

埋蔵文化財担当者等講習会

埋蔵文化財保護行政の現状と課題

本日の話

1. 文化財保護法改正とこれからの埋蔵文化財行政
2. 埋蔵文化財部門の新たな取り組み
3. 昨今の情勢 国土交通省行政事業レビュー
4. 水中遺跡のてびきの作成
5. その他、留意すべき事項

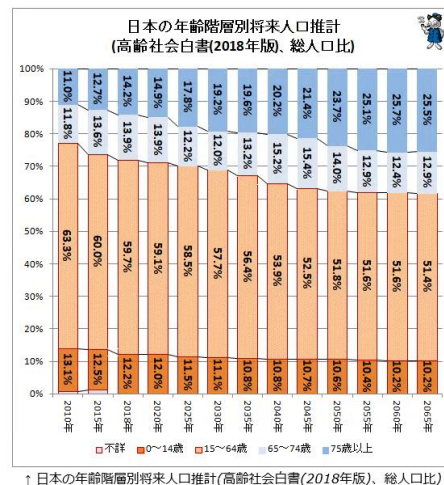
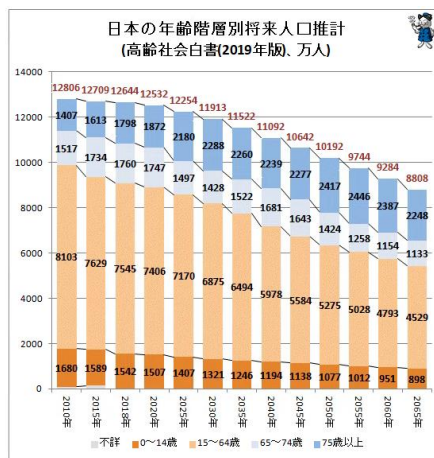
1. 文化財保護法改正とこれからの埋蔵文化財行政

ポイント

- 平成31年4月1日に施行された、改正文化財保護法のふたつのねらいを知る
 - ねらい1 文化財の次世代への確実な継承を目指す 第一次答申
 - ねらい2 文化財を観光資源として利用する 第196回国会 総理施政方針演説
- このふたつのねらいを受けて行われている諸施策
 - ・国際観光旅客税を財源とした諸事業の開始等、観光資源としての活用の推進
 - ・人材育成のための事業の充実
 - ※濃淡は別にしても、ともに国の施策に則った取組であること。
 - ※これらの施策をどう実体化するか、適切な方向に向かわせるか
- 改正法が埋蔵文化財保護に及ぼす影響を考える
 - 埋蔵文化財保護制度の成り立ちに立ち返って今の立ち位置を知る
 - ※それぞれの立場で何ができるか。なにをすべきか。行政の意志決定へどう関わるか。

近年の社会情勢

①少子高齢化

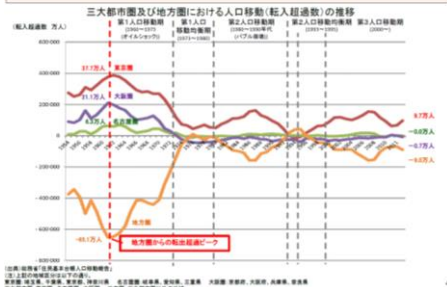


②過疎化・地域経済の停滞



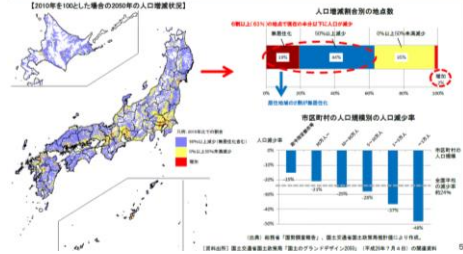
4. 人口移動の状況

○ これまで3度、地方から大都市(特に東京圏)への人口移動が生じてきた。



内閣府「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」より

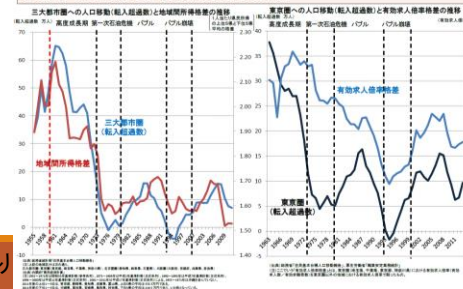
5. 国土全体での人口の低密度化と地域的偏在



9. 人口移動と経済指標

○ 三大都市圏への人口移動(転入超過数)と地域間所得格差の推移は概ね一致。また、1990年代以降、東京圏の相対的な雇用機会の改善と東京圏への転入超過数の増加が同時発生。

