

これからの埋蔵文化財保護の在り方について  
(第一次報告書)

令和4年7月22日

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（第一次報告書）

### 目次

#### I. 検討の背景と前提

##### 1. 検討の背景

##### 2. 実務者会議における問題意識と課題の共有

(1) 埋蔵文化財保護の立場による埋蔵文化財保護と開発事業

(2) 開発の立場による事業推進と埋蔵文化財保護

(3) 課題の共有

#### II. 埋蔵文化財保護に関する基本的な考え方と現状保存すべき埋蔵文化財に関する考え方

##### 1. 埋蔵文化財保護行政に関する基本的な考え方

##### 2. 国として現状保存すべき埋蔵文化財の考え方と位置付け

##### 3. 指定相当の埋蔵文化財を抽出する際の目安

#### III. 指定相当の埋蔵文化財の保護に係る課題

##### 1. 指定相当の埋蔵文化財を史跡指定するまでの過程に係る課題

(1) 埋蔵文化財包蔵地の把握と調査に係る課題

(2) 指定相当の埋蔵文化財の認定と共有に係る課題

##### 2. 国と地方公共団体間の役割分担、相互関係に関する課題

##### 3. 地方公共団体における埋蔵文化財保護行政に係る課題

(1) 地方公共団体における埋蔵文化財保護行政を担う体制に係る課題

(2) 地方公共団体における文化財担当部局と他部局等との連携等の課題

##### 4. 近世・近代の遺跡の把握に係る課題

#### IV. 重要な埋蔵文化財を現状保存するために必要な事項

##### 1. 指定相当の埋蔵文化財の把握の促進

(1) 必要性と対応の方向性

(2) 具体的な方策

##### 2. 指定相当の埋蔵文化財の保護に係る国の役割について

#### V. 引き続き検討を要する課題

##### 1. 地方公共団体における体制の構築と専門職員の確保

##### 2. 発掘調査等に協力することに伴う事業者における負担等についての軽減の在り方の検討

## I. 検討の背景と前提

### 1. 検討の背景

埋蔵文化財は、土地に埋蔵された文化財のことである<sup>1</sup>（文化財保護法（昭和25年法律第214号。以下「法」という。）第92条）。土地に埋蔵された状態であるがゆえに、存在や範囲、内容を容易に認識することはできないという特性がある。

埋蔵文化財は、国や地域の歴史を語る上で欠くことができないものであり、しばしば発掘調査で重要な埋蔵文化財が発見されることもある。そのことは多くの国民に驚きと感動を与えることにもつながっている。現在、発掘現場の一般公開や、その成果に関する展覧会や講演会が全国各地で開催されており、多くの人々の関心を集めている。歴史的・学術的な価値が高い埋蔵文化財は、史跡に指定され、国や地域の重要な歴史的資産として利活用されているものも多く、それらの中には、近年、世界遺産に登録された「北海道・北東北の縄文遺跡群」のように、長年にわたる調査研究の成果により解き明かされた我が国独自の文化的遺産として国際的にも高く評価された事例もある。

また、近年では埋蔵文化財の活用への取組も活発化しており、地方公共団体により以下のような施策が行われ、効果が挙げられている。

- 史跡を核とした交流人口の拡大(青森市・福岡県太宰府市等)
- 史跡公園を核とした豊かな住環境の提供(東京都国分寺市<sup>2</sup>・大阪府高槻市等)
- 地域の個性的な埋蔵文化財の発信を通じた関係人口の拡大(岐阜県飛騨市<sup>3</sup>等)
- 史跡に因むイベントの開催や遺跡及び出土遺物をモチーフとした商品開発等を通じた官民連携による地域活性化(全国各地)
- 地域住民による「遺跡保存会」等の設立と活動に象徴される史跡を紐帯とした、地域コミュニティーの構築と維持(秋田市<sup>4</sup>・兵庫県淡路市等)
- 学校教育や生涯学習等における生きた教材としての利用を通じた、地域の誇りや愛着の醸成(全国各地)
- 過去の災害痕跡の分析を通じた、ハザードマップの作製(群馬県・高知県等)

埋蔵文化財は地域の個性豊かな歴史を語る証人であり、その所在する地方公共団体においては、地域の誇りや愛着を醸成する役割や住みよい町を作るための素材のひとつになっている。また、史跡に指定されるような埋蔵文化財は、対外的にも相応の発信力を有しており、それぞれの地域を象徴する資産として、地

---

<sup>1</sup> 文化財保護法第2条でいう種別による文化財の区分とは異なり、その存在形態に基づく別視点の類型がなされている。

<sup>2</sup> 国分寺市景観まちづくり指針

[https://www.city.kokubunji.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/012/017/keikan03.pdf](https://www.city.kokubunji.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/012/017/keikan03.pdf)

<sup>3</sup> 石棒クラブ <https://www.sekiboclub.com/>

<sup>4</sup> 御所野学院中・高等学校の生徒を中心に市内の生徒と市民が一体となってその集落の復元を行い、郷土学習の生きた教材として史跡を活用しながら史跡公園として整備した。また、ボランティア団体「弥生っこ村民会」が、復元した堅穴住居や木柵の補修作業や土器づくり活動、来跡者の案内等を行っている。  
<https://www.city.akita.lg.jp/kanko/kanrenshisetsu/1002684/index.html>

域のブランド力の向上による交流人口や関係人口の拡大にも寄与しているものがある。そうした埋蔵文化財を調査し、その内容に応じて適切な保護を図り、広く国民にその価値を伝えることは、国や地方公共団体の重要な責務といえる。

この一方で、埋蔵文化財は、その特性により、土地の利活用との関係において様々な問題を生み出してきた。例えば、これまで埋蔵文化財が確認されていなかった場所で、工事計画段階や施工中に未知の埋蔵文化財が発見された場合、工事の遅延や工事費の増大等の問題が生じることもある。また、開発事業に先立つ記録保存調査<sup>5</sup>によって、重要な埋蔵文化財であることが初めて明らかになる例も多く、その場合、埋蔵文化財の保護か開発かの択一的な選択が求められる状況も少なくない。

令和3年9月17日に史跡に指定された東京都港区の高輪築堤跡<sup>6</sup>は、開発事業計画に先立って港区教育委員会が行った試掘調査<sup>7</sup>で、極めて良好な状態で保存されていることが確認され、JR東日本が設置した有識者会議において、考古学や歴史学等の有識者、港区と東京都等の関係者を交えて議論し、文化審議会においてもその重要性について建議を行った結果、築堤の一部が現状保存されることとなった。

しかしながら、高輪築堤跡は文献史料や絵画、写真等により、その重要性が明らかであり、かつ、一体的に機能した旧新橋停車場跡が史跡指定されていたが、文化財保護の立場からその存在の確認や保存の必要性が指摘されたのは開発事業計画が進められていた中でのことであり、仮により早い段階で指摘がなされていれば、保護へ向けた取組みが一層実効的に行えていたであろうことは否めない。このことは、現在の埋蔵文化財保護行政が抱える大きな課題を示している。つまり、文献史料等からその存在や重要性が明らかな埋蔵文化財であっても、開発事業に先立つ記録保存調査によって、その存在や内容が確認されるまで、保護の必要性が示されない場合があるということである。

全国に47万か所以上ある周知の埋蔵文化財包蔵地<sup>8</sup>全てを現状保存することは現実的ではない。一方で、歴史上、学術上の価値が特に高く、かつ、公共のため、将来にわたって現状のまま保存すべき埋蔵文化財については、適切な手段を講じる必要がある。そのためには、高輪築堤跡の事例をはじめとするこれまでの様々な経験を踏まえ、埋蔵文化財保護の方策を改めて検討する必要がある。

そのような問題意識の中、令和3年8月23日、埋蔵文化財を巡る様々な課題を踏まえた対応について、文化審議会に対し文部科学大臣より審議要請がなされ

<sup>5</sup> 開発事業との調整の結果、やむをえず埋蔵文化財を現状のまま保存できない場合に、工事に先立って実施する発掘調査。埋蔵文化財の現状保存の次善の策として、その記録を作成し保存することを目的とするもので、法第93条第2項でいう「当該発掘前における埋蔵文化財の記録の作成のため発掘調査」と同義である。

<sup>6</sup> 明治5年(1872)にわが国最初の鉄道が開業した際に、海上に線路を敷設するために築かれた鉄道構築物。令和3年9月17日に史跡旧新橋停車場跡に追加指定され、史跡旧新橋停車場跡及び高輪築堤跡とされた。

<sup>7</sup> 遺跡の有無等を確認するために開発予定地の一部を対象に行う発掘調査。

<sup>8</sup> 埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地のこと(法第93条)。件数は、『埋蔵文化財関係統計資料』・令和3年度(令和4年3月 文化庁文化財第二課)による。

た。またこれを受け、同文化財分科会から第三専門調査会に対し、包括的な検討に当たっての最初の課題<sup>9</sup>として、以下の調査事項について検討要請がなされた。

①現状保存すべき埋蔵文化財に関する考え方の整理

②重要な埋蔵文化財を現状保存するために必要な事項

第三専門調査会では、本件に対して集中的に審議を行うため史跡委員会及び埋蔵文化財委員会の8名の委員からなるコアメンバー会議を立ち上げ、課題の整理とその対応案をとりまとめた。そして、対応案をより実効性があり、かつ多角的な視点から示すために、地方公共団体の埋蔵文化財担当や公共工事担当の実務者等からなる実務者会議を設置し、そこでの意見聴取を経て、この度、報告書を取りまとめたものである。

## 2. 実務者会議における問題意識と課題の共有

### (1) 埋蔵文化財保護の立場による埋蔵文化財保護と開発事業

開発事業に先立つ発掘調査で重要な埋蔵文化財が発見され、その現状保存が問題として取り上げられるのは、高輪築堤跡に限ったものではなく、昭和30年代以降、これまでも何度も繰り返されてきたところである<sup>10</sup>。

埋蔵文化財保護部局の立場からみれば、埋蔵文化財のほとんどは、土地に埋蔵された状態にあり、発掘調査を行わなければ、その正確な範囲や内容は分からず、周知の埋蔵文化財包蔵地を避けて事業を計画したとしても、予期せぬ埋蔵文化財包蔵地の発見を完全には回避できない。

そのため、道路建設事業や土地区画整理事業等、大規模な公共工事等の実施に当たっては、事業計画地に周知の埋蔵文化財包蔵地が含まれていなくとも、事前に試掘調査等を実施し、埋蔵文化財の有無を確認することとしている地方公共団体が多い。

こうした対応は、工事施工中に埋蔵文化財が発見され、その保護措置のために工事を一時中断するリスクを負うよりも、着手前に有無を明確にし、必要な保護措置を執る方が、適当であるという判断によるものである。

### (2) 開発の立場による事業推進と埋蔵文化財保護

一方、今回の実務者会議において、開発事業を担当する委員からは、事業が具体的に動き出してから埋蔵文化財の存在が明らかになると、その影響は当該事業の施行のみならず、地域の住民や企業、経済にも大きな影響を与えるとの指摘がなされた。

<sup>9</sup> 埋蔵文化財保護行政については、多くの課題があるが、本報告はその一部について示すものであり、埋蔵文化財保護行政全体の改善等を目指したものではない。

<sup>10</sup> 古くは昭和37年の平城宮や難波宮の保存問題からはじまり、国会でもしばしば取り上げられた。

通常、埋蔵文化財の有無すなわち発掘調査の要否判断のための試掘調査に着手するのは、事業用地を確保できることが前提になる。しかし事業用地を国又は地方公共団体、事業施行者が所有する場合を除き、その確保のためには事業を開始する手続きが必要である。道路・河川等の公共施設を整備する事業や、区画整理・再開発等の市街地整備事業は、その実施意義や効果、スケジュール等について、関係者協議の上で、事業計画の周知及び市民参加による意見聴取、外部有識者による評価、行政による許認可等、所定の法手続きを経て開始している。また、それら事業があらかじめ定められた都市計画に基づき行われる場合は、その決定以降、土地所有者等に対して権利制限等も行われている。

その状況のもと、事業着手後に重要な埋蔵文化財が見つかり、その保存のために事業を遅延させ、計画の見直しを行うことは、地域住民をはじめ関係者に多大なる影響を及ぼすことになる。

事業者にとっては、記録保存調査であっても、事業計画の変更によるサunkコスト<sup>11</sup>の発生や、完成時期の遅延、経費の増大、事業効果の減少、次の工事発注計画を立てることが困難になる等の影響を受ける。

地域住民や企業にとっては、長期の権利制限のもと、当該事業の完成時期を見込んで生活設計や事業の実施等を計画しているため、住民の生活再建や地域経済に大きな影響を受ける。

