

文化財保護法五十年史

天皇陛下のおことば

平成12年10月30日（於 国立劇場）
文化財保護法50年記念式典

文化財保護法50周年に当たり、多くの関係者と共にこの記念式典に臨むことを誠に喜ばしく思います。

我が国は古来外国の文化を取り入れる一方、自国の文化を大切に守ってきました。法隆寺や東大寺には、1,200年以上の歳月を経てきた建物があり、また、当時東大寺に献納された聖武天皇、光明皇后ゆかりの品々は厳密な管理の下に正倉院に保管されてきました。

こうした個々の分野における文化保存への努力に加え、明治4年には行政的にも文化遺産を保護しようという目的をもった太政官布告が発せられています。当時我が国は文明開化の波と廃仏毀釈の嵐を受け、貴重な文化遺産の散逸を防ぐことが緊急の課題でありました。以来、文化遺産の保護は、先人の努力により、充実し、国宝の制度も制定されました。

第2次世界大戦による戦災は、国宝を含む文化遺産に取り返しのつかない影響をもたらしました。特に、戦場となった沖縄県では、国宝首里城を始めとする文化遺産が多く失われました。今日、首里城は人々の努力により復元されましたが、琉球国王の王宮として使われていた首里城をもう一度見ることはできず、非常に残念なことに思います。

昭和25年に制定された文化財保護法は、戦後の厳しい状況下、文化財の散逸、荒廃を救うことを目指し、昭和24年の法隆寺金堂壁画の焼失を契機として生まれました。なお、金堂壁画焼失の翌年には金閣寺も焼失しましたが、その少し前に解体修理中の金堂と金閣寺を訪れた私には、このように続いて掛け替えのない国宝が火災に遭ったことが深く心に残っています。

新たに制定された法律には、無形文化財、民俗文化財、埋蔵文化財も加わり、我が国の人々が昔から今日まで守り伝えてきた文化が広く保護されるようになりました。

我が国は自然災害が多く、また文化財も木造建築など保存の容易でないものが多いにもかかわらず、立派に守られてきていることは誠に心強いことです。このことは、今日表彰を受けられた文化財保護功労者を始めとする多くの人々の努力と協力の成果によるものと深く敬意を表します。

人類が作り出してきた文化を現代に伝える文化財を保護することは、世界の多くの人々に共通した願いであります。今日、我が国を始め世界の人々が各地の文化財を世界の共有する貴重な人類の財産として、その保護に協力していることをうれしく思います。

文化財保護法50周年を契機として、関係者が文化財保護の歴史を顧みつつ、文化財の在り方や役割の重要性を思い、文化財保護制度の一層の充実を図ることを願い、式典に寄せる言葉といたします。

序

「文化財保護法」は、昭和25年に制定・施行されて以来、平成12年で50年を迎えました。

「文化財保護法」は、文化財が我が国の歴史・伝統文化等の理解のために欠くことのできないものであると同時に、将来の文化の発展向上の基礎をなすものであるという認識の下に制定され、以後、半世紀にわたり文化財の保存・活用とそれを基盤とした新たな文化の創造・発展に大きな役割を果たしてきました。

文化財という言葉は、文化財保護法制定後、広く一般に用いられるようになりましたが、その保護の仕組みは、明治4年の「古器旧物保存方」の太政官布告を嚆矢とし、文化財保護法制定まで、建造物・美術工芸品に関しては「古社寺保存法」「国宝保存法」「重要美術品等ノ保存ニ関スル法律」が、記念物に関しては「史蹟名勝天然記念物保存法」が、担っていました。

「文化財保護法」は、これらの法律により保護されてきた多くの文化財が、戦中戦後の混乱期のなかで散逸の危機にさらされたこと、また、昭和24年1月に法隆寺金堂壁画が焼損したことを契機として、文化財保護制度の法的整備と担当行政組織の改革充実の機運が高まる中で、昭和25年5月に議員立法により成立し、同年8月から施行されたものです。

同法は、従来の文化財保護に関する法律等を統合するとともに、無形文化財、埋蔵文化財を新たに保護対象に加えることを内容とする画期的なものとなりました。

文化財保護法は、その後の文化財保護に対する社会的需要に対応して、適宜、保護対象を拡大し、新たな保護手法を取り入れるなどの改正を経て、現在の体系を形づくっています。

この度、文化財保護法の施行50年を機に、本書を刊行し、このような文化財保護法及び保護制度のあゆみを振り返ることはたいへん意義深いことと考えています。

本書は、我が国における文化財保護の歩んできた足跡を、文化財保護法による保護行政の制度面を中心として概述したもので、第1編、第2編及び第3編から成っています。

第1編には、明治初頭から昭和25年に文化財保護法が制定されるまでの経緯、文化財保護法の目的と立法趣旨、文化財保護法の発展の推移、文化財保護法による制度の仕組み及び課題と将来展望を収めました。

第2編には、文化財保護法制定から現在までの整備状況と、この間の文化財保護行政の概要を、事業を中心として各文化財分野別に収録しました。

第3編には、関係法令及び関係資料・統計等を収めています。

本書が文化財保護関係者をはじめ広く一般の方々に活用され、今後の文化財保護制度の一層の発展の一助となることを期待します。

平成13年3月

文化庁長官

佐々木 正 峰

凡 例

- 一、 本書は、昭和25年の文化財保護法の公布・施行以来、50年間の文化財保護制度の足跡を、制度面を中心として概述したものである。
- 一、 本書は、記述編と資料・統計編から成っており、記述編は、第1編（文化財保護法の制定と発展）、第2編（文化財保護の歩みと現状）で構成し、第1編は総論とし、第2編は文化財ごとに各論としてまとめた。
記述編の記述内容の終期は、原則として平成12年6月15日とした。
- 一、 本書の記述は、引用の章句・固有名詞その他やむを得ないものを除き、常用漢字及び現代仮名遣いによった。
資料・統計に関する事項は一括して第3編（資料・統計）に収録し、記述編での記載はできるだけ省略した。
- 一、 人名については原則として敬称を省略した。
- 一、 本書の編集に携わった者、執筆者等については編集後記に記した。

文化財保護法50年史目次

天皇陛下のおことば（於：平成12年10月30日文化財保護法50年記念式典）

序

凡 例

第1編 文化財保護法の制定と発展

第1章 我が国における文化財保護制度の始まりと発展	3
第1節 有形文化財（建造物・美術工芸品）に関する制度	3
第2節 記念物（遺跡・名勝地・動植物等）に関する制度	11
第3節 埋蔵文化財に関する制度	15
第4節 太平洋戦争中及び戦後の文化財保護行政	17
第2章 文化財保護法の制定と整備	19
第1節 文化財保護法制定の経緯	19
第2節 制定当初の文化財保護法による制度の概要	29
第3節 文化財保護法の発展	36
第4節 文化財保護制度の仕組み	58
第3章 文化財保護の課題と展望	73
第1節 文化財の保護に向けた各種報告	73
第2節 近代の文化遺産	81
第3節 普及啓発と情報化	85
第4節 その他の文化財保護を取り巻く環境変化	93

第2編 文化財保護の歩みと現状

第1章 美術工芸品の保護	101
第1節 美術工芸品保護の歩み	101
第2節 美術工芸品の調査と指定	107
第3節 美術工芸品の保護のための規制	111
第4節 美術工芸品の修理と模写・模造、管理	113
第5節 美術工芸品の公開と活用	127

第2章 建造物の保護	131
第1節 建造物保護の歩み	131
第2節 建造物の調査と指定・登録	142
第3節 建造物の保護のための規制	151
第4節 建造物の修理	160
第5節 建造物の管理	169
第6節 建造物の公開と活用	179
第3章 伝統的建造物群の保護	184
第1節 伝統的建造物群保護の歩み	184
第2節 伝統的建造物群の調査と保存地区の保護	191
第3節 伝統的建造物群の保護のための規制等	194
第4節 伝統的建造物群の修理と管理	196
第5節 伝統的建造物群保存地区の活用	203
第4章 史跡名勝天然記念物の保護	206
第1節 史跡名勝天然記念物保護の歩み	206
第2節 史跡名勝天然記念物の調査と指定	231
第3節 史跡名勝天然記念物の保存と管理	241
第4節 史跡名勝天然記念物の整備と活用	251
第5章 埋蔵文化財の保護	263
第1節 埋蔵文化財の保護の歩み	263
第2節 近年の埋蔵文化財保護の状況と体制の整備充実	283
第3節 埋蔵文化財の保存・活用と発掘調査成果の公表	289
第6章 無形文化財の保護	292
第1節 無形文化財保護の歩み	292
第2節 無形文化財の調査と指定	299
第3節 無形文化財の保存	304
第4節 無形文化財の公開	309
第5節 伝統文化伝承総合支援事業等	311
第7章 民俗文化財の保護	313
第1節 民俗文化財保護の歩み	313

第2節 民俗文化財の調査と指定	319
第3節 民俗文化財の保護	328
第4節 民俗文化財の公開と活用	335
第8章 文化財の保存技術と修理用資材・用具	340
第1節 文化財の保存技術保護の歩み	340
第2節 美術工芸品における文化財の保存技術の保護及び 修理用資材と用具の確保	345
第3節 建造物・史跡等における文化財の保存技術の保護及び 修理用資材と用具の確保	348
第4節 無形文化財・民俗文化財における文化財の保存技術の保護及び 用具と原材料の確保	356
第9章 文化財の国際交流・協力	363
第1節 文化財の国際交流・協力の意義とその推進	363
第2節 海外交流展等による国際交流・協力	373
第3節 技術協力等による国際交流・協力	378
第10章 世界遺産の保護	386
第1節 世界遺産条約	386
第2節 我が国の世界遺産の登録	390
第3節 世界遺産の保護の取組み	398
第11章 文化財保護に関連するその他の制度	402
第1節 古式銃砲と美術刀剣類の保護	402
第2節 歴史的風土の保存	407
第3節 アイヌ文化の保護と振興	412
第12章 国立博物館、国立劇場、国立文化財研究所の沿革と事業	418
第1節 国立博物館の沿革と事業	418
第2節 国立劇場の沿革と事業	432
第3節 国立文化財研究所の沿革と事業	444
第4節 新たな文化財関係施設の設定準備	460
第13章 地方公共団体における文化財保護	463

第1節 地方公共団体における文化財保護の歩み	463
第2節 地方公共団体等における文化財保護の現状	466
第3節 地方分権の推進	472
第14章 関係団体等による助成、文化財に関する税制等、関係省庁との連携	477
第1節 芸術文化振興基金、民法法人等による助成	477
第2節 文化財に関する税制等	481
第3節 関係省庁との連携	484
第3編 資料・統計	
1 文化庁機構図	493
2 文化財関係法令等	
(1) 古器舊物保存方	494
(2) 古社寺保存法	494
(3) 國寶保存法	495
(4) 重要美術品等ノ保存ニ関スル法律	496
(5) 史蹟名勝天然記念物保存法	496
(6) 文化財保護法	497
(7) 文化財保護法の施行期日を定める政令	526
(8) 文化財保護法施行令	527
(9) 文化財保護審議会令	531
(10) 通 達	
① 文化財保護法の一部改正について(昭和29年)	532
② 文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について(昭和50年)	545
③ 文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について(平成8年)	555
④ 文化財保護法及び文化財保護法施行令の一部改正について(平成12年)	564
(11) 関係法令	
① 銃砲刀剣類所持等取締法(抄)	572
② 銃砲刀剣類所持等取締法施行令(抄)	574
③ 接収刀剣類の処理に関する法律	574
④ 美術品の美術館における公開の促進に関する法律	574
⑤ アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律	576

3 指定等基準	
(1) 国宝及び重要文化財指定基準	578
(2) 登録有形文化財登録基準	579
(3) 重要無形文化財の指定並びに保持者及び保持団体の認定の基準	579
(4) 記録作成等の措置を講ずべき無形文化財の選択基準	579
(5) 重要有形民俗文化財指定基準	579
(6) 重要無形民俗文化財指定基準	580
(7) 記録作成等の措置を講ずべき無形の民俗文化財の選択基準	580
(8) 特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準	580
(9) 重要伝統的建造物群保存地区選定基準	581
(10) 選定保存技術の選定並びに保持者及び保存団体の認定の基準	581
4 文化財指定等件数表	
(1) 文化財指定等の件数	582
(2) 国宝・重要文化財(美術工芸品)種類別都道府県別指定件数一覧	583
(3) 国宝・重要文化財(建造物)種類別都道府県別指定件数一覧	584
(4) 登録有形文化財種類別都道府県別登録件数一覧	585
(5) 重要無形文化財保持者・保持団体等種類別都道府県別認定件数一覧	587
(6) 重要有形民俗文化財種類別都道府県別指定件数一覧	587
(7) 重要無形民俗文化財都道府県別指定件数一覧	589
(8) 特別史跡名勝天然記念物・史跡名勝天然記念物種類別 都道府県別指定件数一覧	589
(9) 史跡名勝天然記念物種別指定一覧	591
(10) 重要伝統的建造物群保存地区選定一覧	592
(11) 選定保存技術保持者・保存団体都道府県別認定件数一覧	594
(12) 都道府県指定文化財件数一覧	594
(13) 市(区)町村指定文化財件数一覧	596
5 美術工芸品関係資料	
(1) 国宝及び重要文化財(美術工芸品)種別時代別指定件数一覧	597
(2) 国宝・重要文化財等買取基準	597
(3) 重要文化財の所有者及び管理団体以外の者による公開の許可に係 る基準	598
(4) 国宝・重要文化財の公開に関する取扱要項	598

(5) 重要文化財の所有者及び管理団体以外の者による公開に係る博物館 その他の施設の承認に関する規程	599
(6) 銃砲刀剣類登録規則（抄）	600
(7) 銃砲刀剣類登録及び美術刀剣類製作承認状況	601
(8) 国宝・重要文化財（美術工芸品）火災・盗難等被害件数一覧	601
6 建造物関係資料	
(1) 重要文化財（建造物）現状変更等年度別件数一覧	602
(2) 重要文化財（建造物）原因別火災発生件数及び焼損焼失件数	603
7 無形文化財関係資料	
(1) 記録作成等の措置を講ずべき無形文化財種類別件数一覧	604
8 民俗文化財関係資料	
(1) 重要有形民俗文化財の所有者及び管理団体以外の者による公開に 係る博物館その他の施設の事前の届出の免除に関する規程	604
(2) 記録作成等の措置を講ずべき無形の民俗文化財都道府県別件数一覧	605
9 記念物関係資料	
(1) 史跡・名勝・天然記念物の年度別指定件数	606
(2) 史跡・名勝・天然記念物の管理団体指定件数	607
(3) 遺跡の種類別件数	607
(4) 埋蔵文化財担当専門職員数の推移	609
(5) 発掘届出等件数の推移	610
(6) 緊急発掘調査費用の推移	611
(7) 出土品の保管状況など	612
10 伝統的建造物群関係資料	
(1) 伝統的建造物群保存地区原因別被害棟数	614
11 文化財保存技術関係資料	
(1) 選定保存技術関係文化財別選定・認定件数	614
12 世界遺産関係資料	
(1) 世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約	614

(2) 世界遺産の登録基準	620
(3) 世界遺産登録数	620

13 関係年表	621
---------	-----

索引	633
----	-----

文化財保護法50年史顧問

編集後記

第 1 編

文化財保護法の制定と発展

第1章 我が国における文化財保護制度の始まりと発展

文化財保護法（昭和25年法律第214号）は、国宝保存法（昭和4年法律第17号）、史蹟名勝天然記念物保存法（大正8年法律第44号）及び重要美術品等ノ保存ニ関スル法律（昭和8年法律第43号）を統合し、文化財に関する法律を総合化することを目的の一つとして制定されたものである。

したがって、文化財保護法の制定に至る経緯を述べるに際しては、これら3法に基づく制度・行政の理解が不可欠である。これらの制度はそれぞれ明治維新直後に始まった維新政府による古建築物や古美術品類（いわゆる「古器旧物」）の調査や保存のための施策が発展して形成されてきたものであるから、まず明治初頭までさかのぼって、当時の文化財の置かれた環境とそれに関する施策・制度の概況に触れることとする。

現在「文化財」と総称されている建造物、美術品の類の保護は、我が国の歴史の中で様々な主体によって古くから行われてきており、その継続的な営為によって歴史伝来の文化財が保全されてきた。しかし、近世（江戸時代）以前の古建築や古美術品等の保存の事業や活動は、それを所有する社寺の宗教・信仰、貴族・武家の教育、富裕な町人の趣味などの活動の一部として行われたものであり、それらの活動は、広く国や国民全体の利益を目的とするものではなかった。公共的な目的意識に基づく制度・事業としての文化財保護は明治維新政府によって初めて行われることとなったのである。

以下、文化財保護法制定の前史として、明治以降の文化財保護の施策、制度の経過を、現行の文化財の類型に即し、有形文化財、記念物及び埋蔵文化財に分けて概観する。

第1節 有形文化財（建造物・美術工芸品）に関する制度

1 明治維新の動乱期とそれに続く時代における文化財の危機

明治政府による文化財保護の施策は、明治維新の際の混乱に伴う伝統的な文化の受難の時期を経て、それに対する危機意識によって生まれ、そして発展していった。明治維新は、幕藩体制から近代統一国家体制への改革とともに、それまでの鎖国状態から西欧文明の積極的な摂取による近代化（「文明開化」）の推進、身分制度をはじめとする社会全体の構造の変革など、国の政治、社会、文化、国民の精神や生活などすべてにわたる大きな変動をもたらした。

変動・動乱の時代には、伝統的な文化や歴史的な遺品、美術品の破壊・散逸が広範に生じ、これを押しとどめるためには大きな困難が伴うものである。明治維新に際しては、「文明開化」のためには旧習を避け、歴史的・伝統的な我が国独自のものを破壊しなければ新しい文化の受容が成り難いという誤った考えが蔓延し、旧物破壊主義が横行した。これに加えて、新政府が掲げた祭政一致の施策として明治元年に発せられたいわゆる神仏分離令（明治元年3月から10月にかけて出された

「諸国神社の別当、社僧復飾の令」(3月17日、神祇事務局達第165号)、「社仏の区別に関する件」(3月28日、太政官布告第196号)等合計12件の太政官布告、太政官達等の総称)に端を発し、寺院の破壊や神社地内にある仏像や仏具の撤去等の「廃仏毀釈」が全国において進行した。

このような状況の中で、伝来の古器旧物、仏像・仏具、古建築の多くが散逸、破壊され、あるいは多量に国外に流出していった。また、直接的な破壊を免れたものについても、社会的な階層の変容や社寺領の国への返納(「社寺領上知令」明治4年正月5日太政官布告第4号)によって、それまで建造物や古器旧物等を保有し管理してきた者が経済的に窮迫し、その維持保存を困難なものにした。

このような文化財の憂慮すべき危機状態は、新政府の要路にある人びとや識者に国の歴史的遺産の保全が急務であることを認識させ、明治初頭からこの状況に対する対策が試みられることとなった。

2 博物館活動としての古器旧物の収集・展示

維新の動乱期における文化財の危機状態に対して最も早く対応したのは、博物館活動としての古器旧物の調査や収集である。これは、後年政府により続いて行われる文化財保全のための施策に比して目的の観点が異なり、対象とする物件も文化財に限らずかなり広範な分野のものであった。

博物館の事業は、幕末の慶応3(1867)年、幕府と薩摩藩によるパリ万国博覧会への参加に采譜をたどることができる。それは、新政府による統一国家・近代国家建設を目標として採られた様々な施策の一つであり、富国強兵・殖産興業の一環として進められた。

明治4年5月、大学南校物産局(文部省博物館の前身)による物産会が行われた。このときの展示品は、鉱物・植物・動物・測量究理器械・内外医科器械・陶器・古物・雑の各部門に分類される広範なものであった。

また、明治5年3月には、大学南校物産局の後身である文部省博物館により、文部省博物館の名の下に、東京湯島の聖堂の大成殿で博覧会が行われた。これは、博物館に古器旧物を収集するための方策として開催されたものであり、現在の東京国立博物館の創始とされている。この博覧会の陳列品は、書画、陶磁器、工芸品、刀剣・石器など様々な分野にわたっており、名古屋城の鯨、「漢委奴国王」の金印なども出陳されている。

3 大学の献言と古器旧物保存方の太政官布告

大学及び文部省による博覧会活動と並行する形で、明治4年4月25日、大学から太政官弁官あてに「集古館」の建設等に関する献言が行われた。「献言」は、戊辰干戈の際以来厭旧尚新の弊風を生じ経歳累世の古器旧物の多くが失われたことを惜しみ、集古館を建設すべきこと、集古館の建設が直ちにできない場合は各地方へ古器旧物の保護を布告すべきこと等を求めたものである。なお、この献言の文面によると、これより以前に外務省から集古館建設について献言したことがあったようであるが、詳細は不明である。

大学からの献言を受けて、太政官は、明治4(1871)年5月23日、古器旧物保存方の布告を行った。

この布告は、古器旧物の類は古今時勢の変遷、制度風俗の沿革を考証するために大切なものであるのにこれらが厭旧尚新の流弊によって遺失毀壊されていっていることは実に惜しむべきこととし、各地方で歴世蔵貯されている古器旧物類について、神代から近世まで、和製・舶載を問わず、別に示す品目のとおり細大を論ぜず厚く保全すること及び品目と所蔵人名を記載したものを所管官庁を通じて差し出すことを求めている。別に示されている古器旧物の品目は全体で31の部に分かれているが、これを現在の文化財保護法における文化財の類型(同法第2条第1項)との対比でみると、有形文化財及び民俗文化財の全領域と記念物の一部(化石・標本)までを含み、不動産文化財を除くすべての類型が対象とされている。

太政官の布告を受け、各府県は、管下の社寺等に古器旧物の類を書き上げさせ、これをまとめて大蔵省(明治4年7月の民部省廃止以降、社寺の事務を所管)及び文部省へ申達した。この報告は、現在、東京国立博物館に保存されている。

これに加えて、大蔵省は明治5年3月、各府県に対し、官庫・社寺・四民所蔵の宝物等の調査を行うために、また、文部省は同年5月、京都府、大阪府、神奈川県、静岡県、愛知県、度会県、堺県、足柄県、滋賀県、和歌山県、奈良県に対し、社寺相伝の器物等の調査を行うために、それぞれ官員を派遣することとした(それぞれ、その旨が太政官から布告されている。)

文部省の調査に関しては、出張に際し太政官が載可した心得によると、社寺等が相伝してきた古器旧物について、

- ①目録を作成し、必要があれば封印して、今後の散逸を防ぐこと。
- ②古器旧物については相伝の土地において保存することとし、同品が複数ある場合にはその内の幾つかを博物館に移して展覧に供すること。
- ③社寺以外の旧家の所蔵品も所有者と協議の上調査することとし、「本朝沿革ノ考証ニ関スル」ものについては、売却する場合は博物館へ照会するように求めること。

とされており、目的は単なる調査にとどまらず所有者に対してその保存を指導することも含まれていたと考えられる。

このような全国を対象とした古器旧物の調査は、後述の「臨時全国宝物取調局」による一層体系的な調査の先駆けをなすものである。

4 古社寺保存金の交付

内務省では、明治13～27年度までの間、全国の主要な古社寺に対して保存金を交付した。これは、当時、社寺の経済的な窮迫が進み、そのために堂塔伽藍^{だうたがらん}の保全をはじめとする社寺自体の運営維持が困難になっていたことを背景として、社寺に対して経済的な基金に当たるものを交付したものとされており、現在行われている文化財に係る具体的な保護事業を対象とする補助金とは異なり、社寺運営全般に対する援助の性格を持つものであった。もとよりそれを建造物等の修理の経費

に当てることも可能であり、保存金を積み立て、その利子をこれらの経費に当てることが奨励されたとされている。

保存金の交付額は、前述の15年間に総額12万1千円、交付対象となった社寺等は539に達した。

なお、明治30年の古社寺保存法の制定に際して、従来下付されていた古社寺保存金については同法の規定を適用することとされた（古社寺保存法第17条）。

5 臨時全国宝物取調局等による調査

明治4年の古器旧物保存に関する太政官布告の後、各府県から古器旧物の所在に関する報告が大蔵省、文部省に提出され、また明治5年には両省による実地調査も行われた。その後も同種の調査は継続されたものと考えられ、明治17年から同21年までの間には、文部省の委嘱により古美術品の調査が行われた。

このような調査活動を受けて、明治21年9月27日、宮内省に臨時全国宝物取調局が設置され、同局により継続して調査が行われた。

同局による調査は、対象を古文書、絵画、彫刻、美術工芸、書蹟に分類し、各分類ごとに重要度による8階級を設けて鑑査する方法で行われ、明治21年5月から同30年5月までの間に合計215,091点（古文書17,709点、絵画74,731点、彫刻46,550点、美術工芸57,436点、書蹟18,665点）が調査された。なお、優秀品には鑑査状が交付された。

臨時全国宝物取調局は、明治30年10月、古社寺保存法制定を機に廃止され、その事務は当時宮内省の所管となった「帝国博物館」に引き継がれた。

6 「古社寺保存法」による社寺有の建造物・宝物類の保護

（1）古社寺保存法の制定

以上のような調査や保存についての指導、社寺への経済的な援助も古建築や古美術品等の衰微・破壊・散逸に根本的な解決をもたらすまでに至らなかった。このような状況の中で、明治27～28年の日清戦争を経て興った民族的自覚が国の文化的基盤を構成する文化財の荒廃に対する反省を促し、国の歴史的遺産を保全するとともにそれをもって「国家的観念を涵養」するため、国の法制で保護を加えることが国家の急務であるとの機運が醸成された。

これを受けて、明治27年の第8回帝国議会の衆議院において、「古社寺保存ニ関スル建議案」が提出され可決、翌28年の第9回帝国議会の貴族院・衆議院両院で「古社寺保存会組織ニ関スル決議案」が可決され、内務省に古社寺保存会が設置された。さらに、翌29年の第10回帝国議会において、政府提出の古社寺保存法案が一部修正の上可決され、明治30年6月5日公布、同月25日から施行された。

（2）古社寺保存法による制度の概要

古社寺保存法（明治30年法律第49号）においては、まず、建造物・宝物類の維持修理が不可能と

なった古社寺は、内務大臣に対して「保存金」下付を願い出ることができることとされ（同法第1条）、国費で補助保存する社寺の建造物・宝物類は、内務大臣が、古社寺保存会に諮問して定めることとされた（同法第2条）。

また、社寺の建造物・宝物類で特に歴史の証徴又は美術の模範となるべきものについては、内務大臣が、古社寺保存会に諮問して、「特別保護建造物」又は「国宝」の資格がある旨定めることができることとされ、「特別保護建造物」・「国宝」の資格を付した物件は官報に告示することとされた（同法第4条）。「国宝」については、神社の祭神及び寺の本尊を除いて甲種（製作の優秀なもの）、乙種（由緒の特殊なもの）、丙種（歴史の証徴となるもの）の3種類に分けられ、甲種については製作の優秀の程度により1等から4等に区分された（古社寺保存法施行細則第6条）。

「特別保護建造物」・「国宝」は、内務大臣の許可を得て公開の展示場に出陳する場合を除き、その処分・差押えが禁じられ（同法第5条）、「国宝」については、内務大臣の命令があった場合、官立又は公立の博物館に出陳する義務を負うこと（同法第7条）、この命令に従わない場合は、内務大臣は、出陳を「強要」することができること（同法第9条）とされた。内務大臣の命令により「国宝」を出陳した社寺に対しては、国庫から「補給金」を支給することとされた（同法第8条）。

この法律の対象となるのは古社寺の建造物及び宝物類であるが、「特別保護建造物」・「国宝」に該当する物件については、社寺以外の者が所有するものについても所有者の請求により官・公立の博物館の展示に出陳を許可し、「補給金」を支給することができることとされ（同法第17条）、また名所旧蹟についても、社寺に属さないものであってもこの法律を準用することができることとされた（同法第19条）。

古社寺保存法の構成は、政府による保護措置と保護対象特定のための処分に関する規定とが混在しており、後年の国宝保存法等の規定の仕組みとは異なっている。また、同法の運用状況の詳細等現在となっては明らかでない点があるが、保護対象を特定しそれに対する保護措置を定めるという同法の基本的な考え方は、現在の保護制度の基本として引き継がれている。

古社寺保存法第4条の規定により特別保護建造物及び国宝の資格があるものとして定められたものは、建造物845件（1,081棟）、宝物類3,926件（絵画810件、彫刻1,884件、書蹟485件、工芸393件、刀剣352件）であった。

（3）古社寺保存法による事業

この制度による事業としては、内務大臣が定めた建造物・宝物類の国庫補助による修理、国宝の博物館への出陳に対する補給金支給がある。修理に対して国が補助する場合には社寺が少なくとも2分の1を負担しなければならないこととされたが、特別の事情がある場合には社寺の負担を軽減することができることとされていた（古社寺保存法施行細則第2条）ため、実態上はかなり高率の補助が行われていた。

出陳に対する「補給金」の額は、「国宝」1個につき年2円以上50円以下（特に貴重なものの場合は50円以上100円以下とすることができる（古社寺保存法施行ニ関スル件（明治30年勅令第446

号)第5条))とされ、さらに前記の「国宝」の種類及び等級に従って細かく規定された(古社寺保存法施行細則第13条)。

「保存金」及び「補給金」として国庫から支出するものの総額は、年15万円から20万円とすることが定められていた(古社寺保存法第16条)(なお、この法律の施行前に社寺に交付してある保存金については、この法律の制度を適用することとされたことは前述のとおり(同法第17条))。実際の保存金・修理補助金の交付額総額は、日露戦争、関東大震災などの際には減額や増額が行われたが、大正7年度まではおおむね15万円、大正8年度以降はおおむね20万円であった。

7 「国宝保存法」による建造物・美術工芸品の保護

(1) 国宝保存法の制定

古社寺保存法は、明治30年の制定以来30年を超える期間、社寺有の建造物及び宝物類の保護の役割を果たしてきた。しかし、国・公有、個人・法人有の物件についても同様に修理への援助や輸出の規制が必要であるのに、同法は保護の対象を社寺有のものに限定していたためこれらに対応できないことが問題となっていた。昭和3年に至ってこれら物件についても対応できるようにする「国宝保存法」案が第56回帝国議会に提出され、衆議院及び貴族院でそれぞれ一部修正の上可決、昭和4年3月28日公布され、同年7月1日から施行された。

(2) 国宝保存法による制度の概要

国宝保存法(昭和4年法律第17号)においては、建造物・宝物その他の物件で特に歴史の証徴又は美術の模範となるべきものを主務大臣(文部大臣)が「国宝」に指定することができることとされた(同法第1条)。旧古社寺保存法においては、保護の対象は基本的には社寺有のものに限られており、保護対象の特定方法も保護措置の後に規定されていたが、国宝保存法では、対象を社寺有以外のものまで拡大するとともに、保護の対象をまず「指定」という行政行為で特定し、指定された「国宝」を対象として諸制度を設けていくという構成を採った。この方式は、これに先立つ大正8年に制定された史蹟名勝天然記念物保存法で採られたものであり、この後文化財保護法に引き継がれていく。なお、旧古社寺保存法においては「国宝」は宝物類についてのみ用いられる分類であったが、国宝保存法では建造物・宝物類を通じて「国宝」指定を行うこととされた。

国宝については、主務大臣が許可した場合を除き、輸出又は移出(台湾等への持出し)することができないこと(同法第3条)、維持修理の場合を除き、現状を変更するときは主務大臣の許可を要すること(同法第4条)、社寺所有の国宝については、主務大臣の許可を受けた場合を除き、処分し、担保に供し、又は差し押さえることができないこと(許可を受けなかった処分等は無効)(同法第13条)、所有者変更、滅失毀損については、主務大臣への届出が必要であること(同法第6条)とされ、輸出や物理的な破壊、本来の所有者の手からの散逸などからの保護が図られることとなった。

また、国宝の所有者は、主務大臣の命令により、1年以内の期間に限り帝室・官立・公立の博物

館・美術館に国宝を出陳する義務を負うこととされ(第7条)、この出陳に対しては国から補給金を支給することとされて(同法第8条)、国宝が死蔵されることを防ぐとともに、社寺がその所有する国宝を維持修理することができないときは、国から補助金を交付して修理を行うことができることとされた(同法第14条)。この修理に対する補助は、特に必要がある場合には社寺以外の者が所有する国宝についても可能とされた。

国宝保存に関する諮問機関としては、旧古社寺保存法による古社寺保存会が改組されて国宝保存会とされ、主務大臣の行う国宝の指定、輸出・移出及び現状変更の許可、補助金の交付については、あらかじめこれに諮問しなければならないこととされた(同法第1条・第5条)。

旧古社寺保存法との関係では、同法により特別保護建造物又は国宝の資格があるものと定められた物件は、国宝保存法によって国宝に指定された物件とみなすこととされ(同法附則第3項)、また、旧古社寺保存法により下付した保存金は、国宝保存法により交付した補助金とみなすこととされた(同法附則第4項)。

以上のような国宝保存法による制度の基本的な構造は、昭和25年に制定された文化財保護法に引き継がれている。

附則の規定により国宝とみなされたものは、旧古社寺保存法により特別保護建造物及び国宝の資格があるものと定められたもののうち、焼失したもの4件を除く建造物845件(1,081棟)、宝物類3,922件(絵画810件、彫刻1,884件、書蹟485件、工芸393件、刀剣350件)である。

これに加える新たな国宝指定は、国宝保存法によって初めて対象とされた国・地方公共団体所有や私有の物件(姫路城、徳川家霊廟など)について進められ、昭和25年5月の文化財保護法制定時点における国宝の指定件数は、建造物は1,057件(1,616棟)、美術工芸品は5,790件(絵画1,153件、彫刻2,118件、工芸1,018件、書蹟1,410件、考古資料91件)であった。

(3) 国宝保存法による事業

国宝保存法による国宝の保護事業は、旧古社寺保存法と同様、修理事業に対する補助、博物館への出陳に対する補給金の支給があり、それらに要する経費の総額は毎年度15万円以上20万円以下とされた。ただし、特に必要があるときは予算の定めるところにより臨時にこの範囲を超えて補助金・補給金を支給することができることとされており(同法第16条)、実際の交付額は、太平洋戦争終結までの各年度は、災害による増額を除いて、おおむね30万円から34万円程度であった。