○ 東京圏への人口移動は、経済・雇用機会の改善に影響を受ける。



③災害の頻発

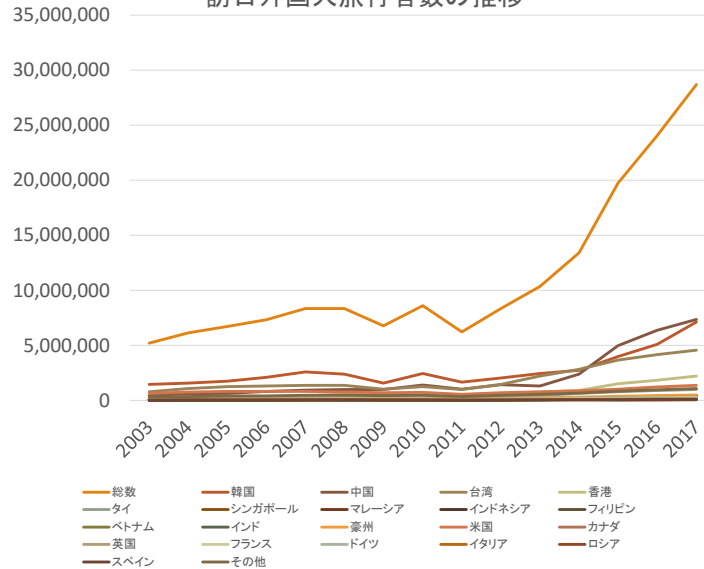
日本付近で発生した主な被害地震(平成8年以降・震度5以上)

年	回数	主な地震	年	回数	主な地震
8年	3		20年	3	岩手・宮城内陸地震
9年	5		21年	3	
10年	1		22年	2	
11年	0		23年	15	東日本大震災
12年	8	鳥取西部地震	24年	7	
13年	3	芸予地震	25年	6	
14年	3		26年	6	
15年	3	十勝沖地震	27年	5	
16年	7	中越地震	28年	7	平成28年熊本地震
17年	10		29年	4	
18年	1		30年	3	胆振東部地震
19年	2	能登半島地震・中越沖地震			

気象庁ホームページをもとに作成

④外国人旅行者の増加

訪日外国人旅行者数の推移

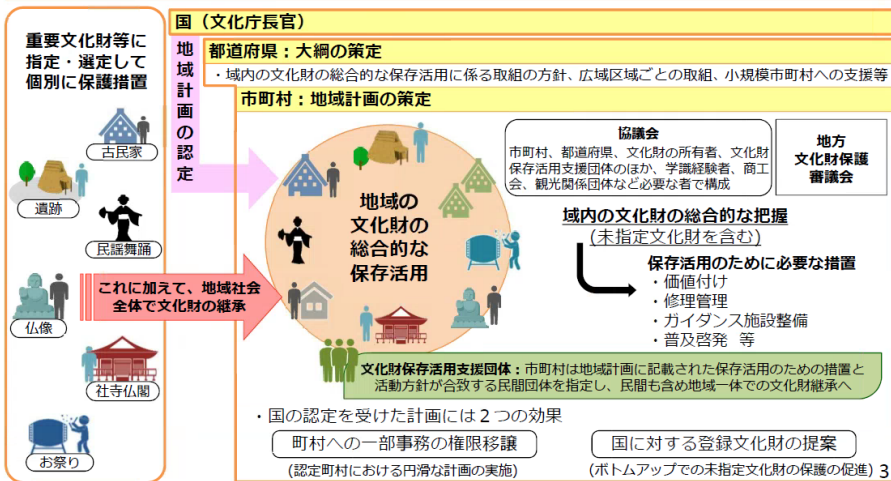


日本政府観光局調べ

改正文化財保護法による新たなスキーム(イメージ)

