

今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について（報告）

平成20年3月31日

埋蔵文化財発掘調査体制等の
整備充実に関する調査研究委員会

文 化 庁

目 次

本文編

はじめに	1
第1章 埋蔵文化財保護体制の現状と課題	2
1. 埋蔵文化財保護体制の現状	2
(1) 平成8年通知までの経過	
(2) 近年の社会変化と埋蔵文化財保護体制の現状	
2. 民間調査組織導入の現状と課題	4
(1) 8年通知における考え方	
(2) 民間調査組織導入の現状	
3. 埋蔵文化財保護体制の課題とその改善のための検討項目	6
(1) 埋蔵文化財行政における発掘調査の意義	
(2) 記録保存調査の実施に関する要件	
(3) 埋蔵文化財保護体制のあり方	
第2章 埋蔵文化財行政における発掘調査の位置づけ	7
1. 埋蔵文化財および発掘調査の特性	7
2. 埋蔵文化財行政における発掘調査の位置づけ	7
(1) 各段階における各種の発掘調査の目的と性格	
(2) 各種の発掘調査の目的と調査主体のあり方	
第3章 記録保存調査の実施に関する要件	10
1. 記録保存調査の質の確保	10
2. 記録保存調査の実施に関する一般的要件	10
(1) 調査組織に求められる要件	
(2) 記録保存調査の質と適正性の確保のための要件	
(3) 地方公共団体が行う監理等の要件	
3. 民間調査組織の特性と記録保存調査への導入の要件	15
(1) 民間調査組織の特性	
(2) 地方公共団体が対応すべき事項	
(3) 民間調査組織を導入する際の要件および基準の策定	

第4章 今後の埋蔵文化財行政に求められる体制と検討課題	19
1. 調整組織の充実	19
2. 発掘調査体制の堅持	19
3. 地方公共団体における専門職員の適切な配置	20
4. 今後の検討課題	20
おわりに	22

資料編

資料 1 埋蔵文化財行政の現状	23
1. 発掘届出等件数の推移	
2. 緊急発掘調査費用の推移	
3. 埋蔵文化財担当専門職員の推移	
4. 埋蔵文化財関係職員の採用形態および年齢構成	
資料 2 地方公共団体における民間調査組織導入の実態調査結果	29
資料 3 参考資料	37
1. 調査研究委員名簿	
2. 協力者名簿	
3. 審議の経過	
4. 意見聴取の概要	
資料 4 関係法令および通知	43
1. 文化財保護法（抄）	
2. 埋蔵文化財の発掘又は遺跡の発見の届出等に関する規則（抄）	
3. 埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について（抄）	
4. 埋蔵文化財の発掘調査に関する事務の改善について（抄）	

は じ め に

埋蔵文化財は、国や地域の歴史と文化の成り立ちを明らかにするうえで欠くことのできない国民共有の財産であり地域の資産でもある。それを適切に保護し、開発事業との円滑な調整を図るうえで行政上必要とされる事項に関する基本的な方向について検討することを目的として、平成6年10月に「埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究委員会」（以下「委員会」という。）が設置された。

委員会は、これまで、埋蔵文化財保護行政（以下「埋蔵文化財行政」という。）に関する諸課題を検討し、その結果については以下のとおり、報告・提言してきている。

- ・『埋蔵文化財保護体制の整備充実について』（平成7年12月）
- ・『出土品の取扱いについて』（平成9年2月）
- ・『埋蔵文化財の把握から開発事前の発掘調査に至るまでの取扱いについて』（平成10年6月）
- ・『埋蔵文化財の本発掘調査に関する積算標準について』（平成12年9月）
- ・『都道府県における地方分権への対応および埋蔵文化財保護体制等についての調査結果について』（平成13年9月）
- ・『出土品の保管について』（平成15年10月）
- ・『行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準』（平成16年10月）
- ・『埋蔵文化財の保存と活用 ―地域づくり・ひとづくりを目指す埋蔵文化財保護行政―』（平成19年2月）

文化庁では、上記の報告を踏まえ、都道府県教育委員会へ指導等の通知を行い、現在、各地方公共団体において所要の施策が実施されているところである。

さて、このたびの検討課題は「今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について」である。平成7年、本委員会による最初の検討課題の報告に基づいて行われた通知により、多くの地方公共団体で埋蔵文化財保護体制の整備が一定程度図られてきた。その報告から12年が経過した現在では国民の文化財への関心が高まり、埋蔵文化財行政に対する期待が高まる一方で、公共事業を中心とした大規模開発事業の減少や行財政改革を背景として、埋蔵文化財行政を取り巻く環境は大きく変わってきている。こうした状況を踏まえ、本委員会では今後の埋蔵文化財行政を推進するうえで、おもに発掘調査をどのような体制で実施するべきかについての検討を行うこととした。

検討は、平成19年3月から委員会を3回、委員会に併置された都道府県・市町村の教育委員会の実務担当者からなる協力者会議を4回開催して行った。委員会では記録保存のための発掘調査（以下「記録保存調査」という。）や考古学研究に関わる関係機関からのヒアリングを行うとともに、実態調査に基づく現状分析を行い、各地方公共団体における埋蔵文化財保護体制の多様なあり方を確認しつつ、埋蔵文化財行政が今後採るべき基本的方策を示した。

本委員会としては、この検討結果をまとめ、報告・提言するものであるが、文化庁および各地方公共団体においては、本報告を踏まえ、埋蔵文化財保護体制の確立に向けて適切な措置を講じるよう期待するものである。

第1章 埋蔵文化財保護体制の現状と課題

1. 埋蔵文化財保護体制の現状

(1) 平成8年通知までの経過

発掘調査体制の整備 開発事業に伴う記録保存調査は、昭和40年代に入り国土開発が急速に進展したことから、当時の文化財保護委員会と日本道路公団その他との間にとり交わされた覚書等により、原則として都道府県教育委員会が行うこととされた。それに伴い都道府県に埋蔵文化財専門職員（以下「専門職員」という。）が配置され、地方公共団体における埋蔵文化財保護の体制整備が始まった。昭和50年代以降は、開発事業とそれに伴う記録保存調査の増大に対応して都道府県の専門職員数はさらに増加し、市町村にも専門職員の配置が進んだ。それとともに大規模な開発事業の多い都道府県においては、発掘調査を行う教育委員会の附属機関（以下「公立調査組織」という。）や地方公共団体が設置した財団法人の調査機関（以下「財団調査組織」という。）が文化財主管課から独立して設置され、埋蔵文化財行政としては開発事業との調整業務と発掘調査業務とを分化させつつ体制整備が進み、発掘調査体制は一定程度充実したといえる。

平成8年通知 平成に入ると発掘調査事業量はますます増加の一途をたどり、記録保存調査の円滑な実施が課題となったことから平成6年に本委員会が設置され、平成7年12月に最初の検討課題についての報告『埋蔵文化財保護体制の整備充実について』が行われた。この報告を受け、文化庁では平成8年10月1日付けの文化庁次長通知「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」（以下「8年通知」という。なお、この通知は他の通知とともに平成10年9月29日付けの同名の通知に統合されている。）において、埋蔵文化財保護体制についての指針を示した。

この通知では、埋蔵文化財は国民共有の財産であると同時に地域の歴史と文化に根ざした歴史的遺産であり、各地域で保存・活用するという理念を確認するとともに、各地方公共団体では、史跡の指定等による積極的な保存およびその整備活用、埋蔵文化財包蔵地の把握と周知、開発事業との調整および発掘調査の実施、発掘調査成果の公開等の広報活動等を含む多岐にわたる行政を進めるために、適切な対応能力を備えた十分な数の専門職員を確保する必要があるとした。

このなかで、発掘調査の実施は、地方公共団体の文化財主管課内の調査部門（以下「教育委員会直営」という。）、公立調査組織、財団調査組織（以下これら3つの調査組織を「地方公共団体等」という。）が行うという原則のもと、はじめて限定的な民間調査組織導入の指針を示した。

(2) 近年の社会変化と埋蔵文化財保護体制の現状

ア. 社会全体の変化

近年、行財政改革によって行政全体が大きく変わってきている。行政コストの削減のために、行政組織のスリム化は大きな課題であり、国では「小さな政府」を実現するため、さまざまな権限を地方公共団体に委譲し、省庁再編や組織の統廃合、独立行政法人化等が図られている。また、厳しい財政事情のもと、効率的な公共事業の執行のため、事業の見直しやコスト縮減等の対策が

採られている。地方公共団体の多くで財政悪化が深刻な問題となるなかで、大規模な市町村合併、財団法人等の組織の統廃合を含めた見直しが進められ、平成 16 年に施行された改正労働者派遣法により行政と財団組織の分離化が推進されている。

同時に「官から民へ」という流れのなか「規制緩和」により、国や地方公共団体が行ってきたさまざまな事業を、その目的や性格等を勘案し、可能な限り民間に委託する動きも進んでいる。

その一方で、昭和 30 年代以降の急速な経済発展と社会的基盤整備の結果、国民は一定程度の物質的豊かさを享受することとなったが、近年、国民の意識に変化がみられ、心の豊かさや潤いのある暮らしを求めるようになってきている。

イ. 埋蔵文化財行政の変化

文化財保護行政への期待 近年、国民は環境や景観に配慮した生活空間を希求し、地域の自然、歴史・文化を具体的に示す各種の文化財への関心・期待は確実に高まっている。また、市町村合併により地域再編が進むなか、各地域のアイデンティティを確認し、新たな地域づくりを推進するという施策に、文化財を有効な素材として活用しようとするところが出てきている。

こうした社会の要請を受け、本委員会は平成 19 年 2 月に行った報告『埋蔵文化財の保存と活用』で埋蔵文化財をとおして地域づくり・ひとづくりに貢献するために取り組むべき施策についての考え方を示した。また、文化審議会文化財分科会企画調査会は平成 19 年 10 月に、市町村が域内の一連の多様な文化財を総合的に把握したうえで、積極的に保存し活用するための方針を定める「歴史文化基本構想」を策定する等の方策をまとめた。さらに国土交通省等との連携により、地域の文化財を地域づくりの施策に活かす取り組みも始められようとしている。

このように、地域の文化財の社会的な価値に対する認識や期待はますます高まっており、埋蔵文化財行政は今後一層地域の文化財の保存と活用を図る施策を積極的に推進していく必要がある。

記録保存調査事業量の減少 近年、全体的な景気の低迷や地方公共団体の財政悪化等に伴う開発事業の縮小等に伴い記録保存調査事業量は大きく減少している。それを緊急発掘調査事業費でみると平成 9 年度に 1,321 億円と全国の費用総額はピークとなったが、その後は減少に転じ平成 18 年度には約 755 億円とピーク時の 57 %となった（資料編P25 参照）。記録保存調査事業量の減少は地方公共団体が自ら実施する保存・活用事業を行いやすい状況を生む一方、これまでの発掘調査体制の見直しも必要となってきた。

専門職員の減少 記録保存調査事業量の減少は専門職員数に影響している。緊急発掘調査事業費が減少に転じた平成 10 年度以降も専門職員数は微増し、平成 12 年度には 7,111 人となりピークに達したものの、その後は減少に転じ、平成 19 年度現在 6,305 人で、内訳は都道府県 2,307 人、市町村 3,398 人となっている（資料編P26 参照）。

最近、昭和 40 年代に地方公共団体等に採用された、いわゆる団塊世代の専門職員の退職が始まっているが、大規模な記録保存調査の減少や財政難等に伴う職員定数の削減方針等により退職者の補充は十分行われていないところが多い（資料編P27 参照）。各地域で埋蔵文化財行政の仕組みをつくり、発掘調査を担当し地域に適した技術を培い豊富な調査成果を蓄積させた経験豊富な専門職員の知識や技術が、次の世代に適切に継承されないのではないかとということが危惧される。

都道府県と市町村の役割の変化 平成 12 年 4 月にいわゆる地方分権一括法が施行され、文化財保護法（以下「法」という。）における埋蔵文化財行政上の国の権限はおもに都道府県に移譲され、都道府県の役割は大きなものとなった。この際指定都市へ一部の権限が移譲されたが、その後、指定都市以外の市町村へも都道府県から権限移譲を行おうとする動きがみられる。

発掘調査体制の変化 都道府県の発掘調査体制は、直営形態の 5 県を除くと開発事業等との調整を担当する本庁から独立した調査組織を設立しており、そのおよそ 6 割が財団調査組織である。財団調査組織は、財政基盤が脆弱で運営面の問題が指摘されてきたが、地方公共団体が行うこととされた発掘調査業務を地方公共団体に代わって実施する公的機関として設置されたもので、組織の形態は異なるが公立調査組織と同様、地方公共団体の調査組織としての機能を果たしてきた。ところが近年、国の公益法人制度改革により、公益法人全般についてその統廃合等の見直しの検討がなされ、すでにその流れが一部の財団調査組織にも及んでいる。

8 年通知では排土・測量・写真撮影等、発掘調査に関連しこれを支援する業務には、民間調査支援組織の効果的な導入を図ることとされ、各地で積極的な導入が図られた。一方、発掘調査への民間調査組織の導入は、関東・近畿等の一部の地方公共団体では 8 年通知以前からみられたが、8 年通知以降、新たにこれを進める地方公共団体が出てきている。

このように、近年、社会の変化を受け文化財への期待が高まる一方、埋蔵文化財行政を取り巻く状況は変化しつつある。また、発掘調査体制の変化は、埋蔵文化財行政全体に影響を及ぼすと考えられる。なかでも民間調査組織の導入は、その影響が大きいと考えられるため、以下でさらにその現状を把握することとする。なお、排土等の支援業務は 8 年通知以降積極的に導入されて発掘調査の効率化が図られており、今後も効果的な導入を図ることが適当である。このため、以下では、支援業務を越えて民間調査組織が発掘調査に関わる場合について検討することとする。

2. 民間調査組織導入の現状と課題

（１）8 年通知における考え方

8 年通知では、発掘調査は原則として地方公共団体等が実施するという考え方にに基づき、発掘調査そのものに民間調査組織を導入する場合の条件や要件を示した。

導入の前提 民間調査組織を導入する場合の前提条件は次の 3 点である。

- (1) 地方公共団体等が一定程度の発掘調査体制を有していること。
- (2) その発掘調査体制では発掘調査が著しく遅延し、または短期的な発掘調査の急増により現在の体制では調査の遅延等が予想されること。
- (3) 他の地方公共団体からの専門職員の派遣・支援等によっても対応することができないこと。

導入の要件 そして、民間調査組織を導入する際の要件は次の 3 点である。

- (1) 導入する民間調査組織は、発掘調査について十分な資質を有する職員を備え、調査を適切に実施できる能力を備えていること。
- (2) 導入する場合、地方公共団体等の発掘調査体制に組み込む形態で行うものとし、組織の選択や管理等は当該地方公共団体が行うこと。

(3)導入によって各地方公共団体の発掘調査体制の整備が遅滞することがないこと。

基本的な考え方 8年通知においては、地方公共団体が、まず埋蔵文化財保護体制の整備を図ることが前提であった。したがって、民間調査組織を導入しようとする地方公共団体等に一定の発掘調査体制が整備されていて、それでもなお対応できない場合に限り、民間調査組織を地方公共団体の管理下におくことを必須の要件としたうえで、極めて限定的に導入を認めるというものであった。しかも、導入の具体的な形態として想定されたのは、地方公共団体等が調査主体となり、そこに発掘調査について十分な資質を有する職員を備えた民間調査組織を組み込み、一体として発掘調査を実施するものであった（資料編P45 参照）。

（２）民間調査組織導入の現状

民間調査組織の現状 民間調査組織には、①発掘調査を専門に行う会社、②発掘調査部門を設けた建設・測量会社、③発掘調査を専門に行う者が組織した恒常的な任意団体等がある。その数は平成7年時点で25団体程度であったのが、平成17年に①・②を中心に設立された業界団体では加盟組織が80団体を超え、そのうち②の組織がおおよそ80％程度を占める。

導入の形態 平成18年6月20日に専門職員を配置している地方公共団体（都道府県47、市町村1139）を対象に、平成15年度から17年度の3年間に実施した発掘調査における民間調査組織の導入状況について、実態調査を行った（結果の詳細は資料編P29 参照。）。

