

大学生のための文化財保護法入門 (史跡指定編)

奈良大学文学部 近江研究室

奈良大学文学部文化財
学科講義テキスト 3

目 次

はじめに

例 言

第1章 文化財を「指定する」とは何か	1
この章で学ぶこと	1
1 文化財は「発見」されるのか、「つくられる」のか	1
2 指定制度と選択的保護	2
3 指定に至る四つの段階	4
4 学術は指定制度のなかで何を担うのか	8
5 指定基準の継続と変化	9
6 この章のまとめ	9
第2章 文化財保護法の体系と保護の手法	11
この章で学ぶこと	11
1 文化財保護法は何を目的としているか	11
2 文化財保護法上の六つの類型	12
3 国と地方公共団体の関係	13
4 指定・登録・選定・選択・認定・計画	14
5 この章のまとめ	15
第3章 指定はどのように行われるか	17
この章で学ぶこと	17
1 指定は一つの行政過程である	17
2 候補はどのように見いだされるか	18
3 調査によって何を明らかにするか	19
4 事実から価値をどのように導くか	20
5 指定範囲を定める	21
6 所有者・占有者・地域との調整	22
7 文化審議会における審議	23
8 この章のまとめ	23
第4章 指定後の法的効果－管理と現状変更	25
この章で学ぶこと	25
1 指定によって何が変わるのか	25
2 誰が管理するのか	26
3 現状変更等の許可制度	28
4 許可を要しない行為と日常管理	29
5 現状変更許可の判断	30
6 誰が許可するのか	30
7 許可条件、工事中の確認、完了後の記録	31
8 滅失・毀損と復旧	32
9 指定地外への影響	33
10 規制を支える仕組み	33

11	現状変更制度が抱える問題	34
12	この章のまとめ	35
第5章	保存活用計画と日常のマネジメント	36
	この章で学ぶこと	36
1	なぜ計画が必要なのか	36
2	保存管理計画から法定の保存活用計画へ	37
3	何を守るのかー本質的価値と構成要素	38
4	地区区分と現状変更の取扱い	39
5	日常の保存と調査	41
6	活用ー価値を社会へ伝える	41
7	整備と保存活用計画	42
8	誰が計画を実行するのか	42
9	個別の保存活用計画と他の計画	43
10	計画を実行し、見直す	45
11	この章のまとめ	46
第6章	近代保存制度の成立ー学術・顕彰・国家	48
	この章で学ぶこと	48
1	近代国家はなぜ「古いもの」を保存し始めたのか	48
2	古器旧物保存方ーまず「何があるか」を知る	49
3	古社寺保存法ー重要なものを「選ぶ」	49
4	「場所」を保存する制度はどのように生まれたか	51
5	史蹟名勝天然紀念物保存法ー土地を指定して守る	51
6	保存要目ー何を史蹟として選ぶのか	53
7	学術的評価と顕彰的評価	53
8	黒板勝美ー学術と顕彰の接点	54
9	伝承地を「史蹟」として指定する	54
10	明治天皇聖蹟ー指定は社会の価値判断を映す	55
11	近代に成立したもの、現在まで残ったもの	55
12	この章のまとめ	56
第7章	戦後文化財保護法と戦前からの連続性	58
	この章で学ぶこと	58
1	戦前と戦後ー何が変わり、何が残ったのか	58
2	戦後、文化財の価値はどう見直されたか	59
3	文化財保護法の制定	60
4	戦後の史跡制度ー何が引き継がれたのか	61
5	保存要目から指定基準へ	61
6	学術研究が進むと指定対象はどう変わるのか	64
7	長く指定されている史跡の価値は変わるのか	65
8	専門的評価と社会への説明	66
9	戦後の指定制度を「連続」と「変化」から考える	67

10 この章のまとめ	67
第8章 指定対象の特色と傾向	69
この章で学ぶこと	69
1 指定された史跡から何が読み取れるのか	69
2 データを読む前の注意	70
3 指定時期からみる変化	70
4 類型別分布－何が多く選ばれてきたか	71
5 時代別分布をどう考えるか	73
6 地域別分布－件数の差は何を意味するか	74
7 指定を左右する「土地」の条件	76
8 指定制度以外の保護の方法も考える	76
9 「指定されなかったもの」を考える	76
10 本章のまとめ	77
第9章 価値の範囲と指定範囲－どこまでを守るのか	78
この章で学ぶこと	78
1 史跡の価値はどこまで広がるのか	78
2 価値の範囲と指定地の範囲	79
3 見えない遺跡の範囲をどう考えるか	80
4 何を一体として守るのか	80
5 指定地の外側をどう守るか	81
6 指定範囲は変化する－追加指定	82
7 本章のまとめ	83
第10章 史跡整備・復元・活用の変化	84
この章で学ぶこと	84
1 史跡を「整備する」とは何か	84
2 「保存」から「公開」へ－戦後の史跡整備	85
3 見えない遺跡を「見える歴史」にする	85
4 天守閣復元から見る整備観の変化	86
5 復元を専門的に検証する仕組み	87
6 「復元」と「復元的整備」	87
7 整備は「完成」で終わらない	88
8 「見る史跡」から「体験する史跡」へ	88
9 観光利用をどう考えるか	88
10 整備の歴史から何を学ぶか	89
11 本章のまとめ	90
第11章 史跡指定と財産権	91
この章で学ぶこと	91
1 なぜ史跡指定は財産権に関わるのか	91
2 土地に規制をかけるには「どこ」を明確にしなければならない	92
3 埋蔵文化財包蔵地との違いから考える	92

4	史跡指定の実務は変化してきた	93
5	現在の「所有者同意」をどう理解するか	93
6	指定されると土地は「使えなくなる」のか	94
7	なぜ私人の土地を社会のために規制できるのか	94
8	規制による負担をどう調整するのか	95
9	土地を買えば問題は解決するのか	95
10	制度は紛争を経験しながら変わる	95
11	本章のまとめ	96
第 12 章	判例から考える文化財保護—文化財は誰のものか	98
	この章で学ぶこと	98
1	文化財をめぐる裁判には二つの方向がある	98
2	裁判所は文化財の価値だけを判断するのではない	99
3	伊丹廃寺跡——土地所有者からみた史跡指定	99
4	行政の専門的判断はどこまで裁判所が審査するのか	100
5	伊場遺跡訴訟—文化財を「守る側」は裁判を起こせるか	100
6	「国民的財産」と「国民の権利」は同じではない	101
7	文化財保護をめぐる「非対称性」	101
8	行政が文化財を守らなければ、誰が止めるのか	102
9	行政裁量が大きいことの意味	102
10	「文化財は誰のものか」	103
11	本章のまとめ	104
第 13 章	指定制度の限界とこれからの文化財保護	106
	この章で学ぶこと	106
1	指定制度は何を可能にしたのか	106
2	しかし、指定される文化財は「選ばれた文化財」である	107
3	「点」を守る指定制度の強さと限界	107
4	「点」だけでなく「面」と「群」を守る	108
5	一つの制度ですべてを守らない	108
6	未指定文化財をどう考えるか	109
7	価値そのものも変わる	109
8	「保存」と「活用」をどう結び付けるか	110
9	文化財を守るのは誰か	110
10	これから深刻になるのは「守る能力」の問題である	110
11	災害と「予防的な保護」	111
12	情報を残すことも文化財保護である	111
13	これからの文化財保護—「多層的保護」という考え方	112
14	最後に一何を、なぜ、誰が、どのように守るのか	112
15	本章のまとめ	114
	あとがき	115

はじめに

文化財を守る仕組みのなかでも、指定制度は最も早くから整えられてきた制度の一つである。本書では、そのうち史跡の指定を中心に取り上げる。史跡は、どのような価値に基づいて選ばれ、指定によってどのように守られるのか。また、その制度はどのように成立し、社会や学問の変化に応じて、どのような課題を抱えるようになったのか。本書は、史跡指定を手がかりとして、現行制度の構造とその成り立ちを理解し、これからの文化財保護の在り方について考えてもらうために作成したものである。

したがって、本書は、文化財保護法の条文や細かな手続の流れを暗記することを目的としていない。制度がなぜ必要とされ、何を守ろうとしているのかを考えることを重視している。

本書は、「大学生のための文化財保護入門」の第3冊目に当たる「史跡指定編」です。文化財保護制度の基礎を扱った初級編・中級編と併せて読んでいただければ幸いです。



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、主として「史跡」指定の制度と運用、その成り立ちと課題等についてまとめたものである。
2. 史跡指定とは、重要な遺跡を選び、その価値を守るために対象と範囲を定め、法的な保護を行う制度である。この制度は、遺跡を保存する上で最も重要な制度の一つであり、文化財保護の実務においても、その仕組みを理解することは重要である。また、指定制度の成り立ちと発展については多くの研究が蓄積されており、文化財保護制度史の重要な研究対象となっている。
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. 本文中に記した手続等については、文化庁が公表している諸資料をもとに作成している。これらは今後変更される場合があるため、実務に利用する際には、文化庁ホームページ等で最新の情報を確認していただきたい。
5. 指定制度の歴史に関する記述の一部については、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 年）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、関連する資料をすべて網羅したものではない。
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。

全体に係る参考文献

【文化庁関係資料】

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

文化財関係法令集

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/hogofukyu/kenshu/pdf/92689701_01.pdf

文化財補助金関係要項

<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/joseishien/hojo/hojokin.html>

【史跡指定等に係る文化庁関係者が執筆した図書】

和田勝彦『遺跡保護の制度と行政』同成社 2015

安達健二『文化庁事始』東書選書 1978

中村賢二郎『文化財保護制度概説』ぎょうせい 1999

中村賢二郎『わかりやすい文化財保護制度の解説』ぎょうせい 2007

児玉幸多・仲野浩 編『文化財保護の実務』柏書房 1979

仲野浩編『日本の史跡 保護の制度と行政』名著刊行会 2004

第1章 文化財を「指定する」とは何か

この章で学ぶこと

指定制度と聞くと、多くの人は、国宝、重要文化財、史跡、名勝、天然記念物などを思い浮かべるだろう。しかし、これらの名称を覚えるだけでは、制度を理解したことにはならない。最初に考えなければならないのは、社会に無数に存在する歴史的・文化的・自然的所産のなかから、なぜ特定のものが文化財として認識され、さらに、その一部が法的保護の対象として選ばれるのかということである。

最初から「文化財」という名の「もの」があるわけではない。建物、遺跡、庭園、祭礼などが調査され、その意味が理解され、社会的に継承すべきものと認識されることによって、文化財として位置付けられるのである。そのうえで、国または地方公共団体が一定のものを選り、法令に基づく保護の対象とするのが指定である。

本章では、指定を「価値あるものに称号を与えること」ではなく、調査によって確認された事実を学術的に評価し、一定の対象と範囲を行政上選択して、具体的な保護措置へ結び付ける制度として理解する。同時に、指定が文化財の価値を社会に示す一方で、選ばれなかった文化財や、指定範囲の外側にある関係性を見えにくくする可能性についても考える。

1 文化財は「発見」されるのか、「つくられる」のか

(1) 「文化財」という概念の歴史性

「文化財」という言葉は、現在では広く定着している。しかし、その意味は時代を超えて一定であったわけではない。近代以前にも、由緒ある社寺、古器旧物、名所、旧跡などを保存する考えは存在したが、それらが現在と同じ「文化財」という一つの概念で把握されていたわけではない¹。

近代以降、古器旧物、古社寺、史蹟、名勝、天然記念物などを保護する制度が順次設けられ、1950（昭和 25）年の文化財保護法によって、それらが「文化財」という概念のもとに体系化された。その後も、民俗文化財、伝統的建造物群、文化的景観などが制度上明確に位置付けられ、登録制度の対象も広がってきた。したがって、文化財の範囲は、一度決められて終わったのではなく、学術研究と社会的関心の変化を受けながら拡張し、組み替えられてきたのである（初級編参照）。

1970 年代の文化財をめぐる議論でも、「文化財」という語の由来、国際社会で用いられる cultural property などの概念、日本の文化財保護法が無形文化財を含むことの特色が論じられている。ここから分かるのは、文化財の概念そのものが、各国の歴史、法制度、学術的関心によって形づくられているということである。このことは、「古いものはそれだけで文化財である」という理解が十分でないことを示している。何を文化財として認識するかは、対象が持つ性質だけでなく、それを調査し、意味付け、将来へ継承しようとする社会の側の認識にも関係する。

(2) 文化財と指定文化財

文化財保護法第2条は、文化財を、有形文化財、無形文化財、民俗文化財、記念物、文化的景観および伝統的建造物群に区分して定義している。さらに、埋蔵文化財や文化財の保存技術についても、それぞれ保護の仕組みが設けられている。

ここで重要なのは、法律上の文化財に該当することと、指定を受けていることは同じではないという点である。学術上重要な遺跡であっても、調査や所有者との調整が完了しておらず、史跡に指定されていないことがある。地域で長年継承されてきた祭礼も、未指定であるからといって文化的価値がないわけではない。

少なくとも、次の三つを区別して考える必要がある。

区分	意味	例
広義の文化的所産	社会が過去から受け継ぎ、文化的意味を認めるもの	地域の記憶、生活、景観、伝承、歴史的建物
法律上の文化財	文化財保護法の類型に該当するもの	遺跡、建造物、祭礼、文化的景観など
指定等を受けた文化財	指定、登録、選定等の行政手続を経たもの	国宝、史跡、登録有形文化財、重要文化的景観など

「この町には文化財が3件ある」という場合、実際には指定文化財の件数だけを指していることが多い。しかし、この言い方は、未指定のものを文化財ではないかのように見せる。指定の有無と価値の有無を同一視しないことが、指定制度を学ぶ出発点となる。

(3) 指定は価値を生み出すのか

指定によって、それまで無価値であったものに突然価値が生まれるわけではない。指定以前から、対象には物的特徴、歴史的背景、地域との関係が存在している。指定は、調査によって明らかにされた価値を公的に認め、一定の法的効果を伴う保護の対象として位置付ける行為である。ただし、指定は単に既存の価値を受動的に確認するだけでもない。

「史跡」（以下、文化財保護法により指定されたものは単に「史跡」という。名勝、天然記念物も同じ。）という名称が付されることによって、住民や来訪者の関心が高まり、教育や観光で取り上げられ、整備、土地買上げなどに公費が投入されることがある。反対に、指定されていないものは「重要ではない」と誤解され、開発や世代交代のなかで失われやすくなる場合がある。

指定には二つの側面がある。一つは、調査によって明らかになった価値を確認する側面である。もう一つは、その価値を社会的に可視化し、保護の対象、行政上の関与、資源配分の方針を定める側面である。指定は価値を無から創造するものではないが、どの価値を公的に承認し、社会に示すかを決定する行為なのである。

2 指定制度と選択的保護

(1) なぜ「選ぶ」のか

社会に存在する歴史的・文化的所産は膨大である。すべてを現状のまま保存し、すべての現状変更を許可制にすることは、現実には不可能である。建物は修理や用途変更を必要とし、土地は居住、生産、交通などに利用される。祭礼や技術も、担い手や生活環境の変化のなかで形を変えながら継承される。

そこで文化財保護法は、文化財の性質、重要性、保存の必要性などに応じて、指定、登録、選定、選択、記録作成その他の異なる手法を設けている。そのなかで最も歴史が長く、比較的強い保護措置と結び付くのが指定制度である。指定制度は、一定のものをを選び、対象と範囲を特定したうえで、現状変更の制限、届出、管理、修理・復旧などの仕組みに結び付ける。すべての文化財に同じ保護を及ぼすのではなく、何を、どの制度によって、どの程度の強さで守るかを選択する仕組みである。本書では、この考え方を「選択的保護」と呼ぶ²。

選択的保護は、限られた行政資源を重要な文化財へ集中できるという利点を持つ。他方、指定されたものと指定されないものの間に制度上の差を生み、選択の基準や過程に偏りがあれば、その偏りを固定化する性質も持つ。

(2) 指定は「称号」ではない

指定は、優れた文化財に与えられる賞や名誉称号のように受け取られることがある。確かに、指定には対象の重要性を公に示す効果がある。しかし、制度の目的は顕彰ではなく保護である。史跡指定を例にすれば、重要な遺跡について、その所在と範囲を明確にし、価値を損なうおそれのある行為を事前に審査し、必要な保存措置を講じることが目的となる。指定後には、所有者、管理責任者、管理団体、国および地方公共団体などが、それぞれの立場から保護に関わる。

ただし、制度の歴史を振り返ると、指定が常に純粋な学術的評価だけで行われてきたとはいえない。戦前の史蹟指定には、国家的・地域的顕彰、忠誠や教化と結び付いたものが含まれていた（後述）。明治天皇聖蹟の指定と戦後の一括解除は、その典型である³。現在も、伝承地⁴や人物関係地⁵など、物的遺構だけでは価値を説明できない指定が残る。

したがって、指定を理解するためには、「現在の制度が何を目的としているか」と「過去の指定がどのような目的と歴史認識のもとで行われたか」を区別しなければならない。指定物件の一覧は、過去そのものの一覧であると同時に、指定を行った時代の価値観を映す資料でもある。

(3) 指定基準は採点表ではない

文化財保護法は、文部科学大臣が重要な記念物を史跡、名勝または天然記念物に指定できることを定めている（文化財保護法第109条）。しかし、法律の条文だけを読んでも、どの古墳を史跡にするのか、城跡がどの程度残っていれば重要なのか、近代の工場跡をどのように評価するのかは分からない。具体的な対象の類型と判断の方向を示すものとして、「特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準」がある。

指定基準は、各項目に点数を付け、合計点によって指定の可否を決める採点表ではない。また、「築造後何年以上」「遺構残存率何%以上」といった一律の数値基準でもない。対象の年代、性格、歴史的背景、残存状態、代表性、研究上の意義などを対象に即して専門的に判断するための枠組みである。文化財保護法が価値判断を数値で完結させていないのは、学術研究が進展し、評価対象と評価方法が変化することを前提としているからである。もちろん、判断に幅があるからといって、結論が恣意的でよいわけではなく、確認された

事実、比較対象、研究史、指定基準との対応を示し、判断過程を検証できるようにする必要がある。

3 指定に至る四つの段階

(1) 指定のプロセス

指定の過程は、「価値があるから指定する」という一文では説明できない。少なくとも、対象の把握、事実確認、学術的評価、行政判断という四つの段階に分けて考える必要がある。

段階	主な問い	主な根拠・関係者
対象の把握	何がどこに存在し、調査すべき対象となるか	分布調査、既往資料、地域における情報、地方公共団体
事実確認	何が、どの範囲に、どのような状態で残るか	発掘調査、測量、史料調査、自然科学分析、調査報告書
学術的評価	その事実は歴史を理解するうえでどのような意味を持つか	比較研究、研究史、専門家の検討
行政判断	何を、どの範囲で、どの制度によって保護するか	指定基準、保存条件、権利関係、委員会・審議会、行政機関

この四段階は、順番に一度だけ進むとは限らない。学術的評価の過程で調査不足が明らかになり、事実確認へ戻ることがある。指定範囲を検討する過程で追加調査が必要となる場合もある。指定後の研究によって価値の内容や範囲が見直され、追加指定や保存活用計画（後述）の改訂につながることもある。

(2) 法定手続と行政実務を分けて見る

史跡指定に至る実際の過程には、調査研究、地方公共団体と国との調整、文化審議会における専門的調査、文化財保護法に定められた手続が含まれる。これらはすべて「法律上の手続」とは限らない。図 1-1 は、学術調査・行政上の準備、審議会の内部手続、文化財保護法上の手続を区別して示したものである。

文化財保護法第 111 条⁶では、指定もしくは仮指定にあたっては、関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならないと定める。しかし、これは指定への「同意」を法定要件とする規定ではない。これに対して、所有者等への説明、協議および同意書の取得は、指定後の土地利用規制や継続的な管理を見据えて行われる行政実務である。法定の意見聴取と実務上の同意取得は、根拠と機能を区別して理解する必要がある。

また、文化財保護法第 153 条⁷に基づく文化審議会への諮問は法定手続であるが、第三専門調査会による調査と文化財分科会への報告は、審議会の組織・運営に基づく内部手続である⁸。文化財分科会で了承された後、文化審議会から文部科学大臣へ答申され、同大臣による指定、官報告示および所有者等への通知へ進む。具体的な手続と各機関の役割は、後章で改めて詳しく扱う。

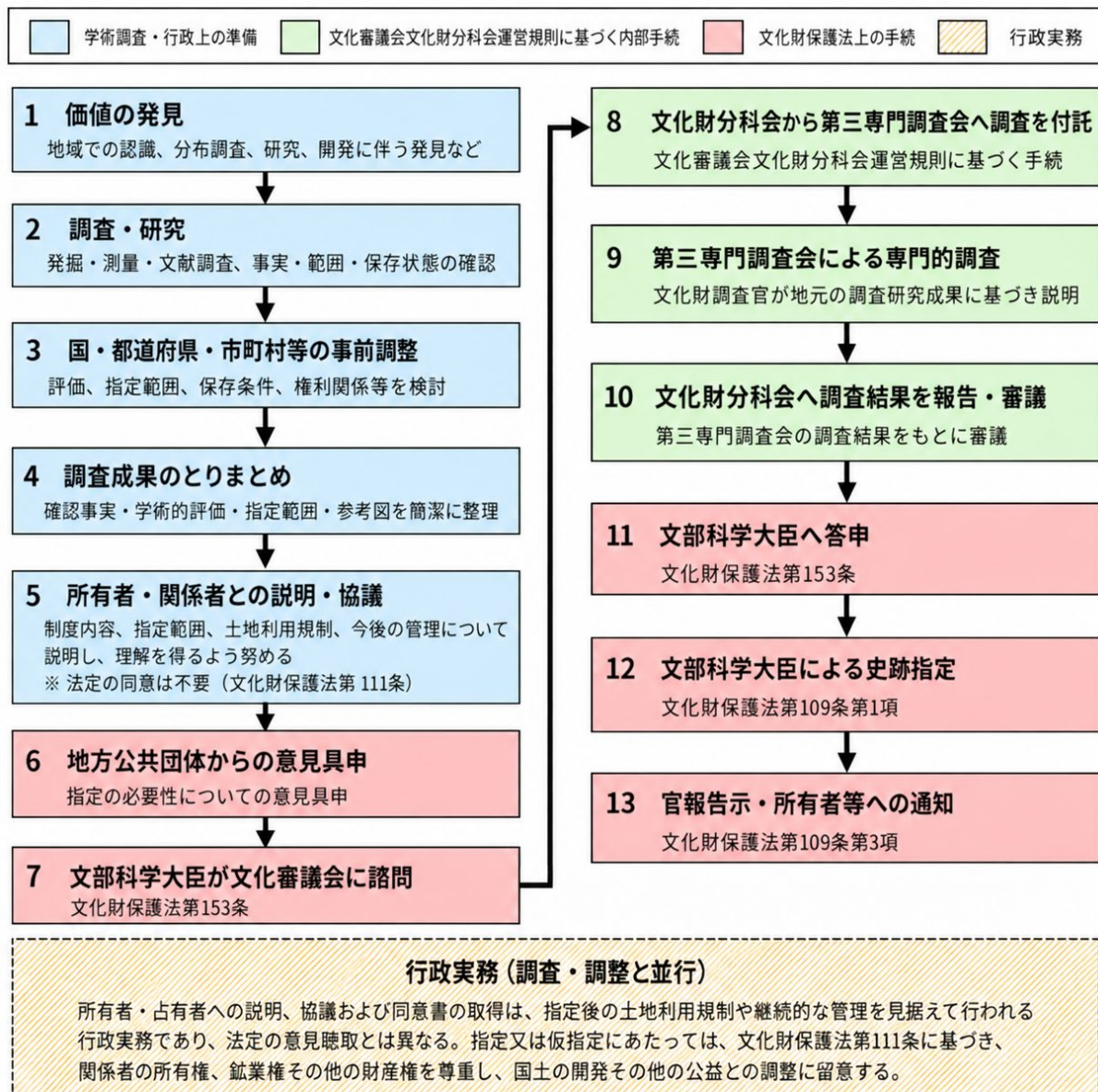


図1-1 史跡指定に至る手続—法定手続と行政実務

（3）対象を把握する

指定の前提には、対象が文化財として認識され、調査課題として取り上げられる過程がある。所在が知られていない遺跡、研究対象とされてこなかった施設などは、そもそも指定候補として検討されない。この段階には、地方公共団体の分布調査、地域住民からの情報、開発に伴う調査、大学・研究機関の研究、学会の要望などが関係する。何を調査対象として認識するかという時点で、すでに学術的関心や社会的関心による選択が始まっている。

（4）事実を確認する

史跡指定の基礎となるのは、対象となる土地について確認された事実である。例えば、ある場所を古代の郡家跡として評価するためには、地名や伝承だけでは足りない。発掘調査によって建物群、区画施設、倉庫、道路、井戸などが確認され、出土遺物から年代が推

定され、その配置や規模が地方官衙の特徴と整合することが必要となる。事実確認には、発掘調査、測量、自然科学的分析、文献・絵図などの検討、聞き取り、過去の調査記録の再検討などが用いられる。重要なのは、それぞれの資料が何を、どの程度まで証明できるかを区別することである。

(5) 事実を学術的に評価する

個別の事実を確認しただけでは指定理由にならない。それらを関連付け、その対象が何であり、歴史のどのような側面を明らかにするのかを説明する必要がある。これが学術的評価である。大型の掘立柱建物が発見されたというだけでは、官衙、居館、寺院その他の施設のいずれかは分からない。建物配置、区画、年代、出土文字資料、周辺遺跡、文献史料などを総合し、その性格を検討する。評価は、確認された事実から合理的に導かれ、他の研究者が検証できる形で示されなければならない。

ここで注意したいのは、文化審議会文化財分科会による調査・審議において重視されるのが、根拠のない物語の巧みさではなく、事実とその学術的位置付けの確かさであるという点である。指定説明資料では、地方公共団体等が行った調査研究の成果に基づき、遺跡の所在、年代、構造、変遷、出土品、歴史的背景、同種遺跡との比較などが簡潔に整理される⁹。文化財調査官は、その成果をもとに専門調査会で説明する。そこで問われるのは、説明者独自の解釈ではなく、指定判断を支え得る学術的事実と評価が示されているかである。ただし、事実から自動的に一つの結論が生まれるわけではない。同じ資料について複数の解釈が成立することはある。その場合には、何が確認され、何が推定であり、どこに見解の相違があるのかを明らかにする必要がある。

(6) 行政上の指定を判断する

学術的価値が確認されても、それだけで指定が成立するわけではない。指定は行政上の行為であり、対象、範囲および法的効果を明確にしなければならない。どの範囲を指定するのか、保存状態はどうか、将来にわたり保存できる見込みがあるか、所有者・占有者との調整が進んでいるか、他の法令や土地利用とどのような関係にあるかなどが検討される。

この段階で重要なのは、学術的価値と指定可能性を区別することである。所有者等の理解が得られず指定が進まなくても、遺跡の学術的価値が失われるわけではない。反対に、地域から強い指定要望があっても、史跡としての評価に必要な事実が十分に確認されていなければ、追加調査が必要になる。指定とは、学術的評価の結論をそのまま写し取る作業ではなく、学術的評価を基礎としながら、保護すべき対象と範囲を確定し、法的保護を及ぼす行政上の選択である。

(7) 指定候補もまた選択される

国による史跡指定は、地方公共団体が提出した候補（意見具申¹⁰）について、文化審議会がその可否を個別に審査するだけで行われてきたわけではない。遺跡の種類によっては、文化庁が専門家による検討会を設け、全国の調査成果を比較し、保存すべき重要な遺跡をあらかじめ抽出してきた。図 1-2 で示した中世城館遺跡、近世大名墓所、近代遺跡などがその例である¹¹。

このような検討会による選定は、文化財保護法に基づく史跡指定そのものではないが、ある遺跡を国史跡の候補として位置付け、追加調査、指定範囲の検討、所有者との調整を進める契機となる。その意味で、対象によって指定対象の選択は、文化審議会への正式な諮問よりも前から始まっている。

史跡指定は、既に確定した価値を法律によって追認するだけの行為ではない。地域における調査と価値の発見、専門家による全国的な比較、文化庁による行政上の判断、所有者等との調整を経て、はじめて法的な指定へと進む。したがって、何が指定されたかを考える際には、同時に、誰がどのような資料と比較対象に基づいて候補を選んだのかを問う必要がある。

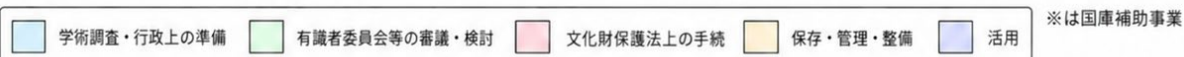
図1-2 史跡・名勝・天然記念物・文化的景観の指定から保存・活用までの流れ

－ 調査から整備・活用まで、各段階で有識者委員会等が関与する －



調査から保存・活用まで、各段階で有識者委員会等が関与する

学術的調査の成果は、複数の有識者委員会等の検討を経て、指定・選定、保存計画、整備・活用へとつながる。



4 学術は指定制度のなかで何を担うのか

(1) 指定の根拠をつくる

文化財保護法は、「歴史上又は学術上価値の高いもの」などの価値概念を用いるが、個々の文化財について価値の内容を詳細に定めてはいない。抽象的な価値概念と指定基準を用い、個々の対象について専門的な調査と審議を行うことによって、制度は新しい研究成果に対応できる。仮に法律が対象の年代や種類を固定的に限定していれば、新たな研究によって重要性が明らかになった遺跡を評価することは難しい。学術研究の進展を前提にするからこそ、指定対象は拡張し得る¹²。

古代地方官衙を例にすると、かつては国府が中心的な指定対象であったが、調査研究の進展によって郡家、正倉、駅家、官道、地方寺院、生産施設などへ関心が広がった。これは、新しい種類の遺跡が突然出現したのではなく、既に存在していた遺跡を理解する学術的枠組みが変化したことを示している。一方、研究の進展は指定を容易にするだけではない。調査精度が高まり、類似遺跡の資料が増えると、従来に比べ厳密な比較や根拠が求められる¹³。かつてなら指定理由として受け入れられた説明が、現在では追加調査を必要とすることもある。学術は、指定対象を広げる力と、評価を厳格にする力の双方を持つ。

(2) 学術は中立な採点者か

学術的評価は、政治的・経済的都合から独立して行われるべきであるが、学問も社会から完全に独立しているわけではない。どの時代を研究する人が多いか、何に調査費が配分されるか、どの資料が保存されてきたか、何が重要な研究課題とされるかは、大学、学会、行政組織、社会的関心の影響を受ける。研究蓄積の多い対象は、比較資料が整い、価値を説明しやすい。反対に、研究者が少なく、所在調査も十分でない対象は、指定候補として認識されにくい。したがって、学術は、指定判断の客観性を支える根拠であると同時に、何を評価対象として見いだすかを選ぶ装置でもある。

指定制度形成の過程では、黒板勝美をはじめとする歴史学者・考古学者が大きな役割を果たした（中級編参照）。学者たちは史蹟保存の必要性を訴え、調査を行い、保存すべき対象と基準を提示した¹⁴。この働きによって、多くの史跡が破壊から守られた。他方、当時の歴史学、国家観、顕彰意識が、保存対象の選択に影響したことも否定できない。学術的専門性を尊重することと、その前提を批判的に検討することは両立する。問うべきなのは、「専門家の判断だから正しいか」ではなく、「どの事実と比較に基づき、どのような研究史と社会状況のなかで、その評価が導かれたか」である。

(3) 有識者による審議の意味

指定は地方公共団体等による調査研究の成果が説明資料として整理され、文化審議会文化財分科会の専門調査会で、有識者による検討が行われる。そこでの結果が文化財分科会に報告され、了承されれば文部科学大臣に答申される。有識者による審議の役割は、単に権威ある専門家が「お墨付き」を与えることなく、提示された事実の確かさ、評価の妥当性、比較の十分性、指定基準との対応を、複数の専門的観点から検証することにある。学術的評価に幅があるからこそ、根拠を公開可能な形に整理し、複数の専門家による検討を経る必要がある。

もちろん、専門家の構成や専門分野が変われば、注目される論点も変わり得る。審議会制度は専門性を行政判断へ組み込む仕組みであると同時に、その専門性がどのように構成されているかを問われる仕組みでもある。

5 指定基準の継続と変化

(1) 保存要目から指定基準へ

現在の指定制度は、1950年に何もないところから作られたわけではない。史蹟名勝天然記念物保存法¹⁵のもとで用いられた保存要目と、現在の史蹟名勝天然記念物指定基準には、対象類型の連続性が認められる。都城、宮跡、官衙、社寺、古墳、城跡、旧宅、碑、戦跡など、戦前に形成された分類の多くは、形を変えながら戦後にも引き継がれた（後述）。この連続性は、制度運用の安定性をもたらした。先行する調査成果や既指定物件を参照し、同種の対象を比較して評価できるからである。しかし同時に、戦前に確立した分類や研究関心が、戦後の指定対象にも影響し続けることになった。

保存要目と現在の指定基準の類似は、戦前と戦後が全く同じであることを意味するわけではない。明治天皇聖跡のように、戦前の顕彰的・教化的性格が戦後に見直され、指定解除されたものもある。また、社会経済史、集落史、産業史、交通史、近現代史等の研究の進展により、新たな対象が加えられてきた。必要なのは、断絶か連続かのどちらか一方を選ぶことなく、何が引き継がれ、何が変更されたかを具体的に検討することである。

(2) 既指定物件が次の指定を方向付ける

新たな指定候補は、同種の既指定物件と比較して評価される。比較は判断の客観性を高めるために必要である。しかし、既指定物件が暗黙の「典型」となれば、それと形態や性格が異なる対象は評価されにくくなることがある。例えば、中心施設が明瞭で、遺構の残りがよく、範囲を画定しやすい遺跡は指定制度になじみやすい。これに対し、複数地点に分散する遺跡群、生活空間と重なる遺跡、遺構よりも場所の記憶や関係性に価値がある対象は、既存の典型と比較しにくい。

指定基準の項目が増えれば、直ちに対象の偏りが解消するわけでもない。所在調査、研究者、報告書、行政担当者、所有者との調整などが整わなければ、基準上は対象になり得ても指定には結び付きにくい。基準の変化と実際の指定傾向を分けて確認する必要がある。

6 この章のまとめ

文化財は、最初から固定的な範囲を持つものではない。何を文化財として認識するかは、対象の性質に加え、学術研究、法制度、社会的関心の変化によって形づくられてきた。文化財と指定文化財を区別することは、指定制度を理解する第一歩である。指定は、調査によって明らかにされた事実を学術的に評価し、保護すべき対象と範囲を行政上選択して、法的保護へ結び付ける行為である。指定の過程は、対象の把握、事実確認、学術的評価、行政判断という四段階として捉えることができる。

学術は、指定判断の根拠をつくり、研究の進展によって指定対象を広げ、評価を精密にする。しかし同時に、研究分野の偏り、既存の分類、社会的関心の影響を受ける。学術的専門性を尊重しつつ、その前提と判断過程を検証する必要がある。指定制度は、重要な文

化財へ強い保護を集中するために大きな役割を果たしてきた。一方、選択的保護である以上、未指定文化財、土地境界を越える関係、生活と共存する遺跡群などを十分に捉えられない場合がある。

指定制度を学ぶ目的は、制度を無条件に肯定することでも、限界を理由に否定することでもない。まず正しく知り、そのうえで、何をどのように守るべきか、指定で守れないものをどのように補うかを考えることにある。

【用語の確認】

指定文化財 国または地方公共団体が、法令・条例に基づいて指定した文化財。

選択的保護 すべての文化的所産を一律に規制するのではなく、重要性、性質、保存の必要性等に応じて、対象と保護方法を選ぶ考え方。

指定基準 どのような種類・重要性の文化財を指定対象とするかについて、行政上の判断の方向を示す基準。

事実確認 対象の所在、年代、内容、範囲、残存状態などを、調査資料に基づいて明らかにすること。

学術的評価 確認された事実を比較研究や研究史のなかに位置付け、歴史上・学術上の意味を説明すること。

行政判断 学術的評価を基礎としつつ、対象、範囲、保護方法、保存条件等を検討し、指定等を決定すること。

第2章 文化財保護法の体系と保護の手法

この章で学ぶこと

第1章では、指定を、調査によって確認された事実を学術的に評価し、そのうち一定のものを行政上選択して法的保護の対象とする制度として捉えた。しかし、文化財保護法が用意している保護手法は指定だけではない。登録、選定など、対象の性質や存在形態と保護の目的に応じて複数の方法が設けられている。

本章では、文化財保護法の全体を、文化財の名称を暗記するための分類表としてではなく、「何を、どのような危険から、どの程度の強さで、誰が守るか」を組み立てる体系として理解する。指定と登録は保護の強弱だけでなく、制度の対象と手法が異なる。選定は指定を弱くした制度なのではなく、地域や集団としての価値を保護するため、地方公共団体の取組を国が評価し支援する仕組みを含んでいる。無形文化財の認定は、人を文化財そのものに指定することと同じではない。

ここで注意したいのは、文化財保護の実務が、法律の条文だけで動いているわけではないことである。法令が法的効果の骨格を定め、告示・指定基準・通知・指針が判断の枠組みを具体化し、さらに調査、所有者との協議、審議会への説明、関係部局との調整といった行政実務が制度を現実に関動している。本章では、この三つの層を区別する。

層	主な資料・行為	果たす役割	読む際の注意
法令	法律、政令、省令、条例、規則	権限、義務、許可・届出等を定める	条文上の制度と実際の運用を同一視しない
基準・行政文書	指定基準、告示、通知、指針	評価・手続・技術上の判断を具体化する	作成時期と改正経緯を確認する
実務	調査、協議、同意取得、審議、管理、支援	個別の文化財に制度を適用する	慣行が法的要件であるとは限らない

この区別は、特に所有者の同意を考えるとときに重要である。史跡指定について、所有者の同意は指定の法定要件として明記されているわけではないが、指定後に土地利用を制約するため、実務では事前の説明と同意取得が重視されてきた。したがって、条文上は指定可能であっても、調整が整わず指定に至らない場合がある。制度の理解には、「法律上できること」と「実務上行われていること」の双方が必要なのである。

1 文化財保護法は何を目的としているか

(1) 「保存」と「活用」

文化財保護法第1条は、文化財を保存し、かつ、その活用を図り、国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを法の目的としている。保存と活用は、近年になって初めて組み合わせられた言葉ではなく、文化財保護法制定時から目的規定に置かれていた。ただし、保存と活用の意味や両者の関係についての理解は、時代によって変化してきた。かつての行政実務では、滅失や毀損を防ぎ、現状を維持することが前面に出やすかった。今日では、公開、教育、地域づくり、観光、情報発信、デジタル化、災害対応なども活用との関係で論じられる。

保存と活用を「保存か活用か」という二者択一で捉えると、議論を誤りやすい。保存されなければ将来の活用はできず、価値が理解されず社会から切り離されれば、保存を支える人材や財源も失われる。両者の関係は、次の循環として理解できる。

段 階	内 容
調査・把握	文化財の所在、内容、価値、保存状態を明らかにする
保存	滅失・毀損を防ぎ、修理・維持管理・防災等を行う
活用	公開、教育、本来の利用、地域活動等を通じて価値を社会に伝える
理解・参加	所有者、住民、利用者、行政等が継承の意義を共有する
再投資	人材、資金、調査成果を再び保存と研究へ戻す

この循環が常に成立するとは限らない。観光収入が保存へ還元されない場合や、公開によって文化財が損傷する場合もある。そのため、保存と活用の関係は理念だけでなく、具体的な仕組みとして検討しなければならない。

(2) 国民的財産と私有財産

文化財保護法第3条は政府及び地方公共団体の任務を定め、第4条第2項は所有者等に文化財が『貴重な国民的財産』であることを自覚して保存・公開等に努めることを求め、同条第3項は法執行に際する財産権の尊重を定める。同時に、政府と地方公共団体は、法の執行に当たって関係者の所有権その他の財産権を尊重しなければならないとする。

ここでいう国民的財産は、所有権が国民全体へ移転することを意味しない。国宝や史跡であっても、国有とは限らず、個人、法人、寺社、地方公共団体等が所有している場合も多い。文化財保護法は、所有関係を維持しながら、その物件が持つ公共的価値を守ろうとするものである。

そのため、文化財保護は規制だけでは成り立たない。所有者に保存義務を求める一方、修理等への補助、税制上の措置、技術的助言、公有化などを組み合わせて行われている。規制と支援の均衡は、指定制度と財産権の関係を考える際の基本となる。

2 文化財保護法上の六つの類型

文化財保護法は、第2条において文化財を6つの類型に分けている。このことの詳細については初級編・中級編に譲るが、ここで確認しておくのは、この分類は単なる整理ではないことである。何を保護対象として認識し、どのような保護措置を用いるかを決める働きを持つ。建造物には修理と現状変更の規制が必要となり、芸能や工芸技術には保持者の認定と伝承者養成が必要になる。遺跡には土地の現状変更規制が重要であり、町並みや農村景観には地方公共団体による面的な計画と住民との協働が不可欠となる。

一つの文化的事象が複数の類型に関係する場合もある。祭礼には、祭りの行為という無形の民俗文化財、山車や用具という有形の民俗文化財、祭礼が行われる町並みや道、社寺などが含まれる。鉱山遺跡には、遺構としての史跡、建物としての有形文化財、採掘・精錬技術、鉱山町の景観、祭礼や生活文化が重なり得る。