修理事業として知られているものには、昭和9年及び同10年にそれぞれ着手され大戦後まで継続した法隆寺と姫路城の大修理がある。特に法隆寺については、多数の建造物を順次修理していく大規模なものであったため、文部省が法隆寺から修理工事の委託を受け、省内に法隆寺国宝保存事業部(事業部長は次官、理事は担当局長と会計課長、幹事は保存課長等)を、現地には法隆寺国宝保存工事事務所を設けて工事を行った。しかし、この体制は、昭和24年1月の金堂火災の際、責任体制が明確でなかったとして問題とされることとなった。

8 「重要美術品等ノ保存ニ関スル法律」による古美術品等の海外流出の防止

(1) 重要美術品等ノ保存ニ関スル法律の制定

昭和6年、我が国の経済状態の悪化に伴う円為替安などによって、国宝に指定されていない古美術品等の海外流出が激増した。しかし、国宝に匹敵する価値があるものについて早急に指定を進めることは困難であったため、このような事態に対応して海外流出を防止することのみを目的として国宝の仮指定的な措置をとるための新たな立法措置が検討され、昭和8年4月1日、「重要美術品等ノ保存ニ関スル法律」（昭和8年法律第43号）が公布、施行された。

(2) 「重要美術品等ノ保存ニ関スル法律」による制度の概要

歴史上又は美術上特に重要な価値があると認められる物件の輸出又は移出は、主務大臣（文部大臣）の許可を受けなければならないこととされ（同法第1条）、該当物件（同法ではこれについて「国宝」というような特別の呼称を設けていないので、本書では、以下「重要美術品等」と記述する。）は、「国宝」に指定されているもの、現存者の製作に係るもの、製作後50年を経過していないもの及び輸入後1年を経過していないものを除いたものの中から主務大臣が認定することとされた（同法第2条）。重要美術品等に認定される物件は、立法の趣旨から、国宝と同等又はこれに準じる価値を有するものであって国宝指定の手続が未了のものとして、解体して輸出等が行われる可能性もあることから建造物も対象とされた（重要美術品等ノ保存ニ関スル法律施行規則（昭和8年文部省令第10号。以下この項において「施行規則」という。）第1条）。認定は、所有者等からの申請によって行うことも想定されており（施行規則第3条）、また、認定関係の吏員が請求した場合は、所有者、管理者又は占有者は、認定の前後を問わず調査に必要な物件、関係資料を提出しなければならないこととされた（施行規則第2条）。

重要美術品等として認定されたものについては、官報告示と所有者への通知が行われたが、美術工芸品は容易に移動でき所有者が占有していない場合が多いこと、占有者に対しても輸出等の規制の法的効果を及ぼす必要があることから、所有者以外の者で売買、交換又は贈与の目的で当該物件の寄託を受けている占有者は、その認定があったことを知ったものと推定することとされた（同法第2条）。

重要美術品等について輸出等の許可申請があった場合は、申請の日から1年以内に、申請に係る物件を国宝に指定するか、又は重要美術品等の認定を取り消さなければならないとされた（同法第3条）。また、重要美術品等については、所有者の氏名・住所変更、取得、滅失・毀損、著しい現状変更については届け出なければならないこととされた（施行規則第6条）が、これらはいずれも事後の届出であり、国宝保存法のような毀損・隠匿への制裁、現状変更の制限等の、輸出・移出に対する規制以外の保護措置の制度はなかった。

重要美術品等の認定、輸出等の許可に関する調査審議のため、文部省に重要美術品等調査委員会

が置かれ、文部大臣は必要がある場合は委員等に重要美術品等に関する調査を行わせることができることとされた（重要美術品等調査委員会規程（昭和8年文部省訓令第9号））。また、重要美術品等の輸出等規制を効果的に行うためには通関の際の検査等が的確である必要があり、そのため文部省と大蔵省、税関との間で重要美術品等の認定あるいは輸出等の許可に際しての連絡、資料の提供等についての協力関係が構築された。

(3) 重要美術品等の状況

重要美術品等の認定は、国宝級の物件の円為替安による海外流出防止という目的から短期間に行われなければならないものであり、制定時の検討でも、輸出等の規制制度を設けることに伴って懸念される駆け込み流出を防止するには認定を迅速に行うしか対策はないとされていた。しかし、実際の認定は昭和8～24年までの17年間にわたって行われ、美術工芸品7,898件、建造物360件、計8,258件が認定された。特に昭和20年の太平洋戦争終結後は、戦後の混乱に伴う美術工芸品等の海外流出に対処するため、新たな重要美術品等の認定が行われた。

重要美術品等ノ保存ニ関スル法律による制度は、文化財保護法の制定の時点では、輸出防止のための応急的な措置という当初の性格を離れて国宝の次位を占める価値公認の制度として機能するようになっており、重要美術品等について順次行うこととされた国宝指定が行われず国宝指定できるほどの価値のないものも重要美術品等として存続するなどの状況となっていた。文化財保護法制定に際し、文化財保護制度の一元化の趣旨から同法は廃止することとされたが、現に認定されている重要美術品等については早急に再審査を行い重要文化財に指定するか認定を解除するかの整理を行うこととされ、そのための経過措置として、既に認定されている重要美術品等については同法は当分の間効力を有することとされた。この時点における重要美術品等の件数は、美術工芸品7,898件、建造物357件（認定件数は360件であるが、うち3件が戦災で焼失）、合計8,255件であった。

この経過措置に伴う重要美術品等の整理は、その後逐次進められているが、50年を経た現在、約7,000件近くが未整理となっている（平成12年12月4日現在の未整理重要美術品等は、美術工芸関係6,641件、建造物関係125件、合計6,766件である。）。

第2節 記念物（遺跡・名勝地・動植物等）に関する制度

1 国土開発の進行と遺跡等の保護

第1節で述べたとおり、建造物や美術工芸品に関しては、明治初期からその破壊・散逸が憂慮され対応措置も講じられてきた。一方、様々な遺跡や国の成り立ちの基盤を構成する自然についても、近代化による国土の大きな変容に伴い破壊・衰滅などの影響が生じてきていたが、その保全については、古建築・古器物類などには注目されることがなく、わずかに古社寺保存法において、名所旧蹟について、社寺有のものでなくても同法の規定を準用することができる旨の規定が置かれていた（古社寺保存法第19条）程度であった。この規定も現実には適用されたことはなかったとされ

ている（遺跡に関する政府の施策として、明治7年以降数度にわたって、古墳の発見やその発掘に関する通達類が出されているが、これは遺跡保護一般とは趣旨・目的を異にするものであるので、第3節において取り上げる。）。

このような状況を憂慮し、欧米諸国の天然記念物保護に関する制度を見聞した有識者を中心に、我が国においても史蹟や天然記念物の保護について国が取り組むべきであるとする考えが醸成され、明治44年3月11日付けで、第27回帝国議会貴族院に「史蹟及天然記念物保存ニ関スル建議案」が提出され、同月15日同院において可決、衆議院においても同月21日に可決された。

この建議は、史蹟・天然記念物は「国勢ノ発展ニ伴ヒ土地ノ開拓道路ノ新設鉄道ノ開通市区ノ改正工場ノ設置水力ノ利用其他百般ノ人為的原因ニヨリテ直接或ニ間接ニ破壊湮滅^い」されているが、維新以後44年、「古来ノ歴史美術工芸ニ関スル國粹的遺物」については保存の策を講じられていても天然記念物についてはまだ保存の計画がないのは遺憾であるとし、欧米諸国では国の制度として天然記念物保護を進めており、それは国家の義務と考えられるので、政府は速やかに史蹟及び天然記念物保存の計画を立てるべきであるとしている。

名勝については、衆議院において、同月11日「名所旧蹟古墳墓保護ニ関スル建議案」が提出され同月18日可決、同月20日には富士山とその周辺の風光の保全に関して「名勝地維持保存ニ関スル建議案」が提出され即時可決されるなどの動きがあり、その審議に際して、これらの件は史蹟及び天然記念物の保存と同種のものとして検討すべきものとの意見が出されている。

これらの動きは、史蹟・名勝・天然記念物保存の必要性を世に啓発することとなり、これを受けて民間においては、明治44年11月、「史蹟名勝天然記念物保存協会」が設立（発会式は12月）されて保存思想の普及活動が始められ、政府においても制度の検討を進めるとともに小学校教育に郷土愛護の一環として天然記念物の保護を取り入れるなどの施策を採った。そして、大正8年、第41回帝国議会で議員提案の「史蹟名勝天然記念物保存法」（大正8年法律第44号）が成立し、同年4月10日公布、6月1日から施行された。

注：「天然記念物」と「天然紀念物」について

明治44年3月11日付けの上記建議においては、「天然記念物」が用いられ、これを審議した貴族院の議事録中の記載においても「記」が用いられている。その後、いつの時期からか「紀」の文字が用いられるようになり、大正8年の史蹟名勝天然記念物保存法制定時には「紀」が一般的であったものようである。当時から両者間に意味の違いはほとんどないものとされ、他の分野でも混用されていたようであるが、一説として、字義の感じとしては「紀」の方が重く強いものがあるので「記念物」を用いる方が望ましいとされている（「記念^{きねん}字^じ攷^か」＝大正6年2月20日史蹟名勝天然記念物保存協会発行「史蹟名勝天然記念物」第1巻第16号所載）。

この章では、当時の法令、それに基づく呼称等の表記は当時の用法に従い、一般的な記述は現在の表記法に従うこととした。

2 史蹟名勝天然記念物保存法による制度とその運用

（1）制度の概要

保護の対象となる史蹟、名勝、天然記念物は、内務大臣（昭和3年12月以降は文部大臣）が指定することとされ、また、保存のために緊急に指定を行う必要がある場合は、地方長官（北海道庁長官・府県知事）が史蹟・名勝・天然記念物の仮指定を行うことができることとされた（史蹟名勝天然記念物保存法第1条）。

指定、仮指定及びこれらの解除については、官報に告示することとされたが、希少な植物の指定に際してその所在地を秘匿した方がよい場合など保存上必要があるときは告示をしないこともできるとされた（史蹟名勝天然記念物保存法施行規則（大正8年内務省令第27号。以下この項において「施行規則」という。）第1条）。

史蹟・名勝・天然記念物を人為的な原因による破壊等から保護するための制度としては、現状変更及び保存に影響を及ぼす行為につき地方長官の許可（行政庁が主体の場合は、承認）を要する旨の制度、内務大臣が保存のために必要な一定の行為の禁止・制限、必要な施設の設置を命令することができる制度が挙げられる（同法第3条・第4条、史蹟名勝天然記念物保存法施行令（大正8年勅令第499号。以下この項において「施行令」という。）第2条）。現状変更の許可権は地方長官に属することとされたが、史蹟等は国の立場から重要なものを選定して内務大臣が指定するものとされたこととの関係から、運用上問題もあったため、後に通牒により地方長官が許可等を行うに当たって本省との調整を求めることとなった（後述）。

史蹟等の調査の上で必要があるときは、指定の前後を問わず関係の吏員がその所在地・隣接地に立ち入って、土地の発掘、障礙物の撤去その他調査に必要な行為をすることができることとされた（同法第2条）。

なお、上記の調査として古墳の発掘を行おうとする場合及び古墳の発掘を内容とする現状変更について地方長官が許可（現状変更主体が行政庁の場合は承認）を行おうとする場合は、宮内大臣及び内務大臣の認可を受けなければならないこととされていた（施行令第3条、第4条）。この制度は、この後昭和6年に改められて、認可権者が文部大臣（史蹟名勝天然記念物保存法の所管は昭和3年12月以降文部大臣とされている。）のみとされ、認可に際して文部大臣は宮内大臣に協議しなければならないこととされたが、古墳の発掘に限っての宮内省のこのような関与は、所在未定の陵墓について同省で調査中であるためとされている。

また、調査のための立入り及び保存のための一定行為の禁止等により私人につき生じた損害については、国が補償することとされた（同法第4条第2項）。

史蹟等の管理に関しては、内務大臣が地方公共団体を指定して管理に当たらせることができ、管理のための経費は当該地方公共団体が負担しこれに対して国が補助することができることとされた（同法第5条）。なお、内務大臣から指定を受け、管理に関して費用を負担している地方公共団体は、国有の史蹟等から生ずる収益をその収入とすることができ、また、管理下の史蹟等について観

寛料を徴収することができることとされた（施行令第6条、第7条）。

以上のような史蹟等に係る制度以外に、土地の所有者が古墳又は旧跡と認められるものを発見した場合は、現状を変更することなく10日以内に地方長官へ届出を要する旨の、現行文化財保護法の遺跡発見に関するものと同様の制度が置かれた（施行規則第4条）。

史蹟名勝天然記念物の保存に関する主務大臣の諮問機関としては、史蹟名勝天然記念物調査会が置かれ、大臣の諮問に応じて保存に関する重要事項を調査審議し、あるいは関係大臣に建議することができることとされた（史蹟名勝天然記念物調査会官制（昭和11年勅令第397号））。

（2）史蹟名勝天然記念物保護制度の運用

史蹟名勝天然記念物保存法による史蹟等の指定は、関連の諸規定の整備を待って大正9年から行われた。指定は、国家的なものである第1類と地方的なものである第2類に類別して行うこととされ（大正9年内務省告示第51号）、文化財保護法の制定により同法が廃止されるまでの間に史蹟603件、名勝205件、天然記念物772件、合計1,580件が指定された。これら史蹟名勝天然記念物保存法による史蹟名勝天然記念物の指定及び仮指定は、文化財保護法制定に際して、同法の規定による史蹟名勝天然記念物の指定及び仮指定とみなすこととされた（文化財保護法第117条）。

史蹟の指定は、歴史上顕著な事象を徴証する遺跡を主要な対象として行われているが、特定の政治的な方針に即して行われることもあった。そのような例として、南北朝時代における南朝を正当とする史観に基づいて南朝を顕彰する遺跡が集中的に指定されたことや、明治天皇の事績の顕彰のため天皇が全国を視察した際の休憩場所等が悉皆調査の上で史蹟指定されたことが挙げられる。史蹟指定して保存すべき遺跡の主な選択基準はその歴史的な意義と価値の高さであることからすれば、一定の歴史観が史蹟の選定に一定の影響を及ぼす可能性自体は完全に除き去ることはできないが、文化財の保護に政治的な意図が加わることは避けなければならない。この点に関する考慮が、文化財保護法の立案当初において、文化財保護行政の所管を独任制機関ではなく行政委員会とすることの大きな要因となったものと考えられる。なお、明治天皇の視察関係の史蹟については、太平洋戦争終了後、連合国総司令部の指令により、学術的な観点から内容及び価値が別途評価されるものを除いて、昭和23年6月、一斉に指定を解除された。

史蹟名勝天然記念物保存法では史蹟等の現状変更規制は地方長官の権限とされていた（同法第3条）が、事例によっては史蹟等の保存より地方の利害が優先されるなどの運用上の問題を生じたこともあって、大正11年に内務大臣官房地理課長から北海道庁長官・府県知事へ、現状変更の許可又は承認をしようとするときは重要事項については本省と打ち合わせるよう求める依命通牒が出された。なお、この通牒では、史蹟等の仮指定を行おうとする場合も本省と打ち合わせることを求めている。

史蹟等の管理を行う地方公共団体の指定は、運用上、社寺有の物件については行わないこととされていたが、それ以外のものについては所有者による管理を期待することが困難又は不適当な場合が多いため、地方公共団体を管理者に指定して管理することが原則とされた。

管理は、史蹟等の維持保存上必要な行為とされており、標識・注意札・囲柵等の設置、樹木への施肥、給餌、覆屋の建設、監守人の設置等が行われていたが、現在の修理・復旧に当たるものは想定されていなかったようである。また、重要な史蹟については、その保存のために国が指定地域内の民有地の買上げを行い国有地として確保する措置がとられた。

第3節 埋蔵文化財に関する制度

1 遺跡の取扱いに関する制度

遺跡の取扱いに関する明治政府の最初の施策は、皇室陵墓の比定調査との関係におけるものである。明治7年5月2日付け府県あての太政官達第59号「古墳発見ノ節届出方」は、現在陵墓の未定の分を調査中であるので、府県の管内で陵墓関係の口碑流伝のある場所をもとより古墳と思われる場所は、荒蕪地の開墾等に際してみだりに発掘しないように、また、開発予定地にこれらがある場合は図面を添えて教部省へ伺いを立てるように求めた。また、明治13年11月15日付け府県あての宮内省達乙第3号「人民私有地内古墳等発見ノ節届出方」では、明治7年の太政官達を引き継いで、自然の風雨で石槨土器等が露出したり、開墾中に古墳に掘り当たった場合には、口碑流伝の有無にかかわらず詳細な図面を作成し、地名・近傍の字名等を調査して宮内省へ申し出るように求めた。

このような達しが行われたにもかかわらず必ずしも励行されなかったものとみられ、大正6年2月20日の内務省警保局長から府県知事への「古墳及埋蔵物ノ発掘ニ関スル件」の通達では、これまで何度も通牒を行ったが今なお古墳の密掘や出土品の違法な処分等で古墳を非学術的に破壊する者が後を絶たないとし、このようなことでは未定の陵墓の調査に支障を来すし、現在史蹟名勝天然記念物等の保存方法を検討中であるから、陵墓の調査終了又は保存方法の確立まで現状で保存する必要があるものもあるので、一層の取締りを必要とするとされた。さらに、昭和9年12月にも、宮内大臣から各府県知事へ、古墳の発掘がみだりに行われぬよう取り締まるべき旨通知が行われた。

これらはいずれも陵墓の比定の調査のため、あるいはその調査に支障を生じないようにするためにとられた措置であり、したがって対象も古墳に限定されたものであったが、当時の政府の陵墓比定に関する努力のほどが伺える。

陵墓比定調査に係る古墳関係の措置以外の遺跡全般に関するものとしては、大正8年制定の史蹟名勝天然記念物保存法の体系において、土地の所有者、管理者、占有者が「古墳又は旧蹟と認むべきもの」を発見したときは現状を変更することなく、10日以内に地方長官に申告しなければならない旨の制度が設けられた（史蹟名勝天然記念物保存法施行規則第4条）。これは、文化財保護法の遺跡の発見に関する制度に継承されていくが、この段階では、内務大臣に発見が申告された遺跡に関してとられるべき措置について規定はなく、運用上もどのような措置がとられたかは明らかではない。

2 出土品に関する制度

考古学的な遺物で伝世してきたものは、古器旧物の一種として国宝保存法に至る一連の制度により保護の対象とされてきたが、新たに出土するものの取扱いに関しては、所有権の帰属等についての次のような制度が定められていた。

明治10年9月27日付け内務省達甲第20号により、遺失物取扱規則第6条の規定により埋蔵物発見の手続きがとられる物品のうちに古代の沿革を徴するものがあつた場合には、処分の前に内務省（明治19年以降は宮内省）へ届け出て検査を受けるべきこととし、物品によっては国が相当の対価をもって購入し、永く博物館へ陳列することとするとされた。

明治32年、遺失物法が制定されると、埋蔵物については遺失物に関する規定を準用することとされるとともに、埋蔵物のうち「學術技芸若ハ考古ノ資料ニ供スベキ埋蔵物ニシテ其ノ所有者知レサルトキハ其ノ所有権ハ国庫ニ帰属ス」ることとされた（同法第13条）。この所有者不明の出土品の所有権を国庫に帰属させる制度は以後永く維持継承され、平成11年に原則として都道府県帰属とする旨の文化財保護法改正が行われるまで出土品の所有権帰属の基本原則とされた。

この制度に対応して、出土品については、明治32年10月26日付け内務省訓令第985号「學術技芸若ハ考古ノ資料トナルヘキ埋蔵物取扱ニ関スル件訓令」により、學術技芸若しくは考古の資料となるべき埋蔵物を発見したときは、その品質・形状・発掘の年月日・場所・口碑等徴証となるべき事項を詳記し、模写図を添えて、①古墳関係品その他學術技芸若しくは考古の資料となるべきものは宮内省へ、②石器時代遺物は東京帝国大学へ通知することとされた。そして、宮内省又は東京帝国大学から当該物件を送付するようにとの通知があつた場合にはそれぞれへ送付し、これに対して宮内省、東京帝国大学から「貯蔵ノ必要」があるという通知があつた物件で所有権が国庫に帰属したものについては、上記①、②の区分でそれぞれに譲渡等を行い、「貯蔵ノ必要」がない旨通知があつたものについては、學術技芸若しくは考古の資料に供すべきものの取扱いをせず、便宜の処分をすることが求められた。古墳からの出土品を宮内省に集めることとされたのは、前述の陵墓比定のための調査との関係によるものであろうが、このことが文化財保護法施行以前出土の古墳関係の優品が東京国立博物館に集中したことの制度的な背景となつたのである。なお、宮内省、東京帝国大学で保管の必要がないとされた物件で、地方長官が教育その他の参考として保存を要すると認めたものについては、宮内省、東京帝国大学に依頼して適否の鑑別を受けた上で、府県で保管してもよいこととされた（明治34年4月1日付け内務省訓令第221号「埋蔵物中参考トシテ府県ニ保存スル場合ニ於ケル取扱方ニ関スル件」）。

出土品の取扱いについてはこのような制度があつたが、法定の手続を行わないまま出土品を所持・処分する者が後を絶たなかつたようで、手続の励行につき、内務省、宮内省から度々通達が行われた（大正6年2月20日付け内務省警保局長通達。昭和9年12月27日付け宮内大臣通達）。

第4節 太平洋戦争中及び戦後の文化財保護行政

1 戦時中の保護行政

昭和16年12月8日に始まつた太平洋戦争中は、戦争遂行に直接関係しない行政分野については事務の簡素化・機構の縮小が求められ、文化財の行政についても、昭和18年12月14日の閣議決定により昭和19年2月7日から当分の間、重要美術品等ノ保存ニ関スル法律による重要美術品等の認定事務及び史蹟名勝天然紀念物保存法による名勝と天然紀念物の指定事務を中止することとされた（昭和19年2月16日文部省告示第65号）。地方長官による名勝と天然紀念物の仮指定も本省から別に指示するまで停止するよう求められた。これにより保護行政は国宝と史蹟の指定及び従来指定されている国宝、重要美術品等、史蹟名勝天然紀念物の管理の事務に集中することとなった（ただし、それまでに準備が進んでいたものについては経過措置として指定が認められていたものと推測され、実際には名勝、天然紀念物の指定等の告示が昭和19年11月まで数回にわたり行われている。）。

国宝、重要美術品等の防空対策としては、建造物に対する偽装、防火防弾壁の設置や万一の場合に備えた記録・図面・写真等の作成、美術工芸品に関しては安全地帯への分散疎開を行うこととされ、8割の国庫補助のもとに府県によって行われた。

また、戦時下においては文化財の保存は軽視され、戦争遂行のための金属回収、供木運動が国宝、重要美術品等、史蹟等に指定されている物件にも及び、あるいは軍事施設建設に伴う史蹟等の現状変更の頻発などの事態を招いた。しかし、当時保護行政を所管していた文部省当局は軍関係者との交渉等によってこの危機状態を回避し、新たな国宝、史蹟の指定や管理、国宝建造物の修理事業も、規模の縮小等はあつたものの継続して実施された。

2 戦後の保護行政

昭和20年8月15日の太平洋戦争終結後の国全体の混乱は、国の政治的体制と社会の基本的構造の変革を招来し、これに経済的な混乱・疲弊が伴つたという点で明治維新の際と類似するところがあった。この事態が文化財の保存に大きな影響を及ぼすことは避けられず、所有者が経済的基盤を失つたことによる国宝等の維持・管理の悪化、円為替安による海外への流出、戦時中修理等が滞つたために生じた建造物の荒廃などの現象が広範に発生した。しかし、政府は財政の窮迫に加えて戦災復興が急務とされたことから、これに対する十分な措置は到底とることができない状況であつた。

このような中で、文部省では、終戦早々から文化財保護行政の再出発を目指し、まず、昭和19年2月以来停止されていた重要美術品等の認定と名勝、天然紀念物の指定の事務を、昭和20年10月30日から再開することとした（昭和20年11月6日文部省告示第110号）。これにより、まず戦後の混乱期における文化財の海外流出防止を目的とする重要美術品等の認定のための調査と認定事務を再開し、さらに戦時中分散疎開していた国宝、重要美術品等の所有者への返還事務、戦前から行われて

いた建造物修理事業などが進められた。また、占領に伴う武器撤収に関連して、昭和21年の「銃砲等所持禁止令」による美術刀剣類の所持許可制度の創設、没収された国宝、重要美術品等の刀剣の返還問題の処理が、連合国総司令部等との交渉を含めて、行われた。

この間、昭和22年5月3日から宮内省の帝室博物館が文部省所管の国立博物館となったことに伴い、国宝、重要美術品等に関する調査・修理関係の事務が文部省社会教育局から国立博物館へ移管され、関係組織も移し変えられて同博物館が執行することとされた。したがって、国宝等の指定・認定は文部省社会教育局が行うが、その調査・修理等は国立博物館長の指揮下にある技官が行うという仕組みとなり、行政の統一性・能率性の点から課題を残すこととなった。

史蹟関係では、昭和23年5月、連合国総司令部民間情報教育局から明治天皇関係史蹟の指定を解除すべき旨指示されたため、同年6月29日、関係史蹟377件の指定が解除された。

また、太平洋戦争終結に伴う民主化の一環として、我が国の歴史に関する認識や研究の在り方も一変して実証的な方法が尊ばれる傾向を生ずるに伴って、発掘調査による考古学的な研究が盛んになったが、その反面、目的においても調査技量においても到底学術研究とは認めたい発掘が横行し、貴重な遺跡・遺物が滅失・散逸する状況が生じた。このことについては連合国総司令部民間情報教育局からも対策が指示されたため、文部省では、昭和23年3月10日、都道府県知事に対し、濫掘の防止に努めるとともに、学術的な発掘調査についても史蹟保存の立場から本省と連絡を取るよう協力を依頼し、また、同日直轄の学校長と国立博物館に対しても同趣旨の通知を行った。しかし、本来、史蹟指定されていない遺跡に関しては、前述の古墳の発掘・発見に関する訓令等以外には発掘調査等を規制する法制度はなく、濫掘を防止することは至難であった。すなわち、新しい文化財保護法制の検討を始めようというこの時期において埋蔵文化財関係で課題とされたのは濫掘への対処であり、後年問題となる遺跡所在地における開発事業による遺跡の破壊は社会現象としてはまだ注目される段階ではなかった。

3 保護制度改正の検討

上記のような戦後の混乱とその対応の経過の中で、政府は、新しい時代にふさわしい文化財保護の制度が必要であることを強く認識し、保護行政の在り方と制度改正の検討に着手した。検討の過程では、昭和21年6月、7月に学者・評論家・蒐集家等からなる古美術保存懇談会を開催し諸課題について意見を聴取し、昭和23年1月からは国立博物館との間で文化財保存関係の法律改正についての論議も行われた。当時の課題としては、国宝・重要美術品等の公開活用とそのための博物館の在り方、国宝・重要美術品等の調査・指定・認定の方法、国宝・重要美術品等の維持修理・保護施設・保存方法の在り方、国宝等に対する課税の可否、これらを踏まえた制度改正の在り方などであった。

そして、前述のような文化財全体に係る混乱、これに対処するための政府の努力と新しい制度の検討のさなか、昭和24年1月26日早晩、修理事業中であった法隆寺金堂の火災という一大痛恨事が発生したのであった。

第2章 文化財保護法の制定と整備

第1節 文化財保護法制定の経緯

1 政府による新しい文化財保護制度の検討

前章で述べた太平洋戦争終結後の文化財を取り巻く状況と制度的問題点を再度整理すると、第一に、国全体の基盤に係る経済的な要因と社会的な要因とが挙げられる。経済的な要因としては、戦災による経済的基盤の破壊と悪性インフレの進行による経済全般の疲弊、財閥解体・自作農創設等による経済の再編成、それらに基因する国宝等の所有者の経済的安定性の喪失、財産税その他の高率課税による国宝等の流出があった。社会的な要因としては、戦災による国土の破壊・復興の遅れと大量の罹災者・外地からの引揚者の帰国による住宅の絶対的な不足等も原因とする国宝建造物等の不法占拠など管理の悪化があった。

第二には、文化財保存の制度・行政に係る要因であり、これには国の予算の貧困、国宝・重要美術品等の指定・認定件数の過多による保存施策の総花的薄撒き状態、行政機構の未整備（指定等と調査・修理等が文部省本省と国立博物館に分掌されていた。）、保存措置における所有者側の権利と公共的必要性の対立的確に調整する制度の不備などが挙げられる。

このような問題点に対処するため、文部省においては、新しい文化財保護行政の在り方と制度改正について、有識者等との意見交換を含め検討に着手し、昭和23年中には国宝保存法、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の改正に関して結論を得る段階に至っていた。

文部省では、昭和24年3月、連合国総司令部民間情報教育局美術課に対して、非公式に制度改正についての案を説明し意見を求めた。その時点での文部省案は、①国宝保存法と重要美術品等ノ保存ニ関スル法律を統合して「国宝法」とすること、②輸出防止を強化すること、③国宝の仮指定制度を設けること、④国宝の公共性の強化、国宝の管理状況の職権調査権、国宝建造物の地方公共団体管理、国宝の所在状況把握、国宝の環境整備を制度化すること、⑤国宝所有者への特別措置、国宝保存上必要な経費の国庫補助、第一級建造物の修理の全額国庫補助、国宝の買上げを制度化すること、⑥国宝保存のための予算額を法定すること、⑦財産税等を国宝に関しては非課税とすること、⑧罰則の強化等であった。これに対する総司令部側の反応は、法の基本原則まで改正することは必要でなく部分改正でよいこと、国宝・重要美術品等の件数が多すぎるので整理すべきことという程度のものであったとされている。

法隆寺金堂の火災は、このような文化財保護制度の検討のさなかに発生し、これが与えた衝撃が大きな動因となって、新しい制度の検討は、国会により継続していくこととなった。

2 文化財保護法制定までの国会における審議・検討経緯

文化財保護法は、最終的には、昭和25年4月、参議院議員山本勇造氏外17名の発議による議員立法として成立し、同年5月30日公布、同年8月29日施行された。

この全文130条の法律が、各方面の意見を採り入れつつ、衆参両議院の協議、意見の調整を行って法案として固められ、議員から発議されて制定されたことは極めて画期的なことであり、これは1年余にわたる立法作業における両院の多大の努力が結実したものであった。

その間の経緯を法案の内容の変遷を含めて、主として国会議事録の記載を基に示すこととする。

(1) 参議院及び衆議院の文部委員会における国宝保存制度改正の検討と最初の「文化財保護法案」

昭和24年1月26日の法隆寺金堂の火災の悲報に接し、国会からは直ちに調査班が派遣され、調査班と現場の技官とは金堂近くの僧坊で文化財の保存の在り方について討議したとされている。このような経緯を経て国会が最初に法隆寺火災の問題を取り上げたのは、同年2月12日の参議院文部委員会(田中耕太郎委員長)においてであった。この時は、法隆寺の火災事故に関する文部省社会教育局からの報告及びそれに関する審議が行われ、それ以降、同委員会に置かれた文化小委員会が国宝保存法改正の調査検討を行うこととされた。その検討に際しては、文部省からこれまでの調査研究資料が同委員会へ提供された。

一方、衆議院文部委員会においても、同年4月から、法隆寺金堂の火災を契機とした国宝保存制度の在り方等に関する審議が行われ、当時国宝保存法の改正の検討を進めていた参議院と連携して国宝保存制度の在り方についての検討を積極的に進めるべきだという基本的方向が確認された。

検討に一步先んじて取り掛かっていた参議院文部委員会では、同年4月19日、文化小委員会が中心となって行っていた国宝保存制度改正の検討結果の中間報告が行われた。それによると、小委員会では国宝保存法の改正について調査研究を進めてきたが、対象や施策の範囲を広げて「文化財保存法」というような名前の法律を作ろうという方向で検討を行っているとされ、同小委員会報告書によると、小委員会として討論を重ね、外部の専門家、国宝美術の所有者等の意見を聞いた結果、この段階の内容としては次のような結論に達したとされている。

- ① 現行の国宝保存法と重要美術品等ノ保存ニ関スル法律を一本化すること。
- ② 国宝、重要美術品等に関する行政機関を統合すること(この当時、国宝・重要美術品等に関する行政は文部省社会教育局の所掌であったが、専門的な調査や修理等の指導は国立博物館の事務となっており、統一性・能率性を欠くとされていたことに対応するものであろう。)
- ③ 国宝、重要美術品等を全て再審査し、「重点的保護手段」を講ずること(国宝・重要美術品等の件数が多過ぎると連合国総司令部から指摘されており、また、このことにより全般にわたる保護の手当が不十分になっているという反省があったためであらう。「重点的保護手段」とは、後に出される案を見ると、現在の国宝のうち価値の低いものの指定を解除すること、保護対象

を2段階(「特別国宝」と「一般国宝」)に分けて保護措置に差を設けることを意味するものと思われる。)

- ④ 宗教法人所有の国宝、重要美術品等の管理責任者を明確にすること(国宝等の管理責任に関する明確な制度はなく、社寺有のものに関する管理が憂慮すべき状態であったための指摘であらう。)
- ⑤ 所有者の申し出に応じて国宝を買い上げることができる制度を設けること(戦後の国宝等所有者の経済的な窮迫に伴う国宝等の流動化への対策として、安定的な保護のためには国で所有することが必要と考えられたものであろう。)
- ⑥ 修理の全額国庫支出を認めること。
- ⑦ 維持費の補助を認めること。
- ⑧ 国宝建造物の防火施設に関する命令権を認めること(次の⑨とともに、法隆寺の火災事故についての強い反省に基づくものであろう。)
- ⑨ 国宝建造物の環境保存措置を講じ得るようにすること。
- ⑩ 免税及び減税の規定を設けること(当時、財産税等の高額課税が国宝等の流動、隠匿の大きな原因であったことに対応するものである。)
- ⑪ 罰則の改正を行うこと。

また、これに加えて、国が保護手段を講じなければ減ってしまうおそれのある演劇、音楽、工芸技術等の無形文化財に対しても何らかの措置をとるべきであるとされている。

この報告は制度改正の基本的方向を示すにとどまっているが、次いで同年4月22日、参議院文部委員会において国宝保存法改正に関する検討状況の報告が行われ、一步進んで次のような具体的な制度の内容が示された。

