

『道路事業に伴う発掘調査の位置づけと発掘調査費用について』  
(報告)

令和3年11月30日

埋蔵文化財発掘調査体制等の  
整備充実に関する調査研究委員会

文 化 庁

## 目次

はじめに .....	1
1 「公開プロセス」の指摘 .....	2
2 埋蔵文化財保護の考え方 .....	4
3 発掘調査の実施方法 .....	7
4 発掘調査費用の算出と執行 .....	10
5 発掘調査の成果と活用 .....	13
6 まとめと課題 .....	15

### 資料

1 国土交通省行政事業レビュー公開プロセス議事録（抄） .....	17
2 発掘調査の手順（工程） .....	22
3 埋蔵文化財発掘調査費用の積算等に関する実態調査結果と分析 .....	24

### 参考資料

1 国土交通省が行う道路事業の建設工事に伴う埋蔵文化財の取扱いについて .....	31
2 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委員名簿 .....	34
3 調査研究委員会における審議経過 .....	35
4 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検討 .....	36

## はじめに

埋蔵文化財は、国や地域の歴史及び文化を知る上で欠くことのできないものであり、地域における記憶を残す大切な資産である。文化庁は、埋蔵文化財を適切に保存し活用するため、行政上必要とされる事項の基本的な方向について検討することを目的に、平成6年10月に「埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究委員会」を設置した。

本委員会では、埋蔵文化財の保護を目的とした行政に関する諸課題、具体的には、埋蔵文化財の保護を担当する行政機関における組織や都道府県・市町村の役割分担の在り方、埋蔵文化財発掘調査の実施にあたっての考え方、発掘調査の費用を積算する際の考え方、埋蔵文化財の保存と活用についての考え方や方法、発掘調査の資格、デジタル技術の導入、専門職員の育成等について、13編の報告と1編の中間まとめを取りまとめた。文化庁は、これらの報告等を、都道府県文化財保護部局をつうじて全国の地方公共団体に周知し、それを受けて各地で埋蔵文化財保護行政（以下「埋蔵文化財行政」という。）の充実が進められている。

このたび本委員会では、大規模公共事業に先立って実施される発掘調査の実態についての調査・検討を行った。これは令和元年6月に行われた国土交通省行政事業レビュー公開プロセス（以下「公開プロセス」という。）において、外部有識者から「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」との指摘があり、それを受けて国土交通省令和2年度予算概算要求への反映内容において「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」との方針が示されたことによる。そのため、本委員会での検討に際しては、国土交通省道路局国道・技術課にもオブザーバーとしての参加を得た。

公共工事に伴い実施される発掘調査の費用は、事業者側で予算措置されている。そのため、発掘調査そのものが当該工事の一部として見られることもある。「公開プロセス」における指摘も、用地補償費との比較を出発点としたものであり、発掘調査の内容に及んだものではない。このことは、公共工事に先立って実施される発掘調査の目的、方法、意義等が正しく理解されていないことを示すと考えられ、まずはこれら基本的な事項について本報告で整理する。

また、発掘調査を実施する地方公共団体及び地方公共団体が設立に関与した公益法人等調査組織（以下「公益法人等調査組織」という。）においては、調査対象となる遺跡の内容、作業方法、調査費用の算出方法を丁寧に事業者側に説明する必要があり、本報告は、その際の資料としての利用も意図して作成したものである。

## 1 「公開プロセス」の指摘

### (1) 「公開プロセス」とは

- 国の約5,000のすべての事業について、Plan（計画の立案）－ Do（事業の実施）－ Check（事業の効果の点検）－ Action（改善）のサイクル（「PDCAサイクル」）が機能するよう、各府省が点検・見直しを行うものである。
- 各府省は、毎年4～6月ごろにかけて、各事業について予算が前年度に最終的にどこに支出され、どのように使われたかといった実態を把握し、事業の自己点検を行う。そのうち、「外部の視点」を活用して「公開の場」で行うのが「公開プロセス」である。
- その結果は、外部有識者の共通意見である「取りまとめコメント」として課題や改善点が示され、各府省はその内容を次年度の予算の概算要求に反映することとされている。  
(内閣官房行政改革推進本部ホームページより)

### (2) 発掘調査に係る質疑の概要と分析

- 「公開プロセス」における道路事業（直轄・交通安全対策）に関する議論で「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」というとりまとめコメントが示された。
- このコメントに至る経緯については、当日の議事録及び国土交通省が提出した資料（資料1）によると、以下の議論を経ていることが確認できる。
  - ①説明者側（国土交通省）が提示した資料は、神奈川県（公益財団法人かながわ考古学財団）と群馬県（公益財団法人群馬県埋蔵文化財調査事業団）の平成30年度契約実績である。
  - ②外部有識者は、神奈川県において、契約実績額が用地補償費より高額であることから、発掘調査費が過大ではないかという疑義を呈した。
  - ③加えて、契約先が教育委員会による推薦先に限定されていること、神奈川県と群馬県で単価に違いがあることを指摘した上で、上記のとりまとめコメントが示された。
- この議論が示すように、外部有識者の問題意識は、発掘調査費の金額が高いということから出発しているが、遺跡の内容（調査対象とする遺構面の数、遺構の密度、遺物の量などの遺跡個々の属性）によって作業内容や費用が変動するという発掘調査の性質に対する説明<sup>1</sup>やそれに関する議論を経していない。

<sup>1</sup> 今回、資料として提示された公益財団法人かながわ考古学財団による発掘調査地は、通常の遺跡よりも保存状況がよく、かつ複数の遺構面が確認されたため、調査期間が通常の約3.5倍となることが示されていたが（国土交通省関東地方整備局横浜国道事務所調査課『厚木秦野道路～道路事業における埋蔵文化財調査』平成29年10月）、議事録ではその点について説明した形跡は認められない。

### (3) 本報告で示す内容について

- 本報告は、「公開プロセス」において説明されなかった、以下の基本的な事項について整理することを目的とする。
  - ①埋蔵文化財保護の考え方（なぜ、発掘調査を実施するのか）
  - ②発掘調査の実施方法（どんな方法で実施するのか）
  - ③発掘調査費用の算出と執行（積算はどのような考えに基づき、どのように計算し、執行されているのか）
  - ④発掘調査成果の利活用（発掘調査成果はどう活かされるのか）
- 上記事項の整理にあたっては、文化庁及び例示された神奈川県と群馬県が定める発掘調査の実施等に係る文書、文化庁が国土交通省事業を受託する地方公共団体及び発掘調査組織に対して行った実態調査結果（資料3）などを主に用いることとする。

### (4) 本報告の利用について

- 開発事業に先立って行われる記録の作成のための発掘調査（以下「記録保存調査」という。）の経費については、発掘調査の趣旨と手法に着目して、適正性の検証を行うべき性質のものである<sup>2</sup>。
- 発掘調査費用は調査対象となる遺跡の内容等により、変化するものである。埋蔵文化財とは、例えば地形や地質などと同様、開発を行おうとする土地がもともと有している属性のひとつであり、開発事業費用に占める発掘調査費用の割合により多寡を論じられる性質のものではない。
- 一方、「公開プロセス」のように、事業者には予算確保と執行に係る説明責任が生じるので、埋蔵文化財行政側は事業者に対し、1 - (3) ①~④について十分に説明し、理解を得る必要がある。
- 本報告は今回の指摘に限らず、事業者に対して発掘調査の実施に関して説明する場合に利用することを想定して作成した。
- なお、一般的な土木工事でも検討が進められているICTの導入等、作業全体の効率化や低廉化につながる可能性がある技術導入については、令和2年2月の『埋蔵文化財保護行政におけるデジタル技術の導入について3（報告）』で触れている。この点については今後も技術の進展に応じて検討を続ける予定である。

---

<sup>2</sup> 開発事業に係る予算全体の低廉化の観点からは、記録保存調査のための費用を要する場所を開発事業の範囲から除外したり、開発事業と発掘調査とで作業が重複する内容について、二度手間を避けるなどとして作業全体の効率化を図ったりすることが考えられる。これらは発掘調査単独の問題ではなく、開発と埋蔵文化財保護の調整に係る部分であり、本報告で示す内容とは別に、事業単位で事業者側と埋蔵文化財行政側との間で十分な協議を行う必要がある。

## 2 埋蔵文化財保護の考え方

### (1) 埋蔵文化財の法的な位置づけと対象

- 文化財は「わが国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないものであり、且つ、将来の文化の向上発展の基礎をなすものである」（文化財保護法第3条）。
- 文化財の所有者その他の関係者は、文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、これを公共のために大切に保存するとともに、できるだけこれを公開する等その文化的活用を努めなければならない（文化財保護法第4条第2項）。
- 埋蔵文化財とは「土地に埋蔵されている文化財」で、文化財をその存在形態により類型化したものであり（文化財保護法第92条）、所在や内容、価値の厳密な把握が困難であるという特質がある。
- 埋蔵文化財の取扱いについては文化財保護法第6章で定められており（文化財保護法第92条～第108条）、「周知されていること」によって埋蔵文化財を包蔵する土地（埋蔵文化財包蔵地）において土地を発掘する場合には事前の届出（第93条）もしくは通知（第94条）の義務が課せられている。また、周知されていない場合も、遺跡を発見した場合には届出（第96条）もしくは通知（第97条）の義務が課せられている。
- なお、埋蔵文化財として扱うべき遺跡の範囲については、「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」（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。）で示されており、これに基づき各都道府県や各地方ブロックがそれぞれ基準を設けている。
  - ・神奈川県 「神奈川県内における開発事業等に伴う埋蔵文化財の取扱基準」（平成11年3月31日、平成23年3月23日改正）
  - ・群馬県 「群馬県埋蔵文化財発掘調査取扱い基準」（平成11年6月1日、平成17年12月1日改正）