したがって、分類は文化財を互いに無関係な箱へ分けるためではなく、それぞれに適切な保護手法を適用するための入口と考えるべきである。

類型	主な対象	主な保護上の位置づけ
有形文化財	建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書、考古資料、歴史資料等	重要文化財、国宝、登録有形文化財
無形文化財	演劇、音楽、工芸技術その他の「わざ」	重要無形文化財、登録無形文化財、保持者・保持団体の認定、記録選択
民俗文化財	衣食住、生業、信仰、年中行事等に関する風俗慣習、民俗芸能、民俗技術とその用具等	重要有形・無形民俗文化財、登録有形・無形民俗文化財、記録選択
記念物	遺跡、名勝地、動植物・地質鉱物等	史跡・名勝・天然記念物、特別史跡等、登録記念物
文化的景観	生活・生業と地域の風土によって形成された景観地	重要文化的景観の選定
伝統的建造物群	周囲の環境と一体となって歴史的風致を形成する建造物群	重要伝統的建造物群保存地区の選定

この表にある名称は、価値の上下を一つの軸で示したものではない。有形文化財と文化的景観では、対象の成立の仕方も、価値の所在も、保護主体も異なる。六類型全体を一列の序列として理解してはならない。

各文化財類型の指定・登録・選定等の詳細は、初級編・中級編で扱った。本書では、それらを前提として、指定制度の成立、運用、指定後の管理、財産権との調整等に重点を置く。

3 国と地方公共団体の関係

(1) 国指定と地方指定

都道府県や市町村は、文化財保護条例を制定し、地域内の文化財を指定・登録等することができる（文化財保護法第182条第2項¹⁶⁾）。地方指定文化財は、国の指定文化財になるまでの暫定的な段階に限られない。地域の歴史と文化を理解するために重要な対象を、地域の行政主体が自ら保護する制度である。国・都道府県・市町村の指定を、単純に重要度のランクとして捉えるべきではない。国指定では日本の歴史・文化における重要性が中心となる一方、地方指定では都道府県史・地域史上の価値をきめ細かく評価できる。国指定の対象にならなくても、地域にとって代替できない文化財は存在する。

(2) 役割分担と連携

国は、全国的な観点から重要な文化財を指定・選定・登録し、基準や方針を示し、補助や専門的助言を行う。都道府県は、広域的な調整、市町村への助言、専門的支援、国との連絡等を担う。市町村は、所有者や地域住民に最も近い行政主体として、日常管理、相談、調査、地域計画、開発との調整等を担う。実際には、法定の権限と、日常的な実務上の役割は必ずしも一致しない。史跡であっても、市町村が管理団体となり、現地管理や整備を担うことが多い。所有者との最初の相談や現状変更計画の調整も、地方公共団体が窓口となる。

文化財行政の体制を考える際には、「誰が最終的な許可権限を持つか」だけでなく、誰が調査し、所有者に説明し、日常的に状況を確認し、災害時に対応するかを明確にする必要がある。

4 指定・登録・選定・選択・認定・計画

文化財保護法の用語は、似ているが、それぞれが異なる行政上の働きを持つ。

計画の認定は、計画区域内の文化財を一括して指定することではない。文化財保存活用地域計画（文化財保護法第 183 条の 3）¹⁷に未指定文化財が掲載されても、それだけで現状変更規制が生じるわけではない。未指定を含む文化財を把握し、調査、指定、修理、教育、観光、防災等の施策を関連づける点に意義がある。これらの行為に、規制、支援、計画を重ねて見ると、保護制度の全体像が明瞭になる。

図2-1 指定・登録・選定等の制度の概要

用 語	基本的な働き	典型例
指 定	重要な文化財を特定し、比較的強い保護を及ぼす	重要文化財、史跡、重要無形民俗文化財
登 録	幅広い文化財を台帳化し、届出を中心に緩やかに保護する	登録有形文化財、登録記念物、登録無形文化財
選 定	地区・景観・保存技術等を選び、地域や技術の保護を支援する	重要文化的景観、重要伝統的建造物群保存地区、選定保存技術
選 択	特に記録作成等が必要な無形の文化財を選ぶ	記録作成等の措置を講ずべき無形文化財
認 定	無形のわざ・保存技術を体現する人または団体を認める	重要無形文化財の保持者、選定保存技術の保存団体
認定された計画	所有者や地方公共団体の保存・活用方針を法制度上位置づける	保存活用計画、文化財保存活用地域計画

機 能	主な手法	問 い
把握・価値づけ 変化の制御	調査、指定、登録、選定等 許可、届出、命令、協議	何が、なぜ重要か どの行為を、誰が判断するか
管理・支援	管理団体、補助、税制、技術的助言、人材育成	誰が費用と実務を担うか
計画・調整	保存活用計画、地域計画、他法令との連携	個別判断を中長期の方針へどう結ぶか

指定という一語だけで、この四機能をすべて説明することはできない。指定によって価値を公定して規制を及ぼしても、日常管理、修理費用、専門人材、土地利用調整が欠ければ保護は実現しない。逆に、指定されていなくても、埋蔵文化財保護制度、条例、都市計画、博物館での収集等によって一定の保護が行われることがある。

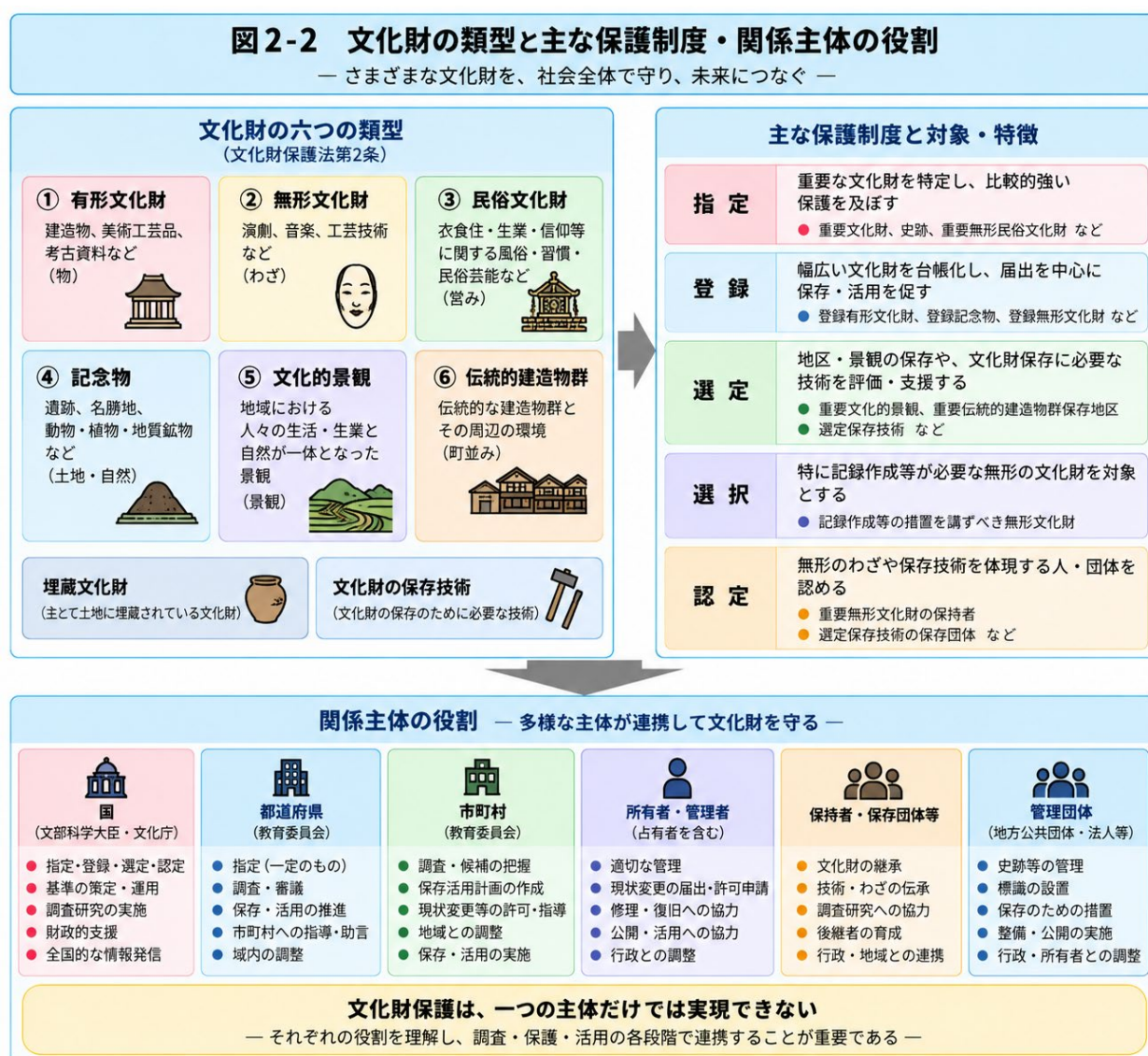
つまり、制度名だけで保護の内容を判断せず、次の事項を確認する必要がある。

- ①何が行政上の対象となったのか
- ②誰がその行為を行ったのか
- ③どのような規制・届出が生じるのか
- ④誰が管理・継承を担うのか
- ⑤どのような支援措置があるのか
- ⑥解除、抹消、変更、見直しはどのように行われるのか

5 この章のまとめ

文化財保護法は、文化財を六つの類型に区分し、そのほかに埋蔵文化財と文化財の保存技術を保護対象としている。分類は名称を整理するだけでなく、物、土地、わざ、営み、景観等の性質に応じた保護方法を選ぶ基礎となる。指定は重要な文化財に比較的強い保護を及ぼし、登録は届出を中心に幅広い文化財の保存・活用を促す。選定は、地方公共団体による地区・景観の保存や、文化財保存に必要な技術を国が評価・支援する。選択は記録作成等が必要な無形の文化財を対象とし、認定は無形のわざや保存技術を体現する人・団体に関わる。

国、都道府県、市町村、所有者、保持者、管理団体、保存団体等は、それぞれ異なる役割を持つ。文化財保護は一つの主体だけでは実現できない。法的権限だけでなく、日常的に誰が管理し、説明し、調整し、費用を負担するのかを考える必要がある。



また、すべての文化財に最も強い規制を適用することが、最善の保護とは限らない。価値の所在、利用状況、所有関係に応じて制度を選択し、必要に応じて複数の制度や他法令

を組み合わせることが求められる。制度を知ること、名称を覚えることではなく、何をどのように守るための仕組みなのかを理解することである。

なお、現行制度を正確に知ること、制度を無条件に肯定することではない。法令・基準・実務を区別し、制度が保護できたものと取りこぼしたものを確かめ、より適切な保護の組合せを考えることが制度で学ぶ意味である。第 1 章の「何を選ぶか」という問いは、本章では「どの制度によって、どのように守るか」という問いへ進む。

【用語の確認】

有形文化財 建造物、美術工芸品など、形ある文化的所産のうち歴史上または芸術上価値の高いもの等。

無形文化財 演劇、音楽、工芸技術その他の無形の文化的所産。人によって体现される「わざ」が中心となる。

民俗文化財 衣食住、生業、信仰、年中行事等に関する風俗慣習、民俗芸能、民俗技術と、それらに用いられる物件。

記念物 遺跡、名勝地、動植物、地質鉱物等のうち、歴史上、芸術上、学術上または観賞上価値の高いもの。

文化的景観 人々の生活・生業と地域の風土によって形成され、生活・生業の理解に欠くことのできない景観地。

伝統的建造物群 周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群。

登録 届出、指導、助言等を中心に、幅広い文化財を緩やかに保護する制度。

選定 一定の地区、景観または保存技術等を、国が重要なものとして選ぶ行為。

選択 記録作成、公開等の措置を特に必要とする無形の文化財を選ぶ行為。

認定 無形文化財や保存技術を高度に体现する人または団体を、保持者・保持団体・保存団体等として認める行為。

管理団体 史跡名勝天然記念物について、所有者に代わり、または所有者と役割を分担して管理を行う地方公共団体その他の法人。

第3章 指定はどのように行われるか

この章で学ぶこと

第1章では、指定を、文化財の価値を学術的に評価し、保護すべきものを行政上選択する制度として捉えた。第2章では、その指定が、登録、選定、埋蔵文化財制度、計画、他法令等と組み合わされて文化財保護の体系を構成していることを確認した。本章では、実際の行政手続によつての史跡指定へ至るまでを扱う。

史跡指定は、重要な遺跡を発見した時点で直ちに行われるものではない。調査成果をまとめ、事実の確実性を検討し、同種遺跡と比較し、保護すべき価値と範囲を定め、所有者・占有者や関係部局と調整し、指定後の管理方針を準備する必要がある。そのうえで、国の文化財調査官が文化審議会に説明し、専門的な審議を経て、文部科学大臣への答申と官報告示に至る。

ここで最も重要なのは、調査官や審議会が、地元の調査研究に代わって遺跡の物語を作るのではないという点である。説明の基礎となるのは、地方公共団体等が実施した発掘調査等の成果である。国の調査官は、それらの成果から確認できる事実を整理し、全国的な観点から比較評価して、指定に値するかを説明する。指定制度における学術の役割は、この「事実を確かめ、比較可能な形に整える」過程に現れる。

1 指定は一つの行政過程である

文化財保護法は、文部科学大臣が記念物のうち重要なものを史跡、名勝または天然記念物に指定できることを定めている（文化財保護法第109条¹⁸⁾）。しかし、法律には、個別の候補を誰がいつ発見し、どの程度調査し、どのような書式で審議会へ説明するかが、すべて書かれているわけではない。実際の指定は、地方公共団体、所有者、研究者、文化庁、文化審議会等による長い行政過程として行われる（第1章参照）。

段 階	主な作業	中心となる主体	成 果
1 把握	遺跡の所在と保護上の課題を把握する	市町村・都道府県、研究者、所有者	遺跡台帳、分布図、既往研究
2 調査	内容、年代、範囲、遺存状況を確認する	地方公共団体、調査機関、研究者	発掘・測量・文献調査成果
3 とりまとめ	調査方法と結果を検証可能な形で示す	調査主体	発掘調査報告書、総括報告書
4 比較評価	指定基準と同種遺跡に照らして重要性を検討する	地方公共団体、文化庁、専門家	価値の説明、候補化
5 範囲・権利調整	保護範囲を定め、所有者等へ説明する	地方公共団体、所有者、文化庁	地籍図、登記簿、同意、管理方針
6 専門審議	事実、評価、範囲、管理可能性を審議する	文化審議会の専門調査会	専門的意見、審議結果
7 答申・告示	分科会で了承し、大臣へ答申して告示する	文化審議会、文部科学大臣	指定の法的効力

この表は、工程が常に直線的に進むことを意味しない。比較評価の結果、追加調査が必要になることもある。所有者との協議により指定範囲を再検討する場合もある。有識者との検討や文化庁との調整で事実関係や位置づけの説明が不十分とされれば、資料を補い、

再検討する必要が生じる。指定は、一度作成した結論を追認する手続ではなく、調査と説明の十分性を段階的に確かめる過程である。

2 候補はどのように見いだされるか

(1) 発見より前にある「把握」

指定候補は、発掘調査による発見だけから生まれるわけではない。古くから知られた古墳や城跡、地域で伝承されてきた場所、地表に遺構が残る生産遺跡、過去の開発調査で一部が確認された集落跡、建造物として使用され続ける近代遺産¹⁹など、候補となる経路は多様である。その基盤となるのが、遺跡台帳、埋蔵文化財包蔵地図、地方史、発掘調査報告書、研究論文、総合調査、自治体の文化財悉皆調査等である。これらは、単に所在地を記録するだけでなく、未調査部分、破壊の危険、類似資料、所有関係を把握し、将来の調査計画を立てる行政情報となる。

候補となるには偶然性もある。開発計画を契機として調査が始まる遺跡は多い²⁰。また、熱心な研究者や自治体職員がいる地域では調査が進みやすく、専門職員が少ない地域では重要な遺跡が十分に把握されないことがある。指定候補の分布は、過去の歴史をそのまま写したものではなく、調査機会と行政能力の分布にも左右される。

(2) 計画的な候補選定

史跡指定は、個別自治体から相談のあった案件だけを受動的に処理するものではない。文化庁は、古代官衙、窯業、生産、近代遺跡等の分野別調査を行い、全国的な所在状況と研究水準を把握してきた。地方公共団体も、史跡指定候補の調査計画や文化財保存活用地域計画等に基づき、優先順位を設けて調査することができる。

計画的な選定で問われるのは、単に「有名か」ではない。ある時代・地域・類型を理解するうえで欠けている対象は何か、既指定物件だけではどの歴史像が説明できないか、破壊の危険が高いものは何かを検討する必要がある。指定の偏りを是正するには、個別候補の評価だけでなく、指定制度全体を俯瞰する調査研究が必要となる²¹。

(3) 全国的な比較評価の必要性

文化財保護法は、文部科学大臣が重要な記念物を史跡に指定できること、その指定に当たって文化審議会に諮問しなければならないことなどを定めている(第153条²²)。しかし、全国に存在する膨大な遺跡の中から、どの遺跡を指定候補として取り上げるかについては、法律に詳細な手続が定められているわけではない。実際の指定候補は、市町村や都道府県による分布調査・発掘調査、研究者による学術研究、保存運動、開発計画に伴う調査など、さまざまな契機によって形成される。文化庁の文化財調査官も、地方公共団体からの情報提供を受けて現地を確認し、既指定史跡や他地域の類例と比較しながら、国史跡として評価するために必要な調査内容を検討する。

この段階では、遺跡の価値が認められるだけでは十分ではない。遺跡の範囲、主要な遺構の残存状況、指定によって保護すべき時期、他の遺跡との関係、所有関係、将来の保存方法などを明らかにする必要がある。単独の遺跡として指定するのか、複数の遺跡からなる遺跡群として指定するのも、この過程で検討される。

(4) 中世城館遺跡を選ぶ委員会

遺跡の種類によっては、文化庁が専門家による検討組織を設け、全国的な観点から指定候補を検討してきた。代表的なものが、1983 年度（昭和 58 年度）に設置された「中世城館遺跡・近世大名墓所等保存検討委員会」²³である。

中世城館遺跡は全国に多数存在し、山城、平城、居館、防塁、城下町など、その形態も多様である。また、都道府県によって調査の進展度が異なり、地表に土塁や堀がよく残るものがある一方、発掘調査をしなければ内容を把握できないものもある。このため、個々の地方公共団体から提出される候補だけを審査する方法では、全国的な重要性を均衡のとれた形で判断することが難しかった。

そこで文化庁は、都道府県教育委員会が実施した中世城館跡総合調査などの成果を収集し、文化財保護審議会第三専門調査会の専門委員からなる保存検討委員会において比較検討している。委員会は、城館の構造、成立・存続年代、歴史上の位置付け、領主支配との関係、遺構の残存状況、他の城館との関係などを検討し、「保存すべき遺跡」について検討する。ただし、委員会が「保存すべき遺跡」と評価することは、文化財保護法に基づく指定ではない。委員会には、土地所有者に対する法的規制を発生させる権限もない。その役割は、全国的な比較評価によって史跡の候補を形成し、地方公共団体に追加調査や保存の検討を促すことである。

(5) 現在の検討会とその役割

現在は、「中世城館・近世城郭遺跡等の保存に関する検討会」が設けられている。その設置要項では²⁴、①全国的な所在状況調査、②遺跡の評価、③保存のための諸方策を検討事項としている。委員は関係分野の学識経験者によって構成され、都道府県の担当者なども出席する。この検討会では、単に「価値が高いか低いか」を判断するだけではなく、何を主題として指定するかも検討される。例えば、一つの山城だけを指定するのではなく、居館、支城、街道、港、城下町などを含む遺跡群として評価した方が、地域支配や交通の実態を適切に示せる場合がある。検討会の助言を受けて、調査対象や指定構想が変更されることもある。

これらの検討によって史跡としての価値が認められても、直ちに指定できるわけではない。次に必要となるのが、指定範囲の確定、土地所有者等への説明、指定後の管理方法の検討など、地域における行政上の調整である。

3 調査によって何を明らかにするか

(1) 指定のための調査は発掘だけではない

史跡指定の根拠となる調査には、発掘調査、測量調査、地形調査、文献・絵図調査、建築調査、年代測定や材質分析等がある。対象の性質に応じて方法を組み合わせ、何が、いつ、どのように形成され、どの状態で残るかを明らかにする。

城跡であれば、曲輪、土塁、堀、石垣、虎口等の地表観察と測量が基礎となり、発掘調査によって建物、門、造成、改修時期等を確認する。文献・絵図は城の名称、使用者、攻防、廃絶後の土地利用を示すが、後世の伝承や軍記物を、直ちに遺構の年代・性格と同一視することはできない。

(2) 発掘調査の目的と限界

発掘調査は、地下にある遺構の内容、年代、範囲、重複関係、保存状態を確認する有力な方法である。しかし、発掘は遺構を掘り下げ、元の状態を失わせながら情報を取得する不可逆的な行為でもある。指定のためであっても、必要以上の発掘を行うべきではない。調査計画では、明らかにすべき問いを先に定め、その回答に必要な範囲と方法を選ぶ。遺跡全体を掘り尽くすのではなく、地形測量、地中レーダー、既往調査の再整理、限定的な確認調査等を組み合わせ、未調査部分を将来へ残すことが重要である。現在の技術で得られる情報が、将来も最善とは限らないからである。

また、指定のための確認調査と、開発に伴う記録保存調査とは目的が異なる。前者は現地保存を前提として価値と範囲を確かめる。後者は、やむを得ず失われる遺跡の情報を記録する。実際には開発調査の成果が指定の契機になることもあるが、調査目的の違いを明示しなければならない。

(3) 事実の確実性を段階化する

調査成果には、直接確認された事実と、そこから導かれた推定が含まれる。例えば、柱穴が一定の間隔で並ぶことは観察事実である。それを掘立柱建物と復元することは、配置と類例に基づく解釈である。その建物を郡庁の正殿と判断するには、建物群の配置、規模、年代、出土文字資料、同種官衙との比較等が必要になる。

記述の段階	例	根拠の示し方
観察事実	柱穴、溝、土層、遺物が検出された	図面、写真、文章等
整理された事実	建物群が一定の方位・配置をもつ	遺構図、年代、重複関係
解釈	官衙、集落、祭祀場等と考える	類例、文献、遺物組成、立地
価値評価	地方支配の構造を示す重要遺跡である	全国・地域内比較、代表性等

指定するか否かの判断は、地方公共団体等が公表した調査成果を基礎として行われる。報告書の作成方法そのものは初級編・中級編に譲り、ここでは、確認された事実を指定基準と全国的比較の中でどのように評価するかをみる。

4 事実から価値をどのように導くか

(1) 指定基準の役割

特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準は、候補がどの類型に属し、どの観点から重要性を説明するかを共有する枠組みである。しかし、基準の項目に該当すれば自動的に指定されるわけではない。全国に多数ある城跡や集落跡のうち、なぜ当該遺跡を史跡として保護するのかを、内容、遺存状況、地域性、代表性、学術上の意義等から説明する必要がある。指定基準は結論を機械的に算出するものではなく、専門的判断を方向づけ、説明可能にする行政上の基準である。

(2) 比較評価

個別遺跡の調査成果だけでは、史跡としての位置づけは完結しない。同じ時代・地域・機能の遺跡と比較し、共通性と固有性を明らかにする必要がある。比較対象には、既指定史跡だけでなく、未指定遺跡、文献で知られる施設が含まれる場合もある。比較では、規模が最大であることや遺物が豪華であることだけを競うのではない。遺跡の全体構造が把

握できる、成立から廃絶までの変遷を追える、地域間交流を示す、文献史料を具体化する、これまで知られなかった社会集団の生活を示すなど、歴史を理解するうえでの役割を検討する。

(3) 遺存状況と真正性

史跡は、過去の出来事や社会を示す痕跡を、その場所において保存する制度である。そのため、遺構がどの程度残るか、後世の改変を受けているか、位置と内容が確実かという遺存状況は重要な判断要素となる。もちろん、完全な形で残る遺跡だけが価値を持つわけではない。長期間使用された遺跡では、増改築、破壊、再利用自体が歴史の一部である。特別史跡原爆ドーム（旧広島県産業奨励館）のように、破壊された状態が歴史的事実を伝える核心となる例もある。問われるのは「元の姿がそのまま残るか」だけではなく、指定理由となる歴史的事実を、現存する遺構がどの程度確実に示すかである。

5 指定範囲を定める

(1) 価値の範囲と不動産の範囲

史跡指定は土地に法的効果を及ぼすため、指定範囲を地番その他の方法で明確に特定しなければならない。しかし、遺跡の範囲は不動産の筆界に従って形成されたものではない。地下遺構は複数筆にまたがることもある。指定範囲は、学術的に推定される遺跡全体の範囲と常に一致するわけではない。調査によって価値が確認された範囲、保存状態、所有者の理解、土地利用、境界の明確性、管理可能性等を総合して設定される。その結果、当初は核心部のみを指定し、調査と調整の進展に応じて追加指定する場合がある。

(2) 範囲設定が価値の説明を変える

範囲は価値評価の後に機械的に付け加えるものではない。何を含めるかによって、史跡が表す歴史像が変わる。官衙の中心建物だけを指定するのか、正倉、工房、道路、関連寺院まで含めるのかによって、保護される対象は「建物跡」から「行政・生産・交通の仕組み」へ広がる。一方、広い範囲を指定すればよいとは限らない。指定理由との関係が説明できない土地まで含めれば、所有者への負担の根拠が不明確になり、現状変更の判断も困難になる。価値を示す要素、その要素を保護するために必要な環境、指定範囲の関係を説明することが求められる。

(3) 追加指定と名称変更

調査研究が進み、関連遺構が確認されれば追加指定²⁵が行われる。複数の遺跡が一体の歴史的価値を構成することが判明した場合には、名称変更や統合が検討されることもある²⁶。これは当初指定が誤りだったことを意味するものではなく、限られた知見と条件で始めた保護を研究と調整の進展に応じて充実させたり、追加指定により新たな価値が加わったりしたものである。

ただし、追加指定を前提に核心部だけを保護している間に、周辺遺構が失われる危険がある。周知の埋蔵文化財包蔵地、指定相当遺跡の把握、都市計画、条例、事業者との協議等を用い、未指定部分にも早期に保護上の配慮を及ぼす必要がある。

6 所有者・占有者・地域との調整

(1) 同意取得の意味

指定によって所有権が国へ移るわけではない。所有者は土地を所有し続けるが、現状変更等について許可が必要となり、管理上の責任も負う。したがって、指定前には、価値、

図3-1 史跡指定に必要な要件とその性格（価値・同意・管理体制の三要素）

— 史跡の指定は、文化財の価値だけでなく、関係者の理解と指定後の適切な管理体制が整うことが必要である —



範囲、法的効果、日常管理、農林業や居住への影響、補助、公有化の見通し等を具体的に説明する必要がある。

同意書に署名を得ることだけを目的にすると、指定後に「聞いていなかった」という対立が生じる。重要なのは、将来予想される行為を挙げ、何が許可対象となり、どのような基準で判断され、誰が相談を受けるのかを共有することである。指定後の長期的な関係を形成する行為として同意取得を捉えるべきである。

(2) 同意が得られない場合

所有者の不同意によって、遺跡の学術的価値が失われるわけではない。しかし実務上は、不同意地を含む指定が難航し、範囲の縮小や指定の延期につながる場合がある。都市部、事業予定地、収益性の高い土地では、将来の利用制約に対する懸念が大きい。

この問題は、価値評価と指定可能性が別の条件に左右されることを示す。同意が得られない場合にも、重要性を記録し、開発部局と情報を共有し、周知の埋蔵文化財包蔵地としての取扱い、他法令、土地取得、計画変更等を検討する必要がある。「指定できない」ことを「保護すべき価値がない」ことへ置き換えてはならない。

7 文化審議会における審議

(1) 文化財調査官による説明

地方公共団体等の調査成果と調整状況が整うと、文化庁の文化財調査官が説明資料を作成・整理し、文化審議会文化財分科会第三専門調査会で案件を説明する。史跡の案件では、遺跡の概要だけでなく、指定基準、調査歴、比較上の位置づけ、指定範囲、所有関係、指定後の方針等を示す。調査官の役割は、独自の解釈によって価値を作り出すことではなく、地元の報告書等から確認できる事実を、全国的な指定行政の蓄積に照らして整理し、なぜ史跡として保護する必要があるかを説明することである。

同時に、地元の評価をそのまま紹介するだけでもない。類似案件との均衡、指定基準への適合、説明の確実性、保護措置の実行可能性を点検する行政上の責任を負う。

(2) 専門調査会の審議

第三専門調査会では、考古学、歴史学等の専門家が、それぞれの知見から案件を検討する。主な論点は、事実の確実性、評価の妥当性、比較対象、指定範囲、名称、保存状態、指定後の管理等である。審議は、研究論文の新説を競う場とは性格が異なる。行政処分の基礎となるため、現時点の学術水準に照らして、一定の確実性をもって説明できるかが重視される。解釈に複数の可能性がある場合には、その幅を示しつつ、それでも指定理由が成立するかを検討する。

有識者の意見によって、説明文の修正、名称や範囲の再検討、追加資料の提出が求められることがある。専門的判断は、行政判断を代替するのではなく、その合理性を支える役割を持つ。

(3) 分科会、答申、告示

専門調査会での審議結果は、文化審議会文化財分科会へ報告される。分科会で了承されると、文化審議会から文部科学大臣へ指定について答申される。答申は重要な意思決定段階であるが、答申そのものが指定の告示ではない。指定の法的効力が生じるのは、官報告示によってである（文化財保護法第109条第3項）。

この順序を区別する必要がある。報道発表では「新たに史跡へ」と表現されることがあるが、これは答申日であるのが通例で、官報への告示は答申から数か月後に行われるのが通例である。なお、指定年月日を記載する際には、答申日ではなく告示日となる。

8 この章のまとめ

史跡指定は、調査成果を行政上の選択へ変換する一連の過程である。所在の把握、各種調査、報告書の刊行、指定基準との照合、同種遺跡との比較、指定範囲の設定、所有者等との調整、文化審議会文化財分科会での審議（同第三専門調査会での調査）、答申、告示

を経て成立する。その基礎は、地方公共団体等が積み重ねた調査研究である。文化財調査官は、その成果から確認できる事実を簡潔に整理し、全国的観点から価値と指定の必要性を説明する。専門調査会は事実の確実性と評価の妥当性を審議する。学術研究は、指定対象を固定するものではなく、新たな遺跡類型を歴史理解の対象として可視化し、評価の水準を高める。

同時に、価値が高いことだけで指定が実現するわけではない。範囲の明確化、所有者・占有者との調整、土地利用、管理主体、指定後の方針が必要となる。そのため、指定一覧は学術的価値の一覧であると同時に、調査と行政実務が成立した案件の一覧でもある。

指定は終点ではない。指定時の評価を、現状変更、日常管理、保存活用計画、追加調査、整備・公開へ接続して初めて、法的保護が実体を持つ。

次章では、指定によって生じる法的効果、特に管理と現状変更の仕組みを詳しく検討する。

【用語の確認】

発掘調査報告書 発掘調査の目的、方法、経過、検出遺構、出土遺物、分析、考察等を記録・公表する報告書。

総括報告書 複数年度・複数地点にわたる調査、研究、保存の成果を総合し、遺跡全体の価値と課題を整理する報告書。

指定範囲 指定告示等により特定され、史跡として法的効果が及ぶ土地の範囲。学術的に推定される遺跡全体と一致しない場合がある。

答申 文化審議会が、審議結果に基づき、指定等について文部科学大臣に意見を述べること。

告示 行政機関が一定の事項を公示する行為。史跡指定では、官報告示により対象と範囲が公に示される。

本章は、国による史跡の新指定を中心に、一般的な実務の流れを教材として整理したものである。個別案件では、対象の性質、緊急性、所有関係、調査履歴等により、工程の順序と資料構成が異なる。また、文化審議会の組織、審議方法、文化庁の所掌、指定基準その他の制度は改正されることがある。実務に用いる場合は、最新の法令、告示、文化庁資料を確認する必要がある。

第4章 指定後の法的効果－管理と現状変更

この章で学ぶこと

第3章では、調査研究と行政上の調整を経て史跡指定に至る過程をみた。指定が官報に告示されると、その土地には文化財保護法による具体的な保護措置が及ぶ。しかし、指定の効果を「何も変更してはならない」と理解するのは正確ではない。史跡には、農地、山林、社寺境内、公園、道路、河川、住宅地など、人々が現在も利用する土地が含まれる。文化財保護法は、その利用を全面的に停止するのではなく、史跡の価値を損なうおそれのある行為を事前に把握し、その可否や方法を調整する仕組みを設けている。その中心となるのが現状変更等の許可制度である。

一方、規制だけでは史跡を守ることはできない。所有者等による管理、管理責任者・管理団体、復旧、補助、公有化、保存活用計画などを組み合わせる必要がある。本章では、指定後の史跡保護を「規制・管理・支援」の三つの側面から考える。

1 指定によって何が変わるのか

(1) 価値の公定と法的保護

指定には二つの側面がある。第1は、ある土地・場所が日本の歴史を理解するうえで重要であることを、国が公に認めることである。第2は、その価値を将来へ継承するため、管理、現状変更、復旧等に関する法的規律を及ぼすことである。指定によって土地の所有権が国へ移るわけではない。個人、法人、寺社、地方公共団体等が引き続き所有する。ただし、所有者が私有財産として自由に使用・処分できる範囲には、公共的価値を守るための制約が加わる。文化財保護法が、所有権その他の財産権を尊重しつつ、国民的財産としての文化財を保護しようとする緊張関係は、指定後に最も具体的に現れる。

(2) 指定の効果は一つではない

指定後の保護は、現状変更の許可制だけからなるわけではなく、主な機能は次のように整理できる。

機 能	主な仕組み	目 的
対象の特定	名称、所在地、指定範囲の告示	法的保護が及ぶ対象を明確にする
日常管理	所有者等の管理、管理責任者、管理団体	毀損、滅失、荒廃を防ぐ
変更の制御	現状変更等の許可、事前相談	価値を損なう行為を予防する
状況の把握	所有者変更、滅失・毀損、復旧等の届出	行政が変化を把握する
積極的保全	保存措置、復旧、環境保全	劣化等や周辺影響に対応する
支 援	補助、技術的助言、公有化	規制・管理に伴う負担を支える
方針の共有	保存活用計画	個別判断を中長期の方針に結びつける

これらは相互に補完する。許可制度があっても、日常管理が行われなければ自然崩壊や盗掘を防げない。補助を受けて整備しても、その後の管理主体がなければ荒廃する。計画を作成しても、個々の工事を適切に審査しなければ価値は失われる。

(3) 指定範囲内のすべてが同じ価値を持つのか

指定範囲には、価値を直接示す遺構だけでなく、その保存に必要な土地、既存施設、樹林等が含まれる場合がある。そのため、指定地内のすべての場所が同じ理由・同じ程度で重要なのではない。現状変更の判断では、本質的価値を示す要素と、その保存に必要な要素等を区別して考える必要がある²⁷。こうした価値の範囲と法的な指定範囲との関係は、第9章で詳しく扱う。

2 誰が管理するのか

(1) 所有者による管理が原則である

史跡の管理は、管理団体が指定されている場合を除き、所有者が担うことが原則である。文化財保護法第119条第1項は、管理団体がある場合を除いて、史跡名勝天然記念物の所有者がその管理及び復旧に当たるものとしている。ここでいう管理は、史跡を良好な状態に保つための継続的な行為を含む。実際には、清掃、排水、草刈り、倒木・崩落等の点検、立入管理、標識・柵の維持、火災・盗掘の予防、異常発生時の連絡など、日常的な管理が重要となる。大規模な修理が必要となる前に小さな異常を発見し、適切に対応することも史跡の保存にとって重要である。

所有者が多数に分かれる史跡では、管理水準をそろえることが難しい。農地、山林、宅地、道路等が混在すれば、土地の利用目的も異なる。そのため、所有者に義務だけを示すのではなく、連絡窓口、日常管理の範囲、緊急時の対応、費用負担等について、関係者の間で具体的に共有しておくことが重要である。

(2) 管理責任者

所有者が自ら管理に当たる場合であっても、史跡の適切な管理のため必要があるときは、所有者は、文化財保存活用支援団体その他の適当な者を、専ら自己に代わって管理の責めに任ずべき「管理責任者」に選任することができる（文化財保護法第119条第2項）。例えば、所有者が遠隔地に居住している場合や、法人等が所有し実際の管理を別の者が担う場合などには、この仕組みを活用することが考えられる。

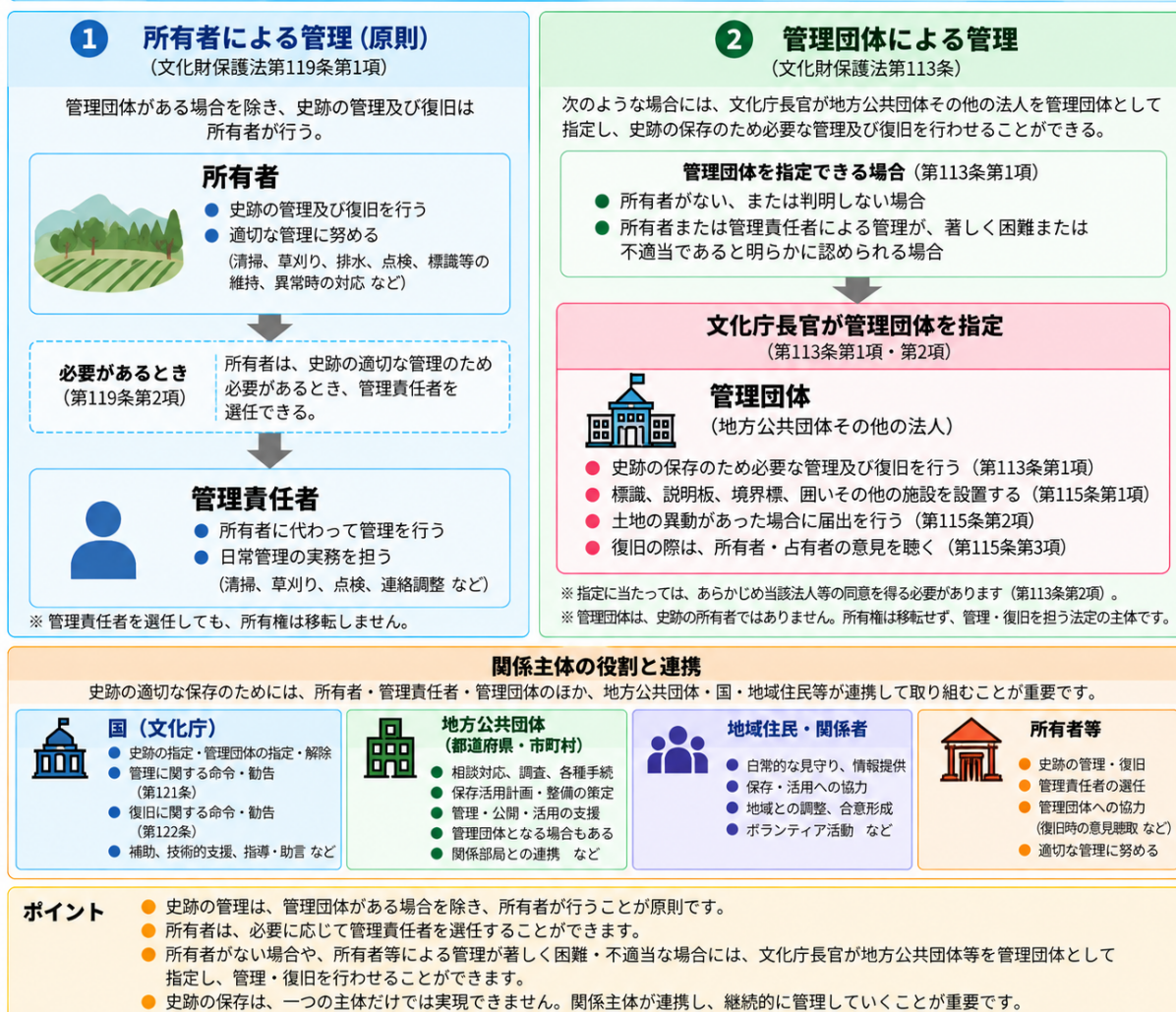
管理責任者を選任しても、所有権が移転するわけではない。所有者と管理責任者との間で、どのような管理を管理責任者が担うのか、どのような場合に所有者との協議が必要となるのかを明確にしておくことが重要である。また、管理を担う者が交代する場合には、指定範囲、過去の現状変更許可、管理上の注意事項、緊急連絡先等を適切に引き継ぐ必要がある。

(3) 管理団体

所有者がない、もしくは判明しない場合、または所有者もしくは管理責任者による管理が著しく困難もしくは不適當であると明らかに認められる場合には、文化庁長官は、適当な地方公共団体その他の法人を「管理団体」に指定し、史跡の保存のため必要な管理及び復旧を行わせることができる（文化財保護法第113条第1項）。この指定に当たっては、文化庁長官は、あらかじめ管理団体に指定しようとする地方公共団体その他の法人の同意を得なければならない（同条第2項）。