過疎化・少子高齢化などを背景に、文化財の滅失や散逸等の防止が緊急の課題であり、未指定を含めた文化財をまちづくりの核とし、社会総がかりで、その継承に取り組んでいくことが必要。このため、地域における文化財の計画的な保存・活用の促進や、地方文化財保護行政の推進力の強化を図る。

① 地域における文化財の総合的な保存・活用

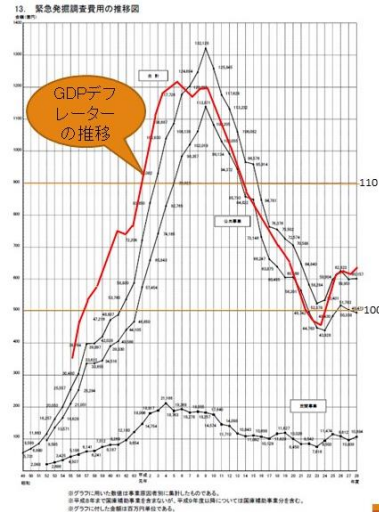


改正法が埋蔵文化財保護に及ぼす影響を考える

今回の文化財保護法改正では、第6章は従前のままとされているが、保護法改正の背景となった社会情勢の変化は埋蔵文化財保護にも少なからぬ影響を与えると予想される。

意識しておくべきこと

- 経済の影響を受けやすい体制
 - 過疎化・地域経済の停滞がもたらす影響大
 - 記録保存のみの体制からの脱却
- 保護制度の構造的な課題
 - ー経済低迷により浮かび上がる課題ー
 - ・埋蔵文化財は土地の隠れた瑕疵？
 - 原因者負担
 - 客観化・透明化
 - ・埋蔵文化財の価値と保護の仕組み
 - 価値を確認した上で仕組みの問題を考える
- 活用に対するプレッシャー
 - ・文化財の消耗的な利用に対する危惧
 - ・何をなぜ保護するのか



GDPデフレーター＝GDP(国内総生産)算出時の物価指数

2-1 埋蔵文化財部門の新たな取り組み ー人材育成ー

- 文化財保護行政は専門的な行政分野であり、専門的知識を有する職員の養成・確保は必要不可欠
- 一方で長期に及ぶ専門職員採用の停滞や大学教育の在り方の変化等により職場での知識・技術継承や採用後の育成についても見直す必要が生じている
- 加えて、公務員定数の削減や業務の多様化等の問題もあり、専門知識の蓄積以外にもさまざまなスキルが求められる
- どのような人材を求め、どう育てていくか、そのために何をすべきか

改正文化財保護法と文化財専門職員

○第一次答申における文化財専門職員の役割

- ・地域住民と緊密に連携しながら、消滅の危機にある文化財の掘り起こしを含め、文化財を総合的に把握し、ここから多様な発想を得て地域一体で計画的に保存・活用に取り組んでいくこと。
- ・文化財は教育・景観まちづくり・地域振興・地域防災などの文脈でも重要性が高く、これらの行政分野における様々な期待を踏まえて取り組むためにも、専門的な人材の継続的な配置や資質の向上が不可欠である。
- ・文化財部局の適切な体制を整えた上で、文化財の次世代への継承に向け、中長期的な視野に立った計画的な取組の推進が必要である。

○附帯決議

- 二. 文化財の保存及び活用が適切に行われるためには、文化財に係る専門的知見を有する人材の育成及び配置が重要であることを踏まえ、専門人材の育成及び配置について、国及び地方公共団体がより積極的な取組を行うこと。

→今後の文化財保護行政における文化財専門職員の役割は、これまで以上に重要になり、その配置の推進と人材育成システムの構築が急務となる。

【その1】埋蔵文化財保護制度の再確認—まずは足下から見直そう

○現在の保護の仕組みがどのような社会的背景の中、どのような目的で作られたのかを確認することにより、これからの社会に適応した保護の在り方を考える

具体的対応

①埋蔵文化財保護行政基礎講座の地方開催

②都道府県等による研修の充実

	開催自治体等	期間	場所	人数
1	福岡県	R1.6.19	九州歴史博物館	125
2	山形県	R1.7.2	村山総合支庁本庁舎	45
3	鹿児島県	R2.1.16	鹿児島県埋蔵文化財センター	約50
4	宮城県	R2.1.29	東北歴史博物館	62
5	新潟県	R2.2.14	新潟県庁	62

