調査の緊急性等を踏まえ、自ら発掘調査を実施する等の措置を執り、管内における埋蔵文化財行政に不均衡が生じないように配慮されたい。

このため、各都道府県においては、開発事業との調整や発掘調査等に当たる体制の整備に努めるとともに、保護の基本となる方針や標準を策定し、管内の市町村への指導・援助及び連絡調整を適切に行うための一層の体制の整備・充実に努める必要がある。

なお、市町村と都道府県との役割分担について、従来の区分では適切な対応が困難な場合には、都道府県と市町村で調整の上、区分の作り方を見直すなど、開発事業の内容等と埋蔵文化財行政側の体制の状況に応じた柔軟な対応を行うことにより、発掘調査等の円滑な実施を図ることとされたい。

(4) 地方公共団体間の専門職員の相互派遣

(2)、(3) で掲げた各市町村及び都道府県の基本的な役割を踏まえつつも、増大する開発事業との円滑な調整を図り、埋蔵文化財の適切な保護を図るためには、各市町村及び都道府県が相互に協力して臨むことが必要である。各地方公共団体の対応能力を超えるような発掘調査事業の臨時的、急激な増加等に対応して円滑な事業の推進を図るためには、都道府県相互間、都道府県と市町村の間あるいは市町村相互間で専門職員を出向・派遣する等の相互支援を行うことが望ましい。このため、次の各事項に留意の上、適切な措置を講ずることとされたい。

1 都道府県教育委員会においては、管内の市町村における発掘調査事業の動向とこれに

対する対応能力等の状況を的確に把握するとともに、体制が不十分な市町村の専門職員の出向・派遣、市町村間の専門職員の出向・派遣の調整等に努める必要があること。

- 2 地方ブロック毎の連絡会議等で、各都道府県における発掘調査事業の動向等について情報交換を行い、近隣都道府県間の専門職員の出向・派遣等による相互支援について、検討を進めること。
- 3 当庁では、これまで大規模な災害復旧に対応する場合等に都道府県の範囲を超える全国規模の専門職員の派遣等について協力要請を行ってきたが、今後必要に応じて同様の措置を執ることとしたいので引き続き配慮願いたいこと。

(5) 発掘調査を業務とする財団その他の組織・機関のあり方

地方公共団体が設置している発掘調査のための組織・機関は、発掘調査を円滑に進めるために十分な職員体制と調査のための基本的な機材等を整えるとともに、財政的な基盤を確保する必要がある。

また、各教育委員会は、こうした調査組織・機関による発掘調査であっても、調査に関する指導は教育委員会が行うものであるから、これらの組織・機関との連絡を密にすることができる。

(6) 民間調査関係組織の適切かつ効果的な導入

発掘調査への民間調査組織の導入については、地方公共団体における埋蔵文化財保護体制の整備を前提として、導入の形態、導入する範囲等についての明確な方針の下に行う必要がある。この場合、次のような原則によるのが適切である。

(ア) 発掘調査に関連する各種の業務について

排土・測量・写真撮影等の発掘調査に関連しこれを支援する業務については、発掘調査の効率的な実施のために有効な場合は、民間の調査支援機関の効果的な導入を図ること。

(イ) 発掘調査について

発掘調査についての民間調査組織の導入については、本来当該発掘調査を実施すべき地方公共団体等が一定程度の発掘調査体制を有している場合であって、その発掘調査体制では発掘調査が著しく遅延している場合又は短期的な発掘調査事業の急増により現在の体制では調査の遅延等の事態が生ずることが予想され、他の地方公共団体からの専門職員の派遣その他の支援によっても対応することができない場合に限って、次の要件の下に行うこと。なお、発掘調査への民間調査組織の導入を行うことは、そのことにより地方公共団体の発掘調査体制の整備が遅滞することのないよう十分留意すること。

- 1 導入しようとする発掘調査組織は、発掘調査について十分な資質を有する担当職員を備えており、埋蔵文化財の発掘調査を適正に実施する能力を有するものであること。
- 2 民間の発掘調査組織の導入は、発掘調査を実施する地方公共団体等の発掘調査体制に組み込む形態で行うものとし、発掘調査組織の選択、発掘調査の実施の管理等は、当該地方公共団体が責任をもって行うこと。

3 開発事業との調整について

埋蔵文化財の保護と開発事業の調整は、事業者の理解と協力の上に成り立つものであることを踏まえ、次の各事項に留意の上、遺漏のないよう措置されたい。なお、公共事業の実施と埋蔵文化財の保護に係る調整については、平成9年8月7日付け庁保記第183号「公共工事の実施と埋蔵文化財の保護に係る連絡調整体制の整備について」により通知したところであり、連絡調整体制の整備等による一層の連携強化により努めていただきたい。

(1) 関係部局との連携体制の確保による計画の早期把握

各地方公共団体における開発事業等に対して指導等の行政を相当する部局との間の連携を強化し、各部局に関係する開発事業計画の早期把握と適切な事前調整に努めること。

(2) 事業者との調整事業者との間で開発事業計画と埋蔵文化財保護との調整を行うに当たっては、次の各事項に留意する必要がある

- 1 事業計画が把握された場合は、速やかに事業者との具体的な調整を開始すること。また、埋蔵文化財に係る調整は、当該事業に係る他の行政上の指導や手続きと並行して迅速に行うこと。
- 2 事業者との事前協議に当たっては、事業の計画や実情について十分了知するとともに、埋蔵文化財の保護についてよく説明して理解を得るよう努めること。
- 3 埋蔵文化財の範囲や性格等の把握が十分でない場合は、速やかに後述の試掘・確認調査等を行い、これを的確に把握した上で事業計画との調整を行うこととし、調整後に調整内容の変更等の事態を生じないように努めること
- 4 調整により本発掘調査が必要となった場合は、その範囲・調査期間・経費等を提示し、十分に説明し理解を得ること。
- 5 事業者との調整の経過等については、逐次記録し、調整の結果は協定書等にまとめること。

(3) 発掘調査の円滑・迅速化

開発事業との調整の結果行われる記録保存のための発掘調査については、効率的に進めるため、次の各事項に留意する必要がある。

- 1 試掘・確認調査を積極的に活用し、その結果に基づき調査区の適切な設定や遺跡の性格等に応じた調査体制の編成等に配慮すること。
- 2 作業の各段階において土木機械・測量機器を積極的に導入するなどして、その円滑かつ迅速な実施に努めること。
- 3 事業者との連絡を密にし、調査の行程や進行に支障のない限り工事が並行して実施できるように工夫すること。

4 埋蔵文化財包蔵地の把握と周知について

埋蔵文化財包蔵地の所在・範囲を的確に把握し、これに基づき保護の対象となる周知の埋蔵文化財包蔵地を定め、これを資料化して国民への周知の徹底を図ることは、埋蔵文化財の保護上必要な基本的な重要事項である。周知の埋蔵文化財包蔵地は、法律によって等しく国民に保護を求めるものであるから、その範囲は可能な限り正確に、かつ、各地方公共団体間で著しい不均衡のないものとして把握され、適切な方法で定められ、客観的な資料として国

民に提示されなければならない。

このため、都道府県教育委員会においては、平成10年6月の埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究委員会による報告「埋蔵文化財の把握から開発事前の発掘調査に至るまでの取扱いについて」（以下「報告書」という。）の第1章、2を参照の上、次の各事項に留意の上、必要な措置を講ずることとされたい。

(1) 埋蔵文化財として扱うべき遺跡の範囲

何を埋蔵文化財とするかについては、次の1)に示す原則に則しつつ、かつ2)に示す要素を総合的に勘案するとともに、地域における遺跡の時代・種類・所在状況や地域的特性等を十分考慮して、各都道府県教育委員会において、一定の基準を定めることが望ましい。

なお、埋蔵文化財とする範囲は、今後の発掘調査の進展による新たな発見や調査事例の蓄積、研究の進展により変化する性格のものであるので、上記の基準は適宜合理的に見直すことが必要と考えられる。

1) 埋蔵文化財として扱う範囲に関する原則

- 1 おおむね中世までに属する遺跡は、原則として対象とすること。
- 2 近世に属する遺跡については、地域において必要なものを対象とすることができること。
- 3 近現代の遺跡については、地域において特に重要なものを対象とすることができること。

2) 埋蔵文化財として扱う範囲の一基準の要素

遺跡の時代・種類を主たる要素とし、遺跡の所作する地域の歴史的な特性、文献・絵図・民俗資料その他の資料との補完関係、遺跡の遺存状況、遺跡から得られる情報量等を副次的要素とすること。

