

はじめに

我が国は、国土面積は世界で62番目であるが、海岸線の距離は6番目と長大であり、海を舞台とした歴史事象は非常に多い。したがって、これまで陸上の歴史事象を中心に構築されてきた我が国の歴史と文化に、これら海における歴史事象、特に、水中遺跡から得られる情報を加えることは、我が国の歴史と文化の内容をよりよく理解する上で極めて重要である。例えば、2度の蒙古襲来^{もうこうしゅうらい}のうち、弘安4（1281）年の弘安合戦^{こうあんかっせん}に際して、現在の長崎県伊万里湾の鷹島沖に集結していた元軍14万人、軍船4,400艘が暴風雨により壊滅的な打撃を受けたとされる歴史事象は著名であり、これに関連する鷹島海底遺跡^{たかしまかいてい}は、日本における水中遺跡の象徴的な存在として広く知られている。

しかし、我が国ではこれまで、埋蔵文化財の保護を目的とした行政は主として陸上に所在する埋蔵文化財を対象として進められており、水中遺跡を保護しようとする機運の高まりはほとんどなく、行政的な対応や体制整備等は十分に進まない状況にあった。

こうした中、文化庁では平成24年3月に、鷹島南東部の神崎沖の海岸から南北200m、東西1.5kmの範囲を海底まで含め鷹島神崎遺跡^{たかしまこうざき}として史跡指定したことを契機として、平成25年3月、我が国における水中遺跡保護の在り方についての指針を示すことを目的に「水中遺跡調査検討委員会」を設置し平成29年6月まで13回の検討を重ねた。また、地方公共団体の実情と意見を把握するため、平成28年1月からは、埋蔵文化財行政の主体である地方公共団体及び独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所の実務担当者によって構成する協力者会議を4回開催して意見聴取、実態調査、現状分析等を行った。それと並行して、国内では水中遺跡保護に関する取組の実績が乏しいという実態を踏まえ、諸外国における水中遺跡保護の取組や水中遺跡の調査技術に関する調査・研究を行う目的で、平成25年度から平成29年度にかけて委託事業「水中遺跡の保存・活用に関する調査研究」（受託者：独立行政法人国立文化財機構九州国立博物館）も実施した。

また、平成27年5月に閣議決定された「文化芸術の振興に関する基本方針（第4次基本方針）」の中では、重点的に取組むべき施策の一つとして「水中文化遺産の保存・活用の在り方についての調査研究を進めるとともに、地方公共団体の取組を促す。」とされ、国として水中遺跡保護の取組に関する方向性が示された。

本報告は、我が国における水中遺跡保護の必要性、現状と課題、在り方等についての基本的な考え方を示したものである。具体的には、保護に関する実際の取組、国と地方公共団体の役割分担、国における体制整備等の在り方についての考え方を整理した。その後、解説編では関係法令との関わり、資料編では諸外国や国内における取組事例や関係資料を紹介した。

本報告によって、我が国の水中遺跡保護がこれまで培ってきた陸上の埋蔵文化財行政の理念・保護手法・体制等と同様、着実に定着していくことを期待するものである。

第1章 水中遺跡とは

我が国は海に囲まれているため、海との関わりの中で人々は暮らし、そして海を舞台に人とモノが往来し、国内外の諸地域と活発な交流がなされてきた。また、河川・湖沼を介して行われてきた交流も、地域の歴史と文化を考える上では欠くことができない。海岸・海底・河川・湖沼及びそれらと接続する地域には、そのような海や河川・湖沼を舞台とする歴史事象の痕跡が数多く存在する。これが本報告で取り上げる「水中遺跡」である。

文化財保護法上の埋蔵文化財の定義である「土地に埋蔵されている文化財」（文化財保護法第9条）には、水底に所在するものも含まれる（「文化財保護法の一部改正について」（昭和29年6月22日付文委企第50号 文化財保護委員会事務局長通知 資料編7（2））、「海底から発見された物の取扱いに関する疑義について」（昭35年3月15日付文委庶第26号 文化財保護委員会事務局長通知 資料編7（4））。したがって、水中遺跡も文化財保護法に基づき保護措置を執るべき対象となる。

ところが、我が国における埋蔵文化財の保護を目的とした行政（以下「埋蔵文化財行政」という。）は、昭和40年代以降、陸上で行われる開発事業への対応が優先され体制が整備されてきたため、水中遺跡保護の取組は積極的には進められなかった。そのため、これまで水中遺跡に対する国民の興味や関心もほとんど高まりを見せることはなかった。冒頭でも述べたように、水中遺跡から得られる情報は我が国の歴史と文化をよりよく理解するためには欠くことのできないものであり、その内容の解明と適切な保護措置を執ることが必要である。

1. 水中遺跡の定義

水中遺跡の定義

文化庁が平成12年に報告した『遺跡保存方法の検討—水中遺跡—』（以下「平成12年報告」という。）では、水中に埋蔵文化財が所在する場合その場所（水中の埋蔵文化財包蔵地）を「水中遺跡」と呼び、本報告では「海域や湖沼等において常時もしくは満潮時に水面下にある遺跡」を対象とした（資料編7（7））。平成12年報告の考え方を踏襲し、「水中遺跡」を上記のとおり定義することとする。

ただし、ダム・溜池・河川等の水面下にある遺跡については、陸上の埋蔵文化財包蔵地として把握されすでに保護措置が執られている場合が一般的であることから、本報告では水中遺跡として取り扱わないこととする。なお、船着き場をもつ港町のような港湾関係遺跡等、陸上から水域にかけて展開して連続性と一体性が強い遺跡の水域部分については、状況に応じて、その都度、取扱いについての検討が必要である。

2. 水中遺跡の種類と特性

水中遺跡の形成要因と種類

水中遺跡といえば、座礁や暴風雨によって難破した沈没船が代表的な事例と考えられがちであり、本報告においてもそれを具体的な事例として記述する機会が多い。しかし、実際に把握されている事例の多くは遺物が確認されるだけの遺物散布地である。これらについては主に、漁業関係者やダイバー（以下「漁業関係者等」という。）による遺物の引揚げをはじめ、護岸工事・浚渫・土砂採取等に際しての不時発見、海岸・河岸における遺物散布の発見等によりその存在が認識される。

水中遺跡の形成要因は多様であるが、主に次の4点が考えられる。

- ① 船が積み荷とともに沈没した場合。
- ② 船上等から何らかの事情により積載物が投棄された場合。
- ③ 自然の営力により陸上の遺跡が水没した場合。
- ④ 港湾等の陸上から水中にかけて一体的に構築された施設が遺存している場合。

このうち①及び②については、沈没船の木質部がフナクイムシやバクテリア等の生物被害により滅失することもあるため、遺物の散布状況のみによって明確に区別することができないこともある。

①及び②による代表的な水中遺跡としては次のような事例がある。

- 鷹島海底遺跡（長崎県松浦市）：弘安4（1281）年の蒙古襲来の弘安合戦に関係した遺跡。
- 相島海底遺跡（福岡県新宮町）：平安宮朝堂院焼失に際して筑前国から瓦が海路により搬送されたことを物語る、「警固」銘の文字瓦が出土する玄界灘の相島沖に所在する遺跡。
- 倉木崎海底遺跡（鹿児島県宇検村）：奄美大島南西部の珊瑚礁の浅瀬に中世の貿易陶磁器のみが大量に出土する遺跡。
- 神津島沖海底遺跡（東京都神津島村）：伊豆諸島神津島沖に近世の同一規格の大量の播鉢と硯等が出土する遺跡。
- 開陽丸（北海道江差町）：明治元（1868）年の箱館戦争に際して沈没した旧幕府軍榎本武揚乗船のオランダ製軍艦。
- 幕末維新期の外国籍沈没船：安政元（1854）年静岡県駿河湾内ロシア船籍ディアナ号，安政4（1857）年沖縄県多良間島沖オランダ船籍ファン・ボッセ号，明治5（1872）年沖縄県国頭沖イギリス船籍ベナレス号。

