

3 文化財の保護

(1) 史跡名勝天然記念物の実態把握の充実と指定地域等の見直し

(勸告)

文化財保護法は、文化財を保存し、かつ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的としている。同法において、文化財は、我が国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないものであり、かつ、将来の文化の向上発展の基礎をなすものであるとされている。

文化財とは、文化財保護法第2条において、i)有形文化財(建造物、絵画、彫刻等の有形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いものなど)、ii)無形文化財(演劇、音楽等の無形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの)、iii)民俗文化財(衣食住等に関する風俗慣習、民俗芸能等で我が国民の生活の推移の理解のため欠くことのできないもの)、iv)記念物(遺跡、名勝地、動物・植物・地質鉱物で我が国にとって歴史上、学術上又は観賞上等の価値の高いもの)、v)伝統的建造物群(周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの)をいうとされている。文部大臣は、これらの文化財のうち重要なものを重要文化財(このうち世界文化の見地から価値の高いもので、たぐいなき国民の宝たるものを国宝)、重要無形文化財、重要民俗文化財(有形、無形)及び史跡、名勝又は天然記念物(以下、史跡、名勝又は天然記念物を「史跡等」という。)として指定して保護しており、その指定件数は、平成6年度末現在、重要文化財が1万1,863件(うち国宝1,039件)、重要無形文化財が81件、重要民俗文化財が347件、史跡等が2,512件となっている。

今回、文部大臣が指定した文化財のうち、収蔵庫等の施設に保存されている美術工芸品等とは異なり自然環境や国土開発等の影響を受けやすい史跡等について、その保存管理状況等を、20都道府県の485件を抽出して調査した結果、以下のような状況がみられた。

ア 史跡等の指定等

文部大臣は、記念物のうち、i)貝塚、古墳、都城跡等の遺跡で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの、ii)庭園、峡谷、海浜等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、iii)動物、植物及び地質鉱物で我が国にとって学術上価値の高いものをそれぞれ史跡、名勝又は天然記念物として指定し、そのうち特に重要なものを「特別史跡」、「特別名勝」又は「特別天然記念物」に指定し保護している。それぞれの指定件数は、平成6年度末現在、史跡が1,337件(うち特別史跡57件)、名勝が260件(うち特別名勝28件)、天然記念物が915件

(うち特別天然記念物72件)の合計2,512件となっている。

史跡等に関し、その現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為(以下「現状変更等」という。)をしようとするときは、文化財保護法第80条等に基づき文化庁長官の許可(あらかじめ文化財保護審議会に諮問が必要)を要することとされており、平成6年度の現状変更等の許可件数は2,153件に上っている。

現状変更等に係る規制は、貴重な史跡等を適切に保護していくために必要なものである一方、その所有者の財産権に対する制約となる場合や、一定の広がりのある地域が史跡等として指定された場合(以下、その地域を「指定地域」という。)には土地等の利用規制を伴うため、開発事業等にとって制約となる場合があり、そのための調整を適切に行うことが必要である。今回、史跡等の保存管理状況等について調査した結果、次のとおり、適切な保存措置や、指定地域の見直し等について検討が必要なもののみみられた。

(7) 史跡

史跡の指定地域においては、遺跡、地下遺構、歴史的景観等を保護するため、これらが損傷しないように現状変更等が制限されているが、調査した史跡282件の中には、i)指定地域の一部が都市計画法に基づく市街化区域(第1種住居専用地域又は住居地域)にも指定され、市街化の進行や無許可の現状変更による開発等により、保護すべき地下遺構が破壊されてしまっているものや、指定当時との現況が相当変化しているもの(昭和32年指定の京都府京都市の史跡名勝「金崎古墳群」のうち第6号墳から第11号墳まで、昭和2年指定の京都府京都市の史跡名勝「嵐山」のうち西京区上海道町周辺や右京区嵯峨周辺等、昭和6年指定の岐阜県関ヶ原町の「関ヶ原古戦場」のうち決戦地の一部並びに徳川家康最後陣地、東首塚及び西首塚の全部)、ii)当該史跡を管内に有する市町村等から、指定地域が広範囲にわたっているため各種の開発行為によって制約となっており、適切な保護を図るため指定地域の見直しを求める意見・要望があるものなどがみられる。

(イ) 名勝

名勝の指定地域においても史跡と同様、景勝地等としての価値を損なわないように現状変更等が制限されているが、調査した名勝44件のうち、特別名勝「松島」は、景勝地として大正12年3月に宮城県塩釜市、松島町等1市4町の約1億3,000万平方メートルの地域(うち6割ないし7割は海面部分)が指定されているが、市街化の進展に伴い、その保存管理計画において「要指定解除地区」(約211万平方メートル)が設定され、本地区内で行われる現状変更等の許可は事実上不要とされている地域がみられる。また、名勝「木曾川」は、溪谷や深淵等が見

られ風致景観が優秀で学術的価値が高いとして、昭和6年5月に岐阜県（各務原市、可児市、坂祝町）と愛知県（犬山市）の木曾川流域が指定されている。これらのうち各務原市の指定地域は、約131万平方メートルと広範囲にわたり、このうち約15万平方メートルが昭和47年に市街化区域（第1種住居専用地域又は住居地域）に編入されたこと等から住宅団地が造成されるなど、名勝指定地域としての価値が低下していると考えられる地域がみられる。

（ウ）天然記念物

調査した天然記念物159件の中には、i）大正13年12月に指定されており指定地域の範囲が不明確であることから、指定の対象である樹木の保存上全く影響のないものまで現状変更等の許可が申請されているもの（熊本県熊本市内の「藤崎台のクスノキ群」）、ii）昭和18年8月に指定されているが、無許可による現状変更により、指定の対象である生息地（指定地域）の一部（全面積の約13パーセント）が消失している一方、近隣に未指定の生息地が複数あることから、指定地域の見直しが必要と考えられるもの（高知県高知市の「高知市のミカドアゲハ及びその生息地」）、iii）地震による隆起海岸の痕跡を残しているとして昭和28年11月に指定されたが、その後の風化により隆起した痕跡の視認が困難となっており、適切な保存管理が必要と考えられるもの（高知県土佐清水市の「唐舟島の隆起海岸」）などがみられる。

イ 指定地域等の見直し

史跡等の指定は、「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」（昭和26年5月10日文化財保護委員会告示第2号）により行われており、同基準によれば、例えば史跡の場合、我が国の歴史の正しい理解のために欠くことができず、かつ、その遺跡の規模、遺構、出土遺物等が学術上価値があるもので、i）貝塚、集落跡等の類の遺跡、ii）都城跡等政治に関する遺跡、iii）社寺跡等信仰に関する遺跡など、史跡の類型ごとに9つの種類を設け、そのうち優秀なものや価値が高いものを指定するとされている。一方、指定の解除基準については、文化財保護法第71条第1項において、史跡等がその価値を失った場合その他特殊の事由のあるときは、文部大臣は、その指定を解除できるとされている。また、文化庁は、指定時の現況を変更せずに保護していくことが文化財保護法の趣旨であり、文化財としての価値が低下してきた場合は適切な保護管理施策を検討することが前提であり、直ちに指定地域の見直し、史跡等の指定解除を行うべきものではないとしている。

このようなことから、平成元年度以降、史跡等の指定の解除が行われたものは、天然記念物について、指定対象である植物の枯死、植物群落の消失又は動物群集の消失による12件（うち追加指定を伴う一部解除が3件）である。

しかし、全国の史跡等の中には、i）文化財保護法の制定により廃止された史跡名勝天然記念物保存法（大正8年法律第44号）に基づき戦前に指定されているものが1,343件（史跡562件、名勝172件、天然記念物609件）と全体の53.5パーセントあること、ii）指定後の自然環境の変化、国土開発の進展等に伴い指定当時の現況を保存することが困難となっているものがみられること、iii）指定地域の範囲が不明確であること等から指定地域の所有者等にとって過大な負担を生じているもの等がみられる。このため、史跡等で指定後相当期間経過しているものについては、保護の状況等について実態把握を行い、必要な保存とその活用方策を検討・実施し、保護の対象が失われているなど指定当時と著しく現況が変化し保存が困難となっている場合は、指定の解除等を行うことが必要と考えられる。

したがって、文部省は、史跡等の保存とその活用を適正に行う観点から、史跡等の定期的な実態把握を行い適切な保存施策を講ずるとともに、その保存が著しく困難な場合においては、指定地域の見直し、指定の解除等を行うことについて検討する必要がある。

（説明）

ア 文化財保護の体系及び文化財の件数

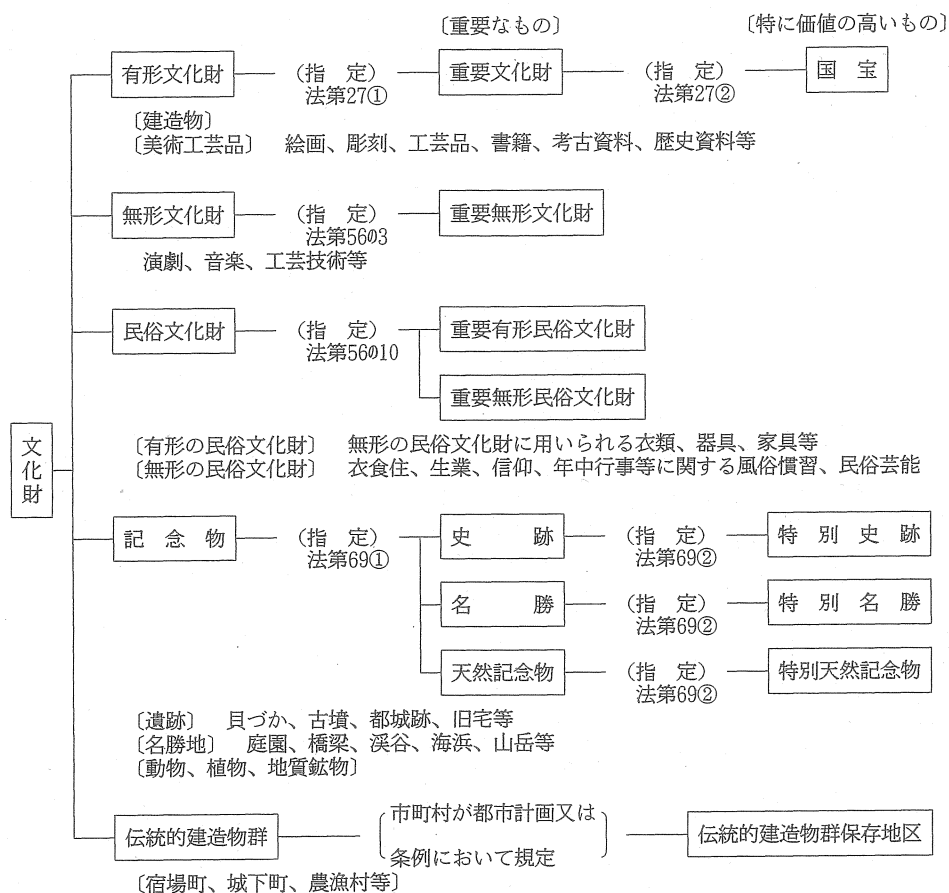
（7）文化財保護の体系

文化財保護法では、文化財について、図3-1のとおり、i）建造物、美術工芸品等の有形文化財のうち重要なものを重要文化財（うち世界文化の見地から価値の高いもので、たぐいなき国民の宝たるものを国宝）として、ii）演劇、音楽、工芸技術等の無形文化財のうち重要なものを重要無形文化財として、iii）民俗文化財のうち、衣食住等に関する風俗慣習、民俗芸能に用いられる衣類、器具、家具等で特に重要なものを重要有形民俗文化財、あるいは衣食住等に関する風俗慣習、民俗芸能で特に重要なものを重要無形民俗文化財として、iv）遺跡、名勝地、動物、植物等の記念物のうち、後述イー（7）のとおり、重要なものを史跡（特に重要なものを特別史跡）、名勝（同特別名勝）又は天然記念物（同特別天然記念物）として文部大臣が指定し、その保護を図ることとされている。

なお、宿場町、城下町等の伝統的建造物群については、伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している地区（伝統的建造物群保存地区）を、市町村が、都市計画法に基づく都市計画又は条例において定めることができるとされている（文化財保護法第83条の2及び第83条の3）。

図 3-1

文化財保護の体系



(注) 1 文化庁の資料に基づき当庁が作成した。
2 「法」は文化財保護法である。

(4) 文化財の指定件数

文部大臣が重要であるとして指定した文化財（国指定文化財）の件数は、表 3-1 のとおり、平成 6 年度末現在、重要文化財 1 万 1,863 件（うち国宝 1,039 件）、重要無形文化財 96 件、重要有形民俗文化財 185 件、重要無形民俗文化財 162 件、史跡等 2,512 件となっている。

表 3-1

国指定文化財の件数（平成 6 年度末現在）

(単位：件)

有形文化財	重 要 文 化 財	11,863	国 宝	1,039
	美 術 工 芸 品	9,741	美 術 工 芸 品	832
	建 造 物	2,122	建 造 物	207
無形文化財	重要無形文化財	96 (23)		
	芸 能	48 (11)		
	工 芸 技 術	48 (12)		
民俗文化財	重要有形民俗文化財等	347		
	重要有形民俗文化財	185		
	重要無形民俗文化財	162		
記 念 物	史 跡 等	2,512		

(注) 1 文化庁の資料による。
2 重要文化財の件数には、国宝の件数を含む。
3 重要無形文化財の()内は、団体として指定されているもので内数である。

イ 史跡等の指定状況

(7) 史跡等の指定件数

史跡等は、その性格又は内容等に応じて、史跡（貝塚、古墳、都城跡等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）、名勝（庭園、峡谷、海浜等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）、天然記念物（動物、植物及び地質鉱物で我が国にとって学術上価値の高いもの）として指定され、さらにそのうち特に重要なものを特別史跡、特別名勝、特別天然記念物として指定、その保護が図られている（文化財保護法第69条）。

平成 6 年度末現在における史跡等の指定件数は、前述のとおり 2,512 件であり、その内訳は、表 3-2 のとおり、史跡が 1,337 件（うち特別史跡 57 件）、名勝が 260 件（うち特別名勝 28 件）、天然記念物が 915 件（うち特別天然記念物 72 件）となっている。

表 3 - 2 史跡等の指定件数（平成 6 年度末現在）
（単位：件）

史 跡	名 勝	天 然 記 念 物	計
1,337 (57)	260 (28)	915 (72)	2,512 (157)

（注） 1 文化庁の資料による。
2 ()内は、特別史跡、特別名勝又は特別天然記念物の件数であり、内数である。

(イ) 史跡等の現状変更

文部大臣が指定した文化財のうち、絵画、彫刻、工芸品等美術工芸品の重要文化財は収蔵庫等の施設に保存されていることから、損傷や変色等により指定当時の現況が大きく変化することは比較的少ないが、史跡等は風雨等の自然環境の影響や国土開発の進展等による影響を受けやすいものである。

史跡等に関し、その現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為（住宅建設や道路工事等）をしようとする場合、文化財保護法第80条に基づき、文化庁長官の許可（現状変更等の許可）を受けなければならないとされている（国の機関が現状変更等を行う場合は、同法第91条に基づき、文化庁長官の同意を受けなければならない）。現状変更等の許可件数（同意件数を含む。）をみると、表 3 - 3 のとおり、平成 6 年度で 2,153 件に上っている。なお、文化庁長官が現状変更等の許可を行う場合は、文部省に置かれている文化財保護審議会にあらかじめ諮問しなければならないこととされている（同法第84条の2第2項）。

表 3 - 3 史跡等に係る現状変更等の許可件数の推移

年 度	平 成 4	5	6
現状変更等の許可（件）	2, 2 1 0	2, 1 9 3	2, 1 5 3

（注） 1 文化庁の資料による。
2 許可件数には、同意件数を含む。

現状変更等に係る規制は、貴重な史跡等を適切に保護していくために必要なものである一方、その所有者の財産権に対する制約となる場合や、一定の広がりのある地域が史跡等として指定された場合には、指定された地域（指定地域）については現状変更等の規制が伴うため、住宅の増改築や開発事業等によって制約となる場合があり、そのための調整を適切に行うことが必

要である。

ウ 史跡等の指定の見直し等

今回、20都道府県に所在する史跡等のうち 485 件を抽出して、その保存管理状況を調査した結果、これら史跡等の中には、次のとおり、適切な保存措置や、指定地域の見直し等について検討が必要なものがみられた。

(7) 史跡

貝塚、古墳、都城跡等の史跡として指定された地域は、歴史上又は学術上価値があるとされる遺跡や地下遺構等を保護するため、これらが損傷しないように現状変更等が制限されている地域である。

調査した史跡 282 件の中には、表 3 - 4 のとおり、i) 指定地域の一部が都市計画法に基づく市街化区域（第 1 種住居専用地域又は住居地域等）にも指定され、市街化の進行や無許可の現状変更による開発等により、保護すべき地下遺構が破壊されてしまっているもの（昭和 32 年に指定された島根県の「金崎古墳群」のうち第 6 号墳から第 11 号墳まで）、指定当時と現況が相当変化しているもの（昭和 2 年に指定された京都府の史跡・名勝「嵐山」のうち京都市西京区上海道町周辺や右京区嵯峨周辺等、昭和 6 年に指定された岐阜県の「関ヶ原古戦場」のうち決戦地の一部並びに徳川家康最後陣地、東首塚及び西首塚の全部）、ii) 当該史跡を管内に有する市町村等から、指定地域が広範囲にわたっているため各種の開発行為によって制約となっており、適切な保護を図るため指定地域の見直しを求める意見・要望があるもの（「関ヶ原古戦場」及び昭和 7 年に指定された京都府の史跡・名勝「笠置山」）などがみられる。

表3-4

① 金崎古墳群（史跡）

所在地	島根県松江市西川津町
指定年月日 指定理由	昭和32.7.27指定 ①貝塚、遺物包含地、住居跡、古墳、神龍石その他この類の遺跡
指定地域の 現状等	<p>・金崎古墳群は、丘陵地上に11基の古墳群が存在する史跡として、丘陵地のほぼ全体が指定されている（面積3万9,426平方メートル）。</p> <p>・しかし、指定後の昭和38年に、開発業者から、丘陵地一帯を宅地造成し住宅団地の建設を行う内容の現状変更許可申請が提出され、当該許可が行われないうまま、工事の遅延を危うした開発業者によって工事が着工されてしまった。</p> <p>このため、国は工事の中止命令を出したが、既に6基の古墳（第6号墳から第11号墳まで）が重機によって破壊されてしまっており、結局、残った第1号墳から第5号墳までの土地を土地所有者が松江市に寄附採納するという事で協議が整い、その他の土地の現状変更は認められたという経緯がある。</p> <p>・以上の経緯により、指定区域のうち第1号墳から第5号墳までの区域を除く指定地域（指定地域全体の79パーセント）については、既に住宅団地となっており、また、昭和45年12月に指定地域全体が市街化区域（第1種住居専用地域）に編入されている状況にある。</p>

（注）1 当庁の調査結果による。

2 「指定理由」欄の○数字は、「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」における当該史跡等の基準を示す号数に対応するものである（以下、本項目における表中で同じ。）。

② 嵐山（史跡・名勝）

所在地	京都府京都市
指定年月日 指定理由	昭和2.4.8指定（昭和3.2.21、昭和9.1.11 追加指定） 〔史跡〕②政治に関する遺跡、③祭祀信仰に関する遺跡、⑦墳墓並びに碑、⑧旧宅、園池、井泉、樹石及び特に由緒ある地域の類 〔名勝〕①公園、庭園、②橋梁、築堤、③花樹、紅葉などの叢生する場所、④鳥獣などの棲息する場所、⑥峡谷、瀑布、溪流、深淵
指定地域の 現状等	<p>・史跡・名勝「嵐山」の指定地域は599万1,074平方メートルと非常に広範であり（うち約7割は山林部分）、平地部分では、「嵐山」が国内有数の観光地であることなどから、一部地域において住宅等の建築により市街化が生じてきている。</p> <p>・特に、南部の西京区上海道町周辺や東南部の右京区嵯峨周辺は、人家の密集する成熟した住宅街となっており、近年では一般住宅地と同様に、建物の増改築やミニ開発が盛んになってきている。また、東部の右京区嵯峨天竜寺町周辺では、昔からの土産品店、旅館等に加え、最近では数多くのタレントショップが建設されるなど一大観光土産品店街を形成してきている。</p> <p>また、これらの地域は、昭和46年に市街化区域（注）に指定されており（西京区上海道町周辺は第1種住居専用地域・住居地域・近隣商業地域が混在、右京区嵯峨周辺は第2種住居専用地域、右京区嵯峨天竜寺町周辺は第2種住居専用地域・住居地域が混在）、建物の増改築による現状変更が多くなっている（「嵐山」全体の現状変更許可は平成6年度で20件）。なお、当庁の現地調査の際、現状変更の許可を受けずに建物の増改築を行っているものが5件みられた。</p> <p>・京都市では、「嵐山」は昭和初期に指定された史跡・名勝であり、指定当時と現在とでは周辺状況及び指定地域自体も大きく変貌しており、指定地域の中には史跡・名勝としての価値が理解できないような場所もあるとしている。</p> <p>（注） 指定地域内に占める市街化区域の面積は、約84万7,000平方メートル（同市の都市計画担当者の推計値）で指定地域全体の約14.1パーセントである。</p>

（注） 当庁の調査結果による。

③ 関ヶ原古戦場（史跡）

所在地	岐阜県不破郡関ヶ原町
指定年月日 指定理由	昭和6.3.30指定 ②都城跡、宮跡、城跡、古戦場その他政治に関する遺跡、⑦墳墓並びに碑
指定地域の 現状等	<p>・本史跡は、①開戦地、②決戦地、③徳川家康最初陣地、④徳川家康最後陣地、⑤石田三成陣地、⑥岡山烽火場、⑦大谷吉隆、⑧東首塚、⑨西首塚の9か所が指定されており、指定地域の総面積は約24万6,000平方メートルと広範なものとなっている。なお、関ヶ原の合戦場自体は関ヶ原平野の全域に及ぶものであるが、①と②以外は点的な指定地域（最も広いもので5,000平方メートル）となっているが、これは指定当時既に市街地等が形成されていたため、ほとんど水田や山林であった①と②のみを面的に広く指定したにとどめたとされている（昭和6年に指定した際の告示上の指定理由）。</p> <p>・同町では昭和53年4月に都市計画法の用途地域を定めているが、町教委と都市計画部局との連携が不十分であったことや、指定後には街整備等により土地の形状が変化していること等から、①の北部宅地部分（2,217平方メートル）、④の全域（4,664平方メートル）、⑧の全域（1,281平方メートル）、⑨の全域（79平方メートル）が住居地域に指定されており、当該地域では市街化が進行してきている。なお、当庁の現地調査の際、現状変更の許可を受けずに建物の増改築を行っているものが①と②の区域内で9件みられた。</p> <p>・さらに、関ヶ原古戦場は町内全域であるはずなのに一部区域に限り私権が制限されているとして、本史跡の地権者（約80人）において強い不満が生じているほか（同地権者で構成する「史跡地同盟会」は平成3年11月ごろに文化庁に陳情）、同町でも、本史跡の指定地域は町内の宅地及び農地の面積（約531万平方メートル）の4.5パーセントに当たり、しかも、町のほぼ中心部に位置しているため、開発行為の制約となり、必要最小限の地域指定となるよう指定の見直しを要望したこともあるとしている。</p> <p>・なお、①昭和55年ごろに建設された北小学校の場合（決戦地内）、文化庁との協議に手間取り、当初計画より5年遅延した、②平成5年に整備された国道21号線バイパスは、文化庁の現状変更を認めない方針により指定地を迂回する計画変更が行われ、工事の着工が当初計画より5年以上遅延している（同町）。</p>

（注） 当庁の調査結果による。

④ 笠置山（史跡・名勝）

所在地	京都府相楽郡笠置町
指定年月日 指定理由	昭和7. 4. 19指定 〔史跡〕②政治に関する遺跡、③祭祀信仰に関する遺跡、⑦墳墓並びに碑 〔名勝〕⑤岩石、洞穴、⑥峡谷、瀑布、溪流、深淵
指定地域の 現状等	・史跡・名勝「笠置山」は、笠置山自体の価値（笠置寺、六角堂、正月堂、行在所跡等の歴史的価値、三巨岩等に彫られた磨崖仏信仰という民俗的価値、揺ぎ石等の奇岩美や山頂からの溪谷美という景観的価値）と、その横を流れる木津川の景観的価値（釜ヶ淵、畳岩等）により、史跡・名勝として指定されており、その指定地域は約260万平方メートルと広範なものとなっている。これは、急峻な地形が大半を占め、居住や耕作が可能な土地が少ない笠置町の全面積の約1割にもなっている。 ・指定地域には、笠置山自体と釜ヶ淵等がある木津川流域だけでなく、指定当時から既に住宅の続く集落（木津川対岸の北部地域等）まで含まれている。 指定地域が木津川を挟んだ町の中心部に位置していることから、その中には、町役場、小学校等の公的機関を始めとして、町の主要産業である旅館等の観光関連施設、一般住宅等が多数整備されている市街地となっている地域がみられる。 なお、これらの木津川北岸の北笠置地区と南岸の「浜」地区等の市街地の面積は、合わせて約2万平方メートルとなっている。 ・同町では、町総合計画の策定の際、広範な指定地域を除外して開発ゾーンの設定等を検討せざるを得ないことは過疎地である同町の発展の制約となっているとして、指定地域の見直しを求めている（以前、町議会において、指定地域の範囲の見直しを求める旨の決議が行われたことがあり、町教委が昭和58年ごろ、上京し文化庁へ陳情を行った経緯がある。）。 ・なお、京都府の文化財保護指導委員からも、「「笠置山」の価値はほとんど笠置山自体にあるものであり、わずかに対岸の景観が関係している。指定地域は木津川北岸等の集落地まで含めているが、これらを除いたとしても「笠置山」の価値には影響しない。」とする意見が聴かれた。

（注） 当庁の調査結果による。

（イ）名勝

山岳、溪谷、海浜等の景観が優れているとして名勝として指定された地域も、史跡と同様、風致景観の優秀性、芸術的価値等を損なわないように現状変更等が制限されている地域である。