そのため、埋蔵文化財の調査や現状保存のために埋蔵文化財保護部局が事業計画の変更を求めるのであれば、影響が広範に及ぶことを理解した上で、影響を受ける者に対する補償も検討する必要があるとの指摘があった。

### (3)課題の共有

開発事業と埋蔵文化財保護とは、これまで立場として時に対立する側面があったことは否めない。しかしながら、実務者会議においては、まず取り組むべき課題として、「埋蔵文化財の所在と内容」を可能な限り把握し周知することが重要であるという点について、認識を共有することができた。

それによって、開発事業を担当する部署からすれば、あらかじめ埋蔵文化財を回避した事業計画を立案することができることになり、埋蔵文化財保護部局にとっても工事による埋蔵文化財の消滅を回避できることになる。そのことは今回の検討課題である重要な埋蔵文化財の保存にもつながる。

実務者会議において明らかになった上記の課題を受けて、本報告書においては、まずⅡにおいて、埋蔵文化財の事前の把握と周知の前提として、「何が保存すべき埋蔵文化財であるのか」について、改めて整理を行った。そのうえで、Ⅲにおいて、埋蔵文化財の事前の把握と周知を含めた課題について洗い出しを行った。これらの課題に対する解決策として、Ⅳにおいて必要な対策を整理した。

---

<sup>11</sup> 既に支払ってしまい、取り戻すことのできない費用のこと。

ただし、中長期的に議論が必要な課題については、Vにおいて引き続き検討を要する課題として挙げた。

## Ⅱ. 埋蔵文化財保護に関する基本的な考え方と現状保存すべき埋蔵文化財に関する考え方

### 1. 埋蔵文化財保護行政に関する基本的な考え方

埋蔵文化財は、「埋蔵」された状態においては、その存在や範囲、内容（以下「内容等」）を把握することが難しく、発掘調査等の実施により初めてそれらが明らかになるものが多い。埋蔵文化財の取扱いについては法第6章で定められており（第92条～第108条）、発掘調査行為の規制や、周知の埋蔵文化財包蔵地において工事等を行う場合の事前の届出や通知の義務が課せられている。また、周知されていない場所でも、新たな埋蔵文化財を発見した際には届出や通知の義務が課せられており、保存に向けた指示や協議を行えることとしている<sup>12</sup>。

更に、内容等が明らかになった時点で、埋蔵文化財を現状保存するために、その内容や価値に応じて

- ①文部科学大臣による史跡指定（法第109条、国の権限）
- ②各地方公共団体の条例による史跡指定<sup>13</sup>（各地方公共団体の権限（自治事務））のいずれかの措置を執ることとなる。

埋蔵文化財は、法第6章と、法第109条の史跡名勝天然記念物の指定制度や地方公共団体の条例による指定制度が併せて働くことによって、確実な保護が図られることになる。

なお、法第6章の埋蔵文化財保護行政に関する権限は、地方分権推進に係る改正文化財保護法（平成12年4月1日施行）により、都道府県と指定都市に移譲された。（その後、都道府県から市町村に移譲された例もある。）

埋蔵文化財は、それぞれの地域で営まれてきた人々の活動の痕跡であることから、その地域的な個性も極めて豊富であり、その地域の文化財等を熟知している地方公共団体が主体となって行うことが適切であり、地方公共団体が発掘調査等によってその内容や価値を明らかにし、それに応じた保護措置を執り、活用を図ることが基本となっている。

### 2. 国として現状保存すべき埋蔵文化財の考え方と位置付け

国として埋蔵文化財を現状保存するためには、法第109条による史跡指定を

---

<sup>12</sup> 法第93条以下の制度は、直に埋蔵文化財の保護を目指すものではなく、埋蔵文化財をむやみに破壊することを避けるための仕組みを示すものである。ただし、これらの制度を適切に機能させることにより、史跡等への指定等又は「記録保存」等へ進むことになる。

<sup>13</sup> 法第182条第2項の規定に基づく。呼称は地方公共団体によって異なる。



し、制度的に保護を図ることとなる<sup>14</sup>。その一連の流れを時系列的に示すと、概ね次のとおりである。

- ① 埋蔵文化財包蔵地の存在を確認
- ② 発掘調査等により内容等を確認
- ③ 文化庁による価値判断<sup>15</sup>と関係都道府県・市町村との価値判断の共有
- ④ 土地所有者や開発事業者等との調整・同意
- ⑤ 地方公共団体から文部科学大臣への意見具申
- ⑥ 文化審議会における審議
- ⑦ 国の史跡指定

国による史跡指定は、当該埋蔵文化財が有する価値に基づきなされるものであるので、価値判断を行うに足る情報を得るための調査が進んだ段階で、制度的に保護すべき埋蔵文化財であるか否かに区分されることになる。また、価値の判断はまずは地方公共団体で行われるものであり、結果として、③地方公共団体と文化庁との価値判断の共有が図られないこともある。さらに、国による史跡指定においては、④土地所有者や開発事業者等との調整・同意が不可欠であり、かつ、⑤地方公共団体（多くは市町村）による意見具申によることとされており、地方公共団体において合意に至らない場合もある。そのため、実際には、指定相当の埋蔵文化財であっても、開発事業計画に際し記録保存とされる場合もある。

このような現状ではあるが、埋蔵文化財の価値に応じて史跡指定を行うことが本来の在り方であり、以降の議論においては、埋蔵文化財を以下の3つに区分し、このうち(ア)を「指定相当の埋蔵文化財」と定義して議論することとする。

<図1>

- (ア) 当該文化財の価値等に基づき、国が指定する史跡に相当するとして文化審議会によるリスト化(IVで後述)がなされたもののうち、指定手続きが未了であるもの(保存状況の確認や保護すべき範囲を特定するために追加の調査を要するものを含む)<sup>16</sup>
- (イ) 内容把握や調査が行われた段階で、国の史跡指定には相当しないと判断がなされたもの<sup>17</sup>(開発事業が計画された場合には記録保存調査等の措置を執るものに限らず、自治体による条例指定が行われるものを含む)
- (ウ) 内容等の把握や価値判断がなされていないもの<sup>18</sup>(この中には、発掘調査

<sup>14</sup> 国の史跡指定は「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」(昭和26年5月10日文化財保護委員会告示第2号)等を踏まえ、文化審議会により価値判断等が行われる。

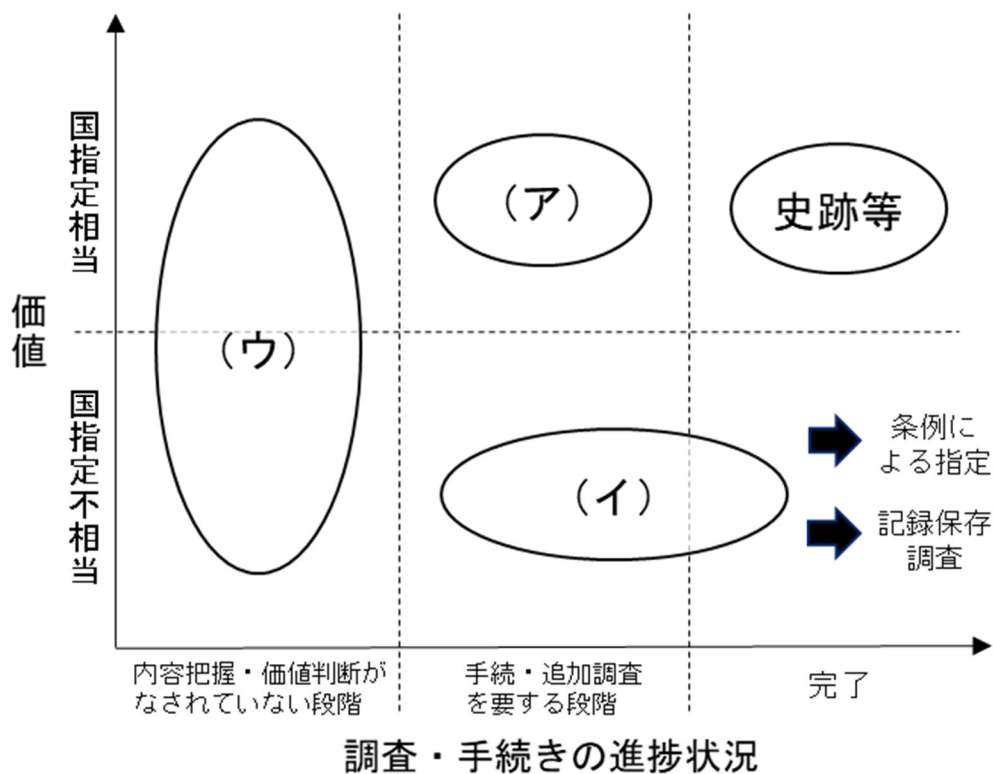
<sup>15</sup> この判断は、地方公共団体からの要請を受けて行うこととなる。

<sup>16</sup> リスト化は③を確実にを行うことと、地権者等に対し当該土地の属性のひとつである埋蔵文化財の価値・内容を示すことにあるため、④以下の手続き以前に行うことが適当である。

<sup>17</sup> ほとんどの場合、この判断は地方公共団体が行っている。なお、指定相当の埋蔵文化財には相当しないといった判断されたものであっても、時間の経過等に伴って新たな価値が発見される可能性があることには留意が必要である。

<sup>18</sup> 地表に痕跡を留めない埋蔵文化財の多くが、これに該当すると考えられる。これらの埋蔵文化財の多くは開発事業計画が立案された後に、試掘調査等が実施されることが多く、その結果、①②に該当する埋蔵文化財であることが初めて明らかになることもある。

の結果、指定相当の文化財であることが判明するものも含まれる。)



＜図 1＞本報告書における埋蔵文化財の定義イメージ

### 3. 指定相当の埋蔵文化財を抽出する際の目安

何を指定相当の埋蔵文化財と扱うかを考えるに当たっては、「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」によって今後も判断されることが必要である。その上で、同基準は必ずしも一般に分かりやすいものではなく、平易な表現で具体的な判断の目安を設けることは指定相当の埋蔵文化財の事前把握の推進に資すると考えられる。

この観点から、これまで史跡指定された文化財の内容を精査すると、遺跡の種類や時代ごとに、概ね以下のような目安を設けることができる。

- ①国家形成や国家的な事件等に係る遺跡及び各時代の政治や社会の形態を象徴する遺跡
- ②我が国の社会・文化の多様性を示す遺跡
- ③各時代の祭祀信仰・経済・技術・交通等の特性を示す遺跡

①には、例えば弥生時代の集落や前方後円墳等、国家の誕生や勢力の伸張に係る遺跡、各時代において国家の建設に深く関わった人物に係る遺跡、都城や官衙、

近世城郭等、各時代の統治の中心となった場所や地域の支配拠点、中央と地方との関係を示す遺跡、中世城館等、当時の社会情勢に対応した各地域の政治や経済を含む地域支配の在り方を示す遺跡、その他、外交、軍事等に係る遺跡が含まれる。

②には、縄文時代の集落、グスクやチャシ等、北海道から南西諸島に至る我が国の各地域が歩んだ個性豊かな歴史・文化をよく示す遺跡で、それぞれの地域を代表するもの等が含まれる。

③には、平安時代以降の山岳寺院等の宗教施設とその経済基盤、荘園遺跡や鉱山等各時代の経済に係る遺跡、窯跡等の手工業生産に係る遺跡、歴史の道に象徴される街道等が含まれる。

これらのうち保存状態が良好かつ価値を示すに必要な範囲が保存されているものの中から、さらに以下の観点で指定相当の埋蔵文化財を抽出することが考えられる。

- i 典型性・象徴性
- ii 希少性
- iii 研究上、学史上の重要性

i は特定の時代に限り存在する遺跡や種別を代表する遺跡、ii は各種別の遺跡の出現や消滅に係る遺跡や類例の乏しい遺跡、iii は学史上著名な遺跡や国民によく知られた遺跡、情報量が多い遺跡のことを指す。

国が指定相当の埋蔵文化財として取り扱う遺跡は、このような目安に基づき、文化審議会文化財分科会の意見を踏まえて、選定するのが望ましい。

指定相当の埋蔵文化財の保護を図るためには、国と地方公共団体の間において、このような目安を共有することは不可欠であることから、国は具体例を示しつつ、地方公共団体へ周知を行うようにする。特に近世・近代の埋蔵文化財については、後述するように国による考え方の整理が必要である。

なお、1で述べたうち「①文部科学大臣による史跡指定」に該当するものの判断の目安は上記のとおりであるが、「②各地方公共団体の条例による史跡指定」については、地方公共団体において、条例による史跡指定の対象とする埋蔵文化財に関する考え方を整理し、文化財保存活用地域計画等で具体的に示すことが望まれる。