民間調査組織を導入したことがある地方公共団体は都道府県が15％、市町村が16％と少数である。導入の理由としては、現有の体制では発掘調査事業量に対応できなかったことが大半である。民間調査組織の導入にあたり、特に導入基準を設けていない都道府県もみられる。導入された調査の多くは記録保存調査であった。民間調査組織を導入する方法としては、（ア）地方公共団体が調査主体となって発掘調査を実施する場合（手続きは法第99条による。）のほか、（イ）民間調査組織が調査主体となって発掘調査を実施する場合（手続きは法第92条による。）もある。

地方公共団体の関与 （ア）の場合、民間調査組織の発掘調査に、都道府県では70％のところで調査担当者が現地に常駐し、発掘調査作業（以下「発掘作業」という。）の内容を確認している。一方、市町村ではそうしたかたちで関与しているところは17％しかなく、逆に発掘調査現場での確認が週1回以下であるところが20％程度ある等、関与の度合いは相対的に低い。

また、（イ）については地方公共団体・開発事業者・民間調査組織の三者間で協定を結び、民間調査組織が調査主体となって実施する発掘調査に地方公共団体が関与できる仕組みをつくったうえで発掘調査が実施されている場合がある一方で、開発事業者と民間調査組織の間だけで発掘調査の実施に関する契約を結び地方公共団体がほとんど関与していない場合も認められる。

問題点 上記のとおり、民間調査組織の導入形態と地方公共団体の関与のあり方はさまざまである。特に民間調査組織の実施する発掘調査に対して、地方公共団体が適切に監督・管理（以下「監理」という。）していない場合、発掘調査の進行に伴って必要となる行政判断を下すための情報が、地方公共団体に適切に把握されないおそれがあり、調査の質の確保の面からも問題である。

民間調査組織の導入実績がないところでも、今後導入の予定がある、あるいは可能性があるとは回答しているのは都道府県で33％、市町村で57％で、今後増えることも予想される。

3. 埋蔵文化財保護体制の課題とその改善のための検討項目

(1) 埋蔵文化財行政における発掘調査の意義

これまでの埋蔵文化財行政は開発事業への対応を最大の課題とし、記録保存調査は地方公共団体等が行うという原則により、記録保存調査を円滑に実施するための仕組みを整備してきた。また、8年通知においては、その原則のもとで、民間調査組織の導入については一定の前提条件と要件を設けて限定的に対応することとした。

現在、記録保存調査事業量が減少しているとはいえ、実態調査によれば、今後民間調査組織の導入は増加することも予想されることから、民間調査組織の導入に関する基本的な考え方の整理や標準の策定等のすみやかな対応が必要と考えられる。そのためには、埋蔵文化財行政における発掘調査の意義をあらためて確認し、各種の発掘調査の目的と性格を明確にしたうえで、その調査主体のあり方についての基本的な考え方を整理する必要がある【第2章】。

(2) 記録保存調査の実施に関する要件

地方公共団体等が行う発掘調査のなかで、非常に大きな比重を占めるのが記録保存調査であり、法第93・94条の届出・通知（以下「届出等」という。）に対する発掘調査の指示・勧告（以下「指示等」という。）を受けた開発事業者から、地方公共団体等に調査を委託されて実施する場合が多い。行政上の措置である記録保存調査の質を確保し、その成果をその後の施策に活かすために、地方公共団体による調査の適切な監理は不可欠である。したがって、まず開発事業者からの委託により実施される記録保存調査の監理のあり方を整理する必要がある【第3章1・2】。

民間調査組織については、地方公共団体によって種々の導入形態があり、それが実施する発掘調査を地方公共団体が適切に監理していない等問題のある事例もある。こうした状況が生じた要因の一つとして、8年通知で示した方針については幅広い解釈・運用が可能であったことが挙げられる。このような現状を踏まえると、民間調査組織を導入する場合について、あらためて導入する条件を明確にするとともに、民間調査組織が実施する記録保存調査については、その性質を踏まえた監理のあり方を整理する必要がある【第3章3】。

(3) 埋蔵文化財保護体制のあり方

これまで地方公共団体では、調査組織を中心に一定程度の体制整備が図られてきたが、埋蔵文化財行政の本来行うべき業務は記録保存調査だけに留まるものではない。近年の文化財に対する期待の高まりや社会の要請を考慮すると、さまざまな発掘調査等の成果に基づき埋蔵文化財をその内容や価値にあわせて適切に保存・活用していくための多様な業務を推進していくことが求められていることから、そのための体制を整備しなければならない。

上記のような8年通知以後の変化に対する課題の検討を踏まえ、埋蔵文化財行政全体をバランスよく進めるうえで、各地方公共団体はどのような体制を構築すべきなのか、あわせて専門職員にはどのような資質・能力が求められるかについて明らかにする必要がある【第4章】。

第2章 埋蔵文化財行政における発掘調査の位置づけ

埋蔵文化財の保護を進めるうえにおいて発掘調査は必要不可欠の措置であり、極めて重大な意味をもっている。本章では、各種の発掘調査がどのように実施されるべきかについて検討する。

1. 埋蔵文化財および発掘調査の特性

埋蔵文化財の特性 埋蔵文化財は地下に埋蔵され、土地に深く結びつき、ひとつひとつ内容が異なり個性的で、地域色・地域性がある。このように地域に存在している遺跡の総体を把握することにより、地域における歴史や文化を復元することができる。そういう意味において、埋蔵文化財は歴史的・文化的資産、地域の資産、教育的資産としての意義を有し、地域づくりやひとづくりに活用できる格好の素材ともなる。したがって、埋蔵文化財はその価値に応じて適切に保存・活用されなければならない。

ただし、埋蔵文化財の内容が明らかでない状態では、適切な保護措置を執ることができないことから、その範囲・内容等を解明するために発掘調査は不可欠である。

発掘調査の特性 発掘調査とは埋蔵文化財がもつ多様な情報を最も多く引き出すことのできる機会である。その成果は国民や地域住民にすみやかに公開し、地域において蓄積し、地域のために活用しなければならない。こうしたことから発掘調査は、埋蔵文化財を適切に保護し、多様な意義をもった資産として活用していくための手段といえる。

一方で、発掘調査はいかなる目的で行ったとしても埋蔵文化財の解体・破壊を伴い、やり直しがきかない。したがって、発掘調査は明確な目的のもと、適切に実施できる十分な能力（具体的な内容は第3章で記述する。）を備えた者が行わなければならない、その方法・内容・成果等が適切であるか否かの判断は、発掘調査中に現地で行うことが不可欠である。

2. 埋蔵文化財行政における発掘調査の位置づけ

（1）各段階における各種の発掘調査の目的と性格

埋蔵文化財行政の本来のあり方は、地域に所在する埋蔵文化財を正確に把握し、その内容・価値に応じて適切に保存し活用することである。そのために①把握・周知、②調整、③保存、④活用の4つの段階を適切に行う必要がある。各段階における行政目的を達成するために、①「把握・周知」の段階における分布調査、試掘・確認調査、②「調整」の段階における試掘・確認調査、③「保存」の段階における（ア）埋蔵文化財の現状保存を図るための確認調査（以下「**保存目的調査**」という）、（イ）記録保存調査、④「活用」の段階における活用のための調査（以下①から④の調査を「**行政目的で行う調査**」という。このほか、発掘調査には、大学等研究機関が学術研究を目的に実施する調査がある。）を行うこととなる。

これらの調査が各段階で適切に行われることにより、はじめて埋蔵文化財保護のための的確な行政判断を行うことができる。各段階は相互に密接に関連しており、かつ一連の流れとなつては

じめて埋蔵文化財行政が適切に機能する。各段階で行われる「調査」は行政措置と不可分に結びついており、それを行政から切り離してしまうと、埋蔵文化財行政の適切な遂行は不可能になる。各段階での調査の種類、目的と内容は以下のようにまとめられる。

①把握・周知（分布調査、試掘・確認調査）

法第 93・94 条の規定により土木工事の届出等を必要とする（すなわち法的な保護の対象となる）周知の埋蔵文化財包蔵地を定め、これを遺跡台帳、遺跡地図等へ登載することにより国民への周知徹底を図るために、埋蔵文化財包蔵地の所在・範囲を把握することを目的とする調査である。既往の諸調査の成果に加え、新たに行う分布調査（踏査）、試掘・確認調査等の結果により埋蔵文化財包蔵地に関する内容を的確に把握するとともに、それを新たな情報に基づき常時更新していく必要がある。出土品の年代や地形・地目、調査地点とその内容・成果を総合的に勘案し、法的に保護の対象とするか否かを決定する行政判断と一体となった調査である。

②調整（試掘・確認調査）

法第 93・94 条の届出等に対応し、埋蔵文化財の保存と開発事業計画とを調整し、埋蔵文化財の取扱いを決定するために行う発掘調査である。試掘調査は埋蔵文化財の有無の把握、確認調査はその範囲・性格・内容等の概要の把握を行うためのもので、現状保存を図るか、あるいは費用負担を求めて記録保存調査の指示等を行うか等の行政判断と一体となった調査である。調整の結果、やむを得ず現状保存の措置を執ることができない場合、記録保存調査の範囲の決定、調査に要する期間・経費等の算定のため、当該埋蔵文化財の遺構・遺物の密度、遺構面の数や深さおよびその性格や内容等を的確に把握することが必要である。埋蔵文化財の取扱いを決定するうえでは、関係する既往の諸調査の成果を十分踏まえ、部分的な調査範囲での地形・土層、遺構・遺物等の限られた情報から、遺跡の範囲・内容・価値等を総合的に判断しなければならない。

③保存（保存目的調査、記録保存調査）

（ア）保存目的調査

学術上の価値が高い等地域の歴史にとって重要な遺跡について、その現状保存を目指して遺跡の内容や範囲を把握するために行う発掘調査である。史跡として保護していくのかそれ以外の手法を採るのか、史跡とする場合には国あるいは地方公共団体の史跡とするのか等の行政判断と一体となった調査である。

（イ）記録保存調査

法第 93・94 条の届出等に対し、試掘・確認調査の成果を踏まえて開発事業者と調整を行い、その結果、やむを得ず現状で保存を図ることができない埋蔵文化財について、都道府県または指定都市の教育委員会（以下「都道府県教育委員会等」という）による指示等に基づき、開発事業者の委託により実施される発掘調査である。完掘することにより遺跡のもつ情報を過不足なく得る必要がある。記録保存の措置を執るという行政判断は下されているが、調査開始後に試掘・確認調査では予測できなかった成果等により重要な遺跡であると判明した場合、開発事業者等と再調整を行う必要があり、その結果によっては、記録保存する旨の方針を変更することもあるため、調査の進行に伴って適切な行政判断が求められる。

④活用（活用のための調査）

遺跡の整備等、活用のために必要な情報を得るために行う発掘調査である。現状保存が決定している史跡指定地内での発掘調査は、史跡の保存に重大な影響が及ぶことのないよう適切に行われる必要があるので、基本的には整備等の計画・事業について指導委員会等の指導・助言を受け、その史跡を管理する地方公共団体が法による現状変更の許可を得たうえで実施する。

（２）各種の発掘調査の目的と調査主体のあり方

基本的な考え方 行政目的で行う調査は、埋蔵文化財の保護措置として行われるものであり、その成果は相互に関連する埋蔵文化財行政の各段階における行政措置や施策に的確に反映させ、地域において確実に蓄積し、地域や住民のために将来にわたり守り伝えなければならない。したがって、記録保存調査を含め行政目的で行う調査全般については、可能な限り地方公共団体が調査主体となって実施することが望ましい。

一方、これらの調査は、前項でみたとおり行政判断との関係において２種に分けることができるが、調査主体のあり方についての原則的な考え方は次のとおりである。

分布調査、試掘・確認調査、保存目的調査、活用のための調査 これらの調査は、埋蔵文化財を法的にどのように保護するのかという行政判断を下すために行われる、行政判断と一体となった調査である。この種の調査の場合は、事前に調査対象の内容が十分に把握できていないことが多い。そのため、調査の進行にしたがって刻々と変化する発掘調査現場にあつて、適宜、調査位置の変更や調査範囲の拡張を行う等の目的に即した判断と進行管理を行うことが求められる。こうしたことは行政上の措置そのものであることから、これらの調査は地方公共団体が調査主体となつて行う必要がある。

また、活用のための調査は、法令に基づく現状変更許可を得たうえで行う場合が多いことから、許可内容と齟齬がないよう、また不測の事態に備えるためにも地方公共団体が調査主体となつて行う必要がある。また、その後の整備・活用の基本方針を設定する等、整備事業の全体像を構築するうえでも、地方公共団体が調査主体となつて実施するのが適当である。

記録保存調査 記録保存調査は試掘・確認調査によって埋蔵文化財の概要が一定程度把握され、記録保存の措置を執るという行政判断が下されたうえで実施される。そのため発掘調査に関する方法・期間等基本的な内容が決まっており、原則として遺跡の完掘を前提にしている。

したがって、この種の調査は地方公共団体が調査主体となつて行うほか、それが設置した調査組織、および十分な能力をもつ地方公共団体等以外の組織が行うことも考えられる。

しかしながら、発掘調査の大半を占める記録保存調査は一般的に規模が大きく、地域の埋蔵文化財に関する情報を最も多く得ることができる機会であり、これまでは地方公共団体等がこれらの調査を継続的に行ってきた結果、その成果は埋蔵文化財行政全体に最大限有効に活かされ、地域の歴史・文化の解明に大きく貢献してきた。このように記録保存調査が埋蔵文化財行政全体に大きな影響を及ぼすことを考えると、今後も可能な限り地方公共団体等が調査主体となつて実施することが望ましく、地方公共団体等以外の組織を記録保存調査に導入することについては、埋蔵文化財行政の推進の観点から慎重な検討が求められる。

第3章 記録保存調査の実施に関する要件

記録保存調査の実施主体としては、教育委員会直営のほか、地方公共団体が設置した公立調査組織・財団調査組織・調査会、大学、民間調査組織等さまざまな組織がある。本章では、これらが行う記録保存調査の実施に関する要件について検討する。

1. 記録保存調査の質の確保

記録保存調査については可能な限り地方公共団体等が調査主体となって実施することが、埋蔵文化財行政上望ましい。ただし対象となる遺跡の発掘調査を適切に行うことができる十分な能力をもつ組織であれば、地方公共団体等以外の組織が調査主体となって実施することも考えられる。

発掘調査は実施の主体となる調査組織がどのような種別のものであっても、国民共有の財産である埋蔵文化財の保護という公益の実現のための行政措置の一部として行われるものであることに変わりはないので、その目的実現のために調査を適切に実施し、調査そのものの質を確保することが必要となる。具体的には、①発掘調査を行う調査組織の質、②個々の発掘調査についての質およびその適正性、③地方公共団体による調査組織および個々の発掘調査の適切な監理、の確保が必須の要件である。

これらの要件は記録保存調査が法令に基づく全国共通の措置である以上、内容的にある程度統一され均質であることが望ましいことから、各要件の標準が示されていることが必要となる。

①発掘調査を行う調査組織の質の確保

これを実現させるためには、発掘調査を適切に行うことのできる調査組織を判別するための客観的な標準が必要である【本章2.（1）】。

②個々の発掘調査についての質と適正性の確保

これを実現させるためには、発掘調査の方法と内容の決定、その経費・期間等の積算、負担や発掘調査事業の委託にかかる開発事業者との契約、発掘調査の監理等が適切に行われる必要があり、それぞれに応じた客観的な標準が必要である【本章2.（2）（3）】。

③地方公共団体による監理の確保

これについては、上記②と関連するところがあり、監理の内容・方法と監理を実行するうえでの地方公共団体の体制と能力についての標準が必要である【本章2.（3）】。

記録保存調査を行う調査組織としては、地方公共団体等と民間調査組織では設立の背景と機能、組織の性質が異なるため、発掘調査を適切に実施し、その質を等しく確保するという観点から、その要件に関する標準の策定にあたっては、それぞれの特性を踏まえて検討を行う必要がある。