③による代表的な水中遺跡としては次のような事例がある。また、陸上の遺跡が河川の流れや洪水等により浸食され、遺物が水底に二次堆積した場合もこれに含まれる。

- 粟津湖底遺跡（滋賀県大津市）：沈降により水没した琵琶湖湖底にある縄文時代の貝塚。
- 檜原湖湖底遺跡（福島県北塩原村）：明治21（1888）年に磐梯山の噴火によって発生した火砕流が、川を堰き止めて生じた湖に水没した明治期の集落遺跡。

④による代表的な水中遺跡としては次のような事例がある。

- 史跡十三湊遺跡（青森県五所川原市）：15世紀の港湾都市遺跡。

水中遺跡の歴史的特性

水中遺跡は、水没した時点で人為的な行為が短時間もしくは一瞬のうちに停止するため、陸上に比べて遺物が高い完形性や一括性をもち、生物被害等がなければ有機質遺物の遺存状態も良好な場合が多い。例えば、倉木崎海底遺跡や神津島沖海底遺跡は同一時期に属する特定生産地の陶磁器等が海底に集積している事例として知られている。これらは目的地に向かう途中で難破した商船の積載物であった可能性があり、当時の物資流通経路の状況を示す資料として注目される。また、集積している陶磁器等の組成を分析することにより、当時の交易・商業活動等についての具体的な状況を知ることができる場合もある。

栗津湖底遺跡や檜原湖湖底遺跡のように自然環境の変化等によって水没した遺跡は、後世の攪乱等を受けておらず、当時の状況がそのまま遺存していると考えられている。このような遺跡からは、当時の集落の構造や生活に関する多くの情報が得られ、それらの復元も可能になる場合がある。

また、水中遺跡単独としての評価にとどまらず、陸上の遺跡や文献史料及び民俗誌等との関連とを一体的に評価することで、我が国全体や地域の歴史と文化をより一層明らかにすることができる場合もある。例えば、史跡十三湊遺跡では、中世の船着き場等の港湾施設とそれを中心に展開する港町が検出されており、往時の景観とそこを舞台とした交流の実態解明のための貴重な情報をもたらしている（資料編2，72頁参照）

さらに水中遺跡には、近世以降の事例が多いことから、文献史料を通じて遺跡の由来や形成に関することや、人の生命にまつわるエピソードなどが伝えられることもある。中でも外国籍の沈没船については、当該期の対外交易史や外交史に関連した情報が得られることもあり、地域史という枠組みに収まらずより広範な視点で評価する必要もある。

水中遺跡の物理的特性

水中遺跡の最大の特性は前項で示したとおりである。一方で、水中遺跡は水面下という特殊な環境にあるため次のような物理的特性を有している。

- ① 遺跡までは潜水等によってアプローチする必要があり、その存在はもちろん範囲と内容の把握が困難なこと。
- ② 水中での諸作業には陸上とは異なる潜水等の特殊な技術が不可欠であることから、陸上の場合と比べると格段の困難と危険を伴うこと。
- ③ 水中環境の変化（水流・塩分濃度・酸素濃度・水温等）やフナクイムシ等による生物被害により、劣化や滅失の可能性が高いこと。

そのため水中遺跡の調査においては、探査等で使用する機器類に関する特性の理解はもちろんのこ

と、調査の方法やそれに要する技術、安全管理やそれを実施する体制等が求められることから、陸上の場合とはその内容が大きく異なる。さらに、要する費用と期間は陸上の調査と比較して増大するのが通例である。

3. 水中遺跡保護に関する現状と諸課題及び本報告の目的

水中遺跡保護の現状

水中遺跡保護にとって対処する必要のあることとしては、開発事業等の人的な行為と自然の営力による滅失等がある。我が国の海域や湖沼等で行われる掘削を伴う行為には、港湾開発を中心とした護岸・浚渫工事や橋梁建設、パイプラインやケーブルの敷設、洋上の風力発電や海底資源の開発、リゾート開発等の各種開発事業がある。

また、これとは別に、漁業関係者等による偶然の遺物採集、底引き網漁等による海底面の掘削、さらにはトレジャーハンター（本報告では「科学的な調査を行わずに水中遺跡を濫掘し、売買を目的に金銭的に価値のあるものを収集する個人又は法人その他団体」とする。）による濫掘等によって水中遺跡が破壊される場合もある。これらは概して、水中遺跡の存在自体が知られていないことや、それを国民共有の財産として保護を図る必要があるという理念が認識されず、「周知の埋蔵文化財包蔵地」として取り扱われないために生じる、主として埋蔵文化財行政上の課題である。

このような現状は、我が国の埋蔵文化財行政が昭和40年代以降の陸上における大規模開発事業に対応することを中心に進められてきたこと、蒙古襲来に伴う鷹島海底遺跡のような発見はあったものの、特別史跡高松塚古墳や特別史跡吉野ヶ里遺跡のような国民的注目を集める水中遺跡の発見や調査等がほとんどなかったこと、トレジャーハンターによる水中遺跡の濫掘等の実態が把握され問題になることもほとんどなかったことなど、水中遺跡保護に関する行政や国民の認識が高まる契機が乏しかったことに起因すると考えられる。

その結果、平成29年3月に文化庁が公表した『埋蔵文化財関係統計資料』では、把握されている約46万8,000箇所の周知の埋蔵文化財包蔵地のうち水中遺跡は387箇所に留まり、発掘調査も毎年約8,000件のうち1件前後と極めて少ないという状態になっている。¹

¹ 『日本漂流漂着史料』（気象研究所気象史料シリーズ3 昭和37年）には、古代以降、明治期に至るまで少なくとも600件近い船舶の漂流・漂着・難破等に関する情報が掲載されている。この資料は、六国史や風土記をはじめ、貴族の日記類、中国・朝鮮の文献、江戸幕府が嘉永6（1853）年に編纂した『通航一覽』等の限られた文献史料の中から抽出したものである。これに加えて地方文書等の地域の文献史料に記載された漂流・漂着・難破等に関する記事の悉皆調査を実施すれば、我が国の水域に存在する水中遺跡の数は現在の数を大きく超えることは確実である。

水中遺跡保護に関する課題

陸上の歴史事象を中心に構築されてきた我が国の歴史と文化に水中遺跡から得られる情報を加えることは、その内容をよりよく理解する上で極めて重要である。

その観点で、現在の水中遺跡保護に関する課題として次の3点を位置付け、水中遺跡保護の在り方を示す必要があると考えられる。

- ① 国と地方公共団体の埋蔵文化財行政において、国や地域の歴史と文化をさらに充実した内容にするためには高い歴史的価値を有する水中遺跡を適切に保護することが必要であることを再認識するとともに、広く国民にその意識の涵養を図ること。
- ② 水中遺跡を保護するための考え方及び手法の整理・検討等により、埋蔵文化財行政としての取組の基本的な在り方を明確にすること。
- ③ 水中環境の変化に影響されやすいという水中遺跡の物理的特性に対応した調査手法や保存技術を確立するとともに、保護に当たる体制の整備を図ること。

本報告の目的

本報告では前記①から③を基礎におきながら、水中遺跡保護を進めるために必要となる具体的な次の事項について、一定の方向性を示すこととする。

- ① 水中遺跡保護における「把握・周知」「調整」「保存」「活用」の諸段階の在り方。
- ② 水中遺跡保護のために必要となる市町村・都道府県・国の体制と役割。

なお、水中遺跡保護を推進するためには、国民の水中遺跡保護に関する意識の涵養を図ることが望まれるとともに、開発事業を所管する行政機関の担当部局等において埋蔵文化財行政に関する理解を得ることも必要であるので、これらの点についても、適宜、触れることとする。

第2章 諸外国における水中遺跡保護の現状

今回の検討に当たっては、水中遺跡保護に対し積極的な取組を進めている諸外国の状況調査を行った。その目的は、日本国内における水中遺跡の調査事例が乏しい中、豊富な調査の実績と成果を上げている諸外国での水中遺跡保護に係る行政的な取組の実態と諸課題を把握し、我が国における水中遺跡保護の在り方の検討素材とするためである。