調査した名勝44件の中には、表3-5のとおり、i) 県が策定した保存管理計画において、指定地域の中に「要指定解除地区」（約211万平方メートル）が設定され、当該地区内で行われる現状変更等については、質の悪い開発でない限り制約を受けないとして住居の増改築等に伴う許可が事実上不要とされている地域がみられるもの（大正12年に指定された宮城県の特別名勝「松島」）、ii) 指定地域が複数県にわたっており、地域内の市でも約131万平方メートルと広範囲に指定されているが、昭和47年には当該市における指定地域のうち約15万平方メートルが市街化区域（第1種住居専用地域又は住居地域）に編入され、また、そのうち約13万平方メートルには住宅団地が造成されているなど、名勝の指定地域としての価値が低下していると考えられる地域がみられるもの（昭和6年に指定された岐阜県と愛知県の名勝「木曽川」）がある。

表3-5

① 松島（特別名勝）

所在地	宮城県塩釜市、松島町、利府町、七ヶ浜町、鳴瀬町
指定年月日 指定理由	大正12. 3. 7名勝指定、昭和27. 11. 22特別名勝指定 （昭和36. 6. 26一部解除） ⑦湖沼、湿原、浮島、湧泉、⑩展望地点
指定地域の 現状等	・特別名勝「松島」は、東西約13キロメートル、南北約14キロメートルの広大な指定地域であり（指定地域の面積は約1億3,000万平方メートルで、うち6割ないし7割は海面部分）、その範囲も1市4町に及んでいる。 ・宮城県教委では、「松島」における開発と景勝との調和を図るため、昭和50年度と59年度の2回、保存管理計画を策定しており、当該計画において指定地域内を、重要度に応じて「特別保護地区」、「第1種保護地区」、「第2種保護地区」、「要指定解除地区」に区分している。これらのうち、面積が約211万平方メートルに及ぶ「要指定解除地区」は、内陸部の市街地等及びこれに隣接した既開発地や耕作地で、当該計画上、「質の悪い開発でない限り制約を受けない地区」とされている。 ・この「要指定解除地区」では市街化が進展してきており、松島町では、昭和45年、当該地区内のうち約98万平方メートル（46.4パーセント）を市街化区域（第1種住居専用地域、住居地域又は近隣商業地域）に編入している。 ・「要指定解除地区」に係る現状変更等の許可権者である宮城県教委では、当該地区における住居の増改築等は「保存に影響を及ぼす行為のうち軽微なもの」に該当し、現状変更等の許可は不要と判断しており、質の悪い開発（汚水を排出する工場の設置等）以外は当該許可手続を省略している。

（注） 当庁の調査結果による。

② 木曽川（名勝）

所在地	岐阜県各務原市、同可児市、同坂祝町、愛知県犬山市
指定年月日 指定理由	昭和6. 5. 11指定 ⑥峡谷、瀑布、溪流、深淵、⑩山岳、丘陵、高原、平原、河川
指定地域の 現状等	※名勝指定地域内のうち各務原市に係る部分についての現状等 ・各務原市における指定地域は、名勝指定が地番指定（筆指定）で行われたこと等から、同市東部の丘陵地域から木曽川沿いに同市南部の田畑地域までの130万7,411平方メートルと広範なものとなっており、指定後数十年経過する間に一部地域では住宅等の建築により市街化が生じてきている。 ・特に、同市東部の丘陵地域では、指定地域を含む一帯において、昭和46年ごろから大規模住宅団地（鶴沼団地）が造成されており、指定地域のうち約13万平方メートルが当該団地として造成されている（当該団地造成工事については昭和46年6月に現状変更許可あり。）。 さらに、昭和47年2月には、指定地域のうち、当該団地の部分を含む14万8,232平方メートル（指定地域の11.3パーセント）が市街化区域に編入されたことにより（鶴沼団地部分は第1種住居専用地域）、一層市街化が進展してきている。 なお、現在、指定地域内の鶴沼団地だけでも500戸以上の住宅等が建設されている。

（注） 当庁の調査結果による。

（ウ）天然記念物

動物、植物、地質鉱物及びそれらが総合的に高い価値を形成している天然記念物の指定地域

は、史跡や名勝と同様、学術上貴重であり植物、生物等の成育、保存等を損なわないように現状変更等が制限されている地域である。

調査した天然記念物 159件の中には、表3-6のとおり、i) 指定地域の範囲が不明確であることから、指定物件の近隣にある野球場内へのパネル設置など、指定物件である樹木の保存上全く影響のないものまで現状変更等の許可が申請されているもの（大正13年12月に指定された熊本県の「藤崎台のクスノキ群」）、ii) 無許可による現状変更により指定の対象である生息地（指定地域）の一部（約13パーセント）が既に消失している一方、近隣には未指定の生息地が複数あることから、指定地域の見直しが必要と考えられるもの（昭和18年8月に指定された高知県の「高知市のミカドアゲハ及びその生息地」）、iii) 昭和21年の南海大地震による隆起海岸の痕跡を残しているとして指定されたが、その後の風化により隆起した痕跡の視認が困難となっており、適切な保存管理が必要と考えられるもの（昭和28年11月に指定された高知県の「唐舟島の隆起海岸」）がみられる。

表3-6

① 藤崎台のクスノキ群（天然記念物）

所在地	熊本県熊本市宮内町
指定年月日 指定理由	大正13. 12. 9 指定 〔植物〕①名木、巨樹、老樹、畸形木、栽培植物の原木、並木、社叢
指定地域の 現状等	<p>・本クスノキ群は、約 6,800平方メートルの範囲内に7本のクスノキの老樹があるものであるが、大正13年に天然記念物として指定された際、所在地・地番は「熊本市宮内町2」、地積は「7株」と指定されており、「熊本市宮内町2」が単にクスノキ所在地を表しているのか、クスノキの保存に必要な範囲として指定されているのか不明確となっている（「熊本市宮内町2」は、クスノキ群の植生範囲に比して非常に広範で7万8,570.91平方メートルとなっている。）。</p> <p>・このため、熊本県教委では、現状変更の許可の対象範囲について、文化庁及び熊本県教委と協議し、その対象をクスノキ群の植生範囲、それに隣接している県営野球場及び周辺駐車場に限定して運用してきている（文書的なものはない。）。さらに、熊本県教委では、文化庁の指導の下に策定した「特別史跡熊本城跡保存管理計画（昭和57年度）」において、本クスノキ群については、県営野球場を野球目的として使用する場合は許可は不要と記載し、そのように運用してきている。</p> <p>一方、これらの運用によっても、県営野球場内で野球以外の目的で現状変更する場合は、本クスノキ群の保存上影響がなくても許可が必要となることから、平成5年度における本クスノキ群に係る現状変更許可3件中、クスノキ群の保存に全く影響のない変更工事に伴うものが2件（同野球場内でのパネル設置又は商業広告の設置）みられる。</p> <p>・熊本県教委では、①指定地域の範囲が不明確であるため、「熊本市宮内町2」を指定地域として取り扱っている、②昭和60年ごろ、文化庁に対して、クスノキ群の保存上必要な適正な範囲に指定地域を見直してほしい旨の協議を行ったことがあるが、受け入れられなかったことがあるとしている。</p>

（注） 当庁の調査結果による。

② 高知市のミカドアゲハ及びその生息地（特別天然記念物）

所在地	高知県高知市天神町、筆山町、潮江
指定年月日 指定理由	昭和18. 8. 24天然記念物指定、昭和27. 3. 29特別天然記念物指定〔動物〕②特有の産ではないが、日本著名の動物としてその保存を必要とする
指定地域の 現状等	<p>・ミカドアゲハは、戦前までは日本産蝶類の中で稀種中の稀種として取り扱われていたもので、同蝶の幼虫の食樹であるオガタマノキ及び同蝶の成虫の訪花植物であるセンダンの木が植栽されていた関係で、昭和18年、天満宮境内、要法寺境内及び潮江中学校校庭の3地域が天然記念物「みかどあげは生息地」として指定された（その後、昭和27年に現行の名称に変更されるとともに、特別天然記念物として指定されている。）。</p> <p>・しかし、要法寺境内及び潮江中学校校庭の2地域については、土地区画整理事業（昭和21年から34年の間）が無許可で行われたため、指定地域の一部（約 1,110平方メートルのうち約 380平方メートル）が宅地又は道路敷になっており、これらの宅地等では、現在、オガタマノキ等は消失してしまっている。</p> <p>さらに、天満宮境内についても、昭和58年及び59年にその一部（約 5,160平方メートルのうち約 428平方メートル）が県道拡幅用地として高知県に売却され、県道工事が無許可で行われたため、現在では県道敷となっており、オガタマノキ等は消失してしまっている。</p> <p>・このように、生息地としての目的を失っている指定地域がある一方、当該地域に近接している筆山や五台山（指定地域から約 500メートル）では、多数のオガタマノキが植生しており、現在では、指定地域一帯のミカドアゲハの主たる生息地となっている。</p>

（注） 当庁の調査結果による。

③ 唐舟島の隆起海岸（天然記念物）

所在地	高知県土佐清水市清水
指定年月日 指定理由	昭和28. 11. 14 指定 〔地質鉱物〕⑤地震断層など地塊運動に関する現象
指定地域の 現状等	<p>・いつ発生するか不明の地震の前後に水準測量によって隆起量を把握することは不可能に近いものであるが、昭和21年12月21日に発生した南海大地震で土佐清水市の一帯が地盤隆起した際、唐舟島では、周囲の岩盤に貝類（カキ）が付着していたことから、地震の前後の最高潮位線の痕跡が極めて明瞭に示された。この潮位線の間隔が80センチメートルであったことから当該数値だけ隆起したことが判明し、この値はこの地方の隆起量の順位の決定に貴重な資料となったため、潮位線の痕跡を残している隆起海岸が天然記念物として指定されている。</p> <p>・しかし、同海岸は、長年風雨にさらされてきていることから、昭和53年に高知県教委が作成した「高知県の指定文化財」では、「その後約30年間に地震前の最高潮位線の痕跡は風雨にさらされて不明となり、地震後の最高潮位線の痕跡も当時の位置のままとは考えられない。」と記載されている。</p> <p>更に15年以上経過した現在の隆起海岸の状況は、風化等により潮位線の痕跡の損耗が進んでおり、一般市民が地震前の最高潮位線の痕跡を視認することは困難な状況となっている。</p>

（注） 当庁の調査結果による。

エ 指定地域等の見直し

(7) 史跡等の指定基準

史跡等の指定については、文化財保護法において、文部大臣が記念物のうち重要なものをあらかじめ文化財保護審議会に諮問し、その答申を受けて行うことができるとされており、指定された場合、その旨を官報で告示するとともに、史跡等の所有者及び権原に基づく占有者に通知することとされている（同法第69条及び第84条の2）。

文部省では、史跡等を指定する際の基準として、「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」を定めており、同基準に基づいて史跡等の指定を行っているとしている。

この基準は、史跡、特別史跡、名勝、特別名勝、天然記念物、特別天然記念物の別に指定基準を規定しているもので（天然記念物については、さらに動物、植物、地質鉱物の別）、その内容は、例えば史跡の場合、表3-7のとおり、我が国の歴史の正しい理解のために欠くことができず、かつ、その遺跡の規模、遺構、出土遺物等が学術上価値があるもので、i) 貝塚、集落跡等の類の遺跡、ii) 都城跡等政治に関する遺跡、iii) 社寺跡等信仰に関する遺跡など、史跡の類型ごとに9つの種類を設け、そのうち優秀なものや価値が高いものを指定するとされている。

表3-7 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（抜粋）

- 史跡
下記に掲げるもののうち我が国の歴史の正しい理解のために欠くことができず、かつ、その遺跡の規模、遺構、出土遺物等において、学術上価値があるもの。
- ① 貝塚、集落跡、古墳その他この類の遺跡
 - ② 都城跡、国郡庁跡、城跡、官公庁、戦跡その他政治に関する遺跡
 - ③ 社寺の跡又は旧境内その他祭祀信仰に関する遺跡
 - ④ 学校、研究施設、文化施設その他教育・学術・文化に関する遺跡
 - ⑤ 医療・福祉施設、生活関連施設その他社会・生活に関する遺跡
 - ⑥ 交通・通信施設、治山・治水施設、生産施設その他経済・生産活動に関する遺跡
 - ⑦ 墳墓及び碑
 - ⑧ 旧宅、園池その他特に由緒のある地域の類
 - ⑨ 外国及び外国人に関する遺跡
- 特別史跡
史跡のうち学術上の価値が特に高く、我が国文化の象徴たるもの。

（注）「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」の抜粋（史跡及び特別史跡に係る部分）であり、この他に、名勝、特別名勝、天然記念物及び特別天然記念物に係る基準が記載されている。

また、文化庁において史跡等として指定する場合の対象記念物の把握方法をみると、都道府県教委が行っている重要遺跡確認緊急調査、天然記念物緊急調査等の調査報告書を基にランク

付けを行っているもの（埋蔵文化財包蔵地や地質鉱物等）もあるが、都道府県教委からの指定要望や文化庁担当者の経験上の知識により把握している場合もある。

史跡等の指定は、文部大臣が文化財保護審議会への諮問及び同審議会からの答申を受けて行っているが、平成元年度以降における史跡等の指定状況をみると、表3-8のとおり、史跡に係る指定が大半（新規指定の81.0パーセント、追加指定の88.9パーセント）を占めている状況にある。

表3-8 史跡等の新規指定等の推移
(単位：件、%)

事項	年度	平成元	2	3	4	5	6	累 計
新 規 指 定		18	10	5	7	21	18	79 (100)
	史 跡	16	9	4	6	16	13	64 (81.0)
	名 勝	2	1	1	1	5	2	7 (8.9)
追 加 指 定	天然記念物						3	8 (10.1)
		16	10	6	11	11	9	63 (100)
	史 跡	15	7	6	9	11	8	56 (88.9)
追 加 指 定	名 勝							0 (0)
	天然記念物	1	3		2		1	7 (11.1)

(注) 1 文化庁の資料による。
2 ()内は、構成比である。

(4) 史跡等の見直しに対する文化庁の対応

文化財保護法第71条に基づき、文部大臣は、当該史跡等がその価値を失った場合その他特殊の事由のあるときは、指定の際と同様の手続により、その指定を解除することができることとされている。

文化庁では、指定当時の現況を変更せずに保護していくことが文化財保護法の趣旨であり、文化財としての価値が低下してきた場合は適切な保護管理施策を検討することが前提であり、直ちに指定地域の見直しや史跡等の指定解除を行うべきものではないとしている。また、指定解除の対象となる史跡等の把握については、都道府県教委からの解除要望が出された場合や、文化庁担当者の出張等の機会を通じて情報を得た場合にその必要性を検討しているが、史跡等の現状に係る定期的な実態調査などによる把握は行っていない。

このようなことから、平成元年度以降における史跡等の指定解除の状況をみると、表3-9のとおり、指定が解除されたものは天然記念物7件、指定地域の一部が解除されたものは天然

記念物2件とすべて天然記念物に係るものとなっており、また、追加指定を伴う一部解除を含めた場合でも、史跡3件、名勝1件、天然記念物12件となっている。文化庁では、これらの史跡等を指定解除した理由を、史跡3件については、発掘調査の結果、地下遺構がなかったことが判明したため、名勝1件については、植物群落の一部消失等により景観が劣化したため、天然記念物12件については、指定対象である植物の枯死（5件）、植物群落の消失（5件）又は動物群集の消失（2件）のためとしている。

表3-9 史跡等の指定解除件数等の推移 (単位：件、%)

事項	年度	平成元	2	3	4	5	6	累 計
指 定 解 除		0	0	0	1	4	2	7
	天然記念物				1 (*1)	4 (*2)	2 (*3)	7
一 部 解 除		0	0	0	0	1	1	2
	天然記念物					1 (*4)	1 (*5)	2
追加指定及び一部解除		3	0	0	2	0	2	7
	史 跡	1					2	3
	名 勝	1						1
	天然記念物	1 (*6)			2 (*7)			3

(注) 1 文化庁の資料による。
 2 *1は植物(単木)、*2は植物(単木)②、植物群落及び鳥飛来地、*3は植物(単木)②、*4は植物自生地、*5は動物繁殖地、*6は植物群落、*7は植物群落②である(なお、②は2件を表す。)

このように史跡等の指定解除の実績は少ないが、全国の史跡等の中には、表3-10のとおり、
 i) 大正8年に制定され文化財保護法の制定により廃止された史跡名勝天然記念物保存法に基づき指定されているものが1,343件(史跡562件、名勝172件、天然記念物609件)と全体の53.5パーセントあること、ii) 指定後の自然環境の変化、国土開発の進展等に伴い指定当時の現況のまま保存することが困難となっているものがみられること、iii) 指定地域の範囲が不明確であること等から所有者等にとって過大な負担を生じているもの等がみられる。

表3-10 旧法時代に指定された史跡等の件数 (単位：件、%)

区分	種別	史 跡	名 勝	天 然 記 念 物	計
平成6年度末現在の件数		1,337 (100)	260 (100)	915 (100)	2,512 (100)
うち、旧法時代に指定された件数		586 (43.8)	173 (66.5)	613 (67.0)	1,372 (54.6)
うち、戦前に指定された件数		562 (42.0)	172 (66.2)	609 (66.6)	1,343 (53.5)

(注) 1 本表は、「史跡名勝天然記念物指定目録」(文化庁編集)及び文化庁の資料により作成したものである。
 2 「旧法時代」とは文化財保護法の制定により廃止された史跡名勝天然記念物保存法が施行されていた大正8年から昭和25年までのことである。
 3 史跡等の件数には、特別史跡名勝天然記念物の件数も含む。
 4 ()内は、「平成6年度末現在の件数」に対する割合である。

なお、文化庁では、貴重な史跡等を国民共通の財産として大切に保存するため、地方公共団体が史跡等を公有化する事業に対し国庫補助を行っているが、史跡等が市街化区域の設定等による市街化の進展や無許可の現状変更によって指定当時の現況から変化してくることを防止するためには、この史跡等の公有化の措置が有効であり、その推進が必要と考えられる(文化庁における「史跡等の買上げに必要な経費」は平成7年度は120億5,204万円(6年度は112億9,809万円)が計上されている。)。また、史跡等の保存管理の万全を期するためには、史跡等の特性、現状等に応じて現状変更の許容範囲等を定める保存管理計画(後述3-(3)-ウ-オ参照)の策定を逐次推進していくことが必要であると認められる。

(2) 重要文化財の公開等に関する規制の見直し

(勸 告)

文化財の所有者その他関係者は、文化財保護法第4条第2項において、文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、これを公共のために大切に保存するとともに、できるだけこれを公開する等その文化的活用にも努めなければならないとされている。

重要文化財の公開は、文化財保護法第47条の2第1項において、所有者が行うものとされ、管理団体がある場合は、管理団体（以下、所有者及び管理団体を「所有者等」という。）が行うものとされている。また、同法第48条に基づく文化庁長官による公開として、文化庁長官の所有者等に対する勧告による公開、所有者等から国立博物館等に出品の申出があった場合に文化庁長官がそれを承認することによる公開等とがある。文化庁長官の勧告又は承認による重要文化財の出品・公開は、現在、国立博物館を始めとして全国12施設で行われており、その公開件数は、平成6年度、勧告による公開が580件、承認による公開が198件となっている。

また、所有者等以外の者による重要文化財の公開については、重要文化財の保存・管理に支障を生じさせないため、文化財保護法第53条において文化庁長官（重要文化財が所在する都道府県内において公開する場合は、「都道府県教育委員会への権限の委任について」（昭和39年6月27日文化財保護委員会告示第43号。以下「告示第43号」という。）により、当該都道府県教委）の許可が必要とされており、平成6年度の許可件数は、文化庁長官によるものが132件、都道府県教委によるものが50件となっている。

一方、デパート等の内部に設けられる臨時施設における国宝・重要文化財の公開については、「デパート等臨時施設における国宝・重要文化財の公開について」（昭和49年1月14日付け庁保美第25号文化庁次長通知）により、許可しないこととされている。

さらに、文化財保護法第44条に基づき、重要文化財を海外での展覧会に出品する場合、文化庁長官の許可（輸出許可）が必要とされている。

今回、重要文化財について、文化庁長官による公開、所有者等以外の者による公開及び文化庁長官による輸出許可の状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

ア 文化庁長官による公開

文化庁長官の勧告又は承認による重要文化財の出品・公開が行われている施設は、前述のとおり、東京、京都及び奈良の国立博物館のほか、鎌倉国宝館、大阪市立美術館、仙台市博物館、石川県立美術館、埼玉県立博物館、滋賀県立琵琶湖文化館、岡山県立博物館、九州歴史資料館及び

名古屋市博物館の12施設となっている。

文化庁では、文化庁長官の勧告又は承認による出品・公開が行われているこれらの施設は、重要文化財の所在場所等に応じて選定した結果であるとしているが、この結果、北海道や四国には文化庁長官による公開を行っている施設がなく、地域的バランスを欠くものとなっている。

なお、上記12施設が所在しない12都道府県の17施設を抽出して調査した結果、9施設が文化庁長官の勧告又は承認による出品・公開が行われる施設となることを希望している。

イ 所有者等以外の者による公開

① 所有者等以外の者による重要文化財の公開に係る許可の基準は、「行政手続法の施行及びこれに伴う文化財保護法の一部改正等について」（平成6年11月25日付け庁保伝第141号文化庁次長通達）に基づく審査基準により、i）公開場所となる施設において過去に重要文化財を公開したことがあるか否か、ii）新設施設及び過去に公開をしたことのない施設の場合は、事前に文化庁長官に協議をしているか否か、iii）公開の実施体制が整っているか否か等であるとされているが、温度・湿度等の環境条件や施設構造上の諸条件などの客観的な基準が定められていないために、どのような施設であれば公開が許可されるのか必ずしも明確になっていない。

② 文化庁では、昭和48年11月29日の熊本大洋デパートの火災（死者100人、負傷者124人）を機に、前述のとおり、デパート等の内部に設けられる臨時施設においては、一律に重要文化財の公開を許可しないの方針を採っている。その理由として、「デパート等臨時施設における国宝・重要文化財の公開について」において、デパート等の内部に設けられる臨時施設は、戦後久しく国民一般に優れた文化財を紹介する有効な場としてしばしば活用されてきたものの、「本来、文化財の保存活用を目的とする場所でないため防災等の施設設備の面から、また、学芸員等を置いていないため人的な面からも文化財の展示、保管に万全を期することが困難である」ことを挙げている。

また、デパート等の内部に附設されている常設の文化財公開施設についても、平成7年8月に定めた「文化財公開施設の計画に関する指針」（本指針は、「文化財公開施設の計画に関する指針」の策定について（平成7年8月30日付け庁保美第86号文化財保護部長通知）により都道府県教委等へ通知）中の「他の施設と併設する文化財公開施設の設計」において、商業施設等から隔絶されていること、文化財公開施設専用の出入口を設けること等とされていることから、今後この指針に基づいて建設されるものを除き、重要文化財の公開を許可することは困難としている。

しかし、i）デパート等については、防災等の施設設備の面で、昭和49年以降、消防法（昭

和23年法律第 186号)及び建築基準法(昭和25年法律第 201号)の改正等により、防火施設、消火施設、防災体制等が充実し、火災の危険性は大幅に低下してきていること、ii) 調査した19都道府県の26デパートのうち18デパートが重要文化財を公開したいとしており、中には、学芸員を有し、美術館と同程度の防火・防犯対策を講じている常設の文化財公開施設を設けているものもあること、iii) デパート等の内部に附設されている常設の文化財公開施設において重要文化財の公開が可能になれば、国民の文化財に親しむ機会の拡大になること等から、デパート等の内部に附設されている既存の常設の文化財公開施設への上記の指針の適用に際しては、個々の施設の防災体制等の実情に応じ重要文化財の公開の許可を検討する余地があると考えられる。

- ③ 前述のとおり、所有者等以外の者が重要文化財を公開する場合は文化庁長官の許可を要するとされているが、文化財保護法第53条第1項により、あらかじめ、文化庁長官の承認を受けた博物館等において、国の機関又は地方公共団体が主催する場合は、文化庁長官への届出で足りることとされている。しかし、文化庁は、重要文化財の公開については慎重な判断を要するとし、現在のところ、当該承認は行っていない。

近年、地方公共団体等において文化財公開施設の新設・拡充の動きが活発化してきており、さらに、地域によっては文化庁長官の勧告又は承認による出品が行われている施設と遜色のない施設もみられることから、届出に基づく公開を認める余地があると認められる。

ウ 輸出許可

文化財保護法第44条において、重要文化財は輸出してはならないとされているが、文化庁長官が文化の国際的交流その他の事由により特に必要と認めて許可した場合は、この限りでないとして、同法第84条の2第2項において、文化庁長官は、輸出を許可するに当たって、あらかじめ、文化財保護審議会へ諮問しなければならないとされている。この対象には、重要文化財を海外における一時的な展覧会に出品する場合も含まれている。

平成4年度から6年度までの文化庁長官による重要文化財の輸出許可件数は15件(これらのうち6件は、文化庁又は国立博物館が主催又は協力して実施したものである。)であり、これらはすべて、海外での博物館、美術館等において開催される展覧会への出品となっている。上記の輸出許可15件について、申請から許可までに要した期間は平均で60.5日、うち文化財保護審議会への諮問から答申までが22.2日と約3分の1となっている。

平成4年度及び5年度に文化庁長官による重要文化財の輸出許可を受けたもののうち、文化庁又は国立博物館が主催又は協力して行われた展覧会以外のものを2件抽出してみると、うち1件

は、4年度に許可を受けているが、2年度から文化庁に対し事前説明を行ってきたものである。また、残りの1件は、平成5年度に許可を受けているが、文化財保護審議会へ諮問しなければならないことから許可までに相当の期間を要しているとして、許可手続の簡素化とともに事務処理の迅速化を求めている。