### Ⅲ. 指定相当の埋蔵文化財の保護に係る課題

#### 1. 指定相当の埋蔵文化財を史跡指定するまでの過程に係る課題

##### (1) 埋蔵文化財包蔵地の把握と調査に係る課題

埋蔵文化財の保護を図る第一歩は、埋蔵文化財包蔵地の存在や内容等を適切に把握し、それを周知することである。このことについては、文化庁は「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について（通知）」（平成10年9月29日付け庁保記第75号都道府県教育委員会 教育長あて文化庁次長通知）（以下「平成10年通知」という。）において示している<sup>19</sup>。

しかしながら、埋蔵文化財については、その内容等を確認するための調査を開発事業計画が具体化した段階で初めて実施するケースが多く、開発事業計画と関係無く発掘調査を行っている地方公共団体は少ない<sup>20</sup>。これは、地方公共団体における埋蔵文化財保護の体制が、開発事業の実施に先立つ記録保存調査への対応のために整備されてきたことにも起因していると考えられる<sup>21</sup>。

あらかじめ埋蔵文化財包蔵地の内容等に関する十分な情報を持ち合わせていれば、開発事業の構想あるいは計画段階において、埋蔵文化財を回避できる可能性が高まるが、そうでなければ、膨大な量の記録保存調査の発生やそれに伴う費用の増加、工期の遅延、地域経済や周辺住民の生活等に広く影響を与える可能性が高まる。そのため事前の試掘・確認調査を確実に実施し、遺跡の有無だけでなく、その内容や性格まで確実に把握し、遺跡の価値についての的確に判断することが求められる。

また、埋蔵文化財の特質上、開発事業計画の立案以降に初めてその価値が認識される場合を完全に回避することは難しい。その場合でも、既に記録保存調査に着手している段階では、保存に向けた協議を行うことが難しいため<sup>22</sup>、開発事業計画が進む中でも可能な限り早い段階で、その内容等や重要性について把握することが求められる。

##### (2) 指定相当の埋蔵文化財の認定と共有に係る課題

法第109条による指定の権限を有するのは国であるのに対し、埋蔵文化財を

---

<sup>19</sup> 法第95条では、国と地方公共団体に対し、周知の埋蔵文化財包蔵地について、資料の整備その他その周知の徹底を図るために必要な措置の実施について努力義務を課している。

<sup>20</sup> 令和3年度の埋蔵文化財緊急調査費国庫補助により、埋蔵文化財把握のための事業（特定の遺跡の範囲確認や遺跡地図の作成を含む。）を行っている地方公共団体は、補助申請を行った706組織中、105組織に留まっている。

<sup>21</sup> 周知の埋蔵文化財包蔵地において事前の届出や通知が行われた件数は約66万件（令和元年度）あり、埋蔵文化財保護に係る業務の多くは、周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等への対応（法第93条・94条）となっているのが現状である。

<sup>22</sup> 記録保存調査着手後に重要性が確認されたとしても、事業者が相当の費用を投入していることも多く、事業者や土地所有者等の同意を得られず、結果現状保存が叶わない事例が生じることがある。

把握しその価値を最初に判断するのは地方公共団体であるため、国と地方公共団体の両方で法第 109 条に基づき保護を図るべき対象についての考え方を共有しておく必要がある<sup>23</sup>。

しかしながら、現状ではその考え方の共有が図られず、本来ならば法第 109 条に基づき保護を図るべき埋蔵文化財であっても、その発見について国と地方公共団体間において適切に情報共有がなされず、結果として、国による価値判断の俎上にあげられないまま、記録保存となる場合もある<sup>24</sup>。

また、国と地方公共団体の考え方の共有のみならず、地方公共団体と開発事業者や地域住民等との間での考え方の共有も必要である。

## 2. 国と地方公共団体間の役割分担、相互関係に関する課題

地方分権により、埋蔵文化財保護行政は、開発事業との関係において円滑かつ迅速な対応が可能となり、保存や活用との関係においても、埋蔵文化財の内容等に応じたきめ細かな対応が可能となった。

一方で、埋蔵文化財の保護について、地方公共団体側との調整をはじめ、国が積極的に関わることが困難となっている側面もある。自治事務であることを基本としつつ、指定相当の埋蔵文化財を保護するためには、国がどのような役割を担えるか改めて明確にすることが必要である。

## 3. 地方公共団体における埋蔵文化財保護行政に係る課題

指定相当の埋蔵文化財を制度的に保護するためには、埋蔵文化財保護行政の体制上の課題もある。

### (1) 地方公共団体における埋蔵文化財保護行政を担う体制に係る課題

文化財保護行政は専門性の高い行政分野であり、埋蔵文化財に関しては、その把握から活用に至るまで専門的な知識を有する埋蔵文化財専門職員<sup>25</sup>（以下「専

---

<sup>23</sup> 例えば中世城館跡や近世大名家墓所等のように、地方公共団体による悉皆調査等の成果をもとに国として保護を図るべき遺跡を当該地方公共団体と国とで共有するための取組みもなされ、一定の効果が挙げられている。このように遺跡の中には、いわば「文化庁自身による指定候補となる遺跡の選択」がなされているものもある。しかし、調査の実施は地方公共団体の主体性に委ねられているため、調査に積極的に取り組んでいる地方公共団体とそうでない地方公共団体との間に格差が生まれている。

<sup>24</sup> 地方公共団体は地域史的な観点からの価値が、全国的に見た場合、どの程度のものであるのか自ら判断しにくい場合もあることは考慮すべきである。

<sup>25</sup> 埋蔵文化財専門職員については、『埋蔵文化財専門職員の育成について(報告)』(令和 2 年 3 月 31 日文化庁・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)で、その客観的な目安を示している。

門職員」という。)が必要であると考えられる<sup>26</sup>。

しかしながら、全市町村の約 34%が専門職員を配置しておらず、1～2 名の配置にとどまる市町村が約 40%を占めている。また、限られた人材が他類型の文化財も担当している場合が多い。十分な専門職員を配置していない市町村では、配置している市町村に比べて、埋蔵文化財の十分な把握や保護が図られていない可能性がある。

また、都道府県における国の史跡指定件数にも差がある<sup>27</sup>。史跡指定件数が都道府県の埋蔵文化財の保護の取組の差を直接示すものではないが、例えば中世の山城のように、都道府県内における相対的な価値判断を参考にして史跡指定されているものや列島の多様な地域文化という観点から指定されている実態もある中で、都道府県間における指定件数の著しい差は、埋蔵文化財の内容等の把握のための調査頻度の違いや、開発事業により指定相当の埋蔵文化財が発見された際の対応の違いを反映している可能性もある。

## (2) 地方公共団体における文化財担当部局と他部局等との連携等の課題

地方公共団体における文化財担当部局が、あらかじめ埋蔵文化財包蔵地の内容等に関する十分な情報を持ち合わせていたとしても、当該情報を開発担当等の他部局や地域住民等に分かりやすい形で示していなければ、埋蔵文化財の存在が考慮されないまま開発事業等の計画が立案されることもあり得ることから、文化財担当部局は、単に埋蔵文化財の把握を行うだけでなく、それを分かりやすい形で関係者に示しておくことが必要である。

また、開発事業計画が立案されたのち、記録保存調査の中で初めて埋蔵文化財の価値が認識される場合を完全に回避することは難しい。この場合、計画変更等により現状保存に舵を切るとは、それに要するコストを考えれば、困難となることも生じ得る。特に、公共事業や市街地整備事業は、市民参加及び外部委員会による評価、許認可等所定の法手続きに基づいて事業が進められており、また、都市計画決定されている場合は、長期の権利制限等も行われている。その状況において、上記のような見直しを求めることは、地域住民の生活再建をはじめとして関係者に多大なる影響を及ぼすとともに、事業者においても、 sunk cost の発生や完成時期の遅延、経費の増大を招く等、その影響は広範に及ぶこととなる。

記録保存調査の中で初めてその価値が認識された場合の対応については、そのような状況を踏まえ、慎重な判断を要することとなるが、文化財担当部局においては、当該埋蔵文化財の価値や保護の必要性を示すだけでなく、変更によって生じる効果、例えば学校教育や生涯学習の場としての利用、観光資源としての利

<sup>26</sup> 令和3年5月現在、史跡を有する市町村における埋蔵文化財専門職員の配置率は約90%、2件以上の史跡を有する市町村における埋蔵文化財専門職員の配置率は約97%を占めている。逆に史跡を有するが専門職員を有しない市町村は80/586で、専門職員未配置市町村の約14%である。

<sup>27</sup> 令和3年3月時点の史跡指定件数は1,859件であるが、そのうち指定件数の上位10道府県を除いた一都県あたりの平均値は約30件で、それに満たないのは17県(うち4県は平均値の半数以下)である。

用や地方創生のための素材としての価値等、多角的な視点で保存することへの意義を開発担当等の他部局や地域住民等に提言することが求められる。

なお、市町村のみで対応が困難な場合も考えられるので、その場合は、外部有識者、都道府県及び国による助言や協力も必要となろう<sup>28</sup>。

#### 4. 近世・近代の遺跡の把握に係る課題

埋蔵文化財の中でも近世・近代の遺跡<sup>29</sup>については、中世以前の遺跡の把握に係る課題とは異なる面もある。平成10年通知においては、周知の埋蔵文化財包蔵地として扱う対象を示しているが、近世・近代は、中世までとは異なり文献史料が比較的存在し、他の文化財も豊富になること等から、近世・近代の遺跡については、それぞれ「地域において必要なもの」「特に重要なもの」とされており、地域の観点のみが強調されてきた<sup>30</sup>側面がある。そのこともあり、近世・近代の遺跡の件数や内容は地方公共団体間において著しい差が生じている<sup>31</sup>。

特に近代の遺跡については、そもそも、文化遺産としての重要性の認知度が未だ途上であることに加え、地上に建造物が残っている場合もあることや、近代化遺産調査や登録有形文化財(建造物)制度の浸透等もあって、建造物の観点からのみ価値判断がなされる傾向にある。その結果、遺跡や埋蔵文化財包蔵地としての価値判断がなされないまま、適切な行政的措置を経ずに失われていくものもあることから、近代の遺跡の把握・認識に関する適切な在り方が望まれる。

---

<sup>28</sup> 外部有識者等の助言により開発との調整を行った最近の事例には、高輪築堤跡や高知県安芸市の瓜尻遺跡の保存問題等がある。

<sup>29</sup> 本報告で言う「遺跡」とは法第2条でいう遺跡、すなわち「貝塚、古墳、都城跡、城跡、旧宅」等を指すものとし、埋蔵文化財に限らないものとする。

<sup>30</sup> 平成10年通知の考え方は以下のとおりである。

① おおむね中世までに属する遺跡は、原則として対象とすること。

② 近世に属する遺跡については、地域において必要なものを対象とすることができること。

③ 近現代の遺跡については、地域において特に重要なものを対象とすることができること。

<sup>31</sup> 近世の周知の埋蔵文化財包蔵地数は、最も少ない都道府県で33件、最も多い都道府県で1,983件、近代については0件から427件となっている。また、近世の史跡指定数は史跡全体の約20%、近代に至っては約2%を占めるに過ぎない状況である。文化庁は平成7年に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を改正し、指定となる分野を広げるとともに、各分野の例示が近代の遺跡も含むものとなるよう一般用語とし、その保護の推進を図ったが、その後の指定状況からすると、近世も含めて効果がまだ十分に表れていないと言える。

## IV. 重要な埋蔵文化財を現状保存するために必要な事項

### 1. 指定相当の埋蔵文化財の把握の促進

#### (1) 必要性和対応の方向性

Ⅲまでに見てきたとおり、開発事業計画がなされる以前に、指定相当の埋蔵文化財の範囲が特定されていれば、それを避けるような事業計画の策定や影響を最小限に留める設計を行うことができることから、埋蔵文化財の事前の把握・周知が重要となる。

そのためには、埋蔵文化財包蔵地の所在と範囲の把握を目的とする発掘調査を積極的に行い、遺跡地図等<sup>32</sup>により周知することが不可欠である。特に指定相当の埋蔵文化財の把握を重点的に行うとともに、その保護が確実に図れるよう、例えば、Ⅱ 2 (ア)～(ウ)の区分のように、個々の埋蔵文化財の価値判断の状態が遺跡地図等の中で分かるように等、より一層の取組を行うことが必要である。併せて、遺跡地図のデジタル化による公開を一層進めることも必要である。

国や地方公共団体は、埋蔵文化財包蔵地の所在や内容等を把握した上で、指定相当の埋蔵文化財を保護できるようにするため、必要な予算の確保、体制の整備、専門職員の育成等に積極的に取り組む必要がある。