この段階の国宝保存制度改正の方向は、おおむね次のようなものであった。

まず、制度の大きな骨組みとしては、

- ① 「国宝保存法」と「重要美術品等ノ保存ニ関スル法律」を統合して「文化財保存法」を制定する方向で検討すること。
- ② 国宝・重要美術品等の保存を担当する行政機関を統一して行政委員会である文化財保存委員会、同事務局を設け、委員会に研究所を、研究所に博物館を附置すること(文化財保存委員会を内閣に置くか文部省に置くかは今後検討する。)
- ③ 保護対象の範囲を「建造物、絵画、彫刻、工芸品、書蹟、史料、演劇、音楽、その他文化的な所産又は技芸で重要な価値を有するもの」とすること。
- ④ 国宝・重要美術品等を再審査し、「国宝」と「特別国宝」の2段階を設け、特別国宝については国が重点的に責任を持って保護することとすること。
- ⑤ 国が保護措置を講じないと減ってしまう演劇・音楽・工芸技術等の無形文化財について何らかの措置を講ずること。

とされている。文化財行政を所掌する機関を行政委員会とすること、現行文化財保護法に継承され

る保護対象の2段階制、無形文化財を保護対象に加えることなどが既に方向付けられていたことが分かる。

また、具体的な保護措置の内容として、次のような制度を設けることとされた。

- ①所有者による国宝の公開義務と国による公開経費負担の制度を設けること。
- ②国宝の譲渡の場合に国による買取りの機会を確保する制度を設けること。
- ③国宝の管理・修理に対する国からの指示・命令、経費の国庫負担・国庫補助等の制度を設けること。
- ④国宝の環境保全のための制度を設けること。
- ⑤税の減免措置を講ずること。

この段階では「文化財保存法」は、国宝保存法及び重要美術品等ノ保存ニ関スル法律を統合し、これに無形文化財に関する制度を加えたものとされ、史蹟名勝天然記念物については史蹟名勝天然記念物保存法をそのまま存続させることとされていた。これは、当時まだ未成熟な用語であった「文化財」の概念に遺跡や景勝地、動植物などはなじまないと考えられたからであった。

参議院文部委員会においてはさらに法案の成文化が進められ、昭和24年5月、検討を始めてから第7次目の案が「文化財保護法案」として、同委員会委員長の田中耕太郎氏外16名の発議で参議院に提出され、文部委員会に付託された。このような内容の大きな法律が議員から発議されること自体希有のこととされているが、この成案を得るまでに、同委員会の議員、常任委員会専門員等は、委員会・懇談会における議論はもとより、自ら全国各地を視察して文化財の状況を把握し、識者等の意見を聴き、あるいは当時の事情として連合国総司令部の了解を得るなど、短期間に非常な努力を傾注したことが記録されている。

この段階の文化財保護法案は、全文75条で構成され、おおむね次のような内容のものであった。

- ①政府は文化遺産保護の事業として、「建造物、絵画、彫刻、工芸品、筆跡、史料、演劇、音楽、工芸技術その他の有形又は無形の文化財で国民的財産として重要なもの」の保存又は公開及びそれらに関する調査研究を行うこと。
- ②この法律の完全な実施確保のため文化財保護委員会を、その附属機関として国立博物館、研究所、文化財専門審議会を設置すること。
- ③文化財保護委員会は5人の委員で構成し、委員の任期は5年とし相当の給与を給すること。
- ④有形の文化財のうち特に重要なものとして国が保護する必要があるものを「重要文化財」に、重要文化財のうち世界的に価値が高いものでたぐいなき国民の宝として国が特別に保護する必要があるものを「国宝」に指定することができること。
- ⑤国宝・重要文化財に係る次のような保護制度を設けること。
 - ア) 輸出の禁止、現状変更の許可制、滅失毀損の届出制
 - イ) 法人所有物件に係る管理責任者制度
 - ウ) 出陳の勧告、管理修理費用を国庫負担した物件に係る出陳の命令制度
 - エ) 公開の勧告、管理修理費用を国庫負担した物件に係る公開の命令制度

- オ) 有償譲渡の際の国に対する売渡し出制度
- カ) 文化財保護委員会への管理委託及び管理委託の勧告制度
- キ) 管理（管理者の選任・管理方法の改善・防火施設その他の保存施設設置等）、修理に関する命令・勧告制度
- ク) 命令・勧告による出陳・公開・管理・修理に係る経費の国庫負担制度
- ケ) 命令に従わない場合の政府自らの修理・滅失毀損防止措置の施行制度
- コ) 管理・修理等の指揮監督等の都道府県教育委員会への委任制度
- サ) 環境保全（保護上必要な場合の地域を定めての一定行為の制限・禁止）の命令制度
- ⑥無形の文化財に係る保護措置として、無形文化財のうち「特に価値の高いもので国が保護しなければ衰亡するおそれがあるもの」に対する国庫補助、資材のあっせん等の助成措置を講ずること。
- ⑦税制上の優遇措置を設けること。

「国宝保存法」、「重要美術品等ノ保存ニ関スル法律」による制度の改善という考え方で検討が始められたとはいえ、この段階の法案の基本的構造は、行政機関の在り方、保護対象の特定方法、保護対象の拡大、保護措置の拡充などにおいて既にこれら二つの法律の枠組みを超えているといえる。ただし、この段階においても、史蹟名勝天然記念物については「史蹟名勝天然記念物保存法」をそのまま継続存置するという考え方であり、また、後に有形文化財に含まれることとなる考古資料、民俗資料はまだ対象として明示されていなかった。

この法案は、昭和24年5月21日、同委員会で提案理由説明及び審議が行われて即日可決、翌5月22日、参議院本会議で田中耕太郎文部委員長から委員会における審議結果の報告が行われた上で可決され、直ちに衆議院へ送付された。

参議院から衆議院へ送付された法案は、衆議院文部委員会（原彪委員長）に付託され、即日（5月22日午後6時15分委員会開会）、発議者である参議院文部委員会の田中耕太郎委員長から提案理由説明があり、これに関して質疑応答が行われた。

衆議院側からは、史蹟名勝天然記念物関係には文化財として取り上げる必要のあるものはないのか、無形文化財についても公開命令に罰則を付けるべきではないか、文化財保護委員会の委員長の俸給が国務大臣並とされているのは行き過ぎではないか等の質疑が行われた。このうち、史蹟名勝天然記念物と文化財の関係については、参議院側から「文化財は文化という方面で一貫」させてあり、「珍しい道具や歴史上重要な意味を持つ建物や場所は一種の自然的存在物」であって「狭い意味の文化的存在ではない」から文化財の概念には入らないと説明された。

また、国会の会期末にこのような重要な法案が提出されたことから、委員の発言中、参議院側で努力を重ねて議員立法として提出されたことは意義深いとしつつ、その場しのぎの法律を作って次期国会に大幅改正などということにならないようにすべきであるという見解も述べられた。議事録には現れないが、衆議院側にもこれまでの検討で得られた法案など一定の成果があって、その内容と参議院案との調整等が必要との考えが衆議院側にあったのではないかと推測される。

この法案は、結局、翌23日の衆議院文部委員会で「関係筋よりの申出により保留」とされ、そのまま審議未了となった。

(2) 両院文部委員会によるその後の検討

参議院提出の最初の「文化財保護法案」の衆議院における審議未了に対応して、参議院文部委員会では、第5回国会後の閉会中に法案を継続的に再検討し、次の臨時国会までに原案を改善強化した成案を得ることとした。この検討に際しては、当時、衆議院側でも法案の検討が行われていたことから、両院の考えがかけ離れたものとならないよう、両院で協議の上一つの案を作成する方向で双方が連絡調整しながら検討を進めることとされた。この協議調整の一環として、このころ衆議院文部委員会により作成されていた「文化財保護法案大綱」が参議院側に提示されたが、その内容は、先の参議院提出の法案の内容をほとんど包摂するものであったとされている。ただし、衆議院案では文化財に「名所旧跡」や「天然記念物」が含まれており、「文化」の意味（文化には学術（「サイエンス」）を含むのか、人手の加わった創作的・芸術的なものに限るのかなど）についての議論や保護行政機関である文化財保護委員会をどこに設置するのが適切か（検討対象として文部省、内閣、国会（国会図書館）などが挙げられている。）についての検討が行われたとされている。

昭和24年9月26日の衆議院文部委員会においては、衆議院法制局第二部長から「重要文化財保護法案要綱」の説明が行われた。これは先の参議院案を相当程度尊重し、これに衆議院文部委員会の委員の意見を加えて、法制局試案として作成されたものであった。

委員会における説明内容からこの「要綱」と参議院案との相違点を示すとおおむね次のとおりである。

- ①法律の名称を「重要文化財保護法」としたこと。
- ②重要文化財保護委員会の委員については、任期を2年とし、政党所属を制限し、無報酬としたこと。
- ③専門審議会に関し、必要的諮問事項、分科会等の組織についての規定を法律上に設けたこと（参議院案では政令事項であった。）。
- ④無形文化財に「習俗」を加えたこと。
- ⑤法律の対象に史跡名勝天然記念物を加え、これも重要文化財に包摂することとしたこと。
- ⑥重要文化財の管理責任者とその保存義務を明確にしたこと。
- ⑦重要文化財の公開・出陳等に関する勧告・命令を、管理・修理等に係る国庫負担の有無に関わらずできることとしたこと。
- ⑧重要文化財の保存修理等に関する国庫補助制度を拡充したこと。
- ⑨私権との調整のため聴聞制度、損害補償制度を設けたこと。
- ⑩重要文化財保護委員会の（文部大臣からの）予算的独立の規定を設けたこと。
- ⑪特別会計的な保護基金制度を設けることとしたこと。

文化財に関する新しい法案の検討は、衆・参両議院で協議しつつ、できれば一つの成案を得るこ

とができるように進めることが望ましい旨の発言が再三出されていたが、衆議院側でも独自の法案要綱を審議していたことに示されるように、実際には両院の共同作業で一つの法案を作成することは困難だった模様である。この時の委員の質疑からは、参議院で再度法案を作っているが法案は衆・参いずれが出すのか、参議院が努力して先に法案を提出した経緯からして衆議院単独の法案提出には釈然としないものがある、などの懸念がうかがえる。

さらに、昭和24年10月13日には、参議院文部委員会において、参議院事務局の専門員及び法制局参事から「文化財保護法案修正要綱」の説明が行われた。その説明によると、この「修正要綱」は、先の参議院提出の「文化財保護法案」が衆議院で審議未了となった後、更に修正・拡充を要する点を研究して作成されたものであり、先の「文化財保護法案」は参議院本会議で可決され広く周知されたため、各方面から批判、助言、意見、誓願などが寄せられ、あたかも大規模な公聴会を行ったと同様の効果をもたらしたので、それらの意見等の中から文部省社会教育局文化財保存課、京都府・奈良県教育委員会、日本学術会議、各新聞等からの意見及び衆議院の「重要文化財保護法案要綱」を参考として作成されたものである。

この「要綱」に示されている制度の概要を、主として先に審議未了となった参議院の「文化財保護法案」と対比して示すと次のとおりである。

- ①文化財の範囲を「庭園、書跡、典籍、民俗資料、考古資料」にまで拡大したこと。
- ②文化財保護委員会に地方出張所を置くことができることとしたこと。
- ③重要文化財について「指定書」を設けたこと。
- ④文化財保護委員会に重要文化財指定のための実地調査権限を持たせることとしたこと。
- ⑤所有者以外の者による重要文化財の公開の許可制度を設けたこと。
- ⑥所有者の管理責任、文化財保護委員会による管理に関する指示権等の制度を設けたこと。
- ⑦都道府県等による補助制度を設けたこと。
- ⑧文化財保護委員会による「文化財埋蔵地」の指定制度、「文化財埋蔵地」の現状変更（発掘調査を含む。）の許可制度、文化財埋蔵地の発見に対する報償金支給制度を設けたこと。
- ⑨文化財埋蔵地の指定のための調査、埋蔵文化財の発掘調査に係る文化財保護委員会の権限を定めたこと。
- ⑩出土品に係る所有権の国庫帰属・報償金・譲与等の制度を設けたこと。
- ⑪法律外の措置として、保護のための「資金制度」を設けたこと。
- ⑫当分の間、「史蹟名勝天然記念物保存法」の事務を文化財保護委員会に所掌させることとしたこと。

「修正要綱」の段階で注目されるのは、この時点でも建造物・美術工芸品等に係る保護法制と史蹟名勝天然記念物保存法とは別の法体系としていること、史蹟名勝天然記念物保存法が現に対象にしている「庭園」を文化財保護法でも対象とすることとしていること、史蹟名勝天然記念物保存法ではなく文化財保護法の中に「文化財埋蔵地」の指定制度を設け、その現状変更を許可制としていること、史蹟名勝天然記念物保存法を当分の間文化財保護委員会に所掌させようとしていることな

どである。

この「文化財保護法案修正要綱」については、10月24日の参議院文部委員会における閉会中審議の経過報告でも言及され、田中委員長は、前国会における参議院案は一応継続審議になっているため参議院で独自の案を作成したのであり、衆議院の案に対して異なる見解を立てたものではないと述べた。法案は両院の文部委員会で共同して検討を進めることが望ましいとされていたものの、実際はこの段階では、両委員会が互いに相手を意識しながら法案作成作業を進めていたことがうかがわれる。

「修正要綱」の内容は同日付けで、参議院文部委員会委員長から参議院議長に対しても報告された。

その後、参議院文部委員会で、この「文化財保護法案修正要綱」に基づいた成文案の作成とそれについての審議・検討が進められた。参議院文部委員会が最終の「文化財保護法案」を可決した昭和25年4月25日の議事録に記載されている審議経過報告では、昭和24年10月から同25年3月までの間に通算第10次案まで検討されたとされている。しかし、その間の委員会における審議過程の議事録は、印刷物としては作成されていないか又は議事録上に審議した事実が記載されておらず、具体的な検討内容は明らかではない。特に、「修正要綱」と昭和25年4月の最終の「文化財保護法案」との相違点（史蹟名勝天然記念物保存法の体系がそれまで国宝・無形文化財等の保護を主体として検討されてきた文化財保護法に取り込まれたこと、「文化財埋蔵地」の指定制度・現状変更許可制度等が見送られたことなど）がどのような議論によって生じたのかは現時点では不明である。

（3）最終案の確定と文化財保護法の成立

上述のように参議院文部委員会で、昭和24年10月の「文化財保護法案修正要綱」を基本とし、衆議院文部委員会で作成の「重要文化財保護法案要綱」を参考として法案の成文化を進めていたが、昭和25年1月以降は同委員会で懇談形式の検討が続けられた。そして、同年4月18日には、衆議院文部委員会において、参議院の山本勇造文部委員長から、参議院側で起草中の文化財保護法案について説明が行われた。衆議院文部委員会では、法案審議の前に民間有識者からの意見聴取を行うこととされ、同月22日には、参考人として藤島亥次郎氏（東京大学教授）及び長龍武氏（毎日新聞顧問）を招いて意見聴取が行われた。なお、その際、参考人に対して参議院文部委員会で作成されていた法案が事前に渡されていたものと推測される。この時点では、両院の文部委員会の間で、衆議院案の主要な事項をすべて盛り込むかたちで参議院が法案をまとめ、参議院から提案するとの了解が成立していたのであろう。

以上の手順を踏まえ、参議院議員山本勇造氏外17名の発議による「文化財保護法案」が参議院文部委員会に付託され、昭和25年4月25日、提案理由の説明が行われた。同日の議事録に記載されている法案作成経過記録によると、この法案は第10次目のものとされている。

「文化財保護法案」は、附則を含めて131条から成り、従来の国宝保存法、重要美術品等ノ保存ニ関スル法律及び史蹟名勝天然記念物保存法が対象としていた建造物、美術工芸品、考古資料、遺

跡、景勝地、動植物・地質鉱物等と従来保護対象とされていなかった無形文化財を一つの法律で統括して保護対象とするとともに、文化財の各類型ごとの保護の仕組みを詳細に制度化したものである。なお、「民俗資料」は、旧制度下においても美術工芸品の一分野として取り上げられる可能性はあったが、従来の法律では明示されていなかったため、この法案で保護対象に加えられたと考えることもできる。このような性格を異にする広範な文化財を単一の法律の対象とし、統一的に保護しようという法制度は世界的にも例のないものであった。

この新たな法制度の内容については後述するが、その概要を第5回国会で審議終了となった法案と対比して示すとおおむね次のとおりである。

- ①文化財保護委員会の委員については、任期3年とし、有給とすることとしたこと。
- ②専門審議会について、必要的諮問事項、分科会等の組織に関する規定を設けたこと。
- ③保護の対象となる文化財の範囲を、「有形文化財」（「建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、筆跡、典籍、古文書、民俗資料その他の有形の文化的所産でわが国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの及び考古資料」）、「無形文化財」（「演劇、音楽、工芸技術その他の無形の文化的所産でわが国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの」）、「史跡、名勝、天然記念物」とし、この段階ではじめて史跡名勝天然記念物関係を取り込んだこと。
- ④埋蔵文化財関係の規定を設けたこと（発掘調査の規制及び出土品の取扱いに関する制度のみで、先の「文化財保護法案修正要綱」中で挙げられていた「文化財埋蔵地」の指定、その現状変更の規制の制度は含まれていない。）。
- ⑤所有権との調整のための聴聞の規定を設けたこと。
- ⑥地方公共団体の権限及び都道府県教育委員会への権限委任の具体的規定を設けたこと。
- ⑦重要文化財の管理・修理に関する国庫補助の規定を設けたこと。
- ⑧国有の文化財に関して特例規定を設けたこと。
- ⑨国宝保存法、史蹟名勝天然記念物保存法は廃止することとし、国宝保存法による国宝の指定は文化財保護法による重要文化財の指定とみなし、史蹟名勝天然記念物保存法による史蹟名勝天然記念物の指定は文化財保護法による史蹟名勝天然記念物の指定とみなすこととしたこと。また、重要美術品等ノ保存ニ関スル法律も廃止するが、既に重要美術品等に認定されている物件については当分の間効力を有することとしたこと。

なお、当初から大きな問題であった文化財に関する減免税は、連合国総司令部の了解を得ることができず、結局、富裕税（富裕税法）と固定資産税（地方税法）についてのみ一定限度非課税とする規定が置かれるにとどまった。

法案とその検討経緯を参議院から提出することについては、提案理由等の中で、①前年の参議院案は衆議院で審議終了となったが、内容が一般に周知された結果、各方面から批判、意見等が寄せられたためこれを参考とすることができたこと、②衆議院の文部委員会においても参議院の原案の線に沿って「重要文化財保護法案」が作成されたので、両案について両院文部委員会間で協議を重ね、衆議院案の特徴とする諸点をすべて吸収した上で、法案はまず参議院文部委員会に提出するこ

とで合意したものであること、③自ら法案を作成していたにもかかわらずそれを参議院へ提供し、さらに国会への提出も譲ってくれた衆議院文部委員会の雅量のある態度に敬意を表すること、が述べられている。

参議院文部委員会における法案審議は、この法律の執行のための予算の確保等について政府側に対し質疑があったのみで、直ちに採決に移り、全会一致で可決された。

同法案は、翌4月26日参議院本会議で全会一致で可決され、衆議院へ送付された。一方、同日の衆議院文部委員会においては、4月25日に参議院から予備審査のために送付された同法案について参議院の山本勇造文部委員長から提案理由説明が行われた。衆議院文部委員会における法案の正式審議は4月30日に行われ、発議者への質疑として、このような重大法案を再び会期末に突然提出することへの不服と、衆議院案をすべて取り入れたとしながら、衆議院案では文化財保護委員会の委員を無報酬としていたのを相当額の給与を受けることとしていること、及び衆議院案では国宝指定の基準を規則で定める旨の規定があったのにこれが削られていることについての異論が出されたが、地方税法の一部改正に係る附則（第131条）を削除する修正を行った以外は原案どおり可決された。この地方税法の一部改正は、国宝・重要文化財・特別史跡・史跡・特別名勝・名勝に指定若しくは仮指定され、又は重要美術品等に認定されている家屋又はその敷地については固定資産税を課さないこととするものであるが、この時点では一部改正を受ける地方税法が未成立であったため、議事手続上この附則の削除が必要となったものである。

衆議院の文部委員会が修正可決された法案は、同日本会議においても全会一致で可決され、参議院に回付、翌5月1日に参議院本会議で一部修正について同意が得られ成立した。法隆寺の火災事故以来1年余の関係者の心血を注いだ努力の結果が実を結んだのである。

文化財保護法は、昭和25年5月30日、法律第214号として公布され、施行期日を定める政令（昭和25年政令第276号）により同年8月29日施行された。

（4）文化財保護委員会の設置と新法による行政の出発

昭和25年5月30日の文化財保護法公布以後、文部省社会教育局文化財保存課では新法の施行に向けて、国の行政組織である文化財保護委員会の構成及び保護行政の執行に係ることについて準備を行った。

文化財保護法第2章の規定により、文化財保護委員会は5名の委員と委員会事務局（事務局長、総務部及び保存部）によって構成されることとされている。初代の委員は高橋誠一郎、細川護立、一万田尚登、有光次郎、矢代幸雄の5氏とされ、事務局は事務局長の下、総務部に庶務課、会計課、管理課が、保存部に美術工芸品課、記念物課、建造物課が置かれた。さらに、附属機関として国立博物館（東京の本館及び奈良分館。後の京都国立博物館は、この時点では京都市立恩賜博物館である。）、研究所及び諮問機関である文化財専門審議会が置かれた。

新法による文化財行政の執行に関しては、まず地方公共団体に対し新しい制度の趣旨徹底が必要とされ、そのために同年7月、全国を3ブロックに分けて都道府県教育委員会の担当職員を集めた

会議が開催された。

以上の準備の下に、昭和25年8月29日、文化財保護委員会が発足し、文部省から同委員会へ事務引継が行われた。

第2節 制定当初の文化財保護法による制度の概要

1 立法に当たっての基本的考え方と法律の基本的性格

文化財保護法は、国宝保存法、重要美術品等ノ保存ニ関スル法律及び史蹟名勝天然記念物保存法の3法を統合し、それらの法律に規定されていた制度を拡充するとともに、無形文化財及び埋蔵文化財というこれまで法律の保護対象とされていなかったものを文化財の範疇に加えて成立した、文化財保護に関する統一法である。

法律の制定に至る経過は前述のとおりであり、同法が立脚している基本的な考え方及びその性格をまとめると次のとおりである。

（1）目的と保護の理念の明確化

新憲法の下における新たな立法として、制度の目的と文化財保護の基本理念を法律上明らかにした。この法律の目的については、まず、文化財を「わが国の歴史、文化等の正しい理解のために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」（文化財保護法第3条）とした上で、「文化財を保存し、かつ、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」（同法第1条）としている。文化財の保護は、我が国あるいは我が国民の存立基盤となる文化的所産等を将来に向かって維持・保全するとともに、それにとどまらずこれを我が国及び世界の文化的向上発展のために適切に活用することでなければならない。このような文化財保護の活動は、制度を所掌する国・地方公共団体だけではなく文化財の所有者、国民全体がそれぞれ主体となって携わらなければならないものである。

このような趣旨・目的は、従来の制度では明確でなかったのであるが、戦後における文化に関する基本的な理解の深まりを背景として、文化財保護の目的が法律上初めて掲げられたのである。

（2）保護対象と制度の統合

従来は、文化的所産の種類やその保護の手法の違いにより三つの法律があり、それぞれ対象が定められ、時代によっては異なる行政機関によって運用されてきた。これを改め、各種の文化的所産すべてを単一の法律で対象とし、一つの行政機関に制度を所掌させることとすることが文化財保護法制定の際の目標の一つであった。

文化財保護法は、これまで国宝保存法及び重要美術品等ノ保存ニ関スル法律が対象としてきた建造物・美術工芸品、史蹟名勝天然記念物保存法が対象としてきた遺跡・景勝地・動植物等及び訓令等で取扱いを規定していた埋蔵文化財をすべて対象とし、さらにこれまで行政の対象とされてい

かった無形文化財を新たに加え、それらを統一的に一つの法体系で取り扱うものである。

保護対象とされている文化財は、次の3類型である。

①建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、筆跡、典籍、古文書、民俗資料その他の有形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの、考古資料（有形文化財）

②演劇、音楽、工芸技術その他の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの（無形文化財）

③史跡名勝天然記念物

民俗資料は、この段階では有形のもののみが対象とされており、有形文化財の一種とされている。民俗資料が有形文化財から分離され、有形・無形のを合わせ独立の新しい類型となるのは昭和29年の法改正、その名称が民俗文化財に変わるのは昭和50年の法改正による。（昭和29年以前は民俗資料であって価値の高いものは重要文化財に指定されることとされていたが、昭和29年の重要民俗資料指定制度の創設以前に重要文化財に指定された民俗資料はなかった。）

史跡名勝天然記念物については、有形文化財のような指定対象となる文化財の類型及びその定義が示されておらず、文化財の一類型としての「記念物」が法律上規定され、その定義が示されるのは昭和29年の法改正を待つこととなる。

また、文化財保護法の検討過程では、天然記念物のような自然物を文化財の範疇に包摂し得るかどうかについて議論があったが、最終的には、その物件について学術上の価値を発見し又は他の自然物の中から特に学術上価値のあるものとして選定されたことにおいて人類による無形の価値付与が加えられているのであるから、仮に人工的な価値の創造や付加が行われていないものであっても文化財と称することができるの考え方により、これを文化財の一類型として包摂することとされた。（天然記念物に関する価値の観点としては、その指定基準（「特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準」昭和26年文化財保護委員会告示第2号）において「学術上貴重で、我が国の自然を記念するもの」とされ、これが文化財である天然記念物の定義としての意味をもった。）

なお、この議論とともに、文化財保護法の目的を学術資料の保護にまで拡大すべきか否かの検討も行われたが、結果として、文化財保護法は「歴史上又は芸術上」価値の高いもののみを対象とし、一般の学術資料の保護は別の制度を考慮すべきであるとされ、この法律による制度化は行われなかった。しかし、上記指定基準に見られるように、天然記念物や考古資料に関しては学術上の価値の観点も反映されるものとなった。

（3）文化財保護行政を専管する行政機関の創設

旧法による文化財保護行政は、対象によって、文部省、内務省、宮内省などが所掌しており、特に文化財保護法制定直前には、建造物・美術工芸品・史蹟等はいずれも文部省社会教育局文化財保存課の所掌とされていたが、建造物・美術工芸品関係の調査や修理に関する指導等専門的な行政は国立博物館が担当することとされ、そのため責任の所在が不分明であり、非効率であるなどの指摘があった。

新しい保護制度の検討の当初から、所掌する行政機関については専任の行政機関を設ける必要があり、かつ、それは行政委員会組織とすることが適切であるとされ、最終的には「文化財保護委員会」という5名の委員と事務局からなる行政機関の設置が文化財保護法の中に規定された。

（4）文化財の重点的保護

文化財保護法は、国宝保存法、史蹟名勝天然記念物保存法及び重要美術品等ノ保存ニ関スル法律と同様、文化財のうち指定、認定等の行政行為により特定された物件のみが法律の保護を受けるという仕組み（選択保護主義。この制度によれば、例えば、第2条に掲げる有形文化財に該当するものでもそれが重要文化財に指定されていなければ、法律上の保護対象にはならない。）を採っており、文化的価値を持つものであればすべて保護の対象となるという仕組みは採っていない（なお、昭和29年の法改正により導入された「周知の埋蔵文化財包蔵地」に関しては、保護対象について指定等による特定を要しない制度となっている。）。

また、国宝及び重要美術品等に指定・認定された物件に関しては、従来、その数が多過ぎ、保存の措置が総花的になっているとの指摘があり、国宝・重要美術品等の総点検と重点的な保護が求められていた。このため、このことに対応して、文化財保護法においては、次のような制度が採られていた。すなわち、第一には、重要美術品等の制度の廃止と重要美術品等に認定された物件の整理（重要文化財指定又は重要美術品等の認定の解除）を進めることとしたことであり、第二には、旧法による国宝を一旦重要文化財に移行させた上で、その中から特に価値の高いものを選別して新しい「国宝」に格上げする2段階制を採用したことである。立法時の意図としては、旧国宝を重要文化財に移行・整理するとともに適切でないものは指定を解除し、一方で新しい重要文化財指定については特に慎重を期することとしていた。

このような制度的な措置や指定物件の整理は、史跡名勝天然記念物についても行われた。史蹟名勝天然記念物保存法による史蹟等は一旦すべて文化財保護法による史跡名勝天然記念物とみなされた上で、特に価値の高いものは特別史跡、特別名勝、特別天然記念物とする2段階制を採るとともに、旧法による指定の運用上で第2類（地方的なもの。第1類は、国家的なもの）に区分されていた76件（史蹟2件、名勝25件、天然記念物47件、名勝・天然記念物2件）の指定は解除された。

（5）保護制度の拡充

従来の3法による各文化財に関する具体的な保護制度は、かなり簡略なものであり、維持管理、防災、修理、活用のための措置及びそれらの措置の法的主体等の制度が欠けているか又は明確ではなく、その上、国宝保存法は社寺有のものを中心とした制度となっているなど、文化財全体を将来に向けて適切に保存していくためには不十分なものであった。

文化財保護法の制度的検討は、このような問題認識の下で、法隆寺の火災事故という極めて不幸な事態への反省と分析、さらに全国各地の実態調査の結果を踏まえて進められたものであり、保護制度の構成において文化財の保存及び活用のために必要な具体的な仕組みが詳細に規定されてい

る。特に、文化財の管理・修理・復旧の責任主体を制度上明確にすること、管理・修理・復旧に関する国の関与と経費の国庫補助又は負担を明確にすること、文化財の海外流失を防止するための制度を設けること、埋蔵文化財の濫掘の防止措置を制度化すること、無形文化財に関する国の支援制度を設けることなどが目標とされた。

なお、国宝保存法においては、国宝を維持することが困難な場合、原則として社寺に限って補助金を交付することとし、さらに、社寺に限って国宝を処分し担保に供することが禁じられるなど、社寺に関しては個人等とは異なる取扱いが規定されていたが、文化財保護法はそのような社寺の特別扱いを廃止し、宗教法人を含む国民全体に平等・一律に適用される制度となった。

(6) 文化財の保存・活用と財産権の保障との調整

文化財保護法では、旧法の場合に比べて、保護のための文化財所有者等への具体的な制限や義務、文化財保護委員会による強制権の発動等が明確に定められている。これらは、文化財保護の立場からは当然に必要となるものであるが、一方、重要文化財、史跡等に指定されている物件の所有権その他の財産権を有する者に対する重大な権利侵害となる場合もあり得る。

このような公共的な目的による財産権の侵害とそれに対する補償の問題は、憲法第29条に原則が定められているが、文化財保護のための諸制度の適用や保存・活用措置の実施に当たっては、文化財保護制度が旧法時代の社寺中心の制度から国民全般に一律に適用される制度へと変化したことを踏まえ、所有者その他の権利者との調整や不利益の回避については、特に意を用いる必要がある。

所有者その他の権利者との調整及び所有者等の負担軽減については、まず基本的指針として、政府及び地方公共団体はこの法律の施行に当たり関係者の所有権その他の権利を尊重しなければならない旨の訓示規定（第4条第3項）が置かれている。そして、具体的な制度として、処分に際しての聴聞、管理・出品・修理に関する命令・勧告の場合の経費の国庫負担、修理に対する国庫補助、特に侵害の程度が強い場合（重要文化財等の環境保全の命令）の損失補償等が設けられている。

(7) 地方公共団体及び国民の位置付け

国宝保存法及び重要美術品等ノ保存ニ関スル法律においては、国宝、重要美術品等の保存や取扱いに地方公共団体が関与する余地はなかった。これに対して、史蹟名勝天然記念物保存法は、史蹟等の仮指定及び史蹟等の現状変更許可に関する権限を地方長官が持ち、史蹟等の管理は地方公共団体を管理団体に指定して行うことができたため、地方公共団体が相当程度関与する仕組みとなっていた。新しい文化財保護制度の検討においては、保護のための制度・仕組みを格段に拡充する場合、地方公共団体の関与なしでは到底その実施の万全を期しがたいとされた。この方針に従い、文化財保護法では、文化財保護委員会の権限の都道府県等の教育委員会への委任、文化財保護委員会へ提出され、又は文化財保護委員会が発する書類等の都道府県教育委員会の経由とこれに関する同教育委員会の意見具申、地方公共団体から文化財の所有者等への補助等の制度が設けられている。ただし、管理団体の制度は、史跡名勝天然記念物については史蹟名勝天然記念物保存法を継承して

設けられたが、重要文化財については制定当初は規定がなく、昭和29年の法改正によって設けられた。また、地方公共団体は固有の事務として条例を制定して主体的に文化財保護行政を行うことができるが、このことが文化財保護法の規定上確認されるのも昭和29年の改正においてであった。

文化財の所有者その他の関係者に関しては、その心構えとして、「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、できるだけ公開する等その文化的活用を努めなければならない」（第4条第2項）旨定められ、所有者等の関係者を含め一般国民に関しては、「政府及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するために行う措置に誠実に協力しなければならない」（第4条第1項）旨定められている。これらの規定は、文化財保護が国民共通の宝を対象とし、広く文化の創造・向上・発展にかかわるものである以上、それは法律上の権利・義務関係や国・地方公共団体の行政機関による諸措置のみで適切に進められるものではなく、広く国民の理解と協力が不可欠であることから、設けられたものである。

2 保護制度の概要

文化財保護法は、規定の性格・内容から、組織法の部分と作用法の部分により構成されている。

組織法の部分は、文化財行政を所管する国の機関である文化財保護委員会の設置と組織についての規定である。文化財保護行政を既存の省庁にその事務の一つとして所掌させるのではなく、文化財保護委員会という新たな専任の組織を設けて所掌させることとなったため、文化財保護法中にその設置等の規定が置かれたものである。昭和43年、文化財保護の事務は文部省の外局として新たに設置された文化庁に移管され、行政委員会である文化財保護委員会は廃止されたが、その際この組織法の部分は削除された。

作用法の部分は、文化財保護制度の実質的な内容をなすものであり、文化財の範囲、保護対象の特定、保護措置の具体的内容等が詳細に規定されている。

(1) 文化財保護委員会の構成

国における文化財保護行政を所掌するのは、文部省の外局として設置される文化財保護委員会（以下、この節において「委員会」と略す。）である。委員会は、文化に関して高い識見を有する者のうちから文部大臣が国会の両議院の同意を経て任命する5名の委員で組織される。