したがって、文部省は、重要文化財の公開機会の拡大及び事務手続の簡素・合理化を図る等の観点から、次の措置を講ずる必要がある。

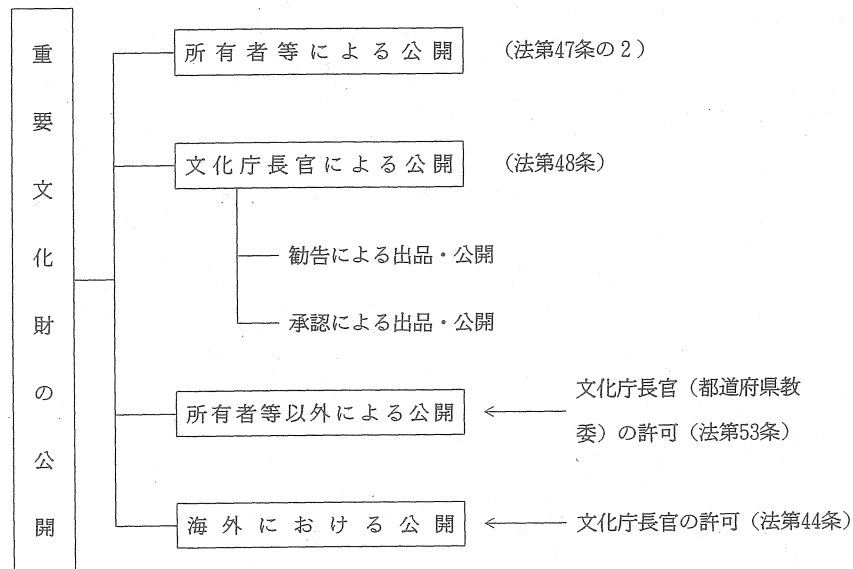
- ① 文化庁長官の勧告又は承認による重要文化財の出品・公開は、地域的バランスを考慮し、その拡大を図ること。
- ② i) 所有者等以外の者による重要文化財の公開については、公開に係る許可の審査基準において、許可される施設の基準を明確にするとともに、デパート等の内部に附設されている既存の常設の文化財公開施設については、防災体制の確立状況等に応じて公開の許可について検討すること。
- ii) 国の機関又は地方公共団体が重要文化財を公開する場合に届出で足りることとされる施設に係る文化庁長官の承認の基準を明確にし、重要文化財の公開を促進すること。
- ③ 文化庁長官による重要文化財の輸出許可については、文化財保護審議会へ諮問することを省略するなどにより、許可手続の簡素化を図ること。

(説明)

ア 文化財の公開制度の概要

(7) 重要文化財の公開システム

重要文化財(国宝を含む。以下同じ。)の公開については、図3-2のとおり、まず所有者自ら(所有者が判明しない場合等で文化庁長官から管理団体が指定されている場合は当該管理団体)が行うこととされているほか、文化庁長官による公開として、i) 所有者等に対する文化庁長官の勧告により、1年以内の期限を限って国立博物館等の施設に出品させることによる公開と、ii) 所有者等から国立博物館等の施設への出品の申出があった場合に文化庁長官がその出品を承認することによる公開とがある。また、これらのほか、主催する展覧会等において所有者等以外の者が文化庁長官の許可(重要文化財が所在する都道府県内において公開する場合は、当該都道府県教委の許可)を受けて行う公開、さらに、海外での展覧会等に出品する場合の文化庁長官の許可(輸出許可)による公開がある。



(注) 1 文化財保護法に基づき当庁が作成した。
2 「法」は文化財保護法である。

(4) 重要文化財の公開状況

重要文化財の公開状況をみると、文化庁長官の勧告又は承認による公開の件数（出品件数）は、平成6年度において、勧告による公開が580件、承認による公開が198件となっている。

また、所有者等以外による公開の許可件数は、平成6年度において、文化庁長官によるものが132件、都道府県教委によるものが50件となっている。

一方、所有者等以外の者が行う公開のうち、デパート等の内部に設けられる臨時施設における重要文化財の公開については、文化庁次長通知「デパート等臨時施設における国宝・重要文化財の公開について」により、管理の万全を期するとの理由から許可しないこととされている。

イ 文化庁長官による公開

(7) 文化庁長官による公開の現状

文化庁長官の勧告又は承認による重要文化財の出品・公開が行われている施設は、表3-11のとおり、国立博物館3施設のほか、地方公共団体が設立した公立博物館9施設の計12施設と

なっている。なお、公立博物館が行う重要文化財の管理事務については、「国の行う公開に伴う国宝又は重要文化財の管理事務の委任について」（昭和26年5月23日付け文委総第73号文化財保護委員会委員長通知）等の通達により、当該地方公共団体へ委任されている。

表3-11 文化庁長官の勧告又は承認により公開が行われている施設

施設名	開始年度	管理事務の委任年月日	受任者
東京国立博物館	昭和26年度	—	—
京都国立博物館	昭和26年度	—	—
奈良国立博物館	昭和26年度	—	—
鎌倉国宝館	昭和26年度	昭和26年5月23日	神奈川県教委
大阪市立美術館	昭和26年度	昭和26年5月23日	大阪市教委
仙台市博物館	昭和50年度	※平成7年4月1日	仙台市教委
石川県立美術館	昭和50年度	昭和51年1月30日	石川県教委
埼玉県立博物館	昭和50年度	昭和51年1月30日	埼玉県教委
滋賀県立琵琶湖文化館	昭和50年度	昭和51年1月30日	滋賀県教委
岡山県立博物館	昭和50年度	昭和51年1月30日	岡山県教委
九州歴史資料館	昭和50年度	昭和51年1月30日	福岡県教委
名古屋市博物館	昭和60年度	昭和61年3月12日	名古屋市教委

(注) 1 文化庁の資料による。
2 仙台市博物館は、昭和51年1月30日以降平成7年3月31日までは宮城県教委に管理事務が委任されていた。

これらの12施設における文化庁長官の勧告又は承認による公開件数（出品件数）は、表3-12のとおり、平成元年度以降、両者合わせて全体で757件ないし778件で推移しており、6年度は778件となっている。

表3-12 12施設における文化庁長官の勧告又は承認による公開件数の推移（単位：件）

事項 \ 年度	平成元	2	3	4	5	6
勧告又は承認による公開件数	757	757	757	775	777	778
勧告による件数	566	565	565	574	578	580
承認による件数	191	192	192	201	199	198

(注) 文化庁の資料による。

なお、これらの施設では、文化財保護法上の規定によらず、それぞれが独自に所有者等から私法上の寄託を受けた重要文化財の公開も行っている。この寄託による重要文化財の出品件数

は、表3-13のとおり、全体で平成6年度 900件と、勧告又は承認による出品・公開件数を上回っている状況である。

表3-13 寄託されている重要文化財の件数の推移 (単位：件)

事項	年度	平成元	2	3	4	5	6
寄託件数		914	925	913	892	894	900

(注) 文化庁の資料による。

(4) 文化庁長官による公開の拡大

文化庁長官の勧告又は承認による重要文化財の出品・公開が行われている施設は、前述のとおり、12施設に限定されているが、文化庁では、出品の対象となる重要文化財の所在場所等に依じて近隣の施設を選定した結果として12施設となっているものであり、地域を限って出品・公開を行っているものではないと説明している。

しかし、近年、美術工芸品に係る重要文化財の数は、表3-14のとおり、年々増加してきていることに加え、文化財を公開している公立博物館も、表3-15のとおり、昭和62年度に 275 施設であったものが平成5年度には 340施設と増加してきている中で、現在、北海道や四国には文化庁長官の勧告又は承認による出品・公開が行われている施設がない状況となっていることは地域的バランスを欠くものと認められる。

表3-14 重要文化財（美術工芸品）の推移 (単位：件)

事項	年	昭和51	55	60	平成元	2	3	4	5	6
重要文化財		8,719	9,030	9,261	9,456	9,523	9,575	9,619	9,700	9,741
	国宝	814	819	826	827	827	828	829	830	832

(注) 1 文化庁の資料による。
2 平成4年までは3月末現在、5年以降は7月1日現在の件数である。

表3-15 文化財を公開している公立博物館数の推移 (単位：施設)

事項	年度	昭和62	平成2	5
公立博物館		275 (100)	305 (110.9)	340 (123.6)
	総合博物館	74 (100)	76 (102.7)	85 (114.9)
	歴史博物館	115 (100)	138 (120.0)	152 (132.2)
	美術博物館	86 (100)	91 (105.8)	103 (120.0)

(注) 1 文化庁の「社会教育調査報告書」による。
2 各年度とも、10月1日現在の施設数であり、()内は、指数である。

なお、今回、文化庁長官の勧告又は承認による出品・公開が行われている施設が所在しない12都道府県の17施設を抽出して調査した結果、9施設では、重要文化財の公開促進、展示内容の充実強化等が図れるとの趣旨から、文化庁長官の勧告又は承認による出品・公開が行われる施設となることを希望しており、これら9施設の中には、表3-16のとおり、過去に重要文化財を公開した実績があるもの、文化庁長官の勧告又は承認による出品・公開が行われている施設と比較して設備能力及び管理体制の点で遜色のないものもみられる。

表3-16 文化庁長官の勧告又は承認により現在公開が行われている施設
と同様な設備能力等を有する施設等の例

名 称	福岡県立九州歴史資料館	新潟県立近代美術館	高知県立歴史民俗資料館
所 在 地	太宰府市（福岡県）	長岡市（新潟県）	南国市（高知県）
開 館 年	昭和48年	平成5年	平成3年
建 物 構 造	鉄筋コンクリート 地下1階、地上3階	鉄筋コンクリート 地下1階、地上2階	鉄筋コンクリート 地上3階
敷 地 面 積	19,100㎡	33,800㎡	9,100㎡
床 面 積	4,570㎡	10,723㎡	4,472㎡
展示室面積	729㎡	2,959㎡	1,104㎡
倉庫面積	988㎡	1,055㎡	423㎡
温 度	標準（18-22℃）に設定 全館空調（9:30～16:30） のみ	22℃ 空調は展示室は昼間のみ、 収蔵庫は24時間	22℃±2℃ コンピュータによる自動制 御（展示室は昼間のみ）
相 対 湿 度	標準（60%前後）に設定	65%に設定	ほぼ55%に設定 自動制御
照 度	調光機により150ルクス以下 に調節	褪色防止用蛍光灯 約100ルクスに制御可能	調光機により0-400ルクスに 調節可能
防 犯 対 策	電磁波自動警戒設備 昼夜警備員を配置	自動警戒設備 昼間は監視室職員、夜間は 警備会社による	機械警備 昼夜警備員を配置
防 火 対 策	自動火災報知器 倉庫に炭酸ガス消火設備 各所に消火栓	自動火災報知器 ハロン消火器、粉末ABC 消火器、消火栓	自動火災報知器 ハロゲン化物消火設備等
学 芸 員 数	5人	10人	6人
そ の 他	勧告又は承認による出品・ 公開が行われている施設 （昭和51年以降） 平成6年度： 勧告による公開4件 承認による公開3件	平成6年度に重要文化財1 件を公開	施設の設計段階から東京国 立文化財研究所の指導を受 けており、国宝等の展示に 差し支えないとのコメント を得ている。

（注） 当庁の調査結果による。

ウ 所有者等以外の者による公開

（7）文化庁における公開の許可基準

所有者等以外の者による重要文化財の公開に係る許可の基準として、文化庁では、「行政手続法の施行及びこれに伴う文化財保護法の一部改正等について」に基づく「重要文化財及び史跡名勝天然記念物の現状変更等に係る審査基準」において、「重要文化財の所有者等以外による公開の許可（文化財保護法第53条第1項）に係る審査基準について」を定めている。

この審査基準の内容は、表3-17のとおり、i）公開場所となる施設において過去に重要文化財を公開したことがあるか否か、ii）新設施設及び過去に公開をしたことのない施設の場合は、事前に文化庁長官に協議をしているか否か、iii）公開の実施体制が整っているか否か等となっており、温度・湿度等の環境条件や施設構造上の諸条件などの客観的な基準は定められていないために、どのような施設であれば公開が許可されるのか必ずしも明確になっていない。

表3-17 所有者等以外の者による公開の許可に係る審査基準

- ① 公開場所となる施設において、過去に国宝・重要文化財を公開したことがあるか否か。
- ② 新設施設及び過去に公開をしたことのない施設の場合は、通達を準用して事前に協議をしたか否か。
- ③ 国宝・重要文化財公開取扱注意品目に該当するか否か。
- ④ 公開が指定物件の保存に影響を与えるか否か。
- ⑤ 公開の実施体制が整っているか否か。

（注） 1 文化庁の資料による。
2 ②における「通達」とは、「都道府県教育委員会への権限委任について」（昭和39年6月27日付け文委庶第45号文化財保護委員会事務局長通知）である。

また、文化庁では、所有者等以外の者による公開に係る許可権限の一部（重要文化財が所在する都道府県内において公開する場合）を都道府県教委へ委任しており、「都道府県教育委員会への権限委任について」により、委任している公開の許可に係る取扱基準を都道府県教委に対し通知しているが、その内容をみると、表3-18のとおり、必ずしも客観的な基準は示されていない。

表3-18 「都道府県教育委員会への権限委任について」により委任している
公開の許可に係る取扱基準（留意事項）の内容

○ 公開の許可を行うに際しては、次の諸点に留意すること。
① 公開施設は、原則として完全な耐火建築又はこれに準じる施設であること。 やむを得ず木造の施設等で公開が行われる場合は、火災防止に万全を期し得る環境や設備を持っていること（例えば、防火組織・計画が確立され、消火器、火災警報装置、防火扉、防火壁等が完備し、施設又は会場付近に火気又は燃え易い物品がないこと。）。
② 施設全体の盗難予防体制が確立していること（例えば、警備員による施設又は会場の見回りが昼夜行われていること。）。
③ 会場の管理責任者が明確であり、実質的に責任を持ち得る体制にあること（例えば、係員の人員が会場の規模及び点数に比べて十分であり、かつ美術工芸品の取扱いに習熟した者がいること。）。
④ 出品品目に対して会場の広さが十分であり、搬入・搬出のための設備が完備し、保管倉庫、陳列台等が堅固で安全であること。 また、会場の温度、湿度、塵あい等による損傷のおそれがないこと。

（注）文化庁の資料による。

（イ）デパート等における重要文化財の公開

文化庁では、昭和48年11月の熊本大洋デパートの火災（死者 100人、負傷者 124人）を機に、管理の万全を期するため、昭和49年1月の通達（「デパート等臨時施設における国宝・重要文化財の公開について」）により、昭和49年2月以降、デパート等の内部に設けられる臨時施設における国宝及び重要文化財の公開を許可しないこととしている。その理由として、同通達では、デパート等の内部に設けられる臨時施設は、戦後久しく国民一般に優れた文化財を紹介する有効な場としてしばしば活用されてきたものの、「本来、文化財の保存活用を目的とする場所でないため防災等の施設整備の面から、また、学芸員等を置いていないため人的な面からも文化財の展示、保管に万全を期することが困難な実情である」ことを挙げている。

また、臨時施設とは異なり、デパート等の内部に附設されている常設の文化財公開施設の場合について、文化庁は、平成7年8月に定めた「文化財公開施設の計画に関する指針」の中の「他の施設と併設する文化財公開施設の設計」において、他の施設と併設する文化財公開施設の新設・拡充に当たっての配慮事項を表3-19のとおり定めているが、デパート・商業施設等と併設する施設（デパート・商業施設等との複合施設）の場合はそれ以外の施設と併設する施設に比して設計要件が厳しいものとなっている。

表3-19 「他の施設と併設する文化財公開施設の設計」における配慮事項

文化・スポーツ施設等との複合施設 各種事務所との複合施設	デパート・商業施設等との複合施設
① 建築上、防火・防犯区画が画然とし、他の施設部分と隔絶されていること。 ② 空調・電気・消化設備等が独立して機能していること。 ③ 適正な文化財の保存環境が保てる展示室・収蔵庫が設置されていること。 ④ 文化財の搬出入経路が明確で、防火・防犯上に支障のないこと。 ⑤ 文化財公開施設専用の出入口を設けていること。	① ② ③ ④ ⑤ } 左記①から⑤に同じ。 ⑥ 文化的展覧を行う専用施設として商業施設等から隔絶されていること（出入口は展示施設の専用口であること。）。 ⑦ 観覧者の出入口は、公道など将来にわたって必要なスペースが確保される場所に面していること。

（注）「文化財公開施設の計画に関する指針」の中の「他の施設と併設する文化財公開施設の設計」による。

このように、デパート等の内部に附設されている常設の文化財公開施設についても、商業施設等から隔絶されていること、文化財公開施設専用の出入口を設けること等とされていることから、文化庁では、今後この指針に基づいて建設されるものを除き、重要文化財の公開を許可することは困難としている（昭和49年以降、デパート等の内部に附設されている常設の文化財公開施設に対して行われた公開の許可は、上記の指針の考え方に則して建設された施設における公開1件（平成5年）のみである。）。

しかし、防災等の施設設備の面では、百貨店等について常に最新の消防用設備等の技術上の基準を適用させるなど特定防火対象物に関する規制強化等を定めた「消防法の一部を改正する法律」（昭和49年法律第64号）や、物品販売業を営む店舗における非常階段等の設置規制に地階を追加するなど建築物に関する規制強化を定めた「建築基準法施行令の一部を改正する政令」（昭和55年政令第196号）など、昭和49年以降の消防法及び建築基準法の改正等により、防火施設、消火施設、防災体制等が充実してきており、デパートと博物館とにおける消防法及び建築基準法の適用状況も、表3-20及び表3-21のとおり、デパートの方が厳しく規制されていることから、火災の危険性は大幅に低下してきていると考えられる。

表 3-20 消防法令上、デパートと博物館とで適用が異なる例

規制事項	区分	デパート	博物館
防火管理者を置く防火対象物〔法第8〕		すべて適用される。	収容人員50人以上のもの
防火管理者の資格要件〔政令第3〕		甲種防火管理講習修了者等	乙種防火管理講習修了者等
政令で定める基準以上の防災性能を有する防火対象物品（貼付、カーテン等）を使用しなければならない防火対象物〔法第803〕		適用される。	適用されない。
政令で定める技術上の基準に従い消防用設備等を設置しなければならない防火対象物〔法第17〕		適用される。	適用される。
消火器具の設置〔政令第10〕		面積150㎡以上のもの	面積300㎡以上のもの
自動火災報知器〔政令第21〕		面積300㎡以上のもの	面積500㎡以上のもの
常に最新の消防用設備等の技術上の基準が適用される防火対象物〔法第1702〕		適用される。	適用されない。
排煙設備を設けなければならない防火対象物〔政令第28〕		適用される。	適用されない。

(注) 1 消防法及び消防法施行令（昭和36年政令第37号）に基づき当庁が作成した。
2 「法」は消防法、「政令」は消防法施行令をいう。

表 3-21 建築基準法令上、デパートと博物館とで適用が異なる例

規制事項	区分	デパート	博物館
耐火建築物とすべき場合〔法第27〕			
	階数により適用されるもの	3階以上の階	3階以上の階
	面積により適用されるもの	3,000㎡以上	面積では適用されない。
耐火建築物又は簡易耐火建築物とすべき場合〔法第27〕		2階が500㎡以上	2,000㎡以上
内装制限（防火上、支障のない内装にすべき場合）〔法第3502〕		適用される。	適用されない。
直通階段までの距離制限〔政令第120〕		適用される。	適用されない。
特定行政庁への定期報告〔法第12等〕		1年間隔	3年間隔

(注) 1 建築基準法及び建築基準法施行令（昭和25年政令第338号）に基づき当庁が作成した。
2 「法」は建築基準法、「政令」は建築基準法施行令をいう。

また、今回、19都道府県内における26デパートを抽出して調査した結果、18デパートが重要文化財を公開したいとしており、これら18デパートの中には、表3-22のとおり、学芸員を有し、文化財の公開を行う美術館等と同程度の防火・防犯対策を講じている常設の文化財公開施設を設けているものもみられる。

なお、デパート等の内部に附設されている常設の文化財公開施設において重要文化財の公開が可能になれば、国民の文化財に親しむ機会の拡大になると認められる。

表 3-22 美術館等と同程度の防火・防犯対策を講じている常設の文化財公開施設を持つデパートの例

名称等	福岡県立九州歴史資料館	G1デパート7階 G2美術館	K1デパート12階 K2ミュージアム
所在地	太宰府市（福岡県）	名古屋市（愛知県）	大阪市（大阪府）
開館年	昭和48年	平成3年	昭和58年
温度	標準（18-22℃）に設定 全館空調	春～秋20℃（±2℃） 冬22℃（±2℃） 7階単独空調	秋～春20℃ 夏25℃
相対湿度	標準（60%前後）に設定	55%（±5%）	55%
照度	調光機により150ルクス以下に調節	無視紫外線蛍光灯 0～500ルクスまで調節可	無視紫外線蛍光灯 0～500ルクスまで調節可
防犯対策	電磁波自動警戒設備 昼夜警備員を配置	エレクトリック防犯警備設備 人体熱感知器等 昼夜警備員を配置	テレビカメラ 感知器
防火対策	自動火災報知器 倉庫に炭酸ガス消火設備 各所に消火栓	自動火災報知器 ハロン自動消火器 ABC消火器 防火壁、防火シャッター等	自動火災報知器 ポータブルハロン消火器 防火壁、防火シャッター等
学芸員数	5人	2人	4人
その他	文化庁長官の勧告又は承認による出品・公開が行われている施設	・建設時、東京近代美術館及び東京国立文化財研究所と相談済み。 ・搬出入専用エレベーターで車ごとの搬出入可	・イギリス及びアメリカの美術品を展示した実績あり。

(注) 当庁の調査結果による。

(9) 届出による重要文化財の公開

所有者等以外の者が重要文化財を公開する場合は、前述のとおり文化庁長官等の許可を要することとされている一方、あらかじめ文化庁長官の承認を受けた博物館その他の施設において、

文化庁以外の国の機関又は地方公共団体が主催する場合には、文化財保護法第53条第1項ただし書きの規定により、文化庁長官への届出で足りることとされているが、文化庁では、重要文化財の公開については慎重な判断を要するとして、どのような施設であれば承認できるか等の承認に係る審査基準を設けておらず、当該承認も行っていない。

しかし、前述のとおり、公立博物館の設置数が昭和62年度から平成5年度にかけて23.6パーセント増加してきているなど、近年、地方公共団体等において文化財公開施設の新設・拡充の動きが活発化してきており、また、地域によっては、前述のとおり、高知県立歴史民俗資料館などのように、文化庁長官の勧告又は承認による出品・公開が行われている施設の設備内容等と遜色のない設備内容等を有する施設もみられる。

エ 重要文化財の輸出許可

(7) 重要文化財の輸出許可の概要等

文化財保護法では、重要文化財は輸出してはならないとされているが、文化庁長官が文化の国際的交流その他の事由により特に必要と認めて許可した場合はこの限りではないとされている（同法第44条）。また、文化庁長官がこの輸出の許可を行うに当たっては、あらかじめ文化財保護審議会へ諮問しなければならないとされている（同法第84条の2第2項）。

この輸出許可の対象には、重要文化財を海外に一時的に持ち出す場合もすべて含まれており、海外における展覧会に出品する場合も文化庁長官の許可が必要となっている。

重要文化財の輸出許可件数をみると、表3-23のとおり、平成4年度から6年度までの3か年間で合計15件が許可されている。

表3-23 重要文化財の輸出許可件数

事項	年度等	平成4	5	6	3か年累計
輸 出 許 可 件 数		5 件	7 件	3 件	15 件
うち重要美術品等のみの輸出		1 件	1 件	2 件	4 件

(注) 文化庁の資料による。

これらの15件はすべて、ベルギー王立美術歴史博物館（ベルギー）、セルニユン美術館（フランス）などの海外の博物館、美術館等において開催される展覧会への出品に係るものであり、これらの中には、表3-24のとおり、文化庁自らが国立博物館等と共同で主催したものが5件、

東京国立博物館が協力して実施したものが1件みられる。

表3-24 輸出許可の対象となった重要文化財が出品された展覧会（文化庁又は国立博物館が主催又は協力したもの）

展 覧 会 の 名 称 等		展 示 会 場	展示期間	主 催 者
文 化 庁 の 主 催	古代の日本展 〔平4.4.15許可〕	米国 アーサー・M・サックラー・ギャラリー	平4.8.9 ～ 平4.11.1	文化庁 アーサー・M・サックラー・ギャラリー
	禅の美術展 〔平4.11.19 許可〕	スイス リトベルク美術館	平5.3.7 ～ 平5.4.18	文化庁 京都国立博物館 リトベルク美術館
	日本とヨーロッパ 1543～1929 〔平5.4.6 許可〕	ドイツ マルティン・グロピウス 館	平5.9.12 ～ 平5.12.12	文化庁 国際交流基金 ベルリン・フェスティバル公社
	将軍の時代－日本近世 の装飾美術－ 〔平6.2.25許可〕	ベルギー ベルギー王立美術歴史博物館 館日本支庁	平6.3.15 ～ 平6.5.15	文化庁 東京国立博物館 ベルギー王立美術歴史博物館
	黄金の美術－サムライと豪 商の文化－ 〔平6.3.28許可〕	スペイン ベラスケス宮殿	平5.11.22 ～ 平6.2.19	文化庁 国際交流基金 スペイン文化省
協 力	「小袖・日本の着物、 芸術、社会1600-1868」 展 〔平4.4.16許可〕	米国 ロサンゼルス・カウンティ 美術館	平4.8.9 ～ 平5.2.7	ロサンゼルス・カウンティ 美術館 (協力 東京国立博物館)

(注) 文化庁の資料による。

(イ) 輸出許可の事務手続

重要文化財の輸出許可に際し、文化庁では、都道府県教委から進達されてきた申請書等について輸出の必要性、公開施設の設備・体制、文化財の保存状況等を審査した後、おおむね月1回開催される文化財保護審議会に諮問し、その答申を受けた上で許可を行っている。

平成4年度から6年度までに行われた重要文化財の輸出許可15件について、その処理期間をみると、表3-25のとおり、許可申請から許可されるまでの全体の処理期間は平均で60.5日となっており、うち文化庁長官が文化財保護審議会へ諮問し同審議会から答申があるまでの期間は平均で22.2日と全体の処理期間の約3分の1となっており、中には35日以上要しているものも3件ある。

表3-25 重要文化財の輸出許可15件に係る処理期間

(単位：件、日)

申請から許可までの処理期間									
30日未満	30日～39日	40日～49日	50日～59日	60日～69日	70日～79日	80日～89日	90日～99日	100日以上	平均期間
1	2	2	3	2	2	2		1	60.5
文化財保護審議会への諮問から答申まで期間									
7日未満	7日～13日	14日～20日	21日～27日	28日～34日	35日以上	平均			
	1	6	3	2	3	22.2			

(注) 文化庁の資料に基づき当庁が作成したものである。

今回、平成4年度及び5年度に重要文化財の輸出許可を受けたもののうち、文化庁又は国立博物館が主催又は協力して行われた展覧会以外のものに係る許可事案を2件抽出し、その許可状況についてみると、次の事例のとおり、i) 1件は、平成4年度に許可を受けているが、2年度(2年の秋ごろ)から文化庁に対し事前説明を行ってきたものであり、ii) 残りの1件は、5年度に許可を受けているが、文化財保護審議会に諮問しなければならないことから許可までに相当の期間を要するとして、許可手続の簡素化とともに事務処理の迅速化を求めているものがある。

