

文化審議会文化財分科会企画調査会 中間まとめたたき台(案)

I. 検討の背景

- ・ 平成 29 年 5 月 19 日 文部科学大臣より「これからの文化財の保存と活用の在り方について」諮問。文化財保護制度に関する包括的な検討の必要性が示され、その最初の検討課題として、地域の文化財やその取り巻く環境を一体的に捉えた取組と地域振興について、文化財保護法改正も視野とした検討が要請された
- ・ 文化財は我が国の様々な時代背景の中で、人々の生活や風土との関わりにおいて生み出され、現在まで守り伝えられてきた貴重な財産
- ・ 我が国の社会状況は急激に変化し、過疎化・少子高齢化の進行により地域の衰退が懸念。これは豊かな伝統や文化の消滅の危機でもあり、未指定を含めた文化財は、開発などによる消滅危機だけでなく、担い手の不在による散逸・消滅の危機にも直面している
- ・ 一方で、文化財は、地域のアイデンティティを知らしめ、個性あふれる地域づくりの礎となることから、地域コミュニティの活性化に寄与するもの
- ・ 文化財の活用は、その方策によっては文化財の保存に影響を及ぼす可能性があることに十分留意が必要だが、現在の社会状況の下では、社会の中で適切に活用されなければ継承がままならない文化財もあることも、認識する必要がある。今改めて、地域の歴史文化のストーリーをつむいできた文化財を広く捉え直し、文化財の種類や性質に配慮しながら、保存をも確固とするような活用の在り方を模索していくことが、文化財を次世代へ継承するために必要
- ・ 文化財の継承と地域社会の維持発展は密接不可分。保存と活用を車の両輪に、多くの人の参画を得ながら、文化財の継承と地域の持続的な維持発展を共に目指すことのできる方策を模索し、文化財保護制度を、これからの時代を切り拓くにふさわしいものに改めていくことが必要

II. これからの時代にふさわしい文化財の保存と活用の改善方策

1. 総合的な視野に立った地域の文化財の保存活用

(1) 必要性と対応の方向性

- ・ 現行の文化財保護法は、文化財を指定するなどして重点的に保護しているが、指定文化財のみを単体として残存させることだけが趣旨なのではなく、文化財の定義はより広く置かれている
- ・ これまで、指定制度を補完する登録制度の創設や面的な保護措置を図る重要伝統的建造物群保存地区・文化的景観の制度の創設など、保護手法は順次拡大してきた
- ・ しかしながら、少子高齢化や生活様式の変化等により、これまで価値づけが明確でなかった未指定の文化財や、指定等文化財と一体となっている周辺

環境など、貴重な資源が失われつつある。有形・無形を問わず、地域の文化財やその周辺環境を総体として捉え、その保存活用を図るとともに、次世代への継承のため、まちづくりや地域の活性化などに活かしていくことが必要

- ・このため、まず、地域が継承すべき未指定を含む文化財を総合的に把握し、地域の歴史・文化のストーリーという大きなフレームの中で、相互の文化財の関連性などをわかりやすく整理することが必要
- ・そのうえで、文化財を核とした取組の目指すべき方向性を明確にし、大きな方向性の下に、それぞれの保存活用を考える主体や関連分野における取組を位置づけ、関係者が一致団結して取り組む基盤を作ることが必要
- ・また、文化財の保存活用と地域活性化を図るためには、文化財そのもののみならず、教育や景観、地域振興など多くの分野との連携が必要であり、地方公共団体の総合計画の下位に位置付けられる、文化財の保存活用のマスタープランが必要
- ・このため、文化財の指定等の現行制度に加えて、地方公共団体が域内の文化財を総合的に把握し、関係者が団結して一体的に保存活用を図るための基本計画を制度化することが必要
- ・文化財を核にした取組を進め、それにより生まれる社会的・経済的な価値等を地域の維持発展に役立て、文化財の継承や新たな文化創生へと還元するという、保存と活用の好循環を創り上げていくことが重要