1. 諸外国における水中遺跡保護の経過

水中遺跡保護の取組と沈没船の引揚げ

諸外国では、潜水技術等が飛躍的に向上した1960年代以降、欧米を中心に国主導で沈没船の引揚げが進んだ（資料編1）。フランスのローヌ川に沈没した紀元1世紀のローマ時代の商船、10世紀頃に海峡封鎖を目的に意図的に沈められたデンマークの5隻のヴァイキング船、1545年にフランスとの海戦で沈没したイギリスのヘンリー8世の旗艦であるメアリー・ローズ号、1628年に進水直後に沈没したスウェーデン王室の軍艦であるヴァーサ号等はその代表的な事例である。これらはいずれも沈没船本体と積載物の遺存状態が極めて良く、また、歴史的意義の重要性からも自国の誇りとなる場合もあれば、それが対外的な争いに起因するならば自国のアイデンティティーの象徴として位置付けられる場合もあり、国民から高い興味と関心を得るといった共通の背景を有している。同様にアジアにおいても、韓国の新安沈没船や中国の南海1号沈没船等の引揚げが国主導で行われ注目を集めた。

保護体制整備の経過

こうした経緯のもと、水中遺跡保護の意識も徐々に高まり、行政的な考え方の整理、保存処理に関する技術の向上、専用施設の整備、専門的な知識や技術を有する専門職員の配置等の体制整備に関する考え方の整理と実践が着実に進んだ。また、外国籍の沈没船の取扱いに関して旗国との対応等が必要となることや、水中遺跡保護の取組自体が諸外国との関係性の中で行われている実態に則し、1990年代以降、諸外国では水中遺跡保護を所管する専属の研究機関等の設置・整備が主に国主導で行われた。その結果、悉皆的な分布調査等も積極的に進められ、水中遺跡のおおよその範囲と内容に関する情報が着実に集約・管理されるようになった。

開発事業に際しては、陸上と同様に事業対象地に水中遺跡が存在する場合、保護行政側は開発事業者に対してまずは計画変更を促すが、現状保存が図られない場合は原因者負担による発掘調査を実施している。なお、発掘調査の対象となる水中遺跡の多くは水没遺跡や遺物散布地であり、沈没船の事例は少ない。

また、近年では、長期にわたる発掘調査によって引き揚げられた沈没船本体や多様な積載物であった遺物について、さらに長期に及ぶ保存処理を行い、大規模な博物館等の保存公開施設を整備して、公開・活用を積極的に図る事例もみられる。この他にも、それらの保存処理や復元作業自体を公開することで水中遺跡保護に伴う作業内容の理解を促す取組や、現地保存や整備された水中遺跡を実際に見に行くダイビングツアー、水中遺跡に関する体験学習等も行われ、水中遺跡保護の重要性を国民に理解してもらうための工夫や事業を積極的に展開している。

なお、水中遺跡保護には、一般的な考古学のほかにその特性に応じた知識と技術が必要であり、大学の考古学カリキュラムに水中考古学の講義を設けて、国の研究機関と連携して水中遺跡保護に関する人材育成を行っている国もある（資料編1）。

水中遺跡保護に関する条約

1994年、「海洋法に関する国際連合条約」（国連海洋法条約 解説編5）が発効した。この条約では、海洋に関する諸問題について包括的に規律し、いずれの国も海洋において発見された考古学上の又は歴史的な特質を有する物について保護し、協力する義務を有することなどを定めている。

諸外国において水中遺跡保護の体制整備が進められても、開発事業による水中遺跡の破壊やトレジャーハンターによる濫掘と売買が後を絶たない状況であったことを踏まえ、「水中文化遺産の保護に関する条約」（水中文化遺産保護条約 資料編7(6)）が、2001年の第31回ユネスコ総会で採択され、2009年1月に発効した（2017年8月30日時点で58か国が批准しているが我が国は批准していない）。この条約では、「水中文化遺産が人類の文化遺産の不可分の一部を成すもの」と位置付けられ、対象を「文化的、歴史的又は考古学的性質を有する人間の存在のすべての痕跡であって、その一部又は全部が定期的又は継続的に少なくとも百年間水中にあった」（第1条第1項）ものとし、その取扱いについては、現状保存を「あらゆる活動を許可し又は行う前の第一の選択肢」（第2条第5項）としている。

なお、この条約の実施状況を報告・確認する国際会議として、「水中文化遺産保護条約締約国会議」が隔年で開催され、同会議の実務組織にあたる科学技術諮問委員会が毎年開催されている。これらの会議には、締約国以外の国の関係者もオブザーバーとして参加している。

2. 諸外国における水中遺跡保護の成果と課題

諸外国における体制整備

水中遺跡保護に積極的に取り組んでいる諸外国は、自国を代表する沈没船の引揚げを主に国主導で実施してきた。その背景には、特殊分野の人員を備えた大規模な調査体制とそれに伴う多くの費用と期間を要することから、地方機関が主体となって実施することは難しいという実態がある。この国主導の取組の結果、諸外国では水中遺跡の保存と活用に不可欠な発掘調査や保存科学等の技術

が大きく進展し、それに伴い文化財保護関連部局や研究機関等の整備充実が図られ、国民の水中遺跡への関心も高まった。

一方、諸外国における沈没船や遺物の引揚げに至る背景には、トレジャーハンターによる濫掘という問題がある場合も多い。第1章 2でも述べたように、水中遺跡では沈没船等に由来する交易品が完全に近い形で遺存するケースが多いことから、売買目的で濫掘する事例が多発している。この件に関しては、国際刑事警察機構（インターポール）が各国の水中考古学関連機関と連携して、水中遺跡保護の重要性を周知しながら、定期的な監視を行うなどの防止活動を進めている。

引き揚げた沈没船や遺物の保存・活用と維持管理

引き揚げた巨大な船体や多様な積載物、船内の生活用品といった実物資料等を直接に見る機会は、当時の姿や大きさを身近に感じることができるため、国民が水中遺跡の重要性を認識する大きな契機となる。

しかし、これらを引き揚げて公開・活用を行うためには、多くの費用と期間を要し、温湿度等の保存環境の整った専門施設を設置する必要がある。その上、保存処理後の劣化に伴う再処理等の継続的な維持管理が必要なことも明らかになってきた。特に沈没船本体については、その大きさから展示手法や維持管理の難しさがあり、また、釘等の金属が使用された木質部材のように、異なる材質からなる遺物の保存処理には高度な技術を要するといった課題もある。

さらに、沈没船やその積載物であった遺物の保存処理や維持管理には、専門家の配置や保存処理に関する最新技術の更新等が適宜必要であり、それを実現するためにも費用・技術・施設・人員等の一体的かつ安定的な確保・維持が不可欠であることも、従来以上に大きな課題として認識されてきている。

引揚げから現状保存へ

水中遺跡保護の取組が進んでいる諸外国では、国民の関心が高い沈没船の引揚げがその契機となってきたが、そうした国々でも「水中文化遺産の保護に関する条約」の発効により、水中遺跡の取扱いについては原則として現状保存の措置が執られるようになってきている。この考え方は、同条約の批准国だけでなく、批准していない国においても着実に浸透してきている。

また、水中遺跡の現状保存を行う場合には、陸上の場合と同様に、まず遺跡の範囲と内容を把握して保存と活用に必要な情報を得るための発掘調査を行うことが一般的である。一方、水中遺跡は環境変化による影響を受けやすいという物理的特性があるため、水中環境の変化等による劣化状況を確認する定期的なモニタリング（監視）の実施が世界的な趨勢になりつつあるが、モニタリングに係る経費や、その手法が確立していないという課題もある（解説編7）。

3. 我が国において検討を要する事項

諸外国における水中遺跡保護に関する取組の調査の結果、我が国における水中遺跡保護の在り方を検討するに当たって参考となる事項は、次の3点と考えられる。

- ① 水中遺跡の調査の実施方法と実施主体についての考え方の整理。
- ② 水中遺跡保護のために必要となる費用・技術・施設・人員等の検討。
- ③ ①及び②を踏まえ、現状保存した水中遺跡の維持・管理・活用の方法の検討。

特に、①及び②については、水中遺跡の調査は技術的に種々の困難を伴うものであり、かつ多くの費用と期間を要するという問題がある。さらに、外国籍の沈没船の調査の場合、旗国との調整等が必要という外交上の課題だけでなく、その調査の方法や精度についても、旗国で行われている調査水準を最低限、確保することが国際的には通例となっている。したがって、水中遺跡の調査においては、諸外国の先進的な調査水準を理解し、それに則った調査が必要となり、調査の実施方法と実施主体の検討に当たっても、このことを視野に入れて行う必要がある。