図4-1 史跡の管理を担う主体

— 所有者による管理を原則としつつ、管理責任者や管理団体が関与する仕組み —



管理団体は、指定地を所有する団体という意味ではない。所有権を移転させることなく、法律に基づいて史跡の管理及び復旧を担う主体を定める制度である。管理団体は、必要な標識、説明板、境界標、囲いその他の施設を設置するとともに（第115条第1項）、必要な管理・復旧を行う。管理団体による管理・復旧に要する費用は、法律に特別の定めがある場合を除き、原則として管理団体が負担する（第116条第1項）。

もちろん、管理団体が指定されても土地の所有権が移るわけではない。そのため、土地利用、管理・復旧、公開、事故対応、費用等について、所有者との継続的な連絡・調整が重要となる。特に管理団体が復旧を行う場合には、あらかじめ、その方法及び時期について所有者及び権原に基づく占有者の意見を聴かなければならない（第115条第3項）。

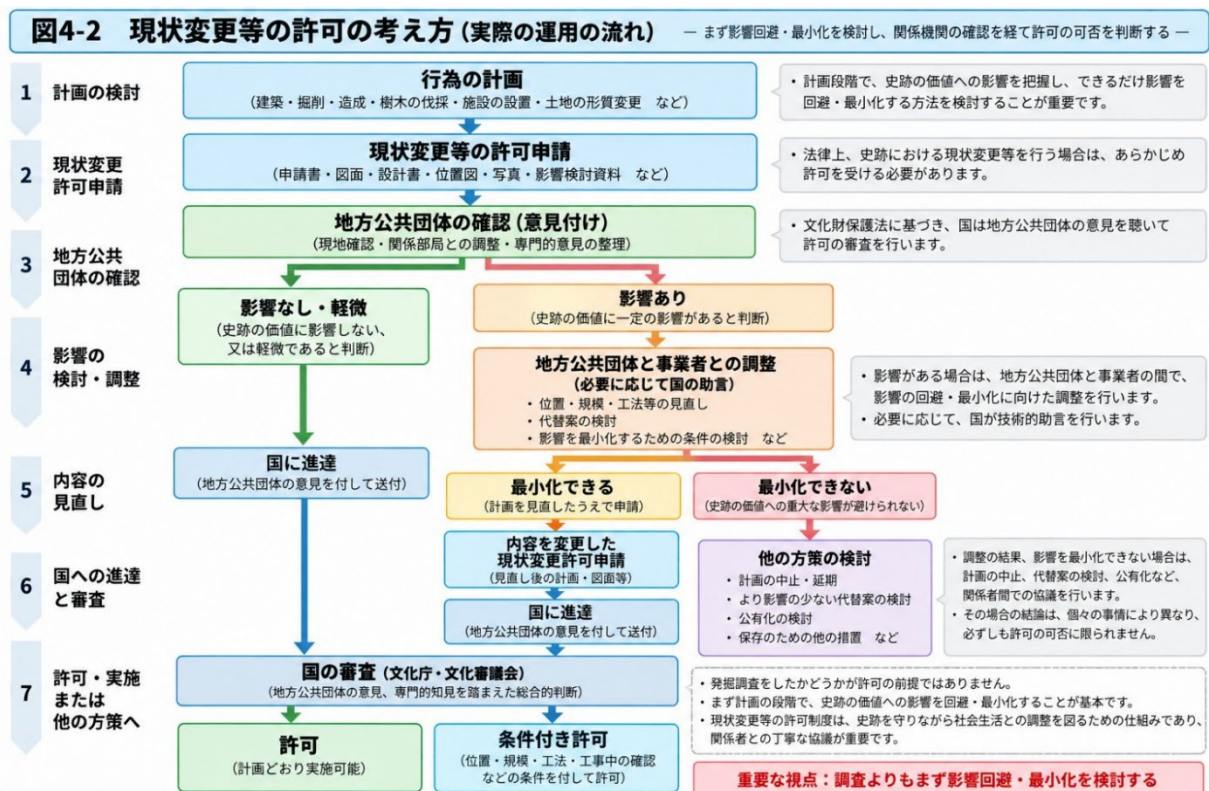
文化財保護法は、地方公共団体が管理団体となることを史跡指定の要件としているわけではない。しかし、史跡は複数の土地所有者を含み、指定後には日常的な維持管理、現状変更への対応、保存施設の設置、復旧、整備等を継続して行う必要がある。このため文化庁は、指定とほぼ同じ時期に地方公共団体等を管理団体に指定する方針を示しており、実務上は、指定に向けた調整と並行して指定後の管理体制についても検討される²⁸。

3 現状変更等の許可制度

(1) 「現状変更」とは何か

文化財保護法第125条は、史跡名勝天然記念物について、その現状を変更し、またはその保存に影響を及ぼす行為をしようとするとき、原則として許可を受けることを求めている²⁹。現状変更とは、土地や遺構の現在の状態に物理的な変更を加える行為である。代表例には、掘削、盛土、切土、造成、建築物・工作物の新築・増改築・除却、道路・水路・管路の設置、樹木の伐採・植栽、土地の形質変更、発掘調査、遺構の修理・復元等がある。保存・整備を目的とする行為であっても、現状に手を加える以上、許可の対象となり得る。

この点は重要である。「文化財を守るための工事だから自由にできる」のではない。修理や整備が、かえって遺構を傷つけたり、誤った姿を固定したりする可能性があるため、目的、方法、根拠、影響を審査する必要がある。



(2) 「保存に影響を及ぼす行為」

物理的に指定地を直接改変しなくても、史跡の保存に影響を及ぼす場合がある³⁰。地下水位を変化させる工事、振動を生じさせる工事、崖面の安定に影響する掘削、樹木の根系や日照環境を変える行為等が考えられる。この概念は、現状変更だけでは捉えられない間接的影響を予防する役割を持つ。一方、影響の範囲を無限定に広げれば、所有者・事業者は何が許可対象か予測できなくなる。影響の経路、程度、蓋然性を、地形、地質、工法、距離等から具体的に説明する必要がある。

(3) 許可制の意味

許可制は、すべての変更を禁止する制度ではない。行為を実施する前に行政が計画を把握し、史跡の価値への影響を審査し、必要に応じて方法・位置・規模を変更し、条件を付して実施させる予防的な仕組みである。

許可、不許可、条件付許可の判断は、申請者の属性や行為の名称だけで決まるものではない。同じ「道路工事」でも、未掘の遺構を深く掘削する場合と、既存舗装の表面を同じ仕様で補修する場合では影響が異なる。同じ「植樹」でも、遺構直上に深根性樹木を植える場合と、既存植栽を価値への影響が少ない樹種へ更新する場合では判断が異なる³¹。

4 許可を要しない行為と日常管理

(1) 維持の措置と軽微な行為

文化財保護法と関係法令は、維持の措置、非常災害のため必要な応急措置、保存に影響を及ぼす行為のうち影響が軽微なものなど、許可を要しない場合を設けている³²。生活や管理に必要な行為のすべてに個別許可を求めれば、制度は実行不能になるからである。ただし、「日常行っている」「小規模である」というだけで、当然に許可不要となるわけではない。数 cm の掘削でも遺構が地表近くにあれば影響し、毎年の耕作でも深耕化によって遺構を損なうことがある。反対に、大きく見える行為でも、既に攪乱された範囲内で影響がないことを説明できる場合がある。行為の外形ではなく、価値と遺構への影響によって考える必要がある。

(2) 許可・届出・相談を混同しない

実務では、現状変更の申請に先立って文化財担当部局との事前相談が行われることが多い。事前相談では、史跡の価値への影響、必要な資料、位置や工法の変更可能性等を確認する。しかし、事前相談は法定の許可そのものではない。相談の結果「問題が少ない」と判断されても、法令上許可が必要な行為であれば、所定の許可を受けなければならない。

逆に、早い段階で相談することによって、遺構を避ける位置へ変更するなど、許可申請以前に影響を回避できる場合がある。現状変更制度では、許可申請だけでなく、その前段階の調整も重要な役割を持つ。

(3) 包括的な取扱基準

広大な史跡や居住・営農が続く史跡では、行為のたびに一から判断すれば、所有者にも行政にも負担が大きい。保存活用計画等に、地区ごとの価値、遺構の深さ、日常管理、許容される行為、申請に必要な資料、標準的条件を整理することが有効である。

ただし、基準は個別審査を不要にする機械的な表ではない。未知の遺構、災害、技術の変化、生活上の新たな必要に対応できる余地を残す必要がある。判断を統一し予測可能性を高めつつ、例外を根拠に基づいて説明できる仕組みが求められる。

5 現状変更許可の判断

(1) 価値への影響を中心に考える

許可判断の中心は、申請行為が史跡の価値を損なうかどうかである。そのためには、まず史跡の価値がどの要素・場所・状態に表れているかを確認する。次に、工事の位置、深さ、荷重、振動、排水、材料、期間、可逆性等を把握し、影響を予測する。

判断は、概ね次の順序で考えることができる。

- ①行為の必要性和目的を確認する。
- ②本質的価値と構成要素を特定する。
- ③直接・間接・累積的な影響を予測する。
- ④位置変更、規模縮小、工法変更による回避を検討する。
- ⑤回避できない影響を最小化する。
- ⑥記録、立会、復旧、モニタリング等の条件を検討する。
- ⑦許可・条件付許可・不許可を、理由とともに判断する。

ここで注意したいのは、記録を作成することと現状保存とは異なることである。工事前に発掘調査を行えば、重要な遺構を破壊する行為が当然に許容されるわけではない。史跡では、まず遺構への影響を回避し、現状保存する可能性を検討することが基本となる。発掘調査そのものの制度については、初級編・中級編を参照されたい。

(2) 必要性和公益性

史跡内の行為には、個人住宅の設備更新、農林業、寺社活動等、さまざまな必要性がある。公共事業であることだけで、文化財への影響が許容されるわけではない。また、私的行為であることだけで、直ちに否定されるわけでもない。行為の必要性、代替可能性、史跡への影響、得られる公共的利益を具体的に比較する。特に、生命・安全に関わる防災工事では迅速性が必要だが、緊急性を理由に恒久工事まで無検討で行うべきではない。応急措置と本復旧を分け、本復旧段階で改めて価値への影響を検討することが重要である。

(3) 累積的影響

一件ごとの小規模な行為は軽微でも、同種の変更が繰り返されると、史跡全体の価値や景観が徐々に失われることがある。宅地内の小規模工作物、配管、擁壁、樹木伐採等が累積し、地下遺構や歴史的地形が断片化する場合である。個別申請だけを見るのではなく、過去の許可履歴を地図上で管理し、変更量、未調査地、損傷箇所を継続的に把握する必要がある。

6 誰が許可するのか

(1) 権限の所在

現状変更の判断には、行為の位置、規模、工法、掘削深度、現況、史跡の価値を示す遺構等との位置関係を把握する資料が必要となる。専門的判断であるからこそ、結論だけでなく、何を根拠として許可、不許可または条件付許可としたのかを説明できなければならない。特に、過去の類似行為と異なる判断をする場合には、調査成果の進展、保存状態の変化、保存活用計画や取扱基準の変更等、その理由を示す必要がある。

(2) 理由を説明する責任

専門的判断であることは、結論だけを示せばよいことを意味しない。許可・不許可・条件の根拠を、指定理由、遺構の所在、保存活用計画の基準、工事による影響等と結びつけて説明する必要がある。特に、過去に類似行為が許可されている場合や、隣接地で異なる判断がされた場合には、その差を説明しなければならない。過去の許可が常に正しい先例とは限らないが、判断を変更するならば、調査成果の進展、保存状態の変化、基準改定等の理由を示すことが、行政への信頼につながる。

7 許可条件、工事中の確認、完了後の記録

(1) 許可条件の役割

史跡への影響を避け、またはできるだけ小さくするため、現状変更等の許可には条件が付されることがある。例えば、掘削深度を一定の範囲にとどめること、遺構面との間に保護層を確保すること、工事中に文化財担当職員による確認を受けること、遺構等が確認された場合には工事を一時中断して文化財担当部局に連絡すること、工事終了後に必要な復旧や報告を行うことなどである。

こうした条件は、許可された工事等によって史跡の価値が損なわれることを防ぐために付されるものである。したがって、許可を受けた者は、許可された計画の内容だけでなく、どのような条件が付されているかを確認し、それに従って工事等を行う必要がある。工事の過程で、許可時には想定されていなかった遺構が確認された場合や、許可された方法による施工が困難になった場合には、自己判断で計画を変更せず、文化財担当部局と改めて調整することが必要となる。

条件付き許可とは、「許可されたのだから自由に工事をしてよい」という意味ではなく、史跡の価値を守るために示された条件の範囲内で行為を認めるものである。

(2) 立会と発掘調査

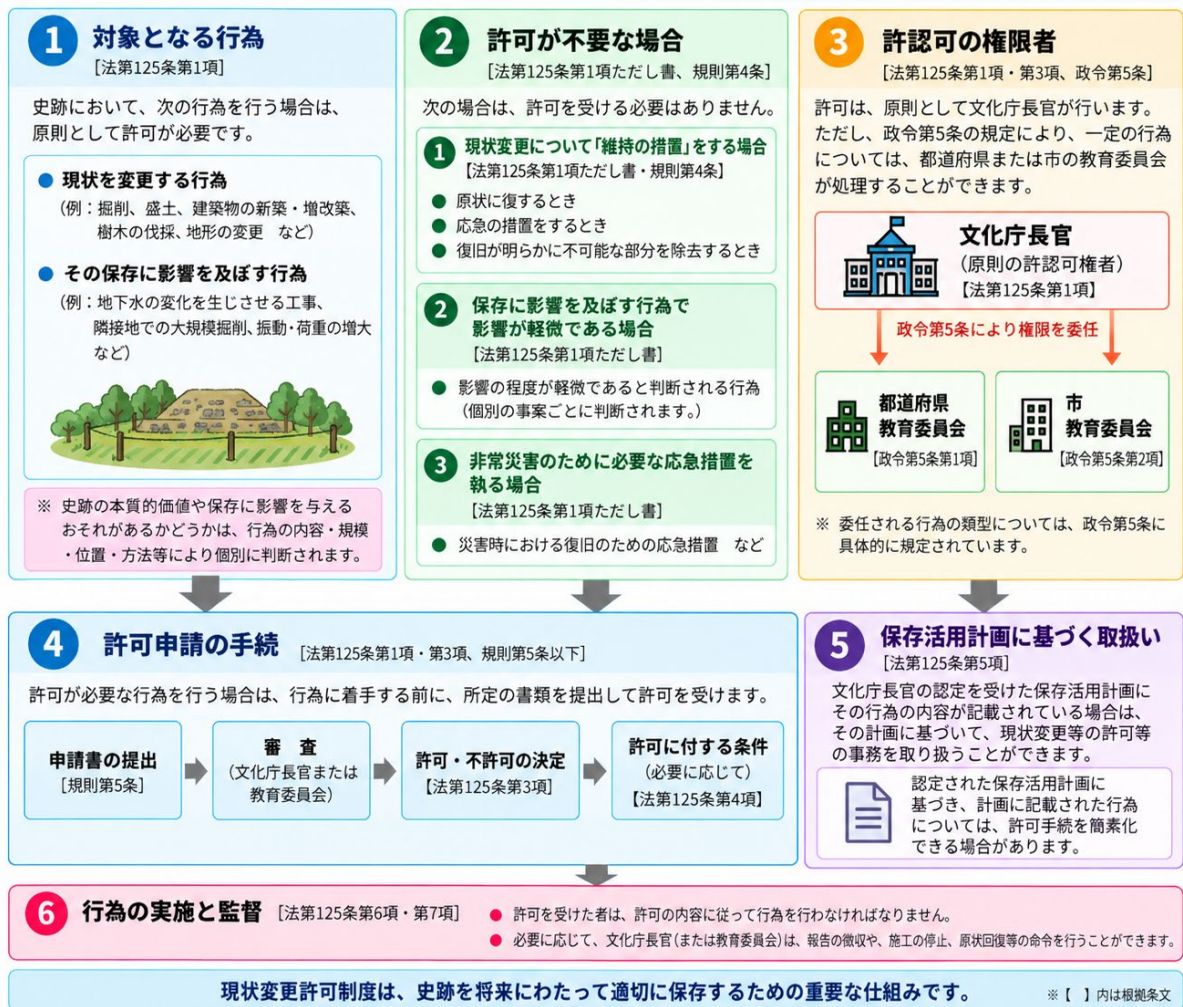
地下遺構への影響が予想される行為では、必要に応じて事前の確認調査や工事中の確認が行われる。ただし、工事立会や発掘調査を行うことは、遺構の破壊を当然に認めることを意味しない。工事開始後まで判断を先送りすると、工程や費用の制約によって計画変更の余地が失われるため、可能な限り計画段階で影響を把握し、回避方法を検討することが重要である。発掘調査・工事立会の制度と方法については初級編・中級編を参照されたい。

(3) 完了報告と行政記録

工事が許可内容・条件どおりに実施されたかを確認し、完成図、写真、発見事項等を記録することは、次の許可判断の基礎となる。申請書と許可書だけを保存し、実際の施工位置・深度が記録されなければ、将来、同じ場所で工事を行う際に影響を評価できない。

許可履歴は、土地所有者のためだけでなく、史跡の変化を継続的に把握する文化財情報である。担当者が交代しても判断過程を再現できるよう、図面、写真、協議記録、条件、完了状況を一体で保存する必要がある。

図4-2 史跡の現状変更許可制度の仕組み — 文化財保護法・政令・規則に基づく流れ —



8 滅失・毀損と復旧

(1) 異常を早く知らせる

史跡が滅失・毀損等した場合には、管理団体、所有者または管理責任者は、文化財保護法第118条または第120条により準用される第33条に基づき、その旨を文化庁長官に届け出なければならない³³。豪雨による土塁崩壊、地震による石垣変形、火災、倒木等が考えられる。届出は責任追及だけを目的とするのではなく、被害を把握し、応急措置と復旧方針を検討する入口となる。被害時には、安全確保が優先される。非常災害に必要な応急措置は許可の例外となり得るが、可能な限り文化財担当部局へ連絡し、写真、位置、撤去物、作業内容を記録する。緊急撤去した石材・部材を廃棄すれば、本復旧や被害原因の検証が困難になる。

(2) 復旧は元どおりに見せることではない

「復旧」と、失われた建造物等を新たに再現する「復元」は異なる。復旧は、損傷前の外観を新材で再現することだけを意味しない。被害原因、遺構の構造、材料、過去の修理履歴を調査し、残存する歴史的 materials を尊重しながら、安定した状態へ戻す必要がある。

石垣では、崩落石の位置記録、変形原因、背面構造、排水を調査せずに積み直せば、真正性を損ない再崩落する可能性がある。土塁や盛土では、表面だけを成形しても内部の水みちが残れば被害が再発する。復旧は保存科学、土木・建築技術、考古学的記録を組み合わせる行為である。

(3) 災害前の準備

災害後に初めて図面を作成するのでは遅い。平時に測量、写真、三次元記録、材料・修理履歴、危険箇所を整備しておけば、被害前後を比較できる。連絡網、立入規制、応急資材、専門家との連携、文化財レスキューの手順も準備しておく必要がある。防災設備の設置自体が現状変更となる場合もある。防災と保存を対立させず、価値への影響が少なく、点検・更新可能な方法を計画段階から検討することが重要である。

9 指定地外への影響

史跡の価値は、指定地の内部だけで完結しない場合がある。城跡からの眺望、古墳群の地形的まとまり、遺跡を支える水系、参道・旧道等は、指定地外の土地利用によって変化することがある。しかし、史跡制度は、範囲を明確に画して強い法的保護を及ぼすことを基本とする。このため、広範な周辺景観や土地利用を史跡制度だけで調整することには限界がある。必要に応じ、景観法、都市計画法、古都保存法、条例、地域計画等と役割を分担する必要がある。指定地と価値の範囲のずれ、他制度との組合せについては第9章で詳しく扱う。

10 規制を支える仕組み

(1) 補助と技術的支援

史跡の管理・復旧・整備には、専門的知識と費用が必要である。国や地方公共団体は、事業の性質に応じて補助、指導・助言等を行う。指定による公共的利益を社会全体で支えるという意味で、補助は規制と対をなす³⁴。もちろん、指定されれば、すべての費用が自動的に補助されるわけではない。補助対象、補助率、予算、事業採択、所有者負担があり、維持管理費や収益減少をすべて補うものでもない。所有者への説明では、利用できる可能性のある支援と、対象外となる負担を分けて示す必要がある。

(2) 公有化

史跡の保存上必要な土地を地方公共団体等が取得する公有化は、土地利用との恒常的な摩擦を軽減し、整備・公開を進める方法となる。特に、重要遺構の直上で開発意向が強い場合や、所有者が利用制約を受け続けることが困難な場合に有効である。一方、公有化は万能ではない。地価が高い都市部では財政負担が大きく、取得後には草刈り、安全管理、整備、公開等の恒常的費用が生じる。公有化率を上げること自体を目的とせず、取得の優先順位、取得後の用途、管理体制、財源を一体で検討しなければならない。

(3) 損失補償と財産権

指定や現状変更規制は私有地の利用に影響を与えるため、補助、公有化、税制、損失補償等との組合せが問題となる³⁵。また、指定前に実務上所有者の理解・同意が重視されることも、この問題と関係する。指定制度と財産権の関係については、第11章で詳しく検討する。

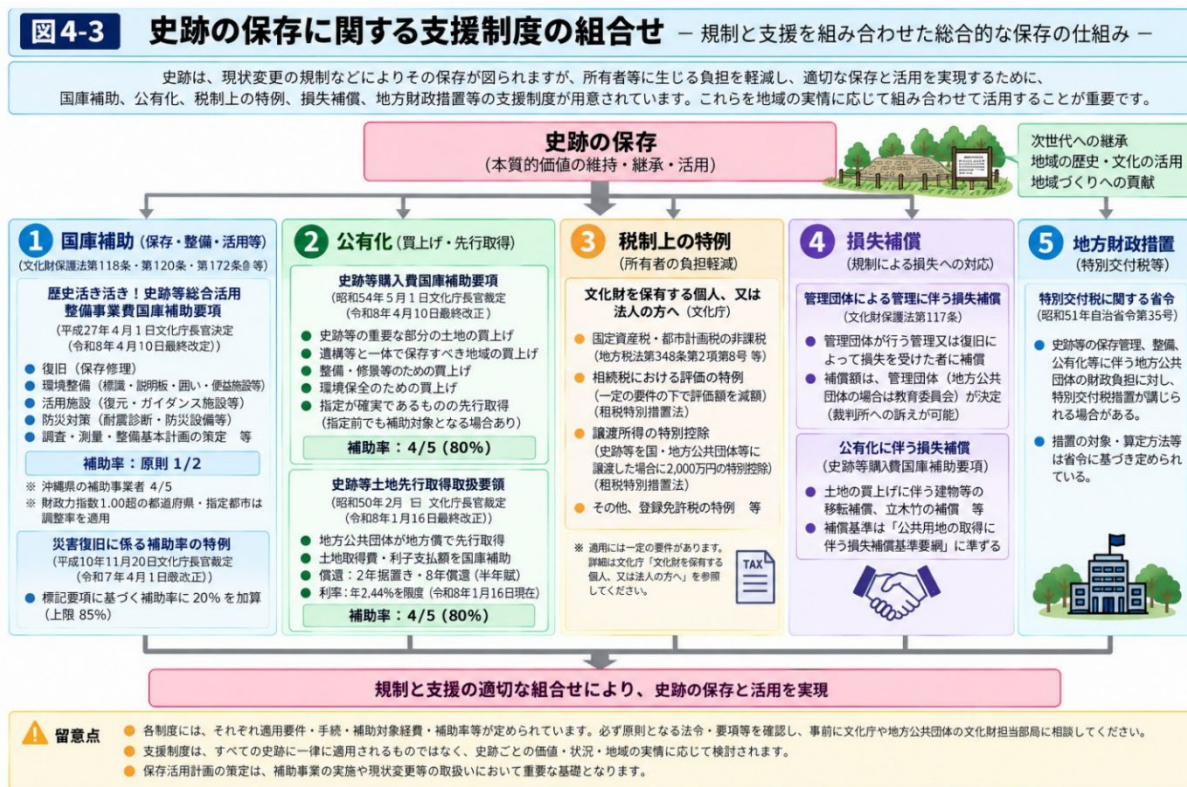
11 現状変更制度が抱える問題

(1) 「触らないこと」と保存

現状変更の規制が中心であるため、史跡保護は「何もしないこと」と理解されやすい。しかし、排水不良、樹木の成長、石材の風化、担い手の不在を放置すれば、現状は維持されない。保存には、観察、手入れ、修理、利用方法の調整という積極的行為が必要である。一方、活用や整備の名のもとに、遺構を大きく改変することも保存ではない。「触らない」と「作り変える」の間で、価値を維持するために必要な介入を選ぶことが、管理の核心となる。

(2) 生活との共存

指定地内に生活・生業がある場合、一律の禁止は地域の存続を困難にする。農業施設の更新、住宅設備、防災、バリアフリー、祭礼、墓地管理等を、史跡の価値と調整する必要がある。生活上必要な変更を長期間認めなければ、住民の転出や耕作放棄を招き、結果として史跡の環境が荒廃する場合もある。何を守るために、どの変更を、どの方法なら認められるのかを具体化し、代替案や支援とともに示す必要がある。



(3) 判断能力の問題

許可制度の実効性は、専門職員、調査記録、地図情報、保存活用計画、庁内連携に左右される。法律上の権限があっても、遺構と工事の影響を評価できる人材がいなければ、形式的な許可となる。逆に、根拠を示さず過度に慎重な判断をすれば、所有者の負担と不信を招く。

現状変更件数や処理日数だけで行政の成果を測ることもできない。価値への影響をどれだけ回避したか、相談によって設計変更が実現したか、許可後の条件が守られたか、判断記録が次の案件に生かされたかを検証する必要がある。

12 この章のまとめ

史跡指定は、基本的には所有関係を維持しながら、国民的財産としての価値を守るため、管理、現状変更等の許可、届出、復旧、環境保全等の規律が及ぼす制度である。現状変更等の許可制度は、変更を全面的に禁止する制度ではなく、行為前に影響を把握し、回避・最小化・条件設定を行う予防的な仕組みである。判断では、行為の名称や規模だけでなく、史跡のどの価値要素に、どのような影響が生じるかを検討する必要がある。

管理は原則として所有者が担うが、管理責任者や管理団体の仕組みがある。国・地方公共団体は、許可権限を行使するだけでなく、補助、技術的支援、公有化、計画作成等によって保護を支える。規制だけを所有者に負わせても、持続的な保護は成立しない。

また、指定範囲内の許可制だけでは、周辺環境、広域の遺跡群、生活との関係を十分に守れない場合がある。他法令、条例、計画、協定等を組み合わせ、指定制度の強みと限界を理解することが重要である。次章では、指定後の個別判断を中長期の方針へ結ぶ保存活用計画と、日常の文化財マネジメントを検討する。

【用語の確認】

現状変更 史跡名勝天然記念物の現在の状態に物理的な変更を加える行為。掘削、造成、建築、伐採、発掘調査、修理・整備等を含み得る。

保存に影響を及ぼす行為 対象を直接変更しなくても、地下水、振動、荷重、周辺工事等によって保存に影響を与える行為。

管理責任者 所有者が、文化財の管理を適切に行うため選任する者。所有権が移転するものではない。

管理団体 所有者等による管理が困難・不適當な場合等に、文化庁長官が指定する地方公共団体その他の法人。必要な管理・復旧を担う。

維持の措置 史跡名勝天然記念物が毀損・衰亡した場合の原状復旧など、法令が定める一定の維持行為。日常的行為すべてを意味するわけではない。

許可条件 許可する行為による文化財への影響を回避・軽減し、施工状況を確認するため、許可に付される条件。

公有化 地方公共団体等が、史跡の保存上必要な土地を取得し、公有地とすること。

本章は、史跡の管理と現状変更等に関する基本構造を、大学教育用に整理したものである。許可権者、許可を要しない行為、届出期限、申請書類、補助制度等は、行為の内容、権限移譲、法令改正、地方公共団体の規則・取扱基準によって異なる。

第5章 保存活用計画と日常のマネジメント

この章で学ぶこと

第4章では、史跡指定後の管理と現状変更等についてみた。しかし、個々の行為について許可の可否を判断するだけでは、史跡を長期的に守ることは難しい。どの価値を守るのか、将来どのような状態を目指すのか、そのために調査、管理、整備、公開、防災等をどのように進めるのかを、中長期的な視点から考える必要がある。史跡等では、文化財保護法に保存活用計画の制度が設けられる以前から、「保存管理計画」などの名称で、管理方針、地区区分、現状変更の取扱い、整備等について計画が作成されてきた。これらは、史跡を長期的に管理する行政実務として重要な役割を果たしてきた。

平成30(2018)年の文化財保護法改正では、国指定等文化財について、所有者・管理団体等が保存活用計画を作成し、国の認定を受ける仕組みが設けられ、平成31年4月に施行された³⁶。重要なのは、この改正が、それ以前の「保存」を捨てて「活用」へ転換したことを意味するものではないことである。文化財保護法は制定時から保存と活用を目的としており、近年は、両者を支える実施体制、地域との関係、財源、評価等を計画の中により明確に位置付けるようになった。

本章では、法律上の保存活用計画と、それ以前から行われてきた保存管理計画、地区区分、現状変更取扱基準、整備基本計画等を区別しながら、それらが史跡の価値と日常の管理をどのようにつないでいるのかを考える。

1 なぜ計画が必要なのか

(1) 個別の判断だけでは長期的な方向を共有できない

史跡では、樹木の伐採、施設の更新、災害復旧、住宅・農業施設の改修、調査、整備など、さまざまな行為が行われる。所有者や利用者からみれば、どのような行為が可能で、どのような配慮や手続が必要なのかを、できるだけ早い段階で把握できることが望ましい。また、行政にとっても、担当者や時期によって判断の前提が大きく変われば、所有者等にとって制度が分かりにくくなる。保存活用計画等は、史跡全体について、どこにどのような価値があり、何を守り、どのような利用と両立させるのかという基本的な考え方を共有するための資料となる。計画によって、所有者、管理団体、地域住民、行政、専門家、事業者等が、共通の情報を参照しながら将来の方針を考えることができる。

ただし、計画に記載された内容だけで、個々の行為の許可・不許可が自動的に決まるわけではない。文化財保護法上の許可が必要な行為については、第4章でみた法定の手続に従い、その具体的内容と史跡の価値への影響が個別に確認される。

(2) 史跡は長い時間の中で管理される

文化財の保存は、単年度の事業では完結しない。調査、土地取得、保存工事、整備、公開等には長い年月を要する場合がある。その間に、行政の担当者、所有者、首長などは交代する。計画には、こうした人の交代を越えて、知識や判断を引き継ぐ役割がある。過去

にどのような調査を行い、なぜある方法を選択し、どの課題が残されているのかを記録することで、個人の経験に依存していた情報を組織や地域で共有することができる。

(3) 複数の主体をつなぐ

史跡の保存活用には、所有者、管理団体、国・都道府県・市町村の文化財担当部局、都市計画等の関係部局、地域住民、学校、博物館、研究者、民間事業者等が関わる。これらの主体は、それぞれ異なる権限、役割、予算、目的を持っている。そのため、計画には、誰が法的な権限や責任を持ち、誰が日常管理や事業を担い、誰が協力するのかを整理する役割がある。すべてを文化財担当部局だけで行うのでも、逆に地域住民や民間へ任せるのでもなく、それぞれの立場を明確にした上で役割を結び付けることが重要である。

2 保存管理計画から法定の保存活用計画へ

(1) 法定化以前の保存管理計画

史跡等では、指定後の管理、現状変更の取扱い、土地公有化、調査、整備等について、長く「保存管理計画」などが作成されてきた。これらは、現在の保存活用計画のように、文化財保護法に名称、作成主体、認定手続等が定められた計画ではなかった。文化庁や地方公共団体の行政実務の中で、史跡ごとの保存管理方針を具体化するために作成されてきたものである。

保存管理計画では、指定理由を確認し、史跡を構成する要素を整理し、必要に応じて地区区分を設け、現状変更の取扱い等を示すことが行われてきた。こうした計画によって、史跡の管理方針を関係者間で共有し、個別の現状変更等を検討する際の基礎資料とすることができた。一方で、保存管理計画に記載された取扱基準自体が、文化財保護法上の許可・不許可を直接決定するわけではない。法令上許可が必要な行為については、別に法定の手続が必要である。このように、行政実務としての計画と、法律に基づく許可制度とは区別して理解する必要がある。

(2) 保存活用計画という考え方

その後、「保存活用計画」という名称が広く用いられるようになった。これは、保存管理を否定したという意味ではない。従来の管理や現状変更の取扱いを基礎としながら、調査研究、整備、公開、教育、地域との関係、運営等を一つの中長期的方針の中で捉えようとするものである。したがって、「保存管理計画から保存活用計画へ」という変化を、単純に「保存から活用へ」と理解するのは適切ではない。変化したのは、保存と活用を持続させるための体制、地域との協働、人材、財源、評価等を、より明確に計画の対象として扱うようになったことである³⁷。

(3) 2018 年改正による法定化

2018（平成 30）年の文化財保護法改正により、国指定等文化財について、所有者・管理団体等が保存活用計画を作成し、国の認定を受ける制度が設けられた（文化財保護法第 129 条の 2）³⁸。ここで重要なのは、すべての史跡について保存活用計画の作成が一律に義務づけられたわけではないことである。法律は、一定の事項を記載した計画を作成し、

認定を受けることができる制度を設けた。法律上は、計画の作成主体、記載事項、認定、変更等の仕組みが位置付けられ、認定された計画について一定の手続上の特例が設けられている。

これに対して、実務上は、認定された計画があることによって、所有者、管理団体、地方公共団体、関係部局等が中長期的な方針を共有し、整備、管理、予算、関係事業等を検討する際の基礎資料として利用しやすくなる。ただし、保存活用計画が認定されたからといって、史跡内の行為がすべて自由になるわけではない。個々の行為についてどのような許可・届出その他の手続が必要であるかは、文化財保護法その他の法令と、認定された計画の内容に即して確認する必要がある。

図5-1 保存管理計画から保存活用計画へ — これまでの実務を継承し、より広い視点で計画をつくる —



3 何を守るのか—本質的価値と構成要素

(1) 本質的価値

保存活用計画を作成する際には、一般に、その史跡の「本質的価値」を明らかにする作業が行われる。本質的価値とは、その史跡が史跡として評価された根拠を確認し、将来へ確実に継承すべき価値を整理するために、保存管理・保存活用の実務で用いられてきた考え方である。ここでいう本質的価値は、「古い」「珍しい」「地域の誇りである」といった抽象的な表現だけで示すものではない。どの時代の、どの遺構・地形・資料等が、どのような歴史を理解するうえで重要なのかを、指定時の説明、調査報告書、研究成果等に基づいて具体的に整理する必要がある。

また、史跡指定後の調査研究によって新たな事実が明らかになれば、指定時の説明を踏まえながら、本質的価値の内容をより詳しく整理できる場合がある。重要なのは、指定時

の根拠を無視して新たな価値へ置き換えることなく、研究の進展によって何が明らかになり、どのように理解が深まったのかを示すことである。

(2) 歴史の重層性

一つの史跡には、複数の時代の遺構や土地利用が重なっている場合がある。古代寺院跡が中世には墓地となり、近世には農地となり、近代以降に公園として利用されたような場合である。指定理由が古代寺院跡にあるからといって、その後のすべての歴史的要素が直ちに無価値になるわけではない。保存活用計画では、指定の根拠となる価値を中心にしながら、後世の土地利用、信仰、地域の記憶、自然環境、現在の生活等との関係も整理する必要がある。

ただし、すべての時代・要素を同じ優先度で保存することもできない。どの価値を中心として保存し、どの要素を維持し、記録し、更新し、場合によっては除去するのかを、その理由とともに考える必要がある。

(3) 構成要素

本質的価値を具体的な管理へ結び付けるため、保存活用計画では史跡を構成する要素を整理することが多い。なお、構成要素の名称や分類方法が文化財保護法によって全国一律に定められているわけではない。史跡の性格や計画の目的に応じて整理されるものである。

区 分	例	基本的な考え方
本質的価値を構成する要素	遺構、歴史的地形、建造物、眺望等	確実な保存を基本とする
価値の保存・理解を支える要素	被覆土、樹林、水系、園路、説明施設等	史跡の価値への効果と影響を確認しながら維持・更新する
その他の歴史的・文化的要素	後世の信仰、生活、生業、地域の記憶等	史跡との関係と地域的意味を踏まえて取扱いを考える
管理・活用のための現代的要素	管理施設、便益施設、防災設備等	必要性、位置、規模、更新方法等を検討する
価値を阻害する要素	無秩序な工作物、排水不良、危険樹木等	状況を確認したうえで改善等を検討する

この分類は、「除去してよいもの」を選ぶための一覧ではない。史跡のどの部分にどのような価値や役割があり、誰がどのように管理するのかを整理するためのものである。

4 地区区分と現状変更の取扱い

(1) 指定範囲と地区区分は異なる

史跡の指定範囲と、保存活用計画で設定する地区区分は同じものではない。指定範囲は、文化財保護法による史跡としての法的保護が及ぶ範囲である。一方、地区区分は、指定地内等について、価値の分布、遺構の保存状態、現在の土地利用、公開状況等に応じて、保存・活用の方針を具体化するために計画上設定されるものである。

広い史跡では、重要な遺構が集中する区域、生活や農業が継続している区域、見学・便益施設が置かれている区域など、場所によって状況が異なる。そのため、必要に応じて地区を分け、それぞれの方針を示すことが行われている。

(2) 地区区分には限界もある

地区区分は分かりやすい一方、地図上の境界線が、そのまま文化財の価値の境界になるわけではない。地下遺構、水系、旧地形、眺望等は地区境界を越えて連続する場合がある。また、未調査地では価値の内容が十分に分かっていないこともある。したがって、「活用を行う地区」とされた場所を、「文化財への配慮が不要な場所」と理解してはならない。地区区分は、その時点で把握されている価値と利用状況を整理した管理上の枠組みであり、新たな調査成果や土地利用の変化によって見直されることもある。

図5-2 史跡指定範囲と地区区分



(3) 現状変更の取扱基準

地区区分に応じて、建築、掘削、盛土、樹木伐採、耕作、設備更新、整備等について、現状変更の取扱いの考え方を示す場合がある。こうした取扱基準があれば、所有者や事業者は、計画している行為について、どのような配慮や手続が必要となる可能性があるのかを事前に把握しやすくなる。また、自治体職員にとっても、過去の考え方や史跡全体の保存方針を確認する資料となる。

ただし、取扱基準は文化財保護法による現状変更等の許可制度そのものではない。「この地区なら必ず許可される」「一定規模以下なら必ず許可不要」と機械的に判断できるとは限らない。実際の行為については、第4章でみた法定手続に従い、その内容と史跡の価値への影響を確認する必要がある。

5 日常の保存と調査

(1) 予防保全

史跡の保存では、大きな崩落や劣化が生じてから修理するだけでなく、小さな変化を早期に把握することが重要である。定期点検、写真記録、排水管理、草刈り、樹木管理、害獣対策、立入管理等を継続することで、大きな被害を防げる場合がある。点検記録は、単に「異常なし」と記入するだけでは十分ではない。同じ位置、同じ方法で記録を蓄積すれば、石垣の変形、地割れ、湧水、樹木の傾斜などの変化を比較することができる。

高度な計測機器を導入すること自体が目的なのではない。記録された情報を誰が確認し、異常が認められたときに誰へ連絡し、どのように対応するのかまで決まって初めて、情報が管理に役立つ。

(2) 防災と危機管理

史跡は、地震、豪雨、洪水、火災、土砂災害、強風等の影響を受ける。保存活用計画等では、どのような災害が想定されるのか、日常的にどこを点検するのか、災害発生時にどのように連絡し、安全を確保し、被害を記録するのかを整理しておくことが有効である。防災設備の設置自体が史跡の現状変更となることもある。このため、防災と文化財保存を別々に考えるのではなく、平時から位置や工法等を検討しておくことが望ましい。

(3) 指定後も調査研究は続く

史跡指定は研究の終了を意味しない。指定後の調査によって、遺構の範囲、年代、性格、保存状態等について新たな事実が明らかになることがある。その成果は、本質的価値、構成要素、地区区分、整備や展示の内容等の見直しに反映される。一方、史跡における発掘調査自体も現状を変更する行為である。研究上の関心だけで無制限に行えるものではなく、目的、必要性、遺構への影響等を検討する必要がある。発掘調査そのものの制度と方法については、初級編・中級編を参照されたい。

6 活用—価値を社会へ伝える

(1) 活用は観光だけではない

文化財の活用という言葉から、観光客の誘致や収益事業を思い浮かべることがある。しかし、史跡の活用はそれだけではない。公開、学校教育、生涯学習、調査研究、地域活動、伝統的な利用、情報発信等を通じて、史跡の価値を社会へ伝え、人々がその継承に関わることも活用に含まれる。活用によって史跡への理解や関心が高まり、それが保存を支える人材や活動へつながることが望ましい。ただし、来訪者が増えれば自動的に保存が進むわけではない。人材、情報、収益等をどのように保存へ結び付けるのかを考える必要がある。