(2) 具体的な方策：

(ア) 地方公共団体による基本計画の策定

- ・ 歴史文化基本構想（※1）を、「構想」ととどまらず、関係者がパートナーシップを結び具体的なアクションにつなげる「計画」として発展させることが必要。法律上にその位置づけを与え、計画を国が認定するなど一定の関与のもと、地方公共団体の主体的な取組が促進される仕組みを検討する。加えて、基本計画に基づく取組への支援を行っていくことが必要

（※1）平成19年10月30日「文化審議会文化財分科会企画調査会報告書」で提案し、現在策定が進んでいる、地域の文化財をその周辺環境も含め総合的に保存・活用していくための基本構想

○基本計画の概要：

市町村は、単一又は他の市町村と共同して、域内の文化財の総合的な保存活用に係る基本的な計画（以下、「基本計画」という。）を作成することができることとする

基本計画には、文化財を核として地域が取り組むべき方向性や、総合的に把握された未指定を含む地域の文化財のリスト、文化財を保存活用する

ための方針と行動計画、市町村の総合計画との関係性、景観・地域防災など関連の深い分野との連携、基本計画の推進体制など、地域が計画を推進するに当たり必要となる事項を記載する

中長期的な観点からの基本計画策定が適切であると考えられるが、計画期間について、引き続き検討が必要

○計画策定手続き：

関係者が一体となって取り組むため、市町村は、基本計画の作成・変更に関する協議や計画実施に係る連絡調整を行うための協議会を組織することとすることが考えられる

協議会には、当該市町村の関係部局、都道府県、文化財所有者、住民、保存団体、商工会、観光協会などの関係者が構成員となることが考えられる

当該市町村の関係部局としては、文化財担当のみならず、景観や地域振興の担当なども参加することが重要

計画策定・変更に当たってはこの協議会のほか、専門的・技術的な判断を担保するため、地方文化財保護審議会（文化財保護法第190条）の意見聴取も必要とすることが適切と考えられる

○基本計画への国の関与と地方の主体的な取組の促進：

市町村は、国に基本計画の認定を申請することができ、国は、一定の要件を定め、それを満たす基本計画を認定するなど、基本計画に一定の関与をすることが考えられる

基本計画に基づく取組が円滑に推進されるよう、認定された基本計画に即して市町村の主体的な取組が促進される仕組み（権限委譲など）を検討することが必要。この検討に当たっては、文化財の種類・性質に配慮する必要があることに留意

また、質の高い取組につなげるには、基本計画策定地域の文化財部局の職員の人材確保や資質向上が必要であることや、国の指導監督権限なども必要であることに留意

○総合的に把握された文化財の価値づけ：

総合的に把握された文化財については、市町村が適切に価値づけし、保護措置を図ることが必要

このため、把握した文化財のうち重要なものを条例に基づき地方指定するほか、指定文化財以外の文化財については、その価値に鑑み保存及び活用のための措置が特に必要なものについて、登録文化財とすることが考えられる

○登録文化財制度の積極活用：

登録文化財の制度は、届出制と指導・助言等を基本とする緩やかな保護措置で指定制度を補完する位置づけであるが、社会的評価を受ける間もなく消滅の危機に晒されている多種多様の文化財を後世に幅広く継承するために制度化されたものであり、今回の制度見直しにおいても、登録文化財制度をより一層活用していく仕組みが有効と考えられる

○景観法等の他法令も活用した面的な保存活用：

建造物や史跡などのより適切な保存活用を図る観点から、文化財の周辺環境についても当該文化財の必要不可欠な要素として捉え、文化財を核として周辺環境を保全する重要性が高まっている