第3章 水中遺跡保護の現状と課題

1. 水中遺跡保護に関するこれまでの主な取組

我が国では、水中遺跡保護は埋蔵文化財行政一般の取組としてこれまで必ずしも十分ではなかったと述べてきたが、個別の取組としては、国・地方公共団体や大学等研究機関における水中遺跡の調査・保護等にそれぞれ一定程度の実績を挙げている。

(1) 地方公共団体によるこれまでの主な取組

これまでも地方公共団体では、水中遺跡保護を目的として、国庫補助により計画的に分布調査や現状保存を図るための発掘調査（以下「保存目的調査」という。）のほか、開発事業に対応してやむを得ず現状保存ができない場合においては次善の策として行う記録を保存するための発掘調査（以下「記録保存調査」という。）を実施してきた。その代表的な事例としては次のものがある（資料編2）。

- 滋賀県は、琵琶湖総合開発に伴い昭和48年度から平成3年度にかけて、琵琶湖湖底遺跡の調査計画を定め、試掘・確認調査や発掘調査を実施し、有機質遺物については計画的に保存処理を行った。代表的な遺跡としては、縄文時代の粟津湖底遺跡や飛鳥時代の^{せたはし}勢多橋等がある。
- 北海道江差町は、明治元（1868）年に座礁・沈没した旧幕府軍榎本武揚乗船の軍艦開陽丸について、昭和50～54年度に港湾施設建設に伴い発掘調査を実施した。遺物はほぼすべて取り上げたが、船体はフナクイムシ対策として銅網で覆い海底に現状保存している。
- 長崎県松浦市は、平成4年度から鷹島海底遺跡（その一部が「鷹島神崎遺跡」として史跡に指定されている。）について、分布調査及び港湾施設建設に伴い発掘調査を実施した。また、取り上げた遺物については同市が保存処理をして展示を行っている。さらに、平成29年4月には、水中考古学の拠点として松浦市立水中考古学研究センターを開設し、史跡鷹島神崎遺跡及び鷹島海底遺跡の調査・研究及び保存・活用等に取組んでいる。
- 福岡県福岡市は、平成6年度に将来的なリゾート開発事業に備え、蒙古襲来関連遺跡の存在が想定された志賀島周辺や玄界島沖において探査や潜水調査を行った。
- 鹿児島県宇検村は、珊瑚礁の浅瀬において12～13世紀代の大量の貿易陶磁器が散布する倉木崎海底遺跡について、平成7～10年度に発掘調査を実施した。
- 沖縄県立埋蔵文化財センターは、平成16～22年度に沖縄県沿岸地域遺跡分布調査を実施し、平成29年3月に『沖縄県の水中遺跡・沿岸遺跡—沿岸地域遺跡分布調査報告—』を刊行して、143箇所で220件の水中遺跡及び関連文化財等の存在を把握・報告した。

(2) 大学等研究機関によるこれまでの主な取組

我が国における水中遺跡の調査は、学術目的調査として明治期に始まったが、その代表的な事例としては次のものがある（資料編2・5）。

- 長野県諏訪市の曾根遺跡^{そね}は、明治41（1908）年に諏訪教育会による地質調査に際して諏訪湖の湖岸から450m沖合において縄文時代草創期の遺跡が発見され、杭上住居説や湖底水没説等によるいわゆる「曾根論争」を引き起こす契機となった。
- 滋賀県葛籠尾崎遺跡^{つづらおさき}は、琵琶湖北部の水深70mの湖底にある縄文時代や古代の遺跡である。大正13（1924）年に漁業関係者が引き揚げた縄文時代早期の土器等によって遺跡が発見され、小江慶雄（京都学芸大学、現京都教育大学）の調査を嚆矢として、現在までいくつかの大学等研究機関により継続的な調査が行われている。
- 鷹島海底遺跡は、茂在寅男（東海大学）が昭和55～57年度に、西谷正（九州大学）が平成元年度～3年度に、池田榮史（琉球大学）が平成18～27年度に、それぞれ学術目的調査を実施した。これまで確認されている2隻の沈没船は、池田榮史による調査に際して発見された。
- NPO法人水中考古学研究所（昭和63年に設立。平成19年にNPO法人に認証された。）は中国歴史博物館水下考古研究室との南海1号沈没船の共同調査をはじめ、シリア沖沈没船や推定いろは丸等の調査を行い、また、『水中考古学ニュース』を発行して最新情報の発信や普及活動も進めている。
- NPO法人アジア水中考古学研究所（昭和61年に九州・沖縄水中考古学協会として設立。平成17年度に改称・改編してNPO法人に認証された。）は、平成21～23年度に公益財団法人日本財団の助成を受け「海の文化遺産総合調査プロジェクト『水中遺跡データベース作成と水中考古学の推進』」を実施した。その成果として平成24年度に『総論・九州編』『南西諸島編』『瀬戸内編』『日本海編』『太平洋編』『全国水中遺跡地図』を刊行した。

(3) 文化庁によるこれまでの主な取組

文化庁では、昭和50年代から地方公共団体が実施する水中遺跡保護の取組についての技術的・財政的支援を行ってきており、本章 1（1）で示した地方公共団体による保存目的調査としての取組への支援はその代表的な事例である。

また、文化庁が主体となって行った水中遺跡保護に関する調査研究は、滋賀県の粟津湖底遺跡を対象にした『遺跡確認方法の調査研究 昭和55年度実施報告－水中遺跡－』と平成12年報告にまとめられている。前者は、昭和55年度から平成5年度まで、把握が困難な条件下にあるさまざまな遺跡の保存方法等についての検討を目的とした「遺跡保存方法の調査研究」の一環として行われたものである。後者は、長崎県松浦市（旧鷹島町）に所在する鷹島海底遺跡における一連の調査を対象に、我が国における水中遺跡調査の歴史、水中遺跡の実態把握、発掘調査方法の検討、文化財保護法と水中遺跡の関係性の検討等を踏まえ、水中遺跡の所在に関するアンケート調査を実施して216箇所の水中遺跡を示したものである。

水中遺跡の件数については、平成29年3月に文化庁が公表した『埋蔵文化財関係統計資料』では、約46万8,000箇所の周知の埋蔵文化財包蔵地のうち387箇所となっている（なお、平成24年度調査で周知された水中遺跡は512箇所としているが、これはこの時点での水中遺跡の定義が不明確であったことによるものである。）。

2. 水中遺跡保護に関する行政的な課題

文化庁及び「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」が報告した『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）（以下「平成20年報告」という。）では、次のように埋蔵文化財の保存と活用を4段階に分けて整理している。

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

この考え方は水中遺跡保護にも適用すべきものであるが、「把握・周知」「調整」「保存」「活用」のいずれの段階においてもそれぞれに水中遺跡保護特有の課題があると考えられる。ここでは水中遺跡の特性を勘案しつつ、各段階における課題と保護のための体制に関する課題を抽出・確認することとする。

（1）把握・周知

把握

水中遺跡の範囲と内容を把握しておくことは、その保護のために欠くことのできない重要かつ基本的な取組である。しかし、水中遺跡に関しては、これまで水中遺跡の定義や水中遺跡として扱う範囲等の取扱いについて共通認識がなく、範囲と内容を把握するための具体的な調査方法も確立していなかったため、地方公共団体間で大きな差異（粗密）が生じているのが現状である。このことから、基礎的な条件整備として水中遺跡の定義を明確化し、統一された標準の下にその範囲と内容を把握することが必要であると考えられる。

周知

水中遺跡が存在していても、それが周知の埋蔵文化財包蔵地とされていないければ、文化財保護法

第93条・第94条（以下「**法第93条・第94条**」という。）に基づく開発事業者への届出・通知の義務付けや指示・勧告その他協力依頼や協議等の実務が適切に行われないことになる。したがって、水中遺跡の範囲と内容が把握されればそれを周知の埋蔵文化財包蔵地として決定し広く周知する必要がある。