(2) 埋蔵文化財包蔵地の把握と周知の埋蔵文化財包蔵地としての決定

埋蔵文化財包蔵地の所在・範囲の把握は、地域に密着して埋蔵文化財の状況を適切に把握することができる市町村教育委員会が行うこと。ただし、現在それを実施するための体制の整っていない市町村や埋蔵文化財包蔵地の所在・範囲の把握や資料の整備が不十分な市町村については、当面、都道府県教育委員会が自ら分布調査等を実施すること、又は市町村教育委員会が分布調査等を実施するよう指導し、必要な助言や援助を行うことが望ましい。

埋蔵文化財包蔵地の所存・範囲は、これまでに行われた諸調査の成果に加え、今後、埋蔵文化財包蔵地の所在・範囲の把握を目的として行う分布調査、試掘・確認調査その他の調査の結果によつて的確に把握し、常時新たな情報に基づいて内容の更新と高精度化を図ること。なお、これまで所在のみが把握され必ずしも範囲が明確に把握されていなかった埋蔵文化財包蔵地については、早急に所要の調査等を行い、順次範囲を把握すること。

上記によつて把握された埋蔵文化財包蔵地については、都道府県教育委員会が、関係市町村の教育委員会との間でその所在・範囲についての調整を行い、周知の埋蔵文化財包蔵地として決定すること。

(3) 周知の埋蔵文化財包蔵地の所在・範囲の資料化と周知の徹底

上記(2)により都道府県教育委員会が決定した周知の埋蔵文化財包蔵地については、

都道府県及び市町村において、「遺跡地図」「遺跡台帳」等の資料に登載し、それぞれの地方公共団体の担当部局等に常備し閲覧可能にする等による周知の徹底を図ること。また、必要に応じて、関係資料の配布等の措置を講ずること。

この資料については、都道府県と市町村が内容として共通のものを保有することとするとともに、常時最新の所在・範囲の状況を表示できるよう、加除訂正が可能な基本図を用いることや、コンピュータを用いた情報のデータベース化等、機能的な方法を工夫すること。

なお、資料への表示としては、埋蔵文化財包蔵地の区域は、原則として、その範囲を実線で明確に示すこと。また、遺跡が完全に滅失した地域の表示や遺跡の重要性に応じた表示など、表示方法を工夫することも開発事業者側・文化財保護行政側の双方にとって有効なことと考えられる。

5 試掘・確認調査について

周知の埋蔵文化財包蔵地の適切な範囲の決定、開発事業と埋蔵文化財の取扱いの調整、あるいはその調整の結果必要となった記録保存のための発掘調査の範囲及び調査に要する期間・経費等の算定のためには、あらかじめ当該埋蔵文化財の範囲・性格・内容、遺構・遺物の密度、遺構面の数と深さ等の状況を的確に把握しておくことが求められる。また、開発事業に対応して埋蔵文化財の所在地において盛土等を行うに際しても、後述の 6 (3) のとおり、一定の記録を残しておくことが求められる。

このため、各教育委員会においては、それぞれの目的に応じて必要な知見や情報を得るために、十分な分布調査や試掘調査（地表面の観察等からでは判断できない場合に行う埋蔵文化財の有無を確認するための部分的な発掘調査）、確認調査（埋蔵文化財包蔵地の範囲・性格・内容等の概要までを把握するための部分的な発掘調査）を行うことが必要である。各地方公共団体においては、このような試掘・確認調査の重要性及び有効性を十分に認識し、これを埋蔵文化財の保護や開発事業との調整等の仕事の中にも的確に位置づけ、その十分な実施を確保できる職員の配置等の体制整備を図るとともに、より効率的な試掘・確認調査のための方法の改良等に努める必要がある。

なお、開発事業が計画されている区域において改めて分布調査や試掘・確認調査を行う場合は、事業者その他の関係者の十分な理解を得ておくことが必要である。

6 開発事業に伴う記録保存のための発掘調査等について

(1) 記録保存のための発掘調査の要否等の判断

周知の埋蔵文化財包蔵地における開発事業と埋蔵文化財の取扱いについての調整の結果、現状保存することができないこととされた遺跡については、記録保存のための発掘調査その他の措置を執ることとされているが、どのような取扱いにするかについては、第一にその工事区域が地下遺構の内容が状況等の観点で発掘調査を要する範囲に含まれるかどうか、第二に工事の内容が地下遺構に与える影響の観点で記録保存の措置を必要とする場合に当たるかどうかを判断して定める必要がある。

この 2 点についての基本的な考え方は別紙 1 及び別紙 2 のとおりであるので、各教育委員会においては、これを踏まえ、「報告書」の第 3 章及び第 4 章を参照の上、必要な措

置を講ずることとされたい。

特に、別紙２の各項に示す事項の中には、実際に適用する上では地域的な特性や従前の取扱いとの関連において更に細目的な基準を必要とするものがあるので、それらについては各都道府県教育委員会において、各地方ブロックで策定された基準又は現在検討中の基準を踏まえる等により工事の種別ごとの取扱い及び数値の適用基準を定めることとされたい。

なお、この適用基準は、埋蔵文化財保護に関する理念の変化や技術的な進歩等に伴って変更されていく性格のものであるから、今後、適切に検討の上、見直しを図っていく必要がある。

(2) 記録保有のための発掘調査範囲の決定

個々の開発事業についてどのような措置を執るか、また、本発掘調査を行う場合の調査範囲については、上記（１）に基づき判断することになるが、試掘・確認調査等により遺跡の性格や内容等を十分に把握した上、専門的な知識及び経験を踏まえて適切に示すことが必要である。このため、都道府県教育委員会が、市町村教育委員会の意見（試掘・確認調査等が市町村以外の調査機関によって行われた場合にあっては、その結果報告に基づく市町村教育委員会の意見）を聞き、調整の上決定することが適切である。また、その決定内容については、事業者に対し十分に説明を行い、その理解を得ることが必要である。

(3) 盛土等とその留意事項

開発事業との調整に際しては、建築物等の工作物や盛土の下であっても遺跡等を比較的良好な状態で残すことができ、調査のための期間や経費を節減できる場合には、記録保存のための発掘調査を合理的な範囲にとどめ、盛土等の取扱いとすることを考慮することが必要である。

ただし、この場合も、このような取扱いは埋蔵文化財本来の保存方法として必ずしも適切ではないこと、盛土等の施行後は地形や地貌が大きく変化し周知の埋蔵文化財包蔵地であることを実態上把握しにくくなり、試掘・確認調査等を行うこともかなり困難になること等を認識し、盛土等の施行以前に、地下に残る埋蔵文化財の位置と範囲、遺跡の内容・性格等を記録しておく必要がある。そのために事前にその目的に即した試掘・確認調査を行うこと等が必要である。また、盛土等の処理に関する協議・調整、それに伴う踏査、試掘・確認調査及び工事の具体的な範囲・内容等の記録を適切に保管・管理する仕組みと体制を整備するとともに、将来、別の開発事業に際してその存在を見落とされるなどのことのないよう、関係事業者や土地所有者等に周知徹底する措置も必要である。

7 発掘調査の経費等について

(1) 発掘調査経費負担に関する理念・根拠

埋蔵文化財は、我が国の歴史を解明する上で重要な価値を有する貴重な国民共有の財産であり、可能な限り現状で保存することが望ましいものであるが、開発事業等が計画されたことによりこれを現状のまま保存することができなくなった場合、少なくとも、発掘調査によって当該埋蔵文化財の記録を保存することとし、この場合、当該埋蔵文化財の現状による保存を不可能とする原因となった開発事業等の事業者に対しその経費負担による記録保存のための調査の実施を求めることとしている。

このような開発事業等の事業者の経費負担による発掘調査の実施は、文化財保護法第 57 条の 2 第 2 項による指示等及び「埋蔵文化財関係の事務処理の迅速適正化について」（昭和 56 年 2 月 7 日付け庁保記第 11 号）による各都道府県教育委員会の指導に基づき行われているものである。

(2) 事業者負担を求める発掘調査経費の範囲等

開発事業等に伴う埋蔵文化財の発掘調査に関して開発事業等の事業者を経費の負担を求めるのは、発掘調査作業に要する経費（機械器具の借損料、立入補償費等を含む。）、出土文化財の整理等に要する経費（応急的な保存処理のための費用を含む。）、報告書作成費等である。なお、開発事業等の事業者負担を求める経費の積算に当たっては、当該開発事業に伴う埋蔵文化財の記録保存のために必要な範囲にとどめる等、その節減に努める必要がある。

(3) 発掘調査経費・期間の積算基礎の策定等

開発事業等に伴う発掘調査の経費及び期間については、各地方ブロックごとの標準的な積算基礎の策定が完了したところであるが、今後、標準的な積算基礎の具体的な事案への適用を進めるとともに、必要に応じ、より広範囲の事業に対応できる実用的な内容への補完・改訂等を検討することとされたい。

