

「今後の文化財保護行政の在り方について」  
(報告)

平成25年12月13日

文化審議会 文化財分科会 企画調査会



— 目 次 —

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



## I. はじめに

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Ⅱ. 企画調査会設置の趣旨と検討課題

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

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

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

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

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

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

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

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

がある」とされている。

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

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

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

### Ⅲ. 文化財保護行政上の要請

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

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

#### 1. 専門的・技術的判断の確保

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

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

#### 2. 政治的中立性、継続性・安定性の確保

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

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

このように、文化財保護行政は長期的な視点に立ち、専門的・技術的判断に則った一定の保護方針の下に一貫して運用される必要があり、継続性・安定性の確保が特に求められる。

#### 3. 開発行為との均衡

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

文化財の保護を図った事例も見受けられる。

#### 例1：三内丸山遺跡（青森県青森市）

○縄文時代の前期～中期の大規模集落。

○県営野球場の予定地で発見され、開発計画を見直し。



建設途中の  
野球場

いせどうたい

#### 例2：伊勢堂岱遺跡（秋田県北秋田市）

○縄文時代後期の環状列石が出土。

○県道建設工事に伴う発掘  
調査において発見され、  
道路の路線を変更。



伊勢堂岱遺跡

建設途中の道路橋脚

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

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

#### 4. 学校教育や社会教育との連携

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

また、「教育振興基本計画」（平成25年6月14日閣議決定）においても、「我が国や郷土の伝統・文化を受け止め、それを継承・発展させるための教育を推進する」と

記されているように、伝統と文化についての理解を深め、後世に引き継いでいくことは、我が国の未来の主権者たる子供たちの育成にとって不可欠である。

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

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

#### IV. 現行制度に対する意見

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

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

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

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

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

- ・ 文化財保護に関する事務について、首長部局と教育委員会との情報共有が十分に出来ていないことが課題である。
- ・ 地方公共団体の体制整備や財源確保を進めつつ、地方における文化財保護に係る

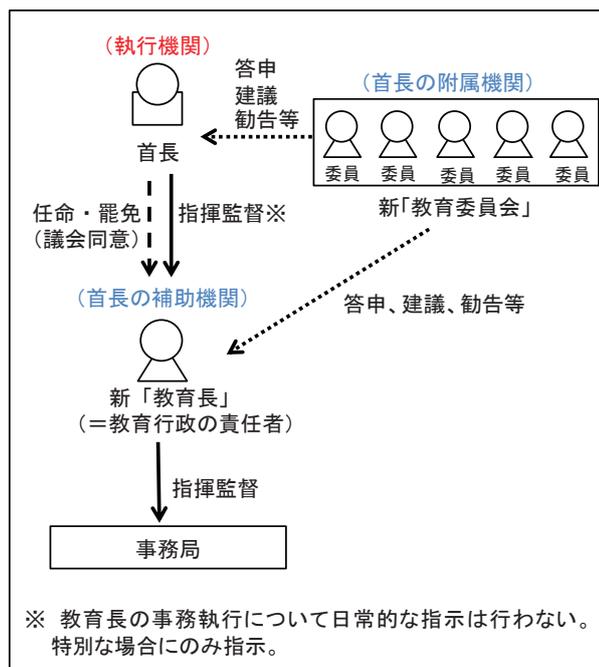
権限について見直す必要があるのではないか。

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

## V. 教育委員会制度の改革に関する各案についての検討

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

### 1. A案（教育長＝首長の補助機関、教育委員会＝首長の附属機関）の場合



#### (1) 制度改革の概要

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

機関とする。

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

## (2) 文化財保護行政の在り方

### ① 本企画調査会における主な意見

A案については、これまでに委員から下記の主な意見が述べられた。

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

### ② 文化財保護に関する事務を担当する機関

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

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

### ③ 地方文化財保護審議会の位置付け

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

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

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

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

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

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

#### ④ 地方文化財保護審議会と教育委員会との関係

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

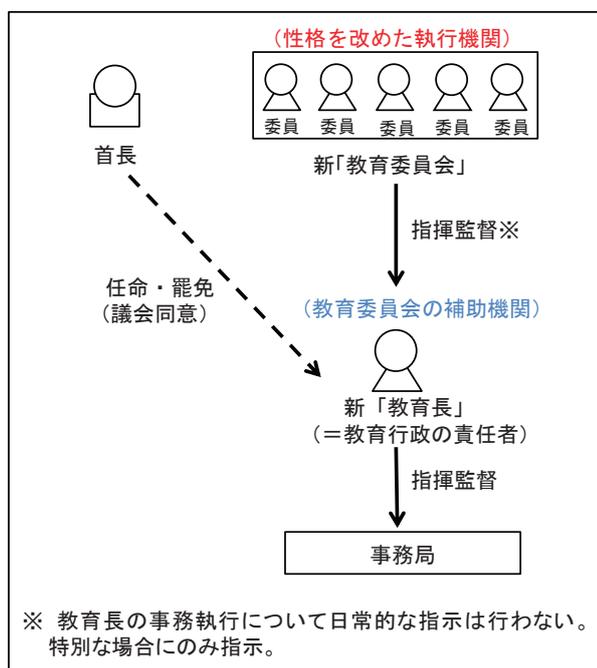
この点については、教育委員会は、教育内容、人事等の重要事項の基本方針といった限られた事項について審議することとされていることを踏まえれば、教育委員会においては、地方独自の文化財の指定等やその解除の方針、あるいは文化財の保存・活用の中長期的計画など文化財保護に係る基本方針について、首長又は教育長からの諮問を受けて審議することとし、他方、地方文化財保護審議会においては、例えば個別の文化財の指定等やその解除、現状変更等の許可など、政治的中立性、継続性・安定性、開発行為との均衡が特に求められる事務について、審議を行い、答申・建議・勧告を行うこととすべきであり、これを踏まえて法制的な検討を進める必要があ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

#### ⑤ その他

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

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

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



### (1) 制度改革の概要

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

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

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

## (2) 文化財保護行政の在り方

### ① 本企画調査会における主な意見

B案については、これまでに委員から下記の主な意見が述べられた。

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

### ② 文化財保護に関する事務を担当する機関

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

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

### ③ 教育委員会において審議・決定すべき事項

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

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

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

### ④ 地方文化財保護審議会の位置付け

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

## VI. その他、中長期的観点から検討すべき課題

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

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

### 1. 他の行政部局との連携強化

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

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

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

### 2. 国・地方における権限の在り方の見直し

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

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

### 3. 小規模自治体に対する支援

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

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

#### 4. 専門的な人材を継続的に確保するための方策

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

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

#### 5. 情報発信・活用方法の在り方の見直し

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

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

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

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

#### 6. 文化財の普及啓発の充実

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

また、次世代へ文化財を継承していくためには、子供たちが文化財に親しみ、理解

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

このような取組においては、教材づくりや指導の工夫が求められるが、この場合、教員あるいは学校現場だけではなく、文化財に関する豊富な知識を有する専門家や地域固有の文化遺産の継承者、地域に存在する美術館・歴史博物館などを効果的に活用することも必要である。

このように、文化財保護に携わるあらゆる当事者が、相互に連携・協力しながら文化財の普及啓発に取り組むことが求められる。

## **Ⅶ. おわりに**

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

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

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

# 報告の概要

# 「今後の文化財保護行政の在り方について」(報告)

文化審議会文化財分科会企画調査会

平成25年12月13日

《報告のポイント》

## 1. 設置の趣旨

- 現在、地方における文化財保護に関する事務については、**教育委員会で管理・執行**。(地教行法23条)  
※文化(文化財保護除く)に関する事務については、条例により首長で管理・執行が可能
- 他方、教育委員会制度の改革に伴い、教育委員会等の役割が抜本的に見直される場合、文化財保護行政の在り方についても検討が必要。

## 2. 経緯

平成25年6月 文化審議会文化財分科会の下に企画調査会を設置  
～中教審教育制度分科会の状況も踏まえつつ、6回にわたる審議～  
平成25年12月 報告取りまとめ

## 3. 文化財保護行政上の要請

### ① 専門的・技術的判断の確保

- 一旦滅失・毀損等すれば**原状回復が困難**という特性  
→価値を損なうことのないよう、慎重な判断が求められる
- 保護に当たっては、所有者等の権利を一定程度制限する場合も  
→財産権の尊重や、国土の開発その他の公益との調整の必要

### ② 政治的中立性、継続性・安定性の確保

- 我が国の**歴史や宗教と密接に関連**、価値付けを伴う行為(指定等)  
→政治的圧力・宗派の介入によって保護の方針が曲げられてはならない
- 保存・活用には**十年単位の期間必要**、指定後も継続的に保存整備  
→一定の保護方針の下で一貫して運用される必要

### ③ 開発行為との均衡

- 埋蔵文化財の分野においては、文化財保護法上、地方公共団体の機関が行う発掘に際して、**教育委員会との協議**など各種の調整規定が存在
- **実際に開発行為を中止、見直して保護を図った事例も存在**。

さんないまるやま

例1:三内丸山遺跡(青森県青森市)

○縄文時代の前期～中期の大規模集落。

○県営野球場の予定地で発見され、開発計画を見直し。



いせどうたい

例2:伊勢堂岱遺跡(秋田県北秋田市)

○縄文時代後期の環状列石が出土。

○県道建設工事に伴う発掘調査において発見され、道路の路線を変更。



建設途中の  
野球場

伊勢堂岱遺跡

建設途中の道路橋脚

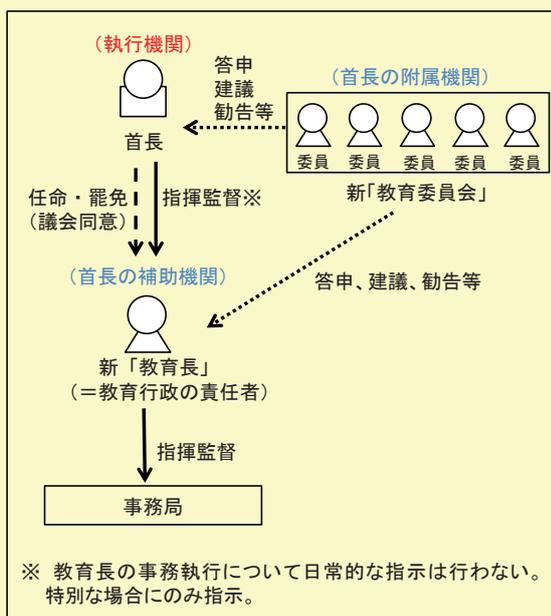


### ④ 学校教育や社会教育との連携

- 教育基本法においても、**伝統と文化を尊重する態度の重要性**が明記  
→文化財の理解・尊重のため、一体となって普及啓発・人材育成の必要

## 4. 教育委員会制度の改革に関する各案についての検討

### ①A案(教育長＝首長の補助機関、教育委員会＝首長の附属機関)の場合



#### ①文化財保護に関する事務を担当する機関

- 引き続き、専門的・技術的判断の確保、政治的中立性、継続性・安定性の確保、開発行為との均衡、学校教育や社会教育との連携といった文化財保護行政上の要請を踏まえる必要

文化財保護に関する事務については、**教育行政部局が担当すべきであり、首長から教育長に法定委任する事務の中に含めるべき**

#### ②地方文化財保護審議会と教育委員会との関係

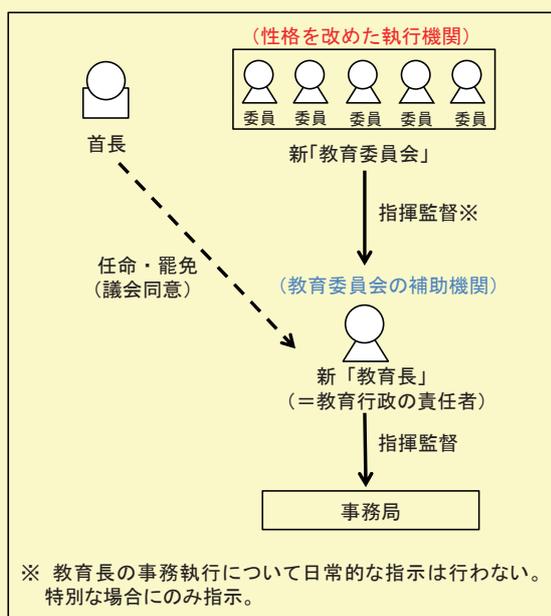
- 現在教育委員会の附属機関である審議会と、新たな制度下で首長の附属機関となる教育委員会との役割分担が問題となる

教育委員会…文化財保護に係る**基本方針**について、首長又は教育長からの諮問を受けて審議  
地方文化財保護審議会…**個別の文化財の指定等や解除、現状変更等の許可**など、政治的中立性や継続性・安定性等が特に求められる事務について答申・建議・勧告

#### ③その他

- 政治的中立性や継続性・安定性、開発行為との均衡といった要請を担保する選択肢として、**新たな独立の行政委員会等の設置**も考えられる  
→法制的なハードルや地方分権への逆行、小規模自治体における人材確保など様々な課題

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



#### ①文化財保護に関する事務を担当する機関

- 引き続き、専門的・技術的判断の確保、政治的中立性、継続性・安定性の確保、開発行為との均衡、学校教育や社会教育との連携といった文化財保護行政上の要請を踏まえる必要

