

企画調査会における審議のまとめ（たたき台）

1. 文化財を取り巻く現状と課題

<現状>

5 文化財¹は、我が国の様々な時代背景の中で、人々の生活や風土との関わりにおいて生み出され、現在まで守り伝えられてきた貴重な財産である。こうした文化財を確実に次世代に継承していくことは、国民共通の責務である。

国民共通の財産というべき文化財について、我が国では、昭和 25 年に施行された文化財保護法に基づき、指定等の保護措置等が体系的に講じられ、文化財の所有者や保
10 持団体、地域住民等の尽力によって保存・活用が図られてきた。

近年、我が国の多様な文化の発信に対する期待が高まる中で、こうして守り育てられてきた文化財を保存・活用していくことは一層重要になっている。その中で、平成 13 年に制定された文化芸術基本法²では、我が国の文化芸術に関する基本的施策に関連して、茶道、華道、書道、食文化その他の生活に係る文化を生活文化として、その
15 振興を図ることとされており、これらの分野に係る文化財についても、その保存・活用の必要性について認識が高まっている。

一方、文化財を取り巻く現状は極めて厳しい状況にある。令和 2 年初頭から急速に世界に広まった新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、様々な実演を伴う公演が中止・延期されており、その継承にも大きな影響を及ぼしている。また、地域の祭
20 りなどの年中行事等についても、中止又は、実施する場合でもその規模や形態を縮小せざるを得ない事態が生じており、これらの文化財の継承のための活動が十分に行われないおそれのある危機的な状況となっているとの指摘がされている。

また、平成 29 年当時に企画調査会で議論された過疎化や急速な少子高齢化等による担い手不足等といった地域における文化財の継承に関する課題については、各地方
25 公共団体等において、地方創生等の観点から様々な保存・活用の取組が行われているものの、引き続き課題として継続しており、一層の取組が期待される。

<課題>

以上の現状認識を踏まえ、企画調査会においては、生活文化など現時点では文化財

¹ 文化財の語は多義的であり、狭義には、文化財保護法上の定義に基づく文化財を指し、いわゆる未指定のものを含む場合もあれば、特に、指定・登録文化財を限定的に意味することもある。一方、広義には、必ずしも文化財保護法上の定義に限らず、一般的に、文化活動により作り出された文化的価値を有する事物や事象を指して用いられることもある。多様な文化財の保存・活用方策を主題とする本審議まとめでは、本文中特に明示のない場合、後者の広義の文化財として用いることとする。

² 法制定時は「文化芸術振興基本法」、平成 29 年に「文化芸術基本法」に改正。

保護法上文化財としての価値付けが定まっていない分野や、従来は歴史が浅く学術的な蓄積がまだ十分ではないと考えられてきた文化財について、その特性に応じた保存・活用を図る必要があること、また、無形の文化財については、重要なものを重点的に保護する指定制度により、保持者等への助言・勧告等の保護措置を通じて保存・活用

5 を図っているところ、上述の危機的状況も踏まえて、より適切な方策により、幅広く保存・活用の措置を講じていく必要があることなどを課題として検討を行った。

また、国・地方を通じて財政的な制約がある中で、地方公共団体においては、地方創生の観点からも、地域の文化的資源を掘り起こし、保存・活用を図る取組が行われてきている。さらに、平成 30 年の文化財保存活用大綱及び文化財保存活用地域計画

10 (以下「地域計画」という。)の導入により、地方公共団体における文化財の把握が進んでいく中で、地域の実態に合わせた多様な保存・活用の取組が求められることから、地域における文化財の保存・活用の充実に向けた方策について、検討を行った。

なお、企画調査会では、これらの課題について検討を進めるうえで、委員による検討に加えて、広く関係者からのヒアリングを行った。

2. 各課題に対する対応方針

(1) 無形文化財及び無形の民俗文化財の登録制度について

<必要性>

無形の文化財に関しては、平成 18 年にユネスコにおける無形文化遺産保護条約が

20 発効し、これまでに、我が国から 21 件の無形文化遺産が代表一覧表に登録されている。また、地方創生に向けた取組と相まって、各地域において、地域の祭りなどが地域文化の特色として捉え直されるなど、無形の文化財の保存・活用に対する認識が高まっている。