また、開発事業者と発掘調査経費について協議する際には、経費の具体的な積算根拠等について十分説明し、その理解を得る必要がある。

8 発掘調査成果の活用等による保護の推進

(1) 埋蔵文化財の保護については広く国民の理解を求め、その協力によって進めることが肝要であることから、各地方公共団体及び関係の機関において、発掘調査現場の公開、調査成果のわかりやすい広報、出土品の展示、その他埋蔵文化財保護に関する事業の実施を積極的に進めることとされたい。なお、出土品については、平成 9 年 8 月 13 日付け庁保記第 182 号「出土品の取扱いについて」を踏まえ、その積極的な活用を努めることとされたい。

(2) 発掘調査終了後は、可能な限り速やかに調査結果の客観的資料化を行い、発掘調査報告書の早期作成とその公表に努めることとされたい。

(別紙 1)

発掘調査を要する範囲の基本的な考え方

(1) 遺構の所在する場所にあっては、遺構が単独の場合は個々の遺構のみを範囲とし、遺構が歴史的な意味あいを持つ群をなす場合はその群全体の範囲（外側の遺構を順次結んで囲まれる範囲）とすること。また、ごく少数の遺構が互いに離れて存在する場合は、各遺構のみを範囲とするか、これらを含む区域全体を範囲とするかは、その遺跡の時代や歴史的意味・性格等を考慮して判断すること。遺跡の中の空地については遺跡の時代や性格等を考慮し、広場等歴史的意味があると考えられる場合は、原則として遺構の範囲に含めること。祭祀遺物が分布する区域あるいは廃棄された遺物が集積する区域等のように、顕著な遺構がなくとも出土状況に意味のある遺物が所在する範囲は、遺構に含めるこ

と。

- (2) 遺物包含層のみの場合は、遺物の出土状況に基づいて、一定の量の遺物がまとまって所在する区域を範囲とし、遺物が散漫に所在する区域は範囲から除外すること。ただし、出土状況の判定に当たっては、地域性や遺跡の時代・性格等を十分に考慮する必要がある、遺物の出土が散漫な区域であっても地域や時代性等の特性（例えば旧石器時代や縄文時代草創期等、本来遺物が多量に出土することの希な時代の場合）を考慮して範囲に含めるかどうかを判断すること。
- (3) 規格性のある区画や類似する構成・性格の遺構が連続しており一部の遺構の在り方から全体が推定できる場合（例えば田畑及び近世の都市・集落等を構成する道路・木樋・側溝等）は、地域性、遺構の残存状況（現在の市街地との重複等）、発掘調査で得られる情報の内容、考古学的情報以外の資料から得られる情報（古文書等の資料の有無）等の諸要素を総合的に勘案し、本発掘調査を要する範囲を判断すること。

(別紙2)

記録保存のための発掘調査その他の措置を行う場合の基本的な考え方

(1) 工事前の発掘調査を要する場合の基本的な考え方

- 1 工事により埋蔵文化財が掘削され、破壊される場合は発掘調査を行うものとする。
- 2 掘削が埋蔵文化財に直接及ばない場合であっても、工事によって地下の埋蔵文化財に影響を及ぼすおそれがある場合や、一時的な盛土や工作物の設置の場合であっても、その重さによって地下の埋蔵文化財に影響を及ぼすおそれがある場合は、発掘調査を行うものとする。

埋蔵文化財に影響を及ぼすおそれがあるかどうかは、埋蔵文化財の所在する地域ごとの地質・土壌条件、工事の規模等を勘案し、個々に判断せざるを得ないものであるが、同一地域の同規模の工事に対し、その判断に不均衡が生じることは適切ではないので、都道府県教育委員会において、具体的な工事の規模（盛土の厚さ等）や保護層（工事の施工に際して埋蔵文化財を保護するために設ける一定の厚さの土層、樹脂等による緩衝層）の要否とその程度についての適用基準を定めることが望ましいこと。

- 3 恒久的な工作物の設置により相当期間にわたり埋蔵文化財と人との関係が絶たれ、当該埋蔵文化財が損壊したのに等しい状態となる場合は、発掘調査を行うものとする。これを事業の種類ごとに、工事の性質内容に即して、当該工作物の設置あるいは盛土の施行後であっても必要な場合は発掘調査が可能か否かの観点から具体的に示すと、次のとおりである。

○道路等 次に挙げるもの以外は、発掘調査の対象とすること。

- (ア) 一時的な工事用道路、道路の植樹帯、歩道等
- (イ) 高架・橋梁の橋脚を除く部分
- (ウ) 道路構造令に準拠していない農道、私道
- (エ) 道路の拡幅・改修の場合の既存道路部分

ただし、上記のものについても、都道府県教育委員会の定める適用基準により、施設

としての将来的な利用計画及び地下埋設物・付帯施設の設置計画の有無・内容等を考慮して発掘調査の対象とするか否かを定めることができる。

鉄道については、道路に準じて取り扱うこと。

○ダム・河川 ダムについては堤体及び貯水池、河川については堤防敷及び河川敷の内の低水路は発掘調査の対象とすること。

ただし、ダム貯水池のうちの常時満水位より高い区域と河川の高水敷については、都道府県教育委員会の定める適用基準により、施設としての将来的な利用計画及び地下埋設物・付帯施設の設置計画の有無・内容等を考慮して発掘調査の対象とするか否かを定めることができる。

○恒久的な盛土・埋立 盛土・埋立については、その施工後の状況が、必要な場合は発掘調査が可能なものかどうか等の観点で、個々の事業に即し、発掘調査が必要か否かを定めることとすること。

ただし、都道府県教育委員会の定める適用基準により、あらかじめ盛土等の厚さの標準を定めておくことができるものとする。この場合、現在の掘削工法の限界、従前の例等から、盛土等の厚さの標準は2～3メートル程度が適当である。なお、野球場・競技場・駐車場等についても、都道府県教育委員会の定める適用基準により、施設としての将来的な利用計画及び地下埋設物・付帯施設の設置計画の有無・内容等を考慮して発掘調査の対象とするか否かを定めることができる。

○建築物 建築物については、規模・構造・耐用年数等において上記の工作物に比べ比較的簡易なものが多いため、原則として発掘調査の対象とはしないこと。

ただし、その規模・構造・耐用年数・将来の利用計画等の観点で、都道府県教育委員会の定める適用基準により、発掘調査の対象とするか否かを定めることができる。

(2) いわゆる「工事立会」、「慎重工事」を要する場合の基本的な考え方

発掘調査を要しない場合で、いわゆる「工事立会」、「慎重工事」の措置を必要とする場合とその内容は、次の基本的な考え方によること。

1 対象地域が狭小で通常発掘調査が実施できない場合及び工事が埋蔵文化財を損壊しない範囲内で計画されているが現地で状況を確認する必要がある場合には、工事の実施中地方公共団体の専門職員が立ち会うものとする。

なお、その際、遺構が確認される等のことがあった場合はその記録を採る等適切な措置を講ずること。

2 遺構の状況と工事の内容から、発掘調査、工事立会の必要がないと考えられる場合は、埋蔵文化財包蔵地において工事を行うものであることを認識の上慎重に施工し、遺構・遺物を発見した場合は地方公共団体と連絡をとるよう求めるものとする。

資料 6 「埋蔵文化財保護協力方依頼について」

文委保第 66 号
昭和 27 年 5 月 31 日

建設大臣 殿

文化財保護委員会
委員長 高橋 誠一郎

埋蔵文化財保護協力方依頼について

最近道路工事、堤防の構築等の公共の事業のため古墳・住居跡その他の遺跡が破壊され、それに伴う出土遺物が散佚する懸念もあり文化財の保存上まことに憂慮に堪えないものがあります。ついては、遺跡とみなされる箇所が工事の対象となる場合又は工事中新たに遺跡が発見された場合は、とりあえずその所在する都道府県教育委員会に御連絡の上教育委員会においてそれ等につき記録・調査等を行う場合は、能う範囲において便宜供与せられるよう貴省の御協力を得たく、ついては貴省関係の出先機関その他各方面にこの趣旨の徹底につき宜しく御配慮願います。

資料 7 文化財保護に関する関係官庁間の連絡強化

文化財保護に関する関係官庁間の連絡強化について

(昭和 32 年 6 月 11 日閣議了解)

近時、国土開発その他の事業の施行に当り、文化財保護に支障をきたすおそれが少なくな
いので、文化財の保護と事業の施行等との円滑な調整を図って文化財の保護に遺憾なきを
期するため、関係各省各庁間における相互の連絡をいつそう緊密にするものとする。