2. 記録保存調査の実施に関する一般的要件

記録保存調査は、開発事業者から地方公共団体あるいは調査組織への委託により実施されるこ

とになる。その際、調査主体が教育委員会直営や地方公共団体が設置した公立調査組織・財団調査組織・調査会、さらには民間調査組織の場合でも、地方公共団体が監理を行うという考え方が必要である。そこでまず、委託を受けて実施するあらゆる記録保存調査に求められる一般的要件について整理し、次節 3. において民間調査組織が実施する場合の要件を検討することとする。

(1) 調査組織に求められる要件

ア. 法令等に基づく事柄

法第 92 条および「埋蔵文化財の発掘又は遺跡の発見の届出等に関する規則」第 1 条において、発掘調査を行おうとする者は、あらかじめ発掘調査主体者、発掘担当者の氏名・経歴等を記した発掘調査の届出を行うこととされ、それに対して埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、文化庁長官（権限委譲により都道府県教育委員会）は必要な事項の指示等または発掘の禁止、停止もしくは中止を命ずることができることとされている（資料編P44・45 参照）。このことから、当然、発掘調査についての届出を受理し、それについて進達・指導・審査等を行う都道府県教育委員会は、発掘担当者を含めた調査組織が十分な専門的な能力を有しており、発掘調査を適切に行うことができるかどうかについて、事前に十分見極める必要がある。法第 99 条による発掘調査についても同じことがいえる。

平成 12 年通知における考え方 平成 12 年 11 月 17 日付け文化庁長官通知「埋蔵文化財の発掘調査に関する事務の改善について」（以下「12 年通知」という。）においては、「調査主体となる個人又は組織」を、下記のとおりとしている（資料編P46 参照）。

- (1) 計画されている発掘調査全体を適切に行い、完了させることができ、かつ、発掘調査報告書を適切に作成する専門的な能力を有している者であること。
- (2) 発掘調査結果の評価・公表および遺跡や出土品の保護・活用を適切に図ることができる者であること。
- (3) 過去に調査主体となった遺跡の発掘調査報告書を適切に作成している者であること。

イ. 調査組織に求められる要件

上記の考え方に基づき、適切な組織の要件を示すと次のとおりとなる。

公益性の認識 調査組織は、埋蔵文化財の発掘調査が埋蔵文化財の保護という公益の実現を目的とした措置であり、国民の理解と協力のもとに行われるものであり、そのあらゆる成果が国民、地域社会に還元されるという社会的に大きな意味をもつ行為であることを、組織として正しく認識していなければならない。

調査組織の要件 発掘調査は、考古学等の知識・技術に基づいて行われるものであり、その資質・能力を備えた発掘担当者等を調査に応じた員数有している組織でなければならない。

発掘調査は、多様な作業を多数の人員やさまざまな機材を使用して遂行するものであり、また、地下に埋蔵されたものを対象とするものであることから予測を超えた事態の発生も想定される。そのため、調査組織は、責任をもって発掘調査を遂行するために、相応の事務体制や財政的基盤、施設や調査機材の保有等について、十分な条件を満たしている必要がある。

ウ. 発掘担当者に求められる要件

発掘担当者の要件 発掘担当者は、発掘調査全体の統括・指揮を行うことができる者でなければならない。12 年通知では、「専門的知識・技術の面で、調査の対象となる遺跡について発掘調査を実施するのに十分な能力と経験を有し、発掘調査の現場の作業を掌握して発掘調査の全行程を適切に進行させることができるとともに、発掘調査報告書を適切に作成できる者」とされている。法第 92 条の届出に記載する「発掘担当者」は、このような能力を有する者でなければならない。また、発掘担当者は職務の遂行のため発掘調査現場に常駐することが求められる。

必要な知識と技術 発掘担当者に必要とされる専門的な能力とは、個々の発掘調査で必要とされる調査の方法と内容を万全に行うことができるものでなければならない。一般的には、『行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準』（以下『調査標準』という。）および都道府県の調査基準（『調査標準』では、各都道府県において、法第 93 条第 2 項等に定められている発掘調査の指示等の事務執行における基本的な指針として、『調査標準』に準拠した「基準」を定めることが必要とされている。）で求められている水準の調査を遂行できることを意味する。その水準を満たす発掘担当者は、具体的には次のような知識と技術を備えていることが不可欠である。

①発掘調査を行ううえで必要な考古学・歴史学等の知識

この知識は考古学・歴史学等の専門課程をもつ大学で得られるものが基本となる。履修単位、卒業論文、研究論文等の実績がそれを示す指標である。

②実際の発掘調査を行う技術・能力

この技術・能力は現地における発掘作業および出土品と記録類の整理作業から報告書作成までの作業（以下「整理等作業」という。）を経験することによって得られるものである。発掘調査の経験と発掘調査報告書の執筆・編集経験等の実績がそれを示す指標である。

③埋蔵文化財行政に関する基礎的な知識

これは記録保存調査が開発事業に伴う埋蔵文化財の保護措置であること、開発事業者の協力のもとに行われるものであるため、調査経費や調査期間に条件があること等、埋蔵文化財に関する制度と行政上の知識であり、埋蔵文化財行政の経験等によって得られるものである。

④埋蔵文化財の地域性や時代・種類に関する知識・技術

考古学的な知識・技術は全国に共通する要素も大きいが、遺跡を構成する遺構・遺物や地形・地層・土層等には地域や時代・種類による差異があり、それに応じた十分な知識・技術がなければ適切な発掘調査を行うことはできない。これは当該の地域や時代・種類の遺跡の発掘調査に携わることにより得られるものである。上記①から③の要件については基本的な知識・技術であるのに対して、この要件は発掘調査の対象となる遺跡に特化した要素であり、一般的には当該地域・時代・遺跡の種類についての調査経験の有無に左右されるものである。

なお、発掘担当者のほかにそれを補佐する発掘技術者が必要な場合もあり、その要件について定めておくことも有効である。

（２）記録保存調査の質と適正性の確保のための要件

記録保存調査の質と適正性を確保するための標準としては、すでに『調査標準』および『埋蔵

文化財の本発掘調査に関する積算標準』(以下『**積算標準**』という。)が策定されている。したがって、今後、適切な記録保存調査を行っていくためには、発掘調査の方法・内容の決定、開発事業者との契約、発掘調査の監理等に関する事項等、『調査標準』・『積算標準』に示されていない内容について標準を策定する必要がある。これらについては下記(3)で検討を行うこととする。

(3) 地方公共団体が行う監理等の要件

ア. 記録保存調査の方法と内容の決定

「**調査仕様**」の決定 発掘調査の監理を適切に行うためには、その前提として、監理を行う地方公共団体が発掘調査の方法と内容をあらかじめ明確にしておく必要がある。地方公共団体は、個別の開発事業に対して、当該地域における既往の発掘調査や、あらためて実施する試掘・確認調査の成果・情報等に基づき、『調査標準』や『積算標準』と各都道府県の調査基準に即して、その発掘調査に求められる具体的な範囲とその方法・内容(以下「**調査仕様**」という。委託契約に際しての「仕様書」とは異なる。)についてあらかじめ決定しておく必要がある。

「**調査仕様**」の内容 調査仕様の内容となるおもな事項は次のとおりであり、委託の対象となっている調査内容に応じたものでなければならない。

- (1) 発掘調査の対象(発掘作業を行う位置・面積・掘削深度、整理等作業を行う出土品・記録類等)
- (2) 発掘作業の方法(表土・遺物包含層掘削、遺構検出・掘削等の工程と内容)
- (3) 整理等作業の方法(出土品の洗浄・実測・復元・写真撮影等の工程と内容)
- (4) 各工程に必要な記録類とその作成方法
- (5) 発掘調査成果の公開(現地説明会等の実施、発掘調査報告書の作成・刊行等)
- (6) 出土品・記録類の取扱い(発掘調査報告書刊行までの保管方法、刊行後の移管手続き等)
- (7) 発掘調査に要する経費と期間等に関する事項

調査仕様の作成にあたっては、対象となる遺跡に関する事前の情報が重要であり、発掘調査の着手後に調査仕様の内容と齟齬をきたさないように、十分な試掘・確認調査を実施することが必要である。なお、開発事業者の負担を軽減するために、調査の質と適正性を確保したうえで可能な限り発掘調査に要する経費の節減と発掘調査の早期実施に配慮する必要がある。

イ. 契約のあり方

適切な監理を行ううえでは、発掘調査の実施に関する契約が適正なものであることが前提となる。

発掘調査に関する契約等の際に関係するのは、①調査仕様の作成と発掘調査の監理を行う地方公共団体、②調査を行う調査組織、③調査経費を負担する開発事業者の三者であり、契約にあたっての三者の関係と契約の方法は実態上、以下の2種類がある。

- (1) 地方公共団体が開発事業者から発掘調査事業を受託したうえで調査組織と契約する方法
- (2) 開発事業者と調査組織が直接契約する方法

(1)は、地方公共団体が調査組織と開発事業者の間に介在する形式で、おのずと地方公共団体が調査仕様に基づいて監理を行うことになる。これに対して、(2)は調査仕様の作成とその監理

を行う地方公共団体が契約に直接関与しないことになる。こうしたことを考慮して、三者の関係については発掘調査の適正性を確保できる仕組みとする必要がある。

また、調査仕様のほかに地方公共団体の監理に関すること、重要な遺跡等の発見に伴う工事計画と埋蔵文化財の取扱いに関する再調整等、調査開始後に生じる事態への対応に関する取り決め等、発掘調査の遂行と埋蔵文化財の取扱いに関して必要な事項を決めておき、発掘調査が適切かつ万全に行われるようにしておくことも必要である。

ウ. 記録保存調査の監理

地方公共団体は、調査開始後もその発掘調査が正しい知識・技術等に基づいて、あらかじめ決められた調査仕様のとおり適切に行われているかどうかを確認することが不可欠である。

監理の方法 遺跡は発掘調査の過程で解体されていくため、成果品として残るのは出土品と記録類だけであり、調査後の成果品のみによる確認ではそれが適正な調査であったかどうかの判断は困難である。したがって、調査中に現地において確認し、問題があればその場で是正しなければならないので、作業状況を随時把握したうえで、それに応じた指導を行うことが不可欠である。

発掘作業における確認事項 発掘作業については、調査仕様の内容にしたがって必要な作業が適切に実施されているかどうか、現地で確認する必要がある。

発掘作業の実施と密接に関係する期間と経費については調査の実行上重要な事項であるから、調査の各工程の時間配分が適切であり、予定通り終了するかどうか、また、調査経費の執行状況と予算との関係を確認する必要がある。

協議・調整事項 発掘作業の進行により、遺構・遺物の分布範囲、遺構面数、遺構の種別や数量、出土品の量等が事前の想定と異なり、調査に要する期間・経費に影響する場合においては、開発事業者との協議を含めすみやかに対応する必要がある。さらに、新たに判明した遺跡の内容によっては、その現状保存や工法変更等の対応を開発事業者と協議しなければならない。

また、発掘調査現場は国民が歴史とじかに接することができる貴重な場であり、学術的評価を適切に行い、発掘調査の質を確保する観点からも、現地説明会等による発掘調査現場の積極的な公開が必要であり、その実施等について協議することも必要である。

整理等作業における確認事項 発掘作業と同様に調査仕様で決められた内容にしたがって適切に行われているかどうかを現地で確認する必要がある。整理等作業は報告書に掲載する出土品・記録類を主たる対象として行われ、その対象の選択が遺跡の理解や評価に直結する一方で、作業量を大きく変動させることになる。そのため、それらの選択を適切に行うことが特に重要であり、この点の確認が必要である。期間と経費の問題については、発掘作業と同じである。

エ. 地方公共団体に求められる能力と体制

地方公共団体に求められる能力 地方公共団体は、各都道府県における役割分担に基づき個別の開発事業に対して試掘・確認調査を適切に行い、その時代、種別・性格を的確に見極めて、それに即してその価値を適切に評価して遺跡の取扱いを決める必要がある。そのうえで記録保存調査が必要な場合においては、調査仕様の作成や調査組織および発掘担当者の適否を判断すること

となる。また、進行中の発掘作業の監理については、現地に常駐しない状態であっても、上記ウに示した事項を踏まえ、作業の内容・方法が適切であるかどうかについて、現地で即座に見極めなければならない。さらに、発掘作業の進行によって判明する遺跡の内容に応じて、その現状保存の可否を適切に判断する必要がある場合がある。

このようなことから、発掘調査の監理を担当する地方公共団体の専門職員に求められる資質・能力は、発掘担当者に求められるものよりも高いものでなければならないといえる。

地方公共団体に求められる体制 地方公共団体には上記のように試掘・確認調査を実施し、記録保存調査の監理を適切に行い、的確な判断を行うことのできる専門職員が適切に配置されていなければならない。こうした専門職員に必要な資質・能力は、域内の多様な遺跡について、さまざまな条件のもとでの発掘調査業務と、開発事業等との調整業務を積み重ねるなかで、はじめて備わるものである。したがって、監理を行う専門職員は調整業務と発掘調査業務の全般をそれぞれ十分に経験している必要がある。

オ．開発事業者への対応

都道府県教育委員会等は記録保存調査の質と適正性の確保のため、開発事業者の法第 93・94 条の届出等に対する指示等として、記録保存調査は『調査標準』や都道府県の調査基準に即した調査仕様により、地方公共団体の適切な監理のもとで行う必要があることを明確に示す必要がある。

また地方公共団体は、開発事業者に対し、記録保存調査が国民共有の財産である埋蔵文化財の保護措置であり、公益のために行われる行為であることを十分に説明して理解を求め、指示等の内容の誠実な実行や、発掘調査の実施とその成果の公開等に協力することについて、十分な理解を得る必要がある。

3．民間調査組織の特性と記録保存調査への導入の要件

民間調査組織は地方公共団体等と設立目的が異なっており、民間調査組織に特有の性格をもっている。そのため、これを記録保存調査に導入する場合、そのような民間調査組織の性格を踏まえて、調査組織等の要件、その選択・契約に関する要件、地方公共団体による監理等に関する要件を明確にし、それを前節 2. の一般的要件に加えて確保する必要がある。

（１）民間調査組織の特性

民間調査組織は、公益性の観点からは、本来、地方公共団体が負うべき責任と同様の責任をもつべきものとされてはいない。このため、公益のために実施されるべき発掘調査においても、設置主体や経営者の経営的視点を重視する可能性がある。

地方公共団体等は、地域における発掘調査の実績から得られる情報を豊富にもっており、地方公共団体が求める発掘調査の標準・水準を十分把握している。これに対して、民間調査組織は、このような地域とのつながりが地方公共団体等のように保証されるものではない。

また、民間調査組織は、母体となる企業の業種が多様であり、組織の規模、発掘担当者の員数や専門的な能力等多様で、組織としての得意分野や総体的な能力は一様でない。

（２）地方公共団体が対応すべき事項

ア．民間調査組織と発掘担当者の要件

調査組織の要件 民間調査組織は多数存在するが、地域における調査実績が少ない場合もあり、地方公共団体が、その体制と発掘担当者を的確に判断することは相対的にむずかしいことから、調査組織の見極めには、組織の所在地・財政規模・職員構成・業務実績等を総合的に判断することが必要である。また、調査組織に対しては、発掘調査に関して責任ある対応を求めることになるので、地方公共団体と緊密に連絡調整を行うことが可能な場所に組織の拠点があることが望ましい。

発掘担当者の要件 発掘担当者には、前節２．（１）ウで示したさまざまな知識と技術が必要であるが、地域における実績が少ない場合、発掘担当者の資質・能力の見極めは相対的に困難である。そのため、経験や実績に関する客観的かつ具体的な指標を設定し、それにより判断することが必要である。

なお、民間調査組織の発掘担当者にあつては、さまざまな雇用形態もみられ、組織と発掘担当者の関係が相対的に希薄な場合があることにも留意する必要がある。

イ．民間調査組織の選択・契約に際して求められる要件

調査仕様の作成 民間調査組織が発掘調査を実施する場合、さまざまな事態に細かく対応するために、これまでに各地方公共団体が採ってきた方法等を踏まえた調査仕様とする必要がある。