一方で、これまで、水中遺跡の存在が開発事業を所管する行政機関の担当部局等や民間の開発事業者等に知られていない、あるいは水中遺跡についても陸上と同様に保護のための制度・行政上の対応が必要であることが知られていないことから、開発事業に際しての水中遺跡保護に関する適切な対応が十分に行われてこなかったという経緯がある。そのため、今後の水中遺跡保護のためには、水中遺跡の範囲と内容を把握し、保護に関する制度と行政の役割を関係する行政機関の担当部局等や民間の開発事業者等に周知する仕組みを整えることが必要である。

（2）調整

開発事業に際しては開発計画と水中遺跡保護の両立に向けて調整し、その取扱いを決定することが必要である。すなわち、開発事業者に対しては遺跡の現状保存を図るための計画変更を促すことや、やむを得ず記録保存調査を行うことが求められる。その際、水中遺跡の発掘調査に特有の調査方法とそれに必要な費用と期間等が主な協議事項となる。

このような調整を適切に行うには、水中遺跡の範囲と内容が十分に把握されていることと、調整の過程でさらに遺跡の状況を詳細に把握するために必要な試掘・確認調査を実施する場合に、探査や潜水作業等の方法とその有効性についての共通認識を形成することが不可欠である。

また、海面や内水面における漁業権を有する漁業者との調整、水難救護法に基づく取扱いの可否に関する関係者との調整等、開発事業と直接的な関係をもたない者との調整も必要になるので、埋蔵文化財行政としての標準的な対処方法を確立する必要がある。

（3）保存

水中遺跡に関する取扱いにおいても、陸上の場合と同様、原則として現状のまま保存する「現状保存」と、やむを得ず現状保存の措置を執ることができない場合に行う「記録保存調査」がある。しかし、いずれの保護措置を執るにしても、水中遺跡の場合はその特性上、陸上の場合とは手法等が大きく異なる。そして、個々の水中遺跡の内容に応じて適切な保存手法を執らないと、その保護が適切に図られないことになる。また、沈没船やその積載物等に代表されるように水中遺跡の中には、「遺構」を伴わず遺物の散布のみが把握されているものも多くあり、その場合は遺物の取上げが水中遺跡の滅失に直結することになる。取り上げた遺物に関しても、保存処理のための技術や保管する施設・設備が適切でなければ、その保存・活用の措置が十分にできないことになる。

これらに関しては、現時点では定着した取扱いの手法等が確立していないため、多くは今後の課題として継続的な検討が必要である。

(4) 活用

水中遺跡についても陸上の場合と同様に、遺跡と遺物のもつ価値をさまざまな手法によって公開・活用する必要がある。ただし、それ自体を現地に保存して活用することには困難を伴うことから、これまでは取り上げられた遺物を保存処理した後に、博物館等で展示することが一般的である。諸外国で行われているような保存処理や復元作業の公開をはじめ、水中遺跡を実見するダイビングツアーや水中遺跡に関する体験学習等の開催は、我が国ではまだ限られた一部の事例に留まっているのが現状であり、その多くは今後の課題である。

(5) 水中遺跡保護を図る上で必要となる措置

水中遺跡保護に関しては、遺跡の内容や遺存状態等を確認した後に、現状保存とその後の状態変化をモニタリングすることが国際的な標準となっている（解説編7）。我が国においても同様の考え方と手法を採用する場合は、水中遺跡の特性に適合した考え方の整理と具体的な手法について十分に検討しておく必要がある。

また、水中遺跡の調査の際に生じる漁業関係者等との調整、個人の拾得物とされることの多い海から引き揚げられた遺物に文化財保護法が適用されることについての周知、外国籍の沈没船本体及び積載物の取扱い、トレジャーハンターによる濫掘への対応方法等についても、標準的な保護措置を見定めておく必要がある。

(6) 体制

現状では、国・地方公共団体ともに、埋蔵文化財専門職員（以下「専門職員」という。）のうち水中遺跡保護に不可欠な知識・技術・潜waters資格等をもつ担当職員はほとんど配置されておらず、探査や保存処理を行う機器を備えた施設や公開のための専用の展示施設等もほとんど設置されていない。水中遺跡保護の取組を適切に行う前提となるこれら体制の整備が基本的かつ重要な課題と考えられる。

第4章 水中遺跡保護の在り方

1. 陸上の埋蔵文化財行政との共通点と相違点

本報告の冒頭で確認したとおり、水中遺跡も文化財保護法に基づく保護の対象とされるものであり、陸上に所在するか水中に所在するかに関わらずその保護の基本的な考え方は同じである。しかし、水中遺跡は水中という特殊な環境と条件の下にあるため、保護のための「把握・周知」「調整」「保存」「活用」のそれぞれの段階における方法や、保護のための体制構築等において陸上の埋蔵文化財行政とは異なる点も多い。本章では、水中と陸上の遺跡とその保護に関する共通点と相違点を確認した上で、我が国における水中遺跡保護の在り方を示す。

(1) 共通点

埋蔵文化財行政は、地域に所在する遺跡の範囲や内容を把握し、国民の理解と協力を得ながらその価値に応じて適切に保存することであり、埋蔵された状態のまま将来に伝えていく「現状保存」を基本とする。他方、開発事業に際して事業計画との調整を図った上で、やむを得ず記録保存調査を行い、出土文化財や記録類を確実に保存するとともに、発掘作業から整理等作業にいたる発掘調査全般の成果を的確にまとめた報告書を刊行することが求められる。

こうした考え方は、『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日付庁保記第75号 文化庁次長通知）（以下「平成10年通知」という。）、平成20年報告等により示してきたところであり、水中遺跡保護にも共通するものである。

「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日庁保記第七五号 文化庁次長通知）」（抜粋）

(1) 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。

(2) 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あたっては、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。

(3) 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。

(4) 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。

(5) 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さまざま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。

(6) 広報活動等の推進

埋蔵文化財の保護とそのため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。

(2) 相違点

水中遺跡は水中という特殊な環境と条件の下にあるために、主に次の点において陸上の遺跡とその保護について相違点がある。

- ① 水中遺跡の発掘調査は、水中での掘削、記録、遺物の取上げなどの作業を行う必要があることから、潜水技術と資格及びそれに必要な装備や設備が不可欠であること。
- ② 調査のうち主に潜水作業時には格段の困難と危険を伴うため、安全管理が極めて重要であること。
- ③ 調査に要する費用と期間が陸上の調査よりも増大すること。
- ④ 陸上に比べて、有機質遺物が極めて良好に保存される場合が多いことから、取り上げた時には保存処理を必要とする遺物が増えること。また、中には保存処理に際して特別な対応が必要な船材等の大型遺物が含まれる場合もあること。
- ⑤ 木製の船材と材質の異なる船金具が一体となる遺物等の保存処理に関しては、高度な専門的技術が必要になること。
- ⑥ 海域においては地方公共団体の行政区域の境界は明確でないため、水中遺跡保護を所掌する地方公共団体を決定するに当たっては、隣接する地方公共団体間の連絡調整が必要となること。
- ⑦ 水中遺跡の調査等に際しては、文化財保護法以外にも関連する法令の適用を受ける場合があること。
- ⑧ 主として外国籍の沈没船に由来する遺物の所有権等の取扱いに関して、旗国との調整等を要する場合があること。

水中遺跡保護の適切な実施のためには、こうした陸上との相違点に対応した取扱いや調査方法を確立し、その客観化・標準化を図るための取組を進めていかなければならない。

2. 水中遺跡保護の在り方

(1) 把握・周知

把握・周知の考え方と水中遺跡の特性

平成10年通知では、埋蔵文化財包蔵地の把握・周知の方法として、次のことが示されている。

(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。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。

水中遺跡の範囲と内容を的確に把握しておくことは、国民に保護すべき対象を明確に示すという観点から重要かつ基本的な取組である。それは水中遺跡を現地に保存し活用する場合はもとより、開発事業に際して当該水中遺跡の現状保存を図るため調整を行う場合の行政判断の前提要件となる事柄であるため、可能な限り高い精度で遺跡の範囲と内容を把握しておくことが必要である。

しかし、水中遺跡の場合には、遺跡及び遺物の有無や埋蔵文化財包蔵地としての範囲を確認するための現地調査は、陸上における分布調査のような費用と期間で行えるものではない。したがって、水中遺跡の調査については日頃からそれに備えた措置を講じておく必要がある。

