

第4章 史跡名勝天然記念物の保護

第1節 史跡名勝天然記念物保護の歩み

1 記念物の保護

(1) 史蹟名勝天然記念物保存法の制定

明治30年に「古社寺保存法」が制定され、社寺の建造物や美術工芸品について保存の手だてが講じられ、その第19条に名所旧蹟については社寺に属さないものについても本法を準用することが定められていた。しかし、国勢の発展に伴って、土地の開拓、道路の新設、鉄道の開通、工場の設置その他の人為的な原因によって、史蹟や天然記念物が破壊されている状況を遺憾として、明治44年3月、帝国議会貴族院において「史蹟及天然記念物保存ニ関スル件」の建議案が可決され、同年11月には建議案提出関係者が中心となって、史蹟名勝天然記念物保存協会が設立されて活動を開始した。このような機運を背景として、大正8年に「史蹟名勝天然記念物保存法」(「旧法」という。以下この章において同じ。)が制定された。その内容は、第1条で指定及び仮指定、第2条で保存のための調査、第3条で現状変更の制限等、第4条で一定の行為の禁止若しくは制限、第5条で管理、第6条で罰則に関する規定がなされており、現行の文化財保護法(昭和25年法律第214号。以下「法」という。)の第69条から第83条までの記念物に関する保護制度の骨格はこのときに定められた。翌大正9年1月に指定物件の種類について「史蹟名勝天然記念物保存要目」が定められ、同年6月に指定の類別が告示され、「第1類 国家的ノモノ、第2類 地方的ノモノ」の2類に分けられることになった。第2類は、各地方ごとの特色に応じた保存にも配慮したものである(現行法では地方公共団体は条例に基づき史跡名勝天然記念物を指定できることになり、この類別は廃止された)。(現行法で使用され用語としても定着している史跡、天然記念物という表記は、旧法では史蹟、天然記念物という表記が用いられており、旧法に関連する場合にはこの表記に従うこととする。)

これらによって第1回の指定が行われたのは大正9年7月で、成東・東金食虫植物群落(千葉県)等10件の天然記念物が指定された。第2回は大正10年で、水城跡、大宰府跡(福岡県)等史蹟48件、天然記念物30件が指定され、第3回は大正11年で、陸奥国分寺跡(宮城県)、頭塔(奈良県)等史蹟71件、名勝9件、天然記念物55件が指定された。法施行時における旧法による指定件数は、史蹟618件、名勝241件、天然記念物850件、計1580件(同一の物件について史蹟及び名勝等に重複して指定が行われている場合は、重複分を除く数である。以下、「重複を除く」と表記。)である。

なお、旧法下で明治天皇聖蹟として史蹟に指定された各地の行在所等377件は、昭和23年に連合国総司令部(GHQ)の指令により指定を解除された。

(2) 文化財保護法の制定

昭和25年に制定された文化財保護法は、文化財の全般にわたって指定、管理、活用等保護の制度を体系的に定めたものである。記念物については、文化財の定義(第2条)において、有形文化財、無形文化財と並んで史跡名勝天然記念物を掲げている。そして、史跡名勝天然記念物は文化財保護委員会(現行では文部大臣)が指定すること、史跡名勝天然記念物のうち特に重要なものを特別史跡名勝天然記念物に指定することができることを定めている(第69条)。なお、旧法による史蹟名勝天然記念物の指定は、文化財保護法第69条による史跡名勝天然記念物の指定とみなすこととされた(第117条)。

また、緊急の必要がある時は都道府県の教育委員会は仮指定を行うことができること(第70条)、史跡名勝天然記念物はその価値を失った場合等には、指定又は仮指定を解除できること(第71条)、史跡名勝天然記念物に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化財保護委員会(現行では文化庁長官。以下同じ。)の許可を受けなければならないこと(第80条)、文化財保護委員会は、必要に応じ管理者に対し史跡名勝天然記念物の現状・管理等について報告を求めることができること(第82条)などが定められた。

法制定後、文化財保護委員会は、前記の「史蹟名勝天然記念物保存要目」を継承しつつ、「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」を定めた(昭和26年文化財保護委員会告示第2号)。法制定後の最初の指定は昭和26年6月で、史跡として彦根城跡(滋賀県)等19件、名勝として玄宮楽々園(滋賀県)等6件、天然記念物としてオオサンショウウオ(地域定めず)等48件、計72件(重複を除く)が新たに指定された。また、はじめて特別史跡名勝天然記念物の制度が定められたため、昭和27年3月に、平城宮跡(奈良県)等特別史跡26件、西芳寺庭園(京都府)等特別名勝10件、秋芳洞(山口県)等特別天然記念物42件、計74件(重複を除く)が指定された。

(3) 文化財保護法制定後の変遷

文化財保護法は、主要な改正としては昭和29年、同43年、同50年、平成8年、同11年の5回行われたが、このうち記念物にかかわるものは、昭和29年、同50年、平成8年、同11年の改正である。

ア 昭和29年の文化財保護法改正

制定当時の法においては、文化財の定義(第2条)において、有形文化財、無形文化財と並んで史跡名勝天然記念物を掲げていたが、昭和29年の改正は、第2条の文化財の定義の中に、「有形文化財」「無形文化財」と並んで「記念物」を掲げ、さらに記念物を、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、繁殖地及び渡来地を含む)、植物(自生地を含む)及び地質鉱物(特異な自然の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の3種類に分け、法律上、記念物の定義を明確にした。記念物のうち重要なものが指定される場合、①が史跡、②が名勝、③が天然記念物とな

ることとなった。また、所有者等の財産権の尊重については第4条の規定が制定当時からあったが、史跡名勝天然記念物については、土地に関する権利に関連する面が強く、また広汎な地域にわたることもあるため、指定、仮指定及び現状変更等の許可に当たり、財産権の尊重及び国土の開発その他の公益との調整に留意すべき旨の訓示規定が設けられた（第70条の2、第80条第4項）。史跡名勝天然記念物の管理等については、所有者による管理等が困難な場合の管理団体の指定手続が、従来、「史跡名勝天然記念物を管理すべき団体の指定等に関する政令」（昭和28年政令第289号）で規定されていたものを、重要文化財について管理団体の制度が新設され、手続規定が法律上に設けられたこと（第32条の2等）及び管理団体の制度は権利の制限に当たる面が強いことからこの政令を廃止し、法上に管理団体の指定、管理団体が行う管理、管理に必要な費用、管理団体が行う管理等によって損失を受けた者に対する補償等が規定された（第71条の2～第73条の2）。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、許可を受けず又は許可の条件に従わなかった者等に対しては、文化財保護委員会は原状回復を命ずることができることとされた（第80条第5項（現第7項）、第81条第3項）。さらに、現状変更等により滅失、き損等した者に対して、懲役、禁錮又は罰金若しくは過料による刑事罰及び行政罰の規定が定められた（第107条の2、第108条等）。

イ 昭和50年の文化財保護法改正

次いで昭和50年の改正により、従前規定されていなかった第80条による現状変更規制に対する補償措置が定められた。すなわち、史跡名勝天然記念物の現状変更等につき許可を受けることができなかったことにより、又は許可の条件を付せられたことにより損失を受けた者に対しては、国はその通常生ずべき損失を補償することが定められた（第80条第5項）。また、史跡等の指定に係る土地又は建造物その他の土地の定着物を、当該史跡等の管理団体である地方公共団体等が買い取る場合の国庫補助の規定が定められた（第81条の2）。さらに、史跡等の保護の適切、円滑を期する観点から、開発行為についてあらかじめその内容を了知し必要な調整を行うため、一定の開発行為（文化財保護法施行令（昭和50年政令第267号）第2条により、岩石採取及び砂利採取）につき監督権限を有する行政庁は、当該処分をするときに文化庁長官に通知しなければならないことが定められた（第80条の2）。

ウ 平成8年及び同11年の文化財保護法改正

法制定当初は、文化財保護委員会は、第80条による現状変更の許可等（重大な現状変更等を除く）の権限の一部を都道府県教育委員会に委任することができる旨定められていたが、平成8年の改正において、地方分権の推進等の状況に対応し、都道府県又は指定都市・中核市の教育委員会に委任できる旨、委任の相手方の範囲が拡大され、さらに平成11年の改正では、「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」（平成11年法律第87号）（以下「地方分権一括法」という。）により、上記の第80条による現状変更の許可等の文化庁長官の権限の一部を、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（地方分権一括法第135条）。なお、この法改正を受けた文化財保護法施行令の改正により、「管理のため

の計画」が定められている区域に、包括的な権限委譲をすることのできる制度が設けられた（施行令第5条第4項第1号ヌ）。

また、平成11年の改正では、「中央省庁等改革関係法施行法」（平成11年法律第160号）により、名勝・天然記念物に関し、昭和46年の環境庁設置に伴って設けられた自然環境保護行政との調整の仕組みを、平成13年1月の環境省設置に対応して整理し、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文部科学大臣は環境大臣に協議しなければならないこととされる（第69条第6項）とともに、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、文部科学大臣・文化庁長官に対して環境大臣が意見を述べるができる（第70条の2第3項）こととされた。

文化財保護法の史跡名勝天然記念物に関する制度は、以上のように指定、管理、現状変更、損失補償等を骨子とし、時代に応じた改正を経て今日に至っている。平成12年6月現在、旧法下での指定を引き継いでいるものを併せ、かつ解除されたものを除き、史跡1,410件（うち特別史跡57件）、名勝267件（うち特別名勝29件）、天然記念物919件（うち特別天然記念物72件）、計2,596件（重複を除く）が指定されている。

エ 記念物保護の新たな課題

我が国の経済的・社会的変化や国際化、国民の文化に対する意識の多様化に対応して、文化財保護の理念・制度を再検討するため、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が設置された。同特別委員会では、文化財保護制度に関する全般的な検討が行われ、平成6年7月に報告書「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」が取りまとめられた。記念物に関連する事柄としては、近代の文化遺産保護の視点の導入、動植物保護生息・生育環境の保護、史跡における歴史的建造物の復原等適切な整備手法の検討、建造物、史跡、名勝等の総合的・面的な保存・整備の推進等の提言が行われた。

この提言を受け、近代の遺産については、同年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。その記念物分科会の報告（同7年1月。報告の内容については、本節2（6）を参照）を受けて、文化庁では、「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」が定める遺跡の分野を近代の遺跡にも対応できるように拡大し（平成7年文部省告示第24号）、同8年度から8か年の予定で近代遺跡の全国調査を開始している。また、史跡等の整備については、同10年度に「史跡等整備の在り方に関する調査研究会」を設置し、5か年の予定で、史跡等の保存・整備・活用事業の課題と展望を明らかにするとともに、事業を進めるに当たり参考となるべき手引書の作成を進めている。天然記念物については、同年度に「天然記念物の保護体制の充実に関する調査研究委員会」を設け、制度全般の充実への指針を得るための調査研究を進めている。名勝については、平成12年度から「農林水産業に関連する文化的景観の保存・整備・活用に関する検討委員会」を設け、文化的景観の保存の在り方について検討する予定である。

また、文化庁では、新たな文化行政の総合的推進のための取組が求められているのに対応し、文化庁長官の私的諮問機関である文化政策推進会議における審議結果を踏まえて、平成10年3月、

「文化振興マスタープラン」を策定し、この中で史跡等の保護の万全を期するための公有化助成の拡充、埋蔵文化財保護体制の整備、天然記念物に関する地域指定方式の活用・保護増殖の推進、文化財の保護対象の拡大に関して近代の文化遺産の指定・登録の推進、文化的・歴史的景観の保存等の方針を示している。

2 史跡の保護

(1) 文化財保護法制定後の保存と整備

ア 指定と公有化

前記のとおり、旧史蹟名勝天然記念物保存法による史蹟等の指定は、文化財保護法による史跡等の指定とみなされたが、同法制定後最初の史跡指定は、昭和26年6月と12月に、彦根城跡（滋賀県）、大湯環状列石（秋田県）、旧致道館（山形県）等22件について行われ、同27年には平城宮跡（奈良県）、登呂遺跡（静岡県）、西都原古墳群（宮崎県）等31件が特別史跡に指定（同年3月と11月指定の合計）されるなど、新たな文化財保護制度のスタートに伴い積極的に指定が進められ、同32年頃までの指定件数は比較的多くなっている。

開発事業との関係における埋蔵文化財の保護という観点からは、昭和30年に土砂採りにより破壊に直面していた大阪府の百舌鳥古墳群の中の「いたすけ古墳」が史跡に指定され（昭和31年）、国庫補助による土地公有化が行われたことが特筆される。この事例は、開発行為による遺跡の破壊に対して採られる史跡指定、土地公有化による保存という、現在の遺跡保存の基本的な手法が、文化財保護法制定の5年後には形作られたことを示す極めて象徴的な事例である。これが契機となって百舌鳥古墳群中の長塚古墳、収塚古墳、塚廻古墳が指定され（昭和33年）、また大阪府の古市古墳群においても、鍋塚古墳の宅地化計画を契機に、同古墳を含む古室山古墳群が指定され（昭和31年）、公有化等の保護措置が講じられた。

この他、昭和30年代に調査されたり史跡指定による保護が図られたりした主なものには、難波宮跡（大阪府）、江戸城跡・江戸城外堀跡（東京都）、長岡宮跡（京都府）などがある。

大正時代以来、所在地についての議論があった難波宮跡は、大阪市中央区における法円坂住宅の建設工事の際に、奈良時代の鵜尾が出土したことが契機となって、昭和29年から大坂城址研究会（同30年に同研究会は難波宮址顕彰会（代表山根徳太郎）と改称）による発掘調査が行われ、同36年に聖武朝の後期難波宮の大極殿跡を検出、昭和39年に史跡に指定された。その後、大阪市教育委員会と同顕彰会が共同して行われた発掘調査により、孝徳朝の前期難波宮の遺構も検出され、史跡の追加指定が行われて、国庫補助により大阪市が前期難波宮の西八角殿院跡、後期難波宮の大極殿基壇等を整備している。

昭和31年、江戸城外堀の西北部分、主に牛込見附から赤坂見附までの約3.3キロメートル、幅約120メートルが江戸城外堀跡として指定された。現在では周囲にビルが建ち並び、堀内にはJRが走っているが、都心では数少ない緑地となっており、一部とはいえ江戸城外堀の本来の姿を保存した意義は大きい。また昭和35年、長年の懸案であった江戸城跡が史跡に指定された。皇居であるた

め、指定されたのは本丸・二の丸・三の丸、西の丸等内郭の堀・石垣・土塁のみであるが、江戸時代における政治の中心であった江戸城跡の指定は注目すべきものであり、昭和38年に特別史跡に指定された。

長岡宮跡の調査は昭和30年から行われ、昭和39年に大極殿跡が史跡に指定された。その後、内裏回廊跡、朝堂院跡、築地跡等の一部が追加指定（昭和48年、同56年、平成4年、同11年）されるとともに、調査は左右京域に発展している。昭和39年以後は京都府、向日市、長岡京市及び京都市が調査を担当している。

イ 保存修理事業等

戦前の旧法の時代にも、史跡等の復旧や保存修理のほか、その所在や指定範囲等を周知するための標識・説明板、あるいは指定地内での注意事項を記した注意札、境界を明示するための標識・囲柵、遺構保護のための覆屋の設置など、管理のための「保存施設」の設置などが、国庫補助によって実施されていた。

法制定に伴い、旧法の制度を継承して、史跡等の管理等を行う者として管理団体に指定された地方公共団体等は史跡名勝天然記念物の管理に必要な標識、説明板、境界標、囲柵その他の施設を設置しなければならないこととされた（第72条）。また、旧法下の補助事業は、昭和25年の法制定後も継承され、特別史跡姫路城跡（兵庫県）や特別史跡大坂城跡（大阪府）などの近世城郭において堀の浚渫や石垣修理が保存修理の一環として行われたほか、名勝縮景園（広島県）を始めとして、戦災によって被害を受けた庭園において園池や庭園建築の復旧が行われた。また、この時期に特筆すべきものとして、焼失した特別史跡及び特別名勝鹿苑寺（金閣寺）庭園（京都府）の構成要素である金閣の再建（昭和31年）に対して国庫補助を行ったことが挙げられる。

法制定の背景には法隆寺金堂壁画焼損という事件があったため、新法下での国庫補助事業では自ずと防災的な観点に重点が置かれていたが、旧法から継承した管理のための「保存施設」のほか、新たに自動火災報知設備や消火栓・貯水槽・避雷設備の設置、豪雨等自然災害に対する排水施設・護岸施設の整備を含めた防災施設の整備事業が加わった。

(2) 重要遺跡の保存と整備

ア 重要遺跡の保存

高度経済成長に伴う開発の増加によって重要遺跡の指定促進が急務となったため、文化財保護委員会は、昭和39年度に、文化財専門審議会に、特別委員会として重要遺跡緊急指定調査研究委員会を設置し、「①遺跡台帳から選別する。②専門委員からの提示を求める。③都道府県教育委員会からの提示を求める。④文化財保護委員会事務局における候補物件から選定する。」という方針で、昭和40年度から、指定候補物件の選定のための調査研究を開始した。平成4年度まで行われた検討の結果、重要な遺跡と認定されたもの869件のうち、309件が史跡に指定された。昭和40年代に指定されたものとしては、郡衙跡としては最初の新治郡衙跡（茨城県、昭和43年）、金堂や回廊の一部が指定された阿波国分尼寺跡（徳島県、昭和48年）、旧石器時代から平安時代にわたる遺跡である

ことが明らかになり、学史的に重要な国府遺跡（大阪府、昭和49年）等が含まれている。

激増する開発行為により、多くの遺跡が破壊されていく一方、各地で遺跡保存運動も広がりをみせ、昭和40年代においては、津島遺跡（岡山県）、綾羅木郷遺跡（山口県）、一乗谷朝倉氏遺跡（福井県）、大宰府跡（福岡県）、加曽利貝塚（千葉県）、池上曾根遺跡（大阪府）、阿久遺跡（長野県）などが、開発行為等による破壊の危機に直面し、保存運動が行われる中、史跡に指定され保存された。

津島遺跡は、弥生時代の遺跡として知られていたが、昭和43年岡山県の武道館建設が着工された際、全国的な保存運動が起こり、工事を中断して調査を行った結果、弥生時代前期の住居跡や水田跡が検出され、遺跡の重要性が明らかになった。武道館の建設場所を移して遺跡を保護することとなり、同46年に史跡に指定された。

綾羅木郷遺跡は、弥生時代の貯蔵用堅穴群として著名であるが、昭和40年以後発掘調査が行われ、史跡指定の直前に砕砂採取業者により遺跡の一部が破壊されたため、緊急に史跡指定されて保存された。

一乗谷朝倉氏遺跡は、昭和5年に館跡、庭園跡、寺跡が史跡及び名勝に指定されたが、同42年に山城跡、上・下城戸跡等の追加指定が行われた。同45年上城戸跡の南側一帯において行われた土地改良工事のために遺構の一部が破壊されるという事態が生じたが、関係者の努力の結果、上城戸跡から下城戸跡に及ぶ広大な区域が追加指定され、同時に特別史跡に指定された。これによって、山城跡と館跡及び城下町跡が一体的に保存される画期的な指定が実現した。

大宰府跡も、最初の指定は大正10年の正庁跡の中心部約12haのみであったが、昭和28年に特別史跡に指定された後、昭和40年代の初めに大宰府跡と大野城跡の中間地帯において宅地開発が計画されたことが契機となって、昭和45年に周辺の官衙地区である蔵司地区や月山地区を含む約13haが追加指定された。またこの年には、大宰府跡と密接な関係にある大宰府学校院跡及び観世音寺境内及び子院跡が指定され、遺跡の後背部にある特別史跡大野城跡や特別史跡水城跡と連接する広大な範囲が保護されることとなった。

加曽利貝塚は、北貝塚と南貝塚からなる東京湾岸における最大の貝塚である。昭和37年に北貝塚において工場の建設が計画されたが、保存運動が起こり、昭和39年に千葉市が土地を公有化して保存が実現し、また、南貝塚については発掘調査の結果、北貝塚と密接な関係にあることが判明した。これらの経過を踏まえ、同46年に北貝塚、昭和52年に南貝塚が史跡に指定された。

池上曾根遺跡は、近畿地方における弥生時代の大規模な集落跡である。昭和39年に第2阪和国道の建設計画が立てられたのを契機に、第2阪和国道内遺跡調査会による調査が行われた。その結果、集落跡内部の状況や環濠が明らかになり、同51年に史跡に指定された。なお、平成3年、遺跡の隣接地に大阪府立弥生文化博物館が建設され、発掘調査の成果が展示されている。

阿久遺跡は、縄文時代の大規模な集落遺跡で、昭和45年の中央自動車道の建設に伴う調査によって重要性が明らかとなったため、道路敷部分については道路の構造を変更し道路下で遺構を保存するとともに道路敷外において確認された遺跡の範囲を含めて同54年に史跡に指定された。

この時期、沖縄の本土復帰に際しての史跡指定も重要な出来事である。これは、アメリカ施政権下の琉球政府が同政府の文化財保護法により指定していた物件について文化庁が改めて調査し、重要と認められた首里城跡等のダスクを始め18件を沖縄県の本土復帰の昭和47年5月15日に史跡に指定したものである。

イ 保存修理事業の充実と風土記の丘整備事業

昭和40年代に入ると、遺跡を史跡指定によって保存するだけではなく、それを多くの人々に理解できるように形を整備して公開・活用を図るべきであるとの声が高まった。こうした状況を背景として、従来から行われてきた管理のための保存施設の設置や、修理、防災施設の設置など、史跡の保存を目的とする事業だけではなく、その活用のための事業の必要性が大きく意識され始めた。このため、昭和40年には保存修理事業の対象に史跡等の整備が加えられた。その最初の事例は、百済寺跡（大阪府）と五色塚古墳（兵庫県）であり、続いて多賀城跡附寺跡（宮城県）、遠江国分寺跡（静岡県）、信濃国分寺跡（長野県）、末松廃寺跡（石川県）、伊丹廃寺跡（兵庫県）、加曽利貝塚（千葉県）等へと拡充された。

また、特に広大な指定範囲を有する史跡や複数の史跡が集中して所在している一定の地域を対象として、その面的な保存と活用を図るために、指定地内の民有地買上げや整備に加えて、史跡の保存・管理と、来訪者の当該史跡に関する理解を助けるための展示や解説を行う資料館の建設等を国庫補助により総合的に行う「風土記の丘整備事業」を、昭和41年度から開始した。この事業により、西都原風土記の丘（宮崎県、昭和41～42年度）を始め、13の風土記の丘が誕生した。

整備の手法については、地下遺構を主体とする史跡の保存整備が多くなるにつれ、地下遺構の情報を来訪者にいかに伝達するかが課題となり、昭和40年代には、史跡等の整備の一環として、失われた遺構の元の姿を復元的に表現する整備手法が模索されるようになった。古代の寺院跡や官衙跡では、発掘調査の成果に基づいて伽藍配置や建物の平面的規模などを造園の手法で地表面に表現することや柱や壁を一定の高さまで立ち上げることによって、建物の規模や構造を象徴的に表現する試みも行われた。また、古墳の整備では、単に墳丘に盛土を施して墳形の復原を行うだけでなく、遺構保護のために盛土を行った上に往時の葺石や埴輪列を復元的に表現することが試された。このような多面的な環境整備の手法は、現在にも引き継がれ、各地の史跡において実践されている。

なお、昭和41年1月に結成された「全国史跡整備市町村協議会」（略称「全史協」）は、史跡等が所在する市町村によって組織され、史跡等の保存・整備事業の推進及び関係予算の拡充等に取り組んでいる全国的な組織である。加盟市町村の数は当初39であったが、その後増え続け、平成12年6月現在で677にまで達している。文化庁としても、文化財の保護を幅広く進めるために、同協議会と協調して保護事業の推進に当たっている。

（3）平城宮跡及び飛鳥・藤原地域の調査と保存整備

ア 平城宮跡の調査と保存整備

奈良時代の都である平城京の中枢部分の遺跡が平城宮跡である。同宮跡の保存は、明治30年代に

棚田嘉十郎等によって始められた保存顕彰運動に始まり、大正2年結成の奈良大極殿趾保存会による民有地の買収、整備、土地の国への寄付を経て、旧法による大正11年の史蹟指定へと発展した。(当時の指定地域は第2次朝堂院跡及び内裏跡のみ)。文化財保護法制定後、昭和27年に特別史跡に指定され、その後も数次の指定地域の拡大が行われて現在に至っている。

昭和36年に宮域の西南部分において、電鉄会社の検車区建設が計画された。宮跡の存亡にかかわる危機に際し、研究者・文化人や学会による全国的な保存運動が起こり、約4万人の保存請願署名簿が国会に提出された。このような動きに対応して国においては、宮跡の全面保存を行うこととし、昭和38年度に宮跡内の民有地の買収費を予算に計上し、宮跡の発掘調査を促進するため奈良国立文化財研究所に平城宮跡発掘調査部を設置するなど、平城宮跡の全面的な保存と調査の事業に着手するとともに、昭和40年に宮域の西部約3分の1について史跡の追加指定が行われた。

昭和39年には、平城宮跡の左京一坊大路の想定線上に国道24号線のバイパス建設が計画され、同年から翌年にかけて奈良国立文化財研究所によって発掘調査が行われた。その結果、大路は想定位置にはなく、宮域が東西約250メートル、南北約750メートルにわたって張り出している(東院跡)ことが判明した。このため、東院跡の保存を求める全国的な運動が起こり、国会でも取り上げられた結果、国道バイパスの路線変更によって東院跡は保存されることとされ、昭和45年に特別史跡に追加指定された。

買収による平城宮跡の国有地化は、昭和38年度から継続して行われており、平成11年度までに指定地131haの約83パーセント(集落等で原則として買収対象外とされている区域を除く地域の98パーセント)が国有地となっている。

なお、昭和41年の「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」(昭和41年法律第1号)の制定に伴い、同年に平城宮跡等が歴史的風土保存区域に指定され、さらに同42年には、特別史跡指定地域が都市計画上の歴史的風土特別保存地区に定められた。

平城宮跡の整備については、文化庁が、昭和53年に、「特別史跡平城宮跡保存整備基本構想」を策定した。この構想は、国民が平城宮跡を体験的に理解できる遺跡博物館として整備し、また平城宮跡を始め同種の諸遺跡に関する研究や調査の拠点的な場とすることを基本的な方針としている。整備計画としては、基礎的準備段階に続いて、第1次整備段階において、朱雀門、築地大垣等の復原、覆屋周辺の官衙地区における建物等の復原・遺構表示、東院庭園跡の復原整備等を行い、第2次整備段階において、第1次大極殿地区の復原、同地区前面の西朝堂地区の遺構表示及び築地・門等の復原、東院宮殿地区の遺構表示等が掲げられている。現在、第1次整備段階の事業が相当に進捗し、第2次整備段階の事業に着手しつつある。すなわち、平成8年度までに宮内省建物4棟、9年度には朱雀門等の復原が完成し、12年度には東院庭園跡の復元的整備が完成する予定である。また、第1次大極殿地区については、現在復原計画が進められ、正殿については平成13年度から建物復原工事に着工の予定である。

イ 飛鳥・藤原地域の調査と保存整備

(ア) 調査と保存整備の始まり

飛鳥・藤原地域は、6～7世紀の我が国の律令国家形成期における政治・文化の中心地として、宮跡や寺跡等多くの遺跡を擁する地域であり、また7世紀末から8世紀初めの奈良遷都までの間、我が国最初の都城である藤原京とその中枢である藤原宮が営まれた地域である。

飛鳥地域における史跡の指定は旧法下にさかのぼり、山田寺跡(大正10年、昭和27年特別史跡)、川原寺跡(大正10年)、牽牛子塚古墳(大正12年)、中尾山古墳(昭和2年)、酒船石(昭和2年)、石舞台古墳(昭和10年、昭和27年特別史跡)が指定された。戦前における本格的な発掘調査としては、昭和8年の石舞台古墳の発掘調査がある。戦後においては、昭和20年代の石田茂作等による定林寺跡、橘寺境内の発掘調査があり、昭和30年代には、奈良国立文化財研究所によって行われ、大きな反響のあった飛鳥寺跡と川原寺跡の発掘調査がある。定林寺跡、橘寺境内、飛鳥寺跡は、昭和41年に史跡に指定され、史跡川原寺跡については指定地域の拡大が行われた。

藤原京域においては、本薬師寺跡(大正10年、昭和27年特別史跡)、大官大寺跡(昭和10年)等が指定され、藤原宮跡については、昭和9年から始められた日本古文化研究所による調査によって、大極殿跡や朝堂院跡が検出され、昭和21年に史跡に、昭和27年に特別史跡に指定された。昭和41年、宮跡内を通過する国道165号線のバイパス計画に伴って行われた発掘調査によって、宮跡の四至がほぼ確定するなど重要な成果が得られ、内裏地区(昭和52年)、朝堂院跡の一部及び東方官衙地区(昭和55年)、大垣跡(昭和58年、同61年、平成元年、同5年)の追加指定がなされた。

(イ) 調査と保存整備の進展

都市開発の進展に伴い、飛鳥の歴史的風土の保存が大きな問題となった昭和45年、飛鳥地区における国による各種の施策の基本的なあり方を示した「飛鳥地方における歴史的風土及び文化財の保存等に関する方策について」の閣議決定が行われ、文化財の保存に関しては、「藤原宮跡その他の主要な遺跡の発掘調査を進め、文化財保護法による史跡の指定を行う」こと、及び「主要な史跡について、適切な整備を行うとともに、必要な土地の買上げを図る」措置を促進することとされた。

これを背景に飛鳥・藤原地域での発掘調査が活発に行われるようになり、また、国の直営又は補助事業によって史跡指定地の公有化と整備が進められている。

これに関連して、昭和48年には奈良国立文化財研究所に飛鳥藤原宮跡発掘調査部が設置され、調査と整備を継続的に行っており、また、閣議決定を受けて同研究所に飛鳥資料館が設置された。なお、同じ閣議決定により、国営飛鳥歴史公園が石舞台地区のほか、甘樫丘地区及び祝戸地区に開設され、建設省によって整備が行われている。

この間、昭和47年3月には高松塚古墳の石室壁面に極彩色の壁画が発見され、同年6月に史跡に指定された。古墳周辺の民有地買上げや総合学術調査を経て、古墳は昭和48年に特別史跡に、壁画は49年に国宝に指定された。昭和51年3月には壁画の保存のために石室を空調する保存施設が完成した。なお、古墳の周辺は国営公園の4番目の地区として整備されている。

昭和34年から調査が行われている伝飛鳥板蓋宮跡は、昭和47年に史跡に指定された。その後、昭和51年に飛鳥水落遺跡、昭和54年に飛鳥稲洲宮殿跡が史跡に指定された。飛鳥水落遺跡については、その後の発掘調査により、日本書紀にみえる漏刻(水時計)とその建物跡であることが判明

し、昭和57年に地域の追加指定が行われた。また、特別史跡山田寺跡においては、昭和57年に寺域全域への追加指定が行われ、さらに同年、発掘調査によって東回廊の建築部材が倒壊したままの状態で見られるなどの成果があった。

藤原宮跡においては、昭和52年から平成5年まで6回の追加指定が行われ、指定面積は宮跡の約70% (59ha) となっている。昭和53年には、藤原京朱雀大路跡が指定された。

なお、昭和55年には、飛鳥地域のうち明日香村について「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法」(昭和55年法律第60号)が制定され、同年以降10年ごとに、内閣総理大臣の定める基本方針に基づいて奈良県知事が文化財の保護に関する事項を含む整備計画を作成している。

(ウ) 最近の調査の成果

昭和58年と平成9～10年に調査が行われ、四神及び天文図を伴った東アジア最古の壁画古墳であることが判明したキトラ古墳が平成12年7月に史跡に指定された。飛鳥・藤原地域における史跡の指定件数は22件(うち特別史跡5件)である。

平成11年には、飛鳥池工房跡で日本最古の貨幣である富本銭の鋳造などを行った工房跡が発見され、また同年、史跡伝飛鳥板蓋宮跡の北で苑池遺構が発見された。さらに平成12年1月には酒船石遺跡で斉明朝の大規模な石敷遺構と亀型石像物などが、あいついで発見されている。

特別史跡藤原宮跡についても発掘調査が継続されている。京域についても、条坊遺構の検出等によって従来の定説より広域に及んでいたことが明らかになりつつある。

(4) 史跡指定の状況

ア 原始・古代の遺跡

次節の2(1)で総説するように、史跡の指定は、昭和49年に定められた文化庁長官裁定に基づき、「重要遺跡緊急指定調査研究委員会」が選定したものと、新たに発掘調査等によって重要性が確認されたものについて行われてきた。

昭和50年代に入ると開発はより活発化し、開発事前の発掘調査によって重要性が明らかになった多くの原始・古代の遺跡が指定され、昭和51年、同53年、同54年には、毎年の史跡指定が30件を超えている。