理由

国土開発等の公益的事業その他一般の工事等の施行が史跡名勝天然記念物その他の文化
財に現状変更を加えることとなる例が最近きわめて多い。それらは、すべて文化財保護委員
会の許可を必要とするが、同時に他の官庁の許認可等を要するものが少なくない。このよう
な場合、関係官庁間において、特に許認可前に、あらかじめ相互にいつそう密接な連絡を行
って官庁間の意思および措置の不統一を避け、文化財保護の完遂と国土の 開発の遂行とに
遺憾なきを期そうとするものである。

文 委 庶 第 26 号

昭和 32 年 6 月 22 日

首都圏整備委員会事務局長・宮内庁次長・調達庁次長・行政管理庁次長・北海道開発庁次長・
自治庁次長・防衛庁次長・経済企画庁次長・大蔵省大臣官房官房長・厚生省大臣官房官房長・
農林省大臣官房官房長・林野庁長官・通商産業省大臣官房官房長・運輸省大臣官房官房長・
郵政省大臣官房官房長・電波管理局長・建設省大臣官房官房長

文化財保護委員会事務局長

文化財保護に関する関係省庁間の連絡強化について

かねて貴省（庁）（委員会）に連絡して内意を得ていたことこのことについては、別添の
とおり、昭和 32 年 6 月 11 日閣議了解になりましたので、今後、事務処理にあたっては、こ
の閣議了解に基き連絡を密にし、文化財の保護に協力くださるようお願いします。

なお、権限委任等に基づいて貴省（庁）（委員会）の地方支分部局において許認可等の事務
を処理している場合ならびに国の機関としての都道府県知事が貴省（庁）（委員会）所管の
事務を処理している場合には、この閣議了解の趣旨に基づいて連絡を密にするようよろしく
御指示方お願いします。

おって、各都道府県知事および各都道府県教育委員会教育長あてには、それぞれ別紙写の

通り依頼および通知を出しましたので、参考までに添付します。

(文化財保護委員会事務局長から各都道府県教育委員会教育長あて)

文化財の保護については、かねて格段の御配慮をお願いしているところではありますが、このたび、文化財保護に関する関係官庁間の連絡強化について、別添のとおり昭和 32 年 6 月 11 日閣議了解になりましたので、貴教育委員会においても、この閣議了解の趣旨にそって知事部局ともじゅうぶん連絡を密にし、文化財の保護に遺憾のないようお願いします。

なお、文化財保護法に基く現状変更許可申請等の書類が提出された場合において、当該現状変更等が各省各庁の地方支分部局または国の機関としての都道府県知事において処理する事務に関係のあるときは、これらの機関とも連絡の上、進達手続をとることとし、事務処理に遺憾のないようお取り運び願います。

おって、都道府県知事あてには、別紙のとおり依頼しますから、御伝達ください。

(文化財保護委員会事務局長から各都道府県知事あて依頼)

文化財の保護については、かねて格段のご配慮をいただいているところではありますが、このたび、文化財保護に関する関係官庁間の連絡強化について、別添のとおり昭和 32 年 6 月 11 日閣議了解になりましたので、貴職所管の事務処理にあたっても、この閣議了解の趣旨にそって連絡を密にし、文化財の保護にいっそう協力くださるよう御依頼します。

(別添として、先の閣議了解を添付)

資料 8 「遺跡台帳の作成等について（依頼）」

文委記第 28 号
昭和 33 年 5 月 1 日

各都道府県区教育長 殿

文化財保護委員会
事務局長 岡 田 孝 平

遺跡台帳の作成等について（依頼）

このことについては、すでに昭和 25 年 12 月 11 日付文委保第 26 号で、当委員会委員長から貴委員会あての「埋蔵文化財発掘について」により依頼したところではありますが、近年、土木工事等の活発化に伴い、埋蔵文化財が破壊される傾向にあることにかんがみ、埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地について台帳を作製しておくことがその保存または緊急調査の対策の上にもきわめて緊要なことと思います。

ついては、この際、当委員会としても予算措置その他の対策上の参考資料としたいと思えますので、下記について 6 月 30 日までに御回答願います。

記

1. 貴委員会において基本台帳を作成していることの有無。
（なお、もし作製済で未提出の分があれば、この際送付願いたく、また作成していない場合は、その理由を付記すること。）
2. 基本台帳の作成を目下実施中の分についてはその実施状況についての中間報告。
3. 貴委員会が主体となって発掘調査しようとする遺跡の有無。もしあればその所在地、遺跡の性質等。
4. 土木工事等によって破壊されるおそれがあるために緊急に調査を必要とする遺跡の名称、所在地、種別等。（ただし名神間高速自動車国道関係分を除く。）

資料9 「史跡、名勝、天然記念物および埋蔵文化財包蔵地等の保護について（依頼）」

文委記第14号
昭和39年2月10日

建設省官房長・農林省官房長・運輸省官房長・厚生省官房長・通商産業省官房長・北海道開発庁事務次官・首都圏整備委員会事務局長・近畿圏整備委員会本部次長・日本国有鉄道副総裁・日本住宅公団副総裁・水資源開発公団副総裁・首都高速道路公団理事長・阪神高速道路公団理事長・帝都高速度交通営団副総裁・東北開発株式会社副総裁・電源開発株式会社副総裁

文化財保護委員会事務局長

史跡、名勝、天然記念物および埋蔵文化財包蔵地等の保護について（依頼）

最近における開発行為等の公共事業の活発化にともない、史跡、名勝、天然記念物および埋蔵文化財包蔵地等の保護については、まことに憂慮すべきものがあり、国会でも埋蔵文化財保護の立場からしばしばとりあげられ、当委員会としても従来から関係各方面に対して、その保護について協力方を要請してきたところであります。

ついては、今後とも、貴管下各種事業の計画立案にあたっては、文化財保護法の趣旨を尊重され、史跡、名勝、天然記念物及び埋蔵文化財包蔵地等の保護について、下記により格別の御理解と御協力をお願いいたします。

また、このことについては、貴管下の出先機関に対しても御連絡のうえ、関係各都道府県および市町村の教育委員会とつねに密接な連絡をとられるよう御指示願います。

なお、このことについて大蔵省主計局長あて別紙写し（1）のとおり依頼しましたので御了知ください。

おって、日本道路公団においては、下記の趣旨を諒とされ、先般それに基づく「埋蔵文化財発掘調査要領」を別紙写し（2）のとおり定めましたので、御参考までに送付します。

記

貴事業計画地域内に、史跡、名勝、天然記念物および埋蔵文化財包蔵地等が所在する場合には、当該計画の遂行に重大な支障を生ずるような計画変更を要することとなることもあるので、計画の立案および実施にあたっては、次の措置をとられたいこと。

- (1) 史跡、名勝、天然記念物および埋蔵文化財包蔵地等については、原則として当該計画から除外すること。ただし、そのことにより計画に重大な支障が生ずる箇所については、当委員会に対し事前協議を行うこと。
- (2) 事前協議の結果、当委員会が現状変更または埋蔵文化財包蔵地の発掘もやむをえないと考えるものについては、文化財保護法による所定の許可申請等の手続をとること。
- (3) 上記（2）により現状変更が行われ、または滅失することとなるものについては、貴機

関が、関係各都道府県教育委員会に委嘱して、事前発掘調査等を行い、記録保存の措置をとること。

(4) 上記 (3) に必要な経費は、当該事業関係予算により負担されたいこと。

別紙 (1)

史跡、名勝、天然記念物および埋蔵文化財包蔵地等の保護について (依頼)

文 委 記 第 14 号

昭和 39 年 2 月 10 日

大蔵省主計局長

文化財保護委員会事務局長

このことについて、別添写しのとおり関係各機関に依頼しましたので、貴局におかれても、その予算措置等について格別の御理解と御協力をお願いします。

資料 10 『埋蔵文化財発掘調査の手びき』序

序

昭和 25 年の文化財保護法の制定によって埋蔵文化財の保護が推進されてから、十数年を経過したが、この間、埋蔵文化財については、遺跡台帳・全国遺跡地図の作成、重要な遺跡の指定、発掘調査による記録保存、収蔵庫建設等の事業が行われ、埋蔵文化財の保護体制がしだいに確立の方向に向かいつつあり、また一般の理解と協力が高まりつつある。しかし、埋蔵文化財は、その数が膨大におよび、また土地の利用関係と密接な関係をもち、しかもその規模、内容をきわめるために発掘調査を必要とする等、その保護は容易なこととはいえない。とくに最近における土地開発の急激な進展に対処し、埋蔵文化財保護を適正に、より徹底させていくことは、きわめて緊急であり、当面の重要な課題であるといえよう。

