

埋蔵文化財保護行政の現状と課題

文化庁文化財第二課 埋蔵文化財部門
主任文化財調査官 近江 俊秀

新型コロナウイルスによる感染症拡大の影響で、本総会も二年連続で持ち回り開催となつてしまいました。私個人といたしましては、皆様とお会いし、さまざまなご意見をうかがいたいと思っていたので、このような形にならざるを得なかったと残念でなりません。

ただこの一年間、コロナの影響で、さまざまな活動が制限されたからこそ、見えてきた課題や埋蔵文化財行政の進むべき方向性も少なからずあるかと思えます。今回は、これらの点を前向きに捉え、今後の埋蔵文化財行政が進むべき方向について考えてみたいと思います。

転換期を迎えた埋蔵文化財行政

一昨年度の本会でお話いたしました、現在、埋蔵文化財行政は転換期を迎えつつあると言えます。平成31年4月から施行された改正文化財保護法により、文化財保存活用地域計画などの制度が新たに加えられることに象徴されるように、これからは文化財保護に関し、将来的なビジョンや具体的な事業等の実施計画を定め、継続性・一貫性のある文化財の保存・活用を促進するという考え方が示されました。

それと同時に文化財を観光資源として積極的に利用しようという動きも、国の主導のもと各地で進められつつあります。このことについては、後程、詳しくお話いたしますが、現在は、こうした大きな動きの中で埋蔵文化財保護をどのように進めていくべきか、ということを考えなければならない時期にあるということです。

皆さんもすでにご承知のことかと思いますが、現在の埋蔵文化財保護体制は、記録保存調査に対応するために整備されたといっても過言ではありません。特に皆さんが所属する法人調査組織は、開発に伴う記録保存調査の円滑な実施を主たる目的として設置されたものがほとんどだと思います。特に都道府県の設立もしくは都道府県が設立に関与した法人調査組織の多くは昭和52～55年の間に設立されています。(50年改正以前に設立された法人もいくつかありますが、いずれも大規模公共工事の実施に対応しています)。この頃は国会議事録をご覧いただければ分かりますが、昭和50年改正により、現行の埋蔵文化財保護制度が確立し、開発に先立って行われる発掘調査の遅滞ない実施が強く求められるようになった時代に相当します。

法人調査組織に限らず埋蔵文化財保護のための体制は、増加する記録保存調査への対応の必要により整備され、その結果、他類型の文化財専門職員の人数をはるかに凌ぐ数の埋蔵文化財専門職員が行政並びに関係機関に配置されるようになりました。つまり、これは「記録保存調査の円滑な実施」という行政的な要請に対応したものであり、そのことが、記録保存調査の減少に伴う埋蔵文化財専門職員の減少という今日的な課題を生み出す要因にもなっています。

このことが示すように、今後の埋蔵文化財保護行政の在り方を考えるためには、埋蔵文化財のことだけではなく、現在の社会情勢を広く理解すること、そして社会的な要請に対

応する、あるいは社会的な要請を生み出すことを視野に入れておく必要があるかと思えます。それは、行政に所属する埋蔵文化財専門職員だけが考えればよいのではなく、様々な立場の埋蔵文化財専門職員がそれぞれの立場に応じて考えるべき課題だと思えます。以下に述べる話の多くは、埋蔵文化財行政に係る話になりますが、法人調査組織に所属する皆様方にとっても無関係な話ではありません。法人調査組織に所属する皆様方におかれても今後、法人調査組織はどうあるべきか、何をすべきか、ということをお考えいただきつつお読みいただければ、と思えます。

昨年度の埋蔵文化財部門の取組

まずは、私ども埋蔵文化財部門が昨年度から始めた新たな取り組みとそのねらいについて紹介いたします。三密を避けるため、多くの組織において人を集めるイベントが中止や延期されたわけですが、一方でオンライン配信を行うことにより、より多くの方々の参加を得たということもあったと思えます。皆様方の組織でも、現地説明会や普及啓発事業、調査研究成果のオンライン配信を行ったところも多いかと思えます。