文化財保護に関する事務については、**教育行政部局が担当すべき**

#### ②教育委員会において審議・決定すべき事項

- 新しい制度の下では、教育委員会は、教育内容、人事等の**限られた事項**について審議・決定

教育委員会は文化財保護に係る**基本方針**を審議・決定し、それに基づき、教育長が**個別の文化財の指定**など日常の事務執行を行うべき

## 5. その他、中長期的観点から検討すべき課題

### ①他の行政部局との連携強化

- 文化財保護行政を推進するに当たっては、単に「保存」(後世への適切な状態での継承)だけでなく、「活用」(地域において公開し、鑑賞あるいは親しんでもらう)の観点も重要であり、これらは「車の両輪」  
→特に文化財の活用の観点からは、まちづくり行政や観光行政など他の行政分野も視野に入れた総合的・一体的な整備が必要

### ②国・地方における権限の在り方の見直し

- 国指定等文化財に関する文化庁長官の権限(現状変更等の許可、管理に関する指揮監督、調査の施行など)の一部が、地方分権一括法(平成11年)により教育委員会に権限移譲  
→文化財保護に関する専門的・技術的判断の担保や人的体制の整備状況、権限の移譲に伴う具体的な支障などにも配慮しつつ、地方分権の観点から、今後、可能な限り、文化財の所在する地方公共団体へと権限を移譲していくことが望まれる

### ③小規模自治体に対する支援

- 文化財は地域的に偏在しているという特性があり、小規模自治体では専門的な職員を配置することが困難になっている場合がある  
→文化財保護に関して広域的な観点から事務を行っている都道府県が、その専門的・技術的知見を活かして、小規模自治体に対して必要に応じ支援を行う仕組みが必要

### ④専門的な人材を継続的に確保するための方策

- 世代交代や市町村合併等により専門的な職員が減少している場合もあり、文化財保護を担当する職員の「知」と「技」の継承を組織としていかに行っていくかが大きな課題  
→例えば「文化財保護主事」といった形で専門性が担保された職員を各自治体に配置する、文化財に関する事務を担当する職員に対する研修を充実させるなど、専門的な知識・技術を有する人材を継続的に確保する仕組みづくりが求められる

### ⑤情報発信・活用方法の在り方の見直し

- 文化財が地域振興、観光振興などにも資するものとの認識が高まってきており、文化財に期待される効果や役割が課題。しかしながら、観光資源としての国内外への発信が必ずしも十分ではなく、我が国の文化財の魅力を分かりやすく伝えられていない。  
→今後、我が国の「たから」である文化財について、その特性や保存に配慮しつつ、魅力をより一層引き出す形で対外的な発信が必要。とりわけ、海外への発信に当たっては、統一的なコンセプトで発信していく方策の検討が求められる

### ⑥文化財の普及啓発の充実

- 文化財はその性質上、地域に根ざしたものも多く、保存・活用に当たっては地域住民の理解と協力が不可欠。また、次世代への継承のためには、子供たちが文化財に親しみ、理解を深めることも重要。  
→文化財の調査や各種施設における公開への地域住民の参画の促進、学校教育における文化財の専門家や美術館・歴史博物館の活用など、当事者が相互に連携・協力しながら普及啓発に取り組むことが求められる

## 6. おわりに

- 本報告については、今後、法制的な検討を要する部分が多分に存在。今後、文化財保護行政を推進する立場から具体的な検討が行われ、制度改正等につなげていくことが望まれる。

# 參考資料

— 参 考 資 料 目 次 —

- ・文化審議会文化財分科会企画調査会の設置について（第1回企画調査会資料）・・・27
- ・文化審議会文化財分科会企画調査会委員名簿（第1回企画調査会資料）・・・28
- ・文化審議会文化財分科会企画調査会 これまでの審議の経緯・・・29
- ・教育委員会制度改革に係る動向（第1回企画調査会資料）・・・30
- ・地方における文化財保護行政の現行制度・・・31
- ・地方における文化財保護行政の在り方についての検討に当たっての視点（第1回企画調査会資料）・・・32
- ・文化財保護行政の在り方について（平成25年8月7日中央教育審議会教育制度分科会（第29回）文化庁配付資料）（第2回企画調査会資料）・・・33
- ・中央教育審議会教育制度分科会（第29回）における主な意見（文化財保護関係）（第2回企画調査会資料）・・・42
- ・普通地方公共団体に置かれる機関（第3回企画調査会参考資料）・・・43
- ・教育委員会制度の改革に関する論点メモに基づくパターン（第3回企画調査会資料）・・・45
- ・文化審議会文化財分科会企画調査会 報告の骨子（案）（第4回企画調査会資料）・・・49
- ・中央教育審議会教育制度分科会（第33回）及び中央教育審議会総会（第86回）における主な意見（文化財保護関係）（第5回企画調査会参考資料）・・・54
- ・中央教育審議会教育制度分科会（第35回：平成25年10月29日）議事録（文化財保護関係・抜粋）・・・55
- ・中央教育審議会教育制度分科会 審議経過報告・答申・・・58

## 文化審議会文化財分科会企画調査会の設置について

平成 2 5 年 6 月 2 1 日  
文化審議会文化財分科会決定

### 1 設置の趣旨

文化審議会文化財分科会運営規則第 2 条第 2 項の規定に基づき、文化財分科会に文化財の保存及び活用に関する総合的な政策の企画に係る重要事項に関し調査を行う企画調査会を設置する。

### 2 調査事項

- (1) 文化財保護行政の在り方についての検討
- (2) その他文化財分科会より調査を付託された事項

### 3 構成

文化審議会文化財分科会運営規則第 2 条第 3 項の規定に基づき、分科会長が指名する専門委員により構成する。

## 文化審議会文化財分科会企画調査会委員名簿

（50音順 敬称略）

伊佐治 裕子	松本市教育委員会文化財課長
井上 保廣	太宰府市長
大國 晴雄	大田市教育委員会教育長
大城 學	琉球大学教授
亀井 伸雄	独立行政法人国立文化財機構東京文化財研究所長
甲元 眞之	国立大学法人熊本大学文学部附属永青文庫研究センター長
野本 紀子	川崎市総務局東京事務所長
福家 清司	公益財団法人徳島県埋蔵文化財センター理事長
村上 裕道	兵庫県教育委員会事務局参事兼文化財課長
山本 亜紀子	愛媛県教育委員会事務局管理部文化財保護課長

役職については平成25年5月現在

## 文化審議会文化財分科会企画調査会 これまでの審議の経緯

### ●企画調査会の設置

平成25年6月21日（金）

### ●第1回

日時：平成25年7月16日（火）13:00～15:00

場所：文化庁特別会議室（旧文部省庁舎5F）

議事：  
・調査会長の選任  
・今後の文化財保護行政の在り方について（「検討の視点」に基づき討議）  
・その他

### ●第2回

日時：平成25年8月28日（水）15:00～17:00

場所：文化庁第2会議室（旧文部省庁舎2F）

議事：  
・今後の文化財保護行政の在り方について（「教育委員会制度の改革に関する文化財保護行政上の論点」に基づき討議）  
・その他（文化財に係る情報発信・活用方法の在り方について討議）

### ●第3回

日時：平成25年9月19日（木）15:00～17:00

場所：文化庁特別会議室（旧文部省庁舎5F）

議事：  
・今後の文化財保護行政の在り方について（「教育委員会制度の改革に関する論点メモに基づくパターン①～④」に基づき討議）  
・その他

### ●第4回

日時：平成25年10月9日（水）15:00～17:00

場所：文化庁特別会議室（旧文部省庁舎5F）

議事：  
・今後の文化財保護行政の在り方について（「文化審議会文化財分科会企画調査会 報告の骨子（案）」に基づき討議）  
・その他

### ●第5回

日時：平成25年10月31日（木）15:00～17:00

場所：文化庁特別会議室（旧文部省庁舎5F）

議事：  
・今後の文化財保護行政の在り方について（「今後の文化財保護行政の在り方について（報告（素案）」）に基づき討議）  
・その他（歴史文化基本構想について討議）

### ●第6回

日時：平成25年11月11日（月）15:00～17:00

場所：文化庁第2会議室（旧文部省庁舎2F）

議事：  
・今後の文化財保護行政の在り方について（「今後の文化財保護行政の在り方について（報告（案）」）に基づき討議）  
・その他

### ●文化審議会文化財分科会への報告

日時：平成25年12月13日（金）

場所：文化庁特別会議室

## 教育委員会制度改革に係る動向

### 「教育委員会等の在り方について(第二次提言)」

(平成25年4月15日教育再生実行会議)(抄)

1. 地方教育行政の権限と責任を明確にし、全国どこでも責任ある体制を築く。  
このような観点を踏まえ、以下のような方向性で教育委員会制度を抜本的に改革することが必要です。
- 地方公共団体における教育行政の責任体制を明確にするため、首長が任免を行う教育長が、地方公共団体の教育行政の責任者として教育事務を行うよう現行制度を見直す。首長による教育長の任命・罷免に際しては、議会の同意を得ることとし、議会が教育長の資質・能力をチェックする。
  - 教育長を教育行政の責任者とするに伴い、教育委員会の性格を改め、その機能は、地域の教育の在るべき姿や基本方針などについて闊達な審議を行い、教育長に対し大きな方向性を示すとともに、教育長による教育事務の執行状況に対するチェックを行うこととする。
  - 政治的中立性等を確保するため、特に、教育長が教育の基本方針や教育内容に関わる事項を決定する際には、教育委員会で審議することとするなどの制度上の措置を講ずる。



### 「今後の地方教育行政の在り方について」(平成25年4月25日中央教育審議会諮問)(抄)

具体的には、以下の点を中心に御審議をお願いいたします。

- 1 教育委員会制度の在り方について  
第一に、教育委員会制度の在り方についてであります。
- 教育再生実行会議から示された地方教育行政の責任体制を明確にするため、「首長」が任免する「教育長」を地方公共団体の教育行政の責任者とするとの改革の方向性を踏まえ、「教育長」、「教育委員会」、「首長」の法的位置付けや権限、相互の関係など教育委員会制度の見直しの具体的な在り方について、御検討をお願いします。その際、
- 「教育長」の任期や罷免の要件など「首長」と「教育長」の関係をどのように考えるか。
  - 「教育委員会」が果たすべき役割や「教育委員」の任命の方法をどのように考えるか。
  - 教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保するために、「教育委員会」がどのような権限を持ち、責任を負うべきか。
- といった具体的な制度設計を中心に御検討をお願いします。

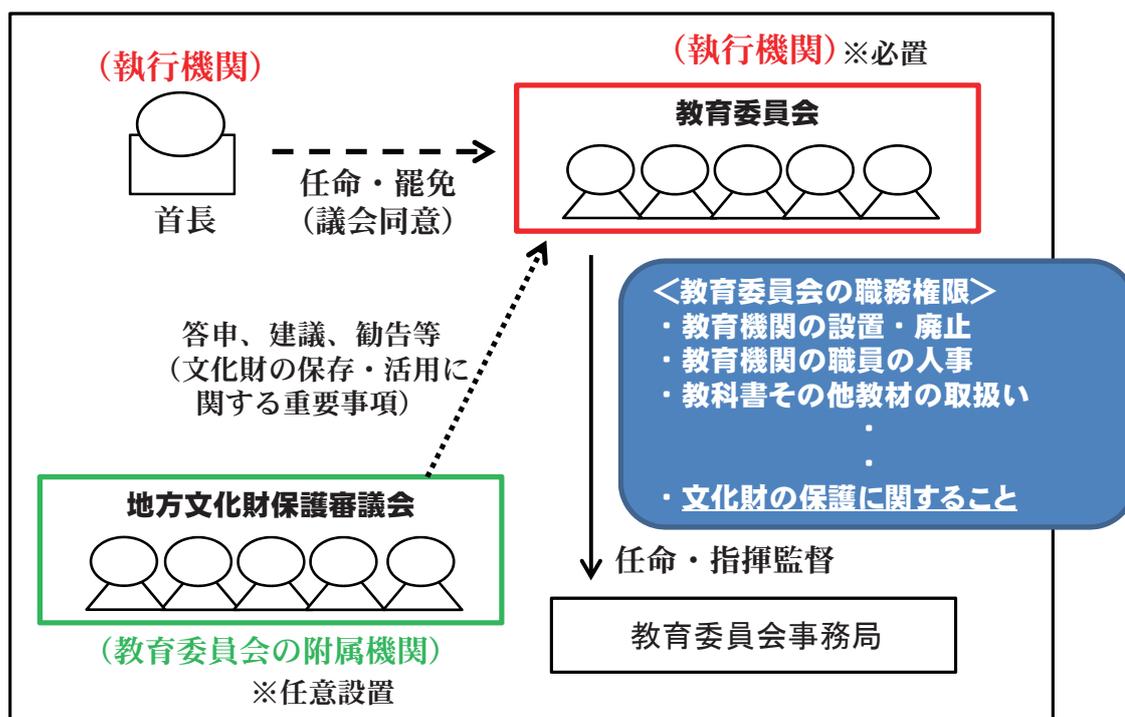


現在、中央教育審議会教育制度分科会において4回審議を行っており、今後、本年秋頃を目途に中間まとめを、年内に答申を取りまとめ、平成26年通常国会に改正法案を提出予定。

