

「今後の文化財保護行政の在り方について」
(報告 (案))

平成25年〇〇月〇〇日

文化審議会 文化財分科会 企画調査会

— 目 次 —

I. はじめに	1
II. 企画調査会設置の趣旨と検討課題	3
III. 文化財保護行政上の要請	5
1. 専門的・技術的判断の確保	5
2. 政治的中立性、継続性・安定性の確保	5
3. 開発行為との均衡	5
4. 学校教育や社会教育との連携	6
IV. 現行制度に対する意見	8
V. 教育委員会制度の改革に関する各案についての検討	10
1. A案（教育長＝首長の補助機関、教育委員会＝首長の附属機関）の場合	10
(1) 制度改革の概要	10
(2) 文化財保護行政の在り方	11
①本企画調査会における主な意見	11
②文化財保護に関する事務を担当する機関	11
③地方文化財保護審議会の位置付け	12
④地方文化財保護審議会と教育委員会との関係	13
⑤その他	13
2. B案（教育長＝教育委員会の補助機関、教育委員会＝性格を改めた執行機関） の場合	14
(1) 制度改革の概要	14
(2) 文化財保護行政の在り方	15
①本企画調査会における主な意見	15
②文化財保護に関する事務を担当する機関	15
③教育委員会において審議・決定すべき事項	16
④地方文化財保護審議会の位置付け	16
VI. その他、中長期的観点から検討すべき課題	17
1. 他の行政部局との連携強化	17
2. 国・地方における権限の在り方の見直し	17
3. 小規模自治体に対する支援	17
4. 専門的な人材を継続的に確保するための方策	18
5. 情報発信・活用方法の在り方の見直し	18
6. 文化財の普及啓発の充実	18
VII. おわりに	20

I. はじめに

我が国には、世界に誇るべき有形・無形の文化財がある。文化財は、それが形成された時代の人々の営みを反映したものであると同時に、周囲の自然環境、あるいは地域の特性をも反映したものであり、地域づくりの核ともなっている。このような文化財は、貴重な国民的財産であり、我が国の歴史や文化の正しい理解のため欠くことのできないものであるとともに、将来の文化の発展・向上の基礎となるものである（文化財保護法第3条）。

そして、文化財は、単にそれらを限られた人々で守り、価値を損なうことなく後世に継承していくという「保存」の観点だけでなく、地域においてより多くの人々に対して公開し、鑑賞してもらい、親しんでもらうという「活用」の観点からも、その保護を図る必要がある。すなわち、これらの「保存」と「活用」を、いわば車の両輪として進めていくことこそが文化財保護の使命である。

文化財に関する中核的な法体系を構成する文化財保護法については、昭和24年の法隆寺金堂壁画の焼損を契機に、従来の「国宝保存法」、「重要美術品等ノ保存ニ関スル法律」、「史蹟名勝天然記念物保存法」等を統合し、昭和25年に日本最初の文化財保護のための統括的法律として制定された。

それ以降、無形文化財等に関する保護制度の充実（昭和29年改正）、文化庁の発足・文化財保護審議会の設置（昭和43年改正）、埋蔵文化財に関する制度の整備、伝統的建造物群保存地区制度の創設（昭和50年改正）、文化財登録制度の創設（平成8年改正）、都道府県・指定都市等への権限移譲（平成11年改正）、文化的景観の保護制度の創設（平成16年改正）など、社会の変化に伴って随時改正が行われてきた。

しかしながら、「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする」（文化財保護法第1条）という根本理念は、制定時から現在に至るまで普遍のものである。

このように、我が国の文化の向上・発展に寄与する文化財の重要性はいつの時代においても共通の認識であり、「経済財政運営と改革の基本方針」（平成25年6月14日閣議決定）や「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）といった最近の内閣の重要方針においても、「文化財の保存・活用・継承・・・など文化芸術を振興する」あるいは「国宝、重要文化財などの地域の文化財について、保存・整備を図る」といった文化財に関する記載が盛り込まれているところである。

また、平成23年3月に発生した東日本大震災に伴い、744件の国指定等文化財が被害を受けるなど、多くの文化財に保存の「危機」が訪れた一方で、被災地などに所在する文化財の重要性が再認識され、また文化財を通じて地域における「絆」が再確認されたという事例も見受けられた。

本年9月には、2020年オリンピック・パラリンピック競技大会の開催地が東京に決定されたが、今後、その開催に向けて、日本が世界の文化交流のハブとなることを目指し、そのために、日本独自の魅力ある文化を再発見し、あわせて、世界全体で共有すべき日本文化の発信を強力に推進し、社会の活気を持続させるなど、我が国の文化力を計画的に強化することが求められている。