※埋蔵文化財は、文化財保護法により保護される文化財であり、その取扱いに関する基本的な考え方は、文化庁による平成10年通知で示され、それに基づき都道府県や地域ブロックごとに基準が定められている。

### (2) 埋蔵文化財保護の考え方－現状保存と記録保存

- 埋蔵文化財包蔵地において工事等の目的で発掘を行う場合には事前の届出又は通知を要することとされている。そのことを前提に、事業者に対して事前の届出又は通知を求めるとともに、埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、事業者に対して「記録の作成のための発掘調査の実施等」を指示することができるとされている。このことは埋蔵文化財保護の見地からみて適切な措置とされている（東京高等裁判所昭和60年10月

9日民事三部判決)。

○実際の運用では、まずは埋蔵文化財包蔵地の現状保存を事業者に対して求め、やむを得ず現状保存できない場合に記録保存調査の実施が指示されている。この考え方は、昭和39年に文化庁の前身である文化財保護委員会から関係省庁に通知されている(昭和39年2月10日付け文委庶第14号「史跡、名勝、天然記念物および埋蔵文化財包蔵地等の保護について(依頼)」)。具体的な内容は以下のとおりである。

- ・埋蔵文化財包蔵地については原則として事業計画から除外し、現状保存を図ること。
- ・やむを得ない場合は、次善の策として事業者の負担で記録保存のための発掘調査を実施すること。
- ・当該発掘調査については、都道府県教育委員会に委嘱すること。

○この通知に基づき、当時文化財保護委員会と各公社・公団との間で覚書が締結されており(昭和40年：日本住宅公団，昭和41年：日本鉄道建設公団，昭和42年：日本国有鉄道，昭和42年：日本道路公団)，関係省庁では通知に基づく取扱いについて通達を發出している。

○この時、覚書で確認された、開発を担当する部局と埋蔵文化財保護部局による事前協議については昭和50年の文化財保護法改正により、文化財保護法第94条(改正当時は第57条の3)として法制化された<sup>3</sup>。

○国土交通省は平成26年に地方整備局宛に発掘調査の実施に係る通知を發出しており、埋蔵文化財包蔵地については事業計画において極力回避し現状保存すること、やむを得ず現状保存できない場合には事業費による費用負担により発掘調査を実施することを確認している(平成26年12月1日付け国道国防第158号「直轄道路事業の建設工事施行に伴う埋蔵文化財の取扱いの一部改訂について」)(参考資料1)。

○また、文化庁は公共事業においては関係部局との定期的な連絡調整の場の設置等、連携強化を促し、埋蔵文化財の保存を含む協議を綿密に行うことなどを求めている(平成9年8月7日付け庁保記第183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」等)。具体的な協議内容は以下のとおりである。

#### (1) 事業計画等の情報交換

教育委員会は、公共工事担当部局に対し、埋蔵文化財に関する情報提供を行うとともに、公共工事担当部局の今後の事業計画について情報収集を行い、当面の予定のみなら

<sup>3</sup> 昭和50年9月30日付け庁保管第191号「文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について」(文化庁次長から各都道府県教育委員会教育長あて通知) 抜粋

#### 第5 埋蔵文化財関係

3 国の機関、地方公共団体又は国若しくは地方公共団体の設立に係る法人で政令の定めるもの(以下「国の機関等」という)が周知の埋蔵文化財包蔵地において土木工事等を行おうとするときは、法第57条の2の規定を適用しないものとし、協議等の特例的取扱いをすることとしたこと(法第57条の3)。(注3) 本条の規定による国の機関等の行う土木工事等についての特例的取扱いは、従来の各種公団等との覚書等による慣行を前提として制度化されたものであるため、従来の覚書等による慣行のうち今回の改正によって制度化されなかった協議の具体的方法等の細目に係るものについては、従前どおり運用することとなっているので、留意されたい。

ず、計画の初期段階にあるものも含め、できる限り長期間にわたっての事業の計画を把握するよう努めること。

#### (2) 埋蔵文化財の取扱い等に関する協議

教育委員会は、把握した事業予定地のうち、必要なものについては、できる限り速やかに現地踏査、試掘調査、確認調査により埋蔵文化財包蔵地の有無及びその内容を確認し、その結果を公共工事担当部局に示すこと。

事業予定地に埋蔵文化財包蔵地の存在が確認された場合は、当該埋蔵文化財の保存の要否、発掘調査を要する場合の発掘調査範囲、期間や経費の見積もり等を含め、その取扱いについて協議を行うこと。

#### (3) 次年度調査体制等に関する調整

公共工事担当部局の事業実施計画を踏まえ、発掘調査を実施する日程・体制について調整を行うこと。

- 「公開プロセス」で取り上げられた厚木秦野道路建設に伴う発掘調査については、調査対象地に遺構が何層にもわたり存在することが、埋蔵文化財行政側と事業者側との間で共有されており、そのことは横浜国道事務所作成のパンフレット『厚木秦野道路』に示されている（1－（2）脚注参照）。

※埋蔵文化財包蔵地については、まずは開発事業地からの除外を求め、「記録保存調査」は、事業者側と埋蔵文化財行政側との協議を経て、やむを得ず現状保存できない場合に、それに代わる次善の措置として実施される。

※公共工事においては、事前に工事担当部局と協議を行い、その際に発掘調査に要する経費・期間についても共有される。

### (3) 記録保存の指示

- 記録保存調査は、埋蔵文化財を現状保存できない場合に、次善の措置として実施されるものであり、「平成10年通知」等で、現状保存できない場合として以下を示している。

- a 工事等による掘削が地下遺構等に及ぶ場合
- b 恒久的な工作物（道路・建築物等）を設置する場合
- c 盛り土、一時的な工作物の設置であっても地下の遺構・遺物に影響を及ぼす場合

- 各都道府県や各地方ブロックでは、「平成10年通知」に基づき発掘調査の実施に関する基準等を定めている。

- ・神奈川県 「神奈川県内における開発事業等に伴う埋蔵文化財の取扱基準」  
(平成11年3月31日、平成23年3月23日改正)
- ・群馬県 「群馬県埋蔵文化財発掘調査取扱い基準」  
(平成11年6月1日、平成17年12月1日改正)

※記録保存調査の実施の指示・勧告は、都道府県又は地域ブロックが策定した基準に基づいて行われている。

### 3 発掘調査の実施方法

#### (1) 記録保存調査の目的

- 記録保存調査では、遺跡のもつすべての情報を適切に得る必要がある（『発掘調査のてびき－集落遺跡発掘編－』）。また、調査に当たっては、発掘作業から整理等作業に至るまで、遺跡に関する有用な情報の記録を可能な限り客観的で正確かつ必要十分な形で実施しなければならない。
- 作成した記録類は、後世に残すと同時に、広く公開・活用する必要がある。
- ※記録保存調査は調査対象となった遺跡の情報を正しく記録し、その成果は広く公開・活用する必要がある。

#### (2) 発掘調査の標準化

- 記録保存調査は、法令に基づき全国で共通して執られている措置であり、調査の方法・内容が地域により異なることで、事業者の負担に多寡が生じることは適切ではない。
- そのため本委員会は、平成16年に『行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準（報告）』（以下「調査標準」という。）を作成し、発掘調査にかかる経費や期間、発掘調査の方法・内容や報告書作成の精度にばらつきが生じないように、全国各地で行われている発掘調査の実態調査を踏まえて、その標準的なあり方を示した。
- さらに、文化庁ではこれまでに発掘調査の標準的な作業手順と方法を『発掘調査のてびき』としてまとめ、刊行している。
  - ・昭和41年 文化財保護委員会事務局『埋蔵文化財発掘調査の手びき』
  - ・平成22年 文化庁文化財部記念物課『発掘調査のてびき－集落遺跡発掘編－』  
『発掘調査のてびき－整理・報告書編－』
  - ・平成25年 文化庁文化財部記念物課『発掘調査のてびき－各種遺跡調査編－』
- 「調査標準」や『発掘調査のてびき』で示した発掘調査の手順は、おおむね資料2のとおりである。

#### (3) 例示された発掘調査について

- 各都道府県は、「調査標準」に準拠した内容で、地域における遺跡の在り方等の実情を踏まえた発掘調査基準（以下「調査基準」という。）を作成している。
- 神奈川県と群馬県においても文化庁が示した「調査標準」に基づき、各地域の実情を踏まえた「調査基準」が策定されている。
  - ・神奈川県 「神奈川県内における開発事業等に伴う埋蔵文化財発掘調査の調査基準」

(平成19年3月29日, 令和元年6月12日最終改正)

・群馬県 「群馬県埋蔵文化財発掘調査基準」(平成19年12月28日)

- 神奈川県「調査基準」では、「遺構調査は発掘作業の中核をなす工程なので、漫然と上層から遺物を検出しながら掘り下げるのではなく、解明すべき点を意識しながら、一定の見通しをもって適切な方法により十分な時間を充てて慎重に行う。」と明記している。また、旧石器時代については、「本県においては包含層となるローム層が厚く堆積しているため、原則として発掘作業工程を層位ごとに繰り返して調査する。」「ローム層中に土坑やピット等掘込みを有する遺構が発見される場合があるので、調査に当たってはこれらの検出に努める。」とある。
  - 群馬県の「調査基準」では、(ウ)遺構調査①遺構検出の「作業方針と留意事項」として「降下火山噴出物や洪水層直下の旧地表面は重要な情報を含む可能性が高いので、通常の遺構面以上に慎重に扱う必要がある。」と明記している。
  - 例示された発掘調査では、いずれも各地域、各時代の土層の特徴を捉え、適切な検出面で慎重な遺構検出と遺構掘削を行い、目的に即した発掘作業方法により必要十分な調査が行われている。
- ※記録保存調査は、文化庁が示した「調査標準」や『発掘調査のてびき』に準拠して、都道府県や地域ブロックがそれぞれの地域の埋蔵文化財の特性に応じた「調査基準」を作成し、それに則って実施されている。