## 地方における文化財保護行政の現行制度

★文化財保護に関する事務は、**教育委員会で管理・執行**。

★**文化財保護を除く文化**については、平成19年の地教行法改正により、条例の定めるところにより、**首長が管理・執行できる**こととされたが、**文化財保護はその対象から除かれている**(=教育委員会固有の職務権限)。



(参考1) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和30年法律第162号)(抄)

(教育委員会の職務権限)

第二十三条 **教育委員会は**、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを**管理し、及び執行**する。

一～十三 (略)

**十四 文化財の保護に関すること。**

十五～十九 (略)

(職務権限の特例)

第二十四条の二 前二条の規定にかかわらず、地方公共団体は、前条各号に掲げるもののほか、**条例の定めるところにより、当該地方公共団体の長が**、次の各号に掲げる教育に関する事務のいずれか又はすべてを管理し、及び執行することとすることができる。

一 スポーツに関すること(学校における体育に関することを除く。)

二 文化に関すること(**文化財の保護に関することを除く**。)

2 (略)

(参考2) 地方文化財保護審議会について

・都道府県及び市町村の教育委員会に「置くことができる」(任意設置)。

※実態としては、都道府県は全て、市町村も9割程度設置されている。

・都道府県又は市町村の教育委員会の諮問に応じて、文化財の保存・活用に関する重要事項について調査審議し、並びにこれらの事項に関して当該都道府県又は市町村の教育委員会に**建議**する。

## 地方における文化財保護行政の在り方についての検討に当たっての視点

平成 25 年 7 月 16 日

文化庁文化財部

### 1. 現行制度

- 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和 31 年法律第 162 号）第 23 条第 14 号において、「文化財の保護に関すること」については、教育委員会の職務権限とされている。
- また、同法第 24 条の 2 第 1 項第 2 号においては、「文化に関すること」について、条例の定めるところにより地方公共団体の長がその事務を管理・執行できるととされているが、「文化財の保護に関すること」は、その対象から除かれ、すなわち教育委員会で管理・執行しなければならないとされている。
- このため、文化財保護法（昭和 25 年法律第 214 号）は、合議制の執行機関である教育委員会制度を前提として、国・都道府県・市町村等の権限分担の下、文化財を保護する体系となっている。

### 2. 視点

- 中央教育審議会教育制度分科会における審議状況を踏まえつつ、仮に、教育委員会制度の在り方そのものが抜本的に変わることとなる場合、地方における文化財保護行政の在り方についてどのように考えるか。（下記は視点の例）
  - （例）・国・地方における文化財保護に関する権限配分の在り方
    - ・文化財の保存・活用等に当たって求められる専門的・技術的判断の程度
    - ・文化財保護行政における政治的・宗教的中立性の確保の必要性
    - ・学校教育や社会教育との連携の必要性
    - ・首長部局が行う開発行為との均衡を図る必要性
- 小規模の自治体における文化財保護行政の在り方についてどのように考えるか。
- その他

平成25年8月7日  
中央教育審議会教育制度分科会(第29回)  
文化庁配付資料

# 文化財保護行政の在り方について



文化庁

(平成25年8月7日)

## 地方文化財保護行政の現行制度

### 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和30年法律第162号)(抄)

(教育委員会の職務権限)

第二十三条 教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する。

一～十三 (略)

十四 文化財の保護に関すること。

十五～十九 (略)

(職務権限の特例)

第二十四条の二 前二条の規定にかかわらず、地方公共団体は、前条各号に掲げるもののほか、条例の定めるところにより、当該地方公共団体の長が、次の各号に掲げる教育に関する事務のいずれか又はすべてを管理し、及び執行することとすることができる。

一 スポーツに関すること(学校における体育に関することを除く。)

二 文化に関すること(文化財の保護に関することを除く。)

2 (略)



文化財保護行政は、教育委員会固有の職務

## 地方における文化財保護に関する事務・事業の例

地方においては、文化財保護に関して様々な事務・事業を行っている。

### <事務・事業の例>

○ 文化財保護条例の制定

○ 国指定等文化財に関する事務

○ 地方文化財保護審議会の設置・運営

○ 国指定文化財の管理・修理  
(管理団体となった場合)

○ 地方指定等文化財に関する事務

○ 保存・公開のための施設の運営・設置

○ 埋蔵文化財に関する事務

○ 普及啓発活動(学習活動、伝承活動など)

2

## 文化審議会文化財分科会企画調査会における検討状況①

教育委員会制度改革に係る動向も踏まえ、本年6月、文化審議会文化財分科会の下に企画調査会を設置。

設置趣旨:文化財の保存及び活用に関する総合的な政策の企画に係る重要事項に関し調査を行う。

調査事項:(1)文化財保護行政の在り方についての検討  
(2)その他文化財分科会より調査を付託された事項

委員:

伊佐治 裕子(松本市教育委員会文化財課長)

野本 紀子(川崎市総務局東京事務所長)

井上 保廣(太宰府市長)

○福家 清司(公益財団法人徳島県埋蔵文化財センター理事長)

大國 晴雄(大田市教育委員会教育長)

村上 裕道(兵庫県教育委員会事務局参事兼文化財課長)

大城 學(琉球大学教授)

山本 亜紀子(愛媛県教育委員会事務局管理部文化財保護課長)

◎亀井 伸雄(独立行政法人国立文化財機構東京文化財研究所長)

※50音順、敬称略

甲元 眞之(国立大学法人熊本大学文学部附属永青文庫研究センター長)

※◎:調査会長、○:調査会長代理

7月16日に第1回企画調査会を開催し、地方における文化財保護行政の在り方について議論。

「地方における文化財保護行政の在り方についての検討に当たった視点」

(第1回企画調査会資料5より抜粋)

○ 中央教育審議会教育制度分科会における審議状況を踏まえつつ、仮に、教育委員会制度の在り方そのものが抜本的に変わることとなる場合、地方における文化財保護行政の在り方についてどのように考えるか。(下記は視点の例)

(例)・国・地方における文化財保護に関する権限配分の在り方

・文化財の保存・活用等に当たって求められる専門的・技術的判断の程度

・文化財保護行政における政治的・宗教的中立性の確保の必要性

・学校教育や社会教育との連携の必要性

・首長部局が行う開発行為との均衡を図る必要性

○ 小規模の自治体における文化財保護行政の在り方についてどのように考えるか。

○ その他

3

## 文化審議会文化財分科会企画調査会における検討状況②

＜第1回企画調査会における委員の主な意見＞

- 国・地方における文化財保護に関する権限配分の在り方について
  - ・地方公共団体の体制も整ってきており、地方における文化財保護の権限を見直す時期ではないか。
  - ・文化財は自治体の規模に関わらず偏在し、小規模な自治体に重要な文化財が多く存在する場合もあるため、権限移譲が難しい。
- 文化財の保存・活用等に当たって求められる専門的・技術的判断の程度
  - ・市町村合併や定数削減の中で専門職員の配置は非常に困難であり、教員や博物館の学芸員を配置する等の対応で凌いでいるが、不安な側面もある。
  - ・世代交代に伴う専門的なスキルの継承をどのように行っていくかが課題。
  - ・小規模自治体の教育委員会では事務局職員が数名しかおらず、文化財の専門職員を配置できないため、都道府県の支援が必要。
- 学校教育や社会教育との連携の必要性
  - ・文化財保護行政を考える上で、学校教育・社会教育との連携は不可欠。
  - ・地域の文化財を総合学習で活用するなど、子供たちの育ての段階から文化財保護の大切さを伝えている。
- 首長部局が行う開発行為との均衡を図る必要性
  - ・文化財を戦略的にまちづくりに活かしていくという観点からは首長部局が望ましいのではないかと意見がある一方で、埋蔵文化財について、首長部局に移してしまうと開発行為との均衡性という観点から不安がある。
  - ・文化財に関して、教育委員会の専権事項とされていること自体には問題はないが、首長部局との情報共有不足が問題。
  - ・文化に関する所管を首長部局(文化振興)と教育委員会(文化財)に分散したが、両部局の連携が十分でなく、連携の在り方をしっかりと検討する必要がある。
  - ・継続性・安定性の確保という観点では、教育委員会制度は大きな意義を有していると考ええる。
  - ・専門性の確保や小規模自治体における文化財保護体制の確保といった課題への対応が必要。

今後、当分科会における審議状況も踏まえつつ、文化財保護を推進する観点から、更に企画調査会における議論を重ねていく予定。

## 開発事業と埋蔵文化財の保護

- ・土地に埋蔵されている文化財は、文献に記録されない歴史を現在に伝えるもの。豊かな歴史・文化を物語る国民の共有財産。
- ・こうした埋蔵文化財は、遺跡の発掘調査を通じて、初めて価値が明らかになる。実務では、開発事業による遺跡の損壊を回避できるよう開発事業者と調整。

### 【開発に伴う発掘調査の事例】

#### 【①開発計画を実施】

例：緑川東遺跡(東京都国立市)

- 縄文時代の遺跡で、類例のない大型石棒が出土(祭祀のためか)。
- 個人住宅建設に伴う発掘調査で発見。出土品を発掘し、遺跡の記録をとった後に、予定通りに開発計画を実施。



#### 【②開発計画の一部を見直し】

例：金井東裏遺跡(群馬県渋川市)

- 古墳時代後期(6世紀初め)で、よるいを着た人骨の初例。自然災害との関わりを知る貴重な資料。
- バイパス建設工事に伴う発掘調査で発見され、計画を一部変更。



#### 【③開発計画を見直し】

例1：三内丸山遺跡(青森県青森市)

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



建設途中の野球場

例2：伊勢堂岱遺跡(秋田県北秋田市)

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



伊勢堂岱遺跡  
建設途中の道路橋脚

# 教育委員会が行う埋蔵文化財の保護の経緯

- ・埋蔵文化財の保護は文化財保護法制定時(昭和25年)から、順次、開発事業に対する保護や教育委員会の役割が増加。
- ・開発事業の増加と教育委員会における体制の充実から、埋蔵文化財保護の主役は国(文化庁)から教育委員会に移り、平成11年には開発事業者との調整等を含めて教育委員会に権限が委譲。

## 1. 埋蔵文化財の保護を法律で規定(昭和25年の文化財保護法制定)

- ・国による発掘調査を規定(地方による発掘調査の規定はなし)
- ・学術調査による発掘調査については届出制(開発工事に伴う土地の掘削に関する規定はなし)

## 2. 開発事業に対する埋蔵文化財保護の充実(昭和29年の文化財保護法一部改正)

- ・開発事業における埋蔵文化財保護の充実を図るため、開発工事に伴う土地の掘削に関する届出とそれに対する指示の規定を追加

## 3. 開発事業に対する埋蔵文化財保護の充実と教育委員会による発掘調査実施の明確化(昭和50年の文化財保護法一部改正)

- ・開発工事の増加に伴う発掘調査の増加に対応するため、開発工事に伴う土地の発掘に関する届出期間の変更(30日前→60日前)。
- ・実態に合わせる観点から自治体による発掘調査の規定を追加(この改正に合わせて、国による発掘調査は歴史的・学術上特に価値があり、かつ、技術的に困難なものに限定。)

## 4. 埋蔵文化財の保護における教育委員会の役割の明確化(昭和53年の文化庁長官通知)

- ・高度経済成長による開発工事の急増の中で、事務処理の迅速適正化の観点から、開発工事との調整は教育委員会で行うこととすることを通知。

## 5. 教育委員会への権限委譲(平成11年の文化財保護法一部改正、同12年の文化財保護法施行令一部改正)

- ・地方分権推進計画(平成10年閣議決定)に基づく地方分権の推進に伴い、開発工事に伴う届出の受理やそれに対する指示などの権限を教育委員会に委譲。

6

# 開発事業と埋蔵文化財保護の調整手続き

## ①教育委員会が従来の知見や調査に基づいて「埋蔵文化財包蔵地」を設定

## ②「埋蔵文化財包蔵地」で開発が行われるときは、事業者と教育委員会の文化財担当で相談

### (民間が開発事業者の場合)

- ・土地の掘削をする日の60日前までに届出
- ・実務では、発掘調査が最小限となるように相談
- ・発掘調査が必要となる場合は発掘調査の実施を指示

### (国や自治体が開発事業者の場合)

- ・開発事業計画策定の段階で教育委員会に通知
- ・実務では、発掘調査が最小限となるように相談
- ・発掘調査が必要となる場合は発掘調査の実施を勧告

※自治体が開発事業者の場合は開発担当部局と教育委員会の文化財担当で相談

ほとんどの場合、発掘調査を行わずに、工事に着工可能  
(工事に当たり、教育委員会の職員の立会や、慎重な工事を求める)



実際に、発掘調査を行うのは、5~6件に1件

## ③発掘調査とその後の工事着工

開発目的の発掘調査では「記録保存」が前提  
→発掘調査の結果を記録した上で、工事に着工(開発計画を実施)  
(発掘調査の結果によっては、開発計画を見直して、遺跡の一部を保存する)