また、地方公共団体によっては、独自に条例等で無形の文化財の登録等を行うこと

25 により、緩やかな保存・活用の措置を講じているところがある。このような地域における取組の過程で、保存団体が結成されるなど、地域において当該文化財の保存・活用に向けた機運の醸成や自主的な活動にもつながっているとの指摘がある。

一方で、従前から、継承の担い手の不在や用具や材料の安定的な供給不安による散逸・消滅の危機は、文化財の保存・活用に関する重大な課題であるが、無形の文化財

30 についても、生活様式の変化や担い手の高齢化等により、その存続が危ぶまれるものが増えているとの指摘がある。

さらに、新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、特に無形の文化財の保存・活用に対しても深刻な影響を与えている。例えば、歌舞伎、落語、能楽などの芸能に関する公演等について、約 4,300 件以上が中止又は延期を余儀なくされ、その発表の機会

35 が失われているとの調査結果がある。また、地域の伝統行事なども中止等が相次いで

いる。特に、邦楽や邦舞、また茶道や華道、書道等の生活文化においては、当事者の声として、継承の基盤となる日常的な教授活動が継続できなくなっていることが指摘されている。これらの文化財に関しては、公演や行事の実施や日常的な教授活動が、その保存・活用に重要な役割を担っているため、今般のコロナ禍によってその継承が十分に行われないおそれのある危機的状況である。

こうした状況を踏まえ、存続が危ぶまれる無形の文化財等を広く保護の対象とするため、新たな制度的措置を講じる必要がある。

＜具体的な方策＞

上記の必要性を踏まえ、無形の文化財について、既にある重要無形文化財や重要無形民俗文化財の指定制度を補完する制度として、登録無形文化財制度及び登録無形民俗文化財制度を新たに創設することが適当である。

有形文化財においては、既に登録制度が設けられており、特に建造物については全国で 12,685 件（令和 2 年 11 月 1 日時点）が登録されるなど、登録制度を活用することで幅広い文化財の保存・活用が図られており、無形の文化財においても同様の取組が期待される。この点について、例えば、国が地域の郷土食を無形の民俗文化財として価値付けることによって、地域の人々の意識が変わり、その保存・活用の促進につながるとともに、そうした取組が来るべきインバウンド需要を迎えるに当たっても極めて有効に作用し、それが更なる保存・活用の取組につながっていくという好循環の創出が図られるとの指摘もあった。このほか、例えば、書道や日本酒等については、登録制度の活用により、保存・活用の担い手や対象等が明確になるとともに、現在のユネスコ無形文化遺産登録を目指す動きを後押しすることにもつながり、その結果、国内だけでなく国際的にも認められ、これらの保存・活用がより一層図られるとの指摘もあった。

また、指定制度を補完し、幅広く保存・活用を図るという登録制度の趣旨を踏まえると、無形文化財及び無形の民俗文化財の登録制度を創設する場合には、多様な内容に対応できる的確な登録基準を定め、柔軟に運用していくことが重要である。

＜検討すべき論点＞

（記録選択との関係の整理）

無形の文化財に関しては、文化財保護法上、記録選択の制度があり、これまでに無形文化財については 91 件、無形の民俗文化財については 647 件（いずれも令和 2 年 11 月 1 日時点）の記録作成等が行われている。

記録選択は、変遷の過程を知る上で貴重なもの（無形文化財）、風俗慣習、民俗芸能、民俗技術のうち重要なもの（無形の民俗文化財）について、国が自ら記録作成を行う

ほか、地方公共団体が行う記録作成や公開事業に対して助成を行い、一定の成果を上げているが、文化財保護法上、指定制度と異なり一過性のものであるため、当該文化財を継続的に保存するものとはなっていない。