埋蔵文化財部門でも毎年、2回、開催している埋蔵文化財担当職員等講習会をオンラインで開催しましたところ、前期・後期ともに800名を超える皆様にご参加いただくことができました。参加者のアンケートを見ますと、これまでも本講習会に興味はあったものの、業務や旅費の確保の問題から参加できなかったのも、このような形での開催は喜ばしいとの声が多数を占めました。

また、これまでの対面方式での開催では、一回あたりの参加者が100～200名の間でしたので、私たちも本講習会に対し、これだけの潜在的な需要があったということに驚きました。本講習会は私ども文化庁の取組の紹介とともに、いくつかの地方公共団体の活用に関する取組についてご報告いただいております。特に昨年度の後期講習会は埋蔵文化財の活用をテーマに4つの市町村の取組をご紹介いただいたのですが、かなり大きな反響がございました。活用の話は後ほど改めていたしますが、全国の埋蔵文化財専門職員が埋蔵文化財の活用について高い関心をもっていることが分かりました。これを受けて本年度から、本講習会をこれまでどおりの対面方式に加え、ライブ配信する方向で現在、調整を進めているところです。法人調査組織の中には、組織形態上、活用事業を行えないあるいは行いにくい組織もあるとは承知しておりますが、埋蔵文化財の活用に関する各地の取組やその効果、問題点などを知っていただくことは、決して無駄ではないと考えますので、是非、多くの方に受講いただければと思えます。

しかし、一方で参加者の多くが業務の合間に視聴するという形態であったという問題もございました。研修はそもそも職員のスキルアップを目的としているため、その受講も業務として行われるべき性質のものと考えています。令和元年度公表した『埋蔵文化財専門職員の育成について（報告）』でも示したように、これからは採用後の埋蔵文化財専門職員の育成を強く意識すべきであり、本講習会をはじめとする各種研修についても、業務としてしっかりと位置づけ、集中して受講できるような環境を整えるよう求めて参りたいと考えていますので、各組織に置かれても、受講環境の整備に努めていただくようお願いいたします。

なお、オンラインによる研修が一般化するとこれまでの対面方式の研修の意義が問われることになるかと思えます。極論すれば、知識や情報を得るためだけならば、わざわざ会場に足を運ぶ必要はないという意見も出てくると思えます。その意味では今後の研修その

ものの在り方についても、検討しなければならないと考えています。

いずれにせよ、コロナの影響により始まったオンライン化の流れは、受講機会の幅広い提供など効果的な点も数多くございますが、一方で、先ほどお話ししたように研修受講時間と通常業務の時間との切り分けをしっかりと行わないと、人材育成そのものがすべて自己研鑽に帰結させられてしまう恐れもあるので、その点について十分、留意する必要があります。

また、昨年度行った取組として、「発掘された日本列島展」の解説動画の配信があります。これもコロナの影響で入館者が著しく制限される恐れがあったので、より多くの方々に本展覧会を知っていただくという意図で行いました。その結果、作成した3本の動画のうち最も再生回数の多いものは46万再生を超えるに至りました。埋蔵文化財に関する潜在的な需要の高さをこの再生回数が示していると考えています。また、8月には奈良文化財研究所(奈文研)と共同で、奈文研が運用する全国遺跡報告総覧の中に「文化財動画ライブラリー」を新たに立ち上げました。これは地方公共団体や調査組織が作成している動画をひとつのプラットフォームに載せることによって、閲覧の便を図ろうとしたもので、現時点で50を超える組織から450件以上の動画が登録されています。全埋協加盟組織からもいくつかの動画がアップされていますので、今後、より多くの組織のご参加をお待ちしております。

昨年度のこの会誌でも記しましたとおり、埋蔵文化財保護を進めるためには国民の幅広い理解が必要不可欠です。そして、それを得るためには埋蔵文化財の存在とその意義、価値をしっかりと伝えていくという取組が重要になります。そうした意味からも、埋蔵文化財の魅力をさまざまな手段を用い、幅広く発信していくことが重要と考えています。