#### (2) 具体的な方策

##### ア. 指定相当の埋蔵文化財のリストの作成・公表

指定相当の埋蔵文化財の保護を遺漏なきものとするためには、国において、具体的な名称や範囲等をリスト化<sup>33</sup>し、国と地方公共団体とで共有するのが効果的である<sup>34</sup>。

国はこれまで、中世城館等については、都道府県の協力を得て悉皆的な把握を行い、その結果を受けて保護の考え方等に関する助言を行い、さらにその中で重要なものについては、リスト化し、史跡指定に向けて地方公共団体に対して必要な助言、財政的な支援等を行ってきた。

今回、示すリスト化もこれと同様のものであり、中世城館等での取組も踏まえ、

<sup>32</sup> 周知の埋蔵文化財の所在と範囲・内容を示すために地方公共団体が作成した地図や台帳。デジタル化され web 上で公開している都道府県は令和3年度現在、24 都道府県である。

<sup>33</sup> このリストは、埋蔵文化財の価値のみに着目した場合、文化財保護法第 109 条の国指定による保護の対象になりうる、特に重要な文化財を掲載するものであるが、制度上は「周知の埋蔵文化財包蔵地」と変わるものではなく、現行制度以上の規制を伴うものではない。

<sup>34</sup> 史跡指定は、ひとつの埋蔵文化財包蔵地全体を対象とするものと、埋蔵文化財包蔵地のうち重要な部分に限って指定される場合があるので、リスト化に当たっては最低限、範囲の目安を示す必要がある。また、指定相当の埋蔵文化財は、開発に伴う記録保存調査でも発見される場合も一定数あるので、全ての遺跡をリスト化するのは不可能であり、記録保存調査で発見された場合の対応については別途示す必要がある。ただし、リスト化を行うことにより全ての時代・種類の遺跡について文化庁自身が指定候補遺跡を予め選択することにつながるため、制度的な保護を推進するためには一定の有効性がある。



時代、種別を問わず、同様の取組を促進しようとするものである。その中でも特に、指定相当の埋蔵文化財の内容等の把握等のための取組を重点的に行っていくためにも、引き続き必要な予算の確保・拡充を図る必要がある。

リストの作成に当たっては、国が一方的に選定するのではなく、地域の埋蔵文化財の特質に配慮する必要があることや、史跡指定後の保存や活用については地方公共団体の役割が大きいこと等から、地方公共団体の協力も得て作成する必要がある。具体的には、

- ・国において指定相当の埋蔵文化財についての考え方を整理（Ⅱ章参照）
- ・国と地方公共団体<sup>35</sup>の協議によって指定相当の埋蔵文化財リスト案を作成
- ・国において、文化審議会文化財分科会等による確認・審査を経て確定・公表という手続きを踏んで行うことが求められる。また、リストは定期的に更新できるようにするとともに、記録保存調査によりリストに登載すべき埋蔵文化財が確認された場合に柔軟に対応できるような仕組みを構築すべきである。

なお、周知の埋蔵文化財包蔵地外において、指定相当の埋蔵文化財を把握した場合には、リスト化と併せて周知の埋蔵文化財包蔵地として取り扱うことが必要である。

#### イ. 埋蔵文化財の内容把握のための技術革新

埋蔵文化財の存在や内容を把握することができる技術導入や開発、普及にも積極的に取り組むことが重要である。近年では、三次元レーザー測量を行うことにより、立ち入りが困難な場所や肉眼による地表観察のみでは把握しにくい微地形を比較的、容易に把握できるようになった。それによって、古墳や山城、遺跡が存在する可能性がある人工的な地形の把握が可能となった。

また、埋蔵文化財の埋没環境等の影響を受けるものの地中レーダー探査やボーリング調査等も埋蔵文化財の把握に有効性を発揮することがある。これらの導入、開発及び普及は、開発事業と埋蔵文化財保護の両立を図るためにも必要不可欠である。そのための技術開発やそれに伴う予算を確保する必要がある。

#### ウ. 埋蔵文化財の把握・周知に向けた都道府県・市町村の役割の明確化

都道府県は、発掘調査や土木工事の届出・通知に関する法的権限を基本的に有しており、指定相当の埋蔵文化財の考え方や取り扱い等を正しく理解し、域内市町村に伝える役割が求められる。また、域内における指定相当の埋蔵文化財を域内市町村と協働して適切に把握し、その制度的な保護に向けて国との調整を行うという役割がある。

把握に当たっては、開発事業計画の有無に関わらず、埋蔵文化財包蔵地の内容等を確認するための調査に積極的に取り組むとともに、域内市町村に対しても

---

<sup>35</sup> 地方公共団体は、国との協議に先立ち、地方文化財保護審議会等の有識者の意見を聴取しつつ、候補物件を検討することが期待される。

その実施や協力を促し、市町村間で著しい差異が生じないように配慮する必要がある。調査において指定相当の埋蔵文化財の可能性のある土地が把握された場合には、市町村に対し必要な調査を求めるか、自らも調査を実施し、その価値に応じて適切な保護を図る必要がある。

また、埋蔵文化財の価値判断に当たっては、特定のエリア内の同種の埋蔵文化財を悉皆的に調査し、個々の埋蔵文化財について価値の相対化を行う必要があるものもある。このような調査や価値判断は市町村のみでは困難であることから、市町村とも協力しつつ、都道府県において行う必要がある。

都道府県は域内の全ての時代、全ての埋蔵文化財に関する一定程度の評価を行うために、様々な時代や種別の埋蔵文化財に関する幅広い知識が求められることから、複数の専門職員の配置や外部有識者との連携協力体制を構築しておく必要がある。加えて、域内市町村の専門職員の専門分野に偏りがある場合等に、市町村間等の広域連携を助けること等の取組みも有益である。

また、指定相当の埋蔵文化財のリスト案の選定に当たっては、土地所有者等に当該埋蔵文化財の重要性や意義、現状保存の必要性等を示すとともに、現在の土地利用形態をはじめ個々の事情に十分に配慮しつつ、当該埋蔵文化財の保存・活用の方法等について十分に検討・協議しておく必要がある<sup>36</sup>。

市町村は、域内の埋蔵文化財の把握と周知に努める必要がある。また、域内の埋蔵文化財について可能な限り詳細な情報を得るため、積極的に試掘調査や確認調査を実施することが期待される。調査結果は都道府県と共有し、それぞれの埋蔵文化財の取扱いについても相談することが重要である。同時に指定相当の埋蔵文化財については、その内容等を把握し、確実に保護を図れるよう調整することが求められる。

## エ. 近世・近代の遺跡の取扱いについての検討

近世・近代の遺跡の中には、街道や鉄道等の大規模なもの、近世城郭や城下町等といった、大規模かつ現在の都市とその範囲が相当程度重なっているもの及び港湾施設等のように現在も機能しているものも多く、遺跡全体の現状保存を図るのは現実的ではないものが相当数存在している。

そのような事情から、今後、指定相当の埋蔵文化財のリスト化が進み、国と地方公共団体をはじめ関係者間で共有されることとなったとしても、近世・近代についてはリストに登載することが困難なものも多いと考えられる。

そのため、まず国は、保護すべき近世・近代の遺跡に係る対象の考え方や価値判断のために必要な調査や保護の範囲等について、10年通知に代わる考え方を具体的に示し、それをもとに、都道府県や市町村の協力を得てリスト案を作成し、国において文化審議会文化財分科会等による確認・審査を経て確定させること

---

<sup>36</sup> リスト化された埋蔵文化財は必要な条件が充足されることにより、史跡等に指定され、土地の買い上げ等の補償の対象となる。

が考えられる。

なお、考え方の検討に当たっては、現在行われている近代遺跡の調査<sup>37</sup>を踏まえるとともに、特に近代の遺跡は建造物の観点からのみ価値判断がなされる傾向にあることや、近代遺跡と近代の埋蔵文化財の価値判断の観点が異なってきたこと等が一因となり、これまで適切な行政的措置を図ることが困難であったことも踏まえ、建造物・遺跡・埋蔵文化財のそれぞれの視点から保護の考え方を整理することを通じて、その保護に遺漏がないよう検討していく必要がある。

また、近世・近代の遺跡の調査方法は、一般化されているとは言い難いことから、その周知も必要である。具体的には、国や近世・近代の遺跡の指定の経験等を有する地方公共団体及び学識経験者が、実際に行った調査方法等を教授する場を設けることが考えられる。加えて、史料等から重要性が確認される遺跡で、その保存状態等が地表から判断できないものについては、積極的に周知の埋蔵文化財包蔵地として扱い、開発事業と文化財保護の両立を図れるよう備えることも求められる。

なお、都道府県や市町村においては、リストへの登載の有無にかかわらず、域内で大規模な開発事業が計画された場合には、予定地の古写真や古地図等から重要な施設等が存在した場所をあらかじめ把握することも重要である。

## 2. 指定相当の埋蔵文化財の保護に係る国の役割について

### ア. リストに登載された指定相当の埋蔵文化財の保護に係る国の役割

リストに登載された指定相当の埋蔵文化財については、史跡指定に向けて不足している情報等を整理し、地方公共団体において発掘調査等を実施する等、史跡指定に向けて必要な取組みに速やかに着手する必要がある。国はそのために必要な予算の確保に努めなければならない。その際、発掘調査の実施等に当たっては、学識経験者から成る委員会等を設置し、その意見を聴取するとともに国・都道府県・市町村間で情報共有を図ることが重要となる。

埋蔵文化財の保護を図るのは都道府県・市町村の自治事務であるが、今後指定相当の埋蔵文化財がリスト化され、国・都道府県・市町村をはじめ関係者間で共有されることを前提にすれば、国は、以下のような事項について、地方公共団体に対して指導・助言していく必要がある。

- ① リストに登載された埋蔵文化財に関する取扱いが都道府県・市町村間で不統一にならないよう必要な指導・助言を行う。
- ② リストに登載された埋蔵文化財について、史跡指定に向けた取組みを円滑

---

<sup>37</sup> 文化庁では我が国の近代の歴史を理解する上で欠くことのできない重要な遺跡について適切な保護を図るため、平成8年度より都道府県教育委員会、市町村教育委員会、その他近代の遺跡に関する情報を有する機関等の協力を得て、近代遺跡の調査等に関する検討会の指導のもと近代遺跡の調査を行い、分野毎に報告書の刊行を行っている。

に進めるために必要な指導・助言を積極的に行う。

- ③ リストに登録された埋蔵文化財の保存に影響を及ぼすような状況が生じた場合には、地方公共団体の要請も踏まえ、文化審議会への意見聴取等も含め、その価値に係る知見の提供や技術的な指導・助言を行う。

なお、文化審議会の確認も経てリストに登録された埋蔵文化財については、歴史的又は学術的な価値が特に高い埋蔵文化財として文化財保護法施行令第5条に基づいて国がその保護に係る事務を直接行えるものに該当するものと考えられることもできるが、「事務を行うことを妨げない」としている当該規定の趣旨に鑑みれば、第一義的には上記のような指導・助言を通じて、都道府県・市町村の自治事務において適切な保護が図られることを基本とすべきである。

#### イ. リストに登録されていない指定相当の埋蔵文化財の発見時等における国の役割

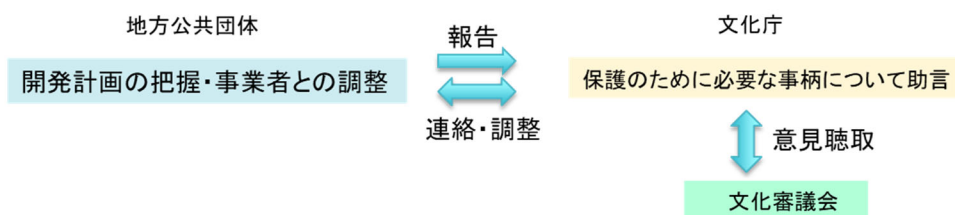
埋蔵文化財は土地に埋蔵された状態であるがゆえに、存在や範囲、内容を容易に認識することはできないという特性があり、その在り方も極めて多様であることから、発掘調査を実施あるいは監理する立場にある地方公共団体においても、全ての埋蔵文化財の存在や重要性を確実に把握することは困難である。事実、指定相当の埋蔵文化財の発掘に関する有益な情報が、当該地方公共団体以外の組織から国にもたらされる場合もある<sup>38</sup>。また、記録保存の判断がなされた後に重要性が判明する事例も多い。

現状、開発事業等において新たに指定相当の埋蔵文化財が発見された場合、国が地方公共団体に対して必要な助言や資料等の情報照会を行うには、地方公共団体からの要請を前提として対応してきた。