したがって、継続的に、かつより多様な保存・活用の手法を取り得るようにするためにも、記録選択とは別の制度として、新たに無形の文化財の登録制度を創設することは有意義である。なお、登録された無形の文化財は、その後変容していく可能性があることから、必要に応じてその変化を記録していくことが必要であるとの指摘もあった。

10 (地方の指定制度等との関係)

有形文化財においては、平成8年に建造物の、平成17年に美術工芸品の登録制度が創設されている。

その際、地方の指定制度との関係については、国の登録制度が国及び地方の指定制度を補完するものとの観点から、地方指定制度が優先することとされている。一方で将来的な国指定を視野に追跡や調査を行うため、所有者等の同意が得られる場合は、国の登録と地方の指定を重ねて行うことも可能である。

今回、無形の文化財に国の登録制度を創設するに当たっては、有形文化財における取扱いと同様にすることが適当と考えられる。

したがって、国により登録された無形の文化財が地方公共団体により指定された場合には、国の登録は抹消することを原則とし、将来的な国指定を視野に、保存・活用のための措置を講じる必要があり、かつ、伝承者又は伝承団体の同意がある場合は、登録を維持することが適当である。

また、地方公共団体の中には、独自の登録制度を設け、地域の無形文化財や無形の民俗文化財について既に保存・活用の取組を進めているところが一定数存在する。このため、今後、文化財分科会において無形文化財や無形の民俗文化財の登録制度の内容を具体化していくに当たっては、こうした先行する地域の取組の状況に留意し、地方公共団体の登録制度とのすみ分けを行いつつ、国・地方全体での文化財保護体系の整合の観点から検討を進めていく必要がある。

30 (既存の登録制度の更なる活用)

なお、有形文化財の登録制度においては、建造物では1万件を超える登録がされている一方で、コレクションを対象としている美術工芸品の登録は17件であり、必ずしも有効に機能していないとの指摘があった。

建造物については、全国的な調査を実施し、将来的に登録され得る建造物を把握することにより、地方公共団体との連携の中で、積極的に登録を進めている。

美術工芸品については、登録基準が「原則として製作後五十年を経過したものであって歴史的若しくは系統的にまとまって伝存したもの又は系統的若しくは網羅的に収集されたもの」と規定されており、地方公共団体の意見を聴いた上で、コレクションとして登録することとなっていることから、指定されている件数（１万件以上）と比較しても少ない。

こうした現状を踏まえ、国においては、既に導入している有形文化財の登録制度について、幅広い文化財の保存・活用のためにも、更なる活用を図っていくことが求められる。

（２）多様な文化財の保存・活用について

＜必要性＞

（総論）

生活文化は長い歴史を通じて日本国民が伝承してきた我が国の伝統的な文化である。それらの確実な継承は、未来に渡って日本文化の特色と多様性を示すために欠くことができない。また、比較的最近成立した無形の文化財や各地で人々の生活とともに始まった伝承、さらに我が国の美術品で比較的最近制作されたものも未来の日本文化にとって大切なものである。そこで、これらの特性を慎重、かつ的確に把握したうえで、その将来的な保存・活用に向けた取組を実施していくことが必要である。

（生活文化等）

茶道や華道、書道、食文化等の生活文化については、我が国の多様な文化を表すものとして、積極的に保存・活用や振興を図っていくことが求められている。例えば茶道については、茶道具や茶室の中には国宝や重要文化財に指定されているものがあり、また、日本文化の発展に貢献したとして文化勲章を受ける者もいる。さらに、茶道や華道、書道をはじめ、一定の学術的蓄積がある分野もあると指摘されている。

また、生活文化は、例えば書道のように、長い歴史性を有するとともに、時代ごとに書体の変遷や新たな分野が生まれるなどその様式が変化してきているものであることから、変化を前提として、どのように保存・活用を図るかという視点も重要である。

加えて、例えば食文化は、しつらえや器も含めて、料理をとりまく様々な文化的要素が融合して、一つの文化的価値を創出している側面もあることから、生活文化については、こうした特徴に留意しつつ保存・活用を図ることが重要である。一方で、文化財保護法はこれまで、滅失・散逸のおそれの生じた文化や文物の緊急的な保護を都度直接的な契機としつつ、歴史上・芸術上の価値が一定程度定まったと判断されたものを保護対象とし、その範囲を拡大してきた。こうした経緯を踏まえると、生活文化の中には多様な分野があり、その中で保護すべき対象（わざ、具）や範囲（担い手（流