委員会は、文化財の保存及び活用、文化財に関する調査研究その他この法律の第1条に示されている目的を達成するため必要な事務を行うことを任務とし、委員会の委員は独立して職権を行うこととされている。

委員会が行政委員会として設置され、文部大臣の具体的な指揮監督を受けないで独立して職務を行うこととされたのは、文化財保護の行政は国民文化の特質と発展に関する公正な理解に立つて行われるべきものであり、それは単なる行政実務の経験や政治的判断に基づくものではなく、高い文化的識見を基礎とした運営に任されなければならないとの考え方からである。特に、文化財保護の方針が時々の政治的な圧力や特定の思想の介入等によって曲げられることを避けるためには、行政

委員会組織が適当とされた。

委員会には、委員会の事務を総理し委員会を代表する委員長が置かれ、また、委員会の所掌事務を遂行するために事務局が設けられた。事務局の組織として、事務局長と総務部及び保存部が置かれ、総務部に庶務課、会計課及び管理課、保存部に美術工芸品課、記念物課及び建造物課が置かれた。具体的な文化財保護の事務は、主として補助金・負担金・補償・出品費用の交付等に関する事務は管理課が所掌し、保存すべき文化財の指定・現状変更の規制等の事務は保存部の各課が文化財の類型に従って分掌（無形文化財関係は記念物課が担当）することとされた。

委員会には附属機関として、文化財専門審議会、国立博物館及び研究所を置くこととされた。文化財専門審議会は、委員会の諮問機関であり、委員会の諮問に応じて文化財保護に関する専門的・技術的な事項を調査審議し、あるいはこれらに関して必要な事項を委員会に対して建議することとされた。

国立博物館は本館を東京都に、分館を奈良に置くこととされ、研究所は東京に置くこととされた。

また、委員会の事務を分掌させるために所要の地に事務局出張所を置くことができる旨の規定が設けられたが、実際には置かれることはなかった。

（2） 具体的な保護の仕組み

文化財保護法においては、文化財保護制度の基本的な構造として、①委員会が、文化財の類型ごとに重要文化財、史跡等に「指定」する制度、②指定された文化財（重要文化財、史跡等）を対象として、日常的な維持管理、破損等の状態にあるものの修理・復旧、輸出や現状変更等の行為の規制、公開等による活用及び現状の把握のための調査等の文化財の保護・活用に係る制度が設けられている。重要文化財及び史跡名勝天然記念物に関する保護の制度は、それぞれの特性上異なってくるものを除いて、その内容はほぼ同様である。

制定当初の制度では、無形文化財については、重要無形文化財の指定と保持者の認定制度は置かれておらず、また、埋蔵文化財に関する制度は有形文化財関係の制度の一部として発掘調査の規制と出土品の取扱いに関する規定が置かれるにとどまっている。

以下に、文化財の類型ごとに制定時における制度の概要を示す。

ア 有形文化財

（ア） 指定：委員会は、有形文化財のうち重要なものを重要文化財に、重要文化財のうち世界文化の見地から価値の高いものでたぐいなき国民の宝たるものを国宝に指定することができる。

有形文化財には民俗資料が含まれており、これが別個の類型として分離独立するのは昭和29年の法改正によるが、それまでに重要文化財に指定された民俗資料はない。

（イ） 管理：重要文化財（以下、特に区別して表記しない限り国宝を含む。）の管理に関しては、所有者が管理義務を負うことが明記されるとともに、委員会の指示・勧告・命令、所有者に

代わる管理責任者の選任、所有者・管理責任者の変更及び重要文化財の滅失・毀損・所在場所の変更の届出の制度がある。（なお、重要文化財の管理団体の制度は、昭和29年の法改正によって設けられる。）

（ウ） 修理：所有者等に対する勧告・命令、委員会による修理の直接施行等の制度がある。

（エ） 管理・修理の費用：所有者がその負担に耐えない場合の国庫補助、勧告・命令による管理・修理に係る費用の国庫負担の制度がある。

（オ） 現状変更・輸出の規制・環境保全の命令：現状を変更しようとする場合は委員会の許可を受けなければならない。輸出は、文化の国際交流等のため委員会が許可した場合を除いて禁止されている。また、保存のために必要な場合、委員会は、地域を定めて一定の行為の制限・禁止又は必要な施設の設置を命令することができる。

（カ） 国に対する売渡しの申出：有償譲渡に際しては、まず国に対して売渡しの申出をしなければならない。

（キ） 出品・公開：委員会は、国で行う公開のために出品すること、あるいは所有者自ら公開することを勧告することができる。管理・修理に国庫補助を行った重要文化財については、委員会が出品・公開を命令することができる。なお、所有者以外の者による公開は委員会の許可を要する。また、勧告・命令による出品・公開の経費の国庫負担、出品に対する給与金支給の制度がある。

（ク） 調査：委員会は、重要文化財の現状等について報告を求め、一定の場合には自ら立ち入り調査を行うことができる。

イ 埋蔵文化財

埋蔵文化財は、「埋蔵物たる文化財」と規定され、発掘調査に関する制度並びに出土品の取扱い及びその所有権の帰属に関する制度が設けられている。

（ア） 発掘調査の規制：史跡に指定・仮指定されている場所以外の場所で埋蔵文化財を発掘しようとする場合は、20日前までに委員会に届け出なければならない。これに対して、埋蔵文化財の保護上特に必要がある場合は、委員会は、必要な指示をし、又は発掘調査の禁止・停止・中止を命ずることができる。（運用上、文化財埋蔵地として周知されている土地や古墳などを発掘し、結果において埋蔵文化財を発掘することが明白な場合は届出を要するものとされていたが、この点は昭和29年の法改正により法文上明確にされる。）

（イ） 委員会による直接の発掘調査：委員会は必要があると認めるときは、公権力に基づく強制的な措置として自ら埋蔵文化財の発掘を施行することができる。

（ウ） 出土品の取扱い等：発掘調査等により発見された出土品の取扱い及び所有権の帰属について、民法及び遺失物法の制度の特例として、遺失物法により埋蔵物として提出された出土品の委員会による鑑査、所有者の判明しない出土品の国庫帰属、発見者・出土地の所有者への報償金の支給、発見者・出土地の所有者・地方公共団体への譲与等の制度が定められている。

ウ 無形文化財

無形文化財に関しては、特に価値の高いもので国が保護しなければ衰亡するおそれのあるものについて、その保存に当たることを適当と認める者に対して、補助金を交付し、又は資材のあっせんその他適当な助成措置を講じなければならない。また、この補助等の措置を受けた者に対して、委員会は無形文化財の公開を命ずることができる。

無形文化財に関しては、昭和29年の法改正により重要無形文化財の指定、保持者の認定制度が設けられるが、制定当初は指定による保護対象の選定・特定の仕組みは設けられていない。

エ 史跡名勝天然記念物

(ア) 指定：史跡名勝天然記念物の指定は、委員会が行う。史跡名勝天然記念物のうち特に重要なものは特別史跡名勝天然記念物に指定することができる。

また、都道府県教育委員会は、緊急の必要があるときは、史跡名勝天然記念物の仮指定をすることができる。

(イ) 管理：史跡名勝天然記念物（以下、特に区別して表記しない限り特別史跡名勝天然記念物を含む。）の管理は、原則として委員会が指定する「管理団体」が、管理団体がない場合は所有者が行う。管理に関する制度は重要文化財の場合とほぼ同様である。

(ウ) 復旧：重要文化財の場合における修理に相当するものであり（動植物が対象となる場合があるため、用語を別にしている。）、制度は重要文化財の修理に関する場合とほぼ同様である。

(エ) 現状変更等の規制、環境保全の命令：現状変更及び保存に影響を及ぼす行為については、委員会の許可を得なければならない。（許可を受けずに現状変更等を行った場合の原状回復命令の制度は、昭和29年の法改正で設けられる。）

また、重要文化財の場合と同様に環境保全のための命令の制度がある。

(オ) 調査：調査の制度も重要文化財の場合と同様である。

(カ) 公開：史跡名勝天然記念物の性格上、公開に関する制度は設けられていない。

(キ) 遺跡の発見：土地の所有者・占有者が遺跡と認められるものを発見した場合は、その現状を変更することなく、10日以内に委員会へ届け出なければならない。これは、史跡名勝天然記念物保存法による制度を継承したものである。

第3節 文化財保護法の発展

1 概観

文化財保護法は、制定以来、数次におたる改正を経て現行の内容となっているが、その改正経過には一定の方向性を見ることができる。文化財の範囲の拡大、保護手法の強化と多様化及び地方公共団体の役割の拡大である。それぞれの概略は次のとおりである。

(1) 文化財の範囲の拡大

制定時（昭和25年）の文化財保護法においては、文化財は「有形文化財」、「無形文化財」及び「史跡名勝天然記念物」の3種類とされていたが、その後対象とする範囲の拡大や再整理が行われて現在に至っている。

昭和29年の改正により、それまで有形文化財の一部とされていた「民俗資料」が独立の文化財の類型とされるとともに、無形の民俗資料への範囲拡大が行われ、昭和50年の改正では、有形文化財の範囲が拡大され、民俗資料の呼称が「民俗文化財」に改められるとともにその範囲に民俗芸能を包含することが明らかにされ、さらに文化財の新たな類型として「伝統的建造物群」が加えられた。また、同年の改正では、文化財の範囲に属するものではないが、文化財の保存のために欠くことのできない伝統的な技術・技能が「文化財の保存技術」として保護の対象に加えられた。

なお、「埋蔵文化財」については、制定時の文化財保護法では「埋蔵物たる文化財」（第57条）として有形文化財の章に規定されていたが、昭和29年の改正により、「埋蔵文化財」に関する規定が独立の章とされ、有形文化財のみならず民俗資料、記念物が埋蔵文化財の範囲に含まれることが明確にされた。

(2) 保護手法の多様化

文化財保護法は、文化財のうち価値が高いものや特に保護の必要があるとされる限られたものを文部大臣が重要文化財や史跡名勝天然記念物に指定すること等によって特定し、そのようにして特定された文化財については現状変更等を厳しく制限するとともに、その保護のための事業に対する国庫補助金の交付等により手厚い保護を加えるという仕組みを基本としている。この保護の手法は、その後の保護対象の拡大等に伴ってそれぞれに適したものが加えられ、現行のような多様なものとなっている。

昭和29年の改正では、上記の基本的な仕組みに加えて、重要無形文化財の指定・保持者の認定とその保護制度、重要民俗資料の指定とその保護制度、無形文化財及び無形の民俗資料に関する記録作成の制度を新たに加えた。昭和50年の改正では、無形の民俗文化財（「民俗資料」の呼称を「民俗文化財」に変更）について指定制度を新設し、伝統的建造物群の保護は市町村が主として行うこととするともに、都市計画法上の制度を活用する仕組みを創設した。埋蔵文化財に関しては、昭和29年の改正では、周知の埋蔵文化財包蔵地における工事等に関する届出とそれに対する指示の制度の新設、昭和50年の改正においては国・地方公共団体等による工事に関する協議制度の新設、遺跡の新発見に関する制度の充実等が図られた。また、昭和50年の改正で保護の対象に加えられた文化財の保存技術については、保護対象の「選定」とその記録作成、伝承者の養成その他の措置に関する制度が設けられた。

平成8年の改正においては、有形文化財の中の建造物に関して、重要文化財指定による保護に加えて、より緩やかな保護制度として登録有形文化財の制度が導入された。

これら法律上の制度的整備に加えて、これを基礎としてそれぞれの種類の文化財ごとにとられる行政上の各種の措置が現在の文化財保護行政全体を支えているのである。

(3) 地方公共団体の役割の拡大

文化財保護における地方公共団体の役割については、文化財担当専門職員の配置など実態面の充実と歩調を合わせる形で、初めは都道府県を中心に、後には市町村に至るまで、法令上次第に拡大されていっている。

昭和29年の改正では、地方公共団体の条例による文化財保護についての根拠規定の新設、国（文化財保護委員会）の権限の都道府県教育委員会への委任範囲の拡大等が行われ、これらを内容とする規定をまとめて新たな1節（第6章第3節）が設けられた。昭和50年の改正では、埋蔵文化財の発掘調査に関する地方公共団体の権限の確認規定、都道府県教育委員会に置かれる文化財保護審議会及び文化財保護指導委員の根拠規定、文化財保護のための地方債に関する配慮規定が置かれるなど、地方公共団体の体制整備等に関する規定の充実が図られた。平成8年の改正では、従来都道府県教育委員会までであった文化庁長官権限の委任先が指定都市・中核市の教育委員会にまで拡大された。平成11年には、行政改革の一環として行われた地方分権政策の一つとして、文化財保護行政における機関委任事務の廃止、地方公共団体への権限委譲範囲の拡大、国の関与の見直し等を内容とする文化財保護法の改正が行われた。

上述の各方向性を持つ内容的な改正及び国における文化財保護担当行政機関の変更を内容とする改正は、大きくは昭和29年、同43年、同50年、平成8年及び同11年の5回にわたる。以下、これらを中心に、制度の内容に大きな変更を生じた改正について、改正時期を追って、その概要を記すこととする。

2 昭和29年の改正

文化財保護法の最初の大きな改正は、法制定以来3年余りの行政運営を踏まえ、政府提案により行われた（昭和29年法律第131号）。主要な改正点は次のとおりである。

(1) 重要文化財及び重要民俗資料の管理団体制度の創設

管理団体の制度は、文化財保護委員会が指定する地方公共団体その他の法人が文化財の所有者又は占有者に代わって当該文化財の管理を行うもので、従来は史跡名勝天然記念物についてのみ規定されていた。これは、史跡名勝天然記念物の場合、指定されているのが無主物であったり、多数の所有者に属する広い土地であったり、あるいは文化財としての管理と私有財産としての管理利用とでは趣旨・方法を異にするなどのために、文化財の所有者に管理を行わせることが適当でない場合があるのに対し、重要文化財の場合はそのような事情が乏しいと考えられたためである。しかし、重要文化財についても、例えば無住のために荒廃している民家等のように、所有者又は管理責任者

による管理が不能又は不適当であるために、管理、修理が不十分のまま放置されているものや、城郭建築のように地方公共団体が事実上管理を行っているなどの事例が少なくなかった。

このため、重要文化財及び重要民俗資料について新たに管理団体制度が創設され、所有者による管理等を原則としつつ、所有者がいない場合等については保存のために必要な管理、修理、公開を管理団体が行うこととし、その主体の明確化が図られた。

(2) 重要無形文化財の指定制度の創設等

無形文化財は文化財保護法において初めて文化財として位置付けられたものであるが、その保護制度は、特に価値の高いもので国が保護しなければ衰亡するおそれのあるものについて補助金交付等の助成措置を講じることができると及び助成措置を受けた者に対しては当該無形文化財の公開を命じることができること等のみであった。この制度では、重要文化財の指定のような保護の対象となるものを制度上特定する仕組みがなく、また保護の対象とするものの選択の観点として「衰亡のおそれがあること」が挙げられていたが、当面衰亡のおそれのないものであっても、価値の高いものについては、その価値を国家的に認められること自体がその存続に資する場合があります、国が助成等の措置を講ずる必要がある場合もあることが指摘されていた。

このため、有形文化財における重要文化財指定制度と同様、専ら価値の観点から、無形文化財のうち重要なものを重要無形文化財に指定し、同時に当該無形の「わざ」を体現する者を重要無形文化財保持者（いわゆる「人間国宝」）に認定することにより、公開や後継者の養成に対する援助等を行う制度が創設された。また、重要無形文化財以外の無形文化財については、記録保存の必要があるものについて記録の作成等の措置を講じることができるとされた（法第56条の3～第56条の9）。

(3) 民俗資料保護制度の有形文化財保護制度からの分離と充実

制定当初の文化財保護法では、民俗資料については、有形のものが建造物や美術工芸品などとともに有形文化財の類型の中に含まれており、その保護は重要なものを重要文化財に指定することによって行うこととされていた。しかし、その価値の観点は他の有形文化財のように確立した芸術的・歴史的価値ではなく、国民の生活等の推移を具体的に示す資料としての価値であることもあって、それまで民俗資料で重要文化財に指定され保護されたものはなかった。また、本来民俗資料は、人々の生活や生業という無形の部分を基盤とし、それとそこで用いられる用具等の有形の部分とで構成されているものであるが、それまで無形のものについては文化財の類型の中に位置付けが行われていなかった。

このため、民俗資料を有形文化財の分類から切り離して独立の体系としなければ適切な保護を期し難いとされ、文化財の類型として独立させるとともに新たに1章（第3章の3）を設けて有形のもの及び無形のもののそれぞれについて保護の制度が創設された（法第56条の10～第56条の18）。

有形の民俗資料については、重要民俗資料の指定、現状変更・輸出に関する届出制による規制等

が、無形の民俗資料については、必要なものの記録作成の措置等が制度の内容となっている。重要民俗資料の現状変更、輸出が届出制で、重要文化財の場合の許可制より緩やかな規制となっているのは、上記のような両者の性格・価値の観点の相違によるものである。

無形の民俗資料について指定制度が設けられなかったのは、衣食住、生業、信仰、年中行事等のように自然に発生し、変化し、消滅していくものはそのままの形で保存することにはなじまないと考えられたためであり、その代わりとして、特に必要のあるものを選択して記録を作成し、又はその記録の保存・公開等の措置をとることができる旨の制度が設けられている。

(4) 埋蔵文化財に関する制度の整備

制定当初、埋蔵文化財は「埋蔵物たる文化財」と定義されて、これに関する規定は有形文化財の章の中に設けられており、埋蔵文化財の保護は有形文化財の保護制度の一環として位置付けられていた。しかし、土地に埋蔵された状態の文化財は遺跡など有形文化財以外の類型に属するものもあること、濫掘防止のための指導を十分に行う必要があること、埋蔵文化財が所在する場所における土木工事等によって遺跡が破壊される事例が増えているため事前の記録作成等の措置をとり得るようにする必要があることなどが指摘されていた。埋蔵文化財が所在する場所における工事等に関しては、それまでも実務上、工事等を行うことによって結果的に埋蔵文化財が出土することが明白である場合には届出を行うように取り扱われ、これに対してはあらかじめ調査を行って記録を作成し、あるいは工事中立会いをして遺物の散逸を防止するなどの措置をとることとされていたが、これらは法上に規定がなく、実効を確保できにくい状況となっていたものである。

このため、埋蔵文化財に関する制度を有形文化財の章から独立させて新たな1章(第4章)にまとめるとともに、従来の発掘調査についての届出制度に加えて埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地(周知の埋蔵文化財包蔵地)において工事等を行う場合についても届出を要することとし、これに対して必要な指示を行うことができる旨の制度を新設した。

また、発掘調査に関する届出の時期はそれまで着手の20日前までとされていたが、この改正により新設された工事等に係る届出を含めて「30日前まで」に改められ、濫掘防止や工事前の記録作成等のための指導を十分に行うことができるようにされた(法第57条・第57条の2)。

なお、工事等の届出に関しては、財産権の尊重との権衡を考慮して、埋蔵文化財の保護のための工事の禁止・中止等の命令の制度や罰則は設けられなかった。

(5) 記念物に関する規定の整備

記念物に関しては、以下の3点について規定の整備が図られた。

ア 文化財の類型としての「記念物」の明確化

それまで、記念物については、有形文化財、無形文化財と並ぶ文化財の類型が規定上示されておらず(指定された場合の種別である「史跡名勝天然記念物」が規定されていた。)、指定を受けていないものは文化財としてどのような類型として位置付けられるのが法文上不明確という問題が

あった。このため、新たに「記念物」を文化財の一類型として規定しその定義を示すとともに、記念物のうち重要なものを史跡、名勝又は天然記念物に指定するという仕組みが明確にされた(法第2条第1項、第69条)。

イ 所有権等の尊重、公益との調整に関する配慮

文化財保護法の運用に当たって財産権を尊重すべき旨の一般的な訓示規定は制定当初から設けられていた(法第4条第3項)が、史跡名勝天然記念物は多くの場合土地に密接に関係して所在しているため、特にその保護と開発その他の土地利用との関係の調整等については周到の注意を要するものであることから、記念物の章中にも所有者の財産権の尊重と国土開発その他の公益との調整への留意に関する訓示規定が新設された。また、この趣旨を具体化するために重要文化財及び史跡名勝天然記念物の現状変更等の不許可処分等について不服のある者に異議申立てをすることができる旨の規定が併せて新設された(法70条の2、第80条第4項、第85条の2～第85条の9)。

ウ 無許可の現状変更等に対する原状回復命令制度の新設等

それまで、許可を受けないで史跡名勝天然記念物の現状が変更され、あるいは保存に影響を及ぼす行為が行われて史跡等が毀損された場合でも、特別史跡名勝天然記念物の場合に限って国が自らの負担において復旧する制度があるだけで他に原状に戻す方法がなく、史跡等の保護にとっての制度的な保障が薄いとされていた。このため、許可を受けずに現状変更等を行った者に対しては原状回復を命ずることができる旨の制度が新設されるとともに、無許可現状変更等によって史跡名勝天然記念物を滅失、毀損等した者に対し刑事罰を科すことができるように罰則が新たに追加された。罰則に関しては、これまで重要文化財の損壊、毀棄等については刑事罰の規定があったので、この改正によってこれとの均衡も図られることとなった(法第80条第7項、第107条の2～第111条)。

(6) 地方公共団体に関する規定の整備

従来、地方公共団体は、固有の事務として、文化財について補助金を交付し、また行政事務条例や教育委員会規則に基づき文化財の指定等を行っていたが、文化財保護法上では地方公共団体の役割が必ずしも明らかでなかった。このため、新たに1節(第6章第3節)を設けて地方公共団体関係の規定をまとめるとともに、地方公共団体は、条例の定めるところにより、国で重要文化財等に指定しているもの以外の文化財で当該地方公共団体の区域内にあるもののうち重要なものを指定して、その保存・活用を行うことができる旨の規定が新設された(法第98条第2項)。なお、文化財保護委員会では、地方公共団体に対し、参考として文化財保護の条例のモデルを示した。

また、国(文化財保護委員会)の権限のうち都道府県教育委員会へ権限委任することができる事項の範囲が、新設された重要無形文化財、重要民俗資料の制度に係るものを中心に、拡大された(法第99条)。

3 昭和43年の改正

昭和43年、政府全体にわたる機構改革として各省ごとに1局を削減するという方針の下、「行政

機構の簡素化等のための総理府設置法等の一部を改正する法律」(昭和43年法律第99号)が施行された。文部省については、芸術文化に関する行政と国語、著作権及び宗教に関する行政を所管していた文部省文化局と文化財保護委員会とが統合され、新たに文部省の外局として文化庁が設置された。

従来、文化財保護行政は、その一貫性、公正性、中立性の維持と文化に関する専門的立場からの判断が必要であることから、行政委員会である文化財保護委員会が所管してきたのであるが、この機構改革に際しては、行政の簡素化・能率化及び行政責任の明確化という観点から独任制機関である文部省とその外局である文化庁がこれを所掌することとされた。このことに伴い、文化財保護法について主に次のような改正が行われた。

(1) 文化財保護委員会の権限の文部大臣及び文化庁長官への移行

文化財保護委員会が所掌していた事務のうち、文化財の指定・解除、都道府県教育委員会が行った史跡名勝天然記念物の仮指定の解除等の文化財保護行政上最も基本的で重要な行為は文部大臣の権限とされ、重要文化財、重要無形文化財、史跡その他の文化財の保存・管理や埋蔵文化財の取扱いに関する事務は文化庁長官の権限とされた。

(2) 文化財保護審議会の設置

従来、文化財保護委員会には、文化財の保存・活用に関する専門的・技術的事項を調査審議するため、諮問機関(規定上は、附属機関)として文化財専門審議会が置かれていたが、行政委員会である文化財保護委員会の文化庁への改組に伴い、文化財の保護に関する重要事項について社会的・文化的により広い見地から調査審議を行うための諮問機関として、文部省に、文化財保護審議会が設けられた(法第84条)。この審議会は5名の委員で構成され、その重要性から、委員は、文化に関し広くかつ高い識見を有する者のうちから内閣の承認を得て文部大臣が任命することとされた(法第84の3第1項)。

なお、文化財に関する専門的な事項の調査審議のために、文化財保護審議会に専門委員及び臨時専門委員を置くことができ(法第84条の3第2項)、この専門委員・臨時専門委員は、同審議会の指示を受けて調査審議を行うために設けられる5つの専門調査会に分属することとされた(文化財保護審議会令(昭和43年政令第171号)第4・5条)。

4 環境庁の設置及び許認可の整理合理化に伴う改正

昭和46年、国の環境行政を専管する行政機関として環境庁が設置されるに伴い、自然保護行政を同庁に一元化する必要がある旨の意見があり、文化財のうちでは名勝(庭園等の人工的なものを除く自然の景観を内容とするもの)及び天然記念物を対象として所掌に関する調整が行われた。その結果、自然名勝・天然記念物の中には、自然環境としても価値の高いものがあることから、文化財保護行政と自然環境保護行政との間の連携・調整を図るため、環境庁設置法(昭和46年法律第88

号)により文化財保護法の一部が改正され、文部大臣は、名勝又は天然記念物の指定に際して、その対象が自然環境保護の見地から価値の高いものであるときは環境庁長官の意見を聞かなければならない旨及び名勝又は天然記念物に係る自然環境の保護・整備について、文部大臣又は文化庁長官は、環境庁長官に意見を述べる事ができる旨の規定が設けられた(法第69条第6項、第70条の2第2項)。

また、同年、国の許認可事務の整理合理化の動きに伴い、当時、都道府県において埋蔵文化財に関する専門職員体制が一定程度充実してきていたことを踏まえて、発掘調査等によって発見された埋蔵物についての、文化財であるかどうかの鑑査の事務を都道府県教育委員会へ委任することができる旨の規定が設けられた(法第100条の2)。

5 昭和50年の改正

昭和29年の改正以来、我が国の文化財保護制度は約20年間にわたり保護の内容としては大きな変更なく運用されてきたが、この間国土の復興とそれに続く高度経済成長を迎え、文化財保護もその影響を様々な形で受けることとなった。

例えば、急速な都市の再開発や市街化により城下町や門前町などの伝統的な集落や町並みが変わり、建造物や遺跡・名勝地等の周辺環境の悪化が進み、また、生活様式の変化により、伝統的な民具等の散逸、民俗芸能や年中行事等の急速な変容あるいは消滅等の危機にさらされた。また、文化財の保存修理のための技術者や技能者、資材の確保も産業構造の高度化等に伴う困難に直面していた。さらに、埋蔵文化財包蔵地も国土開発の進展による深刻な影響を受けていた。

このような状況下、関係各方面から保護対象の拡大、埋蔵文化財保護の充実などを求める声が高まった。昭和49年に至り、衆議院文教委員会に文化財保護に関する小委員会が設置されて、法改正の検討が進められ、昭和50年、次の諸点を主な内容とする文化財保護法の改正が、議員立法によって行われた(昭和50年法律第49号)。

(1) 有形文化財の定義の見直し

有形文化財について、次の二つの点で定義が改められ、その範囲の拡大が図られた(法第2条第1項)。

(ア) 建造物・絵画・彫刻等と一体をなして価値を形成している土地その他の物件を含むこととされたこと。社寺建築に対するその敷地である境内地、民家建築に対するその屋敷地、仏像に対する基壇、厨子等がその例である。

(イ) 有形文化財には学術上価値の高い歴史資料が含まれることが明記されたこと。学術上価値の高い歴史資料とは、必ずしも歴史上又は芸術上の価値が高いものではないが、顕著な歴史事象に関する遺品、歴史上重要な人物に関する遺品、我が国の歴史の理解に欠くことのできない遺品等である。

(2) 民俗文化財に関する規定の充実

国民が日常生活の中で生み出し伝承してきた風俗慣習や民俗芸能は、高度経済成長に伴い急速に変貌あるいは消滅しつつあり、保護の必要性が高まっていた。しかし、これまでは無形の民俗資料については、記録作成等の措置を講ずべき無形の民俗資料の選択制度と文化庁長官による記録の作成・保存・公開等が規定されるにとどまっていた。また、民俗芸能については法上明確な位置付けを欠く状態であった。このため、次の諸点にわたって制度の充実が図られた（法第56条の10～第56条の21）。

(ア) 民俗資料という類型の呼称が「民俗文化財」に改められたこと。文化財保護法制定時、民俗資料は、建造物や絵画等と並んで有形文化財の一つに位置付けられていたため、昭和29年の改正で独立した文化財の類型とされたものであるが、民俗資料という呼称は有形文化財や無形文化財等に比較して文化財としての価値が劣るかのような印象を与えかねないことや、無形のものに資料という言葉はふさわしくないことから、民俗文化財という呼称に改められたものである。

(イ) 民俗芸能が民俗文化財の一つとして位置付けられたこと。郷土に伝承されてきた民俗芸能は、庶民によって生まれ、伝承され、また庶民の日常生活に欠くことができない無形の文化遺産であるが、従来その法律上の位置付けは明確でなく、運用上は無形文化財と民俗資料のいずれにも属するものとして取り扱われていた。しかし、無形文化財の価値の視点は歴史上又は芸術上のものであるため、価値付けの視点がこれと異なる民俗芸能が重要無形文化財として指定されることはなく、その保護施策上の位置付けの明確化が求められていたものである。

(ウ) 無形の民俗文化財について、新たに「重要無形民俗文化財」の指定制度が設けられたこと。それまで指定制度が採られていなかったのは、無形の民俗資料をそのままの形で保存することは、自然的に発生し、変化し、消滅していく民俗資料の性格からして意味がないという考え方によるものであった。しかし、高度経済成長の中で急速に進む都市化や農山村の過疎化等の前に、民俗資料や民俗芸能は積極的な保存を図らなければ衰亡を免れないという懸念が強まり、指定制度が設けられるに至ったものである。重要無形民俗文化財に関する規定は重要無形文化財に関する規定と同様の部分が多いが、民俗文化財の場合には、不特定の人々によって伝承されるという性格上、重要無形文化財のように特定の保持者や保持団体（後述のとおり、この法改正で新設）を認定する制度、文化庁長官が公開を勧告する制度は設けられていない。

なお、重要無形民俗文化財の指定制度の創設に伴い有形の民俗文化財については、指定種別の呼称が「重要有形民俗文化財」に改められた。

(3) 伝統的建造物群保護制度の創設

歴史的な集落・町並みは、昭和30年代以降の急速な社会構造の変化や都市化の進展によって各地で失われつつあったが、昭和40年代に入ると住民や市町村を中心に保存への具体的な取組みが見られ、これら一連の流れがこの法改正による伝統的建造物群保護制度の新設として結実することとなった（法第83条の2～第83条の6）。

まず、「周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの」である「伝統的建造物群」を、新たに、有形文化財や無形文化財などと並ぶ文化財の一類型として追加した。伝統的な建造物群とは、例えば宿場町、門前町、城下町、明治期の洋風建造物群等であって、建造物を単体としてとらえその様式・意匠等を保護する有形文化財と異なり、伝統的な建造物の集合体が形成する歴史的風致を対象とするところに特徴がある。

伝統的建造物群の保護は、市町村における集落・町並み保存の取組を前提として、それを国が支援する法体系となっている。伝統的建造物群の保護は、伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境を保存するために、市町村が、一定の地区を伝統的建造物群保存地区に定めることによって行われる。伝統的建造物群保存地区は、対象地域が都市計画区域内にある場合は都市計画の中で、都市計画区域外においては市町村の定める伝統的建造物群保存地区保護の条例により定められる。伝統的建造物群保存地区の保存のための現状変更の規制その他の保護措置は、政令で定められる基準に即して制定される市町村の条例により市町村教育委員会が行うこととされた。このように、伝統的建造物群の保護を主として市町村が行うこととされたのは、集落・町並み保存がもともと一部市町村の先導的・自主的な取組として始まったという沿革や、保護の対象が現に地域住民が居住する生活空間であるため、その保護についての地域住民の意思と保護施策に対する理解・協力が不可欠であることなどによる。

伝統的建造物群保存地区の区域の全部又は一部で我が国にとってその価値が特に高いものについては、文部大臣が、市町村の申出に基づいて、重要伝統的建造物群保存地区として選定することができることとされている。重要伝統的建造物群保存地区に選定されたものについては、保護の事業に対して国が補助することができることとされているが、現状変更規制その他の保護措置を行うのは飽くまでも当該市町村である。

(4) 重要文化財に関する行為規制の拡大

戦後、文化財に対する一般の関心が高まり、調査研究、公開活用等のために文化財の模写、模造、写真撮影等が盛んになってきたことに伴い、重要文化財についても、模造のための型取り、物件に直接触れる手法による模写、拓本取り、長時間高照度の照明下に置いての撮影等が行われる場合が増えてきた。これらの行為は、直ちに重要文化財の形状を物理的に変化させるものではないが、材質等に化学変化を起し、経年変化や劣化を促進させるなど、重要文化財の保存に影響を及ぼすことが懸念される。このため、重要文化財の現状そのものを変更する行為に加えて、その保存

に影響を及ぼす行為についても新たに文化庁長官の許可を必要とすることとされた（法第53条）。

（5）重要文化財又は史跡名勝天然記念物の現状変更等の制限に伴う 損失補償規定の新設等

重要文化財又は史跡名勝天然記念物の現状変更又は保存に影響を及ぼす行為については、重要文化財、史跡等の保護のために不許可とされ、あるいは許可に条件を付される場合もある。その場合、申請者の側に何らかの損失が発生することがあるが、これまで、文化財保護法上、このような場合の補償に関する規定は置かれていなかった。それは、現状変更等の制限は文化財保護という公共的な目的のためのものであることから、財産権に内在する社会的制約の範囲に属し、補償を要する場合に当たらないものとされていたためである。しかし、実態上、現状変更等の規制のために利用できなくなった指定地域内の土地等について、これを補償の意味で国の補助の下に地方公共団体が買い取ることが行われており、また、史跡の無許可現状変更に対する原状回復命令の正当性が争われた裁判の最高裁判所判決（昭和50年4月11日最高裁第2小法廷判決、昭和50年（行ツ）第2号）において、法上に現状変更等不許可の場合の損失補償規定が設けられていなくても現状変更等につき許可を要する旨の法の規定自体を直ちに違憲とすることはできない旨の判断とともに、法上に損失補償規定がない場合には憲法第29条の規定に基づき直接に損失補償を求めることが可能であること及び文化財保護法第80条も、その制限により生じた損失についてあらゆる場合に一切の損失補償を否定する趣旨のものではないと解されるとの見解が示されたことから、文化財保護という公益目的のためのものとはいえ土地利用規制に対する財産権尊重の観点からの制度的整備が必要ではないかとも考えられていた。このような状況に加え、文化財保護法は、制定当初から財産権の尊重を基本的方向として持っており（法第4条第3項）、私権との円滑な調整は文化財保護を進める上で不可欠であることから、これを法上の明確な制度として位置付けておくことが必要とされ、新たに、重要文化財及び史跡名勝天然記念物について現状変更等が不許可や条件付許可になった場合には、国が通常生ずべき損失を補償する旨の規定が設けられた（法第43条第5項、第80条第5項）。