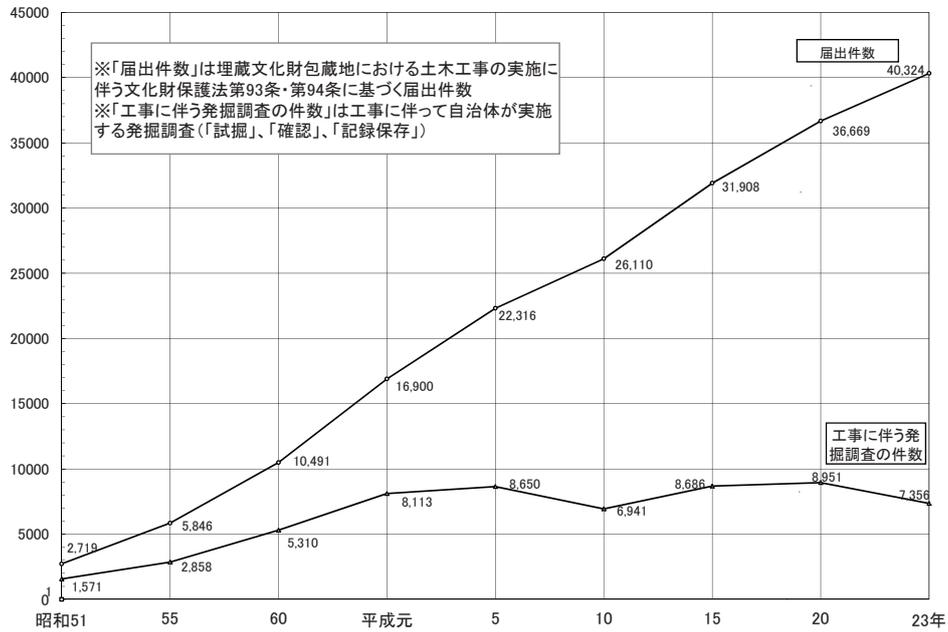


○発掘調査の成果は、出土品の展示、学校教育との連携を通じ、郷土の歴史・文化を知る機会として活用

7

# 土木工事に伴う届出件数の推移

- 土木工事に伴う「届出件数」は高度経済成長以後も増加
- 「工事に伴う発掘調査の件数」は「届出件数」一定程度に抑制



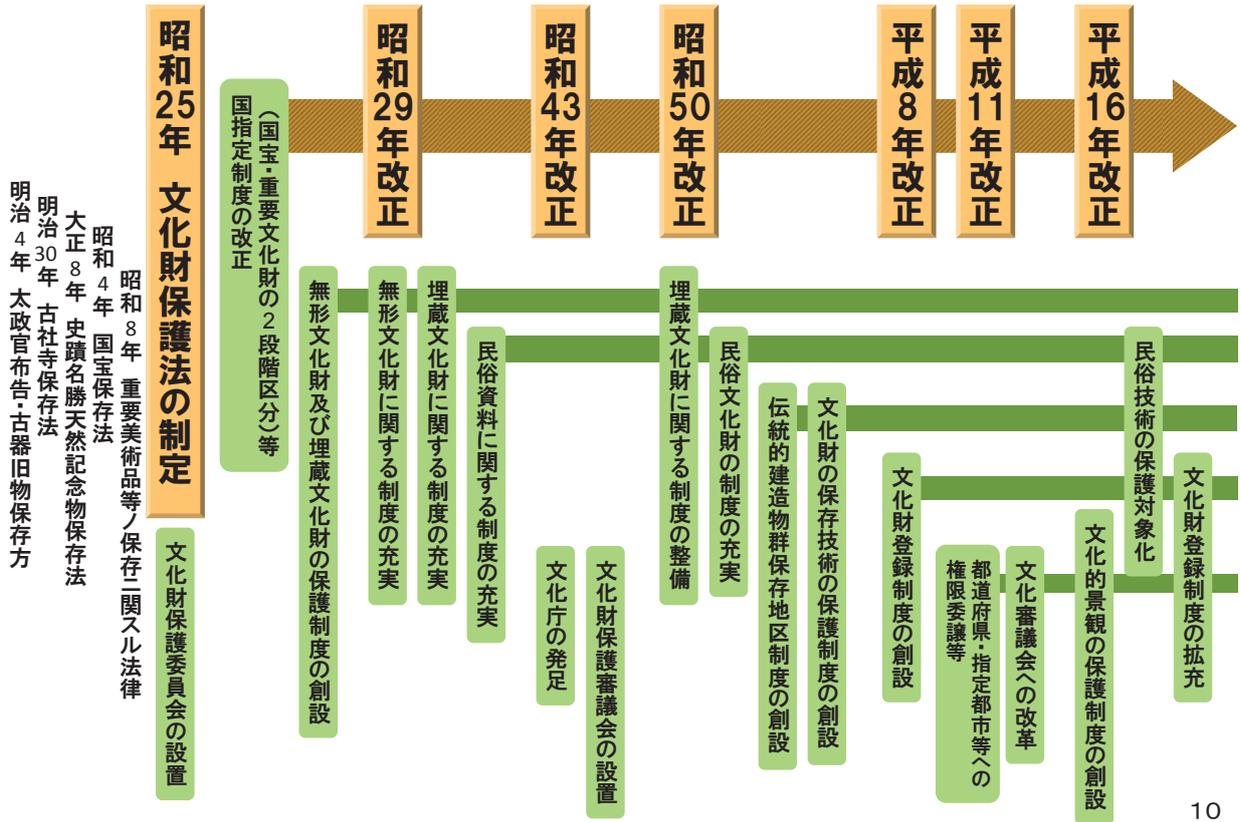
(出典)文化庁調べ

8

## 参 考 資 料

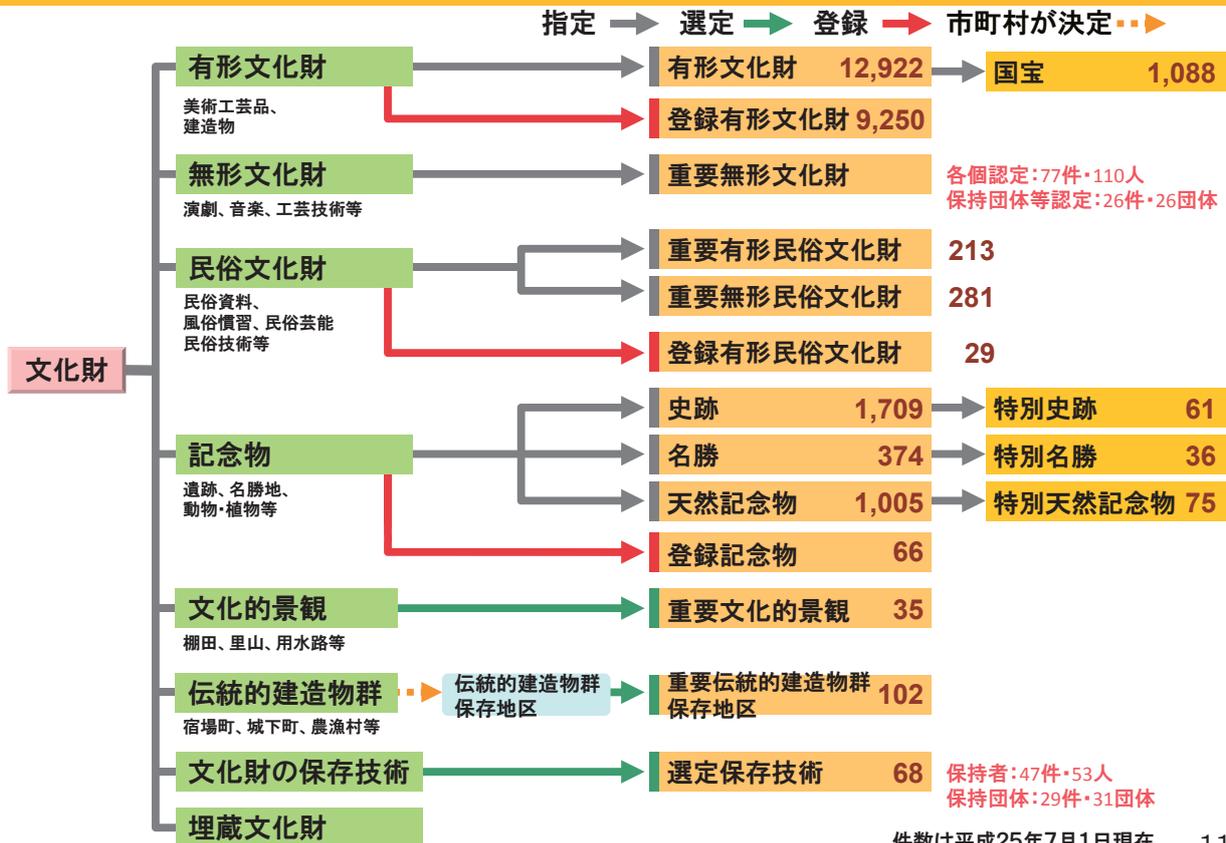
9

# 文化財保護制度の変遷



10

# 国における文化財保護の体系



11

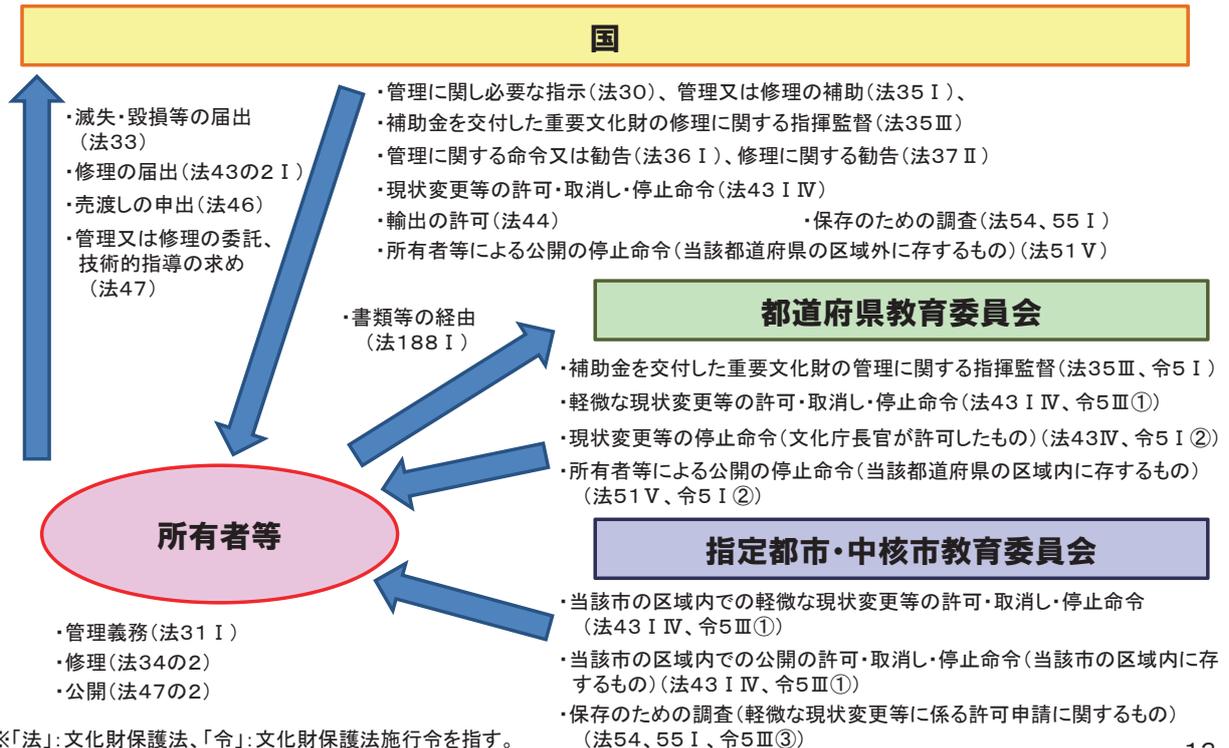
# 文化財保護法等における国、地方公共団体、所有者、国民等の主な役割



12

## 文化財保護法上の役割分担のイメージ～重要文化財の場合～

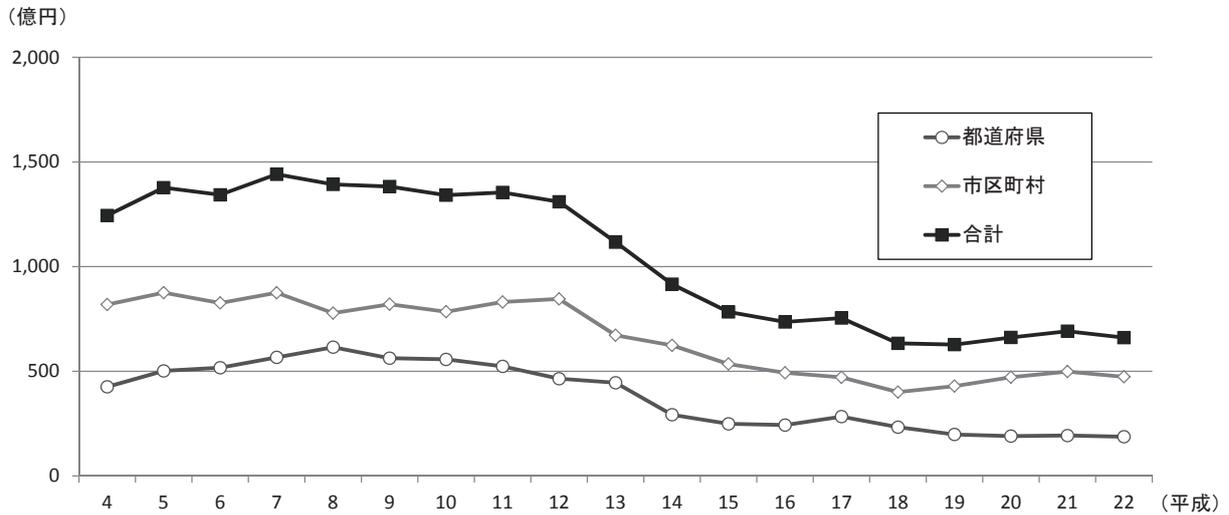
重要文化財とは・・・有形文化財(※)のうち重要なものとして文部科学大臣が指定(法27 I)したもの  
 (※)有形の文化的所産(建造物・美術工芸品)で我が国にとって歴史上・芸術上価値の高いもの、学術上価値の高い歴史資料