〔事例1〕

財団法人C1(東京都)は、アメリカの国立ポートレートギャラリー等との共催により、「細川家歴代公肖像画展」をアメリカの国立ポートレートギャラリーにおいて平成4年7月23日から11月29日まで開催している。

同財団法人では、この展示会に重要文化財2点(「細川澄元画像」、「茶楽碗銘 乙御前」)を出品させるため、平成2年の秋と3年の秋に文化庁に対し出品計画等の事前説明を行い、4年1月に輸出許可の申請書を提出し、4年4月20日付けで文化庁長官の許可を受けている。

〔事例2〕

Ka市立美術館は、Ka市と上海市の友好都市提携20周年記念事業の一環として、中国の上海博物館等との共催により、「中国書画珍品展」を中国の上海博物館において平成6年4月18日から5月8日まで開催している。

同美術館では、この展示会に同美術館が所有している重要文化財5点(「唐 伝王維 伏生授経図」、「北宋 蘇軾 李白仙詩」、「北宋 米ふつ 草書帖」、「金 宮素然 明妃

出塞図」、「明 董其昌 盤谷序書画合璧」)を出品させるため、平成6年2月に輸出許可の申請書を提出し、同年3月28日に文化庁長官の許可を受けている。

同美術館では、重要文化財の輸出許可について、文化庁は許可に際し文化財保護審議会に諮問しており、このため許可申請から許可まで多くの日数を要している場合があるようなので、現行の許可手続を見直し、許可手続の簡素化とともに事務処理の迅速化を行ってほしいと要望している。

(3) 権限委任の推進

(勸 告)

文化財保護法においては、国が指定する重要文化財及び史跡等を保護するための権限は原則として文部大臣又は文化庁長官の権限とされているが、同法第99条において、文化庁長官は、必要があると認めるときは、文化庁長官の権限の一部を都道府県教委に委任することができるとされている。現在、この委任ができるとされているものは、i) 重要文化財（国宝を含む。）及び史跡等の現状変更等の許可（重大な現状変更等の許可を除く。）、ii) 重要文化財及び史跡等の環境保全状況等の調査のために報告を求めること、iii) 重要文化財の公開の許可等となっている。

一方、近時、都道府県教委の文化財保護に係る事務処理体制は逐次整ってきているとともに、「時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について」（平成6年7月文化財保護審議会文化財保護企画特別委員会報告）において、「文化庁は、都道府県に対して国の権限の委譲に努めてきているが、今後とも、このような措置の拡大を図っていく必要がある。」と提言されている。また、自主・自立的な地方行政体制の確立及び事務処理の迅速化・簡素化を図る観点から、可能な限り国の権限を地方に委譲することが求められている。

今回、都道府県教委における文化財保護行政の実施体制、史跡等に係る現状変更等の許可、重要文化財の公開の許可の実施状況及び政令指定都市（地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項の指定都市をいう。以下同じ。）における文化財保護行政の実施体制等について調査した結果、以下のような状況がみられた。

ア 都道府県教委における文化財保護行政の実施体制

文化庁が行った地方文化行政状況調査によれば、都道府県教委の文化財保護担当者数（公立博物館、埋蔵文化財センター、文化財保護関係財団法人等の職員を含む。）は、平成元年度2,286人（1都道府県平均48.6人）であったものが5年度には2,691人（同57.3人）と17.7パーセント増加してきている。さらに、当庁が調査した20都道府県教委の文化財保護担当者数は、1都道府県平均で、平成6年度は66.2人（埋蔵文化財専門職員44.3人、その他専門職員8.7人、事務系職員13.3人）となっており、逐次充実が図られてきていることから、権限委任の基盤となる都道府県教委における文化財保護行政の実施体制は、逐次整ってきていると認められる。

イ 史跡等に係る現状変更等の許可

史跡等に係る現状変更等の許可の都道府県教委への委任については、告示第43号の平成6年の改正によりその範囲が拡大されており、委任された許可権限の対象となる現状変更等は、①人家

密集地における木造又は簡易な建物の新築等で、建築面積が120平方メートルを超えないもの、②人家密集地における建物以外の簡易な工作物の設置、③設置期間が90日を超えない仮設物の設置、④既設の道路の簡易舗装、⑤枯損し又は病虫害を受けた木竹の伐採等9事項にわたる軽微な行為（国有財産等に係るもの並びに2以上の都道府県にまたがるものを除く。）及び9事項に準ずる行為とされている。また、文化庁告示により、個別に特定の史跡等を指定し、国有財産等に係る現状変更等及び重大な現状変更等を除き、許可権限を委任している（以下、この場合の委任を「個別委任」という。）。

史跡等に係る現状変更等の許可件数をみると、平成6年度においては、文化庁長官が許可したものが1,260件（58.5パーセント）、都道府県教委が許可したものが893件（41.5パーセント）となっている。

調査した20都道府県教委における史跡等に係る現状変更等の許可状況については、次のような状況がみられる。

① 現状変更等の許可申請は、通常、市町村教委を経由して都道府県教委に提出され、i) 都道府県教委に権限が委任されているものについては、都道府県教委の審査により許可がなされ、ii) 文化庁長官の権限に係るものについては、都道府県教委が必要な意見（副申）を付して文化庁に進達し、その許可は都道府県教委及び市町村教委を通じて申請者に通知されている。

平成5年度に現状変更等の許可を受けたもののうち、文化庁長官権限のもの288件及び都道府県教委権限のもの130件を抽出して、その処理期間をみると、文化庁長官権限のものは平均75.0日で処理されているのに対し、都道府県教委権限のものは平均27.4日で処理されており、文化庁長官権限のものの方が、文書送付期間や文化庁での審査期間を要すること、関係者との折衝に時間を要すること等から都道府県教委権限のものの2.7倍の期間を要している。

しかし、文化庁長官権限のものの場合、都道府県教委は副申を付して進達しているが、副申どおりに行われなかったものは少なく、文化庁長官の審査は書面（図面）審査により行われる場合が多い状況にある。

② 告示第43号により都道府県教委に許可権限が委任されている現状変更等は、前述のとおり、限定列挙されている9事項と、当該9事項に「準ずる行為」とされている。このため、限定列挙されている9事項には含まれていないが、例えば、史跡の指定地域内における簡易な既成物置の設置、小規模な鉄製時計塔の設置、コンクリートU字側溝の設置、植生マットによる芝張替等において、都道府県教委がその適否を判断することが可能と考えられるものまで文化庁長官の許可を受ける結果となっている例がみられる。一方、「準ずる行為」の範囲が不明確なこ

と等から、例えば、同一の史跡等において、又は同種の史跡等の間において、屋根の葺替工事や水道管、電話ケーブルの敷設工事に係る許可権者が文化庁長官となっていたり都道府県教委となっていたりする例があるほか、文化庁長官権限であるとして進達したものが都道府県教委の権限であるとして指導され、許可日を1か月^も遡^もして処理している例、過去に許可実績がないものなどについては現状変更等の許可が必要か否かを文化庁にすべて問い合わせている例がみられる。

- ③ 現状変更等の許可申請のうち、当該変更行為等が国有財産に係るものについては、文化庁長官権限とされている。

このため、都道府県が国から無償貸与を受けている普通財産である史跡等について、公園区域内での老朽化した便所（6.61平方メートル）や休憩所（7.43平方メートル）の建替工事、祭り用ポンボリ（設置期限2か月以内の仮設物）の設置など、軽微な現状変更等についても文化庁長官の許可を受けている例がみられる。また、調査した都道府県教委の中には、名勝に与える影響が軽微なこと等を理由に文化庁に進達せず都道府県教委が自ら許可を与えている例もみられる。このようなことから、国有財産に係る軽微な現状変更等に係る文化庁長官の許可については簡素化の余地があると考えられる。

- ④ 個別委任について文化庁は、史跡等の保存管理について万全を期するため、地方公共団体が国の補助事業等により作成する「保存管理計画」が策定されている史跡等で、同計画において当該史跡等の特性、現状等に応じた適切な現状変更の基準等が記載されているものについて、都道府県教委の体制等を考慮しながら進めていると説明している。

保存管理計画の策定状況及び個別委任の状況について、次のような状況がみられる。

- i 「史跡等保存管理計画策定費国庫補助要項」（昭和54年5月1日文化庁長官裁定）において、地域を定めて指定した史跡等（指定地域のほとんどが国又は地方公共団体の所有であるもの、環境整備事業（史跡等の保存と活用を図るための整備を行う事業で、文化庁が補助事業として行っているもの）が完了しているもの及び指定地域が墳墓、旧宅、単木等面積として狭少なものを除く。）について、当該史跡等が所在する地方公共団体が保存管理計画を策定しようとする場合に、文化庁が補助することとされている。また、同計画においては、指定地域について、当該史跡等に係る特性及び現状変更の許容の範囲に即した地区区分を行い、現状変更行為の制限の指針等を定めることとされている。

平成6年度末現在、史跡等数は全国で2,512件あり、このうち保存管理計画が策定されているものは201件である。文化庁では、指定地域の面積が狭少のもの等を除き今後策定が必

要なものは400件前後であるとしており、当庁が調査した史跡等の中にも、民有地が多く適切な保存管理を図るためには保存管理計画の策定が必要なものがかなりみられる。

- ii 保存管理計画が策定されている史跡等201件のうち、個別委任がなされているものは52件（個別委任されているものは53件あるが、うち1件は、地域を定めず指定されている天然記念物であり、保存管理計画に準じた管理指針を策定）となっている。しかし、個別委任がなされていない20都道府県の史跡等51件を抽出して保存管理計画の内容についてみると、i）保存する重要度に応じた地区区分等を行い現状変更行為への対処基準が示されているものが18件、ii）地区区分等は示されていないが、現状変更は特定のものあるいは軽微なものを除き原則として認めないとの内容になっているものが19件、iii）土地又は家屋の公有化を検討するなどの方針を記載しており、現状変更の基準を定めていないものが5件、iv）抽象的な整備方針のみとなっているもの等が9件ある。これらのうち、個別的に現状変更の制限の基準等が定められている上記のi）及びii）の37件が所在する14都道府県教委のうち、既に個別委任がなされている史跡等を有し現状変更等の許可事務を行っているところが10都道府県教委ある。

以上のとおり、都道府県教委の文化財保護行政の実施体制、現状変更等の許可の運営の実態等からみて、史跡等に係る現状変更等の許可権限については、都道府県教委に委任する範囲を拡大する方向で告示第43号を見直す必要があると認められる。また、保存管理計画の策定を促進するとともに、同計画において個別的な現状変更基準等を明記しているものについては個別委任の拡大を図る余地があると認められる。

ウ 重要文化財の公開の許可

所有者等以外の者が重要文化財を公開しようとする場合の許可のうち、都道府県教委に権限が委任されているものは、告示第43号により、当該都道府県の区域内の重要文化財を当該都道府県の区域内において公開する場合のみであり、当該都道府県の区域外において公開する場合及び公開物件中に当該都道府県の区域外に所在する重要文化財を含む場合は文化庁長官の権限とされている。所有者等以外の者が行う公開は、当該都道府県の区域内の重要文化財のみで行われることは少ないことから、平成6年度における重要文化財に係る公開許可件数182件のうち、文化庁長官の許可によるものが132件（72.5パーセント）となっている。

重要文化財の公開に係る許可の状況について、次のような状況がみられる。

- ① 文化庁では、「都道府県教育委員会への権限の委任について」（昭和39年6月27日付け文委庶第45号文化財保護委員会事務局長通知）により重要文化財の公開を許可する場合の取扱基準

を定めており、具体的には、i) 文化庁長官の行う公開の用に供するための勧告又は承認により国立博物館等に出品されている重要文化財を公開しようとする場合はあらかじめ文化庁長官に協議すること、ii) 文化庁長官が公開取扱いについて注意すべきとした公開取扱注意品目は原則として許可しないこと、iii) 公開実績のない施設における公開に係る許可に際しては文化庁長官に協議すること、iv) 許可を行う際の留意点（公開施設の防災設備、防災対策、防犯対策、管理体制等）などを示している。

重要文化財の公開に係る許可の審査等の状況をみると、調査したいずれの都道府県教委でも、当該都道府県の区域内の公開に係る許可申請について、上記の取扱基準等により適正に審査を行ってきている。また、当該都道府県の区域外の公開に係る許可申請についても、取扱基準に基づき十分な審査を行った上で、意見（副申）を付して文化庁に進達しており、進達したものはすべて副申どおり許可されていることから、都道府県教委でも適正な審査は可能であると考えられる。

② 文化庁では、重要文化財が所在する都道府県の区域外における公開に係る許可を文化庁長官権限としている理由として、公開しようとする重要文化財の保存状況も審査の対象となり、都道府県教委では当該都道府県の区域外の重要文化財の保存状況を把握していないためとしている。しかし、文化庁においても、全国に所在する重要文化財の保存状況は、補助事業等により修復等を行ったものに関する資料がある程度で、担当者の経験により把握しており、一方、保存状況の審査は、必要に応じ関係する都道府県教委の間で相互に照会することにより行うことは可能と認められることから、重要文化財が所在する都道府県の区域外における公開に係る許可権限についても、都道府県教委への委任を検討する余地があると認められる。

エ 政令指定都市の教委への権限委任

文化財保護法上、政令指定都市の教委に文化庁長官の権限を委任することができるものは、文化財保護法第100条に基づき、文化庁長官による公開のために出品された重要文化財の管理事務のみである。現在、「国の行う公開に伴う国宝又は重要文化財の管理事務の委任について」（昭和26年5月23日付け文委総第73号文化財保護委員会委員長通知）等の通達により、大阪市教委、名古屋市教委及び仙台市教委に委任されている。しかし、政令指定都市の教委への権限委任の可否については、次のような状況がみられる。

① 政令指定都市の教委を含め市町村教委には、文化財保護法上の許認可等の権限は委任されていないが、都道府県教委に対しその一部が権限委任されている史跡等に係る現状変更等の許可、重要文化財の公開に係る許可等の場合、事実上、市町村は、申請者から申請書の提出を受

け、その内容を確認した後、都道府県教委へ進達するとともに、文化庁又は都道府県教委が許可したものは市町村を通じ申請者に通知されている例が多い。

政令指定都市12市における文化財保護担当職員数をみると、埋蔵文化財担当職員を含め4年度の418人（平均34.8人）から5年度の458人（平均38.2人）と、その体制は逐次整ってきており、中には、都道府県教委に匹敵する体制となっているものもみられる。また、政令指定都市側においても、平成4年2月20日の国に対する「権限委譲に関する要望」の中で、重要文化財及び史跡等に係る現状変更等の許可や文部大臣又は文化庁長官に対する文化財保護に関する意見具申についての権限を委譲又は付与するよう要望しており、調査した政令指定都市7市のうち5市がこれらの権限を委任されることは可能であるとしている。

また、調査した政令指定都市の中には、都道府県教委の権限である史跡等に係る現状変更等の許可の申請に当たって、事実上副申を添付しているものが4市みられ（他の3市は、申請内容が軽微なものであることなどから副申を添付していない。）、いずれも副申どおり許可されている。

② 副申を添付して申請書を進達している京都市（文化財保護事務は、市長部局である文化観光局文化財保護課が所掌している。）について、同市が進達した京都府教委の権限である史跡等に係る現状変更等の許可事案37件を抽出し、その処理期間をみると、申請日から許可日まで2か月以上を要しているものが8件（21.6パーセント）ある。また、同教委の許可日から同市による申請者への通知日までに2週間を超えているものが16件（43.2パーセント）で、その平均処理期間は13.3日となっている。

このように、政令指定都市においては、文化財保護行政の実施体制が逐次整ってきており、また、これまでの文化財保護行政の経験等から事務処理能力も蓄積されてきていることに加え、事務処理の迅速化を図るためには、後述する埋蔵文化財に関する権限委任を含め、政令指定都市の教委への権限委任を検討する余地があると認められる。

したがって、文部省は、自主・自立的な地方行政体制の確立、事務処理の迅速化等を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 史跡等に係る現状変更等の許可権限については、都道府県教委への委任範囲を拡大する方向で現行の告示第43号を見直すこと。その際、国有財産に係る現状変更の文化庁長官の許可についても簡素化を図るよう検討すること。
- ② 史跡等の保存管理計画の策定を促進するとともに、都道府県教委への個別委任の拡大を図ること。

- ③ 重要文化財の所在する都道府県の区域外での公開に係る許可権限を都道府県教委に委任することについて検討すること。
- ④ 文化財保護法上、都道府県教委に委任されている権限のうち、史跡等に係る現状変更等の許可等については政令指定都市の教委への委任を検討すること。

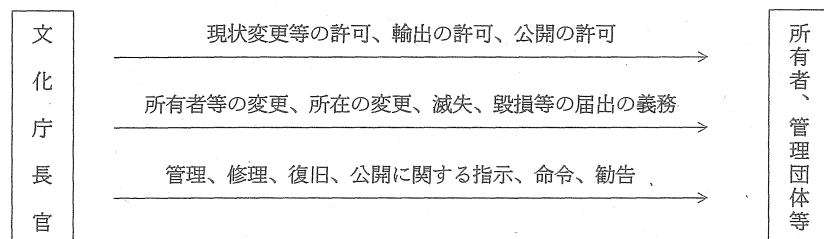
(説明)

ア 重要文化財等に関する規制の概要

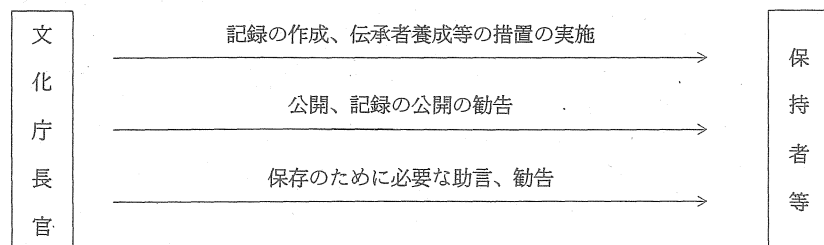
文化財保護法に基づき、重要文化財、史跡等として指定された文化財については、その保護を図るため、図3-3のとおり、所有者等に対し現状変更等に係る許可等の各種の規制が行われている。

図3-3 重要文化財等に対する規制の概要

(1) 重要文化財、重要有形民俗文化財、史跡等



(2) 重要無形文化財、重要無形民俗文化財



これら各種の規制については、文化財保護審議会文化財保護企画特別委員会の報告「時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について」（平成6年7月）において、「文化庁は、都道府県に対して国の権限の委譲に努めてきているが、今後とも、このような措置の拡大を図って

いく必要がある。」と提言されている。

文化財保護法第99条においては、必要があると認めるときは、文化庁長官の権限の一部を都道府県教委に委任することができるとしており、現在、都道府県教委に委任されている権限は、表3-26のとおり、i) 重要文化財（国宝を含む。）及び史跡等の現状変更等の許可、その取消し及びその停止命令（重大な現状変更等の許可及びその取消しを除く。）、ii) 重要文化財、重要有形民俗文化財、史跡等の現状、環境保全状況等につき報告を求めること及びその状況につき調査をすること、iii) 重要文化財の公開の許可、その取消し及びその停止命令等となっている。

表3-26 文化財保護法第99条においてその一部を都道府県教委に委任することができる権限

- ① 重要文化財等の管理、修理等について補助金を交付する場合の管理、修理等についての指揮監督〔法第35条③、第36条③、第37条④、第46条の2②、第56条の6②、第56条の7④、第56条の9②、第56条の14、第56条の18②、第56条の19②、第56条の21、第73条の2、第75条、第76条②、第77条③、第81条の2②、第83条の11、第95条⑤、第95条の3③〕
- ② 重要文化財及び史跡等の現状変更等の許可、その取消し及びその停止命令（重大な現状変更等の許可及びその取消しを除く。）〔法第43条、第80条〕
- ③ 重要文化財等を公開する場合における公開の停止命令〔法第51条⑤、同条⑦、第51条の2、第56条の7②、第56条の15②、第56条の16〕
- ④ 所有者等以外の者が重要文化財を公開する場合の公開の許可、その取消し及びその停止命令〔法第53条〕
- ⑤ 重要文化財、重要有形民俗文化財、史跡等の現状、環境保全状況等につき報告を求めること及びその状況につき調査をすること〔法第54条、第55条、第56条の17、第82条、第83条、第95条⑤〕
- ⑥ 調査のために埋蔵文化財を発掘する場合における発掘の停止命令〔法第57条②〕

- (注) 1 文化財保護法第99条第1項による。
2 「法」とは、文化財保護法のことである。

イ 都道府県教委における文化財保護の実施体制

文化庁が行った地方文化行政状況調査によれば、都道府県教委において文化財保護法関係の事務を行っている文化財保護担当者数（公立博物館、埋蔵文化財センター、文化財保護関係財団法人等の職員を含む。）は、表3-27のとおり、本庁及び附属機関を合わせ、平成元年度は2,286人と1都道府県教委当たり48.6人であったものが、5年度には2,691人で同57.3人と17.7パーセント増加してきている。

表3-27 都道府県教委における文化財保護担当者数の推移 (単位：人)

事項	年度	平成元	2	3	4	5
文化財保護担当者数		2,286 (100)	2,461 (107.7)	3,043 (133.1)	2,631 (115.1)	2,691 (117.7)
本 庁		730	800	964	770	792
附 属 機 関		1,556	1,661	2,079	1,861	1,899
1 都道府県教委平均		48.6	52.4	64.7	56.0	57.3

- (注) 1 文化庁の「地方文化行政状況調査報告書」による。
 2 担当者数は、各年度とも5月1日現在のものである。
 3 「附属機関」には、公立博物館、埋蔵文化財センター、財団法人等を含む。
 4 ()内は、指数である。

また、当庁が調査した20都道府県教委における平成6年度の文化財保護担当者の配置状況をみると、表3-28のとおり、1都道府県教委当たりの文化財保護担当者は66.2人（埋蔵文化財専門職員44.3人、その他専門職員8.7人、事務系職員13.3人）となっている。

表3-28 調査した20都道府県教委における1都道府県教委当たりの文化財保護担当者数（平成6年度）

区 分	埋 蔵 文 化 財 専 門 職 員	その他専門職員	事 務 系 職 員	計
1 都道府県教委当たりの文化財保護担当者数	44.3 人	8.7 人	13.3 人	66.2 人

- (注) 1 当庁の調査結果による。
 2 担当者数は、平成6年5月1日現在のものである。

このように、都道府県教委の文化財保護担当者数については、逐次充実が図られてきているこ

とから、権限委任の基盤となる都道府県教委における文化財保護行政の実施体制は、逐次整ってきていると認められる。

ウ 史跡等に係る現状変更等の許可

(7) 史跡等に係る現状変更等の許可の概要

文化庁は、文化財保護法第99条に基づき、都道府県教委へ委任する現状変更等の許可の範囲を「告示第43号」（「都道府県教育委員会への権限の委任について」）により定めている。告示第43号は平成6年の改正により委任の範囲は拡大されてきているが、都道府県教委へ現在委任している現状変更等の許可は、表3-29のとおり、i）人家密集地における木造又は簡易な建物の新築等で、建築面積が120平方メートルを超えないもの、ii）人家密集地における建物以外の簡易な工作物の設置、iii）設置期間が90日を超えない仮設物の設置、iv）既設の道路の簡易舗装、v）枯損し又は病虫害を受けた木竹の伐採等9事項にわたる軽微な行為及び9事項に準ずる行為となっている（ただし、国有財産に係るもの並びに2以上の都道府県にまたがるもの等は除かれている。）。

表3-29 告示第43号により都道府県教委へ委任している史跡等に係る現状変更等の許可

- 現状変更等のうち、下記に掲げるものの許可（ただし、国立公園の特別保護地区に指定されたもの、国有財産に係るもの及び2以上の都道府県にまたがるものを除く。）
- ① 人家密集地における木造又は簡易な建物の新築、増改築で、建築面積が120平方メートルを超えないもの
 - ② 人家密集地における建物以外の簡易な工作物の設置
 - ③ 設置期間が90日を超えない仮設物の設置
 - ④ 既設の道路の簡易舗装
 - ⑤ 枯損し又は病虫害を受けた木竹の伐採
 - ⑥ 当該史跡等の価値に影響を及ぼさない建物その他の工作物の撤去
 - ⑦ 天然記念物に指定されている野生の動物で、文化庁長官による現状変更等の許可を受けて飼育し、又は飼育下で繁殖した個体の国内における90日を超えない一時的移動
 - ⑧ 天然記念物に指定されている野生の動物の保護又は危険防止のために緊急に必要とされる捕獲、又は捕獲した個体の1年を超えない飼育
 - ⑨ 文化庁長官による現状変更等の許可を受けた者が提出した許可申請書、添付書類に記載し、又は表示した事項の軽微な変更
 - ⑩ ①から⑨までに準ずる行為

- (注) 1 告示第43号による。
 2 告示第43号で都道府県教委へ委任している事項のうち、史跡等に係る現状変更等の許可についての部分の概要である。

また、文化庁では、告示第43号による委任のほか、文化庁告示により個別に特定の史跡等を指定し、個別委任しており、例えば、屋島（史跡・天然記念物）、種差海岸（名勝）、厳美溪（名勝・天然記念物）などについて、「史跡及び天然記念物の地域に係る権限を委任する件」

(昭和53年12月14日文化庁告示第27号)等により、当該史跡等の指定地域の一部の地域に係る現状変更等の許可は当該史跡等が所在する都道府県教委へ委任されている(ただし、国有財産に係る行為及び重大な現状変更等を除く。)。平成6年度末現在、個別委任されている都道府県教委数は28教委であり、個別委任されている史跡等は53件となっている。

史跡等に係る現状変更等の許可件数は、表3-30のとおり、毎年2,200件程度で、平成6年度の場合2,153件のうち文化庁長官が許可したものは1,260件(文化庁長官の同意を含む。58.5パーセント)、都道府県教委が許可したものは893件(41.5パーセント)となっている。

表3-30 史跡等に係る現状変更等の許可件数の推移

(単位:件、%)