カリキュラム

令和元年度実績

【必修】

埋蔵文化財保護制度と運用について 60分若しくは90分

【選択】

埋蔵文化財保護行政の現状と課題 60分若しくは90分

国庫補助制度とその適切な執行について 30分若しくは40分

※講義数及び各講義時間は主催者の要望に応じる。

講座のポイント

○埋蔵文化財保護制度の成り立ちを知る

制度確立時の社会的背景と現代社会を比較することにより、現行制度の運用にあたっての留意点を考える。

- ・現制度の枠組みができた昭和50年とはどんな時代だったのか？
- ・どのような議論を経て制定に至ったのか
- ・新制度が現在の体制に及ぼした影響とは
- ※法律とは、その時土器の社会背景に強く影響され、社会の変化に応じて改正される。

※昭和50年の考え方が現在でも通用するのか？

○埋蔵文化財保護制度の内容を改めて確認する

制度の中身について誤解はないか。制度と運用とを区別して理解しているか。

- ・92条はどんな場合に出す？
- ・そもそも原因者負担とはどのような理屈で成り立っているのか？
- ・周知の埋蔵文化財包蔵地という制度が抱える問題とは？
- ・出土品を文化財と認めることにより、なぜ都道府県所有となるのか？
- ・報奨金の支払い(もしくは譲与)の義務はなぜ発生するのか？
- ※すべてに対して正しく答えられますか？

【その2】埋蔵文化財専門職員の育成－土台を固める

○埋蔵文化財専門職員とは何か、どういうスキルが求められるのか？

『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

はじめに

第1章 今回の検討課題について

第2章 埋蔵文化財専門職員の育成に関する現状と課題

第3章 埋蔵文化財専門職員の採用の在り方について

第4章 埋蔵文化財専門職員の資質能力の段階区分

第5章 育成の方法

おわりに

別表 埋蔵文化財専門職員の資質能力に関する指標

資料

- 1 大学における考古学教育の実態調査
- 2 埋蔵文化財専門職員の採用試験に係る実態調査
- 3 人材育成の取組事例

参考資料

詳細は川畑報告で

現状分析を通じて得られた課題

- ①大学においては発掘調査経験を積む機会が乏しいのに対し、採用側は規模の小さい組織ほど、**募集要件において発掘調査経験や報告書作成経験を求める傾向**にある。このことが新規学卒者の応募を妨げ、**結果として応募者数の減少**につながっている。

※即戦力を求める地方公共団体vs大学のカリキュラム

- ②発掘調査担当能力の有無を学芸員資格によって測っている事例があり、求める人材と受験資格とが整合していない状況がある。

- ③市町村においては専門試験を実施しているところが4割弱に留まっており、専門職員としての採用を行っていない事例も約3割に及ぶなど、**採用時に専門性が十分に測られていない。**

※採用後育成を前提とした試験の在り方等の検討が必要

※市町村の多くは少人数の専門職員しか配置しておらず、独自の人材育成を行うのは困難な状況にある場合が多い。 国・都道府県の役割

【その3】新たな制度に対応できる人材育成

—時代のニーズを知り適切に対応しよう

具体的対応

- ①埋蔵文化財専門職員等を対象とした文化財マネジメント職員養成研修

●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

⇒将来の文化財行政を担うリーダーの育成を目的とした研修の実施が必要

⇒「埋蔵文化財専門職員等を対象とした文化財マネジメント職員養成研修」

研修内容

本研修会のねらい

- ①新たな制度に関する理解の醸成(講義1・講義2)
- ②文化財の総合把握(講義3～講義7)
- ③文化財を活かす(講義8～講義12)
- ④文化財を守る(講義13・講義14)

グループディスカッション

グループ報告

講評

四日間の講義とキーワード

①新たな制度に関する理解の醸成

- ・法改正は現代社会に対応するためになされる
- ・少子高齢化・地域社会の衰退が及ぼす影響は文化財だけに留まるものではない
- ・マスタープランとアクションプラン
- ・今できることといずれはしたいこと（組織により違う）

②文化財の総合把握

- ・軸足をどこに置くかによる違い
- ・類型の枠を超えた共通性「目的をもった調査」
- ・類型特有の調査と保存についての考え方の多様性
- ・必要に応じて類型の枠を超えた視点→他分野との共同