一方、重要遺跡に選定された原始・古代の遺跡のうち史跡指定されたものには、大正末年以来数次に及ぶ発掘調査が行われ学史的価値も高い真福寺貝塚(埼玉県、昭和50年)、京都大学の調査により馬具類を出土したことで著名な大谷古墳(和歌山県、昭和53年)、平安時代後期における歴代上皇の離宮であった鳥羽殿跡(京都府、昭和53年)、内裏回廊の一部が確認された平安宮内裏内郭回廊跡(京都府、昭和54年)、聖徳太子創建の寺と伝えられる中宮寺跡(奈良県、平成2年)、著名な弥生時代の環濠集落である唐古・鍵遺跡(奈良県、平成11年)等がある。

イ 中世城館遺跡

中世城館遺跡の指定は、旧法下では、長篠城跡(愛知県、昭和4年)、高松城跡附水攻築堤跡

(岡山県、昭和4年)に始まり、昭和9年前後には、千早城跡や赤阪城跡(いずれも大阪府、昭和9年)を始め、南北朝時代の南朝関係の城跡が数多く指定された。法制定後は、昭和26年の八王子城跡、滝山城跡(いずれも東京都)、次いで能島城跡(愛媛県、昭和28年)、小早川氏城跡(広島県、昭和32年)等が指定された。中世城館遺跡は、全国的に遺跡の数が多くかつ保存状況もさまざまであるため、文化庁は、昭和58年度に、文化財保護審議会第三専門調査会の専門委員等からなる中世城館遺跡・近世大名墓所等保存検討委員会を設置し、都道府県教育委員会の調査データに基づき、保存すべき遺跡の選定を行ってきており、保存すべき遺跡として選定されたものについては、条件の整ったものから指定を進めている。これまでに、山城跡と館跡である奥山荘城館遺跡(新潟県、昭和59年)、シラス台地に築かれた山城跡である知覧城跡(鹿児島県、平成5年)、3つの山城跡からなる赤松氏城跡(兵庫県、平成8年)等が指定されており、平成12年6月現在の中世城館跡の指定件数は106件となっている。

ウ 寺院跡・旧境内及び神社

寺院跡・旧境内については、旧法下における最初の指定で、山田寺跡、川原寺跡、大官大寺跡等飛鳥時代の官寺や大安寺旧境内(当初の名称は大安寺塔跡)、下野薬師寺跡、相模国分寺跡等奈良時代の中央・地方の官寺が指定された。旧法下で指定された中世寺院は、称名寺境内(神奈川県、大正11年)と法華堂跡(神奈川県、昭和2年)のみであることからわかるように、旧法下では古代寺院の指定に力が注がれ、かつ、現に活動している寺院については、基本的に史跡指定は行わず、寺院の庭園で優れたものを名勝に指定するにとどめられていた。法制定後の昭和26年には、このような傾向から離れ、法隆寺旧境内(奈良県)、四天王寺旧境内(大阪府)等が指定されるとともに、昭和41年～42年には、建長寺境内等の鎌倉五山が初めて指定されたのをはじめ、最近では、法起寺境内(奈良県、平成5年)、本願寺境内(京都府、平成6年)、薬師寺旧境内(奈良県、平成9年)、東勝寺跡(神奈川県、平成10年)等を指定している。

神社については、旧法下では昭和5年に竹生島(滋賀県)が指定されたのみであり、活動中の神社の指定はほとんど行われていなかったが、法制定後は、歴史的に重要な意義をもつ神社については順次史跡指定していく方針の下に、昭和46年の宗像神社境内(福岡県)にはじまり、日吉神社境内(滋賀県)、賀茂御祖神社境内(京都府)、大神神社境内、春日大社境内(奈良県)、宇佐神宮境内(大分県)等の古代にさかのぼる著名な神社が指定され、また、鶴岡八幡宮境内(神奈川県)は、二十五坊跡の発掘調査が端緒となって昭和42年に史跡に指定されたが、総体として神社に関する体系的な史跡指定は進んでいない。

エ 産業・交通・土木関係の遺跡

旧法下においても、大正8年に定められた「史蹟名勝天然紀念物保存要目」に「古閼跡、一里塚、窯跡、市場跡その他産業交通土木等に関する重要な遺跡」とあるように、産業交通土木関係の遺跡も指定対象分野であった。古代の長門鑄銭所跡(山口県、昭和4年)や幕末の洋式高炉である葦山反射炉(静岡県、大正11年)、萩反射炉(山口県、大正13年)、日光杉並木街道附並木寄進碑(栃木県、大正11年)、箱根閼跡(神奈川県、大正11年)、新居閼跡(静岡県、大正10年)等著名な

遺跡が指定されていた。

法制定後においても、箱根旧街道（神奈川県、昭和35年）を始めとする街道の要所、関所、本陣等が指定されたが、特徴的なこととして、生産関係の遺跡に指定の視野が拡大したことがある。昭和29年頃から始められた猿投古窯跡群（愛知県）の調査が一つの契機となって、全国的に窯跡の調査が行われ、さらに各種生産遺跡への関心が高まって、小長曾陶器窯跡（愛知県、昭和46年）、吉志部瓦窯跡（大阪府、昭和46年）、馬渡埴輪製作遺跡（茨城県、昭和44年）、長者ヶ原遺跡（新潟県、昭和46年）等が指定された。また、鉱業、農業等産業の諸分野にも指定対象が拡大し、鉱業関係では、石見銀山遺跡（島根県、昭和44年）、延沢銀山遺跡（山形県、昭和60年）、佐渡金山遺跡（新潟県、平成6年）等の鉱山が初めて指定され、また、古代の荘園関係の遺跡として東大寺領横江荘荘家跡（石川県、昭和47年）等が指定された。

この他、江戸時代の新田開発に関わる鴻池新田会所跡（大阪府、昭和51年）、堀川用水及び朝倉揚水車（福岡県、平成2年）、近世の干拓遺跡である周防灘干拓遺跡（山口県、平成8年）、塩害を防止するための由利海岸波除石垣（秋田県、平成9年）等が指定されるなど、多様な産業遺跡に指定対象が拡大しつつある。

オ 近世城跡・大名家墓所等

近世の城跡については、五稜郭跡（北海道、大正11年）、小田原城跡（神奈川県、昭和13年）、名古屋城跡（愛知県、昭和7年）、姫路城跡（兵庫県、昭和3年）等の旧法下に指定されたものもあるが、多くは明治維新後の城地返上により陸軍等の所管となっていたため、戦前においては指定は不可能であった。しかし、法制定後、津軽氏城跡（青森県、昭和27年。当時の名称は弘前城跡）、大坂城跡（大阪府、昭和28年）、広島城跡（広島県、昭和28年）、松山城跡（愛媛県、昭和27年）等、国持大名以上の城跡は概ね昭和40年代までに指定された。

また、近世大名の墓所については、昭和56年の松前藩主松前家墓所（北海道）、和歌山藩主徳川家墓所（和歌山県）、鳥取藩主池田家墓所（鳥取県）、萩藩主毛利家墓所（山口県）等、現在までに19件が指定されている。

江戸時代の末、対外関係が緊張した時期に各地に設置された砲台跡・台場跡については、和田岬砲台（兵庫県、大正10年）、西宮砲台（兵庫県、大正11年）、品川台場（東京都、大正15年）、丸岡藩砲台跡（福井県、昭和5年）、土佐藩砲台跡（高知県、昭和19年）等、旧法下において多くが指定されたが、法制定後も長崎台場跡（長崎県、昭和61年）や鳥取藩台場跡（鳥取県、昭和63年）が指定されている。

カ 歴史の道

古くから文物や人々の交流の舞台となってきた道や水路等は、我が国の歴史を理解する上で極めて重要な遺跡である。例えば、江戸時代に整備された東海道などの五街道や、山陽道、長崎街道などの脇街道、あるいは塩などの物資流通が行われた道、信仰に伴う社寺への参詣道や道に伴う関所、一里塚、宿場、本陣、茶屋などの関連遺跡が挙げられる。

旧法下においては、前述（エ 産業・交通・土木関係の遺跡）のように交通関連遺跡として、日

光杉並木街道附並木寄進碑（栃木県、大正11年史蹟、昭和27年特別史跡）、箱根関跡（神奈川県、大正11年）、新居関跡（静岡県、大正10年史蹟、昭和30年特別史跡）等が指定されたが、全国に残る遺跡の数に比してわずかであった。

文化財保護法制定後においても、箱根旧街道（神奈川県、昭和35年）などが指定されたが、昭和40年以降の全国的な開発の波の中で、道及び関連遺跡が急激に失われつつあったため、昭和53年度から都道府県別の調査（第2節1（1）ウ参照）と整備（第4節1（4）カ参照）が国庫補助事業として開始された。

その成果に基づき、中山道（長野県、昭和62年）、萩往還（山口県、平成元年）、陸奥上街道（宮城県、平成2年）、羽羽仙台街道中山越（宮城県、平成2年）等の主要な街道や、我が国最古の閘門式運河である見沼通船堀（埼玉県、昭和57年）等が指定された。

街道の並木が保存されている特別史跡日光杉並木街道附並木寄進碑においては、昭和52年から、並木としての杉が良好に残る18.5キロメートルについて、杉の樹根保護のために並木敷の両外側各20メートルの地域を追加指定し、公有化するなどの保護事業を継続して実施しており、史跡箱根旧街道においては、杉並木の残る約500メートルについて、平成8年度から10年の予定で並木保護のための土壌改良事業を実施中である。

（5）史跡の指定と整備活用の進展

ア 大規模遺跡の保存

大規模な史跡としては、前述の特別史跡平城宮跡、特別史跡一乗谷朝倉氏遺跡のほか、多賀城跡附寺跡（宮城県、大正11年史蹟、昭和41年特別史跡）、大宰府跡、水城跡、大野城跡（いずれも福岡県、大宰府跡と水城跡は大正10年史蹟、昭和28年特別史跡、大野城跡は昭和7年史蹟、昭和28年特別史跡）、名護屋城跡並陣跡（佐賀県、大正15年史蹟、昭和30年特別史跡）、姫路城跡（兵庫県、昭和3年史蹟、昭和31年特別史跡）、秋田城跡（秋田県、昭和14年）、斎宮跡（三重県、昭和54年）等を挙げることができる。これらの史跡のなかには、平城宮跡における奈良国立文化財研究所（昭和27年）を始め、宮城県多賀城跡調査研究所（昭和44年）、東北歴史資料館（昭和49年、宮城県立）（現東北歴史博物館）、大宰府跡等における九州歴史資料館（昭和47年、福岡県立）、福井県立一乗谷朝倉氏遺跡資料館（昭和56年）、斎宮歴史博物館（平成元年、三重県立）、佐賀県立名護屋城博物館（平成5年）等、国や県の研究機関が設置され、調査等に当たっているものもある。

最近でも、開発に関連する発掘調査によって明らかとなった吉野ヶ里遺跡（佐賀県）、三内丸山遺跡（青森県）、妻木晩田遺跡（鳥取県）など、極めて広い面積の遺跡が、史跡指定されるとともに、整備・活用されている事例をみることができる。

吉野ヶ里遺跡は、弥生時代の大規模な環濠集落跡である。佐賀県が計画した工業団地用地の発掘調査によって遺跡の内容が明らかにされたものであるが、県は遺跡の保存を決定し、平成2年5月に中心部が国の史跡に、その周辺部が県の史跡に指定された。指定後、国庫補助により、県土地開発公社所有地の県による買取りが行われ、平成3年5月には特別史跡に指定された。平成4年に

は、特別史跡と県史跡の54ヘクタールが国営公園、周辺の63ヘクタールが県営公園として整備されることとなり、文化庁・建設省・佐賀県の連携の下に、環壕集落等の復元整備が行われている。

三内丸山遺跡は、青森県営運動公園の拡張事業に伴う平成4年度からの発掘調査によって、縄文時代の大規模集落遺跡であることが明らかとなり、県は遺跡の保存を決定し、平成9年3月に史跡に指定された（35ヘクタール）。その後、県営公園の整備事業の一環として、史跡の整備が行われている。

妻木晩田遺跡は鳥取県の西部に位置し、ゴルフ場の造成計画に伴う発掘調査によって発見された弥生時代の大規模集落遺跡である。ゴルフ場事業者との調整の結果、遺跡の保存を決定し、平成11年12月に史跡に指定された（152ヘクタール）。その後、県が事業主体となり、民有地の公有化と整備を実施している。

また、昭和47年の沖縄県の本土復帰に伴って史跡に指定された首里城跡においては、昭和61年に内郭及び外郭4.7ヘクタールが国営公園、その周辺部13.1ヘクタールが県営公園となり、それぞれ整備が行われている。第2次世界大戦で焼失した正殿については木造による復原が平成4年に竣工した。

イ 史跡の整備と活用

新しい分野や大規模遺跡における史跡等の指定が進むのに伴って、整備と活用の在り方にも新たな展開がみられる。従来からの造園的な整備の手法だけでなく、遺構の露出展示や歴史的建造物の復元など、新しい試みが行われている。特に後者は、遺構の保護を確実に行った上で、その直上に地上構造物の姿を実物大の模型として建設する方法である。最初は古代の堅穴住居などが対象となっていたが、やがて中近世の建造物をも含むようになった。また、遺構面の保存科学的な処理手法が飛躍的に進歩するのに対応して、発掘調査で検出した遺構そのものに覆屋を架けて臨場感に満ちた遺構の露出展示が可能となった（最初の例は平城宮跡）。こうして、遺跡の整備は「遺構の野外展示」とも捉えられるようになり、より多彩で視覚的な体験が可能なものへ、そしてより活用面を重視したものへと展開してきている。

（ア）ふるさと歴史の広場事業

昭和末年から平成にかけての時期には、「ふるさと創生」をテーマに地域文化の振興が注目されるようになった。この流れの中で、史跡等の整備事業においても、活用に主眼を置いた新たな手法が模索された。

平成元年度から開始した史跡等活用特別事業（ふるさと歴史の広場事業）では、遺構の保存修理・環境整備や遺構保護露出展示施設の建設以外に、地下に埋もれた遺跡をより視覚的・立体的に表現し、豊かな理解を得るために、失われた歴史的建造物を復元することや、遺跡の全体像や失われた景観などを具体的に示す地形模型及び遺構模型を設置することができるようにした。さらには、遺跡の野外展示だけでなく、屋内展示をも含めた総合的な活用を模索する必要があることから、必要最小限の規模のガイダンス施設の建設やAV機器等の備品購入もできることとした。こうして、従来の保存整備事業とは規模も性格もまったく異なる、新しいスタイルの整備事業が始まっ

たわけである。平成12年度までに、根城跡（青森県）、根古谷台遺跡（栃木県）、水子貝塚（埼玉県）、今城塚古墳附新池埴輪製作遺跡（大阪府）等、計76件の事業が完了又は継続中である。

（イ）歴史ロマン再生事業

平成4年度からは、歴史的建造物の復元施設や史跡等の管理運営施設の建設を主たる内容とする国庫補助事業として、地域中核史跡等整備特別事業を開始した。史跡等活用特別事業以上に事業費が拡大したことや、対象とする史跡等を地域の中核的なものと規定することによって、近世城郭の歴史的建造物が本事業における復元の対象に含まれることとなった。これによって、秋田城跡（秋田県）の東門、小田原城跡（神奈川県）の銅門など、計6件の復元事業が行われた。

吉野ヶ里遺跡など大規模な集落遺跡の発見が相次いだことから、広範囲にわたる面的保存と整備を要する史跡等を対象として、大規模遺跡等総合整備事業（古代ロマン再生事業）を平成7～8年度に実施した。本事業は建造物等の復元施設の建設や屋内展示施設の建設を含めた史跡等の総合的な整備活用事業で、体験学習等の活用面を視野に入れた整備事業を補助の対象に含めたことが特徴であった。

平成9年度からは、地域中核史跡等整備特別事業と大規模遺跡等総合整備事業とを統合し、新たに地方拠点史跡等総合整備事業（歴史ロマン再生事業）を開始した。既存の2つの補助事業の性格を継承しつつ、さらに予算の拡大を図ったものである。平成12年度までに、西都原古墳群（宮崎県）や池上曽根遺跡（大阪府）、佐渡金山遺跡（新潟県）等、計18件の事業が完了又は継続中である。

（6）近代遺跡の保護

旧法時代に指定されたもののうち、明治維新以後の近代の遺跡といえるものは2件であり、幕末維新期を語る上で重要な人物に関する史蹟として大村益次郎墓（山口県、昭和10年）が、また、明治期に活躍した人物の旧宅に関する史蹟として小泉八雲旧居（島根県、昭和15年）があった。

戦後は、昭和40年代以降旧新橋横浜間鉄道創設起点跡（東京都、昭和40年。平成8年に指定地域を駅舎跡等にまで拡大し、「旧新橋停車場跡」に名称変更。）、開拓使札幌本庁本庁舎跡および旧北海道庁本庁舎（北海道、昭和42年）、旧見付学校附磐田文庫（静岡県、昭和44年）、旧堺燈台（大阪府、昭和47年）など明治初期の遺跡の指定が行われ、平成元年度までに指定件数は14件となった。

近年、近代の文化遺産の適切な保護が大きな課題となってきたことから、文化庁では平成6年に「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」を設置し、近代の文化遺産の保護の在り方や保護推進のための重点課題について検討を行った。平成7年1月には、同会議の記念物分科会の報告が出され、近代の遺跡の保護の必要性や保護の指針等が提言され、特に対象とすべき時期について、当面、第2次世界大戦終結頃までとするのが適当と考えられるとし、対象とすべき遺跡の分野について政治、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を選択することが適当と考えられるとするとともに、史跡の指定基準の見直しと全国的調査の実施が提言された。

この報告を受け、文化庁では、平成7年3月、文部省告示第24号によって史跡の指定基準を改正し、第5号の「社会事業に関する遺跡」を「社会・生活に関する遺跡」に改めるなど分野を拡げるとともに、各分野の例示が近代の遺跡も含むものとなるよう、第2号に「官公庁」を加え、「古戦場」を「戦跡」に改め、第6号の「関跡、一里塚、並木街道、条里制跡、堤防、窯跡、市場跡その他産業交通土木に関する遺跡」を「交通・通信施設、治山・治水施設、生産施設その他の経済・生活活動に関する遺跡」に改めるなどの改正を行った。

この改正基準に基づき、平成7年6月に旧横浜正金銀行本店（神奈川県）、と原爆ドーム（旧広島県産業奨励館）（広島県）が、平成8年6月に琵琶湖疏水（京都府・滋賀県）が史跡に指定された。また、平成9年3月には旧留萌佐賀家漁場（北海道）が指定された。

さらに、平成8年7月に「近代遺跡の調査等に関する検討会」を設置するとともに、近代遺跡調査実施要項を定め、平成15年度までの8年間の予定で全国調査を進めている。平成12年1月には、エネルギー産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」が史跡に指定され、明治時代以降の近代遺跡の指定総数は19件になっている。

3 名勝の保護

名勝は、我が国のすぐれた国土美として欠くことができないもので、主にその景観の有様に価値を求める記念物であり、成り立ちや構造によって、これまで人文的名勝と自然的名勝に大別している。人文的名勝は、その景観を構成する主な要素が人為的に構成されたものであり、観賞上、学術上の価値の高い日本庭園を代表的なものとして、公園、橋梁、築堤を含むものである。一方、自然的名勝は、景観を構成する主な要素が自然の働きによって構成されたもので、歴史的経緯や由緒に支えられた景勝地のうち、いまなお風致景観に優れたものであり、花樹などの叢生する場所や峡谷、溪流、湖沼、海浜、山岳などである。

名勝303件（平成12年6月末現在）のうち、人文的名勝は166件（庭園160件、公園4件、橋梁2件、うち特別名勝23件、旧法から指定を引き継いでいるもの83件）、自然的名勝は137件（うち特別名勝12件、旧法から指定を引き継いでいるもの125件）である。すなわち、現在、指定を受けている名勝の3分の2までが旧法による指定である。旧法時代に指定された名勝は241件、このうち、文化財保護法下で指定解除になったものが33件ある。うち旧法下の第二類（地方的なもの）の名勝27件については昭和31年1月に一斉に指定を解除されている。第一類（国家的なもの）の解除については、熊谷堤（桜）（埼玉県）や荒川堤（サクラ）（東京都）のように、戦争の被害や戦後の混乱の中、衰滅したものや、江ノ島（神奈川県）のように、東京オリンピックを契機に計画されたヨットハーバー建設の現状変更協議の中で戦中・戦後の変化した価値の見直しも含め解除されたものなどがある。

（1）人文的名勝の保護

大正11年、最初に指定された名勝のうち、人文的名勝としては常磐公園（茨城県）などの庭園6

件のほか、公園として奈良公園（奈良県）、橋梁として錦帯橋（山口県）が指定されている。現在、人文的名勝のうち、ほとんどを庭園が占めている。

ア 庭園の指定

庭園の指定についてみると、大正11年の最初の名勝指定には、代表的な浄土庭園である平等院庭園（京都府）、寝殿造住宅庭園である大沢池附名古屋滝跡（京都府）、日本三名園とうたわれる偕楽園（指定名称は常磐公園、茨城県）、兼六園（石川県）、後楽園（指定名称は岡山後楽園、岡山県）や栗林公園（香川県）の6件が指定されている。大正時代から昭和時代初期においては、京都に遺存する著名な庭園（大正12年指定の西芳寺庭園、天龍寺庭園、大正13年指定の大徳寺方丈庭園、龍安寺方丈庭園、大正14年指定の鹿苑寺（金閣寺）庭園、慈照寺（銀閣寺）庭園など、いずれも現在は特別名勝）やこれらの影響を直接受けた地方の庭園及び夢窓疎石や雪舟による造営とされる庭園、また、小石川後楽園（東京都、大正12年）、南湖公園（福島県、大正13年）、醍醐寺三宝院庭園（京都府、昭和2年）など近世の著名な庭園が指定されている。いずれも当時において丁寧な維持管理がされており、芸術・観賞上の価値も高く保たれている庭園である。このような傾向は文化財保護法施行後も引き継がれているが、その他、これに加えて注目されてきた庭園の分野として以下のようなものが挙げられる。

（ア）近代庭園

法制定後の新たな庭園指定として注目されるのは、無鄰庵庭園（京都府、昭和26年）、清風荘庭園（京都府、昭和26年）、盛美園（青森県、昭和28年）など、明治時代以降に作庭されてから一時代を経たもののうち優れた庭園が取り上げられたことである。この流れはその後、依水園（奈良県、昭和50年）、松涛園（福岡県、昭和53年）、對龍山荘庭園（京都府、昭和63年）にみられ、近年の史跡における近代遺跡あるいは建造物における近代化遺産が注目を浴びていることと相まって、今後も名勝指定を推進していく必要のある分野の一つである。

（イ）遺跡庭園

昭和30年頃から、庭園史上の学術的価値が十分認められつつも管理が十分でない、いわゆる廃園状態にあるものも名勝保護の対象として取り込まれるようになった。昭和5年に指定された一乗谷朝倉氏館跡庭園はその先駆けといえる。この背景には、発掘調査や庭園及びその周囲を含んだ詳細な測量調査を基にして展開された庭園史研究の新たな流れがあり、その成果に基づいて、毛越寺庭園（岩手県、昭和32年）、旧大乗院庭園（奈良県、昭和33年）、永保寺庭園（岐阜県、昭和44年）、瑞泉寺庭園（神奈川県、昭和47年）、法金剛院庭園附五位山（京都府、昭和46年）などが名勝に指定されている。

（ウ）発掘庭園

昭和40年代に入ると、考古学的発掘調査によって当初想定もされなかった庭園遺構が検出され注目されるようになった。とりわけ、昭和42年の平城宮跡東院庭園の発見は、それまで文献史料でしかうかがうことができなかった奈良時代の庭園を具体的に検討できるものとして画期的なものであった。その後、学術調査のみならず開発に伴う事前発掘調査によるものを含めて、現在までに発

見・調査された庭園関連の遺構、庭園は全国で約300件にも上る。このうち、修理・復原整備によって名勝としての価値を回復し又はその可能性が高いものとして指定されたものに東氏館跡庭園（岐阜県、昭和62年）、平城京左京三条二坊宮跡庭園（奈良県、昭和53年史跡・特別史跡、平成4年名勝・特別名勝）、城之越遺跡（三重県、平成5年）などがある。

（エ）各地方の風土的特色を表している庭園

庭園史に関するこのような学問的發展を背景に、従来の京都を中心とした庭園文化を基盤にするのみならず、各地方の風土や歴史を背景とした庭園文化についても重要なものとして取り上げる方向も進むようになってきた。こうした流れをくんで、昭和31年に指定解除された旧法の制度下における第二類の指定名勝のうち、天徳院庭園（和歌山県、昭和45年）、向島百花園（東京都、昭和53年）が文化財保護法の下で改めて指定されている。知覧麓庭園（鹿児島県、昭和56年）は、伝統的建造物群保存地区の決定と連携して庭園を群として指定した最初の例である。

イ 庭園以外の人文的名勝の指定

庭園以外の人文的名勝は、現在、公園が奈良公園（奈良県、大正11年）、駒公園（広島県、大正14年）、円山公園（京都府、昭和6年）、琴弾公園（香川県、昭和11年）の4件、橋梁が錦帯橋（山口県、大正11年）、猿橋（山梨県、昭和7年）の2件である。このうち、公園については、近代公園成立以降、現在もお公園緑地行政の中で発展・進化を続けている。近代国家成立の過程で新たに作られてきたもののうち当時の日本の文化、思想、風景観などを考える上で欠かせないものであって、戦中・戦後の破壊や大きな改変を免れているものを、いかにして名勝として指定・保護していくべきか、その在り方について検討を重ねていく必要がある。

（2）自然的名勝の保護

自然的名勝についてみると、大正11年の最初の名勝には、三保松原（静岡県）、天橋立（京都府）、月瀬梅林（奈良県）の3件が指定されている。翌年は峡谷を中心に10件が指定されているが、この中には松島（宮城県）、厳島（広島県）が含まれており、いわゆる日本三景（松島・天橋立・厳島）は早い段階で名勝に指定され、現在いずれも特別名勝に指定されている。以後、旧法下において、全国にある古くからの名所・旧跡のうち、日本に独特な白砂青松、山紫水明の風景を中心に、近代社会の発展に伴って開発の危機にあるもの、優れて保護の必要があると認められるものが指定されていった。

また、現在自然保護の観点から保全及び活用が図られている自然地域の中にも、風景に込められた文化的価値の保存という観点から、名勝や天然記念物という枠組によって保護されたものがあった。この背景には、近代日本の急速な発展に伴う環境の破壊が、まず日本の名所・旧跡の優れた歴史的・伝統的な風景や自然の危機という形で意識されてきたことがあった。自然保護行政が未成熟であった時期には、危機にさらされつつあった風景や自然を保護しようとする取組は、名勝や天然記念物への指定という文化財保護の枠組みをもって始められた部分もあったのである。

なお、同じ自然の営為によって生み出されたものを対象としながら、文化財の観点から保護する

場合、名勝と天然記念物では保護の観点が異なるが、この点をよく表している例として、東京都の小金井（サクラ）の名勝指定が挙げられる。すなわち、天然記念物の分野において旧法制定の中心の人物の一人であった三好孝は玉川上水堤のヤマザクラの研究を行っていたが、その保存に際しては天然記念物としてではなく、名勝として結実させている。これは、ヤマザクラをサクラ一本ではなく、その総体としてのサクラ並木の伝統的風景を保存することを重要視したためといえる。

ア 文化財としての自然の名勝地

現在指定されている自然的名勝137件の内訳をみると、文化財保護法下での指定はわずか12件であり、この数字を見る限りでは、自然的名勝の指定は旧法によってほとんど網羅されていたようにみえる。しかし、文化財保護法において自然的名勝の指定件数がこのように少ないのは、昭和6年の国立公園法（昭和32年に自然公園法の制定により廃止）の制定以来、戦後全国各地の自然公園体系（国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園）が積極的に整備されてきたことと関係がある。すなわち、自然的名勝の保護については、名勝の保護対象となる風景地の多くが、保護の観点は異なるものの、自然公園体系が保護の対象とする範囲に含まれており、大規模な開発の波からの保護が期待されるという状況にあった。このため、戦後の名勝指定の方針としては、自然的名勝よりも全国的に数多くある歴史的庭園の保護に主力が傾いていった時期があった。

このように庭園指定の重点方針が採られていた中でも、「すぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、もって国民の保健、休養及び教化に資すること」という自然公園法（昭和32年法律第161号）の目的と、「文化財を保存し、且つ、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」という文化財保護法の目的の違いを明確に表した事例として富士山の名勝指定が挙げられる。富士山は旧法において、大正13年という早い時期に富士山麓として約37,699ヘクタールが名勝に仮指定されていたが、法制定時に現状変更等の許可権限が都道府県知事から文化財保護委員会に移行するに際して、山梨県は文部省に対し、国立公園として指定されている以上風致景観の維持・保全に関しては十分な管理がなされているとして、仮指定の解除を要請したものである。これに対し、名勝と国立公園の価値基準は別のものであり、文化財としての指定も必要であるとして、最終的には仮指定の一部解除により指定範囲を変更する形で昭和27年10月7日に名勝富士山が指定され、同年11月22日には特別名勝に指定された。特別名勝富士山の現在の指定面積は約6,568ヘクタールであるが、このほかにも富士山の山麓においては、名勝白糸ノ滝（静岡県、昭和11年）や天然記念物の鳴沢氷穴（山梨県、昭和4年）、西湖編組穴及びコウモリ（山梨県、昭和4年）など、数多くの文化財が指定されている。

このほか、法制定後における自然的名勝としては、古くから滝や紅葉の名所として知られる箕面山（大阪府、昭和31年）や、日本武尊の伝説が伝えられる日本平（静岡県、昭和34年）が指定されたほか、自然信仰・土俗信仰や仏教によって敬虔な信仰の対象とされてきた那智大滝（和歌山県、昭和47年）、立山が開山して以来の名瀑として知られる称名滝（富山県、昭和47年）が滝の名勝として指定された。また、檜木内川堤（サクラ）（秋田県、昭和50年）はサクラの名勝として、天然記念物角館のシダレザクラ（秋田県、昭和49年）の指定時期と合わせて指定された。この名勝檜木

内川堤(サクラ)は昭和9年に植栽されたものであり、現在のところ、昭和に入ってから生まれた景勝地が名勝に指定されている唯一の事例として挙げることができる。この後、平成9年まで自然的名勝の指定は行われていないが、日本国内の文化の多様性に対する関心が高まるにしたがって、由緒ある景勝地のうち風土や歴史性を反映した名勝地や、自然的名勝に関する調査の進んでいない沖縄を始めとした群島・離島の風土的特色を表す名勝地に着目して、25年ぶりに沖縄県八重山地方独特の文化性を表す名勝地として川平湾及び於茂登岳(沖縄県、平成9年)が指定された。

このように、自然的名勝の指定は、地域の自然環境における文化性に主眼を置くものであり、自然の名勝地を地域の文化的文脈のなかで評価し、保護していくことを目的としているものである。

イ 名勝と文化的景観

法制定時から近年までの自然的名勝の指定は、旧法において行われてきた指定の考え方を引き継いでいるものである。しかし、自然環境に関する保護制度の整備が進むのと対称的に、例えば名勝及び天然記念物称名滝(富山県、昭和48年)が立山信仰との関連で改めて注目されたように、本来、個々の自然的名勝は、地域に固有の歴史性に育まれた人文的側面を基盤としていることがより強く意識されるようになってきた。このように名勝の概念を改めて見直す必要性が意識されてきた中で、文化的景観という新たな概念も含め名勝全体の枠組についての新たな視点での検討が行われつつある。この背景には、学術的・時代的・社会的背景のみならず、ユネスコが推進している世界文化遺産の登録・保護の中で「文化の多様性」や「文化的景観」の概念の導入がなされてきたことも関係している。

旧法以来の名勝や天然記念物の考え方は、日本が世界に先駆けて「文化的景観」と同様の考え方を推進してきたものとして、世界に誇ることができる文化財保護体系の特徴の一つといえることができる。人と自然の営みの共同作品という観点から名勝を見てみると、現在数多く名勝として指定されている庭園や、人の手によって育て守られてきた白砂青松の松原(天橋立(京都府、大正11年)、虹の松原(佐賀県、大正15年)など)、並木(小金井(サクラ)(東京都、大正13年)、木曾川堤(サクラ)(愛知県、昭和2年)など)、人為的な管理が行われてきた花の名所(月瀬梅林(奈良県、大正11年)、吉野山(奈良県、大正13年)、須賀川の牡丹園(福島県、昭和7年)、鰐隅ヶ岡(ツツジ)(群馬県、昭和9年)など)などは、文化的景観の典型的な例といえることができる。しかし、いわゆる第一次産業の農林水産業によって、人々の日常生活に密着し伝統的な営みの中で創られてきた景観については、実際の保護が現在の生業と深く関わっていることから文化財としての指定の検討が難しいものであった。近年、記念物行政では、新たに文化的景観として注目されているこのような景観についても、平安時代からの観月の名所であり江戸時代以降作られた棚田の一枚一枚に映る月影が俳諧や紀行文の題材として有名となった姨捨(田毎の月)(長野県、平成11年)の指定を一つの画期として、名勝としての評価と保護を積極的に推進しつつある。