13

## 地方公共団体における文化財保護経費の推移

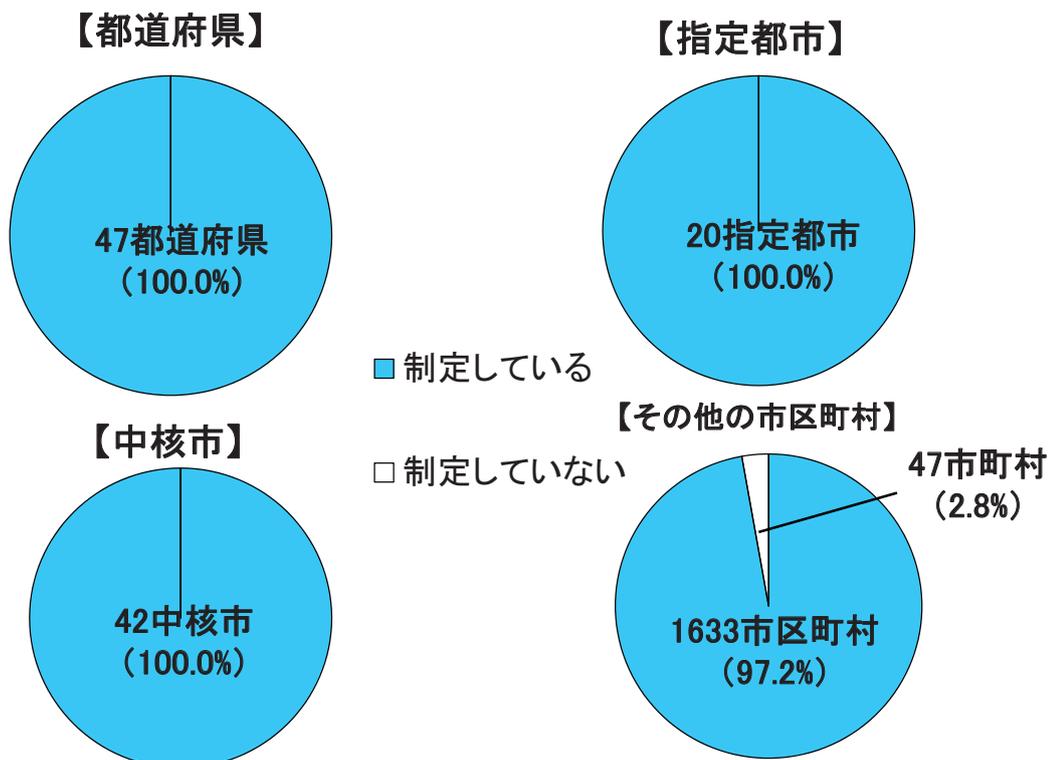
地方公共団体における文化財保護経費については、減少傾向にあるが、近年は横ばいに推移。  
 ※ 東日本大震災の影響を考慮し、岩手県、宮城県及び福島県並びにこれら3県内の指定都市（仙台市）、中核市（盛岡市、郡山市、いわき市）及びその他市区町村は平成21年度の数値を計上。



(出典)「地方における文化行政の状況について(平成22年度)」

14

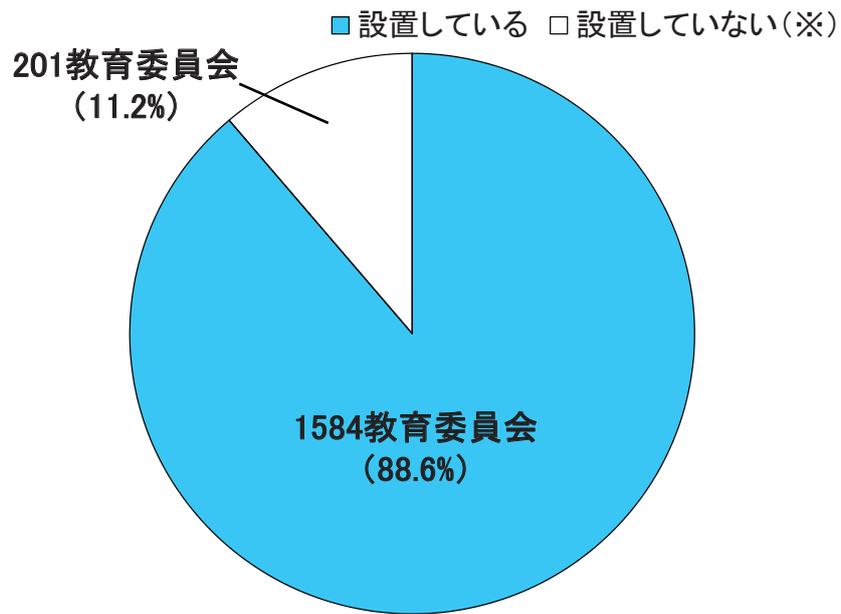
## 各地方公共団体における文化財保護条例の制定状況



(出典)地方公共団体における文化財保護行政の現状に関する調査について(平成25年6月)

15

## 地方文化財保護審議会の設置状況



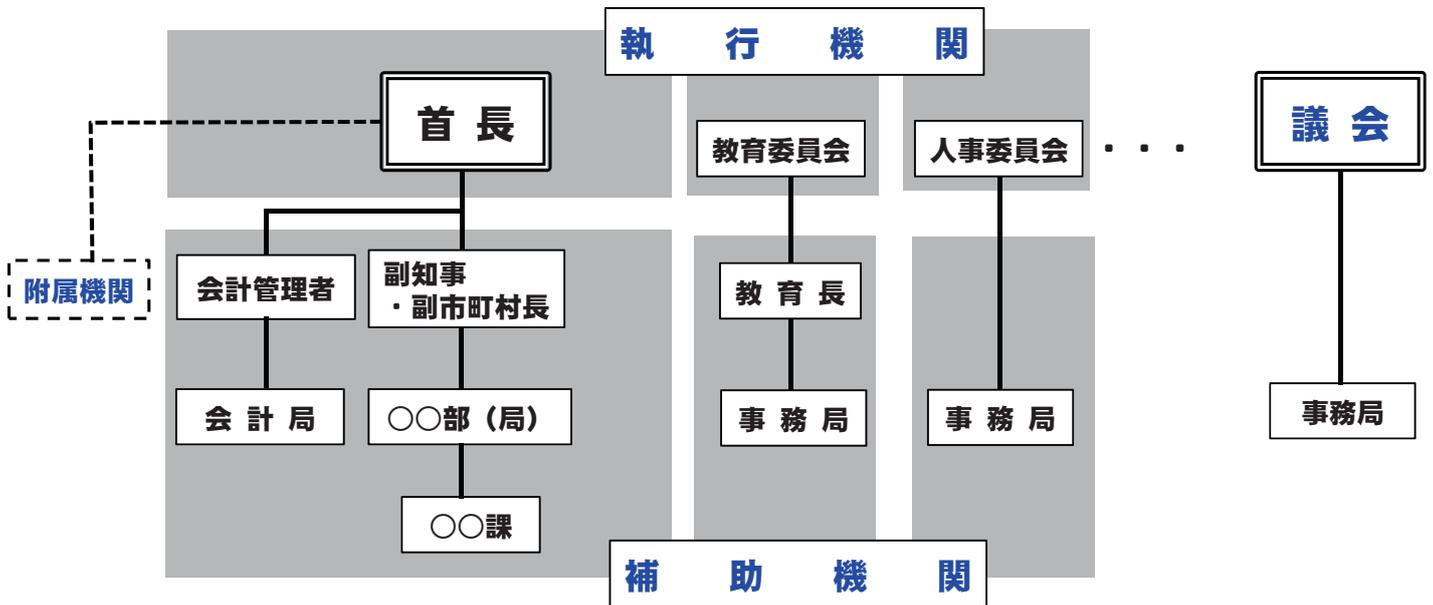
(※)「文化財保護委員会」など、「審議会」とは異なる名称の機関を設置している場合を含む。

(出典) 地方公共団体における文化財保護行政の現状に関する調査について(平成25年6月)

中央教育審議会教育制度分科会（第 29 回）における主な意見  
（文化財保護関係）

- 文化財保護については、政治的なことから守られる必要があり、セーフティネットの観点から教育委員会で所管するメリットがあると考える。確かに首長で所管することによる総合行政のメリットもあるが、開発行為との均衡など、デメリットも出やすい分野。一歩引いて、専門的な立場から考える必要がある。
  
- 京都市には、国宝の 20%、重要文化財の 15% が所在。文化財保護については、首長部局で補助執行を行っている。開発行政の圧力という話があったが、審議会という専門的な機関も設置されている。また、埋蔵文化財だけでなく世界遺産もあり、文化財を「点」でなく「面」で守ることが必要だと考えている。  
京都市では、6 年前から景観を守るための新たな政策を始めており、市内の屋上の看板（夜間に光るもの）を全て撤去する予定。京都という「まち」を守る観点からは、地下だけでなく地上の文化財も大切だと考えている。文化財保護は非常に大事であり、決定権はあくまで教育委員会にあるが、実務を首長部局で行っているというのが実情。
  
- 教育委員会は政治的中立性を担保するセーフティネットの役割を果たしているが、首長は選挙で選ばれたオールマイティな人物だという考えもある。しかしながら、例えば埋蔵文化財については一旦破壊されたら原状回復が困難であり、そのような行為をした首長が仮に選挙で落選したとしても、取り返しのつかないことになる。学校教育や文化財保護など、一旦間違うと取り返しのつかない分野については歯止めをかける仕組みが必要。
  
- 文化財保護については、審議会があれば首長が突っ走ることを止めることもできるのではないか。また、生涯学習については、行政が担当すべき分野は限られてきており、一部民間に任せてもいいのではないか。これらの観点も含めて検討する必要がある。
  
- 教育委員会の中でも、学校教育を担当する学校教育課は首長が入りづらい一方、社会教育や文化財保護を担当する社会教育課は首長部局と一体となって取り組んでいる。今回の教育委員会制度改革に際して一番問題となっているのは学校教育の在り方であり、社会教育などとは分けて考える必要があるのではないか。
  
- 先ほどお話しした点について補足させていただく。京都市は文化財が多く所在しているため、文化財保護の権限は教育委員会にあるが、総合行政として推進するために首長部局で補助執行しているもの。権限と事務執行とは分けて考える必要があると考える。