③文化財を活かす

- ・社会全体を俯瞰する視点の重要性
- ・多元主義、新自由主義→今自分たちが立っている位置は
- ・多角的な視点の重要性→地域を知る・ニーズを知る

④文化財を守る

- ・日頃の備えと関連諸機関との連携

2-2 埋蔵文化財部門の新たな取り組み ー文化財の魅力発信ー

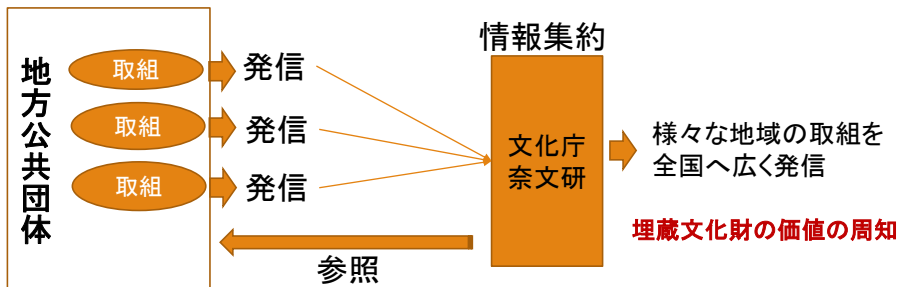
- 文化財の観光利用に象徴されるように、何事につけても費用対効果が求められる時代になりつつある反面、直接的な経済効果は期待しがたいが、地域の誇り、シンボルとして広く住民に認知されている文化財が存在している。
- 埋蔵文化財が地域住民にとって価値あるものと認識してもらうためには、その魅力を積極的に発信する必要がある。
- 単体としての魅力、他の文化財とセットとなった複合的な魅力、自然・文化と一体となった地域の魅力を形作る重要な要素としての価値

埋蔵文化財の価値・保護の必要性の周知。
その上で保護の仕組みの在り方を考えるために

【その1】国・地方公共団体・公益法人等調査組織の連携強化
 ―埋蔵文化財の魅力を発信しよう

具体的対応

- ①発掘された日本列島展における地方公共団体の企画提案の募集
- ②埋蔵文化財担当者等講習会等を利用した全国の取組の発信
- ③奈文研と合同で行う動画プラットフォームの作成



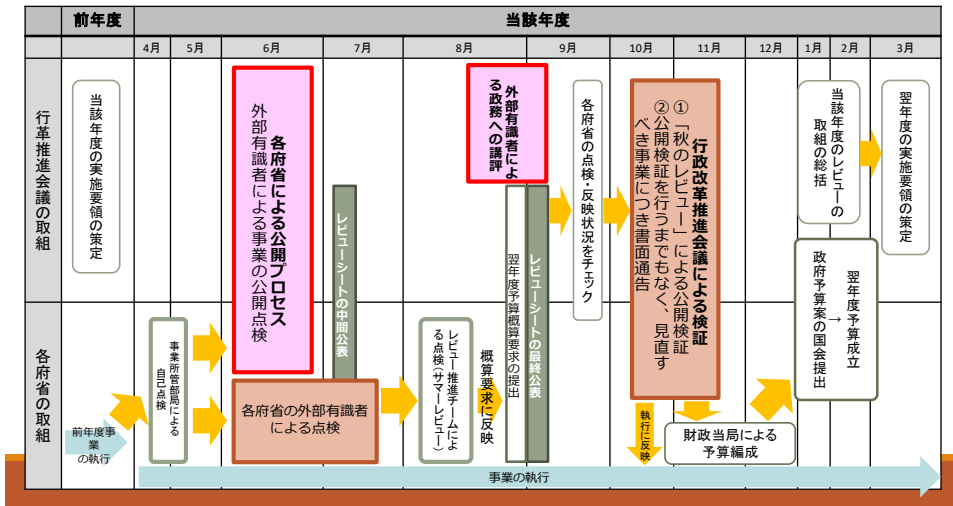
3. 昨今の情勢 国土交通省行政事業レビュー

- 積算の透明性・客観性が再度、問われた事案
- 専門的な行政分野であっても、公費支出にあたり問われる説明責任

経済の低迷の中で再度、浮上した問題
 専門職員が当たり前と思っていることを外部にどのように説明するか？

行政事業レビュー

- 予算の支出先、使途について実態を把握
- これを国民に明らかにした上で、外部の視点も活用しながら、過程を公開しつつ事業の内容や効果を点検
- その結果を予算の概算要求や執行等に反映させる取組