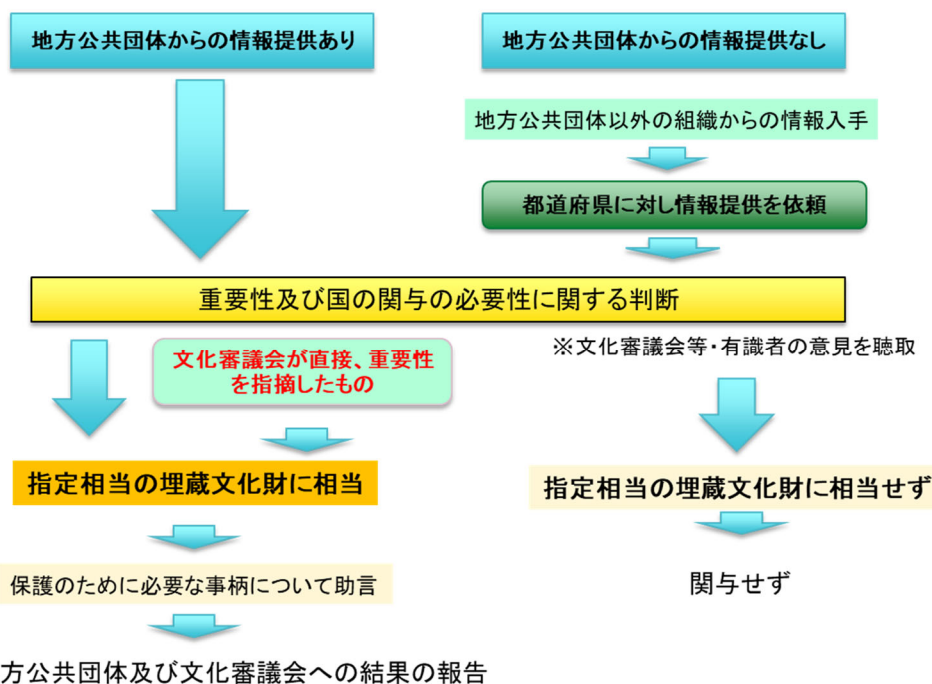
しかしながら、今後、指定相当の埋蔵文化財を確実に保護していくためには、その発掘に関する有益な情報が、発掘調査を実施あるいは監理する立場にある地方公共団体以外の組織から国にもたらされた場合においては、当該地方公共団体と情報を共有し、その理解と協力の下、国においても積極的に、その価値に係る知見の提供や技術的な助言、そのための情報照会を行っていく必要がある。また、その結果、一定の価値が推定された場合には、リストへの登録について、文化審議会において審議すべきである。〈図2〉

<sup>38</sup> 高輪築堤跡においても、学識経験者からなる複数の団体が、その学術的な価値を専門的な見地からとりまとめたうえで、文化庁等へ現状保存を求める要望書を提出している。

【リスト化された埋蔵文化財包蔵地内の場合】※アの場合



【開発事業計画により新たに重要な埋蔵文化財が発見された場合の国の対応】※イの場合



＜図 2＞ 指定相当の埋蔵文化財に係る国と地方公共団体の役割

#### ウ. 文化審議会文化財分科会による協力依頼等

文化審議会は、文化審議会令（平成12年政令第281号）第8条の規定により、その所掌事務を遂行するために必要があると認める時は、関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。また、今般の高輪築堤跡の保存に際しては、現状保存を求める建議を行う等、その保存にあたり、重要な役割を果たしてきた。よって、国は今後も個別の事案ごとの状況を踏まえ、文化審議会の協力や専門的な判断等も得ながら、実効性の高い対応がとれるよう努めていく必要がある。

#### エ. 結果の共有と報告

国が指定相当の埋蔵文化財保護に向けた指導助言等を行った場合には、その内容や結果等について、当該埋蔵文化財が所在する都道府県、市町村に情報共有するとともに、文化審議会文化財分科会にも報告する必要がある。

#### オ. 配慮すべき事項

ア～エの事項に関しては、埋蔵文化財行政が自治事務であることに十分に留意し、慎重に対応していく必要がある。また、最終的に埋蔵文化財の取扱いを判断するのは、あくまでも地方公共団体や事業者等であることにも十分留意する必要がある。

## V. 引き続き検討を要する課題

今回の検討で主なテーマとした、指定相当の埋蔵文化財の取扱いについては、速やかに必要な措置を講じる必要があるが、これ以外にも多くの重要な課題があり、引き続き検討を進める必要がある。その中でも、特に以下の事項については、速やかに検討に着手することが望まれる。

### 1. 地方公共団体における体制の構築と専門職員の確保

埋蔵文化財の調査は、専門的な知識・技術によって裏付けられた行政判断が必要となり、専門職員が必要となる。

しかしながら、市町村における専門職員の配置率は約 66%であり、自らこれらの調査を実施することが困難な市町村が一定数、存在している。社会全体として人口減少にある中で、今後、都道府県も含めてどのように体制を構築し専門職員を確保していくべきか、より一層検討を深めていく必要がある。

### 2. 発掘調査等に協力することに伴う事業者における負担等についての軽減の在り方の検討

人材や予算が限られている中で、今後も持続可能な形で開発と埋蔵文化財保護の両立を図っていくためには、事業者の経済的負担等を軽減するための方策について検討する必要がある。この検討は、リスト化等の事前把握による事後的な計画変更をできる限り回避することや、IV 1 (2) イで述べたような技術等の活用による発掘調査費そのものの低廉化のみならず、発掘調査や埋蔵文化財の現状保存と開発の両立について事業者がインセンティブを高める仕組みの構築等も含め、今後より一層検討を深めていく必要がある。

## 【参考資料】

### 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

(昭和 26 年 5 月 10 日文化財保護委員会告示第 2 号)

#### 沿革

昭和 30 年 5 月 25 日文化財保護委員会告示第 29 号(第 1 次改正)

平成 7 年 3 月 6 日文部省告示第 24 号(第 2 次改正)

#### 〈史跡〉

次に掲げるもののうち我が国の歴史の正しい理解のために欠くことができず、かつ、その遺跡の規模、遺構、出土遺物等において学術上価値のあるもの

- 一 貝塚、集落跡、古墳、その他この類の遺跡
- 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
- 三 社寺の跡又は旧境内その他祭祀信仰に関する遺跡
- 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
- 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
- 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
- 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
- 九 外国及び外国人に関する遺跡

#### 〈特別史跡〉

史跡のうち学術上の価値が特に高く、我が国文化の象徴たるもの

(以下略)



各都道府県教育委員会教育長あて

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

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

しかしながら、この数年来、平成六年七月の規制緩和に関する閣議決定、平成七年一一月の総務庁による勧告等において、埋蔵文化財の保護と開発事業との適切な調整、発掘調査の迅速化、発掘調査に係る費用負担の明確化等が指摘されるなど、埋蔵文化財の保護と発掘調査に関する施策の一層の充実と適切な実施が求められています。

また、当庁では、平成六年度から「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」を設け、埋蔵文化財行政に関する基本的な事項について順次調査研究を行っており、平成九年度においては、埋蔵文化財の把握と周知、開発事業に伴う発掘調査の取扱い等についての調査研究を行い、平成一〇年六月、その報告を受けたところであります。

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

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

本通知により、昭和五六年七月二四日付け庁保記第一七号、昭和六〇年一二月二〇日付け庁保記第一〇二号、平成五年一一月一九日付け庁保記第七五号の「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」及び平成八年一〇月一日付けの庁保記第七五号の「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」の各通知は廃止します。

## 記

### 一 基本的事項

#### (一) 埋蔵文化財保護の基本的な考え方

埋蔵文化財は、国民共通の財産であると同時に、それぞれの地域の歴史と文化に根ざした歴史的遺産であり、その地域の歴史・文化環境を形作る重要な要素であることから、基本的には各地域で保存・活用その他の措置を講ずるという理念に基づいて諸施策を進めること。

#### (二) 埋蔵文化財保護に関する諸施策の推進

埋蔵文化財の保護に当たっては、市町村、都道府県、国それぞれの観点から保護を要する重要な遺跡の条例や法律による史跡指定等の推進、埋蔵文化財行政に係る体制の整備・充実、

発掘調査体制・方法の改善等に積極的に取り組むこと。

(三) 開発事業者等への対応の基本

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

(四) 関係部局との連携

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

(五) 客観化・標準化の推進

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

(六) 広報活動等の推進

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

## 二 埋蔵文化財行政の組織・体制の在り方とその整備・充実について

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

(一) 地方公共団体における体制の整備・充実

各地方公共団体においては、埋蔵文化財の保護を図るため、史跡の指定等による積極的な保護及びその整備活用、埋蔵文化財包蔵地の把握と周知、開発事業との調整及び発掘調査の実施、発掘調査成果の公開等の広報活動等の多岐にわたる行政を進めることが求められる。

このため、適切な対応能力を備えた十分な数の専門の職員を確保し、それぞれの担当部署への適切な配置に努めるとともに、常時その能力の向上を図る必要がある。

また、専門職員の資質・技能の向上のため、地方公共団体の設置する発掘調査組織等との適切な人事交流を図るとともに、自らの職員、管内あるいは関係の地方公共団体職員を対象とする研修の実施、奈良国立文化財研究所その他が行う研修への職員の派遣などに努める必要がある。

さらに、埋蔵文化財の保護については、人的な体制とともに発掘調査、出土品の管理や活用等の活動の拠点となる施設の整備・充実も必要であることから、今後とも埋蔵文化財センターの建設等を進める必要がある。

(二) 市町村の役割及び体制の整備・充実

埋蔵文化財は地域の歴史と文化に根ざした歴史的遺産であることから、地域の埋蔵文化財の状況を適切に把握することができる市町村が重要な役割を果たすことが必要である。

このため、埋蔵文化財担当専門職員を配置していない市町村においては、少なくとも埋蔵

文化財保護の基本的行政に支障がないよう専門職員の配置を促進することとし、既に専門職員を配置している市町村においても、適切な埋蔵文化財保護行政の執行と経常的な発掘調査の円滑な実施のため、適正な体制の整備・充実を図る必要がある。

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

### (三) 都道府県の役割及び体制の整備・充実

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

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

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

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

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

### (四) 地方公共団体間の専門職員の相互派遣

(二)、(三)で掲げた各市町村及び都道府県の基本的な役割を踏まえつつも、増大する開発事業との円滑な調整を図り、埋蔵文化財の適切な保護を図るためには、各市町村及び都道府県が相互に協力して臨むことが必要である。

各地方公共団体の対応能力を超えるような発掘調査事業の臨時的、急激な増加等に対応して円滑な事業の推進を図るためには、都道府県相互間、都道府県と市町村の間あるいは市町村相互間で専門職員を出向・派遣する等の相互支援を行うことが望ましい。

このため、次の各事項に留意の上、適切な措置を講ずることとされたい。

① 都道府県教育委員会においては、管内の市町村における発掘調査事業の動向とこれに対する対応能力等の状況を的確に把握するとともに、体制が不十分な市町村への専門職員の出向・派遣、市町村間の専門職員の出向・派遣の調整等に努める必要があること。

② 地方ブロック毎の連絡会議等で、各都道府県における発掘調査事業の動向等について情報交換を行い、近隣都道府県間の専門職員の出向・派遣等による相互支援について、検討

を進めること。

③ 当庁では、これまで大規模な災害復旧に対応する場合等に都道府県の範囲を超える全国規模の専門職員の派遣等について協力要請を行ってきたが、今後も必要に応じて同様の措置を執ることとしたいので引き続き配慮願いたいこと。

(五) 発掘調査を業務とする財団その他の組織・機関の在り方

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

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

(六) 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果的な導入を図ること。

(イ) 発掘調査について

発掘調査についての民間調査組織の導入については、本来当該発掘調査を実施すべき地方公共団体等が一定程度の発掘調査体制を有している場合であって、その発掘調査体制では発掘調査が著しく遅延している場合又は短期的な発掘調査事業の急増により現在の体制では調査の遅延等の事態が生ずることが予想され、他の地方公共団体からの専門職員の派遣その他の支援によっても対応することができない場合に限り、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。

### 三 開発事業との調整について

埋蔵文化財の保護と開発事業の調整は、事業者の理解と協力の上に成り立つものであることを踏まえ、次の各事項に留意の上、遺漏のないよう措置されたい。

なお、公共工事の実施と埋蔵文化財の保護に係る調整については、平成九年八月七日付け庁保記第一八三号「公共工事の実施と埋蔵文化財の保護に係る連絡調整体制の整備について」により通知したところであり、連絡調整体制の整備等による一層の連携強化に努めていきたい。

#### (一) 関係部局との連携体制の確保による計画の早期把握

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

#### (二) 事業者との調整

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

① 事業計画が把握された場合は、速やかに事業者との具体的な調整を開始すること。また、埋蔵文化財に係る調整は、当該事業に係る他の行政上の指導や手続きと並行して迅速に行うこと。