## 普通地方公共団体に置かれる機関



### 議 会：

地方公共団体の意思を決定する議決機関。

### 執行機関：

自らの判断と責任において、事務を管理し及び執行する機関。

例：地方公共団体の長

行政委員会 教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会（都道府県のみ）など

### 補助機関：

執行機関の事務執行を補助するための機関。

例：副知事・副市町村長

会計管理者

職員

公営企業管理者 など

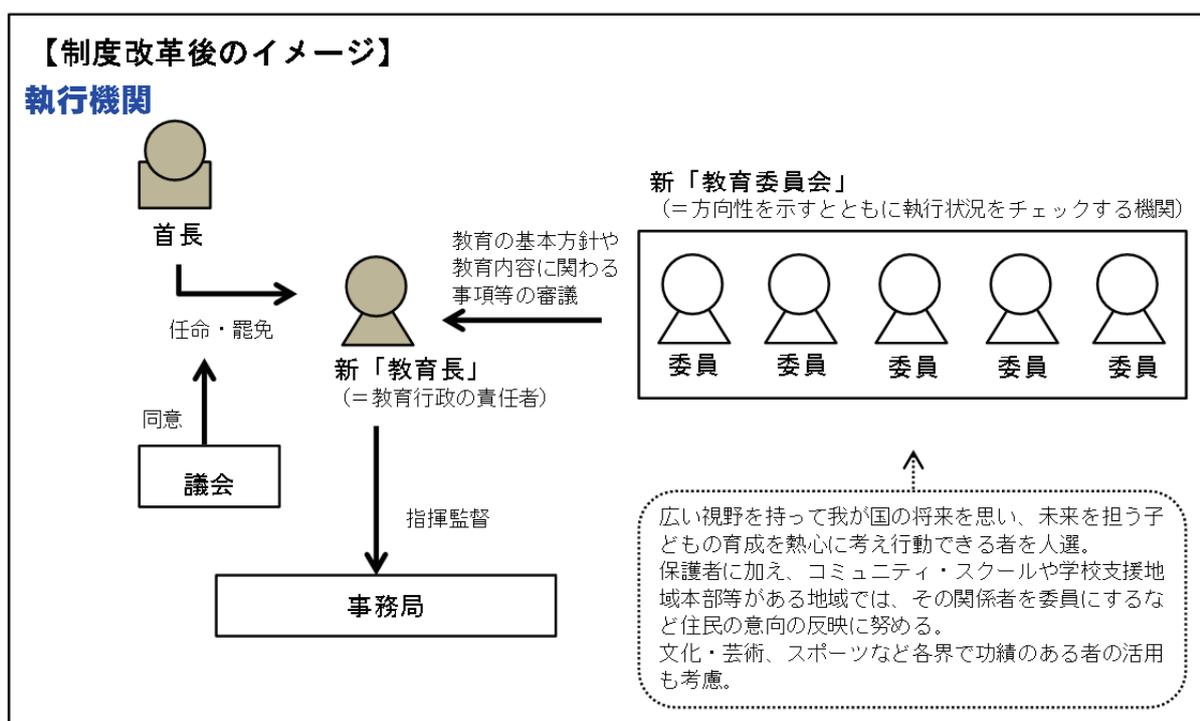
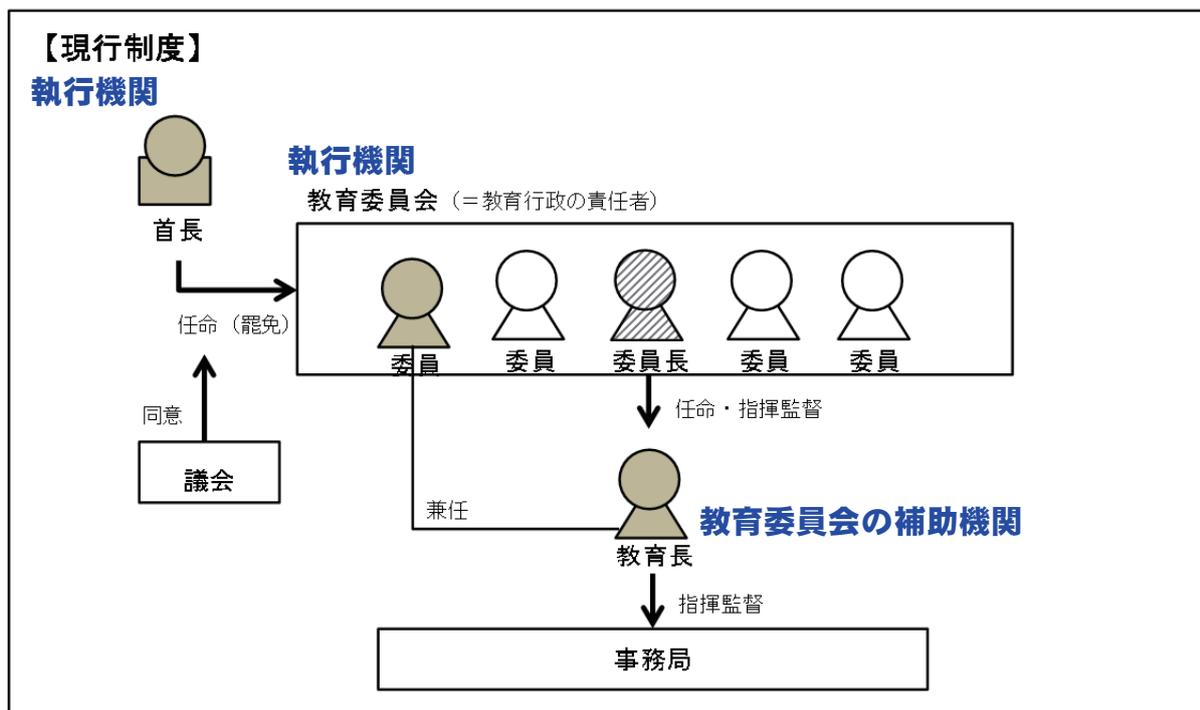
### 附属機関：

執行機関の担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関。

例：都道府県防災会議

都市計画審議会 など

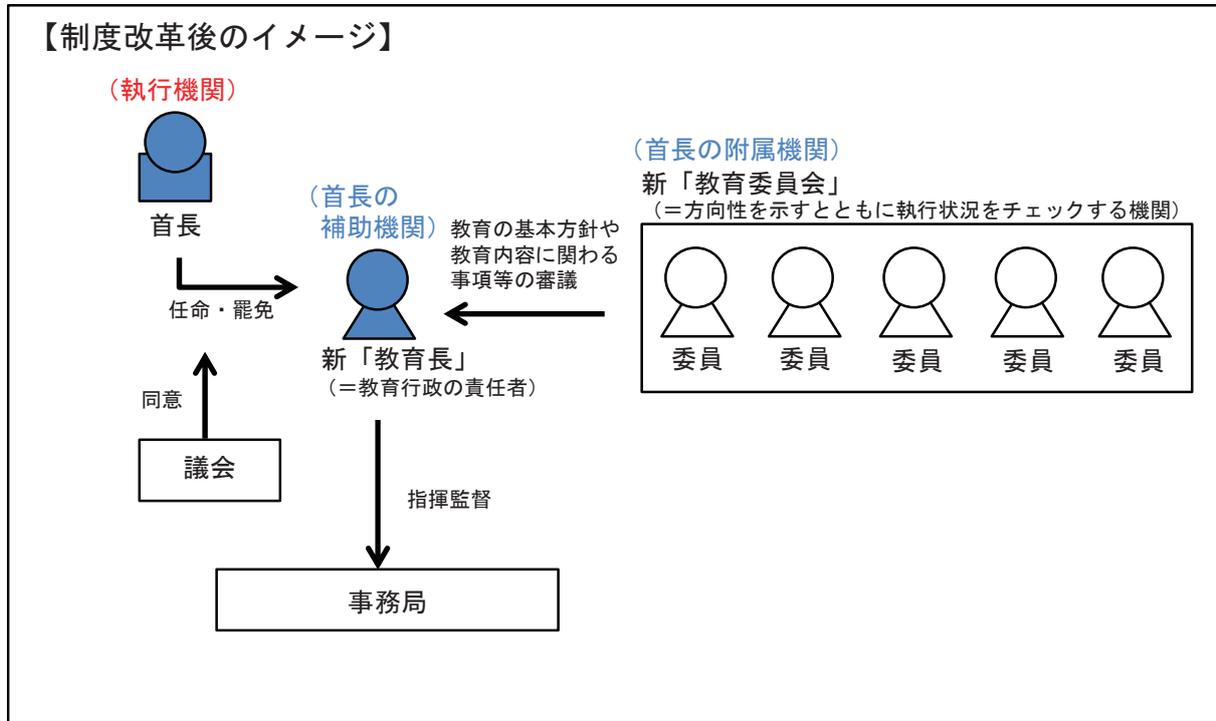
(参考) 教育再生実行会議第2次提言について



※ 新「教育委員会」で審議すべき事項とその取扱い、委員の任命方法、新「教育長」の罷免要件等の詳細な制度設計については、今後、中央教育審議会において更に専門的に審議。

## 教育委員会制度の改革に関する論点メモに基づくパターン①

教育委員会＝首長の附属機関    教育長＝首長の補助機関



### <教育委員会>

- 教育委員会は、首長の附属機関
- 教育委員会は、教育長からの諮問を受けて答申を行うとともに、自ら教育長に対し、建議、勧告等を行う(一定の事項について同意権を持つものとすることができるか)
- 教育委員会は、教育長の事務執行をチェックする

### <教育長>

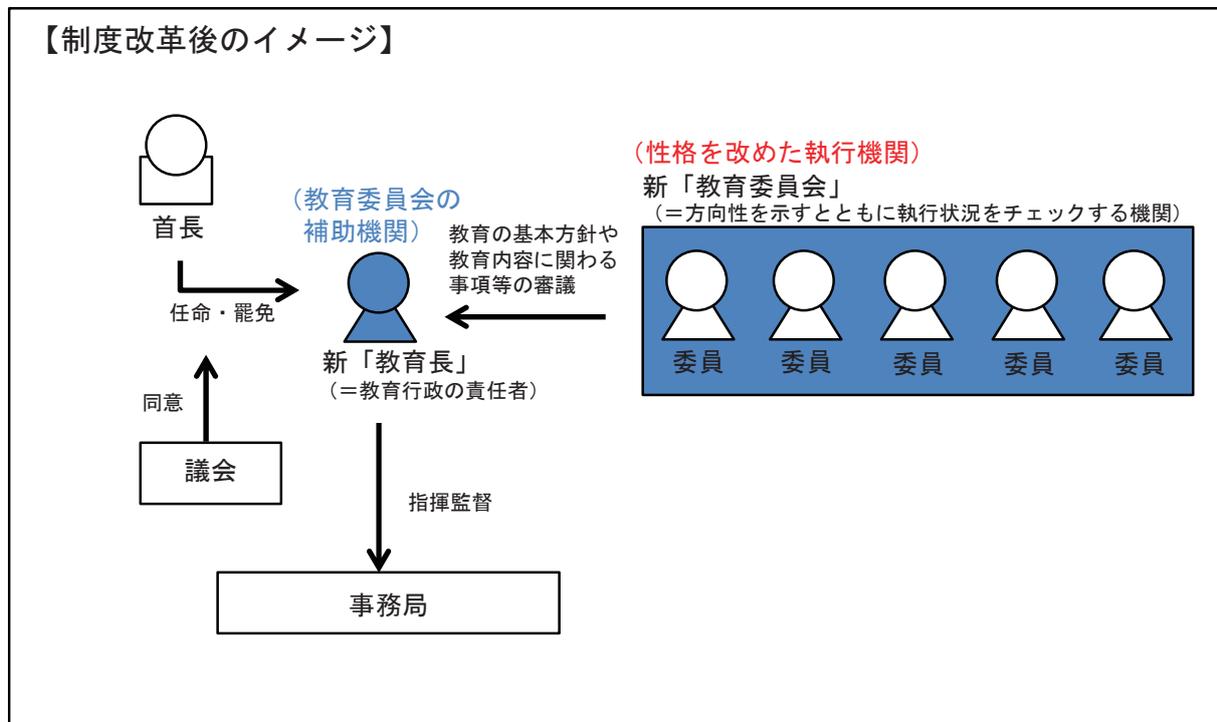
- 教育長は、首長の補助機関
- 教育長は、首長からの委任により、教育に関する事務を執行  
(※首長は、教育長の日常の事務執行については指揮監督しない)
- 教育長に委任する事務は、法律で規定

### 【文化財保護行政上の主な論点】

- 政治的中立性や開発行為との均衡をどのように確保するのか
- 文化財保護に関する事務について、教育委員会が答申・建議・勧告等を行う事項の範囲をどのように考えるか
- 地方文化財保護審議会の位置付けをどのように考えるか(現在は教育委員会の附属機関)

## 教育委員会制度の改革に関する論点メモに基づくパターン②

教育委員会＝性格を改めた執行機関      教育長＝教育委員会の補助機関



### <教育委員会>

- 教育委員会は、執行機関
- 教育委員会は、基本方針等の審議・決定を行う
- 教育委員会は、教育長の事務執行をチェックする

### <教育長>

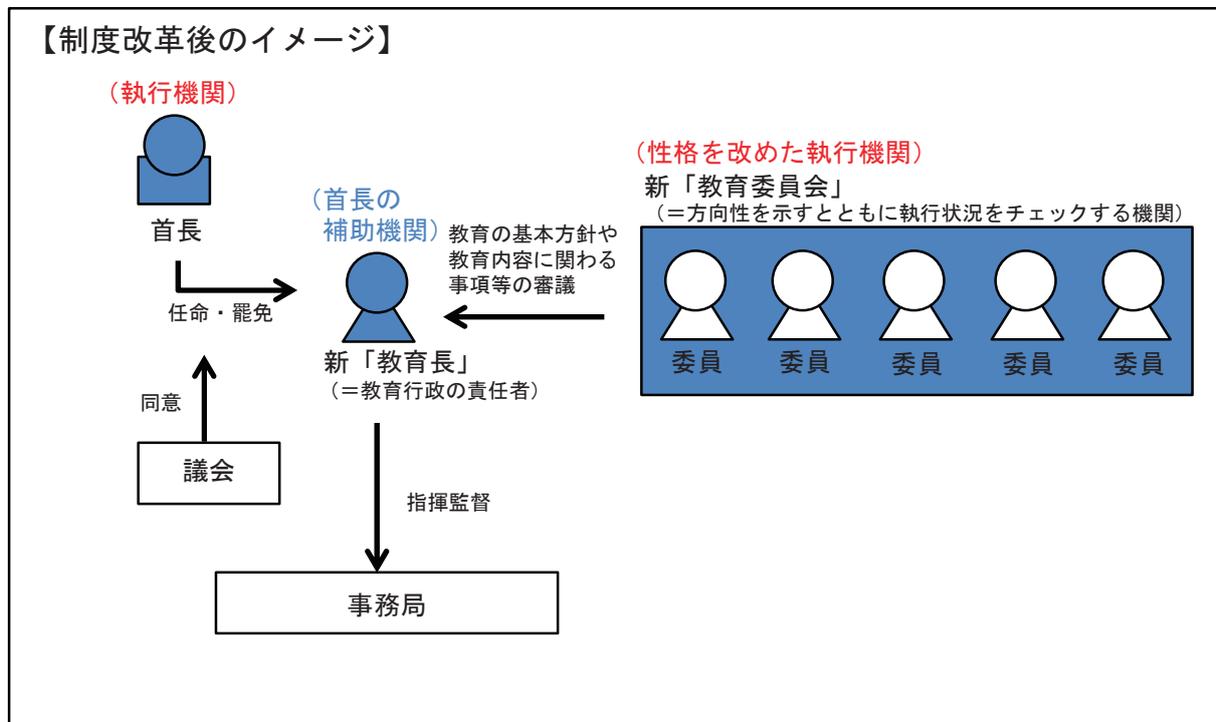
- 教育長は、教育委員会の補助機関
- 教育長は、教育委員会からの委任により、教育に関する事務を執行  
(※教育委員会は、教育長の日常の事務執行については指揮監督しない)
- 教育長に委任する事務は、法律で規定