派等))の裾野が広く、また、既に重要無形文化財として保護が図られてきた芸能等のわざとも異なるため、その特性を踏まえた慎重な議論が必要であるとの指摘があった。一方で、生活文化については、わざだけでなく道具等とともに総合的に捉えることも必要な視点であるとの指摘もあった。

5 生活文化に係る文化財の保存・活用を図っていくに当たっては、こうした指摘を十分に踏まえながら、適切な保護の在り方を検討していく必要がある。

10 なお、演芸に関しては、重要無形文化財に指定されている落語や講談以外にも、寄席では西洋マジックや漫才など多様な芸能が披露されており、これらは現在、人気を博する各種芸能の基本の一つになっているとの指摘があり、こうした芸能も広く保存・活用することが求められている。

(現代アート作品)

15 美術品等の中でも、制作されてからあまり時間が経過していない作品については、これまで文化財保護法に基づく保存・活用の対象とはされてこなかったが、とりわけ現代アートと称される、近年国際的な評価が高まっている第2次世界大戦後の美術作品に関して、海外のコレクター等に高く評価され海外に流出していつてしまうものもある。

20 我が国の多様な文化を守り発信していくため、また、今後も我が国から優れた作品が創出される環境を維持・発展させる観点から、こうした分野の作品についても、積極的に文化財として保存・活用を図ることが期待されている。

25 一方で、海外で高く評価されるような比較的価値の定まったものばかりではなかったり、制作者が国際的な評価のために積極的に海外への展開を図った結果として海外へ出ていくものもあったりする。こうしたことから、そうした作品については、文化財としての評価手法や保護すべき範囲について関係者間で合意が形成されているとは必ずしも言えず、そうした作品について広く保護の網をかけていくことには慎重な議論を要するといった指摘もある。このため、これまでの文化財保護の保存・活用の考え方に基本的に立ちつつ、今ある優れた作品が後世まで保存され、活用されるよう、体系として整合のとれた施策を講じていく必要がある。

30 <具体的な方策>

(生活文化等)

茶道や華道、書道、食文化などの生活文化について、我が国の多様な文化財を適切に保存・活用するため、適切な保護措置を講じることが必要である。

35 その際、例えば食文化の中に、全国的な広がりのあるものと地域的な特性を有するものが混在すること、あるいは「ハレとケ」とも言われる生活の中の特別な場面でみ

られる文化と日常の生活の中に見られる文化が存在すること、といった視点にも留意する必要がある。また、生活文化は、時代の変化とともに新たな表現形式が生み出されるなど、変化しつつ発展してきたものであることも指摘されており、そうした特性を十分に考慮する必要がある。

- 5 そのため、国においては、書き初めや七夕等の行事の更なる支援を行うとともに、こうした生活文化等の分野ごとに、その歴史的変遷や文化財的価値、継承のための課題などの実態を調査しつつ、無形の文化財の登録制度の活用など文化財保護法上の適切な保存・活用について検討・実施していくことが求められる。その際、調査の加速化を図るため、必要に応じて、担い手等が作成する記録や調査研究の成果も活用する
- 10 ことが考えられるとの指摘があった。

- 生活文化は、一定の流派や継承者が伝承・発展させてきた、洗練された高度なわざが無形文化財として保護の対象となりうると考えられる一方で、例えば書道における書き初めや食文化における郷土料理など、国民の日常生活に広く密接に根付いた分野でもある。このため、生活文化に係る文化財の保護に当たっては、民間の創意による
- 15 振興を妨げないよう留意しつつ、その保存を図るとともに、その活用を意識した取組を図ることが重要である。