② 事業者との事前協議に当たっては、事業の計画や実情について十分了知するとともに、埋蔵文化財の保護についてよく説明して理解を得よう努めること。

③ 埋蔵文化財の範囲や性格等の把握が十分でない場合は、速やかに後述の試掘・確認調査等を行い、これを的確に把握した上で事業計画との調整を行うこととし、調整後に調整内容の変更等の事態を生じないように努めること。

④ 調整により本発掘調査が必要となった場合は、その範囲・調査期間・経費等を提示し、十分に説明し理解を得ること。

⑤ 事業者との調整の経過等については、逐次記録し、調整の結果は協定書等にまとめること。

#### (三) 発掘調査の円滑・迅速化

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

① 試掘・確認調査を積極的に活用し、その結果に基づき調査区の適切な設定や遺跡の性格等に応じた調査体制の編成等に配慮すること。

② 作業の各段階において土木機械・測量機器を積極的に導入するなどして、その円滑かつ迅速な実施に努めること。

④ 事業者との連絡を密にし、調査の行程や進行に支障のない限り工事が並行して実施できるように工夫すること。

### 四 埋蔵文化財包蔵地の把握と周知について

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

このため、都道府県教育委員会においては、平成一〇年六月の埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究委員会による報告「埋蔵文化財の把握から開発事前の発掘調査に至るまでの取扱いについて」(以下「報告書」という。)の第一章、二を参照の上、次の各事項に留意の上、必要な措置を講ずることとされたい。

### (一) 埋蔵文化財として扱うべき遺跡の範囲

何を埋蔵文化財とするかについては、次の 一)に示す原則に則しつつ、かつ 二)に示す要素を総合的に勘案するとともに、地域における遺跡の時代・種類・所在状況や地域的特性等を十分考慮して、各都道府県教育委員会において一定の基準を定めることが望ましい。

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

#### 一) 埋蔵文化財として扱う範囲に関する原則

①おおむね中世までに属する遺跡は、原則として対象とすること。

②近世に属する遺跡については、地域において必要なものを対象とすることができること。

③近現代の遺跡については、地域において特に重要なものを対象とすることができること。

#### 二) 埋蔵文化財として扱う範囲の基準の要素

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

### (二) 埋蔵文化財包蔵地の把握と周知の埋蔵文化財包蔵地としての決定

埋蔵文化財包蔵地の所在・範囲の把握は、地域に密着して埋蔵文化財の状況を適切に把握することができる市町村教育委員会が行うこと。

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

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

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

### (三) 周知の埋蔵文化財包蔵地の所在・範囲の資料化と周知の徹底

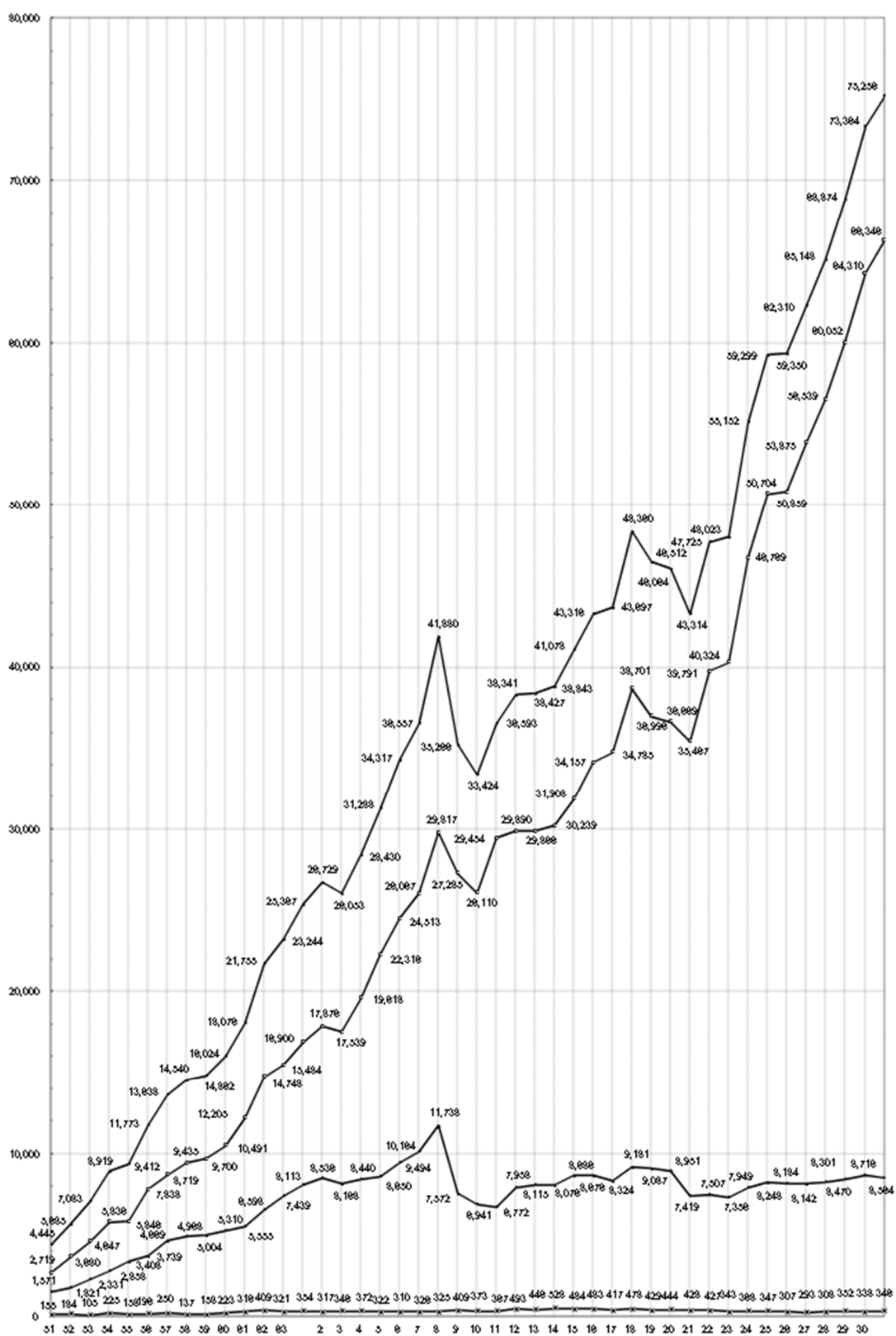
前記(二)により都道府県教育委員会が決定した周知の埋蔵文化財包蔵地については、都道府県及び市町村において、「遺跡地図」、「遺跡台帳」等の資料に登載し、それぞれの地方公共団体の担当部局等に常備し閲覧可能にする等による周知の徹底を図ること。また、必要に応じて、関係資料の配付等の措置を講ずること。

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

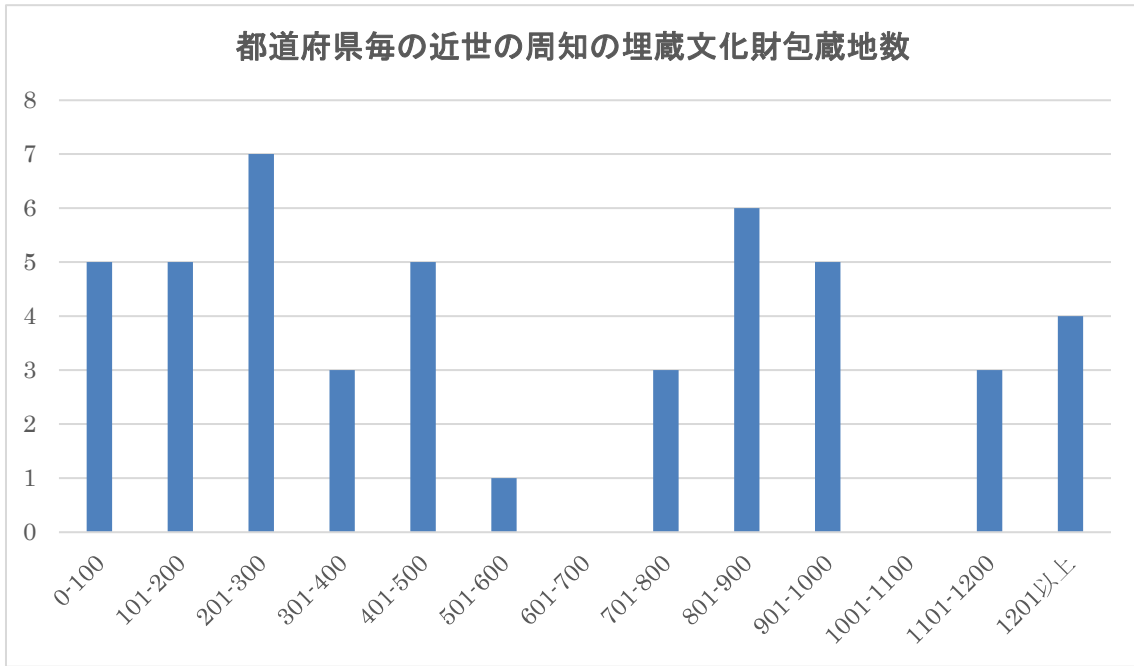
なお、資料への表示としては、埋蔵文化財包蔵地の区域は、原則として、その範囲を実線

で明確に示すこと。また、遺跡が完全に滅失した地域の表示や遺跡の重要性に応じた表示など、表示方法を工夫することも開発事業者側、文化財保護行政側の双方にとって有効なことと考えられる。(以下略)