### 【文化財保護行政上の主な論点】

- 文化財保護に関する事務について、教育委員会と教育長の役割分担をどのように考えるか  
(例)・文化財保護に関する基本方針
  - ・文化財の指定・選定等(地方指定)
  - ・文化財の現状変更等の許可(国指定／地方指定)
  - ・文化財の管理等に係る指揮監督(国指定／地方指定)
  - ・地方公共団体が行う周知の埋蔵文化財包蔵地の発掘に際しての協議

## 教育委員会制度の改革に関する論点メモに基づくパターン③

教育委員会＝性格を改めた執行機関      教育長＝首長の補助機関



### <教育委員会>

- 教育委員会は、執行機関
- 教育委員会は、基本方針等の審議・決定を行う
- 教育委員会は、教育長の事務執行をチェックする

### <教育長>

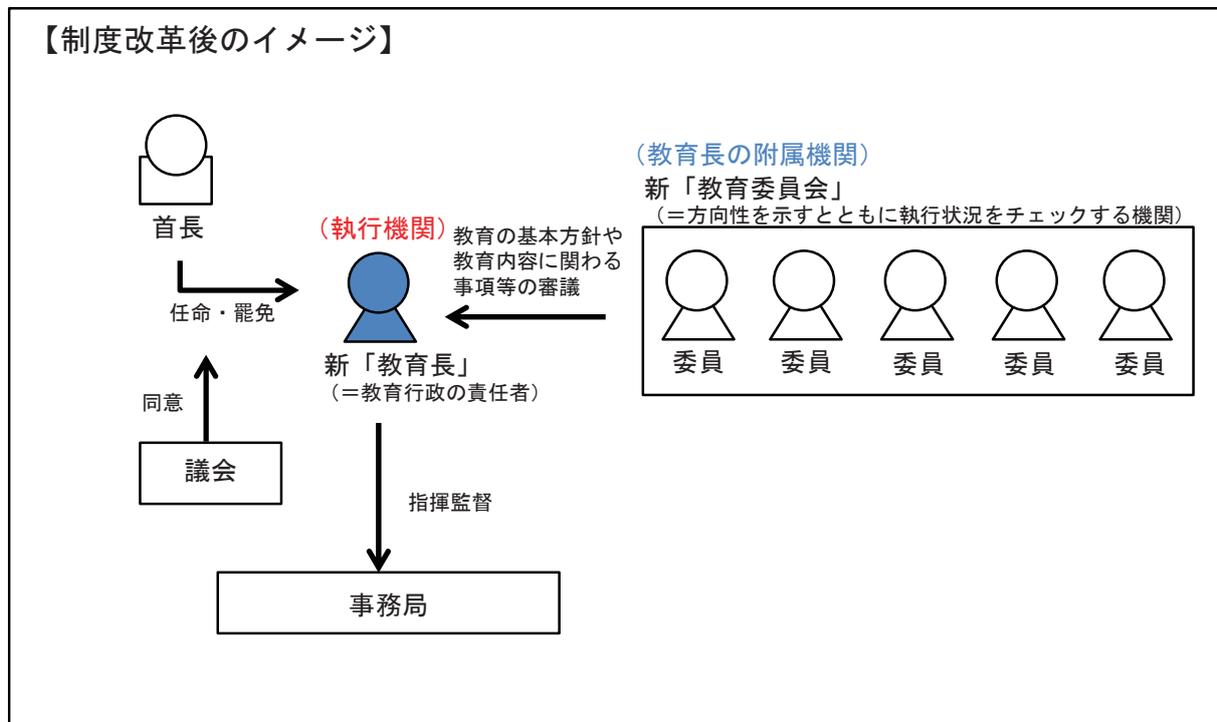
- 教育長は、首長の補助機関
- 教育長は、首長からの委任により、教育に関する事務を執行  
(※首長は、教育長の事務執行については指揮監督しない)
- 教育長に委任する事務は、法律で規定

### 【文化財保護行政上の主な論点】

- 文化財保護に関する事務について、首長と教育委員会の権限分担をどのように考えるか
- 文化財保護に関する事務について、教育長と首長、教育長と教育委員会の役割分担をどのように考えるか

## 教育委員会制度の改革に関する論点メモに基づくパターン④

教育委員会＝教育長の附属機関    教育長＝独任制執行機関



### <教育委員会>

- 教育委員会は、教育長の附属機関
- 教育委員会は、教育長からの諮問を受けて答申を行うとともに、自ら教育長に対し、建議、勧告等を行う(一定の事項について同意権を持つものとすることができるか)
- 教育委員会は、教育長の事務執行をチェックする

### <教育長>

- 教育長は、執行機関

### 【文化財保護行政上の主な論点】

- 政治的中立性をどのように確保するのか
- 文化財保護に関する事務について、教育委員会が答申・建議・勧告等を行う事項の範囲をどのように考えるか
- 地方文化財保護審議会の位置付けをどのように考えるか(現在は教育委員会の附属機関)

文化審議会文化財分科会企画調査会  
報告の骨子（案）

1. 文化財保護行政上の要請

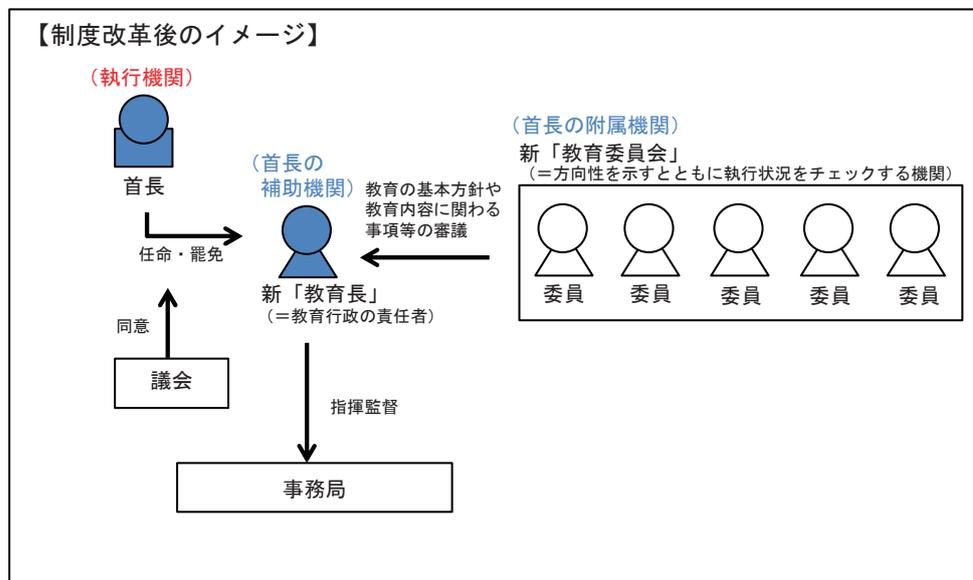
- 文化財保護行政の在り方については、下記の4つの要請を十分に勘案し、これらを下のように担保するかという観点から検討を行うべきではないか。
- ① 専門的・技術的判断の確保
    - ・ 文化財は貴重な国民的財産であり、一旦滅失・毀損等すれば原状回復が困難な性格のものである。文化財の保存・活用は、学術的・歴史的な価値評価に基づく専門的・技術的な判断に則って行われる必要がある。
  - ② 政治的中立性、継続性・安定性の確保
    - ・ 文化財は我が国の歴史や宗教と密接に関連するものであり、文化財保護行政は特定の文化財に対する価値付け（指定等やその解除など）を不可避免的に伴うものであることから、時々政治的圧力や特定の宗派の介入等によって保護の方針が曲げられることのないよう、政治的中立性の確保が強く求められる。
    - ・ 文化財の保存・活用に当たっては、事前の調査や報告書作成、指定等に向けた準備、公有化等を要するものであり、また、その滅失・毀損等を防ぐため継続的に保存整備の状況を確認することが必要であることから、文化財保護行政は長期的な視点に立ち、一定の方針の下に一貫して運用される必要がある。
  - ③ 首長部局が行う開発行為との均衡を図る必要
    - ・ 埋蔵文化財の分野においては、文化財保護法上、地方公共団体の機関が行う周知の埋蔵文化財包蔵地の発掘に際して、教育委員会による協議を求めべき旨の通知、それに基づく教育委員会への協議など、各種の調整規定が設けられており、実際に開発行為を中止等して文化財の保護を行った事例も見受けられる。
    - ・ このように、文化財保護行政に当たっては、その専門的・技術的判断が実際の運用においても担保されるよう、首長部局が行う開発行為との均衡を図る必要がある。
  - ④ 学校教育や社会教育との連携
    - ・ 教育基本法における教育の目標として、伝統と文化を尊重する態度の重要性が謳われている中で、文化財についての理解を深め、尊重する態度を育むためには、学校教育や社会教育と一体となって、文化財保護に係る普及啓発や人材育成に取り組んでいく必要がある。

## 2. 現行制度の分析

- 本企画調査会において、文化財保護行政の在り方について委員から述べられた主な意見は下記のとおりであり、現行制度において教育委員会が文化財保護に関する事務を所管することとされ、首長に所管を移すことはできないとされていることについて、肯定的な意見が大多数を占めた。
  - ・ 文化財保護行政については、首長から独立した上で、基本的に教育委員会で執行することが望ましい。
  - ・ 首長と教育委員会の関係が良好な場合は問題ないが、そうでない場合、一定の独立性を保つ制度としておく必要がある。
  - ・ 文化財保護行政の専門的見地に立脚する、首長と一定程度距離のある現行の制度で助かっている側面がある。
  - ・ 文化財保護行政については、専門的・中立的な観点から物事を判断する教育委員会で担当する方が良い。
  - ・ 文化財保護に関する事務について首長部局で担当することができないとされていることには問題はなく、首長部局と教育委員会との情報共有が課題である。
  - ・ 文化財保護行政を教育委員会が担当することは、中立性・継続性を保つ上で非常に有効であり、一旦滅失・毀損等すると原状回復が困難な文化財を扱う上で大変良い制度である。
  - ・ 教育委員会が一定程度の独立性、政治的中立性、継続性を維持しながら文化財を保護していく制度は有効だと考える。
- その他、現行制度の改善すべき点について、委員から下記のような主な意見が述べられた。
  - ・ 地方公共団体の体制も整ってきており、地方における文化財保護に係る権限について見直す必要があるのではないかと。
  - ・ 地方文化財保護審議会について、現在任意設置とされているところを必置とするなどの権限強化が必要ではないかと。
  - ・ 小規模な自治体において文化財の専門職員を十分に配置できない場合には、都道府県が支援するなどの仕組みも考える必要がある。

### 3. 各改革案に関する検討の方向性

(1) A案：教育長＝首長の補助機関、教育委員会＝首長の附属機関



○ A案については、これまでに委員から下記の主な意見が述べられた。

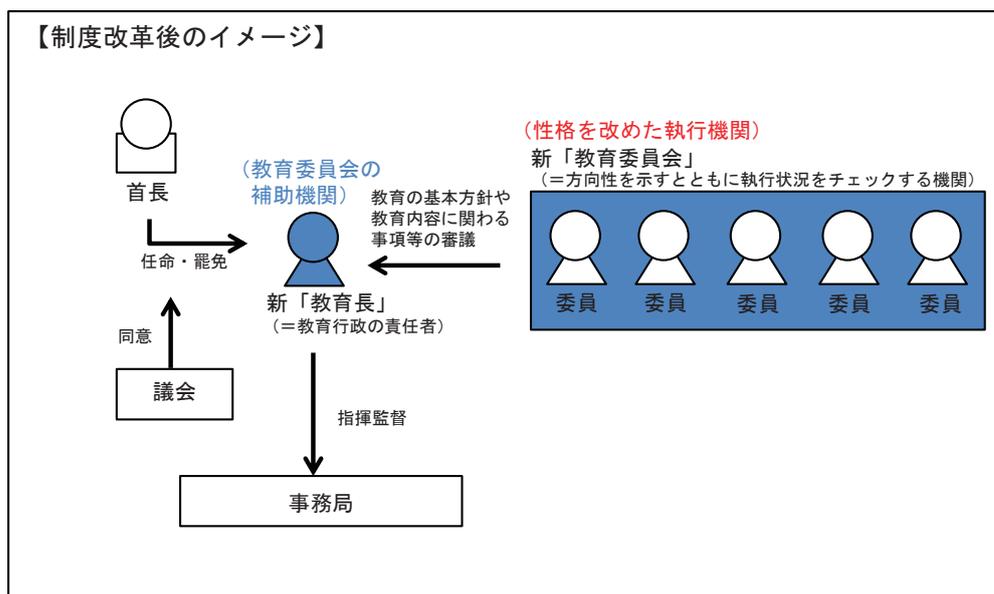
- ・ 文化財保護行政の専門性、安定性・継続性を担保するためには、地方文化財保護審議会の権限強化が必要ではないか。
- ・ 教育委員会と地方文化財保護審議会の役割分担をどうするのかについて、法的整理が必要ではないか。
- ・ 文化財保護に関する事務について、引き続き、政治的中立性や継続性・安定性、開発行為との均衡をしっかりと担保できるような仕組みが必要ではないか。