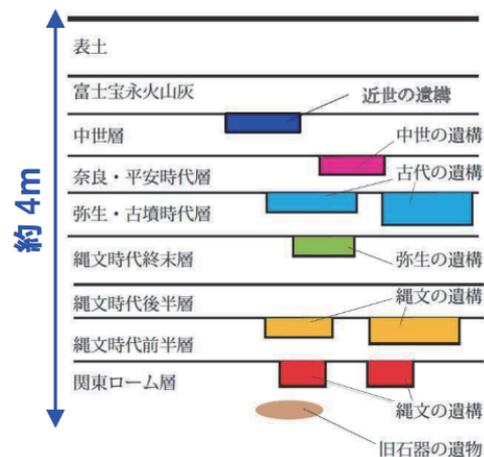
## 発掘調査の方法と成果の例

発掘調査において重要なことは、検出された遺構や遺物の時期を正しく把握することである。そのためには、調査地内の土層を正しく把握し、堆積した単位毎に掘り下げる必要がある。「公開プロセス」で議論の対象となった神奈川県が発掘調査の事例は次のとおりである。神奈川県伊勢原市の糟屋館跡は、太田道灌が暗殺された扇谷上杉氏の館跡と伝えられるが、糟屋館跡及びその周辺にある遺跡の発掘調査を行ったところ、場所によっては厚さ約4mになる土層の堆積から、中世の遺構だけではなく、旧石器時代から江戸時代にいたる各時代の遺構・遺物が発見された。

旧石器時代では、21,000年前の石器製作跡を検出し、黒曜石の碎片が出土した。また、25,000年前の地層から凝灰岩や黒曜石のナイフ形石器が出土したことにより、この地域における人類の活動が更に遡る可能性が高まった。縄文時代においては、配石遺構など精神生活に関わる遺構が展開する祭祀域、竪穴建物を中心とした居住域が検出され、当時の集落の構造を解明するうえで重要な成果が挙げられている。弥生時代の竪穴建物も複数棟検出され、なかには焼け落ちて炭化した木材や焼土が発見されたものもあった。古墳時代から奈良・平安時代にかけても複数の竪穴建物が断続的に営まれたことが確認されている。

また、平安時代末には糟屋荘という荘園が置かれ、鎌倉時代には堀で囲まれた大規模な掘立柱建物群が立ち並んでいたことが判明している。鎌倉幕府滅亡後は足利尊氏に与えられ、15世紀の半ばに相模守護となった扇谷上杉持朝が守護所を置き、太田道灌の父、道真が拠点としたことが知られる。

糟屋館跡を中心とした遺跡の発掘調査により、扇谷上杉氏が拠点を構える遥か以前から人々の営みがあったことが明らかになった。古来より人が住み続けた糟屋の地が、中世になって足利氏、関東管領上杉家との関わりを持ったことにより、相模地域で中核的な場所へと発展した可能性が考えられるようになった。このように、層位ごとに調査することにより、各時代の土地利用の違いを確認することができ、それによって地域社会の実態や変化を読み解くことができる。



## 4 発掘調査費用の算出と執行

### (1) 発掘調査の作業量の算出－積算標準について

- 文化庁は、平成12年に『埋蔵文化財の本発掘調査に関する積算標準について』（平成12年12月14日付け庁保記第78号 文化庁次長から各都道府県教育委員会教育長あて通知、以下「積算標準」という。）を作成し、遺跡の内容に応じて適切な作業量を積算する通則的な考え方と一定の数値基準を示した。
- 発掘調査の中心となる作業は土の掘削であるので、その作業量は掘削土量により変動する。よって、作業量の算出は、国土交通省「土木工事標準歩掛」と同様、土量を掘削方法や土質等の違いにより設定した「歩掛」の数値で除することにより算出する方法を示している。
- 歩掛は、「調査標準」で示した各工程、すなわち機械掘削と人力掘削とに大別し、さらに人力掘削を作業内容の違いにより、①表土等掘削作業、②遺物包含層の掘削、③遺構検出作業、④遺構掘削作業とに細分し、それぞれに対し設定した。
- また、上記の各工程における歩掛は、調査地の地形や土質、出土する遺物量等により変化するので、それに応じた補正係数を設定した。
- 上記の考え方に基づき、発掘調査の作業量は以下の計算式で算出される。
- 機械掘削の員数 (a) = 対象土量 ÷ (標準歩掛 (使用する重機の大きさ等により設定) × 補正係数 (地形や土の移動距離等により設定))**
- 表土等掘削作業の員数 (b) = 対象土量 ÷ (標準歩掛 (土質等により設定) × 補正係数 (作業員の熟練度等により設定))**
- 遺物包含層の掘削の員数 (c) = 対象土量 ÷ (標準歩掛 (掘削用具により設定) × 補正係数 (土質、遺物量等により設定))**
- 遺構検出作業 (d) = 対象土量 ÷ (標準歩掛 (地形により設定) × 補正係数 (遺構密度、難易度等により設定))**
- 遺構掘削作業 (e) = 対象土量 ÷ (標準歩掛 × 補正係数 (土質、難易度等により設定))**
- 人力掘削に要する総員数<sup>4</sup> (f) = b + c + d + e**
- また、発掘調査に要する期間は、以下により算出される。
- 発掘調査に要する期間 = a ÷ 1日当たりの重機台数 + f ÷ 1日当たりの作業員数 (発掘調査員が監督可能な作業員数) + 記録作成に要する期間**
- このように、発掘調査の作業量の算出方法は一般的な公共土木工事と同様、標準的な考え方が示されており、これに則って都道府県や地域ブロックで積算基準が設けられている。

<sup>4</sup> c～eの作業は遺構面の数に応じて繰り返し実施されることになるので、遺構面の数が増加すれば作業量も増加することになる。今回、例示された公益財団法人かながわ考古学財団の事例はこれに相当し、遺構面が5面ある範囲ではc～eの工程を5回、繰り返すことになる。

- ・「神奈川県内における開発事業等に伴う埋蔵文化財発掘調査の積算基準」  
(平成11年3月21日)
- ・「群馬県内における埋蔵文化財発掘調査の積算標準について」  
(平成17年10月19日)

※発掘調査の内容と作業量は、一般的な公共土木工事における設計と同様の考え方で設計されている。

## (2) 発掘調査費用の算出と執行

○発掘調査費用は4-(1)により算出された作業員数を基に算出されることになるが、その発注方式は以下の方法がある(資料3-2-②)。

- ①掘削作業のすべてを一括して発注する「一括発注方式」
- ②掘削作業を種別毎(機械掘削と人力掘削)に区分して発注、又は、人力掘削の発掘作業員を直接雇用する「分割発注方式」
  - ・神奈川県は一括発注方式
  - ・群馬県は分割発注方式

○①の方法を執る組織は、4-(1)による員数に、国土交通省が示す普通作業員労務単価、又は、普通作業員労務単価以下の独自に決定した単価を乗じて費用を算出している。その費用を基に、一般的な公共土木工事と同様、競争入札による業者選定を実施することにより、費用の低廉化を図っている(資料3-2-②)。

○②の方法を執る組織は、4-(1)による員数に、各組織が定める単価を乗じて費用を算出している。単価は、地方公共団体が定める給与表を適用あるいは参照する 경우가多く、その場合の作業員単価は国土交通省が示す普通作業員労務単価の1/2程度であるものがほとんどで、組織が独自に決定している場合でも普通作業員労務単価以下に収まっている(資料3-2-①)。

※国土交通省と発掘調査組織の発掘調査の契約は随意契約であるが、機材、人員の確保にあたっては4-(1)の設計に対する競争入札あるいは「土木工事標準歩掛」よりも安価な額での契約であり、透明性の確保と低廉化が図られている。

## (3) 発掘調査費用に関するまとめ

○発掘調査は、「調査標準」と『発掘調査のてびき』によって示された記録保存という目的を達成するために必要な作業を「積算標準」により、作業量として数値化し、それに基づき、それぞれの組織が直接、あるいは外部発注して実施している。

○つまり、発掘調査は一般的な公共工事と同様、事業計画、設計、積算、発注という手順を踏んでおり、客観性、透明性は確保されていると考える。

○一方、「公開プロセス」では、地方公共団体あるいは地方公共団体が指定する法人以外の

発注先がないのかという疑義が呈されたが、この点については発掘調査には一般的な公共工事とは異なる以下の特性を考慮する必要がある。

#### ①予測の困難性

- ・対象となる埋蔵文化財は、通常地下に埋蔵されているため、発掘作業着手前に内容の詳細を正確に把握することが困難である。
- ・発掘調査の設計（積算）は過去の発掘調査の実績や試掘・確認調査で得られた情報をもとに行われるため、事前の情報の多寡によりその精度に違いが生じる。
- ・そのため、発掘作業の着手後に発掘調査の目的を達成するため設計（積算・工程）等の変更が必要となることもあり、その中には重要な遺構の現状保存等、埋蔵文化財の保存に係る取扱いについての行政判断を伴うことも多い<sup>5</sup>。

#### ②不可逆性・検証の困難性

- ・発掘作業は学術的な手法を用いて行う一種の解体作業であり、解体の対象となる埋蔵文化財について再現可能な精度の記録を作成する必要がある。
- ・発掘作業の成果は写真や図面などの記録類と出土遺物からなり、一般的な公共工事のように竣工検査の対象となる構築物がない。
- ・そのため特に記録類については、適切に作成されなかった場合、埋蔵文化財は存在しなかったものとして取り扱われることとなる。また、作成された記録類から発掘作業そのものが適切に行われたかを検証することは困難である。