また、安全対策や近隣対策、調査後の出土品や記録類の取扱い、それらの活用の際の権利等について明確にしておくことも必要である。

選択の方法 民間調査組織の選択にあたっては、発掘調査の質の維持等を十分に担保するために、発掘調査の経緯・規模やその調査条件・難易度とともに、民間調査組織の当該地域における発掘調査実績等を考慮し、発掘調査の内容・規模が組織の総体的な能力に応じたものとする必要がある。

適切な能力を備えた民間調査組織と発掘担当者を客観的に判別する際の利便性を考慮すると、あらかじめその実績等を審査して適当な組織・担当者を登録しておく方法もある。

また、開発事業者は発掘調査に関する専門的な理解が十分ではないことから、調査組織の選択方法を決定するにあたっては、調査仕様を作成した地方公共団体が関与する必要がある。実際に民間調査組織を選択するにあたっては、上記の視点を踏まえると、調査組織の技術・能力、発掘調査の内容・質を見極めることができる方法や、調査経費の多寡だけによらない方法を採用よう十分な配慮が必要である。

契約のあり方 民間調査組織を導入する場合、契約に関係する地方公共団体、調査組織、開発事業者の三者の関係としては、実態上、前述の２．（３）イに示した２つの方法がある。一般的に、開発事業者は調査経費の低減と期間の短縮を望むものであり、開発事業者から調査の質に関するクレームは出にくい側面がある。そのため、開発事業者と民間調査組織が直接契約する場合、地方公共団体の関与が不十分であると、契約上の立場から適正な調査の実現が困難になるおそれもある。したがって、そうした直接契約の場合には三者による協定等により地方公共団体が確実

に関与し、適切な監理を行う仕組みを確保する必要がある。

その他の留意事項 同一個人が期間の重複する複数の発掘調査を担当することは、個々の発掘調査の万全な遂行上問題がある。しかし民間調査組織・発掘担当者の活動範囲が都道府県を越える場合、それを事前に確認することは困難であることから、都道府県間の連絡等によってそれを予防する等の工夫が必要である。

なお、発掘調査の終了後は、発掘調査そのものおよび調査組織についての評価を行い、その結果をその後の調査組織の選択等に活用する必要がある。

ウ. 監理する地方公共団体に求められる要件

民間調査組織の導入形態と監理する体制の整備 民間調査組織の導入形態としては、民間調査組織が調査主体となる場合（手続きは法第 92 条による。）と、地方公共団体が調査主体となり民間調査組織に委託して実施する場合（手続きは法第 99 条による。）が考えられる。いずれの場合であっても、民間調査組織とそれが行う発掘調査について、地方公共団体は適切に監理しなければならない。

地方公共団体は、適切な発掘調査が行われるよう、調査途上において多様な調査組織に応じたきめ細かい対応を行う等、十分な監理を行う必要があり、その体制をあらかじめ備えていることが民間調査組織を導入する前提となる。

なお、監理に必要な体制が十分に整っていない市町村については、都道府県がそれぞれの実情に応じて、その市町村の体制が将来的に整備されるよう支援の方策等を検討することが考えられる。

発掘作業・整理等作業における確認事項 民間調査組織の場合は、事業としての採算性等の観点に比べて、公益性の確保が不十分になっていないか確認する必要がある。

したがって、発掘調査における作業量や質を左右する作業工程（発掘作業における遺跡の基本層序の確認、機械を用いての掘削、遺物包含層掘削、遺構検出等。整理等作業における作業対象の選択等。）や、特に、遺跡の評価や性格づけに関わる重要な局面では、地方公共団体による現地確認が必要である。

地域性の観点からの監理 地域における発掘調査実績の少ない民間調査組織が発掘調査を実施する場合、その遺跡の立地条件や環境に適応した作業方法の選択や、その遺跡周辺および地域における既往の調査成果等に基づく遺構・遺物の適切な評価を行うために、地方公共団体による技術的な支援・指導が特に必要である。

エ. 記録保存調査終了後の措置

発掘調査によって得られた出土品や図面・写真等の記録類は、埋蔵文化財に代わる重要な資料であることから、地方公共団体が民間調査組織から検収し保存・活用しなければならない。そのため、それらの成果品は、地方公共団体で保管・管理する必要があることをあらかじめ契約内容として明示しておく必要がある。

（３）民間調査組織を導入する際の要件および基準の策定

ア．民間調査組織を導入する場合の要件

第２章２．（２）で述べたとおり、記録保存調査についても、地方公共団体等が可能な限り調査主体となって実施することが埋蔵文化財行政上望ましいことから、民間調査組織を導入する場合、以下の点に留意する必要がある。

導入する場合の前提 民間調査組織を導入する場合の前提としては、地方公共団体の現有の組織・体制では発掘調査が遅延しているかあるいは遅延が予想される場合、埋蔵文化財行政全体の業務のなかで発掘調査業務に著しい偏りが生じており適切な埋蔵文化財行政が遂行できない場合等である。また、他の地方公共団体等からの専門職員の派遣・支援等についても事前に検討したうえ行うことが適当である。

地方公共団体等が調査主体となるべき遺跡 多様な遺跡があるなかで、事前に遺跡の取扱いの判断が相対的に行いにくいと考えられる遺跡、例えば史跡指定地周辺の遺跡、地域にとって重要な遺跡、あるいは対象とする遺跡に関し従前の調査成果・情報が不十分な遺跡等については、埋蔵文化財行政を適切に推進するうえで、引き続き地方公共団体等が調査主体となり行うことが求められる。

経過措置 過去に民間調査組織が導入されていない地域で、新たに導入を図る場合においては、地方公共団体等による発掘調査の実施を前提としてきたこれまでの仕組みとは大きく異なり、民間調査組織との相互理解も乏しく、大きな混乱が生じることも想定される。そのため、先行して地方公共団体等が調査主体となつて行う発掘調査に支援業務として導入を図る等の試行を行うことや、記録保存調査自体に導入する場合にも試行期間を設けて基準の見直しを行う等の慎重な対応が必要である。

イ．民間調査組織の導入基準の策定

民間調査組織を導入する場合、都道府県は本章２．３．の内容に準拠して基準を策定する必要がある。その際、地域的な特性や従前の取扱いや、上記ア．で示した民間調査組織を導入する場合の要件を踏まえる必要がある。

第4章 今後の埋蔵文化財行政に求められる体制と検討課題

ここまで、埋蔵文化財行政を取り巻く環境の変化を踏まえ、行政目的で行う調査のあり方を検討してきた。本章では、本来必要な埋蔵文化財行政の体制のあり方をあらためて確認し、今後に向けた課題について検討を行う。

1. 調整組織の充実

埋蔵文化財行政の体制は、これまで、記録保存調査の円滑な実施に比重をおいて整備が図られてきた。そのため、発掘調査業務に比べ開発事業等との調整業務に従事する専門職員の比率がかなり低いところが多い。とりわけ調査組織を分離している都道府県においてその傾向は顕著である。都道府県は埋蔵文化財に関する法的権限に伴う業務を執行するうえにおいて、域内における埋蔵文化財行政に関する調整業務を担う組織の一層の充実を図ることが不可欠である。また、多様な開発事業に関する協議や埋蔵文化財の保存・活用においても、行政組織内の他部局や他の地方公共団体との連携が必要であり、調整業務に従事する組織が重要な役割を果たすことを認識する必要がある。

また、民間調査組織を導入する場合においては、導入基準の策定、民間調査組織に関する情報の把握と管理、民間調査組織が実施する記録保存調査についての調査仕様の作成や監理等の業務が新たに加わることになる。これらは相当な業務量になることを認識し、それが可能な体制を整備することが必要である。

2. 発掘調査体制の堅持

地方公共団体について 発掘調査は、埋蔵文化財行政上欠くことのできない業務である。これまで地方公共団体とそれが設置した調査組織は一体となって地域に根ざし継続して発掘調査を行い、地方公共団体等とその専門職員に膨大な資料、実績と知識・技術が蓄積されてきた。その結果、地域の歴史・文化の成り立ちが解明され、現在、社会的に要請されている埋蔵文化財の幅広い保存・活用に大きな役割を果たしている。そうしたことから、各地方公共団体は将来にわたって行政目的で行う調査を可能な限り自らが調査主体となって実施することが望ましい。

埋蔵文化財行政においては、これまで自らが各種の調査を積み重ねることにより資質・能力を身につけてきたが、それらを引き続き維持する観点からも、地方公共団体は分布調査、試掘・確認調査、保存目的調査、活用のための調査だけでなく、記録保存調査についても恒常的な実施を行う機能・組織を今後も備えておく必要がある。

財団調査組織について 地方公共団体が行うべき調査をそれに代わって行ってきた財団調査組織については、これまで地方公共団体固有の調査組織として大きな役割を果たしてきた。その結果、各地域における多様な遺跡の発掘調査を実施してきた豊富な実績があり、地域の遺跡と発掘調査に対応する高い意識と能力を有した人材と豊富な資料等を備えている。

そのため財団調査組織については、埋蔵文化財の調査とその成果を埋蔵文化財行政の業務全般へ効果的に反映するための専門的・技術的組織として、組織・職員の意識改革と財政基盤の充実等を図りつつ、あらためて適切に位置づけることが望ましい。

なお、近年の行財政改革に伴う法人組織の位置づけの変化等を踏まえると、組織形態の変更や地方公共団体の枠組みを越えた広域的な調査体制の構築等、財団調査組織の将来のあり方について、各地方公共団体において検討することも必要である。

3. 地方公共団体における専門職員の適切な配置

専門職員に求められる能力 専門職員に求められる能力は、おもに第3章2.（3）で示したとおりであるが、これまで確認してきた地方公共団体の業務を踏まえ、あらためて整理すると以下ようになる。

- (1) 分布調査、試掘・確認調査、保存目的調査、記録保存調査、活用のための調査を適切に実施することができ、その成果をまとめて発掘調査報告書を作成できること。
- (2) 記録保存調査についての調査仕様の作成や経費の積算等を適切に行うことができ、その調査を行う調査組織の体制・能力、発掘担当者の知識・技術を適切に見極め、その調査を適切に監理できること。
- (3) 各種の行政目的で行う調査の成果に基づき、埋蔵文化財の価値に応じた適切な保存措置を執るための的確な判断を下すことができること。

このほか、本委員会の前回の報告『埋蔵文化財の保存と活用』で示したように、行政目的で行う調査の成果を国民、地域住民に対して積極的に公開・活用するための措置を適切に執ることができる能力も求められる。

専門職員の適切な配置 これからも埋蔵文化財行政は、都道府県と市町村の間の適切な役割分担のもとで施策を推進していく必要がある。上記のような能力をもった専門職員は、都道府県においてはいうまでもなく、地域に根ざした埋蔵文化財行政を進めるため、市町村においても必要である。特に、埋蔵文化財行政にかかる大きな権限を有する都道府県においては、あらゆる埋蔵文化財に関する判断を的確に行うことのできる専門職員を適切に配置することが不可欠である。このことは、埋蔵文化財行政にかかる一部の権限をもつ市町村においても同様である。

団塊世代の専門職員が退職を迎えるなかで、これまで長年にわたり蓄積されてきた埋蔵文化財行政に関する知識・経験等を継承し、今後も引き続き保護体制を永続的に保持するためにも、こうした能力を有する専門職員の計画的な採用・配置は不可欠である。

地方公共団体の専門職員は、埋蔵文化財に限らず、他の分野の文化財にかかる行政も幅広く担当しており、地域の文化財保護行政の要となっている場合が多い。専門職員の採用・配置はこうした視点からも総合的に行われることが望まれる。

4. 今後の検討課題

今後の埋蔵文化財行政や発掘調査体制の課題にはさまざまなものがあるが、引き続き検討すべ

きものとしては、資格の仕組みのあり方がある。資格については、平成7年の本委員会報告において「技術の分野・水準の設定、審査基準、審査方法、資格の効果等調査・研究すべき多くの課題がある。」とされている。今回の検討を踏まえて記録保存調査に民間調査組織を導入する場合、組織の性質上発掘担当者の能力の見極めが相対的にむずかしくなるが、資格はそれを示す客観的な指標となりうるものと考えられる。本委員会において、すでに発掘調査の『調査標準』や『積算標準』等が整備され、課題とされた技術水準や審査基準等に関する状況は変わってきている。

埋蔵文化財の発掘調査に関する資格は、国民共有の財産である埋蔵文化財の保護に携わることができる資質・能力を示す指標として、公的性格を有したものとすることが考えられる。そのために発掘調査を行う者に必要な資質と能力に必要な学術分野についてはそれを大学の教育課程に組み込むことや、埋蔵文化財行政に関連する知識・能力等については行政機関が関与することとする等を含め引き続き本委員会で検討する必要がある。

お わ り に

平成7年12月に本委員会の最初の報告として『埋蔵文化財保護体制の整備充実について』が行われてからすでに12年が経過した。この間の社会の変化は極めて大きなものがある。行政のスリム化は不可避の重要課題である一方、国民の意識変化に伴う文化財の保存・活用に対する期待にも十分こたえる必要がある。こうした変化を踏まえ、このたびの報告では、おもに埋蔵文化財の発掘調査体制のあり方について、あらためて考え方を整理することとした。

これまで我が国の埋蔵文化財保護体制は、世界的にも高く評価されているところであるが、それは地方公共団体における保護体制の整備充実によるところが大きい。したがって、記録保存調査に民間調査組織を導入する場合、これまでの積み重ねをよりよく引き継ぐものでなければならぬ。埋蔵文化財の保存と活用は地域に根ざしてこそ意味があり、貴重な地域の資産を将来も確実に守り伝えていくための体制整備やその維持は今後も必須である。こうした観点から、今後、より一層、本委員会の前回の報告『埋蔵文化財の保存と活用』で示したような施策が求められる。埋蔵文化財行政を取り巻く状況が変化しつつある現在、地方公共団体の果たす役割はますます重要となってきていることをあらためて認識する必要がある。

最後に、検討に参加いただいた委員・協力者、実態調査等にご協力いただいた関係者・関係機関の方々、意見聴取にご協力いただいた関係者・関係機関の方々に感謝申し上げます。

資 料 1

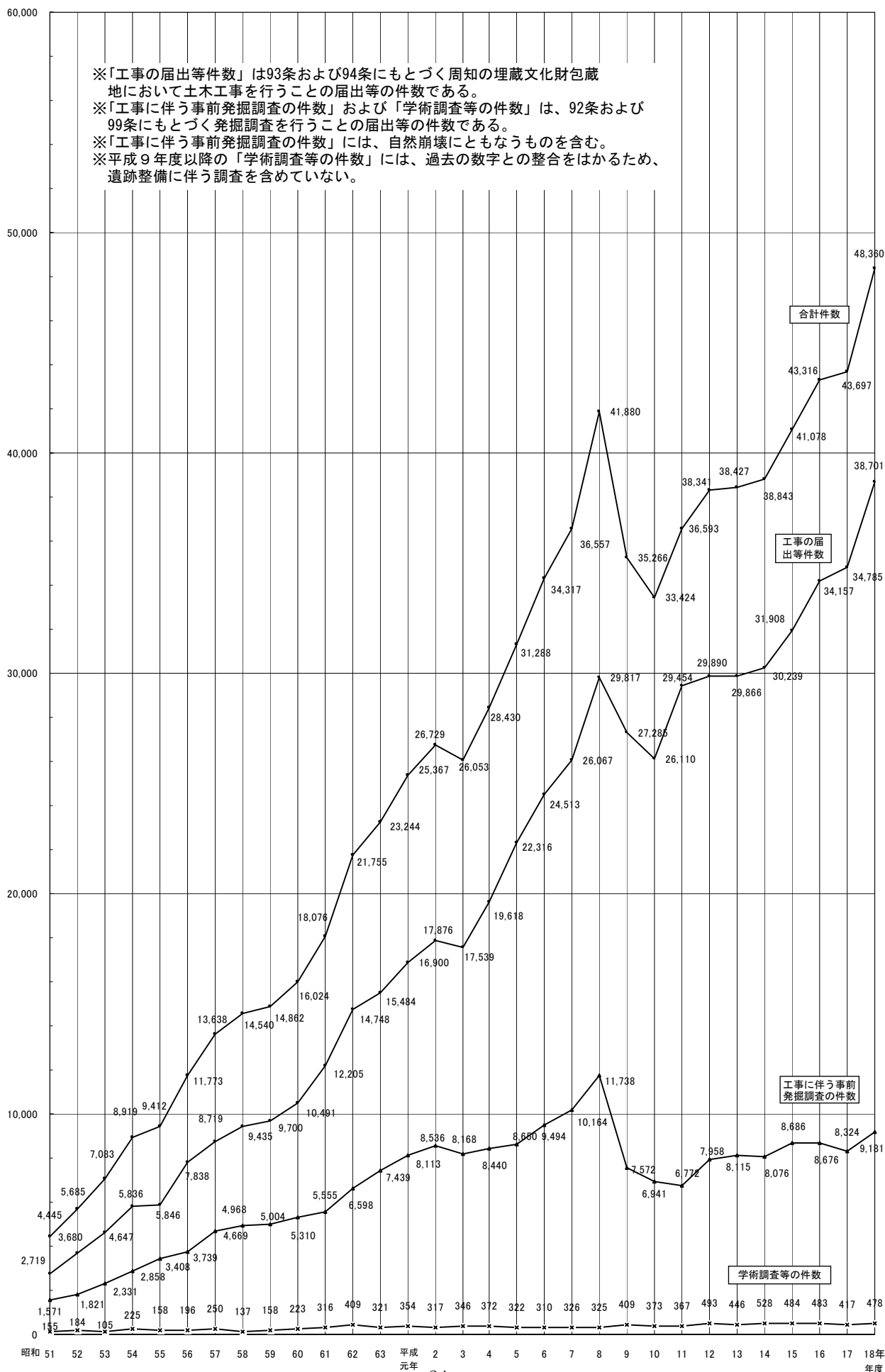
埋蔵文化財行政の現状

1. 発掘届出等件数の推移	24
2. 緊急発掘調査費用の推移	25
3. 埋蔵文化財担当専門職員の推移	26
4. 埋蔵文化財関係職員の採用形態および年齢構成	27