また、従来予算措置として行われていた重要文化財や史跡名勝天然記念物の地方公共団体による買取りに関しては、それに対する国庫補助の規定が新設された（法第46条の2、第81条の2）。この改正により新設された規定による現状変更の不許可等に伴う損失補償は現在まで行われた例はないが、史跡等の指定によって土地利用に支障を生じた民有地の地方公共団体による買取りは、国庫補助によって相当規模で行われており、実質的には現状変更規制に対する補償的機能を持つものとして文化財保護の円滑な推進に大きな役割を果たしている。

（6）重要無形文化財の保持団体認定制度の導入

昭和29年の改正により無形文化財の指定制度が設けられた際は、特定人ないし複数の特定人によって具現されるという無形文化財の特性から、重要無形文化財の指定と同時に保持者を認定する制度が取り入れられた。しかし、無形文化財のうち例えば工芸技術、とりわけ地域の伝統産業的工

芸技術のように組織的に伝承されているものの中には、複数の工程の総合として一つの無形文化財を構成しており、その性格上各工程ごとに伝承者が存在しかつ各伝承者個人単位の技術としては特色が薄い場合があり、このような無形文化財については、従来、その集団の代表者を保持者に認定するという扱いをしてきた。しかし、こうした方法では代表者が死亡した場合は重要無形文化財の指定も解除されてしまうため、組織的な伝承という実態を反映できないという問題点があった。

この点を改めるため、従来の方法による保持者の認定に加え、上記のような無形文化財の保持者の在り方に的確に対応してこれを保護することができるよう、新たに、伝承者の集団自体を無形文化財を体现する者として直接位置付ける保持団体の認定制度が導入された（法第56条の3第2項）。

（7）埋蔵文化財保護制度の充実

戦後の文化財保護は高度経済成長がもたらす様々な影響を受けたが、その中で最も大きな問題となったのは開発と埋蔵文化財との関係をめぐるものであった。埋蔵文化財の包蔵地は昭和50年当時で全国に約30万か所に上るとされていたが、その保護と全国的に進展する開発事業との調整は大きな課題であった。他方、国民の文化財への関心の高まりを背景に、関係住民や研究者等による保存運動が展開されることもあった。文化財保護法においては、昭和29年の改正によって周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等についての事前届出とそれに対する指示の制度が設けられたが、その後行政レベルでは埋蔵文化財を取り巻く状況に対応し、埋蔵文化財保護と開発事業との円滑な調整を図るべく種々の取組が進んでいた。開発事業の中でも規模が大きく、それに伴う埋蔵文化財への影響が大きいののは各種公共事業であるが、昭和40年代には、文化庁は日本道路公団、日本住宅公団等との間で埋蔵文化財包蔵地の取扱いに関する覚書を結び、開発事業に先立つ都道府県等の文化財保護部局との事前協議や、それに基づく事業計画変更による埋蔵文化財包蔵地の事業地区からの除外、計画変更ができない場合の事前発掘調査による記録保存などを進めるとともに、重要な遺跡の史跡指定による保護、遺跡地図の作成などによる埋蔵文化財包蔵地の周知、地方公共団体における埋蔵文化財調査センターの設置促進などにも取り組んできた。

昭和50年の法改正は、これらの社会の動向と行政の取組を踏まえ、当面の緊急課題に対処するものであった。

ア 周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等の届出制度の整備

周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等の事前届出については、従来、着手の30日前までに行わなければならないとされていたが、届出件数は昭和40年代に入って急速に増加して昭和49年には年間2,000件近くになり、開発事業者との調整等に当たる文化庁及び都道府県教育委員会の事務が繁忙化し、30日間では十分な対応ができない実態も見られたため、届出は着手の60日前までに行わなければならないことに改められた（法第57条の2）。

ところで、この当時、埋蔵文化財包蔵地における工事等をすべて許可制に改めるべきであるとの意見があり、改正案の検討の過程ではそのことも検討された。しかし、届出制に比べて強い規制である許可制を採用するためには、規制対象の区域が制度上明確に特定されなければならないが、土

地に埋蔵されているという埋蔵文化財の性質上、その所在を的確に把握し制度的に特定することは困難であること、この点が解決されないまま許可制を導入することは財産権に対する不当な制約となるおそれがあることなどから、許可制の導入には至らなかった。ただし、この法改正を進めた参議院文教委員会の改正法案に対する附帯決議中で、今後取り組まなければならない課題の一つとして重要な埋蔵文化財包蔵地の発掘に関する許可制の実現が挙げられている。

イ 遺跡の新発見に関する規定の整備

埋蔵文化財は土地に埋蔵されているという性質上、土木工事や自然災害などの機会に偶然発見されることがあり、周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事の場合の手続きとは別にその取扱いについて規定を設けておく必要がある。この点に関し、それまでは、土地の所有者等が遺跡と認められるものを発見したときはその現状を変更することなく10日以内に文化庁長官に届け出なければならないこと及び届出があった場合に文化庁長官が遺跡の保護上必要な事項を指示できることが規定されており、これを根拠として開発事業者等の協力を得ながら都道府県教育委員会が発掘調査等について適切な措置をとるようになっていた。

改正法ではこの点を一歩進め、遺跡発見の届出があった場合に、文化庁長官が土地の所有者等に対し、当該遺跡の保護上必要な指示をすることができるほか、遺跡が重要でありかつその保護のため調査を行う必要があると認められる場合には、1回の延長を含め最長6か月間（法施行後5年間は9か月間）、現状を変更するような行為の停止又は禁止を命ずることができることとされ、埋蔵文化財保護の一層の充実が図られたものである（法第57条の5）。改正法施行後5年間は命令により停止・禁止させておく期間を最長9か月とする旨の経過措置が設けられたのは、この命令により現状変更行為を停止等させて行われる調査の主体として想定されている地方公共団体の発掘調査体制が、いまだ必ずしも十分でなかった事情を考慮したためである。

この制度は、新たに発見された遺跡について、保護のための調査を確保するために現状変更行為の停止・禁止の命令を可能とし、届出義務違反等に対する罰則や命令に伴う損失補償の規定を整えた点で埋蔵文化財保護制度上大きな意義を持つものであるが、現在までこの制度による命令を行った例はなく、開発事業に伴う遺跡の新発見の場合も、事業者との協議・調整によって、当該遺跡の取扱い方針を定め、必要な発掘調査を行うなどの措置を講じている。

ウ 国の機関等に係る特例の創設

埋蔵文化財の保護に重大な影響を及ぼす大規模な開発事業の多くは、国の機関や地方公共団体、各種公社公団等によって行われている。既述のように、文化庁はこれらのうち代表的なものと覚書を結び、事前協議を通じて文化財保護と開発事業との調整を行うという実態上の仕組みを定着させていたが、埋蔵文化財に関する法の規定上は、国の機関、地方公共団体等による周知の埋蔵文化財包蔵地における開発事業や遺跡の新発見の場合であっても、民間事業者による場合と区別なく同じ届出制が適用されることとされており、国の機関等が主体であることによる特別の制度はなかった。

開発事業に対する埋蔵文化財保護の制度的強化のためには、従来実態上行われていた国・地方公

共団体等が行う公的事業に係る埋蔵文化財保護との事前協議等を考慮し、埋蔵文化財保護に関しては国・地方公共団体等は民間事業者とは異なる協議・調整の仕組みを導入すべきであるとされた。その結果、国・地方公共団体等に関して、周知の埋蔵文化財包蔵地における工事等の場合及び遺跡の新発見の場合について、それぞれ次のような民間事業者に関するものとは異なる制度が新設された。

（ア）周知の埋蔵文化財包蔵地における工事の場合

国の機関・地方公共団体等が周知の埋蔵文化財包蔵地において工事を行おうとする場合は、その計画の策定段階で文化庁長官へ通知しなければならないこととされ、これに対して、長官は、埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは協議を求める旨の通知を行い、協議の必要がない場合は当該埋蔵文化財の保護上必要な勧告を行うことができることとされた（法第57条の3）。

（イ）遺跡の新発見の場合

国の機関・地方公共団体等が遺跡を発見した場合は、文化庁長官へ通知しなければならないこととされ、これに対して、長官は、その遺跡が重要なものであり、保護のため調査を必要とするとき認めるときは、調査・保存等について協議を求める旨の通知を行い、協議の必要がない場合は当該遺跡の保護上必要な勧告をすることができることとされた（法第57条の6）。

このような法的な制度が裏付けとなって、国・地方公共団体等による開発事業に対する埋蔵文化財保護上の措置として、実態上、開発計画の策定段階から埋蔵文化財の取扱いを計画内容に織り込んでおくこと、事業計画と計画地域内に所在する埋蔵文化財の取扱いについては文化庁や地方公共団体の文化財担当部局と事業者側とで十分協議・調整すること、埋蔵文化財の記録保存のための発掘調査については事業者側の経費負担により地方公共団体等が行うこと等の仕組みが一般化し、より強固なものとされた。

エ 埋蔵文化財包蔵地の周知の徹底

埋蔵文化財は土地に埋蔵されていて人目に付きにくいという性質上、これを開発などによる破壊から守るためには、埋蔵文化財包蔵地の所在を国民に周知徹底することが前提となるため、文化庁では、従前から遺跡の分布状況調査や全国遺跡地図の作成などを進めてきた。埋蔵文化財保護の強化のためには、とりわけ埋蔵文化財包蔵地の把握と周知の徹底が重要であることから、国、地方公共団体における周知の埋蔵文化財包蔵地に関する資料の整備その他その周知の徹底を図るために必要な措置の実施についての努力義務及び地方公共団体が行うそれらの措置に対する国の指導・助言その他の必要と認められる援助に関する規定が設けられた（法第57条の4）。

オ 地方公共団体の発掘調査権限の明確化

埋蔵文化財の保護については、地方公共団体にもその行政を行う権能があり、実際に従前から、発掘調査を含めて地方公共団体が大きな役割を果たしてきたが、特に発掘調査に関しては地方公共団体が行うことができる点を明示した規定がなかったため、実務上疑義を生ずる場合があった。こ

のため、地方公共団体は、文化庁長官が文化財保護法第58条第1項の規定により発掘するものを除き、必要があると認めるときは発掘調査をすることができることを確認する規定が設けられた（法第98条の2第1項）。

また、発掘調査権能の明確化と併せて、地方公共団体の行う発掘調査は開発事業に伴って行われることが多いことから、地方公共団体が行うこの種の発掘調査については、当該発掘調査の原因となった開発事業の事業者に対し協力を求めることができる旨の規定が設けられた（法第98条の2第3項）。この「協力」には発掘費用の負担が含まれるものとされており、このことから、この規定は、従来から行われていた発掘調査費用のいわゆる「原因者負担」に法第57条の2による指示などとともに、一種の根拠を与えたものとされている。

（8）文化財の保存技術保護のための制度の創設

我が国の文化財は木や紙などの脆弱な材質のものが多く、修理・修復を繰り返しながら現代まで伝えられてきたものも少なくなく、文化財の修理等のための専門的な技術は、各種の文化財の本来の価値を損なわずに後世に伝えていくために欠くことができないものである。近年、産業構造や職業意識の変化により、文化財の保存に必要な伝統的な技術や技能を持つ人、例えば、有形文化財関係では屋根葺き職人や仏師、漆工等、無形文化財関係では楽器師、面打師等の減少や後継者不足が深刻な問題となっており、文化財保護のための現代的課題の一つとなっているため、文化財を支える伝統産業等の存続まで視野に入れた新たな取組が求められるようになっていた。

このような状況に対応して、文化財の保存技術に関し、新たに1章（第5章の3）を設けてその保護の制度が導入された（法第83条の7～第83条の12）。

文化財の保存技術の保護制度は、文化財の保存のために欠くことができない伝統的な技術又は技能で保存の措置を講ずる必要があるものについて、文部大臣が「選定保存技術」として選定するとともにその保持者又は保存団体を認定し、文化庁長官がその記録の作成、伝承者の養成、保持者・保持団体・地方公共団体等に対する指導・助言その他の必要と認められる援助を行うことができるとするものである。

文化財の保存技術は、保存の対象が無形の技術であるため、無形文化財保護の仕組みと外見上は似た制度となっており、実態的には無形文化財の中にも文化財の保存に資するものがある（工芸技術）が、両者の価値の観点は、無形文化財である技術の場合は歴史上又は芸術上のものであるのに対して、文化財の保存技術はあくまでも文化財保護のための伝統的技術としての有効・有益性の観点である点で異なり、そのため文化財の保存技術は文化財の類型にも含まれていない。

（9）地方公共団体の文化財保護体制に関する規定の整備

文化財は、基本的には各地域で形成され、永年にわたって保護されてきたものであるから、広く全国に所在しており、その保護に当たっては地方公共団体が重要な役割を担うものであると考えられる。地方公共団体における文化財保護の体制や活動は、高度経済成長期以降の各種開発事業と埋

藏文化財保護との調整に関する事務の増加を通じて飛躍的に充実され、また、集落・町並み保存のように市町村における取組が国による制度化に先行していたものもある。都道府県においては、昭和50年頃にはほぼすべてに文化財行政担当課が設置されるようになった。

こうした状況の中で、地方公共団体における文化財保護体制の一層の充実を図るため、従来、文化財保護法上は独任制の諮問機関としておくことが規定されていた文化財専門委員制度に代えて、合議制の文化財保護審議会を設けることができることとされたこと、昭和49年度から予算措置として行われていた文化財の巡視事業（いわゆる「文化財パトロール」）を制度化し都道府県の教育委員会に文化財の巡視・保護に関する指導・助言・普及活動等を行う「文化財保護指導委員」を置くことができることとされたこと、国有財産である文化財の管理を行う地方公共団体が国有財産を使用する場合の無償規定が設けられたこと、地方公共団体が文化財保護のための事業経費に充てる地方債についての配慮規定が設けられたこと、等の制度整備が行われた（法第105条、第105条の2、第95条の4、第98条の4）。

以上のほか、埋藏文化財行政についても地方公共団体の権限の明確化や市町村を主体とする伝統的建造物群保護制度の新設等、文化財保護における地方公共団体の占める制度的役割が拡大したことは前述のとおりである。

（10）罰則の強化

従来、文化財保護法違反に対する罰則が軽すぎるとの批判があったことなどを受け、罰金の最高限度額及び過料の額が大幅に引き上げられるとともに、重要文化財若しくは史跡名勝天然記念物の無許可の現状変更等又は現状変更等の停止命令違反、文化庁長官による国宝又は特別史跡名勝天然記念物の修理若しくは復旧又は滅失、毀損等の防止の措置の施行の拒否等及び文化庁長官による発掘の施行の拒否等に対しては、従来過料とされていたものが罰金に改められ、罰則が強化された。

6 行政手続法の制定に伴う改正

平成5年、国の機関による行政行為等の手続を定めた「行政手続法」（平成5年法律第88号）が制定され、申請に対する処分については審査基準を定めるものとする事及び標準処理期間を定めるよう努めなければならないこと、不利益処分については処分基準を定めるよう努めなければならないこと等とされた。

また、申請に対する処分や不利益処分については、従前から文化財保護法上に処分の対象となる所有者等の権利保護のための聴聞等の事前手続が定められていたが、行政手続法の施行に伴い、事前手続は原則として同法で定める手続に従うこととされたため、これに対応し、「行政手続法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成5年法律第89号）により、行政手続法の事前手続が適用されるものについての規定を削除するとともに、行政手続法よりも権利保護に配慮した制度となっていた聴聞、意見の聴取等に関する規定の整備を内容とする文化財保護法の一部改正が行われた（法第85条～第85条の5）。

この行政手続法の制定に伴い、文化庁では、文化財保護法上の行政行為のうち行政手続法に定める申請に対する処分に該当するもの（重要文化財・史跡等の現状変更許可等）、不利益処分（重要文化財・史跡等の管理団体指定、重要文化財の公開の停止命令、史跡等の原状回復命令等）に該当するものに関して、審査基準、標準処理期間及び処分基準を定めた。

7 中核市制度の創設に伴う改正

政令指定都市以外の都市で規模・能力が比較的大きな都市につき事務権限を強化することを目的とした中核市制度の創設に伴い、「地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成6年法律第49号）により文化財保護法の一部改正が行われ、従来都道府県又は指定都市の教育委員会に対して行うことができることとされていた、文化庁長官の勧告・命令等により出品された重要文化財又は重要有形民俗文化財の管理事務の委任を、平成7年4月1日から中核市の教育委員会に対しても行うことができることとされた（法第100条）。

8 平成8年の改正

文化財の保護は、明治以降、主として近世以前のものを対象として進められ、近代に形成された文化財については、徐々に重要文化財、史跡等の指定が行われてはいたものの、積極的な施策として進められることはなかった。しかし、近代の多様かつ大量の文化財について、その歴史的重要性に対する認識が定まりつつある一方で、開発の進展、生活様式の変化等により、これらが社会的評価を受ける間もなく消滅の危機にさらされているという状況が生じてきたため、これを国民の貴重な文化財として後世に幅広く継承していくためには、文化財の保護手法の多様化を図る必要が生じてきた。

また、国全体として進められた地方分権と経済の活性化のための規制緩和の動きに合わせて、文化財保護制度においても指定都市及び中核市への権限委任の推進、市町村の役割の明確化や規制緩和を進めることとされた。

このような要請に応えるため、平成8年、政府提案により、次のような内容の法改正が行われた（平成8年法律第66号）。

（1）登録文化財制度の創設

近代の文化財の保護については、都道府県教育長協議会などの教育委員会関係団体、日本建築学会などの学術団体から近代の文化財の保護に関する要望が出されて対応が急がれており、このような状況の中で、文化財保護審議会に置かれた文化財保護企画特別委員会の報告「時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について」（平成6年7月15日）や文化庁長官の私的懇談会である文化政策推進会議の報告「新しい文化立国を目指して—文化振興のための当面の重点施策について—」（平成7年7月26日）においては、主として近代の文化財を対象とする文化財保護手法の多様化を図る必要がある旨の提言が行われた。

これらと並行して文化庁では、平成6年から近代の文化遺産の保存と活用に関する調査研究を行い、その結果に基づいて、平成7年には指定基準等を改正する等、既存の指定制度を充実することにより近代の文化財の保護を図ってきたが、近代の文化財は、多様かつ大量にあり、これを保護するためには、我が国にとって極めて価値の高いものを厳選して対象とし、強い規制と手厚い保護により保護していこうという従来の重要文化財指定制度だけでは十分な効果をあげにくく、新たな保護手法の創設が必要とされていた。

法改正では、これらを踏まえ、有形文化財のうちの建造物を対象とし、保護の手法としては、重要文化財指定制度を補完するものとして、対象文化財の登録、現状変更の届出とこれに対する指導、助言、勧告等を基本とする緩やかな措置を内容とする「登録有形文化財」制度が創設された（法第56条の2～第56条の2の11）。登録制度の対象が建造物に限定されたのは、文化財の各分野の中で特に近代の建造物の分野について保護の必要性・緊急性が高いとされていたためである。他の分野については、今後、保護を必要とする文化財の把握に努めるとともに、登録制度を含め各分野ごとに最もふさわしい保護手法の在り方を検討していく必要がある。

登録有形文化財制度の主な内容は次のとおりである。

ア 登 録

文部大臣は、有形文化財の中の建造物であるもののうち、その文化財としての価値にかんがみ保存及び活用のための措置が特に必要とされるものを文化財登録原簿に登録することができる。この制度が国、地方公共団体の重要文化財等の指定制度を補完するものであることから、現に重要文化財に指定されているもの又は地方公共団体が条例で指定しているものは登録の対象とならず、登録されていたものが重要文化財等に指定された場合、登録は抹消される（法第56条の2・第56条の2の3）。

イ 保 護

登録有形文化財については、文化庁長官への現状変更の届出とそれに対する指導・助言・勧告、滅失・き損の届出、所有者等が求めた場合の文化庁長官による管理・修理に関する技術的指導等の制度がある。現状変更を届出制としているのは登録制度の大きな特徴であるが、さらに、通常望見できる外観を損なう範囲が当該外観の4分の1以下である場合には維持の措置の範囲として届出を要しないことにするなど、緩やかな規制となっている（法第56条の2の7）。このことによって文化財の所有者による自主的な保護と活用を促進し、幅広い文化財保護の実効を高めようとするものであり、例えば内装のみの修繕・模様替えについては届出も不要であるため、登録された建物を本来の用途を離れてホテルやレストラン、資料館等として活用することも十分可能となっている。

（2）指定都市・中核市への権限委任等

平成8年1月1日現在の地方公共団体における文化財保護担当職員数の平均は指定都市で約38人、中核市で約11人（都道府県で約58人）であったことなど、指定都市及び中核市の文化財保護行政に係る体制が相当程度整備されてきていた状況を踏まえるとともに、地方分権推進の方針に即し

て、次のような内容の改正が行われた。

ア 従来都道府県教育委員会に対してのみ委任することができることとされていた文化庁長官の権限等の一部を指定都市及び中核市に対しても委任することができることとされた。

委任の対象とされたのは、広範な視野や高度の専門的能力が要求され、都道府県教育委員会で処理することが適切とされる事務は除くが、重要文化財等の現状変更（重大な現状変更を除く。）の許可等、所有者等以外の者による重要文化財の公開の許可等、発掘調査の停止命令、国が補助金を交付した重要文化財等の管理・修理等の指揮監督、埋蔵物として提出された物件の鑑査事務等相当広範囲に及ぶものである（法第99条・第100条の2）。

イ 従来都道府県教育委員会について置かれていた、文部大臣又は文化庁長官に対し意見具申をすることができる旨の規定及び文化財保護審議会を置くことができる旨の規定が、市町村教育委員会についても設けられた（法第104条の2・第105条）。

（3）重要文化財等の活用促進

重要文化財等の保護に際しては、その維持・保存とともにこれを広く公開・活用し、新たな文化の創造等に資することも大切であり、国民の文化に対する関心が高まる中で、文化財の公開が一層期待されてきている。これに対応して、重要文化財等の積極的な公開の促進を図るため、公開に関する手続に係る制度が次のように緩和された。

ア 所有者等が、国庫負担により重要文化財又は重要有形民俗文化財を公開しようとする場合、重要無形文化財を保持者等が公開しようとする場合若しくは重要無形文化財、重要無形民俗文化財又は選定保存技術の記録を所有者が公開しようとする場合について、従来必要であった文化庁長官への申出及び文化庁長官の承認の制度が廃止された（法第51条・第56条の7・第56条の16・第56条の19・第83条の11）。

イ 重要文化財の公開について文化庁長官の許可を要しない場合として、国の機関及び地方公共団体が文化庁長官の承認を受けた博物館等の施設において展覧会その他の催しを主催する場合の外に、新たに当該博物館等の施設の設置者が主催する場合が加えられた。また、重要有形民俗文化財の公開についても、同様の事後届出制度が設けられた（法第53条・第56条の15）。

ウ 近年海外での展覧会開催による国際交流の機会が増えていることや海外への輸送の安全性が向上していることにかんがみ、海外における展示のための重要文化財の輸出の許可については、文化財保護審議会への諮問事項から除外され、許可手続きの迅速化が図られた（法第84条）。

9 平成11年の改正

平成11年には、地方分権の推進、中央省庁等改革及び独立行政法人の発足に伴い文化財保護法の関係規定がそれぞれ改正された。

（1）地方分権の推進

地方分権の推進が広く各界から求められるようになったことを受け、平成5年6月の衆・参両院における地方分権の推進に関する決議、平成6年12月の地方分権の推進に関する大綱方針の閣議決定を経て、平成7年5月には「地方分権推進法」（平成7年法律第96号）が制定された。

この地方分権推進法に基づき設置された地方分権推進委員会は、地方分権の推進を明治期以来の中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムに変革しようとする、明治維新、第二次世界大戦後の改革に次ぐ「第三の改革」と位置付け、「分権型社会の創造」と題する第1次から第4次までの勧告を内閣総理大臣に提出した。

これらの勧告を受け、平成10年5月、「地方分権推進計画」が閣議決定された。その趣旨は、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確化し、かつ、地方公共団体の自主性・自立性を高めることにより、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、機関委任事務制度の廃止及びこれに伴う地方公共団体の事務区分の再構成（自治事務及び法定受託事務）、国の関与等の縮減、権限委譲の推進、必置規制の整理合理化、地方公共団体の行政体制の整備・確立等を行い、地方分権の推進を図ろうとするものであった。

同計画を踏まえ、平成11年7月、関係する法律475本の改正を内容とする「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（いわゆる「地方分権一括法」）。平成11年法律第87号）が制定されて、文化財保護法も一部改正されるとともに、平成12年2月には「文化財保護法施行令」の改正、同3月には関係省令の改正が行われた（いずれも平成12年4月1日施行）。主な改正点は次のとおりである。

ア 機関委任事務制度の廃止関係

従来、文化庁長官の権限の一部が都道府県・指定都市・中核市の教育委員会に委任されてきたが、この機関委任事務制度が廃止され、新たに次のように整理し直された。

（ア）埋蔵物が文化財であるかどうかの鑑査等

埋蔵物として警察署長から提出された物件の受領、当該物件についての文化財であるかどうかの鑑査その他の事務は、都道府県又は指定都市若しくは中核市の教育委員会が自治事務として行うこととされた（法第59条～第62条）。

（イ）権限委譲

文化庁長官の権限に属する事務のうち一定のものを、政令で定めるところにより、都道府県又は市の教育委員会が行うこととすることができることとされた（法第99条）。

このことを受け、文化財保護法施行令（第5条）によって、a）国が補助金等を交付した文化財の管理又は買取りの指揮監督、埋蔵文化財の発掘調査、周知の埋蔵文化財包蔵地において国の機関等が行う土木工事等及び国の機関等による遺跡の発見に関する事務などは都道府県教育委員会に、b）国の機関等以外の者が行う土木工事等及び国の機関等以外の者による遺跡の発見に関する事務は都道府県・指定都市教育委員会に、c）重要文化財の一定

の現状変更等の許可とその取消し及び停止命令等の事務は都道府県・指定都市・中核市の教育委員会に、d) 史跡名勝天然記念物の一定の現状変更等の許可とその取消し及び停止命令等の事務は都道府県・市の教育委員会に、それぞれ委譲された。これらの事務は、埋蔵文化財関係事務及び重要文化財の公開の許可等の事務は自治事務、その他の事務は法定受託事務に区分された。

なお、我が国にとって歴史上又は学術上の価値が特に高いと認められる埋蔵文化財について、その保護上特に必要があると認めるときは、都道府県・指定都市の教育委員会に委譲する埋蔵文化財関係の事務のうち届出・通知の受理を除いたものを、文化庁長官が自ら行うことができるものとされた。

イ 出土文化財の所有権の帰属関係

従来、出土文化財の所有権はすべて国庫に帰属することとされていたが、文化庁長官又は国の機関による発掘調査により発見されたものは国庫に帰属し、その他のものの所有権は当該文化財の発見された土地を管轄する都道府県に帰属することとされた（法第63条・第63条の2）。

なお、経過措置（地方分権一括法附則第58条及び第59条）により、それまでに国庫に帰属していた出土文化財のうち都道府県又は市町村が保管しているものの所有権を当該都道府県又は市町村に帰属させることとされた。

ウ 国の関与の見直し等関係

機関委任事務の廃止に伴い、これに関する文化庁長官の指揮監督及び当該事務の処理に要する経費の国庫負担制度が廃止された（旧第104条）。このことにより、従来の文化財保護事務費交付金は、一般財源化された。

さらに、都道府県の教育委員会による重要文化財、重要有形民俗文化財又は史跡名勝天然記念物の管理・修理・復旧の受託又は技術的指導に係る文化庁長官の承認制度が廃止された。

これらの改正により、文化財保護、特に埋蔵文化財関係行政の国と地方公共団体の事務分担及び相互の関係は大きく改められた。遺跡や出土品に関する行政は、昭和40年代以降の地方公共団体における行政の体制整備と並行して、昭和53年、同56年及び平成5年に文化庁から都道府県の教育委員会に対して行われた周知の埋蔵文化財包蔵地における工事、遺跡の新発見及び発掘調査に係る届出・通知に対する指導・調整等の事務の依頼等を受けて、実質的には地方公共団体が重要部分を担当するようになってきていたが、この改正以降はほとんど全面的に都道府県又は指定都市の自治事務として、基本的には当該地方公共団体の責任で行われることとなった。

なお、地方分権推進計画では、開発事業に伴って行われる発掘調査経費のいわゆる原因者負担に関して、「発掘調査の費用負担については、地方公共団体が原因者負担を求める際に支障を来さないよう、関係法令の改正を含め、必要な仕組みについて、引き続き検討する。」とされているが、ア) 埋蔵文化財の発掘調査費用の負担を法律により土地の所有者や開発事業者に義務付けることは財産権に内在する制約を超えるおそれがあること、イ) 発掘調査をしてみなければ具体的な範囲・

内容等が判明しないという埋蔵文化財の特性から、あらかじめ国民に法的義務を課することは困難であること、などの状況を踏まえ、この点に関する法制化は行われなかった。

(2) 中央省庁等改革

21世紀を迎えるに当たって、戦後型行政システムを根本的に改め、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現することが必要であるとの機運が高まった。このような状況から、平成8年11月に行政改革会議が発足し、平成9年12月にはその最終報告が取りまとめられた。最終報告の趣旨の通り制定された「中央省庁等改革基本法」（平成10年法律第103号）には、内閣機能の強化、国の行政機関の再編成（1府12省庁化）、国の行政組織及び事務・事業の減量・効率化等についての基本的な理念及び方針等が規定され、これを踏まえて関係法令の整備が行われ、平成13年1月6日から実施されることとされている。

ア 行政組織再編関係

中央省庁等改革では、文部省及び科学技術庁を文部科学省に再編するとともに、文化財保護審議会が文化庁関係の他の審議会とともに文化審議会として整理統合することとされた。このことから、「中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備に関する法律」（平成11年法律第102号）による審議会名の変更及び審議会関係規定の整理並びに「中央省庁等改革関係法施行法」（平成11年法律第160号）による省名、大臣名及び省令名の変更を内容とする文化財保護法の改正が行われた（いずれも施行は平成13年1月6日）。

イ 環境省との調整関係

中央省庁等改革基本法においては、環境行政を強化する観点から、専ら環境の保全を目的とする制度及び事務・事業については環境庁を再編して新たに設置される「環境省」に一元化するとともに、目的及び機能の一部に環境の保全が含まれる制度、事務・事業については環境省が関係府省と共同で所管することとされた。

名勝及び天然記念物の保護行政は、この共同で所管する事務の一つとされたことから、中央省庁等改革関係法施行法による文化財保護法の改正により、文部科学大臣は、名勝・天然記念物の指定に当たって、自然環境の保護の見地から価値の高いものについては環境大臣に協議しなければならないこと、また、環境大臣は、自然環境の保護の見地から価値の高い名勝・天然記念物の保存及び活用に関して意見を述べることができることが規定された（法第69条第6項・第70条の2第3項）。

昭和46年の環境庁設置に伴い、自然環境保護の見地から、名勝・天然記念物の指定等についての環境庁長官と文部大臣及び文化庁長官の間の協議等の制度が設けられていたが、この改正により、環境大臣はより広範に名勝・天然記念物の保護に関し意見を述べる等の関与をすることができることとなる。

(3) 国立博物館等の独立行政法人化

中央省庁等改革の一環として、国の行政機関の政策立案機能と実施機能の分化と実施機能の一部

を担う組織である独立行政法人の設立を推進することとされ、平成13年4月1日から国全体で59（文部省関係11、文化庁関係4）の独立行政法人が設立されることとされている。文化財に関するものとしては、東京・京都・奈良の国立博物館及び東京・奈良の国立文化財研究所が博物館及び文化財研究所としてそれぞれ一つの独立行政法人とされることに伴い、独立行政法人国立博物館法（平成11年法律第178号）及び独立行政法人文化財研究所法（平成11年法律第179号）によって文化財保護法が改正され、平成13年4月1日以降、ア）独立行政法人国立博物館又は独立行政法人文化財研究所が行った発掘調査により発見された出土文化財でその所有者が判明しないものの所有権は国庫に帰属し、イ）国は、国庫に帰属した出土文化財を、独立行政法人国立博物館又は独立行政法人文化財研究所からの申請に基づき、当該独立行政法人に譲与又は譲渡することができることとされている（法第63条・第64条）。

第4節 文化財保護制度の仕組み

文化財保護法は、前節で示したとおり、5回の大きな改正によって現行の内容となっている。これらの改正により、昭和25年の制定当初3類型であった文化財の範囲が5類型に増え、保護の対象が拡大されるとともに、戦後間もなくから現在に至る社会的環境や国民の文化財に関する意識・需要の変化等に対応して、文化財保護制度の内容は次第に充実し、精緻なものとなってきた。第2編において各文化財の類型ごとの施策を述べる前提として、現行制度の仕組みを概観しておくこととする。

1 文化財保護の目的

文化財保護法は、文化財を保存し、その活用を図ることによって国民の文化の向上に資すること及び世界文化の進歩に貢献することを目的としている（第1条）。

文化財は、「わが国の歴史、文化等の正しい理解のために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」であり（第3条）、これに文化財の各類型の具体的な定義（第2条第1項）を併せると、文化財の保護の目的は、我が国の歴史・文化を正しく理解するために不可欠の文化的所産とそれを生み出す基盤となった国土の自然を記念するものを保存し、その上でそれらを我が国あるいは世界の文化的向上発展のために適切に活用していくことにありと考える。

2 文化財保護に関する国・地方公共団体及び国民の関与についての基本的な原則

文化財保護に関する国・地方公共団体及び国民の関与についての基本的な在り方あるいは心構えが規定されている。

制度の執行に当たる国・地方公共団体に対しては、前述のような文化財の性格とその保護の目的

を認識し、その上で保護が適切に行われるよう周到の注意をもって法律の趣旨の徹底に努めるべきこと、及びこの法律の執行に当たっては関係者の所有権その他の財産権を尊重すべきことが規定されている（第3条、第4条第3項）。