文化財周辺の景観について、景観計画上でも位置づけるなど、まちづくり行政と並行して基本計画が推進されるように整合を図る仕組みの検討が必要

(イ) 民間の推進主体となる法人の位置づけ

- ・ 地域内外の人々に文化財の本質的な価値に触れてもらうためには、創意工夫による様々な取組が必要。また、文化財の維持管理にも多くの取組を要する
- ・ 文化財に関する多様な保存活用の取組が持続し、広がっていくことが、文化財の継承と地域の発展につながるが、その実現には民間領域における活動が積極的な役割を果たす
- ・ 行政だけでの取組には、人的・財政的制約などから限界がある。また、行政主体の取組には公平性や公共性を要し、収益のある活動は広げにくいことなどから、活動領域にも一定の制約がある
- ・ このため、多様な取組が持続し地域とともに発展していくことを目指すには、民間と公共が、地域の目標や大きなビジョンを共有し、相互に補完しながら協働して取り組むことが必要
- ・ 例えば、人口の減少が進む地域で文化財を面的に保存しようとするに当たって、歴史的な建造物などが空き家になるなど遊休資産化し、取り壊しが進むという課題があるが、地域の豊かな暮らしを示す文化財に新たな機能を付加できるようマッチングを図り、使い続けながら継承していくといった先行事例もある
- ・ 行政が地域の文化財の指定等の価値づけや、管理・修理などに引き続き役割を担うのに対し、民間主体にどういった取組を期待し、パートナーシップをどのような形で制度に組み込むことが有効か、引き続き検討が必要
- ・ 例えば、基本計画の趣旨に沿って、地域の文化財の総合的な保存活用に資する事業を自立的に推進する法人・事業について、地方公共団体が、一定の要

件や指導監督の下、指定・認定するといった仕組みが考えられる

- ・ このとき、文化財の価値の消費ではなく、文化財の継承につながる取組であることの担保や、公平性などの観点も踏まえ、パートナーシップを結ぶ団体の要件や資質のチェックの在り方について検討が必要
- ・ 活用を中心とする法人には文化財保護の知見を持ってもらうなど、民間の団体の資質向上を図ることが必要であり、また、このような取組を担う候補となる団体を育成することも重要
- ・ また、文化財の確実な継承のためには、文化財の保存と活用のバランスが明確となり、それぞれの文化財の種類や現況などの特性に応じ、主体的に取り組める内容と、保存の観点から取り組むべきではない内容の“見える化”が図られることが必要

(3)基本計画の策定とその推進のための地方公共団体の体制

- ・ 基本計画の仕組みを導入するためには、文化財担当職員の人材確保と資質向上など、地方公共団体の推進体制の充実が必要
- ・ また、文化財の保存と活用のバランスや、文化財を活用するに当たって必要となる保護措置など、取組の前提となる事柄を、文化財部局に限らず、まちづくり・地域振興等の担当部局などとも共有することが必要となるため、基本計画の仕組みがこのように寄与するよう制度化することが必要
- ・ 歴史文化基本構想策定地域などにおいては、地方公共団体が、文化財の総合的な把握や、多様な関係者と連携した保存活用などに積極的な役割を果たしているが、そのような地方公共団体の役割や任務は、必ずしも文化財保護法上明確となっていないため、改めて明確化することも検討が必要
- ・ 都道府県教育委員会に置くことができる「文化財保護指導委員」については、配置の対象を中核的な都市まで拡大したり、適切な保存活用のために積極的な役割を担う位置づけとすることなどが考えられる
- ・ また、行政の主体性向上を実効的なものとするため、文化財部局に専門的職員を置くなど、地方公共団体の専門職配置促進が必要である
- ・ 今後、基本計画に基づく取組に係る地方公共団体の推進体制の在り方について、都道府県と市町村の適切な役割分担なども含め、引き続き検討が必要
- ・ なお、文化財保護の所管は教育委員会となっているが、景観・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・一体的な取組を可能とするため、地域の選択で首長部局も文化財保護を担当できるような裁量性の向上についても検討が必要
- ・ ただし、平成25年12月13日文化審議会文化財分科会企画調査会報告「今後の文化財保護行政の在り方について」において、「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」とされており、4つの要請として、「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」を挙げている。このため、これらの要請に対応できるような仕組みを検討することが必要