把握の方法と手順

平成10年通知に示された遺跡の範囲と内容の把握の手順は次のとおりである。

- ① 過去の調査成果の検討等を行うこと（既知の資料・情報の分析）。

- ② 分布調査や試掘・確認調査等を実施し範囲と内容を明確化すること（現地調査）。
- ③ 新たな情報に基づき更新と高精度化を図ること（情報の更新）。

水中遺跡の場合は、現地へのアプローチが困難であるため②の手順の前に予備的な調査が特に重要になる。

第1章及び第3章で紹介した水中遺跡の存在が確認された契機は、およそ次の4類型に類型化できる。

- 漁業関係者等により水中あるいは沿岸部で遺物が採集されたもの（鷹島海底遺跡等）。
- 文献史料や地域の伝承により存在が想定されていたもの（檜原湖湖底遺跡等）。
- 工事による不時発見（倉木崎海底遺跡等）。
- 陸上の遺跡と一体となっているもの（史跡十三湊遺跡等）。

このことを踏まえると、水中遺跡の範囲と内容の把握のためには、まずは次のような予備的な調査により情報を収集することが必要である。

- ① 漁業関係者等から、水中からの遺物の引揚げや沿岸部等における遺物の採取情報、水中における人工物の目撃情報等について聞き取り調査を行うこと。
- ② 文献史料等の記録類について、地域の歴史研究者の協力を得ながら精査し、船の漂流・漂着や沈没記事や伝承、災害等による集落等の水没記事、水中からの遺物の引揚げに係る記事等を調査すること。
- ③ 過去の沿岸開発に伴う遺構・遺物の発見記録の有無について調査すること。

現地へのアプローチが困難であるということから、陸上のように現地調査を悉皆的に実施するのは現実的ではないため、「既知の資料・情報の分析」を徹底的に行い、まず可能な限り水中遺跡の存在する可能性のある場所を絞り込む必要がある。

範囲の絞り込み

既知の資料・情報の分析により水中遺跡の存在の可能性が確認された場合、次の段階としてその範囲と内容の把握が必要となる。水中遺跡の正確な範囲と内容を把握するためには現地調査が必要となるが、調査費用や期間等の問題が予想されることから、それを開始するまでに可能な限り現地調査すべき対象範囲を絞り込むことが必要である。

例えば、港湾遺跡等の陸上部分と一体として機能した水中遺跡については、沿岸部等の踏査を行うことで範囲を把握することができる。また、水深が浅く透明度が高い水域では、水上からの目視により比較的容易に水中遺跡の範囲を絞り込めることもある。

しかし一方で、水中遺跡が存在する可能性のある地点が沖合の場合や水深が深い場合、あるいは史料によりその存在が確認されていても遺物の採取情報に乏しい場合等においては、実施する現地調査はその対象が広大になることが予想される。したがってその着手に際しては、相当な費用と期間を要することが想定されるため、綿密な調査計画を立て体制を整備することなどを十分に考慮して対応することが必要である。

史跡鷹島神崎遺跡の場合は、長年にわたる調査の結果、遺物は海底地形の変換点に集中する傾向が明らかになっている。また、周辺よりも海底地形が深くなる場所は、船舶の航路になりやすいため、沈没船や船舶から投棄された積載物の集積が確認される可能性が高いことが一般的に知られている。このように、海底の地形は水中遺跡の立地と関係していると考えられるため、目視等による範囲の絞り込みが困難な場合は、現地調査を行う前に海図等により海底の地形を把握し、より遺物等が見つかる可能性の高い箇所を調査対象とすることが必要である。

現地調査

ここまでの手順で水中遺跡の存在が具体的に想定された場合は、将来的に開発事業が想定されるもの、あるいは歴史上重要な意味をもつ水中遺跡であると想定されるものなど、行政的な対応の必要性が高いものを優先して現地調査を実施することが望ましい。現地調査は、水上からの各種探査（資料編4）や無人探査機（水中ロボット、資料編4）による目視調査を基本とするが、水中遺跡の性格把握や年代決定のために遺物の取上げが必要な場合は潜水作業（解説編6）による調査を行うこととなる。

周知

範囲と内容が確認された水中遺跡については市町村と都道府県の教育委員会が協議の上、「周知の埋蔵文化財包蔵地」として決定し、周知の徹底を図るための措置を講じる必要がある。平成10年通知では、周知に当たっての留意点として次のことが示されている。

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、関係資料の配布等の措置を講ずること。（中略）

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。

この方法は基本的には水中遺跡の場合も同様で、遺跡範囲を遺跡地図や台帳には「面」で示すことが必要である。ただし、厳密な位置や範囲の特定が困難であるという水中遺跡の特性を踏まえれば、周知の埋蔵文化財包蔵地を暫定的に「点」で示すことも考えられる。また現地調査の結果として仮に遺物等が確認できなくとも、文献史料等の記録類や漁業関係者等からの情報の精査により水中遺跡の存在が想定される場合は、参考情報として遺跡地図や台帳に記録を残し開発事業に備えることも必要である。

なお、水中遺跡を周知の埋蔵文化財包蔵地にする場合、名称については地名や地元で親しまれている名称を付すことが一般的であるが、調査成果に基づき沈没船名等を付すことも考えられる。

埋蔵文化財包蔵地として扱うべき水中遺跡の範囲

周知の埋蔵文化財包蔵地として保護の対象とする水中遺跡は、平成10年通知で示されている次の原則によることとなる。

- 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。

しかし、水中遺跡の具体的な事例をみると、近世・近現代に属するものが多く、その中には外国籍の沈没船の事例も含まれている。これらについては文献史料が残されている場合も多く、地域間の交流史だけではなく外交史まで具体的に知ることのできる事例として重要である。このような特性を踏まえると、水中遺跡に関しては単に当該地域の歴史と文化における重要性という観点だけではなく、国内外における物流・交易・商業活動等や対外交易史・外交史等といった、我が国の歴史と文化との関わりという広い観点から保護対象とすることも重要である。

なお、我が国における水中遺跡保護は、国内法である文化財保護法の適用範囲となる領海内に所在するものが対象となる。

(2) 調整

開発事業の把握

平成10年通知では開発事業との調整について次のことが示されている。

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ただきたい。

(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、各部局に係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あたっては、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あたっては、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るよう努めること。
- 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。
- ③ 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。

周知の埋蔵文化財包蔵地とされた水中遺跡における開発事業について、法第93条・第94条に基づく届出・通知が必要となる。平成10年通知では、開発事業はできるだけ早期に把握するよう努める必要があることが指摘され、そのための具体的な対応として開発事業を所掌する行政機関・部局等との間の連携を強化し、各機関・部局等に関する開発事業計画の早期の把握と適切な事前調整に努める必要があるとされている。

水中遺跡の所在地における開発事業は港湾・海浜等における公共事業の場合が多いと考えられるので、各地方公共団体の教育委員会においては次のような措置を講じておくのが有効である。

- ① 港湾、漁港・漁場の整備、海岸の保全、湾岸道路や橋梁の整備、埋立工事等における開発行政を所掌する機関等に対して、水中遺跡保護に関する行政的な内容及び水中遺跡（周知の埋蔵文化財包蔵地及び水中遺跡の存在が想定される区域）の情報を提供しておくこと。
- ② 前記①の機関等との間で経常的に相互の情報提供・共有関係を保ち、特に開発事業については計画段階から文化財保護部局が水中遺跡保護に関与できるようにしておくこと。

調整

開発事業計画が把握され、あるいは法第93条・第94条の届出・通知が行われた場合は、水中遺跡保護の観点から開発事業計画との調整が必要である。その際、陸上の場合と同様、開発事業者に対して水中遺跡保護の重要性を丁寧に説明し、理解と協力のもとで極力、現状保存されるように努める。そして、開発事業を避けて現状保存する必要があるものと、やむを得ず記録保存調査を行うものに区分し、それらについて必要な取扱いに関する具体的な諸事項等を協議して決めていく。

水中遺跡の場合、その有無や具体的な範囲や内容・価値等が明確でないものが多いことが想定されるため、調整段階における取扱いが特に重要である。開発事業者の理解と協力を得ながら、「把握」のプロセスと同様、情報収集や各種探査等を経た上で、必要に応じて潜水作業等を行ってその範囲と内容の把握に努め、適切に行政判断を行うこととなる。