- また、生活文化については、概念上その射程が極めて広範であることに加え、分野ごとにその特徴が大きく異なることから、全ての分野を一様に取り扱うのではなく、
- 20 それぞれの特徴（例えば、食文化であれば、無形文化財にふさわしいものと無形の民俗文化財にふさわしいものの両方が存在する）を踏まえつつ、調査研究の蓄積や関係者間での合意形成等の整ったものから適切に文化財保護の体系に取り入れていくことが必要である。

25 （現代アート作品）

- 現在、登録制度のある有形文化財については、原則として制作後 50 年経過したものを登録の基準としているが、現代アート作品を含む美術工芸品については当該基準を満たす前に、海外に流出したり、散逸したりするおそれもあることから、例えば、学術的な調査研究が進み、系統的又は網羅的に収集されたもの等については、より柔軟
- 30 に対応することも含めて、幅広く保存・活用を図る観点から有効な方策を構築していくべきである。その際、現代アート作品は海外において高く評価されるものがあるため、調査に当たって全国の美術館等の国際的な知見を持つ専門家の意見も踏まえることが考えられる。

35 （３）地方公共団体における登録制度について

＜必要性＞

地方公共団体による文化財の保存・活用の方策としては、文化財保護法に根拠規定のある指定制度と、地方公共団体が独自に条例等で定める登録制度等がある。現在、多くの地方公共団体において、指定制度が運用されており、約 11 万件以上の文化財が地方指定となっている。

一方で、条例等による有形・無形の文化財の登録制度を設けている地方公共団体が 85（2 府県、83 市町村）あり、約 5,000 件の文化財が登録されている。この登録件数は、近年増加している。（平成 27 年度約 4,500 件から、令和 2 年度約 5,000 件に増加）

こうした中、文化財やその所有者に最も身近な行政主体である市町村において、消滅・散逸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、地域一体で計画的に保存・活用に取り組んでいく観点から、平成 30 年に文化財保護法を改正し、地域計画に係る制度を創設しており、現在 16 市町で地域計画が策定されている。

これにより、各地域において、これまで十分に保存・活用されていなかった地域の文化財を改めて見直し、保存・活用の取組を進めていくことが期待されている。

また、過疎化・少子高齢化が進む中で、地方公共団体においては、それぞれの特性を生かして地方創生を推進することが求められており、その際、地域の文化財の掘り起こしと、保存・活用を図る取組は、核となる施策でもある。

こうした状況から、地域計画の策定等の過程で新たに把握される未指定の文化財について、地方公共団体において積極的に保存・活用が進められるようにすることが必要である。

＜具体的な方策＞

上述の状況を踏まえ、地方公共団体において、幅広く地域の文化財の保存・活用の取組が進められるよう、特段の法律上の規制等は伴わないものの、文化財保護法上の制度として、地方公共団体の登録制度を位置付け、地方の創意により活用できるようにすることが適当である。

現在、条例等による登録制度を設けている地方公共団体は 85 であることから、制度を法令上位置付けることにより、一層多くの団体において取組が進むことが期待される。

なお、現在の地方公共団体の独自の指定制度や登録制度においては、有形の文化財から無形の民俗文化財まで多様な類型の指定・登録がなされており、特に無形の民俗文化財については、地域の実情に応じた適切な支援を行う観点から、登録制度の活用が有効との指摘があった。

＜検討すべき論点＞

（国の登録制度等との関係）

現在の地方公共団体の独自の登録制度においては、歴史・文化基本構想や地域計画、歴史的風致維持向上計画も踏まえながら、国の指定又は登録、地方公共団体の指定を受けていない未指定の建造物を登録するなど、地域の実情やニーズに応じた制度の運用が行われている。

国の登録制度等との関係については、まず、所有者等に対する二重規制を防止する観点から、国・地方双方から登録されることは原則として望ましくないということを確認した上で、制度設計を図るべきである。その上で、地域の文化財は地域で守り育てるという観点からは、上述のような地方公共団体における主体的な取組が尊重されることが適当であり、今回創設を提言している登録無形文化財制度等も含め、国の登録制度等の運用に当たっても、地方公共団体への事前の意見聴取等の仕組みも生かしつつ、こうした観点に配慮した保護体系を構築する必要がある。