2. 保存と活用を車の両輪とした個々の文化財の確実な継承

(1) 必要性と対応の方向性

- ・ 1. のテーマや方向性も踏まえながら、個々の文化財レベルに関しても、保存と活用を車の両輪に据えた制度的な見直しを検討することが必要
- ・ このため、まず、保存と活用のバランスを明確にし、所有者等の維持・管理・活用等の自主性や的確性を向上させることが必要
- ・ 文化財保護法は所有者に対し、所有する文化財を公共のために大切に保存することと、できるだけこれを公開する等文化的活用に努めることとを、併せて求めている
- ・ 保存状態が良好でない文化財は活用が困難な場合もあり、また文化財の価値に影響を及ぼすような活用はあってはならない。一方で、文化財を保存し継承するには、文化財の活用・理解促進は不可欠である
- ・ 文化財の活用については、文化財の価値に影響を及ぼさない活用の方策がわからない、専門知識を持つ人材や設備・体制が不足している、所有者等で主体的に行うことのできる範囲がわからない、といった声がある
- ・ 保存と活用は相反する場合があるものの、単純な二項対立ではなく、車の両輪として文化財の次世代への継承を実現するためには、保存活用バランスの明確化と、保存と均衡した活用のノウハウ、適切な活用の環境が整うことが必要
- ・ 保存活用の均衡の在り方は、文化財の種類や性質、現況に応じて大きく異なるため、一般的な保存活用の線引きを定めることは困難であるが、個々の文化財の単位で、保存活用のバランスを出来る限り明確化するとともに、保存活用のために必要となる事項を整理しておくことが必要
- ・ また、文化財の担い手を広げるための措置も検討することが必要
- ・ 文化財保護法では、文化財の管理・修理・公開は基本的には所有者等に委ねられている。担い手の不足や高齢化などにより、今後、維持管理が不十分となったり、継承が困難な文化財が益々増えることが懸念されるため、文化財の保存活用を支える、ノウハウを持った支援者の層を形成して継承していくことが必要

(2) 具体的な方策

(ア) 文化財の保存活用の計画等の作成

- ・ 個々の文化財について、文化財の保存と活用のバランスや保存活用方針を明確化し、文化財の確実な次世代へ継承を図るため、現在も一部の文化財で作成を推奨している「保存活用計画」の策定を一層促すことが必要

- ・ このため、「保存活用計画」を法律上に位置付け、国・地方公共団体による計画策定への関与を制度上明確にしたうえで、所有者の主体的・計画的な取組促進のための方策を検討することが必要
- ・ これにより、保存と活用のバランスを明らかにし、所有者等が主体的に行うことのできる範囲を明確化する
- ・ あわせて、文化財の保存・管理の的確性を向上し、保護のために必要な諸手続きなどをわかりやすくするとともに、保存活用方針の“見える化”による地域・行政の支援強化につなげる仕組みとすべき
- ・ また、質の高い計画を作成するため、保存活用計画の作成主体や策定に要する事務や経費への支援をどのように考えるかについてもあわせて検討が必要
- ・ 加えて、保存活用計画に基づく所有者の主体的・計画的な取組の促進方策について、個々の文化財の種類・性質に応じた検討が必要
- ・ なお、長期にわたる公開活用が保存活用計画上で明確となっているものは、個人所有の文化財であっても、公共の財産としての性質を強く併せ持つこととなる。そのような計画的取組が相続時にも継承されるよう、計画期間中の相続税の納税を当面の間猶予するなど、制度設計と併せた検討が必要
- ・ (第6回会議での検討を踏まえて追記)