このような状況の中、我が国が「文化芸術立国」として世界の文化交流の中核的な役割を果たすことを目指すに当たっては、これまで以上に、歴史の文脈の中で受け継がれてきた文化財を保存・活用し、その根底にある「知」と「技」を後世のあらゆる人々に継承していくことが求められている。

Ⅱ. 企画調査会設置の趣旨と検討課題

これまで、文化財保護行政の在り方については、時代の要請の変化に伴う新たな政策の必要性の高まりとともに検討の場が設けられ、その提言に基づいて改善・充実が図られてきた。

平成以降では、平成6年の文化財保護審議会文化財保護企画特別委員会、平成13年の文化審議会文化財分科会企画調査会及び平成19年の文化審議会文化財分科会企画調査会において、文化財保護行政全体を通じた総合的な政策の検討がなされ、その提言に基づき、文化財登録制度の創設・拡充や文化的景観保護制度の創設、地域における歴史文化基本構想の策定の推進などが行われてきたところである。

現在、地方における文化財保護に関する事務については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という。）において、合議制の執行機関である教育委員会が管理し、及び執行することとされている（地教行法第23条第14号）。

また、文化（文化財の保護に関することを除く。）に関する事務については、地域の実情や住民のニーズに応じた総合的な地域づくりの観点から、平成19年の地教行法改正により、地方公共団体の条例で定めるところにより、当該地方公共団体の長が管理し、及び執行することができることとされた（地教行法第24条の2第1項第2号）が、文化財の保護に関することは、その対象から除かれ、教育委員会で管理し、及び執行しなければならないこととされているところである。

他方、教育委員会制度の改革に係る動向として、本年4月15日に、内閣総理大臣が開催する教育再生実行会議においてまとめられた「教育委員会制度等の在り方について（第二次提言）」においては、「合議制の執行機関である教育委員会、その代表者である委員長、事務の統括者である教育長の間での責任の所在の不明確さ、教育委員会の審議等の形骸化、危機管理能力の不足」といった課題が指摘され、地方教育行政の責任者を教育長とすることを柱とする改革が提言された。

これを受け、本年4月25日に文部科学大臣から中央教育審議会に対し、「今後の地方教育行政の在り方について」諮問がなされて以降、同審議会の教育制度分科会において12回にわたる審議が重ねられ、本年10月11日に「今後の地方教育行政の在り方について」（審議経過報告）が取りまとめられた。

「審議経過報告」は、教育制度分科会におけるこれまでの審議内容を中間的に整理し、取りまとめたものであり、その中では、新しい教育長及び教育委員会の制度の方向性として、主に「A案」（教育長＝首長の補助機関、教育委員会＝首長の附属機関。本報告p10参照。）及び「B案」（教育長＝教育委員会の補助機関、教育委員会＝性格を改めた執行機関。本報告p14参照。）の2案が提示されたところである。

また、文化財保護に関する事務については、「新しい制度における教育委員会や教育長の位置付けも踏まえながら、公立学校の管理等の教育行政とあわせて教育行政部局が担当することについて検討する必要がある。その際、地方文化財保護審議会と教育委員会の関係、文化財保護における教育委員会の役割は何かという観点について整理する必要

がある」とされている。

今後、教育制度分科会においては、具体的な制度設計に向けた法制的な検討を行い、文言等を整理するとともに、関係団体のヒアリング等を通じて幅広く意見聴取を行いながら、答申に向けて更に審議を深めていくことを予定している。

仮に、現在教育制度分科会において議論されている教育委員会制度の改革に伴い、教育委員会等の役割が抜本的に見直されることとなる場合、文化財保護行政の在り方についても検討が求められることから、本年6月21日、文化審議会文化財分科会の下に、文化財の保存及び活用に関する総合的な政策の企画に係る重要事項に関し調査を行う企画調査会を設置し、教育制度分科会における審議状況も踏まえながら、下記のような項目について検討を行ってきた。

- ・ 文化財保護行政上の要請（いつの時代も変わらず、文化財保護行政を行っていくに当たって求められるものは何なのか）
- ・ 現行制度に対する認識・改善方策（現行の文化財保護行政をどのように考えるか、どのような改善点が存在するか）
- ・ 教育委員会制度の改革に関する各案についての検討（「審議経過報告」において提示された「A案」及び「B案」に関して、それぞれの場合における文化財保護行政の在り方をどのように考えるか）

このたび、本年~~6~~7月以降、6回にわたる審議の結果を取りまとめ、本企画調査会として報告するものである。

Ⅲ. 文化財保護行政上の要請

まず、本企画調査会においては、今後の文化財保護行政の在り方について検討する前提として、「いつの時代も変わらず、文化財保護行政を行っていくに当たって求められるものは何なのか」という観点から審議を行った。