○以上のように、発掘調査においてはその諸工程が適切に実施されているかを確認し、また状況の変化に応じた適切な措置を執る必要があることから、**地方公共団体が日常的に監理する必要がある**。このことは、『今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について（報告）』（平成20年3月31日）や『適正な埋蔵文化財行政を担う体制等の構築について（報告）』（平成26年10月31日）等でも、既に示してきたところである<sup>6</sup>。

**※発掘調査は埋蔵文化財の解体作業であり、そのプロセスを適切に行うことが事業目的となる。そのため、公平中立な立場の者にある地方公共団体による監理が最低限、必要である。**

---

<sup>5</sup> 発掘作業着手後に掘削土量の増減が明らかとなった場合や、遺構面の増減が生じた場合、当初設計から土質の内容に変化が確認された場合は改めて当初契約の設計内容の見直しを行い、変更契約を締結する。例示された発掘調査では、いずれも作業の進捗にあわせて複数回変更契約が締結されており、調査の目的を達成するための適切な設計変更と執行管理がなされていることを確認した。

<sup>6</sup> 両報告では、記録保存調査の実施要件について考え方を整理し、地方公共団体が発掘調査主体となることが埋蔵文化財行政上望ましいことを示している。その際、大規模公共工事に対応するため地方公共団体が設立または設立に関与した公益法人等の発掘調査組織が設置されている場合には、当該組織が発掘調査主体となることとなる。また、平成26年12月1日付け国道国防第158号「直轄道路事業の建設工事施工に伴う埋蔵文化財の取扱いの一部改訂について」（国土交通省道路局国道・防災課長から各地方整備局道路部長あて通知）でも発掘調査が必要となった場合は、「関係地方公共団体（関係地方公共団体が指示する公益法人等を含む。）と協定もしくは契約を締結すること。」と明記されている。

## 5 発掘調査の成果と活用

### (1) 発掘調査成果の活用に対する文化庁の考え

- 本委員会は、平成19年に『埋蔵文化財の保存と活用（報告）』を取りまとめ、蓄積された既往の調査成果に基づく「埋蔵文化財の保存・活用に関する方針・計画」の策定や、地域づくり・ひとづくりに向けての諸施策として、国民・地域住民のニーズに応じた公開・活用事業の実施の必要性を示した。
- また、文化庁が行っている埋蔵文化財担当職員等講習会においては、毎年、全国各地の様々な活用事業を紹介することをつうじて、各地方公共団体に発掘調査成果の積極的な活用を求めているところである。「地域の特色ある埋蔵文化財活用事業」の補助金などにより、発掘調査成果の公開、その成果に基づく体験学習会等の取組が積極的に進められている。公開・活用に係る補助事業件数は年間170件前後で推移しており、文化庁もこのような取組を推奨している。

### (2) 発掘調査成果の様々な活用

- 記録保存調査の年間件数は、令和元年度は8,564件実施され、直近5年では年間8,000～9,000件で推移しており、これらの中には一般向けに現地公開を行うものもある。
- 発掘調査においては現地での発掘作業の終了後、作成した記録類や出土遺物などを整理し、発掘調査報告書が作成される。発掘調査報告書は、記録保存調査においては失われた遺跡に代わり、後世に残す記録の中で最も中心となるものである（『発掘調査のてびきー整理・報告書編ー』）。
- 発掘調査報告書では、調査対象となった遺跡の評価や価値づけがなされ、そこで記されたことは調査成果の活用の際にも利用されることになる。
- 発掘調査の結果、価値が判明した重要な遺跡や出土遺物は地域の活性化に貢献し、産業の育成や観光等、地域づくりを進めるうえで様々な活用がなされている。
- 学校教育においても社会科の副読本等の中で、地域の歴史についての親しみやすい教材として活用されている他、博物館等が実施する地域住民を対象とした生涯学習活動の中でも発掘調査成果を活用した体験学習や講演会など、様々な取組が行われている。
- 公益財団法人かながわ考古学財団では平成30年度に、以下の見学会等を開催している。  
平成30年度発掘調査成果発表会、平成30年度発掘調査成果展示会、公開セミナー「遺跡が語る天変地異ー災害と歩んできた記録ー」、考古学特別研究講座「大山が紡ぐ歴史遺産ー東名から新東名ー」、調査成果展示会「遺跡・遺物が語る！かながわ・秦野の歴史」、戸川諏訪丸遺跡見学会、稲荷木遺跡見学会、子易・中川原遺跡見学会、ミニ講座「伊勢原の後期古墳」、横野山王原遺跡見学会、神成松遺跡見学会、

夏休み考古教室 体験考古学（下線は厚木秦野道路関係）

※記録保存調査は、現地での発掘作業終了後、発掘調査報告書等により、その成果が公表されるとともに、展示会や講演会など様々な活用事業をつうじ、国民にその価値の発信がなされている。

### 発掘調査成果から分かった新たな歴史像

記録保存調査をはじめとする発掘調査の蓄積により、ここ十数年間だけでも日本史や世界史の通説や教科書の記述に影響を及ぼす成果があげられている。以下、そのいくつかを例示する。

**日本列島への人類の到達：**日本列島に現生人類がやってきたのは、現在のところ約3万8千年前とされる。これを明らかにしたのは静岡県井出丸山遺跡（平成17・18年調査）や熊本県石の本遺跡から出土した石器（平成6～9年調査）であり、これらはいずれも記録保存調査による成果である。ほぼ同時期の遺跡は列島のほぼ全域に存在し、大陸からやってきた人類は瞬く間に列島全域に拡散したことを示す。

**世界最古級の土器：**青森県大平山元I遺跡（平成12年調査）や東京都御殿山遺跡（平成16年調査）、長崎県福井洞窟（平成23～27年調査）等から出土した土器は、付着した炭化物等の年代測定結果から16,500～16,000年前に遡ることが明らかにされており、現時点で確認されている世界最古級の土器である。また、これらに次ぐ15,000年前の土器が、西日本を中心に広く確認されるなど、日本列島では世界に先駆けて土器が普及し、展開した可能性が指摘されている。

**縄文文化の世界史的評価：**令和3年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」は、「北東アジアで長期間継続した採集・漁労・狩猟による定住の開始、発展、成熟の過程及び精神文化の発達をよく示しており、農耕以前における人類の生活の在り方と、精緻で複雑な精神文化を顕著に示す物証」と評価された。遺跡群の価値づけにおいては各地で行われた発掘調査成果と大陸新石器文化との比較研究が重要な役割を果たした。構成資産の中には開発事業に伴う記録保存調査ではじめて重要性が判明した遺跡が複数含まれており、継続的に行われてきた発掘調査成果が活かされている。

**文献史料に記されなかった記録：**文献史料が存在する時代についても発掘調査成果が歴史像の解明に果たす役割は大きい。飛鳥時代や奈良時代の特別史跡藤原宮跡や特別史跡平城宮跡等からは継続的に実施してきた発掘調査で多量の木簡が出土しているが、これらの出土文字資料は『日本書紀』等の当時の文献史料の真偽を明らかにするだけでなく、文献史料にはみられない多くの情報が古代史の復元に欠くことのできない資料となっている。例えば記録保存調査で発見された長屋王邸宅跡は出土した木簡によってその位置が確定した。また、律令制の行政システムの整備の実態を明らかにする官衙遺跡や官道跡の発掘調査はほぼ毎年新たな発見が続いており、地域の宝として史跡指定され、公開・活用される例も少なくない。

## 6 まとめと課題

### (1) 「公開プロセス」の指摘について

- 「公開プロセス」の指摘は、道路事業費のうち用地補償費に対する発掘調査費が高額であるというものであって、国土交通省が提示した資料で例示された発掘調査そのものの内容や方法等について指摘されたものではない。
- 本報告では、発掘調査の目的、方法、設計、積算について例示された組織の実態も取り上げつつ、これらの点について文化庁がこれまで示してきた方針や考え方を整理することをつうじて、例示された発掘調査が一定の基準に則って実施されており、費用も適切な方法で算出されていることを確認した。
- すなわち、埋蔵文化財の発掘調査は、
  - ①文化財保護法で定められた埋蔵文化財の保護措置として実施
  - ②その要否判断は文化庁が示した「平成10年通知」を準用した各県の基準に則って判断
  - ③調査方法は文化庁が示した「調査標準」と『発掘調査のてびき』に準じた、各県の「調査基準」に基づき決定
  - ④上記の内容を対象となる遺跡に照らし合わせ、行うべき作業内容を数値化（設計）し、それを基に入札等を行うことによって適正性を確保した上で実施されている。
- 神奈川県が発掘調査費用は群馬県の約5倍となっているが、例示された神奈川県の発掘調査地は遺構確認面が5層確認されており、延べ面積は群馬県の発掘調査地の約5倍である。調査に要した発掘作業員の延べ人数は、群馬県の約3.8倍であり、発掘調査費用は4-(1)の手順に基づき、土質や出土する遺物量等に応じた補正を加え、適切に算出されていることを確認した（資料1）。
- 発掘作業員単価については、神奈川県、群馬県ともに独自の単価設定がされているが、いずれも地方公共団体が定める積算基準に基づき、国土交通省が示す普通作業員労務単価未満に設定されていることを確認した。
- 神奈川県、群馬県で国土交通省が発注する記録保存調査については、昭和39年2月10日付け文委庶第14号「史跡、名勝、天然記念物および埋蔵文化財包蔵地について（依頼）」及び平成26年12月1日付け国道国防第158号「直轄道路事業の建設工事施工に伴う埋蔵文化財の取扱いの一部改訂について」（参考資料1）に基づき、国土交通省が地方公共団体と協議を行い、各契約先が確定している。
- 「公開プロセス」で、例示された公益財団法人かながわ考古学財団及び公益財団法人群馬県埋蔵文化財調査事業団の発掘調査についても、上記の手順を経て実施されたものであるため、適切な方法と金額で実施されたと思料される。