なお、水中遺跡に係る調整に際しては、陸上の場合とは異なる観点からの関連法規への留意が必要な場合がある。例えば、現地調査を実施する水域に漁業権が設定されていればその権利保有者等との事前調整（解説編1）が、調査手法によっては各都道府県の漁業調整規則の担当部局への事前協議が必要になる（解説編2）。また、地質のサンプリング調査を行う場合には、その調査方法によっては鉱業法の所管部局との協議も必要になる場合がある（解説編3）。調査による出土品は、社会通念上も埋蔵文化財と認められることから、基本的に水難救護法に基づき市町村長に提出する必要があるものではなく、遺失物法及び文化財保護法に基づき取扱うことが原則であるため、この旨を事前に市町村の水難救護法の所管部局と認識を共有しておくことが望ましい（解説編4）。

こうした水域に係る行政を担当する関係機関においては、必ずしも水中遺跡保護の意識は定着していないと考えられる。したがって、国及び都道府県・市町村の教育委員会は、関係機関の担当部局に対し水中遺跡保護の意義と必要性を説明するとともに、水域における開発事業者あるいは関係権利者に対して、現状を改変する行為に際しては水中遺跡保護との調整が必要となることについて理解を得るように努めることが必要である。

大規模開発への対応

水域における開発事業の大部分は、港湾・漁港・漁場の整備、海岸の保全、湾岸道路や橋梁の整備、埋立工事等の大規模なものである。これらが計画される場合には、平成10年通知に則り開発範囲における水中遺跡の有無を確認するために行う分布調査、試掘・確認調査等を事前に実施する必要があると考えられる。すなわち、大規模開発が行われる水域においては、基本的には本章 2（1）で示した調査を実施するという方法が考えられる。その際には、事業者の理解と協力を得て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や、必要な調査を効率的に行うように努めることが望ましい。

（3）保存

保存の形態

水中遺跡の保存に関しては、主として次のような方法・形態がある。

- ① 継続的な調査により重要なものであるとされたものに対して、文化財保護法又は地方公共団体の文化財保護に関する条例による史跡指定等。
- ② 開発事業計画との調整等の結果、事業計画の変更により事業対象外とされたものの現状保存。

③ 開発事業計画との調整等の結果、やむを得ず行う記録保存調査。

これらのうちいずれを選択するかについては、当該水中遺跡の価値、開発事業側の事情等を勘案して的確に判断し、適切に対応することが必要である。

①の水中遺跡の史跡指定等に関しては、陸上の場合の同意の取得範囲、指定範囲の表示方法等、事務手続きにおいて若干の違いはあるものの、基本的には同じである。

②に該当する水中遺跡は、さらに調査等を重ねて将来的には①へ移行する場合もあると考えられる。ただし、開発事業の対象にならなかった場合の現状保存措置は、陸上の場合そのまま現状保存すればよいものがほとんどであるのに対して、水中遺跡の場合は置かれている環境との関係で劣化や破壊の進行を防ぐための措置を講じておく必要がある場合もある。そのため、現状保存となったものについては①の指定等の対象になったものに準ずる継続的なモニタリングが必要である。

③に関しては、都道府県又は政令指定都市の文化財保護部局等による指示等に基づき、開発事業者が当該地方公共団体等に委託して記録保存調査を実施することになる（資料編2）。なお、調査を進める中で水中遺跡の重要性が判明した場合においては、速やかに開発事業者と事業計画変更等の再調整を行い、現状保存に向けた措置を講ずる必要がある。

保存の措置

前記①及び②における保存の具体的な手法は、水中遺跡保護の取組が進んでいる諸外国の事例を参考にすると、次のような措置が一般的であると考えられる。

- (i) 波浪・水流等によって遺跡の破壊や遺物の拡散が起こらないよう障壁や覆い土等を設けること。
- (ii) 木質の遺物についてはフナクイムシ等による生物被害を防ぐために土で覆い銅網のカバーを設置するなどして、露出を防ぐこと。
- (iii) 前記①及び②の措置を講じた場合を中心に、現場でのモニタリングを継続的に行い、現状把握を行うこと。

前記③の記録保存調査の場合、範囲や内容を確認するための調査に比べて調査の規模が格段に大きくなるが、水中における発掘調査に関する標準的な手法が現時点で確立していないことに加え、水中における発掘調査の経験と技術をもっている専門職員等が少なく、現状では調査の実施には相当な困難を伴うことが予想される。そのため、本報告で取り上げている調査事例（資料編2）を実施した地方公共団体から情報提供を受けるなどして、個別に適切な対応を行うことが求められる。

前記①及び②に関しても発掘調査が必要な場合が多いと考えられるので、水中遺跡の適切な保存を行っていくためには、今後は行政目的及び学術目的の調査実例をさらに積み重ねつつ記録保存調査をはじめとする各種の発掘調査技術を開発していく必要がある。また、水中で発掘調査を実施するためには、後述する市町村・都道府県・国の役割分担を踏まえつつ、それぞれが対応可能な体制を整備していく必要がある。

具体的な調査の手法と技術等に関しては文化庁が平成22・25年に刊行した『発掘調査のてびき』に「水中遺跡調査編」（仮称）を加えるとともに、専門職員の養成を目的とした研修等の取組を進める必要がある。なお、水中遺跡の発掘調査に関する基礎的な知識と技術をもった人材の育成については、考古学等の講座を有する大学等研究機関に期待したい。

（４）活用

水中遺跡の活用には、次のものが考えられる。

- ① これまで漁業関係者等や発掘調査によって取り上げられた遺物の公開。
- ② 水中遺跡に関する情報の公開。
- ③ 水中遺跡の発掘調査成果の公開。

具体的な方法としては、講演会やシンポジウム（研究成果や発掘調査成果等の講演会）、展示会（速報展や企画展等）、広報資料（ホームページへの掲載やパンフレットの作成等）、見学会（保存処理や復元作業過程の公開、ダイビングツアー、水上からの箱眼鏡による観察や沿岸部からの現地説明会等）等が考えられる（資料編3）。

また、報道等を通じて発掘調査の成果を調査の実施中に公表することは、水中遺跡保護の意義を広く国民に周知する上で重要であり、記録保存調査に際しても開発事業者の理解と協力のもと、積極的に実施することが望まれる。しかし、実際には調査現場の公開や現地説明会を行うことは難しく、例えば水中遺跡に近接した海岸等において、具体的な調査方法や成果の説明を行うことに加え、引き揚げた遺物を公開・活用するなどの工夫をすればより効果的と考えられる。

なお、活用において遺物等の劣化対策が必要であることはあらゆる文化財に共通のことであり、保存の視点を第一とする公開・活用の手法等への適切な配慮が必要である。

（５）水中遺跡の調査の際に必要な留意点

沈没船及び積載物であった遺物の取扱い

調査によらず引き揚げられた遺物についても、陸上の場合と同様、遺失物法及び文化財保護法による取扱いが必要である。所有者が明確な場合には、民法及び遺失物法に基づき所有者に返還する手続きが発生する。また、外国籍の沈没船や積載物については、過去の事例や諸外国での対応等を参考にした措置が特に必要である。さらに、トレジャーハンターによる濫掘は刑法等が関係する違法行為であることも周知する必要がある。

水中遺跡保護に係る費用

記録保存調査を行う場合、原則として開発事業者が費用負担を求められることになる。なお、地方公共団体が行う分布調査、試掘・確認調査、現状保存を目的とする調査、取り上げた遺物の保存処理や活用事業については、陸上の場合と同様に国の補助制度の対象になる。

沈没船の引揚げ

我が国では沈没船を引き揚げた実績はないが、諸外国の事例を踏まえると、引き揚げられた船体や積載物等の実物資料を適切に保存処理し、保存環境の整った施設内において多様な公開・活用を行うことにより、国民の水中遺跡への関心が高まる事例が多く認められる。同様に我が国においても、水中遺跡保護の意識向上や水中遺跡に関する総合的な調査研究等の必要性が高まれば、沈没船の引揚げを行うことも考えられる。

ただし、その実施に当たっては、保存と活用の両面から総合的に十分検討した上で判断する必要がある。その際、当該沈没船の歴史的意義とその遺存状態や引揚げに対する社会的要請等を勘案するとともに、その引揚げとその後に必要な人的体制と施設の整備等、そしてそれに要する費用等を総合的に検討して判断することが求められる。