その結果、文化財保護行政については、たとえ、今般の教育委員会制度の改革に伴ってどのような機関が文化財保護に関する事務を管理し、及び執行することとなるとしても、下記の4つの要請を十分に勘案し、これらをどのように担保するかという観点から制度設計を行うべきであると考えられる。

1. 専門的・技術的判断の確保

文化財は貴重な国民的財産であり、一旦滅失・毀損等すれば原状回復が困難な性格のものであることから、その取扱いに当たっては価値を損なうことのないよう、慎重な判断が求められる。また、文化財の保存・活用に際しては、所有者等の権利を一定程度制限することとなる場合もあることから、所有権その他の財産権の尊重や、国土の開発その他の公益との調整なども求められる。

このように、文化財の指定等やその解除、現状変更等の許可、管理又は修理に関する勧告、調査、公開など各種の文化財保護に関する事務については、学術的・歴史的な価値評価に基づく専門的・技術的な判断に則って行われる必要がある。

2. 政治的中立性、継続性・安定性の確保

文化財は我が国の歴史や宗教と密接に関連するものであり、文化財保護行政は特定の文化財に対する価値付け（指定等やその解除など）を不可避免的に伴うものであることから、時々の政治的圧力や特定の宗派の介入等によって保護の方針が曲げられ、偏った指定等やその解除などにより真に保存・活用の必要な文化財の保護が後退することのないよう、政治的中立性の確保が強く求められる。

また、文化財の保存・活用に当たっては、例えば史跡の場合、事前の調査や報告書作成、指定等に向けた準備、公有化、整備等を要するものであり、また、一旦指定等して終わりということではなく、その滅失・毀損等を防ぐためには、継続的に保存整備の状況を確認しつつ、適切な管理や定期的な修理等が必要である。

このように、文化財保護行政は長期的な視点に立ち、一定の方針の下に一貫して運用される必要があり、継続性・安定性の確保が特に求められる。

3. 開発行為との均衡

例えば、埋蔵文化財の分野においては、文化財保護法上、地方公共団体の機関が行う周知の埋蔵文化財包蔵地の発掘に際して、教育委員会による協議を求めるべき旨の通知、それに基づく教育委員会への協議など、各種の調整規定が設けられており、特に重要なものについては、実際に開発行為を中止、あるいは開発計画を見直して当該文化財の保護を図った事例も見受けられる。

例1：三内丸山遺跡（青森県青森市）

- 縄文時代の前期～中期の大規模集落。
- 県営野球場の予定地で発見され、開発計画を見直し。



例2：伊勢堂岱遺跡（秋田県北秋田市）

- 縄文時代後期の環状列石が出土。
- 県道建設工事に伴う発掘調査において発見され、道路の路線を変更。



このように、文化財保護行政については、その専門的・技術的判断が実際の運用においても担保されるよう、首長部局や開発事業者などが行う開発行為と文化財保護との均衡を図る必要がある。

なお、特に文化財の活用場面においては、まちづくり行政や観光行政の担当部局などとの連携も重要であり、単純な二項対立の関係としてのみ捉えることのないように留意すべきである。

4. 学校教育や社会教育との連携

現在、教育基本法における教育の目標として、「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する」ことが挙げられており、学校教育をはじめとする教育において、伝統と文化を尊重する態度の重要性が謳われている（教育基本法第2条第5号）。

また、「教育振興基本計画」（平成25年6月14日閣議決定）においても、「我が国や郷土の伝統・文化を受け止め、それを継承・発展させるための教育を推進する」と記されているように、伝統と文化についての理解を深め、後世に引き継いでいくこと

は、我が国の未来の主権者たる子供たちの育成にとって不可欠である。

一方で、文化財を子供たちにとってより身近なものとして感じてもらうためには、地域の文化財を総合学習や体験教室等において活用するなど、学校教育をはじめとする教育との連携が重要である。

このように、文化財についての理解を深め、尊重する態度を育むためには、学校教育や社会教育と一体となって、文化財保護に係る普及啓発や人材育成に取り組んでいく必要がある。

IV. 現行制度に対する意見

次に、本企画調査会では、文化財保護行政に係る現行制度の維持すべき点、あるいは改善すべき点について、委員から様々な意見が交わされた。

その結果、文化財保護行政の在り方について述べられた主な意見は下記のとおりであり、現行制度において教育委員会が文化財保護に関する事務を所管することとされ、首長に所管を移すことはできないとされていることについては、肯定的な意見が大多数を占めた。