もとより、産業経済の進展、社会構造の推移に伴い、各地に多数存在する埋蔵文化財包蔵地のうち失われていくもののあることは、避けることのできないことであろう。そのゆえに、貴重なものはこれを保存し他面やむをえず破壊されることになったものについても、で調査員の養成確保さるかぎり事前の発掘調査を行ない、出土品とともに記録を保存して将来の学術研究に支障のないようにすることが要請されるのであって、大規模な開発事業に関連して、緊急発掘調査が今後ますますその数を増し、規模も増大していくと考えられる。

このような事態に対処し、緊急発掘調査の実をあげるためには、専門的な知識と技術を身につけた調査員の養成確保と資質の向上が強く要望される。

今日、発掘の技術はめざましく進歩しているといわれる。これを小冊子に詳述することは困難なことであるが、あえてここに「埋蔵文化財発掘調査の手びき」を作成し、埋蔵文化財保護の一環に資することとした。この手びきが活用され、広く全国各地において調査の実があげられることを望んでやまない。

(中略)

昭和 41 年 11 月

文化財保護委員会事務局記念物課長
柳川 寛治

資料 11 昭和 50 年改正関係資料

11-1 法改正に係る団体等からの主要要望書

【文化財保護法改正に係る要望等 1】昭和 47 年 6 月 14 日 全国都道府県教育委員長
会議・都道府県教育庁協議会

○文化財保護法改正の必要性和その方向

(前略)

3 埋蔵文化財について

- ・周知の定義 現在一般に使われている用語は定義が明確ではなく、そのため混乱をきたしている場合が多い。そこで「遺跡」「周知の遺跡」「埋蔵文化財」のような用語の内容は、法の対象、保護の手法等のすべてに影響があるので、その定義づけについては、これらの例にとどまらず法で使用する用語についてその定義を明確かつ、具体的に規定する必要がある。
- ・周知の遺跡の存在の明文化 文字どおり周知の遺跡については、一般に周知されているということがその大前提となるが、現状ではごく一部の関係者を除いては、一般に周知されておらず、これがために生じる紛争も多いので、従来の既成概念にとらわれず、まったく新しい観点から、たとえば、歴史的、地域的にある程度の共通意識、理解が得られるような遺跡について、法制上の手続き(公示等)を行ない、その存在の根拠を明確にすべきである。
- ・開発についての規制 現行法では発掘調査、土木工事共に届出制となっており、なかでも土木工事については文化庁長官が必要な規制を行なえるようにはなっていない。したがって各地方公共団体においては、事前協議を行うなど行政指導により事務の円滑を期しているが、開発の急激なテンポまたは利害がからむ等、土木工事を規制するには十分といえない。そこで法律上の手続きにより、周知の遺跡の発掘調査および土木工事については、明確かつ具体的な基準に基づく許可制にするとともに、事前協議の義務規定および指示権の規定を設けることが必要である。

開発を許可しない周知の遺跡について地方公共団体が買い上げる場合には、国の高率負担を明確にするとともに、遺跡の環境整備についても同様に考える必要がある。
- ・発掘調査費用の負担 現在法的規制がないまま費用が原因者負担で行われている発掘調査は、それがため生じる紛争も多いので責任の所在を明確にするため調査目的に応じた基準を定め、発掘調査の主体者およびその費用負担の区分を明確にする必要がある。なお、発掘調査による所有者が判明しない遺物は国庫に帰属することになっているが、現状は事務処理が完了するまで、地方公共団体が長期にわたり保管しており、これが人的、物的に大きな負担となっているので、その保管責任の所在を明確にする必要がある。
- ・訓示規定 昨今の土地開発の急激な増加により、埋蔵文化財は危機にさらされている。そこで埋蔵文化財を包蔵する土地の開発を行う場合は、遺跡の現状保存を含め、かつ、これを生活環境づくりの中に活用しようとするような訓示的な規定を特別に設ける必要がある。
- ・立入調査権 現行法では、有形文化財および史跡名勝天然記念物については、必要に応じて文化庁長官が立ち入ってその状況確認および調査をすることができるようになってい

るが、埋蔵文化財についてはその規定がない。周知の遺跡の存在を確認するための分布調査にあたっては他人の土地に立入って調査することが必要となる。したがって有形文化財や史跡名勝天然記念物同様、埋蔵文化財についても立入調査する権限をもつことが必要である。

出典：大阪歴史学会・地方史研究協議会編『地域概念の変遷』1975

【文化財保護法改正に係る要望等 2】 昭和 48 年 11 月 15 日 日本学術会議

○文化財保護法について（勧告）

標記のことについて、本会議第 64 回総会の議に基づき、下記のとおり勧告します。

記

現行の文化財保護法は、第 2 次大戦後における我が国の文化国家としての再生を理念とする画期的な法律として昭和 25 年に制定されたもので、その前年 9 月本会議の申入れの主旨に添うものであった。（別添資料 1 参照）

しかるに、近來における高度経済成長の中で「開発」がとかく優先されるような状況のもとでは、この法の理念が十分に貫徹されない場合が、しばしばあらわれてきた。更に文化財が単に学術的資料保存の立場からだけではなく、大気や水や緑のような環境と同じく人間社会の健全な発達と成長にとって必要だとする認識には現行法は十分に答えていない。

政府がいま本法改正の検討を開始されたことは時宜に適したことと考えるが、その改正に当たっては、制定当初の精神を発展させ、更に現実に適応できるものでなくてはならない。

本会議は現行の法の理念が十分に貫徹され、その改正に当たっては次の原則が尊重されることを要望する。

1. 文化財が自然とともに国民ひとりひとりの生活環境を構成する精神的並びに物質的文化の永遠の共有遺産であることにかんがみ、これの破壊は単に歴史資料の消失にとどまるものではなく、将来にわたって国民の人格が形成される基本的環境の崩壊を意味するものである。よって、同法は生活環境を破壊する力に対して、それを阻止する機能をもつとともに、更に安易な機械文明の暴走に対する抑止力を果たすものとして考慮されなくてはならない。
2. 従来の文化財の指定は、有形文化財にみられる精選主義、あるいは記念物にみられる代表主義になる傾向がみられた。そして指定された文化財についてすら消滅にひんしているものがあり、まして未指定の文化財においては、消失したり、消失寸前のものの多いことは知られるとおりである。これを阻止するためには、土地に結びつくすべての文化財は、それを「点」として保護するのではなく「面」としてとらえ、その歴史環境と自然環境とを一体として保護し、現在の破壊力から自然と文化財を人間の基本的環境として守ることができるように広域保存の措置がとられなければならない。
3. 文化財は地域住民の生活環境とともに一体として守られるべきものであるから、住民の意志が十分に尊重されなければ文化財を国民共有の遺産として守ることはできない。よって地域社会と密接に結びつく文化財の保護については、住民の意志と広く科学者の意見を尊重する民主的な保護体制が確立されねばならない。
4. 法改正に際しては文化財行政を円滑、かつ徹底して実施できるような、十分な財政上の配

慮が不可欠である。ことに現状変更制限を加える場合には十分な財政上の措置がとられ制度上の整備が図られねばならない。

以上の原則をふまえて、差し当たり下記の具体的措置がとられるよう勧告する。(中略)

(4)埋蔵文化財保護の強化

- ア．埋蔵文化財は、その本来の性質（土中等に埋蔵されている）からみて容易にその所在を確認し得ない場合がある。このため国や地方自治体は常に所在地の調査を行い、「遺跡台帳」に登録して、その所在地や所在範囲、文化財の性質などを正確にはあくしておくとともに所在を周知せしめるために、「遺跡台帳」の公示や縦覧の義務づけ・土地登記簿への表示、標柱の設置・文化財包蔵地の地図や地名表の公刊などを図ることが必要である。
- イ．大規模な開発に当たっては事前に地方自治体と協議する制度を確立する。更に工事中などに埋蔵文化財が発見された場合は、その工事を中止させる権限が国及び地方自治体にあることを明確化すべきである。
- ウ．周知の埋蔵文化財包蔵地の現状変更はすべて許可制とし、これに違反する悪質の行為については、強い罰則を定めることが必要である。

【文化財保護法改正に係る要望等 3】昭和 48 年 5 月 12 日 日本考古学協会

○文化財保護法の改正に関する要望書

埋蔵文化財は人類共有の貴重な財産である。従って国民が埋蔵文化財の保護につとめるのは当然であるが、国および地方公共団体はこれを積極的に保護する責任と義務がある。

現在、政府および国会においては、文化財保護法の改正について、種々の検討を加えていることであるが、保護法の改正にあたっては、単に行政機関の意見のみでなく、関連する諸学界や、文化財保護に努めて来た諸団体の意見も充分にとり入れて行われるべきであり、その改正案の内容についても、一般に広く公開され慎重に議論されねばならない。

なお、保護法の改正にあたっては、現在の埋蔵文化財保護行政が機構的に不備であり、且つ財政的に貧困であるため、開発に対していちじるしく弱いことにかんがみ、下記の各事項にもられた要望事項とあわせて、これらを強化するような抜本的な法改正となることを強く要望する。