4 天然記念物の保護

(1) 文化財としての天然記念物とその指定

我が国の文化財保護制度は、人間の文化的活動に由来する所産を多面的に捉え、自然物を対象とする天然記念物をも史跡及び名勝とともに記念物として文化財の一つに位置付けている点で、世界に比類のない制度となっている。

天然記念物を文化財の概念に含めることは、学術的価値が高く我が国の自然を特徴付ける自然物とみる一方、多様性に富んだ我が国の自然と人が様々に係わりこの国や地域に固有の文化を育んできた証しとして人文的な観点からも価値を求めようとするもので、史跡や名勝と同じく天然記念物も、文化的活動の成果としての人文的な意義を有するものとされている。

この概念は、天然記念物を記念物の一つとして文化財に位置付けた現行法の定義により、より明解に提示されたところであるが、旧法及びそれが制定されるに至る過程においても確認できるものであった。

大正8年の旧法制定を受け、翌9年1月に決定された「史蹟名勝天然記念物保存要目」に基づいて最初の天然記念物指定が行われたのは同年7月で、植物に関する天然記念物のみ10件であった。この記念碑的な天然記念物のうち、成東・東金食虫植物群落(千葉県)、田島ヶ原サクラソウ自生地(埼玉県)など7件は、途中名称変更等があったものの、現在も天然記念物として保存されている。翌大正10年の第2回目の指定後も順次指定が重ねられ、結局、旧法の下で指定された天然記念物は総計850件に及んだ。

昭和25年、法制定を受け、旧法下での保存要目に代わる「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」が定められた。その際、旧来の保存要目について学術的な検討がなされたが、用語上の整理統合のほか区分が改変されるなどしたもの、大体は保存要目に準拠したものとなった。なお、特別天然記念物の指定は、指定基準により、天然記念物のうち世界的又は国家的に価値の高いものについて行うこととされた。

戦後は天然記念物の指定が保留されてきていたが、指定基準が制定されたのを受け、昭和26年中に動物関係で7件、植物関係では41件、地質鉱物関係で1件が指定された(同年6月に48件、12月に1件、計49件)。この地質鉱物関係の1件は、昭和南山(北海道)であった。また、翌27年には天然記念物のうちから、タンチョウ(地域を定めず)、青島熱帯植物群落(宮崎県)、薬師岳の園谷群(富山県)など44件の特別天然記念物が指定された。

その後も天然記念物の指定は徐々に進められ、平成11年度末までに326件が指定されたが、旧法の下での指定件数に比べると数の上では少なくなっている。しかしながら、これらの天然記念物の中には、時代の推移に伴う社会・経済的変化の反映をみることができる。例えば、昭和初期における学術調査に始まりその学術的価値の保護と電源開発との長年の調整を経て、昭和31年に至って指定された尾瀬(福島・群馬・新潟県)や、戦前から軍事演習場で戦後も在日米軍の演習地であったため指定ができないまま推移し爆撃演習場計画を契機に保護の世論の高まりを受けて昭和33年に指

定に至った、我が国最大のカルスト台地である秋吉台（山口県）などが事例として挙げられる。

なお、旧法下で十和田湖および奥入瀬溪流（青森・秋田県、昭和3年）や上高地（長野県、昭和3年）が、保存要目の一つである天然保護区域として天然記念物に指定されている。天然保護区域は、個々の自然物に着目するのではなく、その域内に生息・生育する全ての動植物と地質や地形を含む全体を、いわゆる生態系として捉えこれを保護対象とするもので、今日普及しつつある生態系保全の考え方を先駆けて保護の下においた点で注目される。この天然保護区域は、新法下での指定基準においても引き継がれ、前述の尾瀬のほか大雪山（北海道、昭和46年）、黒部峡谷附猿飛並びに奥鐘山（富山県、昭和31年）など21件が指定されている。

（2）高度成長経済期と天然記念物

新法に移行して間もない昭和30年代から、経済の著しい成長と社会の急激な変化が、一方で環境汚染や自然環境の消失などを惹起し、自然環境の劣化や破壊が全国的に進行した。こうした状況の下で公害問題や自然環境問題への国民の関心が高揚し、自然保護に係わる市民運動の普及もあって、自然環境の保護は政策上の課題となった。

この時期の急激な社会や自然環境の変化は、当然ながら天然記念物の保護制度や指定されている天然記念物の保護にも及び、従前とは異なる施策をもたらすこととなった。

昭和30年代に入ると農薬その他の化学物質による環境汚染が顕在化し、人や野生生物への影響が社会的関心事になるにつれ、身近な自然の変化にも眼が向けられるようになった。こうした時期にあって、昭和34年度に文化財保護委員会は特別調査費を計上し、衰亡しつつあるとされる天然記念物の保護対策を講じるため専門家による実態把握を開始した。特別調査は、まず特別天然記念物トキから着手され、以後特別天然記念物コウノトリ（いずれも地域を定めず）や特別天然記念物阿寒湖のマリモ（北海道）などについて実施された。

この調査では、野外でのトキの生息数が10羽にまで激減していることや、当時既に野外での繁殖が見られなくなっていたコウノトリの卵が有機水銀の影響で孵化に至らないことが判明するなどした。この結果を踏まえ、飼育下での人工繁殖による増殖事業が計画されるに至り、トキ、コウノトリともに昭和40年に野生の個体が捕獲され飼育が開始されたのである。

なお、この時期には生活様式の変化や農業の機械化の普及につれ、天然記念物に指定された家畜や家禽の品種の中には、飼養される個体数が著しく減少し、品種の遺伝的特性の維持が危ぶまれる事態を招くものが生じた。そのため特別天然記念物土佐のオナガドリ（地域を定めず）や天然記念物見島ウシ産地（山口県）などでは、増殖を促すため国庫補助事業が開始され現在に至っている。

また、急速に変貌する国土にあって、天然記念物の指定対象となる貴重な自然物の所在を全国にわたって網羅的に把握し、計画的な指定を急ぐことが必要とされたことから、文化庁では、昭和42年度から6年間、天然記念物緊急調査を都道府県教育委員会と多くの専門家の協力の下で実施した。この緊急調査とその成果については本章第2節で改めて取り上げるが、このような全国的な一斉調査の実施にも、自然環境の改変が全国で急速に進んでいた当時の状況を窺うことができる。

さらに、地域を特定せず全ての個体を指定対象とする天然記念物がこの時期に多く指定されている。何れも野生動物であり、自然環境問題への社会的関心の高さとそれを背景とする保護施策を反映したものである。昭和35年から20年間に指定されたこれらの天然記念物は、カワウソ（昭和39年）、イヌワシ（昭和40年）、ミヤコタナゴ（昭和49年）、ゴインツバメシジミ（昭和50年）など57件に及んでいる。このうちには固有の種や亜種が多く生息する小笠原諸島と沖縄県の復帰を契機として指定された動物の合わせて23件を含むものの、旧法下ではアマミノクロウサギ（大正10年）ほか2件であったのに比べ、明らかに多く指定されている。これらの天然記念物はもともと生息数が少なかったり、生息地が特定の島嶼に限られていたりして希少性が高く、絶滅しやすい動物である。野生動物の種や亜種を保護する制度として天然記念物保護制度が一段と期待された時期であったことを知ることができる。

（3）小笠原諸島及び沖縄県の本土復帰と天然記念物

小笠原諸島及び沖縄県の施政権がアメリカから返還されたのは、前者が昭和43年で、後者は4年後の昭和47年であった。小笠原諸島は我が国では稀な海洋島であり、亜熱帯気候下に位置していることから、島にたどり着いた種とその子孫からなる特異な生物相や、陸貝類のような種分化の発達した動物群が見られるなど、我が国の自然の多様さをより高めている。

また、南北1,200キロメートルにわたって成立の歴史を異にする島嶼群が散在する琉球列島の中・南部を領域とする沖縄県の自然には、亜熱帯気候下で発達した珊瑚礁や河口のマングローブ林などの生態系を見ることができる。また、本土とは異なる生物地理区に属し、島嶼群の間で種分化が生じている動物が生息するなど、その狭隘な面積に比し動植物の種数は明らかに多く、小笠原諸島同様、我が国の動植物種の多様性を増幅している。

小笠原諸島の特異的な自然について、昭和43年と44年に文部省と文化庁が合同調査団を派遣し、その翌年も文化庁は調査団を送り、生物相全般と天然記念物の指定対象に関する特別調査を行った。この調査結果を受け、昭和44年から46年にかけてオガサワラオオコウモリ、メグロ、オガサワラトンボ、小笠原諸島産陸貝など17件の天然記念物が指定された（いずれも地域定めず）。このほかにも、父島列島天然保護区域や南袋沢水棲昆虫生息地など8件の指定が検討されてきたものの、そのうち南硫黄島が昭和47年に指定されたほかは、父島での空港の建設計画などもあり、いまだ指定に至っていない。

沖縄県の復帰に際しては、琉球政府が指定していた天然記念物についてあらためて調査を行って国として保護を要するものを指定することとなり、文化庁による調査の上、イリオモテヤマネコ、ノグチゲラ、与那覇岳、仲間川天然保護区域など26件が、沖縄県の本土復帰と同日の昭和47年5月15日付で天然記念物に指定された。また、文化庁は同年、南北両大東島について専門家による特別調査を実施し、その結果ダイトウオオオコウモリ（昭和48年地域を定めず指定）のほか南大東島で2件（大池のオヒルギ群落、南大東島東海岸植物群落）、北大東島で1件（長幕崖壁及び崖錐の特殊植物群落）の天然記念物が指定され今日まで保存されてきている。

(4) 自然保護関連行政との連携・調整

高度経済成長期における国土開発等に対応して自然環境の保全等を所掌する環境庁が創設されたのは昭和46年のことであった。環境庁の発足により国立・国定公園や鳥獣についての保護行政が一元化され、また新たに制定された「自然環境保全法」(昭和47年法律第85号)に基づき自然環境保全地域等が指定されることとなった。

環境庁による諸施策には、天然記念物の保護行政と対象が重複する場合もあることから、天然記念物の保護増殖を図る事業の一部について、昭和50年に環境庁への一元化が図られた。国立・国定公園や国設鳥獣保護区のうち特別保護地区等の特定の区域に所在する動植物に関する天然記念物や、特殊鳥類及びイリオモテヤマネコなど絶滅のおそれのある獣類で天然記念物に指定されている動物の保護増殖を目的とする事業に限って、その重複を避けるため環境庁が文化庁と協議して実施するというものであった。この措置を受け、それまで文化庁が関係都道府県と連携して実施していたタンチョウの保護事業や尾瀬の植生復原事業などは環境庁に移行され継続されることとなった。

昭和40年代末頃から、青森県、長野県、岐阜県などで特別天然記念物カモシカの食害による植林地や農耕地での被害が大きな問題となり、被害対策としての施策が強く求められるようになったため、関係する環境庁、林野庁及び文化庁は協力してこの問題に対処することとなった。昭和54年のいわゆる三庁合意やカモシカ保護地域の設定など一連の施策については本章第3節で後述するが、その一環として昭和54年度に文化庁に天然記念物食害対策補助事業が創設され、これにより具体的に食害防止対策を講じつつ当該天然記念物の保護を図ることができるようになった意義は大きい。

なお、近年、鳥獣による農作物等被害が深刻化しつつあることから、関係省庁が連携して適切な保護管理を推進するため、平成4年に環境庁、農林水産省、林野庁で構成される「野生鳥獣の保護及び管理に関する連絡会議」が設置され、審議が天然記念物に関係する場合には文化庁も加わり連絡調整が図られている。

平成4年には希少な動植物の絶滅回避を目的として、環境庁が所管する「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」が制定され、これに基づく政令で希少野生動植物種が定められることとなった。平成11年度末までに国内希少野生動植物種に定められた動植物種のうちには特別天然記念物コウノトリ、天然記念物ミヤコタナゴなど25件が含まれている。これらの天然記念物についてこの法律に基づき保護増殖事業計画が策定される際には、文化庁も共同策定者になる場合があり、当該天然記念物の効果的な保護増殖の推進を図ることとしている。

近年、自然環境の保全は国際的枠組みにより地球規模で取り組まれつつある。我が国も昭和55年に「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」(通称「ラムサール条約」)を、平成4年に「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」(通称「世界遺産条約」)を、また翌5年には「生物の多様性に関する条約」をそれぞれ批准して、その目的遂行のための政策を進めてきている。天然記念物保護行政は、我が国の代表的な自然を文化財としてとらえその保存を図る制度であることから、関係条約の適切な履行の一端を担う機能を有しており、関係省庁や地方公共団

体との連携を一層図り、締約国として必要な取組の履行に資することとしている。

なお、平成13年1月からの中央省庁等改革により、環境庁は環境省に再編されることとなったことから、目的及び機能の一部に環境の保全が含まれる制度の一つとして、天然記念物の取扱いについても検討が行われた。その結果、文化財保護法の一部改正により、自然環境の保護の見地から価値の高い天然記念物については、指定に当たり文部科学大臣から環境大臣に協議するとともに、その保存及び活用に関し環境大臣が意見を述べるができることとなった。

(5) 天然記念物の活用事業

平成6年度に開始された天然記念物整備活用事業は、平成12年度までに全国で8施設を整備するモデル的な補助事業ではあるが、従来の天然記念物保護施策の潮流に大きな変化をもたらす画期的なものとなった。この事業は、地域文化財としての天然記念物を地域学習や地域づくり、地域振興を図るために活用し、併せて天然記念物の適切な保護管理を図ることを目的としており、近年全国各地で模索され始めたエコミュージアムの考え方に通じるものである。

第一級の自然である天然記念物は、貴重視されるあまり、その天然記念物の由来や出自に関係なく人手を遠避ける保護策が執られる傾向があった。しかし、例えば人が関与して維持されてきた二次的な植物群落を指定対象とする天然記念物の保護には、もとより人による管理が不可欠である。もともと天然記念物は郷土愛護の一環としての役割を担うものであり、この天然記念物整備活用事業は、地域の文化財としての天然記念物の由来や意義を理解し、身近な存在として活用するため学習施設の設置や野外観察施設を整備するもので、併せて天然記念物の日常的な管理の促進を図ろうという事業である。

平成8年度末、富山県入善町が天然記念物杉沢の沢スギを対象とする学習施設を開設したのを皮切りに、12年度当初までに秋田県大館市、埼玉県滑川町、静岡県水窪町、鳥根県瑞穂町及び徳島県美郷村でも学習施設が供用を開始しており、平成13年度当初の開設を目標に福井県大野市と沖縄県南大東村においても施設整備が進められている。

これらの施設は、郷土学習やいわゆる総合学習、さらには人々の生涯学習に対応する運営に重点が置かれており、こうした取組の他市町村への波及が期待される。

第2節 史跡名勝天然記念物の調査と指定

1 調査

記念物の種類は多種類で広範囲にわたるため、それらの中から重要なものを選び、史跡、名勝又は天然記念物に指定するには、種々の調査や研究を行い、文化財としての価値や位置付け等を明確にする必要がある。

(1) 史跡

遺跡を構成する要素には、発掘調査によってしか知り得ない地下遺構と建造物等地上に残る遺構とがある。したがって、遺跡の調査は、発掘調査、分布調査、実測調査等によって行われる。さらに、古代以降の遺跡については、関連する文献や絵図等の史料が残されている場合があり、これらも併せて調査する必要がある。このような調査によって、遺跡のもつ歴史的意義、遺跡の保存状態、遺跡の置かれている現況等を明らかにし、保存や整備の方法を検討することとしている。

ア 発掘調査・分布調査

埋蔵文化財の調査としては、全国で毎年8千件から1万2千件近く行われている発掘調査や、分布調査、試掘・確認調査などがある。これまで全国においてその所在が明らかになった遺跡数は、昭和35～37年度の全国遺跡分布調査で約14万件、昭和51年調査で約20万件、昭和55年調査で約30万件、平成5年調査では約37万件であり、調査・集計のたびに増加している。また、重要な遺跡に関しては、範囲確認や内容確認のための発掘調査を行い、その詳細を把握している。こうした毎年新たに発見される遺跡や内容の判明した遺跡、それに関する新たな知見が埋蔵文化財を史跡指定する基盤となっていることはいうまでもない。

イ 中世城館遺跡・近世大名家墓所の調査

中世城館遺跡は数が極めて多く、かつ開発等によって破壊の危険にさらされており、調査の促進を図る必要がある。昭和41年度に埼玉県が文化財保護委員会の委嘱を受けて調査を行い、同42年度に報告書を刊行したのが最も早い中世城館遺跡等の調査事例である。昭和49年度の三重県以降、各都道府県教育委員会が順次調査主体となって、国庫補助事業により数年をかけて調査を行い、調査の結果を報告書としてとりまとめている。

調査事項は、遺跡の分布、発掘調査の結果、遺構の保存状況、歴史的意義等であり、調査のデータは、昭和58年に設置された「中世城館遺跡・近世大名家墓所等保存検討委員会」で検討し、指定すべき重要な遺跡を選定している。平成11年度までに27県が調査済みであり、うち26県について検討委員会での検討を実施済みである。

また、近世大名家墓所についても、遺跡の所在を調査し、15件が指定済みである。

ウ 歴史の道の調査

歴史の道の調査は、昭和53年度から国庫補助により都道府県の事業として進められている。古代から近世の主要な街道、脇街道、寺社への参詣道、産業関連の道、運河等、及び本陣、茶屋、関跡、一里塚、宿場等の関連遺跡について調査を行い、報告書として刊行するもので、平成11年度までに40県が調査報告書を作成している。

エ 近代遺跡の調査

平成6年7月の文化財保護企画特別委員会の報告及び平成7年1月の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（記念物分科会）の報告に基づき、江戸時代末から第2次世界大戦終結頃までの近代の遺跡を対象として全国的調査を行うこととなり、平成8年度から概ね8年間

の予定で調査を開始した。この調査は、①鉱業、②エネルギー産業、③重工業、④軽工業、⑤交通・運輸・通信業、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11の分野について、都道府県教育委員会に依頼して遺跡の所在調査を行った後、そのデータを平成8年に設置された「近代遺跡の調査等に関する検討会」で検討して詳細調査の対象となる遺跡を選定し、各地の専門家等に委嘱して詳細調査を行い、そのデータにより報告書を作成することとしている。この報告書は、今日に遺存する主要な近代の遺跡についての基礎的な資料であり、また指定候補を選定する際の基礎資料となるものである。平成12年1月には、エネルギー産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」（福岡・熊本県）が史跡に指定された。

(2) 名勝

ア 調査の考え方

名勝の調査は、旧法以来80年間引き継いできた名勝の考え方をさらに発展させ、改めて名勝の概念を広い見地から検討し、明らかにしていく上でも重要な作業である。

名勝の調査に当たっては、由緒・伝承等に関わる歴史的意義、現況の学術的価値の評価に加え、芸術上・観賞上の価値が現状でいかに保たれているか、又は修理・復原的整備によって、芸術上・観賞上の価値を蘇生・再生することがいかに可能であるかを判断することが重要である。また、人文的名勝又は自然的名勝を問わず、指定地を含めた広域にわたる景観評価を踏まえる必要がある。人文的名勝のうち庭園については、庭園本体の調査のほか、周辺の眺望・借景にかかる景観保全、園池の水源等の周辺環境保全、また自然的名勝については、中心となる景観と一体の風景をなしている地域の保全方策等に関する調査も実施している。

このほか、名勝としての価値を判断するための実地調査として、特に庭園にあっては、指定に前後して庭園の構成要素である建造物を含んだ全体の実測調査を行って図面を作成したり、修理・復原・整備等に際して発掘調査を行い、修復等の目標年代設定等について十分な検討を要する場合がある。

イ 指定のための調査

(ア) 庭園の調査

全国的な視野から見た庭園の名勝指定候補を、庭園史研究の成果に基づいて選定するほか、庭園の調査では、歴史的庭園の多い滋賀県などにおいては県内悉皆調査を行って、詳細な一覧の作成が行われている。現存する庭園でそのまま名勝の指定候補になるものは、これまでの庭園史家の調査・研究によってほぼリストが作成されていると考えられるが、全国的な悉皆調査ははまだ実施に至っておらず、さらに、いわゆる「発掘庭園」については、これから新たな発見が見込まれるため、必ずしも全数を詳らかにできない。奈良国立文化財研究所が刊行した「発掘庭園資料」（平成10年）には、それまでの発掘調査による庭園遺構研究の成果がまとめられているが、近年、飛鳥地域や奈良、京都での庭園遺構の相次ぐ発見のほか、全国の中世城館・近世城郭に営まれた庭園の調

査・研究も進められており、発掘調査によって明らかにされる庭園遺構はこれからも増加していくと考えられる。

(イ) 特別名勝庭園の候補選定

現在指定されている特別名勝は35件あり、うち28件は法制定以降昭和31年までに集中的に指定されたものである。この中には、旧法下では長く仮指定のままであったが、文化財保護法において名勝指定された富士山についての特別名勝指定も含まれているが、その他は旧法によって名勝に指定されたものの中から特に価値の高いものが特別名勝に指定されたものである。その後、文化財保護法の下で指定された名勝のうち毛越寺庭園（岩手県、昭和32年）が昭和34年に、黒部峡谷附猿飛ならびに奥鐘山（富山県、昭和31年名勝及び天然記念物指定）が昭和39年に特別名勝及び特別天然記念物に指定された。

このような中であって、昭和59年度、文化財保護審議会第三専門調査会名勝部会の中に、名勝庭園のうち特別名勝に指定すべき候補を選定するための特別委員会が設置され、この調査・検討の成果に基づいて、昭和60年の浄瑠璃寺庭園（京都府）から平成12年の識名園（沖縄県）まで計5件の名勝庭園が新たに特別名勝に指定された。この中には、発掘調査によって発見され、修復及び復原的整備によって名勝としての価値を回復した平城京左京三条二坊宮跡庭園（奈良県、昭和53年史跡、平成4年名勝）も含まれており、現在合計で23件の庭園が特別名勝に指定されている。

(ウ) 文化的景観の調査

名勝の新たな分野として注目されている文化的景観については、全国的な調査を行い、その文化財としての指定の枠組の在り方について検討することとしている。

その背景には、先述（第1節3（2）イ）のように、国内の要請もさることながら、国際的にも、世界遺産の分野で大きく取り上げられてきたことが指摘できる。この世界遺産における文化的景観では3つの分野が定められている。第1の分野は、人間が設計意図の下に造り出した庭園や公園などの景観、第2の分野は、社会・経済・行政・宗教活動により生み出され、自然環境とともに有機的に発展してきた景観、特に農林水産業などの伝統的な人間の生活や生業と深く関わりつつ形成され、今もなおダイナミックな変化の途上にある景観、第3の分野は、芸術や信仰など人間の精神的活動と強い結び付きのある景観である。

この中で第1の分野と第3の分野については、旧法以来、人文的名勝、自然的名勝として、保護の対象として取り上げてきているものであるが、第2の分野については、前述した松原や並木など、名勝としての対象範囲は限られてきた。とりわけ農林水産業と関係の深い文化的景観については、従来、名勝の保護対象として位置付けられてこなかった。これは、この種の文化的景観の保全のためには、景観の基盤をなす産業の育成や保全が必須であり、単に文化財として指定することが必ずしも有効であるとは考えられなかったからである。しかし、昨今の農林水産業振興の中で、特に平成の時代に入って以降、農耕地や森林のもつ多様な機能が見直され、棚田や里山を積極的に保護しようとする動きが全国的に活発化してきたことによって、この種の文化的景観を名勝として保護していく施策実現の方向が見えてきた。このような状況を踏まえて、平成11年、長野県更埴市に

所在する月見の名所である千枚田を懐捨（田毎の月）として名勝に指定し、その保存に当たっては、農林水産省とも連携を図っていくこととした。

農業に関連する文化的景観としては、棚田以外にも瀬戸内海の段々畑の景観や佐賀平野・筑後平野に広がるクリークの景観、甲州の葡萄畑の景観、近世に行われた武蔵野の新田開発の地割を残す畑地景観など、農耕に関連する様々な景観を挙げることができる。また、水産業や林業など、伝統的な生業によって形成されてきた景観の中にも顕著な価値の認められるものがあり、文化庁では、農林水産業に関連する文化的景観の本格的な調査を進めるとともに、名勝を構成する一つの分野として、保護方策の在り方について検討を進めつつある。

(3) 天然記念物

ア 緊急調査

天然記念物は家畜・家禽及び栽培植物をも含む多岐にわたる自然物を対象としており、その所在する場所や指定地域の広さもまちまちである。我が国は南北に長く、複数の気候帯にまたがり、全般的に温暖で雨量も多く、大陸と陸続きであった地史をもち火山活動が活発である。このため、動植物の種類は多様で地形も変化に富んでいる。旧法制定以降約80年にわたり、こうした多様な自然を有する国土を記念する代表的な自然物の学術的価値に着目して、天然記念物の指定が行われてきた。

しかしながら、学術的価値が傑出した自然物はともかく、価値の評価や調査手法が確立されていないものもあり、我が国の自然全般にわたり体系的に指定対象を抽出することは困難であった。一方で、戦後のめざましい復興とそれに続く著しい経済成長は、種々の国土開発や農地改良などの急速な進展を通じて、自然に大きな影響をもたらした。昭和30年代後半になると生息・生育環境の消失などを主因として各地で学術上貴重な生物群集が消え始め、我が国古来の風土をしのぶような自然をもちき消すような状況となった。

このような事態を受け、文化財保護委員会では都道府県教育委員会の協力を得て、我が国ではかつてなかった動植物に関する全国的かつ悉皆的現況調査を実施した。昭和42年度に着手し6か年で終了するという集中的な調査事業により、当時の植生現況を全国にわたって図化する一方、学術的に貴重な動植物及びその群集、総計2,130件が列挙された。この調査成果は、調査開始の翌年度から、「植生図」及び「主要動植物地図」に解説を付けた形で都道府県単位で順次公刊され、昭和58年度までに完了した。この統一的な凡例による「植生図」は我が国では初の成果であり、環境問題への国民的関心の高まりと相まって各方面で広く活用された。

上記の緊急調査は動植物が対象であり、地質鉱物関係は対象外であった。また、地球科学の分野では、著しい発展に伴い新たな学術的価値が付加される事象が多数明らかにされてきている今日の状況もあり、平成5年度から都道府県の協力の下に地質鉱物関係の緊急調査事業に着手した。この調査は、かねてから系統的な指定候補のリストアップがなされていない地質鉱物関係について、学術的価値が高い事象の悉皆的所在調査及び既に指定されている天然記念物の見直し、系統的指定の

促進に資することを目的にしている。平成12年度現在、13県で事業が終了ないし進行中である。

イ 調査研究委員会の設置

旧法下での天然記念物及び新法下での天然記念物は、旧法での保存要目と昭和26年に定められた指定基準によってそれぞれ指定されてきた。保存要目と指定基準は、その内容に大きな相異のないものであることから、指定基準には学術的な用語として明確さに欠ける点があったり、近年の学問分野の進展への十分な対応に欠ける点や生物の様態に応じた形態が取られていない点があるなどの問題が生じてきている。また、これまで指定されてきた天然記念物には分野ごとに偏りが見られたり、我が国の自然を特徴付けるには抜け落ちているものがあり、より体系的な指定の必要性も指摘されている。

また、平成6年の文化財保護企画特別委員会の報告において、動植物が生態系の一部として存在することに鑑み、天然記念物の指定は、その生息・生育に密接に関連する一定の地域環境も保護する地域指定方式を活用する必要があること、また、地域が広大でその全域を指定することが困難な場合には自然環境の保全に関する他の行政との連携を図り、総体としての保護対策の充実に努める必要があるとの指摘がなされたところである。

このような状況を受けて、平成10年度から、総合的な保護管理と活用の在り方とともに体系的な天然記念物の指定の在り方について調査研究を行い、文化財としての天然記念物保護制度の充実を図ることを目的に、「天然記念物の保護制度の充実に関する調査研究」を行うこととし、動植物、地質・鉱物ごとに異なる3つの委員会と制度全般について今後の指針を検討する委員会を設置し、調査研究を進めている。

2 指 定

土地に付属する文化財としての記念物を保護するためには、まず、保護する土地の範囲を定めて明確にし、公的に確定する必要がある。これが指定という行為である。また、史跡等に指定することは、学術的な評価を与え、告示することによって人々への周知を図り、かつ文化財保護法の仕組みによって保護される地域であることを明示するという意味をもっている。また、地域を定めずに動物を天然記念物に指定することがあるが、この場合には土地を伴わず指定対象を種や品種に限定して明示し、学術的な評価を与え、その保護を図ろうとするものである。

指定を行う場合の基準が指定基準であり、文化財保護委員会は、昭和26年に「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」を定めて、告示した。この指定基準は、平成7年に、近代の遺跡につき指定の拡大を図るため、史跡の項の一部が改定された。具体的な史跡等の指定は、この指定基準に基づくとともに、随時定める一定の方針に従って、対象の遺跡等の選択等を行って進めている。

指定の手続は、関係地方公共団体と協議しながら進めるのはもとよりであるが、指定対象の土地等に係る財産権を尊重し、かつ指定後の保護を円滑に進めるために所有者等に対し、遺跡の価値、保護の必要性、保護のための土地の買上げの仕組み等を説明するなどにより協力を要請し、その同

意を得ることとしている。

(1) 史 跡

ア 総 説

史跡の指定にあたっては、我が国の歴史・文化の正しい理解のために欠くことのできない遺跡を対象とし、遺跡がもつ地域性、往時の政治・社会・軍事・商業・交通・生活・生産・技術・祭祀信仰などの歴史性、遺跡の種類等を考慮し、遺跡の範囲・内容がほぼ明らかになった保存状態も良好な遺跡のうち、代表的・典型的なものを選択していく必要がある。

さらに具体的には、昭和49年に文化財全般にわたる指定方針等について文化庁長官裁定が定められ、その中で史跡については、①重要遺跡緊急指定調査研究委員会において史跡指定して保存することが必要と認められたものについて、引き続き指定の促進を図ること、②新たに発掘調査等によって重要性が確認された遺跡については、その都度指定を行うこと、③中世の城郭、社寺の旧境内及び産業・交通・土木に関する遺跡の指定を図ることとされた。

この基本的方針に従い、重要遺跡検討委員会で指定すべきものとして選定されたもの、その後発掘調査等によって新たに価値の明らかになったもの、中世城館遺跡、近世大名墓所、産業交通土木に関する遺跡、近代の遺跡等については、それぞれ指定対象とすべきものの選択のための検討会議で選定されたものの中から、関係地方公共団体と協議し、所有者等との調整を行って、順次指定することとしている。

なお、近年、史跡を地域に根ざした歴史・文化の象徴と位置付けて、積極的に保存し、史跡公園として活用するなどの試みも各地で行われるようになってきていることから、指定に際しては将来的な整備・活用の方針なども検討の要素とされるようになってきている。

イ 時代・地域別等の方針

時代別の指定件数は、原始時代(旧石器～古墳)591(うち特別史跡11)件、古代313(同26)件、中世223(同3)件、近世291(同18)件、近代19件である(平成12年6月現在)。時代別、主な分野についての、指定の状況、課題・方針等は次のとおりである。

旧石器時代の遺跡では、各時期・各地域の遺跡から、当時の居住や生活の様相などを具体的に示すもの、学史上重要なものを指定する方針である。旧石器時代の遺跡は、現在5,000か所以上発見されているが、このうち史跡指定されているのは8か所である。これは、火山灰中に包含され、遺構の検出が困難で、骨や木材などの有機質のものが残らないという日本の旧石器時代遺跡の遺構や遺物の保存状況の限界と関係するものである。

縄文時代の遺跡では、各時期、各地域の縄文文化の特徴を典型的に示す大規模なもの、当時の生業を具体的に示すもの、葬制等精神生活を具体的に示すもの、学史上重要なものを指定する方針である。

弥生時代の遺跡では、集落跡については各地域において代表的なものや、大規模なもの、学史的に重要なものなどを指定し、甕棺墓・方形周溝墓・積石墓・再葬墓などの墳墓遺跡については各地

域で認められる多様な墓制ごとに代表例を指定することになっている。

平成12年7月現在、縄文時代では147か所、弥生時代では53か所の遺跡がそれぞれ史跡指定されているが、縄文時代の遺跡にあっては東日本98か所、西日本49か所であり、弥生時代の遺跡にあっては、東日本8か所、西日本45か所であり、地域性がみられる。これは、縄文時代、弥生時代の遺跡の分布がそれぞれ東西日本に偏っていることを反映している。