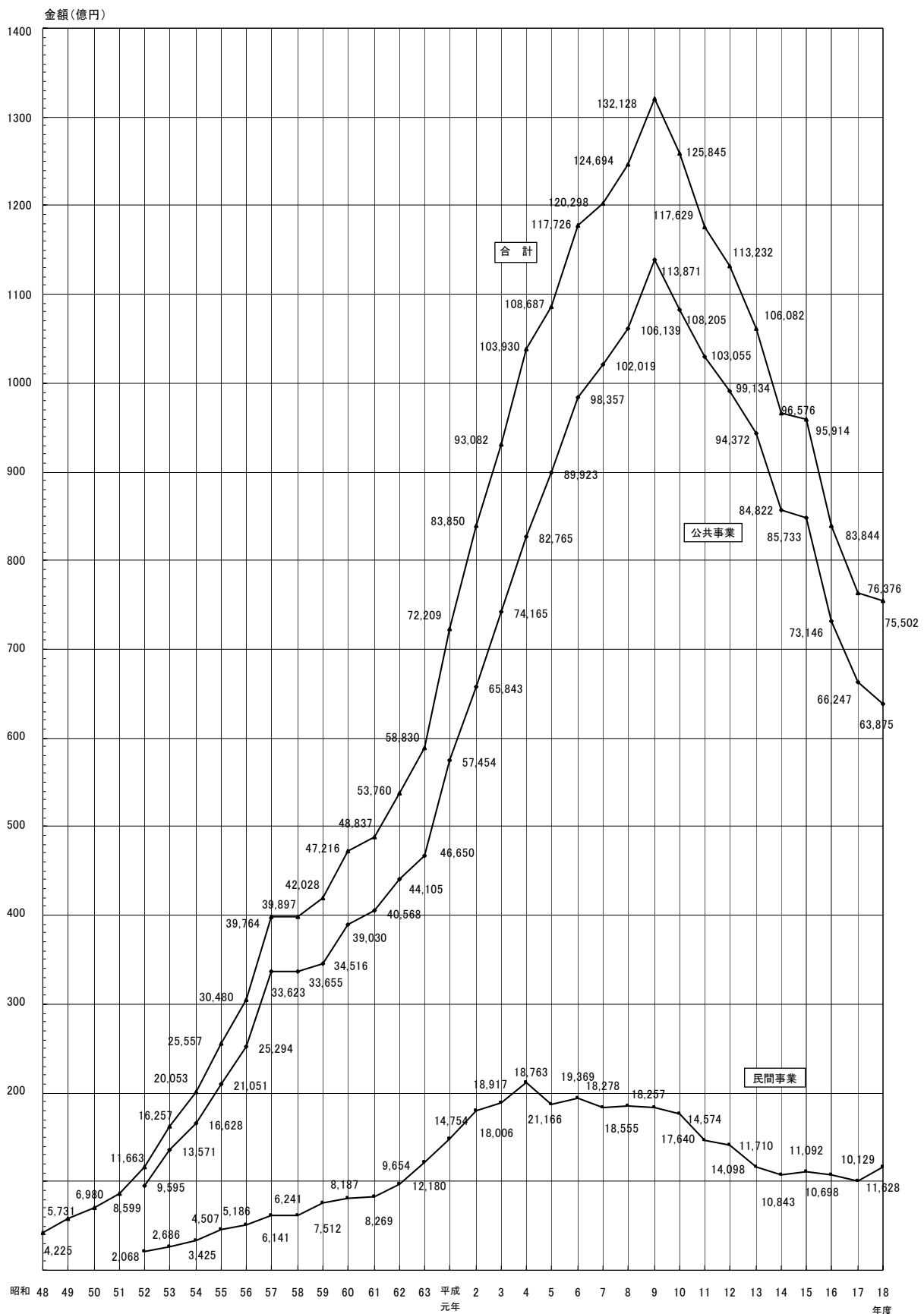
註（１） １～３．は平成 19 年度埋蔵文化財統計資料から転載した。

（２） ４．は「埋蔵文化財担当専門職員等の状況調査」（平成 19 年 4 月 17 日付
19 財記念第 3 号）に対する回答に基づき作成した。

1. 発掘届出等件数の推移

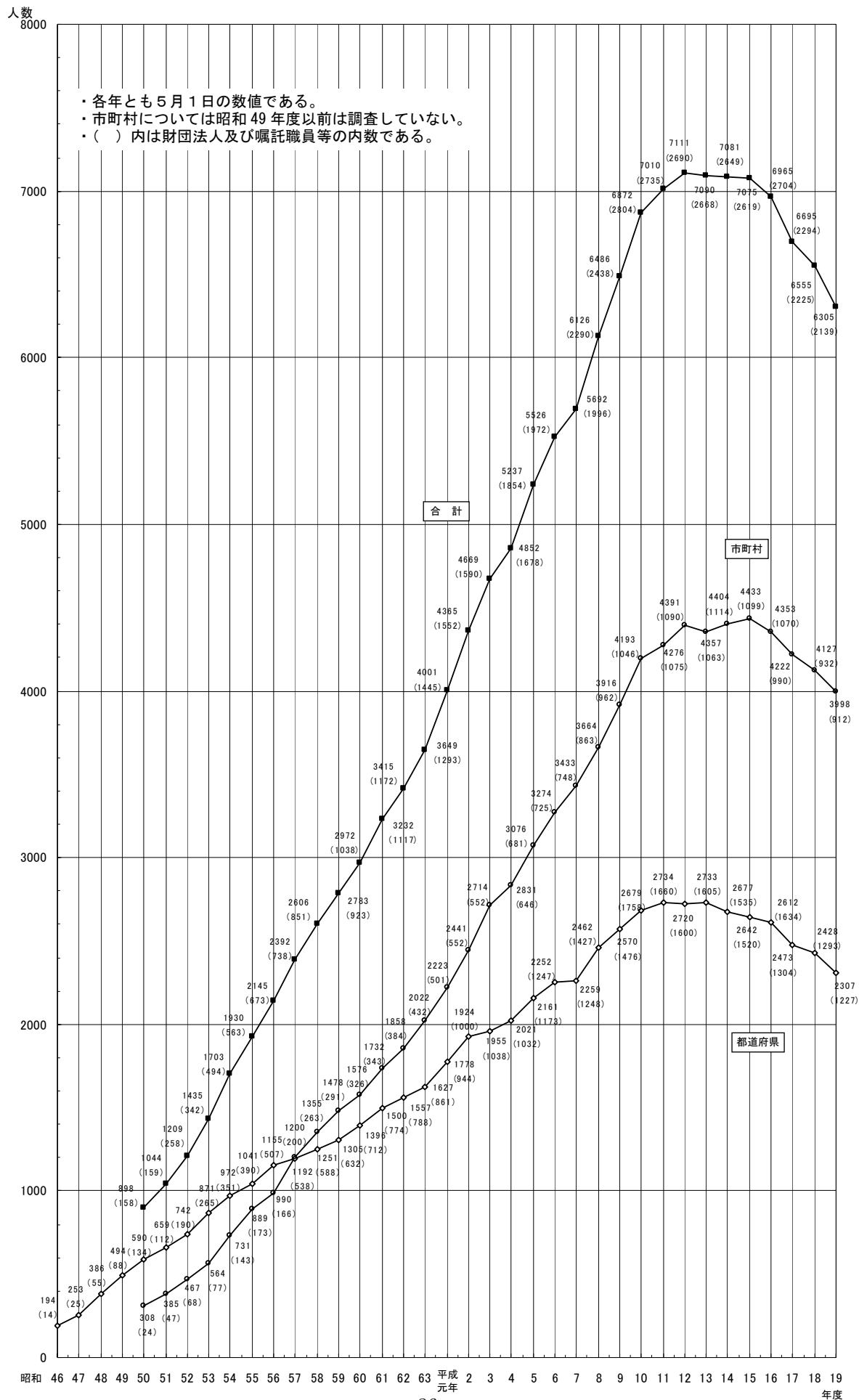


2. 緊急発掘調査費用の推移



※グラフに用いた数値は事業原因者別に集計したものである。
 ※平成8年まで国庫補助事業を含まないが、平成9年度以降については国庫補助事業分を含む。
 ※グラフに付した金額は百万円単位である。
 ※平成15年度については集計に誤りがあったため、正しい数値に訂正した。

3. 埋蔵文化財担当専門職員の推移



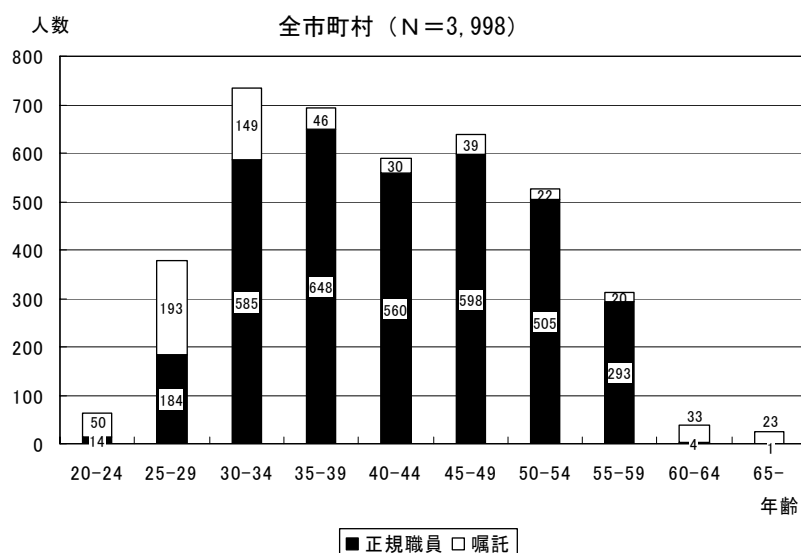
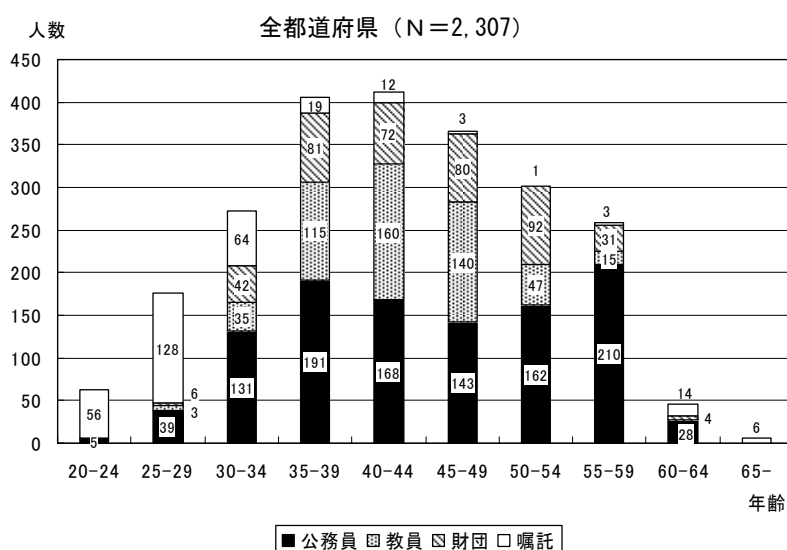
4. 埋蔵文化財関係職員の採用形態および年齢構成

(1)・(2)で示すグラフは、教育委員会・公立調査組織・財団調査組織に所属する埋蔵文化財専門職員のほか、博物館・資料館・研究所等に所属する考古担当職員について、それぞれの本来の採用形態と年齢構成を示したものである。

・都道府県の採用形態の区分は、「公務員」は都道府県に採用された職員、「教員」は教員から異動してきた職員、「財団」は財団法人に直接採用された財団固有職員、「嘱託」は正規職員を補完する非常勤職員のことである。「財団」は、原則として埋蔵文化財行政における調整業務を担当することはなく、「教員」は大学で考古学等を専門に学んだ経歴をもつ職員の比率が低く、発掘調査の経験や実績等も少ない傾向にある。

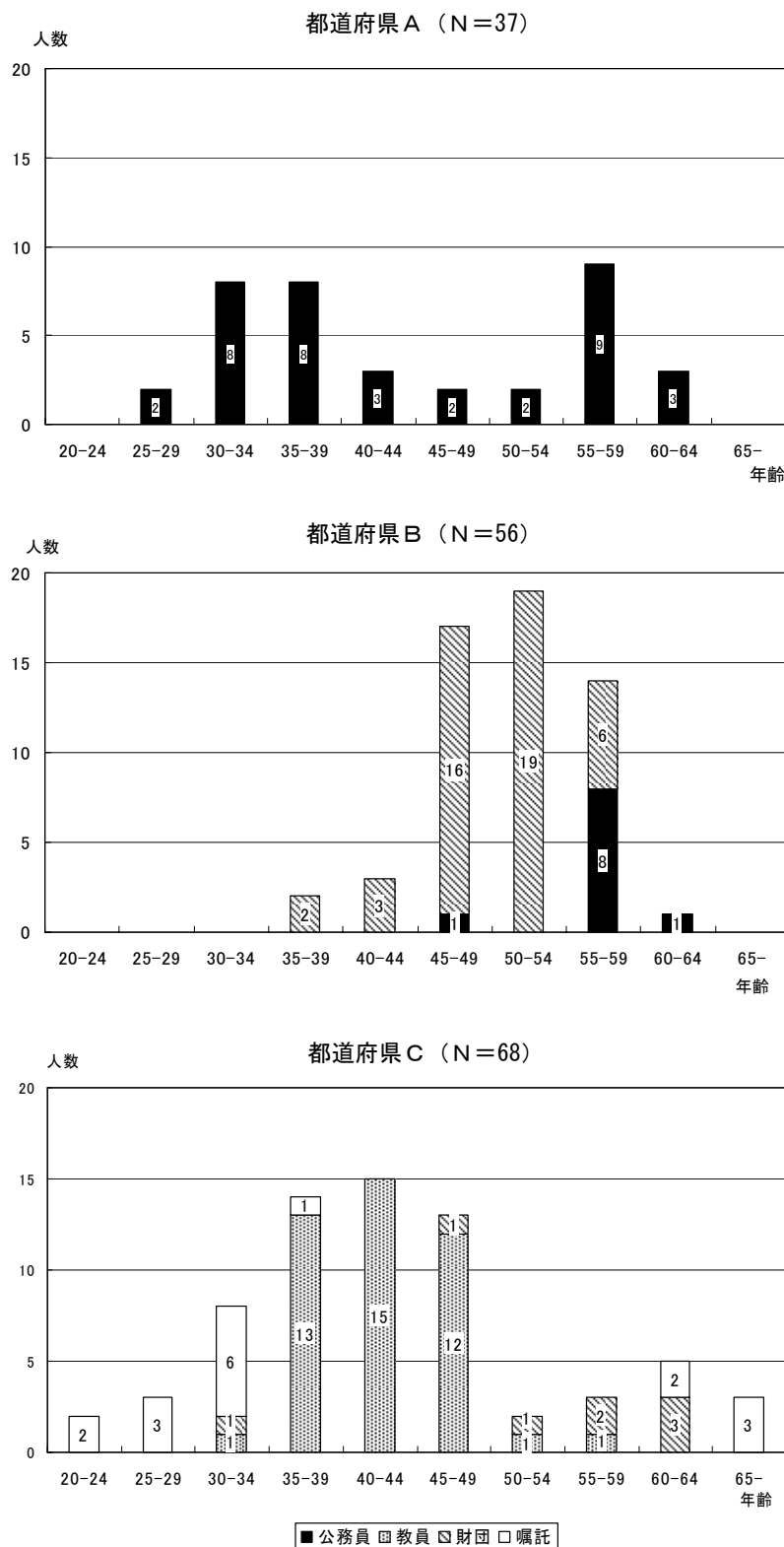
・市町村は、「教員」・「財団」の割合が著しく少ないため、「正規職員」と「嘱託」の区分のみとした。