- ・ 文化財保護行政については、首長から独立した上で、基本的に教育委員会で執行することが望ましい。
- ・ 首長と教育委員会の関係が良好な場合は問題ないが、そうでない場合も想定されるので、一定の独立性を保つ制度としておく必要がある。
- ・ 文化財保護行政は、教育委員会事務局に在籍する文化財の専門職員や地方文化財保護審議会などの専門的見地に立脚して実施される必要があり、首長と一定程度距離のある現行の制度だからこそ上手くいっている側面がある。
- ・ 文化財保護行政については、専門的・中立的な観点から物事を判断する教育委員会で担当する方が良い。
- ・ 文化財保護行政を教育委員会が担当することは、中立性・継続性を保つ上で非常に有効であり、一旦滅失・毀損等すると原状回復が困難な文化財を扱う上で大変良い制度である。
- ・ 教育委員会が一定程度の独立性、政治的中立性、継続性を維持しながら文化財を保護していく制度は有効だと考える。

また、現行制度の改善すべき点については、委員から下記のような主な意見が述べられた。

文化財保護行政については、単に「現状維持」することを無条件に是とするのではなく、これらの改善点を真摯に受け止め、時代の要請の変化なども踏まえながら、今後の在り方を中長期的に検討することが求められる。

- ・ 文化財保護に関する事務について、首長部局と教育委員会との情報共有が十分に出来ていないことが課題である。
- ・ 地方公共団体の体制も整ってきており、地方における文化財保護に係る権限につ

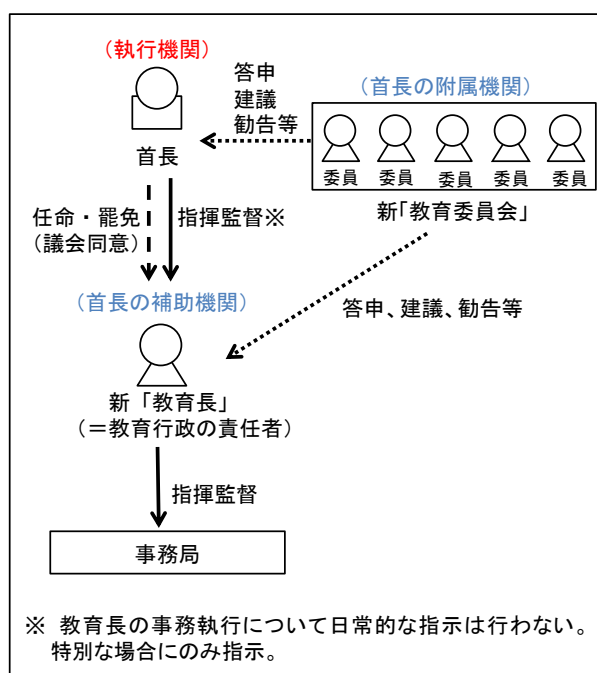
いて見直す必要があるのではないか。

- 地方文化財保護審議会について、現在任意設置とされているところを必置とするなどの権限強化が必要ではないか。
- 小規模な自治体において文化財の専門職員を十分に配置できない場合には、都道府県が支援するなどの仕組みも考える必要がある。
- 文化財を対外的に情報発信する際には、個別の文化財類型にとらわれるのではなく、統一コンセプトの下でストーリー化し、全体としての魅力を伝えていくことが重要ではないか。

V. 教育委員会制度の改革に関する各案についての検討

そして、本企画調査会では、教育制度分科会において提示された「A案」及び「B案」のそれぞれに対して、文化財保護行政上の要請等を踏まえた観点から検討を行い、今般の教育委員会制度改革に伴う文化財保護行政の具体的な在り方について提言を行うこととした。

1. A案（教育長＝首長の補助機関、教育委員会＝首長の附属機関）の場合



(1) 制度改革の概要

- A案は、教育長を首長の補助機関とするとともに、教育委員会を首長の附属機関とするものである。
- 教育長は、首長からの法定委任により、公立学校の管理等の教育に関する事務を執行する補助機関とするが、教育長が責任者であることを明確にするため、首長は、教育長の事務執行について日常的な指示を行わないこととする。教育長に委任する事務は法律で規定する。この場合、公立の教育機関等における教育についての最終的な権限は、教育委員会から首長に移るため、教育長の事務執行に問題があるなど特別な場合には、首長が、教育長に対して必要な指示を行うこととなると考えられるが、責任者としての教育長の独立性を踏まえ、どのような場合に指示を行えることとするか、また、その際の手続をどのようなものにするか、検討する必要があるとされている。
- 教育委員会は首長の附属機関とし、教育委員会は、首長又は教育長からの諮問を受けて答申を行うとともに、自ら首長又は教育長に対し、建議、勧告等を行う