(2) 公開には限界もある

すべての史跡を、いつでも、すべて公開することが最善とは限らない。公開によって踏圧、振動、事故、混雑等が生じる場合もある。脆弱な遺構（地問えば装飾古墳など）では、公開範囲や時期を限定し、複製、映像、デジタル展示等によって補う方法も考えられる。また、史跡をイベント会場、撮影場所、観光施設等として利用する場合には、史跡の保存

への影響とともに、その利用が史跡の価値とどのような関係を持つのかを考える必要がある。

(3) 利用者は一様ではない

史跡に関わるのは観光客だけではない。土地所有者、近隣住民、子ども、高齢者、障害者、外国人、研究者、学校等、さまざまな立場の人がいる。情報の難易度、言語、移動、安全、休憩等に配慮することは重要である。ただし、利便性を高めるための施設整備が遺構や景観へ大きな影響を与える場合もある。史跡内ですべてを解決するのではなく、周辺施設、人的支援、デジタル情報等を組み合わせる方法も考えられる。

7 整備と保存活用計画

(1) 整備は手段である

遺構表示、園路、説明施設、便益施設等の整備は、史跡そのものを守り、その価値を理解しやすくし、安全に利用できるようにするための手段である³⁹。施設を建設すること自体を目的とすると、完成後の維持管理費が大きくなり、将来更新できなくなったり、史跡より施設そのものが目立ったりすることがある。

そのため、整備を検討する際には、何のための整備なのか、誰が利用するのか、史跡のどの価値を理解しやすくするのか、維持・更新をどのように行うのかを、保存活用計画の中で位置付ける必要がある。

(2) 保存活用計画と整備基本計画

保存活用計画と整備基本計画は同じものではない。保存活用計画は、史跡全体について、価値、保存、活用、管理、運営等の中長期的な基本方針を示す。一方、整備基本計画は、その方針を踏まえて、具体的な整備対象、空間構成、方法、工程等を検討するための計画である。したがって、先に建設したい施設や復元したい建物を決め、それに合わせて保存方針を考えるのではなく、まず史跡の価値と将来像を確認し、その実現に必要な整備を検討するという順序が基本となる。

(3) 復元との関係

歴史的建造物等の復元は、史跡の理解を助ける可能性がある一方、史・資料に基づく検証、地下遺構の保存、安全性、維持管理等、さまざまな問題を伴う。保存活用計画では、復元の設計を詳細に決める以前に、史跡全体の保存活用において、なぜ復元が必要なのか、何を理解してもらうための事業なのかを位置付けることが重要となる。復元基準、専門委員会による検討、天守等の具体例については第10章で詳しく扱う。

8 誰が計画を実行するのか

(1) 法的な主体と協力する主体を区別する

保存活用計画には、所有者、管理団体、地方公共団体、地域住民、学校、研究機関、保存団体、民間事業者等、多くの主体が関わる。しかし、すべての主体が同じ法的責任や権

限を持つわけではない。文化財保護法上の所有者、管理団体、許可権者等と、実務上の協力者である保存会、住民団体、学校、民間事業者等を区別して理解する必要がある。

例えば、協議会や保存会が設けられていても、それによって文化財保護法上の許可権限や所有者の責任がその組織へ移るわけではない。一方、日常管理、教育、情報発信、防災、調査協力等では、多様な主体が重要な役割を担うことができる。計画を読む際には、単に「関係者」とまとめるのではなく、誰に法的な権限・責任があり、誰が実際の作業を行い、誰が協力するのかを確認することが重要である。

(2) 地域参加と担い手

人口減少や高齢化によって、草刈り、案内、行事、調査協力等を担う人が少なくなっている地域もある。その際、地域住民やボランティアを単なる「無償の人手」として位置付けるだけでは、活動は長続きしにくい。参加する人が史跡の価値を理解し、安全に活動でき、意見や経験を共有できる仕組みをつくる必要がある。大学生や地域外の人に関わる場合も、単発的な作業だけでなく、地域の歴史を学び、調査や記録へ参加する機会を設ければ、新たな担い手につながる可能性がある。

(3) 財源と継続性

史跡の保存活用には、調査、日常管理、整備、公開、防災等の費用が継続的に必要となる。国庫補助、地方公共団体の予算、寄付、利用料、民間資金等を用いる場合、それぞれ目的や使途、期間が異なる。特に整備事業では、建設費だけでなく、その後の維持管理、人件費、修理・更新費を考える必要がある。また、観光収入が期待される場合でも、史跡の保存価値を採算性だけで判断することはできない。

9 個別の保存活用計画と他の計画

(1) 文化財保存活用地域計画との違い

個別文化財の保存活用計画と、文化財保存活用地域計画は、対象と役割が異なる。

観 点	個別文化財の保存活用計画	文化財保存活用地域計画
主な対象	特定の指定等文化財	市町村域の指定・未指定文化財等
主な主体	所有者・管理団体等	市町村
主な内容	個別文化財の価値、保存、現状変更、活用、整備、運営等	地域全体の文化財把握、方針、取組、体制等
主な役割	一件の文化財を長期的に管理する	地域全体の文化財政策を組み立てる

地域計画に史跡が掲載されていても、それだけで個別史跡の構成要素、地区区分、現状変更の取扱基準まで定まるわけではない。反対に、個別の保存活用計画だけでは、周辺文化財、交通、景観、地域全体の担い手等との関係を十分に扱えない場合がある。

したがって、両者を単純な上下関係としてではなく、対象とする範囲の異なる計画として理解すると分かりやすい。

(2) 他の行政計画との関係

史跡の保存活用は、文化財政策だけで完結するとは限らない。都市計画、景観、防災、観光、農林業、学校教育、公共施設管理等の計画と関係する場合がある。

例えば、保存活用計画で史跡周辺の景観を守ろうとしても、周辺土地利用を文化財保護法だけで調整できるとは限らない。その場合、景観計画や都市計画等との関係を確認する必要がある。

図5-3 計画の対象範囲の違い — それぞれ対象とする範囲と役割が異なる（単純な上下関係ではない） —



コラム 保存活用計画は突然生まれたのかー1979年前後の実務との比較

現在の保存活用計画に含まれる内容のすべてが、2018年改正によって初めて生まれたわけではない。1975年改正後の1979年前後の実務資料をみると、指定理由、管理主体、現状変更、公有化、整備、公開等、今日にもつながる課題がすでに扱われていた。一方で、現在は、予防保全、防災、地域との協働、担い手形成、財源、事業効果の評価等をより明示的に扱うようになっている。

この変化を「昔は保存だけ、現在は活用も重視する」と単純に説明することはできない。以前から公開や教育普及は行われており、変化したのは、保存と活用を長期的に支える仕組みを計画として可視化する範囲が広がった点にある。また、計画項目が増えたからといって、必ず文化財の保存状態が良くなるとは限らない。法定計画がなかった時代にも、所有者や担当者の努力によって優れた管理が行われた例がある。制度が整備されたことと、実際に文化財がよく守られていることは分けて考える必要がある。

10 計画を実行し、見直す

(1) 実績と成果は異なる

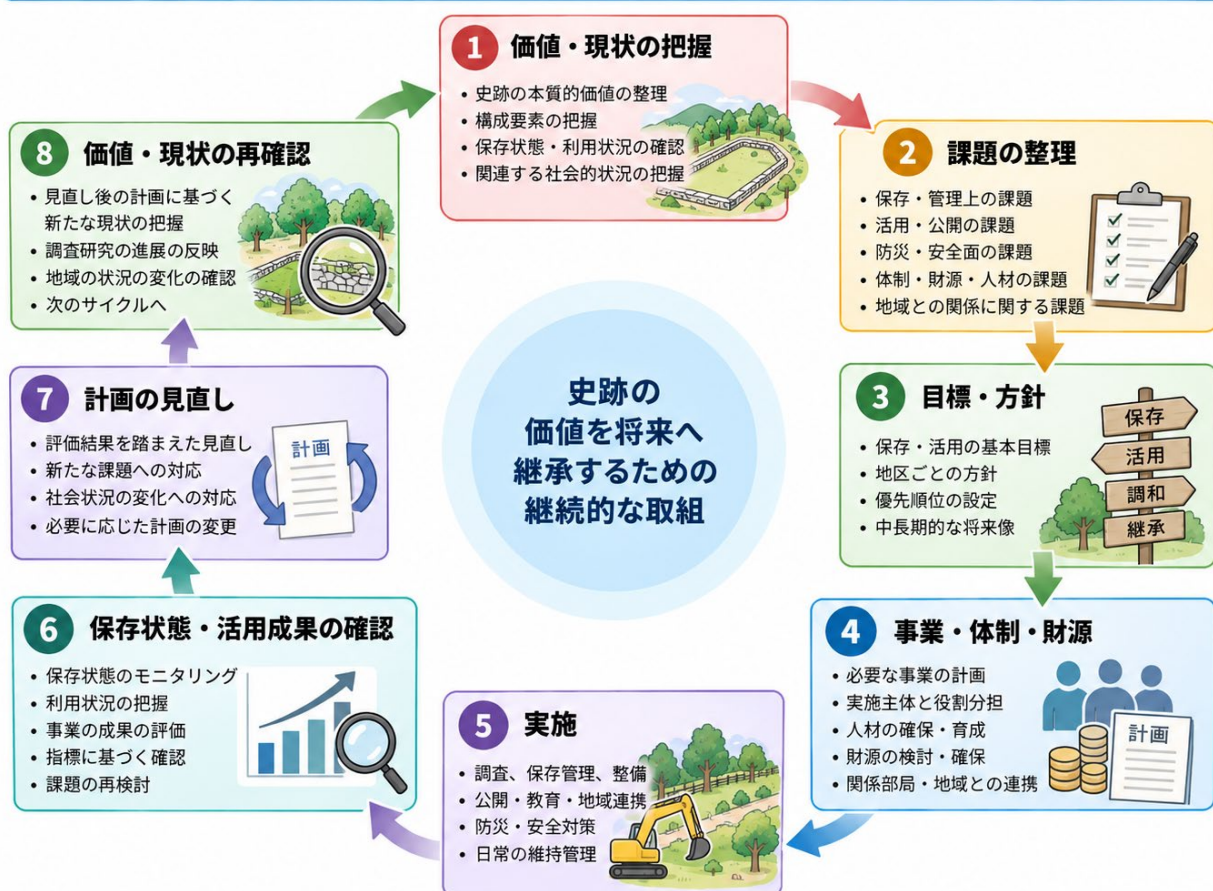
イベントを10回開催した、来訪者が1万人になった、案内板を20基設置した、といった数字は事業の実績である。しかし、それだけで史跡の価値が守られ、理解が深まったとはいえない。成果を考えるには、例えば次のような点を確認する必要がある。

- ①遺構の保存状態は改善したか。
- ②危険箇所は減ったか。
- ③所有者等が早い段階で相談できるようになったか。
- ④利用者は史跡の価値を理解できたか。
- ⑤地域で継続して活動する担い手が増えたか。
- ⑥整備した施設を維持できているか。
- ⑦調査成果が保存・展示・説明へ反映されたか。

(2) 指標そのものを目的にしない

来訪者数を指標とすれば、多くの人を集める事業が重視されやすい。公有化率を指標とすれば、土地を取得した後に適切に管理されているかが見えにくくなる場合がある。指標は目的ではなく、史跡の保存活用がどの程度進んでいるかを確認するための手段である。

図5-4 保存活用のマネジメント・サイクル — つなぎ、続け、よりよい未来へ —



※ このサイクルは単なる手順ではなく、継続的に回していくことが重要です。

史跡ごとに価値、リスク、利用状況が異なるため、共通の指標と、その史跡固有の指標を組み合わせることが考えられる。

(3) 計画は見直される

計画は一度作成したら永久に変更しない文書ではない。調査研究の進展、災害、所有関係の変化、人口減少、財政状況、利用の変化等によって、計画策定時の前提が変わることがある。

保存活用のマネジメントは、図 5-4 のように、

価値と現状の把握→課題の整理→目標・方針→事業・体制・財源→実施→結果の確認→見直し

という循環として理解することができる。

(4) 計画が機能しない場合

保存活用計画が作成・認定されていても、それだけで史跡の保存活用が進むわけではない。計画に掲げた事業を実施する人員や財源がない場合、所有者や担当者が日常業務で計画を参照していない場合、新たな調査成果や社会状況の変化が生じても内容が見直されない場合には、計画が実際の管理から離れていく。

また、住民説明会やパブリックコメントを実施したことだけで、実質的な参加が確保されたとは限らない。一方で、学術的な事実認定を多数決で決めることも適切ではない。調査による事実確認、専門的な価値評価、土地利用や生活上の課題、将来像、事業の優先順位など、何について誰が参加し、誰が判断するのかを区別する必要がある。

したがって、計画を評価するときには、「計画が存在するか」だけでなく、

- ①日常管理や現状変更の判断に利用されているか。
- ②必要な事業が実施されているか。
- ③所有者や関係者が内容を理解しているか。
- ④史跡の保存状態や理解に変化が生じているか。
- ⑤新たな課題に応じて見直されているか。

を確認することが重要である。

11 この章のまとめ

保存活用計画は、史跡の価値を明らかにし、その価値を構成する要素を整理し、管理、現状変更、調査、整備、公開、防災、運営等を中長期的に結び付けるための計画である。史跡等では、法定制度が設けられる以前から、保存管理計画等が行政実務として作成されてきた。平成 30 年改正では、こうした個別文化財の計画について、文化財保護法上の認定制度が設けられた。法定化以前の保存管理計画と、現在の認定制度を持つ保存活用計画は同一ではなく、その違いを理解する必要がある。

また、保存活用計画に記載される「本質的価値」「構成要素」「地区区分」「現状変更の取扱基準」等も、それぞれの性格を区別する必要がある。特に、地区区分や取扱基準は、個々の史跡を管理するために具体化された計画上の考え方であり、文化財保護法上の現状変更許可そのものではない。

保存活用計画は、完成した計画書そのものを保存するための制度ではない。価値を把握し、課題を整理し、必要な取組を実施し、その結果を確認し、必要に応じて方針を見直すための基礎となる。文化財マネジメントとは、この継続的な過程を支えることである。

【用語の確認】

保存管理計画 史跡等の管理、地区区分、現状変更の取扱い等を定めるため、保存活用計画が法定化される以前から行政実務上作成されてきた計画。

保存活用計画 個別の文化財について、保存と活用の基本方針や措置等を定める計画。

2018年改正によって国の認定を受ける制度が設けられた。

本質的価値 史跡の指定理由や調査成果等を踏まえ、その史跡について将来へ確実に継承すべき価値を整理する際に用いられる考え方。

構成要素 史跡の価値を示す遺構・地形等、保存・理解を支える要素、管理・活用施設等、史跡を構成する具体的な要素。

地区区分（ゾーニング） 史跡の価値、保存状態、土地利用等に応じ、保存・活用方針を具体化するために計画上設定する区域。史跡指定範囲そのものとは異なる。

現状変更取扱基準 史跡内で想定される行為について、保存活用計画等で基本的な考え方を示したもの。文化財保護法上の許可そのものではない。

予防保全 重大な損傷が発生した後に修理するだけでなく、日常の点検・管理によって劣化や災害の兆候を早期に把握し、被害を防ぐ考え方。

文化財保存活用地域計画 市町村が、区域内の指定・未指定文化財等について、保存・活用に関する総合的な方針と取組を定める計画。

モニタリング 保存状態、利用状況、事業の進捗、担い手、財源等を継続的に確認・記録し、計画の評価と見直しに用いること。

本章では、史跡を中心として保存活用計画と日常のマネジメントを説明した。法定の保存活用計画については文化財の種類によって作成主体、記載事項、認定、変更、手続上の特例等が異なる。また、地区区分、現状変更取扱基準等は個々の史跡や地方公共団体によって内容が異なる。個別の案件を扱う場合には、最新の文化財保護法、政令・省令、文化庁の指針、地方公共団体の条例・規則、認定された保存活用計画等を確認する必要がある。

第6章 近代保存制度の成立－学術・顕彰・国家

この章で学ぶこと

今日の史跡指定制度は、1950（昭和 25）年の文化財保護法によって突然生まれたものではない。明治初年には、各地に残る古器旧物を調査し、その所在を把握する取組が始まり、1897（明治 30）年の古社寺保存法では、重要な建造物や宝物を選んで公的に保存する制度が設けられた。さらに、史蹟・名勝・天然記念物の保存を求める運動を背景として、1919（大正 8）年には史蹟名勝天然記念物保存法が制定された（初級編・中級編参照）⁴⁰。この過程で重要なのは、保護の対象が単に増えたことではない。古器物や建造物などの「物」を把握し、保存するだけでなく、遺跡、旧跡、名勝地など、価値と結び付いた「土地・場所」を一定の範囲で指定し、その土地で行われる行為を制限して保存する制度が形成されたのである。

また、何を保存すべきものとして選ぶかは、法律だけでは決まらない。歴史学、考古学、建築史、植物学、地質学等の研究は、対象を調査・比較し、その価値を説明する根拠を提供した。一方、近代の史蹟保存には、歴史上の人物や出来事を記念し、国家や地域の歴史として顕彰する考え方も含まれていた。戦前の指定制度では、この「学術」と「顕彰」は必ずしも明確に分離されていなかった。

本章では、近代保存制度を法令の年代順に覚えるのではなく、何を保存対象として把握したのか、どのように重要なものを選択したのか、なぜ土地に法的な規制を及ぼす必要が生じたのかという三つの視点から考える。さらに、保存要目、黒板勝美の議論、伝承地、明治天皇聖蹟を通して、現在の史跡指定制度にもつながる「学術的評価」「選択」「顕彰」「指定範囲」という問題を検討する。

1 近代国家はなぜ「古いもの」を保存し始めたのか

（1）社会変化のなかで失われるもの

明治維新後の社会変化は、寺社、城郭、旧家などが保有してきた建造物、美術品、記録、古器物の存続条件を大きく変えた。神仏分離と廃仏毀釈、社寺領の変化、旧藩体制の解体、近代的土地制度の形成、殖産興業や交通網の整備等によって、それまで文化的なものを維持してきた仕組みが変化した。建造物や物品の破壊・散逸、国外流出に対する危機感も生じた。

ただし、近代の保存政策を、失われようとする古いものを救済した歴史としてだけ理解することはできない。近代国家は、全国各地に所在する古いものを調査し、分類し、国家の歴史を示す資料として把握しようとした。

何を「古器旧物」「宝物」「史蹟」として認識するかは、当時発達しつつあった歴史学、考古学、美術史等の学問、博物館制度、行政組織、さらに近代国家がどのような歴史を自らの歴史として位置付けるかという問題と関係していた。

(2) 保存の前提としての「把握」

文化財を保護するためには、まず対象がどこにあり、どのような状態にあり、誰が所有・管理しているのかを把握しなければならない。このため、近代保存制度の初期には、直ちに強い規制を加えることよりも、対象を調査し、分類し、目録を作成することが重視された。

ここには、現在の指定制度にもつながる一つの流れを見いだすことができる。

存在を把握する→記録する→調査・比較する→価値を評価する→保存すべきものを選択する→法的に保護する

ただし、把握されたものがすべて指定・保護されるわけではない。対象を調査し一覧化することと、その中から法的保護の対象を選択することは別の段階である。

2 古器旧物保存方—まず「何があるか」を知る

(1) 1871 年の古器旧物保存方

1871（明治 4）年 5 月 23 日、太政官布告第 251 号、いわゆる「古器旧物保存方」が出された。これは近代日本の文化財保護に関する最初期の国家的措置として位置付けられている。古器旧物保存方では、古器旧物を保存する必要を説くとともに、各地に所在する対象を一定の分類に従って調査し、目録を作成することが求められた。

ここで注意したいのは、古器旧物保存方を現在の指定制度と同じものと理解しないことである。その中心は、全国に何が存在するのかを把握し、分類・記録することにあった。特定の土地について境界を画し、その内部の土地利用を継続的に規制する現在の史跡指定とは、制度の性格が異なる。

(2) 分類することは、価値を見つけることでもある

古器旧物保存方では、多様な対象が分類・列挙された。分類することによって、それまで個々の寺社や家に伝わっていた物品を、全国的に比較できる対象として把握しやすくなった。一方、分類には、その分類に含まれないものを見えにくくする作用もある。地域の生活と結び付いた場所、複数の地点からなる歴史的空間、形を持たない記憶や伝承などは、「物」の一覧だけでは把握しにくい。

この問題は現在にも通じる。文化財の類型や指定基準は、対象を発見し、比較するために必要である一方、「何を文化財として見つけやすくするのか」を方向付ける働きも持っている。

3 古社寺保存法—重要なものを「選ぶ」

(1) 古社寺の建造物と宝物

1897（明治 30）年、古社寺保存法が制定された。社寺が所有する建造物や宝物には、歴史的・美術的に重要なものが多く含まれていたが、その維持や修理には多額の費用を要した。古社寺保存法は、保存金による修理等の支援と、特別保護建造物・国宝という選択的な保護の仕組みを設けた。

ここに、現在の文化財指定制度へつながる重要な考え方が現れる。すなわち、存在する古いものをすべて同じように保護するのではなく、専門的な評価によって重要なものを選

び、公的な保護を加えるという方法である。ただし、古社寺保存法の対象は古社寺の建造物・宝物を中心としており、遺跡、名勝地、動植物・地質鉱物等を包括的に保護する制度ではなかった。

図6-1 近代保存制度の展開 — 「物」の保存から「土地・場所」の保存へ —



(2) 「物」と「場所」は保存方法が異なる

建造物や美術工芸品では、対象となる一棟、一点を特定し、その修理、移動、処分等を統制することが中心となる。これに対して、史跡の価値は、土地の位置、地形、地下遺構、周辺環境、歴史的出来事との関係等によって成立する。遺跡から出土した遺物を博物館に収蔵しても、遺跡という「場所」の価値そのものを保存したことにはならない。

土地を保存対象とすれば、所有、耕作、建築、採土、道路建設など、現在の土地利用との調整が必要となる。

ここに、史跡を保護するための独自の制度が必要となった理由がある。

観 点	建造物・美術工芸品	史 跡
価値の主な所在	材料、形態、技法、由来等	土地、遺構、歴史的出来事等との関係等
対象の特定	一棟・一点として特定しやすい	地下や周辺を含み、範囲設定が難しい場合がある
主な保存方法	修理、移動・譲渡等の統制	土地の管理、現状変更の制限等
調整が必要となる事項	所有、修理費、公開等	所有、土地利用、生活・生業、指定範囲等

4 「場所」を保存する制度はどのように生まれたか

(1) 地域からの保存要求

史蹟・名勝・天然記念物の保存を求めたのは中央政府だけではなかった。地方の教育者、郷土史家、社寺関係者、政治家、住民団体等が、開発や荒廃によって失われようとする場所の保存を訴えた。保存会の結成、建議、請願、調査、標識の設置等が行われ、全国的な保存制度を求める動きにつながった。そこには、学術資料を失わせないという考えだけでなく、郷土の歴史を伝えること、著名な人物や出来事を記念すること、教育や観光に利用することなど、さまざまな目的が含まれていた。

したがって、近代の保存運動を、今日の文化財保護と同じ価値観による運動と考えることも、逆に学術性のない顕彰運動とみなすことも適切ではない。

(2) 学問が「重要性」を説明する

歴史学、考古学、建築史、植物学、地質学等の発達は、候補となる対象を調査し、比較し、その重要性を説明するための専門知を提供した。専門家は、現地調査、史料考証、分類、保存要目の作成、候補物件の審査等に関与した。行政は、こうした専門的知見を用いることによって、何を保存対象として選ぶのかを説明しようとした。ただし、学術的評価は、その時代の社会から完全に独立したものではない。どの時代・人物・遺跡が研究対象となるのか、どの資料が重視されるのか、どのような歴史像の中で対象を位置付けるのかは、当時の学問と社会の影響を受ける。

専門家が関与したから判断が自動的に中立になるのではない。重要なのは、どのような資料と比較によって、どのような価値が説明されたのかを確認することである。

5 史蹟名勝天然記念物保存法―土地を指定して守る

(1) 1919 年法の成立

大正 8 (1919) 年、法律第 44 号として史蹟名勝天然記念物保存法が制定された。これによって、史蹟、名勝、天然記念物を指定し、その保存を図る全国的な制度が成立した。この制度では、指定された対象について現状変更等を統制し、保存のための措置や経費の補助を行う仕組みが設けられた。

現在の史跡制度と法律・行政組織・手続の詳細は異なるが、

重要な対象を選ぶ→指定する→土地の現状変更を規制する→管理する→保存を公的に支援する

という基本的な構造は、この時期に形成された。

したがって、1919 年法は現在の文化財保護法そのものではないが、史跡指定制度の重要な前身として理解することができる。

(2) 指定は二つの境界をつくる

史跡を指定することによって、二種類の境界が生じる。一つは、数多くの歴史的な場所の中から「公的に保存すべきもの」を選択する評価上の境界である。もう一つは、指定地の内側と外側を区別する空間上の境界である。

この二つは必ずしも一致しない。歴史的な出来事や遺跡群が広い範囲に及んでいても、指定される土地がその一部に限られる場合がある。逆に、伝承地のように、出来事が生じた正確な地点を確定することが難しい場合もある。

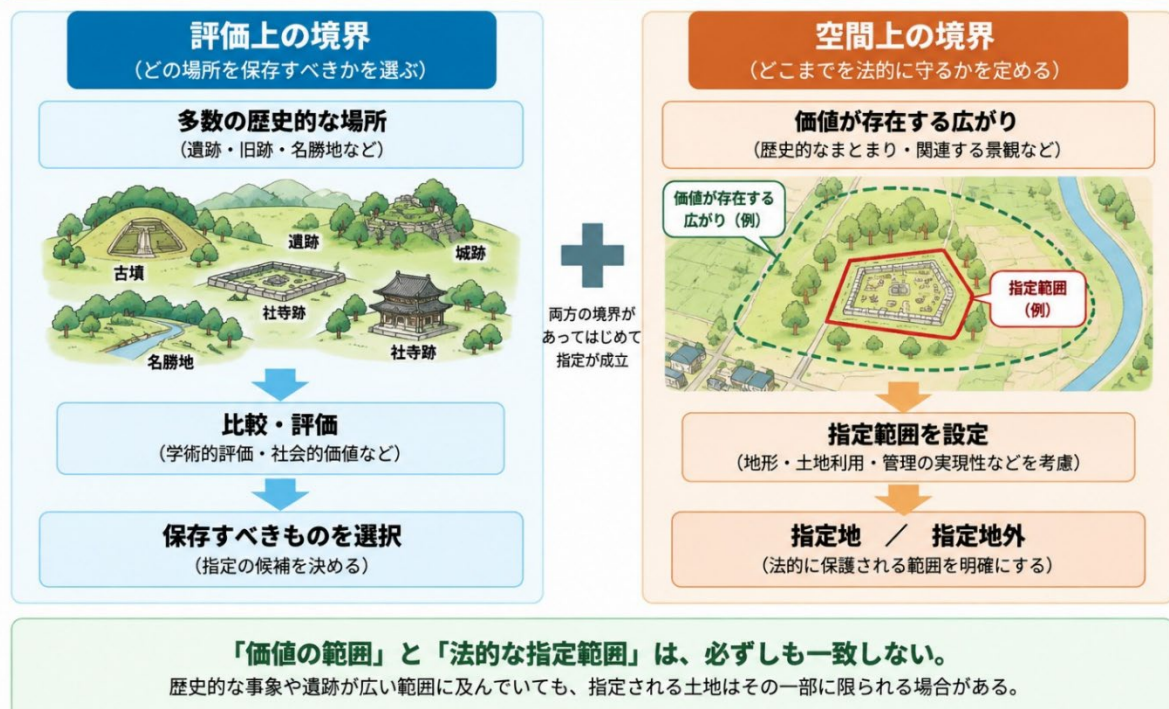
これは現在の史跡制度にも続く問題である。指定には、「何が重要なのか」という価値判断と、「どこまでを守るのか」という範囲判断の双方が必要になる。

(3) 所有者と土地利用

史蹟の指定対象となる土地は国有地だけではない。社寺有地、地方公共団体有地、民有地等も対象となり得た。そのため、土地を保存する制度は、所有権や土地利用との調整を伴うことになった。現状変更を制限することは、史蹟を破壊から守る有力な方法である。一方、土地を利用する所有者等に負担を生じさせる場合がある。このため、行為の規制だけでなく、管理や保存に対する公的な支援も必要となった。

この「価値のある土地を公的に保護すること」と「土地を所有・利用する人の権利」との関係は、現在の史跡制度にも引き継がれている。第 11 章では、この問題を財産権との関係から詳しく検討する。

図6-2 指定によって生じる二つの境界 — 何を選ぶのか、どこまでを守るのか —



6 保存要目－何を史蹟として選ぶのか

法律が制定されても、それだけで具体的にどの場所を指定するのかが決まるわけではない。そこで、史蹟・名勝・天然記念物として保存すべき対象の類型を示す保存要目が用いられた。史蹟の保存要目には、都城址・宮址、社寺の址跡、古墳、著名な人物の墓、古城址・城砦・古戦場、教育・学芸に関係する史蹟、産業・交通・土木に関する史蹟、貝塚・遺物包含地等、さまざまな対象が掲げられた。また、「重要ナル伝説地」も含まれていた。保存要目には、少なくとも三つの働きがあったと考えられる。

①何を候補として探すのかを示す。

全国各地で調査を行う際、どのような対象を史蹟候補として把握すべきかを共有しやすくなる。

②候補を比較・評価する枠組みを与える。

同種の遺跡や場所を比較し、その中から保存すべき対象を選択することができる。

③何を「歴史を代表する場所」とみるのかを方向付ける。

要目に明記された類型は調査・候補化されやすくなり、そこに含まれにくい対象は指定対象として認識されにくくなる。

この点は現在の指定基準にも通じる。指定基準は単なるチェックリストではなく、何を文化財として発見し、比較し、重要なものとして選択するかを方向付ける働きを持つ。

7 学術的評価と顕彰的評価

(1) 学術的評価

学術的評価では、遺構、遺物、文献、地形等の資料を検討し、その場所が歴史を理解するうえで何を明らかにするのかを考える。新たな調査や研究によって、年代、性格、歴史的位置付けの理解が変化することがある。この意味で、学術的価値は固定不変ではない。

ただし、「研究によって評価が変わり得る」とことと、「評価が自由である」ことは同じではない。学術的評価には、その時点で確認できる資料と研究成果に基づいて説明できることが求められる。

(2) 顕彰的評価

顕彰とは、人物や出来事を価値あるものとして記念し、その功績や意味を社会に伝える行為である。顕彰地では、残された遺構そのものだけでなく、「この人物がここを訪れた」「ここで重要な出来事が起きた」という、人物・出来事と場所との結び付きが重視される。

戦前の史蹟指定には、学術的評価と顕彰的評価の双方が含まれていた。しかも両者は完全に分かれていたわけではない。ある人物が実際にその場所を訪れたのかを史料によって考証することは学術的作業であるが、その人物の足跡をなぜ公的に保存するのかという判断には、社会的な価値判断が含まれる。

観 点	学術的評価	顕彰的評価
中心となる問い	何が、いつ、どのように存在したか	誰・何を、どのように記憶するか
主な根拠	遺構、遺物、文献、比較研究等	由緒、伝承、記念行為、社会的意味等
変化の契機	新発見、再調査、研究方法の進展	政治・社会の変化、記憶の変化
注意すべき点	専門分野の関心や研究史の影響	称揚の物語と歴史的事実との区別

観 点	学術的評価	顕彰的評価
保存上の課題	価値を示す実体と範囲	記憶と具体的な土地との関係

8 黒板勝美－学術と顕彰の接点

歴史学者の黒板勝美は、近代の史蹟保存を考えるうえで重要な人物の一人である。黒板の史蹟保存論では、史料学的・学術的価値とともに、史蹟を通じて人々が歴史を理解し、記憶することが重視された⁴¹。黒板の議論を、「学術的な史蹟保存」と「国家的顕彰」のどちらか一方に分類するだけでは、その特徴を十分に捉えられない。史料を考証して場所の由緒を明らかにすることと、その場所を歴史教育や社会的記憶に結び付けることが、一つの議論の中に存在していたからである。

ただし、近代の史蹟保存制度を黒板個人の思想だけから説明することも適切ではない。専門家の考えが行政制度となるためには、地域の保存運動、行政組織、政治、予算、所有者との関係等、多くの条件が必要であった。黒板の論考は、「一人の学者が制度を作った」という証拠としてではなく、当時、学術的考証と史蹟保存の社会的役割がどのように結び付けて考えられていたのかを知る史料として読むことが重要である。

9 伝承地を「史蹟」として指定する

(1) 伝承の存在と史実性を区別する

伝承地には、人物の出生・居住・訪問、事件、信仰、物語等と結び付けられた場所がある。ここでは二つの事実を区別する必要がある。

一つは、「その場所について、このような伝承が存在してきた」という事実である。もう一つは、「伝承で語られる出来事が、実際にその場所で起きた」という事実である。前者が確認できても、後者が直ちに証明されたことにはならない。しかし、伝承内容を史実として確認できないことだけを理由に、その場所に歴史的・文化的意味がないとすることもできない。

伝承が長期間にわたって継承され、地名、祭礼、景観、地域の行動等に影響を与えてきたのであれば、「伝承が社会の中で存在し、作用してきたこと」自体は検討の対象となる。

(2) 何を土地として守るのか

伝承は必ずしも一点の土地に対応するとは限らない。同じ由緒を複数の場所が伝えていることもあれば、人物の足跡が道や地域全体に広がっていることもある。一方、史蹟指定は、法的保護を及ぼす対象と土地の範囲を定める必要がある。

そこで、伝承地を考える際には、少なくとも次の事項を区別する必要がある。

確認する層	問い	主な資料	保存対象として考えられるもの
出来事	実際に何が起きたのか	同時代史料、遺構、遺物等	出来事の物的痕跡
伝承	いつ、誰が、どのように語ったのか	地誌、縁起、口承、絵図等	伝承と結び付いた場所・標識等
受容	社会でどのように意味付けられたか	記念行事、教育資料、観光資料等	記憶の実践と空間
現在	何を将来へ継承するのか	現況調査、地域資料等	土地、景観、情報等

この整理によって、伝承をそのまま史実として認定することと、史実性が確認できない伝承地をすべて保存対象から排除することの双方を避けることができる。

10 明治天皇聖蹟－指定は社会の価値判断を映す

戦前には、明治天皇の行幸等に関係する御座所、行在所、休憩所等が史蹟として多数指定された。これらは、明治天皇の事績と各地の具体的な場所を結び付け、それを公的な歴史として記憶する役割を持った。場所が実際に行幸等に用いられたのかを確認するためには史料考証が必要である。しかし、全国に存在する無数の歴史的場所の中から、なぜ明治天皇の足跡を公的な保存対象として選ぶのかという問いは、史実の確認だけでは答えられない。そこには、その時代の国家・社会が何を重要な歴史として記憶するのかという判断が含まれていた。

昭和 23 (1948) 年、明治天皇聖蹟の史蹟指定は一括して解除された⁴²。重要なのは、この解除が、指定されていた土地や建物が一斉に失われたためではないことである。戦後の政治・社会の変化の中で、それまで指定を支えていた価値付けが見直されたのである。この事例は、指定が過去に存在する価値を機械的に発見するだけの行為ではなく、その時代の社会が何を公的に保存するのかという選択を伴うことをよく示している。一方、指定が解除されたからといって、現地の建物、記念碑、地名、地域の記憶まで消滅するわけではない。法的な指定価値が失われることと、その場所が持つ歴史的・社会的意味が失われることは同じではない。

戦後、これらの指定がどのように整理され、文化財保護法が戦前の制度から何を引き継ぎ、何を改めたのかについては、第 7 章で検討する。

11 近代に成立したもの、現在まで残ったもの

近代保存制度の成立によって、現在の史跡指定制度にもつながるいくつかの基本的な仕組みが形成された。

制度要素	近代に形成された仕組み	現在につながる問題
把握・調査	全国的な所在把握、目録化	何がまだ把握・評価されていないか
専門的評価	専門家による調査・比較	研究分野や研究史の偏りをどう考えるか
選択	重要な対象を選んで保護	指定・未指定の違いをどう説明するか
指定基準	保存要目による類型化	基準が対象の発見をどう方向付けるか
指定範囲	土地を一定の範囲で特定	価値の広がりや法的範囲をどう対応させるか
現状変更規制	土地の変更を事前に統制	生活・生業・土地利用とどう調整するか
公的支援	保存に必要な費用を支援	規制による負担を誰が支えるか
顕彰	人物・出来事を場所として記念	史実、伝承、社会的評価をどう区別するか

これらの仕組みは、現在までそのまま変わらず存続したわけではない。しかし、重要なものを専門的に選び、土地の範囲を定め、その内部の行為を規制し、公的支援によって保存するという史跡指定制度の基本構造は、近代に形成された。一方、この仕組みには当初から限界もあった。保存要目等によって示された類型は対象を発見しやすくするが、その類型に入りにくいものを見えにくくする。土地の範囲を明確にする制度は強い保護を可能にするが、広域に分布する遺跡群や、生活・生業・記憶のように明確な境界を設定しにくい価値を扱うことは難しい。

こうした問題は過去の制度だけに存在するものではない。現在の指定制度を考える際にも、何が指定されているかだけでなく、何が指定されてこなかったのか、なぜ指定制度では捉えにくかったのかを考える必要がある。

コラム 資料を読む

戦前の史蹟指定説明や保存関係資料を読む場合、そこに書かれている内容をすべて「学術的価値」として一括して受け取るのではなく、次の四つに分けて読むと理解しやすい。

① 対象について確認された事実

所在地、形状、遺構、年代、所有関係等

② 歴史的解釈

資料に基づいて、その場所の性格や歴史的位置を説明した部分

③ 社会的評価

なぜその人物・出来事・場所を重要と考えたのかを示す部分

④ 保護上の判断

なぜ保存が必要なのか、どの範囲を守るのか、どのような管理が必要なのかを示す部分
例えば、「某天皇が滞在した由緒ある場所であり、国民教育上重要である」と記載されている場合、「天皇が滞在した」という事実の根拠と、「国民教育上重要である」という当時の社会的評価とは分けて読む必要がある。

この読み方は、現在の指定説明を検討する場合にも利用できる。

12 この章のまとめ

近代日本の保存制度は、明治初年の古器旧物の把握・目録化から始まり、古社寺保存法による重要な建造物・宝物の選択的保存を経て、1919年の史蹟名勝天然紀念物保存法による「土地・場所」の指定へと展開した。

この過程で、現在の史跡指定制度にもつながる三つの仕組みが形成された。

①調査と比較によって価値を説明し、重要なものを選択する仕組み。

②価値のある土地について範囲を定め、現状変更を規制して保存する仕組み。

③規制だけでなく、管理や公的支援を組み合わせる仕組み。

一方、何を重要と考えるかは、学術だけによって決まったわけではない。近代の史蹟保存には、人物や出来事を国家や地域の歴史として記憶する顕彰の考え方も含まれていた。黒板勝美の議論、伝承地、明治天皇聖蹟は、学術的考証と社会的価値判断が相互に関係していたことを示している。また、保存要目は、全国的に候補を把握・比較するために有効であった一方、何を「史蹟」として発見しやすくするかを方向付けた。指定制度は、価値あるものを保護する制度であると同時に、数多くの対象から「何を公的に保存するのか」を選択する制度でもある。

近代保存制度を学ぶ目的は、戦前の制度を現在の価値観から単純に批判したり、逆に現在の制度の完成前史として評価したりすることではない。現在の史跡指定制度を支える「調査—評価—選択—範囲設定—規制—支援」という基本構造が、どのような歴史の中で形成されたのかを理解することにある。

【用語の確認】

古器旧物保存方 1871（明治 4）年の太政官布告。各地に所在する古器旧物の保存と把握・目録化を求めた初期の措置。

古社寺保存法 1897（明治 30）年制定。古社寺の建造物・宝物について、保存金、特別保護建造物、国宝等の仕組みを設けた。

史蹟名勝天然紀念物保存法 1919（大正 8）年制定。史蹟・名勝・天然紀念物の指定、現状変更等の統制、公的支援等の仕組みを設けた。

保存要目 史蹟・名勝・天然紀念物として保存すべき対象の類型を示した基準。候補の把握・比較・選択を方向付けた。

顕彰 人物や出来事を価値ある記憶として称揚し、その意味を社会に示すこと。

伝承地 人物、出来事、信仰、物語等に関する伝承と結び付いた場所。伝承が存在することと、その内容が史実であることは区別する必要がある。

明治天皇聖蹟 明治天皇の行幸等に関する場所として戦前に多数指定され、1948 年に一括して指定解除された史蹟群。

第7章 戦後文化財保護法と戦前からの連続性

この章で学ぶこと

昭和25（1950）年に制定された文化財保護法は、戦後の新しい社会と法秩序のもとで文化財保護制度を組み直した法律である。しかし、史跡の指定制度に限ってみれば、大正8（1919）年の史蹟名勝天然紀念物保存法によって形成された仕組みの多くが引き継がれた。したがって、戦前と戦後の関係を、すべてが新しくなった「断絶」とみることも、名称だけを変更して旧制度をそのまま継承したとみることも適切ではない。理念、対象、行政組織、指定基準、指定物件、保護手法などを分け、それぞれについて何が変わり、何が継承されたのかを検討する必要がある。