## (2) 課題

- 一方で、今回の検討に伴う実態調査（資料3）の結果、国土交通省に調査の内容や費用の支出について十分な資料を示していないと思われる例も散見する。
- 今回のように、公共事業に先立つ発掘調査については、予算の確保等をはじめとする対外的な説明責任を事業者側が担っているため、事業者側に対し、埋蔵文化財行政側は6-（1）で示した各段階での根拠や、執行管理、実績について必要な資料を提示し、十分な説明を行う必要がある。
- また、発掘調査の実施に伴う付帯工事（仮設作業道の設置、樹木の伐採や施設等の撤去）をはじめ、事業者側との調整により、発掘調査費用の低廉化を図ることができるものがあるとともに、用地取得との調整により効率的な発掘調査を実施できる可能性も高いので、事前調整において、工事全体の低コスト化を目的とした検討も必要になる<sup>7</sup>。
- 土木建築分野において作業員や機材不足が指摘される一方、その打開策としてICTの効果的な導入が検討されている昨今においては、発掘調査もその例外ではなく、これらの新技術を導入し、発掘調査として必要な質を保持しながらも作業の効率化を図る必要がある。
- 発掘調査費用を削減するためには、調査に多額の費用を要する場所をあらかじめ工区から除外することが効果的である。そのため、重要遺跡を的確に把握し、工事業計画段階から除外の方向で調整を行う方法についても検討する必要がある。

---

<sup>7</sup> 国土交通省関東地方整備局ホームページ [www.ktr.mlit.go.jp/ktr\\_content/content/000105671.pdf](http://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000105671.pdf)

牛木敬一・望月 聡之「埋蔵文化財調査の効率化について」

ここでは、発掘調査の効率化のための方法として、①発掘調査対象範囲の絞り込みのために試掘調査を早期に実施する。②発掘調査の支障となるライフラインの早期撤去、③用地買収の計画の考慮があげられている。

## 資料 1

---

国土交通省行政事業レビュー公開プロセス議事録（抄）

## 国土交通省行政事業レビュー公開プロセス議事録（抄）

令和元年6月13日（木） 13:30～17:20

中央合同庁舎第3号館4階特別会議室

（前略）

【上山委員】 前回、事前勉強会でもお聞きした埋蔵文化財のところをちょっと教えていただきたいんですけど、資料の13ページ、まず、前提として神奈川県とか群馬県のそれぞれの財団が行っているのは複数箇所ということよろしいですか。

【説明者】 それぞれ2つか3つの事業の面積の部分だと考えていただければと思います。

【上山委員】 用地買収の最大の金額というのがたしか1億6,100万と。それに比べると、相当大きいと。仮に3つだとしても、最大限、1億6,000万の3倍としても4億8,000万という話なので、埋蔵文化財の発掘調査のほうが用地買収費よりも大きくなってしまふというのはいかにもおかしいんじゃないかなという気がするんですが、どうなんでしょうか。

【説明者】 ちなみに、神奈川のほうでございますけれども、この事業に係る地権者は106件でございます。ですので、一戸一戸の地権者に関しては106件分の用地補償費を払っておりますので、金額としては大きくなっているということでございます。

【上山委員】 仮に106件としても、1件当たり平均しても600万円以上かかっているという数字になりますよね。かなり多い金額だと思うんですけども、それはほんとうに適切な数字なんでしょうか。

【説明者】 そのところは、文化庁と国交省のほうでどれぐらいの調査をどうするかということを中心に議論して、積算の基準みたいなものを文化庁のほうから各県に出していただきまして、県のほうでどういう調査をするかということを我々と協議をいたしまして、契約して実施しているということでございます。

【上山委員】 契約の仕方について教えていただきたいんですけども、これは例えば神奈川県でも群馬でもいいんですけど、どういう契約になっているんですか。どういうというのは、そういった用地買収が出るごとに契約を一つしているのか、例えば年間の基本契約みたいなものを結んで、1件当たり幾らみたいな形にしているのか、どういった形になっているんでしょうか。

【説明者】 実際は、用地買収がある程度、100件なら100件整い、文化財調査がある一定、まとまった段階で契約をするというふうに考えていただければと思います。

【上山委員】 まとまったところですとなると、事業としては随分おくれるんじゃないのかなと思うんですけど。例えば100件とかになると、必ずしも全ての用地に埋蔵文化財があるわけではないと思うので、それがあつて、まとまるまで待ってやっていると、要は事業としてはかなりスローになってくるんじゃないのかなと思うんですけども、その辺のところはいかがなんでしょうか。

【説明者】 埋蔵文化財の調査でございますけれども、埋蔵文化財のところの土をとりまして、あと、調査員のリーダーの方が2人ずつぐらいおられる中に作業員という方が五、六人ついて、1つの班として、その班を何班か入れてやるわけでございますけれども、ある一定、まとまった範囲で調査をいたしませんと、逆にかえって非効率になるということで、用地をある程度、一定、まとまった段階でやっていただくということになります。また、道路事業をやるに当たっても、確かに文化財調査のところはございますけれども、一定まとまらないと工事の発注もできませんので、実際、事業上はまとまらないと、なかなか工事はできないということがございます。

【上山委員】 ごめんなさい、多分、ややミスコミュニケーションなのかなと。まとまるというのは、要は1カ所の場所を数人から買うようなときに、それがまとまった段階でというようなお話ですか。

【説明者】 そのとおりでございます。

【上山委員】 そうすると、もう一回、ちょっと聞きますけど、この6億7,300万というのは、契約としては何個なんですか。

【説明者】 契約としては1件でございます。

【上山委員】 1件で6億7,300万。

【説明者】 そのとおりでございます。

【上山委員】 ごめんなさい、1カ所ということですか。用地買収の相手方は何十人もいるのかもしれないですけど。

【説明者】 この神奈川の件については、神奈川県内の2つの事業の契約を1件でやっております。

【上山委員】 2カ所で6億7,300万。

【説明者】 そのとおりです。

【上山委員】 やっぱりちょっと大き過ぎないですか。先ほどいろんな基準があるというようなお話はありましたけど、先ほどのご説明の中で、教育委員会が推薦する先というところだったわけですね。これって、ちなみにほかには選択肢はないという感じなんですか。

【説明者】 我々からすると、選択肢はないと思っております。大き過ぎるところについては、13ページのところを見ていただきますと、調査面積が1万1,628ございまして、備考のところには5層と書いてありますけれども、年代が5層分出てきていますので、おおむね1万1,628の5倍分の調査をするというふうに理解していただければと思います。それに要した人間の数が1万8,000人・日ということでございます。

【上山委員】 適正さは誰が検証しているんですか。

【説明者】 文化庁と我々のほうで合意したルールに基づいて、県、あるいは神奈川の財団から資料が出てまいりまして、我々のほうとしてチェックをさせていただいてるところでございます。

【上山委員】 例えば、神奈川と群馬だけを比べても、単価も随分違うんじゃないですか。おそらくほかに比べる指標がないので、相当、言い値というか、幅のある金額になるんじゃないかと思うんです。言われればそこしかないんで、その値段で仕方がないねという部分も多少あるのかもしれないんですけど、例えば神奈川のほうだって、群馬と同じぐらいまでの値引き交渉というのはおそらくできるんじゃないのかなと思うんで、そういった意味でいくと、もう少しこの部分は金額的には全体的に絞れるような形になるんじゃないかと思うんですが、いかがなんでしょうか。

【説明者】 金額については、先ほど申し上げました2人の学芸員の方がリーダーで班を編成してやっていたいてまして、その方は財団の職員の方で、1日当たり給料をどれぐらいかというのを確定しているので、それはお支払いすると。それ以外の作業員の方というのは、どちらかというとな材を集めてこられるような方のございまして、地域ごとに集めてくるときの募集の単価が違うということもございまして、値段が変わっているということもございまして、ちょっと話がどうかわかりませんが、例えば型枠工みみたいなときも、地域によって金額が変わっているということもございまして、都市部が高く、都市部でないところは若干安くなっているというのが傾向としてございます。

【上山委員】 学芸員の2人の方以外は、どちらかというところ、ある程度、代えがきくというようなお話で聞いても大丈夫なんですか。

【説明者】 そのとおりでございます。

【上山委員】 だとすると、例えば土木工事とか類似の業種の工事に携わる人との単価というのは比較はされていますか。

【説明者】 土木工事の警備員であるとか、あるいは土木工事の作業員の単価に比べると、それほど高くないというか、安い値段だと認識している次第でございます。

【上山委員】 認識というか、実際に比べられているんですか。

【説明者】 はい。

【上山委員】 ああ、そうですか、わかりました。

(後略)

#### 【とりまとめコメント (抄)】

- 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。

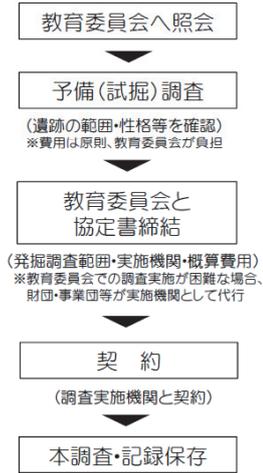
#### 【外部有識者の主なコメント (抄)】

- 埋蔵文化財発掘調査は1平米58,000円前後であってかなり高く、より効率的にできるはず。

# 埋蔵文化財発掘調査

○事業範囲内に埋蔵文化財包蔵地がある場合、文化財保護法に基づき、その取り扱いについて教育委員会と協議（一般的には、調査し記録保存（費用は事業者が負担））

## 《 発掘調査フロー 》 (記録保存の場合)



## ■主な契約先・契約額 (H30年度)

契約先	(公財)かながわ 考古学財団	(公財)群馬県 埋蔵文化財 事業団	備考
契約額 (百万円)	673	134	
発掘作業員人件費	301	66	職員 (学芸員) + 補助員
測量・撮影等	19※1	13	
土工事※ (現場管理費含む)	226	31※2	表土掘削・運搬・埋戻し、仮囲い、 粉じん対策等
営繕費	27	7	現場事務所、光熱水料等
その他	50	7	業務管理費、消耗品等
消費税	50	10	
調査面積	11,628㎡	2,394㎡	調査層数：5層
発掘作業員延人数	18,065人・日	4,793人・日	職員 (学芸員) + 補助員
調査期間	12ヶ月	5ヶ月	
発掘作業員単価	約1.7万円/日	約1.4万円/日	