機関とする。

- この場合において、教育委員会は、教育振興基本計画や、教育内容、人事等の重要事項の基本方針、学校の統廃合、教科書の採択、教育長の事務の点検・評価、条例案・予算案等の重要事項について審議し、首長又は教育長に対して答申等を行うとともに、地域の教育に関わる重要な事項について意見を述べるものとする。また、首長又は教育長の事務執行へのチェック機能を強化する。
- この際、教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保するためには、単なる諮問機関として、答申、建議、勧告等を行うだけでなく、例えば、一定の事項については首長又は教育長は教育委員会の同意を必要とするなど、教育委員会が教育行政の事務執行をしっかりと拘束できる権限を持つような制度とすることが考えられる。しかし、地方自治法上の附属機関は執行機関の決定を拘束しないのが一般的であるため、附属機関という位置づけでそのような拘束力のある権限を持つことが可能であるか、今後法制的な検討を行う必要があるとされている。
- 首長と教育長との関係では、特別な場合には首長が教育長に対して必要な指示を行う権限を持つなど、首長の教育行政への関与が強化されることを踏まえ、教育行政の責任者としての教育長の独立性を担保する観点から、教育長の罷免要件については、十分な検討が必要であるとされている。

(2) 文化財保護行政の在り方

① 本企画調査会における主な意見

A案については、これまでに委員から下記の主な意見が述べられた。

- 文化財保護行政の専門性、安定性・継続性を担保するためには、地方文化財保護審議会の権限強化が必要ではないか。
- 教育委員会と地方文化財保護審議会の役割分担をどうするのかについて、法的整理が必要ではないか。
- 文化財保護に関する事務について、引き続き、政治的中立性や継続性・安定性、開発行為との均衡をしっかりと担保できるような仕組みが必要ではないか。
- 文化財保護行政上の要請を担保するため、首長から教育長に法定委任する事務の中に、文化財保護に関する事務を含めることが必要ではないか。

② 文化財保護に関する事務を担当する機関

文化財保護に関する事務を行うに当たっては、引き続き、専門的・技術的判断の確保、政治的中立性、継続性・安定性の確保、開発行為との均衡、学校教育や

社会教育との連携といった文化財保護行政上の要請を踏まえる必要があり、さらに、「Ⅳ. 現行制度の分析」や「Ⅴ. 1. (2) ① 本企画調査会における主な意見」も踏まえると、文化財保護に関する事務については、教育行政部局が担当することとし、首長から教育長へ法定委任する事務の中に文化財保護に関する事務を含めるべきであると考えられる。

③ 地方文化財保護審議会の位置付け

地方文化財保護審議会は、現在、文化財保護法上、教育委員会の附属機関として、都道府県及び市町村の教育委員会に「置くことができる」とされ、都道府県又は市町村の教育委員会の諮問に応じて、文化財の保存及び活用に関する重要事項について調査審議し、並びにこれらの事項に関して当該都道府県又は市町村の教育委員会に建議することとされている（文化財保護法第190条）。

新しい制度の下では、地方文化財保護審議会の位置付けについても、首長、教育長、教育委員会のいずれに対して答申・建議・勧告を行うこととするかが問題となる。

まず、地方文化財保護審議会を首長の附属機関とする場合には、特に文化財の活用の分野や総合行政の観点からの利点があるものの、地方文化財保護審議会の委員の任免権を首長が有することとなるため、政治的中立性、継続性・安定性の確保の観点からは懸念があると考えられ、この場合には、例えば委員の任命に当たって教育長又は教育委員会の意見を聴くこととする、あるいは地方文化財保護審議会を必置化し、その権限を強化するなど、文化財保護行政上の要請を担保するための仕組みが別途必要となるのではないかと考えられる。

次に、地方文化財保護審議会を教育長の附属機関とする場合には、「② 文化財保護に関する事務を担当する機関」に記載した、首長から教育長へ法定委任する事務の中に文化財保護に関する事務を含めるべきという観点からは最も望ましい位置付けであるものの、教育長は首長の補助機関であるため、そのような補助機関の下に附属機関を置くことが法制的に可能かどうか等について検討する必要がある。

最後に、地方文化財保護審議会が教育委員会に対して答申・建議・勧告を行う場合には、地方文化財保護審議会は附属機関たる教育委員会の下部組織のような形をとることとなるが、そのような位置付けが法制的に可能かどうか等について検討する必要がある。

このように、いずれの場合についても課題があることから、今後、新しい制度における教育委員会や教育長の位置付け、あるいは現在教育委員会の附属機関とされている他の審議会の新しい制度の下での位置付けも踏まえながら、具体的な検討を進める必要がある。

④ 地方文化財保護審議会と教育委員会との関係

新しい制度の下では、教育委員会は執行機関ではなく首長の附属機関として位置付けられるため、同じく附属機関である地方文化財保護審議会との役割分担をどのように考えるかが問題となる。