第6章では、近代の史蹟保存制度が、調査・評価によって重要な対象を選び、土地の範囲を定め、現状変更を制限する制度として形成されたことをみた。また、当時の史蹟指定には、学術的評価と人物・出来事を記念する顕彰的評価とが併存していた。

本章では、その制度が戦後にどのように再構成されたのかを考える。とくに、①戦後改革によって改められた価値観、②史跡制度として継承された仕組み、③保存要目から指定基準への連続と変化、④学術研究の進展による指定対象の変化、の四点に注目する。

1 戦前と戦後—何が変わり、何が残ったのか

文化財保護法は、戦後文化財行政の新たな出発点である。戦前の複数の保存法制を廃止・統合し、文化財をより包括的に捉える法体系が形成された。また、文化財の保存と活用を国民の文化的向上と世界文化の進歩に結び付ける新しい目的が掲げられた。一方、史跡の保護方法をみると、重要なものを選んで指定すること、指定を告示すること、指定された土地を管理すること、現状変更を規制すること、保存のために公的支援を行うことなどは、史蹟名勝天然紀念物保存法のもとですでに形成されていた。

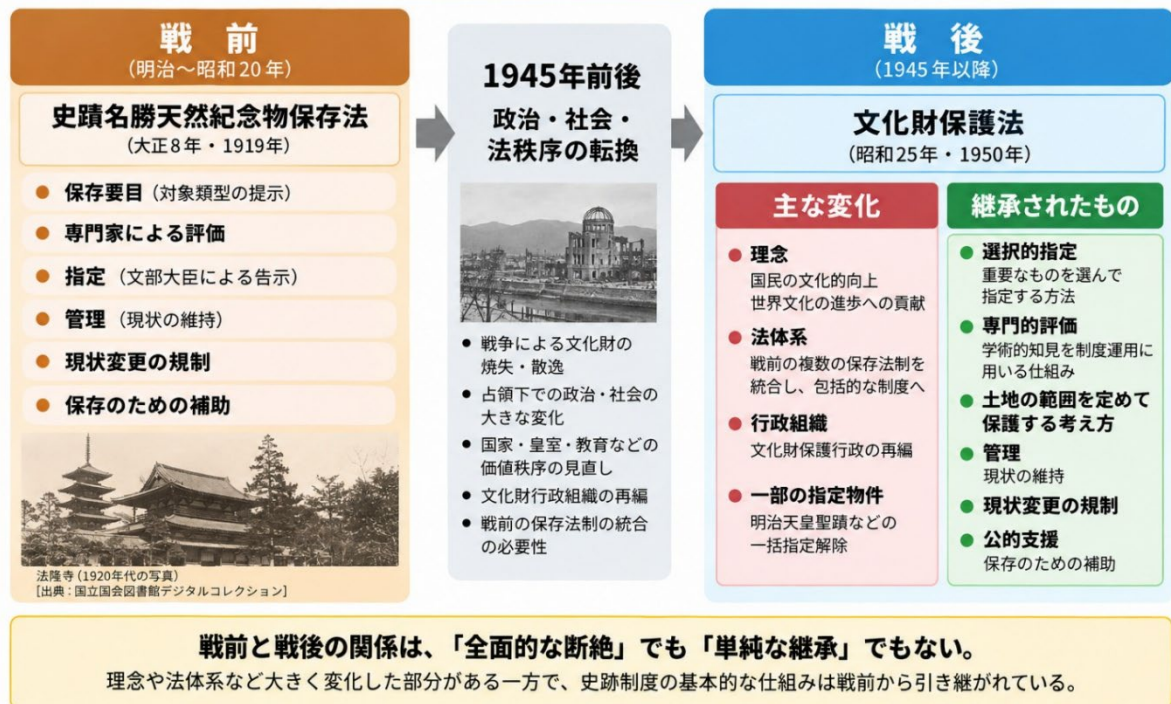
また、戦前に指定されていた史蹟の多くが、戦後にいったん白紙に戻され、改めてすべてで評価し直されたわけでもない。

そこで、戦前と戦後の関係は、次のように制度要素ごとに考える必要がある。

観点	戦後に大きく変化したもの	戦前から継承されたもの
理念	国民の文化的向上、世界文化への貢献等	文化的価値を公共的に保護する考え
法体系	複数の保存法制を文化財保護法へ統合	重要な対象を選択して保護する方法
行政組織	戦後の文化財保護行政組織へ再編	専門家の知見を行政判断に用いる方法
保護対象	より包括的な文化財体系へ再編	史跡・名勝・天然記念物という基本区分
指定物件	一部の戦前指定を解除・再評価	多くの戦前指定を継承
保護手法	新法の体系の中に再構成	指定、管理、現状変更規制、補助等

「継承された」ということは、その制度や価値観が無批判に肯定されたことを意味するのではなく、反対に、「戦後に新法が成立した」というだけで、戦前に形成された制度的前提が消滅したわけでもない。

図7-1 戦前から戦後へ——断絶と連続 — すべてが新しくなったわけでも、すべてがそのまま残ったわけでもない —



2 戦後、文化財の価値はどう見直されたか

(1) 文化財をめぐる状況の変化

戦争末期から終戦直後にかけて、文化財は空襲による焼失、管理体制の混乱、盗難・散逸、経済的困窮による売却等の危機に置かれた。寺社や旧家等が、それまでと同じ方法で文化財を維持することも困難となった。一方、敗戦後の政治・社会の変化の中で、国家、皇室、宗教、歴史教育等の関係も見直された。その結果、戦前の国家的顕彰と強く結び付いた文化財については、「何を新しい社会が公的に保存するのか」という価値判断そのものが問い直された。

この時期の文化財保護の課題は、戦争で傷ついた物を修理することではなかった。戦前に形成された保存制度を、新しい社会の中でどのような理念によって位置付け直すのかという問題でもあった。

(2) 明治天皇聖蹟の一括指定解除

第 6 章でみたように、戦前には明治天皇の行幸等に関する場所が多数史蹟に指定されていた。昭和 23 (1948) 年 6 月 29 日、文部省告示第 64 号によって、これらの明治天皇聖蹟 377 件が一括して指定解除された。

ここで重要なのは、377 件の土地や建物が同時に滅失したから解除されたのではないことである。戦前にそれらを史蹟として選択した国家的・社会的価値付けが、戦後の社会において見直されたのである。ただし、この事例については第 6 章で詳しく扱ったため、本章では、「指定対象の価値判断そのものが、政治・社会の変化によって見直され得ることを示す事例」として位置付けるにとどめる。

(3) 解除されなかった史蹟

明治天皇聖蹟の解除は象徴的であるが、戦前に指定された史蹟がすべて解除されたわけではない。古墳、都城跡、城跡、社寺跡、古戦場等、多くの史蹟は戦後も引き継がれた。したがって、戦後改革を、

顕彰的指定を廃止→純粋に学術的な指定へ転換
と単純化することもできない。現在まで指定が継続している史跡については、指定当時の説明だけでなく、その後どのような調査研究が行われ、価値の説明や指定範囲がどのように変化してきたのかを確認する必要がある。

3 文化財保護法の制定

(1) 法隆寺金堂壁画火災だけで説明しない

1949（昭和 24）年 1 月 26 日に発生した法隆寺金堂壁画火災は、文化財保護法制定を促進した重要な契機として知られている。しかし、文化財保護法という包括的な法律が、一つの火災だけを原因として突然構想されたわけではない。戦後にはすでに、文化財の散逸・損壊、戦前の保存法制の分立、保護対象の再編、文化財行政組織のあり方など、複数の問題が存在していた。

したがって、法隆寺金堂壁画火災は、それらの問題を社会に強く認識させ、立法を促進した重大な契機として理解するのが適切である。

(2) 分立していた制度を一つの法律へ

昭和 25 年 5 月 30 日、文化財保護法が公布され、同年 8 月 29 日に施行された。これに伴い、国宝保存法、重要美術品等ノ保存ニ関スル法律、史蹟名勝天然紀念物保存法等、戦前からの保存法制は、新しい文化財保護法の体系へ再編された。

この点で重要なのは、史跡制度だけが単独で作り直されたのではなく、さまざまな文化財を「文化財」という包括的な概念のもとに位置付け、その中に記念物・史跡の制度が組み込まれたことである。本書では史跡指定制度を中心に扱うため、埋蔵文化財その他の制度の形成・改正については、初級編・中級編を参照されたい。

(3) 保存と活用

文化財保護法は制定時から、文化財を保存するとともに、その活用を図ることを目的としている。したがって、「活用」は近年になって新しく法律へ加えられた理念ではない。一方、1950 年当時に考えられた活用と、現在の観光、地域連携、参加、持続可能な管理等を同じ内容として理解することも適切ではない。第 5 章でみた保存活用計画のように、制度の中で使用される同じ言葉でも、その具体的な内容や社会的背景は時代によって変化する。

4 戦後の史跡制度－何が引き継がれたのか

(1) 「記念物」から「史跡」を選ぶ

文化財保護法では、歴史上または学術上価値の高い遺跡等を記念物として位置付け、そのうち重要なものを史跡として指定する仕組みが採られた。ここには、二つの段階がある。

①文化財として価値のある記念物を認識する

②その中から重要なものを史跡として指定する

したがって、文化財であることと、国の史跡に指定されていることは同じではない。指定制度は、存在するすべての文化財に同じ法的保護を与えるのではなく、その中から重要なものを選択して、より強い保護を加える制度である。

(2) 特別史跡というさらに一段階の選択

史跡の中でも、とくに価値の高いものについては特別史跡の制度が設けられている。

これによって、

記念物→史跡→特別史跡

という重層的な選択構造が形成されている。この仕組みは、すべてを一律に扱わず重要性に応じて保護する選択的保護の一つの形である。国宝と重要文化財との関係も同様である。

一方、「未指定である」「特別史跡ではない」という事実だけから、価値が低いと判断することはできない。調査研究の蓄積、比較資料、指定に向けた行政上の準備等の条件も、指定の段階に影響するからである。

(3) 管理と現状変更規制

戦後の文化財保護法においても、史跡指定後の主要な保護手法として、管理と現状変更等の規制が引き継がれた。この仕組みは、土地に残る遺跡等を破壊から守るために有効である。一方で、明確な指定範囲の内側に法的効果を及ぼすことを基本とするため、指定地外へ広がる景観や、複数地点からなる遺跡群等を一つの史跡指定だけで保護することには限界がある。

現状変更制度は第4章、指定範囲と価値の広がりについては第9章で詳しく扱う。

5 保存要目から指定基準へ

(1) 法律と指定基準の役割は異なる

文化財保護法は、史跡の価値について大きな枠組みを示しているが、どの時代の、どの種類の遺跡を、どのような具体的資料によって重要と評価するのかを条文ですべて詳細に列挙しているわけではない。これに対して、実際に指定候補を検討する際には、「特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準」が用いられている。

ここでは、次の三つを区別する必要がある。

層	主な役割
文化財保護法	文化財・記念物・史跡等の法的な枠組みを定める
指定基準	指定対象となる類型や評価の考え方を具体化する
個別の調査研究	各遺跡の内容・範囲・保存状態・比較上の位置を明らかにする

したがって、「指定基準に名称があるから自動的に史跡になる」わけでも、「法律に具体名がないから保護できない」わけでもない。法律、指定基準、個別の学術的評価は、それぞれ異なる役割を持っている。

図7-2 史跡の価値判断を支える三つの層 — 法律・基準・調査が重なって史跡の評価が行われる —



(2) 保存要目から引き継がれたもの

第6章でみた戦前の保存要目と、戦後の指定基準を比較すると、多くの対象類型に連続性が認められる。貝塚、古墳、都城、城跡、古戦場、社寺跡、旧宅、墓・碑等は、名称や分類を変えながらも、戦後の基準へ引き継がれている。

一方、すべてがそのまま継承されたわけではない。対象の名称や分類は整理され、後には社会・生活、産業、交通、近代の遺跡等を評価しやすくする方向への改正も行われた。詳しくは、次ページの図を参照願いたい。

史蹟名勝天然紀念物保存法 保存要目

昭和26年（1951）指定基準

平成7年（1995）改正後

等古・城郭 九 貝塚、遺物包含地、神龜石其ノ他人類考古学上ニ重要ナル遺蹟	→	一 貝塚、遺物包含地、住居跡（棚穴住居跡、敷石住居跡、櫓穴住居跡等）、古墳、神龜石その他この類の遺跡	→	一 貝塚、築墓跡、古墳その他この類の遺跡
政治・軍事 都城址、宮址、行宮址其ノ他皇室ニ関係深キ史蹟 一四 古城址、城跡、防塁、古戦場、国郡庁址其ノ他政治軍事ニ関係深キ史蹟	→	二 都城跡、宮跡、太宰府跡、国郡庁跡、城跡、防塁、古戦場その他政治に関する遺跡	→	二 都城跡、国郡庁跡、城跡、官公庁、戦跡その他政治に関する遺跡
祭祀・信仰 二 社寺ノ址跡及祭祀信仰ニ関スル史蹟ニシテ重要ナルモノ	→	三 社寺の跡又は旧境内、総務、磨崖仏その他祭祀信仰に関する遺跡	→	三 社寺の跡又は旧境内その他祭祀信仰に関する遺跡
教育・学芸 五 聖廟、国学、郷学、藩学、文庫又ハ是等ノ址其ノ他教育、学芸ニ関係深キ史蹟	→	四 聖廟、藩学、郷学、私塾、文庫その他教育学芸に関する遺跡	→	四 学校、研究施設、文化施設その他教育・学術・文化に関する遺跡
社会・生活 六 渠園址、猿田院址其ノ他社会事業ニ関係アル史蹟	→	五 渠園跡、猿田施設その他社会事業に関する遺跡	→	五 医療・福祉施設、生活関連施設その他社会・生活に関する遺跡
産業・交通・土木 七 古園址、一里塚、窯址、市場址其ノ他産業交通土木等ニ関スル重要ナル史蹟	→	六 園跡、一里塚、並木街道、桑里側跡、堤防、窯跡、市場跡その他産業交通土木に関する遺跡	→	六 交通・通信施設、治山・治水施設、生産施設その他経済・生産活動に関する遺跡
墳墓・由緒地 三 古墳及著名ナル人物の墓位碑 八 由緒アル舊宅、苑池、井泉、樹石の類	→	七 墳墓並びに碑 八 旧宅、園池、井泉、樹石及び特に由緒のある地域の類	→	七 墳墓及び碑 八 旧宅、園池その他特に由緒のある地域の類
外国関係・伝説地 十一 外国及外国人ニ関係アル重要ナル史蹟 十一 重要ナル伝説地	→	九 外国及び外国人に関する遺跡 〔「伝説地」は独立項目として置かれず〕	→	九 外国及び外国人に関する遺跡 ※第八号の例示に「著名な伝説・伝説地」

変更のポイント

- ・保存要目の基本的な対象類型は昭和26年基準へ広く継承されたが、「重要ナル伝説地」は独立項目としては置かれなくなった。
- ・平成7年改正では、近代の文化遺産を視野に、官公庁・戦跡、研究施設・文化施設、医療・福祉施設・生活関連施設、交通・通信施設、治山・治水施設、生産施設等を用示した。
- ・伝説地が保護対象から排除されたわけではなく、平成7年通知では第八号の例示として「著名な伝説・伝説地」が示されている。

(3) 類型を継承することの利点と限界

指定基準の類型が継承されることには利点がある。古墳、城跡、社寺跡等では、長い研究の蓄積があり、全国的な比較資料も多い。何を確認し、どのように重要性を説明するかについて一定の方法が蓄積されているため、候補の比較が行いやすい。一方、それまで研究や指定が蓄積されてきた対象は、新たな候補も見つけやすく、評価しやすい。このことが同じ類型の指定をさらに蓄積させる場合がある。

これに対し、近現代の生活、労働、医療・福祉、広域の交通・生産活動等は、従来の類型では捉えにくかったり、比較資料の蓄積が少なかったりする。指定基準は、価値を客観的に判定するためだけの道具ではない。何を候補として発見し、調査し、比較するかを方向付ける働きも持っている。

6 学術研究が進むと指定対象はどう変わるのか

(1) 価値の「認識」が更新される

遺跡そのものは過去に形成されたものである。しかし、その遺跡から何を読み取ることができるかは、調査方法や研究の進展によって変化する。新たな調査によって遺構の性格が明らかになったり、年代測定や自然科学分析によって従来知られていなかった情報が得られたり、同種遺跡の比較研究が進んだりすれば、それまで十分に説明できなかった遺跡の重要性が明らかになることがある。

このことを、「研究者が新しい価値を自由に作り出す」と理解するのは適切ではない。むしろ、

遺跡に残された情報＋新しい調査・研究→歴史的意味をより詳しく認識できる

と考える方が分かりやすい。ただし、どの対象を研究するかという研究者や社会の関心も、価値の認識に影響することには注意が必要である。

(2) 古代官衙遺跡－国府から郡家へ

古代官衙遺跡は、研究の進展によって指定対象が広がったことを考えるのに適した例である。かつて、古代国家の地方支配を示す遺跡では、国府等の大規模な政治拠点为中心的に評価されていた。しかし、各地の調査が蓄積すると、郡家、駅家、道路等の構造や相互関係が明らかとなり、古代の地方行政、税制、交通、流通等を具体的に研究できるようになった。

その結果、国府より規模が小さいから価値が低いのではなく、郡という行政単位がどのように機能していたのかを明らかにする遺跡として、郡家級の遺跡も史跡評価の対象となるようになった。これは、指定基準が緩くなったことを意味しない。

比較資料が増えることによって、

- ・典型的な例か
- ・地域的な特色があるか
- ・遺構がどの程度まとまって残っているか
- ・行政施設全体の構成を理解できるか

といった比較が、むしろ詳しく行えるようになったのである。

(3) 平成7年改正と近代遺跡

同じような変化は、近世・近代の産業、交通、軍事、教育、社会生活等に関する遺跡にもみられる。研究が進み、それまで個々の施設としてしか見られていなかったものが、近代化、産業発展、社会制度、生活史等を具体的に示す歴史資料として比較できるようになると、史跡として評価できる対象も広がる。

平成7年の指定基準改正では、官公庁、戦跡、研究施設、文化施設、医療・福祉施設、生活関連施設、交通・通信施設、治山・治水施設、生産施設等が明示され、近代を含む多様な遺跡を評価しやすい基準へ整理された。

7 長く指定されている史跡の価値は変わるのか

(1) 指定時の説明だけでは現在の価値を説明できない場合がある

戦前から現在まで指定が継続している史跡では、指定時の価値評価と、その後の調査研究によって明らかになった価値が重なっている。例えば、当初は人物の由緒を中心として



指定された場所でも、後の発掘調査によって建物配置や土地利用の変遷が明らかになり、現在では別の学術的意味が重視されていることがある。

また、調査によって関連遺構が確認されれば、追加指定によって指定範囲が拡大されることもある。したがって、現在の史跡の価値を調べる際には、最初の指定説明だけを見るのではなく、

当初指定→追加指定→名称変更→調査報告書→保存活用計画→現在の説明
という経過を追う必要がある。

(2) 伝承と現在の史跡

戦後も、伝承や人物の由緒と結び付いた史跡は存在する⁴³。これを、「戦前の顕彰的史跡がそのまま残っている」とだけ理解することはできない。伝承が地域で継承された歴史、信仰、文学、地名、景観等との関係そのものが、研究対象となる場合もある。一方、第6章でみたように、伝承が存在することと、伝承で語られる出来事が史実であることは区別する必要がある。

現在の調査研究からみて、指定説明が実態と合わなくなっている場合には、調査や解説内容の更新が必要となることもある。

8 専門的評価と社会への説明

(1) なぜ専門家による評価が必要なのか

史跡を評価するためには、遺跡の年代、性格、保存状態、同種遺跡との比較等について専門的な知識が必要になる。また、学術研究は将来も進展するため、法律の条文だけですべての対象と価値を固定的に判断することは難しい。このため、指定基準や専門的な審議を通じて、個々の対象について評価する仕組みが必要となる。ただし、専門家が判断すれば、それだけで指定についての説明が完了するわけではない。指定されれば、土地利用に制約が生じ、公費が投入され、その場所が国として重要な歴史を示すものとして公的に位置付けられる。

そのため、所有者や地域社会に対して、何が確認され、なぜ重要と評価され、どの範囲を守ろうとしているのかを説明することも必要となる。

(2) 「事実」と「評価」を分けて読む

史跡指定について考えるときには、次の段階を区別すると理解しやすい。

段 階	主な問い	主な根拠
事実認定	何が、どこに、どのように残るか	遺構、文献、測量、現況等
歴史的解釈	その遺跡は何を示しているか	複数資料の検討、比較研究
価値評価	なぜ史跡として重要なのか	指定基準、同種遺跡との比較
保護上の判断	何を、どこまで守るのか	価値の分布、土地利用、保存可能性
社会への説明	なぜ公的保護が必要なのか	調査成果、指定理由、計画等

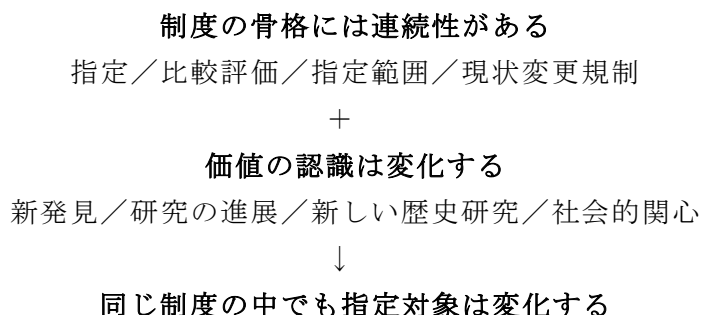
これらは互いに関係しているが、同じものではない。例えば、「建物跡が存在する」という事実と、「その建物跡が古代地方行政を理解するうえで全国的に重要である」という

評価は、別の段階の判断である。この区別は、戦前の指定を読む場合だけでなく、現在の指定制度を理解する場合にも重要である。

9 戦後の指定制度を「連続」と「変化」から考える

文化財保護法によって、文化財保護の理念、法体系、行政組織等は大きく変化した。一方、史跡制度については、重要なものを選択し、土地の範囲を定め、管理と現状変更規制によって保存するという基本構造が継承された。保存要目から指定基準へ引き継がれた類型も多い。しかし、制度の枠組みが継承されたからといって、指定対象が固定されたわけではない。学術研究が進み、歴史研究の対象が広がれば、同じ指定制度の中でも、新しい種類の遺跡が重要な対象として認識されるようになる。

この関係は、次のように整理できる。



このことは、指定制度が単に過去の価値を固定する制度ではないことを示している。一方で、既存の指定基準や研究蓄積が、新たな対象の見え方を方向付けることにも注意が必要である。

制度を歴史的に学ぶ意味は、「昔と現在ではどちらが優れているか」を決めることではない。現在当たり前に用いられている指定基準や保護方法が、どのような歴史の中で形成され、何を守ることには適しており、何を捉えにくいのかを理解することにある。

10 この章のまとめ

1950 年の文化財保護法は、戦前の複数の保存法制を統合し、新しい理念と法体系のもとで文化財保護制度を再構成した。法隆寺金堂壁画火災はその制定を促進した重大な契機であったが、法制定の背景には、文化財の散逸・損壊、制度の分立、行政組織の再編等、複数の問題が存在していた。戦後には、明治天皇聖蹟の一括指定解除に象徴されるように、戦前の国家的顕彰と結び付いた価値判断の一部が大きく見直された。

一方、史跡制度の基本的な方法は多くが継承された。

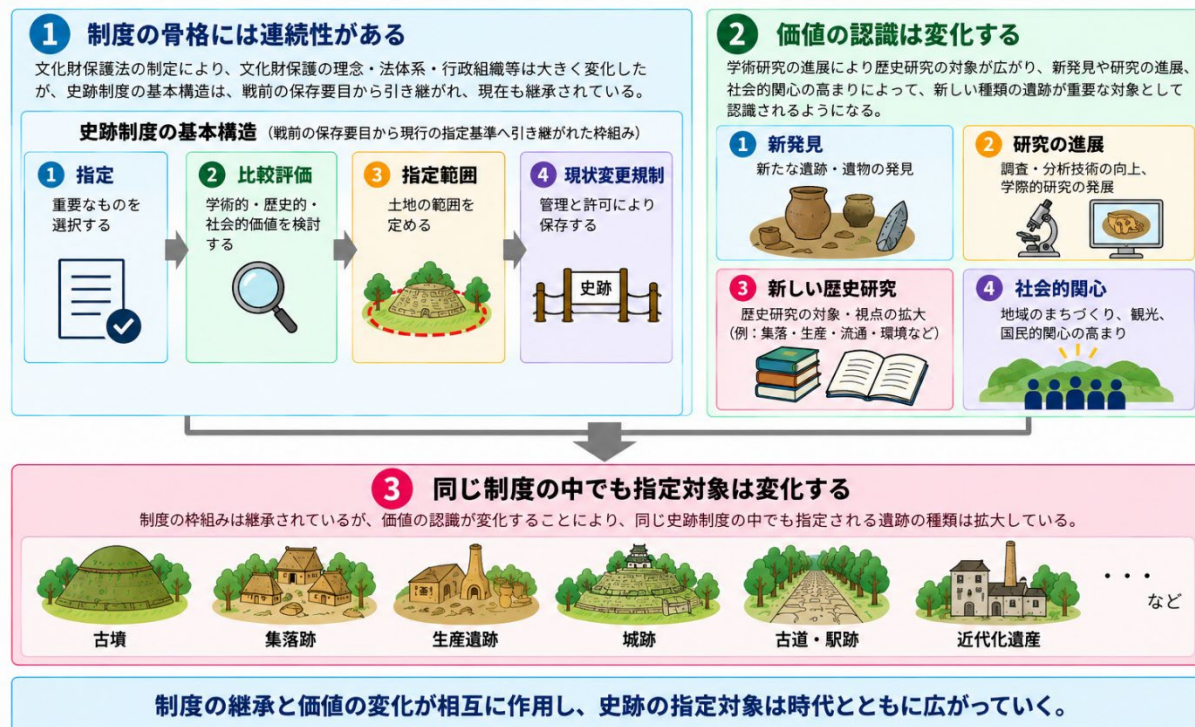
すなわち、

調査する→比較・評価する→重要なものを選ぶ→土地の範囲を指定する→現状変更を規制する→管理・支援によって保存する

という構造である。また、戦前の保存要目と戦後の指定基準との間には、多くの類型上の連続性が認められる。しかし、指定制度の仕組みが継承されたことは、文化財として評価される対象まで固定されたことを意味しない。調査研究が進展すれば、それまで十分に認識されていなかった対象の歴史的意味が明らかとなり、新たな分野が史跡指定の対象となる。

したがって、史跡制度には、「制度としての連続性」と「価値認識の変化」が同時に存在している。指定制度を理解するには、現在の条文や手続だけでなく、その制度がどのような歴史の中で形成され、どの部分が現在まで引き継がれているのかを考える必要がある。

図7-4 史跡制度の継承と指定対象の変化 — 制度の骨格は継承されるが、価値の認識の変化により 指定対象は広がる —



第8章 指定対象の特色と傾向

この章で学ぶこと

指定史跡の一覧には、古墳、集落跡、城跡、寺院跡、官衙遺跡など、多様な遺跡が並ぶ。これを見れば、日本の歴史上重要な遺跡がどのように分布しているかが分かるように思える。しかし、指定一覧は、日本列島に残る遺跡や過去の出来事を、そのまま縮小して写したものではない。史跡に指定されるまでには、遺跡が残存し、その存在が知られ、調査され、学術的価値が説明され、指定候補として提案され、土地所有者等との調整が行われる必要がある。そこには、指定基準、研究史、発掘調査の蓄積、地域の行政体制、開発の状況、土地の利用価値などが作用する。指定一覧とは、過去の重要性だけでなく、各時代の社会が「何を発見し、何を評価し、何を保護可能としたか」を示す行政史料でもある。

本章では、史跡の指定年、指定基準上の類型、地域などの観点から史跡指定の傾向を検討する。数字を順位表として消費するのではなく、分布を生み出した条件を考えることが目的である。なお、使用したデータは令和5年（2023）3月現在のものを用いた。ちなみに、令和8年9月1日現在の史跡関係の指定件数は1,923件である⁴⁴。

1 指定された史跡から何が読み取れるのか

（1）指定に至るまでの選択

指定史跡のリストは、単なる遺跡名の羅列ではない⁴⁵。その背後には、複数の選択がある。まず、過去の痕跡が現在まで残ったかどうかという「残存の選択」がある。木造施設や日常生活の痕跡は失われやすく、石造物や墳丘、堀、土塁などは比較的認識されやすい。次に、遺跡として把握され、調査対象となったかという「発見・調査の選択」がある。研究者や行政の関心が向けられた場所、開発に伴う発掘調査が多い地域、自治体が分布調査を進めた地域では、価値を説明する資料が蓄積しやすい。

さらに、全国的に重要なものとして評価され、指定手続に進んだかという「学術・行政上の選択」がある。そして、所有者等との調整、指定範囲の確定、指定後の管理が可能であるかという「実現可能性の選択」が加わる。

段 階	主な条件	ここで生じ得る偏り
残 存	遺構・地形・景観が残る	材質、災害、都市化、土地改変
把 握	遺跡として知られる	分布調査、地域史研究、偶然の発見
調 査	年代・性格・範囲が明らかになる	発掘機会、研究費、人員、調査方法
評 価	指定基準に照らして比較される	研究分野、既存類型、全国比較資料
調 整	所有者等の理解と範囲確定	地価、利用計画、権利関係、管理負担
指定・継続	告示され管理される	管理体制、追加指定、価値説明の更新

したがって、未指定であることは、価値が低いことと同義ではない。未発見、未調査、評価途上、調整未了など、異なる状態が「未指定」という一語に含まれる。

（2）史跡のリストは制度運用の履歴である

指定一覧には、名称、所在地、指定年月日、指定基準、種別、追加指定等の情報が記録される。これらを集計すると、どの時期に、どのような遺跡が、どの地域で指定されたかが見える。

ただし、指定年月日は遺跡が発見された年でも、価値が初めて生じた年でもない。それは、調査・評価・調整を経て行政処分が成立した年である。指定件数の増減は、考古学上の発見だけでなく、文化財行政の方針、自治体の専門職員配置、国の予算、開発問題、保存運動などの変化を反映する。

2 データを読む前の注意

本章で用いたデータには、史跡のほか、特別史跡、史跡・名勝などの複合指定、複数都道府県にまたがる物件が含まれる。史跡関係の種別を含む行を機械的に抽出すると 1,890 行となる。ただし、このうち 2 行は名称・指定年月日等を欠く空白レコードであるため、以下ではこれを除いた 1,888 行を史跡関係レコードとして扱う。なお、この数は特別指定や史蹟と名勝などの複合指定を含むため、そのまま文化庁が公表する「史跡件数」と一致するものではない。特別指定や複合指定を別に数えるか、同一物件としてまとめるかによって集計結果が変わるからである。また、一つの名称のもとに複数地点を含む史跡がある一方、同じ歴史的現象に関係する遺跡が別々の史跡として指定されている場合もある。「一件」は、遺跡の物理的な個数ではなく、告示上の指定単位である。

本章の数値は、指定傾向を考えるための試算である。文化庁が特定日に公表する公式件数と照合する場合には、集計基準日、特別指定の扱い、複合指定、追加指定、解除を統一しなければならない。

3 指定時期からみる変化

(1) 時期別の試算

一覧から史跡関係の種別を含む 1,890 行を抽出し、最初の指定年月日を西暦に換算して区分すると、次のようになる。日付表記を機械的に判定できなかった 2 行を除く試算であり、複合指定等を含む。

指定時期	件数	構成上の特徴を考える視点
戦前（～1945 年）	579	著名地、古墳、城跡、社寺跡、由緒地など初期類型の形成
1946～1969 年	255	戦前指定の承継と戦後制度の再編、発掘成果の増加
1970～1989 年	458	高度経済成長下の保存問題、自治体調査体制の拡大
1990～2009 年	349	調査研究の多様化、追加指定・面的把握の進展
2010～2023 年	247	近現代・産業等への関心、既指定史跡の範囲拡張も進行

この表から、1970～1989 年の指定が多いことが分かる。しかし、ただちに「この時期に最も重要な遺跡が多く発見された」と結論してはならない。高度経済成長期には開発による遺跡破壊が社会問題となり、発掘調査と保存運動が増加した。地方公共団体に専門職員が配置され、調査成果を指定へ結び付ける行政能力も高まった。指定増加は、遺跡、学界、行政、開発の相互作用の結果である。

(2) 戦前指定の蓄積

戦前指定が 579 行を占めることは、現在の史跡制度が長期の蓄積の上に成り立つことを示す。戦後に明治天皇聖蹟 377 件が一括解除された一方、古墳、都城跡、城跡、社寺跡など、多くの指定は引き継がれた。

早期に指定された史跡は、後の指定候補を評価する比較対象にもなる。「すでに同種の代表例が指定されている」ことは、新規指定の必要性を厳しく問う理由となり得る。他方、

既指定地の調査が進めば、関連地を追加指定し、当初の点的な範囲を広げることもある。古い指定は固定した過去ではなく、後の指定判断を方向付ける制度的資産である。

(3) 指定件数と政策時期

指定年の推移を解釈するには、法改正や行政組織の変化と重ねる必要がある。1950年の文化財保護法制定、1968年の文化庁発足、1975年の文化財保護法改正、地方公共団体の埋蔵文化財調査体制の整備などは、候補物件を把握し、調査し、保護する能力に影響した。ただし、制度改正の翌年に必ず指定が増えるわけではない。分布調査から発掘、報告書刊行、所有者調整、審議までには時間がかかる。年次グラフは、制度との単純な同時変化ではなく、数年から十数年の時間差を含めて読む必要がある。

4 類型別分布－何が多く選ばれてきたか

(1) 指定基準別の構成

次に、指定基準別の件数を確認する。

指定基準	主な内容	件数	構成比
一	貝塚、集落跡、古墳等	690	38.7%
二	都城跡、官衙、城跡、戦跡等	394	22.1%
三	社寺跡、旧境内、祭祀信仰遺跡	298	16.7%
四	教育・学術・文化に関する遺跡	25	1.4%
五	医療・福祉、社会・生活に関する遺跡	7	0.4%
六	交通、治水、生産その他経済活動の遺跡	197	11.0%
七	墳墓・碑	79	4.4%
八	旧宅、園池、由緒ある地域	85	4.8%
九	外国・外国人に関する遺跡	9	0.5%
合 計		1,784	100.0%

基準一から三だけで全体の約 77.5%を占める。とくに、古墳・横穴、城跡、社寺跡・旧境内、集落跡が多い。これは、これらが日本史上重要だからという理由だけでは説明できない。遺構として認識しやすく、考古学・歴史学の研究蓄積が厚く、指定基準の類型として早期から確立していたことが関係する。

(2) 古墳が多い理由

資料の分類欄では、古墳・横穴が約 400 件を占める。古墳は墳丘という地表上の形態をもち、古くから陵墓・伝承・地域のランドマークとして認識されてきた。考古学の成立以来、編年、墳形、副葬品、埋葬施設などの比較研究が進み、全国的な位置付けを説明しやすい。しかし、古墳数が多いことは、古墳時代が他の時代より重要であることを意味しない。地表で把握しやすいこと、近代考古学の主要研究対象であったこと、開発により保存問題が早く顕在化したこと、指定範囲を墳丘・周濠として示しやすいことなどが重なっている。

(3) 城跡・社寺跡が多い理由

城跡は約 260～280 件、社寺跡・旧境内は約 240 件を占める。城跡は文献史学、縄張り研究、地域史、発掘調査を組み合わせやすく、土塁、堀、石垣などが地表に残る場合がある。また、自治体名や地域の象徴と結び付き、保存・整備への社会的支持を得やすい。

社寺跡・旧境内は、近世以前からの由緒、宗教史、建築史、美術史、考古学の研究が重なり、史料と遺構の双方から価値を説明しやすい。一方、現在も宗教活動や墓地利用が続く場合には、信仰・生活と現状変更規制の調整が必要となる。

(4) 少ない類型が示すこと

教育・学術・文化に関する遺跡は25件、医療・福祉、社会・生活に関する遺跡は7件、外国・外国人に関する遺跡は9件である。件数の少なさを、その分野に重要な歴史がなかったためと理解してはならない。

学校、病院、福祉施設、労働者の生活空間、外国人居留地などは、近代以降も継続使用され、建替えや都市開発を受けやすい。価値が建造物、文書、制度、記憶、街区に分散し、史跡という土地指定だけでは捉えにくいこともある。また、政治史・宗教史に比べ、社会史・生活史が史跡評価へ反映される時期が遅かったことも考慮すべきである。

(5) 周知の埋蔵文化財包蔵地との比較

史跡の類型別構成を考える際には、指定された史跡だけを見るのではなく、その背後にどれほど多くの遺跡が存在しているのかを考える必要がある。文化庁が実施した令和3年度の調査によれば、全国の周知の埋蔵文化財包蔵地は472,071か所である⁴⁶。このうち現存するものは428,342か所、消滅したものは33,780か所とされている。

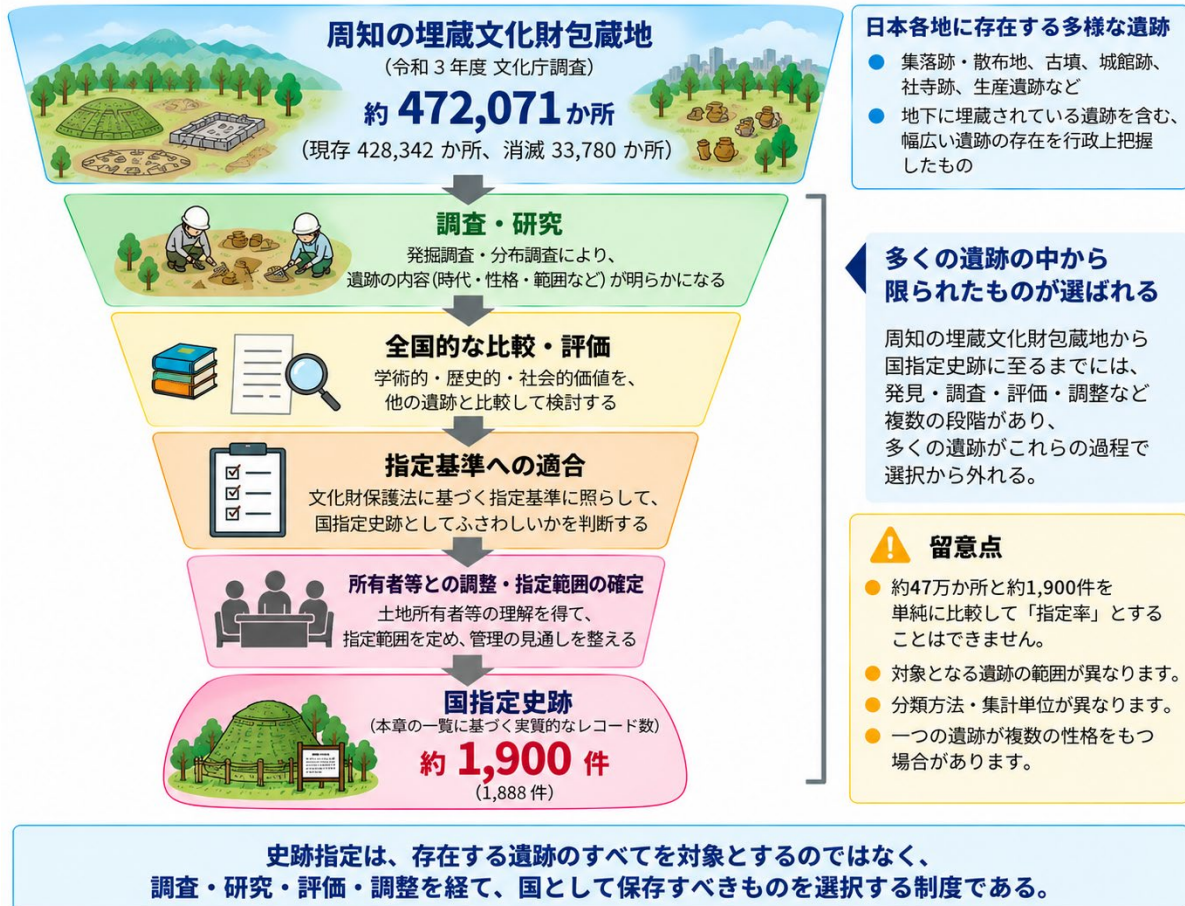
本章で用いた指定一覧では、史跡関係の実質的なレコードは1,888件である。両者は制度上の対象、集計単位、分類方法が異なるため、単純に「周知の埋蔵文化財包蔵地のうち何%が史跡に指定された」とすることはできない。しかし、約47万か所の周知の埋蔵文化財包蔵地に対し、国の史跡指定が千数百件の規模であることは、史跡指定が遺跡全体の中からごく限られたものを選択する制度であることを理解する一つの手掛かりとなる。