古墳時代の遺跡のうち、古墳については、各地域を代表するもので、その時代や墳形、内部主体や副葬品の特質などを考慮して指定している。また、群集墳も同様な考え方で指定している。さらに、古墳の発生や終末に深くかわりのあるものについても、その内容や特質に基づいて指定している。最近、発見が増加してきた豪族居館については、各地域を代表するもので、その規模や構造、古墳等ほかの遺跡との関係を考慮して指定している。このほかの遺跡については、縄文時代、弥生時代の同種のものと同様な観点から指定している。ただし、平成12年7月現在、387か所指定されている古墳時代の遺跡のうち、古墳以外の遺跡はわずか30か所であり、古墳以外の同時代遺跡の指定促進が求められている。

古代に属する史跡のうち、政治体制の中核である都城跡、宮跡のうち重要なものについては、藤原宮跡、平城宮跡、斎宮跡等概ね指定がなされているが、遺跡の範囲に対して指定地域が十分でないものがあり、また恭仁宮跡、紫雲宮跡のように、現在調査が進められているものもある。国郡庁跡については、本来の数に比して指定件数は極めて少ないが、これは遺跡の所在が明らかでないものが多いことによる。古代の遺跡において比較的指定件数が多いのは寺院関係であり、寺院としては廃絶している寺院跡と現在も宗教活動を続ける寺院境内とがある。国分寺跡は42件が指定されているが、国分尼寺跡は所在の明らかでないものが多く、10件に過ぎない。

中世の遺跡のうち、中世城館遺跡については、守護大名や戦国大名の支配の拠点、戦術上の要所、交通の要衝等に築かれた城館遺跡の指定を進めており、平成12年6月現在の指定件数は106件である。沖縄県の本土復帰後に、首里城跡等の城跡（グスク）も13件が指定されている。

近世の遺跡に関しては、城跡については10万石以上の大藩のものは概ね指定されているが、大藩の城跡である金沢城跡、仙台城跡等未指定のものもある。また、北海道におけるアイヌ関係の遺跡としてモンシリ^{モシリ}や跡等7件が指定されている。交通関係としては、関所跡7件、街道7件が指定されているに過ぎず、歴史の道については歴史の道百選に選定されたものの中から今後指定を進める方針である。大名家墓所も19件が指定されているが、今後も近世大名家墓所保存検討委員会で選定されたものの中からの指定を進める方針である。

近代の遺跡については、平成11年度に指定された「三井三池炭鉱跡 宮原坑跡 万田坑跡」（福岡・佐賀県）を含め指定件数は19件であり、今後は近代遺跡調査のデータに基づき重要なものの指定を図る方針である。また、近代の遺跡については、特に数が多く種類も多岐にわたることから、県指定や市町村指定等を含め、各地域における保存の取組が期待されている。

（2）名 勝

名勝の指定においては、人文的名勝と自然的名勝とで、価値付け、指定範囲等についての特定の在り方が異なる。

ア 庭園の指定

人文的名勝の中でも圧倒的な指定件数を占める庭園については、旧法下における早い時期には庭園部分のみを指定している例がみられるが、近年は、庭園と一体となって景観を構成している建造物、寺院の境内など、庭園の成立と不可分な地域を含めて指定するのが一般的となっている。また、指定を検討する中で、眺望・借景など、文化財保護法の観点からでは保護措置を執ることが困難な庭園の敷地外に展開する庭園構成要素についても、景観条例等の諸制度と連携を検討し、関係諸機関との調整を図っていく方針が取られている。

イ 自然的名勝の指定

自然的名勝については、名勝として重要な景観を構成する地域と、これに関連して一体の景観を構成している地域を含んだ指定を行うのを一般としている。これは、自然的名勝が主要な景観のみならず、これと一体となる周辺を含んだ風景全体のイメージとして捉えられるものであり、一定限度の現状変更等を許容する地域も含んで保全を図る必要があるからである。このことは指定後に策定される保存管理計画が担う役割の重要性を示唆している。指定に当たっては、関係諸機関との間に、自然公園体系や国有林、海岸・河川・湖沼の重複等について合意が必要であるほか、特に農林水産業によって形成された種類の文化的景観については、産業の保護育成を含めた保存に関する施策について関係諸機関等との調整・連携が不可欠である。

ウ 近年の名勝指定

名勝の保護の項（第1節3）で示したように、名勝が法的制度として確立してから約80年の間に、名勝を取り囲む様々な自然的・社会的環境は変化し、庭園を始めとする学術上の発展もあって、その概念は多様に広がってきた。このような経緯を踏まえ、現在の名勝の指定方針は、従来の方針に加え、概ね以下の6つの枠組に基づき、それぞれ価値の高いもの、優れたものを選定していくことに重点を置いている。すなわち、人文的名勝については、①各地方の風土的特色をよく示している伝統的な庭園、②荒廃した庭園遺跡のうち修理・復原が可能なもの、③近代以降に作庭・開園された庭園・公園のうち時代の特色を示すもの、自然的名勝については、④由緒ある景勝地のうち風土や時代を反映しているもの、⑤海洋国、山岳国としての特色を反映し、信仰や行楽に関連して形成されてきた滝や温泉地、伝統的な土地利用の在り方を示す棚田、水郷などの文化的景観、⑥調査の進んでいない群島・離島の風土的特色を示す景勝地、である。近年の指定から見てみると、①に基づくものとして石田城五島氏庭園（長崎県、平成3年）、阿波国分寺庭園（徳島県、平成12年）、②に基づくものとして城之越遺跡（三重県、平成5年）、楽山園（群馬県、平成12年）、③に基づくものとして九年庵（旧伊丹氏別邸）庭園（佐賀県、平成7年）、毛利氏庭園（山口県、平成8年）、また、④及び⑤に基づくものとして川平湾及び於茂登岳（沖縄県、平成9年）、⑤に基づく

ものとして娯捨（田毎の月）（長野県、平成11年）などが挙げられる。

今後、日本全国の庭園や優れた景勝地を文化の多様性の観点から再評価し、文化的景観等の新しい概念も含め、名勝の指定や保存の在り方について改めて考えていくことが求められている。

（3）天然記念物

ア 総説

天然記念物は、現行法の下での指定基準（昭和26年文化財保護委員会告示第2号）に基づき、動植物及び地質・鉱物で学術的に貴重で我が国の自然を記念するものとして指定されている。

天然記念物は、旧法に基づく「天然記念物」も含め、我が国を代表する希少な動植物や植物群落等の貴重な自然を対象としてきたことから、自然保護施策としての一定の機能を担ってきた側面を有するものとして社会的に定着してきた。

しかしながら、天然記念物には、家畜・家禽や並木のほかに人為により維持管理された二次的自然も少なくない。また、各地に古くから遺された社叢や神木、故事来歴を伴う巨木・老齢木、信仰の対象とされ敬われてきた海鳥が繁殖する地域など、人が自然と係わり育んできた文化の証としての自然物も多く指定されている。これらの天然記念物は、持続的に人が自然に係わりつつ育んできたかつての自然物を指定対象としたものであり、それ自体が価値を有する自然物とは明らかに異なる。天然記念物の多くは史跡や名勝同様、歴史や文化を記念する文化財として親しまれ、人びとによって保存されてきた自然物なのである。したがって、良好な自然環境の保全を目的とする行政とは視点が異なり、人と自然を一体的にとらえた文化財としての天然記念物の保護行政の更なる充実が求められている。

天然記念物の指定においても、こうした事柄について配慮されるべきであるが、現行の指定基準では人の諸活動の所産としての自然物は限定的にしか対象とされていない。一方、我が国の自然を特徴付ける自然物や自然事象について、最近の自然科学の進展による新たな価値づけに応じた体系的な指定を進めることも求められている。

天然記念物の指定についてのこのような今日的な課題に対処し、保護管理や活用の在り方や制度全般の充実への指針を検討するため、前述（第1節1（3）エ）のように、平成10年度に「天然記念物の保護体制の充実に関する調査研究」に着手し、専門家で構成される4つの委員会により平成13年度を目途に調査研究を進めているところである。

イ 指定形態の再検討

前述の調査研究においては、指定に関する上述の検討課題のほか、動物の天然記念物指定の一部について行われている、生息地域を含めず、一定の種等に属する動物全体を指定するという指定形態についても検討している。いわゆる種指定と称されるこの類型の天然記念物は、平成12年4月1日現在、家畜・家禽を除くと71件の野生動物が指定されている。これらの天然記念物の指定形態では、生息地域は指定対象に含まれないため、当該動物の生息に影響を及ぼす環境の改変が直ちに規制の対象となる行為とはみなされない。このため大規模開発等による天然記念物の生息環境の喪失

を規制することができず、野生動物の保護にとって必須である生息環境の保全が一体的に図れないことから、平成6年の文化財保護企画特別委員会の報告等においても保護の在り方に関する課題として指摘されている。

動物には広い範囲を移動したり、季節的に生息場所を移したりするものが少なくないこと、特定地域における個体群の大きさが変動すること、特定の島嶼のみに固有種として分布するものがあることなどから、これらの動物の生息環境として必要な地域を天然記念物に指定する場合、広大な土地や島の全域の指定が必要であるが、土地を含む天然記念物の指定は土地利用等の規制を伴うことから、通常、広範囲を対象とする指定は極めて困難である。また、仮に指定に同意が得られてもその広範囲の指定地の適切な管理は困難であり、こうした実態から、生息地域を含めない指定形態（いわゆる種指定）は、自然環境の保全に関する他の制度との連携の下で、今後も存続せざるを得ないものと考えられる。

一方、生息地域を含めずに指定されている特別天然記念物カモシカや天然記念物ヤマメは本州・四国・九州に広く分布する。このように全国的に広く分布していても、地域ごとにまとまった個体群として生息している動物については、地理的な形態的・遺伝的変異を考慮して設定する生息域について、生息地を含めて指定することにより、生息環境と合わせて保護の対象とすることによる効果が期待できる場合もある。

カモシカについては、後出の第3節1（3）ウにおいてやや詳しく紹介するとおり、深刻化した農林産物の被害防止とカモシカ保護の両立を図ることを目的に、昭和54年に、関係する環境庁、林野庁及び文化庁の三庁合意による対処方針が立てられている。その主要施策の一つは、生息地域を含めずに指定されている現行の指定形態から、将来生息地域を含めた指定に切り替える（その指定地域外に生息するカモシカは特別天然記念物指定からは外される。）こととし、そのための準備的措置として全国に14か所の保護地域を設けることである。これまでに四国山地と九州山地を除く12か所については保護地域が設定されている。

第3節 史跡名勝天然記念物の保存と管理

1 保存と管理

指定された史跡名勝天然記念物については、その価値を損なうことなく保存し管理する必要がある。史跡等のおかれている状況によっては、様々な自然的あるいは社会的要因による影響を受ける可能性があるため、そのような影響を防止し、その適正な状態を維持する措置が保存・管理である。史跡等の管理は、通常所有者が行うが、所有者による管理が著しく困難又は不適当と認められる場合は、保存・管理を行わせるため、文化庁長官が、地方公共団体等を管理団体に指定することができることとされている（法第71条の2）。史跡等の適切な保存・管理のための基本的方針を明らかにしておくために、昭和49年度から、国庫補助により、管理団体である地方公共団体等が必要に応じて保存管理計画を策定することとしている。

(1) 史跡

史跡における保存の対象は、歴史的建造物や地下遺構・歴史的景観などである。史跡の保存は、現状保存が基本であり、文化財としての価値の維持の観点からその保存状態を少なくとも現在より悪化させないことが原則である。史跡等の保存状態の悪化を防ぎ、将来にわたって価値を維持するためには、見回り、除草、清掃等の維持的措置、境界標・田柵・防災施設等保存のための施設の設置、また修理等による損壊状態からの復旧を行うことが必要である。さらに、来訪者の便宜のため、案内標識・説明板等を設置するとともに、適切な整備を行い、必要に応じてガイダンス施設を設置するなど、活用のための措置を講じることも必要である。

史跡等は、通常複数の所有者によって所有され、それぞれ農地、山林、宅地等として利用されている一定区画の地域であることが多いため、その保存・管理を適切に行うために、昭和49年度から、国庫補助により、管理団体に指定された地方公共団体等による保存管理計画の策定を進めていることは、前述のとおりである。史跡に関する保存管理計画の策定にあたっては、発掘調査の成果、古絵図、古写真、文献資料等によって遺構等の状況を調査し、必要な図面を作成し、かつ農地、山林、宅地等の現況を調査することが必要である。保存管理計画では、それらのデータに基づき必要に応じて指定地域をゾーンに分ち、ゾーンごとに現状変更の許可基準等の保存・管理の方針を定めており、管理団体は、これに基づき、史跡の適正な保存・管理・活用に当たることになる。

(2) 名勝

名勝については、保存と管理の在り方についても、人文的名勝と自然的名勝とで異なる。

ア 人文的名勝の保存と管理

庭園に代表される人文的名勝については、継承されてきた経緯から個人又は法人等の単独所有、あるいは公有地となっている場合がほとんどであり、一般にその保存と管理は所有者又は管理団体によって行われている。庭園本体については、植物や岩石、水などの自然の素材と建築など人によって造られた構築物とが一体となって構成されているものであり、その保存と管理に当たっては、日常的管理行為が非常に重要となってくる。

特に歴史的な庭園の保存管理には多額の費用と手間暇を要するものであり、かつ技術的にも通常の都市公園管理のような公共緑地の場合とは異なって、伝統的な管理のための手法が求められるため、所有者が単独で保存管理を行っていくことには通常様々な苦勞がある。このような実状と、文化財保護法施行以後、名勝分野において特に庭園の指定件数が増加するに伴って、昭和35年に、文化財に指定された庭園の「所有者又は管理者間相互の密接な連絡を保ちその普及宣揚および保存管理に万全を図ること」を目的として、文化財指定庭園保護協議会が設立された。会員は、指定庭園の所有者及び管理者、庭園の保存技術に関わる団体等からなり、年一回定期総会が行われている。

イ 自然的名勝の保存と管理

自然的名勝については大面積のものが多く、史跡と同様、指定地内の土地所有形態は様々であり、当該名勝の保存管理を個々の土地所有者が行うのは極めて困難である。このような場合には、地方公共団体等を管理団体に指定し、一体的に保存管理に当たることとなっている。特に、自然的名勝にあっては、自然公園や国有林、海岸・湖沼・河川等を含んでいるものが多く、これらを管理している関係諸機関との調整も重要である。また、このような実状から、保存管理計画を策定し、広域に及ぶ範囲と長期的な展望の下に規制を行う施策を中心としており、この点で、日常的な維持管理行為が中心となる名勝庭園の保存管理と異なっている。

(3) 天然記念物

ア 総説

史跡や名勝と同様、天然記念物についてもその保存は現状維持を基本とする。文化財保護法では現状を変更する行為と保存に影響を及ぼす行為について規制しているが、この規制により人為的な影響を排除することに努めても、それだけでは適正な保存は望むべくもない。人の直接的若しくは間接的な行為に限らず、自然の下では指定対象そのものが自ずと変化することがあるからである。また、離れた場所での人の行為が巡りめぐって指定対象の悪化を招くことも少なくない。こうした事態は、自然物を対象としている天然記念物でより顕著である。

また、保存のために人為的な維持・管理を必要とするケースにおいても、管理に当たる地方公共団体等の間では現状変更行為の排除を主たる保護手段と考える傾向があり、天然記念物の十分な保存は望めないとの指摘がなされてきた。

天然記念物の保存には、その様態の変化や原因を把握し、原因の除去や回復のために講ずべき措置を具体的に検討し、それらの措置を計画的かつ適切に実施することが必要となる。そのためには天然記念物についても保存管理計画が策定されることが望まれる。

保存管理計画の策定は、天然記念物の適切な保存を図る上で特に重要な役割を担うものであり、その普及を一層推進する必要がある。当該天然記念物の由来や出自を考慮し、関係者の合意の下で策定された保存管理計画は、設定された目標や対策への具体的取組みを容易にするもので、体系化された管理による保存が期待できるからである。例えばホテルやオオサンショウウオなど陸水動物の生息環境の整備、サルの生息地でのサルの個体数管理、湿原植物群落での湿原を涵養する地下水の確保、二次的な植物群落の人為による遷移防止など、十分な調査に基づいた具体的で適切な保存管理計画の策定が急がれる天然記念物が少なくない。

生態学や保全生物学の最近の発展とも相まって、文化庁では緊急調査、保存管理計画の策定、保護増殖、生息・生育環境の整備等の一連の事業の計画的実施について地方公共団体との連携に努め、計画的な管理の促進を図っている。また、指定地の公有化や、天然記念物を文化財として活用することによりその保存への理解の普及を図るための学習施設等の整備といった事業にも補助金を交付するなど、地方公共団体の計画的な保存管理の推進に資することとしている。

イ 新たな保護増殖事業とその課題

天然記念物では、減少した動植物の個体数の増殖や植物群落の回復などを内容とする保護増殖事業が、国庫補助等により、多く実施されてきているが、近年の保護増殖事業では、飼育下や栽培下で増殖した個体を元の生息・生育地に移すいわゆる「野生復帰」が企画されるようになってきている。

兵庫県による特別天然記念物コウノトリの野生化事業がその一例である。兵庫県但馬地方は、我が国では唯一コウノトリ繁殖地として天然記念物指定された地域があったところとして知られている。大正10年に「鶴山鶴養殖地」として天然記念物に指定された。結局この繁殖地はその後繁殖がみられなくなったため昭和26年に指定が解除され、さらに、指定地や名称が変わるなどの経過を経て、昭和31年に、コウノトリそのものが生息場所を定めずに特別天然記念物に指定され現在に至っている。

農業汚染や公害が社会的問題となり、コウノトリが衰退を重ねる状況の中で、この鳥に縁深い兵庫県は早くから地元保存会など多くの関係者の協力を得て保護増殖事業に着手した。昭和38年の野外から採取した卵の人工孵化に始まり、昭和40年には飼育施設での人工増殖事業が開始された。文化庁でもこの一連の事業に対して補助金を交付し一貫して支援してきた。

コウノトリの飼育下での人工増殖事業は、昭和60年に旧ソビエト連邦産のコウノトリが導入されたのを契機に繁殖が順調に進み、平成11年度末には66羽を飼育するに至っている。こうした飼育繁殖の進捗を受け、兵庫県ではこの地方にコウノトリの生息を復原することを目標とした野生化事業へと発展させる計画を樹立し、地元豊岡市との連携の下で、平成11年度にこの事業の総合的推進を図るため「兵庫県立コウノトリの郷公園」が創設され、調査研究や地域住民の参加による生息環境の整備への取組が開始された。

従来の保護増殖事業を更に進めた「野生復帰」とも呼ばれるこうした取組は、天然記念物のミヤコタナゴやイタセンバラについても幾つかの地方公共団体によって開始されているが、野生復帰には生息を可能にするための環境の確保を始め多くの要件の整備が前提となる。これらの要件を整備しないままでの動物の野生復帰は、地域社会や地域の生態系に新たな問題を惹起しかねず、また道義的、倫理的問題もあり、安易に実行に移すべきではない。一方で、いったん消失した野生動物の野外での復帰は、21世紀の地域社会にとって意義ある文化財の活用であり、新たなこのような企画に対しても対応していく必要がある。

ウ 食害対策

天然記念物に指定されている動物が農作物等に食害等の被害を及ぼす事態が発生することがある。特別天然記念物「鹿児島県のツルおよびその渡来地」では、従前から渡来中のツルの保護策の一つとして給餌を実施してきたが、この事業に対し昭和25年以降、国は継続して補助金を交付してきている。この事業による給餌は、特定地域内にツルを誘因することで周辺農地での採餌による農作物被害を防止する効果をもたらしてきたことから、昭和54年度に天然記念物の食害対策事業が補助事業として創設されて以降は、この補助事業の対象となっている。

この天然記念物の食害対策事業は、昭和50年代に入って各地で特別天然記念物カモシカによる植栽木や農作物の食害が顕在化するようになり、次第に被害発生地域の拡大や被害量の増大が深刻な問題となるに至ったのを受けて、対策の一つとして設けられたものである。

カモシカの食害が最も深刻な問題となった青森県、長野県、岐阜県などの他、岩手県、栃木県、三重県、滋賀県及び奈良県など広範囲に及ぶ地域の被害者から、カモシカの捕獲、食害防止手法の開発と実施、損失補償などの対策が求められた。こうした事態の下で、カモシカの食害問題に関係する環境庁、林野庁及び文化庁は、対応策を講じることとなり、その基本的考え方として、昭和54年8月、いわゆる三庁合意を定め、公表するに至った。その概要は、特別天然記念物カモシカを地域に限った天然記念物に指定する方向で保護地域を設定すること、設定された保護地域では原則としてカモシカを捕獲せず保護と被害防止対策を実施すること、保護地域以外においては被害防止に努める一方、被害状況に応じカモシカの捕獲を認めること、被害補填については現行の制度や施策の運用により対処することなどである。

この三庁合意の下で、全国14か所の保護地域の設定作業が進められる一方、昭和54年度には岐阜県や長野県でカモシカの捕獲が導入されることとなった。カモシカの捕獲に反対する世論が強かったのは、自然保護への社会的関心が高揚していた当時の状況下では当然のことであった。文化庁ではこうした一連の施策を適切に講じるため、時々の課題に応じて専門家からなる委員会を設け慎重に対処してきた。具体的には、昭和53年に設置された「特別天然記念物カモシカ問題検討会議」に始まり、昭和58年には「特別天然記念物カモシカの保護管理方策委員会」、昭和61年には「カモシカ保護地域の保護管理に関する実施方針検討会議」が設置され、これらの委員会には検討に要する基礎的な資料を収集し分析するためのワーキンググループが設置されてきている。

こうした体制の下で、捕獲されたカモシカを対象とする、カモシカの保護管理の基礎的資料を得るための学術研究が保護管理方策の一環として実施され、この動物の生物学的知見を飛躍的に進展させる成果をもたらした。昭和60年度からは、設定された保護地域について、関係28都府県の協力を得て、概ね5年ごとの特別調査とその間の通常調査を継続的に実施してきている。これらの調査は保護地域を単位として関係都府県が連携して同時に実施されており、こうした総合的な保護管理への取組は、我が国では先駆的であり、野生動物の保護管理の在り方に新たな時代を拓いた施策として注目されてきた。また、平成5年度には「カモシカ保護管理マニュアル」を策定し、これらの調査の効果的な推進に供されている。

2 現状変更等

ア 総論

現状変更とは、史跡名勝天然記念物の現状を変更する行為であり、大別して住宅建設や道路整備等の利用行為に属する現状変更と、保存修理・復原整備や活用のための施設設置等の保存・活用行為に属する現状変更とがある。

史跡等の現状を変更し、又は保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可

を得なければならず、国の機関が同様の行為を行う場合は、文化庁長官の同意を求めることとされている（法第80、81条）。この場合の「現状変更」とは、当該史跡名勝天然記念物に関し、その現状に物理的・行為的変更を加える行為をいい、また、「保存に影響を及ぼす行為」とは、物理的に現状に変更を及ぼすものではないが、史跡名勝天然記念物の保護の見地からみて将来にわたり支障を来す行為をいうものと解されている（奈良地裁判決昭和48年6月4日、大阪高裁判決昭和49年9月11日）。なお、「保存に影響を及ぼす行為」には、指定地域内のみならず指定地域外における行為を含む。現状変更等の許可申請等の手続は、「特別史跡名勝天然記念物又は史跡名勝天然記念物の現状変更等の許可申請等に関する規則」（昭和26年文化財保護委員会規則第10号）に定められており、許可等の処分は文化財保護審議会に諮問して行われる（法第84条の2）。

利用行為に属する現状変更等の制限は、文化財保護の観点から、史跡等の状態を少なくとも現在より悪化させないことを基本として行われる。利用行為に属する現状変更等は、人々の社会的な生活と文化財保護との重要な接点であり、史跡等を恒久的に保存するためには、地元住民の理解と協力が不可欠であることから、現状変更の許可申請があった場合、まず、管理団体その他の地方公共団体が、当該現状変更の取扱い等について申請者との間で十分な協議を行うこととしている。現状変更申請が史跡等の保護上許可できないものである場合は、後述の土地の公有化によって、利用に支障を生じた土地に係る補償的措置とすることも行われる。

保存・活用行為に属する現状変更等は、史跡等のより適切な保存と活用のために行われるものであり、通常、当該史跡等の保存管理に当たっている地方公共団体が行うものであるが、事業の性格上、十分な調査・検討に基づき適正な内容により、計画的に行う必要がある。

イ 権限委譲

文化財保護法上、文化庁長官が執行することとされている事務は、迅速性、事務の簡素化等の観点から、地方の教育委員会が行うことが望ましい場合があることから、昭和25年の制定当初から、文化財保護委員会の権限の一部を都道府県教育委員会に委任できるものとされ（第99条第1項）、史跡名勝天然記念物の現状変更許可等に関する権限も委任されていた。その後、平成8年の改正で委任対象が指定都市・中核市の教育委員会へ拡大されたが、地方分権に伴う同11年7月の法改正により制度の見直しが図られ、政令の定めるところにより、平成12年4月からは都道府県及び全市の教育委員会が法定受託事務として史跡名勝天然記念物の一定の現状変更の許可等の事務を行うこととされた。また、昭和53年1月からは、保存管理計画が策定されている史跡等については、指定地内の地域を定めて、現状変更等の許可権限を都道府県又は指定都市・中核市の教育委員会に委任するいわゆる「個別委任」が実施されてきたが、平成11年7月の法改正により、個別委任は解消され、新たに「管理のための計画」が定められた地域における許可権限の一部委譲が都道府県又は市の教育委員会の申出により進められることとなっている。

近年は記念物の現状変更処理件数のうち権限委譲により都道府県等の教育委員会が処理したものの比率が5割近くになっており、地方における文化財保護の役割が増大していることを現している。

（1）史跡

ア 現状変更等への対応

史跡の存在形態や環境は極めて多様である。大規模な史跡、小規模な史跡、地下遺構のみの史跡、建造物を伴う史跡、市街地に存在する史跡、田園地帯に存在する史跡等、決して一様ではない。さらに、現状変更等の可否を判断するに当たっては、指定地内外における遺構等の分布状況を踏まえること、また住宅の存在状況等の社会的な現況を考慮することが必要である。そのため、必要に応じ個々の史跡ごとに保存管理計画を策定し、判断の基準とすることとしている。

史跡の現状を変更する行為には多種多様なものがあり得るが、主なものとして、新たな構築物の設置行為がある。構築物の設置については、基本的に、歴史的な価値を有する遺構を保護し、史跡の価値が損なわれることを防ぐ観点から対応しており、さらに、史跡の価値を損なっている既存の構築物については史跡外への移転を図ることにより、史跡の歴史的価値をより高めることとしている。しかしながら、史跡内に既に市街地化した地域を含む場合も多く、そのような場合には、地域住民との調整を行いながら、長期的・計画的に改善を図ることとしている。

史跡に重大な影響を及ぼす現状変更等は認めていないことから、そのような制限を課す場合には、地方公共団体が、補償的な措置として所有者から土地を買い取る（公有化）によって対処してきている。指定前から住宅地となっているような区域については、次の建替えの際に史跡外への移転を求めるようにしているが、史跡の価値への影響を極力軽減する設計での建替えであれば、保存管理計画に基づき、発掘調査を行って遺構の状況を確認した上で許可するなど、地元住民の協力を得ながら長期的に保存状況の改善を図っている。

また、保存すべき史跡の構成要素については、指定の対象となっている時代の遺構だけでなく、当該史跡にかかわる歴史全体の保存に配慮することが必要である。例えば、出島と蘭商館跡（長崎県、大正11年）については、出島がオランダ商館であった江戸時代の遺跡を保存するだけでなく、明治時代に外国人居留地となってからの建物である神学校等の保存にも考慮を払っている。江戸時代の遺跡の保存・整備に支障がない限り、居留地時代の遺跡も出島の歴史の一部として保存し活用すべきであると考えられるからである。

一方、保存・整備・活用のための現状変更については、史跡の整備・活用等は、発掘調査等のデータに基づき、適正な整備計画を策定し、遺構を確実に保存するとともに、正確で分かりやすい整備を行うことが必要であること、特に建造物等の復原については、当該史跡の整備の仕方として、復原という手法が適切であるかどうかを慎重に検討する必要があること、その上で、復原を行う場合は、遺構を損傷するようなことがあってはならず、また、発掘調査等のデータのほか古絵図、古写真、文献資料に基づく正確な復原に努めなければならないことなどから、申請に係る事業の内容を、上記の諸点について検討した上で許可するか否かを判断する必要がある。

現状変更等が制限され、順次公有化され、史跡整備が進められることにより、全国の史跡がおかれている状況は逐次改善されている。市街地にある史跡においては、公共的な施設が史跡内に存在

する場合も多いが、関係者の努力により史跡外への移転が実現した例も少なくない。小田原城跡（神奈川県、昭和13年）における市役所及び小学校の移転、赤穂城跡（兵庫県、昭和46年）における県立高等学校の移転、福岡城跡（福岡県、昭和32年）における野球場の移転等があり、いずれも移転後に発掘調査や史跡整備が行われ、史跡としての価値を高めている。

イ 裁判事例

現状変更に係わる主な裁判事例として、特別史跡平城宮跡（奈良県）と史跡武田氏館跡（山梨県）のものがある。

平城宮跡原状回復命令取消請求訴訟は、指定地内に土地を所有する者が、昭和45年9月に建物新築の現状変更の許可を申請し、翌4月から建築を開始し、不許可処分になったにもかかわらず、建築を続け9月に完成したことに對し、文化庁長官が原状回復（建物撤去）命令を行ったところ、土地所有者からこの命令は違法であるとして、その取消しが求められたものである。裁判は、奈良地裁（昭和48年6月判決）、大阪高裁（昭和49年9月判決）、最高裁（昭和50年4月判決）と争われたが、いずれも原状回復命令は適法であるとして訴えは棄却された。高裁判決では、現状変更の意味等について「現状変更行為とは、……その現状に物理的の作為を加える行為を指称し、必ずしも当該行為と文化財自体に対する影響との間に個別的因果関係の存在を要するものではないと解するを相当とする。」とし、最高裁判決では、原告が、当時現状変更規制を定めた法第80条が損失補償規定（第5項）を持っていなかったことをとらえて、同条が違憲無効である旨主張したのに対して、公共のためにする財産権の制限について損失補償の規定がなくても、直接憲法第29条第3項を根拠として補償請求をすることができ、損失補償規定を欠くからといって財産権の制限を定めた法規自体を直ちに違憲無効とすべきでないことは、昭和43年の最高裁判例の趣旨とするところであるとし、「史跡名勝天然記念物に関しその現状変更を制限した文化財保護法80条は、右制限によって生じた損失につきあらゆる場合に一切の損失補償を否定する趣旨のものとは解されないから、その損失補償に関する規定を欠くことをもって、直ちに同条を違憲無効とすることはできない。」と判示している。

また、武田氏館跡原状回復命令取消請求及び執行停止申立訴訟は、昭和63年2月、指定地内に土地を借りた者が、土産物の売店を無許可で設置したことが確認され、同年3月に文化庁長官が原状回復命令を出したことに對し、命令取消し及び代執行の執行停止を求めたものである。執行停止申立てにつき、東京地裁はこれを却下し（昭和63年4月判決）、東京高裁も即時抗告を棄却した（同年同月判決）。判決では、「法80条1項の現状を変更する行為とは、史跡として指定された土地の現にある状況に對して物理的に変更を加える一切の行為を指すものであり、必ずしも地下遺構等自体に対する影響との間に具体的な因果関係を要するものではない。」とした上で、現状変更行為の制限は「そもそも文化財を構成する財産自体に内在する社会的制約によるものというべきであり、法の目的及び本件史跡の歴史上、学術上の価値の貴重性に鑑みれば、法において史跡内の土地の現状変更を許可に係らせて、文化財の保存を全うすることは、公共の福祉に適合するものであるといえるもの」であり、「本件処分が憲法29条に違反するものとは到底いえない。」と判示している。この

判決を受けて、文化庁では行政代執行を行い、違反構築物を撤去した。

（2）名勝

名勝の現状変更等の取扱いに当たっては、指定時に評価された名勝としての景観の保持あるいは回復を評価基準の中心としている。一般に文化財の保存管理は所有者が行うことを原則としているが、名勝の場合、人文的名勝と自然的名勝とで所有の在り方が大きく異なっており、現状変更等の取扱いについても、人文的名勝と自然的名勝とで基本的方針に違いがある。

ア 人文的名勝の現状変更等への対応

庭園については、名勝としての価値を維持するための保存修理又は価値を回復するための修理に関する現状変更等、及び管理に関わる軽微な現状変更等は許可することとしている。庭園は人工的な芸術作品としてある程度の完結性とともなう構造的な敷地限界をもち、土地所有や管理は個人による場合が多く、指定地内においては、その価値を損なう現状変更等が行われるという不測の要因が少ないと考えられるため、特に保存管理計画を定めないことが多い。庭園の修理・管理を内容とする現状変更については、庭園は一般に作庭当時から遺構が積み重なっているものであるため、庭園修理や環境整備に当たっては、景観上の配慮のみならず、地下遺構への影響を十分考慮する必要があること、日本庭園の多くは地の利を活かして造られてきたもので、背後に控える眺望が背景として重要な構成要素をなしたり、園池の水源を周囲の水脈環境によっている場合が多いことから、許可の申請に係る事業の内容をこれらの点についてよく検討して処理する必要がある。