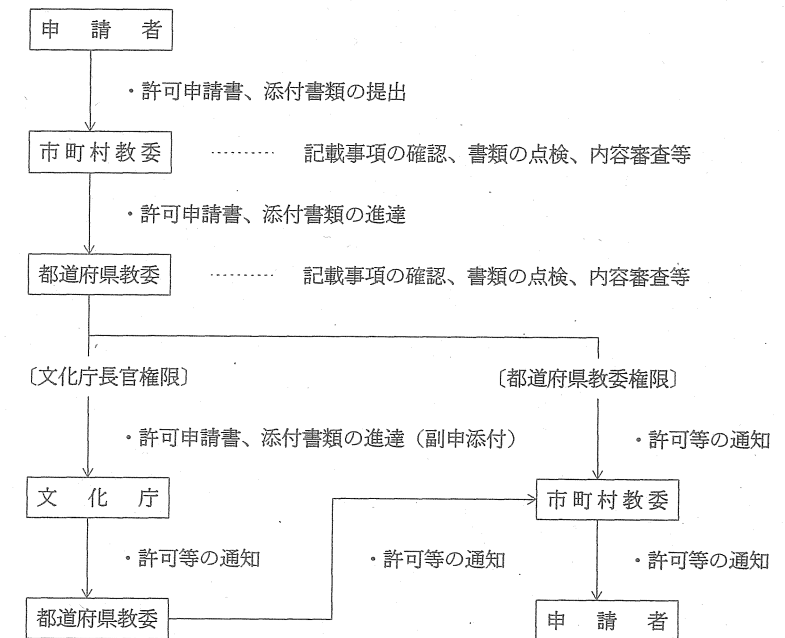
許可区分等	平成4年度	5年度	6年度
現状変更等の許可件数	2,210 [54] (100)	2,193 [117] (100)	2,153 [102] (100)
文化庁長官による許可	1,262 [54] (57.1)	1,244 [117] (56.7)	1,260 [102] (58.5)
都道府県教委による許可	948 (42.9)	949 (43.3)	893 (41.5)

(注) 1 文化庁の資料による。
2 []内は、文化庁長官による同意件数で内数である。
3 ()内は、構成比である。

(イ) 現状変更等の許可の処理期間等

現状変更等の許可の申請は、通常、図3-4のとおり、申請者から市町村教委を経由して都道府県教委に提出され、都道府県教委においては、その内容を審査した後、i) 都道府県教委に権限が委任されているものは、自らが許可の適否を決定し市町村教委を経由して申請者に通知しており、ii) 文化庁長官の権限に係るものは、必要な意見(副申)を付して文化庁に進達し、文化庁の審査を経て、その許可又は不許可の結果を都道府県教委及び市町村教委を通じて申請者に通知している。

図3-4 現状変更等の許可申請の流れ



(注) 文化庁の資料に基づき当庁が作成した。

調査した20都道府県教委において平成5年度に現状変更等の許可があったもののうち418件(文化庁長官による許可288件、都道府県教委による許可130件)を抽出し、市町村教委に許可申請書が提出された日から、都道府県教委が許可の通知を行った日までの処理期間についてみると、表3-31のとおり、都道府県教委による許可の場合、その69.2パーセントが30日以内で処理され、その平均処理期間は27.4日となっているのに対し、文化庁長官による許可の場合、30日以内で処理されているものが2.8パーセントで、その平均処理期間は75.0日を要している。この原因は、文化庁長官による許可が、文書送付期間や文化庁での審査期間を要すること、関係者との折衝に時間を要すること等によるものと認められるが、この結果、その処理期間は都道府県教委による許可の2.7倍の期間を要している。

表 3-31

現状変更等の許可に要する処理期間

(単位：件、%、日)

日数等 処理区分	抽 出 件 数	15日 以内	16日 ～ 30日	31日 ～ 45日	46日 ～ 60日	61日 ～ 75日	76日 ～ 90日	91～ 120 日	121～ 150 日	151 日 以上	平 均 処 理 日 数
現状変更等許可 (平成5年度)	418	49	49	72	78	64	36	34	21	15	60.2
	100	11.7	11.7	17.2	18.7	15.3	8.6	8.1	5.0	3.6	
文化庁長官 による許可	288		8	49	70	59	35	33	21	13	75.0
	100		2.8	17.0	24.3	20.5	12.2	11.5	7.3	4.5	
都道府県教委 による許可	130	49	41	23	8	5	1	1		2	27.4
	100	37.7	31.5	17.7	6.2	3.8	0.8	0.8		1.5	

(注) 1 本表は、平成5年度における史跡等に係る現状変更等の許可 418件を抽出し、市町村教委への提出日から都道府県教委が許可通知(文化庁長官による許可を通知する場合を含む。)を行った日までの間の処理期間について記載したものである。

2 点線の下の数値は、処理区分欄の全件数に対する割合である。

しかし、文化庁長官による許可の場合、都道府県教委では副申を添付して文化庁へ進達しているが、当庁が抽出調査した文化庁長官による許可事案のうち副申どおりに許可されなかったものは少ない状況にあり、また、文化庁における審査状況をみると、同庁の担当者が都道府県教委への指導等で各地に出かけた際に申請事案の現地を確認することもあるが、申請事案について自ら現地調査を行うことは少なく、都道府県教委から進達された申請書の添付書類(図面)により審査している場合が多い状況にある。

(ウ) 告示第43号による権限委任の状況

都道府県教委に委任しているものは、前述のとおり、告示第43号において限定列举されている9事項の行為と、それに「準ずる行為」とされている。

このため、調査した20都道府県教委における現状変更等の許可状況についてみると、表3-32のとおり、告示第43号において限定列举されている9事項の行為には含まれていないが、史跡の指定地域内における簡易な既成物置の設置、盛土上への小規模な鉄製時計塔の設置、コンクリートU字管側溝の設置、植生マットによる芝張替などにおいて、都道府県教委が許可の適否を判断することが可能と考えられるものまで文化庁長官の許可を受ける結果となっている例がある。

表 3-32 都道府県教委において許可の適否の判断が可能と考えられる許可事案の例

事例 1	既成簡易物置の設置（平6. 2. 14 委保第4-92）		
史跡等の名称	史跡「M 1 寺旧境内」（M県）	申請者	個人
申 請 内 容	〔変更目的及び変更内容〕・既成の簡易物置（設置面積7平方メートル）を宅地内のブロック上に据え置くだけで、掘削等は行わない。 〔変更後の影響等〕・地下掘削等を行わないため、特にない。		
都道府県教委等の対応等	・M県教委から文化庁への申請書の進達時（平5. 11. 18 ）における同教委の副申において、「既成の簡易物置を据え置くのみであり、地下掘削等は伴わない。市教委の立会を条件に許可するのが適当である。」と記載されているように、史跡の地下遺構には全く影響がない軽微な現状変更であると考えられる。		

事例 2	盛土上への小規模な鉄製時計塔の設置（平5. 7. 9委保第4- 677）		
史跡等の名称	史跡「L 3遺跡」（L県）	申請者	L b市
申 請 内 容	〔変更目的及び変更内容〕・史跡公園の隣接住民により幅広く利用してもらうため、地元のライオンズクラブから寄贈された時計塔を設置する。 ・発掘調査時の盛土部分に、深さ95センチメートル、幅1メートル四方の基礎工事を行い、全長6メートル、太さ9センチメートルないし14センチメートルの鉄製時計塔を設置する。 〔変更後の影響等〕・設置場所は盛土部分であり、遺構には影響が及ばない。		
都道府県教委等の対応等	・L県教委から文化庁への申請書の進達時（平5. 6. 28）における同教委の副申において、「設置場所は遺構等を壊すおそれもなく、景観上も配慮されており、史跡地の管理上現状変更はやむを得ない。なお、工事に際しては市教委が立ち会います。」と記載されているように、発掘調査が完了し史跡公園として整備された後の発掘調査時の盛土の上への設置であり、史跡の地下遺構には影響がない軽微な現状変更であると考えられる。		

事例3	素掘側溝へのコンクリートU字管側溝の設置（平5.11.19 委保第4-1183）			
史跡等の名称	史跡「E 3城跡」（E県）	申請者	E a市	
申 請 内 容	〔変更目的及び変更内容〕・素掘側溝であり洗堀のおそれがあるため、素掘側溝をコンクリート（U字管）側溝に変更する。 ・里道沿いにある素掘側溝を約15センチメートル掘り下げ、幅・深さ共に30センチメートルのU字管を埋め込む。 〔変更後の影響等〕・特になし。			
都道府県教委等の対応等	・本現状変更は、既存の側溝を約15センチメートル掘り下げ程度と掘削量が少なく、文化庁の許可条件も「市教委の立会いを求めること」以外は特になく、E県教委でも、本現状変更は軽微なもので同教委において十分判断できた内容であるとしている。			

事例4	植生マットによる芝張替（平5.11.19 委保第4-1184）		
史跡等の名称	史跡「E3城跡」（E県）	申請者	Ea市
申請内容	〔変更目的及び変更内容〕・地崩れによる遺構の崩壊と地形の変容の防止のため、植生マット積み工法により、雨水を防ぎ、植生マットに播種又は張芝を施して土砂を定着させる。 ・変更工事は、本丸北側崖面約200平方メートルと同西側崖面約150平方メートルに対して行う。 〔変更後の影響等〕・土止め工事及び土盛りを行うとともに、地被植物の植栽を行う。		
都道府県教委等の対応等	・本現状変更は、地滑り防止等のため、崖面に植生マットを積み重ねていく工事であり（掘削量は少量）、文化庁の許可条件も「市教委の立会いを求めること」以外は特になく、E県教委でも、本現状変更は軽微なもので同教委で十分判断できた内容であるとしている。		

事例5	盛土上における石積み工事（昭61.9.12 委保第4-755）		
史跡等の名称	史跡「J1館跡」（J県）	申請者	個人
申請内容	〔変更目的及び変更内容〕・宅地の端の部分（整地された盛土上）が崩れはじめ、その防止を図るため、盛土の部分約50センチメートル掘り下げ、約7平方メートルの範囲で石積みを行う。 ・宅地の外のU字溝に基準を合わせ、約1メートル程度の高さの石積みを行う。 〔変更後の影響等〕・申請地は旧来の家屋を取り壊した後、敷地を埋め立て造成した土地であり、旧宅地の前の旧用水は町道の移設に伴い移設され、旧用水を埋めU字溝が敷設されている。宅地西側のり面は埋立て当時のままとなっているため土砂止めの石積みを行うが、このことによる影響は全くないと考える。		
都道府県教委等の対応等	・Jd町教委の副申（昭61.7.25）において、「現地調査の結果、申請地は旧町道レベル（地盤の位置）に合わせ盛土及び埋立てが行われている箇所であり、当該工事は旧町道に設置されているU字溝のレベルから積み上げるため（U字溝は盛土上に設置）、旧来の地形（旧表土）には全く影響がなく軽微な工事である。このため、埋立て前の地盤以下には掘り下げないこと及び教委の立会いを求めることを条件に許可されたい。」と記載されている。 ・また、J県教委の副申（昭61.8.9）でも、「庭の土崩れを防止するためのものであり、遺構への影響もないと考えられるため、許可はやむを得ないものと認める。」と記載されているように、本現状変更は地下遺構への影響もなく、県教委で判断可能な軽微な現状変更であると考えられる。		

- （注）1 当庁の調査結果による。
 2 事例の件名に付してある「委保第〇-〇〇〇」とは、現状変更等の許可の番号である（以下の表においても同じ。）

また、告示第43号において限定列举されている9事項の行為に「準ずる行為」について、文化庁では、「都道府県教育委員会への権限の委任について」により都道府県教委へ通知した「取扱基準」において、i）建物その他の工作物の屋根、壁面等の色彩の変化、ii）森林の保護管理又は野生鳥獣の保護のための標識の掲出又は設置、iii）道路標識の設置という3事項を

例示している。

しかし、この取扱基準によっても「準ずる行為」の範囲が明確でないこと等から、表3-33のとおり、同一の史跡等において、又は同種の史跡等の間において、屋根の葺替工事や水道管、電話ケーブル等の敷設工事についての同様な変更行為に係る許可権者が文化庁長官となっていたり都道府県教委となっていたりする例がみられるほか、表3-34のとおり、文化庁長官の権限であると判断して進達したものが都道府県教委の権限であるとして指導され、許可日を1か月遡及して処理している例もみられる。

表3-33 同様な変更行為で許可権者が異なっている許可事案の例

① 屋根の葺替工事

名勝・史跡 「M2庭園」 (M県)	工事概要	楼門の茅葺屋根の葺替工事（平6.4.7 委保第4-168）		
	許可者	文化庁長官	申請者	宗教法人
	申請内容等	〔変更目的及び変更内容〕・庭園内の楼門の茅葺屋根が老朽化し雨漏りがするため、葺替工事を行う。 〔変更後の影響等〕・特にない。 〔M県教委の副申の内容〕・近年老朽化が著しく雨漏りがひどいため早急な修理が必要である。現状変更はやむを得ないもので許可されるのが適当（平6.2.8） 〔文化庁長官の許可条件等〕・実施に当たっては県教委の指示を受けて下さい。		
史跡 「L4寺境内」 (L県)	工事概要	鐘楼の屋根葺替工事（平4.7.21 4教文第326）		
	許可者	都道府県教委	申請者	宗教法人
	申請内容等	〔変更目的及び変更内容〕・在来の建物は地覆、中板等の腐れが進み、屋根は雨漏りし、台風等の際には被害が出るおそれがあるため、瓦の葺替の上、地覆、中板等の取替修繕をする。 〔変更後の影響等〕・影響は軽微である。 〔L県教委の許可条件等〕・実施に際してはLa市の指示に従うこと。		
史跡 「L5寺境内」 (L県)	工事概要	方丈の屋根葺替工事及び広縁等の床張替工事（平5.10.20 5教文第442）		
	許可者	都道府県教委	申請者	宗教法人
	申請内容等	〔変更目的及び変更内容〕・屋根柿板葺の老朽化により柿板の欠落はなほだしく、隅棟及び軒先部の雨漏りが著しく、裏甲、茅負及び化粧垂木の一部に腐食が生じたため、屋根柿板葺の全面葺替を行うとともに、各床も同様なため、外廻りの板張り替えも同時に行う。 〔変更後の影響等〕・仮設軒足代及び上り花橋の設置等。工事完成後直ちに撤去し現状に復旧する。 ・史跡の保存に影響を及ぼさないよう配慮する。 〔L県教委の許可条件等〕・工事に際しては、県教委及びLa市の指示に従うこと。		

② 水道管、電話ケーブル等の敷設工事

天然記念物 「C2ケヤキ並木」 (C県)	工 事 概 要	水道管の敷設工事 (平3. 9.25 委保第4- 845)		
	許 可 者	文化庁長官	申 請 者	C a市
	申請内容等	〔変更目的及び変更内容〕・水道管が老朽化しているため、水道管の敷設替工事を行うもので、既設管と同じ位置 (民地との境界より1.20メートルないし1.60メートル、土被い 1.2メートル) に新設管を敷設する。 ・ケヤキ並木から6メートルないし7メートル離れ、深さ 1.2メートル、幅 0.9メートルの位置で、ケヤキ並木沿いに延長 186メートルにわたって敷設する。 〔変更後の影響等〕・植樹帯外を掘削し水道管の敷設替工事を施工するため、特に影響はない。		
	工 事 概 要	電話ケーブルの埋設工事 (平4. 8.17 4教生文第 357)		
	許 可 者	都道府県教委	申 請 者	日本電信電話㈱
史跡・名勝 「L2山」 (L県)	申請内容等	〔変更目的及び変更内容〕・周辺地域の開発に伴う電話需要に対応するため、開削工法により、電話ケーブルを埋設する。 ・ケヤキ並木から5メートルないし6メートル離れて、深さ2.34メートルないし2.60メートル、幅 1.1メートルの位置を掘削する (延長はケヤキ並木沿いに30.5メートル、ケヤキ並木を横断する形で27.5メートルと計58メートル)。 〔変更後の影響等〕・地下埋設のため、特に影響はない。		
	工 事 概 要	ガス管の埋設工事 (平5. 9.30 5教文第 407)		
	許 可 者	都道府県教委	申 請 者	K 3ガス㈱
	申請内容等	〔変更目的及び変更内容〕・下水工事に伴うガス低圧管移設工事 ・住宅街にある市道の車道部分の下 (深さ2.33メートルないし3.45メートル) を、市道沿いに延長 160メートル掘削する。 〔変更後の影響等〕・史跡の保存及び名勝の景観に影響を及ぼさないように配慮する。		

(注) 当庁の調査結果による。

表3-34

文化庁長官の権限として進達したが、都道府県教委の権限であるとして文化庁から指導されている事例

許可事案	床面積70平方メートル以下の個人住宅の建替工事（平5. 7. 30教文第27号）		
史跡等の名称	史跡「M1 寺旧境内」（M県）	申請者	個人
処理経過	<ul style="list-style-type: none">・平5. 7. 7 申請者が市教委へ許可申請書を提出・平5. 7. 12 市教委から県教委へ進達・平5. 7. 14 県教委の受理・平5. 7. 15 県教委から奈良国立文化財研究所等へ照会等・平5. 7. 30 県考古学研究所からの回答（M1 寺旧境内のため発掘調査が必要）・平5. 8. 2 奈良国立文化財研究所からの回答（事前の発掘調査が必要）・平5. 8. 6 県教委から文化庁へ進達〔副申：市教委による事前発掘調査を条件に許可する方が適当〕・平5. 8. 30 文化庁から県教委へ指導（70平方メートル以下のため県教委の権限で処理）・平5. 7. 30 県教委許可〔許可：工事着手は市教委の発掘調査終了後とし、重要な遺構が検出された場合は設計変更等によりその保全を図ること。〕		
※ M県教委許可の起案日は平成5年8月30日であるが、1か月遅れし7.30として許可			
都道府県教委の対応等	<ul style="list-style-type: none">・M県教委では、告示第43号の趣旨は軽微な現状変更行為を都道府県教委へ委任したものと考えており、本事例は、県教委において、建築面積上は43号告示の県教委委任事項に該当するものの、事前発掘調査が必要な場合であると考え、また、関係機関等の判断も事前発掘が必要とされていたことから、軽微な現状変更ではないと判断して文化庁へ進達したものである。		

(注) 当庁の調査結果による。

さらに、調査した20都道府県教委の中には、告示第43号において委任されている事項の区分等が不明確なこと等から、過去に許可実績がないものなどについては現状変更等の許可が必要か否か、文化庁まで進達する必要があるか否か等を文化庁にすべて問い合わせているものが4教委みられ、これら4教委の中には、表3-35のとおり、国庫補助事業に係る現状変更等への文化庁の対応が不明であるため、明確な基準の策定を求めるものもみられる。

表 3-35 国庫補助事業（国宝重要文化財等保存整備費補助金）による保存整備事業に係る現状変更等への文化庁の対応が不明として明確な基準を求めている事例

同教委が平成5年度に行った文化庁補助事業	<p>H 県教委の意見等</p> <p>文化庁の補助事業については、現状変更等の許可を必要とする場合、その都度指示があるが、平成5年度の5事業のうち4事業についてはなかった。屋根の葺替等は日常の管理の範疇に入ると考えられるので指示がなかったのかもしれないが、H 3 魚の場合は通常、変更許可の対象となる。なぜ指示がなかったのかは不明である。許可対象の基準の明確化を望む。</p>			
	史跡等名称	事業名	事業内容	処理区分
	史跡 H 2 遺跡	史跡 H 2 遺跡環境整備事業	住居跡修景等	許可（文化庁：平 5.10.12）
	天然記念物 H 3 魚	天然記念物 H 3 魚保護増殖事業	・観察池を設置して、そこへ H 3 魚を放流し、その生息状況を観察するとともに、同池のイシガイ及びドブガイの生息状況を観察する。 ・他市の水族館の施設で H 3 魚を飼育し、増殖技術の方法を調べる。	許可なし
	史跡 H 4 集落	史跡 H 4 集落保存修理事業	民家 2 棟、村有建物 1 棟の屋根葺替	許可なし
	史跡 H 5 集落	史跡 H 5 集落保存修理事業	民家の屋根葺替	許可なし
	特別天然記念物 H 6 動物	特別天然記念物 H 6 動物記念物食害対策事業	分布調査	許可なし

（注） 当庁の調査結果による。

（イ）国有財産に係る現状変更等の許可

史跡等に係る現状変更等のうち、当該変更行為等が国有財産に係るものである場合、その内容が軽微なものであっても、都道府県教委への権限委任の範囲を定めた告示第43号の除外規定により、その許可は文化庁長官の権限とされている。

このため、次のとおり、都道府県が国から無償貸与を受けている普通財産である史跡等について、公園区域内での老朽化した便所（6.61平方メートル）や休憩所（7.43平方メートル）の建替工事、祭り用ボンボリ（設置期間2か月以内の仮設物）の設置など、軽微な現状変更等についても文化庁長官の許可を受けている例がみられる。

〔事例1〕

特別名勝「L 6 砂嘴」の指定地域の大部分は国有地（大蔵省所管普通財産でL 県に無償貸与）であり、現在では都市公園としてL 県L 1 土木事務所が管理団体となっている。

L 1 土木事務所では、都市公園内に便施設として設置している便所（6.61平方メートル）

や休憩所（7.43平方メートル）が老朽化したため、その建替工事（新便所は25平方メートル、新休憩所は 20.25平方メートル）を行うとする現状変更の許可申請を平成5年8月30日に行っているが、国有財産でない箇所への設置であれば都道府県教委の権限で処理できるが、国有財産に係るものであったため文化庁長官による許可となっている（平成5年10月13日許可）。

なお、地方財務局に対する国有財産の利用計画変更承認申請の手続は同土木事務所が行っている。

〔事例2〕

史跡「Q 1 城跡」は、指定地域の約8割が地方財務局管理の国有財産（普通財産）であり、Q 県が都市公園の敷地として国から借り受けて管理している。

Q a 商工会議所では、「お城まつり」の開催に際して20年以上前から、Q 1 城跡を中心に観光及び物産宣伝のためのボンボリを設置しており、平成5年度も当該ボンボリを52日間設置する内容の現状変更許可の申請を平成6年1月14日に行っている（同年2月14日許可）。現在、90日以内の仮設物の設置であれば都道府県教委に許可権限が委任されているが、国有財産に係るものであるため、ボンボリの設置はその対象外となっている。

なお、調査した都道府県教委の中には、表3-36のとおり、国有財産に係る現状変更等であるものの、名勝に与える影響が軽微なこと、イベントの開催に間に合わないこと等を理由に文化庁に進達せず自らが許可を与えているものもみられた。

表 3-36 国有財産に係る現状変更等について都道府県教委自らが許可を与えている例

史跡等の名称	現状変更等の内容	都道府県教委の対応
名勝「L 7 公園」	L a 市観光協会が、全国祭に伴う伝統芸能上演のため、名勝内の国有地に舞台及び雪洞を設置（平成6年7月8日申請）	全国祭の開催が7月24日であったため、L 県教委は7月22日に自ら許可（6教文第277）
	露店組合が、花見の時期に、名勝内の国有地に露店を設置（平成5年3月15日申請）	申請の内容からみて名勝に対する影響がないため、L 県教委は、それぞれ平成5年4月14日（5教文第179）、6年10月11日（6教文第357）に許可
	L a 市が、名勝内の国有地にある公園の施設（四阿）が老朽化したため、建替工事を実施（平成6年7月29日申請）	
特別史跡「T 1 城跡」	特別史跡内の国有地に、 ①ステージ及びテント設置（2件） ②まつりの幟設置（2件） ③駅伝大会に伴う仮設物の設置 ④鯉放流に伴う足場・テント設置 ⑤フェスティバル後の現状復帰	T 県教委では、国有財産の場合は文化庁長官権限となることを十分承知していなかったため、平成5年度に国有地に係る現状変更等の許可申請11件（43号告示で一般的に委任されていないものは除く。）について、すべて同教委が自ら許可している。
史跡「T 2 城跡」	史跡内の国有地にパラボラアンテナの設置	

（注） 当庁の調査結果による。

(ウ) 個別委任の状況

a 個別委任する史跡等

文化庁は、文化庁告示により個別の史跡等ごとに指定して行う個別委任については、史跡等の保存管理について万全を期するため、地方公共団体が国（文化庁）の補助事業等により作成する「保存管理計画」が策定されている史跡等で、同計画において当該史跡等に係る特性、現状等に応じた適切な現状変更の基準等が記載されているものについて、都道府県教委の体制等を考慮しながら進めていると説明しているが、平成2年8月以降、新たな個別委任は行われていない。

b 保存管理計画の策定状況

保存管理計画は、文化財保護法によりその策定が求められているものではないが、史跡等の保存管理を適切に行っていく上で有効なものであることから、文化庁は、昭和49年度から地方公共団体に対する補助制度を設け、その策定を推進している。

「史跡等保存管理計画策定費国庫補助要項」によれば、国庫補助事業の対象となる保存管理計画は、地域を定めて指定した史跡等のうち、指定地域のほとんどが国又は地方公共団体の所有であるもの、環境整備事業（史跡等の保存と活用を図るための整備を行う事業で、文化庁が補助事業として行っているもの）が完了しているもの及び指定地域が墳墓、旧宅、単木等面積として狭少なものを除いたものについて策定することとされている。また、同計画においては、指定地域について、当該史跡等の特性及び現状変更の許容範囲に即した地区区分を行い、現状変更行為の制限の指針等を定めるものとされている。

平成6年度末現在、史跡等の数は全国で2,512件ある。これらのうち、国庫補助事業により保存管理計画が策定されているものは、表3-37のとおり、平成6年度末現在で201件となっている。

表3-37 国庫補助事業に基づく保存管理計画の策定状況

(単位：件)

事項	年度	平成元	2	3	4	5	6
年間策定件数 (累計策定件数)		6 (173)	6 (179)	6 (185)	6 (191)	5 (196)	5 (201)

(注) 文化庁の資料による。

文化庁では、指定地域が狭少なものを除き保存管理計画の策定が今後必要な史跡等は

400件前後であろうと説明しており、当庁が調査した史跡等の中にも、群馬県内の史跡「浅間山古墳」及び同「大鶴巻古墳」、山梨県内の史跡「勝沼氏城跡」、同「金生遺跡」及び同「谷戸城跡」、愛知県内の史跡「瓜郷遺跡」、大阪府内の史跡「赤坂城跡」、同「楠木城跡」及び同「千早城跡」、広島県内の特別名勝「三段峡」及び名勝「帝釈川の谷」、大分県内の史跡「岡城跡」など、民有地が多く適切な保存管理を図るためには保存管理計画の策定が必要なものがかなりみられた。なお、保存管理計画の策定が進展していない理由として、調査した都道府県教委では、民有地の所有者や公園の管理者など指定地域内の関係者との調整が十分図られていないこと等を挙げている。

c 保存管理計画の策定済み史跡等の現況

保存管理計画が策定されている史跡等201件のうち、文化庁告示により個別委任がなされているものは52件となっている（個別委任がなされているものは53件あるが、このうち天然記念物「奈良のシカ」は地域を定めず指定されたものであり、保存管理計画に準じた管理指針が策定されている。）。