（地方登録を促進するための取組）

地域における文化財の保存・活用を促進していくためには、地方公共団体の登録制度だけではなく、様々な支援策を含めた総合的な検討が必要である。特に無形の民俗文化財は、地域の人々の生活に根付いた文化財であり、人と地域社会をどのように保護していくのかという視点が必要との指摘がされている。

そのため、既に条例等で登録制度を設けている地方公共団体の取組を広く共有するなどして、希望する多くの地方公共団体が取組みやすくする工夫が求められる。

また、地域計画に関する制度として、計画の策定過程で市町村が域内の文化財の状況を総合的に調査・把握することとした上で、適切と思われる文化財については、国の登録について提案ができることとされている。地方公共団体により登録される文化財の中には、将来的には国による登録に相応しいものもあると考えられ、地方公共団体における積極的な調査・把握の取組を促すとともに、国の登録制度の充実を図る観点からも、地方公共団体が登録した文化財のうち、国により登録されることが適切と思われるものがある場合には、国に対して、登録の提案ができるようにすることが適当である。

（地方公共団体の体制充実）

地域での保存・活用を進めていくに当たり、地方公共団体における文化財の各分野の専門人材の不足が課題になるとの指摘が多い。地方公共団体において、登録制度の趣旨を踏まえて、積極的な文化財保護の取組が行われるためには、専門人材の確保など体制の充実が重要である。

その際、域内の大学との連携により、人材育成や文化財保護の取組を推進している

事例も報告されており、地域における体制充実のための施策に当たり参考になると考えられる。また、域内だけに留まらず、様々な手段で全国に広く協力を呼びかけていくことも考えられる。

5 3. 今後に向けて

(指定文化財の確実な保護)

今回創設する無形の文化財を含む登録制度について、指定制度を補完する幅広い保護措置との趣旨に沿った運用とすることは当然であるが、そのために、手厚い保護の求められる重要文化財や重要無形文化財といった指定文化財の指定や支援措置がおろそかになってはならない。国においては、指定文化財の確実な保護も念頭に置きつつ、登録制度の積極的な運用を行っていくよう求めたい。

(地域の取組への期待)

現在、各地方公共団体において、地方創生の推進等の観点を含めて様々な取組が進展しつつあるが、幅広い文化財の継承のためには、まずはそれぞれの地域における未指定の文化財を含めた調査・把握が不可欠であり、特に市町村における地域計画の策定の取組が進むことを期待したい。また、この地域計画策定の過程で把握された文化財については、地方指定及び今回検討した地方登録の枠組みを組み合わせながら、地域において適切に文化財として位置付けるなど、積極的な保存・活用の取組が進むことを期待したい。

(生活文化等に関する調査)

生活文化等の文化財については、生活様式の変化や少子高齢化等による担い手不足の影響を受け、その存続が危ぶまれる状況にあるが、今般のコロナ禍によってその継承がより一層困難なものとなっているため、各地域において、ポストコロナを見据えた取組の実施が急がれる。国においては、地方公共団体や保持者等によるポストコロナにおける文化財の保存・活用を積極的に支援するとともに、生活文化等の保存・活用に向けた調査を速やかに実施することを求めたい。

30 (地域における体制の充実)

我が国の文化財の保存・活用を進展させていくためには、地域における文化財の保存・活用に係る体制の充実が不可欠である。国においては、各地方公共団体との連携を図るとともに、文化財保存活用支援団体³等の活用についても積極的な周知を図るこ

³ 文化財保存活用支援団体は、市町村が、当該市町村内の文化財の保存・活用に関する各種

と等により、地域における人材確保や資質向上に向けた取組を充実させることを期待したい。

施策の推進主体として、地域の文化財の保存会や NPO 等の民間団体を指定する制度。行政と民間が協力しながら、所有者だけでは維持管理等が困難な文化財の保存・活用の促進を図るなど地域の多様な主体が連携して文化財の継承に取り組んでいくことを目的として、平成 30 年の文化財保護法改正時に創設された。