(1) 埋蔵文化財関係職員の年齢構成（平成 19 年度）



- 都道府県においては、50歳以上では「公務員」が「教員」と「財団」の合計よりも多いが、30・40歳代では「教員」と「財団」の合計が「公務員」を上回る。20歳代になると、「公務員」は大きく減少し、大半が「嘱託」となる。
- 市町村においては、「正規職員」は35歳以上で90%を上回る高比率であるが、30～34歳では80%程度となる。20歳代になると「正規職員」は大きく減少し、「嘱託」の比率が高くなる。
- 都道府県・市町村ともに、このまま「公務員」の新規採用があまり行われない状況が続くと、今後の埋蔵文化財保護体制の維持・継続が危惧される。

(2) 各都道府県における埋蔵文化財関係職員の構成（平成 19 年度）



- 都道府県における埋蔵文化財関係職員の採用形態はさまざまである。ここでは、正規職員の採用形態として特徴的な 3 例を示した。A は「公務員」だけで構成されているところ、B は「財団」が特に多いところ、C は「教員」が特に多いところである。
- B は、発掘調査を実施する能力については十分あるとしても、本庁において埋蔵文化財行政に関する調整業務を担当する人材である「公務員」が極端に少なく、その人員も数年すると 1 人となる。今後、調整機能の継続・維持が危惧される。
- C は、発掘調査の経験・実績等が相対的に少ない「教員」が大半を占めることから、調査・調整の双方の業務の適切な遂行に不安が残る。

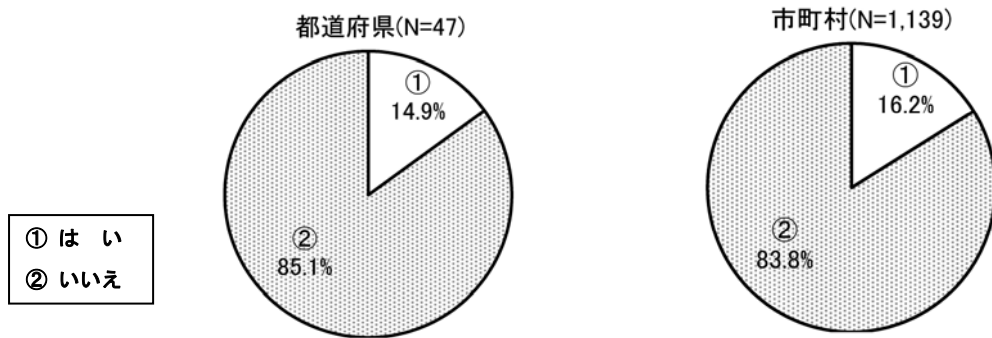
資 料 2

地方公共団体における民間調査組織導入の実態調査結果

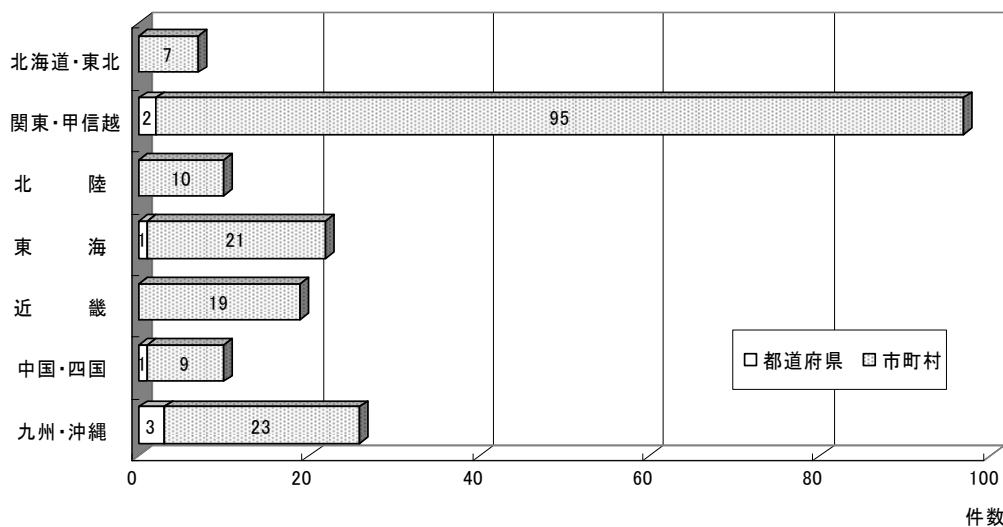
- 註（１）「民間調査組織に関する実態調査の実施について」（平成 18 年 6 月 20 日付 18 財記念第 17 号）に対する回答に基づくものである。
- （２）実態調査では、全都道府県（47）と専門職員のいる市町村（1,139）を対象とした。
- （３）実態調査の対象としては、発掘調査に関連した支援業務への導入については除外している。
- （４）一部の用語や集約方法については、実態調査実施時のものを修正しているところがある。

1 導入の状況

- (1) 貴地方公共団体では、平成 15～17 年度に民間調査組織を導入した実績がありますか。
【全地方公共団体対象】

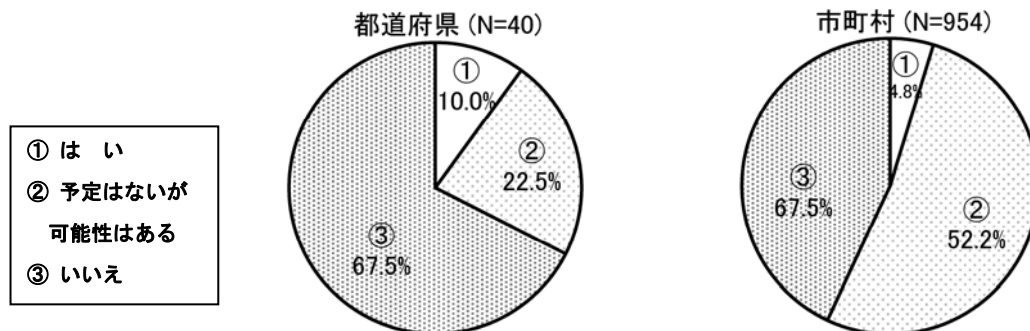


民間調査組織を導入した地方公共団体の所在する地域



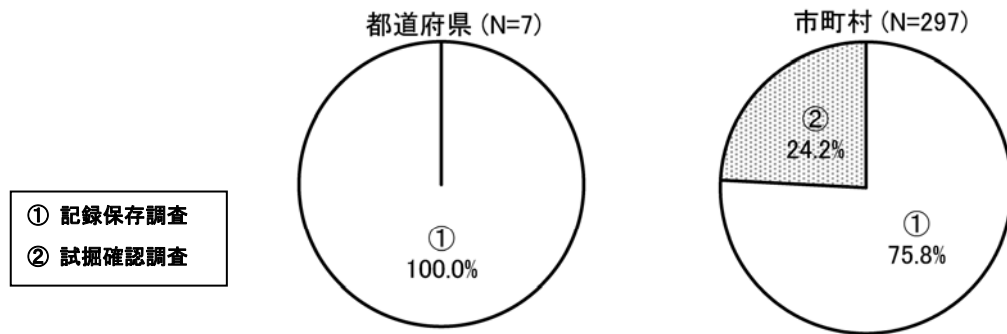
- 民間調査組織を導入した地方公共団体は、都道府県・市町村ともに 15%程度で、割合としては少ない。
- 民間調査組織を導入した地方公共団体には、地域的に大きな偏りが認められ、関東・甲信越地域で全体の半数を占める。他の地域でも大都市部を中心に導入されている傾向にある。

- (2) (1)で「いいえ」と回答した地方公共団体にお聞きます。今後、導入予定はありますか。



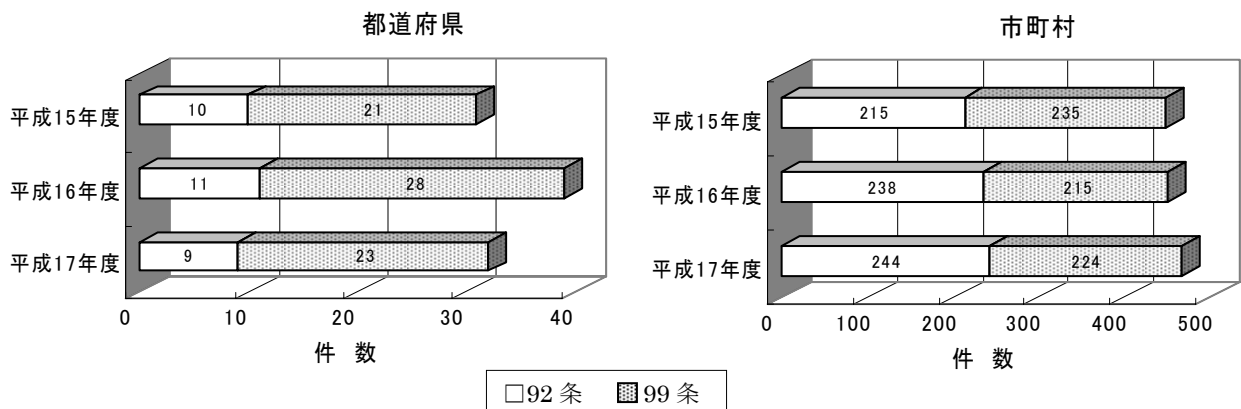
- 導入実績のない地方公共団体においても都道府県の3割以上、市町村の半数以上で、今後、導入の予定がある、または可能性があるとしている。今後、民間調査組織の導入は、増加する可能性が考えられる。

(3) どのような調査に際して導入しましたか。



●都道府県では、記録保存調査に限定されている。市町村では、試掘・確認調査が1/4弱を占めているが、試掘・確認調査への導入は特定の地域に集中している。

(4) 平成15～17年度における民間調査組織による記録保存調査件数と実施形式をお聞かせください。

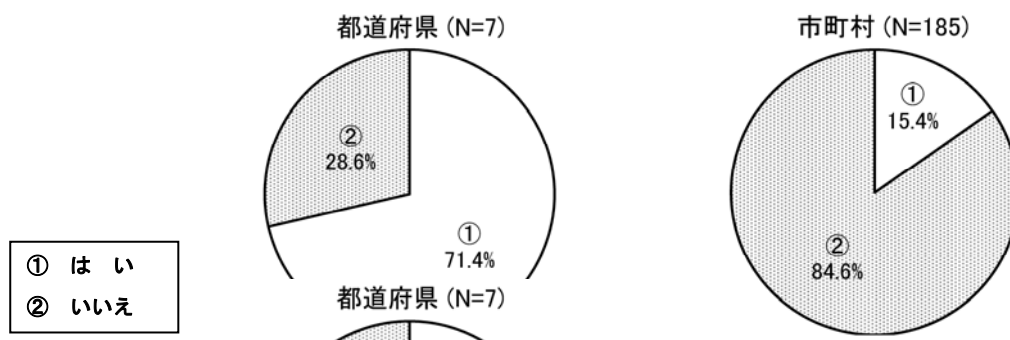


●平成15～17年度の3年間に於いて、都道府県・市町村ともに民間調査組織による記録保存調査の件数は、ほとんど変わりはない。

●記録保存調査の実施形式は、都道府県では法第99条（地方公共団体が調査主体となり発掘調査を実施する場合）によるものが7割以上を占める。市町村では法第92条（民間調査組織が調査主体となり発掘調査を実施する場合）によるものが半数近くを占めているが、これは特定の地域に集中している。

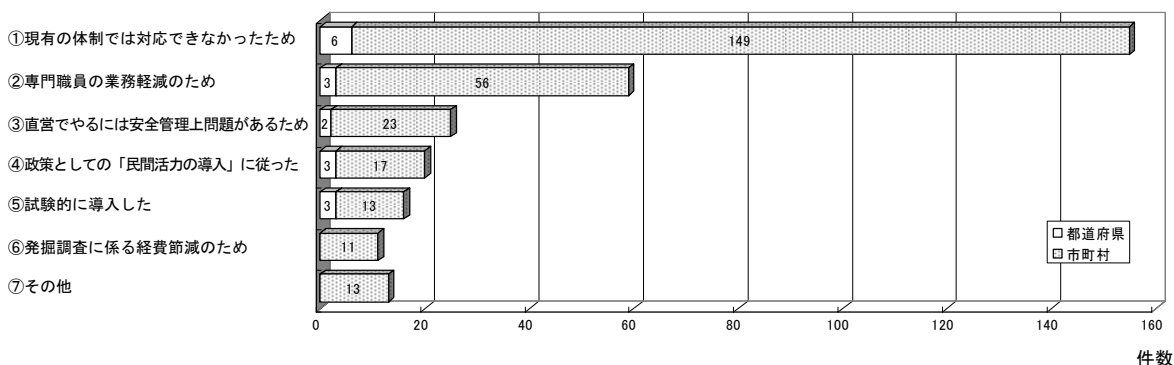
2 導入の基準

(1) 導入実績がある地方公共団体にお聞きします。貴地方公共団体では、民間調査組織導入に関する基準（内規を含む）がありますか。



- 導入した7都道府県のうち2つは、導入基準がないまま民間調査組織の導入を行っている。
- 市町村の8割以上のところで導入基準はないが、導入基準のない市町村でも都道府県の基準を適用している場合があり、基準がまったくないまま導入しているところは、これよりも少ないと考えられる。