そしてもうひとつ。公開はこの4月になってしまいましたが、文化庁の職員と地方公共団体の職員の方とが、対談形式で地域の文化財の魅力やその活用の取組を発信する動画「いせきへ行こう」の配信を開始いたしました。これは地域の文化財の魅力を発信するという意図がございしますが、もうひとつ、昨今、文化財の観光利用が強く示される中、文化財そのものの幅広い価値を示すという意図も込めて制作したものです。そのあたりの話も含めて、次の話題に移りたいと思います。

埋蔵文化財と観光

現在、文化庁では文化財を観光資源として活用しようという取組をいくつか行っています。この施策は地方創生や観光立国という国の大きな政策の一環を担うものと位置づけられているので、そのためにさまざまな補助メニューも準備されています。そして、こうした補助を用いつつ、観光資源として利用が進められている文化財も増えているような印象もございます。駅に行けば、名所旧跡の案内板があるように、文化財は、そもそも観光資源となりうる特性を有しているものが多くあるのも事実です。こうした特性をさらに活かし、磨き上げ、国内外に広く発信することにより地域経済の活性化、さらには国の活性化につなげようとするのが、現在進められている一連の施策ということです。

ただし、ここで注意しなければならないのは、「文化財が観光資源になること」とは、本来は文化財としての活用の結果生ずる効果のひとつに過ぎず、観光をすべて文化財の活用の目的とすべきものではないということです。つまり、文化財保護の目的とは、文化財を次世代に継承するためのものであって、多くの人々に文化財を継承する必要性を感じ行動してもらうために、その価値の所在と内容を正しく理解してもらうための手段が「活用」

であり、文化財によってはその「活用」の効果が観光資源として現れる、あるいは結果として観光資源となるという性質のものと考えられます。

このように整理すると文化財の観光利用とは、目指すべき目的ではなく、目的に向かう過程に現れる効果のひとつあるいは、継承のための手段のひとつに過ぎないということなると思います。要はすべての文化財を観光との関係で整理しようとすることは、文化財の有する価値を矮小化するとともに、その「活用」の幅を著しく狭めてしまうことになると思います。

ここで先ほどの「いせきへ行こう」の話に戻ります。この動画では「日本遺産」など観光色の強い事柄についても紹介していますが、多くの部分は埋蔵文化財と地域住民との関わり方などに関するものです。詳しくは動画をご覧くださいなのですが、南アルプス市の事例では発掘調査体験やベビーマッサージなど、八戸市では縄文ファッションショーなど、中津市では古代史ゾーンの活用、淡路市では弥生の鍛冶遺跡の活用などを取り上げています。これらの取組は観光客増加に向けてのものではなく、埋蔵文化財を通じて地域住民と地域の魅力を確認しあうことに主眼を置いたものであり、観光利用とはベクトルは違うかも知れませんが、地域を元気にする取組であることには変わりはありません。

そして、皆さまに特に意識していただきたいのが、こうした取組の根幹にあるのが、埋蔵文化財専門職員の知識であり、経験であるということです。地域に密着した地道な調査研究の成果が、地域の方々を巻き込んだ「活用」にもつながっているということです。

昨年度のこの会でも示しましたように、文化財専門職員に対する世間の期待は高まっていると考えます。仮にその実感がないとしても、文化財が注目されることで、文化財専門職員が果たすべき役割は大きくなると認識すべきだと考えます。文化財の観光利用という声も、文化財に対する期待の表れであるわけですが、その方法を間違えると貴重な文化財を破壊することにつながってしまいます。