※1： 機器をレンタルし、直営で実施  
※2： 建設機械をレンタルし、直営で実施

国土交通省「公開プロセス」使用説明資料

## 資料 2

---

発掘調査の手順（工程）

## 発掘調査の手順（工程）

発掘調査は、現地における「発掘作業」に始まり、調査記録と出土品の整理作業から報告書作成までの「整理等作業」を経て、「報告書刊行」によって完了する。

### 1. 発掘作業

土壌の特徴を見極めながら掘削し、そこに埋蔵された遺構と遺物の存在及びその相互関係を明らかにするとともに、それらの記録を作成する作業。遺跡を解体・破壊しつつ行われる作業であり、後にやり直すことや再検証することは不可能な性質のもの。以下の手順で進められる。

#### （ア）表土等及び遺物包含層の掘削

表土及び遺物包含層上面までの土、さらに包含層について土壌とその内容や性格を遺物の出土状況等からの確に見極めながら、場合によっては重機等を活用し、効率的に掘削を行う。また、包含層については、遺構との関連の強いものとそうでないものを見極め、遺物量の多寡にも注意を払い、前者は基本的に小型の用具を使用し、後者については大型の用具を使用して掘削を行う。

#### （イ）遺構調査

- ①遺構検出 土壌の色調・質・硬さ・混入物等を慎重に見極めながら遺構の所在を把握し、その規模・平面形を明らかにする。
- ②遺構掘削 埋土の基本層位ごとに、遺物の出土状況に留意しつつ小型用具により慎重に掘削を行う。漫然と上層から遺物を検出しながら掘り下げるのではなく、解明すべき点を意識しながら、一定の見通しをもって適切な方法で行う。
- ③遺構記録 遺構調査の過程及び完掘後に実測と写真撮影を行い、客観的かつ正確な記録として実測図と写真を残す。

### 2. 整理等作業

発掘作業で取られた記録と出土した遺物について、考古学の手法を中心に既往の学術的な成果に基づいて整理、分析し、最終的には遺跡の内容をまとめた報告書の作成を目的としておこなうもの。さらに、遺跡に関する基本的な資料である記録類と出土遺物を将来にわたって保管し、公開と活用を図ることに備える作業でもある。

### 3. 報告書刊行

現状保存を図ることができない埋蔵文化財に代わって後世に残す記録のうち最も中心的なもので、発掘調査の成果を周知し活用できるようにするもの。内容は行政的に講じた措置の記録と学術的な成果の記録からなる。

## 資料 3

---

埋蔵文化財発掘調査費用の積算等に関する実態調査結果と分析

# 埋蔵文化財発掘調査費用の積算等に関する実態調査結果と分析

## 1. 調査の概要

### ○調査対象

過去5年間に国土交通省から発掘調査の受託実績がある又は令和2年度に受託見込がある地方公共団体及び公益法人等調査組織。

### ○調査期間

依頼日時：令和2年4月9日

回答締切：令和2年6月12日

### ○実施方法

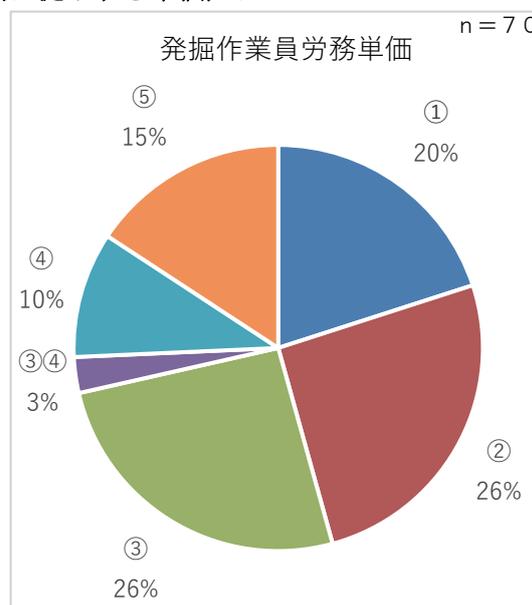
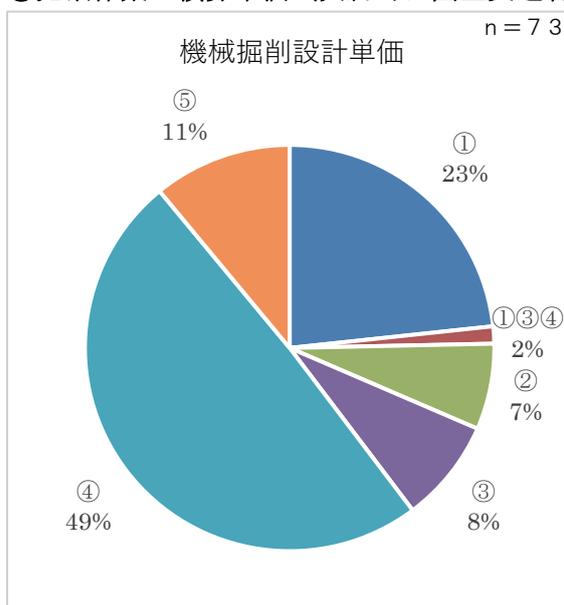
都道府県をつうじて、調査対象組織にアンケートを実施。各都道府県で回答取りまとめのうえ、データでの回答を依頼。