1. 国や地方公共団体は埋蔵文化財包蔵地の分布調査を不断に実施し、台帳を整備し、あるいは土地台帳に明示するなど、その周知徹底を積極的に計るべきであり、分布調査には土地所有者も協力しなければならないことなどの規定が明示されるべきである。なお、包蔵地の性格からみて、あらかじめ保存の措置に軽重をつけるような選択行為は厳に避けるべきである。
2. 埋蔵文化財包蔵地の現状を変更する一切の行為は、これを許可制にすべきである。但し許可の基準の制定、および審議の過程においては、日本考古学協会の意見が十分尊重されねばならない。
3. 未知の埋蔵文化財包蔵地を含むような大規模開発に際しては、あらかじめ基本計画の段階において学界の意見が取り入れられるべきである。
4. 保護法の罰則規定は、はなはだ軽微であるので違反者の営業停止、あるいは体刑を含む罰則の強化を計るべきである。

5. 埋蔵文化財包蔵地を史蹟として指定する場合、包蔵地の全域を指定することはもとより、有機的に関連する自然的環境をも一体のものとして指定し、保存されるよう法に明示すべきである。
6. 現在史蹟に指定されている埋蔵文化財包蔵地においては、その活用や現状変更、あるいは指定地の解除等、指定後の管理の面で種々の問題があるから、国・地方公共団体および所有者は、これの管理活用にあたっては、地域住民や、研究者の意見を尊重し、いやしくも史蹟としての価値を低下せしめるような諸行為に対しては、厳にこれを排除するようつとめるべきである。
7. 国および地方公共団体は、文化財保護の責任を自覚し、国民の文化財保護思想の普及につとめ、文化財の散逸をふせぎ、且つ社会教育の見地から文化財の公開活用を積極的にすすめるとともに、一方学校教育体系のなかでもこの思想の涵養が十分に行われるようつとめるべきである。
8. 以上の各要望事項が達成されるためにも、文化財保護法のみならず、地方自治法などの関連する諸法案の改正も、併せて検討すべきである。

11-2 附帯決議

文化財保護法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

今日の社会的経済的条件の激しい変化の中で、文化及び自然の遺産は、破壊の危険にさらされている。これらの文化財は、国民全体の貴重な共同財産であり、日本文化の豊かな発展の基礎であることにかんがみ、その保護についての国民の理解協力と行政施策の徹底が図られなければならない。

本改正は当面の緊急課題に対処するものであり、今後、文化財保護の理念の確立、重要な埋蔵文化財包蔵地の発掘に関する許可制の実現等その根本改正に取り組まなければならない。

政府においても、当面、本法の運用に当り、左記の事項の実現に努力すべきである。

記

- 一、文化財の保護について、国民の理解協力を得るため、教育啓蒙活動を強化すること。
- 二、埋蔵文化財の破壊を防ぐため、法第五十七条の五にもとづく停止命令期間内において、十分な調査を行うとともに、必要がある場合には、史跡の指定又は仮指定を行うなど、埋蔵文化財の保存に万全を期すること。
- 三、国の機関等が行う発掘に関し、文化庁長官が行う協議又は勧告の結果等については、公表に努めること。
- 四、埋蔵文化財について、包蔵地の地図等必要な資料を整備し、これが周知徹底に努めること。
- 五、伝統的建造物群保存地区の決定及び保存については、経費の分担を含め、国、都道府県、市町村相協力してこれにあたること。

- 六、民話、民謡、郷土芸能、伝統工芸などの民衆文化及びアイヌの民俗文化の保護については、記録的保存にとどめることなく、特別の措置を講ずること。
- 七、文化財の保存技術者、埋蔵文化財の発掘調査員等の養成確保と処遇の改善に努めること。
- 八、文化財の保護について、市町村の役割を明らかにし、関係職員の確保について配慮すること。
- 九、文化財保存事業に対して、国及び地方における財源を確保するとともに、起債の充実を図ること。
- 十、法の運用にあたっては、関係学会、文化財保護団体、地方公共団体等の意見を十分尊重すること。

右決議する。

11-3 「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

庁 保 管 第 191 号
昭和 50 年 9 月 30 日

各都道府県教育委員会教育長 殿

文化庁次長

文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について

文化財保護法の一部を改正する法律（別紙 1）が、さきの第 75 回国会において成立し、昭和 50 年 7 月 1 日、法律第 49 号をもって公布され、同年 10 月 1 日から施行されることとなり、これに伴い、文化財保護法施行令（以下「施行令」という。）（別紙 2）が同年 9 月 9 日、政令第 267 号をもって公布され、また、文化財保護法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令（以下「整備政令」という。）（別紙 3）が、同年 9 月 30 日、政令第 293 号をもって公布され、両政令とも同年 10 月 1 日から施行されることとなりました。

このたびの改正は、昭和 29 年に制定された文化財保護法の一部を改正する法律の施行から今日までの間における広範で急激な経済的社会的変動とこれに伴って生じた文化財保護の一層の充実強化の必要性にかんがみ、緊急に措置すべき事項について制度の整備を図るため行われたものであり、その主要な点は次のとおりであります。

- 1 民俗文化財の制度を整備したこと。
- 2 埋蔵文化財に関する制度を整備したこと。
- 3 伝統的建造物群保存地区制度を設けたこと。
- 4 文化財の保存技術の保護制度を設けたこと。
- 5 地方公共団体における文化財保護行政体制を整備したこと。

このたびの法改正は、以上のような主要な事項を含めて法律全体にわたる大幅なものであり、その実施運用に当たっては、下記事項を参照の上、遺憾のないよう措置するとともに、関係機関及び、管下市町村等に対し趣旨の徹底方につきよろしくお取り計らい願います。

なお、このたびの法改正等に伴う文部省令の改正等については、おつて通知します。

記

(略)

第五 埋蔵文化財関係

1 調査のための発掘の届出に関する規定を整備したこと（法第 57 条）。

(1) 旧法においては、調査の対象として「埋蔵物である文化財」と規定されていたが、「埋蔵物」の語は、民法及び遺失物法における用例と混同されるおそれがあったため、これを、「土地に埋蔵されている文化財」に改めた（第 1 項）。

(2) 調査結果の報告書の提出は、従来から発掘届に対する指示の一部としてきたのであるが、これを指示事項の一つとして規定上明らかにした（第 2 項）。

2 周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等の事前届出の時期を三十日間早めて土木工事等の着手の六十日前としたこと（法第 57 条の 2）。

(注) 周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等と埋蔵文化財の保護との調整については、法第 57 条の 3 の規定による国の機関等の場合の特例的取扱いを除いて、これまで行われてきたところと異なるものではないので、この点を留意の上従前どおり適切な運用に配慮されたい。

なお、法第 57 条の 3 に規定する場合を含め、土木工事等が非常災害のために必要な応急措置として行われるときは、適用がない。

3 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「国の機関等」という）が周知の埋蔵文化財包蔵地において土木工事等を行おうとするときは、法第 57 条の 2 の規定を適用しないものとし、協議等の特例的取扱いをすることとしたこと（法第 57 条の 3）。

(1) 周知の埋蔵文化財包蔵地において土木工事等をしようとする国の機関等は、当該土木工事等の事業計画の策定に当たり、あらかじめ、文化庁長官に通知しなければならないこととした（第 1 項）。

(注 1) 国の機関等とは、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施行令第 1 条に列举するもの（宇宙開発事業団はじめ 42 法人）及び同条の規定により文化庁長官が指定するものをいう。なお、文化庁長官が指定するものについては、おつて通知する。

(注 2) 本条の規定による国の機関等の通知の時期については、事業の性格等に応じて合理的な時期とする必要があるが、当該通知は、国の機関等が各省各庁の長である場合を除き、都道府県教育委員会を経由して行われることとなる（第 5 項及び法第 103 条）。については、土木工事等の事業計画について当該国の機関等と都道府県教育委員会との間

で本条第 1 項の通知の前のできるだけ早期に事実上の連絡調整が行われるようにするのが望ましく、本条の規定による文化庁長官への通知を進達する場合は、事前の調整、協議の経過及び結果の概要と都道府県教育委員会の意見を付するよう配慮されたい。

(注 3) 本条の規定による国の機関等の行う土木工事等についての特例的取扱いは、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されたものであるもので、従来の覚書等による慣行のうち今回の改正によって制度化されなかった協議の具体的方法等の細目に係るものについては、従前どおり運用することとなっているので、留意されたい。

(2) 本条第 1 項の規定による通知があった場合において、埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、文化庁長官は、当該国の機関等に対して、当該土木工事等の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、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こととした（第 2 項及び第 3 項）。