そうならないよう、必要な時にブレーキをかけるのも文化財専門職員の役割ですし、その魅力を発信するのも文化財専門職員の役割だと思います。これらのことは口で言うのは簡単ですが、実現するためには様々なご苦労があることだと思います。特に法人調査組織の文化財専門職員の場合、直接的に施策に関わることは困難であろうかと思えます。そのため、法人がこうした役割を果たすためには、行政との連携が必要不可欠になります。専門的知識・技術を有する組織としての特性を最大限生かすためにも、是非、行政との良好な関係を維持あるいは構築していただければと思います。また個人レベルとしては、自らの持つ専門性を今後の文化財保護、さらには社会の中で生かしていくという意識を持ちつつ、個々人がこれから先どうしていくべきかを考え、様々な立場の人と意見交換ができるようになることを望んでいますし、そのために必要な取組も進めて参りたいと思います。

人材育成について

最後に本誌を読んでいただいている加盟組織の皆様に3点ほどお願いをし、まとめとしたいと思います。

文化財への関心が高まっているとは言え、埋蔵文化財行政をとりまく情勢は単純ではありません。むしろ、これからさまざま困難が予想されます。

まずひとつが、人材の問題です。『埋蔵文化財専門職員の育成について(報告)』でも述べましたように、大学における考古学専攻生の数には、ここ数十年来、変化はないのですが、この職を選ぶ人は確実に減っています。採用試験を行っても受験者がゼロというの

も珍しくないと聞きます。また、平成9年度以降、多くの組織で採用を見合わせたため、埋蔵文化財専門職員の世代に大きな断絶があること、特に市町村行政においては行政のスリム化のため、埋蔵文化財専門職員として採用されても他の職員と同様、数年サイクルで人事異動されるなど、文化財保護の仕事に専属できない場合も増加しつつあることも大きな問題です。

埋蔵文化財専門職員の業務のうち、発掘調査は経験がモノをいう部分が大きいので、このままの状態が続くとこれまで蓄積されてきた知識や技術の継承が危ぶまれることにもなります。それに対応するためには、採用後の人材育成が重要となります。ただ、埋蔵文化財専門職員が少ない市町村では組織内での育成には限界もあります。そうした中、次代を担う人材を育てるためには、国・都道府県・市町村・法人調査組織が連携する必要があります。

文化庁では一昨年度から埋蔵文化財行政に関する知識の教授を目的とした埋蔵文化財保護行政基礎講座を地方公共団体の要請を受けて実施しておりますが、発掘調査技術や地域の文化財に関する知識の教授については、都道府県や法人調査組織が主体となって実施いただく必要があると考えます。特に皆様方、法人調査組織は調査や地域の文化財に関する知識・技術が豊富に蓄積されておりますので、是非、市町村も含めた人材育成に積極的に取り組んでいただきたいと思います。

なお、埋蔵文化財部門では先にお話いたしました埋蔵文化財保護行政基礎講座の内容を、DVDとして都道府県等に教材として貸し出すことも計画しています。準備ができれば都道府県の埋蔵文化財保護部局にご案内いたしますので、必要とあれば皆様方の組織でも教材としてご活用いただければと存じます。

発掘調査における新技術の導入について

また、ご承知のとおり日本経済は長い間、低迷しております。一方でIT技術をはじめとする技術革新がなされ、様々な分野で効率化、迅速化が進められています。これは発掘調査においても例外ではないと思います。昨年、紹介いたしましたように国土交通省行政事業レビュー公開プロセスで、発掘調査費が高いという指摘がありました。この指摘については、「中間まとめ」として考え方などを示したところではありますが、発掘調査に限らず様々な公共事業についても費用の低廉化が求められているのが昨今の情勢でもあります。また、建築物価の上昇にあいまって労働人口が減少していることにより、特に土木工事の分野では機械化や新技術の導入が盛んに進められています。

このような状況において、発掘調査だけが、これまでのやり方が許容されるとは限りません。もちろん、労働者人口の話などは、地域によるばらつきもあるので全国一律の情勢とは言えない部分もありますが、いずれにせよ、発掘調査においても、IT技術などを積極的に導入し、これまでの精度を保ちつつ、より少ない人数で、効率的な実施方法が求められるようになるかと思えます。そうした分野の調査・研究も今から進めておく必要があると考えています。特に、大規模な発掘調査を実施している法人調査組織において、段階的でも構いませんので、効率化につながる新たな調査方法についても検討いただければと思います。