イ 自然的名勝の現状変更等への対応

自然的名勝の多くは広大な面積を占めており、名勝を構成する範囲として指定された土地には、自然的な環境のみならず、植林地、田畑、都市公園、住宅その他の建築物、道路、河川、港湾など、種々の土地利用が混在し、国立公園、国有林などと重なるものも多い。自然的名勝を構成する景観・環境は、こうした多種多様な土地利用に基づいて新たに作り出される土木構造物・工作物のために損なわれることも多いので、これらに対し名勝の景観全体の観点から適切な調整を行っていくことが保存の要件となる。

現状変更等の許可申請あるいは協議に際しては、通常個別の案件ごとに、それぞれの名勝の保存管理上、許可しうるか否かの判断がなされる。しかし、現状変更等の従来の件数やその増加の傾向を踏まえて、現状変更等の取扱い基準が個別に必要と判断された場合、また、現況に鑑みて将来にわたり保存に大きな影響を及ぼすと考えられる建設・開発行為等が想定される場合などには、当該名勝の価値の在り方や実状に則して、管理団体が「保存管理計画」を策定する必要がある。

ただし、この計画は単なる凍結的保存を目指すものではなく、さまざまな状況を加味した上で名勝のあるべき将来像を定め、その景観・環境の回復と保全に関する適切な方策の検討、並びに国民の財産としての名勝をいかに適切な方法で公開・活用していくかなどについての柔軟な方針を含むべきものである。

また、並木や松原など、特定の植物を主要な構成要素とする自然的名勝については、その保護増

殖を図るなど、主に技術面において天然記念物の保存管理手法と同様の観点・手法を計画的に盛り込む必要がある。

（3）天然記念物

天然記念物の保存についても、史跡や名勝と同じく、指定地や指定対象となっているものの現状を維持することが最も基本であることに違いはない。本節1（3）において述べた積極的な保存管理への視点が天然記念物の保存ではより配慮されるべきではあるが、同時に、当該天然記念物に対する直接的な現状変更行為や間接的であっても保存に影響を及ぼすような行為に対しては、予測される影響が最小となるようこれを許容するか否かについて適切に判断する必要がある。

もともと天然記念物は、その様態が多岐にわたり基だ一様性に欠ける特徴を有する。例えば、天然記念物は生きものである動植物から地質鉱物や地形に至るまで多種多様な自然物であり、その出自も自然に由来するばかりでなく人の手が加わって形成されたものもある。さらに、その所在する場所も山地から海域に及ぶ様々な環境に位置するほか、指定地が相当広域に及ぶものから動物や巨樹・老樹などの樹木のように当該個体に限って指定されているものまで指定形態も多様である。したがって、現状変更等による天然記念物への影響についてその有無や程度を適切に判断するためには、生息・生育状況やその環境等について当該天然記念物の現況把握と評価が的確に行われていること、影響の評価が予測されていること、予測される影響の回避・削減のための効果的な保全方策とその実施体制が用意されていること、完了後の追跡調査が予定されていることなどが必要である。

ところで、動物に関する天然記念物には特定の地域を定めず種や亜種、品種などに属する全ての個体を対象とする指定形態がある。特定の島嶼や狭小な地域のみ分布が限られていたり、生息密度が低く広域に分布する野生動物や渡り鳥がその対象となっている。これらの天然記念物については、個体を捕獲したり、結果的に死に至らしめたりする行為が規制すべき現状変更等に該当するとされてきている。すなわち、この形態の天然記念物では、地域指定の場合と異なり生息環境の現状を改変する行為は直ちに規制対象とならない。指定対象の内容・性格や指定形態の違いにより規制される現状変更行為の内容が異なることについては、現行法が関係者の財産権や公益との調整に配慮することを規定していることから、関係者の一層の理解の下で運用されることが望まれる。

一方で、生息地域を含めずに指定された天然記念物であっても、自然環境保全への配慮が社会的に定着しつつある今日では、事業主体の自主的な保全方策の実施への協力が求めやすくなっている。平成2年に建設省が河川等工事に際しての生物の多様性の保全への配慮方針を関係機関に発し、また平成7年には生物多様性の保全を施策の基本方針とする旨を「生物多様性国家戦略」として閣議決定するなど、生物の生息・生育環境の保全について社会的環境が整備されてきていることから、天然記念物についても事業主体との事前の協議など十分な連携の下での安全な生息環境の保障に留意すべきである。

3 公有化

文化財保護法では、管理団体である地方公共団体その他の法人が、史跡等の指定に係る土地又は建造物その他の土地の定着物で、その管理に係る史跡等の保存のため特に買い取る必要があると認められるものを買い取る場合には、国はその買取りに要する経費の一部を補助することができるとされている（法第81条の2）。史跡等の指定地域内の地方公共団体による民有地の買取りは、前述のとおり、現状変更等の規制により利用に支障を生じた土地に係る補償的措置の意味をもつものであり、かつ、買取りにより公有地となった区域については整備等を行って公開することができることから、史跡等の保護にとって重要な施策となっている。

民有地の公有化は、大阪のいたすけ古墳の開発行為に伴う買上げ（昭和30年度）を端緒に昭和32年度から継続的に行われるようになり、大阪府内の古墳や静岡県内の遠江国分寺跡などの買上げが進められた。その後、多賀城跡・大宰府跡等の大規模な史跡の買上げが実施されるようになり、昭和39年度から予算の拡大が図られ、同41年度には予算額が1億円を超えるようになった。最近では、吉野ヶ里遺跡、妻木晩田遺跡等のように工業団地造成、ゴルフ場造成等の開発からの保存など大規模な遺跡の保存に伴う公有化がみられる。

公有化事業は、現在、直接買上げと先行取得の2種類の方法によって行われている。直接買上げの事業は昭和32年度から実施され、当初50%だった国庫補助率は、昭和48年度から、土地の買上げが財産権の制限に対する補償的措置の性格をもつことから80%となり、予算額も飛躍的に伸びてきている。現在までに、いたすけ古墳をはじめ公有化を行ったほとんどの史跡は、この直接買上げによっており、平成11年度には、予算の約56%、公有化件数230件のうち137件を占めている。

一方、先行取得は、昭和40年代後半の全国的な開発ブームの中で土地の値上がりが著しいため、昭和48年度から導入された制度であり、文化庁長官の承認を受けて土地開発公社等が先行取得した土地を地方公共団体が再取得し、又は地方公共団体が起債により先行取得を行うもので、再取得又は地方債の償還に対し国庫補助が行われる。昭和48年度の難波宮跡（大阪府）の買上げにおいてはじめてこの方式がとられ、同49年度から拡充され、石川県の能登国分寺跡、京都府の正道官衙遺跡、兵庫県の西条古墳群、福岡県の野方遺跡、太宰府地区の史跡などの買上げが行われた。当初、上記のとおり、手法として地方債と開発公社の2方式があったが、57年度以降は地方債方式だけで行われている。現在は、予算枠として80億円で毎年20件前後の件数が採択されている。

第4節 史跡名勝天然記念物の整備と活用

1 整備の理念と方法

（1）管理・復旧から整備へ

旧法においては、指定した史跡名勝天然記念物を保存するために管理が必要であることを定め（第5条）、これに基づいて、管理上必要な標識や注意札、境界標等の囲柵、覆屋等の保存施設を設

置するよう各都道府県に対して通知している。文化財保護法ではこの考え方を一歩進め、史跡名勝天然記念物の保存のために管理とともに復旧が必要であることを定めている（第71条の2）。管理の具体的な内容や手法に関しては、旧法と同様に標識、説明板、境界標、囲柵その他の保存施設の設置（第72条）を定めるのみであるが、日常的な清掃や除草等の維持管理を始め、防火・消火設備、避雷設備等の防災施設の設置等を含むものである。また、史跡名勝天然記念物の復旧については明確に定義するところがないが、重要文化財における保存修理と同様に、毀損や衰亡の状態から元の状態に復する措置を指すものとされている。とりわけ天然記念物の場合には、衰亡に瀕している動植物に対する給餌や人工増殖、植栽による生育の促進や樹勢回復、生育環境の復旧や修理などを含めた措置と考えられている。

同時に、現在各地の史跡等で行われている整備についても明確な規定はないが、整備に関連することとして、旧法にみられなかった活用の側面が新たに盛り込まれた。すなわち、第1条には、文化財保護法の目的として、国民の文化的向上と世界文化の進歩への貢献のために、文化財の保存と活用を図る必要があることが明記された。整備は、史跡等を広く国民の活用に供するために、遺跡の内容や歴史的意味、往時の姿などをわかりやすく表示し、あわせて公開する上で必要な施設も設置するものである。

こうして、史跡等の整備は、旧法から受け継いだ現状保存のための管理や、復旧の一環として行われる修理などの小規模なものから、史跡等の価値を確実に保存する上で広域にわたって行われる環境整備や、文化財保護法が保存とともに保護の一面として規定する活用の一環として行われる大規模なものに至るまで、極めて多種多様な内容を含むこととなった。

（2）史跡等の構成要素と保存・整備・活用事業

史跡等の整備は、史跡等を構成する要素を確実に保存し、将来に伝達することを第一の目的として行われるものである。

史跡等を構成する要素には、史跡等の文化財としての価値そのものである要素と、史跡等の環境を構成している要素の二つがある。

史跡等の文化財としての価値要素として、史跡の場合には歴史的建造物、石垣、土塁、古墳の墳丘など地上に残存する遺構や、役所跡や寺院跡、住居跡など発掘調査で確認された地下遺構などを挙げることができる。また、名勝の場合には、庭園における地形や地割、岩石、樹木等の素材、園外に眺望される景観などの特定の周辺環境等を始め、自然の名勝における風致景観を觀賞する上で重要な独特の要素などが広く含まれる。天然記念物では、保護の対象となる動植物等の保護を図るには関係する生息・生育環境をも一体的に保全することが必要であることから、これらをも価値そのものの構成要素として適切な保護管理に努める必要がある。例えば、湿原植物群落では湿原を涵養する水源の確保が必要であり、そのため集水域としての機能を有する隣接地域の一体的保全が図られねばならない。

これに対して、史跡等の環境を構成する要素には、史跡等の上に存在する全てのものを広く含ん

でいる。史跡等の保存整備によって造成された地形や、何らかの遺構の表現、復原された建造物や構造物、活用のための園路や植栽などは、史跡等の価値そのものと密接に関連しており、それらの保存と活用のために付加された要素である。史跡等の環境を構成している要素には、史跡等の価値に直接関係しない施設等で、場合によっては価値の低下を招いているものも含んでいる。

このような整理の下に、史跡等の保存・整備・活用事業とは、史跡等の文化財としての価値そのものである要素を確実に保存し、それらの潜在的価値を引き出すとともに、来訪者の理解を助けるために、史跡等の環境を構成している要素を整える作業と定義することができる。

（3）整備の理念

文化財保護法が制定されて以来、史跡等の保存・整備・活用のための事業が幅広く多彩に発展するに伴って、その理念もまた旧法の精神を基本としつつ、豊かに肉付けされてきたといえる。

ア 史跡等の価値の保存

既に述べたように、史跡等の整備事業は、史跡等の適切な保存と活用を目的として行うものである。したがって、史跡等の価値を将来に確実に伝達することを前提として、その上で弾力的な活用の在り方を模索しなければならない。

昭和30～40年代に各地の近世城郭で行われた天守閣等の建造物の復興は、史料の根拠が曖昧なものや、躯体に鉄筋コンクリートを用いたり、基礎構造にコンクリート杭を使用するなど、石垣や地下遺構の保存に多大な影響を及ぼすものも多く登場した。近世城郭が現代の都市構造においてもなおシンボリックな性格を保持していることは十分考慮されるべきだが、象徴としての歴史的建造物を史跡等の整備・活用の一環として復原するに際しては、その史跡等の価値を損ねることなく事業を進める必要がある。このような観点から、近世城郭の歴史的建造物の復原は、当該建造物の古い写真及びこれと同等程度の精度の高い指図等の復原資料が存在する場合に行うこととし、施工については、遺構の保存を確保することができるよう設計や基礎工法を工夫・選択しなければならない。

イ 歴史的景観、環境の保全と再生

史跡等を取り巻く環境は、史跡等が形成された時代の文化的、自然的な背景となるものを大きく含んでおり、史跡等の立地や選地を理解する上で極めて重要な役割を果たしている。そのため、各地の史跡等では指定地内における多種多様な環境整備や、史跡等を取りまく環境の保全のための事業が行われている。

例えば、昭和41年度に始まった風土記の丘整備事業では、史跡等の広域にわたる面的保存と環境整備事業が行われた。多くは大規模な古墳群を対象として実施されたが、そのいずれにおいても、古代の王権が墓域と定めた空間全体を保存整備することによって、各種の古墳の規模、形態、構造及びそれらの変遷等や、周辺の自然をも含めた古墳群の立地環境について学べることを目的としている。なお、同整備事業により最初に整備された特別史跡西都原古墳群（宮崎県、昭和9年史蹟、昭和27年特別史跡）では、同整備事業の竣工から四半世紀が経過することを契機に、平成9年度か

ら文化庁の地方拠点史跡等総合整備事業によって再整備することとし、体験学習のための多彩なメニューを取り入れた施設の建設や、新しい手法を用いた地下式横穴墓の遺構展示施設の建設などの事業が進みつつある。

また、昭和43年以来建設省が継続して進めている国営公園事業のうち、昭和45年に事業が開始された飛鳥国営公園（奈良県）の整備では、文化庁が特別史跡高松塚古墳の保存施設の建設や特別史跡石舞台古墳の環境整備事業を行い、その周辺の地域を建設省が国営公園事業によって継続的に整備を進めている。吉野ヶ里国営公園（佐賀県）では、平成2年以来、佐賀県が文化庁の史跡等買上補助の下に、特別史跡吉野ヶ里遺跡（平成2年史跡、平成3年特別史跡）の指定地の公有化を行い、特別史跡の復元的な整備と、その周辺域における便益施設及び活用施設の建設等の事業を建設省が実施している。

このほか、史跡等を含めた周辺区域を、地方公共団体が進める都市公園の整備事業や、自治省所管の地域文化財・歴史的遺産活用による地域おこし事業の下に、一体的に保存整備する例も各地で数多く登場してきている。

史跡等はそれ自体で切り離された存在ではなく、必ず周辺の環境と緊密な関係をもっている。そのため、周辺環境と一体的な保全が必要であることから、史跡等の周辺地域を緩衝地帯として広く保全するために、種々のしくみを模索する事例が増えつつある。昭和41年に制定された「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（通称「古都保存法」）では、後代の国民に継承されるべき古都を対象として、「わが国の歴史上意義を有する建造物、遺跡等が周囲の自然的環境と一体をなして古都における伝統と文化を具現し、及び形成している土地の状況」を「歴史的風土」と位置づけ、その保全のための区域指定と行為規制、土地の買入等の損失補償の在り方について定めている。古都保存法が対象とする「古都」として、法律上京都市、奈良市、鎌倉市が定められているほか、政令により、天理市などが古都に定められている。また、平成10年の歴史的風土審議会の答申において、「古都保存法の基本的枠組みを保持し、今後とも歴史的風土の保存を図るとともに、古都で培われた歴史的風土の保存の理念と枠組みを、古都の範囲に限られることなく、広く全国に展開する等、その方策を検討する必要がある」ことが盛り込まれ、平成12年1月、新たに逗子市が「古都」に定められた。

また、世界遺産の推薦・登録に求められている緩衝地帯の制度のように、種々の文化財を広く包括する地域の環境や景観を、他の法令や地方公共団体が定める条例等によって保全しようとする試みも各地で進みつつある。

ウ 保存修理における伝統的技術の継承と新しい保存技術の開発

史跡等に現存する歴史的建造物や、石垣・土塁、古墳の墳丘等の構造物の保存修理に当たっては、それらの構築に用いられた伝統的な素材及び技術を十分検証し、継承を図る必要がある。重要文化財の保存修理で確立された木造建造物の保存修理の考え方と技術は、史跡等における歴史的建造物の復元施設の建設に際しても十分応用され、それらの継承が図られている。築地塀や土塁、古墳の墳丘等の土木構造物の修理や復元に当たっても、版築と呼ぶ伝統的な土の締め固め法を応用す

ることとしている。例えば、特別史跡讃岐国分寺跡（香川県）や史跡能登国分寺跡^{つげたう}（石川県）などの古代寺院跡、及び特別史跡平城宮跡（奈良県）や史跡志波城跡（岩手県）などの城柵官衙遺跡では、部分的に版築工法を用いて築地塀の厳密な復元を行い、遺構から推定される当時の工法を実験的に検証している。また、史跡森將軍塚古墳（長野県）では、昭和56～平成3年度に、急峻な尾根に位置する巨大前方後円墳の保存のために墳丘の葺石敷をいったん解体し、伝統的な手法に基づいて再度積み上げて修理を行った。これは、立地条件のゆえに古墳の墳丘の全面的な解体修理を行った数少ない事例である。

一方、脆弱な地下遺構や出土品の保存には、最先端の素材と技術を応用して保存科学的な強化処理等を施すことも多くなった。地下遺構に屋根を架けてそのまま展示する方法を採用する場合はもちろんのこと、環境の変化によって遺構の永久保存が懸念される場合にも、保存科学的な処理を施すこととしている。例えば、平成6～9年度に整備した名勝及び史跡城之越遺跡（三重県）の石組みの流水遺構には、寒暖の差が激しい気象条件を考慮して、種々の強化樹脂の試験を実施した。

エ 地域のアイデンティティの創出

史跡等は、その地域の文化や自然を背景として生み出され、長い歴史の中で育まれてきたその地域に固有の資産である。したがって、地上に目に見える形で残されてきた史跡等には、日常生活の中で親しまれ大切にされてきたものが数多くあり、地下から出土した遺跡の場合には、突然の発見によってもたらされる驚きと、地域の歴史に対する知的好奇心とが、保存と活用への大きな原動力となることも多い。どの場合にも、根底には、自らが生まれ育ち生活している地域に、かつて生きた人々に対するはるかな思いと、自らの存立基盤ともなる歴史的、文化的背景に対する逃れ難い感情とが存在する。この意味において、史跡等は、同じ地域に住み、歴史や文化を共有する人々にとって、自らのアイデンティティを確かめ合う恰好の場ともなるわけである。このため、史跡等をより確実に保存し整備することによって、その潜在的価値を十分に顕在化させ、地域の歴史を活かしたまちづくりの中核として位置付けることが可能となる。地域のアイデンティティを確かめるシンボルともなる史跡等は、近世城郭や古墳など、都市や地域空間にあって大規模なランドマークともなり得る記念物であることが多いが、最近ではその種類が縄文時代や弥生時代の大規模な考古学的遺跡から、巨木や古木など歴史と生命の象徴たる単体の天然記念物にも及んでいる。

オ 弾力的な活用の在り方

従来、史跡等は凍結して保存すべしとの考え方が根強かったせいもあり、活用に関する多彩な取組が行われ始めたのは平成の時代になってからのことである。史跡等に直接関連する郷土の歴史学習や、自然観察などの場としての活用、市民の憩いの場としての日常的な利用はもちろんのこと、地域を越えた交流の場や学術的・文化的活動の舞台として、さらに積極的な活用が図られているものも多く登場してきている。

また、最近では各地の史跡等において、その史跡等の価値や特徴を活かした各種の祭りや地域の伝統芸能及び習俗と結びついたイベントなどが行われており、地域の人々のアイデンティティ形成にも大きな役割を果たしている。その中には「地域の顔」として定着し、知名度を上げている企画も

多く、観光資源としての価値をも確実に備えつつある。

(4) 整備の手法と技術

ア 管理と復旧

旧法以来、史跡等の適切な保存と管理のために、各種の防災施設等必要な施設の設置を行っている。平成10年度から、世界遺産に登録された史跡越中五箇山相倉集落や史跡越中五箇山菅沼集落（いずれも富山県）において防火水槽や消火栓の設置を行っているほか、史跡等に残存する歴史的建造物の修理の一環として、各地で防災施設の設置が行われている。

また、土塁や石垣、古墳の墳丘等が、崩落や流亡によって失われたり喪失に陥っている場合には、それらの復旧を行っている。この中には、史跡御土居（京都府）などにおけるもののように、災害に伴って発生した崩落や流亡に対する復旧事業も多く含まれている。

小規模な復旧だけでなく、広範囲にわたる環境整備の一環として大規模な復旧が行われる場合もある。昭和40～55年度まで継続的に実施された史跡五色塚（千壺）古墳小壺古墳（兵庫県）の整備は、巨大前方後円墳の復旧の最初の事例であった。前方部においては遺構の葺石をそのまま露出させ、部分的に新石を補って墳丘の形状を復旧し、後円部においては墳丘を盛土被覆した後に新石で葺石を表現している。この事例は、復旧の範疇に属するだけでなく、広く古墳全体を含めた環境の整備にまで及ぶものである。昭和52～57年度に実施された史跡観音山古墳（群馬県）の整備も、葺石が存在しないものの、墳丘の形状復旧を大規模な整備の一環として行った例である。

イ 保存修理

復旧の範疇にも属するものとして、史跡や名勝の構成要素としての歴史的建造物や石垣、庭園及び橋梁などの人文的名勝、巨樹等の天然記念物に関する保存修理事業がある。

(ア) 建造物の保存修理

史跡に指定された文化財の中でも、寺社や著名な人物の生家、住宅、あるいは学校跡などの歴史的建造物が残っている場合には、それらの保存のために解体修理や部分修理など、定期的な修理が必要となる。このような建造物には、建築年代を代表する芸術上・様式上の優品として国宝又は重要文化財に指定されたものも含まれるが、それ以外の多くは建造物の芸術上又は様式上の価値よりも、史跡等の構成要素として学術上の価値を重視した評価が行われ、解体修理にあっても地下遺構から判明した建築の歴史的な変遷の過程と、現存する建物との整合性を重視した修理方法が採用されている。

木造建造物だけでなく、石造及びレンガ造建造物の保存修理も、同様の理念の下に行われてきた。例えば、昭和42～44年度には特別史跡多胡碑（群馬県）や昭和61～平成3年度には特別史跡山上碑および古墳（群馬県）などにおける石造物の保存修理事業や、昭和55～平成元年度には史跡葦山反射炉（静岡県）や昭和49～61年度には史跡萩反射炉（山口県）などにおけるレンガ造建造物の保存修理事業が実施された。

(イ) 石垣の保存修理

近世城郭の石垣の場合には、石垣全体の総合調査を踏まえ、緊急を要する部分から計画的に解体・積み直しなどの修理を行っている。現存する石垣の構造や意匠を重視しつつも、解体に伴う発掘調査の成果や石の積み方・構築手法などの客観的評価に基づいて、石垣の修復方針を厳密に選択している。風化や摩滅が著しい部材の取替えを行い、失われた部分の復原が行われる場合もある。石垣の保存修理に当たっては、現に使われている石材の保存的な再利用はもとより、石垣全体の構造的な特徴やおさまりにも十分配慮した修理方法が採られてきた。

特別史跡安土城跡（滋賀県）では、平成5年度から5か年の間に、中近世城郭石垣緊急修復事業の一環として、大手道の石垣及び石段の保存修理と、羽柴秀吉邸跡や徳川家康邸跡の整備等の事業が実施された。同種の事業は特別史跡名護屋城跡並陣跡（佐賀県）や、特別史跡大坂城跡（大阪府）、特別史跡熊本城跡（熊本県）などでも行われた。

(ウ) 古墳石室の解体修理等

古墳の主体部をなす石室の石積に孕みや緩みが生じている場合には、十分な調査と経過観察の上、必要に応じて解体修理を行っている。アに述べた史跡観音山古墳（群馬県）では、昭和52～57年度に主体部石室の解体修理が行われ、天井石の大規模な補強工事が行われた。同様の解体修理工事は、平成3～8年度に史跡賤機山古墳（静岡県）においても実施された。これは、古墳が位置する急崖部直下に重要文化財に指定された臨濟寺本堂が存在したため、この保存をも視野に入れて解体修理を実施したものである。

(エ) 磨崖仏の保存修理等

土地と一体的に形造られている磨崖仏は、地下水の湧出や外界の振動、温湿度変化などの影響を受けやすく、表面に地衣類が繁殖することによって風化の進んでいるものも多い。このため、保存科学的な手法によって磨崖仏本体の保存修理とともに、地下水の調節施設や覆屋等の保存施設の設置が行われている。昭和32～54年度の間に特別史跡臼杵磨崖仏附日吉塔、嘉応二年在銘五輪塔及び承安二年在銘五輪塔（大分県）の保存修理を断続的に実施したほか、昭和61～平成7年度には史跡大分元町石仏（大分県）、平成2～6年度には史跡薬師堂石仏附阿彌陀堂石仏（福島県）などの保存修理が実施された。

(オ) 名勝の保存修理

名勝の中でも庭園の場合には、上記（ア）等の手法に基づいて庭園の景観構成と一体をなす建造物の修理が行われているほか、剪定や枝打ち等の樹木の維持管理的な措置や、枯損木の更新、植栽、伐採、池の浚渫、園池の護岸石組の締め直しなど、庭園そのものの定期的な修理や整備が行われてきた。

また、昭和50年代以降の傾向として、発掘調査によって判明した埋蔵庭園について、作庭年代を表す庭園の形態や構造等の学術上の価値を保存するとともに、修理や整備を行うことによって芸術上、観賞上の価値を回復させることが行われ、場合によっては新たに名勝として指定し保護を図るなどの措置が採られた。昭和54～平成3年度には特別名勝毛越寺庭園（岩手県）や、昭和59～平成10年度には史跡大覚寺御所跡（京都府）、平成3年度からは史跡及び名勝平等院庭園（京都府）の

各修理事業が実施され、発掘調査の成果に基づいて園池の州浜護岸や遺水遺構などの復元的な整備が行われた。また、昭和54～60年度には特別史跡及び特別名勝平城京左京三条二坊宮跡庭園（奈良県）の保存修理事業が発掘調査に基づいて行われ、整備後の平成4年5月に特別名勝に指定された。

庭園以外の人文的名勝では、橋梁や松原等の保存修理が行われてきた。昭和54～59年度に実施された名勝猿橋（山梨県）や、昭和25～27年度に実施された名勝錦帯橋（山口県）の架け換え工事においては、橋上の通行や河川の管理に配慮した構造補強を前提として、橋の外観意匠と構造を厳密に保持した保存修理が行われた。名勝三保松原（静岡県）や名勝慶野松原（兵庫県）は、国有地（文部省）又は地方公共団体の所有地となっており、前者では昭和59年度から、後者では昭和56年度から、それぞれマツクイムシ駆除や白蟻防除など樹木の育成等に関する保存修理事業が管理団体である地方公共団体の国庫補助事業として継続的に行われている。

（カ）天然記念物の保存修理

天然記念物では、自然条件下でも植物群落や樹勢の衰退や風化による岩石等の劣化などが生じることが多い。このため当該天然記念物について適切なモニタリングにより的確に生育環境の維持・回復や風化の進行防止等を図る措置を実施することが必要である。樹木の生育には樹根の活動が必須であるが、そのためには最低でも樹冠の広がりや範囲を目途とした域内の保全を確保する必要がある。巨樹や老樹を対象とする天然記念物は数多く指定されており、これらの天然記念物には樹体のみを指定しているものも多いが、樹根の生育域の土壌の改良や流亡防止、踏圧の防止等の措置を内容とする事業が実施されることが少なくない。特別史跡及び特別天然記念物日光杉並木街道附並木寄進碑（栃木県）では、昭和40年代以降継続的に並木敷からの土壌流亡を防止する事業が実施されてきた。また、社寺の境内等に立地する巨樹や老樹では樹勢の維持・回復を図るための土壌改良や踏圧防止のための棧道設置などを内容とする事業が行われることも多い。これらの保護措置が総合的に実施された典型的な事例として、地上1.3メートルにおける幹周りが24メートルあり我が国最大とされる特別天然記念物蒲生のクス（鹿児島県）で平成8年度以降4年間継続して実施された保護事業を挙げることができる。

ウ 保存施設の建設

石室に絵画や幾何学文様を施した装飾古墳については、恒常的な温湿度管理が可能な保存施設を建設して保存を図ってきた。四神の図と日月像及び天井の宿星とともに極彩色で描かれた人物群像で知られる特別史跡高松塚古墳（奈良県）では昭和47～54年度に、朱や緑、黒などの鮮やかな色彩による装飾壁画のある特別史跡王塚古墳（福岡県）では昭和57～平成5年度に、それぞれ保存施設が設置された。

また、弥生時代の墓地として多くの甕棺墓が発見された史跡金隈遺跡（福岡県）では、昭和56～60年度に外気との通気が確保された開放形の保存施設が建設された。線刻壁画が遺存する洞窟遺跡に関しては、昭和43～47年度に史跡フゴッペ洞窟（北海道）において、近接の鉄道が引き起こす振動の影響調査と保存手法の検討を踏まえて、内部の恒温恒湿を保つ保存施設が建設された。この保

存施設の内部にはカプセル型の観覧施設が設置され、保存と活用の両面に配慮した構造となっている。昭和61～平成6年度に実施された史跡手宮洞窟（北海道）の保存施設の改修に際しても、同様の考え方が採用された。

エ 整備

管理や復旧だけでなく、史跡等を確実に保存し、来訪者に正確な情報を提供し、史跡等への理解を助けることを目的として、広く史跡等の整備が行われている。整備の手法は極めて多彩で、変化に富んでいる。

整備には、遺構の平面的、立体的な規模と空間の広がりや、種々の素材を用いて象徴的に表現する手法や、地下遺構に屋根を架けて直接観覧できるようにする手法、当時の植生環境を同樹種の植栽によって再現する手法など、遺構の野外展示に関する各種の手法を用いるほか、これらの諸施設を活用する上で必要となる園路や案内施設、トイレやベンチ、^{（カ）}四阿などの便益施設の設置なども含む。また、樹木の植栽等によって緑陰を造るなど、史跡等の活用上必要となる快適な空間造りも、環境整備の一環として行われている。これらの各種の整備手法は、昭和30～40年代に特別史跡平城宮跡（奈良県）において試験的に実施されたのを最初として、特別史跡百済寺跡（大阪府）や各地の国分寺跡を始めとする寺跡の整備を経て、その後、特別史跡多賀城跡附寺跡（宮城県）や特別史跡一乗谷朝倉氏遺跡（福井県）、特別史跡大宰府跡（福岡県）などの拠点的な大規模史跡においても繰り返し実験が行われ、全国の史跡等の整備においても順次定着したものである。

オ 歴史的建造物の復元施設の建設

昭和40～60年代の史跡等の整備事業では、縄文時代や弥生時代の復元住居など、今は失われた歴史時代以前に属する工作物や建造物の復元的な整備を、史跡等の環境整備の一環として行ってきた。一方で、歴史時代の建造物については、昭和25年に焼失した特別史跡・特別名勝鹿苑寺（金閣寺）庭園（京都府）の金閣や、第二次世界大戦で破壊された特別名勝識名園（沖縄県）の御殿を始めとする建築群など、特に名勝の構成要素として重要な価値を有する建造物について復元が行われたが、これらの歴史時代の建造物の復元は、いずれも焼失以前の正確な実測図や古写真に基づいて極めて精度の高いものとして行われた。

その後、国庫補助事業として、平成元年度から歴史的建造物の復元を事業内容の一つとする史跡等活用特別事業を開始し、さらに平成4年度から近世城郭等の地域の中心的史跡等における建造物の復元施設の建設を内容とする地域中核史跡等整備特別事業を開始したことにより、多くの史跡等の整備事業において、失われた歴史時代の建造物の復元施設の建設が行われるようになった。前者の例として戦国時代の南部氏の居城跡である史跡根城跡（青森県）を始め、古代東北地方の城柵官衙跡である史跡松田柵跡（秋田県）、史跡城輪柵跡（山形県）、古代の官衙跡や国分寺・国分尼寺跡である史跡下野国庁跡（栃木県）、史跡能登国分寺跡附建物群跡（石川県）、史跡伯耆国庁跡附法華寺畑遺跡（鳥取県）などにおけるものがあり、後者の例として史跡高山陣屋跡（岐阜県）、史跡上総国分尼寺跡（千葉県）、近世城郭では史跡赤穂城跡（兵庫県）、史跡備中松山城跡（岡山県）、史跡松本城（長野県）、史跡篠山城跡（兵庫県）、史跡若松城跡（福島県）などにおけるものがある。

これに伴って、平成3年2月には史跡等における歴史的建造物等の復原に関する理念・意義とそれを許容するか否かについての基本的な審査指針を定めた。文化庁では、歴史的建造物の復原に関する一般的基準の在り方や、個別の事業の実施に当たって復原の精度を高めるために、復原に関する総合的な調査研究に基づいて検討を行うことを目的として、文化財保護審議会第三専門調査会の史跡・名勝・埋蔵文化財の各部会の委員を含む9名のメンバーからなる「史跡等における歴史的建造物の復元の取扱いに関する専門委員会」（通称「復元検討委員会」）を設置した。これ以降、復元検討委員会は年間2～3回の頻度で開催され、審議結果を第三専門調査会に報告している。