3. 水中遺跡保護の体制

埋蔵文化財行政における市町村・都道府県・国の役割分担については、基本的には平成26年10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『適正な埋蔵文化財行政を担う体制等の構築について—これからの埋蔵文化財行政に求められる体制—』の報告第3章「地方公共団体における埋蔵文化財行政を担う体制について」に示されている。これにより、水中遺跡の保護も基本的には地方公共団体が体制を整備して実施することとなる。

しかし、これまでの経緯からして、地方公共団体で水中遺跡保護のための行政的な枠組みを形成するには時間を要することが予測される。また、現状では水中遺跡に関する知見をもった専門職員の配置と育成は進められていないのが現状で、必要な機材や施設の整備も今後の大きな課題である。さらに外国籍の沈没船を調査する場合は、その旗国との調整が必要となるため、世界的に水中遺跡の保護は一国家の単独の問題に留まらず、諸外国との関係性の中での対応が必要になるなど、陸上の場合とは異なり—地方公共団体では対応できない事情もある。

したがって、陸上の埋蔵文化財保護に関しては、昭和40年代以降、文化庁や独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所が地方公共団体に対する行政的・財政的・技術的支援を行って現在の地方公共団体の体制整備を推進してきたように、水中遺跡保護に関してもまずは国が自ら体制を整備し、地方公共団体に対しては行政的・財政的・技術的な支援を行いながら体制整備と保護の実行を促していく必要があると考えられる。

一方、地方公共団体は、市町村・都道府県との役割分担を明確にした上で水中遺跡保護についても国による支援を受けつつ、国と連携した取組を進めることを検討し、長期的な展望に立って段階的に自らの体制を整備することが必要である。

(1) 市町村の役割

市町村は基礎的地方公共団体として、水中遺跡保護においても、域内の水中遺跡の範囲と内容の把握・周知、開発事業動向の早期把握、開発事業者との調整、発掘調査を含めた保存や活用の措置等について初期段階の対応を行うことが求められる。

先述したとおり水中遺跡の範囲と内容を把握するための基礎となる情報の多くは、「既知の資料・情報の分析」によって得られる。その中でももっとも基礎となる漁業関係者等が有する情報の収集窓口となるのは市町村である。したがって、まず市町村は漁業関係者等への聞き取り調査を積み重ね、漁業関係者等が積極的かつ容易に情報提供を行うことができる関係を構築することが重要である。

また、水域の開発事業に対する権限は都道府県が有している場合が多く、市町村より先に都道府県が開発事業を把握し、調整の窓口となる場合もあるため、都道府県との連絡体制を密にしておく必要がある。

以上のことから、市町村においては域内の水中遺跡保護を図るため、具体的には次のような措置を講ずることができる体制を構築し、その充実を図ることが必要である。

- ① 水中遺跡の範囲と内容、その保護に関する制度や具体的な手続等に関する情報を公開すること。
- ② 漁業・港湾関係者、各種開発事業を所管する行政機関内の担当部局や民間の開発事業者に対し、水中遺跡保護の必要性と重要性及び保護行政の内容に関して理解を求め、それらとの協力関係を構築すること。
- ③ 地域住民に対しては、水中遺跡に関する様々な情報公開・活用事業を企画し、水中遺跡保護の重要性を知ってもらうよう働きかけること。

(2) 都道府県の役割

都道府県は広域の地方公共団体として、広く国内における物流・交易・商業活動等や対外交渉史・外交史を踏まえて域内の水中遺跡の価値を多角的かつ総体的に捉え、それぞれの内容に応じて適切な保護措置を講ずることが必要である。また、埋蔵文化財に関する基本的な法的権限を有することから、市町村と連携しながら域内の水中遺跡の保護を進めることが求められ、具体的には次のような措置を講ずることが必要である。

- ① 市町村が把握した水中遺跡を周知の埋蔵文化財包蔵地として決定すること。
- ② 開発事業者との調整において、現状保存・記録保存等の取扱いについて判断し決定すること。
- ③ 市町村に対し水中遺跡保護を行うために必要な助言・支援を行うとともに、市町村間及び国との連絡・調整を行うこと。
- ④ 市町村との役割分担を行った上で、市町村では対応できない規模や内容の業務については主体的かつ積極的に協力すること。

⑤ 港湾・漁港・漁場の整備，海岸の保全，湾岸道路や橋梁の整備，埋立工事等の各種開発事業を所管し，又はその許認可権限を主に有する都道府県内の関係部局に対し，水中遺跡保護の重要性や保護のための制度・行政や具体的な手続等に関して情報提供し理解・協力を求めること。

⑥ 水中遺跡に関して域内の水中遺跡を多角的かつ総体的に捉えて，その歴史性や特性を広く情報発信するなどの公開・活用事業を企画・実施すること。

都道府県が上記の役割を果たすには，長期的な展望に基づいた体制整備を図る必要があり，そのためにはまず水中遺跡保護も含めた埋蔵文化財保護全般を適切に行うことができる専門職員の配置から着手することが望ましい。

(3) 国の役割

国は，諸外国において先行的に進められている保護の取組を参考としつつ，常にその最新情報を把握して世界的な水準や動向を踏まえながら，地方公共団体に対しては中・長期的な取組の指針を示すために，自ら体制整備を進めることが重要である。また，水中遺跡保護に関する課題の抽出及び改善について高度な調査研究を推進し，地方公共団体を強力に支援するため，業務に関する方向性の提示，具体的な調査等に関する技術的助言及び財政的支援等に取り組んでいく必要がある。また，重要な遺跡については地方公共団体との緊密な連携のもと史跡指定を図り保護の万全を図る必要もある。

したがって国においては，地方公共団体等への支援のため次のような体制の充実を図る必要がある。

① 諸外国で行われている水中遺跡保護の動向とその世界的な標準を把握してそれを我が国の取組に反映・定着させるとともに，自らが水中遺跡の発掘調査を行う能力を有して地方公共団体の取組を支援し，地方公共団体の専門職員に対しては水中遺跡保護に関する行政的な研修も行うことができる文化財調査官を配置すること。

② 水中遺跡保護に関する適切な組織・部署を独立行政法人国立文化財機構の内部に設けることも視野に入れ，諸外国における水中遺跡の実態把握，水中遺跡の調査・保護に関する専門的技術の研究開発，地方公共団体等に対する技術的支援や研修等を継続的に実施できるようにすること。

おわりに

我が国においては、陸上の埋蔵文化財保護については世界的にも極めて充実した仕組みと体制を構築してきたが、水中遺跡保護に関する考え方の整理や体制の構築については十分な措置が図られてこなかったという実態がある。本委員会では、我が国における水中遺跡保護の在り方を明らかにするために、諸外国での保護の現状についての調査を行いながら5年間にわたって検討を重ね、我が国の埋蔵文化財行政の基本的な構成である「把握・周知」「調整」「保存」「活用」に即して水中遺跡保護の在り方を整理し提示した。

本報告を受けて、国・都道府県・市町村のそれぞれにおいて水中遺跡保護のための積極的な取組が進められ、陸上における発掘調査等により明らかにされた各地域の歴史と文化に関する知見と水中遺跡から得られる知見とが一体となり、我が国の歴史と文化のよりよい理解に資することができるような埋蔵文化財行政が今後展開することを期待する。また、将来的に水中遺跡における新たな発見から、海外との交流の促進や地域の特色ある観光振興等の埋蔵文化財行政以外の分野への波及効果が生まれることにも期待したい。

なお、諸外国の調査からも明らかになっているとおり、海域や湖沼等の水中環境や遺物の特性は国や地域によって異なるものである。我が国の水中遺跡保護の取組においても、全国的に共通する一定の方向性を持ちつつも、各地域における水中環境に即した保護の手法を講じる必要があることも想定しなければならない。そして、諸外国の状況も視野に入れながら、水中遺跡保護に関する検討は継続的に行うことが重要かつ必要であることを付言する。

最後に、我が国における調査技術の発展や国及び地方公共団体の体制整備の進捗に応じ、本報告で示された内容が発展的に更新されていくよう、今後も関係者の真摯な取組が継続されることを願ってやまない。