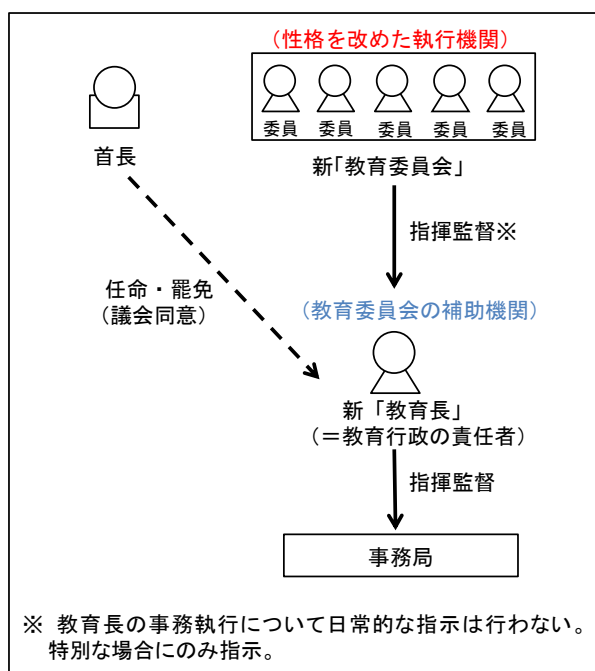
この点については、教育委員会は、教育内容、人事等の重要事項の基本方針といった限られた事項について審議することとされていることを踏まえれば、教育委員会においては、地方独自の文化財の指定等やその解除の方針、あるいは文化財の保存・活用の中長期的計画など文化財保護に係る基本方針について、首長又は教育長からの諮問を受けて審議することとし、他方、地方文化財保護審議会においては、例えば個別の文化財の指定等やその解除、現状変更等の許可など、政治的中立性、継続性・安定性、開発行為との均衡が特に求められる事務について、諮問を受けて審議を行い、答申・建議・勧告を行うこととすべきであり、これを踏まえて法制的な検討を進める必要があると考える。

⑤ その他

なお、A案において、政治的中立性や継続性・安定性、開発行為との均衡といった文化財保護法上の要請を担保するための選択肢として、新たな独立の行政委員会等を設置し、その組織が文化財保護に関する事務を担当することとすることも考えられる。

しかしながら、新たな行政委員会等の創設に対する法制的なハードルや地方分権への逆行、小規模自治体における人材確保など様々な課題があると考えられる。

2. B案（教育長＝教育委員会の補助機関、教育委員会＝性格を改めた執行機関）の場合



(1) 制度改革の概要

- B案は、教育長を、引き続き、教育委員会の補助機関とするとともに、教育委員会を性格を改めた執行機関に改革するものである。一定の事項について決定権限を持つことにより、A案よりも教育委員会の審議結果の尊重がより担保されるものとなる。つまり、政治的中立性、継続性・安定性を確保するため、教育長の事務執行を拘束する決定を行うことが可能である。
- この案では、教育委員会は現行のすべての事務執行に責任を負う執行機関という性格を抜本的に改め、教育委員会は基本方針等の限られた事項についてのみ審議決定を行うとともに、教育長の事務執行をチェックする機関とする。
- 教育長は、教育委員会からの法定委任により、公立学校の管理等の教育に関する事務を執行する補助機関とするが、責任体制の明確化を図るため、教育委員会は、教育長の事務執行について日常的な指示を行わないこととする。教育長に委任する事務は法律で規定する。この場合、公立の教育機関等における教育の本来権限は、教育委員会にあるため、教育長の事務執行に問題があるなど特別な場合には、教育委員会が、教育長に対して必要な指示を行うこととなるが、会議を開いて意思決定を行う合議体であるため、適時に的確な指示を行うなどスピーディな対応ができないおそれがある。
- この場合において、教育委員会においては、教育内容、人事等の重要事項の基

本方針、教科書の採択、教育委員会規則の制定・改廃、教育長の事務の点検・評価など限られた事項について審議し、決定を行う。

- ・ ただし、このように基本方針等についてのみ決定を行い、自ら個別具体的な事務について指示や執行を行わない執行機関を設けることについて、公安委員会の前例があるが、地方制度上特殊な制度であることから、法制的な課題について検討する必要があるとされている。
- ・ 首長と教育長との関係では、公立の教育機関等における教育の第一義的な権限は首長にはないが、教育行政への首長の意向を反映しやすくするため、教育長の罷免要件を現行の教育委員の罷免要件より拡大することや、教育長の任期を現行の教育委員の任期(4年)より短縮することも検討する必要があるとされている。また、教育長の事務執行に問題があるなど特別な場合には、教育長に対して調査又は勧告といった一定の関与ができるようにするなど、首長が教育行政を積極的に支援する方策を検討する必要があるとされている。
- ・ この案は、教育長を責任者とし、教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保するという点では教育再生実行会議の提言に即したものであるが、教育委員会は性格を改めた執行機関として残り、教育長も独立した存在に変わるものの引き続き教育委員会の補助機関であることから、現状がどう変わることがわかりにくく、現状との違いを明確にする必要があるとの意見が教育制度分科会において複数出された。