調査した20都道府県において保存管理計画は策定されているが個別委任がなされていない史跡等51件を抽出し、保存管理計画の内容についてみると、表3-38のとおり、i) 保存する重要度に応じた地区区分等を行い現状変更行為への対処基準が示されているものが18件、ii) 地区区分等は示されていないが、現状変更は特定のものあるいは軽微なものを除き原則として認めないとの内容になっているものが19件、iii) 土地又は家屋の公有化を検討するなどの方針を記載しており、現状変更の基準を定めていないものが5件、iv) 抽象的な整備方針のみとなっているもの等が9件となっており、個別的に現状変更の制限の基準等が定められている史跡等（上記のi) 及びii)）が37件（72.5パーセント）となっている。

表3-38 個別委任されていない史跡等に係る保存管理計画の内容

(単位：件、%)

内 容	①地区区分等を行い現状変更行為への対処基準が示されている	②地区区分等は示されていないが、現状変更への対処基準がある	③公有化方針等のため現状変更への対処基準を定めていない	④抽象的な整備方針等の記載のみ
抽出51史跡等	18 (35.3)	19 (37.3)	5 (9.8)	9 (17.6)
史跡名勝天然記念物	17 1	17 1	5	8 1

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 ()内は、抽出した史跡等51件に対する割合である。

なお、この37件の史跡等は14都道府県に所在しているが、当該都道府県の教委のうち、既に個別委任がなされている史跡等を管内に有し現状変更等の許可事務を行っているものが10都道府県教委ある。

d 個別委任されている史跡等に係る現状変更等の許可状況

個別委任されている史跡等については、前述のとおり、個々の文化庁告示により、指定地域のうち一定の地域について、「重大な現状変更等」の場合を除き、現状変更等の許可権限が都道府県教委に委任されているものであるが、文化庁は「重大な現状変更等」の範囲を特に示していない。

このため、調査した都道府県教委の中には、「重大な現状変更等」の範囲が不明確であるとして、個別委任されている史跡等の地域に係る現状変更等であるにもかかわらず、すべて文化庁に進達しているものが2教委、すべて文化庁に事前に処理権限の区分を問合わせているものが1教委みられる。

エ 重要文化財の公開の許可

(7) 重要文化財の公開に係る許可権限

重要文化財の所有者等以外の者が、その主催する展覧会その他の催しにおいて重要文化財を公開しようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならないとされている（文化財保護法第53条）。

この文化庁長官の許可のうち、告示第43号により都道府県教委に権限が委任されているものは、都道府県の管内に所在する重要文化財を当該都道府県の区域内において公開する場合（以下「区域内公開」という。）とされており、当該都道府県の区域外において公開する場合及び公開物件中に当該都道府県の区域外に所在する重要文化財が含まれている場合（以下「区域外公開」という。）は文化庁長官の権限とされている。

重要文化財に係る公開許可件数をみると、表3-39のとおり、所有者等以外の者が行う公開の場合、通常、当該都道府県内の重要文化財のみで行われることは少ないことから、平成6年度における重要文化財に係る公開許可件数 182件のうち、文化庁長官の許可によるものが132件で72.5パーセントを占めている。

表3-39 重要文化財に係る公開許可件数の推移

(単位：件、%)

事項 \ 年度	平成4	5	6
重要文化財の公開に係る許可	178 (100)	161 (100)	182 (100)
文化庁長官による許可	131 (73.6)	116 (72.0)	132 (72.5)
都道府県教委による許可	47 (26.4)	45 (28.0)	50 (27.5)

(注) 1 文化庁の資料による。
2 ()内は、構成比である。

(4) 都道府県教委における重要文化財の公開に係る許可事務の実施状況

文化庁では、「都道府県教育委員会への権限の委任について」により、重要文化財の公開を許可する場合の取扱基準を定めており、具体的には、i) 文化庁長官の行う公開の用に供するための勧告又は承認により国立博物館等に出品されている重要文化財を公開しようとする場合はあらかじめ文化庁長官に協議すること、ii) 文化庁長官が公開取扱いについて注意すべきとした公開取扱注意品目は原則として許可しないこと、iii) 公開実績のない施設における公開の際は、区域内公開の場合でもあらかじめ文化庁長官に協議すること、iv) 許可を行う際の留意点（公開施設の防災設備、防災対策、防犯対策、管理体制等）などを示している。

重要文化財の公開に係る許可申請については、史跡等に係る現状変更等の許可申請の場合と同様、通常、申請者は市町村教委経由で都道府県教委に当該申請書を申請し、都道府県教委では、区域内公開に係るものは自らが許可等の事務を行い、区域外公開に係るものは副申を付して文化庁へ進達し、文化庁から送付された許可書等を市町村教委を通じて申請者に通知している。

今回、19都道府県教委における重要文化財の公開許可に係る審査等の状況を調査した結果、いずれの都道府県教委でも、区域内公開に係る許可申請については、申請書、添付書類等から公開施設の設備状況及びその体制、防災対策等の審査や公開取扱注意品目の確認など、上記の取扱基準等に基づいて適正に審査を行っている。また、区域外公開に係る許可申請についても、上記の取扱基準に基づき公開施設に関する審査等を十分行った上、文化庁へ副申を付して進達している。これらの都道府県教委において平成4年度から5年度までの間に重要文化財の区域外公開に係る許可申請があったもののうち副申を付して文化庁へ進達した69件はすべて副申どおり許可されている（なお、副申を付さずに進達している他の都道府県教委の平成4年度から5年度までの重要文化財の区域外公開に係る許可申請85件についても、許可されていないもの

はみられない。）。

また、重要文化財の区域外公開に係る許可事案の中には、次のとおり、文化庁から許可の通知があるまで42日間を要し許可通知が公開日の2日後に届いたため、広報や印刷物作成等に苦慮したとする事例（許可そのものは公開日の3日前に行われている。）がみられた。なお、7都道府県教委において、重要文化財の公開に係る許可申請の処理期間の短縮化を図る上でも区域外公開に係る文化庁長官の許可権限を都道府県教委に委任することが必要との意見が聴かれた。

〔事 例〕

B2文化館では、重要文化財「色絵花鳥文深鉢」（東京国立博物館）の出品を含む展覧会「色絵の美～伊万里・鍋島から～」を平成6年10月22日から11月23日まで開催するため、同年9月8日に公開の許可申請を行っている。県教委では同年9月12日付けで文化庁へ進達しているが、文化庁では同年10月19日に許可（委保第6-111）し、当該許可通知が県教委で受理されたのは、展覧会開始後の同年10月24日となっている。

B2文化館では、許可申請前に東京国立文化財研究所の立入検査を受け、同研究所から展示施設として問題はない旨の回答を受けていたことから、公開許可されることはある程度予想できたが、許可通知が遅れたことから、公開に係る広報や印刷物を作成するに当たり苦慮したとしている。

(9) 区域外公開に係る許可に対する文化庁の対応等

文化庁では、重要文化財の区域外公開に係る許可を文化庁長官の権限としている理由として、その審査に際して、公開施設に対する審査のほか、公開しようとする重要文化財の保存状況も審査の対象となるが、都道府県教委では、管外の重要文化財についてはその状況を把握していないことを挙げている。

しかし、文化庁においても、全国に所在する重要文化財の保存状況は、国庫補助事業等により修復等を行った重要文化財に関する資料がある程度で、担当者の経験により把握している状況にある。

オ 政令指定都市の教委への権限委任

(7) 政令指定都市の教委への権限委任状況

文化財保護法上、政令指定都市の教委への権限委任については、同法第100条に基づき、文化庁長官による公開のために出品された重要文化財の管理事務のみであり、当該管理事務も、「国の行う公開に伴う国宝又は重要文化財の管理事務の委任について」等の通達により、公開

施設の設置者等に対し個別に委任していることから、現在、この委任が行われている政令指定都市の教委は大阪市教委、名古屋市教委及び仙台市教委の3市となっている。

(4) 政令指定都市における文化財保護の実施体制等

政令指定都市の教委を含め市町村教委には文化財保護法上の許認可等の権限は委任されていないが、都道府県教委に対し、その一部が権限委任されている重要文化財や史跡等に係る現状変更等の許可、重要文化財の公開に係る許可等の場合、事実上、市町村は、申請者から申請書の提出を受け、その内容を確認した後、都道府県教委へ申請書を進達するとともに、その後、文化庁又は都道府県教委が許可した許可通知も市町村を通じて申請者に通知されている例が多い。

政令指定都市は平成4年度に千葉市が新たに加わり現在12市となっている。これら12市における文化財保護の実施体制をみると、表3-40のとおり、市教委及び市長部局を合わせた文化財保護担当職員数は、埋蔵文化財担当職員を含め、平成4年度の418人（1市平均34.9人）から5年度の458人（1市平均38.2人）と、その体制は逐次整ってきている。

表3-40 12政令指定都市における文化財保護担当職員数の推移
(単位：人)

年 度	事 項	文化財保護担当	教 育 委 員 会	市 長 部 局
		職 員 数		
平 成 4	12市全体	418	290	128
	1市平均	34.8	24.2	10.7
5	12市全体	458	332	126
	1市平均	38.2	27.7	10.5

(注) 文化庁の「地方文化行政状況調査報告書」による。

また、今回、7政令指定都市及び当該政令指定都市を管内に含む7道府県教委の文化財保護の実施体制を調査した結果、表3-41のとおり、政令指定都市における文化財保護担当者数が道府県教委におけるそれとほぼ同数の体制にあるものが2市（名古屋市、福岡市）あるほか、担当者1人当たりの指定文化財件数（現状変更等の許可の対象となる重要文化財及び史跡等の件数）が道府県教委の約半数以下となっている政令指定都市が5市（札幌市、仙台市、名古屋市、広島市、福岡市）あり、文化財保護担当職員数が都道府県教委に匹敵する体制となっている政令指定都市がみられる。

表3-41 政令指定都市と都道府県との文化財保護担当者数等の比較（平成6年度）
（単位：人、件）

事項 団体	文化財保護担当職員数				指定文化財件数			職員1人当 たりの指定 文化財件数 b/a
	埋文 専門職員	その他 専門職員	事務系 職員	計 a	重文	史跡 等	計 b	
北海道 札幌市	14 (33) 5 (0)	30 (0) 0 (0)	19 (10) 6 (0)	63 (43) 11 (0)	30 6	89 4	119 10	1.89 0.91
宮城県 仙台市	37 (0) 31 (0)	1 (0) 0 (0)	29 (0) 6 (0)	67 (0) 37 (0)	48 20	58 11	106 31	1.58 0.84
愛知県 名古屋市	11 (39) 12 (0)	8 (0) 3 (0)	7 (7) 7 (0)	26 (46) 22 (0)	307 122	66 8	373 130	14.35 5.91
大阪府 大阪市	46 (67) 2 (31)	1 (0) 0 (0)	18 (15) 5 (8)	65 (82) 7 (39)	696 266	87 8	783 274	12.05 39.14
京都府 京都市	12 (39) 4 (86)	26 (0) 9 (3)	13 (8) 8 (7)	51 (47) 21 (96)	1970 1693	121 86	2091 1779	41.00 84.71
広島県 広島市	19 (38) 1 (10)	10 (0) 2 (0)	10 (5) 2 (4)	39 (43) 5 (14)	195 13	40 4	235 17	6.03 3.40
福岡県 福岡市	22 (0) 35 (0)	9 (0) 1 (0)	1 (0) 11 (0)	32 (0) 47 (0)	194 85	100 12	294 97	9.19 2.06

- （注）1 当庁の調査結果による。
2 職員数は平成6年5月現在の本庁と附属機関との合計数である。
3 ()内は、財団法人の職員数で外数である。
4 「埋文専門職員」とは、埋蔵文化財専門職員であり、「重文」とは、重要文化財である。
5 指定文化財件数は平成6年10月1日現在のものである。

このため、政令指定都市側においても、平成4年2月20日の国に対する「権限委譲に関する要望」の中で、重要文化財及び史跡等に係る現状変更等の許可や文部大臣又は文化庁長官に対する文化財保護に関する意見具申の権限については、政令指定都市へ権限を委譲又は付与するよう要望しており、調査した政令指定都市7市のうち5市において、都道府県教委に委任されている史跡等に係る現状変更等の許可等については、政令指定都市への委任が可能であるとしている。

一方、調査した政令指定都市7市の中には、都道府県教委に委任されている史跡等に係る現状変更等の許可について、事実上副申を添付して都道府県教委に進達しているものが4市みられ（他の3市では、許可申請の内容が軽微であること、あるいは例年同じ内容であることなどから副申の添付は行っていない。）、いずれも副申どおり許可されている。

(ウ) 都道府県教委権限の許可の処理状況

政令指定都市である京都市の場合、文化財保護の事務は市長部局である文化観光局文化部文化財保護課が所掌しており、同市では、京都府教委への許可申請（史跡等に係る現状変更等の許可等）の際には副申を添付して進達し、副申どおり許可されている状況にある。同市が京都府教委へ進達した府教委権限の現状変更等の許可事案37件（平成5年度許可分）を抽出して処理期間を調査した結果、表3-42のとおり、i）申請日から許可日までの平均処理期間は42.1日であり、中には2か月以上を要しているものが8件（21.6パーセント）みられ、ii）また、同教委が許可を行った日から同市が申請者に許可通知を行った日までの処理期間をみると、2週間以上も要しているものが16件（43.2パーセント）みられ、その平均処理期間は13.3日となっている。

表3-42 京都府教委が処理した京都市関係の現状変更等の許可の処理期間
（単位：件、%）

申請日から 府教委が許 可した日ま での期間	10日 以内	11～ 20	21～ 30	31～ 40	41～ 50	51～ 60	61～ 70	71～ 80	81～ 90	91日 以上	平均処 理日数
	5	6	6	6	3	3	2	3	1	2	42.1
	13.5	16.2	16.2	16.2	8.1	8.1	5.4	8.1	2.7	5.4	
府教委の許 可日から市 が申請者へ 通知した日 までの期間	3日 以内	4～ 6	7～ 13	14～ 20	21～ 27	28～ 34	35～ 41	42～ 48	49～ 55	55日 以上	平均処 理日数
	2	2	17	11	3	1				1	13.3
	5.4	5.4	45.9	29.7	8.1	2.7				2.7	

- （注）1 当庁の調査結果による。
2 本表は、京都市から京都府教委に進達された史跡等に係る現状変更等の許可申請事案（平成5年度に許可されたもののうち37件を抽出）についての処理期間を示すものである。
3 点線の下の数値は、抽出した37件に対する割合である。

(4) 重要文化財の保存管理の適正化

(勸 告)

重要文化財が貴重な国民的財産であることから、重要文化財の所有者等は、文化財保護法第32条等に基づき、所有者等に変更があったとき、所在の場所を変更しようとするとき、重要文化財の全部又は一部が滅失し、若しくはき損し、又はこれを亡失したとき等には文化庁長官に届け出なければならないとされている。

重要文化財の管理状況等を把握するための手段としては、文化財保護法第54条に基づく重要文化財の現状等についての文化庁長官による報告の徴収（「各都道府県教育委員会に対する権限の委任」（昭和29年9月15日文化財保護委員会告示第38号）に基づき都道府県教委へ委任）、同法第105条の2に基づき都道府県教委に置かれている文化財保護指導委員の巡視等がある。

今回、調査した17都道府県に所在する重要文化財 491件を抽出し、その管理状況を平成6年10月1日現在で調査した結果、所有者や所在の場所が変更されているにもかかわらず変更の届出が提出されていないものが14件、当該都道府県教委において重要文化財の所在が不明としているものが7件（刀剣、絵画等）認められた。これらの中には、所有者の死亡後、譲渡等により当該都道府県外に移動されているものもみられる。

このような状況が生じているのは、重要文化財の所有者等が必ずしも十分な保存管理を行っていないことや届出義務を必ずしも励行していないことにもよるものとみられるが、文化財保護行政側においても、文化財保護法第54条に基づく報告徴収が必ずしも十分行われていないほか、文化財保護指導委員の巡視対象が不動産文化財中心で美術工芸品等を対象としていない都道府県教委もあるなど、重要文化財の保存管理の現況を定期的に把握するシステムが十分でないことによるものと認められる。

したがって、文部省は、文化財保護法第54条に基づく報告徴収を活用し都道府県教委と共同又は協力して重要文化財の保存管理状況を定期的に把握する仕組みを導入することについて検討する必要がある。

(説 明)

ア 重要文化財の保存管理状況を把握する制度の概要

(7) 所有者等からの届出制度

重要文化財が貴重な国民的財産であることから、文化財保護法では、その所有者等に対

して、表3-43のとおり、i) 重要文化財の所有者や管理責任者（所有者に代わり当該重要文化財を管理する者）に変更があったとき、ii) 重要文化財の所在の場所を変更しようとするとき、iii) 重要文化財の全部又は一部が滅失し、若しくはき損し、又は亡失したときなどは、文化庁長官へ届け出なければならないとされている。

表3-43 文化庁長官への届出が必要な各種変更事項

届 出 事 項	根 拠 条 文	届 出 者
所有者が管理責任者を選任し、又は解任したとき	法第31③	所有者（管理責任者と連署）
所有者に変更があったとき	法第32①	新所有者
所有者が管理責任者を変更したとき	法第32②	所有者（管理責任者と連署）
所有者又は管理責任者がその氏名、名称又は住所を変更したとき	法第32③	所有者又は管理責任者
重要文化財の全部又は一部が滅失し、若しくはき損し、又は亡失し、若しくは盗み取られたとき	法第33	所有者、管理責任者又は管理団体
所在の場所を変更しようとするとき	法第34	〃
重要文化財を修理しようとするとき	法第43②①	所有者又は管理団体

(注) 「法」は文化財保護法である。

上記の届出事項のうち、所有者の変更や所在の場所の変更等に係る届出の件数をみると、表3-44のとおり、平成6年度においては、所有者の変更届が37件、所在の場所の変更届が18件等となっている。

表 3-44 所有者等や所在の場所に係る届出の提出状況

(単位：件)

届出種別	年度	平成 4	5	6
所有者が管理責任者を選任し、又は解任したときの届出		1	0	0
所有者に変更があったときの届出		3 4	3 1	3 7
所有者が管理責任者を変更したときの届出		0	1	0
所有者又は管理責任者がその氏名、名称又は住所を変更したときの届出		2	3	3
所在の場所を変更しようとするときの届出		2 3	2 1	1 8

(注) 文化庁の資料による。

なお、これらの文化庁長官への各種変更届については、都道府県教委を経由して行われており、都道府県教委でもその変更内容を把握できている。

(1) 重要文化財の保存管理状況の把握

重要文化財の保存管理状況は、所有者等からの各種変更届の提出により把握されているほか、

i) 文化財保護法第54条において、文化庁長官は、必要があると認めるときは、重要文化財の所有者等に対し、重要文化財の現状又は管理、修理若しくは環境保全の状況につき報告を求めることができることとされており、また、ii) 同法第55条において、文化庁長官は、重要文化財がき損しているとき又はその現状若しくは所在の場所につき変更があったときなどで、前述の報告によっても重要文化財に関する状況を確認することができず、かつ、その確認のために他に方法がないと認めるときは、その所在する場所へ立入調査を行うことができるとされている。

これらのうち、上記 i) の報告を求めることについては、「各都道府県教育委員会に対する権限の委任について」により、都道府県教委も行うことができるとされている。

また、文化財保護法第 105条の2においては、文化財について、随時、巡視を行い、並びに所有者等に対し、文化財の保護に関する指導及び助言をするとともに、地域住民に対し、文化財保護思想の普及活動を行うことを職務とする文化財保護指導委員を、都道府県教委に非常勤として置くことができるとされている。

文化庁では、重要文化財等の維持管理の万全を期するため、指定文化財管理費国庫補助要項（昭和54年5月文化庁長官裁定）及び指定文化財管理費国庫補助取扱要領（平成元年12月1日

文化庁文化財保護部長裁定）により、都道府県教委が行う文化財保護管理指導事業に対し国庫補助を行っており、その内容は、表 3-45のとおりである。

表 3-45 文化財保護管理指導事業の概要

管 理 事 項 及 び 内 容	国庫補助金の額
都道府県（政令指定都市を含む。）の教委が、管内の文化財保護の適正を期するために行う文化財保護管理指導等の事業とする。 （都道府県等教委が委嘱した文化財保護指導員等が行う文化財管理状況把握のための巡視、保護管理指導、管理状況報告等）	各都道府県の面積、指定文化財等の件数等を基準とし、
① 対象となる文化財は指定文化財及び重要な埋蔵文化財包蔵地とする。	1,500 千円
② 管理指導のために行う巡視等は、都道府県等教委が策定した計画に基づき、定期的に行うものとする。	1,200 千円
③ 巡視等を行った文化財保護指導委員等は、その都度当該教委に報告するものとし、当該教委は常時文化財の管理状況を把握するとともに適正な管理指導の徹底を図るものとする。	1,000 千円
	の定額とする。 政令指定都市は定額 1,000千円

(注) 指定文化財管理費国庫補助要項及び指定文化財管理費国庫補助取扱要領による。

イ 重要文化財の保存管理の状況

重要文化財のうち建造物を除いた工芸品や彫刻等は、史跡等と異なり、物件の移動が簡単なものであることから、所有者等の変更状況や所在の場所の変更状況に係る届出が効行されない場合、文化財保護法の目的を達成する上で支障を生じてくる。

今回、17都道府県に所在する重要文化財 491件を抽出し、その管理状況を平成6年10月1日現在で調査した結果、表 3-46のとおり、所有者の変更届を提出していないものが7件、所有者の住所の変更届を提出していないものが6件あるなど、所有者や重要文化財の所在の場所が変更しているにもかかわらず変更届が提出されていないものが14件みられた。これらのうち、当該都道府県教委において重要文化財の所在の場所が不明としているものが7件（刀剣、絵画等）認められた。

表 3-46 無届のまま所有者等が変更している重要文化財

無届種別	重要文化財の種類等		指定年	変更理由等	所在の場所
所有者の変更	①	工芸品（鐔）	昭 30	所有者死亡	× ※
	②	工芸品（太刀）	昭 17	所有者死亡 他者へ譲渡	×
	③	建造物（住宅）	昭 52	村に寄贈	○
	④	工芸品（太刀）	昭 8	所有者死亡	○
	⑤	工芸品（刀）	昭 31	所有者死亡	○
	⑥	工芸品（短剣）	昭 10	所有者死亡	○
	⑦	工芸品（太刀）	昭 16	所有者死亡 他者へ譲渡	○
所有者の住所の変更	⑧	絵画（絵巻物）	昭 9	他県へ転居	× ※
	⑨	彫刻（木造彫刻）	昭 15	他県へ転居	× ※
	⑩	工芸品（太刀）	昭 6	他県へ転居	× ※
	⑪	工芸品（手箱）	昭 27	他県へ転居	× ※
	⑫	考古資料（銅印）	昭 13	他県へ転居	× ※
	⑬	書跡（大般若経）	昭 19	他県へ転居	○
所在場所	⑭	考古資料（遺跡出土品）	昭 53	資料館寄託	○

（注） 1 当庁の調査結果による。
 2 「所在の場所」欄中、「○」は当庁の調査段階において所在が確認等できたものであり、「×」は当該都道府県教委において所在が不明としているものであり、このうち、後日、文化庁の追跡調査等により所在が判明したものに「※」を付した。

また、重要文化財の所在の場所が不明としている 7 件の中には、次のとおり、所有者の死亡後、譲渡により県外に移動されているものもみられた。

〔事 例〕

表 3-46 中の②の重要文化財である太刀（工芸品）は、指定当時（昭和 17 年）の所有者が戦後まもなく死亡し、遺族（息子）が当該重要文化財を相続している。その後、当該遺族は昭和 47 年に東京に在住する個人にこの重要文化財を譲渡しているが、現在では、その所在が不明となっている状況である。

なお、県教委及び地元町教委では、当庁が調査を行うまでこれらの状況を承知していなかった。

ウ 重要文化財の保存管理

重要文化財の保存管理状況を把握するため、前述のとおり、文化庁及び都道府県教委は、所有者等に対して報告を求めることができるとされているが、文化庁は報告を求める基準等を特に設けておらず、文化庁自ら、個人所有者を対象に、昭和 59 年に国宝・重要文化財保管場所調査（565 人に対し保管場所を調査）、平成 3 年に国宝・重要文化財所在確認調査（600 人に対し所有の有無を調査）を行っている程度であり、必ずしも十分な把握が行われていない状況にある。

また、調査した都道府県教委についても、文化財目録等を作成する際、重要文化財等の所有者、所在の場所等を市町村に依頼して確認しているものが G 県教委、E 県教委等でみられるものの、所有者等に対し定期的な報告を求めているものはみられず、いずれの教委でも、重要文化財の保存管理については、所有者等から提出される各種変更届と文化財保護指導委員からの巡視等の報告によっているとしている。

しかし、調査した 9 都道府県教委における文化財保護指導委員の巡視状況について調査した結果、表 3-47 のとおり、文化財保護指導委員の巡視対象が、不動産文化財中心で美術工芸品等を対象としていない教委がみられる。

表 3-47 文化財保護指導委員の巡視対象が限定等されているもの

県教委	巡視対象の状況
F 県教委	建造物、史跡等外部から確認することができる文化財に限られており、美術工芸品は巡視対象としていない。
I 県教委	建造物、史跡等及び重要な埋蔵文化財包蔵地が巡視対象となっており、美術工芸品は巡視対象としていない。
K 県教委	県教委では巡視計画を策定しておらず巡視対象の選定は文化財保護指導委員に任されている。 このため、平成 4 年度から 6 年 9 月末までの間で、重要文化財を管内に有するにもかかわらず一度も巡視対象としていない市町村が 5 市みられる。
N 県教委	巡視対象に限られており、全重要文化財に対するものとはなっていない。
P 県教委	公有となっていない史跡等及び重要な埋蔵文化財包蔵地が巡視対象となっており、重要文化財は巡視対象となっていない。
Q 県教委	巡視対象が固定しており、県内の重要文化財 79 件中 13 件については、平成 2 年度以降、巡視実績がない。

（注） 当庁の調査結果による。

(5) 埋蔵文化財の事務処理体制等の見直し

ア 発掘調査の迅速化

(勸 告)

貝塚、古墳、住居跡などの遺跡や、土器、石器などの遺物が土地に埋蔵されている場合、これを埋蔵文化財といい、埋蔵文化財が包蔵されている土地を埋蔵文化財包蔵地というとされている。埋蔵文化財包蔵地は、従来からその存在が知られていたり、地表で識別できる場合もあるが、周知されている埋蔵文化財包蔵地（以下「周知の埋蔵文化財包蔵地」という。）は、平成5年3月現在、全国に約37万か所あるとされている。