○ このような意見や、上記「1. 文化財保護行政上の要請」及び「2. 現行制度の分析」を踏まえると、文化財保護に関する事務については、教育行政部局が担当することとしつつ、新しい制度における教育委員会や教育長の位置付けも踏まえながら、下記のような点などに留意するべきではないか。

- ・ 文化財保護法や条例に基づき、現行制度において教育委員会が行うこととされている事務のうち、特に地方で独自に行う文化財の指定等やその解除、埋蔵文化財関係の事務について、どのような仕組みで政治的中立性や継続性・安定性、開発行為と文化財保護との均衡を図ることとするか。

- ・ 文化財保護について専門性を有する職員を継続的に確保するための仕組みをどのように考えるか。
  - ・ 現在は教育委員会の附属機関とされている地方文化財保護審議会の位置付け（首長、新「教育長」、新「教育委員会」のいずれに対して答申・建議・勧告を行うか、新「教育委員会」との役割分担をどうするか、等）についてどのように考えるか。
- なお、A案において、政治的中立性や継続性・安定性、開発行為との均衡といった文化財保護法上の要請を担保するための選択肢として、新たな独立の行政委員会等を設置し、その組織が文化財保護に関する事務を担当することとすることも考えられるが、新たな行政委員会等の創設に対する法制的なハードルや地方分権への逆行、小規模自治体における人材確保など様々な課題がある。

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



○ B案については、これまでに委員から下記の主な意見が述べられた。

- ・ 文化財保護行政については、現行でも文化財保護に関する事務のうち教育委員会において審議している事項は、地方で独自に行う文化財の指定等やその解除など精選されており、実態としては現行と変わらない部分が多いのではないか。

○ このような意見や、上記「1. 文化財保護行政上の要請」及び「2. 現行制度の分析」を踏まえると、文化財保護に関する事務については、教育行政部局が担当することとしつつ、新しい制度における教育委員会や教育長の位置付けも踏まえながら、下記のような点などに留意するべきではないか。

- ・ 文化財保護法や条例に基づき、現行制度において教育委員会が行うこととされている事務のうち、新「教育委員会」において審議・決定すべき事項をどのように考えるか。文化財保護に関する基本方針のみとするか、地方で独自に行う文化財の指定等やその解除、現状変更等の許可といった事項も含めるのか。
- ・ 現在は教育委員会の附属機関とされている地方文化財保護審議会の位置付けについて、現行のままとすることで支障はないか。

中央教育審議会教育制度分科会（第33回）及び中央教育審議会総会（第86回）  
における主な意見（文化財保護関係）

【中央教育審議会教育制度分科会（第33回：平成25年9月26日）】

- 社会教育や文化財保護については、問題点を整理する必要があり、今回の制度改革に当たっては現状維持ということで良いのではないか。

【中央教育審議会総会（第86回：平成25年10月15日）】

- A案の場合、教育行政部局が学校教育だけ担当するということにはならないようにして欲しい。特に社会教育については、成人も対象にしているとはいえ政治的中立性が求められることなどから引き続き担当する必要がある。その他、文化財や文化についてもしっかりと整理をして欲しい。

中央教育審議会教育制度分科会（第35回：平成25年10月29日）議事録  
（文化財保護関係・抜粋）

【井上会長（全国史跡整備市町村協議会）】

（中略）本日は、この会議で検討されております地方教育行政の在り方について、文化財保護の観点から意見を述べさせていただきたいと思っております。全史協といたしまして、地方教育行政の在り方について見解をまとめておるわけではございませんので、会長個人としての意見となりますことを、まずもってお断りを申し上げたいと思っております。

（中略）それでは、本題に入らせていただきます。今回、この会議で行われております地方教育行政の在り方の検討では、審議経過報告にもございますように、教育委員会制度の在り方でありますとか、教育行政における国、都道府県、市町村の役割分担、学校と教育委員会、保護者、地域住民との関係の在り方、この三つの大きな論点がございますけれども、この場では、私は文化財の保護と活用の観点から御意見を述べさせていただきます。

文化財についての記載でございますが、教育委員会制度の在り方について、1番目の(5)の首長と教育行政部局との事務分担の在り方についての中にございました、16ページの最初の丸の部分でございます。私は、ここに書かれております文化財保護の事務に求められておりますこと、三つございますけれども、政治的中立性の確保、継続性、安定性の確保、開発行為との均衡を図ること、この三つにつきましては絶対的に欠かせない原則であるというふうに思っております。また、そのとおりだと考えております。だからこそ、引き続き文化財保護の事務には、これを確保できる仕組みとすることが必要であると思っております。

なぜなら、首長選挙のたびにころころ変わる猫の目文化行政であってはならないというふうに思っております。教育は国家百年の大計と言われますように、文化財行政も長期的視点が不可欠であると思っております。首長が教育及び文化財についてしっかりとした識見を持って選挙で公約し、発言し、責任を持つことは当然であると思っております。そのことは政治的中立性とは次元が違うと思っております。問題は、首長がイデオロギーに偏ったり、あるいは権力的、恣意的にゴリ押しをすることが問題であろうと思っております。もちろん、現行の教育委員のままでもよいと思っております。改善改革は必要でございます。太宰府市に限らず、まちづくりに文化財を活用している自治体はたくさんございます。ただ、基本的には制度改革でなくても、運用次第で問題点を十分解決、あるいは克服できると私は思っております。

太宰府市では、毎週月曜日に市長、教育長、副市長の三者で情報交換を行っております。6人の教育委員の皆さんとも定期的に協議の機会を持っておりまして、情報を共有しております。このようなことにつきましては、多くの自治体で行われていることだろうと思っておりますけれども、私はとても大切なことであると思っております。その上で、同様に文化財を扱うには高い専門性が必要であると思っております。継続性、あるいは安定性の観点からも、私は教育委員会に任せるのが適切であると考えております。遺跡の調査でありますとか整備には、私の経験からも10年単位の時間がかかります。太宰府の発掘調査は本格化いたしまして、40年を超えているわけでございます。もちろん、ここまで長くかかるのは多くないと思っておりますけれども、長期

にわたり、継続的に着実に進めていくことが必要な分野でございます。私は教育委員会に改めて任せた方がいいと、餅は餅屋であるというふうに思っております。

それから、学校教育にもっと文化財を生かすことが大事だと思います。先ほど太宰府市の紹介の際に、太宰府市の総合計画に紹介いたしました、これを進めるために市の教育目標に郷土の歴史、あるいは文化を愛し、尊重する心豊かな市民の育成と、市民文化の創造を掲げております。学校教育との連携が必要だと思います。学校の授業で使えるような、太宰府市におきましては副読本を作成したり、太宰府の長い歴史を通史で子供たちに分かりやすく解説する「丸ごと太宰府歴史展」の開催でありますとか、太宰府をテーマとした検定を実施いたしております。そうすることによりまして、児童生徒のフィールドワークを支援しているところでございます。

こうしたことを踏まえ、この会議で示されておりますA案とB案を見てみますと、A案は専門性、安定性、継続性をきちっと確保できる仕組みにすることが必要だと思います。B案は専門性、安定性、継続性の観点から大丈夫ですが、首長部局の情報の共有や連携を高めることが必要だと思っております。

最後に、地方教育行政における文化財保護行政の在り方につきましては、私も委員を務めていますが、文化審議会文化財分科会企画調査会において検討いたしております。この結果の推移をどうか参考にさせていただきまして、私どももまとめを行ってまいりますので、どうかその資料を参考にさせていただきたいと思っております。以上です。

#### 【森委員】

(中略) それから、もう一つは、責任と権限をきちんと一致させるべきだと思いますけれども、それがおっしゃっている、太宰府の市長さんがおっしゃっている協議ということなのではないかと思っておりますけれども、そこはどうでしょうか。

#### 【井上会長】

文化財行政、あるいは教育行政も一緒でございますけれども、今私は専門性であるとか、継続性から考えますと、私も最終責任は首長にあると思っております。それを逃げるつもりはございません。その上で専門性、市長部局の中で開発行為が行われたとき、これは恣意的であるとか、あるいは利権的な形であるとか、場合によってはそういった形がクローズアップされてくるわけです。それで本来の文化財が破壊されるということについては、これは、とてもじゃない、取り返しがつかないようなことになると。だから、首長によってころころ変わるような猫の目行政のような形では駄目ではないかと。私も市長という職責を持ってやっておりますけれども、この文化財の大切さ、国の財産、宝であるという観点に立ちますと、これは専門性に委ね、一つのワンクッションを置くような形が望ましいという思いでございます。

もちろん、私は教育行政の中で首長、教育長が任命したりするいろいろな考え方がございます。任命行為、これもいいたろうと。しかしながら、部下としてではなくて、あるいは教育行

政の責任者として位置付けて、首長からの独立性を法的に保障していくことが大事ではないか  
と思っております。以上です。

【村上委員】

(中略) 太宰府市長の井上さんにお尋ねしたいんですが、A案の中で専門性、安定性、継続性を確保できる仕組みにすることが必要というふうにお書きになっております。私も、やはり文化財行政はこういった要素が必要であって、その点でB案であればそれほど現状から問題が生じることはないと思うのですが、やはりA案の場合に、これは文化財に限らず、専門性、安定性、継続性の確保というのは非常に危惧されるわけです。例えば具体的に何か、市長御自身で個人的にこういうアイデアがあるとか、具体的な仕組みみたいなもので何か案とかアイデアをお持ちであれば教えていただきたい。

これは教育行政全体としてそういう仕組みでもいいですし、文化財保護に限って、A案ベースになった場合に、こういう仕組みであれば専門性、安定性、継続性が確保できるのか。あるいは、やっぱりA案だと、なかなか仕組み的に、具体的に今なかなか難しいというふうにお考えなのか、そのあたりをお聞かせいただけますでしょうか。

【井上会長】

A案の教育長、首長の補助機関、あるいは教育委員会は首長の附属機関となりますと、独立性にも欠けるようになってくると思いますし、安定性等々の観点から、A案、B案、私はもちろんB案で考えておりますけれども、今の教育委員会制度そのものは一つも問題はない。運用の中で解決できるんだという基本的な考え方を持っておりますので、このA案等については以上のような考え方でございます。

## 中央教育審議会教育制度分科会 審議経過報告・答申

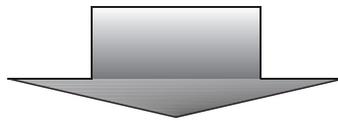
- 「今後の地方教育行政の在り方について（審議経過報告）」  
（平成25年10月11日中央教育審議会教育制度分科会）（抄）

### Ⅲ 今後の地方教育行政の在り方について

#### 1. 教育委員会制度の在り方について

##### （5）首長と教育行政部局との事務分担の在り方について

○ 文化財保護に関する事務については、政治的中立性や継続性・安定性の確保が求められる。そのほかに、文化財は国民共通の貴重な財産であり、一旦滅失、毀損すれば原状回復が不可能であるといった特性や、首長部局が行う開発行為との均衡を図る必要等があることから、現行制度においては、教育委員会で所管することとされ、首長に所管を移すことはできないこととされている。そのような特性や必要に配慮しつつ、新しい制度における教育委員会や教育長の位置付けも踏まえながら、公立学校の管理等の教育行政とあわせて教育行政部局が担当することについて検討する必要がある。その際、地方文化財保護審議会と教育委員会の関係、文化財保護における教育委員会の役割は何かという観点について整理する必要がある。



- 「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」  
（平成25年12月13日中央教育審議会）（抄）

### Ⅲ 今後の地方教育行政の在り方について

#### 1. 教育委員会制度の在り方について

##### （5）教育行政部局が担当すべき事務分担について

○ 文化財保護に関する事務については、政治的中立性や継続性・安定性の確保が求められる。そのほかに、文化財は国民共通の貴重な財産であり、一旦滅失、毀損すれば原状回復が不可能であるといった特性や、首長部局が行う開発行為との均衡を図る必要等があることから、現行制度においては、教育委員会で所管することとされ、首長に所管を移すことはできないこととされている。そのような特性や必要に配慮を踏まえ、教育行政部局が担当する必要がある。