(2) 文化財保護行政の在り方

① 本企画調査会における主な意見

B案については、これまでに委員から下記の主な意見が述べられた。

- ・ 文化財保護行政については、現行でも文化財保護に関する事務のうち教育委員会において審議している事項は、地方で独自に行う文化財の指定等やその解除など精選されており、実態としては現行と変わらない部分が多いのではないかと。
- ・ 教育委員会が公安委員会のように大綱方針に限って審議・決定を行う場合には、教育長に文化財保護に関する日常的な事務を執行することとすればよいのではないかと。

② 文化財保護に関する事務を担当する機関

文化財保護に関する事務を行うに当たっては、引き続き、専門的・技術的判断の確保、政治的中立性、継続性・安定性の確保、開発行為との均衡、学校教育や社会教育との連携といった文化財保護行政上の要請を踏まえる必要があり、さら

に、「Ⅳ. 現行制度の分析」や「Ⅴ. 2. (2) ① 本企画調査会における主な意見」も踏まえると、文化財保護に関する事務については、教育行政部局が担当することとすべきであると考えらる。

③ 教育委員会において審議・決定すべき事項

現在、各自治体において教育委員会規則等で教育委員会会議の議決により決定する事項が定められているが、その中で、文化財保護に関する事務については、地方で独自に行う文化財の指定等やその解除が多くの自治体で教育委員会会議の議決事項とされている。

新しい制度の下では、教育委員会は、教育内容、人事等の重要事項の基本方針といった限られた事項について審議し、決定を行うこととされていることを踏まえれば、仮に個別の文化財の指定等やその解除についても教育委員会において審議・決定を行うこととすると、文化財保護に関しては現行と何ら変わりがないこととなり、教育委員会を性格を改めた執行機関とする趣旨に沿わないこととなると考えられる。

したがって、教育委員会においては、地方独自の文化財の指定等やその解除の方針、あるいは文化財の保存・活用の中長期的計画など文化財保護に係る基本方針について審議・決定し、その基本方針に基づき、教育長が個別の文化財の指定等やその解除など日常の事務執行を行うべきであり、これを踏まえて法制的な検討を進める必要がある。

④ 地方文化財保護審議会の位置付け

現在、教育委員会の附属機関とされている地方文化財保護審議会の新しい制度の下での位置付けについては、教育委員会は性格を改めた執行機関として残ることを踏まえると、引き続き、教育委員会の附属機関として置くことが適当であると考えられ、新しい制度における教育委員会や教育長の位置付け、あるいは現在教育委員会の附属機関とされている他の審議会の新しい制度の下での位置付けも踏まえながら、必要に応じ、法制的な検討を進める必要がある。

VI. その他、中長期的観点から検討すべき課題

この他、本企画調査会においては、現行制度の改善点についても様々な議論が交わされ、大別して、下記のような課題が今後改善すべき事項として提示された。

これらの課題については、検討の方向性についてはおおむね意見が一致したが、具体的な制度改正等の在り方については中長期的な観点からの検討を要することから、今後、随時見直しが進められ、必要な制度改正等につなげることを期待するものである。

1. 他の行政部局との連携強化

「I. はじめに」で述べたように、文化財の保存と活用はいわば車の両輪であり、文化財保護行政を推進していくに当たっては、単に後世に継承するだけでなく、地域において公開し、鑑賞あるいは親しんでもらうことが求められている。他方、「IV. 現行制度に対する意見」で述べたように、文化財保護に関する事務について、首長部局と教育委員会との情報共有が十分に出来ていないことが課題として指摘されている。

このような観点から、新たな制度の下にあっても、特に文化財の活用の観点からは、まちづくり行政や観光行政など、他の行政分野も視野に入れた総合的・一体的な整備が求められるものであり、これら他の行政部局との連携をより一層強化していくことが必要である。

また、このような他の行政部局との連携強化については、単に文化財の活用に資するというだけではなく、例えば建造物である文化財と他の公共建築物との総合的・一体的な整備を進めることなどにより、文化財の保存にも資する側面があることにも留意すべきである。

2. 国・地方における権限の在り方の見直し

現在、文化財保護法においては、国指定等文化財について、文部科学大臣又は文化庁長官が指定やその解除、管理又は修理に関する指揮監督、現状変更等の許可、調査の施行など各種の権限を有することとされており、平成11年のいわゆる地方分権一括法の施行に伴い、これら権限の全部又は一部が、都道府県、指定都市、中核市あるいは市の教育委員会に移譲されているところである。

これらの権限については、文化財保護に関する専門的・技術的判断の担保や文化財保護に係る人的体制の整備状況、権限の移譲に伴う具体的な支障などにも配慮しつつ、地方分権の観点から、今後、可能な限り、文化財の所在する地方公共団体へと権限を移譲していくことが望まれる。