文化財保護法第57条の2においては、土木工事その他埋蔵文化財の調査以外（以下「土木工事等」という。）の目的で、周知の埋蔵文化財包蔵地を発掘しようとする者は、発掘に着手しようとする日の60日前までに（都道府県教委を経由して）文化庁長官に届け出なければならないこととされ、この届出を受けた文化庁長官は、埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、発掘に関し必要な事項を指示することができることとされている。また、文化財保護法第57条の3において、国の機関、地方公共団体等（以下「国の機関等」という。）が土木工事等の目的で発掘しようとする場合には、当該国の機関等は、当該発掘に係る事業計画の策定に当たって、あらかじめ、文化庁長官にその旨を通知しなければならないこととされており、当該通知を受けた文化庁長官は、当該通知に係る事業計画の実施に関し、埋蔵文化財の保護上必要な勧告をすることができることとされている。文化庁長官の指示又は勧告の内容の実態は、i) 慎重な土木工事等の実施、ii) 土木工事等の実施に当たっての地方公共団体職員の立会い、iii) 土木工事等の着手前の発掘調査の実施、iv) 土木工事等の計画の一部変更による遺構等の全部又は一部の現状の保存のいずれかとなっている。これらのうち、上記iii)の発掘調査の実施の指示又は勧告があった場合には、発掘調査を行うこととなるが、通常、事業者は、発掘調査を行う能力を有していないことから、都道府県教委、市町村教委又は埋蔵文化財の発掘を専門的に行うために設立された財団法人等に依頼して実施している。

平成6年度において、周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等の届出等の件数は全国で2万4,513件あり、土木工事等に伴う発掘調査の届出等の件数は9,494件となっている。

近年、国土開発の進展に伴い、埋蔵文化財の保護と開発事業の実施との適切な調整とともに、発掘調査の迅速化が大きな課題となっている。

今回、18都道府県教委及び46市町村教委（市長部局で文化財保護行政を担当している1市を含

む。以下同じ。）の埋蔵文化財に係る発掘調査の事務処理状況及び発掘調査体制について調査した結果、以下のような状況がみられた。

(7) 発掘調査の事務処理状況

- ① 周知の埋蔵文化財包蔵地において民間事業者による土木工事等が行われる場合、通常、
i) 計画段階における都道府県教委又は市町村教委との事前協議、ii) 文化財保護法に基づく文化庁（都道府県教委経由）への土木工事等の届出、iii) 工事内容等に応じた文化庁（都道府県教委経由）からの指示、iv) 文化財保護法に基づく発掘調査の文化庁への届出、v) 発掘調査の着手、vi) 発掘調査の完了という手順により、一連の手続が行われる。

調査した都道府県教委において民間事業者による土木工事等の届出があったもののうち、平成5年4月から9月末までに発掘調査が指示された83件の平均事務処理期間についてみると、i) 事前協議から土木工事等の届出までが149.2日、ii) 土木工事等の届出から発掘調査の指示までが24.7日、iii) 発掘調査の指示から発掘調査の届出までが16.5日、iv) 発掘調査の届出から発掘調査の完了までが80.8日であり、事前協議から発掘調査の完了までの総処理期間は271.2日となっている。

- ② 発掘調査に係る事務処理期間が長期化している例をみると、次のとおり、事業者から発掘調査を依頼された市町村教委の発掘調査体制の不備に起因するものが多くなっている。

i 事前協議を受けた市町村教委が、当該教委の発掘調査体制からみて発掘調査の実施時期が1年ないし2年先となることから、民間事業者に事前協議の段階で土木工事等の届出を遅らせるようにしたこと等により、事前協議の開始から発掘調査の完了まで400日以上を要している例（12件）

ii 土木工事等の届出を受け、都道府県教委は市町村教委を通じ民間事業者に発掘調査の実施を指導したが、市町村教委においては、過年度に届出を受けた未着手の発掘調査を優先させたことから、当該年度に届出があった事案について、事前協議から発掘調査の着手までに300日前後の期間を要している例（4件）

iii 市町村教委において、埋蔵文化財担当の専門職員が不足していることから、発掘調査の前段階である試掘調査の終了後も発掘調査が実施できず、民間会社の協力を得て実施することとなったため、事前協議から発掘調査の完了までに400日以上を要している例（2件）

- ③ このため、i) 共同住宅の建設が遅れ、土地の購入費（9億円）に対し1年間の金利負担4,500万円の支出を余儀なくされている例、ii) 分譲住宅の売出しが1年2か月遅れた例、

iii) 共同住宅の建設等を中止した例等がみられる。

(4) 都道府県教委及び市町村教委の発掘調査体制

① 文化財保護法においては、発掘調査の実施等埋蔵文化財に関する事務処理について都道府県教委と市町村教委との分担は示されていないが、調査した都道府県教委と市町村教委との分担の状況をみると、i) 国及び都道府県の事業については、おおむね都道府県教委が分担し、市町村及び民間の事業については、おおむね市町村教委が分担するとしているものが15教委、ii) 複数の市町村にまたがる事業について、又は市町村教委の体制に応じて都道府県教委が分担するとしているものが3教委となっている。

② 調査した都道府県教委における発掘調査の実施主体をみると、都道府県教委の職員のみで行っているものが7教委、財団法人に行かせているものが6教委、都道府県教委と公益法人が共同で行っているものが4教委、財団法人と任意団体（遺跡調査会など）が共同で行っているものが1教委となっている。

また、埋蔵文化財担当の専門職員数を全国ベースでみると、財団法人の職員を含め、平成元年度は平均37.8人であったものが、6年度は平均47.9人となっており、その体制は逐次整ってきている。

③ 一方、調査した市町村教委における発掘調査の実施主体をみると、市町村教委の職員のみで行っているところが27教委、財団法人、民間会社あるいは任意団体等に行かせているものが8教委、市町村教委と任意団体が共同で行っているものが10教委、市町村教委と財団法人が共同で行っているものが1教委となっている。また、埋蔵文化財担当の専門職員数をみると、平成6年5月現在、市町村教委職員のみ平均は5.9人、財団法人の職員を含めた平均は7.0人となっているが、最も多いもので35人であるのに対し配置していないものもあるなど、市町村教委によりかなり差がみられる。

なお、全国ベースでみると、平成6年度において埋蔵文化財担当の専門職員を配置している市町村数は1,259市町村であり、全国の6割以上の市町村で配置されていない状況にある。

(9) 発掘調査の迅速化

発掘調査の迅速化を図るためには、上記のような状況からみて発掘調査機関でもある市町村教委及び都道府県教委の体制の充実を図ることのほか、次のような制度上又は運用上の工夫を検討する余地があると認められる。

① 文化財保護法第103条においては、土木工事等の文化庁長官への届出及び通知（第57条の

2第1項及び第57条の3第1項）、文化庁長官による発掘調査に関する必要な指示及び勧告（第57条の2第2項及び第57条の3第4項）等文化財に関するすべての事務処理は、都道府県教委を経由するものとされ、その際、都道府県教委は必要な意見（副申）を付して進達しなければならないとされており、都道府県教委の行政庁としての役割は明確となっている。

一方、市町村教委は、文化財保護法第98条の2第1項に基づき「埋蔵文化財について調査する必要があると認められるときは発掘を施行することができる」こと及び同条第3項に基づき「発掘に関し、事業者に対し協力を求めることができる」こととされていることから、発掘調査の実施主体としての位置付けはなされているものの、行政庁としての役割は必ずしも明確になっていない。しかし、体制が整備されている政令指定都市等においては、事業者からの土木工事等に係る事前協議及び届出等を受けて、当該事業者との調整等を行い、事実上埋蔵文化財の取扱いについて判断し、形式的に都道府県教委に進達しているもの、都道府県の分担に属する事業について経由機関としての意見を付しているもの等もある。このため、埋蔵文化財の保護体制が整っている政令指定都市の教委については、文化財保護法上において埋蔵文化財に関する権限を明確にするとともに、土木工事等の届出、必要な指示等の文化庁長官の権限を委任することを含め、発掘調査の迅速化について検討することが必要と認められる。

② 文化庁では、埋蔵文化財の事務処理の迅速化を図るため、「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）等により、土木工事等の文化庁長官への届出又は通知を受けて指示又は勧告（土木工事等の計画の一部変更による遺構の全部又は一部の現状保存に係るものを除く。）を行う等の事務は、都道府県教委で処理することとし、文化庁へは3か月ごとにまとめて事後的に書類を送付することとしている。また、発掘調査の届出に係る事務についても、同様に取り扱われている。

上記の通達等により都道府県教委が処理したものについて、調査した都道府県教委では、文化庁から事後的に修正や指導を受けた例はないとしていることから、文化財保護法上もこれらの権限を都道府県教委に委任することを含め、都道府県の責任を一層明確化することについて検討する余地があると認められる。

③ 調査した都道府県における発掘調査の実施件数をみると、市町村教委が分担しているものが88.9パーセントを占めており、かつ、民間事業者の土木工事等に係る発掘調査については、大部分が市町村教委が分担し、実施件数が多いことから、市町村教委の方が業務量が過大な傾向がみられる。

また、i) 都道府県教委が分担している発掘調査は、国及び都道府県の事業に係るものが大部分であり、規模が大きく広域にわたっているものの実施件数が少ないこと、ii) 市町村教委の発掘調査体制上の問題から発掘調査の完了までに、前述のとおり長期間を要している事例が多いことから、都道府県教委と市町村教委との間において、発掘調査担当の専門職員を相互に派遣したり、市町村又は都道府県の枠を超えて広域的に相互派遣する仕組みを導入するとともに、発掘調査の分担を必要に応じて見直すことが必要と認められる。

- ④ 現在、発掘調査については、その精度及び質を確保する観点から、民間会社がその実施主体となることは望ましくないとされている。

しかし、i) 前述のとおり、市町村教委の体制上の問題から発掘調査が長期化している例もあり、ii) 調査した都道府県教委及び市町村教委の中には、事実上民間会社に発掘調査を委託しているものがあるほか、必要の都度民間会社の社員も参加させて遺跡調査会を設立し、発掘調査を行っているものもあるが、これらについては、特段の支障は生じておらず、iii) 民間会社の中には、考古学に関する専門的知識を有している職員を多数配置しているものがあり、発掘調査に迅速に対応できるなどのメリットもある。このようなことから、発掘調査を機動的かつ弾力的に行うためには、発掘調査に民間会社を活用することについて検討する余地があると認められる。

- ⑤ 周知の埋蔵文化財包蔵地において行われる土木工事等の届出から発掘調査の完了までの標準処理期間は、都道府県教委及び市町村教委の事務処理体制が十分確立していないこともあり、定められていない。

しかし、民間事業者が行う宅地開発事業や住宅建設事業等については、土木工事等の届出から発掘調査の完了までの期間の長短が採算面に直結しており、調査したこれら事業の中にも発掘調査に係る事務処理の遅れにより共同住宅の建設を中止したものがみられる等事務処理の長短が民間事業者の事業に相当な影響を及ぼしている例がある。一方、遺跡の種類、埋蔵状況等に応じた標準的な発掘調査期間等の算定に関する方針を作成することは可能であり、また、都道府県教委及び市町村教委の事務処理体制又は応援体制に応じた事務処理期間の算定に関する方針を作成することは可能と考えられる。

このようなことから、都道府県教委及び市町村教委の発掘調査体制の整備を促進するとともに、周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等の届出から発掘調査の完了までの標準処理期間の算定に関するマニュアルを事務処理の促進を図る観点からも作成すべきものと認められる。

したがって、文部省は、埋蔵文化財の発掘調査に係る事務処理の迅速化を図るため、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 埋蔵文化財に関する政令指定都市の教委の権限を明確にするとともに、文化財保護法に基づく土木工事等の届出及び通知、これら届出又は通知に対する指示又は勧告の権限の全部又は一部を文化庁長官から都道府県教委及び政令指定都市の教委に委任することを含め、その分担の在り方を検討すること。
- ② 都道府県教委に対し、市町村教委との発掘調査に係る分担を必要に応じ見直すよう指導すること。また、都道府県教委と市町村教委との間において、発掘調査担当の専門職員を相互に派遣したり、市町村又は都道府県の枠を超えて広域的に相互派遣する仕組みを導入するよう検討すること。
- ③ 埋蔵文化財の発掘調査に民間会社を活用することについて検討すること。
- ④ 都道府県教委及び市町村教委の発掘調査体制の整備を促進するとともに、周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等の届出から発掘調査の完了までの標準処理期間の算定に関するマニュアルを作成すること。

(説 明)

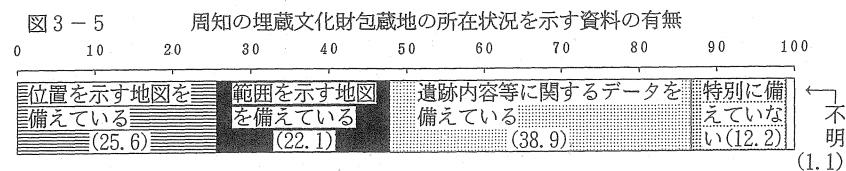
(7) 埋蔵文化財発掘に係る事務手続等

a 埋蔵文化財包蔵地

貝塚、古墳、住居跡などの遺跡や、土器、石器などの遺物が土地に埋蔵されている場合、これを埋蔵文化財といい、埋蔵文化財が包蔵されている土地を埋蔵文化財包蔵地という。埋蔵文化財包蔵地は、従来からその存在が知られていたり、地表で識別できる場合もあるが、地中であって、専門家以外にはその所在が分からず、あるいは未発見のままとなっているものもある。各都道府県教委による埋蔵文化財の分布調査の結果を総合すると、周知の埋蔵文化財包蔵地は、平成5年3月現在、全国に約37万か所あるとされている。

埋蔵文化財を保護するためには、埋蔵文化財包蔵地の所在を把握し、これを一般に周知しておくことが重要である。地方公共団体においては、埋蔵文化財の分布調査等を行い、その所在状況を把握するとともに、遺跡地図に登録する方法により、その周知を図っており、文化庁ではこれらの取組に対して補助を行っている（埋蔵文化財緊急調査費国庫補助のメニューの一つである遺跡詳細分布調査）。

文化庁が平成5年3月に実施した「文化財保護行政に関する意識調査」によると、図3-5のとおり、地方公共団体のうち、周知の埋蔵文化財包蔵地の位置又は範囲を示す地図を備えているとしているものがほぼ半数に当たる47.7パーセント、遺跡内容等に関するデータを備えているとしているものが38.9パーセントあったのに対して、データを特別に備えていないものは12.2パーセントとなっている。



(注) 文化庁の「文化財保護行政に関する意識調査」(平成5年3月)による。

b 埋蔵文化財の発掘に係る事務手続

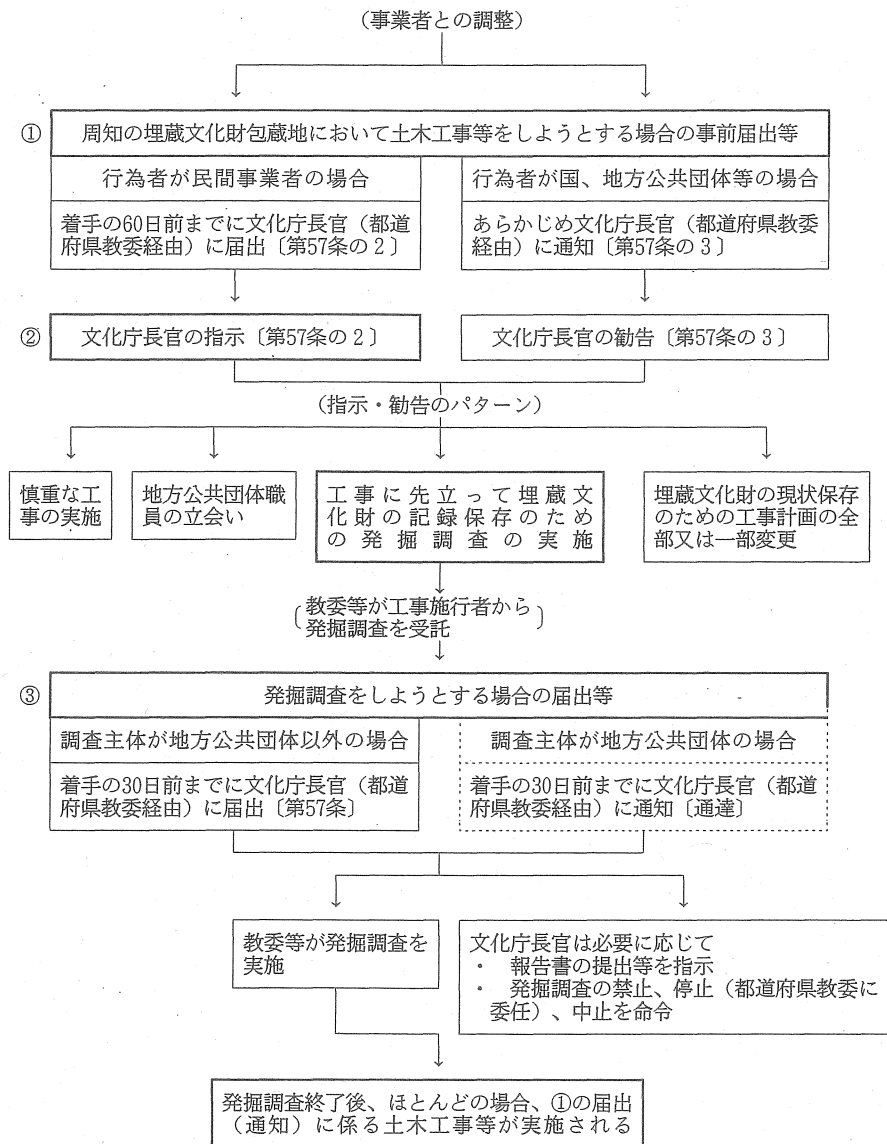
土木工事等の目的で周知の埋蔵文化財包蔵地を発掘しようとする場合、図3-6のとおり、文化財保護法第57条の2第1項に基づき、発掘に着手しようとする日の60日前までに、都道府県教委を経由して文化庁長官に届け出なければならない(国の機関等の場合は同法第57条の3第1項に基づく通知)とされている。文化庁長官は、同法第57条の2第2項に基づき、埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、発掘に関し必要な事項を指示(土木工事等の実施主体が国の機関等の場合は同法第57条の3第4項に基づく勧告)できるとされている。文化庁長官の指示又は勧告の内容は、

- i) 土木工事等に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、
 - ii) 土木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、
 - iii) 土木工事等の着手前に発掘調査を実施すること、
 - iv) 土木工事等の計画を一部変更し、遺構等の全部又は一部の現状を保存すること
- の四種類のいずれかとされている。

これらのうち、iii)の発掘調査の実施の指示又は勧告があった場合、土木工事等を行う者は、通常、自ら発掘調査を行う能力を有していないことから、発掘調査の実施を、都道府県教委、市町村教委又は埋蔵文化財の発掘を専門に行うために都道府県等の出資により設立された財団法人等に依頼することとなる。

なお、地方公共団体は、文化財保護法第98条の2に基づき、発掘調査を行うことができるが、文化庁では、当該規定が創設された昭和50年の同法改正時の通達「文化財保護法の一部

を改正する法律等の施行について」(昭和50年9月30日付け庁保管第191号文化庁次長通達)により、都道府県教委に対し、発掘調査の着手の30日前までに同法第57条第1項に基づく発掘調査の届出に準ずる方式により文化庁長官に通知するよう求めている。



- (注) 1 文化財保護法等に基づき当庁が作成した。
 2 「第〇条」は、文化財保護法の条番号である。
 3 [] の発掘調査の通知は、法律で定められている事項ではなく、通達によるものである。
 4 ①の土木工事等の届出(通知)や②の文化庁長官の指示(勧告)に先立って、埋蔵文化財の有無を確認し、発掘調査の範囲、規模、方法等を定めるため、埋蔵文化財確認調査(試掘調査)が行われる場合がある。
 5 事業者との調整は、それぞれの段階で随時行われる。

c 発掘調査等の件数

近年、国土開発の進展から、開発事業に伴う埋蔵文化財の発掘調査等の件数は年々増加している。昭和50年度以降の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等の届出等及び土木工事等に伴う発掘調査の届出等の件数の推移をみると、表3-48のとおり、平成6年度において、土木工事等の届出及び通知の件数は2万4,513件で、土木工事等に伴う発掘調査の届出及び通知の件数は9,494件に上っており、これは、昭和50年度と比較して、それぞれ13.6倍、7.2倍に増加している。

表3-48 土木工事等の届出等及び土木工事等に伴う発掘調査の届出等の件数の推移

(単位: 件)

区分	年度	昭和50	55	60	平成元	2	3	4	5	6
土木工事等の届出等		1,806 (100)	5,846 (324)	10,491 (581)	16,900 (936)	17,876 (990)	17,539 (971)	19,618 (1,086)	22,316 (1,236)	24,513 (1,357)
	届出通知	— —	4,124 1,722	7,672 2,819	12,779 4,121	13,637 4,239	13,303 4,236	14,941 4,677	17,147 5,169	18,942 5,571
土木工事等に伴う発掘調査の届出等		1,318 (100)	3,408 (259)	5,310 (403)	8,113 (616)	8,536 (648)	8,168 (620)	8,440 (640)	8,650 (656)	9,494 (720)
	届出通知	1,318 —	696 2,712	1,116 4,417	1,679 6,434	1,798 6,738	1,556 6,612	1,563 6,877	1,824 6,826	1,732 7,762

- (注) 1 文化庁の資料による。
 2 () 内は、指数である。
 3 「土木工事等の届出等」欄の「届出」とは文化財保護法第57条の2に基づくものであり、「通知」とは同法第57条の3に基づくものである。
 4 「土木工事等に伴う発掘調査の届出等」欄の「届出」とは同法第57条第1項に基づくものであり、「通知」とは前述の文化庁次長通達「文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について」に基づくものである。

また、調査した18都道府県教委における平成5年度の土木工事等の届出等の件数をみると、表3-49のとおり、土木工事等の届出等は1万3,418件あり、これらに対する指示、勧告等の内容をみると、現状の全部又は一部の保存が10件(0.1パーセント)、発掘調査の実施が5,420件(40.4パーセント)、慎重な土木工事等の実施が3,854件(28.7パーセント)、地方公共団体職員の立会いによる土木工事等の実施が4,134件(30.8パーセント)などとなっている。

表3-49 調査した都道府県教委における土木工事等の届出等の件数
-平成5年度- (単位: 件、%)

文化財保護法の根拠条文	届出等の件数	文化庁長官の指示又は勧告の内容
第57条の2	10,959	・ 現状保存 8件 } (0.1) ・ 立会い 4,134件 (30.8)
第57条の3	2,459	・ 一部保存 2件 } ・ 発掘調査 5,420件 (40.4) [合計 13,418件] ・ 慎重工事 3,854件 (28.7) (100)
合 計	13,418	

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 () 内は、構成比である。

(イ) 発掘調査の事務処理状況

a 民間事業者によるもの

埋蔵文化財包蔵地において民間事業者による土木工事等が行われる場合は、通常、次の手順で行われる。

- i) 計画段階における都道府県教委又は市町村教委との事前協議
- ii) 文化財保護法第57条の2第1項に基づく文化庁長官(都道府県教委経由)への土木工事等の届出
- iii) 同法第57条の2第2項に基づく文化庁長官(都道府県教委経由)からの指示
- iv) 同法第57条第1項に基づく文化庁長官への発掘調査着手の届出
- v) 発掘調査の着手
- vi) 発掘調査の完了

調査した18都道府県教委において民間事業者が文化財保護法第57条の2第1項に基づき文化庁長官に土木工事等の届出を行った事案のうち、平成5年4月から9月末までの間に同条第2項に基づき文化庁長官から発掘調査の指示があったもので、事前協議の開始から発掘調査の完了までの事務処理期間が把握できた83件の平均事務処理期間をみると、表3-50のとおり、i) 事前協議から土木工事等の届出までが149.2日、ii) 土木工事等の届出から発掘調査の指示までが24.7日、iii) 発掘調査の指示から発掘調査の届出までが16.5日、iv) 発掘調査の届出から発掘調査の完了までが80.8日(発掘調査の届出から発掘調査の着手までが8.8日、発掘調査の着手から発掘調査の完了までが72.0日)であり、事前協議から発掘調査の完了までの総処理期間は271.2日となっている。

表3-50 文化財保護法第57条の2第1項に基づく土木工事等の届出に係る平均事務処理期間(民間事業者に係るもの) (単位: 日)

事前協議～土木工事等の届出	土木工事等の届出～発掘調査の指示	発掘調査の指示～発掘調査の届出	発掘調査の届出～発掘調査の着手	発掘調査の着手～発掘調査の完了	総 計
149.2	24.7	16.5	8.8	72.0	271.2

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 本表は、調査した18都道府県教委において、平成5年4月から9月末までの間に、文化財保護法第57条の2第1項に基づく土木工事等の届出に対し発掘調査の指示があったものについて作成したものである(ただし、1市町村において30件を超える場合は、30件を抽出)。

なお、これら83件の事務処理期間の内訳を詳細にみると、表3-51のとおり、事前協議に6か月を超える期間(181日以上)を要しているものが24件(28.9パーセント)、このうち1年を超える期間を要しているものが9件(10.8パーセント)あり、また、発掘調査の指示から発掘調査の届出まで、又は発掘調査の届出から発掘調査の着手までに6か月以上の期間を要しているものがそれぞれ4件(4.8パーセント)、3件(3.6パーセント)ある。

表3-51 文化財保護法第57条の2第1項に基づく土木工事等の届出に係る平均事務処理期間(表3-50の詳細版) (単位: 件、%)

区 分 期 間	事前協議～土木工事等の届出	土木工事等の届出～発掘調査の指示	発掘調査の指示～発掘調査の届出	発掘調査の届出～発掘調査の着手	発掘調査の着手～発掘調査の完了	総 計
0日以下	0 (0.0)	0 (0.0)	55 (66.3)	34 (41.0)	2 (2.4)	0 (0.0)
1～30日	21 (25.3)	58 (69.9)	8 (9.6)	35 (42.2)	34 (41.0)	2 (2.4)
31～60日	14 (16.9)	23 (27.7)	6 (7.2)	6 (7.2)	15 (18.1)	6 (7.2)
61～90日	8 (9.6)	1 (1.2)	7 (8.4)	3 (3.6)	11 (13.3)	9 (10.8)
91～180日	16 (19.3)	1 (1.2)	3 (3.6)	2 (2.4)	14 (16.9)	20 (24.1)
181日～1年	15 (18.1)	0 (0.0)	4 (4.8)	3 (3.6)	5 (6.0)	27 (32.5)
1年超	9 (10.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (2.4)	19 (22.9)
計	83 (100)	83 (100)	83 (100)	83 (100)	83 (100)	83 (100)