また、特別史跡平城宮跡（奈良県）においては、平成9年度に朱雀門の復原が完了した。この復原事業は、奈良国立文化財研究所による、昭和39年度以来の発掘調査、昭和40年度の10分の1模型の作成、昭和61～63年度の特別研究「平城宮朱雀門の意匠と構造に関する研究」など、約30年にわたる調査研究等の成果に基づいて進められたものである。平成11年度には東院庭園地区の復原施設もほぼ完成した。現在、庭園東南隅において楼閣建築の復原施設の建設を進めており、平成12年度末に庭園地区全体の復元的整備が完成する予定である。

カ 交通関連遺跡の整備

古くから文物や人々の交流の舞台となってきた道や水路等は、我が国の歴史を理解する上で極めて大切な意味をもつものである。しかし、このような「歴史の道」は、並木街道や関所跡等として部分的に史跡等に指定されているものを除けば、各種の開発等によって急激に失われつつあり、早急に保護の対策を講じる必要がある。このため昭和53年度から、江戸時代以前の古い道や運河等とそれに沿う地域に残されている歴史的遺産を周囲の環境を含めて総合的かつ体系的に調査し、道自体の整備や復旧、標識、説明板等の設置を含めた活用管理施設等の保存整備を行うことを目的として、国庫補助事業として「歴史の道整備事業」を開始した。この事業により、出羽街道（宮城県、山形県）や上街道（宮城県）、中山道（長野県、岐阜県）、熊野古道（和歌山県）などの整備が行われ、平成12年度までに計40件の事業について着手又は完了している。

これら調査・整備事業の実績を踏まえて、より一層「歴史の道」への関心と理解を深めるために、文化庁では、平成7～8年度に「歴史の道百選」の選定を行った。同時に、従来の道関係の国庫補助事業を拡充し、「歴史の道」をネットワークの軸として沿線の交通関連遺跡と一体的に整備活用する「歴史の道整備活用推進事業」を開始した。この事業に基づいて、山形県、新潟県、山梨県などが総合計画の策定を行い、旧榎下宿脇本陣（山形県）の修理や旧松本街道（新潟県）及び富士山吉田口登山道（山梨県）などの道とその関連遺跡の整備を行った。

（5）史跡等整備の在り方に関する調査研究会

今後、史跡等の整備・活用事業には、地元の創意に根ざした独創的なアイデアや手法がますます要求されることとなる。その際には、積極的に進めるべきことと、絶対にしてはならないこととを明確に区別することが求められる。また、事業を円滑に進めるためには、調査や研究を充実させるだけでなく、種々の状況や局面において的確に対応し調整していくことが必要である。史跡等の整

備活用事業は全国各地で展開しており、その手法や技術、事業実施に当たってのノウハウも次第に蓄積されつつある。これらの成果を踏まえて、互いに情報の共有と課題の整理を行い、事業を始め際に参考となるべき適切な手引書が必要となってきた。

このため、平成10年度から8名の専門委員と16名の協力委員からなる「史跡等整備の在り方に関する調査研究会」を設置し、5か年の計画でテキスト作りを進めている。同調査研究会では、これまで史跡等の整備における理念や、計画を策定する際の留意点についての検討、技術的な表現手法とその問題点の整理などを行ってきた。これらの情報は、全て基本となるものばかりであり、それらを互いに共有することが、各々の独創性を活かした新たな次のステップへと進む前提となると考えられる。今後は、将来的な史跡等の整備における課題や今後の展望についても検討を行う予定である。

2 公開と活用

史跡等は、確実に保存し整備するだけでなく、積極的な公開と活用を図ることによって、初めて国民生活に活かすことができる。そのため、案内標識や説明板の設置、隣接地における活用施設の建設など、情報発信のためのハード整備とともに、活用の中味の充実を図るため、各種のソフト事業にも力を注いでいる。また、記念物そのものの保存・整備・活用を、総合的なまちづくり、地域づくりの一環としてより効果的に実施するために、周辺隣接地域において実施される他省庁の事業とも有機的な連携を図っている。

（1）公開と普及の必要性及びその方法

旧法以来設置が図られてきた案内標識だけでなく、来訪者に史跡等の学術的な価値を伝えるために説明板の設置を行うとともに、効果的に来訪者を誘導するために道標の設置を行っている。説明板は図面や写真を用いたわかりやすい内容とするとともに、各史跡等の特徴や環境に配慮した統一的な意匠及び素材を用い、系統的に配置することに努めている。

また、遺構の復原や表示などの屋外展示だけでなく、屋内におけるパネルや出土品の展示及びこれらの学習との一体的活用を目指す事例も増えてきた。平成元年度に開始した史跡等活用特別事業では、史跡等の理解を深め、活用に奥行きを持たせることを目的として、史跡等の隣接地に必要な最小限の規模でガイダンス施設を建設できることとしている。これまでに、史跡常呂遺跡（北海道）や史跡根城跡（青森県）、史跡作山古墳、史跡蛭子山古墳（いずれも京都府）を始め、計35件の史跡等においてガイダンス施設が建設されている。また、このほか計12件の史跡等において、ガイダンス施設の建設が進みつつある。平成9年度に開始した地方拠点史跡等総合整備事業では、史跡等の総合的な学習や管理運営のための拠点施設を建設できることとしており、これまでに特別史跡西都原古墳群（宮崎県）や史跡斎宮跡（三重県）における体験学習館及び史跡秋田城跡（秋田県）における管理運営施設など計7件の施設が完成若しくは建設中である。

さらに、天然記念物の生育状況の保全だけでなく、広く価値を認識してもらう必要があることか

ら、ヨーロッパで生まれた「エコミュージアム」の考えから着想を得て、平成6年度から天然記念物整備活用事業を実施している。この事業では、天然記念物が地域の自然と文化の結びつきを示す恰好の教材であることから、天然記念物を知り、理解を深めるための観察等の施設の整備を目的としており、これまでに天然記念物杉沢の沢スギ（富山県）や天然記念物長走風穴高山植物群落（秋田県）、天然記念物ミヤコタナゴ（地域を定めず）などを対象として、計6施設が完成している。

（2）活用の事例

平成10年度から開始した「ふれあい歴史のさと」研究開発事業では、複数の市町村を対象として、広域にわたる多種の文化財を有機的に保存し活用するために、パンフレットやガイドマップ、ビデオ、CD-ROMの製作、及びワークショップやシンポジウム、ボランティア養成講座の開催などの各種企画を含めたソフト事業を実施している。秋田県北部地域の10市町村では、秋田県教育委員会が中心となって協議会を結成し、記念物を取りまく自然環境を含めた多彩な活用事業を展開しているほか、富山県入善町における天然記念物杉沢の沢スギや史跡じょうべのま遺跡の有機的な活用の事例、宮崎県の特別史跡西都原古墳群における体験型活用事業の例など、計8件において新たな取組が行われており、今後の成果が期待されている。

また、「歴史の道」を歩き、周辺の文化財に親しむ「歩き・み・ふれる歴史の道」の中央大会及び地方大会が、平成7年度から毎年、文化庁の主唱の下に全国各地で開催されている。

（3）記念物の活用とまちづくり・地域の活性化

史跡等の保存・整備・活用事業を核として、広く地域の自然環境を保全したり、まちづくりや地域の活性化をも視野に入れて、他の事業と連携して事業を進めようとする事例が多く登場してきている。

例えば、史跡箱根関跡（神奈川県）では、建設省が進める箱根宿の歴史的地区環境整備街路事業やまちづくり総合支援事業と連携して、交通関連史跡の整備活用の効果を高めるために種々の試みが行われようとしている。また、史跡姪子山古墳・史跡作山古墳（いずれも京都府）の場合に見られるように、自治省が所管する地域文化財・歴史的遺産活用による地域おこし事業の下に、史跡等の保存と活用を積極的に行うため、史跡等の指定地周辺における施設整備や環境整備も広く行われている。

今後、特定の生業に関わる遺産や文化的景観の保護を進めるとともに、史跡等の周辺に広がる人文的・自然的環境との一体的な保護を目指す上でも、農林水産業関連事業や河川関連事業など、広く他省庁が所管する事業との有機的な連携がますます必要となり、相互の調整が求められる。

第5章 埋蔵文化財の保護

第1節 埋蔵文化財の保護の歩み

埋蔵文化財の保護は、遺跡をできる限り現状で保存するとともに、やむを得ず開発によって現状のまま保存できない場合には、少なくとも発掘調査を実施して遺跡の記録を残すことを基本に進められてきた。

昭和30年代には、開発の事前の発掘調査（以下「事前調査」という。）を実施するための調査組織などを個々に編成するといった事例が積み重ねられた。昭和40年代からは、開発が激化したことによって事前調査をいかに円滑に進めるかが、埋蔵文化財保護行政の主要課題となっていく。開発に関係する省庁や公団との覚書によって、事業者による事前調査に要する費用負担と都道府県を主体にした調査体制が整備されていった。昭和50年代になると、ますます開発から埋蔵文化財を保護することや事前調査の必要性が増した。都道府県を中心に調査体制は更に整備され、事前調査の件数・費用は急増した。目覚ましい発掘調査成果が蓄積され、マスコミに取り上げられる機会も増えて考古学ブームが生まれると同時に、一方で個々の遺跡の保存問題なども顕在化した。このような動乱期を経て、その後の好景気にも支えられ、事前調査が徐々に認知され、開発と埋蔵文化財保護の表面的な衝突は収まっていった。昭和60年代から平成の時代になってもいわゆるバブル景気によって開発も事前調査も更に増加したが、佐賀県の吉野ヶ里遺跡（平成2年史跡、平成3年特別史跡）や青森県の三内丸山遺跡（平成9年史跡）などに見られるように各地の遺跡が保存・活用され、遺跡・史跡を生かしたまちづくりや観光などの面で、埋蔵文化財保護行政に質的な転換がうかがえるようになった。

ここでは、文化財保護法の下で事前調査を軸に展開してきた埋蔵文化財保護行政について、編年的に振り返る。

1 埋蔵文化財保護の基本

「埋蔵文化財」とは、文化財保護法上「土地に埋蔵されている文化財」をいうものとされている（第57条）。考古学的には大地に残された人間活動の痕跡である「遺構」と「遺物」に相当する。遺構とは、貝塚、古墳、住居跡などであり、遺物とは、土器・石器などである。また、埋蔵文化財を包蔵する土地を「埋蔵文化財包蔵地」と呼び、これは考古学でいう「遺跡」にはほぼ当たる。埋蔵する「土地」には海や河川・湖沼なども含まれ、遺物が地表面に露出散布している状況も「埋蔵」に当たるとされている。

埋蔵文化財は、我が国の歴史を解明する上で重要な価値を有する貴重な国民共有の財産であると同時に、各地域の自然環境を舞台にそこに住む人々が選択・創造し、工夫してきた生活・文化の歴

史的な軌跡でもあり、地域の文化財である側面が強い。また、一地域に群在する遺跡は相互に有機的な関連をもち、それぞれに歴史的な個性をもつ場合も多い。また地域住民の祖先などが積み重ねてきた歴史の証でもあり、その地域の歴史・文化的な環境を形作る重要な要素である。

したがって、埋蔵文化財を調査することは、地域の歴史を具体的に明らかにし、地域の環境と結びつけて理解することになるとともに、地域の歴史的環境を保ち、住民の誇りや、心の拠り所としてまちづくりに生かされ、観光などの地域おこしの素材ともなる。こうしたことから、各地域・地方自治体は、地域の遺跡を積極的に保護し、祖先の歴史を解明し、調査成果を踏まえた遺跡の活用を図るとともに、国は、国として重要な埋蔵文化財の保護を図り地方自治体を支援指導していく責務があるといえる。

埋蔵文化財は、一度破壊されると元に戻すことは不可能である。したがって、可能な限り将来に向けて現状で保存されることが望ましい。一方で、日本の国土は狭く、長期にわたる先人たちの生活の痕跡が生活適地を中心に多数残されており、これらを全て開発から保護することは困難である。そこで、埋蔵文化財包蔵地において開発事業が計画された場合には、遺跡の内容や範囲などと、開発の種類や方法・範囲などを勘案して、文化財保護担当者と開発事業者が協議し、開発計画や工法の見直しによって少しでも多く現状保存を図ることが望ましい。なお、やむを得ず現状のまま保存できない場合には、その範囲について発掘調査を実施して記録を残すこととなる。

2 埋蔵文化財に対する関心の高まりと保護の始まり

(1) 遺跡に対する関心の高まり

明治時代から大正時代にかけては、皇室陵墓の比定調査との関係や、日本の工業化の開始などによって、古墳を中心とした遺跡の保存が憂慮された。このため、明治7年には「古墳発見ノ節届出方」(太政官達第59号)、明治13年には「人民私有地内古墳等発見ノ節届出方」(宮内省達乙第3号)が発出され、また、古墳の発掘については内務省から通牒が発せられたが、大正8年の史蹟名勝天然記念物保存法(大正8年法律第44号)の制定を機にその施行規則により、古墳又は旧蹟と認める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することとする制度が設けられた。出土品についても、明治32年に遺失物法(明治32年法律第87号)が制定されて、埋蔵物に関する保護の制度が設けられ、「學術技藝若ハ考古ノ資料トナルヘキ埋蔵物取扱ニ關スル件」を始めとする内務省訓令や通牒が発出された(第1編第1章第3節に詳述)。しかし、埋蔵文化財に対する本格的な保護の開始は、第2次世界大戦後になってからであった。

戦後の新生日本には、新たな日本の歴史を掘り起こそうとする気運が生まれた。昭和22年から実施された静岡県登呂遺跡での弥生時代における水田や集落の発掘調査、24年の群馬県の岩宿遺跡での日本における旧石器時代の確認などが、その典型であった。昭和23年には文部省が、登呂遺跡と周辺の遺跡の発掘調査に合計70万円の国費を支出することとなり、その受け皿として、発掘調査を担当することを目的として日本考古学協会が結成された。登呂遺跡の発掘調査は自然科学分野の専門家の協力も得て、昭和26年まで日本の考古学界を挙げて実施された。その発掘調査の成果が

大々的に報道され、当時の皇太子殿下、衆議院文教常任委員会委員らが現地を訪れた。

(2) 文化財保護法による埋蔵文化財の保護の始まり

戦後の遺跡に対する関心の高まりは、歴史の見直し、郷土の歴史の掘り起こしの契機になった。しかし、中学校歴史教科書などの記述や登呂遺跡の発掘調査の成果も影響して、全国の学校が社会科の実習として競って遺跡を掘るなど遺跡の濫掘に近い状況が生じることとなった。特に連合軍総司令部(GHQ)からも遺跡の濫掘防止について強い要望がなされたことから、文部省は昭和23年3月10日付で文部次官から都道府県知事宛に、濫掘防止の趣旨徹底を図ること、學術発掘についても文部省と連絡を取ること、古墳又は旧蹟発見の届出を励行させることなどを内容とする依命通達を発出した。このような状況を受け、史蹟名勝天然記念物保存法の趣旨を引き継いで昭和25年5月に制定された文化財保護法においては、重要文化財以外の有形文化財として、埋蔵文化財に関する款(第57条～第65条)が設けられ埋蔵文化財とその保護が初めて体系的にうたわれた。同時に、文部省の外局として設置された文化財保護委員会の事務局に記念物課が設置され、それまで文部省社会教育局文化財保存課に属していた遺跡保存担当者と新たに1名が増員されて合計2名の埋蔵文化財担当職員が配置された。

文化財保護法では、埋蔵物たる文化財を発掘しようとするときは、文化財保護委員会規則の定める事項を記載した書面をもって、発掘しようとする日の20日前(昭和29年の文化財保護法改正以降は30日前)までに文化財保護委員会(昭和43年6月以降は文化庁。以下同じ。)に届け出なければならないこと、これに対して文化財保護委員会は必要な事項を指示し、又はその発掘の禁止、停止若しくは中止を命ずることができることとされた(第57条)。それまで発掘調査については、指定史跡や宮内省の管掌する陵墓の発掘の制限のほか、古墳の発掘手続が定められている程度であったが、文化財保護法の制定により、すべての埋蔵文化財について、大学などの研究者による学術的な発掘の際の届出制度が設けられることとなった。

(3) 出土文化財の取扱い

出土文化財の取扱いについては、明治32年に制定された遺失物法において、學術技藝若しくは考古の資料に供するべき埋蔵物は、所有者が判明しないときは国庫に帰属し、発見者及び土地所有者にはその価格に相当する金額が支給されることとされていた(第13条)。さらに、また、同年の「學術技藝若ハ考古ノ資料トナルヘキ埋蔵物取扱ニ關スル件」(内務省訓令第985号)により、埋蔵物として警察署長に差し出されたものの中で考古の資料となるべきものを発見した場合は、古墳関係品その他は宮内省に、石器時代の遺物は東京帝国大学に通知し、皇室博物館又は東京帝国大学から埋蔵物送付の通知があった場合にはその物件を送付しなければならないなどの取扱いが定められていた。

しかし、これらの措置は実効性に欠け、出土文化財の国庫帰属の手続も不明確であったため、昭和25年の文化財保護法の制定時に、新たに出土文化財の取扱いが遺失物法の特例として整備され

た。すなわち、埋蔵物として警察署長に差し出された物件が文化財と認められるときは、所有者の判明している場合を除き、警察署長は直ちに当該物件を文化財保護委員会に提出し（第60条）、文化財保護委員会は文化財であるかどうかを鑑査し、文化財と認めたときはその旨を警察署長に通知することとされた（第61条）。そのうち所有者が判明しないものの所有権は国庫に帰属することとし、この場合に文化財保護委員会は当該文化財の発見者及び発見された土地の所有者にその旨を通知し、かつその価格に相当する額の報償金を支給すること（第63条）、国が保有する必要がある場合を除いて、出土文化財の発見者及び発見された土地の所有者に譲与することができること（第64条）とされた。この際、譲与した文化財の価格に相当する金額は報償金から控除することとされた（第64条第2項）ので、通常は出土文化財を譲与することとして対応してきている。なお、昭和26年8月には国家地方警察本部刑事部長名で各警察管区本部長・各都道府県方面警察隊長等宛に、同年9月には文化財保護委員会事務局長から各都道府県教育委員会宛に、「埋蔵文化財の取扱について」通知が出された。特に前者においては、遺失物法及び文化財保護法上の対象となる埋蔵物として予想される物件について、石鏃に始まり古代遺跡から発見された人骨その他動物残骸に至るまで5項目にわたって考古資料を例示して分かり易く説明しており、発掘品の取扱いについての周知徹底が図られた。

国の保有とする物件については、「埋蔵文化財の国の保有等に関する基準」（昭和26年11月18日文化財保護委員会決定）によるものとし、その価格を決定しようとするときは、埋蔵文化財価格評価員の意見をきかなければならないこととされた（昭和27年7月5日文化財保護委員会裁定第2号「埋蔵文化財価格評価員に関する規程」）。また、保有した物件は国立博物館又は国立文化財研究所が原則として管理し、その保存のため又はその効用から見て他の機関に管理させることが適当である場合は、国立大学等の国の機関に移管すること、大学、研究所、博物館等の申請により貸し付けることができることとされた（同基準）。昭和29年には新たに国保有となった発掘品について、東京国立博物館で「新たに国国有になった発掘品特別展」が開催された。さらに、国においては保有しない所有権の国庫に帰属した埋蔵文化財については、現物によって当該埋蔵文化財の発見者及び発見された土地の所有者に譲与するものとし、発見者及び発見された土地の所有者との間に譲与、譲渡又は保管の委託等を受けて一括保存することに了解がある場合には、発掘届けに記載された保管希望施設に保存されるように譲与することとされた（昭和28年6月27日文化財保護委員会決定「現物譲与をすべき埋蔵文化財の取扱要領」）。なお、文化財保護委員会では昭和33年に、発掘届、遺跡発見届、国有品（解説と写真）の一覧をまとめた「埋蔵文化財要覧一」を刊行し、以後昭和39年度までの資料を昭和56年3月まで5冊に分けて刊行した。出土品の収納・保管については、地方公共団体が埋蔵文化財収蔵庫を建設するための国庫補助制度を昭和28年度に創設した。

以上のように、出土文化財はその他の埋蔵物の場合と異なり、国に所有権を帰属させ、原則として地方公共団体が一括保管することによって散逸を防ごうとした。なお、埋蔵物として提出された物件の鑑査などに関する事務は、昭和46年に「許可、認可等の整理に関する法律」により文化財保護法の一部改正が行われ、各都道府県教育委員会に委任された（第100条の2）。平成11年の法改

正により削除）。

（4）昭和29年の文化財保護法改正

文化財保護法の制定により、貴重な遺跡が濫掘等によって破壊されることを防ぎ、出土文化財の適切な取扱いを期すこととなったのであるが、さらにその趣旨を徹底させるため、昭和25年の末には、埋蔵文化財発掘届・遺跡発見届の趣旨を説明し、その様式や記載事項を添付した「埋蔵文化財発掘届出書規則及び遺跡発見届出書規則の施行について」（昭和25年11月7日付け文委総第25号）、同様の趣旨の徹底と遺跡の基本台帳の作成を依頼した「埋蔵文化財発掘について」（昭和25年12月11日付け文委保第26号）が発出された。続いて昭和26年には、埋蔵文化財関係の法律運用の基本方針を中心に「埋蔵文化財の取扱について」（昭和26年9月25日文委保第71号）を通達し、警察官署への埋蔵物の差出は発見届をもって差出としての便宜の取扱を受けることができること、その場合には、教育委員会が発見現場で立会の上で警察署長から引渡を受け便宜上文化財保護委員会への提出として取り扱うこととすること、提出された物件は都道府県教育委員会で一応保管すること、埋蔵文化財保管証をもって発掘者に一時保管させることができることなどとされた。

この間、昭和25年には岩手県の中尊寺金色堂の藤原三代のミイラの調査、大阪府和泉市の黄金塚古墳での景初三年銘神獸鏡の発掘調査、昭和28年には京都府の椿井大塚山古墳で鉄道工事中に三角縁神獸鏡32面以上の発見、さらに奈良県の平城宮跡、大阪府の難波宮跡、京都府の長岡宮跡、奈良県の飛鳥寺跡などの発掘調査が続き、日本の古代史に大いなる新知見を与えた。このような発掘調査の成果が、一般の人々の共感を得、大々的な発掘調査報道もあって、新生日本の未来に明るい光明を与えた。

さらに、昭和28年には日本考古学協会が文化財保存要望を出したり、岡山県の月の輪古墳が住民参加で発掘調査され、昭和30年には神奈川県でも南堀貝塚が同様に発掘されるなど、国民的考古学運動とでもいうような状況が生まれた。なお、月の輪古墳の発掘では古墳の全面発掘を目指して墳裾の埋葬などを明らかにして、点的発掘ではなく面的発掘が望ましいという考え方を芽生えさせた。

一方、戦後復興が進む中で、道路工事・堤防構築等の公共事業に伴い遺跡が破壊されて、出土遺物が散逸する懸念があったことから、昭和27年には建設大臣宛に「埋蔵文化財保護協力依頼について」（昭和27年5月31日付文委保第66号）が送付され、遺跡と見なされる個所が公共工事の対象となったり工事中に新たに遺跡が発見された場合は、所管の都道府県教育委員会に連絡すること、教育委員会において記録・調査などを行う場合は、可能な範囲において便宜供与せられることなどを依頼した。

このような機運の中で、文化財保護法施行後3年余りの運用の経験に照らして、昭和29年には初めての大きな法改正が行われた。この改正により、遺跡の保護に関する規定が「埋蔵文化財」（「埋蔵物である文化財」と規定）として有形文化財の章から独立した一章にまとめられた。そして、土木工事、開墾その他埋蔵文化財の調査以外の目的で行われる発掘についても新たに届出制度を設け

ることとし、埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地において発掘（土木工事の意）を行う際には届出を30日前までに提出することを義務付け、文化財保護委員会は届出に係る発掘に関し必要な事項を指示することができることとした。この届出義務は、文化財保護法における埋蔵文化財保護の根幹となる制度の出発点となった。併せて、届出の記載事項や添付書類などについて「埋蔵文化財の発掘又は遺跡の発見の届出等に関する規則」（昭和29年文化財保護委員会規則第5号）が定められた。また、新たな届出制度の創設を受け、同年には、建設省宛に再度「埋蔵文化財保護協力方依頼について」（昭和29年12月15日付文委記第104号）、翌30年には農林水産省へも「埋蔵文化財保護協力方依頼について」（昭和30年4月22日付文委記第27号）、このほか昭和34年には正規の手続を経ない古物売買業者等や無届発掘・濫掘に対応するため、「埋蔵文化財の盗掘、濫掘等について」（昭和34年5月13日付文委記第32号）を発出するなど、文化財保護法の周知徹底のために度々通知が発せられた。

昭和30年代前半から大規模開発が始まり、昭和30年に日本考古学協会が破壊に瀕した大阪府のいたすけ古墳の保存を要望した。国は同古墳を史跡に指定し、土地の公有化のために国庫補助金を交付して保護することとなった。これが埋蔵文化財保護運動の皮切りであり、国が個別的に開発から遺跡を保存した始まりでもあった。なお、国際的には、昭和31年に第9回ユネスコ総会で遺跡・遺物の保護、発掘規則、公開普及、国際協力などについてうたった「考古学上の発掘に適用される国際的原則に関する勧告」が採択されている。この頃には各種の開発事業が活発化して遺跡保存問題が深刻化し、遺跡保存の訴えがしばしば新聞・月刊総合誌などに掲載された。

このような状況を受け、昭和32年6月11日には「文化財保護に関する関係官庁間の連絡強化について」が閣議了解され、文化財保護委員会事務局長から各都道府県知事宛に依頼がなされた（昭和32年6月22日付文委庶第26号）。市町村段階では閣議了解の趣旨が徹底しなかったことから、昭和39年にも再度「文化財保護に関する関係官庁間の連絡強化について」各都道府県知事宛依頼がなされた。昭和33年には、日本住宅公団宛に「住宅建設に伴う遺跡の破壊について」注意喚起し、遺跡の保護を依頼した。

文化財保護委員会では昭和34年に各都道府県教育委員会教育長宛「文化財保護行政事務組織の充実強化について」を通知して、係組織の充実や専門職（文化財保護主事など）の設置について依頼し、続いて昭和37年にも文化財保護主事などの設置を再度依頼（通知）した。しかし、事前調査に備えて行政内に専門職員が、本格的に配置され始めたのは10年以上も後のことであった。

（5）事前調査の費用負担と国による発掘調査

昭和33年、名神高速道建設に当たって、日本考古学協会の関西在住会員や文化財保護委員会記念物課の担当者などが、路線内の遺跡の保護について日本道路公団と協議した。その結果、事前調査の費用は遺跡を現状のまま保存できない原因となる事業を実施する日本道路公団が負担すること、調査体制は奈良国立文化財研究所、京都国立博物館の2つの文化財保護委員会の附属機関を始め、関西の大学考古学研究室に連合を呼びかけて作ること、高速道路のような恒久的施設の建設は遺跡

の発掘を不可能とし損壊したと同等となるとの考え方から事前調査の対象にすることなどが取り決められた。その上で、同年内に、愛知県小牧市から兵庫県西宮市までの間で24件の事前調査が実施された。

翌年からの東海道新幹線建設に当たっても、文化財保護委員会は日本考古学協会の要望を踏まえ、日本国有鉄道と協議した。昭和34・35年には、予定路線について関係各都府県教育委員会の協力を得て考古学の専門家に委嘱して埋蔵文化財包蔵地の所在調査を行い、静岡県磐田市の松林山古墳についてはルート変更を要望して保存することができた。所在調査（踏査）と本発掘調査は、関係都府県が依頼した調査員を日本国有鉄道の囑託とし、発掘調査費用は日本国有鉄道が措置して実施された。昭和36年から3か年にわたって、35件の遺跡が事前調査された。さらに、昭和38年度からは日本道路公団と協議して、東名高速道路・中央高速道路建設に伴う事前調査が実施され、同39年3月に発掘報告書の内容がとりまとめられた。なお、これらの調査には、地元の大学や研究者が休暇などを利用して対応した。このような調査体制は昭和40年代半ばまでは一般的であった。

このように、埋蔵文化財の現状による保存を不可能とする原因となった開発事業の事業者が発掘調査の経費負担を求める、いわゆる「原因者負担」の考え方は、公共事業において徐々に定着し始めたが、民間の開発に伴っても原因者負担での発掘調査が一部で行われるようになった。昭和35年には大阪府堺市の経塚古墳で土取りに伴う古墳の保存問題が起これ、文化財保護委員会から古墳を現状で保存するように指導した。しかし、結局は現状保存に理解が得られず、土砂と土地の売却代金から発掘調査費を支出して、事前調査が実施された。さらに宅地造成に伴って事前調査された昭和38年の大阪府高槻市の弁天山古墳群、翌年の大阪府茨木市の將軍山古墳の事前調査に、事業者が発掘調査費用を負担した。

また、発掘調査費用に対する国庫補助金は、昭和31年に愛知県の愛知用水路工事に伴う事前調査に初めて支出され、翌年度には当初予算に112万5千円の埋蔵文化財緊急調査補助が計上された。昭和33年度には109万円、34年度は5,700万円となり、その後昭和39年度までは毎年度100から200万円ほどずつ増額されていった。

一方、文化財保護委員会は文化財保護法第58条に基づき、埋蔵文化財について調査する必要があると認めるときは、自ら埋蔵文化財を包蔵すると認められる土地の発掘を施行することができるとされていることから、昭和25年末に、秋田県の大湯環状列石、岩手県の無量光院跡、愛知県の吉胡貝塚、岡山県の丸山古墳の4件について国営発掘調査を実施することにつき諮問機関である文化財専門審議会の答申を得た。これらのうち、愛知県でも発掘を計画していた吉胡貝塚を第1回の発掘地として昭和26年に国営発掘し、同年末には史跡として指定された。次いで大湯環状列石（26～27年度）、無量光院跡（27年度）、福岡県の志登支石墓群（28年度）、奈良県の平城宮跡（28年度）、大阪府の四天王寺境内（30～32年度）、鹿児島県の成川遺跡（33年度）、秋田県の秋田城跡（34～37年度）、山口県の石城山神籠石（38・39年度）、山形県の城輪棚跡（40年度）、神奈川県の相模国分寺跡（41年度）、石川県の末松庵寺跡（42年度）、奈良県の法隆寺境内若草伽藍跡（43・44年度）を次々と発掘した。

なお、昭和27年に特別史跡となった平城宮跡については、その北部の県道奈良谷田線拡幅を契機に、昭和28年11月に掘立柱の遺構が発見されたことから、29年1月に国営発掘調査が実施された。その後、昭和30年にも第2次大極殿回廊東南隅の発掘調査が実施され、34年からは奈良国立文化財研究所が開発対応と研究を目的とした本格的な発掘調査を継続するようになった。

（6）遺跡分布状況の把握

文化財保護委員会は文化財保護法成立当時から都道府県に遺跡の所在調査を依頼していたが、昭和33年には日本考古学協会の要請を受けて全国初の遺跡所在状況の調査を実施した。さらに、昭和35年から3年間にわたって各都道府県に20万円ずつ国庫補助して、全国遺跡分布調査が実施され、この調査成果によって文化財保護委員会では、全国で約13万8,400箇所の遺跡を集計し、昭和39年度から42年度にかけて遺跡の所在を7万5千分の1（国土地理院の5万分の1地図の縮小）の地図に搭載した遺跡地図と遺跡名一覧表の作成を図り、昭和41年から昭和43年に第一回目の『全国遺跡地図』を刊行した。

一方、地方公共団体でも遺跡所在状況の調査と周知化事業が始まっており、昭和34年ごろには大阪府を始めとしていくつかの県で遺跡地図が編集・出版されるようになり、昭和40年には13都府県で遺跡地図が刊行されていた。

文化財保護委員会による昭和35～37年度の全国遺跡分布調査では、重要な遺跡を三段階で把握して緊急な保護措置を講ずることも目的としており、その結果、都道府県はA重要遺跡約6,223か所、B比較的重要遺跡12,235か所、C普通遺跡約119,945か所、合計138,403か所の遺跡を報告した。そして、昭和40年度から文化財専門審議会の第三分科会埋蔵文化財部に「重要遺跡緊急指定調査研究委員会」を設置して、都道府県から推薦のあった重要遺跡などの中から史跡指定候補を選択することとした。昭和41年から52年までに重要遺跡4,286か所が検討された。なお、昭和57年にも都道府県に重要遺跡一覧の提出を求め、平成4年まで613か所の遺跡が検討された。

なお、昭和45年度には国庫補助事業として「遺跡群詳細分布調査」を創設して、開発から遺跡を保護する基礎資料の整備に努め、昭和46年度からは、第2次全国遺跡分布調査が実施され、平成2年度までに47都道府県について『全国遺跡地図』を刊行した。