(注) 協議を求めるべき旨の通知及び (3) の勧告は、可能な限り速やかに行う方針であり、具体的取扱いとしては、六〇日以内に行うこととしたい。また、協議を進めるに当たっても、可能な限り速やかに当該協議を終了することが望ましいので、各都道府県教育委員会においても適切な措置につき配慮されたい（第 57 条の 6 の規定による場合も同様である。）。

(3) 本条第 1 項の規定による通知があった場合において、協議を求める必要のない場合においては、文化庁長官は、当該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こととした（第 4 項）。

(注 1) 勧告の内容としては、地方公共団体の専門職員の立会いに関すること等の軽微な事項が考えられる。

(注 2) 本条第 3 項の規定による協議を要するか又は第 4 項の規定による勧告で足りるかにについては、個々具体的な事業計画、埋蔵文化財との関係等に則して、合理的かつ適切に判断することとしている（第 57 条の 6 の規定による場合も同様である。）。

4 周知の埋蔵文化財包蔵地について、国及び地方公共団体は、その周知の徹底を図るため、資料の整備その他の必要な措置の実施に努めなければならないこととし、国は、地方公共団体の行うそれらの措置につき指導、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こととしたこと（法第 57 条の 4）。

(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。

5 遺跡と認められるものの発見について、旧法第 84 条において規定されていたと同様に届出を要することとし、発見された遺跡の保護上必要がある場合における遺跡の現状を変更することとなる行為の停止命令等の措置について新たな制度を設けたこと（法第 57 条の 5）。

(1) 土地の所有者又は占有者が、出土品の出土等によって貝塚、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は、その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こととした（第 1 項）。

(注) 法第 57 条第 1 項の規定による届出をして実施した調査によって遺跡を発見した場合は、同条第 2 項の規定による指示として報告書の提出が義務づけられるので、本条の規定による届出は不要とした（第 1 項）。

(2) 遺跡発見の届出があった場合において、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、文化庁長官は、関係地方公共団体の意見を聴いて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、遺跡の現状を変更することとなる行為の停止又は禁止を命ずることができることとした（第 2 項及び第 3 項）。

(注 1) 停止（遺跡と認められるものの発見に至るまで継続していた行為を中断したままとすることをいう。）又は禁止（遺跡と認められるものの発見後に着手を予定されている行為の実行をあらかじめ止めることをいう。）の命令は、遺跡発見の届出があった日（届出書が都道府県教育委員会に到達した日（法第 103 条第 4 項）。以下同じ。）から一箇月以内にしなければならない、命令によって遺跡の現状を変更することとなる行為を止めさせておくことのできる期間は、遺跡発見の届出があった日から起算して三箇月（改正法施行後五年間は六箇月）を超えることができないが、命令された期間内に調査が完了せず、引き続いて調査を行う必要があるときは、一回に限り、最初の命令の期間と通算して六箇月（改正法施行後五年間は九箇月）を超えない範囲でその期限を延長することができることとした（第 2 項、第 5 項、第 6 項及び改正法附則第 2 項）。

(注 2) 遺跡の現状を変更することとなる行為の停止等の期間について、改正法施行後五年間に限り、特例を設けているのは、地方公共団体における発掘調査体制の現状にかんがみ、今後五年間にその充実を図り、停止等の命令に伴う、定められた期間内での調査に十分対処できるようにする趣旨の措置である。ついては、都道府県教育委員会においては、地方公共団体における埋蔵文化財保護担当職員の確保等の体制の充実に一層の配慮と努力が望まれる。

(注 3) 停止等の命令の措置を執った場合を除き、遺跡の保護上必要な指示をすることができることとした（第 7 項）。

(注 4) 遺跡と認められるものが発見されているにもかかわらず、届出が行われない場合においても、停止等の命令及び必要な事項を指示することができることとした（第 7 項）。

(注 5) 停止等の命令によっ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こととした（第 9 項）。

(注 6) 発見された遺跡の保護については、その所在する土地の所有者又は占有者その他の

関係者と十分話し合い、その協力を得て適切な措置を執ることが肝要であり、土木工事等の停止等の命令は、そのような話し合いや事実上の協力が得られない特殊な事態における最終的な手段として運用すべきものとする。また、これらの命令は、私有財産に対する強い規制となるものであるので、その運用には、当然に、特に慎重を期すべきものである。ついては、都道府県教育委員会においても、発見された遺跡の保護については、従来と同様関係者と十分話し合い、その協力を得て遺憾なきを期するよう配慮することが望まれる。なお、重要な遺跡が発見された場合における緊急の事態に対処する方法としては、本条の規定による命令等のみならず、史跡指定又は仮指定の活用等制度全体の有機的かつ合理的な運用も必要と考えられる。

6 国の機関等が遺跡と認められるものを発見したときは、法第 57 条の 5 の規定を適用しないものとし、協議等特例的取扱いをすることとしたこと（法第 57 条の 6）。

(1) 国の機関等が遺跡と認められるものを発見したときは、その現状を変更することなく、遅滞なく、文化庁長官に通知しなければならないこととした（第 1 項）

(注 1) 本条の規定による周知も、国の機関等が各省各庁の長である場合を除き、都道府県教育委員会を経由して行われることとなるので（第 5 項及び法第 103 条）、本条の規定による制度の運用に当たっても前記 3（1）（注 2）において述べたところに準じて措置されたい。

(注 2) 法第 57 条第 1 項又は法第 98 条の 2 第 1 項の規定による調査によって遺跡を発見した場合は、報告書の提出があるので、本条の規定による通知は不要とした（第 1 項）。

(2) 本条第 1 項の規定による通知があった場合において、遺跡が重要なものであり、かつ、その保護のために調査を行う必要があると認めるときは、文化庁長官は、当該国の機関等に対し、その調査、保護等について協議を求めべき旨の通知をすることができ、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こととした（第 2 項及び第 3 項）。

(注) 協議を求めべき旨の通知及び（3）勧告は、可能な限り速やかに行う方針であり、具体的取扱いとしては、三十日以内に行うこととしたい。

(3) 本条第 1 項の規定による通知があった場合において、協議を求めない場合においては、文化庁長官は、当該遺跡の保護上必要な勧告をすることができることとした（第 4 項）。

(注 1) 勧告の内容としては、地方公共団体の専門職員の立会いに関する事等の軽微な事項が考えられる。

(注 2) 国の機関等による遺跡の発見は、法第 57 条の 3 の規定による協議等の対象となった土木工事等によるものが相当数にのぼるものと考えられるので、運用上は法第 57 条の 3 の規定による協議に際し、遺跡が発見された場合の取扱いについても、あらかじめ定めておくことが望ましい。

7 文化庁長官の行う発掘の施行に関する規定（法第 58 条）を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改正したこと（第 11-1 を参照されたい。）。

(中略)

第 11 地方公共団体及び教育委員会関係

- 1 地方公共団体は、法第 58 条の規定により文化庁長官が行うものを除き、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、発掘を施行することができることとし、地方公共団体の発掘調査に関する権限を明らかにするとともに、これに伴い関係の事項につき規定を整備したこと（法第 98 条の 2 及び第 98 条の 3）。

(注 1) 地方公共団体の発掘調査に関する権限を明らかにしたことと関連し、文化庁長官が発掘を施行することのできる埋蔵文化財についての要件を定め、文化庁長官が施行することのできる発掘の範囲を明らかにした（法第 58 条第 1 項）。

(注 2) 本条の規定の適用を受ける地方公共団体には、学術的研究を行う大学、博物館、研究所等の機関は含まれない。

(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。

(2) 地方公共団体が国の所有に属し、又は国の機関の占有する土地において発掘をしようとするときは、教育委員会は、発掘の目的等について関係各省各庁の長等と協議しなければならないこととした（法第 98 条の 2 第 2 項）。

(注) 法第 57 条の 3 又は第 57 条の 6 の規定による協議の結果調査を行う場合にあっては、実質上本項の協議を了したものとして取り扱って差し支えない。

(3) 地方公共団体は、その実施する発掘に関し事業者に協力を求めることができることとした（法第 98 条の 2 第 3 項）。

(注) 地方公共団体の行う発掘は、実態上開発行為の事前調査として行われることが多いことにかんがみ、発掘の原因となった開発行為の事業者に対して、発掘費用の負担を含め、従来のような協力を求めることができるよう規定を整備したものである。なお、地方公共団体は、協力を求めようとする場合、当該事業の性格、規模、事業者の能力等を勘案し、埋蔵文化財の保護及び調査の施行等が円滑、適切に推進されるよう配慮することが望まれる。