また、国民一般に関しては、政府・地方公共団体がこの法律の目的を達成するために行う措置に誠実に協力すべきこと、特に文化財の所有者その他の関係者については、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、可能な限りこれを公開するなどその文化的活用に努めるべきことが規定されている（第4条第1項、第2項）。

文化財は、物件の財産的な性格としては個人・法人の私有財産である場合が多いが、その歴史的・文化的な性格においては我々の祖先が生み出し、我が国の文化の形成の基盤とされてきた、国民全体にとって共通の資産である。このため、文化財をどのように取り扱うかについては、単に個人等の経済的・財産権的な観点だけではなく、公共的な視点を加えて判断し、実行される必要がある。文化財保護のための種々の施策を実施する場合、行政機関と文化財の所有者、関係者等との間の公共的な要請と私的権利との調整は、時に非常に困難な問題を生ずるが、これらの規定は、その場合の基本的な原則を示すものである。

3 保護の対象

文化財保護法においては、保護の対象とする文化財は、その性格に応じて次のような五つの類型に分けられている（第2条第1項）。

ア）有形文化財

建造物・美術工芸品・考古資料・歴史資料等

イ）無形文化財

演劇・音楽・工芸技術等

ウ）民俗文化財

衣食住・生業・信仰・年中行事等に関する風俗慣習、民俗芸能（無形のもの）及びこれらに用いられる衣服、器具、家屋その他の物件（有形のもの）

エ）記念物

貝塚・古墳・都城跡・城跡等の遺跡、庭園・峡谷・海浜・山岳その他の名勝地及び動物・植物・地質鉱物

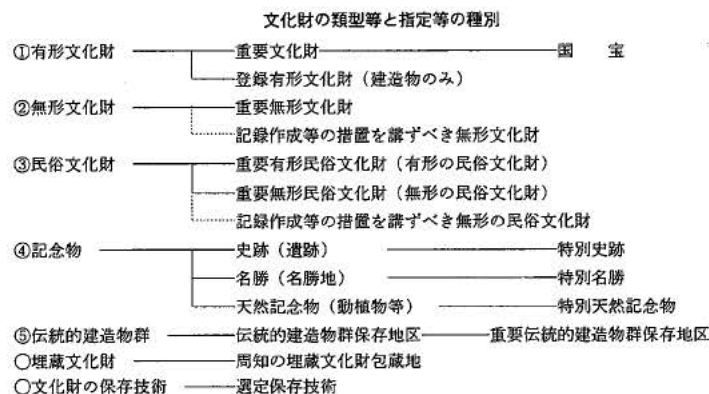
オ）伝統的建造物群

周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群

以上のほかに、土地に埋蔵されているという文化財の所在形態に着目し、これを保護制度の対象とするため、「埋蔵文化財」という概念が設けられている（第57条第1項）。

また、文化財の保存のために欠くことのできない伝統的な技術又は技能については、「文化財の保存技術」としてその保護に関する規定が設けられている（第83条の7）。（文化財の保存技術自体は文化財の類型の一つではない。）

以上の類型等と後述する指定等の種別の関係を示すと次のとおりである。



4 各類型ごとの保護制度の概要

文化財保護法の保護制度の仕組みの基本は、前記の定義に該当する文化財の中から重要なものを文部大臣の指定等により選択・特定し、それについてのみ法令による具体的な保護を加えることとしていることである（選択保護）。ただし、埋蔵文化財に関しては、文化財を包蔵する土地についての指定等の選択・特定制度はなく、この選択保護の原則の例外をなしている。

指定等で特定された文化財に係る具体的な保護の制度は、文化財の類型によって相違はあるが、①維持のための管理・修理（記念物にあっては「復旧」）に関するもの、②現状変更・輸出等の人為的な関与の規制に関するもの、③活用のための公開に関するものに大別される。

以下、各類型ごとに保護制度の概要を示す。

（1）有形文化財関係の保護制度の概要

有形文化財は、次の文化財で構成される（第2条第1項第1号）。

①建造物・絵画・彫刻・工芸品・書跡・典籍・古文書その他の有形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの（これらのものと一体をなしてその価値を形成している土地その他の物件を含む。）、②考古資料、③学術上価値の高い歴史資料

これらを対象とする保護制度には、重要文化財・国宝関係のもの及び登録有形文化財関係のものがある。

ア 重要文化財・国宝関係

（ア）保護対象の特定

有形文化財のうち保護対象とするものは、文部大臣によって、「重要文化財」に、重要文化財のうち更に価値が高いものは「国宝」に指定される（第27条）。

指定は官報による告示と所有者等への通知によって行われ、それにより法的効力を生ず

る。また、所有者等には指定書が交付される。

法律上、指定には所有者その他の関係者との間での同意や協議は必要とされていないが、運用上はこれらとの事前調整が行われている。

（イ）保存のための規制

重要文化財の保存にとってまず必要なことは、人為的な改変や海外への流出から守り、滅失・破壊・変形を防ぐことである。このため、重要文化財（国宝を含む。以下、特に区別して記述しない限り同じ。）の現状変更及びその保存に影響を及ぼす行為については、文化庁長官の許可を要することとされている（第43条）。なお、この現状変更等許可の権限の一部は都道府県、指定都市又は中核市の教育委員会に委譲されている（第99条第1項第2号、文化財保護法施行令（以下、この節において「施行令」という。）第5条第3項）。

輸出は、国際交流等の目的によるものとして文化庁長官が許可した場合を除いて、禁止されている（第44条）。

公開は、重要文化財の活用にとって欠くことのできないものであるが、それによる破損・劣化には注意する必要があるため、所有者・管理団体以外の者が公開を行う場合は文化庁長官の許可が、また、所有者等が行う場合であっても所在場所を変更する場合は文化庁長官への届出が必要とされている（第53条、第34条、第51条の2）。

現状変更等による滅失・毀損などの事態を防ぐ最も有効な方法の一つは重要文化財を国で所有することである。このため、重要文化財の有償譲渡に際しては、まず国に対する売渡しの申出を行うよう求め、国が優先的に買うことができる機会を確保する仕組みが設けられている（第46条）。

重要文化財の保存のためには、指定されている物件そのものの保存だけではなくその周囲・環境も当該重要文化財の保存に支障がないようにしておくこと、また特定のものについては環境・風致そのものを維持していくことが必要な場合もある。このため、文化庁長官は、重要文化財の保存のため必要がある場合には、地域を定めて一定の行為を制限・禁止し、又は必要な施設の設置を命ずることができる（第45条）。この制度は、保護の観点からは極めて有効なものであるが、適用した例はない。

（ウ）管理・修理

重要文化財は人為的な現状変更等による損傷以外にも経年的に破損・劣化が進行したり災害により損傷するおそれがあるので、それを防ぎ、適切に維持していくための管理を行うとともに、破損しているものの修理が必要である。

重要文化財の場合、その管理・修理は原則として所有者（又は所有者が選任する「管理責任者」）が行わなければならない（第31条、第34条の2）。所有者がいない場合あるいは所有者による適切な管理を期したい場合は、文化庁長官が地方公共団体その他の法人を「管理団体」に指定して当該重要文化財の保存のため必要な管理を行わせることができ、この場合は管理・修理は管理団体が行う（第32条の2、第34条の2）。なお、管理団体の管理に関す

る権限・義務はあくまでも当該重要文化財の文化財としての保存に係る範囲の業務に限られ、それ以外の所有権に付随する権利義務に及ぶものではない。

保存のため必要な管理としては、標識・説明板・保護柵の設置、災害・盗難に対する警報・消火・防止のための防災施設・防犯設備や収蔵施設の設置、鳥虫害防除、危険木対策、維持管理的な規模の小修理などがある。

管理については、所有者・所在場所の変更等についての届出、文化庁長官による指示、管理が適切でない場合の管理方法等に関する命令・勧告の制度がある（第30条等）。

文化庁長官は、所有者又は管理団体に対し、国宝が毀損している場合は修理について命令又は勧告を、国宝以外の重要文化財が毀損している場合は勧告をすることができる（第37条）。また、国宝に関しては、一定の場合、文化庁長官が自ら修理、滅失・毀損等防止措置をすることができる（第38条）。

管理・修理の費用は、原則として所有者又は管理団体が負担するが、それらが負担に耐えない場合は国が一部を補助することができ、管理・修理が文化庁長官の命令・勧告によって行われる場合は、その費用の一部又は全部を国の負担とすることができる。

国宝保存法による制度においては管理・修理に関する責任体制、国の関与の在り方が不明確であったとの反省から、文化財保護法では文化庁長官による命令・勧告等詳細な制度が設けられているが、これらの制度は実際は運用された例はなく、重要文化財の管理・修理は、ほとんど文化庁の指導等に基づく所有者・管理団体の自主的な計画とそれに対する国庫補助によって行われている。

（エ） 公開

重要文化財の公開は原則として所有者又は管理団体が行う（第47条の2）。

公開に関しては、文化庁長官が行う公開への出品の勧告、所有者・管理団体自身による公開の勧告と、当該重要文化財の修理等につき国庫補助が行われている場合の出品又は公開の命令の制度が設けられている（第48条、第51条）。

イ 登録有形文化財関係

登録有形文化財の制度は、有形文化財である建造物のうち重要文化財又は地方公共団体の文化財保護の条例による指定を受けていないものであって、保護の措置を講ずる必要があるものを幅広く対象とするものであり、平成8年の法改正で新設された。これは、重要文化財等に比べて緩やかな保護措置の下に、所有者に文化財としての価値を自覚してもらい、自主的な保護に期待する制度を目指したものである。

（ア） 保護対象の特定

文部大臣は、有形文化財の建造物であって重要文化財又は地方公共団体の文化財保護の条例による指定を受けていないもののうち特に保存・活用の措置が必要なものを、あらかじめ関係地方公共団体の意見を聴いて、文化財登録原簿に登録することができる（登録されたものを「登録有形文化財」という。）（第56条の2）。登録までの手続等は重要文化財の指定の

場合と同様である。登録について所有者等の同意は必要とされていないが、運用に際しては同意を得て行われている。重要文化財指定及び地方公共団体の条例による指定との重複を避けるため、登録有形文化財が重要文化財の指定又は地方公共団体の条例による指定を受けた場合は、登録を抹消しなければならない。

（イ） 保存のための規制

登録有形文化財の現状変更については、維持の措置、非常災害のために必要な応急措置、他の法令の規定による命令に基づく措置等をとるために行われる場合を除いて、着手の30日前までに文化庁長官へ届け出なければならない（第56条の2の7）。この規制は、届出制である上、建物内装の様式替え・修繕は規模・内容にかかわらず維持の措置として扱われ、建物外観の変更も通常望みできる外観の4分の1までは維持の措置の範囲とされるなど、かなり緩やかなものである。

（ウ） 管理・修理

登録有形文化財の管理・修理は、所有者又は文化庁長官が指定する「管理団体」が行う。管理・修理に係る「管理責任者」の選任、所有者の変更等については重要文化財に関する制度が準用されるが、文化庁長官の指示・勧告・命令・修理の直接実施等の制度は設けられておらず、所有者・管理団体から文化庁長官に対して管理・修理に関する技術的指導を求めることができることとされている（第56条の2の4以下）。

なお、管理・修理に要する経費の国庫補助の規定は設けられていないが、修理の設計監理経費に対する国庫補助が行われている。

（エ） 公開

登録有形文化財の公開は、所有者又は管理団体が行う（第56条の2の9）。

公開に関しては、文化庁長官が、公開又は公開に係る登録有形文化財の管理に関し指導・助言をすることができる（第56条の2の9）が、重要文化財に関する場合のような文化庁長官の勧告・命令等の制度は設けられていない。

（2） 無形文化財関係の保護制度の概要

無形文化財は、次の文化財で構成される（第2条第1項第1号）。

演劇・音楽・工芸技術・その他の無形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの

無形文化財は、文化財保護法制定時に新たに保護の対象とされた分野であるが、現行の重要無形文化財の指定及び保持者の認定制度は、昭和29年の法改正により設けられた。

ア 保護対象の特定

無形文化財のうち保護対象とするものは、文部大臣によって、「重要無形文化財」に指定される。この指定に際しては、同時に当該重要無形文化財の「保持者」又は「保持団体」を認定しなければならない。指定は、官報による告示及び保持者・保持団体に認定しようとする者への通知によって

行う（第56条の3）。

無形文化財は、それ自体は無形のものであるため、保持者・保持団体とともに把握するのでなければ保護対象を特定したことにならない。したがって、重要無形文化財の保持者又は保持団体のすべてが死亡又は解散した場合は、当該重要無形文化財の指定は解除されたものとされる（第56条の4）。

イ 保護の内容

重要無形文化財に関しては、①文化庁長官自らによる記録の作成、伝承者の養成等の措置、②国による保持者・保持団体又は地方公共団体その他その保存に当たることを適当と認める者に対する保存に要する経費の一部補助、③文化庁長官による保持者・保持団体に対する重要無形文化財の公開及び重要無形文化財の記録の所有者に対する記録の公開の勧告、④文化庁長官による保持者・保持団体又は地方公共団体その他その保存に当たることを適当と認める者に対する助言・勧告の制度がある（第56条の6以下）。

重要無形文化財以外の無形文化財については、文化庁長官が必要なものを選択して記録を作成し、その記録の保存、公開を行うことができ、また、この選択された無形文化財については、国は、適当な者に対し、当該無形文化財の公開、記録の作成・保存・公開に要する経費の一部補助を行うことができる（第56条の9）。

（3）民俗文化財の保護制度の概要

民俗文化財は、次の文化財によって構成される。

①無形のもの：衣食住・生業・信仰・年中行事等に関する風俗慣習、民俗芸能で我が国民の生活の推移の理解のため欠くことのできないもの

②有形のもの：①に用いられる衣服、器具、家屋その他の物件で我が国民の生活の推移の理解のため欠くことのできないもの

民俗文化財は、制定当初の文化財保護法においては、有形のもののみが「民俗資料」の呼称で有形文化財の中に位置付けられていた。その後、昭和29年の法改正により、無形のものとは有形のものを併せて「民俗資料」が新たな文化財の類型とされ、有形のものに関して「重要民俗資料」の指定制度、無形のものに関して記録作成の制度が設けられた。さらに、昭和50年の法改正によりこの類型の呼称が「民俗文化財」に改められるとともに、無形のものについても指定制度が新設された（無形のもの指定の種別名が「重要無形民俗文化財」とされたことに伴い、有形のもの指定の種別名も「重要民俗資料」から「重要有形民俗文化財」に改められた。）。

民俗文化財の保護制度は、有形のものと無形のものとして内容を異にしており、その概要は次のとおりである。

ア 重要有形民俗文化財関係

（ア）保護対象の特定

有形の民俗文化財のうち保護対象とするものは、文部大臣によって、「重要有形民俗文化

財」に指定される。指定の方法は、重要文化財と同様である（第56条の10）。

（イ）保存のための規制

重要文化財と同様、現状変更等及び輸出に関する規制の制度があるが、規制の内容は、現状変更、輸出等の20日前までの届出とそれに対する文化庁長官からの指示であり、重要文化財に比べ緩やかである（第56条の13）。これは、民俗文化財が、その本来的性格から個々の物件の芸術性等ではなく代替性を持った資料的な価値の観点でとらえられるものであることから、現状変更等や輸出を許可制にする必要はないとされたものである。

有償譲渡の場合の国に対する売渡しの申し出の制度は、重要文化財の場合と同様である（第56条の14）。

（ウ）管理・修理・公開

管理・修理・公開に関する制度は、国宝に関する制度を除き重要文化財に関するものと同様であるが、前述したような本来的性格から、重要文化財で許可制となっているものは届出制となっている。

イ 重要無形民俗文化財関係

（ア）保護対象の特定

無形の民俗文化財のうち保護対象とするものは、文部大臣によって、「重要無形民俗文化財」に指定される。指定は、官報による告示によって行う（第56条の10）。

無形文化財の場合は、重要無形文化財の指定と同時にその保持者又は保持団体の認定を行うこととされているが、重要無形民俗文化財についてはこの認定制度はない。これは、無形民俗文化財は、無形文化財のように特定の個人や集団が固定された「わざ」を体現し継承していくのではなく、一定の地域社会の住民の中で変容しつつ存在しているものであることから、保持者・保持団体を特定する制度は適さないとされたからである。

（イ）保護の内容

重要無形民俗文化財に関しては、①文化庁長官自らによる記録の作成その他保存のため適当な措置、②国からの地方公共団体その他その保存に当たることを適当と認める者に対する保存に要する経費の一部補助、③文化庁長官による重要無形民俗文化財の記録の所有者に対する記録の公開の勧告、④文化庁長官による地方公共団体その他その保存に当たることを適当と認める者に対する助言・勧告の制度が設けられている（第56条の18以下）。

重要無形民俗文化財以外の無形の民俗文化財については、文化庁長官が必要なものを選択して記録を作成し、その記録の保存、公開を行うことができ、また、この選択された無形の民俗文化財については、国は適当な者に対し当該無形の民俗文化財の公開、記録の作成・保存・公開に要する経費の一部補助を行うことができる（第56条の21）。保持者・保持団体の概念がないことから、重要無形文化財に関して設けられている伝承者の養成、公開関係の制度は設けられていない。

文化庁長官からの指導・助言や国からの補助を受けて具体的な保護措置を実施していく上

で、地方公共団体以外にそれに当たる団体が必要な場合があるため、通常、行政上の措置として、各重要無形民俗文化財ごとに「保護団体」が設けられている。また、特に民俗芸能などに関しては保護団体が行う伝承者の養成や公開に対する国庫補助も行われている。

(4) 記念物の保護制度の概要

記念物は、次の文化財によって構成される。

- ①貝塚・古墳・都城跡・城跡・旧宅その他の遺跡で我が国にとって歴史上又は学術上価値の高いもの
 - ②庭園・橋梁・峡谷・海浜・山岳その他の名勝地で我が国にとって芸術上又は観賞上価値の高いもの
 - ③動物（生息地・繁殖地・渡来地を含む。）、植物（自生地を含む。）及び地質鉱物（特異な自然現象の生じている土地を含む。）で我が国にとって学術上価値の高いもの
- これらは史蹟名勝天然記念物保存法が対象としていた範囲と全く同じである。

ア 保護対象の特定

記念物のうち保護対象とするものは、文部大臣によって、上記の①から③の区分に対応して「史跡」、「名勝」、「天然記念物」に指定され、史跡、名勝、天然記念物のうち特に重要なものは「特別史跡」、「特別名勝」、「特別天然記念物」に指定される（第69条）。

指定は官報による告示と所有者等への通知によって行われ、それにより法的効力を生ずる。

指定について所有者その他の関係者の同意や協議は法律上必要とされていないが、運用上は、所有者の同意及び関係行政との調整と所在地の地方公共団体からの申請を受けて行われている。

都道府県教育委員会は、文部大臣による指定以前に、緊急の必要がある場合は、史跡、名勝、天然記念物（以下「史跡等」と略す。）の仮指定を行うことができる（第70条）。仮指定は、2年以内に当該史跡等について文部大臣による指定が行われない場合、失効する（第71条第2項）。

イ 保存のための規制

史跡等（以下、特に区別して記述しない限り特別史蹟名勝天然記念物を含む。）の保存には、開発行為等による改変や破壊からの防護が特に重要である。このため、史跡等の現状変更及びその保存に影響を及ぼす行為については、文化庁長官の許可を要することとされている（第80条）。輸出の規制については法律上の規定がないが、天然記念物のうち移動可能なものの輸出は、運用上、現状変更の一態様として許可を要することとされている。なお、史跡等に係る現状変更等の許可権限の一部は都道府県又は市の教育委員会に委譲されている（第99条第1項第2号、施行令第5条第4項）。許可を受けないで行われた現状変更については、文化庁長官は、原状回復を命ずることができる（第80条第7項）。

重要文化財の場合と同様、史跡等の指定地域及びその周辺における人為的な行為等による保存への影響を防ぐため、あるいは特に周辺環境そのものを維持・保全するために必要がある場合に、地域を定めて一定の行為を制限・禁止し、又は必要な施設の設置を命ずることができる（第81条）

が、重要文化財の場合と同様、実際に適用した例はない。

重要文化財・重要有形民俗文化財について設けられている有償譲渡に際しての国への売渡しの申し出の制度は、史跡等については設けられていないが、管理団体（後述ウ参照）である地方公共団体による土地等の買取りに対する国庫補助の制度がある（第81条の2）。史跡等に指定された地域の土地の買取りは、前述の現状変更規制の結果土地利用に支障を生じた場合の補償的措置として極めて有効な施策であり、相当規模で行われている。

ウ 管理・復旧

史跡等の保存のため必要な管理及び復旧は、文化庁長官が地方公共団体その他の法人を「管理団体」に指定し、これに行わせるのを原則とする（第71条の2）。重要文化財と異なり、史跡等は対象のほとんどが土地であり、通常は文化財としての保全を目的として所有されているものではないため、社寺境内が指定されているような場合を除き、所有者に史跡等としての管理・復旧を期待することが適切でないからである。管理団体が行う管理は当該史跡等の保護のための業務に限定され、所有権に伴う権利・義務にまで及ぶものではない。管理団体が指定されていない場合は、史跡等としての保存のため必要な管理・復旧も所有者が行わなければならない（第74条）。

保存のため必要な管理の内容は、標識・囲柵・説明板の類の設置、防災施設の設置、維持管理的な小修理などである。「復旧」は、基本的には重要文化財の場合における修理と同じであるが、名勝・天然記念物の保護には動植物を対象とした措置が含まれるため「修理」の用語を避けたものであり、遺構・建造物の修理のほか保護のための施設の設置、衰滅に瀕している動植物の保護増殖等が含まれる。

管理については、所有者・所在場所の変更等についての届出、文化庁長官による指示、管理が適切でない場合の管理団体・所有者に対する管理方法等に関する命令・勧告の制度がある（第73条の2以下）。また、文化庁長官は、管理団体又は所有者に対し、特別史跡等が毀損している場合は復旧について命令又は勧告を、特別史跡等以外の史跡等が毀損している場合は勧告をすることができる。さらに、特別史跡等に関しては一定の場合、文化庁長官が自ら修理、滅失・毀損等防止措置をすることができる（第76条～第78条）。これらの管理・復旧に関する命令・勧告等は、重要文化財の場合と同様、適用された例はない。

管理・復旧の費用は、原則として管理団体又は所有者の負担であるが、それらが負担に耐えない場合は国が一部を補助することができ、文化庁長官の命令・勧告による管理・復旧の場合は費用の全部又は一部を国の負担とすることができる。

エ 史跡等の整備その他

史跡等に関しては、法律上、公開に関する制度は設けられていない。しかし、文化財については保存とともにその活用を図ることが必要であるという法の趣旨に即し、史跡等についても公開・活用のためのさまざまな内容・形態の整備事業が、地方公共団体によって行われており、国はこれに対し補助を行っている。

(5) 伝統的建造物群の保護制度の概要

伝統的建造物群とは、周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いものであり、昭和50年の法改正により文化財の類型の一つとして新たに加えられたものである。

伝統的建造物群の保護制度は、住民が生活を継続していく町並みを言わば生きたまま保護していくことを前提とするものであるため、保護対象の特定から保護のための諸措置まですべて市町村を主体としている。この点は、他の文化財に関する制度と異なる大きな特色である。

ア 保護対象の特定

伝統的建造物群の保護対象は、「伝統的建造物群保存地区」として特定される。保存地区は①都市計画法に基づく都市計画区域内においては都市計画の地域地区の一つとして市町村によって定められ、②都市計画区域以外の区域においては当該市町村の条例に従って定められる（第83条の2、第83条の3）。

イ 保護の措置

伝統的建造物群保存地区の保護のための現状変更の規制その他の保存のために必要な措置については、市町村の条例で定められる。

このように伝統的建造物群保存地区の保護の制度は、すべて市町村を主体とするものであり、文化庁の関与は、伝統的建造物群保存地区の決定や条例の制定等に関する報告を受けること、保存について指導・助言を行うことのみである。

文部大臣は、市町村の申出に基づき、伝統的建造物群保存地区の区域の全部又は一部で我が国にとって価値が特に高いものを「重要伝統的建造物群保存地区」に選定することができる（第83条の4）。重要伝統的建造物群保存地区については、その保存のために市町村が行う諸措置に係る経費の一部を国が補助することができることとされており、歴史的風致の要素となっている建物等の修理その他の事業に対して補助が行われている。ただし、重要伝統的建造物群保存地区についての国の関与は経費の補助にとどまり、現状変更規制その他の保存地区保護の権限にまでは及ばない。

(6) 埋蔵文化財の保護制度の概要

埋蔵文化財は、「土地に埋蔵されている文化財」（第57条第1項）であり、文化財の所在形態に着目した分類である。埋蔵文化財を構成し得る文化財は、その物理的な性格から、有形文化財、有形の民俗文化財、記念物（自然の名勝地と地質鉱物を除く。）であり、これらの文化財の保護は、前述の各文化財に関する保護制度によって行われるが、埋蔵文化財に関しては次のような特別の制度が設けられている。

文化財保護法の制定当初は、埋蔵文化財は「埋蔵物たる文化財」として有形文化財の中に位置付けられ、発掘調査の規制に関する規定及び埋蔵物である文化財に関する民法及び遺失物法の特例のみが設けられていたが、昭和29年の法改正で埋蔵文化財を包蔵する土地における工事等の規制に関

する制度が加えられ、さらに、昭和50年の法改正において、埋蔵文化財包蔵地における工事等の規制に関する制度及び遺跡発見に関する制度（それまで史跡等の章に置かれていた規定を埋蔵文化財の章に移動）について、国・地方公共団体の機関等に関する特例を設けるなど制度の充実が図られた。また、平成11年の法改正で、埋蔵文化財に関する事務はほぼ全面的に地方公共団体に委譲された。

ア 埋蔵文化財の発掘調査に関する制度

埋蔵文化財の調査のために土地を発掘する場合は、30日前までに都道府県教育委員会に届け出なければならない。届出に対して、都道府県教育委員会は、必要な指示をし、又は発掘の禁止・停止・中止を命ずることができる。（第57条、第99条第1項第6号、施行令第5条第1項第5号）

発掘調査は遺構を掘り崩しながら行われる行為であり、再現不可能な性格のものであることから、調査能力のない者による濫掘を規制するために設けられている制度である。

イ 周知の埋蔵文化財包蔵地における工事に関する制度

埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地（「周知の埋蔵文化財包蔵地」）において工事等を行おうとする場合については、工事等の主体者の別によって、次の2種類の制度がある。「周知の埋蔵文化財包蔵地」については、法律上これを特定する制度はなく、所在が周知されているという事実関係のみで対象である埋蔵文化財包蔵地が特定され、これを規制する仕組みとなっている。

(ア) 工事等の主体者が国・地方公共団体等以外の者である場合

工事等に着手する60日前までに、都道府県又は指定都市の教育委員会に対する届出を要し、これに対して教育委員会は工事前に埋蔵文化財の記録の作成のための発掘調査の実施その他の必要な事項を指示することができる（第57条の2、第99条第1項第6号、施行令第5条第2項）。

(イ) 工事の主体者が国・地方公共団体の機関等の場合

工事等の事業計画の策定に当たって都道府県教育委員会に対する通知を要し、これに対して教育委員会は工事の計画・実施について協議を求め、あるいは埋蔵文化財の保護上必要な勧告をすることができる（第57条の3、第99条第1項第6号、施行令第5条第1項第5号）。

ウ 遺跡の発見に関する制度

土地の所有者・占有者が遺跡を発見した場合については、土地の所有者等の別によって、次の2種類の制度がある。

(ア) 土地所有者等（遺跡の発見者）が国・地方公共団体等以外の者である場合

遺跡を発見した場合は、都道府県又は指定都市の教育委員会への届出を要し、これに対して教育委員会は当該遺跡の保護上必要な指示をし、又は現状変更行為の停止・禁止の命令をすることができる（第57条の5、第99条第1項第6号、施行令第5条第2項）。

(イ) 土地所有者等（遺跡の発見者）が国・地方公共団体等である場合

遺跡を発見した場合は、都道府県教育委員会への通知を要し、これに対して教育委員会は

調査・保存等について協議を求め、あるいは当該遺跡の保護に必要な勧告をすることができ
る（法第57条の6、第99条第1項第6号、施行令第5条第1項第5号）。

エ 文化庁長官による事務の直接執行等

埋蔵文化財包蔵地における工事及び遺跡の発見に関する制度において都道府県又は指定都市の教育委員会が行うこととされている事務（工事実施又は遺跡発見の届出・通知の受理を除く。）については、我が国にとって歴史上又は学術上の価値が特に高いと認められる埋蔵文化財に関するものであって、文化庁長官がその保護上特に必要があると認めるときは、文化庁長官自らが行うことができる（施行令第5条第1項、第2項ただし書）。

また、文化庁長官は歴史上・学術上の価値が特に高く、その調査が技術的に困難なため国において調査する必要がある埋蔵文化財については、自ら発掘調査を行うことができる（第58条）。

オ 埋蔵文化財保護に関する行政と制度的課題

埋蔵文化財に関する行政においては、以上のような制度を基礎としつつ、これを補うため、埋蔵文化財の所在状況の把握・周知のための調査と資料化、開発事業の早期把握のための関係機関等との連絡体制構築、埋蔵文化財の内容・重要度等を把握・確認するための試掘・確認調査、開発事業内容と埋蔵文化財保護の調整、現状保存できない埋蔵文化財の記録保存措置（そのための発掘調査）、記録保存措置のための経費の事業者負担（いわゆる「原因者負担」）等の広範な実態上の仕組みが形成されている。これらは、現状では各地方公共団体により行政的な対応の形態や内容に差異が見られるものの広く定着している。埋蔵文化財の財政及び行政体制の規模は、国・地方公共団体の文化庁行政の中で圧倒的に大きな部分を占めている。

埋蔵文化財保護制度については、保護対象である「周知の埋蔵文化財包蔵地」の法的な特定制度がないこと、国・地方公共団体の機関等以外の者（民間事業者）による周知の埋蔵文化財包蔵地における開発行為の規制の制度が届出とそれに対する指示にとどまり、罰則の裏付けもない弱いものであること、記録保存（そのための発掘調査）をはじめとする上記のような各種の措置を担保する制度的な仕組みがないこと、記録保存のための経費負担に関する制度（その一つがいわゆる「原因者負担」）が明確でないことなどの課題があるとされている。

カ 出土品の取扱いに関する制度

出土品のうち文化財とされるものの保護については、当該物件が属する文化財の類型に従い重要文化財あるいは重要有形民俗文化財としての指定、管理・修理、現状変更の規制等の制度によって行われるが、発掘調査等により発見された出土品の所有権の確定に関しては、埋蔵文化財の章に民法及び遺失物法に対する特例制度が規定されている。

出土品を発見した場合最初にとらなければならないのは、遺失物法による埋蔵物発見の手続きであり、それに従って警察署長へ差し出された物件が文化財と認められるときは、文化財保護法の規定により、警察署長は、当該物件を出土地を管轄する都道府県、指定都市又は中核市の教育委員会へ提出しなければならない（第60条）。提出を受けた都道府県等の教育委員会ではその物件が文化財であるかどうかを鑑査し、その結果文化財であると認定されたもの（以下、「出土文化財」とい

う。）で別途警察署長が行う手続により本来の所有者が判明しなかったものの所有権は、国の機関が行った発掘調査によって発見されたものは国庫に、その他のものは都道府県に帰属する（第61条、第63条、第63条の2）。

所有権が国又は都道府県に帰属した出土文化財については、国又は都道府県で将来にわたり保有するものを除いて、出土地の土地所有者及び発見者又は出土地を管轄する地方公共団体への譲与等を行うことができる。国・都道府県で保有する場合、又は出土地の地方公共団体に譲与等を行った場合は、出土地の土地所有者及び発見者に対して当該物件の価格に相当する額の報償金を支給しなければならない。（第63条の2～第64条の2）

開発事業に伴う発掘調査による出土文化財の保管・管理は、埋蔵文化財行政の大きな課題であり、それに関する基本的考え方が文化庁から地方公共団体に対して示されているが、詳細は埋蔵文化財関係施策の記述に譲る。

（7）文化財の保存技術に関する制度の概要

文化財の保存のために必要な伝統的な技術又は技能が絶えてしまつては、文化財の将来にわたる保護は不可能であるため、昭和50年の法改正で、新たに文化財の保存技術に関する制度が取り入れられた。

ア 保存対象の特定

文化財の保存技術のうち保存の措置を講ずる必要があるものは、文部大臣によって「選定保存技術」として選定される。選定に際しては、選定保存技術の「保持者」又は「保存団体」を認定しなければならない。（第83条の7）

イ 保存の措置

選定保存技術に関しては、①文化庁長官自らによる記録の作成、伝承者の養成等の措置、②文化庁長官による選定保存技術の記録の所有者に対する当該記録の公開の勧告、③国からの保持者・保存団体又は地方公共団体その他その保存に当たることを適当と認める者に対する指導・助言その他の援助、等の制度がある（第83条の9以下）。

5 関連の制度

（1）地方公共団体における文化財保護

地方公共団体は、その本来の事務として、文化財の所有者や他の地方公共団体が行う文化財の管理・修理・復旧・公開その他の事業に要する経費を補助すること、条例を定めて各地方公共団体にとって重要な文化財を指定し保護すること等を行うことができる（第98条）。

また、地方公共団体は、文化財保護法の規定によりその事務とされているもの（例えば、文部大臣への書類の経由等の事務、史跡等の仮指定に関する事務、出土品の鑑査等その取扱いに関する事務）、文化庁長官の権限に属する事務のうち施行令の規定により地方公共団体が行うこととされているもの（例えば、埋蔵文化財に関する諸事務、重要文化財・史跡等の現状変更許可に関する事務の一部）を行う。

このような地方公共団体の事務は、平成11年のいわゆる地方分権一括法による機関委任事務の廃止に伴って整理され、法律・政令の規定により地方公共団体が行うこととされた。これらは、自治事務及び法定受託事務に区分されるが、いずれにしても国の関与は、従前とは性格を異にし、範囲においても縮減されている。