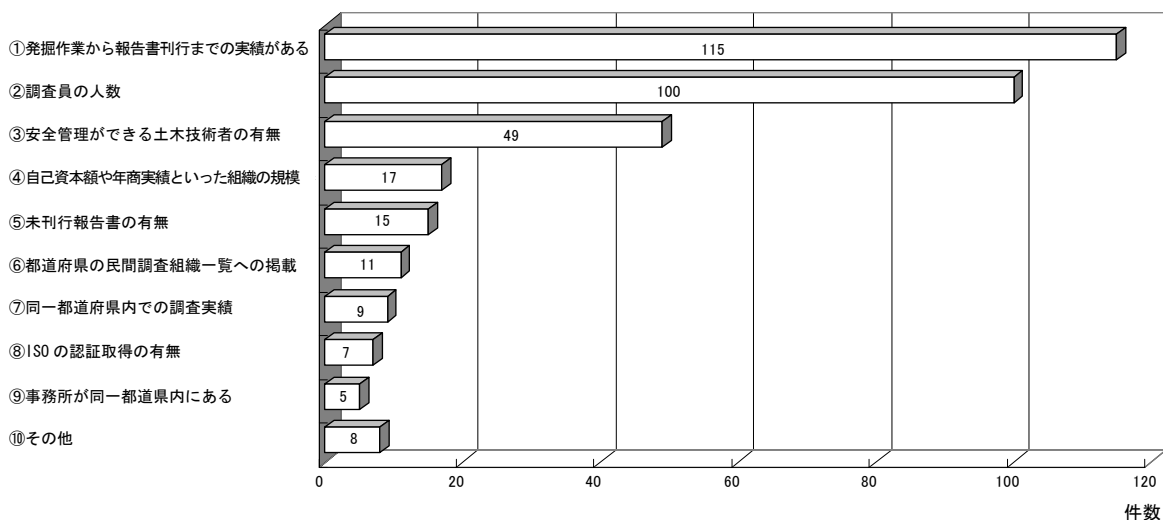
(2) どのような理由で民間調査組織を導入しましたか（複数回答可）。



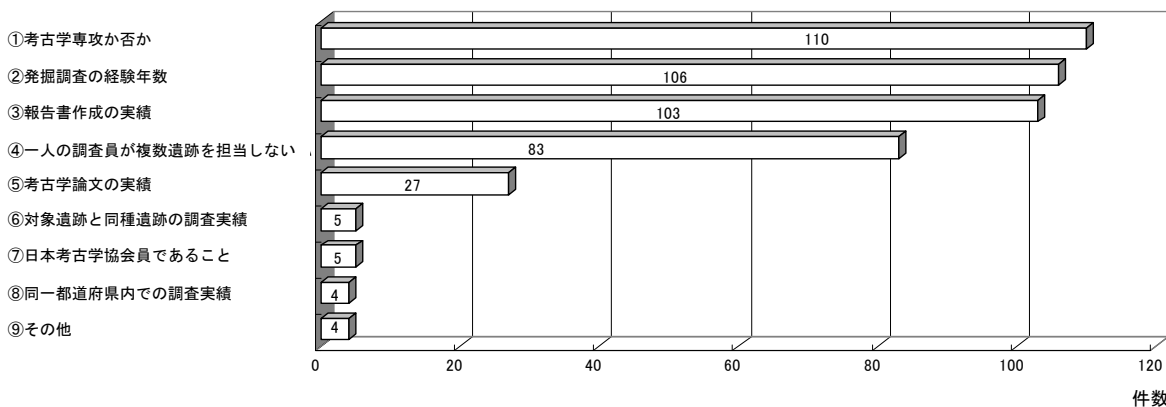
- 導入した理由は都道府県・市町村とも、現有の体制では発掘調査事業量に対応できなかったことが大半を占める。また、専門職員の業務量軽減のためという理由も比較的多くみられた。

(3) 導入する民間調査組織・調査員(発掘担当者等)に、どういう条件を付けていますか（複数回答可）。

ア. 組織について



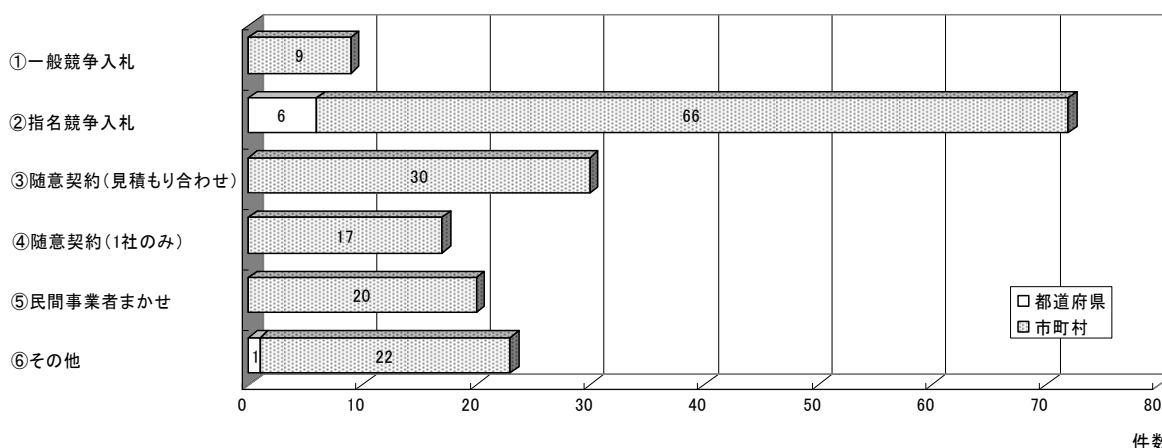
イ. 調査員について



- 民間調査組織に対する条件としては、①発掘作業から報告書刊行までの実績があること、②組織に所属している調査員の人数、をあげているところが多くみられる。
- 調査員に対する条件としては、①考古学専攻か否か、②発掘調査の経験年数、③報告書作成の実績、④一人の調査員が複数の発掘調査を担当しないこと、をあげているところが多くみられる。

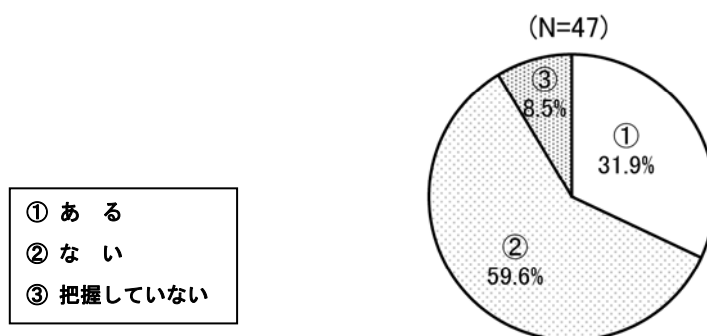
3 導入に際しての選択・契約のあり方

(1) 民間調査組織の選択・契約に、どのような方法をとっていますか。



- 都道府県では指名競争入札が圧倒的に多い。市町村でも指名競争入札が圧倒的に多く、ほかに見積もり合わせによる随意契約、一社だけの随意契約、民間開発事業では発掘調査の選択を事業者に任せている場合も認められるなど、契約のあり方はさまざまである。

(2) 貴都道府県内で民間調査組織が記録保存調査を実施する場合、事業者である開発事業者と民間調査組織の間で直接契約を結んだ事例がありましたか。【都道府県対象】



(3) (2)で「ある」と回答した都道府県にお聞きます。3年間で何件ありましたか。

【都道府県対象】

	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度
関東・甲信越(5)	168	177	218
東 海(1)	0	0	1
近 畿(5)	18	16	18
中 国(1)	1	1	2
九州・沖縄(2)	3	1	1
合 計	190	195	240

()の数字は該当都道府県数を示す

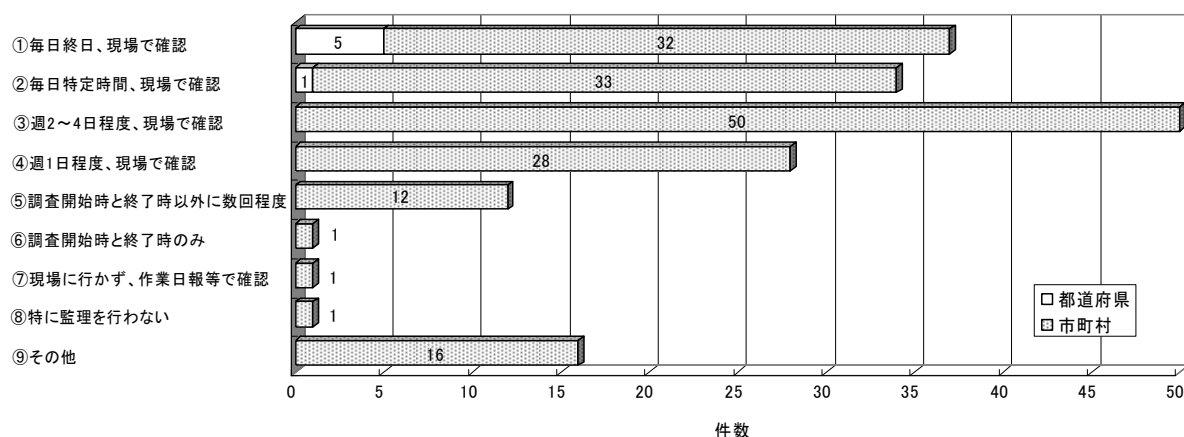
(4)(2)で「ある」と回答した都道府県にお聞きします。その時、貴都道府県はどのように対応しましたか。【都道府県対象】

- ① 特に対応しなかった 2 (13%)
- ② 対応した 13 (87%)
 - ・調査方法等について協議、指導、確認を行った 10 (77%)
 - ・調査への定期的立ち会いを行った 2 (15%)
 - ・民間調査組織を紹介した 1 (8%)

●民間開発事業に伴う記録保存調査において、事業者と民間調査組織が直接契約を結ぶ形態は15都道府県で認められる。こうした契約は関東・甲信越地域で圧倒的多数を占めるが、そのうち10都県では調査方法等についての協議・指導・確認を行っている。その一方で、そうした形態の契約であっても、特に対応しなかった都道府県も2つある。

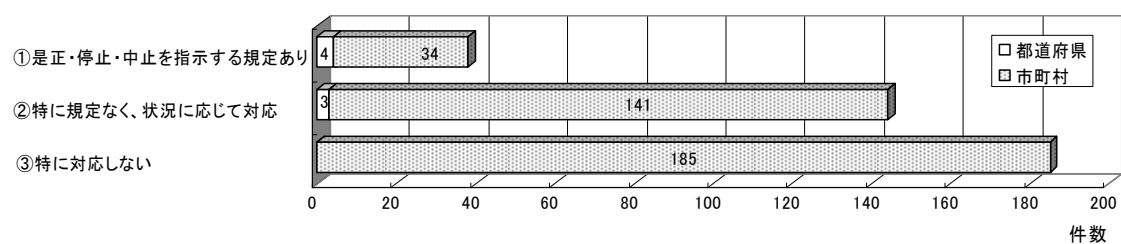
4 地方公共団体による監理

(1) 発掘作業中にどのような監理を行っていますか。

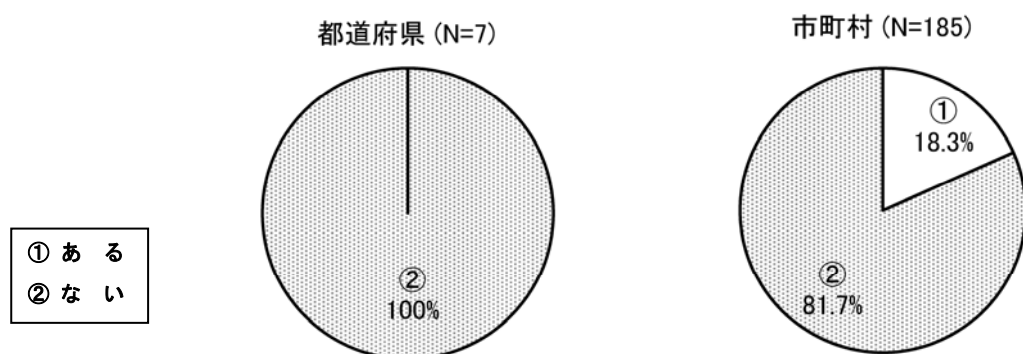


- 都道府県では、地方公共団体の専門職員が毎日終日、現場で作業内容を確認しているところがほとんどで、そうではないところでも毎日、特定時間現場で確認を行っている。
- 市町村では、現場での確認は週に数日程度がもっとも多く、毎日、終日あるいは特定時間に現場で確認を行っているところは合わせて1/3程度に留まる。このほか、調査開始時と終了時のみ、発掘作業中に数回程度しか確認を行っていない場合も少数ながらあり、さらには現場に全く行かずに日報等で確認する場合や、特に監理を行わないという事例もあった。市町村では現場における作業内容の確認が十分行われているとはいえない場合が多い。

(2) 発掘作業において不備があった場合、対応する規定がありますか。



(3) 発掘調査終了時に、調査内容が適正かどうかを評価する規定がありますか。

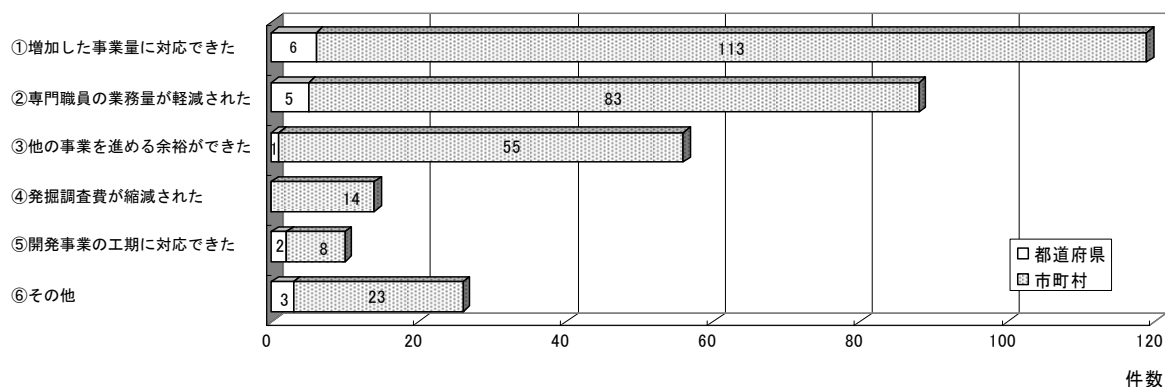


●都道府県では、発掘作業中に是正・停止・中止を指示する規定は7都道府県中4つと半数以上を占めるが、市町村では少数に留まる。一方、発掘調査終了後に、調査内容を評価する規定を設けている市町村は一部で、全体としては少ない。

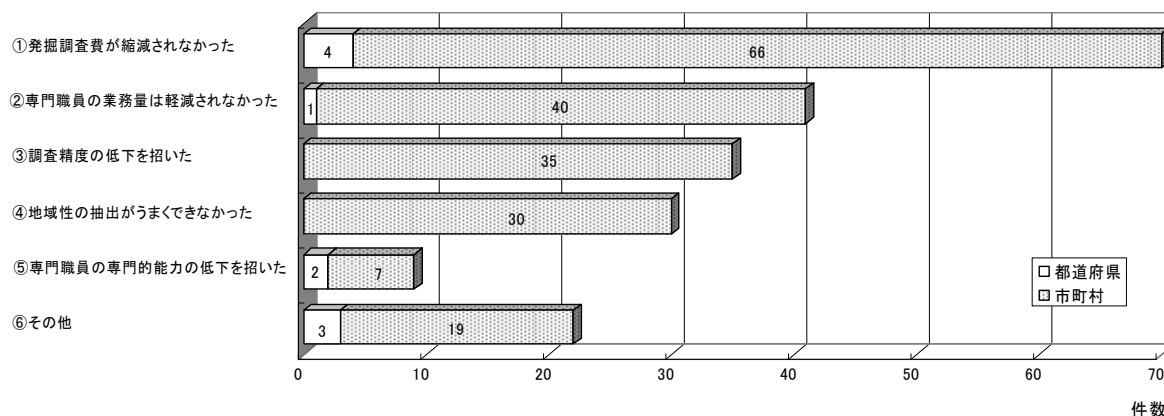
5 導入のメリット・デメリット

(1) 民間調査組織導入に関するメリット・デメリットをお聞かせください（複数回答可）。

ア. メリット



イ. デメリット



- メリットとしては、増加した発掘調査事業量に対応できたこと、専門職員の業務量が軽減されたこと、それにより埋蔵文化財行政として行うべき他の事業を進める余裕ができたことが多く、発掘調査費が縮減されたことをあげたところはわずかである。
- デメリットとしては、発掘調査費を縮減できなかったことがもっとも多かった。また、発掘調査に対する監理業務の増大から専門職員の業務量は軽減されなかった、調査精度の低下を招いた、埋蔵文化財の地域性の抽出ができなかったことも比較的多くあげられている。
- 導入する際の理由として多数回答のあった業務量の軽減については、全く相反する意見がみられた。これは、民間調査組織の能力にばらつきがあり、地方公共団体による監理業務量に差が生じたことに起因すると考えられる。