(イ)所有者とともに文化財の保存や公開活用等を担う人材・組織の位置付け

- ・ 文化財の日常的な管理の負担は大きく、所有者等の不断の努力により維持されているものの、財政や人員の側面から十分な管理が難しい場合や、公開活用には手が回らないという場合もある
- ・ 個人が所有する不動産の文化財など、所有者だけでは維持管理しきれなくなるなどして地域で眠っている文化財について、価値を再発見し、その魅力発信や支援者の形成などに取り組むことが有効
- ・ 文化財は保存及び活用に専門的な知見を必要とするもの、所有者が全ての責務を担うという形式だけでなく、外部の専門人材との連携を円滑化して文化財の継承に向けた保存活用の取組を活性化することもできるような仕組みを検討することが必要
- ・ このため、所有者とともに文化財の保存活用を担う人材・組織を位置付けることが考えられる
- ・ 現行の「管理団体」「管理責任者」の制度を見直しつつ、現行制度のような限定的な場面だけでなく積極的な意味でも外部人材と連携できるような制度とすることが必要
- ・ この人材・組織は、文化財の維持管理や修理に関して助言するなどして所有者を支援したり、所有者に代わって公開活用をプロデュースしたり、自ら保存活用を担うことなどが考えられるが、業務内容については検討が必要
- ・ 文化財の継承に万全を期すために、新たな人材の「質」をどのように測るか、

文化財の保存活用に知見のある人材育成にどのように取り組むのかなど、今後検討が必要

- ・（第6回会議での検討を踏まえて追記）

(ウ) 国宝・重要文化財(美術工芸品)の適切な公開の在り方について

- 美術工芸品WGの検討状況を踏まえて追記

(エ) 文化財の公開・活用に係るセンター的機能の整備

- 美術工芸品WGの検討状況を踏まえて追記

Ⅲ. その他推進すべき施策

(1) 美術館・博物館の重要性

- ・ 文化財の収蔵機関である美術館・博物館には、過疎化や生活様式の変化等に伴う文化財散逸の危機を救済したり、地域おこしを協力し支えたりといった機能がある
- ・ 未指定を含めた文化財の新たな価値づけを行い、その素晴らしさを社会に共有するには、地域の博物館の果たす役割が重要
- ・ （美術工芸品WGの検討状況を踏まえて追記）

(2) 先端技術と連携した文化財の活用や文化財の価値・魅力の発信強化

○ 復元建物

復元建物は、史跡の本質的な価値を構成するものではないが、その価値を広く知ってもらうためのものであり、適切に行われるのであれば、文化財の積極的な活用に資する

例えば史跡に存在する RC 造天守の強度の問題や、天守復元の動向など、地方公共団体の実態を含め全国的な動向を把握した上で、復元建物の在り方について積極的に調査検討することが必要

- （美術工芸品に関しては美術工芸品WGの検討状況を踏まえて追記）

Ⅳ. 中長期的観点から検討すべき課題

今回の検討では、「文化財の一体的活用と地域振興に向けた制度改革」をテーマとしたが、これ以外にも多くの重要な課題があり、具体的な取組を検討する必要がある。特に以下の事項については、特に重要な課題であり、現在検討している事項を第一次取りまとめとし、その後、速やかに検討に着手する事項とすることが必要

- ・ 文化財を守る技術・技能やそれを担う職人、原材料の確保などが大きな課題であり、現行制度の見直しと今後着手すべき施策の検討
- ・ 幅広い知識と高度な技術・技能を要する文化財修理について、職人等の資質を担

保する仕組みを検討するなど、修理事業の質の維持向上と次世代を担う人材の育成に資する施策の検討

- ・文化財行政に携わる人材や学芸員等の育成のための施策の見直しや、研修機関の在り方の検討
- ・近代の文化財の保存と活用の在り方について
- ・(これ以外にも重要検討課題などあれば追加)