(2) 国に関する特例

国又は国の機関に関しては、①重要文化財等が国有財産である場合、そのものは原則として文部大臣が管理すること、②国有財産である重要文化財等を所管する各省各庁の長の当該重要文化財等の管理に関する文部大臣・文化庁長官による勧告その他の制度、③所管に属する重要文化財の輸出、売払い、譲与その他の処分に関しては文化庁長官の同意を要すること、④重要文化財の現状変更等、国の機関以外の者に関しては許可、届出を要する事柄について、国の機関が行う場合にはそれぞれ同意、通知でよいこと、等の特例制度が設けられている(第86条以下)。

(3) 文化財保護と財産権との調整

文化財の多くは社寺有を含む民有のものであり、文化財を公共のために保護する場合、当該文化財に係る財産権との調整を要する事態が生ずることは避けられない。文化財保護のための行政行為と、それによる財産権侵害との調整のための制度として、現状変更等の許可を得られない場合、各種の命令を受けた場合等についての、憲法第29条の財産権に関する規定を淵源とする損失補償の制度が設けられている。

なお、広い意味では、所有者が行う文化財保護事業に対する国庫補助や史跡等指定地域内の民有地の買取り措置も、財産権と文化財保護との調整に資する仕組みとしてとらえることができ、損失補償制度の実行が実態上非常に困難な状況においては、これらの措置の方がより有効な施策と言える。

(4) 文化財保護審議会

文部省には、文化に関し広く、高い識見を有する者のうちから、文部大臣が内閣の承認を得て任命する5人の委員で組織される文化財保護審議会(以下この項において「審議会」という。)が置かれている。文部大臣及び文化庁長官が行う重要な処分(重要文化財等の指定その他の保護対象を特定する行為、重要文化財の現状変更の許可等、各種の命令その他)に際しては、あらかじめ審議会に諮問しなければならないこととされており、審議会はこれらの重要事項を調査審議するとともに、これらについて文部大臣又は文化庁長官に建議することができる。(第84条以下)

なお、中央省庁等改革の一環として行われた審議会等の整理・合理化により、平成13年1月6日から、文化財保護審議会、著作権審議会、国語審議会、文化功労者選考審査会の機能と整理・統合し、文化に関する基本的な政策の企画立案に関する事項を審議するための文化審議会が設置され、これまでの文化財保護審議会の機能は、文化審議会の中に設けられる文化財分科会に受け継がれることとなった。

第3章 文化財保護の課題と展望

第1節 文化財の保護に向けた各種報告

1 文化財保護企画特別委員会の報告(平成6年)

(1) 文化財保護企画特別委員会の経緯

文化財保護法は、昭和25年の制定以来、同29年及び50年に大規模な改正を行い、文化財を取り巻く環境の急激な変化に対応してきたが、なお、社会構造の変化、文化活動の活発化、文化財に関する国際交流・協力の増大などの社会変化により新たに対応を図るべき課題も生じてきていた。

このため、文化庁では、平成4年4月に、文化財保護審議会の下に「文化財保護企画特別委員会」を発足させ、今後における文化財の保護の在り方等に関し、中長期的な観点から総合的かつ専門的な調査研究を行った。

文化財保護企画特別委員会は設置以来11回の審議を行い、最終報告「時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について」を取りまとめ、平成6年7月15日に文化財保護審議会に対して報告を行った。この間、平成5年4月に審議経過報告を取りまとめて公表し、これを基に都道府県教育委員会や文化財関係団体から意見聴取を行った。

(2) 報告の概要

報告では、文化財保護の対象・保護措置の拡大、文化財の保存伝承基盤の充実、文化財の活用の推進、文化財の国際交流・協力の推進、文化財保護行政の体系化と機能の強化について、それぞれ詳細な提言がなされ、その後の文化財保護行政の指針となった。その概要は、次のとおりである。

ア 文化財保護の対象・保護措置の拡大

(ア) 幅広い文化財保護の要請への対応

従来の重点主義・厳選主義のため指定されていない文化財(いわゆる裾野部分)についても保護の対象とするとともに、伝統的な生活文化等の分野にまで保護対象を拡大する。また、近代の文化遺産の調査、研究を進め、保護措置を図る等

(イ) 各種文化財の総合的な把握と保護

美術工芸品、建造物、記念物、民俗文化財などの文化財の類型の枠を超えた総合的、体系的な保護のための取組の改善や文化財を取り巻く景観・環境をも含めた保護

(ウ) 文化財保護制度の多様化と充実

文化財指定制度を補完する制度として登録制度の導入、発掘調査の迅速化や出土品の管理方法の改善など埋蔵文化財制度の充実等

イ 文化財の保存伝承基盤の充実

(ア) 文化財に関する学習活動等の充実

学校教育や生涯学習における文化財の学習活動の充実等

(イ) 後継者等人材の確保等

伝統芸能・工芸技術の後継者、文化財修理技術者・技能者の確保等の施策の充実

(ウ) 文化財の修理用資材の確保

文化財の修理・修復資材の需給実態の把握とその確保のための施策の具体化の検討、将来を見通した代替材料の研究開発

(エ) 文化財学の振興

文化財の保存・活用のための新しい学際的・複合領域的な研究分野として「文化財学」の振興を図るため、国立文化財研究所の整備や大学院レベルでの連携協力等

ウ 文化財の活用の推進

(ア) 文化財に国民が親しむ機会の拡大

博物館・美術館等の文化財公開施設、伝統芸能上演施設の充実や史跡等の文化財の活用を進める整備事業の拡充等

(イ) 史跡の整備と失われた歴史的建造物等の復元

史跡等の適切な活用のための整備、失われた歴史的建造物等の復元についての検討の指導

(ウ) 地域活性化施策・文化財関連産業振興施策との調整

地域固有の文化財を中核に据えた地域活性化施策の促進とこれに関連する観光・商工・農林水産・建設など他の行政分野との連携

(エ) 文化財情報システムの構築

エ 文化財の国際交流・協力の推進

(ア) 文化財を通じた国際交流の推進

我が国の伝統文化の海外紹介事業、博物館・美術館・文化財研究所の海外との相互交流の推進、海外展への出品手続の簡素化等

(イ) 文化財保護の国際的な協力

世界遺産の保護に関する協力活動への参加、在外日本古美術品の保存修復の推進等

(ウ) 文化財の国際交流・協力の推進体制の確立

オ 文化財保護行政の体系化と機能の強化

(ア) 地方公共団体の役割の増大と国・地方の連携

国指定文化財に関する国の権限の地方公共団体に対する委任の拡大、地方公共団体独自の文化財の保存・活用の推進等

(イ) 国の文化財保護行政の機能の強化

文化庁の機能の強化、地方との協力関係の強化、広報活動の推進

(3) 報告に基づく対応

この報告に基づいて、法改正や指定基準の見直しをはじめ様々な改革が行われ、文化財保護行政は一段と前進した。特に重要なものとして、次のようなものが挙げられる。

ア 文化財保護の対象・保護措置の拡大

従来の重点主義・厳選主義のため指定されていない文化財（いわゆる裾野部分）について、保護の対象とする方向性が示され、これは、平成8年の法改正で建造物分野についての新たな登録制度の導入として結実した。また、近代の文化遺産の保存・活用については、平成6年9月に設けられた「近代の文化遺産の保存・活用に関する調査研究協力者会議」において検討を深め、「特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準」や「国宝及び重要文化財指定基準」の改正を行い、近代の文化遺産の指定の促進による保護が図られるようになった。さらに、埋蔵文化財制度については、「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」における検討や法改正を通じ、その見直しを図った。

イ 文化財の保存伝承基盤の充実

「文化財学」の振興は、東京国立文化財研究所及び奈良国立文化財研究所が中核となり、東京国立文化財研究所は東京芸術大学と、奈良国立文化財研究所は京都大学や奈良女子大学とそれぞれ連携し、さらに京都国立博物館は京都大学と連携して大学院教育に参加し、文化財保護のこれからを担う人材を育成している。また、近年、文化財学に関する学科を置く大学も現れてきている。

ウ 文化財の活用の推進

文化財公開施設等の整備については、東京国立博物館における平成館、法隆寺宝物館、京都国立博物館における百年記念館、奈良国立博物館における第二新館の造営を行うとともに、九州国立博物館（仮称）や国立組踊劇場（仮称）の設置に向けた準備を進めている。また、文化財情報システムの構築については、平成7年度から、文化庁、国立博物館・美術館、国立文化財研究所が所蔵する収蔵品や文化財・美術品に関する情報をデータベース化し、インターネットで公開する「文化財情報システム・美術情報システム」を開設した。現在、この一環として、各国公私立博物館・美術館がインターネットで公開している文化財や美術品の情報を「作品名」、「作者名」、「時代」、「収蔵者」等で検索し、文化財等の画像や参考情報を入手できる「共通索引システム」の整備を推進している。

エ 文化財の国際交流・協力の推進

平成3年度から、文化庁及び東京国立文化財研究所を中心に、諸外国の博物館・美術館が所蔵する日本古美術品の保存修復協力事業を実施しているほか、同5年からは、東京国立博物館、京都国立博物館及び奈良国立博物館と諸外国の博物館・美術館のうち、日本及び東洋の美術品を所蔵する博物館等との間で日本の古美術品を中心に交互に展示する展覧会を開催している。

平成7年には、世界の文化財の保存・修復に関する国際的な研究交流、保存修復事業への協力、専門家の養成、情報の収集と活用等を図ることを目的として、東京国立文化財研究所に国際文化財

保存修復協力センターが設置された。

また、平成8年度から、アジアを対象とした「アジア友好日本古美術展」や「国際民俗芸能フェスティバル」を開始した。このほか、平成8年の文化財保護法の改正の一環として、海外展のための我が国の古美術品の輸出の許可は文化財保護審議会の諮問事項としないこととして、許可手続の迅速化を図った。

さらに、文化財保護の国際的な協力については、平成9年に設けられた「アジア太平洋地域の世界文化遺産の保護に関する国際協力の在り方に関する調査研究協力者会議」において検討を深め、平成11年には、アジア太平洋地域の文化財保護に対する我が国の協力を一層進めるための拠点として、(財)ユネスコ・アジア文化センターによりユネスコ・アジア文化センター文化遺産保護協力事務所が奈良市に設置された。

オ 文化財保護行政の体系化と機能の強化

地方公共団体の役割の増大への対応としては、平成8年の文化財保護法の改正により、都道府県教育委員会と並んで指定都市及び中核市教育委員会について文化庁長官の権限を委任することができるようになるとともに、国に対する意見具申や文化財保護審議会の設置に関する規定を市町村についても整備した。さらに、地方分権推進計画に基づく平成11年の改正では、すべての市の教育委員会に文化庁長官の権限を委譲することができるようにした。また、国の文化財保護行政の機能の強化として、平成13年の文部科学省の設置に当たっては、文部科学省の外局として文化庁を存続した上で、文化財保護部を文化財部に改組し美術館・歴史博物館を一体的に所掌することとするなど、その機能の充実を目指している。

2 文化振興マスタープラン（平成10年）

（1）文化政策推進会議の提言

文化庁長官の私的諮問機関である「文化政策推進会議」（平成元年設置）は、文化振興の方策について様々な提言を行ってきた。その中で、平成7年7月に「新しい文化立国をめざして」を報告としてまとめ、文化振興のための当面の重点施策を、芸術創造活動の活性化、伝統文化の継承・発展、地域文化・生活文化の振興、文化を支える人材の養成・確保、文化による国際貢献と文化発信、文化発信のための基盤整備の6項目にまとめ、具体的な施策に関する提言を行った。さらに、平成10年3月25日には、行政改革、財政構造改革、教育改革などの諸改革の動向を踏まえつつ、21世紀を視野に入れた政策が必要であるとの認識の下、新たな文化行政の総合的推進のための取組を求める「文化振興マスタープラン—文化立国の実現に向けて—」を提言した。文化庁ではこの提言を受け、同年3月31日に「文化振興マスタープラン」を策定し、文化立国の実現のための指針とした。

（2）文化振興マスタープランにおいて認識されている文化をめぐる状況

文化振興マスタープランにおいては、まず、「なぜ文化国家か」と題して、質の高い生活の実現と文化、教育と文化、経済と文化、情報化と文化、国際化と文化、地域と文化という観点から、文化国家の実現がなぜ国を挙げて取り組むべき課題であるかを説明している。これらの中で、特に伝統文化の振興については、次のように述べている。

ア 質の高い生活の実現と文化

地域振興に当たり、快適で心地よい生活環境の実現のため、歴史的な町並みや民俗芸能などを活かした文化によるまちづくりが一層重要

イ 教育と文化

- ① 我が国の伝統文化や地域の歴史・文化に対する理解や、それらを大切にする心の教育が大きな課題
- ② 歴史的な文化の所産に触れ感動する機会を提供することによって、豊かな人間性や多様な個性を育むことが可能
- ③ 我が国の歴史や過去から受け継がれてきた伝統を学び、それらを大切にする心を培うとともに、現代に生かすことができるよう、そのための体験の場や機会を提供していく体制づくりを推進

ウ 経済と文化

今後の文化振興においては、文化を経済の活性化につなげるという観点もますます重要

エ 情報化と文化

情報化の進展に伴うデジタル技術等の新しい技術を文化財の保存と活用に積極的に利活用

オ 国際化と文化

人類共通の財産としての文化財の保護に対する協力など、文化による国際貢献が不可欠

カ 地域と文化

地域に根ざした伝統文化の継承など地域独自の主体的な文化振興は、文化立国の実現に向けて極めて重要

（3）文化立国の実現のための施策の体系

文化振興マスタープランにおいては、文化立国の実現のために、文化庁において当面必要と考えている文化振興施策の全体像を「文化立国の実現のための施策の体系」として整理した。この中に掲げられた文化財保護に関する具体的な施策は次のとおりであり、前述の文化財保護企画特別委員会の報告を踏まえ、従来の施策を継承・発展させたものとなっている。

ア 芸術創造活動の活性化

イ 伝統文化の継承・発展

（ア）文化財保存・修理等の充実強化

- ① 美術工芸品、建造物、歴史的集落・町並み等の保存・修理及び防災対策の充実、文化財散逸防止のための買上の拡充
- ② 史跡等の公有化助成の拡充及び埋蔵文化財保護体制の整備
- ③ 天然記念物の保護増殖の推進及び天然記念物とのふれあいの場の整備

(イ) 文化財の保存伝承基盤の充実

- ① 重要無形文化財の指定及び保持者・保持団体の認定、重要無形民俗文化財の指定の促進
- ② 重要無形文化財の伝承者養成や重要無形民俗文化財の地域伝承活動の推進
- ③ 選定保存技術の選定及び保持者・保存団体の認定の促進、文化財修理技術者・技能者に対する研修機会の充実及び後継者養成・確保の在り方や文化財を支える用具・原材料の確保方策の検討

(ウ) 文化財の公開・活用の推進

- ① 国内の博物館における資料の相互活用の促進及び博物館活動の活性化の推進
- ② 地域の民俗芸能や伝統技術などに関する人々の参加体験や学習活動の機会の充実
- ③ 文化財を活かしたまちづくりなどによる文化財の活用の推進及び史跡等の復原整備や地域における史跡等を活用した学習活動の推進

(エ) 文化財の保護対象の拡大と歴史的文化的環境の保護

- ① 近代文化遺産の指定・登録の推進及び近代の生活文化・技術などの所在調査の推進など保護対象の拡大に向けた検討
- ② 文化財の総合的な指定・保存・活用や、文化的・歴史的な景観の保護、指定文化財とその周辺の環境あるいは関連する文化財との一体的な保護の方策の検討

ウ 地域文化・生活文化の振興

(ア) 子供たちの文化活動や鑑賞の機会の充実（「地域こども文化プラン」の推進）

- ① 土・日曜日における美術館・博物館等の無料開放や子供や親子を対象とした企画の充実
- ② 子供向け文化庁ホームページの開設及び文化財や美術品について子供向けに分かりやすく解説した情報提供
- ③ ふるさと文化継承活動、史跡・埋蔵文化財等を活用した学習活動や自主的な文化財愛護活動への支援

(イ) 地域における個性豊かな文化の創造

発掘調査により出土した埋蔵文化財の地域における広範な活用や農村歌舞伎などふるさとの伝統文化の復活・再生支援

(ウ) 文化施設や文化団体の活性化支援

- ① 美術館・博物館の活性化の支援
- ② 地域における文化財保護関係団体の支援、全国的規模での文化財保護事業における国と民間団体の適切な役割分担と連携による推進

(エ) 伝統的な生活文化の継承と多彩な生活文化の振興

伝統的な衣食住等に係る生活文化等に対する保護及び日常生活に根ざした生活文化の振興の支援

エ 文化を支える人材の養成・確保

(ア) 文化財の保存伝承基盤の充実（再掲）

- ① 重要無形文化財の指定及び保持者・保持団体の認定、重要無形民俗文化財の指定の促進
- ② 重要無形文化財の伝承者養成や重要無形民俗文化財の地域伝承活動の推進
- ③ 選定保存技術の選定及び保持者・保存団体の認定の促進、文化財修理技術者・技能者に対する研修機会の充実及び後継者養成・確保の在り方の検討

オ 文化による国際貢献と文化発信

(ア) 伝統文化の国際交流の推進

日本古美術品の海外展や伝統芸能等の海外公演の実施及び地域の民俗芸能などの草の根レベルでの相互交流の促進

(イ) 博物館・美術館・文化財研究所の相互交流の促進

- ① 国立博物館・美術館等の所蔵文化財や美術品を中心とした海外での展覧会の開催及び途上国等の研修生の受入れ
- ② 国立文化財研究所における国際的な研究者交流や共同研究の推進

(ウ) 文化財保護に関する国際協力の推進

- ① 在外日本古美術品の保存修復協力の推進及び専門家の派遣、研修生の受入れ、共同研究、情報提供等による協力を効果的に行う体制の整備
- ② 海外で文化財保護協力事業に取り組む民間団体等との効果的連携及び協力
- ③ 主としてアジア・太平洋地域における世界的な文化遺産の保護について我が国の協力を推進するための新たな拠点の整備の検討

カ 文化発信のための基盤整備

(ア) 美術館・博物館活動の活性化

- ① ミュージアム・プラン（「21世紀を目指した美術館・博物館の振興方策」）の推進による美術館・博物館活動の活性化のための基盤整備
- ② 美術品や文化財の美術館・博物館における公開を促進する制度の創設

(イ) 国立美術館・博物館・文化財研究所の整備充実

- ① 国立美術館・博物館における人材養成・研修、国際交流や文化発信の拠点としての機能の充実及び収蔵品や施設・設備の充実
- ② 国立文化財研究所の国内外における文化財研究の拠点としての調査研究、専門的研修等の機能の整備・充実、平城宮跡の復原整備の推進

(ウ) 新しい国立文化施設の整備充実

九州国立博物館（仮称）及び国立組踊劇場（仮称）の整備の推進

(エ) 文化情報に関する総合的なシステムの構築

国公立美術館・博物館の有する美術品や文化財をデジタル画像化し、その情報をインターネットを通じて提供する情報システムなど文化に関する総合的な情報システムの構築の推進

(オ) 文化に関する研究機能の充実

国立博物館・美術館や国立文化財研究所の研究機能の充実及び大学等や国内外の研究機関との連携協力の推進

(4) 文化振興マスタープランに示された文化行政の方向性

文化振興マスタープラン策定時においては、文化行政を取り巻く環境として、行政改革及び教育改革が進行していた。

行政改革は、国の行政組織、事務事業の運営を簡素かつ効率的にし、より自由かつ公正な社会の形成に資することを目的として、中央省庁等の改革を行うものである。このため、文化行政の推進においても、事務事業の減量化や効率化等を図りながら、政策の企画立案機能や調査研究及び評価の機能を充実するとともに、関係省庁との連携協力を進めていくことが強調されている。

また、心の教育や完全学校週5日制の実施への対応などを目的とした教育改革の動向を踏まえ、文化行政においても、学校や地域社会における子供たちの文化活動や鑑賞の機会をより一層充実することが求められている。そのため、学校、地域社会や文化施設等の相互連絡を密にし、学校の内外的文化活動や鑑賞の機会を確保するための諸施策を「地域こども文化プラン」と位置付け、推進している。文化財保護行政の分野においては、

- ① 子供たちが美術品や文化財に親しむことができるよう、土・日曜日に美術館・博物館等の文化施設を子供たちに無料開放したり、それらの施設において子供や親子を対象とした企画を充実すること
- ② 子供たちの文化に対する理解を助長し、その文化活動を支援するため、子供向け文化庁ホームページを開設し、文化財や美術品について子供向けに分かりやすく解説すること
- ③ ふるさとの文化や伝統に対する理解と誇りを持つことができるように、地域の民俗芸能や伝統技術などを子供たちが体験するふるさと文化継承活動、史跡・埋蔵文化財等を活用した学習活動や自主的な文化財愛護活動について、これらの支援を行うこと

が挙げられる。

3 教育改革プログラム（平成11年）

平成9年年頭、教育改革が政府の「六大改革」の一つに位置付けられたことを受けて、文部省では、同9年1月に教育改革の具体的な課題とスケジュールを明らかにする「教育改革プログラム」を策定した。このプログラムは、その後の施策の進捗状況を踏まえ、3度の改訂が行われている。平成11年9月に改訂された教育改革プログラムにおける文化財保護に関連する施策を列挙すると次のとおりである。

(1) 豊かな人間性の育成と教育制度の革新

- ①環境教育の充実等—地球環境問題への対応
- ②生物多様性の保全や人間と自然との共生のための「天然記念物」及び「名勝」の保護

(2) 社会の要請の変化への機敏な対応

- ①教育の基礎となる文化の振興
- ②文化振興マスタープランの推進
- ③「地域こども文化プラン」の推進
- ④伝統文化の継承・発展
- ⑤芸術創造活動の活性化・文化のための人材養成及び基盤整備
- ⑥文化の情報化

第2節 近代の文化遺産

1 近代の文化遺産の保存・活用に関する調査研究協力者会議の報告（平成8年）

(1) 近代の文化遺産の保存・活用に関する調査研究協力者会議の経緯

近代の文化遺産については、その保存・活用の必要性が文化財保護企画特別委員会の報告において提言されたことを踏まえ、平成6年9月に「近代の文化遺産の保存・活用に関する調査研究協力者会議」が設置された。この会議には、記念物、建造物、美術・歴史資料、生活文化・技術の4分野について分科会が設けられ、近代の文化遺産の適切な保護を図るため、その保存と活用の在り方について調査研究が行われ、各分科会の報告を基に平成8年7月8日に「近代の文化遺産の保存と活用について（報告）」がまとめられた。

(2) 報告の概要

報告は、近代の文化遺産については、開発の進展、技術革新や情報化の進展、生活様式の変化等により消滅や散逸等の危機にさらされているものが多く、いまだ必ずしも文化財としての認識や評価が定着していないため保護措置が十分講じられていない状況にあり、これらはいったん失われると回復ができないことから、価値があるものについては適切に保存し後世に継承していくことが現代に生きる我々の責務であるとしている。

そのための近代の文化遺産の保護の在り方として、①現行の指定基準の見直しや近代の文化遺産の指定の促進による保護、②文化財の登録制度などの保護手法の多様化、③地方公共団体における近代の文化遺産の保護の促進、を提言している。

さらに、これを前提として、近代の文化遺産の保護の推進のための重点課題として、①全国的調査の実施、②情報の蓄積・整理の促進、③公開の促進、④保存方法等の研究開発の推進、⑤人材の

各分野の保護すべき近代の文化遺産の時代範囲と対象について

分 野	時 代 範 囲	対 象
記念物	当面、第2次世界大戦終結ごろまでとするのが適当	政治、経済、文化、社会等あらゆる分野における重要な歴史的遺跡
建造物	建設後50年の経過を基準とするのが適当	近代には多数の土木構造物が建設されており、指定基準において明確に位置付けた。
美術・歴史資料	おおむねベリ－米航以降の開国の時期から、第2次世界大戦終結時まで	近代における科学技術と工業化の社会活動全般への大きな影響を考慮し、歴史資料に係る指定基準の5分野（政治、経済、社会、文化、人物）に科学技術を加えることが適当
生活文化・技術	（生活文化・技術の性格から、時代を画することが困難なため、明示されていない。）	伝統的生活文化・技術の延長で新たに創造されたもの、海外文化が移入されたもの、折衷的文化の展開から生じたもの、日常生活の中で使われてきた様々な道具・機器や享受されてきた視聴覚資料

養成・研修、⑥関係省庁・機関・団体等との連携協力の強化、⑦国民の理解協力の増進、を挙げている。

なお、各分野の保護すべき近代の文化遺産の時代範囲と対象については、次のとおりとなっている。

2 美術工芸品における近代の文化遺産

近代の文化遺産としては、絵画部門において昭和30年に絹本着色悲母観音像（狩野芳崖筆）など4件の近代日本画を、また彫刻部門では昭和42年に女（荻原守衛作）1件の近代石膏彫刻の指定が始められたが、その後の経緯については、後述するとおりである。

近年の文化財の多様化や、時代趨勢として近代の文化遺産の散逸等の懸念の高まりに伴い、保存・活用のための速やかな対応の必要性が指摘されており、国民の関心も高まっている。

平成8年7月8日に美術・歴史資料分科会の報告を得て、文化庁ではこれに基づき、近代の文化遺産の保存・活用の促進に向け具体的な検討を進め、絵画・彫刻部門では平成10年9月に「近代美術の保存に関する懇談会」を開催し、今後の指定に当たっての作者別などの選定を行って平成11年から指定の促進を図っている。

ちなみに平成12年6月27日現在、明治以降の美術作品について絵画部門は34件、彫刻部門は5件を指定している。

また、歴史資料部門は、最も散逸等が懸念される分野に適切な対応を図るべく平成8年10月に指定基準を改正して、新たに科学技術の項を加えるとともに、平成9年6月から積極的に指定を進めているところであり、平成12年6月現在、明治以降の歴史資料について19件の指定を行っている。なお、文化庁では、平成9年度から通商産業省、国立科学博物館、都道府県教育委員会、関係学会等の協力を得て「近代歴史資料緊急調査」（科学技術・産業技術分野）を実施しており、その成果を今後の文化財保護行政に反映することとしている。さらに、工芸部門などにおいても近代の文化

遺産について積極的に対応を図るべく懇談会の開催など、近代遺産の保存・活用の促進に向けて具体的な施策を進めている。

3 建造物における近代の文化遺産の保護

建造物については、近年の文化財各分野における見直しよりかなり以前から近代の建造物の保護を大きな課題として位置付け、重要文化財の指定を行うとともに、その後の保存修理等の保護措置を継続的に進めてきた。社団法人日本建築学会においても、既に昭和30年代後半から全国的な調査を実施し、昭和45年に「全国明治洋風建築リスト」として発表し、さらに大正、昭和の戦前までの近代建築について体系的な調査を進め、昭和50年には「日本近代建築総覧」を刊行しており、文化庁では、こうした全国的調査の成果に基づいて近代建築の重要文化財の指定を行い、保存修理等その後の保護措置を継続的に進めてきた。

一般に近代の建造物は、近世以前の伝統的な建造物とは異なった材料・技術・様式によるものであり、また、事務所、商業ビル、公共施設、工場施設あるいは大規模な土木構造物など、用途変更や機能の更新などが頻繁に行われながら保持される必要があるものが多く、それ以前の建造物とは異なる保護の手法が求められる場合が多い。さらに、経年による構造的な劣化や機能不全に伴う改修の必要性はもとより、様々な開発行為やより高いレベルの機能性・安全性の実現など、時代とともに変化する社会経済上の要求に対応するため、大規模な改修や更新がしばしば行われる。こうした場合、構造面ではいまだ建替えの必要はなくとも、経済性や利便性の向上のために取り壊される場合も少なくない。近代の建造物の多くは、常に国土開発あるいは都市再開発の波にさらされる存在であり、昭和30年代後半からの高度経済成長期及び昭和60年代から平成にかけてのバブル経済期を中心として、経済効率の追求が優先された社会にあって、保護措置が十分講じられているとは言えない状況もあった。

近代の建造物をめぐるこのような社会状況は、基本的に現在もなお続いている。しかし近年、その文化財としての価値に対する認識や評価が次第に定着しつつあるのと同時に、現代の建築にないその豊かな意匠や象徴性が注目され、町づくりや地域固有の景観形成の核として活用される機会も多くなり、近代の建造物の保護に対する関心は高まりつつある。

加えて、我が国の近代を築いた遺産として、工場、発電所、橋梁、隧道（トンネル）、堰堤（ダム）といった産業施設や土木構造物（近代化遺産）まで保護の対象に含まれるようになり、また、従来のような西欧の影響によるものばかりでなく、日本の伝統的な様式と技術による建築の近代における展開（近代和風建築）も注目され、我が国の近代化の証しとなる所産をより広い範囲で保護するようになってきている。こうした動向を踏まえ、現在、「近代化遺産」及び「近代和風建築」の両分野について国庫補助事業による総合調査を都道府県が順次実施しており、文化庁ではこれを参考に詳細調査を行った上で、重要なものについて重要文化財の指定を進めている。

近代の建造物が多様な遺産を含むものとして認識され、それらの保存が必要となってきたこと、かつこれらを現代社会の中で有効に活用しようという要請も高まりつつあることから、建造物の保

護においては、保存とともにその適切な活用を図ることが重要な課題の一つとなってきた。これまで地方公共団体等が所有する近代建築が、当初の役割を終えた後に機能を変えて博物館や資料館等の社会教育施設などに転用される例はあったが、こうした言わば静的な活用だけでなく、商業スペース、集会施設その他、建造物の特性に応じて多彩でより積極的な活用を展開することや、産業施設や土木構造物を現役の施設の状態で保存を図ることなども求められている。

文化庁では、建造物分科会の報告（平成7年10月）に基づき、近代の建造物の位置付けを明確にするために同8年2月に指定基準を改正して、土木構造物を明記してその指定を促進するとともに、登録制度の導入、活用の促進を図るなど、近代の建造物のより一層の保護に重点を置いた施策を進めている。なかでも平成8年の法改正によって新たに導入された登録有形文化財制度は、近代の建造物の保護の推進において画期的なことであった。重要な遺構を厳選し厳密な保存を行うことを旨とする指定制度では、大量に存在しかつ多様な保護が求められる近代の建造物に対しては限界がある。広い範囲の遺産を緩やかに保護する登録有形文化財制度は、従前の指定制度を補完する手法として導入されたものである。

このように、最近の建造物保護の取組においては、近代の建造物の保存と活用のための新たな制度の導入を軸としつつ、指定方法の見直し、活用の推進、支援制度の創設等の施策の推進を図っている。

4 記念物における近代の文化遺産

記念物における近代の文化遺産としては、戦前においては「大村益次郎墓」と「小泉八雲旧居」が史跡に指定されており、戦後では昭和40年代以降、「旧新橋停車場跡」、「旧新潟税関」、「開拓使札幌本庁本庁舎跡及び旧北海道庁本庁舎」、「旧見付学校附磐田文庫」、「旧堺灯台」など明治初期の遺跡を中心として指定が行われてきた。しかし、近年、近代の文化遺産の保護が大きな課題となってきたことから、文化庁では、記念物分科会の報告（平成7年1月）を基に、平成7年3月に指定基準を改正し、同年6月に旧横浜正金銀行本店と原爆ドーム（旧広島県産業奨励館）を、同8年6月に琵琶湖疎水を史跡に指定した。

一方、記念物分科会から、近代の遺跡については全国的な所在状況の把握が必要である旨報告があったことから、平成8年7月に「近代遺産の調査等に関する検討会」を設置し、全国を対象に「近代遺跡調査」を実施している。この調査は、平成8年から、平成15年度までの8年間の予定で、①鉱業、②エネルギー産業、③重工業、④軽工業、⑤交通・運輸・通信、⑥商業・金融業、⑦農林水産業、⑧社会、⑨政治、⑩文化、⑪その他の各分野について、まず都道府県に依頼して遺跡の所在調査を実施し、把握されたもののうちさらに詳細調査の対象とする遺跡の選定、詳細調査の実施、報告書の作成という手順で進めている。

平成12年1月には、鉱業分野の詳細調査の結果を踏まえて、三井三池炭鉱跡宮原坑跡・万田坑跡を史跡に指定し、これによって近代遺跡の指定件数は19件になっている。

5 近代の生活文化・技術に関する文化遺産

生活文化・技術分科会は、分野としては従来の無形文化財・民俗文化財に対応するものであるが、近代の国民生活における広範な生活技術・文化についてこれまでの枠組みを超えた保護の在り方について幅広い議論が行われ、平成8年7月に報告が取りまとめられた。

報告では、「近代の生活文化・技術には、近代の我が国の国民の生活の理解に欠くことのできないものを多く含んでいるので、新たな保護の手法を工夫するなどにより、これらの保護の一層の充実を図ることが必要である。」とその保護の必要性を強調し、さらに近代の生活文化・技術の特質として、①伝統的生活文化・技術の継承と変容、②海外文化の移入、③和洋折衷文化の展開、④科学技術の生活文化化」を指摘している。また保護すべき対象として、「ア、伝統的生活文化・技術の延長で新たに創造されたもの、イ、海外文化が移入されたもの、ウ、折衷的文化の展開から生じたもの、エ、日常生活の中で使われてきた様々な道具・機器や享受されてきた視聴覚資料」の4種を挙げ、その保護に向けて、調査・保存・情報の整備活用等、様々な方策を提言している。

同時に、「近代の生活文化・技術に関する資料は、系統的に残されているものは少なく、その所在についても断片的にしか把握されていない。」として、保護方策検討の前提としてまず近代の生活文化・技術に関する全国調査を早急に実施する必要があるとしている。

文化庁ではこの提言を受けて、平成9年度から「近代の生活文化・技術に関する基本調査」を実施している。その実施方法は、まず第1段階として、平成9年度・10年度に5市町（旭川市、川崎市、新潟市、堺市、有田町）を調査対象地を選び調査手法の検討のためのパイロット調査を実施し、平成11年度にその評価・分析を行った。今後はその成果を踏まえて、保護施策の検討に向けて有効なデータを収集するため、全国調査を実施する予定である。

第3節 普及啓発と情報化

1 普及啓発

我が国が長い歴史と数多くの優れた文化財を有していることは広く世界に知られているところであり、このことは我が国の誇りであるとともに、これを守り次代に引き継ぐことは我々国民の義務である。

一方、将来の文化の発展向上の観点からは、貴重な文化財を保存し永遠に後世に伝えるだけでなく、積極的に公開・活用しその中から様々な優れたものを吸収することで、国民の生活内容を豊かにし、さらには、世界文化の進歩にも貢献することが望まれる。