### ○実態調査回答数

46都道府県 84組織

## 2. 調査の結果

### ①発掘作業の積算単価（契約時に国土交通省側に提示する単価）について



①国土交通省等建設機械等損料算定表基礎価格

②地方公共団体独自策定の建設機械等の賃料・損料等価格

③物価資料掲載の建設機械等の賃料・損料等価格

④地方公共団体文化財部局等が独自で設定した単価

⑤その他

①国土交通省等公共工事設計労務単価

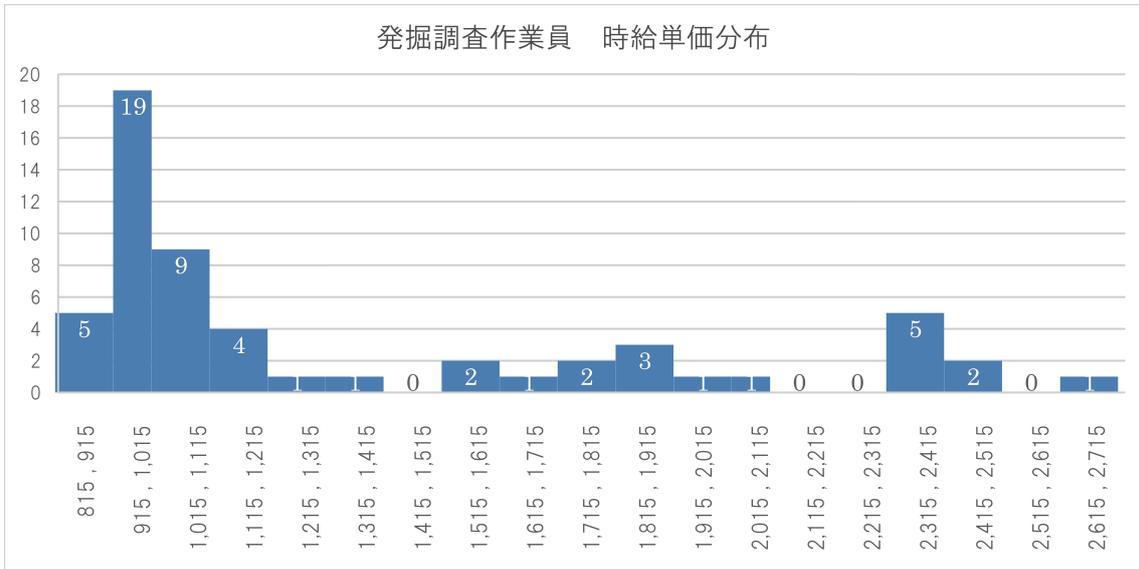
②地方公共団体独自策定の会計年度任用職員単価

③地方公共団体文化財部局等独自策定の作業員単価

④地方公共団体策定の作業員以外の単価の援用

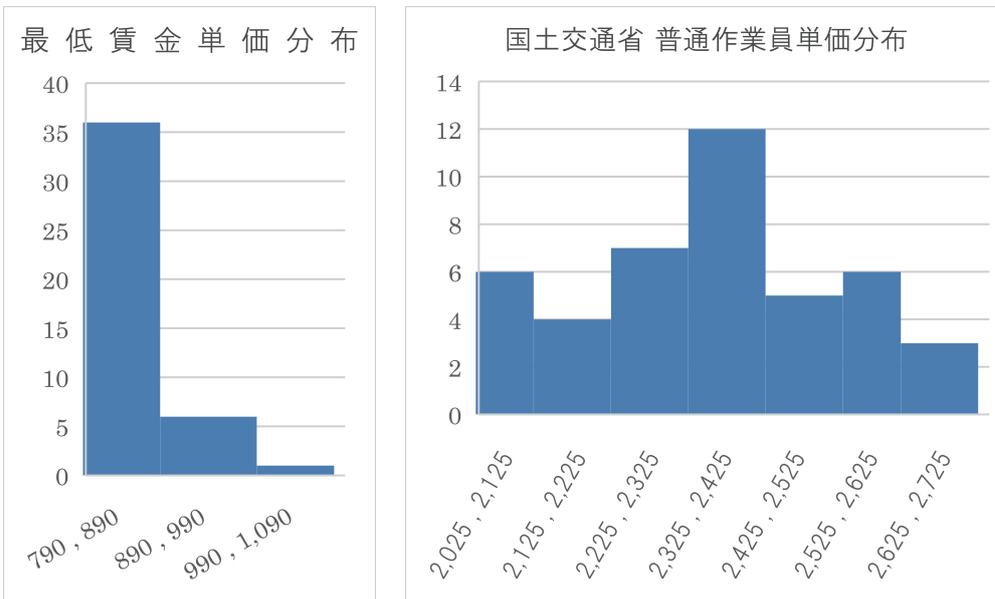
⑤その他

○労務単価（時給換算）



※日額を日当り労務時間で除して時給単価を算出，月額を月当たり就労日数で除して日額を算定後，時給単価を算出

○参考（令和元年度労務単価）



※普通作業員単価は，8時間で除して，時間単価を算出

【設問①に関する傾向】

○発掘作業員単価は，公共工事設計労務単価・会計年度任用職員・文化財部局で独自に設定した単価で，全体の3/4を占める。

・単価（時給）は、時給 815～2,615 円の間分布。

・時給分布は、二つのピークが存在する。

ア. 815～1,215 円（400 円の幅）に、37 件（65%）

イ. 2,315～2,515 円（200 円の幅）に、7 件（12%）

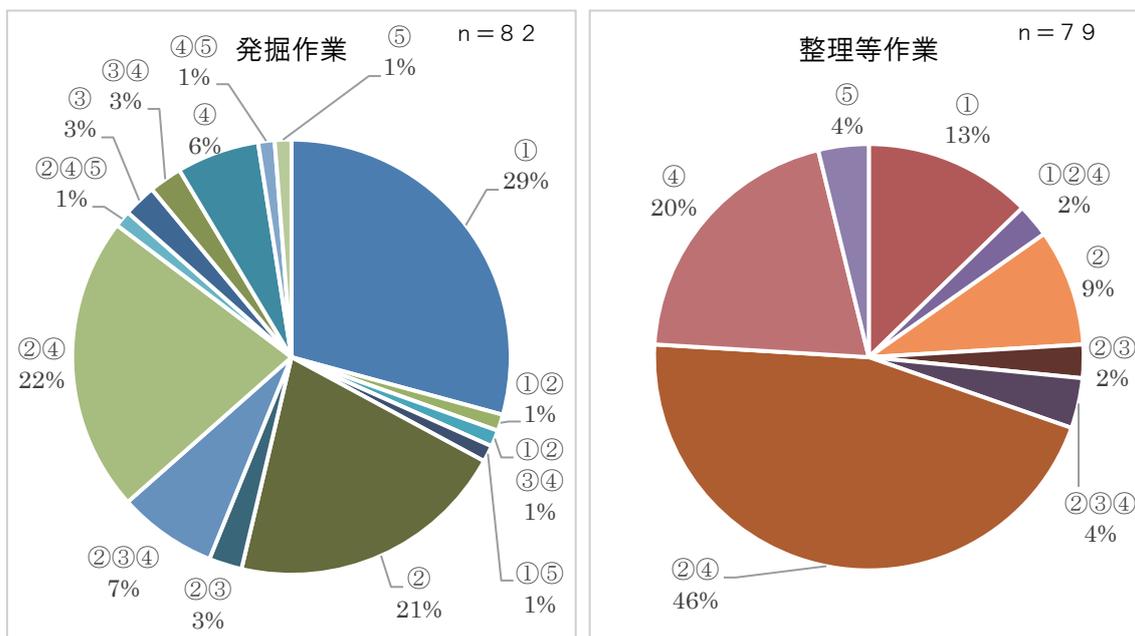
○単価は、公共工事の単価を採用する場合と、地方公共団体が定める給与表等を適用する場合とがあり、作業員については、いずれを採用するかによって一人一日あたりの単価に著しい差が生じている。

○設計時の単価は、最も高額な場合でも国土交通省が示す普通作業員単価（単価についての回答があった 63 組織中 9 組織）であり、36 組織は普通作業員単価の半額以下となっている。

○特に作業員単価においては、作業員を直接雇用することができるか否かにより差が大きくなっており、発掘調査主体が雇用に係る事務を行うことができるだけの事務体制を有しているか、必要な作業員数を直接雇用により確保できるかなど、組織的、地域的な事情の違いが大きく影響していると思料される。

## ②発掘調査に係る作業等の発注方法及び入札・契約制度について

### 発掘調査実施体制



① 一括して請負又は委託

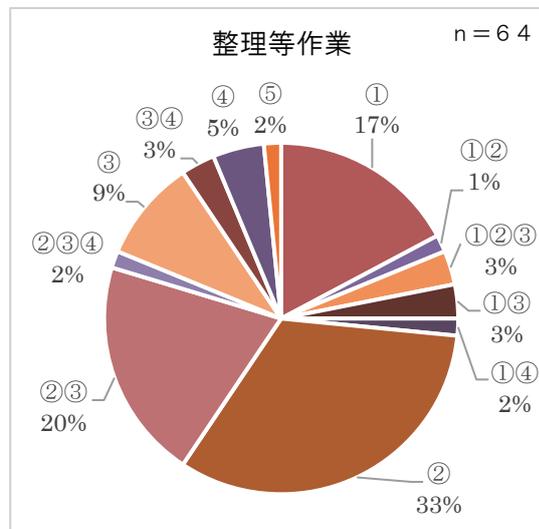
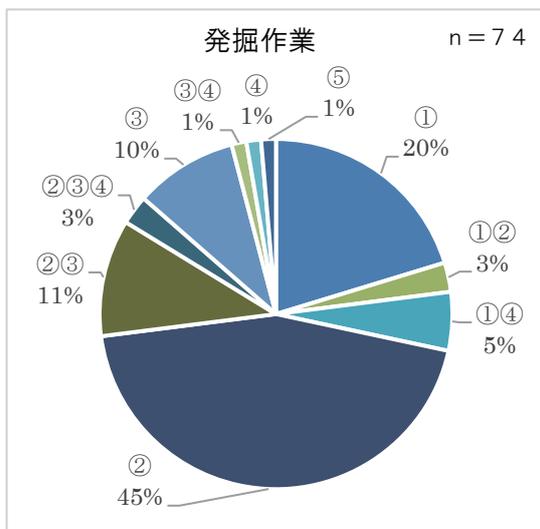
② 作業内容ごとに請負又は委託又は借上

③ 作業内容ごとに単価契約

④ 作業員を直接雇用

⑤ その他

## 業者選定・契約方式



- ① 一般競争入札
- ② 指名競争入札
- ③ 随意契約
- ④ 少額随契
- ⑤ その他

### 【設問②に関する傾向】

- 発掘調査の実施体制は、発掘作業に係る土工（機械掘削及び人力掘削）のすべてを一括して発注する「一括発注方式」と、種別毎（機械掘削と人力掘削）に分けて発注、あるいは人力掘削においては作業員を直接雇用する「分割発注方式」がある。
- なお、「一括発注方式」には、土量を発注単位とする「一括発注／土量単位方式」と、員数を発注単位とする「一括発注／員数単位方式」がある。また、「分割発注方式」には、機械掘削及び人力掘削をどちらも外部に発注する「分割発注／作業員外注方式」と、人力掘削に係る作業員については直接雇用する「分割発注／作業員直接雇用方式」がある。

#### 一括発注方式

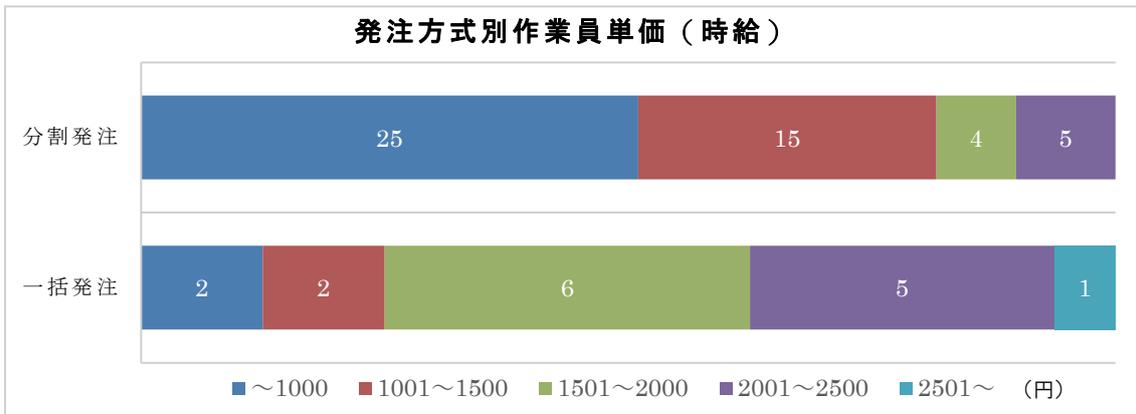
- ・採用組織数 27 / 82
- ・一般競争入札か指名競争入札による業者選定 26 / 27
- ・当初設計と実績とが対応できる形で精算を示す組織 6 / 27

#### 分割発注方式

- ・採用組織数 55 / 82
- ・作業員を直接雇用する場合と外注する場合とがある
 

直接雇用	34	外注	24
------	----	----	----
- ・作業員外注の場合の業者選定方式
 

入札	16	随契	2
----	----	----	---



○「公開プロセス」において指摘された、地域における発掘作業員の単価の差異等の要因は、発掘調査実施体制の構築の仕方と地域や組織の事情に応じた発掘作業員の安定的な確保のための方法の違いにあるが、いずれの場合も一般的な公共土木工事の積算・設計に用いられる普通作業員と同等か、より安価な単価である。