3. 小規模自治体に対する支援

文化財は、人口規模とはかかわらず地域的に偏在しているという特性があり、小規模な自治体においては、定数の削減などもあいまって、文化財保護に関する専門的な職員を配置することが困難になっている場合がある。

今後、少子高齢化等に伴い、小規模自治体が増加していくと予想されることから、このような場合に、文化財保護に関して広域的な観点から事務を行っている都道府県が、その専門的・技術的知見を活かして、小規模な自治体に対して必要に応じ支援を行う仕組みが必要である。

4. 専門的な人材を継続的に確保するための方策

文化財保護行政を行っていく上では、それを担当する職員の専門的・技術的な能力に依る部分も多い一方、近年では世代交代や市町村合併等により専門的な職員が減少している場合もあり、そのような「知」と「技」の継承を組織としていかに行っていくかが大きな課題となっている。

このため、例えば「文化財保護主事」といった形で専門性が担保された職員を各自治体に配置し、国がそれに対して予算措置を行う、あるいは文化財に関する事務を担当する職員に対する研修を充実させるなど、文化財に関する専門的な知識・技術を有する人材を継続的に確保する仕組みづくりが求められる。

5. 情報発信・活用方法の在り方の見直し

これまで、文化財については、文化財保護法に基づきその保存・整備を図るとともに、インターネット上で我が国の文化遺産に関する情報を公開する「文化遺産オンライン」の運用など、各種の情報発信を行ってきた。

他方、近年、文化財が地域振興、観光振興などに資するものとの認識が高まってきており、文化財に期待される効果や役割が拡大している。しかしながら、観光資源としての国内外への発信が必ずしも十分ではなく、我が国の文化財の魅力を分かりやすく伝えることが出来ていない。

本年2月に設置された「クールジャパン推進会議」においても、文化財に係る情報発信・活用方法の在り方の見直しについて指摘がなされており、本年5月28日に同会議において取りまとめられた「クールジャパン発信力強化のためのアクションプラン」においても、「国宝、重要文化財の呼称も含めた検討」や「世界文化遺産を目指すものについて「日本遺産（仮称）」として位置づける」といった記載が盛り込まれているところである。

このような指摘も踏まえ、今後、我が国の「たから」である文化財について、その特性や保存に配慮しつつ、魅力をより一層引き出すような形で、対外的に発信していくことが必要である。とりわけ、海外への情報発信に当たっては、文化財保護法上の類型にとらわれず、統一的なコンセプトで発信していく方策の検討が求められる。

6. 文化財の普及啓発の充実

文化財はその性質上、地域に根ざしたものも多く、その保存と活用にあたっては地域住民の理解と協力を得ることが不可欠である。このような観点から、例えば文化財の調査や各種施設における公開にあたって地域住民の参画を促進するなど、地域住民の文化財保護に対する理解と関心を深める方策の充実が求められる。

また、次世代へ文化財を継承していくためには、子供たちが文化財に親しみ、理解

を深めることも重要である。学校教育では、学習指導要領において、例えば小学校の社会に関して「地域の人々が受け継いできた文化財や年中行事」が内容として記載されているとともに、指導計画の作成に当たっては、「文化財などの観察や調査を取り入れる」よう配慮するものとされている。

しかしながら、教員は文化財に関する豊富な知識を必ずしも有しているわけではないことから、教員あるいは学校現場だけではなく、文化財の専門家や地域固有の文化遺産の継承者、地域に存在する美術館・歴史博物館などを効果的に活用することも必要である。

このように、地域一丸となって文化財の普及啓発に取り組むことが求められる。

Ⅶ. おわりに

文化財は、我が国が世界に誇るべき「たから」であり、その保存・活用に当たっては、短期的・刹那的な視野ではなく、五十年後、あるいは百年後の人々にとっても文化財がかけがえのないもので在り続けられるようにするという大局的な視野から、文化財保護行政のあるべき姿を考えなければならない。

このような立場から、本企画調査会においては、いつの時代にも求められる、文化財保護行政の要請が何かを明らかにした上で、今般議論されている教育委員会制度の改革に伴って喫緊に検討すべき文化財保護行政の在り方と、その他、中長期的な観点から検討すべき課題について取りまとめたところである。

本報告の内容については、今後、法制的な検討に委ねられる部分が多分にあることは否めない。今後、「Ⅲ. 文化財保護行政上の要請」を常に考慮の上、文化財保護行政を推進する立場から具体的な検討が政府において行われ、制度改正等につなげていくことが望まれる。

なお、現在、教育委員会制度の改革に関し、中央教育審議会教育制度分科会において、年末の答申に向けた審議が行われているところであるが、その取りまとめに当たっては、本報告の内容を十分に斟酌の上、議論が行われることを期待したい。