さらに重要なのは、遺跡の種類によって、存在する遺跡数と史跡指定件数との関係が大きく異なることである。令和3年度調査では、集落跡・散布地196,349、城館跡36,744、社寺跡10,834、生産遺跡23,335、古墳・横穴159,953などが把握されている。これを史跡の指定基準別件数と比較すれば、史跡一覧に現れる類型構成が、単に日本列島に存在する遺跡の構成を反映したものではないことが分かる。

ただし、周知の埋蔵文化財包蔵地調査と史跡指定基準では分類体系が異なり、一つの遺跡が複数の性格や時代をもつ場合もある。そのため、両者の件数を直接対応させて「指定率」を算出することには慎重でなければならない。

それでも両資料を並べる意味は大きい。周知の埋蔵文化財包蔵地は、地下に埋蔵されている文化財を行政上把握するための広い母集団を示すのに対し、史跡一覧は、その中を含む歴史的な場所から、調査、比較研究、指定基準による評価、所有者等との調整を経て、国として保存すべきものが選択されてきた結果を示している。両者の間には、「存在する遺跡」から「国として指定して保存する遺跡」へ至る大きな選択過程が存在するのである。

図 8-1 遺跡の全体像から史跡指定へ——選択の構造 — 多くの遺跡の中から、特に重要なものを選び保存する —



5 時代別分布をどう考えるか

(1) 時代を一つに決められない史跡

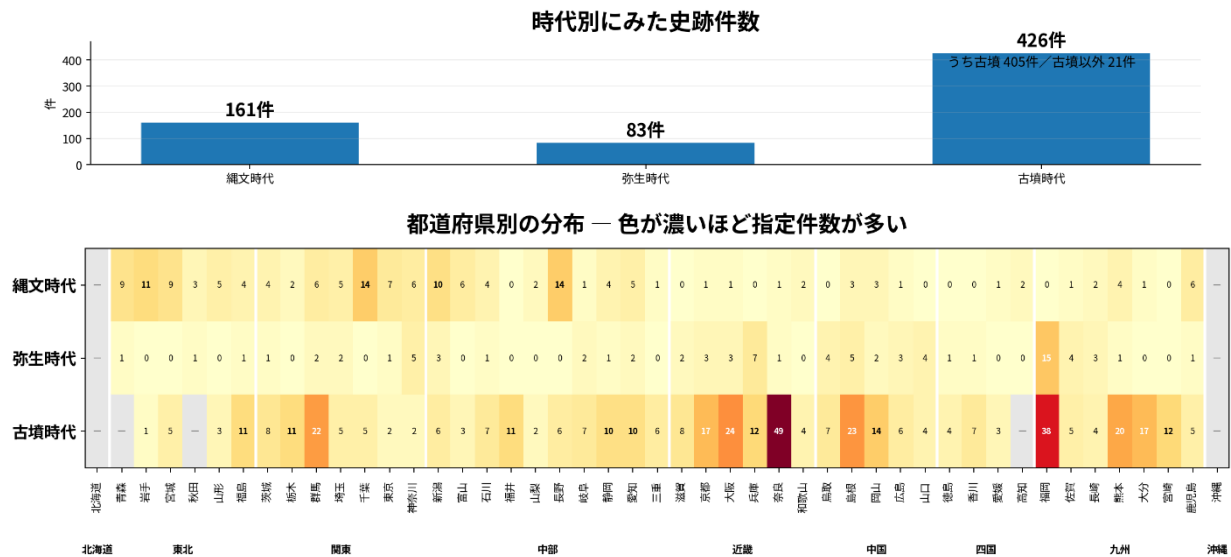
史跡には、縄文時代の集落、古墳時代の墳墓、古代の官衙、中世の城館、近世の城下施設、近代の産業遺跡などがある。しかし、同じ場所が複数時代に利用されていることは珍しくない。寺院の創建期と再興期、城館の築造期と近世の改修、廃絶後の耕地利用など、歴史は重層している。

時代別集計では、どの時代を代表値にするかによって結果が変わる。指定理由が重視する中心時期だけを数える方法、存在期間を複数時代に配分する方法、遺跡形成の開始時期を用いる方法があり得る。分析目的に応じて方法を選び、単一時代への分類が価値の重層性を失わせることを明記しなければならない。

(2) 原始・古代が見えやすい理由

原始・古代の遺跡では、文献史料が限られるため、遺構・遺物が歴史復元の中心資料となる。発掘調査によって集落構造、生産、墓制、政治拠点などを明らかにできることから、遺跡そのものを保存する学術的意義を説明しやすい。また、後世の建築や土地利用と直接競合しない場所では、比較的まとまった範囲を指定できる場合がある。ただし、実際には平野部の集落跡や官衙遺跡は都市・農地と重なることが多く、地下遺構が見えないため、範囲確定と所有者調整が難しい。

図8-2 縄文・弥生・古墳時代の史跡指定件数と地域的偏り



(3) 近現代遺跡をめぐる時間距離

近現代の遺跡は、建物や施設が現役で使われ、改修・更新の対象となりやすい。関係者の記憶が残る一方、出来事に対する評価が社会で定まっていないこともある。「まだ文化財ではない」と考えられている間に失われる危険がある。近現代史、産業考古学、戦争遺跡研究、社会史などの進展は、指定対象を広げてきた。しかし、土地利用価値が高い都市部や稼働施設では、価値が明らかでも指定調整が困難な場合がある。年代が新しいことだけでなく、保存と利用の競合が指定件数に影響する。

6 地域別分布—件数の差は何を意味するか

(1) 地域別件数の試算

史跡件数を地方別にまとめると、近畿 453 件、九州・沖縄 352 件、関東 295 件、中部 273 件、中国 213 件、東北 189 件、四国 68 件、北海道 55 件となる。このほか、二都府県以上にまたがるものが 25 件あり、これを加えると、令和 8 年 9 月 1 日現在の史跡関係の指定件数は 1,923 件となる。なお、ここでいう史跡関係の件数には、史跡のみの指定のほか、名勝・天然記念物との複合指定を含む。

地方別の史跡関係指定件数（令和 8 年 9 月 1 日現在）

地方	件数	構成比	解釈する際の主な注意
近畿	453	23.6%	古代都城・宮跡・社寺、中近世遺跡の蓄積、研究史の長さ
九州・沖縄	352	18.3%	古墳、古代山城、城館、対外交流、琉球関係等の多様性
関東	295	15.3%	多数の遺跡と長い調査史がある一方、都市開発との調整も大きな課題
中部	273	14.2%	山地・平野・沿岸部に多様な遺跡が存在し、県別の差も大きい
中国	213	11.1%	古墳、城跡、鉱山・生産、交通関係等の多様な遺跡
東北	189	9.8%	縄文遺跡、古代城柵・官衙、中近世遺跡等に特色
四国	68	3.5%	件数だけでは遺跡数、調査史、指定単位等の違いを説明できない

地方	件数	構成比	解釈する際の主な注意
北海道	55	2.9%	本州を中心に構築されてきた時代区分・遺跡類型との関係にも注意
二都府県以上	25	1.3%	複数の都府県にまたがるため、一地方に単純配分しない
合計	1,923	100.0%	

地方別では近畿が 453 件と最も多く、全体の約 4 分の 1 を占める。近畿には、古代の都城・宮跡・寺院跡をはじめ、中近世の政治・宗教関係遺跡などが多数存在する。また、近代以来の考古学・歴史学研究と文化財保護の蓄積が厚いことも、指定件数を考えるうえで無視できない。都道府県別に史跡関係の指定件数をみると、奈良県 123 件、京都府 94 件、大阪府 70 件となっている。これに対して、九州・沖縄も 352 件と多い。なかでも福岡県 97 件をはじめ、熊本県 47 件、沖縄県 44 件などが目立つ。九州・沖縄には、古墳や古代山城、中近世城館、対外交流に関係する遺跡、琉球王国に関係する遺跡など、本州とは異なる歴史的背景をもつ遺跡が含まれている。

しかし、これらの件数を地域の歴史的価値の高低や重要遺跡の多寡を直接示す数字として読むことはできない。地方ごとに面積、人口、遺跡の総数、時代構成、研究史、指定の単位などが異なるからである。また、一つの史跡として広い範囲や複数の遺跡をまとめて指定する場合と、個別の遺跡をそれぞれ指定する場合とでは、件数の意味そのものが異なる。

したがって、地域的な偏りを検討するには、史跡指定件数だけでなく、周知の埋蔵文化財包蔵地数、遺跡の時代・種類別構成、発掘調査の蓄積、研究史などと組み合わせて考える必要がある。前節でみた約 47 万か所の周知の埋蔵文化財包蔵地との比較や、縄文・弥生・古墳時代の史跡の地域分布は、この点を考えるための重要な手掛かりとなる。

(2) 研究史と行政能力

大学、研究機関、博物館が早くから調査した地域では、全国比較に耐える資料が蓄積しやすい。地方公共団体に専門職員が配置され、調査報告書、指定申出資料、保存活用計画を作成できることも重要である。指定史跡の候補は、価値があるだけでは指定手続へ自動的に進まない。調査計画を立て、土地関係を確認し、所有者と協議し、管理・活用の見通しを示す実務能力が必要である。自治体間の人員・財政力の差は、文化財の価値とは別の次元で指定可能性に影響する。

(3) 地域区分自体を問い直す

現在の都道府県境は、過去の政治圏、文化圏、流域、交通網と一致しない。古代官道、河川交通、窯業生産、山城群などは複数自治体に広がる。都道府県別集計は行政上便利だが、歴史現象の分布を分断する場合がある。地域別傾向を考える際には、行政区域別の表と、流域、旧国、地形単位、交通圏などによる分布図を併用する必要がある。この点は、遺跡群を緩やかに守る仕組みを考えるうえでも重要である。

7 指定を左右する「土地」の条件

(1) 価値と指定可能性は別である

史跡は土地に関わる指定であり、指定後は現状変更が制限される。実務では、継続的な保存を可能にするため、土地所有者・占有者等の理解と同意を得ることが重視される。そのため、学術上の価値が高くても、調整が整わず指定に至らない遺跡がある。遺跡の学術的価値と不動産価値は、別の尺度である。しかし、都市部のように土地の売買価格や利用可能性が高い地域では、指定による利用制約への懸念が強く、合意形成が難航しやすい。結果として、地価や開発可能性という遺跡内容とは異なる条件が、指定一覧の分布に影響する。

(2) 指定範囲の縮小と分断

遺跡全体の範囲が学術的に推定できても、すべての土地を同時に指定できない場合がある。公有地や同意を得られた土地を先行指定し、後に追加指定する方法が採られることもある。この場合、指定一覧上は一件でも、指定地が不連続であったり、重要部分が指定外に残ったりする。

指定件数だけでは、保護の十分さは測れない。指定面積、遺跡全体に占める指定割合、追加指定の経過、指定地外の保存手法を確認する必要がある。価値の範囲と法的指定範囲のずれは、次章で詳しく検討する。

(3) 「指定相当の埋蔵文化財」

文化庁は、重要な埋蔵文化財の保護を確実にするため、指定相当の価値をもつ埋蔵文化財を把握する取組を進めている⁴⁷。これは、所有者調整が整っていないことと、遺跡の価値が不明であることを区別する考え方である。価値ある遺跡をまずリスト化することにより、「未指定だから重要ではない」という誤解を避け、将来の指定や開発調整に備えることができる。ただし、リスト化だけで現状変更規制が生じるわけではない。価値の把握と法的保護の間を、どのような制度・計画・他法令でつなぐかが課題となる。

8 指定制度以外の保護の方法も考える

指定件数の偏りがあるからといって、少ない類型を機械的に一定数まで増やせばよいわけではない。文化財保護法上の史跡指定に適する対象もあれば、建造物の指定・登録、伝統的建造物群保存地区、文化的景観、博物館での資料保存、都市計画、景観法、自然公園法など、別の手法が適する対象もある。

重要なのは、すべてを史跡指定の枠へ入れることなく、何を、どのような価値として、どの手法で守るかを考えることである。負の歴史、生活の記憶、広域的な遺跡群などは、指定制度と記録、教育、地域活動、他法令を組み合わせる必要がある。

9 「指定されなかったもの」を考える

指定リストは、指定された物件の情報しか直接には示さない。しかし、リストの偏りを分析すると、指定されにくい対象について仮説を立てることができる。たとえば、地表に表れない遺跡、複数地点に分散する遺跡群、現在も利用中の施設、都市部の遺跡、社会

史・生活史に関わる場所などである。ただし、リストだけから原因を断定してはならない。未指定候補の分布、文化審議会への提案状況、調査報告書、自治体の文化財保存活用地域計画などを調べて初めて、指定に至らない理由を具体的に論じることができる。

ここに、数量分析と個別研究を往復する必要がある。全体の分布から問いを見つけ、個別事例で原因を検証し、その結果を再び全体像へ戻す。この方法により、指定制度を印象論ではなく、検証可能な学問の対象として考えることができる。

10 本章のまとめ

史跡リストは、日本の歴史や遺跡の重要性をそのまま示す一覧ではない。遺跡の残存、把握、調査、学術的評価、行政上の提案、所有者調整、指定後の管理という複数の選択を通過した結果である。指定時期別の試算では、戦前指定が現在にも大きく蓄積し、1970～1989 年にも多くの指定が行われた。後者には、高度経済成長下の保存問題、発掘調査の増加、自治体の専門体制整備などが関係すると考えられる。

指定基準別では、貝塚・集落跡・古墳等、政治関係遺跡、社寺・祭祀信仰関係遺跡が全体の約 77.5% を占める。これに対し、教育、医療・福祉、外国関係などは少ない。この差には、過去の重要性だけでなく、研究史、残存形態、既存類型、土地指定への適合性が反映されている。

地域別件数にも差があるが、それを歴史的価値の順位として読むことはできない。調査研究の蓄積、行政能力、地価・土地利用、指定単位などを考慮する必要がある。特に、価値が高くても所有者調整が整わず指定できない遺跡があることから、学術的価値と指定可能性を区別しなければならない。

偏りを知る目的は、指定件数を機械的に均等化することではない。未調査・未評価の分野を発見し、史跡指定、登録、選定、地域計画、他法令、記録や地域活動を適切に組み合わせるためである。

第9章 価値の範囲と指定範囲—どこまでを守るのか

この章で学ぶこと

第8章では、史跡として指定されてきた遺跡を時代・種類・地域から検討した。そこから分かるのは、史跡指定とは、数多く存在する遺跡の中から、国として保存すべきものを選択する制度だということである。しかし、ある遺跡を史跡として保存することになれば、次に問題となるのは、どこまでを保護するのかということである。

遺跡の価値は、必ずしも一つの建物跡や一筆の土地の中に収まるものではない。古代官衙であれば、政庁だけでなく、正倉、道路、工房、関連寺院、周辺集落などが相互に関係して一つの歴史的機能を形成していた可能性がある。城館も、主郭だけでなく、曲輪、堀、居館、城下、街道、港などとの関係によって、その歴史的意味が理解される。一方、史跡指定は土地に法的効果を及ぼす制度である。そのため、指定地については、どこからどこまでが指定範囲であるのかを明確にしなければならない。

ここに、「価値が存在する範囲」と「法的に指定される範囲」という二つの範囲が生じる。この二つは重なるが、必ずしも一致するとは限らない。

本章では、史跡の価値がどのような空間的広がりをもつのかを考えたい。その価値を将来へ伝えるために、どの範囲を史跡として保護する必要があるのかを考える。

1 史跡の価値はどこまで広がるのか

(1) 遺構だけでは価値を理解できない

史跡の価値は、目に見える一つの遺構だけに存在するとは限らない。例えば、一つの柱穴だけを見ても、それがどのような建物の一部であり、その建物がどのような機能をもっていたのかを理解することは難しい。複数の柱穴から建物を復元し、さらに他の建物、道路、溝、地形、出土遺物などとの関係を調べることによって、初めてその場所が役所、寺院、集落、居館などの一部であったことが明らかになる。

つまり、史跡の価値は個々の遺構だけでなく、遺構相互の関係や、遺構と地形、街道、水系などとの空間的な関係にも存在する。史跡を土地として保存する重要な理由の一つは、このような場所的・空間的な関係を保存することにある。

(2) 価値を構成する範囲

史跡の価値が及ぶ範囲を考える際には、次のような要素を区別して検討すると分かりやすい。

要素	内容	範囲を把握する主な資料
遺構・遺物	地下遺構、建造物、出土遺物等	発掘調査、測量、地中探査、現況図
地形・自然環境	微地形、水系、地質等	地形図、地質図、古地図、古環境
機能的関係	街道、生産地、墓域、港、周辺集落等	分布調査、文献史料、比較研究
景観・立地	眺望、山・河川との位置関係等	地形調査、景観分析、古写真、絵図

これらの範囲は必ずしも同じではない。地下遺構が分布する範囲よりも、歴史的な機能を理解するために必要な範囲の方が広いこともある。したがって、指定範囲を検討する前

提として、まず「何が価値を構成しているのか」「その価値を理解し、保存するためにはどこまでが必要なのか」を明らかにする必要がある。

2 価値の範囲と指定地の範囲

(1) 指定地には明確な境界が必要である

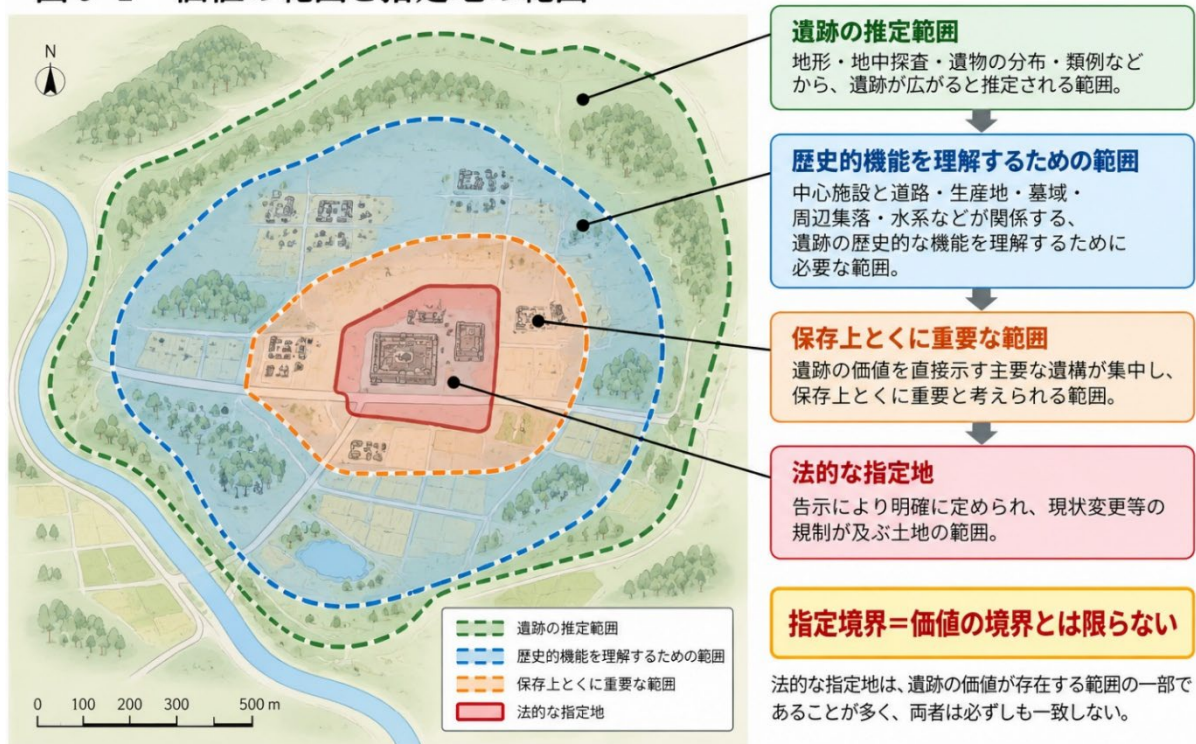
学術的には、遺跡の範囲を一定の幅をもって捉えることができる。例えば、「この谷一帯に関連遺構が分布する可能性がある」「この尾根全体が城郭の機能に関係していた」と考えることができる。一方、史跡指定は一定の土地を対象として法的効果を及ぼす。そのため、指定に当たっては、どこからどこまでが指定地であるのかを明確にする必要がある。

文化庁の指定実務では、指定区域を地番又は座標によって明確にし、必要に応じてその範囲を示した参考図を官報に掲載することとされている⁴⁸。すなわち、史跡の指定において重要なのは、法的効果の及ぶ土地の範囲を客観的に特定できることである。

また、指定後には、指定地域を示す図面を説明板に掲げることや、必要な境界標を設置する仕組みも設けられている⁴⁹。

ただし、ここで重要なのは、法的な指定区域を明確にするために引かれた境界線と、文化財としての価値が存在する範囲の境界とは、必ずしも一致しないということである。

図9-1 価値の範囲と指定地の範囲



(2) 不動産の筆界は文化財の境界ではない

指定範囲を特定する際には、地番が用いられることが多い。しかし、地番や筆界は現在の土地所有を示すための区画であって、過去の遺跡の形成に合わせて設定されたものでは

ない。一棟の建物跡が複数の土地にまたがる場合もあれば、一筆の土地の一部にだけ重要な遺構が存在する場合もある。

したがって、「一筆の土地＝一つの文化財」ではなく、「文化財の範囲を、現在の土地制度の上でどのように特定するか」という関係にある。指定範囲を読むときには、地番の境界そのものを価値の境界と考えることが重要である。

3 見えない遺跡の範囲をどう考えるか

(1) 発掘した範囲は遺跡全体ではない

埋蔵されている遺跡では、地表から遺構の全体を見ることができない。しかも、発掘調査によって確認できるのは、多くの場合、遺跡の一部分である。確認された建物跡や溝が調査区の外へ続いているとしても、その全域を発掘して確認することが適切とは限らない。発掘そのものが地下遺構を掘削する行為だからである。

そのため、史跡の範囲を考える際には、発掘によって直接確認された遺構だけでなく、地形、地中探査、過去の調査成果、遺物の分布、類似する遺跡との比較などから、遺跡の広がりを推定する必要がある。

ここで重要なのは、未調査であることは、遺構が存在しないことを意味しないということである。

(2) 確実度を分けて考える

ただし、推定された範囲をすべて同じ確実さで扱うことも適切ではない。

確実度	状況	範囲を考える際の取扱い
確認	発掘・露出遺構等で存在を確認	核心的な保護対象として検討
高い推定	探査、地形、遺構の連続性等から存在する可能性が高い	保存を要する範囲として検討
要確認	遺跡構造上、関係する可能性がある	確認調査等によって内容を把握
関連区域	遺構は未確認だが、地形・景観・水系等で関係する	他制度・計画を含め保護方法を検討

重要なのは、不確実性をなくしたように見せることではなく、何が確認され、何が推定され、何が今後の調査課題なのかを区別することである。指定範囲図とは別に、調査済み区域、遺跡の推定範囲、関連区域などを示すことができれば、法的な指定境界と現在の学術的認識を混同することを避けることができる。

4 何を一体として守るのか

(1) 中心施設だけを守ればよいのか

過去の政治・経済・生活は、一つの施設だけで完結していたわけではない。古代官衙では、政庁だけでなく、正倉、館、工房、祭祀施設、道路、関連寺院などが機能的に結び付いていた。城館では、本城、支城、居館、城下、街道、港などが相互に関係する。

中心的な遺構だけを保存すれば、象徴的な場所を残すことはできる。しかし、周囲との関係が失われれば、「そこで何が行われていたのか」を理解するための情報が失われる可能性がある。

(2) 「全体を守る」とは何か

一方、遺跡に関係する土地をすべて史跡として指定すればよいわけでもない。重要なのは、歴史的な機能や価値を説明するために、どの要素が欠くことのできないものなのかを明らかにすることである。

例えば、次のように考えることができる。

・ 核心区域

史跡の価値を直接示す主要遺構が存在し、保存上とくに重要な区域。

・ 構成要素を含む区域

核心部と一体となって、遺跡の構造や歴史的機能を理解するために必要な区域。

・ 関連区域

遺跡との関係が認められる、あるいは今後確認する必要がある区域。

・ 周辺環境

遺跡そのものではないが、地形、景観、眺望などの面で史跡の理解や保存に関する区域。

したがって、「遺跡全体を保存する」ことと「関係する区域をすべて同じ制度で規制する」ことは同じではない。

5 指定地の外側をどう守るか

史跡の価値を理解するために重要な区域が、指定地の外側に広がる場合がある。例えば、城跡から周囲を見渡すことのできる眺望は、その城がなぜその場所に築かれたのかを理解する手掛かりとなる。古墳と周辺地形、寺院と背後の山、集落と水田・水路などの関係も同様である。しかし、これらすべてを史跡の指定範囲に含めることが適切とは限らない。

図 9-2 保護を要する範囲の考え方



区域の性格に応じて、必要な保護手法を選択する

すべてを同じ制度で保護するのではなく、史跡指定を中心に、他の制度や計画を組み合わせることで総合的に保護する。

史跡指定は、重要な遺構とその土地を特定し、現状変更等を規制することによって保存することに適した制度である。一方、広い景観や現在の生活・土地利用を含む区域については、文化的景観、景観計画、都市計画、条例、文化財保存活用地域計画など、目的の異なる制度や施策を組み合わせる方法がある。

したがって、指定地の外側に価値が広がっている場合、「指定範囲をどこまで広げるか」だけでなく、「どの価値を、どの制度によって守るのが適切か」を考える必要がある。

史跡指定の範囲を広げることだけが、文化財保護ではない。

6 指定範囲は変化する－追加指定

(1) 調査研究によって範囲は変わる

史跡の指定範囲は、最初に指定した時点で永久に完成するものではない。指定後の発掘調査などによって新たな遺構が確認されることがある。また、研究の進展によって、それまで別々に理解されていた遺構が、一つの施設や遺跡群を構成していたことが明らかになる場合もある。その結果、当初の指定範囲だけでは、史跡の価値を十分に保存できないことが明らかになることがある。

このような場合には、既指定地の周辺を追加指定することが検討される。

(2) 追加指定は価値認識の更新でもある

追加指定を、単なる指定面積の拡大と考えてはならない。当初の指定時点で得られていた知識には限界がある。その後の調査・研究によって遺跡の構造についての理解が変化すれば、何を保存する必要があるのかという判断も変化する。

したがって追加指定は、学術研究の進展によって更新された価値認識を、法的な保護範囲に反映する仕組みという側面をもっている。これは第7章でみた「制度の骨格には連続性がある一方、価値の認識は変化する」という関係が、一つの史跡の範囲についても生じることを意味する。

もちろん、追加指定を前提として重要な区域の保護を先送りしてよいわけではない。現在の指定地だけを「史跡の全体」と考えず、指定地外にどのような遺構や関連区域が存在するのかを継続的に把握しておく必要がある。

コラム 指定範囲図から考える

史跡の指定範囲図を見るときには、指定された区域だけを見るのではなく、次の点を確認するとよい。

- 遺構が確認された範囲と、推定される遺跡範囲を区別する。
- 指定境界が、遺構、地形、道路、地番などの何に基づいているかを確認する。
- 指定地外に続く遺構、関連施設、道路、水系、地形、景観などがないかを確認する。
- 追加指定の履歴がある場合には、なぜ指定範囲が拡大したのかを調べる。
- 指定の境界は、価値の終わる線とは限らない。

指定範囲図を読む際には、「線の内側に何があるか」だけでなく、「なぜここに線が引かれたのか」「線の外側には何が続いているのか」を考えることが重要である。

7 本章のまとめ

史跡の価値は、一つの遺構だけでなく、地下遺構相互の関係、地形、道路や生産地などの関連施設、周辺景観など、空間的な広がりの中に存在する。そのため、価値の範囲を考える際には、確認された遺構だけでなく、調査成果から推定される範囲や、歴史的機能を理解するために必要な区域にも目を向ける必要がある。一方、史跡指定は土地に法的効果を及ぼすため、指定地には明確な境界が必要となる。地番や筆界はその範囲を特定するために用いられるが、それ自体が文化財の価値の境界を示すものではない。したがって、価値の範囲と指定地の範囲を区別することが、史跡制度を理解するうえで重要である。

また、すべての関連区域を史跡として指定することが適切とは限らない。核心的な区域を史跡として保護しつつ、関連区域や周辺環境については他の制度や計画を組み合わせる方法もある。さらに、調査研究の進展によって、保護を要する範囲についての認識が変化することがある。その場合には、追加指定によって新たに明らかになった価値を法的な保護範囲へ反映することができる。

指定範囲を決めることは、単に地図に境界線を引くことではない。何が史跡の価値を構成し、その価値を将来へ伝えるために、どの範囲をどのような方法で守る必要があるのかを、調査成果に基づいて判断することである。

第 10 章 史跡整備・復元・活用の変化

この章で学ぶこと

第 9 章では、史跡の価値が存在する範囲と、法的な指定地の範囲とは必ずしも一致しないことを学んだ。では、史跡として保存された土地を、その後どのように扱えばよいのだろうか。史跡は、指定して現状を維持するだけで、その価値が社会に伝わるわけではない。地下に埋まった建物跡はそのままでは見えず、城跡や集落跡も、調査成果についての説明がなければ、そこでどのような歴史が展開したのかを理解することは難しい。そのため、遺構を保存しながら、その位置や規模を表示し、園路や説明施設を設け、ときには失われた建造物を復元する「整備」が行われてきた。

しかし、何を「望ましい整備」と考えるかは一定ではなかった。戦後には史跡を公園として公開することが重視され、昭和 40 年代には「風土記の丘」の整備や、発掘成果を地上に表現する復元的整備が広がった⁵⁰。一方、城跡では鉄筋コンクリート造の天守閣が地域復興や観光の象徴として建設された。その後、復元の学術的根拠が強く求められるようになり、現在では専門家による検討を経て、史・資料、原位置、材料・工法、遺構への影響などを慎重に検証する考え方が確立している。

さらに近年には、史跡を「見る場所」とするだけでなく、イベント、体験、観光、地域づくりの場として積極的に利用する動きが強まっている。文化財をユニークベニューとして利用する取組や、文化観光、歴史的資源を核とした観光まちづくりは、その代表である⁵¹。

このように、史跡整備の歴史は、「残す」から「見せる」へ、さらに「理解する」「体験する」「地域で活用する」へと、その役割を広げてきた歴史として捉えることができる。ただし、新しい活用が常に望ましいとは限らない。史跡は観光施設になるために保存されているわけではなく、利用が本質的価値や保存環境を損なえば、本末転倒となる。

本章では、史跡整備の考え方がどのように変化してきたのかをたどり、復元と観光利用をめぐる現在の課題を考える。

1 史跡を「整備する」とは何か

(1) 保存した土地をどうするのか

史跡指定の第一の目的は、その価値を将来へ継承することである。しかし、土地を取得し、開発を防止しただけでは保存は完結しない。石垣や土塁が崩れれば修理が必要となり、地下遺構は雨水や地下水から守らなければならない。また、公開するのであれば、園路、柵、説明板なども必要となる。さらに、地下に埋まっている遺跡の場合には、来訪者が現地を訪れても何があるのか分からない。このため、遺構を埋め戻してその上に建物の位置を表示したり、模型や説明板を設けたり、建物を復元したりする方法がとられてきた。

史跡整備とは、単に史跡を美しくすることではない。遺構を保存するとともに、その価値を人々が理解できる状態をつくる行為なのである。

(2) 整備そのものが史跡を変える

ただし、整備には一つの矛盾がある。盛土、園路、植栽、説明板、ガイダンス施設、復元建造物などは、いずれも過去から存在したものではなく、現在の私たちが史跡に加えるものである。

つまり、「保存するために、史跡を変える」という側面をもっている。そのため重要なのは、「整備するか、しないか」という二者択一ではなく、何を保存するために、どこまで史跡へ手を加えることが適切なのかを考えることである。

2 「保存」から「公開」へー戦後の史跡整備

(1) 指定・保存から環境整備へ

戦前以来の史跡保存では、標識や境界標を設け、清掃や樹木管理を行い、史跡が失われないよう管理することが重要であった。戦後、史跡の公有化が進むと、新しい問題が生じた。保存した広い土地を、どのように社会へ還元するのかという問題である。そこで、史跡を公園的に整備し、園路、広場、説明施設、資料館などを設け、人々が訪れ、歴史を学ぶことのできる場所とする考え方が強くなった。

史跡は、単に「壊してはいけない場所」から、国民が歴史を学び、利用する場所へと位置付けを広げていった。

(2) 風土記の丘構想

この変化を象徴するのが、昭和 41（1966）年度から始まった「風土記の丘整備事業」である⁵²。『文化財保護法五十年史』によれば、この事業によって西都原風土記の丘をはじめ 13 の風土記の丘が整備された。そこでは、広域に分布する史跡を保存するだけでなく、公開・活用・管理を一体として行うことが目指された。

これは重要な転換であった。史跡を一点の記念物として囲い込むのではなく、周囲の自然環境や関連遺跡を含む広い空間として捉え、資料館等と結び付けながら地域の歴史を体験できる場所として整備しようとしたからである。ここには、今日の史跡公園やフィールドミュージアムにつながる考え方を見ることができる。

3 見えない遺跡を「見える歴史」にする

(1) 昭和 40 年代に広がった復元的表現

地下遺構を主体とする史跡が増えると、新しい課題が生じた。保存のために埋め戻せば、遺構は見えなくなる。しかし、露出したままでは風雨によって劣化する。『文化財保護法五十年史』は、昭和 40 年代に、失われた遺構の姿を「復元的に表現する」整備手法が模索されたことを記している。寺院跡や官衙跡では建物配置を地表面に表示したり、柱や壁を一定の高さまで立ち上げたりする方法が試みられ、古墳では盛土によって遺構を保護した上で、葺石や埴輪列を表現する方法などが行われた。

ここで重要なのは、実物を見せることから、実物を地下で保存しながら、その情報を地上で表現することへと発想が広がったことである。

(2) 整備は一つの「解釈」である

しかし、地表に建物を表示するためには、「どの時期を示すのか」「建物をどこまで立ち上げるのか」「どの色や材料を使うのか」といった判断が必要になる。整備された姿は過去そのものではない。発掘調査等によって得られた情報を、現代の研究者や行政担当者が選択し、解釈して表現したものである。

したがって史跡整備を見るときには、「昔はこうだった」だけでなく、「なぜ、このように表現したのか」を考える必要がある。

4 天守閣復元から見る整備観の変化

(1) 戦後の復興天守

城跡ほど、整備の考え方の変化が分かりやすく現れる文化財は少ない。昭和 6 (1931) 年に建設された大阪城天守閣を先駆けとして、戦後には各地の城跡に鉄筋コンクリート造の天守閣が建設された。その目的は必ずしも、失われた建物を学術的に忠実に再現することではなかった。戦災からの復興、郷土の象徴、博物館、展望施設、観光施設など、さまざまな役割が期待された。

外観は歴史的な天守を表現しながら、内部は展示室や階段を備えた近代建築とする例も少なくなかった。今日の基準からみれば史資料の根拠が十分でないものもある。しかし、これを単純に「誤った復元」と評価するだけでは、当時の整備思想を理解できない。

そこには、史跡を地域復興と観光の象徴として積極的に利用するという時代の考え方が反映されていた。いかに、史蹟指定後に天守閣が復元されたものを挙げる。

城跡	史跡指定	天守の再 建・復元	内容
広島城跡	1953 年	1958 年	原爆で失われた天守を鉄筋コンクリート造で外観復元
和歌山城	1931 年	1958 年	戦災焼失した天守群を鉄筋コンクリート造で外観復元
名古屋城跡	1932 年史跡、1952 (年特別史跡	1959 年	戦災焼失した大小天守を鉄骨鉄筋コンクリート造で外観復元
小田原城跡	1938 年	1960 年	江戸時代の雛形・絵図を参考に鉄筋コンクリート造で外観復元
熊本城跡	1933 年史跡、1955 (年特別史跡	1960 年	古写真などを根拠に大小天守を鉄骨鉄筋コンクリート造で外観復元

(2) 「城らしい建物」から「根拠のある復元」へ

その後、発掘調査や建築史研究が進展すると、失われた建造物を再現する場合にも、その根拠が厳しく問われるようになった。どこに建っていたのか。どのような平面であったのか。高さや屋根の形は分かるのか。材料や工法は何であったのか。

「城跡だから天守閣を建てる」という発想から、「その建物が本当にそこに存在し、その姿をどこまで史資料によって証明できるのか」を問う方向へ変化していったのである。

5 復元を専門的に検証する仕組み

(1) なぜ専門家による検討が必要なのか

復元建造物は、完成すると非常に強い説得力をもつ。来訪者は、目の前の実物大建造物を「昔、本当にこの姿で存在した」と受け取りやすい。そのため、根拠の弱い推定を建造物として固定してしまえば、誤った歴史像を長期間伝えることになる。そこで復元に当たっては、考古学、建築史、文献史学その他の専門家によって史・資料を検証することが重視されるようになった。

(2) 復元検討委員会と文化庁の専門的審査

地方公共団体が大規模な復元を計画する場合には、考古学、建築史、文献史学、構造、防災等の専門家からなる復元検討委員会等を設置し、発掘成果や史資料を検討することが一般的となっている。さらに史跡における歴史的建造物の復元については、文化庁においても専門的な検討が行われてきた。文化庁資料には、「史跡等における歴史的建造物等の復元に関する専門委員会」が史跡等の整備・活用の過程に位置付けられている。

2015（平成 27）年には「史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準」が示され、2020（令和 2）年には「史跡等における歴史的建造物の復元等に関する基準」として、復元だけでなく「復元的整備」についても整理された⁵³。

ここにみられるのは、単に復元を厳しくしたという変化ではない。復元を、史跡の価値を伝えるための学術的な表現行為として位置付け、その根拠と検討過程を明らかにする方向への変化である。

6 「復元」と「復元的整備」

現在の考え方では、失われた建造物を造ればすべて「復元」と呼べるわけではない。復元では、原位置、規模、構造、形式等について十分な根拠が求められる。また、復元以外の整備手法と比較したうえで、史跡の理解・活用にとって復元が適切であること、保存活用計画または整備基本計画に位置付けられていることなどが求められる。

一方、2020 年の基準では、史・資料だけでは十分に確定できない部分を含む場合について「復元的整備」という考え方が整理された。重要なのは、不確実な部分があること自体を隠すのではなく、何が分かっており、何を推定し、どのような検討によって現在の表現を選択したのかを明らかにすることである。

史跡上の建造物を考える際の区別

種類	基本的性格	とくに重要な点
復元	十分な史資料に基づき原位置に再現	学術的根拠
復元的整備	一部を推定・補足しながら再現	推定内容と検証過程
遺構表示	建物を建てず位置・規模等を表現	遺構保存との両立
復興・再現施設	象徴・展示・観光等を目的に歴史的的外観を表現	復元との区別

したがって、木造だから復元で、鉄筋コンクリート造だから復元ではない、という単純な問題でもない。問われるのは、何を、どの資料に基づき、何の目的で表現しているのかである。

7 整備は「完成」で終わらない

かつて史跡整備では、「整備して公開する」こと自体が一つの到達点として捉えられやすかった。しかし、整備された施設も時間とともに老朽化する。復元建造物、覆屋、説明板、園路、照明、展示設備には修理や更新が必要である。植栽も成長し、当初想定した景観を変える。デジタル機器も短期間で陳腐化する。

そのため現在では、整備時の完成形だけでなく、

保存→公開→利用→点検→修理→更新

という長期的な管理を考える必要がある。史跡整備は「完成品をつくる事業」から、史跡を継続的に管理するマネジメントの一部へと捉え方を広げている。

8 「見る史跡」から「体験する史跡」へ

(1) ユニークベニューという考え方

近年、文化財の活用はさらに新しい段階へ進んでいる。文化庁は、歴史的建造物、社寺、城跡、美術館等を会議、レセプション、イベントなどの特別な会場として利用する「ユニークベニュー」を推進してきた。文化庁のハンドブックは、城跡でのコンサートや歴史再現イベント、飲食イベント、ライトアップ、スポーツイベントなども史跡・名勝等の活用例として示している。

これは従来の「史跡を見学する」という利用から、史跡で何かを体験するという利用への変化である。

例えば特別史跡五稜郭跡では、市民参加による野外劇が長年行われ、史跡を地域の歴史を学び、表現する舞台として利用してきた。文化庁の事例集自身も、この取組について、観光資源としての評価とともに、史跡内でのイベントによる毀損を心配する意見があることを紹介している。

(2) 文化観光と観光まちづくり

文化財活用は、さらに観光政策や地域政策とも結び付いている。現在、観光庁は、城、社寺、古民家等の歴史的資源を宿泊・滞在型コンテンツ等に活用し、それらを核として周辺の歴史・文化資源を面的に結び付ける「歴史的資源を活用した観光まちづくり」を進めている。これは、史跡を単独の観光施設として扱うだけでなく、地域の歴史、伝統文化、町並み、食、宿泊等と結び付け、地域全体の価値を体験してもらおうとする考え方である。

文化財行政と観光政策の距離は、以前より明らかに近くなっている。

9 観光利用をどう考えるか

文化財を観光に活用することには、大きな利点がある。これまで文化財に関心をもたなかった人が訪れる契機となり、地域の歴史への理解が広がる。利用料等を保存・管理へ還元できる可能性もあり、地域住民が文化財の価値を再認識する契機にもなり得る。文化庁のユニークベニュー・ハンドブックも、認知度向上、保存活動への機運、収入、地域への経済波及などを利点として挙げている。