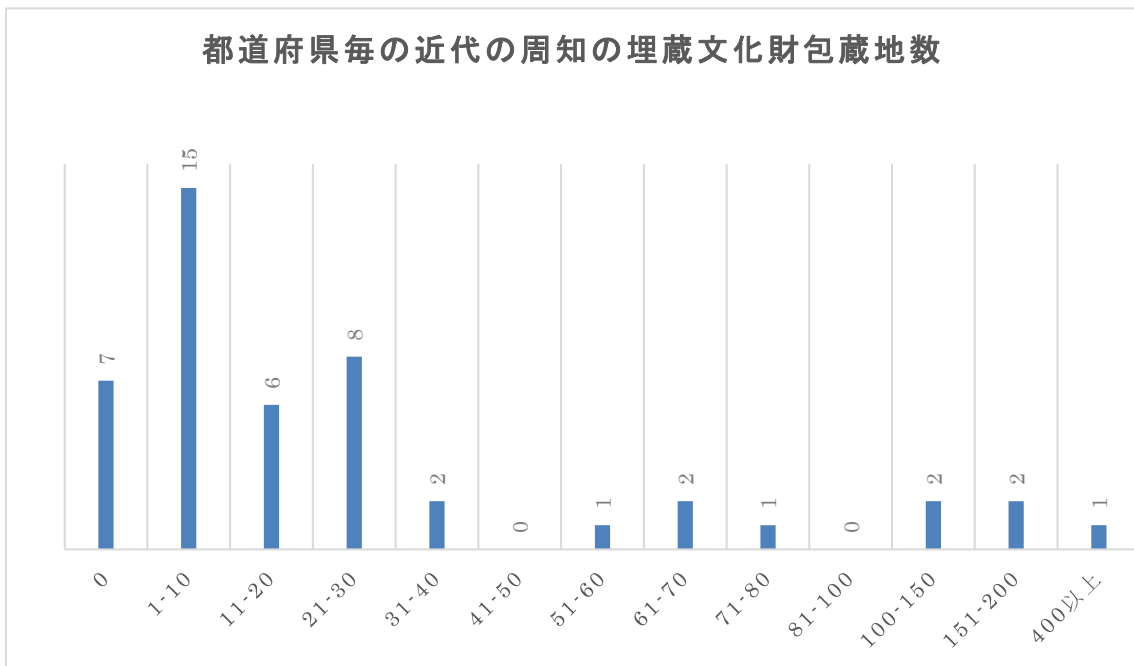
## 7. 発掘届出等件数の推移図





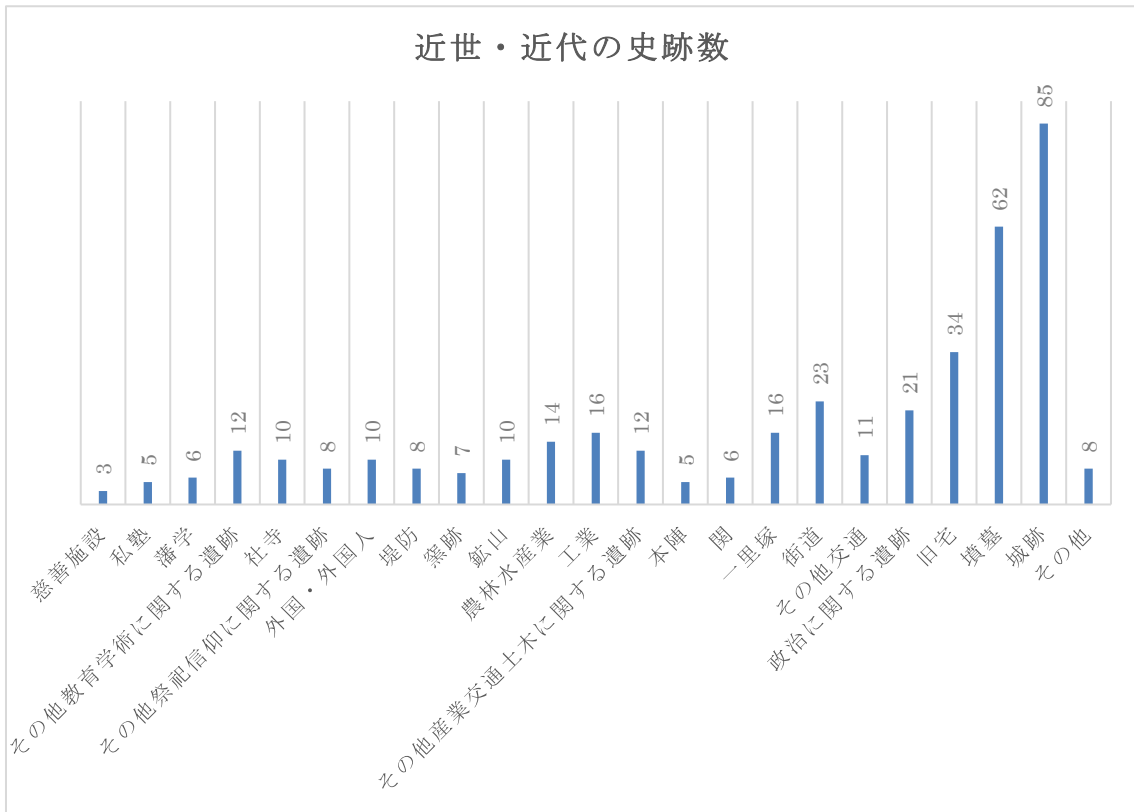


(令和3年度現在 文化庁調査)



(令和3年度現在 文化庁調査)

※近代の遺跡数は近代単体での遺跡数であり、実際にはそれ以前の時代の遺跡と重複して存在することにより、周知の埋蔵文化財包蔵地として実態的に取り扱われているものもある。



### 都道府県別史跡指定件数(令和4年3月現在)

都道府県	史跡件数	都道府県	史跡件数	都道府県	史跡件数
北海道	55	石川県	24	岡山県	46
青森県	23	福井県	24	広島県	28
岩手県	32	山梨県	15	山口県	42
宮城県	36	長野県	37	徳島県	12
秋田県	12	岐阜県	26	香川県	23
山形県	27	静岡県	43	愛媛県	17
福島県	54	愛知県	40	高知県	11
茨城県	33	三重県	36	福岡県	95
栃木県	36	滋賀県	45	佐賀県	24
群馬県	52	京都府	85	長崎県	32
埼玉県	22	大阪府	69	熊本県	42
千葉県	31	兵庫県	51	大分県	44
東京都	49	奈良県	120	宮崎県	23
神奈川県	58	和歌山県	27	鹿児島県	30
新潟県	33	鳥取県	32	沖縄県	43
富山県	19	島根県	58	2都府県以上	25

※史跡には特別史跡を含む

## 史跡種類別・時代別指定件数(令和4年3月現在)

	原始	古代	中世	近世	近代	計
貝塚	75	1	1			77
集落跡	186	9	3			198
古墳	406	4				410
その他この類の遺跡	35	1				36
都城跡		22	14	2		38
国郡庁跡		49	1			50
城跡		32	167	85	1	285
官公庁						0
戦跡		2	6	4	3	15
その他政治に関する遺跡	1	4	6	18	3	32
社寺の跡又は旧境内		191	44	10		245
その他祭祀信仰に関する遺跡		32	16	8		56
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		1	1	20	3	25
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			3	4		7
交通・通信施設		4	2	43	1	50
治山・治水施設				6		6
生産施設	5	31	12	12	12	72
その他経済・生産活動に関する遺跡	9	13	15	39	15	91
墳墓及び碑		10	12	61	1	84
旧宅				32	2	34
園池		3	13	25		41
その他特に由緒のある地域の類		3	6	1		10
外国及び外国人に関する遺跡				7	3	10
計	717	412	322	377	44	1872

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の一部改正について

平成7年3月6日庁保記第143号

各都道府県教育委員会教育長あて文化庁次長通知

このたび、別記のとおり、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（昭和26年文化財保護委員会告示第2号）の一部が改正され、平成7年3月6日付けで官報告示されました。今回の改正は、平成7年1月20日に取りまとめられた「近代の文化遺産の保存・活用に関する調査研究協力者会議報告〔記念物分科会関係〕」を踏まえたものです。今後、国の史跡指定は、改正後の指定基準に基づき行われることとなりますので、事務処理に遺漏のないようよろしくお取り計らい願います。

おって、このことについて、管下市（区）町村教育委員会に対してもその趣旨の徹底方よろしく願います。

別記（省略）

〈参考〉指定基準の各号に含まれる遺跡の例示

- 一 貝塚、集落跡（遺物包含地、住居跡等を含む。）、古墳、墓地など
- 二 都城跡：都城、宮殿、官衙など  
 国郡庁跡：大宰府、国府、国衙、国庁、郡家など  
 城跡：城柵、城館、城郭、防塁、要塞など  
 官公庁：官庁、議事堂、裁判所、地方自治体の庁舎など  
 戦跡：古戦場、戦災跡など

- その他政治に関する遺跡：領事館など外交に関する遺跡、政治活動・事象に関する遺跡
- 三 社寺の跡：寺・神社の堂宇・境域又はその遺跡  
旧境内地：現存する社寺の本来の境域  
その他祭祀信仰に関する遺跡：経塚、磨崖仏、供養塔、石仏、霊場、祭祀遺跡、道場、教会、修道院など
- 四 学校：聖廟、藩学、郷学、私塾、国公立学校など  
研究施設：文庫、編纂所、研究所、試験所、実験場など  
文化施設：博物館、美術館、劇場など  
その他教育・学術・文化に関する遺跡：新聞社、放送局、出版社、図書館、スポーツ施設など
- 五 医療・福祉施設：薬園、療養所、病院、慈善施設など  
生活関連施設：上下水道、公園、集合住宅など  
その他社会・生活に関する遺跡：娯楽施設、観光施設、災害跡、社会運動に関する遺跡など
- 六 交通・通信施設：関・宿場、一里塚、並木街道、道路、鉄道、運河、港湾、灯台、烽火台、郵便・電話・電話施設など  
治山治水施設：堤防、ダムなど  
生産施設：窯跡、製塩遺跡、製鉄遺跡、鉱山、工房、工場、条里跡、荘園跡など  
その他経済・生産活動に関する遺跡：会所・商館、市場、金融機関、倉庫、発電所、疎水、恐慌その他の経済的な変動・事象に関する遺跡など
- 七 墳墓：墓、大名家その他著名な人物の墓所など  
碑：古碑、記念碑など
- 八 旧宅：著名な人物の生家・居宅など  
園池：庭園、公園  
その他特に由緒のある地域の類：歌枕、著名な伝説・伝承地、井泉、樹石など
- 九 外国及び外国人に関する遺跡：我が国における外国人の活動に関する遺跡など

都道府県	都道府 県指定	市町村 指定	都道府県	都道府 県指定	市町村 指定	都道府県	都道府 県指定	市町村 指定
北海道	26	181	石川県	24	177	岡山県	60	455
青森県	20	92	福井県	29	209	広島県	125	352
岩手県	37	186	山梨県	27	196	山口県	31	135
宮城県	15	250	長野県	68	682	徳島県	26	133
秋田県	40	178	岐阜県	158	909	香川県	29	140
山形県	31	172	静岡県	34	285	愛媛県	49	361
福島県	44	331	愛知県	43	443	高知県	31	336
茨城県	57	382	三重県	74	220	福岡県	80	219
栃木県	49	401	滋賀県	44	87	佐賀県	47	83
群馬県	88	426	京都府	25	70	長崎県	93	323
埼玉県	186	515	大阪府	68	91	熊本県	80	552
千葉県	80	388	兵庫県	97	238	大分県	107	333
東京都	328	341	奈良県	54	52	宮崎県	105	109
神奈川県	25	131	和歌山県	100	205	鹿児島県	51	670
新潟県	46	286	鳥取県	20	117	沖縄県	54	306
富山県	29	185	島根県	59	157			

参考 地方公共団体による史跡指定数(令和2年5月1日現在)

## 中世城館・近世城郭遺跡等の保存に関する検討会設置要項

平成23年1月17日  
文化財部長決定  
平成30年10月1日  
文化庁審議官決定

### 1 設置の趣旨

中世城館・近世城郭遺跡等の全国的な所在状況調査の実施及び関連する課題について、専門的な見地から検討するため、「中世城館・近世城郭遺跡等の保存に関する検討会」(以下「検討会」という。)を設置する。

### 2 検討内容

検討会では、以下の事項について検討を行う。

- (1) 中世城館及び近世城郭遺跡等の全国的な所在状況調査の実施に関すること。
- (2) 中世城館及び近世城郭遺跡等の遺跡の評価に関すること。
- (3) その他、中世城館・近世城郭遺跡等の保存のための諸方策に関すること。

### 3 検討会の構成

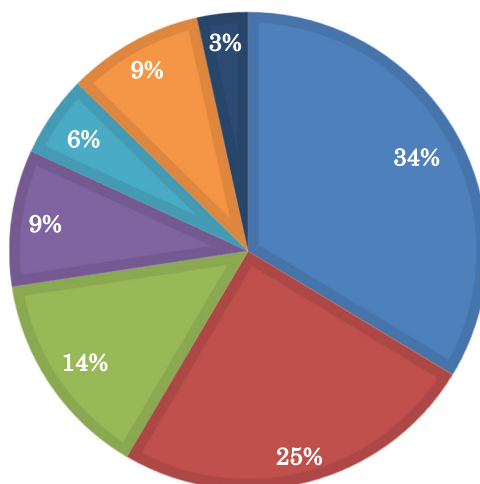
- (1) 検討会の委員は、関係分野を専門とする学識経験者により構成する。
- (2) 検討会には、必要に応じ、委員以外の有識者又は都道府県担当者等の出席を求めることができる。