公開プロセス

- 行政の無駄の削減はもとより、事業の効果的、効率的な実施を通じ質の高い行政を実現するとともに、国の行政の透明性を高め、国民への説明責任を果たすために実施されるもの

令和元年 公開プロセス

【対象】

道路事業（直轄・交通安全対策）
5年に1度公開プロセスを実施

【日時】

令和元年6月12日 14:30～15:20



国土交通省委嘱外部有識者



とりまとめ
はせがわ たけし
長谷川 太一
公認会計士
(EY新日本有限責任
監査法人 パートナー)
(H22～)



かとう かずせい
加藤 一誠
慶應義塾大学
商学部
教授 (H31～)



はやし ひろし
林 浩典
森・濱田松本法律事務所
パートナー 弁護士
(H31～)

行革事務局委嘱外部有識者



デービッド・アトキンソン
(株)小西美術工藝社
代表取締役社長



うえやま なおき
上山 直樹
ウィザーズ弁護士法人
パートナー 弁護士



いとう しん
伊藤 伸
一般社団法人構想日本
総括ディレクター

公開プロセスでの指摘事項

- 埋蔵文化財調査に多額の費用を要しており、費用の削減に向けてより効率化できるよう検討すべき。

指摘事項への回答

- 文化庁と連携し、埋蔵文化財調査費用の縮減に向け検討を行う。

事業内容の一部改善

文化庁としての対応方針

積算・精算の透明性の確保と業者選定における競争入札

- 発掘調査費が高いと指摘されているが、そもそも適性な額が何かが客観化されていないことに対し、対応する。
- 発掘調査は地方公共団体並びに地方公共団体が設立に関与した法人が行うというこれまでの考え方を堅持。この方式を執りつつも、価格競争原理を導入する。
- 当初の積算がどのような理由で変更するに至ったのか、その経緯をたどれるような精算、実績報告を作成する。

上記を実現するために、いくつかのステップを経て対応する予定

- ①積算・精算に関するアンケート調査の実施(令和2年度上半期)
- ②ワーキンググループを設定し検討(令和2年度下半期)
- ③ワーキンググループによる改善案の作成
- ④上記改善案に基づき実証実験(令和3年度)
- ⑤実証実験結果の検証委員会の設置と指針の作成(令和4年度)

4. 水中遺跡のてびきの作成

詳細は藤井報告で

5. その他、留意すべき事項

【埋蔵文化財専門職員に求められるモラルに係ること】

- 出土文化財の保存処理・分析等について(岩手県立博物館の事案)
- 発掘作業における安全管理について

【補助金等の事務に係ること】

- 計画変更未提出により不用となる事例の多発
- 埋蔵文化財専門職員による不適切な事務処理等

【全国に支援を求める可能性がある大規模事業】

- 米軍沖縄基地再編に伴う発掘調査について
- 成田空港新滑走路建設に伴う発掘調査について

おわりに

これからの文化財保護行政を専門的な立場からリードしていくことが期待される。そのためには、「文化財の保存」に対する意識を持つとともに、専門的知識を生かした積極的な活用への取組が求められる。

- ①保存と活用の一層の両立:文化財行政の今日的意義への意識改革
- ②地域の物語は埋蔵文化財から、専門的知識から地域研究を
- ③物語を共有し、保護を共有することで、地域社会をつくる
- ④「国民共有の財産」をまもる意義を伝える:全体が協力し連携を

埋蔵文化財保護行政の基本は、これからも変わらず「国民の理解」を得ること。そのためには、保護制度を正しく理解するとともに、それを丁寧に説明すること、また、埋蔵文化財の価値を分かりやすく伝えることが重要。

- ①埋蔵文化財保護の制度や運用指針を正しく理解すること。
- ②社会情勢や埋蔵文化財に対する社会の期待に関心をもつこと。
- ③幅広く多角的な視野を持ち、多様な価値観にも対応できるよう心がけること。