図10-1 近年の史跡の活用（模式図）

—— 守り、伝え、活かすことで、史跡の価値を未来へ ——

史跡は保存だけでなく、見て・学び・体験し・地域に活かすことで、その価値を社会と共有し、未来へ継承していくことができる。ただし、活用にあたっては史跡の本質的価値を損なわないことが前提であり、適切な配慮と管理が不可欠である。



一方、観光利用を無条件に肯定することはできない。多数の来訪者による踏圧、イベント設備の設置、照明、火気、騒音、交通、廃棄物などが文化財や周辺環境に影響する可能性がある。また、「分かりやすさ」や「写真映え」を優先することで、歴史的根拠の乏しい演出が行われれば、文化財について誤った理解を広めることにもなり得る。

さらに、文化財を「稼ぐ資源」としてのみ評価することには注意が必要である。文化財の価値は、入場者数や経済効果だけで測られるものではない。観光客が少なくても、学術上重要な遺跡は存在する。文化庁のユニークベニュー資料自身も、保存への影響を避けることを大前提とし、原状回復、安全確保、本来の用途への配慮を求めている

したがって問題は、「文化財を観光に利用してよいか」という賛否だけではなく、「どの価値を守るために、どのような利用なら許容できるのか」を個々の文化財について考えることが重要なのである。

10 整備の歴史から何を学ぶか

史跡整備の考え方は、時代によって変化してきた。

時期	主な考え方	代表的な動き
戦前～戦後初期	保存・顕彰	標識、境界標、清掃・管理
1950～60年代	公有化した史跡の公開	史跡公園、環境整備
1960～70年代	遺跡を分かりやすく見せる	風土記の丘、遺構表示、復原的整備
戦後～昭和後期	地域の象徴・観光施設	鉄筋コンクリート造の復興天守等
1990年代以降	学術的根拠を重視した復元	発掘・建築史研究に基づく復元
2010年代以降	復元手続・根拠の明確化	復元基準、専門的検討
近年	体験・地域づくり・観光との連携	ユニークベニュー、文化観光、歴史的資源を活用した観光まちづくり

この表から分かるのは、新しい考え方が古い考え方を完全に置き換えたわけではないということである。現在の史跡にも、保存、公開、教育、地域の象徴、観光、体験など、さまざまな役割が同時に求められている。だからこそ、整備を評価するときには、現在の基準だけを過去へ遡って適用するのではなく、その整備が行われた時代に、史跡をどのようなものとして社会に位置付けようとしていたのかを考える必要がある。

11 本章のまとめ

史跡整備は、単なる施設整備ではなく、保存された遺跡をどのように理解し、社会へ伝えるのかという、文化財に対する各時代の考え方を反映している。戦後には、保存・公有化した史跡を国民へ公開することが課題となり、史跡公園や風土記の丘が整備された。地下遺構を主体とする史跡が増えると、遺構を地下で保存しながら、その情報を地上で表現する方法が発達した。

城跡では、地域復興や観光の象徴として鉄筋コンクリート造の天守閣が建設された時代があった。その後、調査研究の進展に伴い、復元には原位置や史資料による十分な根拠が求められるようになり、専門家による検討や復元基準が整備された。さらに近年には、史跡を見学するだけでなく、イベント、文化体験、観光、地域づくりの場として利用する動きが強まっている。

この変化を、

保存→公開→表現→復元→体験・活用

という単純な進歩として理解してはならない。どの時代にも、史跡そのものを保存することと、社会がそれを利用することとの間には緊張関係がある。復元建造物も観光イベントも、史跡の価値を理解する契機となる一方、誤った歴史像を固定したり、文化財を損なったりする可能性をもつ。

したがって、史跡整備で最も重要なのは、目立つ施設を造ることでも、来訪者を増やすことでもない。その史跡の何を将来へ残すのかを明らかにし、その価値を損なわない方法で、現在の社会にどのように伝え、利用していくのかを考え続けることである。

第 11 章 史跡指定と財産権

この章で学ぶこと

第 10 章では、史跡を保存するだけでなく、整備・公開・活用する考え方が時代とともに変化してきたことを学んだ。しかし、その前提となる史跡指定そのものにも、重要な問題がある。史跡の多くは土地と一体となった文化財である。地下遺構、地形、建物跡などを保存するためには、その土地を掘削したり、建物を建てたり、造成したりする行為を一定程度制限しなければならない。

つまり、史跡指定とは、単に「この遺跡は重要である」と評価する制度ではない。特定の土地を文化財として指定し、その土地の将来の利用に公法上の規制を加える制度でもある。ここで財産権との関係が生じる。

土地は文化財であると同時に、誰かの財産でもある。所有者にとっては、住宅を建てる土地、農業を行う土地、事業に利用する土地、売却や相続の対象となる財産である。その土地を社会全体の利益のために保存しようとするれば、文化財としての公共的価値と、私人の財産権とを調整しなければならない。しかも、土地に規制を及ぼす以上、「どの土地に規制が及ぶのか」を明確にすることも不可欠である。

中級編でみた周知の埋蔵文化財包蔵地では、区域を正式な指定処分によって確定する仕組みをもたないことが、土地所有者や開発事業者とのトラブルを生む一因となっていた。史跡には指定・告示という制度があるものの、かつては現在ほど所有者への説明や指定範囲の特定を重視しない運用が行われた時期があった。

本章では、土地に法的規制を加えるとはどういうことなのかを、史跡指定、指定範囲、所有者同意、現状変更規制、補償・公有化という制度から考える。

1 なぜ史跡指定は財産権に関わるのか

(1) 「物」を守ることと「土地」を守ること

美術工芸品であれば、所有者が変わっても、その文化財を移動させ、収蔵庫や博物館で保存することが可能な場合がある。しかし史跡は違う。

古墳を別の場所へ移せば、周囲の地形との関係は失われる。古代官衙の建物跡だけを取り出しても、道路や他の建物との位置関係が失われれば、その歴史的意味を十分に理解することはできない。第 9 章でみたように、史跡の価値は土地と場所に結び付いている。

したがって史跡を保存するためには、文化財そのものを保存することだけではなく、文化財が存在する土地の利用を調整することが必要となる。

(2) 指定しても所有権は移らない

ここで誤解してはならないのは、史跡に指定されたからといって、その土地が国有地になるわけではないということである。所有者は、指定後もその土地の所有者である。一方、文化財保護法に基づく史跡の指定を受けると、現状を変更し、またはその保存に影響を及ぼす行為には、原則として許可が必要となる。

例えば、建築、土地の掘削、造成などは、史跡の価値に影響する可能性がある。したがって、史跡指定によって生じるのは、所有権の移転ではなく、所有権の行使に対する公法上の制約である。

この点が、史跡指定と財産権との関係を考える出発点となる。

2 土地に規制をかけるには「どこ」を明確にしなければならない

(1) 規制対象が分からなければ行動できない

ある土地について、「ここでは建築や掘削を行う場合に許可が必要です」と行政が説明するとしよう。そのとき土地所有者にとって最も基本的な疑問は、「私の土地は、その区域に入っているのか」ということである。さらに、一筆の土地の一部だけが関係するのであれば、「どこからどこまでなのか」が問題となる。

これは文化財制度に限らない。土地利用を規制する制度では、規制内容とともに、規制が及ぶ区域を特定することが重要である。都市計画、自然公園、景観、古都保存などの制度でも、区域を設定し、それぞれの区域に応じた土地利用規制を及ぼす仕組みが用いられている。

土地の所有者や利用者からみれば、「区域＋規制内容」が分かって初めて、自分の権利にどのような影響が生じるのかを判断できるのである。

(2) 史跡では指定範囲が規制範囲になる

史跡の場合、その基本となるのが指定区域である。第9章では、遺跡の学術的な価値の範囲と、法的な指定範囲とは必ずしも一致しないことを学んだ。

ここでは、もう一步進めて考えたい。

- ・指定範囲を決めることは、単に文化財を地図上で囲う作業ではない。
- ・その線の内側に文化財保護法上の規制を及ぼすことを決める行為でもある。

したがって指定範囲には、学術的合理性と同時に、法的な明確性が必要となる。

3 埋蔵文化財包蔵地との違いから考える

(1) 中級編でみた問題

中級編では、周知の埋蔵文化財包蔵地について、その範囲を確定するための正式な「指定制度」が文化財保護法上設けられていないことを取り上げた。周知の埋蔵文化財包蔵地内で開発を行う場合には届出等が必要となる。そのため、その土地が包蔵地の内側なのか外側なのかは、土地利用者にとって重要な問題である。ところが、その境界をどのような手続で決定するかについて、史跡指定のような行政処分としての指定手続が設けられているわけではない。

その結果、考古学的には遺跡が広がると考えられる範囲と、行政が包蔵地として取り扱っている範囲との関係が問題となり、区域の変更や土地取引をめぐる紛争となることがある。

(2) 史跡なら問題は生じないのか

これに対して史跡は、文部科学大臣によって指定され、官報に告示される。したがって、一見すると対象となる土地は明確で、包蔵地のような問題は起こらないように思える。

しかし、制度があることと、その制度が常に現在と同じ精度で運用されてきたこととは別である。史跡指定の歴史をたどると、「重要な遺跡を保存する」という価値判断が先にあり、どの土地を指定するのかという法的・不動産的な特定が後から行われた時期があった。ここに、後の紛争につながる問題があった。

4 史跡指定の実務は変化してきた

(1) かつては価値判断が先行した

文化財保護委員会時代の史跡指定について残された実務資料によれば、指定候補についてまず学術的価値を検討し、委員会への諮問・答申を行った後に、事務局が現地で具体的な指定範囲や所有者等を調査し、官報告示や指定通知に必要な資料を整える方式が採られていた。しかも、この過程では、現在のように地方公共団体や土地所有者に事前説明を行い、同意を取得することは行われていなかったとされる。

この方式では、「この遺跡は重要だから史跡とする」という判断と、「具体的にどの土地までを史跡とする」という判断とが、現在ほど一体的に扱われていなかった。

これは、当時の制度を単純に「杜撰だった」と評価すべき問題ではない。史跡指定が、まず学術的な価値を公的に認定する制度として理解され、土地に対する規制処分としての側面への認識が、今日ほど強くなかったことの表れと考えることができる。

(2) 土地規制としての指定へ

その後、指定実務では、地方公共団体の意見を重視し、所有者等に事前に説明して同意を求め、さらに文化審議会への諮問段階で具体的な指定範囲を明確にする方向へ変化していったことが、実務資料から確認できる。ここで重要なのは、単に「同意書を取るようになった」ことではない。

所有者へ、

- ・ どの土地を指定するのか
- ・ なぜその土地を保存する必要があるのか
- ・ 指定後にどのような行為が規制されるのか

を説明するためには、行政自身がこれらを明確にしておかなければならない。つまり、所有者への説明・同意取得を重視するようになったことは、指定対象と法的効果を明確にする方向への変化とも結び付いている。

5 現在の「所有者同意」をどう理解するか

(1) 法律上の指定要件ではない

ここは、第1章で既に説明した点なので、簡潔に確認するだけとする。文化財保護法は、史跡指定について、所有者の同意を明文上の成立要件とはしていない。したがって、「所有者が反対すれば法律上指定できない」という制度ではない。

(2) それでも、なぜ同意を求めるのか

しかし現在の実務では、所有者等への説明と同意取得が重視されている。これは、単に紛争を避けるためだけではない。史跡指定後も所有者はその土地を所有し続ける場合が多い。草刈り、農業、樹木管理、建物や設備の修理など、日常的な土地利用は続く。

したがって、長期的な保存を実現するには、行政が規制する側、所有者が規制される側という関係だけでは足りない。なぜ保存するのか、何を守るのか、どのような利用なら可能なのかについて、あらかじめ理解を共有する必要がある。

現在の同意取得には、財産権への配慮と、指定後の継続的な協力関係を形成するという二つの意味がある。

6 指定されると土地は「使えなくなる」のか

史跡指定について、しばしば、「指定されると何もできなくなる」という理解がみられる。これは正確ではない。文化財保護法第 125 条による現状変更等の許可制度は、指定地内のすべての行為を禁止する制度ではない。

史跡の価値に影響する可能性のある行為を事前に審査し、

- ・ 認める
- ・ 条件を付して認める
- ・ 価値を著しく損なうため認めない

という判断を行う仕組みである。

例えば住宅設備の更新であっても、地下遺構を掘削しない方法へ変更することで実施できる場合がある。逆に、大規模造成のように史跡の本質的価値そのものを失わせる行為は認めることが困難となる。したがって、指定による規制とは、所有者から土地を取り上げることではなく、土地利用について文化財の保存という公益的観点から事前審査を加えることと理解すると分かりやすい。

7 なぜ私人の土地を社会のために規制できるのか

(1) 財産権は保障されている

日本国憲法第 29 条は財産権を保障している。一方で、財産権の内容は公共の福祉に適合するよう法律で定められる。土地所有権は、所有者が何をしてもよいという無制限の権利ではない。これは文化財保護に限った話ではない。

例えば都市計画では建築物の用途や形態が制限される場合があり、自然公園では景観や自然環境を守るため工作物の設置等が規制される区域がある。古都保存制度では歴史的風土を守るため土地利用が制限される。農地についても、その利用や転用には一定の公的規制が設けられている。

土地は個人の財産である一方、

- ・ 都市環境
- ・ 自然環境
- ・ 農業生産
- ・ 歴史的環境

など、社会全体に関係する性格をもつためである。

(2) 文化財保護も土地利用規制の一つである

史跡指定も、こうした土地利用規制の一つとして捉えることができる。ただし文化財の場合、規制の根拠となるのは、その土地に存在する歴史的・学術的価値である。

だからこそ、何が重要なのか、どこまでが保存に必要なのか、予定される行為によって何が失われるのか、を説明できなければならない。

単に「文化財だから」という理由だけで規制を正当化するのではなく、学術的な価値判断を、具体的な土地規制の根拠へと翻訳することが文化財行政には求められる。

8 規制による負担をどう調整するのか

公共の利益のためであっても、私人に負担を集中させてよいわけではない。例えば、土地所有者が予定していた利用が現状変更不許可によって実施できなくなる場合がある。また、史跡として保存するために修理や日常管理が必要となる場合もある。

文化財保護制度には、こうした負担を調整するため、複数の仕組みが用意されている。史跡指定と財産権を調整する主な仕組み

手法	主な意味
現状変更許可	保存と土地利用を個別に調整する
条件付き許可	工法・位置等を変更して保存と利用を両立する
損失補償	法律上一定の場合に生じた損失を補償する
補助・技術支援	管理・修理等の所有者負担を軽減する
税制上の措置	保有・譲渡等に伴う負担を軽減する
公有化	私的利用と保存が両立困難な土地を公共が取得する

重要なのは、これらの制度が同じ目的をもつものではないということである。特に損失補償は、史跡に指定されたことによって所有者が感じるすべての不利益を補償する仕組みではない。指定地であることによる不便、期待した開発利益、手続の負担等が当然にすべて補償されるわけではない。

9 土地を買えば問題は解決するのか

史跡保存と私的土地利用との対立が大きい場合には、地方公共団体等が土地を取得する公有化が重要な手段となる。所有者に利用制限を負わせ続けるのではなく、土地を公共が取得することで、保存・調査・整備を安定して行うことができる。一方、公有化には多額の費用が必要であり、すべての指定地を買い上げることはできない。

しかも、取得すれば問題が終わるわけではない。草刈り、排水、安全管理、公開、修理など、その後の管理費は継続的に発生する。したがって公有化とは、保存問題を解決するために土地を取得することであると同時に、行政が将来にわたる土地管理の責任を引き受けることでもある。

10 制度は紛争を経験しながら変わる

現在の史跡指定では、指定範囲を具体的に示し、所有者等へ事前に説明し、同意を得ながら手続を進めることが一般的である。しかし、こうした方法が文化財保護法制定時から同じ形で行われていたわけではない。文化財保護委員会時代には、まず史跡としての学術

的価値について審議し、その後、事務局が具体的な指定範囲や所有者を特定する方式が採られ、所有者への事前説明・同意取得も現在のように行われていなかった。

その方式のもとで指定された史跡について、後年、

- ・指定された土地は本当に明確だったのか
- ・所有者への通知は適切だったのか
- ・遺構が存在しない土地まで指定することは合理的なのか

という問題が裁判で争われることになる。

代表例が、1966（昭和 41）年に指定された史跡伊丹廃寺跡をめぐる事件である⁵⁴。この事件では、指定範囲の不明確さ、指定通知の問題、一筆の土地のうち遺構が存在しないとされた部分まで指定したことの合理性などが争われた。

ここで重要なのは、史跡として重要であるかどうかだけが問題になったわけではないということである。重要な文化財であっても、私人の土地に法的効果を及ぼす以上、「どの土地を」「どのような手続で」「どのような根拠によって」規制するのかが問われる。

文化財行政における手続の精緻化は、学術研究の進展だけによって生じたものではない。行政実務の経験や、所有者との交渉、そして紛争や裁判を通して形成されてきた側面もある。

コラム 指定図と土地所有を重ねてみる

史跡指定図を見るときには、文化財の位置だけを見るのではなく、土地の権利との関係も確認するとよい。

- ・指定範囲は地番・筆界とどのような関係にあるか。
- ・一筆全部指定か、一部指定か。
- ・主要な遺構と指定範囲は一致しているか。
- ・指定時にどのような調査によって範囲を決めたのか。
- ・指定後に追加指定や範囲変更が行われていないか。
- ・現在の土地利用と史跡の保存はどのように調整されているか。

指定範囲図は、単なる文化財の分布図ではない。文化財として保存すべき空間と、私人の土地所有とを法制度によって結び付けた図として読む必要がある。

11 本章のまとめ

史跡は土地と一体となった文化財である。そのため史跡を保存するには、建築、掘削、造成などの土地利用を一定程度規制しなければならない。史跡指定によって所有権が国へ移るわけではない。所有者は土地を所有し続ける一方、その利用には文化財保護という公共的観点から一定の制約が加えられる。

このような土地利用規制を行うためには、何を守るのかだけでなく、どの土地に規制を及ぼすのかを明確にすることが不可欠である。中級編で取り上げた周知の埋蔵文化財包蔵地では、法的な区域指定制度をもたないことが、範囲をめぐる問題の一因となった。一方、史跡には指定制度があるものの、かつては学術的な価値判断が先行し、現在ほど指定範囲の特定や所有者への事前説明・同意取得を重視しない時期があった。

その後、史跡指定は、指定範囲を具体的に示し、所有者等にその意味と法的効果を説明したうえで手続を進める方向へ変化してきた。この変化は、文化財保護の理念が弱まった

ことを意味するものではない。むしろ、文化財を守るための行政行為であっても、私人の土地に継続的な法的効果を及ぼす以上、その対象、理由、手続を明確にしなければならないという認識が強まったものと理解できる。

財産権と文化財保護との関係は、「所有者の権利を優先するか、文化財を優先するか」という単純な対立ではない。社会全体にとって重要な文化財を保存しながら、そのための負担を特定の所有者だけに集中させないために、規制、補償、支援、公有化、そして丁寧な説明をどのように組み合わせるかという問題なのである。

第 12 章 判例から考える文化財保護－文化財は誰のものか

この章で学ぶこと

第 11 章では、史跡指定が、文化財としての価値を認定するだけでなく、具体的な土地に法的規制を及ぼす制度であることを学んだ。土地の所有者からみれば、文化財保護という公共的目的のために、自らの財産の利用が制限されることになる。そのため、史跡指定をめぐる裁判では、指定範囲が適切であるか、土地を指定するだけの学術的根拠があるか、現状変更を認めないことが適法か、損失をどこまで補償すべきか、といった問題が争われてきた。

しかし、文化財をめぐる裁判には、これとは逆の方向から起こされたものもある。文化財を壊されたくない、指定を解除してほしい、史跡上で行われる工事を止めてほしい。研究者や地域住民、保存団体などが、文化財を守ることがを求めて裁判を起こした事例である。

ここで興味深い問題が生じる。文化財保護法は、文化財を「貴重な国民的財産」と位置付けている。それにもかかわらず、一般の国民が「自分たちの文化財を守ってほしい」と裁判で主張できるとは限らない。

なぜだろうか。本章では、文化財をめぐる判例を、単に「行政が勝ったか、所有者が勝ったか」という観点からではなく、文化財を規制される側と文化財を守ることがを求める側の双方から検討する。そこから、裁判所が文化財の価値、財産権、行政裁量、そして国民が文化財から受ける利益をどのように位置付けているのかを考える。

1 文化財をめぐる裁判には二つの方向がある

(1) 「規制を受ける側」からの裁判

第 11 章でみたように、史跡指定は土地利用を制限する。そこで、土地所有者等からは、

- ・自分の土地を指定する根拠がないのではないか。
- ・指定範囲が広すぎるのではないか。
- ・工事を認めないのは財産権を侵害するのではないか。
- ・利用できなくなった損失を補償すべきではないか。

といった訴えが起こされる。前章で述べた伊丹廃寺跡をめぐる事件は、その典型である。そこでは、指定範囲の不明確さ、所有者への通知、遺構が存在しないとされた土地を含めて指定したことの合理性などが争われた。

このタイプの事件では、文化財保護という公益と、所有権という私人の権利との調整が中心的な問題となる。

(2) 「文化財を守る側」からの裁判

これとは反対に、

- ・重要な遺跡の指定を解除しないでほしい。
- ・史跡を破壊する工事を止めてほしい。

と主張して起こされた裁判もある。

ここでは、訴えを起こした者自身が土地所有者であるとは限らない。研究者、地域住民、保存運動に参加する市民などが、「文化財を残すことによって得られる利益」を根拠として争うことになる。

このとき問題となるのが、その人に裁判を起こす資格があるのかという原告適格である。

2 裁判所は文化財の価値だけを判断するのではない

(1) 裁判の「入口」

文化財をめぐる訴訟では、「その遺跡が重要かどうか」に裁判所が直ちに答えるわけではない。行政処分の取消訴訟であれば、まず、

- ・取消しの対象となる行政処分か
- ・原告に法律上の利益があるか
- ・訴えの利益があるか

などを確認する。これを満たさなければ、裁判所は処分の内容が正しかったかどうかを判断せず、訴えを却下する。

したがって、「却下＝文化財を壊してよい」という判断ではない。この区別は、文化財関係判例を読むうえで非常に重要である。

(2) 「却下」と「棄却」

「却下」とは、「訴訟要件を満たさないため、本案について判断しない。」ということであり、「棄却」とは「訴訟要件を満たしたうえで、原告の請求に理由がないと判断する。」ことである。つまり、文化財の保存を求めた人が裁判に負けたとしても、その理由が「その文化財に価値がなかったから」とは限らないのである。

3 伊丹廃寺跡——土地所有者からみた史跡指定

第 11 章で触れた伊丹廃寺跡事件を、ここでは判例として読む。伊丹廃寺跡は 1966（昭和 41）年に史跡指定された。その後、土地所有者から指定処分の効力が争われた。

この事件が重要なのは、単に「遺跡が重要かどうか」ではなく、

- ・どの土地を指定したのか
- ・その土地を指定範囲に含める学術的根拠があるのか
- ・指定手続や通知は適切だったのか

が争われたことである。第 11 章でみたように、当時の指定実務では、現在ほど指定前に所有者の同意を取得せず、諮問段階では主として学術的価値を審議し、その後に具体的な指定範囲を整理する方式が採られていた。

伊丹廃寺跡事件は、文化財として価値があることと、その価値を理由として特定の私人の土地に法的規制を及ぼすこと、は同じ問題ではないことを示している。

学術的価値が高いとしても、どの土地を、なぜその範囲まで規制する必要があるのかを説明できなければならない。

4 行政の専門的判断はどこまで裁判所が審査するのか

(1) 裁判所は考古学者の代わりではない

史跡指定には、遺跡の年代、性格、残存状態、歴史上の位置付けなどについて専門的判断が必要となる。裁判所が、自ら発掘調査を行い、「こちらの考古学説の方が正しい」と判断することが基本となるわけではない。そのため、文化財の価値判断については、行政庁の専門的判断に一定の裁量が認められる。

(2) 専門性は無審査を意味しない

しかし、「専門家が判断した」というだけで、行政の判断がすべて適法になるわけではない。裁判所は、

- ・ どの資料に基づいたか
- ・ 指定基準との関係を検討したか
- ・ 重要な反対資料を無視していないか
- ・ 指定範囲に合理的根拠があるか
- ・ 考慮すべき事項を検討したか

といった判断過程を審査する。判例資料の整理でも、史跡指定について、行政の学術的専門判断に一定の裁量が認められる一方、指定区域については遺跡との関連性や保存の必要性など合理的な根拠が必要であることが指摘されている。

したがって、専門性が高いから司法審査を受けないのではなく、専門性が高いからこそ、判断の根拠を後から検証できるようにしておく必要がある。

5 伊場遺跡訴訟－文化財を「守る側」は裁判を起こせるか

(1) 指定解除を争った研究者たち

伊場遺跡訴訟は、これまでの事件とは方向が異なる⁵⁵。静岡県指定史跡であった伊場遺跡について指定解除が行われ、遺跡を研究してきた研究者等が、その解除処分を取消しを求めた事件である。これは「保存利益を誰が争えるか」という問題である。

原告らが求めたのは、規制をなくしてほしいことではない。文化財を守るため、指定を残してほしいということであった。

(2) 文化財は国民的財産なのに、なぜ訴えられないのか

文化財保護法第4条は、文化財を「貴重な国民的財産」と位置付けている。また同法第1条は、文化財の保存・活用を通じて国民の文化的向上に資することを目的としている。それなら、「国民的財産である文化財が失われるのであれば、国民にはそれを守るよう裁判で求める権利がある」とも考えられそうである。

しかし、最高裁はそうには考えなかった。最高裁は、文化財の保存・活用によって個々の国民が受ける利益について、法律がそれぞれの個人の利益として保護しているのではなく、公益の中に吸収して保護する仕組みであると解した。そして、伊場遺跡を研究してきた学術研究者についても、指定解除の取消しを求める法律上の利益を認めなかった。

ここに、この判決の核心がある。

6 「国民的財産」と「国民の権利」は同じではない

(1) 国民全体の利益と個人の権利

「国民的財産」という言葉は、文化財が私人だけのものではなく、社会全体にとって重要な価値をもつことを表している。しかし法律上、国民全体が利益を受けることと、一人ひとりの国民に、その利益を裁判で主張できる権利があることは別である。

例えば、重要な史跡が残ることで、私たちは歴史を学び、見学し、研究し、地域の歴史を知ることができる。しかし伊場遺跡判決は、文化財保護法が、こうした利益を一般国民一人ひとりの個別的な法律上の利益として保障しているとは解さなかった。つまり、文化財を享受する社会的利益は存在する。しかし、それが直ちに個人の「文化財享受権」「文化財保存請求権」として裁判上保障されているわけではない、という構造になっている。

ここは「享受権が一切存在しない」と断定するより、現行の文化財保護法制・行政訴訟法制では一般的な文化財享受権が個別的な訴権として構成されていないと表現するのが正確である。

(2) 文化財保護法第4条の興味深い構造

文化財保護法第4条を読むと、この問題がさらによく分かる。第1項では、一般国民に対し、文化財保護行政への協力を求める。第2項では、所有者等に、文化財が「貴重な国民的財産」であることを自覚し、保存・公開等に努めることを求める。そして第3項では、国・地方公共団体に、文化財保護法を執行する際、所有権その他の財産権を尊重することを求めている。

ここには、

- ・国民には協力を求める
- ・所有者には保存を求める
- ・行政には財産権の尊重を求める

という構造がある。しかし、「文化財が失われそうな場合、一般国民が保存を要求できる」という権利は、同条には定められていない。この点は、日本の文化財保護制度を考えるうえで非常に重要である。

7 文化財保護をめぐる「非対称性」

この点を、所有者側からの訴訟と比較すると、制度の非対称性が見えてくる。

立場	主張する利益	裁判へのアクセス
土地所有者等	所有権、土地利用、営業等	自己の権利が直接規制されるため争いやすい
研究者	研究対象として保存される利益	一般に個別的な法律上の利益と認められにくい
地域住民	地域の歴史・環境を享受する利益	公益・一般的利益とされやすい
保存団体	文化財保存そのもの	法律上の個別的な利益の根拠が必要

例えば史跡指定によって土地利用を規制された所有者は、自分の所有権に直接法的効果が及ぶため、処分を争う立場を得やすい。一方、行政が史跡指定を解除した場合、所有者にとっては規制が軽くなる。

では、解除によって失われる文化財を守ろうとする研究者や市民はどうか。伊場遺跡訴訟では、そこに原告適格が認められなかった。つまり、文化財を規制される側には裁判への入口があるのに、文化財を守ることを求める側には入口が開かれにくい、という非対称性が存在する。

8 行政が文化財を守らなければ、誰が止めるのか

この問題は、指定解除だけに限らない。例えば史跡上で工事や大規模イベントが計画され、その行為が文化財を損なう可能性があるとする。

一般市民が、「この工事を止めてほしい」と考えても、裁判所に工事差止めを求めるためには、単に公益上好ましくないというだけでは足りない。ここから分かるのは、文化財保護制度は、基本的に行政が公益を代表して文化財を守るという構造になっている、ということである。

国民一人ひとりに文化財保存を求める一般的な訴権を与えるのではなく、行政が専門的判断に基づいて指定、許可、不許可等を行うことによって、文化財という公益を実現する。だからこそ、行政の役割は非常に大きい。

9 行政裁量が大きいことの意味

(1) 誰も訴えられない領域をつくらないために

文化財の保存を求める一般市民に原告適格が認められにくく、文化財の価値判断には行政の専門的裁量が認められる。この二つを組み合わせると、一つの問題が見えてくる。

行政が文化財を守る判断をすれば制度は強く働く。

しかし、行政自身が指定しない、指定を解除する、現状変更を許可すると判断した場合、その判断を外部から司法的に争うことが難しい場合がある。

したがって、文化財行政にとって重要なのは、裁判で勝てることだけではない。

行政内部で、

- ・調査成果を公開する
- ・専門家の意見を記録する
- ・反対意見を検討する
- ・住民や研究者が意見を述べる機会を設ける
- ・判断理由を明らかにする

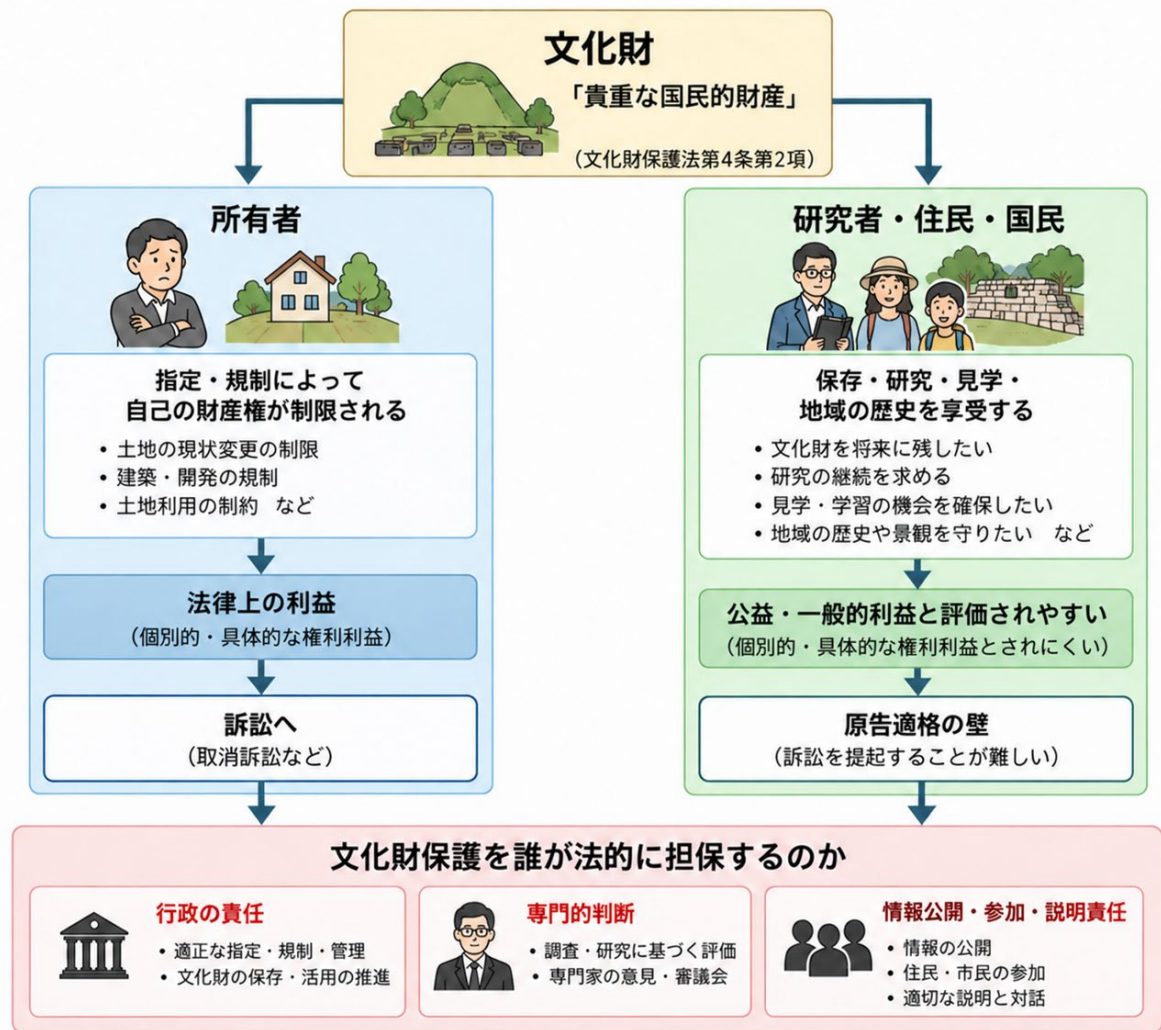
といった仕組みを充実させる必要がある。

(2) 司法救済だけでは文化財は守れない

文化財は一度破壊されれば元に戻らない場合が多い。10年後に裁判で違法と判断されても、遺構が失われていれば救済の意味は限定される。その意味で、文化財保護では、事後的な司法救済以上に、破壊前の行政手続が重要となる。

判例を学ぶ目的は、訴訟の勝敗を知ることではない。裁判になる前の段階で、文化財行政に何が必要だったのかを考えることにある。

図12-1 「国民的財産」と裁判へのアクセス



10 「文化財は誰のものか」

ここまでの判例を通して、最後に一つの問いに戻りたい。

「文化財は誰のものなのだろうか。」

法律上の所有権についていえば、答えは明確である。私人が所有する文化財もあれば、国や地方公共団体が所有するものもある。しかし文化財保護法は、文化財を単なる私有財産とは考えていない。文化財は、日本の歴史や文化を理解するために欠くことができず、将来の文化の発展の基礎となるものであり、「貴重な国民的財産」と位置付けられている。

したがって文化財には、所有権の主体と、文化的価値の受益者が一致しないという特徴がある。一つの史跡を私人が所有していても、その歴史的・学術的価値から利益を受けるのは所有者だけではない。研究者、地域住民、児童生徒、観光客、そしてまだ生まれていない将来世代も、その文化財から歴史を知る可能性をもつ。

だから文化財は「国民的財産」と呼ばれるのである。

しかし、伊場遺跡訴訟が示したように、その公共的性格が、直ちに個々の国民の裁判上の権利に転化するわけではない。ここに、文化財制度の根本的な緊張関係がある。みんなの財産であるが、誰もが法的に「自分の権利」として守れるわけではない。

では、国民的財産を誰が守るのか。

現行制度では、その中心的責任を行政が担っている。だからこそ、文化財行政には、所有者との調整だけでなく、国民全体に対して、

- ・なぜ残すのか。
- ・なぜ指定するのか。
- ・なぜ解除するのか。
- ・なぜ現状変更を認めるのか。

を説明する責任がある。

文化財を「国民的財産」と呼ぶのであれば、行政は文化財を所有者と行政だけの問題として扱うことはできないのである。

コラム 伊場遺跡判決を読む

伊場遺跡訴訟の判決を読む際には、次の順序で整理するとよい。

- ・原告は誰であり、伊場遺跡とどのような関係をもっていたか。
- ・原告は、指定解除によってどのような利益が侵害されると主張したか。
- ・裁判所は、文化財保護法・条例が誰のどの利益を保護していると解釈したか。
- ・研究者と一般の住民との間に、法律上どのような違いがあると判断したか。
- ・裁判所は、指定解除そのものの適法性を判断したか。
- ・この判決のもとで、文化財を守るために裁判以外にどのような制度が必要となるか。

最高裁は、文化財の保存・活用によって国民が受ける利益を否定したわけではない。問題は、その利益を「誰か個人の法律上の利益」として保護しているかであった。ここを区別することが、伊場遺跡判決を理解する鍵となる。

11 本章のまとめ

文化財をめぐる裁判には、大きく二つの方向がある。

一つは、史跡指定や現状変更規制によって財産権を制限された所有者等が、その規制を争う訴訟である。

もう一つは、指定解除や開発等によって文化財が失われることを防ごうと、研究者、住民、保存団体等が文化財の保存を求める訴訟である。

前者では、所有権という個別具体的な権利が存在するため、裁判への入口が比較的明確である。一方、後者では、「文化財を保存してほしい」という利益が、一般的・公益的利益として扱われ、個人の法律上の利益とは認められにくい。

伊場遺跡訴訟は、この構造を明瞭に示した。文化財保護法は文化財を「貴重な国民的財産」と位置付けるが、文化財の保存・活用から国民が受ける利益を、一般的に個々人の取消訴訟上の権利として保障しているわけではない。このことは、文化財保護を行政に委ねる仕組みの重要性を意味すると同時に、その限界も示している。行政が文化財を守る側に立つ限り制度は機能する。しかし行政自身が指定解除や開発許可を選択した場合、それを文化財保存の立場から司法的に争うことが難しいことがある。

したがって、文化財を「国民的財産」とするのであれば、裁判だけに頼るのではなく、指定・解除・現状変更等の行政過程に、研究者、地域住民、市民が情報を得て、意見を述べ、その判断理由を確認できる仕組みを整えることが重要となる。

文化財には所有者がいる。しかし、その価値は所有者だけのものではない。同時に、その価値が「国民のもの」であるからといって、国民一人ひとりがその保存を法的権利として要求できるわけでもない。「私有され得る国民的財産を、誰が、どのような手続で、将来世代のために守るのか」。判例が私たちに問いかけているのは、この文化財保護制度の根本問題である。

第13章 指定制度の限界とこれからの文化財保護

この章で学ぶこと

本書では、文化財の「指定」とは何かという問いから出発した。指定は、すでに客観的に存在している文化財を機械的に発見する作業ではない。調査によって事実を明らかにし、研究成果に基づいて価値を評価し、多数存在する対象の中から、公的な保護を必要とするものを選択する行政行為である。指定されれば、現状変更等の規制、管理、修理、公有化、整備、公開など、さまざまな仕組みが動き始める。指定制度は、重要な文化財を破壊から守り、その価値を社会へ伝えるために大きな役割を果たしてきた。

一方、本書でみてきたように、指定制度には限界もある。

すべての文化財を指定できるわけではない。価値があっても、調査されていない場合は候補にならず、研究の蓄積が少ない分野は評価されにくい。史跡の場合には、価値の評価に加えて、具体的な土地を指定し、財産権との調整を図らなければならない。また、個々の物件や土地を指定して現状変更を規制する仕組みだけでは、町並み、広域の遺跡群、生活・生業によって形成された景観、地域の記憶などを十分に守れない場合がある。

さらにこれからの文化財保護は、人口減少、高齢化、所有者不明、災害、気候変動、観光利用など、指定制度が成立した時代には想定されていなかった問題に向き合わなければならない。

したがって、この章で考えるのは、指定制度を続けるべきか、やめるべきかという問題ではない。指定制度は何を得意とし、何を守ることが難しいのか。その不足をどのような制度、人、地域、情報によって補うのか、という問題である。

本章では、これまで学んだ内容を振り返りながら、「何を、なぜ、誰が、どのように守るのか」という文化財保護の基本問題について考える。

1 指定制度は何を可能にしたのか

(1) 価値を法的な保護へ結び付ける

指定制度の最も重要な役割は、学術的な価値評価を、具体的な法的保護へ結び付けることである。研究者が「重要な遺跡である」と評価しただけでは、開発による破壊を止めることはできない。調査成果を整理し、他の遺跡と比較し、指定基準に照らして価値を評価し、行政手続を経て史跡として指定する。そのことによって初めて、現状変更等の許可制度、公有化、国庫補助、整備などを用いた保護が可能になる。

この意味で、指定制度とは、学術的価値を社会的・法的な保護へ変換する仕組みである。

(2) 破壊される前に関与する

文化財は、一度失われれば元に戻すことができない場合が多い。史跡指定の重要な意義は、破壊された後で記録を残したり損害を補償したりするだけではなく、現状変更等を事前に審査し、価値を失わせる行為を回避・変更・制限できることにある。

本書で繰り返しみてきたように、

価値の発見→調査→評価→指定→規制・保存

という流れは、日本の文化財保護の基本的な骨格を形づくってきた。指定制度の限界を考える際にも、まずこの大きな成果を確認しておく必要がある。

2 しかし、指定される文化財は「選ばれた文化財」である

(1) 選択的保護主義

文化財保護制度は、存在するすべての文化財を国が同じ強さで保護する仕組みではない。重要なものを選び、指定等によって重点的に保護する。このような仕組みは、限られた行政組織、財源、専門職員のもとで、重要な文化財を確実に保護するためには合理的である。