参考資料

1. 調査研究委員名簿	38
2. 協力者名簿	39
3. 審議の経過	40
4. 意見聴取の概要	41

註（１）調査研究委員は敬称略、五十音順。所属・職名は、過去の委員については委員就任時のもの、そのほかの委員については平成19年4月当時のものである。

（２）協力者は敬称略。所属・職名は平成19年4月当時のものである。

1. 調査研究委員名簿

稲田 孝司	岡山大学教授
◎菊池 徹夫	早稲田大学教授
佐久間 豊	千葉県教育委員会文化財課長（平成19年3月まで） 千葉県立中央博物館長（平成19年4月から）
○末木 健	山梨県埋蔵文化財センター長
田辺 征夫	独立行政法人文化財研究所奈良文化財研究所長
丹上 務	大阪府教育委員会文化財保護課長（平成19年8月まで）
富尾 昌秀	大阪府教育委員会文化財保護課長（平成19年9月から）
新海 功	東京都府中市教育委員会教育長
広瀬 和雄	国立歴史民俗博物館教授
水野 正好	財団法人大阪府文化財センター理事長
毛利 和雄	日本放送協会解説委員
矢野三津夫	福岡県福岡市教育委員会文化財部長（平成19年4月から）
山崎 純男	福岡県福岡市教育委員会文化財部長（平成19年3月まで）
和田 勝彦	東京純心女子大学事務局長

（◎は座長、○は副座長）

オブザーバー

平山 大輔 国土交通省総合政策局事業総括調整官室調整官

2. 協力者名簿

長沼 孝	北海道教育庁生涯学習部生涯学習推進局文化・スポーツ課文化財調査グループ主査
佐藤 嘉広	岩手県教育委員会事務局生涯学習文化課（柳之御所担当）主任主査
佐藤 則之	宮城県教育庁文化財保護課埋蔵文化財第1班技術補佐（班長）
佐藤 甲二	宮城県仙台市教育委員会文化財課調査係長
澤出 晃越	埼玉県深谷市教育委員会生涯学習課長
加藤 修司	千葉県教育庁教育振興部文化財課文化財保護室主任文化財主事
伊藤 敏行	東京都教育庁生涯学習部計画課課長補佐兼事業調整担当係長
長岡 文紀	神奈川県教育委員会教育局生涯学習文化財課埋蔵文化財班副主幹
大村 浩司	神奈川県茅ヶ崎市教育委員会生涯学習課文化財保護担当主査
澤田 敦	新潟県教育庁文化行政課埋蔵文化財係主任調査員
藤田富士夫	富山県富山市教育委員会埋蔵文化財センター所長
中嶋 郁夫	静岡県教育委員会文化課保護班長
山田 猛	三重県教育委員会生涯学習分野文化財保護室長
大沼 芳幸	滋賀県教育委員会文化財保護課記念物担当課長補佐
杉本 宏	京都府宇治市歴史資料館文化財保護係長
森屋 直樹	大阪府教育委員会文化財保護課指定文化財グループ主査
渡辺 伸行	兵庫県神戸市埋蔵文化財センター所長
丹羽野 裕	島根県教育庁埋蔵文化財センター調査第4グループ課長
乗岡 実	岡山市岡山市教育委員会文化財課文化財副専門監
菅原 康夫	徳島県教育委員会文化財課主幹
小池 史哲	福岡県教育庁総務部文化財保護課参事兼課長技術補佐
城戸 康利	福岡県太宰府市教育委員会文化財課調査係主任主査
徳富 則久	佐賀県教育庁文化課文化財指導担当係長
網田 龍生	熊本県熊本市教育委員会文化財課埋蔵文化財係主任文化財保護主事

3. 審議の経過

調 査 研 究 委 員 会		協 力 者 会 議	
●第1回(平成19年3月28日) ・本調査研究の概要とこれまでの検討項目について ・本課題についての検討目的・検討内容・検討計画について			
		●第1回(平成19年5月9・10日) ・本調査研究の概要とこれまでの検討項目について ・本課題についての検討目的・検討内容・検討計画について ・事例報告 伊藤敏行「東京都の埋蔵文化財保護体制の現状」 小池史哲「福岡県埋蔵文化財調査体制の現状と課題」 杉本 宏「宇治市における発掘調査体制の現状と課題」 城戸康利「太宰府市における民間調査機関の導入について」	
		●第2回(平成19年7月26・27日) ・今後の埋蔵文化財保護体制のあり方についての検討 ・事例報告 澤田 敦「新潟県教育委員会の民間調査組織活用の現状」 大村浩司「神奈川県茅ヶ崎市における発掘調査体制について」	
●第2回(平成19年9月13日) ・協力者会議での検討経過について ・検討の現状 ・意見聴取 考古学界 ……………有限責任中間法人日本考古学協会 近藤英夫(東海大学教授) 石川日出志(明治大学教授) 民間調査組織 ……………日本文化財保護協会 戸田哲也(株式会社玉川文化財研究所代表取締役) 開発事業者(公共事業者) ……………国土交通省 平山大輔(総合政策局事業総括調整官室調整官) 平岩洋三(総合政策局事業総括調整官室事業調整第一係長) 開発事業者(民間事業者) …………… 社団法人不動産協会 七瀬 晃 (社団法人不動産協会事務局次長) 松田敏郎(東急不動産株式会社住宅事業本部計画部グループリーダー)			
		●第3回(平成19年11月1・2日) ・第2回調査研究委員会の内容報告 ・報告書骨子案の検討	
		●第4回(平成20年2月7・8日) ・報告書案の検討	
●第3回(平成20年3月6日) ・これまでの検討内容の確認 ・報告書案の検討			

4. 意見聴取の概要

本委員会では、平成 19 年 9 月 13 日に、本検討の参考とするため記録保存調査や考古学研究に関わる関係機関からそれぞれの立場での意見聴取を実施した。意見聴取では、質疑応答を含めた各機関の聴取時間を 30 分とし、特に、平成 8 年（平成 8 年 10 月 1 日付文化庁次長通知 庁保記第 75 号「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」）以来、埋蔵文化財の調査に民間導入を図ってきたが、その現状についてどのような考えを持っているかを中心に意見を述べていただいた。

今回の検討に関わる部分の概要は以下の通りである。

《考古学界》 有限責任中間法人日本考古学協会

- 本来、どんな発掘調査も学術調査であるべきと考える。それが議論の前提である。
- 埋蔵文化財保護行政は、①把握、②発掘調査、③出土品等の維持管理、④活用、の 4 段階でひとまとまり。民間調査組織の導入は、②だけが切り離されて議論されており問題。
- 活用しなければ維持管理の必要性もみえてこない。活用のための人材確保と育成は重要。
- 発掘調査に民間調査組織を導入するには、行政による監理を担保するための権限強化や、民間調査組織が発掘調査を適正に行っているかどうかを確認する方途・方策が必要。
- 発掘調査を監理と作業に分離することは可能か、との問いに答えるが、原則的にはできないと考える。分離するのは技術論であって文化財保護とは別の問題である。どこが永続的に埋蔵文化財を保護するか、ということが重要で、行政に期待している。

《民間発掘調査組織》 日本文化財保護協会

- 民間調査組織には発掘能力のほか、十分な資本金、文化財保管施設をもち、その施設を管理する組織力、考古系職員を嘱託ではなく正社員として雇用する組織力も必要。
- 開発事業者と民間調査組織の間だけで発掘調査に関する契約を結ぶ場合でも、当然、行政が発掘調査における検査や立会いをやる。行政の体制をしっかりとってもらう必要がある。
- 各種会社の一部門として存在するなど、兼業型の会社では、会社の方針や社長の考えによって、その部門がなくなるおそれがある。
- 民間調査組織であっても、本来は地域考古学に立脚しているべきと考える。

《民間事業者》 社団法人不動産協会

- これまでの経験を踏まえると、民間調査組織は期間厳守、教育委員会は低コストである。
開発事業者側としては、状況に応じて発掘調査組織を選択したい。
- 開発事業者と民間調査組織の間だけで発掘調査に関する契約を結ぶ場合でも、行政が関与してくれないと、発掘調査に関わる行政手続きや適正価格がわからない。
- 発掘調査の基準が明確であれば、最初から予算化ができ計画的に事業を進められる。また、開発事業者側にとっても、建築物のエンドユーザーに対して発掘調査が適正な基準に基き、適切な内容で行われていることを説明する責任がある。

《公共事業者》 国土交通省

- 開発事業者にとって発掘調査の最大の問題点は、発掘調査が始まった後、調査面積拡大、出土遺物の増加等で調査期間や経費が増加することである。
- 開発事業者と文化財保護部局との円滑な協議や公共事業の透明性といった観点からも、発掘調査経費に関する積算基準は重要。
- 公共事業の進捗に応じた行政間での調査員の相互派遣をもっと検討してもらいたい。
- 民間調査組織を活用するためには、民間の技術を評価する仕組みや、事業終了後の調査に対する取組への評価が必要。土木や建築では、基本的には基準や仕様書に則ったものを作ってもらおうよう、委託すれば良いが、発掘調査に関しては、そもそもの基準設定が困難と思われるので、結局、行政が調査の最中に逐一確認してゆかなければならないのではないか。

資料 4

関係法令および通知

1. 文化財保護法(抄)	44
2. 埋蔵文化財の発掘又は遺跡の発見の届出等に関する規則(抄)	45
3. 埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について(抄)	45
4. 埋蔵文化財の発掘調査に関する事務の改善について(抄)	46

1. 文化財保護法（抄）

[昭和 25 年 5 月 30 日法律第 250 号 最終改正平成 16 年 5 月 28 日]

第六章 埋蔵文化財

（調査のための発掘に関する届出、指示及び命令）

第九十二条 土地に埋蔵されている文化財（以下「埋蔵文化財」という。）について、その調査のため土地を発掘しようとする者は、文部科学省令の定める事項を記載した書面をもつて、発掘に着手しようとする日の三十日前までに文化庁長官に届け出なければならない。ただし、文部科学省令の定める場合は、この限りでない。

- 2 埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、文化庁長官は、前項の届出に係る発掘に関し必要な事項及び報告書の提出を指示し、又はその発掘の禁止、停止若しくは中止を命ずることができる。

（土木工事等のための発掘に関する届出及び指示）

第九十三条 土木工事その他埋蔵文化財の調査以外の目的で、貝塚、古墳その他埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地（以下「周知の埋蔵文化財包蔵地」という。）を発掘しようとする場合には、前条第一項の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日前」とあるのは、「六十日前」と読み替えるものとする。

- 2 埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、文化庁長官は、前項で準用する前条第一項の届出に係る発掘に関し、当該発掘前における埋蔵文化財の記録の作成のための発掘調査の実施その他の必要な事項を指示することができる。

（国の機関等が行う発掘に関する特例）

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

じめ、文化庁長官にその旨を通知しなければならない。

- 2 文化庁長官は、前項の通知を受けた場合において、埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、当該国の機関等に対し、当該事業計画の策定及びその実施について協議を求めるべき旨の通知をすることができる。
- 3 前項の通知を受けた国の機関等は、当該事業計画の策定及びその実施について、文化庁長官に協議しなければならない。
- 4 文化庁長官は、前二項の場合を除き、第一項の通知があつた場合において、当該通知に係る事業計画の実施に関し、埋蔵文化財の保護上必要な勧告をすることができる。
- 5 前各項の場合において、当該国の機関等が各省各庁の長（国有財産法（昭和二十三年法律第七十三号）第四条第二項に規定する各省各庁の長をいう。以下同じ。）であるときは、これらの規定に規定する通知、協議又は勧告は、文部科学大臣を通じて行うものとする。

（地方公共団体による発掘の施行）

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

- 2 前項の規定により発掘を施行しようとする場合において、その発掘を施行しようとする土地が国の所有に属し、又は国の機関の占有するものであるときは、教育委員会は、あらかじめ、発掘の目的、方法、着手の時期その他必要と認める事項につき、関係各省各庁の長その他の国の機関と協議しなければならない。
- 3 地方公共団体は、第一項の発掘に関し、事業者に対し協力を求めることができる。
- 4 文化庁長官は、地方公共団体に対し、第一項の発掘に関し必要な指導及び助言をすることができる。
- 5 国は、地方公共団体に対し、第一項の発掘に要する経費の一部を補助することができる。

2. 埋蔵文化財の発掘又は遺跡の発見の届出等に関する規則(抄)

[昭和29年6月29日文化財保護委員会規則第5号 最終改正平成17年3月28日]

(発掘調査の場合の届出書の記載事項及び添附書類)

第一条 文化財保護法(昭和二十五年法律第二百十四号。以下「法」という。)第九十二条第一項の規定による届出の書面には、次に掲げる事項を記載するものとする。

- 一 発掘予定地の所在及び地番
- 二 発掘予定地の面積
- 三 発掘予定地に係る遺跡の種類、員数及び名称並びに現状

四 発掘調査の目的

五 発掘調査の主体となる者の氏名及び住所(国若しくは地方公共団体の機関又は法人その他の団体の場合は、その名称及び代表者の氏名並びに事務所の所在地)

六 発掘担当者の氏名及び住所並びに経歴

七 発掘着手の予定時期

八 発掘終了の予定時期

九 出土品の処置に関する希望

十 その他参考となるべき事項

3. 埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について(抄)

[平成10年9月29日付庁保記第75号 文化庁次長から各都道府県教育委員会教育長あて通知。本通知は、平成8年10月1日付庁保記第75号「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」を統合したものである。]

2 埋蔵文化財行政の組織・体制のあり方とその整備・充実について

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

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

(イ) 発掘調査について

発掘調査についての民間調査組織の導入については、本来当該発掘調査を実施すべき地方公共団体等が一定程度の発掘調査体制を有している場合であって、その発掘調査体制では発掘調査が著しく遅延し

ている場合又は短期的な発掘調査事業の急増により現在の体制では調査の遅延等の事態が生ずることが予想され、他の地方公共団体からの専門職員の派遣その他の支援等によっても対応することができない場合に限って、次の要件の下に行うこと。なお、発掘調査への民間調査組織の導入を行うときは、そのことにより地方公共団体の発掘調査体制の整備が遅滞することのないよう十分留意すること。

①導入しようとする発掘調査組織は、発掘調査について十分な資質を有する担当職員を備えており、埋蔵文化財の発掘調査を適正に実施する能力を有するものであること。

②民間の発掘調査組織の導入は、発掘調査を実施する地方公共団体等の発掘調査体制に組み込む形態で行うものとし、発掘調査組織の選択、発掘調査の実施の管理等は、当該地方公共団体が責任をもって行うこと。

4. 埋蔵文化財の発掘調査に関する事務の改善について(抄)

[平成12年11月7日付庁保記第236号 文化庁長官から各都道府県教育委員会教育長あて通知]

1 発掘調査の目的、調査体制等について

法第57条第1項の規定による発掘調査の届出を受理したときには、次の事項につき、適切であるかどうかについて確認することが必要であること。

(1) 発掘調査の目的等

発掘調査の目的が埋蔵文化財の保護の観点から適切なものであるとともに、当該調査の目的に照らして発掘調査の対象範囲、規模、調査体制、調査期間、調査方法等が適切なものであること。

(2) 調査主体及び発掘調査担当者

①調査主体

調査主体となる個人又は組織が、次のすべての事項に該当する者であること。

ア 計画されている発掘調査全体を適切に行い、完了させることができ、かつ、発掘調査報告書を適切に作成できる専門的な能力を有している者であること

イ 発掘調査結果の評価・公表及び遺跡や出土品の保護・活用を適切に図ることができる者であること

ウ 過去に調査主体となった遺跡の発掘調

査報告書を適切に作成している者であること

②発掘調査担当者

発掘調査担当者が、次のすべての事項に該当する者であること。

ア 専門的知識・技術の面で、調査の対象となる遺跡について発掘調査を実施するのに十分な能力と経験を有し、発掘調査の現場の作業を掌握して発掘調査の全行程を適切に進行させることができるとともに、発掘調査報告書を適切に作成できる者であること

イ 過去に発掘調査担当者となった遺跡の発掘調査報告書を適切に作成している者であること

③複数の発掘調査に従事する調査主体・発掘調査担当者

複数の届出において、同一個人又は組織が、期間の重複する複数の発掘調査における調査主体又は発掘調査担当者として記載されている場合には、それぞれの発掘調査計画を対比した結果、それらすべての発掘調査が適切に遂行され得るものであること。