## 参考資料

---

- 1 国土交通省が行う道路事業の建設工事に伴う埋蔵文化財の取扱いについて
- 2 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委員名簿
- 3 調査研究委員会における審議経過
- 4 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検討

# 1 国土交通省が行う道路事業の建設工事に伴う埋蔵文化財の取扱いについて

国道国防第158号

平成26年12月1日

北海道開発局建設部長 殿  
各地方整備局道路部長 殿  
沖縄総合事務局開発建設部企画調整官 殿

国土交通省 道路局  
国道・防災課



## 直轄道路事業の建設工事施行に伴う埋蔵文化財の取扱いの一部改訂について

直轄道路事業の建設工事施行に伴う埋蔵文化財の取扱い（建設省道一発第93号昭和46年11月1日（平成4年12月4日一部改訂））について、一部改訂するので通知する。

直轄道路事業の建設計画線の立案にあたって、貝塚、古墳その他埋蔵文化財を包蔵する土地（文化財保護法（昭和25年法律第214号）第93条第1項に規定する周知の埋蔵文化財包蔵地をいう。以下「埋蔵文化財包蔵地」という。）を極力回避し現状保存することは当然のことであるが、道路の線形等により止むを得ず現状保存できない場合は、文化財保護法の趣旨を尊重し、下記事項に留意の上、適切に対応されたい。

なお、文化庁文化財部記念物課とは、協議済みであることを申し添える。

## 記

1. 直轄道路事業の建設工事施行にあたっては、事前に埋蔵文化財包蔵地における埋蔵文化財の有無及び取扱いについて、関係地方公共団体と協議すること。埋蔵文化財の適切な取扱いを判断するために必要な予備調査（分布調査、試掘・確認調査）の準備作業（調査対象地の樹木の除去、進入路の確保等）については費用負担を行うこととするが、予備調査については、原則、関係地方公共団体が費用負担を行うものとする。

2. 上記1. の調査の結果、埋蔵文化財包蔵地において発掘調査が必要となった場合は、関係地方公共団体へ発掘調査の必要性、調査地の範囲の決定根拠等を確認した上で、以下の事項について関係地方公共団体（関係地方公共団体が指示する公益法人等を含む。）と協定もしくは契約を締結すること。上記1. と同様、当該発掘調査の準備作業は、費用負担を行うこととする。なお、協定等締結後、直轄道路事業や発掘調査の進捗状況等により、協定等内容の変更が必要となった場合は、発掘調査の期間、費用等について関係地方公共団体と十分協議すること。

- ①発掘調査地の範囲
- ②発掘調査の期間
- ③発掘調査費及び当該費用のうち直轄道路事業が負担する範囲
- ④発掘調査の実施に係る契約の方法及び当該契約の支払いの方法
- ⑤特に重要な埋蔵文化財が発見された場合の対応方針
- ⑥その他必要事項

3. 発掘調査費には、①発掘作業費、②整理等作業費、③発掘調査報告書作成費がある。直轄道路事業が負担する範囲については、原則として直轄道路事業施行地内に係るものとし、発掘作業費及び発掘された出土文化財に係る必要最小限の整理等作業費（継続的な管理費、その他学術的研究のための費用は含まない）、発掘調査報告書作成費（300部を上限）とする。

①発掘作業費

発掘作業費は、文化庁の「埋蔵文化財緊急調査国庫補助要項（別紙）」に準拠する。なお、関係地方公共団体の職員（嘱託職員を含む）は旅費のみとする。

②整理等作業費

整理等作業費は、文化庁の「埋蔵文化財緊急調査国庫補助要項（別紙）」に準拠する。また、発掘作業によって発掘された出土文化財の整理等作業（緊急を要するさび止め、腐食防止のために行う自然科学的な保存処理を含む。）、記録類の整理、並びにそれらを統合した発掘調査報告書の作成及び印刷等（これらに係る人件費のうち、関係地方公共団体の職員（嘱託職員を含む）については旅費のみとする。また、出土文化財、発掘調査報告書等を保管（展示、閲覧等含む）するための経費は含まない。）とする。

③発掘調査報告書類作成費

上記3. ②で整理された内容をまとめた発掘調査報告書の印刷費及び配布送料とする。

発掘調査報告書の作成部数は、300部を上限として関係地方公共団体（関係地方公共団体が指示する公益法人等を含む。）と合意した部数とする。発掘調査報告書の配布先は、『発掘調査のてびき-整理・報告書編-』（2010文化庁発行）に記載された機関をもとに、関係地方公共団体（関係地方公共団体が指示する公益法人等を含む。）と協議し決定すること。

4. 発掘調査費の精算にあたっては、関係地方公共団体（関係地方公共団体が指示する公益法人等を含む。）から発掘調査の実施結果に基づく実績報告書、精算調書（必ず経費の実支出額の根拠資料を添付）を提出させ、完了確認を行うこと。
5. 発掘又は発見された埋蔵文化財は、文化財保護法の主旨に鑑み、一切の権利を放棄するとともに、速やかに遺失物法（明治32年法律第87号）第1条及び第7条の所定の手続きを行うものとする。

#### 附 則

（施行期日）

1. この通知は、平成26年12月1日以降、新たに契約する埋蔵文化財発掘調査から施行する。

## 2 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委員名簿

(敬称略, 所属組織都道府県コード順)

新海 和広	秋田県教育庁生涯学習課文化財保護室	副主幹
轡田 克史	福島県教育庁文化財課	専門文化財主査
深澤 敦仁	群馬県立歴史博物館	学芸係長
小島 学	埼玉県教育局市町村支援部文化資源課	主査
柏木 善治	公益財団法人かながわ考古学財団	調査研究部長 (全国埋蔵文化財法人連絡協議会会長法人)
中鉢 賢治	静岡県埋蔵文化財センター	技監兼調査課長 (全国公立埋蔵文化財センター連絡協議会副会長)
渡邊 裕之	新潟県教育庁文化行政課	埋蔵文化財係長
大崎 哲人	滋賀県文化スポーツ部文化財保護課	参事
石角 三夫	大阪府教育委員会文化財保護課	副主査
松本 和彦	香川県政策部文化芸術局文化振興課	課長補佐
吉田 東明	九州歴史資料館埋蔵文化財調査室	参事補佐
桑波田武志	鹿児島県観光・文化スポーツ部文化振興課	主幹

### 【オブザーバー】

鳥澤 秀夫	国土交通省道路局国道・技術課	課長補佐
杉本 宣博	国土交通省道路局国道・技術課	計画調整係長

### 3 調査研究委員会における審議経過

#### 第1回（令和2年11月17・18日）

- ・発掘調査の積算・精算の客観化・透明化について
- ・今回の検討の契機と趣旨について
- ・具体的な検討課題についての説明
- ・実態調査結果の報告と課題の抽出について

#### 第2回（令和2年12月14・15日）

- ・発掘調査の積算・精算の客観化・透明化について
- ・発掘調査主体に対する考え方について
- ・発掘調査の範囲（発掘調査費用と付帯工事費用の区分の考え方）について
- ・各地における積算・執行管理・精算の実態について（報告）

#### 第3回（令和3年1月14日：持ち回り開催）

- ・「発掘調査の積算・精算の客観化・透明化（中間まとめ案）」について

#### 第4回（令和3年3月11日）

- ・「発掘調査の積算・精算の客観化・透明化（中間まとめ案）」について
- ・実証実験について

#### 第5回（令和3年4月20日）

- ・「発掘調査の積算・精算の客観化・透明化（中間まとめ案）」について
- ・実証実験について

○本報告は、委員会における審議内容の一部と審議に至る契機となった「公開プロセス」の指摘に対する文化庁の考え方を取りまとめたものである。

○委員会では、発掘作業の工程や予算の執行管理の在り方についても議論を行い、土量管理の実証実験についても具体的な実施方法を含めて検討したが、実施に至っていない。

○上記も含めて、本報告に記載していない検討内容については、補足調査を行った上で改めて報告を行う予定である。

#### 4 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検討

- ① 平成 7年12月 埋蔵文化財保護体制の整備充実について（報告）  
平成 8年10月 埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について（通知）  
※平成10年9月通知に統合・廃止
- ② 平成 9年 2月 出土品の取扱いについて（報告）  
平成 9年 8月 出土品の取扱いについて（通知）
- ③ 平成10年 6月 埋蔵文化財の把握から開発事前の発掘調査に至るまでの取扱いについて（報告）  
平成10年 9月 埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について（通知）
- ④ 平成12年 9月 埋蔵文化財の本発掘調査に関する積算標準について（報告）  
平成12年12月 埋蔵文化財の本発掘調査に関する積算標準について（通知）
- ⑤ 平成13年 9月 都道府県における地方分権への対応及び埋蔵文化財保護体制等についての調査結果について（報告）
- ⑥ 平成15年10月 出土品の保管について（通知）
- ⑦ 平成16年11月 行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準（報告）  
平成16年12月 行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準（通知）
- ⑧ 平成19年 2月 埋蔵文化財の保存と活用（報告）  
平成19年 3月 埋蔵文化財の保存と活用（通知）
- ⑨ 平成20年 3月 今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について（報告）  
平成20年 4月 今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について（通知）
- ⑩ 平成21年 3月 埋蔵文化財保護行政における資格のあり方について（中間まとめ）
- ⑪ 平成26年10月 適正な埋蔵文化財行政を担う体制等の構築について（報告）
- ⑫ 平成29年 3月 埋蔵文化財保護行政におけるデジタル技術の導入について1（報告）
- ⑬ 平成29年 9月 埋蔵文化財保護行政におけるデジタル技術の導入について2（報告）
- ⑭ 令和 2年 2月 埋蔵文化財保護行政におけるデジタル技術の導入について3（報告）
- ⑮ 令和 2年 3月 埋蔵文化財専門職員の育成について（報告）