しかし、選ぶ必要があることと、現在選ばれているものが、文化財の価値を完全に代表していることは同じではない。

(2) 指定までには複数の選択がある

文化財が指定されるまでには、実際には何段階もの選択がある。

段階	主な要因	生じ得る問題
発見・把握	調査、分布調査、偶然の発見	調査されない対象は見えない
研究	研究者、研究動向、資料蓄積	研究の厚い時代・分野が評価されやすい
価値評価	指定基準、比較研究	従来の評価枠組みの影響を受ける
行政判断	緊急性、政策、体制	行政能力・政策課題が反映される
指定実現	土地所有、範囲、調整、財源	価値があっても指定に至らない場合がある
指定後	管理、人員、財源	指定後の保存状態にも格差が生じる

つまり、指定文化財の一覧は、日本に存在する文化財の価値をそのまま写したものではない。そこには、研究史、指定基準、社会的関心、行政政策、土地所有、財政、地域の事情が反映されている。

3 「点」を守る指定制度の強さと限界

(1) 指定制度は対象を明確にする

第9～12章でみたように、史跡指定には、

- ・何を指定するのか
- ・どこまでを指定するのか

を明確にすることが求められる。これは指定制度の大きな長所である。守る対象と範囲を明確にしたうえで、そこへ強い規制、補助、公有化等を集中できる。一方、その長所は同時に限界にもなる。

(2) 歴史は指定の境界ラインで終わらない

地域の歴史的価値は、一つの遺構や一筆の土地の中だけに存在するとは限らない。町家と街路、集落と農地、水路と水源、城と街道、採石場と運搬路・港、祭礼とそれが行われる場所など、多数の要素の関係によって歴史的価値が生まれる場合がある。広大な史跡であっても、法的に特定された物件・区域を単位として現状変更を規制するという意味では、指定制度の基本構造は「点的」である。

一方、歴史的な価値には、点だけでなく、面や群として理解しなければならないものがある。

4 「点」だけでなく「面」と「群」を守る

(1) 面を守る制度

昭和 50 (1975) 年に伝統的建造物群保存地区制度が創設されたことは、文化財保護の考え方が、個々の建造物から町並みや集落という面的な空間へ広がったことを示している。さらに文化的景観では、建造物や遺構だけでなく、農業、漁業、林業等の生活・生業と自然環境との関係が文化財として評価される。

ここでは、変化をすべて止めることはできない。町には人が住み、建物は改修され、農地では農業が続けられる。したがって必要なのは、変えないための規制だけではなく、価値を保ちながら変化を調整する仕組みとなる。

(2) 離れた場所の関係を守る

さらに、生産遺跡や交通遺跡のように、複数の場所が離れて存在しながら、一つの歴史的システムを形成している場合がある。採石場、加工場、運搬路、積出港を例にすれば、一つ一つを保存しても、それらの関係が理解されなければ、生産・流通の全体像は伝わらない。一方、すべての中間地域を史跡に指定する必要はない。

重要な地点は指定によって強く守り、それらを結ぶ道路、景観、地名、情報等を別の制度や計画によって維持する方法も考えられる。史跡、伝統的建造物群、文化的景観、古都保存等に係る諸制度は、単純に「強い制度／弱い制度」と並べるものではない。それぞれ守る対象と方法が違う。

5 一つの制度ですべてを守らない

史跡周辺の山林を守るために、すべてを史跡へ追加指定することが最良とは限らない。

例えば、

地下遺構そのもの→史跡指定

歴史的町並み→伝統的建造物群保存地区

生活・生業と風土の関係→文化的景観

史跡周辺の眺望・建築物の高さ→景観法・都市計画

歴史的環境と自然環境の一体的保存→古都保存法等

地域独自の価値→自治体条例、登録・認定、地域計画

というように、対象に応じて制度を使い分けることができる。文化財保護法以外の制度は、史跡指定の「代用品」ではない。例えば景観法は地下遺構を直接守ることには向かないが、史跡周辺の建築物の高さや形態を調整することができる。都市計画制度は文化財の価値認定を目的としないが、土地利用を面的にコントロールできる。こうした制度は、道路、公共空間、防災等、文化財保護法だけでは扱いにくい問題に対応できる可能性がある。

これからの文化財保護には、どの制度が一番強いではなく、何を、どの危険から守るために、どの制度が適しているかという考え方が必要である。

6 未指定文化財をどう考えるか

(1) 未指定＝価値がない、ではない

選択的保護制度では、必ず指定されない文化財が生じる。未指定となる理由には、価値が低い場合だけでなく、まだ調査されていない、比較研究が進んでいない、評価の途中にある、行政体制が整っていない、土地利用との調整がつかないなど、さまざまな事情がある。

したがって、
指定文化財＝価値がある
未指定文化財＝価値がない
という理解は誤りである。

(2) 強い保護と無保護の間をつくる

今後重要になるのは、「指定する／何もしない」という二者択一を避けることである。登録、自治体指定・登録、地域計画、条例、協定、調査記録、情報公開、所有者支援など、さまざまな段階を設けることが考えられる。

ただし、「緩やかな保護」は、単に規制を弱くすることではない。例えば、現在は登録・情報共有によって見守り、

開発計画が生じた→詳細調査を行う→価値が確認された→設計変更・指定・公有化等へ移行する

というように、危険度の変化に応じて保護の強さを変える仕組みをつくることが重要である。「強い指定と無保護の二択ではなく、段階的な方法を用いる」ことを検討すべきであろう。

7 価値そのものも変わる

指定制度の限界は、保護手法だけの問題ではない。何を文化財として重要と考えるかも変化する。

本書では、戦前の史蹟指定から現在まで、指定制度の骨格には大きな連続性がある一方、研究の進展や社会の変化によって指定対象が拡大してきたことをみてきた。政治史上の中心的な遺跡だけでなく、地域社会、生産、交通、近現代、生活、生業等が研究対象となれば、それまで見えにくかった文化財も評価されるようになる。ここで象徴的なのが、いわゆる「負の遺産」である。

戦争、災害、公害、差別等に関わる場所を保存することは、その出来事を顕彰することではない。物的証拠や記録を残し、「何が起こったのか」「なぜ起こったのか」「それを社会はどのように記憶すべきか」を将来にわたって考えるために保存するのである。

したがって、「指定＝顕彰」という理解から離れる必要がある。また、物的遺構だけでなく、証言、映像、文書、地域の記憶等を組み合わせて継承しなければならない場合には、指定だけが最適な方法とは限らない。現行の様々な制度だけでなく、新たな制度の制定も視野に入れ、その文化財の特質にあった保存・継承の方法を検討する必要があるだろう。

8 「保存」と「活用」をどう結び付けるか

指定して規制すれば、文化財が将来にわたって自動的に継承されるわけではない。建造物は利用されなければ管理されなくなり、農業景観は農業が続かなければ維持できない。祭礼や伝統技術も、それを担う人がいなくなれば失われる。

そうした点において、現在進められている文化財の「活用」を単なる集客や消費ではなく、価値の社会的継承として捉える必要があるだろう。文化財を公開すること、教育に使うこと、地域活動や観光に活用することは、保存への理解を広げ、担い手や資金を形成する可能性がある。

一方、来訪者数や収益だけを目標にすれば、文化財の損傷、過度な演出、地域住民への負担、利益の地域外流出などが起こり得る。第10章でみたユニークベニューや文化観光も同じである。問うべきなのは、「何人来たか」だけではなく、「文化財の価値が維持されたか」「理解する人が増えたか」「保存を担う人や資金が形成されたか」である。

9 文化財を守るのは誰か

(1) 専門家だけでは守れない

本書の前半では、指定制度と学術研究との深い関係をみた。何が重要なのかを判断するためには、考古学、歴史学、建築史その他の専門研究が不可欠である。しかし、第11・12章でみたように、文化財には所有者がおり、その周囲には地域住民がおり、文化財の価値を享受する国民がいる。さらに、文化財の保存・活用には、都市計画、観光、農林水産業、防災、教育、福祉など多くの政策が関係する。

したがって、これからの文化財保護は、専門家が価値を決め、行政が規制し、市民が従うという一方向の関係だけでは成り立たない。

(2) しかし、専門性を手放してはいけない

ここで注意すべき点もある。地域住民が重要だと考えていることや、多数の観光客が訪れることが、そのまま史跡としての学術的価値を意味するわけではない。パブリック・アーケオロジ⁵⁶の新しい研究領域は、専門家が正しい知識を一方的に「教える」だけでなく、文化財を誰が評価し、利用し、その負担と利益を誰が担うかを問題としている。

しかし対話を重視することは、学術的評価を多数決に置き換えることではない。必要なのは、専門的に事実を確かめる力と、異なる価値や利害を社会の中で調整する力の両方である。

10 これから深刻になるのは「守る能力」の問題である

これからの文化財保護を考えると、対象となる文化財の数だけを議論することはできない。それを守る社会の能力そのものが問われている。

(1) 人口減少と担い手

人口が減少し高齢化すれば、文化財所有者だけでなく、地域の保存会、寺社、自治会、伝統技術者などの担い手も減少する。所有者が存在しているからといって、管理能力が

るとは限らない。草刈り、清掃、小修理、見回りといった日常的な管理ができなくなれば、指定文化財であっても劣化する。

(2) 専門職員

指定、現状変更、発掘調査、整備、保存活用計画、災害対応等には専門知識が必要である。一方、人口減少地域では自治体職員自体が減少する。一人の文化財担当者が、埋蔵文化財、建造物、民俗文化財、史跡、博物館、文化振興まで担当する状況もあり得る。文化財保護制度がどれほど精緻であっても、それを運用する人がいなければ機能しない。

(3) 財政

公有化すれば取得費が必要となり、整備すれば維持費が生じる。指定文化財が増える一方、人口と税収が減少すれば、

- ・何を最初に修理するか
- ・どの施設を維持するか
- ・どこまで公開するか

という優先順位を避けることはできなくなる。優先順位をつけることは、ただちに文化財を切り捨てることではない。限られた人員・財源の中で、危険度、不可逆性、価値、代替可能性を明らかにし、最も必要なところへ資源を配分することが重要となる。

11 災害と「予防的な保護」

文化財行政は、これまで破損した文化財を修理し、開発計画が出れば協議するという形で対応してきた。しかし、大規模災害では短期間に多数の文化財が被災する。そのとき重要になるのは、災害後に文化財を探し始めることではない。

平常時から、

- ・どこに何があるか
- ・誰が所有・管理しているか
- ・どの程度危険なのか
- ・災害時に誰へ連絡するか

を把握しておくことである。

これは文化財保護を、問題が起きてから対応する行政から、危険を予測して準備する行政へ転換することでもある。

12 情報を残すことも文化財保護である

文化財行政では、実物を守ることが最も重要である。しかし、文化財に関する情報そのものも継承しなければならない。発掘調査記録、写真、測量図、指定時の調査資料、所有者との協議記録、現状変更の判断理由、整備記録などが失われれば、後の担当者は、「なぜこの範囲を指定したのか」「なぜこの工事を許可したのか」「なぜこの復元案を採用したのか」を検証できなくなる。

清書された報告書だけでなく写真・調書等の一次資料を保存し、担当者が交代しても価値判断を再検証できるようにすることが重要である。

(1) DX・AIは何を変えるのか

デジタル化は、文化財台帳、地図、写真、調査報告書等を組織や自治体を越えて共有する可能性を広げる。GISによって文化財と土地利用、災害危険区域、都市計画等を重ねることもできる。AIは、大量の写真や文書の検索、類似資料の抽出、入力支援等に利用できる可能性がある。

しかし、「その遺跡を重要と評価するか」「どこまで指定するか」「所有者の負担と公益をどう調整するか」といった判断を、データ処理だけに置き換えることはできない。

技術が進歩するほど、

- ・ 事実
- ・ 推定
- ・ 価値判断
- ・ 政策判断

を区別する専門性が重要になる。

13 これからの文化財保護－「多層的保護」という考え方

以上をまとめると、これからの文化財保護は、一つの強力な制度ですべてを守るのではなく、対象と危険に応じて複数の方法を重ねる方向へ進む必要がある。

層	主な対象	主な方法
強い法的保護	不可代替な核心的文化財	指定、現状変更規制、公有化
緩やかな法的保護	広く把握すべき文化財	登録、選定、自治体制度
空間的保護	周辺景観、眺望、遺跡間の関係	景観、都市計画、古都保存、環境制度
計画的保護	地域に分散する文化財	保存活用計画、地域計画
社会的継承	生活、生業、技術、記憶	教育、地域活動、協定、博物館
情報の継承	調査記録、台帳、判断過程	DB、GIS、デジタルアーカイブ
支える仕組み	人材、財源、技術	専門職員、研修、連携、支援

ただし、多層的にすれば問題がすべて解決するわけではない。制度が増えれば、住民には手続が分かりにくくなる。反対に、制度と制度の間に落ち、誰も守らない文化財が生じる可能性もある。

したがって重要なのは、制度を増やすことではなく、どの制度が何を守るのかを明確にし、空白をなくすことである。

14 最後に一何を、なぜ、誰が、どのように守るのか

本書を通じてみてきた指定制度は、文化財保護の完成形ではない。社会が、その時点で重要と考えた文化財を選び、法的な保護を与えるためにつくられ、研究や社会の変化に応じて運用を変えてきた制度である。

- ・ 指定制度には大きな力がある。
- ・ しかし、制度の力には境界がある。
- ・ 指定地の外側には歴史が続いている。
- ・ 指定されていない文化財にも価値がある。
- ・ 建物を残しても、それを使う人がいなくなれば失われるものがある。
- ・ 記念すべき歴史だけでなく、社会が忘れてはならない負の歴史もある。

・そして、文化財そのものが残っていても、それについての記録、知識、技術、記憶を継承する人がいなくなれば、その価値を将来へ伝えることは難しい。

だから、これから文化財を考えるときには、指定されているかどうかだけを見るのではなく、次の四つの問いを繰り返す必要がある。

○何を守るのか

物なのか、土地なのか、景観なのか、場所の関係なのか、生活・生業なのか、記憶や情報なのか。

○なぜ守るのか

歴史上・学術上重要だからなのか、地域社会にとって重要だからなのか、将来世代が過去を考えるために必要だからなのか。

○誰が守るのか

所有者なのか、国なのか、地方公共団体なのか、専門家なのか、地域住民なのか。あるいは、それらがどのように役割を分担するのか。

○どのように守るのか

指定による強い規制なのか、登録や計画なのか、他法令による土地利用調整なのか、修理・整備なのか、地域活動や教育なのか、記録・情報の保存なのか。

この四つの問いには、すべての文化財に共通する一つの正解はない。文化財の性格、価値、危険、所有関係、地域社会、財政、担い手によって答えは異なる。重要なのは、制度に文化財を合わせることではない。まず何を将来へ残す必要があるのかを明らかにし、そのために最も適した制度と方法を選ぶことである。

図13-1 多層的な保護の考え方

— 核心から周辺、生活・記憶まで、重層的に守る —

文化財の価値は、遺構そのものだけでなく、周囲の景観、地域の生活・生業、人々の記憶や物語によって支えられている。対象と危険に応じて、複数の制度や取組を組み合わせ、重層的に保護することが重要である。



15 本章のまとめ

指定制度は、学術的価値を法的な保護へ変換し、重要な文化財へ強い規制と支援を集中させる仕組みとして、日本の文化財保護に大きな役割を果たしてきた。一方、指定制度は選択的な制度であり、指定文化財だけが価値ある文化財ではない。また、特定の物件や土地を指定する仕組みだけでは、町並み、広域の遺跡群、生活・生業、記憶、指定地外の景観等を十分に守れない場合がある。そのため、これからの文化財保護では、指定、登録、選定、景観、都市計画、条例、計画、地域活動、教育、情報基盤等を、対象と危険に応じて組み合わせる「多層的な保護」が重要となる。

さらに、人口減少、専門職員不足、財政制約、災害等を考えれば、制度があるだけでは文化財は守れない。文化財を支える人、組織、資金、技術、情報を長期的に維持する仕組みが必要である。

第 12 章では、文化財が「国民的財産」と位置付けられながら、その保存を一般国民が当然に個人の権利として裁判で要求できるわけではないことをみた。このことは、文化財保護を行政だけへ委ねればよいという意味ではない。文化財の価値を専門的に明らかにする研究者、財産を所有・管理する所有者、制度を運用する行政、価値を受け取り次の世代へ伝える地域社会や国民が、それぞれ異なる役割を担う必要がある。

文化財保護とは、過去を変化から隔離することではない。

過去を理解するために必要な証拠と、その価値を理解し、管理し、次の世代へ伝える社会的な仕組みを、ともに持続させることである。

あとがき

本書は、文化財の「指定」を軸に、制度の目的・仕組み・実際・課題、そして将来について、できるだけ一貫した視点から考えることを目指して執筆した。第1章で示したように、文化財は最初からそこに「文化財」として存在しているのではない。調査によってその内容を明らかにし、研究成果に基づいて価値を評価し、そのうち一定のものを行政が選択して法的な保護の対象とする。指定制度とは、学術的な価値判断を社会的・法的な保護へと結び付ける仕組みである。

この仕組みによって、多くの重要な文化財が破壊を免れ、現在まで継承されてきた。その一方で、指定制度はすべての文化財を守ることでできる制度ではない。指定されなかった文化財、指定範囲の外側に広がる歴史的環境、地域の生活や生業との関係、所有者の財産権との調整など、指定という方法だけでは解決できない問題も少なくない。また、何を重要と考えるかという価値判断そのものも、学術研究や社会の変化とともに変わってきた。

本書では、こうした指定制度の性格を、制度史、指定手続、指定基準、指定対象の変化、指定範囲、管理、整備・活用、財産権、判例など、さまざまな角度から見てきた。最後の第13章では、指定制度の限界を踏まえ、核心となる文化財には指定による強い保護を行いながら、その周辺の景観や土地利用、地域の生活・生業、記憶や情報などについては、それぞれに適した制度や方法を組み合わせて守る「多層的な保護」という考え方を示した。文化財を守ることは、過去をそのまま凍結することではなく、過去から受け継いだものを現在の社会の中に位置付け、将来へつないでいく営みでもある。

文化財保護法は、文化財を「貴重な国民的財産」と位置付けている。しかし、本書で判例を通して見たように、そのことは、国民一人ひとりに文化財の保存を直接求める権利が当然に認められていることを意味しない。文化財には所有者がおり、行政による専門的な判断があり、地域社会や研究者をはじめとする多くの人々がその価値に関わっている。だからこそ、文化財保護を行政や専門家だけの仕事として考えるのではなく、文化財がなぜ大切なのか、誰にとってどのような意味をもつのかを社会の中で共有していくことが必要なのだと思う。

本書は、文化財保護法の条文や細かな手続を暗記するために作ったものではない。制度がなぜ生まれ、どのように変化し、現在どのような仕組みとして動いているのかを理解することによって、その制度の長所と限界を考えてほしいというのが、本書を通じて伝えたかったことである。制度は、それ自体が目的なのではない。文化財を将来へ継承するという目的を実現するための手段である。社会が変われば、文化財を取り巻く状況も変わり、必要とされる保護の方法も変わっていく。

これから文化財保護に関わる人には、「何を守るのか」「なぜ守るのか」「誰が守るのか」「どのように守るのか」を、その都度考えてほしい。そして、現在ある制度を当然のものとして受け入れるのではなく、その成り立ちを知り、実際の運用を確かめ、必要であればよりよい仕組みを考えてほしい。それこそが、文化財保護を学ぶ意味の一つであると考えている。

本書が、指定制度を理解するための入門書としてだけでなく、文化財とは何か、文化財を守るとはどういうことか、そして文化財をどのように未来へ引き継いでいくのかを考えるきっかけとなれば幸いである。

¹ 今泉潔「文化財という言葉をめぐる史的展開に関する試論」『研究連絡誌 (87):2022.12』 千葉県教育振興財団文化財センター

なお、文化財保護法制定当初、文化財は「何等かの意味において人類により価値を付与されたもの」とされる一方、文化財保護法においては、それに一定の限定を加え、それに合致するものを法律の対象としていると説明している。竹内敏夫・岸田実『文化財保護法詳説』刀江書院 1950

² 文化財保護法の制定に携わった竹内敏夫・岸田実は選択的保護について、次のように説明している。「限度ある国家財政をもってする限り、このような重点主義（＝選択的保護）は文化財保護行政において最も必要とせられる原則であって、単なる史料的标准にまで引きさげられていた従来の指定乃至認定の態度は、将来再び繰り返されるべきではないだろう。」竹内敏夫・岸田実『文化財保護法詳説』刀江書院 1950

³ 明治天皇が崩御(1912年)すると、その聖蹟を保存したいという国民的熱望が高まった。これを受けた史蹟名勝天然記念物保存協会は各道府県へ聖蹟調査の依頼を発出する。大正15(1926)年には、日清戦争中の明治27(1894)年に明治天皇が指揮をとった広島大本営が「史蹟明治二十七・八年戦役広島大本営」として指定された。そして、昭和23(1948)年までの間に指定された明治天皇聖蹟は377件に及んだ。なお、聖蹟は戦後GHQの指示により、昭和23年6月29日文部省告示第64号をもって、一斉に指定解除された。

⁴ 桜井駅跡(楠正成伝説地)【大阪府島本町】大正10年3月3日指定など7件が「特に由緒のある地域の類」として指定されている。

⁵ 松下村塾【山口県萩市】大正11年10月12日指定など、幕末から明治維新にかけて活躍した人物に係る遺跡や墓などがある。

⁶ 第百十一条 文部科学大臣又は都道府県の教育委員会は、第百九条第一項若しくは第二項の規定による指定又は前条第一項の規定による仮指定を行うに当たっては、特に、関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない。

⁷ 第百五十三条 文部科学大臣は、次に掲げる事項については、あらかじめ、文化審議会に諮問しなければならない。

一 国宝又は重要文化財の指定及びその指定の解除

二 登録有形文化財の登録及びその登録の抹消（第五十九条第一項又は第二項の規定による登録の抹消を除く。）

三 重要無形文化財の指定及びその指定の解除

四 重要無形文化財の保持者又は保持団体の認定及びその認定の解除

五 登録無形文化財の登録及びその登録の抹消（第七十六条の八第一項又は第二項の規定による登録の抹消を除く。）

六 登録無形文化財の保持者又は保持団体の認定及びその認定の解除

七 重要有形民俗文化財又は重要無形民俗文化財の指定及びその指定の解除

八 登録有形民俗文化財の登録及びその登録の抹消（第九十条第三項で準用する第五十九条第一項又は第二項の規定による登録の抹消を除く。）

九 登録無形民俗文化財の登録及びその登録の抹消（第九十条の六第一項又は第二項の規定による登録の抹消を除く。）

十 特別史蹟名勝天然記念物又は史蹟名勝天然記念物の指定及びその指定の解除

十一 史蹟名勝天然記念物の仮指定の解除

十二 登録記念物の登録及びその登録の抹消（第百三十三条で準用する第五十九条第一項又は第二項の規定による登録の抹消を除く。）

十三 重要文化的景観の選定及びその選定の解除

十四 重要伝統的建造物群保存地区の選定及びその選定の解除

十五 選定保存技術の選定及びその選定の解除

十六 選定保存技術の保持者又は保存団体の認定及びその認定の解除
(第2項略)

⁸ 文化審議会運営規則

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kokugo/kokugo/kokugo_81/pdf/93704701_09.pdf

- ⁹ 指定時の説明資料については、文化庁編『月刊文化財』第一法規で確認することができる。また、説明文の概要については、国指定文化財等データベースで閲覧できる。

<https://kunishitei.bunka.go.jp/bsys/index>

- ¹⁰ 第百八十九条 都道府県及び市町村の教育委員会は、当該都道府県又は市町村の区域内に存する文化財の保存及び活用に関し、文部科学大臣又は文化庁長官に対して意見を具申することができる。

- ¹¹ 史跡・名勝・天然記念物・文化的景観指定等の流れ

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/sekaitokubetsu/01/pdf/sanko4_4.pdf

- ¹² 文化財保護法では、文化財として扱うか否かの価値判断の基準を「わが国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの」（有形文化財）としているが、価値判断の基準については明示されていない。それは、価値判断を文化財保護委員会に委ねることを意味していた。その理由として、「（価値判断は）極めて専門的な事項であり、時とともに、また文化の進歩にともなって変遷すべきものであり、法律で具体的に規定し、固定化することは、適当ではないからである。」と説明されている。また、同趣旨の発言は国会会議録でも確認できる。第7回国会 衆議院 文部委員会 第26号 昭和25年4月30日 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=100705115X02619500430¤t=2>

- ¹³ 例えば大正11年に指定された石舞台古墳の指定説明は、以下のとおりである。

大字島庄ノ山麓ニ近キ水田中ニ在リ既ニ封土ノ上部ヲ失ヒ玄室部ノ天井石並側壁ヲ露出セシガ調査ノ結果之ニ連續セル羨道部アルコトヲ確メタリ玄室ノ長サ二十五尺五寸幅十一尺五寸羨道ノ長サ二十八尺幅七尺四寸内部ニハ玄室部ヨリ續キタル水抜溝アリ

封土ノ基部ニ方形ノ土壘ヲ繞ラシ其外斜面ニ自然石ノ貼石アリ一邊ノ長サ約百八十尺高サ約八尺、ソノ外方ナル陸幅ハ約二十五尺乃至二十尺封土ノ上部ハ明カナラザルモ上圓下方型ノ古墳ト認メラレ其大サニ於テ本邦無比ノモノト認メラル

- ¹⁴ 黒板勝美による史蹟の分類（「史蹟遺物に関する意見書」『史学雑誌』23-5 1912）

- 一 皇室に関するもの 宮城皇居跡 離宮行宮頓宮等の跡 陵墓
- 二 祭祀及び宗教に関するもの 神社 仏寺 禱祀地遥拝所の類及び其遺跡 墳墓 供養塔 経塚 火葬場跡 巖仏巖碑 記念碑古碑
- 三 政治及び兵事に関するもの 都邑及びその遺跡 官庁及びその遺跡 境界標 城郭 城砦 砲台 烽火台 石塁 船倉 古戦場 古碑
- 四 商工業に関するもの 商業上の都市 市場及び其遺跡 商店 上代の工場跡 中古以後の工場跡 倉庫 造船所跡 兵器製造所跡 採鉱所跡 精錬所跡 記念碑
- 五 農業山林に関するもの 牧場 古田の遺れる土地 製材所 材木集積所 農家 樵家 開墾及び植林等に関する記念碑
- 六 土木交通に関するもの 溝池 堰堤 運河 橋梁 古道 路標（一里塚・町石・里程碑・路しるべ・下乗標下馬標） 隧道 並木 古関 港津 渡頭 古碑及び記念碑
- 七 教育学芸に関するもの 学校 寺子屋 文庫 筆塚 記念碑
- 八 日常生活に関するもの 邸宅（舊公家大名邸宅・偉人邸宅） 庭園 井泉
- 九 先住民に関するもの 貝塚 竪穴 土器塚 石器製造所跡
- 十 変化し易き天然状態に属するもの 河道 河口 海岸線 湖沼 温泉附浴場
- 十一 伝説的史蹟にして風教に関するもの 伝説的遺物を有する地 伝説的遺物を有せる地 何等の遺物を有せざる地
- 十二 雑類 この部には、以上十一壘の何れにも属せしむる能はざるもの及び現代に於ける史学、考古学等の研究程度に於いて、その性質を詳にする能はざるものを含む。所謂神籠石類 雑古碑 其他前諸項に属せざるもの

- ¹⁵ 史蹟名勝天然記念物保存法（大正8年4月10日法律第44号）

第一条 本法ヲ適用スヘキ史蹟名勝天然記念物ハ内務大臣之ヲ指定ス

前項ノ指定以前ニ於テ必要アルトキハ地方長官ハ仮ニ之ヲ指定スルコトヲ得

第二条 史蹟名勝天然記念物ノ調査ニ関シ必要アルトキハ指定ノ前後ヲ問ハス当該吏員ハ其ノ土地又ハ隣接地ニ立入り土地ノ発掘障碍物ノ撤去其ノ他調査ニ必要ナル行為ヲ為スコトヲ得

第三条 史蹟名勝天然記念物ニ関シ其ノ現状ヲ変更シ又ハ其ノ保存ニ影響ヲ及ボスヘキ行為ヲ為サムトスルトキハ地方長官ノ許可ヲ受クヘシ

第四条 内務大臣ハ史蹟名勝天然紀念物ノ保存ニ関シ地域ヲ定メテ一定ノ行為ヲ禁止若ハ制限シ又ハ必要ナル施設ヲ命スルコトヲ得

前項ノ命令若ハ処分又ハ第二条ノ規定ニ依ル行為ノ為損害ヲ被リタル私人ニ対シテハ命令ノ定ムル所ニ依リ政府之ヲ補償ス

第五条 内務大臣ハ地方公共団体ヲ指定シテ史蹟名勝天然紀念物ノ管理ヲ為サシムルコトヲ得

前項ノ管理ニ要スル費用ハ当該公共団体ノ負担トス

國庫ハ前項ノ費用ニ対シ其ノ一部ヲ補助スルコトヲ得

第六条 第三条ノ規定ニ違反シ又ハ第四条第一項ノ規定ニ依ル命令ニ違反シタル者ハ六月以下ノ禁錮若ハ拘留又ハ百円以下ノ罰金若ハ科料ニ処ス

¹⁶ 第百八十二条 (略)

2 地方公共団体は、条例の定めるところにより、重要文化財、重要無形文化財、重要有形民俗文化財、重要無形民俗文化財及び史跡名勝天然紀念物以外の文化財で当該地方公共団体の区域内に存するもののうち重要なものを指定して、その保存及び活用のため必要な措置を講ずることができる。

¹⁷ 「文化財保存活用地域計画」について

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/bunkazai_hozon/index.html

¹⁸ 第百九条 文部科学大臣は、記念物のうち重要なものを史跡、名勝又は天然記念物（以下「史跡名勝天然記念物」と総称する。）に指定することができる。

¹⁹ 近代文化遺産の保存と活用について

<https://www.bunka.go.jp/kindai/>

²⁰ 特別史跡三内丸山遺跡や同吉野ケ里遺跡も開発に伴う発掘調査で価値が判明し、保存、史蹟指定、特別史跡指定に至った代表例である。

²¹ 都道府県別の記念物の指定件数等は以下で確認できる。

https://kunishitei.bunka.go.jp/bsys/categorylist?register_id=401

²² 第百五十三条 文部科学大臣は、次に掲げる事項については、あらかじめ、文化審議会に諮問しなければならない。

一～九 (略)

十 特別史跡名勝天然記念物又は史跡名勝天然記念物の指定及びその指定の解除

²³ 文化庁『文化財保護法五十年史』2001

https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/hakusho_nenjihokokusho/archive/pdf/93711601_03.pdf

²⁴ 文化審議会文化財分科会「これからの埋蔵文化財保護の在り方について」2022

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/93958001_02.pdf

²⁵ 現実には、追加指定は指定当初、土地所有者の同意が取得できなかった土地の同意が取得できたことによりなされる場合が多い。

²⁶ 史跡の名称変更は追加指定に伴い、なされる場合が多い。例えば上野国新田郡庁跡（群馬県・2008年史跡指定）では、指定当初は郡庁のみの指定であったが、正倉が追加指定されたことにより（2015年追加指定名称変更）、上野国新田郡家跡に名称変更された。

²⁷ 保存活用計画の記載事項

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/h30/02/pdf/r1410645_02.pdf

文化庁「史跡等整備基本計画一標準となる構成」『史跡等・重要文化的景観マネジメント支援事業報告書』

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/hokoku/pdf/management_hokokusho.pdf

²⁸ 文化庁『文化財保護法五十年史』2001、第2編第4章の「保存管理計画の策定」では、史跡等は土地を要素とし、所有者が多数にわたることが多いことから、所有者による管理より地方公共団体等の管理団体による管理が適当な場合が多いと説明したうえで、近年では、指定とはほぼ同じ時期に管理団体をも指定する方針をとっていると明記している。

また、文化庁「史跡等整備基本計画一標準となる構成」『史跡等・重要文化的景観マネジメント支援事業報告書』でも、特に史跡等においては、所有者がないか若しくは判明しない場合、所有者による管理が著しく困難若しくは不適当である場合には、文化財保護法第113条に基づき管理団体に地方公共団体を指定することを検討することが必要と記している。

- ²⁹ 第二百二十五条 史跡名勝天然記念物に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない。ただし、現状変更については維持の措置又は非常災害のために必要な応急措置を執る場合、保存に影響を及ぼす行為については影響の軽微である場合は、この限りでない。
- ³⁰ 史跡において「保存に影響を及ぼす行為」を具体的に明示したものはないが、建造物については、物件の形状に直接的な物理的変化を生じさせるものではないが、材質等に化学変化を起こしたり、経年変化を促進したりするなど、保存上の影響を与える行為という趣旨の説明をしたうえで、具体例として、建造物の隣接地・直下での大規模掘削や、本来想定していない重量物の搬入を挙げている。
https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/shuppanbutsu/bunkazai_pamphlet/pdf/pamphlet_ja_04.pdf
- ³¹ 文化財保護法施行令第5条第4項により軽微な現状変更に係る事務は、都道府県または市の教育委員会が行うこととされている。
<https://laws.e-gov.go.jp/law/350C00000000267/>
また、文化財保護法第二百二十九条の四では、
第二百二十九条の二第三項に規定する事項が記載された史跡名勝天然記念物保存活用計画が同条第四項の認定（前条第一項の変更の認定を含む。以下この章及び第一百五十三条第二項第二十五号において同じ。）を受けた場合において、当該史跡名勝天然記念物の現状変更又は保存に影響を及ぼす行為をその記載された事項の内容に即して行うに当たり、第二百二十五条第一項の許可を受けなければならないときは、同項の規定にかかわらず、当該現状変更又は保存に影響を及ぼす行為が終了した後遅滞なく、文部科学省令で定めるところにより、その旨を文化庁長官に届け出ることをもって足りる。とされている。
- ³² 文化財保護法第125条ただし書き。具体的な内容は「特別史跡名勝天然記念物又は史跡名勝天然記念物の現状変更等の許可申請等に関する規則」で定めている。
<https://laws.e-gov.go.jp/la/326R00000011010>
- ³³ （滅失、き損等）
第三十三条 重要文化財の全部又は一部が滅失し、若しくはき損し、又はこれを亡失し、若しくは盗み取られたときは、所有者（管理責任者又は管理団体がある場合は、その者）は、文部科学省令の定める事項を記載した書面をもつて、その事実を知った日から十日以内に文化庁長官に届け出なければならない。
- ³⁴ 文化財補助金関係要項
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/joseishien/hojo/hojokin.html>
- ³⁵ 文化財を保有する個人、又は法人の方へ
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/zeisei/bunkazaihyou/index.html
- ³⁶ 山下信一郎「史跡等保存活用計画について」『史跡等の保存活用計画－歴史の重層性と価値の多様性－平成30年度 遺跡整備・活用研究集会報告書－』奈良文化財研究所 2020
https://repository.nabunken.go.jp/dspace/bitstream/11177/7766/1/BB3070547X_006_014.pdf
- ³⁷ 文化庁「文化財保護法に基づく保存活用計画の策定等に関する指針」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/bunkazai_hozon/pdf/93855501_01.pdf
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/h29/12/pdf/r1397658_05.pdf
- ³⁸ （史跡名勝天然記念物保存活用計画の認定）
第二百二十九条の二 史跡名勝天然記念物の管理団体又は所有者は、文部科学省令で定めるところにより、史跡名勝天然記念物の保存及び活用に関する計画（以下「史跡名勝天然記念物保存活用計画」という。）を作成し、文化庁長官の認定を申請することができる。
- 2 史跡名勝天然記念物保存活用計画には、次に掲げる事項を記載するものとする。
- 一 当該史跡名勝天然記念物の名称及び所在地
- 二 当該史跡名勝天然記念物の保存及び活用のために行う具体的な措置の内容
- 三 計画期間
- 四 その他文部科学省令で定める事項
- 3 前項第二号に掲げる事項には、当該史跡名勝天然記念物の現状変更又は保存に影響を及ぼす行為に関する事項を記載することができる。
- 4 文化庁長官は、第一項の規定による認定の申請があつた場合において、その史跡名勝天然記念物保存活用計画が次の各号のいずれにも適合するものであると認めるときは、その認定をするものとする。
- 一 当該史跡名勝天然記念物保存活用計画の実施が当該史跡名勝天然記念物の保存及び活用に寄与するものであると認められること。

- 二 円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。
- 三 第百八十三条の二第一項に規定する文化財保存活用大綱又は第百八十三条の五第一項に規定する認定文化財保存活用地域計画が定められているときは、これらに照らし適切なものであること。
- 四 当該史跡名勝天然記念物保存活用計画に前項に規定する事項が記載されている場合には、その内容が史跡名勝天然記念物の現状変更又は保存に影響を及ぼす行為を適切に行うために必要なものとして文部科学省令で定める基準に適合するものであること。
- 5 文化庁長官は、前項の認定をしたときは、遅滞なく、その旨を当該認定を申請した者に通知しなければならない。
- ³⁹ 文化庁文化財部記念物課『史跡等整備のてびき』2005
- ⁴⁰ 第四節 文化財保護
https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317734.htm
- ⁴¹ 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
- ⁴² 「明治天皇の史蹟指定解除について」昭和23年7月8日 6/29 官報第6435号の内容周知（5/26 発社136号あらかじめ通達） 文部事務次官から都道府県知事あて
- ⁴³ 例えば楠木正成墓碑（兵庫県）は昭和26年6月9日の史跡指定されている。指定理由は、以下のとおり。
湊川神社境内の東南隅にある。元禄五年徳川光圀の建立にかかり、総高一丈三寸余、高い二重の壇上に低い白を重ねて亀趺を置き碑の表面には光圀の自筆にかかる「嗚呼忠臣楠子之墓」の銘を刻し裏面には、朱舜水の楠公賛が彫られている。なお境内の北西隅に正成戦歿の地と伝えられる所がある。古来楠木正成の墓として伝はり、由緒ある遺跡として重要である。
- ⁴⁴ https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/94433501_04.pdf
- ⁴⁵ 文化庁では定期的に指定記念物のリストを作成し、関係都道府県等に配布している。また、指定物件は、文化庁が運営する文化遺産オンライン <https://online.bunka.go.jp/> と文化遺産データベース <https://online.bunka.go.jp/db/> で確認できる。
- ⁴⁶ https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/93717701_02.pdf
- ⁴⁷ 指定相当の埋蔵文化財 <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/maizo.html>
- ⁴⁸ 文化庁が主催する記念物保護行政担当者会議では、例年、指定に係る意見具申書の作成要領が配布されている。その中では、地番指定、地番の一部を指定する場合、図面や座標による対象の特定の仕方をはじめとする意見具申所の作成方法が示されている。
- ⁴⁹ 史跡名勝天然記念物標識等設置基準規則 <https://elaws.jp/view/329R00000011007>
- ⁵⁰ 文化庁『文化財保護法五十年史』2001
- ⁵¹ 文化財を活用したユニークバニユーハンドブック
https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/shuppanbutsu/bunkazai_handbook/index.html
- 歴史的資源を活用した観光まちづくり事業 観光庁
https://www.mlit.go.jp/kankocho/jirei_shien/rekishitekishigen.html
- 文化観光 https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/bunkakanko/index.html
など
- ⁵² 四 史蹟等の整備と活用
https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318560.htm
- ⁵³ 史跡等における歴史的建造物の復元等に関する基準
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/pdf/92199502_01.pdf
史跡等における歴史的建造物の復元の在り方に関するワーキンググループについて
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/shiseki_working/
- ⁵⁴ 神戸地裁 平成6年5月25日（請求棄却）大阪高裁（当初、国側敗訴）最高裁 平成11年11月25日（破棄差戻し）差戻後大阪高裁 平成14年1月30日（控訴棄却）
- ⁵⁵ 昭和54(1979)年3月13日静岡地方裁判所民事第一部判決請求却下、昭和58(1983)年5月30日東京高等裁判所第三民事部判決控訴棄却、平成元(1989)年6月20日最高裁判所第三小法廷判決上告棄却
https://minorusan.net/1/%E6%9D%B1%E4%BA%AC%E9%AB%98%E7%AD%89%E8%A3%81%E5%88%A4%E6%89%80%20%E6%98%AD%E5%92%8C%EF%BC%95%EF%BC%94%E5%B9%B4%EF%BC%88%E8%A1%8C%E3%82%B3%EF%BC%89%EF%BC%93%EF%BC%93%E5%8F%B7%20%E5%88%A4%E6%B1%BA#google_vignette

<https://www.courts.go.jp/assets/hanrei/hanrei-pdf-17590.pdf>

⁵⁶ 松田陽・岡村勝之『入門パブリック・アーケオロジー』同成社 2012

松田陽『実験パブリックアーケオロジー』同成社 2014

※松田陽は、パブリック・アーケオロジーを「過去と現代との間の関係を考える領域」と捉え、考古学と現代社会との関係を教育・広報だけでなく、多様な意味付けや社会的・政治的作用を含めて検討する研究・実践領域と位置付けている。