埋蔵文化財の「活用」について

最後は「活用」の話です。文化財を保護するということは、国民に対し何等かの制限を課すことでもあります。埋蔵文化財の場合は、法律で定められているその制限は周知の埋

蔵文化財包蔵地における届出義務などさほど厳しくはありませんが、実際の運用では原因者負担による記録保存のための発掘調査の実施など、極めて強いものとなっています。

法律上厳しい制限が定められている場合は、財産権の尊重という憲法の規定に基づいて何らかの補償が必要となるのですが、埋蔵文化財の場合は行政上の運用つまり行政指導であるため補償を行わないことができています。法律上に規定がなく、補償も行われなくても関わらず、現在のような運用が成り立っているのは、このような取扱いに対し多くの国民がその運用を理解し受忍する意識が形作られているからに他なりません。国民にこの意識がなくなってしまうと、これまで進めてきた埋蔵文化財の保護に関する行政の根幹部分が瓦解してしまいます。

また、この意識とは、人々の心の中にある「文化財は大切なもの、守るべきものだ」という気持ちにほかならず、それは遺跡など埋蔵文化財を取り扱っている行政がそれらを保存すると同時にその価値、すばらしさを国民に向かって適切に公開・提示し、言い換えれば「活用」することによって、芽生え、維持されているものと考えられます。

つまり「活用」とは、「文化財は大切なもの、守るべきものだ」という意識をつなぎ止め、高めるための行為のひとつと位置づけられるもの、そしてひいては厳しい内容の行政への理解と協力を維持しているものではないでしょうか？

近年、文化財の「活用」が強く主張されるようになってから、「活用」に関する懐疑的な声も漏れ聞こえてくることもあります。しかし、「活用」とは上記のような意味と役割を持つものであるため、現行制度を支えるためにも重要であると私は考えています。この点については、様々なご意見もあるかとは思いますが、埋蔵文化財の「活用」の問題については、現行制度の在り方、運用の在り方という観点からも考えていただければと思います。

文化財の中には建造物や民俗文化財など、人との関わりの中で守り伝えられてきたものがあります。それに対し、埋蔵文化財とは人との関わりが一旦、絶たれたものが多数を占めます。よって、埋蔵文化財を将来に継承するためには、「人との関わりを新たに形作ること」が必要になります。それは、埋蔵文化財を「文化財として将来にわたって守り伝えるべきもの」として認識してもらうことであり、そのためにはその価値を理解できる者が、そのことを発信していくことが第一歩になると思います。「活用」とはそのための方法のひとつであり、そのような基本的な性格・内容を失ってはなりません。

そうした意味では、「文化財としての適切な活用」が如何なるものであるかは発掘調査や研究によって埋蔵文化財の価値を正しく把握することができる埋蔵文化財専門職員の皆様が最もよく知っておられるわけですから、「活用」として何を行うべきかを考え、施策の第一歩を踏み出す役割を担うのが適切だと思います。前に述べた「活用に関する懐疑的な声」というのは、「活用」が観光のための都合に左右され文化財の「保存」や「文化財としての適切な活用」が阻害されるのではないかという懸念があるからだと思います。

文化財の保存を阻害するような活用を食い止め、活用の適正性を保つことが埋蔵文化財専門職員に課せられた重要な任務のひとつだと考えます。文化財保護法には「活用」の語はありますがその定義や適切な範囲の規定はありませんので、ぜひ、活用とは何か、活用によって何を目指すかということから、それぞれの組織内でご議論いただき、その取組を始めていただければと思います。

まだまだお話ししたいことはございますが、来年は、皆さまとお会いできることを祈念し、私の話は、ここで終わります。最後までお付き合いいただきありがとうございました。