(4) 地方公共団体の行う発掘に要する経費につき、国はその一部を補助することができることとした（法第 98 条の 2 第 5 項）。

(5) 文化庁長官は、地方公共団体の行う発掘に関して必要な指導及び助言をすることができることとした（法第 98 条の 2 第 4 項）。

(6) 都道府県教育委員会の行った発掘によって発見された出土品については、文化庁長官の行う発掘によって発見されたものに関する手続と同様、遺失物法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こととした（法第 98 条の 3）。

(略)

第 13 附則関係

(略)

5 埋蔵文化財関係

- (1) 遺跡発見の際の文化庁長官による停止又は禁止命令の期間については、法第 57 条の 5 の規定により届出のあった日から三箇月を超えてはならず、延長の場合においても六箇月を超えてはならないこととしたが、改正法施行後五年間は、地方公共団体の発掘調査体制の現状等にかんがみ、それぞれ六箇月、九箇月とすることとした（改正法附則第 2 項）。
（第 5-5（2）参照）
- (2) 改正法施行前に旧法第 57 条の 2 第 1 項の規定によってした届出に係る発掘については、法第 57 条の 2 及び第 57 条の 3 の規定にかかわらず、旧法第 57 条の 2 の規定の例によることとした（改正法附則第 5 項）。
- (3) 改正法施行前に法第 57 条の 3 第 1 項に規定する事業計画を策定した同項に規定する国の機関等は、当該事業計画の実施につき旧法第 57 条の 2 第 1 項の規定による届出をしたものを除き、改正法施行後遅滞なく、文化庁長官に通知しなければならないこととした（改正法附則第 6 項）。
- (4) 改正法施行前に発見された遺跡と認められるものについては、旧法第 84 条第 1 項の規定による届出又は同法第 90 条第 1 項の規定による通知の有無にかかわらず、なお、従前の例によるものとした（改正法附則第 7 項及び第 8 項並びに施行令第 5 項）。（以下略）

資料 12 「現物譲与をすべき埋蔵文化財の取扱要領」

昭和 28 年 6 月 27 日
文化財保護委員会決定

現物譲与をすべき埋蔵文化財の取扱要領

- 1 国において保有する必要がある場合を除き、所有権の国庫に帰属した埋蔵文化財は、左の各項により、これを現物によつて当該埋蔵文化財の発見者及びその発見された土地の所有者に譲与するものとする。
- 2 前項の場合においては、文化財保護委員会（以下「委員会」という。）は、これらの埋蔵文化財が一括して適正に保存され、且つ、活用されるよう指導するものとする。
- 3 発掘届を提出して行われた発掘により発見された埋蔵文化財については、できる限り、これらが発掘届に記載された保管希望の施設に保存されるよう譲与することを立前とするが、この場合は、あらかじめ左の事項を確認するものとする。
 - 一 保管施設（例えば、大学研究室又は陳列室の如きもの。）の名称、所在の場所並びにその規模及び構造の概要並びに保存責任者
 - 二 譲与すべき埋蔵文化財の保存方法並びに活用についての具体的措置
 - 三 保管施設の属する機関が、譲与すべき埋蔵文化財の発見者である場合にはその発見された土地の所有者と、その発見された土地の所有者である場合にはその発見者との間に、またそのいずれにも該当しない場合には、その機関と譲与すべき埋蔵文化財の発見者及びその発見された土地の所有者との間に、保管施設の属する機関が国の譲与する埋蔵文化財を譲与、譲渡又は保管の委託等を受けて一括保存することについての了解があることの証明
- 4 前項以外の埋蔵文化財については、あらかじめ左の事項を確認して譲与を行うものとする。
 - 一 発見者及び発見された土地の所有者が、譲与を受けたのち当該埋蔵文化財についてとらうとする具体的措置
 - 二 前項第三号と同趣旨の、発見者と発見された土地の所有者との間の一括保存に関する了解の証明
- 5 譲与した埋蔵文化財については、委員会にその品名、数量、保存場所、保存責任者等を記載した台帳を備えるものとする。
- 6 国の譲与した埋蔵文化財を処分し、又はこれらが滅失し、若しくは破損した場合又は保存場所、保存責任者に変更があつた場合には、当該埋蔵文化財の所有者から委員会に報告させるものとする。

資料 13 「埋蔵文化財の鑑査等の事務の委任について（通達）」

庁保管第 182 号

昭和 46 年 9 月 1 日

各都道府県教育委員会教育長

文化庁次長

埋蔵文化財の鑑査等の事務の委任について（通達）

このたび、許可、認可等の整理に関する法律（昭和 46 年法律第 96 号）により、文化財保護法（昭和 25 年法律第 214 号。以下「法」という。）の一部改正が行われ、これに基づき昭和 46 年 9 月 1 日付け庁保管第 182 号で、埋蔵物として提出された物件の鑑査等に関する事務を、別紙 1 のとおり昭和 46 年 10 月 1 日以降各都道府県教育委員会に委任しました。この事務の委任は、鑑査等に関する事務処理の簡素化および迅速化をはかることを趣旨として行われたものでありますので、この点ご了解のうえ、下記の事項に留意し、その事務処理にあたられるようお願いいたします。

なお、このことについて昭和 46 年 9 月 1 日付け文化庁告示第 15 号で官報に告示しました。

1 手続の概要

今回の事務の委任による鑑査に関する取扱いは、次のとおりである。

- (1) 法第 60 条の規定による警察署長からの物件の提出は、都道府県教育委員会に対して行なわれることとなること（法第 100 条の 2 第 2 項）。
- (2) 提出された物件に関する、法第 61 条の規定による、文化財であるか否かの判断、文化財であると認められた場合における警察署長あての通知および文化財でないと認められた場合における物件の警察署長に対する差戻しは、都道府県教育委員会が行なうこととなること（法第 100 条の 2 第 1 項）。
- (3) 提出された物件に関する、法第 62 条の規定による当該物件の所有者から返還の請求があつた場合の警察署長に対する引渡しは、都道府県教育委員会が行なうこととなること（法第 100 条の 2 第 1 項）。
- (4) 都道府県教育委員会は、文化財であると認定した物件に関し、4 により文化庁長官に報告されたいこと。

（注）なお、上記以外の法第 63 条（国庫帰属及び報償金）、第 64 条（譲与）の規定による手続は、今回の委任とは関係がなく、従来どおり文化庁長官によつて行なわれる。

2 鑑査にあたって留意すべき事項

鑑査にあたって留意すべき事項は、次のとおりである。

- (1) ここでいう鑑査とは、警察署長から提出された物件が法第 2 条に規定する文化財にあ

たるかどうかを判定することである。法第2条の文化財のうち警察署長への差戻し、警察署長からの提出、鑑査等の手続の対象となるのは、動産である物件に限られると解される。

- (2) 石棺や礎石のような物件であつても、発掘による移動等のため動産となつている場合、文化財と認定すること。
- (3) 物件が人工的でない場合であつても、出土の状況等によつて往時の人間の生活と関連があると考えられるものは、考古資料として文化財と認定すること。
- (4) 具体的な個々の事案について疑問のある場合は、当庁に連絡し、協議のうえ処理すること。

3 鑑査結果の通知の様式

鑑査の結果、物件を文化財と認めた場合の通知書の様式、記載事項等は、従来当庁で実施してきたもの（別紙（2）参照）に準じて各都道府県教育委員会において定められたい。

4 文化庁長官への報告

文化財であると認定された物件で、所有者の判明しないものについては、従来どおり所有権は国庫に帰属し、報償金の支給、譲与等の手続が文化庁長官によつて行なわれる。従つて都道府県教育委員会は、次の要項により文化庁長官へ鑑査の結果を報告されたい。

- (1) 報告は、毎年1月から6月の間に認定した物件については、7月15日までに、7月から12月の間に認定した物件については、1月15日までに、それぞれ行なうこと。
- (2) 報告にあたつては、文化財と認めた物件の数および文化財でないと認めて差し戻した物件の数を明記すること。
- (3) 報告にあたつては、文化財と認めた物件については、一件ごとに次の書類等を提出すること。
 - (ア) 警察署長からの埋蔵文化財提出書の写
 - (イ) 埋蔵文化財保管証の写
 - (ウ) 認定通知書の写
 - (エ) 発掘届を提出して行なわれた発掘によつて発見された物件に関する場合は、届に対する当庁の処理文書の文書番号および日付
 - (オ) 必要がある場合は、認定物件に関する写真等の資料

なお、報告のあつたことについて、当庁で必要があるときは、あらためてその評価について報告を求め、または資料等を請求することがある。

5 経過的措置

事務の委任は、昭和46年10月1日から行なわれるので、昭和46年9月30日までに都道府県教育委員会に提出された物件については、従前どおり文化庁長官が鑑査等の事務を行なうこととするので、その点留意のうえ、該当物件については、当庁あての進達等の措置をとられたい。