（7）開発の増大と遺跡保存運動

昭和35年に池田勇人首相の所得倍増計画、昭和37年に全国総合開発計画の閣議決定などにより、高速道路・新幹線を軸にした交通網、新産都市、土地改良などの社会資本整備が本格化し、大規模開発に伴う事前の発掘調査が急増し始めた（このような発掘は行政発掘、緊急発掘調査などとも呼ばれてきた）。公共事業の活発化に伴い、史跡名勝天然記念物、埋蔵文化財包蔵地等の保護が憂慮すべきものとなったことから、文化財保護委員会は、昭和39年、開発関連の各省庁、公社・公団等宛に各種事業の計画立案における文化財保護法の趣旨の尊重と史跡名勝天然記念物及び埋蔵文化財保護への理解と協力を依頼するとともに、①埋蔵文化財包蔵地の発掘がやむを得ず、滅失すること

となるものについては、関係各都道府県教育委員会に委嘱して、事前発掘調査等を行ない、記録保存の措置をとること、②必要な経費は、当該事業関係予算により負担されたいことを依頼した（昭和39年2月10日文化財保護委員会事務局長依頼「史跡、名勝、天然記念物および埋蔵文化財包蔵地等の保護について」）。また、大蔵省には発掘調査経費について予算要求があった場合には格別の配慮を行うよう依頼した。

日本道路公団ではこの依頼の趣旨を受けて文化財保護委員会と協議し、昭和39年1月に「埋蔵文化財発掘調査要項」を定めた。この要項は、発掘調査の委託先、発掘費用の負担と費用の内訳、出土品の取扱い、発掘は原則として道路建設用地内に限るなどの方針を決めている。このような一連の過程が、後の開発関連の各省庁や公団との覚書締結の基礎となった。

一方この頃、遺跡の保存運動も活発化しはじめた。昭和33年には日本考古学協会が平城宮跡の保存や名神高速道路建設に伴う遺跡の保存を訴えた。また、昭和37年には再び平城宮跡の西南隅の3分の1の未指定地に検車区の新設計画が明らかになったため、全国的な保存要望署名運動と国会への保存請願がなされた。翌年には千葉県の加曽利貝塚の保存問題などが起こった。このように、国家的な開発事業を遂行する過程で、埋蔵文化財の取扱いが当面の課題となり、開発と保存運動との対立も顕在化したが、歴史を貴ぶ国民性に支えられ、国民・地域住民などの理解と協力を得ながら埋蔵文化財保護行政は本格的に開始された。

3 開発の大規模化と埋蔵文化財保護体制の強化

（1）他省庁・公団との覚書

昭和30年代後半には、前述したように国が全国的に大規模な社会資本整備を進め、戦後経済は急速に成長した。特に大型掘削機械の発達で、主に手作業で土を盛るそれまでの開発とは異なり、土地を大きく削って地形を変えてしまうような大規模な開発へと変化させたため、地下に埋もれた埋蔵文化財にとっては開発からの保護が更に緊急の課題となった。

このことから、文化財保護委員会は、昭和40年に日本住宅公団、昭和41年に日本鉄道建設公団、昭和42年に日本国有鉄道と日本道路公団、昭和46年に建設省、昭和48年に本州四国連絡橋公団との間で、それぞれ、埋蔵文化財包蔵地の取扱いに関する覚書を締結した。この覚書により、開発事前の発掘調査が、開発事業者の経費負担（いわゆる原因者負担）によって頻繁に実施されるようになった。都道府県教育委員会などにおいては、調査体制を大幅に拡大し、原因者負担によって発掘調査などを担当する基本的な方式が定着するとともに、発掘調査などに係る細部の取扱方針も決められていった。昭和38年には事前調査（277件）が学術的な目的による発掘調査（209件、以下「学術調査」という。）の件数を上回り、昭和40年代に入って「いざなぎ景気」へと続いて開発が増加したことに伴い、事前調査の件数も更に増加していくこととなった。

このため、昭和40年代前半には開発と遺跡保存の対立が激化し、全国各地で多くの遺跡の保存問題が起こった。昭和40年には日本考古学協会に文化財保護対策特別委員会（後に埋蔵文化財保護対策委員会に改称）が設置され、昭和45年には新たに文化財全国保存協議会が組織されて、全国的な

保護運動が活発に展開されるようになった。

（２）保護体制の整備

昭和40年代は特に埋蔵文化財保護行政組織に対して遺跡保護の基本姿勢が問われ、保護体制・発掘調査体制の整備が強く求められた。この中でも発掘調査体制の充実、開発用地の買収と並んで開発計画の進捗状況を左右する深刻な問題となった。この頃までは大学の考古学研究室や地域の考古学研究者が、夏期休暇を中心に事前調査を請け負っていたが、開発工事の急増・大規模化に伴い、そのような体制では到底対応できない状況となった。このため、昭和40年には8名であった地方公共団体の埋蔵文化財調査の専門職員（以下「専門職員」という。）は、41年に23名、42年には37名となり、その後急激に増員されていった。さらに、文化・文化財の業務が社会教育課から独立して専管課となる動きが出てきた。昭和40年には栃木県・京都府・東京都・奈良県など一部にしか設置されていなかった文化財保存課・文化財保護課・文化課などが、次々に設置されるようになり、昭和40年代半ばには発掘調査体制も本格的に整備され始めた。文化庁記念物課が埋蔵文化財担当の専門職員の実数を最初に把握した昭和45年には、都道府県を中心として131名が配置されるようになった。以後、増員が図られ昭和49年までは、毎年60～100名ほどの専門職員が増加し、都道府県教育委員会が自ら発掘調査を行う体制が急速に整えられた。

（３）埋蔵文化財センターの設置

事前調査の必要性が高まり、調査体制の整備が本格的に始まったが、地域による発掘調査の技術や精度の差が著しく、発掘調査担当者の資質の向上を図る必要が生じた。そこで文化財保護委員会では、奈良国立文化財研究所の協力を得て、先進的な発掘調査の方法や埋蔵文化財の取扱いなどについて「発掘調査の手引き」を昭和41年に刊行した。また、文化財保護委員会は、昭和41年度から、奈良国立文化財研究所と共催で、地方公共団体の専門職員を対象とする発掘調査研修を開始し、この研修事業は昭和49年には奈良国立文化財研究所（埋蔵文化財センター）に引き継がれた。さらに、文化庁では、昭和48年には、埋蔵文化財保護に関する諸課題の検討のために、座長、副座長、委員12名ほか専門委員4名、主査10名による埋蔵文化財対策調査会を設置した。その報告「埋蔵文化財保護に関する当面の方策について―埋蔵文化財対策調査会報告―」に基づいて、翌昭和49年度に、奈良国立文化財研究所に埋蔵文化財調査に関する専門的な指導助言、専門職員等の研修、埋蔵文化財に関する情報資料の収集整理提供、埋蔵文化財調査技術の開発などを目的に埋蔵文化財センターが設置され、あわせて都道府県（後には市町村も対象）に埋蔵文化財調査等の拠点施設である埋蔵文化財調査センター建設のための国庫補助制度が新設された。

この埋蔵文化財調査センターについては、昭和49年に建設のための国庫補助制度金が創設され、初年度は大阪府の高槻市立埋蔵文化財調査センター、翌年度は富山県埋蔵文化財調査センターが建設された。昭和52年からは補助金も倍増され、さらに、平成8年からは、埋蔵文化財調査センターの役割を埋蔵文化財の調査及び出土文化財の整理・収蔵に加えて展示などの公開・活用にまで拡大

した埋蔵文化財センターへの補助制度に切りかえられた。埋蔵文化財センターを組織し建物を建設することは、効率的に事前調査を遂行し、埋蔵文化財保護における発掘調査の拠点を設置した点で一定の役割を果たしてきた。

東日本を中心に急増する事前調査に対応するため、都道府県教育委員会などの本庁から独立した調査機関として、公立あるいは財団法人の埋蔵文化財センターが次々と設置されていった。また、西日本では文化財の保護と学術研究を目指して、昭和44年に設立された社団法人和歌山県文化財研究会や翌45年に設立された財団法人大阪文化財センター（現財団法人大阪府文化財調査研究センター）なども次第に事前調査に対応するようになっていった。その後全国的に、財団の埋蔵文化財調査センターが続々と設置され、昭和57～60年度には増加率がピークとなり、毎年度4～5か所が新たに設置された。

このような過程を経て、発掘調査の主体や担当者は、一層地方自治体を中心になっていった。昭和57年度に実施された合計4,203件の発掘調査については、地方自治体が2,952件（70.2%）、財団法人が682件（16.2%）、大学などの研究機関が90件（2.1%）、民間組織が84件（2.0%）、随時組織化された調査会が395件（9.4%）担当した。昭和50年代には発掘調査件数、調査費用、財団法人埋蔵文化財調査センターの数、専門職員数は急激に増加し、10年間にそれぞれ3～4倍ほどになった。専門職員数は、都道府県と市町村とを区別して把握するようになった昭和50年には前者が590名、後者が308名であった。その後、昭和53年から昭和の末年まで、毎年ほぼ200余名の増員が図られ、特に昭和55年頃からは市町村への専門職員の配置が進んだ。昭和57年には市町村の専門職員数（1,200名）が都道府県（1,192名）を越し、その後今日に至るまで市町村を中心に体制整備が進んできた。近年は特に地域の文化財を地域で護り、地域で調査・解明し、保存・活用する基本的な考え方が定着し、体制が着々と整備されつつある。

（４）昭和50年の文化財保護法改正

昭和50年に文化財保護法が改正された。

埋蔵文化財関係の主な改正内容は、次の3点であった。

- ①国、地方公共団体などが、周知の埋蔵文化財包蔵地において土木工事等のために土地の発掘をしようとするときは、その事業計画の策定にあたってあらかじめ文化庁長官に通知しなければならないこと、同長官から求めた場合には、工事事業者は同長官と協議しなければならないこと、協議を求めない場合には、同長官は埋蔵文化財の保護上必要な勧告ができることを内容とする制度が設けられた（法第57条の3）。
- ②工事中等に遺跡が発見された場合には発見者は遅滞なく届出を要することとし、文化庁長官はその遺跡が重要で保護のための調査が必要と認めるときは、一定の期間及び区域を定めて現状変更行為の停止・禁止を命じることができること（法第57条の5）、発見者が国の機関等である場合には、①と同様に発見の通知に対して協議又は勧告ができること（法第57条の6）とする制度が設けられた。

③埋蔵文化財の調査については、学術上の価値が特に高く、技術的にも困難なものについて国が行う場合（法第58条）を除き、地方公共団体が行うことができ、その場合に地方公共団体は、発掘調査に関し事業者に協力を求めることができることとして、埋蔵文化財の調査が地方公共団体の事務であることを明らかにした（法第98条の2。平成11年の法改正により、法第58条の2に移動）。

このほか、周知の埋蔵文化財包蔵地に関する資料の整備等周知の徹底（法第57条の4）、地方公共団体の行う発掘調査などに対する国庫補助の制度等が整備された（法第98条の2）。

なお、埋蔵文化財包蔵地の発掘に関して許可制が導入されなかったのは、保護の対象となる包蔵地の確実な把握が困難な性質のものであることが大きな理由であったが、一方で、法改正に伴う参議院文教委員会での附帯決議においては「今後、文化財保護の理念の確立、重要な埋蔵文化財包蔵地の発掘に関する許可制の実現等その根本改正に取り組まなければならない」とされるとともに、「埋蔵文化財の破壊を防ぐため」に「必要がある場合には、史跡の指定又は仮指定を行う」とこととされた。

法改正前後の史跡についての文化財保護審議会の指定状況を概観すると、昭和40年代後半は毎年度20～30件の指定が答申されてきたが、昭和50年代前半は毎年度40～50件前後の答申件数に増えている。時代別にみると7～8割は古代・古墳時代以前の遺跡が対象となり、3割程度は開発事前の発掘調査を開始した後に開発計画を変更して現状保存された遺跡である。また、開発計画が持ち上がった、一部に開発が入ったために、事前協議が行われた結果、計画変更あるいは開発の地区からの除外により保存された遺跡も、実数は把握されていないが相当数にのぼると考えられる。なお、史跡指定の傾向を遺跡の種類と時期等の別に見ると、縄文時代の貝塚や集落跡が昭和40年代後半を中心に毎年4～5件、古墳は昭和40年代末～50年代前半までが10件前後であり、古代官衙・寺院、国府・国分寺などは、奈良国立文化財研究所を中心とした研究の進展によって昭和50年代前半に指定が進んだ。しかし、昭和55年になると再び指定答申件数は20件前後に減少し、特に古墳の指定が減少した。なお、昭和60年度ごろからは、指定答申件数はさらに減少して毎年10件余になっている。また、平成4年度からは、事前調査後に予定を変更して保存された遺跡あるいは開発対応の結果で計画変更・地区除外された遺跡が新たに指定された史跡の3分の1余りを占めるようになり、近年はさらにその割合を増している。一方、史跡範囲の正確な把握と周辺の地域開発との調整が進んだ結果、保護の対象地域を拡大させた追加指定件数が10件余に増加しているのも近年の傾向である。

（5）事前調査円滑化と自然科学との連携

昭和40年代後半から地方公共団体において埋蔵文化財の調査体制が急速に整備され、大都市圏を中心に発掘調査件数も昭和52年まで毎年20～30%の伸びを示した。この頃には、開発によって破壊される範囲については、全面に調査することが徹底されるようになり、調査規模が数十ヘクタールに及び、調査期間も数年にわたることも珍しくなくなった。一方、昭和50年頃から、本発掘調査で

の表土除去や試掘確認調査にバックホーなどの大型重機が導入され、地形測量や遺構測量の外部委託も進み、低湿地遺跡の調査では鋼鉄板を打ち込んで暗渠などによる強制排水設備を整えて行うなど、発掘調査の効率化が飛躍的に進展した。

また、昭和30年代からは、埋蔵文化財調査等における理化学的手法の発達と考古学との連携が多方面に拡大・充実し、調査成果の内容を豊かにした。昭和32年に日本で初めて測定された神奈川県の夏島貝塚出土のマガキ殻の放射性炭素を用いた年代測定は日本の先史時代に理科学的な年代を導入する発端となり、昭和40年代初めにおける信頼性の議論を経て、次第に一般化して現在の年代観を構築した。多方面の自然科学との連携は昭和50年代から始まり、動植物遺体や花粉・プラントオパール（植物珪酸体）などの微細遺物によって自然環境の復原的理解が進められ、石器・金属器などの材質分析や産地推定は、物質の流通や人々の動き、地域間の交流などに関する知見を深めた。また、昭和40年代中頃からは、低湿地から出土した木製品の保存処理問題が増加してきたことから、奈良国立文化財研究所が中心となって、木・繊維製品、金属器などの脆弱遺物の保存処理、遺構の移設や保存などに着手し、今日の文化財の保存・活用面で大いに貢献している。

昭和50年頃からは、考古学研究者と自然科学研究者との連携の気運が高まり、昭和51～53年度には文部省科学研究費補助金特定研究「自然科学的手法による遺跡・古文化財等の研究」が開始され、続いて昭和55～57年度には「古文化財に関する保存科学と人文・社会科学」が行われ、この方面での研究を飛躍的に前進させた。昭和57年には日本文化財科学会が設立され、平成10年度には文部省科学研究費の複合領域として「文化財科学」が創設された。

なお、昭和36年以降、奈良国立文化財研究所による平城宮跡の発掘調査で木簡が多く発見されるようになり、昭和53年には宮城県の大賀城跡で漆紙文書が確認されたのをはじめ、全国の多くの遺跡から文字資料が発見されて、その歴史学研究上の有効性が大いに認識されるようになった。

この間、奈良県の高松塚古墳での壁画発見（昭和47年）、福井県の鳥浜貝塚での自然科学的な諸分析も取り入れた本格的な発掘調査（昭和50年～）、埼玉県の新井山古墳出土の鉄剣に辛亥銘発見（昭和53年）、青森県の垂柳遺跡での本州最北の弥生時代の水田跡を検出（昭和56年）、島根県の荒神谷遺跡での多数の銅剣・銅鐙の発見（昭和59年）など数々の調査・貴重な発見が相次ぎ、全国的な発掘ブームが起こった。発掘調査現場での説明会が一般化し、マスコミの関心も高まり、好景気に支えられて大規模な公共事業に伴う事前調査は定着して頻繁に行われた。平成4年に記念物課が調査した結果によれば、昭和50～平成3年度までの17年間に実施された事前調査は8万1,426件にも及び、そのうち発掘調査の結果によって工事の計画を変更して開発予定地内の遺跡の一部でも保存した事例は288件であり、全体の事前調査件数の0.35%の比率であった。ちなみに、同時期に事前調査で発見された古墳の石室や竪穴住居などの遺構を移築した事例が107件であった。事前調査が全国で爾々と進行し始めたことがうかがえる。

（6）発掘調査組織の充実と組織間の連絡強化

各地における発掘調査の組織・体制の充実・強化を背景に、全国的に諸問題を協議する組織が結

成された。昭和52年には文化・文化財行政に係る諸問題を調査研究・協議する目的で「全国都道府県・指定都市文化・文化財行政主管課長協議会」（略称「全文協」）が結成され、各地域ブロックに「埋蔵文化財行政担当者会議」などが組織された。「全文協」では昭和62～63年度に埋蔵文化財関係として(1)国・都道府県・市町村の役割分担及び周知化等について、(2)発掘調査に係る費用負担の在り方等について、(3)届出等事務手続き及び出土遺物の取扱い等についてが取り上げられ、平成4年度には埋蔵文化財の収蔵と活用について検討され、成果が報告されている。

昭和55年には地方公共団体認可の財団法人17組織が埋蔵文化財などの調査研究及び普及などに係る事業を推進するため、「全国埋蔵文化財法人連絡協議会」（略称「全埋協」）を結成した。さらに昭和61年には32の公立埋蔵文化財センターが、「全国公立埋蔵文化財センター連絡協議会」（略称「公立埋文協」）を結成した。両協議会ともに地域ブロックでの活動と年各一回の総会と研修会、年に2～4冊の会報の刊行などが継続され、平成12年6月現在、公立埋文協、全埋協とも64機関が参加している。

なお、昭和43年には大規模な特別史跡である福岡県の大宰府跡、次いで宮城県の高賀城跡に県条例設置の研究所ができ、さらに福井県の一乗谷朝倉氏遺跡、広島県の草戸千軒町遺跡にも研究所が設置された。この間に、各研究所の調査担当者が集まり、遺跡に関する内容確認などを目的とした発掘調査、保存、整備・活用などについての情報交換、協議・検討、研究を開始し、昭和46年には他の大規模遺跡を継続調査している組織も加わって「大規模遺跡調査連絡協議会」を結成し、平成12年6月現在では18機関が参加している。

4 埋蔵文化財行政の改善要望と裁判

(1) 昭和50年代の改善要望

オイルショック後、昭和50年代の経済の低成長期には、開発事業者とのトラブル、遺跡保護問題も頻発して事前調査を取り巻く環境は厳しいものとなった。本発掘調査着手以前の事前協議や事務手続き、調査体制を組織するまでに時間が掛かること、本発掘調査に長時間を要することなどについて改善がしばしば求められた。昭和56年には自由民主党の文化振興に関する特別委員会が、開発側と文化財保護側相互の理解を深め発掘調査を円滑に進めることを目的に「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」を提言した。

昭和50年代には国会においても、埋蔵文化財保護の体制充実や費用負担、事務処理や事前調査の効率化などの基本的な問題が取り上げられた。また、昭和58年6月に日本宅地開発協会が、宅地開発に伴う発掘調査負担の軽減を要望した。こうした状況の中で建設省は同年11月に、文化庁による前記昭和56年通知（(2)に後述）の内容に沿った改善が行われているかどうかの実態調査を開始し、翌年9月には宅地開発に伴う事前調査についての実態調査結果を公表して、事前調査の行き過ぎの是正を要望した。また、昭和60年7月には臨時行政改革推進審議会から「行政改革の推進方策に関する答申」が出され、事前協議制を整備すること、発掘調査や事務処理の迅速化、埋蔵文化財センターの設置などによる体制の整備などが求められた。

これら一連の改善要望や提言は、主に、埋蔵文化財包蔵地の所在状況を的確に把握して周知徹底すること、開発との事前協議システムを確立して円滑な調整を図ること、試掘・確認調査を積極的に活用して、調査区の設定、調査の方法、費用・期間などの適切な計画を立てること、表土掘削や遺跡・遺構の測量などに機械力を導入して事前調査の効率化を図ること、埋蔵文化財センターの整備、専門職員の相互派遣、研修などによって発掘調査体制を整備充実することなどを求めたものであった。

(2) 発掘調査の迅速化・円滑化通知と埋蔵文化財の周知

埋蔵文化財行政の改善要望に対して文化庁は、周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等に関する届出及び通知（法第57条の2、第57条の3）と遺跡の発見に関する届出及び通知（法第57条の5、第57条の6）に係る事務の迅速化を図ることとした。まず、昭和53年の「埋蔵文化財関係の事務処理の迅速適正化について」（昭和53年9月25日庁保記第29号文化庁長官通知）において、周知の埋蔵文化財包蔵地内での土木工事等の届出又は通知や遺跡の発見の届出又は通知に対しては、当該工事等の規模・内容（掘削工事・土盛工事など）と遺跡の状況を勘案し、都道府県教育委員会から工事立会（工事等の実施に当たって地方公共団体の職員が立ち会うこと）や慎重工事（工事等の際して埋蔵文化財等に悪影響を及ぼすことのないよう慎重に実施すること）を指導することとし、届出の書類は1か月ごとにまとめて送付することとした。続いて昭和56年には「埋蔵文化財関係の事務処理の迅速適正化について」（昭和56年2月7日付け庁保記第11号文化庁長官通知）において、届出又は通知に対し、土木工事等の計画変更により全部又は一部の現状保存を要する場合を除き、工事立会・慎重工事の取扱いとしないときは、都道府県教育委員会から発掘調査を指導することとした。

また、昭和56年の自由民主党の提言に対しては、同年に「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」（昭和56年7月24日付け庁保記第17号文化庁次長通知）を発出し、遺跡地図等の整備と発掘調査体制の充実、発掘調査の円滑化及び発掘調査の成果の活用について配慮するよう都道府県教育委員会を指導した。昭和60年にも同名の通知により、開発事業の事業者の理解と協力を基本とすることや広報活動等につき適切に措置すること等の基本的事項のほか、埋蔵文化財包蔵地の所在状況の把握とその周知、開発事業との調整、発掘調査の実施基準や経費の明確化、調査体制の充実等について指導した（昭和60年12月20日付け庁保記第102号文化庁次長通知）。

埋蔵文化財包蔵地の周知に当たっては、地方公共団体等が踏査などの分布調査や試掘・確認調査を行って埋蔵文化財包蔵地の所在状況を確認し、遺跡の分布地図や地名表・台帳を作って公表してきた。埋蔵文化財包蔵地の周知については、3(4)で述べたとおり、昭和50年の文化財保護法改正で新たに規定が設けられ（法第57条の4）その徹底がうたわれていたが、さらに昭和52年度からは遺跡詳細分布調査のための国庫補助事業が充実された。さらに文化庁では、遺跡確認方法の調査研究を昭和54年度から開始し、初年度に山岳・山林地域の遺跡（千葉県借当川流域）、昭和55年度に水中遺跡（滋賀県琵琶湖底遺跡）、昭和56年度に砂地遺跡（鳥取県福部村）、昭和58年度に火山灰

遺跡（静岡県沼津市）、昭和59～61年度に低湿地遺跡（佐賀県背振地方）、昭和62年度に都市周辺の軽石堆積地における遺跡（群馬県子持村）、昭和63年度に沖積低地の遺跡（千葉県市原条里制遺跡）、平成元～3年度には水中遺跡（長崎県鷹島海底遺跡）、平成4・5年度には試掘・確認調査の方法について調査研究を実施した。また、昭和52年度からは広域遺跡保存対策調査研究を行い、初年度に北海道標津町域、昭和53年度に鳥取県伯耆・因幡国府地域と沖縄県石垣島、昭和54年度に長野県八ヶ岳西南麓、昭和55年度に宮城県松島湾貝塚群、昭和56年度に大分県国東半島、昭和58年度に香川県塩飽諸島を対象にして、広域の遺跡群についての保存方法について調査研究を実施した。

また、建設省の昭和56年9月の実態調査結果に対応するため、昭和60年に建設省と住宅都市整備公団は、文化庁の協力の下に「宅地開発事業に伴う埋蔵文化財の取扱いに関する研究会」を設置して、事業者と教育委員会との協議・調整、法令上の手続き、実施すべき措置などについての指針として『宅地開発と埋蔵文化財―宅地開発事業に伴う埋蔵文化財の取扱いに関する手引（暫定版）―』を刊行し、昭和61年には建設省と文化庁が「開発と文化財の取扱いについての調整、調査に関する事務処理等の標準について」をまとめて通知した。

（3）民間事業に伴う事前調査と裁判

昭和50年代から普遍化し始め、昭和60年代に急増した民間開発事業に伴う事前調査も、都道府県と市町村が役割を分担して、前者が国、都道府県、公社・公団等の事業に伴う事前調査を、後者が市町村と民間事業に伴う事前調査を担当する場合が多くなった。さらに民間事業に伴う事前調査の必要性が高まると、調査の必要性や費用の「原因者負担」などを巡って、しばしば開発側と埋蔵文化財保護側の激しい対立が起こった。

昭和54年には東京都府中市の埋蔵文化財包蔵地においてビル建設を行った個人が、市遺跡調査会に委託して行った発掘調査の経費等を、本来負担の義務はないのに違法な行政指導により、実質的には強制的に負担させられたものであるとして、市に対し損害賠償を求めて東京地方裁判所に提訴した。昭和58年に東京地方裁判所判決、昭和60年に東京高等裁判所判決が出され、いずれも原告の請求は退けられた。中でも東京高等裁判所判決においては、埋蔵文化財の重要性等の見地からその包蔵地の利用が一定の制約を受けることは、公共の福祉によるものとして埋蔵文化財に内在するものというべきであること、工事等に伴って埋蔵文化財の事前調査を指示することは適切なものであること、そのような指示によって事業者がある程度の経済的負担を負う結果となとしても、文化財保護法の趣旨を逸脱した不当に過大なものでない以上、事業者において受忍すべきものというべきであること等が判示された。

続いて昭和57年には宅地開発業者が、静岡市の周知の埋蔵文化財包蔵地における宅地造成事業に伴う発掘調査費用負担について国と市に対し損害賠償を求めて東京地方裁判所に提訴したが、昭和63年に和解となり、判決には至らなかった。

昭和60年前後から、開発事業の事前調査を行い記録により保存するという考え方が定着し、昭和62年ごろからのいわゆるバブル景気に乗って事前調査がますます増加し、平成2年のバブルの崩壊

まで件数も発掘調査経費も急増していった。

なお、平成6年に宅地開発業者が、福島県郡山市の周知の埋蔵文化財包蔵地における宅地造成に伴い市の埋蔵文化財発掘調査事業団に委託して行った発掘調査経費等について、契約は強制・脅迫等によるものであるとして、国、県、市及び市埋蔵文化財発掘調査事業団に対し、損害賠償と債務不存在の確認を求めて、東京地方裁判所に提訴した。平成12年8月に同地方裁判所により、昭和60年の東京高裁判決と同趣旨の理由により原告の訴えを退ける判決が出された。

5 近年における埋蔵文化財保護行政の諸課題

（1）埋蔵文化財保護行政と行政改革・規制緩和

4(2)で述べたように、昭和53年通知と昭和56年通知によって、土木工事等に関する届出・通知と遺跡の発見に関する届出・通知に係る指導は都道府県教育委員会が行うこととしたが、平成5年の「埋蔵文化財関係の事務処理の迅速適正化について」（平成5年11月19日付け庁保記第74号文化庁長官通知）で、最後まで残されていた埋蔵文化財の発掘調査に関する届出（法第57条）に係る指導は都道府県教育委員会が行うこととした。また、平成5年には「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」（平成5年11月19日付け庁保記第75号文化庁次長通知）において、4（2）で述べた昭和56年通知及び昭和60年通知を重ねて、従前と同様な事項を指導した。

平成6年からは、行政改革・規制緩和などの社会全体の動向によって、埋蔵文化財保護行政の見直し・改善が再び大きく求められることとなった。具体的には、平成6年7月に閣議決定された「規制緩和推進計画」、同7年の総務庁による「芸術文化の振興に関する行政監察結果に基づく勧告」、同8年の文化財保護法改正時の衆・参議院文教委員会の附帯決議、同9年の公共事業コスト縮減対策関係閣僚会議による「公共事業コスト縮減対策に関する行動指針」などにおいて、埋蔵文化財行政の改善が求められたほか、平成8年には、文化庁と建設省とで「埋蔵文化財調査の適正かつ迅速な進め方に関する文化庁・建設省連絡協議会」を設置し、実態に応じた調査方法、技術開発等発掘調査を適正かつ迅速に進めるための方策について連絡協議を開始した。これらの中での指摘は、基本的にはかねてからの埋蔵文化財行政への改善要望と同様であるが、おおよそ、公共工事部局と文化財保護部局との連絡調整システムの整備、調査・測量技術の向上、所在地・所在状況等の遺跡情報の充実化方策、市町村の発掘調査体制の充実、専門職員の研修や相互派遣、民間調査機関の導入、効果的な試掘・確認調査の検討、発掘調査を行う場合の基準や発掘調査が必要な範囲の明確化、発掘調査に係る費用負担の根拠とその範囲などの明確化、発掘調査の経費や期間の標準的な積算基礎の明確化、出土文化財の取扱いの見直し、文化財の活用といった課題が提示された。

（2）埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究

文化庁においては、前述のような一連の指摘以前から、埋蔵文化財保護行政の推進には開発事業者を始めとする国民の理解と協力を得ることが不可欠であること、埋蔵文化財行政組織も拡大により埋蔵文化財の取扱いや指導に様々な差異が生じてきたこと、などについて認識が深まっていた。

そこで埋蔵文化財保護行政の各段階や具体的な遺跡の取扱いについて、可能な限り客観的・合理的に措置・判断するための標準を策定して、広く国民や住民に対する説明責任を果たし、自らも共通のルールを備えて行政を進めることとし、平成6年度に「埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究」を開始して諸課題の解決に着手した。そして、学識経験者、都道府県・市町村の教育委員会の代表、公立埋蔵文化財調査センター協議会（公立埋文協）と全国埋蔵文化財法人連絡協議会（全埋協）の会長・副会長による「埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究委員会」を平成6年10月に設置するとともに、各地の実態や実務経験などを踏まえた検討・議論を進めるため、都道府県・市町村教育委員会及びその関係機関などの実務担当者からなる協力者会議も設置した。各課題の検討に当たっては、まず実態調査などによって各地方公共団体等における現状を把握することとし、検討過程では適宜、建設省、日本道路公団、民間開発団体、遺跡保護団体、大学などに意見を聞くこととした。

平成6～7年度には、第1番目の検討課題として、埋蔵文化財保護体制の整備に関する課題が取り上げられ、その現状及び課題の分析と改善方策について調査研究が行われた。その結果、平成7年12月に「埋蔵文化財保護体制の整備充実について（報告）」が取りまとめられ、国・都道府県・市町村の役割分担と連絡強化、都道府県の調整・指導・調査体制の強化、市町村の調整・調査体制の整備充実、相互支援の推進、人材確保と資質の向上及び民間活力の適正な活用について提言された。

この報告を受け、平成8年に「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」（平成8年10月1日付け庁保記第75号文化庁次長通知）が発出された。この通知では、埋蔵文化財は国民共有の財産であると同時に、地域の歴史と文化に根ざした歴史的遺産であり、基本的には地域で保護し活用するという理念に基づいて進められる必要があることを基本的事項として掲げ、埋蔵文化財保護・発掘調査体制、発掘調査費用、発掘調査の円滑・効率的な実施、発掘調査成果の活用等について、総合的・網羅的な考え方を示した。特に民間調査機関の導入について初めて言及し、民間調査機関の導入は、地方公共団体における埋蔵文化財保護体制の整備を前提に、発掘調査の著しい遅延や短期的な事業の急増等の場合に限って、能力ある民間調査機関を地方公共団体の発掘調査体制に組み込む形態で行うこととした。

平成7～8年度には、第2番目の検討課題として、出土遺物の取扱いと保存方法について調査研究が行われ、平成9年2月に「出土品の取扱いについて（報告）」が取りまとめられた。この報告では、出土品の取扱いに関する基本的な考え方が示されるとともに、将来にわたり保存・活用すべき出土品の選択、出土品の保管・管理や活用の現状と課題・改善方策が提言された。

この報告を受け、「出土文化財取扱要領」（昭和55年2月21日文化庁長官裁定）と「出土文化財の取扱について」（昭和55年2月21日付け庁保記第12号文化庁次長通知）を廃止して新たに「出土品の取扱いに関する指針」（平成9年8月13日文化庁長官裁定）が定められ、「出土品の取扱いについて」（平成9年8月13日庁保記第182号文化庁次長通知）が発出された。この通知では、出土品を一定の基準に基づき、保存・活用の必要性・可能性のあるものとそれ以外のものに区分し、それぞれ