文化財を保護し公開・活用するためには、国民全体の協力により文化財に対する理解を深め、尊重する心を絶えず培うことが必要であり、文化財が広く国民に親しまれるよう普及活動を積極的に推進し、文化財保護思想の普及啓発を図る必要がある。

文化庁では、文化財保護法制定以来、普及活動事業を最も重要な文化財保護施策の一つとして特段の努力を図ってきたところである。主な普及活動事業は、次のとおりである。

(1) 文化財保護法に基づいて昭和25年に文化財保護行政を一元的に行う行政機関として文化財保護委員会が設置された直後は、事務機構の整備に主力が注がれたため、普及活動事業は行われていなかった。しかし、昭和26年3月、事務局の中に臨時調査普及室が設けられ、翌27年8月、企画連絡課が設置されてから、普及用映画の製作、刊行物の発行、指導者講習会の実施等の事業が次第に活発に行われるようになった。

特に、文化財保護思想の普及は単なる宣伝のみに頼るのではなく、国民文化の向上にとって基礎となる教育にまたねばならないとの観点から、教師用の「学習指導における文化財の手引」を発刊したり、「映画」、「オートスライド」、「レコード」等の視聴覚教材を計画的に製作・配付するなど、昭和50年代前半まで学校教材を中心とした整備が図られた。

なお、映画については、主として無形文化財の記録も兼ねて積極的に製作し、これを一般に貸し出して普及を図ってきた。これらの中には、普及用としての活用だけでなく、記録用映画として極めて価値の高いものがあり、昭和50年前後からは、工芸技術を主とした記録用映画を中心に作成するようになった。また、一部の映画は、外務省等によって英語版が作製されるなど、日本文化の海外への紹介にも活用された。

刊行物としては、まず「国宝図録」がある。昭和26年6月に文化財保護法による第1次国宝指定の図録が「国宝図録第1集」として国内版及び海外版に分けて企画された。国内版は学校での学習活動に利用できるように、また海外版は文化の国際交流を通して世界平和に寄与できるように、それぞれ編集された。海外版は主として外国政府、美術館等に寄贈された。昭和35年度に国内版第7集を、昭和36年度に海外版第6集(National Treasures of Japan, Series VI)を刊行して、全シリーズが完結した。また、昭和37年度は「特別史跡名勝天然記念物図録」を編集発行した。

その他の刊行物としては、昭和26年12月から同29年3月までの間、文化財保護施策の徹底と普及を図るため、文化財保護委員会の最初の機関誌として、施策の具体的な情報と解説、専門家の評論、地方文化財の記事等を載せた「文化財月報」を発行した。次いで、昭和29年12月から雑誌形式で「季刊文化財」を創刊したが、同30年7月の第3号をもって廃刊となった。以後4年間機関誌の発行は停止されたが、昭和34年7月に「文化財情報」が創刊され、同43年3月までの間、月々の情報を迅速に伝達した。昭和43年9月からは、文化庁(43年6月発足)の機関誌として「文化庁月報」を発行しており、文化財保護行政を含めた文化行政全般にわたる情報を毎月提供している。

なお、昭和38年10月に創刊された「月刊文化財」は、平成12年6月までに441号を数え、文化財に関する各種の紹介やニュース等の情報を提供しており、国の文化財行政に関する機関誌的な役割を果たしてきている。

また、昭和36年度には、初めて英文により日本の文化財保護行政を紹介する“Administration for Protection of Cultural Properties in Japan”が発行され、世界各国の主要関係機関に配布された。

次に、指導者の講習については、文化財保護施策の根幹となる関係法令を実際的に運用する文化財関係職員、学校教育及び社会教育に携わる者等の指導力の向上を図るため、昭和27年度から同53

年度の間「文化財指導者講習会」が実施された。また、昭和54年度以降においては、基礎的事項や実務上の課題等に関する研修として、教育委員会の文化財行政担当職員等を対象に「文化財行政講座」を開催している。

(2) 昭和29年5月に文化財保護法が改正され、無形文化財や民俗資料等の新しい分野の保護事業も飛躍的な発展を見たことに伴い、文化財保護強調週間や文化財防火デーの設定等、文化財の保存及び活用事業と密接に関連する新しい普及活動事業が開始された。

「文化財保護強調週間」は、昭和29年度の法隆寺金堂の修理事業の完成を機に、竣工式が行われた11月3日を中心とした11月1日から7日までと定められ、毎年、講演、映画上映等の中央行事や地方行事が全国的に実施されている。

昭和36年度から実施されている中央行事では、文化財保護強調週間の趣旨を全国的に一層浸透させるために、朝日新聞社との共催による「文化財映画を鑑賞するつどい」等を開催している。また、全国各地においては各都道府県教育委員会を中心として各種の行事が企画され、各県における文化財保護功労者の表彰、文化財の公開見学、文化財保護に関する講演会、文化財映画会、展覧会や芸能発表会の開催及び新聞、ラジオ、テレビ、ポスター等の各種報道機関を通じての広報活動等が行われている。

また、同じく昭和29年度から、法隆寺金堂が被災(昭和24年)した日に当たる1月26日を「文化財防火デー」とし、文化財保護に対する国民一般の認識を深めるため、毎年、文化庁と消防庁の共同主催により、全国各地において文化財の火災に備えた防火演習等の各種行事を実施している。主な行事の内容は、文化財防火の趣旨の普及徹底、火災予防対策の指導、防火訓練及び消防実技講習会の実施等であり、各都道府県教育委員会及び地元消防機関の指導の下に、文化財の所在地単位ごとに行われている。

なお、文化財建造物については、日本の風土の特色から木造建築が主流であるため、風雨による損傷や火災等の災害を受けやすく、これらをよりよく保存して後世に伝えるためには、一層適切な維持、管理の努力が望まれることから、所有者・管理者をはじめ関係者からの文化財建造物の保存、活用上の諸課題や要請にこたえるために、昭和57年に「文化財建造物の日常管理と防火の手引き」を作成・配布した。

また、地震・風水害等の災害の多い我が国では、文化財を守るために日常的かつ具体的な対応策を確立することが緊急の課題であり、特に、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災では甚大な被害を被り、その反省から様々な観点において我々に多くの問題が提起された。このような経験を踏まえ、文化庁では、同年6月に「文化財の防災に関する調査研究協力者会議」を設置し、災害から文化財を守るための対策について検討を行い、地震を主とした災害に関してあらかじめ備えるべき対策と、災害発生に際しての緊急対策をまとめた「文化財(美術工芸品等)の防災に関する手引」を平成9年6月に刊行した。

(3) 昭和40年4月文部省組織令の一部改正により文化財保護委員会事務局に普及課が新設され、文化財保護の考え方が国民一般の日常生活の中に浸透し、地域社会の組織的活動にまで高

まることを目指して、「郷土の文化財を学ぼう」、「郷土の文化財を事故から守ろう」をスローガンに、全国各地における文化財愛護活動の一層の推進が図られた。

「文化財愛護シンボルマーク」は、文化財愛護地域活動の趣旨を国民に普及するため、デザインを一般から公募した上で決定され、昭和41年5月30日の文化財保護法公布記念日に発表された。このシンボルマークは、民族の遺産である文化財を過去・現在・未来にわたり永遠に伝承していくという愛護精神を古建築の木組みの一つである斗きょうで象徴したものである。

「文化財愛護モデル地区」は、文化財愛護地域活動を全国の市町村に普及させるための一助として、昭和41年4月に20市町村を初めて指定（2年継続）し、さらに活動をより全国的なものに推し進めるために、昭和43年度は30地区、45年度は46地区、47年度は沖縄県仲里村を始め47市町村を指定した。

このモデル地区においては、各種広報活動による住民の啓発、文化財教室等の学習講座の開設、文化財愛護班などのグループによる実践活動などが行われ、また、モデル地区を置く都道府県教育委員会には文化財、教育その他関係者による文化財愛護地域推進協議会が設置され、地域活動の推進とその指導に当たった。

モデル地区の設定を契機に、文化財愛護少年団等の実践活動団体が設けられ、各地域での実践活動の成果を研究討議するためのモデル地区研究会が開催されたり、また、モデル地区活動の事例を集録した「文化財愛護地域活動事例集」や全国の文化財愛護少年団の活動記録をまとめた「文化財愛護少年団事例集」が作成され、実践活動の内容が紹介される等、全国的に文化財保護のための地域活動が活発に展開されるようになった。

文化財愛護地域活動の更なる振興を図るため、昭和41年度から行っていた文化財愛護モデル地区の指定事業に加え、昭和54年度には13都県の教育委員会に「文化財愛護活動の推進方策」に関する実践研究を委嘱して、その成果を全国に紹介し、地域における文化財愛護活動の参考に供した（なお、文化財愛護モデル地区指定による事業は、実践研究に移行したため、54年度をもって終了した）。

また、昭和55年度から平成9年度までは、「文化財愛護活動推進方策研究委嘱事業」を実施し、地域社会の変化の中で各地域に育まれてきた伝統の継承と、豊かな生活文化の向上に資するための新しい実践的な愛護活動や学習についての研究・開発の成果を、広く全国に報告し、愛護活動の推進を図った。

文化庁では、これまで、以上のような文化財愛護活動を実施してきたが、最近の著しい社会環境等の変化の中で、子供たちがふるさとの歴史や文化に誇りを持ちながら様々な体験を通して心豊かに成長していくことが求められている。このため、平成10年度から、地域の民俗芸能や伝統技術等についての子供たちの参加体験や学習活動の機会の提供等を実践的に研究・開発する「ふるさと文化継承活動支援事業」を実施し、地域における次世代への文化継承活動の推進を図っている。

（4）昭和50年の文化財保護法の改正では、都道府県の教育委員会に非常勤の職員として文化財保護指導委員を置くことができるとされた。この指導委員は、文化財について、随時巡視を

行い、所有者その他の関係者に対し文化財の保護に関する指導・助言を行うとともに、地域住民に対し文化財保護思想についての普及活動を行うことを任務としている。文化庁では都道府県に対し補助金を交付し、文化財保護指導委員の文化財パトロール活動等を推進している。文化財保護指導委員は、文化財保護行政の言わば最前線にいて、その活動を通して行政と地域住民とを結ぶ架け橋の役割を担っており、今後、特に地域住民に対する積極的な普及活動を展開していくことが望まれる。

（5）文化財保護活動の現状に関する広報・普及活動等を積極的に行うとともに、地域住民の文化財の鑑賞機会の充実を図るため、文化庁では次の事業を行っている。

平成6年度から「国立博物館・美術館巡回展」を実施しており、各国立博物館・美術館の所蔵作品を効果的に活用する「巡回展」に併せ「講演会・シンポジウム」も開催している。

また、平成7年度から近年特に注目された出土品を中心とした展示を構成し、全国を巡回する「発掘された日本列島展」を開催している。この事業は、全国で毎年9,000件近く発掘調査が実施されている状況の中で、国民がその成果に実際に触れる機会は極めて限られているため、国民が埋蔵文化財に親しみ、その保護の重要性に関する理解を深めることを目的としている。

さらに、平成10年度からは、「博物館所蔵の考古資料相互活用促進事業」を実施している。この事業は、国・公立博物館及び埋蔵文化財センター等が所蔵する考古資料のより有効な活用を図るために相互貸借による体系的な展示・公開を行うものである。

無形文化財等に関しては、重要無形文化財である伝統的な工芸技術及びこれらの文化財を支える保存技術に対する国民一般の理解を深めることを目的として、平成8年度から各地の教育委員会の協力を得て『『日本のわざと美』展 - 重要無形文化財とそれを支える人々 -』を開催している。

2 文化財の情報化

（1）文化財の情報化をめぐる状況

文化財は、時間の経過とともに風化し、退色し、劣化する。あるいは、変容又は衰減するおそれがある。また、戦争や環境汚染など人為的な破壊も深刻である。そのような危機的状況にある文化財を保存・修復する努力が世界中で行われているが、救済できるものはごくわずかである。

長年にわたって人類が創造し、蓄積してきた文化財は人類共有の貴重な財産であり、この財産を次の世代に正しく継承するには、これまで行われてきた保存・修復方法に加え、最先端の科学技術を活用することが必要不可欠である。現在、科学技術を用いた文化財の保存・修復に対する取組の一つとしてデジタル化が注目されている。文化財をデジタル化したものの活用法として、現物に代替する保存、原色写真原版の維持等の劣化対策、退色した原版の色の復元、修復時の情報としての利用、学術目的での情報の解析・研究、インターネット等を活用した一般向けの閲覧・公開などが研究されている。

また、今日、我が国では、国民生活の向上や科学技術の高度な発達などを背景として、国民の意識や社会構造が急速に変化している。科学技術の発展による余暇の増加、IT（情報技術）の発展

によるインターネットの爆発的普及など、文化財を取り巻く情勢も著しく変化し、文化財の情報に対する社会的要請も高くなっている。

(2) 文化財の情報化に向けた取組

ア 文化財の情報化に関する提言

平成6年7月、文化財保護企画特別委員会による報告「時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について」において、「全国的に所在する数多くの文化財やその保存・修復に関する情報の収集・データベース化に努めるとともに、これを最新の情報機器を活用して、研究者や広く国民に的確かつ迅速に提供するための文化財情報システムを構築する必要がある」と指摘された。

さらに、平成10年3月に策定された「文化振興マスタープラン」においても、「文化に関する総合的な情報システムの構築を推進し、広く国民や文化関係者、行政担当者等に情報提供を行う」ことが盛り込まれた。

イ 文化財情報システム・美術情報システム

これらを受けて、文化庁では、文化庁及び国立の博物館・美術館・文化財研究所等の収蔵品や文化財に関する情報をデータベース化し、国内外に総合的・体系的にインターネットで発信するための「文化財情報システム・美術情報システム」(次頁図参照)を構築している。

平成元年から「文化財情報システム・美術情報システム」を開発するための調査研究が始まり、平成7年度には各国立博物館、美術館及び文化財研究所に、平成8年度には文化庁にそれぞれハードウェアを導入し、文化財に関する情報を発信するための基盤の整備を本格的に開始した。

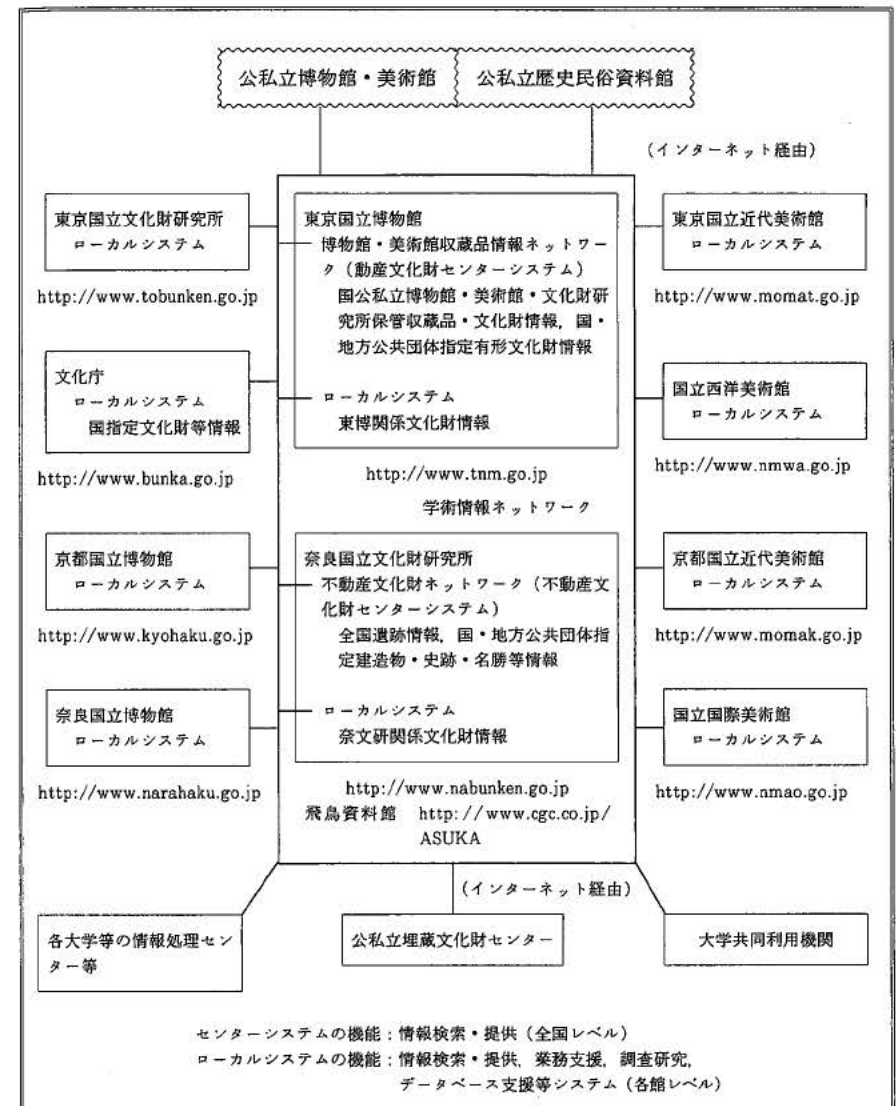
また、平成8年度には各国立博物館、美術館及び文化財研究所で、9年度には文化庁でホームページを開設した。

さらに、このシステムの充実を図るため、平成9年3月に「文化財情報システムフォーラム」を設立し、国立の博物館・美術館だけでなく公私立の博物館・美術館にも参加を呼び掛け、国民が自宅等のパソコンから各博物館等で発信している文化財等の情報を「作品名」、「作者名」、「時代」、「収蔵者」等のキーワードで一元的に検索できる「共通索引システム」(<http://www.tnm.go.jp/bnca/sys/index.html>)の構築を進めている。平成12年6月現在、「共通索引システム」により、11,590件の文化財について検索することが可能である。

「文化財情報システムフォーラム」は正会員及びオブザーバー会員から構成されている。正会員は、共通索引システムに参加を予定している国公立博物館、美術館及び地方公共団体等の組織であり、オブザーバー会員は「共通索引システム」及び「文化財情報システム・美術情報システム」に関心のある行政、博物館、美術館、その他文化財及び美術品の展示及び当該情報の提供に関係する者である。

このフォーラムでは、「共通索引システム」への参加呼び掛けのほか、「文化財情報システム・美術情報システム」「共通索引システム」に関する情報提供・意見交換、シンポジウムや懇談会での諸問題の検討、研修会の開催及び技術的相談等を行っている。

文化財情報システム・美術情報システム



ウ マルチメディアによる文化財保存活用に関する調査研究

文化庁では、平成9年度からバーチャルリアリティ、三次元立体画像等のマルチメディアを用いたソフトウェアの開発を通じて、文化財の公開・保存に活用するための「マルチメディアによる文化財保存活用方策に関する調査研究」を開始した。

平成9年度は重要文化財（美術工芸品）「色絵月梅図茶壺」、10年度は国宝（美術工芸品）「八橋蒔絵螺鈿硯箱」、11年度は重要文化財（建造物）「旧函館区公会堂」を素材とし、コンピュータグラフィックスを用いて、実物と変わらぬ三次元的画像の作成や、文化財の構造の特徴、文化財の制作過程、時代別意匠の再現等を行いながら、文化財のデジタル化による効果的な公開・保存方法について調査研究を行っている。また、その成果を各関係機関に提供し、文化財の情報化の啓蒙に役立てている。

エ 無形民俗文化財記録刊行事業「ふるさとの伝承電子図鑑」

各地の歴史民俗資料館や博物館等では、変貌・消滅の危機にある地域の伝統的な生活や風俗慣習等の画像情報を集積している。この情報を広く活用するため、文化庁では、平成8年度から国庫補助事業として無形民俗文化財記録刊行事業「ふるさとの伝承電子図鑑」を行っている。

この事業は、地域の民俗文化財に関する静止画像をデジタル化し、資料館等において資料検索や画像情報の分類・整理・修復等に活用するための基本データとするとともに、その中からテーマに沿って画像を編集し「ふるさとの伝承電子図鑑」（CD-ROM）を作成するものである。作成されたCD-ROMは歴史民俗資料館、博物館、図書館、公民館、小・中学校等の関係諸機関に提供され、地域の民俗文化財の普及に役立てられている。

これまでに、岩手県、高山市（岐阜県）、香川県、秋田県、野田市（千葉県）、沼津市（静岡県）、大分県の民俗文化財についてデジタル化が行われている。

オ 文化デジタルライブラリーの構築

新しいミレニアムの始まりを目前に控え、人類の直面する課題に応え新しい産業を生み出す大胆な技術革新に取り組む「ミレニアム・プロジェクト」の事業の一つとして、平成12年度から、能や歌舞伎などの伝統芸能やオペラやバレエなどの現代舞台芸術の公演等を、最先端のデジタル技術を活用して記録・集積し、インターネットなどを利用して、学校等における教育用コンテンツとして提供する「文化デジタルライブラリー」を日本芸術文化振興会において構築している。

これは、情報化の進展を見据えた文化の振興が非常に重要になっているなか、21世紀の文化立国の実現に向けて、教育と文化の連携により、子供たちが豊かな人間性、多様な個性をはぐくんでいくために、優れた芸術や日本文化の神髄に触れる機会をより多く提供していくことを目的としている。

（3）文化財情報のデジタル化における課題

文化財情報のデジタル化を進めるに当たっては、文化的・歴史的資産の素材及びデジタル化に用いる写真などに対する権利問題に配慮しなければならない。

素材については著作権・所有権が、写真については著作権・所有権及び肖像権等が問題になる可能性がある。具体的には、著作物の複製や公衆送信等の利用行為を行う場合は、著作権者から著作物の利用許諾を得る必要があり、著作物の色・形状の修正等の改変を行う場合は、著作者（又は遺族）の同意を得る必要がある。また、著作物を撮影・スキャニング等する場合は所有者の承諾を得る必要がある。

文化財情報のデジタル化に伴う権利問題については、平成8年度に文化遺産のデジタルアーカイブ構想を推進するため、財団法人芸術研究振興財団、財団法人ハイビジョン普及支援センター、財団法人マルチメディアコンテンツ振興協会を中心に設立された「デジタルアーカイブ推進協議会」において検討されている。平成10年度には、文化財情報のデジタル化に伴う権利関係を処理する際の参考として「権利問題ガイドライン」が作成された。

「デジタルアーカイブ推進協議会」は、この他にも文化遺産を記録精度の高いデジタル技術で記録したマルチメディア・データベースの構築、高度通信網（インターネット等）を利用した情報の受発信、デジタル・アーカイブ事業の相互連携・協力及び国際貢献を行っている。文化庁は、自治省、通産省と共に「デジタルアーカイブ推進協議会」の支援官庁として協力している。

文化財情報のデジタル化には、権利問題のほかに、機器整備のための初期投資をはじめ維持管理に相当多額の経費を要することや、デジタル技術を活用できる学芸員等の専門家が不足していることなどが課題となっている。

第4節 その他の文化財保護を取り巻く環境変化

1 高等教育機関の取組状況

（1）文化財に関する教育環境の現状

今日、文化財の保存と修復に対し世界的に関心が高まりつつあり、高い水準の修復技術と保存科学が融合した近代的方法論による保存修復研究が、世界的な潮流として進められている。この背景には、世界の多くの文化遺産が経年による劣化・損傷のほか、戦禍や地球規模において蔓延しつつある環境汚染による破壊の進行などにより、存亡の危機に立たされていることがある。

文化財の保存・活用に当たっては、文化財の特質の解明、科学的手法による文化財の保存方法の開発が不可欠である。有形・無形の多種多様な文化財の特質を解明するには、人文社会科学から理工学、農学等自然科学にわたる多くの分野に関連する総合的な調査研究が必要であり、今後は、新しい学際的・複合領域的な研究分野として「文化財学」とでも呼ぶべき分野の創出と発展が求められている。

大学等の高等教育機関の文化財に対するこれまでの取組状況は、文学部の歴史関係の学科や芸術大学の学科の一部に存在する程度で極めて不十分であり、独立した専攻を持つものは余りなかった。文化財学の振興のためには、大学院を含め大学等における文化財学関連の教育研究の充実を図る必要がある。そのため、まず文化財学の基礎となる既存の関係分野を強化するとともに、文化財

関係の教育研究の範囲を拡大し、それら諸分野を統合した教育研究体制を構築する必要がある。

文化財に対する基礎的研究を進め、その保存等に資するための研究機関としては、東京及び奈良に国立文化財研究所が設置されている。ここでは、美術工芸品などの動産文化財、遺跡や建造物などの不動産文化財及び芸能の調査研究とその保存活用法の開発が行われている。また、国立博物館等においても、文化財の保存や修復などのための研究が行われている。これまで、文化財保護の調査研究や人材育成は、このような機関が中心となって行ってきたが、優秀な科学者であると同時に実技、美術史などにも一定水準の素養を有する人材、あるいは逆に、優秀な実技者であると同時に自然科学の素養を有する人材を育成する機関が必要とされるようになっている。

このため、国立等の文化財研究機関が大学等の高等教育機関と連携協力しながら、技術と科学の総合的・学術的な文化財の保存・修復に関する教育研究の基盤整備及び人材育成を図る必要がある。このような状況の中で、平成6年度から、国立大学と国立博物館・国立文化財研究所との大学院レベルでの連携協力が始まったところであり、その成果が期待されている。

なお、文化財保存学研究のための学会として、文化財保存修復学会（昭和8年古美術保存協議会として創設）、日本文化財科学会（昭和57年創設）がある。

（2）国立大学での取組

国立大学では、東京芸術大学で既に昭和38年度の大学院美術研究科設置時に保存技術講座を設け、41年度からは、文化財保存に関する科学的研究及び修復技術研究のための人材を養成すべく、保存科学講座及び保存技術講座の2講座に改組して、主に美術工芸品保存のための人材養成に着手した。これは、当時の文化財保護委員会の矢代章雄委員の示唆によるもので、開設に当たっては、文化財修理工房の技術者（装師、仏師）及び文化財保護委員会事務局美術工芸課の修理担当調査官などを兼任講師として招き、内容の充実が図られた。以来、東京・奈良国立文化財研究所、東京国立博物館、国立歴史民俗博物館、国立民族学博物館、正倉院事務所ほか、府県の埋蔵文化財センター等において主導的な立場で活躍している人材を多く育てており、これは重要文化財保存のための大学院教育の最初の動きである。

また、同大学では、この2講座を更に充実させるため、平成7年、大学院美術研究科に文化財保存研究の推進、高度な専門研究者の育成、美術館等の保存管理指導者の養成、修復技術者の養成等を目的として、独立した文化財保存学専攻（保存修復、保存科学、システム保存学の3分野9講座から構成）が設置された。この専攻は、文化財の保存に関し、「技術、科学、理論」の三つの側面から高度な判断能力を備えた人材の育成を行おうとするものである。すなわち、文化財の美的価値を判断できる審美的能力、構造と材質を究明する能力、環境の及ぼす影響とその防除に関する科学的能力、自然や社会の状況等歴史的観点から判断する美術史的能力、文化財の構造の理解と技術に裏付けられた修復能力など、総合的かつ専門的能力を備えた多様な人材の育成である。文化財保存学は具体的な「もの」があって成り立つ学問であり、教育研究対象物を「見る」「測る」「歴史的、文化的に理解する」の三位一体的に取り扱うことを特色とする。そのため、既存の専攻分野である

各実技及び美術史等の講座と文化財保存修復に関する専門機関である東京国立文化財研究所と連携協力を図りながら、文化財の構造・技法・材質及びその劣化過程や文化財を取り巻く環境、保存修復材料の開発などについての、物理学、化学、生物学等の周辺諸学の援助下における科学的理論研究を行うとともに、文化財の美的価値を正しく判断する歴史的、美学的側面からも研究を行っている。

また、京都大学でも、平成6年度に新設された大学院人間・環境学研究科文化・地域環境学専攻環境保全発展論講座の東洋文化財保全研究指導分野（客員研究指導分野）で京都国立博物館及び奈良国立文化財研究所の研究員が文化財に関する指導に当たっている。この他、文化財に関する学科は東京学芸大学にも設置されている。

（3）私立大学での取組

私立大学では、奈良大学が昭和54年に、文化財の調査研究、保存修理、普及公開に関する理論と技術を研究する文化財学科を設置した。文化財学科は考古学、保存科学、美術史学、史料学、博物館学、世界遺産学の六つの専攻から構成されている。

この他、文化財に関する学科は奈良大学の他に、東北芸術工科大学、昭和女子大学、鶴見大学、京都造形芸術大学、京都橘女子大学、徳島文理大学、別府大学等にも設置されている。

（4）専門学校等での取組

専門学校では、京都建築専門学校が平成2年に、寺院、神社、数寄屋、茶室、町家、民家等の伝統建築物の保存や普及に携わることのできる技術者を養成するため、伝統建築研究科を設置した。伝統建築の構造、施工方法・技術、規矩術、伝統建築論、建築古典講読及び設計演習についての研究・演習及び文化財建造物の修理現場の見学、修理の仕方、民家の調査などを行っている。この他、日本建築専門学校（静岡県・昭和62年に日本で初めての木造建築専門の学校として開校）、金沢職人大学校（平成8年開校）、富山国際職芸学院（平成8年開校）などがある。

（5）工業高等学校での取組

工業高等学校では、熊本県立球磨工業高等学校が平成元年に、日本古来の伝統建築を学び、文化財技術者などの建築に関する専門家を育成するため、建築科を建築コースと伝統建築コースに改編した。工業基礎、工業数理、情報技術基礎、建築法規、建築構造設計などのほかに、日本建築、伝統技法を専門教科に採り入れている。

（6）高等教育機関修了後の状況

以上のような高等教育機関等で教育を受けた者は、各博物館・美術館の学芸員、文化財保存に関する教育機関・研究機関の指導者・研究者、国、地方公共団体、教育委員会や埋蔵文化財センター等の行政機関の文化財保護指導者、考古遺物の保存研究者などに採用されている。また、伝統的な

美術工芸品の修理工房でも、採用する機運が高まりつつある。

我が国では、高等教育機関等で文化財に関する教育を受けた者の修了後の進路は必ずしも十分にあるとは言えない現状にあるが、今後、文化財の保護・修復に関する要請の増大や、保護手法の高度化・多様化に伴って、行政や研究機関、修理保存関係機関において文化財に関する高度な専門的資質を備えた人材の確保の必要性が高まっていくものと考えられる。

2 文化財保護に関する国際条約等

(1) 文化財保護に関する国際条約

文化財保護に関する条約の主なものとして、三つの条約が挙げられる。

「武力紛争の際の文化財の保護のための条約（1954（昭和29）年、通称ハーグ条約）」は、①武力紛争の際、やむを得ない場合を除き、文化財を傷つけず又は攻撃の目標にしないこと、②特別保護文化財国際登録簿に登録された文化財は軍事の目的に使用せず、攻撃の目標にしないこと、③議定書で選択的に締結することにより、占領地からの文化財の移動と不正輸出を禁止し原産国への返還を義務付けることなどを目的に、昭和29年5月にハーグで開催されたユネスコ会議において採択され昭和31年8月に発効した。平成11年1月現在、フランス、ドイツ、イタリアなど88か国が条約を締結している。

「文化財の不法な輸入、輸出及び所有権譲渡の禁止及び防止の手段に関する条約（1970（昭和45）年、通称ユネスコ条約）」は、文化財の不法な輸出、輸入及び所有権譲渡を禁止及び防止するため、①文化財の輸出には輸出証明書を添付することとし、それが添付されていない文化財の輸出を禁止すること、②国内の博物館等が他の締約国を原産国とする文化財で非合法的に輸出されたものを入手することを防止するため、国内法に従って必要な措置を執ること、③他の締約国の博物館等から盗取された文化財の輸入を禁止すること、④原産国である締約国の要請により、盗取され輸入された文化財の回復及び返還について適当な手段を執ること、などを目的に、昭和45年11月にパリで開催されたユネスコ第16回総会で採択され同47年4月に発効した。平成11年1月現在、アメリカ、カナダ、イタリア、フランス等85か国が条約を締結している。

盗取され又は不法に輸出された文化財に関するユニドロワ条約（1995（平成7）年、通称ユニドロワ条約）」は、盗取された文化財及び締約国の文化財輸出規制法令に違反して移動させられた文化財の国際的な返還請求に関し、統一的に司法上の問題を解決するための手続等を定めるもので、ユネスコがユニドロワ（司法統一国際協会）に草案の作成を要請し、平成7年6月にローマで開催された草案採択外交会議で採択され、10年7月に発効した。平成11年1月現在、中国等7か国が条約を締結している。

以上の3条約については、我が国は、以下に述べる理由により批准していない。

ハーグ条約については、我が国において①武力紛争という事態を国内では想定していないこと、②飛行場、主要幹線を軍事目的とする規定が不適切であること、③国内における文化財集中地区を特別保護地区の対象とすることができないおそれがあることなど、実効性、国内法との調整につい

て問題点が多く、慎重に検討することとしている。

ユネスコ条約については、この条約の趣旨には賛成であるが、条約の規定を実施するには法律面、行政面で難しい課題があり、慎重に検討することとしている。

ユニドロワ条約については、①対象となる文化財の定義があいまいであること、②我が国の民法の第三者保護の原則に反すること、③出訴期間が長く善意取得者の立場が長期間にわたって不安定となること、などの問題がある。

(2) ユネスコによる勧告

条約のほかに文化財保護に関するユネスコによる勧告があり、主なものとしては、考古学的遺産の保護を目的とした「考古学上の発掘に適用される国際的原則に関する勧告（昭和31（1956）年）」、博物館の効果的活用を目的とした「博物館のあらゆる人に開放する最も有効な方法に関する勧告（昭和35（1960）年）」、風光の美の保護を目的とした「風光の美と特性の保護に関する勧告（昭和37（1962）年）」、工事からの文化財保護を目的とした「公的又は私的の工事によって危険にさらされる文化財の保存に関する勧告（昭和43（1968）年）」、文化遺産及び自然遺産の保護を目的とした「文化遺産及び自然遺産の国内的保護に関する勧告（昭和47（1972）年）」、歴史的地区の保護を目的とした「歴史的地区の保全及び現代的役割に関する勧告（昭和51（1976）年）」、伝承文化の保護等を目的とした「伝統的文化及び民間伝承の保護に関する勧告（平成元（1989）年）」がある。

我が国の文化財保護法は、これらの勧告の趣旨等も勘案して逐次改正が行われてきたものである。