### 4 庶務

この検討会に関する庶務は、文化財第二課において処理する。

### 市町村における埋蔵文化財専門職員配置状況

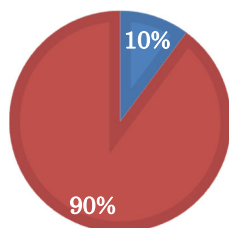
■ 0名 ■ 1名 ■ 2名 ■ 3名 ■ 4名 ■ 5～9名 ■ 10名以上



● 有期任用職員のみを配置する 38 区市を含む

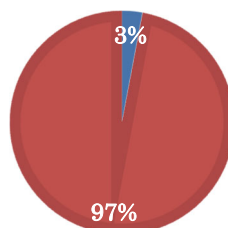
#### 史跡を有する市町村

■ 未配置 ■ 配置



#### 史跡を2件以上有する市町村

■ 未配置 ■ 未配置

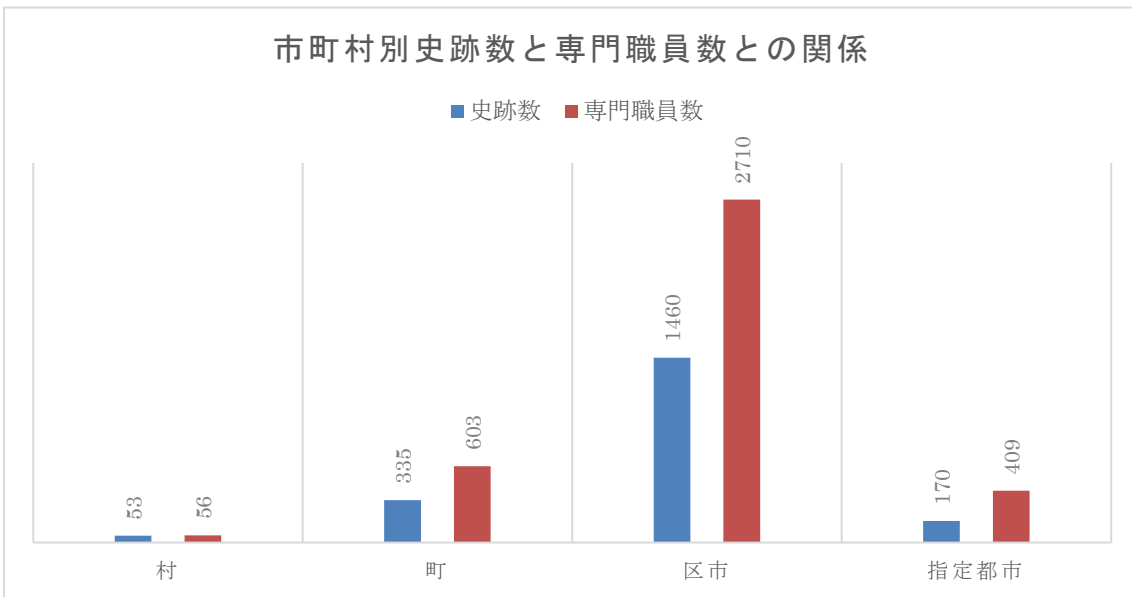
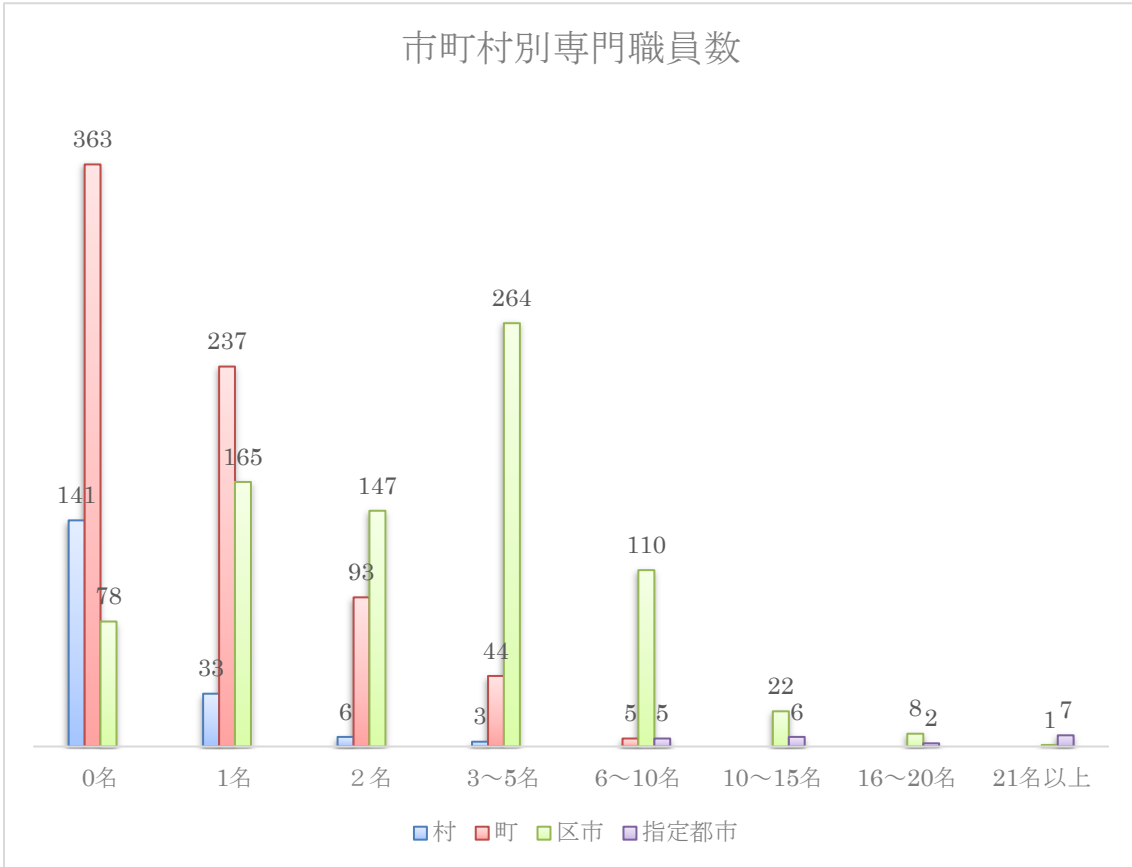


史跡 1 件あたりに対する埋蔵文化財専門職員数  $2,958 \text{ 人} / 2,018 \text{ 件} = 1.46 \text{ 人}$

※データはいずれも令和 3 年 5 月現在のもの

※行政界を跨ぐ史跡については、それぞれの市町村で 1 件とカウントしたため史跡数は実際の史跡の総数よりも多くなっている。

※著しく複数の市町村に跨る熊野参詣道と大峯奥駆道については、件数から除外している。



※人口1万人当たりの普通会計職員数の平均値 106.9人



## 【審議要請】

文化審議会の委員の皆様におかれましては、日頃より文化行政について精力的に審議いただいております。深く感謝申し上げます。

これまで、文化審議会では、平成29年の諮問を受け、同年末に第一次答申をまとめていただきました。これに基づき、平成30年には、文化財の保存活用のための地域計画を法制化するなどの制度改正がなされ、来年度には地域計画の総策定件数が100件を超える見込みであるなど、地域における文化財保存活用の動きが活性化してきています。

また、昨年から本年にかけて開催いただいた企画調査会の報告書を踏まえ、先般、文化財保護法が改正され、無形文化財、無形民俗文化財の登録制度が設けられるとともに、地方登録制度が法制化されるなど、文化財の保存活用に係る制度的枠組みが整備されてきました。

一方で、特に建造物や美術工芸品などの有形文化財は、経年劣化が避けられず、文化財を後世に確実に継承していくためには、定期的に修復工事を行うなど適切に保存を図ることが重要ですが、修理技術者の高齢化や後継者不足により、その要となる文化財保存技術の多くが断絶の危機を迎えています。

加えて、文化財の修理や芸能・工芸技術といった無形文化財の「わざ」の継承のためには、天然素材から作られる原材料や特別な用具が不可欠ですが、修理技術者同様、生産者の減少等により、入手困難な状況となっています。

こうした状況を踏まえ、文部科学省では、文化財の修理技術者、用具や原材料の確保及び支援、適切な周期での文化財修理のための5か年計画（令和4～8年度）として、「文化財の匠プロジェクト」を策定・実施することとし、具体的な検討に着手したところです。

この具体化に当たっては、専門的・技術的な見地からの検討や制度的な措置を含めた対応策の検討が必要であり、また、本件については、平成29年の諮問のうち継続審議となっている事項でもあることから、改めて審議を再開していただきたく、審議要請をするものです。

今後の審議においては、特に、3つの観点から検討をいただきたいと考えています。

まず、文化財の保存技術や技能の継承、修理人材の確保及び支援の在り方についてです。担い手の確保や後継者の養成の在り方等に関して、大学や地方自治体等との連携を含め、その支援の方策等について、御審議いただきたいと考えています。

第二に、文化財の保存に必要な用具や原材料等の安定的な確保の方策についてです。文化財の保存に必要な用具や原材料等の需給状況や流通状況等を分析するとともに、これらの分析を踏まえた安定確保のための制度的対応など、用具や原材料等の確保の方策について御審議いただきたいと考えています。

第三に、その他持続可能な文化財保存の在り方などの制度的対応についてです。特に有形文化財の適切な保存のためには、適正な周期での修理が欠かせませんが、文化財修理など保存のための取組と活用との好循環を推進する支援の在り方や、寄附を含め多様な資金調達を促進する仕組みの検討について御審議いただきたいと考えています。また、埋蔵文化財制度に関しても、検討をお願いします。埋蔵文化財の制度は、昭和 50 年に現在の制度が整えられ、その後、平成 12 年に地方分権の観点から国の権限を都道府県等へ移譲する対応を行ったところです。その後の埋蔵文化財をめぐる様々な課題を踏まえた対応の必要性について、検討をお願いしたく思います。

以上が、今回の審議要請の趣旨・内容となります。

積極的な御審議をいただきますよう、お願い申し上げます。

令和 3 年 8 月 23 日 文部科学大臣 萩生田 光一

## 第三専門調査会における調査について

令和3年9月9日  
文化審議会文化財分科会決定

### 1. 検討の必要性

令和3年8月23日、文部科学大臣から文化審議会に対し、埋蔵文化財保護制度に関し、埋蔵文化財をめぐる様々な課題を踏まえた対応の必要性について検討するよう、審議要請が行われた。

埋蔵文化財は、令和3年7月に世界文化遺産に登録された「北海道・北東北の縄文遺跡群」に象徴されるように、発掘調査とその成果に基づく研究によりその価値が明らかにされ、文化遺産としての重要性が世界に広く認められるものや、我が国の歴史の正しい理解に欠くことができない遺跡として国や地方公共団体により、史跡に指定されるものが存在している。

一方で、土地に埋蔵されているという特質により、発掘調査以前に、その存在や価値を正しく把握することが困難である。そのため、開発事業に先立つ発掘調査で初めてその価値が明らかになったものの、開発との調整の結果、現状保存が実現できなかったものも少なくない。

こうした課題に対しては、文化財保護法に基づく史跡指定や仮指定の制度が存在するが、史跡指定に値する重要な遺跡を開発に先立って把握することや、開発事業などによってはじめて確認された重要な遺跡を確実に保存するためには、これらの制度のみでは十分とは言えず、更なる対応を要する状況である。また、平成12年4月1日に施行された改正文化財保護法で、埋蔵文化財に係る権限のほとんどが都道府県及び指定都市に移譲されたことにより、埋蔵文化財の現状保存について均質的な取り扱いがなされていないことも懸念される。

この度の審議要請を受け、埋蔵文化財保護制度に関し、埋蔵文化財をめぐる様々な課題を踏まえた対応の必要性について、第三専門調査会において調査することとする。

### 2. 主な調査事項

- 現状保存すべき埋蔵文化財に関する考え方の整理
- 重要な埋蔵文化財を現状保存するために必要な事項

## 第三専門調査会における議論の進め方について

令和3年11月26日  
文化審議会文化財分科会  
第三専門調査会

令和3年8月23日、文部科学大臣から文化審議会に対し、埋蔵文化財保護制度に関し、埋蔵文化財をめぐる様々な課題を踏まえた対応の必要性について検討するよう、審議要請が行われた。これを受け、同9月9日、文化財分科会においてその調査を第三専門調査会において行うことが決定された。

第三専門調査会には現在4つの委員会が設置されているが、今回の調査事項について、集中的かつ機動的に審議できるよう、特に関係の深い埋蔵文化財委員会及び史跡委員会の委員から成る会議（以下、「コアメンバー会議」）において審議を行うこととし、その結果を第三専門調査会総会に報告することとする。

一方、平成12年以降、埋蔵文化財に係る権限のほとんどが都道府県及び指定都市に移譲されていることから、今般の審議にあたり、地方公共団体における埋蔵文化財行政の実務の観点から検討を行うことは不可欠である。併せて、埋蔵文化財の保存と開発事業との関係は切り離せないことから、双方の観点を取り入れた検討を行う必要がある。

よって、コアメンバー会議の検討に資するよう、実務者から成る会議を別途開催することとし、コアメンバー会議においてはそこでの意見も踏まえ、審議を行うこととする。

（第三専門調査会史跡埋蔵文化財委員会コアメンバー会議構成員）

<埋蔵文化財委員会委員>

◎坂井 秀弥 奈良大学名誉教授・公益財団法人大阪府文化財センター理事長

木下 尚子 熊本大学名誉教授

佐藤 宏之 東京大学大学院教授

福永 伸哉 大阪大学大学院教授

<史跡委員会委員>

桜井 英治 東京大学大学院教授

伊藤 之雄 京都大学名誉教授

鈴木 淳 東京大学大学院教授

福田 千鶴 九州大学基幹教育院教授

◎：座長

(実務者会議構成員)

天野 順陽 宮城県教育庁文化財課長

上田 英則 兵庫県県土整備部土木局技術企画課長

海津 義和 関東地方整備局企画部事業調整官

岸井 隆幸 日本大学理工学部特任教授

◎坂井 秀弥 奈良大学名誉教授・公益財団法人大阪府文化財センター理事長

白川 智章 独立行政法人都市再生機構本社都市再生部事業企画室事業支援課長

鈴木 一有 浜松市市民部文化財課長

高橋 希好 さいたま市都市局まちづくり推進部次長

<オブザーバー>

国土交通省総合政策局公共事業企画調整課

◎：座長

## 検討経過

### 文化審議会文化財分科会

○論点整理と検討体制について 令和3年9月9日(金)

○報告案の検討 令和4年7月21日(金)

### 第三専門調査会

○課題の抽出と検討体制の検討 令和3年11月26日(金)

○報告案の検討 令和4年5月27日(金)

### コアメンバー会議

第1回 令和3年12月14日(火)

第2回 令和4年1月11日(火)

第3回 令和4年4月26日(火)

### 実務者会議

第1回 令和4年2月1日(火)

第2回 令和4年2月22日(火)

第3回 令和4年3月15日(火)