に適した保管・管理を行うこと、保存・活用の必要性・可能性がないとされた出土品については廃棄その他の措置を執ることができることを初めて述べるとともに、出土品の活用や整理の促進などについて体系的な考え方を示した。

平成9～10年度には、第3番目の検討課題として、埋蔵文化財の把握から開発事前の発掘調査に至るまでの取扱いについて調査研究が行われ、平成10年6月に「埋蔵文化財の把握から開発事前の発掘調査に至るまでの取扱いについて（報告）」として取りまとめられた。報告では、埋蔵文化財の把握と周知、試掘・確認調査の意義と方法、本発掘調査を要する範囲の特定とその場合の原則・考え方について提言された。

この報告を受け、これまでの関係通知を整理・統廃合し、集大成した最も基本的な通知として、「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」（平成10年9月29日付け庁保記第75号文化庁次長通知）が発出された。この通知においては、①埋蔵文化財保護の基本的な考え方に始まり、②埋蔵文化財行政の組織・体制のあり方と整備・充実、③開発事業との調整、④埋蔵文化財包蔵地の把握と周知、⑤試掘・確認調査、⑥開発事業に伴う記録保存のための発掘調査等、⑦発掘調査の経費、⑧発掘調査の活用等による保護の推進の8項目について、それぞれ詳細な基準・方向性が示された。特に、記録保存のための発掘調査その他の措置を行う場合の基本的な考え方が示された点で画期的なものであり、その要点は次のとおりである。

- (1)埋蔵文化財として扱う範囲はおおむね中世までに属する遺跡とし、近世に属する遺跡は地域において必要なもの、近現代の遺跡は地域において特に重要なものを対象とする。
- (2)工事前の発掘調査を要する場合の基本的な考え方は、①工事により埋蔵文化財が掘削され、破壊される場合、②工事又は一時的な盛土若しくは工作物の設置により地下の埋蔵文化財に影響を及ぼすおそれがある場合、③恒久的な工作物の設置により相当期間にわたり埋蔵文化財と人との関係が絶たれ、当該文化財が損壊したのに等しい状態となる場合とする。
- (3)事業の種類ごとでは、①道路、ダム・河川については、原則として発掘調査の対象とすること、②恒久的な盛土・埋立については、施工後でも発掘調査が可能かどうかで発掘調査の要否を決定すること、③野球場・球技場・駐車場等については将来的な利用計画や地下埋設物・付帯施設の設置計画の有無で発掘調査の要否を決定すること、④建築物については、原則として発掘調査の対象としないこととする。

平成10～12年度については、第4番目の検討課題として、埋蔵文化財の本発掘調査にかかる経費と期間の積算について調査研究が行われている。

また、平成8年度に設置された「埋蔵文化財調査の適切かつ迅速な進め方に関する文化庁・建設省連絡協議会」の協議や平成9年の「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」を踏まえ、平成9年8月には「公共工事の実施と文化財の保護に係る連絡調整体制の整備について」を通知し（平成9年8月7日付け庁保記第183号文化庁次長通知）、教育委員会と公共工事担当部局との間で定期的な連絡調整の場を設け、事業計画等の情報交換や埋蔵文化財の取扱い等に関する協議、次年度調査体制等に関する調整等を行うよう指導した。さらに、平成9年3月には、建設省建設経済局事業

総括調整官室・文化庁文化財保護部記念物課の監修により、『公共事業と埋蔵文化財—公共事業に伴う埋蔵文化財発掘調査の手引—』を刊行し、平成12年2月にはその改訂版を刊行した。平成10年8月には、文化庁文化財保護部・建設省建設経済局の連名で、「埋蔵文化財発掘調査のための先端技術の活用と開発」と題するパンフレットを作成し、発掘調査に活用されている技術の紹介を行うとともに、開発・改良が望まれる技術を募集した。

（3）阪神・淡路大震災と復興調査

平成7年1月17日に阪神・淡路大震災が起こった。文化庁は被災した2府4県における復旧工事に関しては、当分の間、法律第57条2、第57条の3、第57条の5及び第57条の6の規定による届出及び通知を要しないこととし、この取扱いの対象となる復旧工事の範囲を通知した（平成7年2月23日付け庁保記第144号文化庁次長通知「阪神・淡路大震災に伴う復旧工事に係る埋蔵文化財の当面の取扱いについて」）。続いて、膨大な件数に上る復旧・復興事業に伴う埋蔵文化財の取扱いについて基本方針を策定し、①埋蔵文化財の取扱いに関する判断は、原則として、周辺地域における従前の発掘調査等に基づく既存の知見によって行うこと、②記録保存のための発掘調査は、原則として、工事による掘削が遺構を損壊する場合に限って行うこと、③被災前の規模・構造を大きく改変しないで行われる復旧については、発掘調査を要しないことなどの緩和措置を通知した（平成7年3月29日付け庁保記第144号文化庁次長通知「阪神・淡路大震災に伴う復旧・復興事業に伴う埋蔵文化財の取扱いに関する基本方針について」）。さらに細部や具体的な問題などについては、近畿2府4県の連絡調整会議、兵庫県内被災市町の連絡協議会が継続的に開催されて方針が決められた。

復興調査を担当する体制は、兵庫県埋蔵文化財調査事務所の復興調査班と県内の被災した10市10町の専門職員に加え、文化庁から全国の都道府県・政令指定都市に専門職員の派遣を呼びかけた（平成7年4月28日「阪神・淡路大震災復旧・復興対策等のための職員派遣について」）ことを受け、ピーク時には、広域から50名に及ぶ専門職員の派遣を得て組織された。また、発掘費用については、中小企業による事業までを適用対象として各地方自治体に半額補助することとし、6億2,250万円の予算を3年間にわたって計上した。このような一連の措置は、緊急事態下での埋蔵文化財の保護の在り方と、弾力的な埋蔵文化財の取扱いなどについて、一つの方向性を示すものとなった。

（4）平成8年及び11年の文化財保護法改正

平成8年には、登録文化財制度の創設と地方分権や規制緩和の推進のため、文化財保護法の改正が行われた。埋蔵文化財関係でも、埋蔵物として提出された物件の鑑査の権限の委任の相手方が都道府県教育委員会から指定都市・中核市の教育委員会にまで拡大された（法第100条の2。平成11年の法改正により削除）。

平成11年には、第2章第3節9において詳細に述べたとおり、地方分権の推進に伴う文化財保護法の改正により、埋蔵文化財の保護に関する事務のほとんどすべてが都道府県等の教育委員会に権

限委譲された。また、出土文化財の所有権については、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以外は、すべて都道府県に帰属することとされた。

このことにより、国と地方の役割分担が改められ、平成12年4月からは、埋蔵文化財保護行政は、基本的に地方公共団体の責任で行われることとなった。

第2節 近年の埋蔵文化財保護の状況と体制の整備充実

1 埋蔵文化財の保護と開発との調整

（1）埋蔵文化財包蔵地の現状

埋蔵文化財包蔵地は、昔からその存在が知られていたり、地表で容易に識別できる場合もある。しかし、通常は地中であって専門家が調査しなければその存在が分からず、未発見のままとなっているものも多い。このような埋蔵文化財包蔵地の性格が、その保護を困難なものにしている。そこで分布調査、試掘調査によって実態を把握し、工事などによる不時発見を避け、計画的な保存と開発を行っていく必要がある。

初期には大学や地域の研究者などによって新たな遺跡が発見されてきたが、その後行政内の保護体制が整備されるのに伴い、都道府県教育委員会や市町村教育委員会が組織的に遺跡分布調査を実施するようになったことから、周知の埋蔵文化財包蔵地の数は増加し続けている。遺跡が「新発見」される背景には、主に新たな問題意識や考古学研究的進展があり、古い時代に遡って旧石器時代や縄文時代の草創・早期の遺跡が探索される一方、新たに考古学の対象とされるようになった製鉄や陶磁器窯跡などの生産遺跡、中・近世の城館跡、近代の遺跡へと保護の対象が広がっていることがある。昭和51年には奈良国立文化財研究所の埋蔵文化財センターが20万5千か所、昭和55年には文化庁が28万9千か所の埋蔵文化財包蔵地を集計している。

平成5年3月現在で把握した全国の埋蔵文化財包蔵地数は、中世以前のものについては、現存しているものが約33万7千か所、消滅したものが約2万6千か所、近世以降のものについては、現存しているものが約1万か所、消滅したものが約300か所であった。

種類別にみると、遺物の散布が認められるだけで遺跡の種類が特定できない遺物散布地と呼ばれているものと、遺物が採取されている地形や調査経歴から見て集落跡と認定されるものを合わせると、約14万8千件で、約41%と多い。次いで地表面に顕在している場合が多いために発見されやすい古墳・横穴も約14万1千件で、約39%を占める。これらは、貝塚と同様に、新たに発見されることは逆に少ない。

いずれにせよ、遺跡分布調査は、地形や地表面に顕在した遺構、表面の遺物採取状況から遺構の存否・内容等を判断する初歩的な調査であり、時期の認定、正確な範囲や遺跡の性格などの把握には、試掘・確認調査を経る必要がある（文化庁「平成4・5年度実施報告 遺跡保存方法の検討—試掘・確認調査方法—」）。特に、遺物散布地は、試掘・確認調査によって、集落跡などであることが判明することが多い。

新発見遺跡の増加率は、地域によって著しい差異が認められる。これまで確認が遅れていた地域ではその増加率が大きく、逆に大都市圏でも、開発の進展に伴って新たな埋蔵文化財の確認が進んでいる。

なお、近世以降の周知の埋蔵文化財包蔵地については、特に昭和44年に中・近世考古学の可能性が提唱され、江戸時代において世界屈指の大都市“江戸”であった東京での開発に伴う事前調査が急増したのを契機に、全国の城下町でも埋蔵文化財として認識され、事前調査が行われるようになっていった。平成5年3月の集計では半分以上の都道府県が百か所以上の近世以降の遺跡を周知の埋蔵文化財包蔵地と認識していたが、9道府県では周知のものとしては全く取り扱っていなかった。

(2) 事前調査の実態

事前調査はその性格から、開発の頻度にはほぼ連動して実施されてきた。開発の事前の調整においては、遺跡を開発対象地区から除外することによる現状保存、工法変更による全部又は一部の現状保存、事前調査（本発掘調査）、工事立会、慎重工事などの措置が講じられる。そして、どのような措置が必要であるかは、第一に地下遺構の内容や状況などの観点で発掘調査を要する範囲に含まれるかどうか、そして第二に工事の内容が地下遺構に影響を与えるかどうかで判断している。

周知の埋蔵文化財包蔵地で工事が行われる場合には届出又は通知が必要となるが、平成11年度の土木工事の届出・通知は、民間事業（法第57条の2）が23,245件、公共事業（法第57条の3）が6,209件であった。これらを開発種別に見ると、個人住宅建築10,338件（35.1%）、住宅建設4,936件（16.8%）、ガス・水道などの敷設3,386件（11.5%）、道路建設1,807件（6.1%）の順であった。同年の試掘・確認調査は、周知の埋蔵文化財包蔵地内で7,719件、周知外で1,783件実施された。また土木工事の届出29,454件に対する指示は、事前調査が9,697件（32.9%）、工事立会11,478件（39.0%）、慎重工事8,177件（27.8%）、現状保存18件（0.1%）などであった。そして、実際に行われた事前調査の届出（法57条等）を、開発事業種別に見ると、道路建設が1,487件（20.5%）と圧倒的に多く、次いで個人住宅886件（12.2%）、住宅838件（11.5%）、建物618件（8.5%）、土地区画整理450件（6.2%）、宅地造成450件（6.2%）など宅地・建物に関する事業が多かった。また件数は413件（5.7%）で必ずしも多くないが、大規模に行われる農業基盤整備事業の届出やその他農業関連事業の届出も338件（4.7%）と農業に係わるものも相当数あった。一方、事前調査以外の発掘調査を目的別に見ると、保存目的（91件）、学研究（248件）、遺跡整備のため（120件）となっていた。年間に行われる発掘調査の約95%が事前調査であり、絶対量も極めて多い。

発掘調査報告書の刊行数は、奈良国立文化財研究所が統計を取り始めた昭和50年度には672冊、次いで51年度753冊、52年度813冊、53年度997冊、54年度960冊、55年度1,065冊、56年度1,173冊、57年度1,483冊、58年度1,679冊、59年度1,785冊、60年度1,910冊、61年度1,907冊、62年度2,563冊、63年度2,176冊、平成元年度1,757冊、平成2年度には2,277冊刊行されている。土木工事や発掘の届出、報告書の刊行数などの増加傾向及び各種別の割合は、景気の動向や社会の変化にほとんど相関

せず当初からほぼ同様な傾向を示してきた。発掘調査報告書は昭和57年までは毎年100冊ほど増加し、発掘件数の増加に伴って、昭和62年は約650冊も増加して、以後毎年2,000冊から2,500冊前後が刊行されるようになった。また、平成の時代になると遺構遺物の事実記載が増えて一冊当たりの頁数も飛躍的に増加している。なお、平成6年1月に文化庁から、遺跡・調査・内容に関する概要を報告書巻末に「報告書抄録」として掲載するよう統一した書式を提示し、その後一般化している。

(3) 事前調査に伴う発掘調査費用

開発事業などに伴って行われる発掘調査の経費については、発掘調査の必要を生じる原因となった事業の事業者負担を求めることを原則としている。ただし、個人が行う住宅の建設や園地整備の農家負担分など、発掘調査費の負担を求めることが適切でない場合については、その半額を国が補助することにより地方公共団体が発掘調査を行うこととしている。この補助事業は昭和31年度から開始され、その予算額は平成8年度からは33億円前後で推移している（ただし、この金額には試掘確認調査、重要遺跡の内容確認調査のための補助も含む）。また、出土文化財の保存処理事業については昭和53年度に補助制度が設けられ、平成9年度からは当初予算で年間5千万円の補助が措置されている。

開発事業の実施によって埋蔵文化財が破壊されることとなる場合に行われる記録を保存するための発掘調査は、文化財保護法に基づき、その開発事業の事業者が行うよう指示・勧告される仕組みになっている。これは、国民全体や地域にとって共通の財産である貴重な文化財を、開発事業のために現状のまま保存できなくなる事態であること、記録による保存は文化財保護本来の立場からは望まれていない改善の措置であることなどによると理解されている。

このいわゆる「原因者負担」による発掘費用は、毎年度70億円ほどの増加を示してきた。平成9年度には約1,321億円となり、これまでのピークとなった。平成11年度の開発事業の種別で見ると前述した事業種別の発掘届件数の割合とは異なり、道路が42%と圧倒的に多く、宅地造成・土地区画整理が15%、住宅建設が5%と続く。このような傾向は、事前調査が開始された当初からの特色である。

原因者別の費用負担は、公共事業関係が少なくとも約8割を占め、景気の動向を反映して不景気時に公共事業関係が増えて、相対的に民間事業関係が15%程度に減ずることもあった。平成11年度には民間事業関係の費用負担の内訳は、大企業が3.4%、中小企業が1.6%、零細企業が0.1%、組合3.6%、個人事業1.1%、個人住宅0.9%などである。また、発掘調査の内容別では、試掘・確認調査に約61億円、本発掘調査に約1,197億円がかけられている。保存目的で遺跡の範囲・内容を確認するための調査に国庫補助が約17億円、補助金以外の費用が約5億円、史跡・遺跡の保存活用を目的とした整備に伴う発掘調査に国庫補助が約11億円、補助金以外の費用が約6億円投入されている。このような傾向は同項目で調査を開始した平成9年度と変わらない。さらに、個人住宅建設などに伴う発掘調査は、25年前には総事業費が約16億円でこのうち国庫補助の比率は発掘調査費用全

体の約15%であった。しかし、次第に補助金の比率は減少し、10年前には総事業費が約40億円となったがこのうち補助金は全体の約5%、平成11年度は66億円で約5%であった。

なお、平成8年度にピークに達していた工事の届出・通知件数(29,817件)と工事に伴う事前の発掘調査件数(11,738件)は、平成9・10年度の2年間続けて減少に転じた。また、発掘調査の費用も平成10年度に初めて減少し、続いて平成11年度には1,176億円に減少した。平成9・10年度の都道府県事業に伴う事前調査の費用が大きく減少しているのも原因の一つとなっている。

2 発掘調査体制の推移と現状

(1) 都道府県の調査体制

近年、開発事前の発掘調査は、ほとんど地方公共団体及びそれが認可した財団法人によって実施されるようになった。昭和57年度の統計によれば、発掘調査主体としては、地方公共団体が2,952件(70.2%)、財団法人682件(16.2%)、大学等の研究機関90件(2.1%)、民間組織84件(2.0%)、随時組織化された調査会395件(9.4%)であったが、平成3年度には地方公共団体が7,215件(80.2%)、財団法人1,078件(12.0%)、大学等の研究機関16件(0.2%)、個人・民間組織114件(1.3%)、随時組織化された調査会567件(6.3%)等となった。学術調査も、統計を取り始めた昭和34年以来、多くても400件程度と変動がなく、事前調査が大学や個人によって担当されることもますます減少して、発掘調査と考古資料は大学から遠ざかる傾向にある。なお、現在、全国の47都道府県においては、主に直営で発掘調査を実施しているところが7県、公立埋蔵文化財調査センターによっているところが12県、財団法人の埋蔵文化財調査センターによっているところが29都道府県である(うち1県は公立と財団法人2つのセンターをもつ)。

平成10年に専門職員を地方公共団体及びそれが認可した財団法人、博物館や資料館、研究所等に属し、発掘や考古の研究・教育普及などを担当する専門職員として位置付けられている職員と定義したが、専門職員は平成の時代に入るとさらに増え、毎年350名前後の伸びが平成10年まで続いた。しかし、平成9年からの工事に伴う届出や事前調査などの件数の減少、平成10年からの事前発掘件数や発掘調査費用の減少などとともに平成11年からの2年間は100余名程度の増員に留まり、平成11年度には、全国の専門職員は7,141名となっている。増加の傾向を大きく見ると、昭和55年から都道府県の増加が鈍るのに対して、市町村の専門職員は毎年順調に増加し、体制が整備されてきたと言える。

まず、昭和45年頃から都道府県教育委員会が専門職員を新たに採用したり、発掘経験のある教職員を配置換えして、発掘調査を直営で行うようになった。開発事業の増加に伴ってしばらくは増員を繰り返したが、定数上の制約から増員が困難になると、財団法人を設立したり教職員を増員して調査体制の充実を図った。この間、都道府県が主体となって組織の強化を図ったところと、初期の段階から市町村の体制整備を積極的に推し進めたところがあった。また、財団法人でも、埋蔵文化財の調査研究・普及活用機能を重視したものと、事前調査機能に重点を置いたものがある。

都道府県の関係機関を除いた専門職員は、平成12年5月現在、2,475名であり、そのうち、事前

調査に主に従事している専門職員は1,967名(約80%)に及び、主に調整事務担当が402名(約16%)、教育普及担当が106名(約4%)等となっている。同様に市町村では、4,258名中主に事前調査に専従する専門職員が68%、調整事務担当が22%、教育普及担当が11%(重複を含む)である。いずれも開発対応の事前調査の必要に迫られて、発掘現場中心の体制整備を進めてきた実態が読みとれる。さらに、突発的な大規模開発に対応して急造された体制であったり、特に都道府県では将来の仕事量確保が見通せないことなどの理由で、教育委員会内での教員の異動で補充するなど、年齢構成や専門性の保障に大きな問題を含んでいる。大学で考古学を専攻したことを専門性の目安にすれば、平成11年度では、専門職員全体の38%が専門外である。考古学専攻者の比率は都道府県では約62%、市町村では68%であり、地域や組織によっても専門性には大きなばらつきがあって、それぞれに専門性についての考え方に大きな差があるといえる。都道府県の本庁で調整事務や調査を遂行しているいわゆる直営調査組織では、専門職員の75%弱、公立埋蔵文化財センターなどの公立調査組織では65%、法人調査組織では58%が、考古学を専攻した専門職員である。30歳代を中心とした若手教員が3～5年程度発掘に従事して事前調査体制を支えているところも多く、その約8割は専門外である。また近年の傾向として、都道府県及び市町村とも嘱託職員の割合が増え、平成11年度では関係機関を除いた専門職員6,896名のうち1,016名(約15%)が嘱託職員である。

都道府県の本庁は、自ら行う調査や管下の埋蔵文化財センターの事前調整と市町村の指導・支援など全体を統括する重要な任務を担う。しかし、前述したように調整事務組織に所属する専門職員の割合は少なく、情報の収集・管理、教育普及・活用などの体制とともに人員の配置が遅れている。遺跡保護と開発との調整から保存活用まで一連の保護行政の過程で、発掘現場作業に大きな比重が置かれている実態がうかがえる。

都道府県とその設置した財団の埋蔵文化財調査センター、市町村とその設置した財団など、各々の調査体制の整備・充実の時間差は、それぞれに所属する専門職員の年齢構成に偏りを生じており、昭和50年前後に集中的に調査体制を整備した都道府県では、その頃に採用された人的ピークがまもなく定年を迎える時期にきており、今後の円滑な世代交代が大きな課題となっている。

(2) 市町村の調査体制

都道府県の組織拡大が頭打ちになると、国、都道府県やその公団・公社等の事業に伴う事前調査を都道府県が担当し、市町村が市町村事業と民間事業を担当するという役割分担の下に、市町村にも専門職員の配置が進んだ。特に地域の文化財の重要性が認識され、文化財が地域おこしに活用され始めた昭和63年頃からは、体制整備の行き詰まりを迎えていた都道府県の強力な指導もあって、市町村職員の増加が目覚ましい。一年間に平均約210名ほど、近年は毎年250名ほどの伸びを示し、市町村への専門職員の配置割合も毎年2%ほどずつ上昇している。

平成12年度には、全国3,252市町村のうち約49%の1,585市町村に専門職員が配置されている。埋蔵文化財のもつ地域的な特性、土地と自然に結びついているという特性、あるいは市町村事業に伴う事前調査の必要性などによって、埋蔵文化財保護と活用に対する必要性・認識が市町村で高まっ

た結果として評価される。

しかし、そのうち専門職員一人体制は824市町村、二人体制は313市町村、三人体制以上は448市町村で、配置市町村全体の約52%が単独の専門職員が開発との調整から事前調査までを担当している実態がある。なお女性の専門職員も平成の時代に入った頃から増加し、毎年50名ほどずつの顕著な増加を示している。男性より増加の伸び率は高く、平成5年には全専門職員5,237名中の447名と9%,平成12年度では全専門職員7,290人中994人に達し、約14%の比率を占めるまでに増加している。

(3) 人材の養成と研修

これまで専門職員の養成は、主に大学の考古学専門課程が担ってきた。昭和45年4月段階では、考古学の専攻を設置していた大学は、国立9校、私立6校で、43年度の大学院博士課程・修士課程・学部を通じて、卒業者は112名であった。その後、考古学専攻・講座を持つ大学教授とその卒業生数は少しずつ増加し、平成6年度では、国公立大学29校で常勤の教官50名、私立大学39校で常勤の教官65名がおり、平成5年の統計では翌年春の考古学の卒業予定者は314名であった。しかし、好景気に支えられ他分野に就職する考古学専攻者も多く、年間300~350名の専門職員の増加は、専門外の人々によって補充されてきた。

このような専門職員の需要の高まりを背景に、文化財全般の知識や保護・保存の技術などを幅広く学んだ文化財専門職員の育成を図ろうと、昭和50年代から大学における文化財学科の設置が進み、平成12年度では国公立の2大学、私立の6大学に設置されている。この頃から都道府県も独自に市町村職員の養成を図るようになり、平成6年度には6県で一年から半年の養成研修が実施され、現在も継続している。

一方、地方公共団体の専門職員を対象とした研修については、昭和41年度から文化財保護委員会(昭和43年度からは文化庁)が奈良国立文化財研究所と共催で行っていたが、昭和49年度からは同研究所に設置された埋蔵文化財センターに引き継がれ、夏に1か月の初任者向けの一般研修を開催している他、遺跡探査法、遺跡の測量、各種遺物の分析実測方法、遺跡の保存整備、情報処理などの専門課程を12講座ほど実施し、毎年度300余名の専門職員が全国から受講している。先述したような専門性の低下、複雑な保護行政や事務など多様になった職務範囲への対応を図るため、今後とも行政内外における研修を通して人材育成を進めなければならない。

文化庁では、平成9年度から、埋蔵文化財行政の改善、客観化・標準化の推進などを徹底するとともに、埋蔵文化財保護行政の動向、発掘成果や遺跡の保存・活用事例を周知する目的で「埋蔵文化財担当職員等講習会」を毎年東日本と西日本の2会場で開催している。

(4) 民間調査組織の導入

発掘調査に関係する民間の組織には、大別すると、発掘調査のうちでも排土・測量・写真撮影などの部分を支援する組織と発掘会社などと呼ばれる発掘調査そのものを実施する組織とがある。

後者のような組織は、事前調査の必要量の増加に伴って、昭和50年前後に、研究者有志が集まって任意の組織を作ったことから始まった。そのうち一部は株式会社となり、平成の時代になってからは測量会社などが発掘調査にも参入するようになった。

平成6年度には、株式会社が7社、測量会社の発掘部門が3社、法人格をもたない常設の発掘団体が11団体などであった。開発事業者は調査員の不足を補うため民間の導入を強く要望するが、考古学界には、発掘調査は営利を目的とした会社などには本来なじまないとか、地方公共団体における埋蔵文化財保護体制の充実を阻止するとか、調査能力が低く埋蔵文化財の保護と活用などが担当できないなどの主張がある。

民間調査組織は、規模も大きく事業実績や歴史もある組織でも、1組織当たり多くて数名の考古学を専攻した職員を含む20~30人ほどの調査員・調査補助員を擁して、年間10~20か所の発掘を実施している程度である。調査対象遺跡はその組織が所在する地域に限定される場合が多いが、全国的に支店を持ち重機類も備えた測量会社などは、全国的に営業を拡大している場合もある。逆に行政側から見ると、現在いくつかの県と市町村が個別に民間調査組織を導入しているのが現状である。

なお、調査の大規模化と出土資料の多様化などによって、自然科学的諸分析、遺構・遺物の保存処理などの必要性が高まり、それらを目的とした財団法人、株式会社なども設立された。昭和42年には保存処理業務を主体とした財団法人元興寺文化財研究所が設立され、昭和60年からは保存処理を請け負う会社が数社設立された。また自然科学的諸分析のために、昭和53年から花粉分析・プラントオパール分析、土壌・テフラ分析等の自然科学的諸分析を目的とした会社が設立され、いずれも事業を拡大してきた。これらの動向は事前調査の件数、遺跡の種類の拡大や規模の増大と連動している。

文化庁は、平成6年度から設置している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からの報告を踏まえた平成8年の文化庁次長通知「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」(平成8年10月1日付け庁保記第75号)において、発掘調査への民間調査機関の導入は、地方公共団体における埋蔵文化財保護体制の整備を前提に、発掘調査の著しい遅延や短期的な発掘調査事業の急増等の場合に限って、発掘調査を適正に実施する能力を有する機関を地方公共団体の発掘調査体制に組み込む形態で行うことを指導した。

第3節 埋蔵文化財の保存・活用と発掘調査成果の公表

1 基本的な考え方

遺跡はいうまでもなく考古学の研究対象であるだけではない。専門的な発掘や内容の解明は専門家が担当するが、その成果は住民、あるいは広く国民が分かりやすい形で享受できなければならない。したがって、広く国民や地域住民が知りたい歴史を掘り起こし、疑問に答えることが考古学研究の使命であり、埋蔵文化財行政の動機でもある。遺跡・史跡を保存して良かったと、将来ともに

人々に評価されなければ本当の意味で保存したとはいえない。

保存されることとなった遺跡の整備活用に当たっては、当然ながら遺跡の現状を後世に残すことが前提である。しかし、残した結果が今日的に利用されて人々の暮らしに寄与し、活用されることも大切である。そこで発掘調査の結果を踏まえ、遺跡が伝える往時の様子を自然環境も含めて復原的に示し、ガイダンス施設、解説書などによって楽しく分かりやすく伝える必要がある。

2 発掘調査成果の公表

発掘調査の中間あるいは最終段階で発掘成果を広く地域住民や研究者に公表する目的で、発掘調査現場で遺跡の現地説明会が開催されることが多くなっている。現地説明会は、昭和31年に行われた奈良県の飛鳥寺跡の発掘調査時に奈良国立文化財研究所が始め、同所の研修でこれを各地で実施するよう勧めて以来、25年ほど前から一般的に実施されるようになり、近年は広い範囲から数千人が参加する現地説明会さえ珍しくなくなった。今後もより多くの人々に調査の成果を公開し、文化財に対する理解を深めていく必要がある。

発掘調査報告書は、開発事業の結果、現状保存することができなかった埋蔵文化財の代わりに残された記録であり、報告書の刊行をもって開発事前の発掘調査は終了する。報告書によって研究者を始め行政内の専門職員も情報を共有し、それらをさらに別な角度からより深く詳細に分析したり、相互に比較研究することなどによって、より実り多い研究成果が得られるとともに、行政資料としても活用されることとなる。しかし一方で、発掘調査報告書は専門的に過ぎるきらいがあり、発掘成果を分かりやすく一般に伝えるためには、ビジュアルな小冊子やパンフレットが必要となってくる。このような一般向けのパンフレットなどは近年、各地で工夫して発行される例が増加しているが、全国的にはまだ十分ではない。

また、出土品の展示も積極的に進められるようになっていく。文化庁では、平成7年度から、発掘成果を広く国民に還元して埋蔵文化財に対する理解を深め保護行政に協力を得ることを目的に、埋蔵文化財公開普及事業（新発見考古速報展）を毎年開催している。展示の実施に当たっては、公立埋蔵文化財調査センター協議会（公立埋文協）、全国埋蔵文化財法人連絡協議会（全埋協）及び展示を開催する博物館・資料館などが実行委員会を組織し、協賛企業の援助を得ており、東京と全国各ブロックを巡回している。全国で注目された発掘調査成果をできるだけ早く一堂に集めて公表していることもあり、毎年10万人に近い参観者を集めている。この事業は全国の発掘調査成果をまとめる機会となり、各開催館でも併せて地域展を開催することによって、地域を見直し地域の発掘成果をまとめて公表するきっかけになっている。また、地方公共団体単位でもこれに習って速報巡回展を開催・継続したり、シンポジウムを開催することも多くなっている。

3 大規模な遺跡の保存と地域活性化

昭和40年代末から始まった大規模な開発に伴う事前調査は、遺跡を広くかつ深くまで発掘調査するようになり、考古学と自然科学の提携によっても埋蔵文化財の分析や復原・解釈を大いに進展さ

せた。また、統計的な概念に基づきコンピュータを駆使した定量分析、文化人類学・民族考古学や生態学などを援用した解釈論の進展、あるいはマスコミによる報道・普及などによって近年の考古学ブームともいうべき現象が出現した。

第1節3（5）で述べたように昭和47年の奈良県における高松塚古墳の壁画発見がマスコミの報道等も大いに手伝って、遺跡ブームに火を付けた。そして、画期的な発見から次々と続いたことにより、我が国の歴史、文化等への理解は広く一般にまで及んだ。

昭和61年に発掘調査が開始された佐賀県の吉野ヶ里遺跡は、「魏志倭人伝」に伝える弥生時代のクニの姿を彷彿とさせ邪馬台国や卑弥呼論争を活発にした。また、平成4年に発掘調査が開始された青森県の三内丸山遺跡は、原始的でみすばらしかった縄文時代観を大きく改めるなど歴史理解を飛躍的に進めた。平成8年には鹿児島県の上野原遺跡で縄文時代最古の安定した定住集落が確認され保存された。さらに、平成3年からは長崎県壱岐の「魏志倭人伝」に伝える一支国の中心である原の辻遺跡が本格的に発掘調査され、平成11年には、ムラからクニへの発展を示す日本最大の弥生時代遺跡である鳥取県の妻木晩田遺跡が保存されるなど、大規模な遺跡が各県によって保存され積極的に調査、活用が進められている。これらの遺跡は歴史を大きく見直すきっかけになったばかりではなく、遺跡・史跡の保存活用についての理解と協力を近年大いに進め、広く国民や地域住民の誇りとなり、遺跡を素材にした観光などの地域活性化に大きく貢献し始めたという点で質的に大きな転換をもたらしたといえる。

遺跡のもつ重要性が、発掘など調査の結果で国民共有あるいは地域の財産として認識され、平成の時代に入った頃からマスコミも一段と大きく取り上げて報道するようになった。そして、遺跡が極めて重要な場合は保存活用が図られ、自然環境とともに快適な地域の環境づくり・まちづくりなどで大きな行政効果を上げてきた。このような流れによって広く国民や地域住民の理解と協力が得られるようになってきている中で、埋蔵文化財保護行政の一層の充実が期待されている。