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 () 内は、構成比である。

b 国の機関等によるもの

調査した18都道府県において国の機関等が文化財保護法第57条の3第1項に基づき文化庁長官に土木工事等の通知を行った事案のうち、平成5年4月から9月末までの間に同条第4項に基づき文化庁長官から発掘調査実施の勧告があったもので、事前協議の開始から発掘調査の完了までの事務処理期間が把握できた182件の平均事務処理期間をみると、表3-52のとおり、事前協議から発掘調査完了までの総処理期間は465.1日となっており、このうち、事前協議から土木工事等の通知までの期間は306.2日、発掘調査の通知から発掘調査の完了までの期間は149.8日を要している。この原因として、国の機関等が行う土木工事等は、民間の場合に比べて大規模なものが多いため、発掘調査の実施等に期間を要していることが挙げられる。

表3-52 文化財保護法第57条の3第1項に基づく土木工事等の通知に係る平均事務処理期間（国の機関等に係るもの）（単位：日）

事前協議～土木工事等の通知	土木工事等の通知～発掘調査の勧告	発掘調査の勧告～発掘調査の通知	発掘調査の通知～発掘調査の着手	発掘調査の着手～発掘調査の完了	総計
306.2	10.7	-0.8	16.8	133.0	465.1

- (注) 1 当庁の調査結果による。
 2 本表は、調査した18都道府県教委において、平成5年4月から9月末までの間に文化財保護法第57条の3第1項に基づく土木工事等の通知に対し勧告があったものについて作成したものである（ただし、1都道府県において30件を超える場合は、30件を抽出）。
 3 総処理期間のみしか分からないものがあるため、各項目の処理期間の合計と「総計」欄の日数とは一致しない。
 4 発掘調査の勧告から発掘調査の通知までの期間が「マイナス」となっているのは、勧告に先立って通知している例があるためである。

c 発掘調査に係る事務処理期間が長期化している事例

発掘調査に係る事務処理期間については、i) 遺構の面積や深さ、密度、さらには天候等の要因が関係してくること、ii) 民間事業者側の意向で事業計画のかなり初期の段階において協議している例があること、iii) 他法令に基づく許可等の手続が遅れているものがあること等から、一概にその期間の長短について評価はできないが、調査した都道府県教委及び市町村教委が取り扱った発掘調査事案の中には、表3-53のとおり、市町村教委等の発掘調査体制の不備に起因して、事務処理に長期間を要しているものがみられる。

表3-53

発掘調査に係る事務処理期間が長期化した事例

市町村名	長期化の理由等
○ 事前協議の段階で土木工事等の届出を遅らせたこと等により、発掘調査終了まで400日以上を要している事例	
B b 市（2件）	平成4年度に発掘調査を実施した2件は、事前協議から発掘調査の終了まで800日以上を要している。この2件は、いずれも事前協議から土木工事等の届出までに600日以上を要しているが、これは、市教委において、発掘調査の件数が多く、発掘調査の実施時期が2か年先になることが見込まれたため、民間事業者に同届出の提出を発掘調査実施年度まで待たせたことによるものである。
G a 市（2件）	平成5年度当初に事前協議があったものの、当該年度の市教委の発掘調査予定が既に決まっており、6年度まで発掘調査ができなかったことから、2件については発掘調査終了まで450日以上を要している。
P a 市（7件）	平成4年4月以降発掘調査の指示のあった10件の事前協議から発掘調査の完了までの期間は平均して530日となっている（400日以上を要したものが7件）。この10件は、事前協議から土木工事等の届出までに平均して412日を要しているが、これは、事前協議のあった年度には市教委の体制上及び予算上の都合から発掘調査を実施できなかったことによるものである。
N b 市（1件）	宗教法人N2教では、平成2年1月から2月にかけて教会の建設工事に着手する予定で、元年11月から市教委と事前協議を開始したが、発掘調査の開始まで約2年半待たされ、発掘調査が実施されたのは4年5月であった。このため移築予定で運んだ神殿が使えなくなるなどの支障が生じている。
○ 市町村教委の体制から発掘調査に未着手の事案を優先して処理しているため、発掘調査の着手までに300日前後を要している事例	
B a 市（4件）	平成5年度に発掘調査を指示し、本調査を行った5件のうち4件が、事前協議から発掘調査の完了までに400日以上を要している。この4件は、いずれも発掘調査の指示から発掘調査の実施までに約1年間の期間が空いているが、これは、市教委において、過年度に届出を受けて当該年度内に発掘調査に着手していない繰越しがあり、届出を受けても当該年度内に市教委の体制からみて発掘調査を実施することが困難であったことによるものである。
○ 専門職員不足から、民間会社の協力を得て調査を実施するまでに時間がかかり、発掘調査の終了までに400日以上を要している事例	
H a 市（1件）	有限会社H7木材では、平成4年8月から5年3月までの工期で宅地造成を行い、分譲住宅を売り出す予定で4年3月から市教委と事前協議を開始したが、市教委側の専門職員の不足から、発掘調査の実施が遅延し、平成5年3月から6月にかけて、民間会社の協力を得て発掘調査が行われたことにより、事前協議から発掘調査の完了まで400日以上を要している。
J e 町（1件）	J3開発株式会社では、昭和59年にゴルフ場の造成を計画した（平成7年度オープン予定）が、3市町にまたがっていたため3市町教委に対して説明を行う必要があり、また、発掘調査を担当することとなった町には専門職員がいないことから、専門職員を探すのに約1年を要し計画が遅れた。平成5年12月から6年8月にかけて試掘調査を実施したが、他法令の許可が遅れていることもあり、発掘調査は7年度にずれ込む予定となっている。

(注) 当庁の調査結果による。

発掘調査に係る事務処理期間が長期化したことにより、表3-54のとおり、i) 共同住宅の建設が遅れ、土地の購入費（9億円）に対し1年間の金利負担(4,500万円)の支出を余儀なくされている例、ii) 分譲住宅の売出しが1年2か月遅れた例、iii) 共同住宅の建設等を中止した例など民間事業者等が行う宅地開発等に相当程度の影響を与えている例がみられる。

表3-54 発掘調査に係る事務処理期間が長期化したため、民間事業者が行う宅地開発等に影響を与えた事例

市町村名	事 例 の 内 容
○ 共同住宅の建設が遅れ、土地の購入費に対し金利負担分の支出を余儀なくされている事例	
B a 市	B 4 ホーム株式会社では、発掘調査が実施されるまで1年ないし2年待たされるのが通例であるとしており、現在、発掘調査待ちとなっているマンション建設については、土地購入費9億円に対し1年間の金利（年5パーセント）負担が4,500万円に及んでいる。
B b 市	B 5 建設株式会社では、平成2年度にマンション建設用地として契約金額3億円で土地の購入契約を結び、内金として6,000万円を支払った。試掘調査が平成3年度に行われたが、発掘調査が6年度まで遅延し、その結果、4年間の金利（年5パーセント）負担が1,200万円に及んでいる。
○ 分譲住宅の売出し時期が遅れる等開発事業が遅延した事例	
H a 市	有限会社H 7木材では、分譲住宅を売り出す予定で市教委と事前協議を開始したが、事前協議から発掘調査の完了まで400日以上を要し、当該分譲住宅の売出しが当初予定に比べ約1年2か月程遅れたため、当初見込みの半分ほどしか売れなかったこと、金利負担や発掘調査費用に多額を要したことから、当初の予定より約1億円程度余分の負担を余儀なくされている。
R 県	県土木部では、道路バイパス工事を予定し、平成5年10月に土木工事等の通知を行ったが、県教委及び町教委の実施体制から発掘調査が翌年となり、道路工事の開始が遅れた。
R b 市	R 1 建設株式会社では、平成5年4月から共同住宅建設工事の実施を予定し、同年2月から市教委と事前協議を開始したが、市教委の体制から発掘調査が同年10月開始となり、工事着工を6か月延期することとなった。
○ 共同住宅等の建設等開発事業を中止した事例	
R b 市	R 1 建設株式会社では、平成4年度に、依頼を受けて共同住宅の建設を計画したが、市教委の体制から発掘調査の実施が1年ないし1年半後となる見込みとされたことにより、建築主が当該建設を中止している。
B a 市	B 3 不動産株式会社では、市内で宅地開発を計画したが、市教委との事前協議の段階で、発掘調査まで2年程度の期間が必要と言われ、その間の土地取得に係る金利負担及び需要動向の不透明性から、当該計画を断念している。

(注) 当庁の調査結果による。

(9) 都道府県教委及び市町村教委の発掘調査体制

a 都道府県教委と市町村教委との発掘調査の分担状況

埋蔵文化財に関する発掘調査の実施等埋蔵文化財に関する事務処理についての都道府県教委と市町村教委との分担については、文化財保護法上示されておらず、また、都道府県教委の段階でこの分担を文書で明文化しているものは少ない。調査した18都道府県教委における市町村教委との発掘調査の分担状況をみると、表3-55のとおり、i) 国及び都道府県の事業については、おおむね都道府県教委が分担し、市町村及び民間の事業については、おおむね市町村教委が分担するとしているものが15教委、ii) 複数の市町村にまたがる事業について、又は市町村教委の体制に応じて都道府県教委が分担するとしているものが3教委となっている。

表 3-55

埋蔵文化財の発掘調査に係る事務分担

都道府 県名	発掘調査の事務分担	
	都道府県教委の担当する事業	市町村教委の担当する事業
○ おおむね、国及び都道府県の事業を都道府県教委が分担し、市町村及び民間の事業を市町村教委が分担しているもの（15都道府県教委）		
F 県	国、広域的な県の事業	左記以外の県の事業、市町村・民間の事業
G 県	国・県の事業（農業関係を除く。）	農業関係の国・県の事業、市町村・民間事業
I 県	国・県の事業	市町村・民間の事業
J 県	国・県の事業	市町村・民間の事業
K 県	国・県の事業	市町村・民間の事業
N 県	国・県の事業	市町村・民間の事業
R 県	国の事業 県道事業	県道以外の県事業、市町村・民間の事業
S 県	国・県の事業	市町村・民間の事業
T 県	県の事業（国の事業はその都度協議）	市町村・民間の事業
P 県	国の事業（農業関係以外の県の事業は、対応できる教委）	農業関係の県の事業、市町村・民間の事業
D 県	国の事業、県庁舎等関係の県の事業（他の県の事業は、体制に応じて実施）	市町村・民間の事業
U 県	国の事業、農業基盤整備以外の県の事業	県・団体の農業基盤整備事業、市町村・民間の事業
E 県	建設省、道路・鉄建公団の事業	左以外の国の事業、県・市町村・民間の事業
C 県	年間調査面積1万平方メートル以上の国の事業、5,000平方メートル以上の県の事業	左記以外の国・県の事業、市町村・民間の事業
Q 県	公共の大規模事業	民間の小規模事業、ほ場整備事業等地元受益事業
○ 複数の市町村にまたがる事業について、又は市町村教委の体制に応じて都道府県教委が分担しているもの（3都道府県教委）		
A 県	複数の市町村に及ぶ事業	単一の市町村内の事業
B 県	市町村の体制に応じ、県と市町村で分担	
H 県	国・県事業の大規模なもの、2以上の市町村にまたがるもの	左記以外の事業

(注) 当庁の調査結果による。

b 都道府県教委の発掘調査体制

調査した都道府県教委における発掘調査の実施主体をみると、表3-56のとおり、i) 都道府県教委の職員のみで行っているものが7教委、ii) 都道府県が出資した財団法人に行わせているものが6教委、iii) 都道府県教委と公益法人が共同で行っているものが4教委、iv) 財団法人と遺跡調査会等の任意団体が共同で行っているものが1教委となっている。

表 3-56 調査した都道府県教委における発掘調査の実施主体
(単位: 教委)

都道府県教委の職員のみで実施	都道府県が出資した財団法人が実施	都道府県教委と公益法人が共同実施	財団法人と任意団体が共同実施
7	6	4	1

(注) 当庁の調査結果による。

また、調査した18都道府県教委における埋蔵文化財担当の専門職員の配置数（財団法人の職員を含む。）をみると、表3-57のとおり、50人以上の専門職員を擁しているものが6教委、40人以上50人未満のものが2教委ある一方で、30人未満のものが5教委あり、この5教委のうち20人未満のものが1教委となっている。

表 3-57 調査した都道府県教委における埋蔵文化財担当の専門職員の配置数
(単位: 教委)

20人未満	20人以上 30人未満	30人以上 40人未満	40人以上 50人未満	50人以上
1	4	5	2	6
5				

(注) 1 平成6年5月現在の当庁の調査結果による。
2 財団法人の職員を含む。また、嘱託職員は計上していない。

なお、都道府県における埋蔵文化財担当の専門職員数（財団法人の職員を含む。）の推移を全国ベースでみると、表3-58のとおり、平成元年度は1,778人で1都道府県当たりの平均職員数は37.8人であったものが、6年度は2,252人で平均職員数は47.9人と増加しており、その体制は逐次整ってきている。

表 3-58 都道府県における埋蔵文化財担当の専門職員数の推移 (単位：人)

区分年度	平成元	2	3	4	5	6
全国合計	1,778 (100)	1,925 (108)	1,955 (110)	2,021 (114)	2,161 (122)	2,252 (127)
1都道府県 当たり平均	37.8	41.0	41.6	43.0	46.0	47.9

(注) 1 文化庁の資料による。
2 () 内は、指数である。

c 市町村教委の発掘調査体制

調査した46市町村教委における発掘調査の実施主体をみると、表3-59のとおり、i) 市町村教委の職員のみで行っているものが27教委、ii) 財団法人、任意団体あるいは民間会社等に行わせているものが8教委、iii) 市町村教委と任意団体が共同で行っているものが10教委、iv) 市町村教委と財団法人が共同で行っているものが1教委となっている。

表 3-59 調査した市町村教委における発掘調査の実施主体 (単位：教委)

市町村教委の職員のみで実施	財団法人、任意団体、民間会社等が実施	市町村教委と任意団体が共同実施	市町村教委と財団法人が共同実施
27	8	10	1

(注) 当庁の調査結果による。

また、調査した46市町村教委における埋蔵文化財担当の専門職員数は、市町村教委職員のみでは合計 273人（1市町村教委当たりの平均は 5.9人）、財団法人職員を含めた職員数では合計 324人（同 7.0人）となっているが、その配置数をみると、表3-60のとおり、市町村教委職員に財団法人の職員を加えた場合、30人以上の専門職員を擁しているものが3教委、10人以上30人未満のものが7教委ある一方で、5人未満のものが24教委あり、中には全く配置していないものもあるなど、市町村教委によりかなりの差がみられる。

表 3-60 調査した市町村教委における埋蔵文化財担当の専門職員の配置数 (単位：教委)

配置なし	1人以上 5人未満	5人以上 10人未満	10人以上 20人未満	20人以上 30人未満	30人以上
1 24	23	12	6 7	1	3

(注) 1 平成6年5月現在の当庁の調査結果による。
2 財団法人の職員を含む。また、嘱託職員は計上していない。

さらに、埋蔵文化財担当の専門職員を配置している市町村数を全国ベースでみると、表3-61のとおり、平成6年度で 1,259市町村が配置しており、昭和55年度の 440市町村から 2.9倍に増加しているものの、全国の6割以上の市町村で未配置の状況となっている。

表 3-61 埋蔵文化財担当の専門職員配置市町村数の推移 (単位：市町村)

昭和55年度	60年度	平成2年度	3年度	4年度	5年度	6年度
440 (100)	728 (165)	1,018 (231)	1,088 (247)	1,094 (249)	1,143 (260)	1,259 (286)

(注) 1 文化庁の資料による。
2 () 内は、指数である。

(i) 発掘調査の迅速化

a 市町村教委の権限の明確化及び権限の委任

文化財保護法第 103条において、文化財に関し文部大臣又は文化庁長官に提出すべき届書その他の書類等は、都道府県教委を経由すべきものとされ、かつ、都道府県教委は、この書類等を受けたときは、意見を具して文部大臣又は文化庁長官に送付しなければならないとされている。本規定により、土木工事等に係る文化庁長官への届出及び通知（同法第57条の2第1項及び第57条の3第1項）、発掘調査に関する文化庁長官による必要な指示及び勧告（第57条の2第2項及び第57条の3第4項）等埋蔵文化財に関するすべての事務処理は、都道府県教委を経由することとされ、その際、都道府県教委は必要な意見（副申）を付して進達しなければならないとされており、都道府県教委の行政庁としての役割は明確となっている。

一方、市町村教委については、文化財保護法第98条の2第1項に基づき「埋蔵文化財について調査する必要があると認められるときは発掘を施行することができる」こと及び同条第

3項に基づき「発掘に関し、事業者に対し協力を求めることができる」こととされていることから、発掘調査の実施主体としての位置付けはなされているものの、土木工事等の届出を經由させる等の行政庁としての役割は必ずしも明確となっていない。

この点について、文化庁は、昭和44年の香川県教委からの質問に対する回答の中で、「市町村教育委員会は、届出書類等の経由機関として法定されていないが、市町村教育委員会を經由することはさしつかえない」と述べるにとどまっている。

しかし、市町村教委は、前述のとおり、都道府県教委と分担して発掘調査を行っているほか、市町村教委が担当することとなった事案について、民間事業者等との事前調整や申請書類の經由事務を事実上行っている。また、体制が整備されている政令指定都市の教委の中には、表3-62のとおり、土木工事等の実施に係る事業者からの事前協議及び届出等を受けて、当該事業者との調整等を行い、事実上埋蔵文化財の取扱いについて判断し、形式的に都道府県教委に進達しているもの、都道府県教委の分担に属する事業について事実上經由機関としての意見を付しているもの等がある。

表3-62 政令指定都市の教委における発掘調査関係事務の実施状況

政令指定都市名	実 施 状 況
A a 市	同市教委では、埋蔵文化財保護のための体制整備が進んでいることから、政令指定都市となって以降、県教委との申合せにより、同市内で行われる発掘調査の事前協議はすべて同市教委が担当することとなっている。
B a 市	事業者からの事前協議及び届出等を受けて調整を行い、発掘調査の要否等を判断し県教委に進達しており、また、県教委の分担に属する事業についても事実上經由機関としての意見を付している。
G a 市	事業者からの事前協議及び届出等を受けて調整を行い、発掘調査の要否等を判断し県教委に進達しており、また、県教委の分担に属する事業についても事実上經由機関としての意見を付している。
K a 市	土木工事等の届出等を受け、事業者との事前協議を行い、発掘調査の要否を判断している。また、県教委の分担に属する事業についても事実上經由機関としての意見を付している。
N a 市	市内で国の機関等が行う開発事業も同市教委が分担しており、これを含め、事業者からの事前協議及び届出等を受けて調整を行い、発掘調査の要否等を判断し県教委に進達している。
R a 市	市内で国の機関等が行う開発事業も同市教委が分担しており、これを含め、事業者からの事前協議及び届出等を受けて調整を行い、発掘調査の要否等を判断し県教委に進達している。

(注) 当庁の調査結果による。

b 都道府県教委への権限の委任

文化庁では、これまで、埋蔵文化財の事務処理の迅速化を図るため、表3-63のとおり、「埋蔵文化財関係の事務処理の迅速適正化について」により、埋蔵文化財に係る事務手続の一部を都道府県教委に対して事実上処理させてきており、土木工事等の文化庁長官への届出又は通知を受けて指示又は勧告（土木工事等の計画の一部変更による遺構の全部又は一部の現状保存を除く。）を行う等の事務は、都道府県教委で処理することとし、文化庁へは3か月ごとにまとめて事後的に書類を送付することとしている。

表3-63 通 達 に よ る 措 置 内 容

通 達 名	発 出 日	措 置 内 容
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	埋蔵文化財への影響が軽微な一定の土木工事等に係る文化財保護法第57条の2第1項、第57条の3第1項、第57条の5第1項及び第57条の6第1項に定める届出及び通知があった場合は、工事等の実施に当たって地方公共団体職員が立ち会うこと又は埋蔵文化財に悪影響を及ぼすことのないよう慎重に実施すべき旨を指導することのいずれかの取扱いをすることとする。 この取扱いをした事案に係る届出等の書類は、1か月ごとにまとめて文化庁へ送付する。
同 上	昭和56年 2月7日	文化財保護法第57条の2第1項、第57条の3第1項、第57条の5第1項及び第57条の6第1項の届出及び通知があった場合で、土木工事等の計画を変更し、遺構等の全部又は一部の現状保存を必要とすると認められる場合以外の場合には、上記昭和53年通達により立会い等の取扱いとする場合を除き、発掘調査を行うよう指導することとする。 この取扱いをした事案に係る届出等の書類は、1か月ごとにまとめて文化庁へ送付する。
同 上	平成3年 3月18日	上記昭和53年通達及び56年通達により1か月ごとにまとめて文化庁へ送付することとされていた届出等の書類は、3か月ごとに行うよう改める。
同 上	平成5年 11月19日	文化財保護法第57条第1項の規定による発掘調査の届出があった場合で発掘調査の計画内容が適切である場合は、都道府県教委において、届出を行った者に対して、発掘調査の結果について報告書を作成し提出すること等を指導することとする。 この取扱いをした事案に係る届出等の書類は、3か月ごとにまとめて文化庁へ送付する。

(注) 表中に掲げた通達による。

調査した18都道府県教委においては、これらの通達に基づき処理した事案について文化庁から事後的に修正や指導を受けた例はないとしている。

c 発掘調査の分担の見直し

調査した18都道府県における平成5年度の土木工事等に伴う発掘調査の件数は、表3-64のとおり、都道府県教委が担当したものが402件（1教委当たり22.3件）であるのに対して、市町村教委が担当したものは3,222件（1教委当たり70.0件）と全体の88.9パーセントを占めており、かつ、民間事業者の土木工事等に係る発掘調査については、大部分が市町村教委が担当しており、実施件数が多いことから、市町村教委の方が業務量が過大な傾向がみられる。

一方、都道府県教委の分担分は、国及び都道府県の事業に係る発掘調査が大部分を占めており、規模が大きく広域にわたっているものの、実施件数は少ない状況にあり、都道府県教委と市町村教委との間における発掘調査の分担を必要に応じ見直す余地があると認められる。

表3-64 土木工事等に伴う発掘調査件数
—平成5年度— (単位：件、%)

区 分	件数（構成比）	1教委当たりの件数
都道府県教委が担当したもの	402（11.1）	22.3
市町村教委が担当したもの	3,222（88.9）	70.0
合 計	3,624（100）	—

（注）当庁の調査結果による。

d 市町村教委への支援状況

調査した18都道府県教委における市町村教委への支援状況をみると、i）埋蔵文化財担当の専門職員が配置されていない市町村教委に対して、都道府県教委が発掘調査を行う等の措置を講じているものが6教委、ii）業務量が過大で発掘調査に長期間を要している市町村教委に対し、都道府県教委が埋蔵文化財担当の専門職員を派遣しているものが5教委ある反面、iii）表3-65のとおり、指導・助言は行いが発掘調査への派遣支援は行わないとしているものが2教委ある。

表3-65 都道府県教委による市町村教委への支援が不十分な事例

都道府県名	事 例 の 概 要
D 県	大規模な民間開発事業に関して市町村教委から体制的に対応が困難であるという相談があった場合は、体制の強化を進言するが、時間的制約から体制強化が困難であれば、遺跡調査会等の任意団体を設立して対応するよう指導しており、県職員の派遣等の措置は講じていない。
J 県	発掘調査を担当することとなった町には埋蔵文化財担当の専門職員がおらず、民間事業者が1年を要して専門家を探してようやく発掘調査を実施することができた。県内では、埋蔵文化財担当の専門職員を配置している市町村教委は県全体の13.1パーセントにすぎないが、県教委は、未配置市町村教委に対して指導・助言は行うものの、発掘調査自体は市町村教委が責任を持って実施するものであるとして県職員の派遣は行っていない。

（注）当庁の調査結果による。

e 民間会社の活用

現在、民間会社が発掘調査の主体となることは望ましくないとされている。

しかし、調査した都道府県教委及び市町村教委の中には、表3-66のとおり、発掘調査に民間会社を活用している例があり、発掘調査に迅速に対応できるなどのメリットもみられた。

表3-66 発掘調査に民間会社を活用している事例

地方公共 団体名	事 例 の 概 要
C b 市	昭和60年から株式会社2社が事実上委託を受けて発掘調査の主体として調査を実施してきたが、平成5年度の途中で、民間会社は好ましくないという県の指導を受け、当該株式会社の社員を構成員に含めた任意団体を組織し、発掘調査に当たらせている。
D 県 D a 市 D b 市	県教委、市教委等において業務量からみて発掘調査に対応できない場合、任意団体を組織し、その中に民間会社の社員を参加させて実施している場合がある。

（注）当庁の調査結果による。

なお、発掘調査を行った実績のある民間会社の例をみると、表3-67のとおり、埋蔵文化財担当の専門職員9人を擁しており、平成4年から6年までの間に年間13件の発掘調査を行っている。

表3-67 発掘調査を行った実績のある民間会社の例

名 称	C3 コンサルタント株式会社		
創 業	昭和31年6月	資本金	30,000千円
業 種	総合建設コンサルタント	社 員	65人
考 古 部 門	発 足	昭和58年4月に遺跡調査室として発足	
	社 員	16人 うち埋蔵文化財専門職員9人	
	売上高	平成4年 423百万円(13件)、5年 330百万円(13件)、6年 310百万円(13件)	
	主な調査実績	C県内及びW県内の多数の遺跡、V県内の遺跡等	

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 当該会社の考古部門は、平成7年7月に別組織の株式会社として独立している。

f 標準処理期間の算定に関するマニュアルの作成

周知の埋蔵文化財包蔵地において行われる土木工事等の届出から発掘調査の完了までの標準処理期間は、都道府県教委及び市町村教委の事務処理体制が十分確立していないこともあり、定められていない。

しかし、前述のとおり、民間事業者が行う宅地開発事業や住宅建設事業等については、土木工事等の届出から発掘調査の完了までの期間の長短が採算面に直結しており、調査したこれらの事業の中にも、発掘調査に係る事務処理の遅れにより共同住宅の建設を中止したものや、金利負担の増加により当初計画より支出増を余儀なくされているものがみられる等、事務処理期間の長短が民間事業者の事業に相当な影響を及ぼしている例がみられる。

また、今回、28民間事業者から土木工事等に伴う発掘調査の手続についての意見・要望を聴取した結果、表3-68のとおり、土木工事等の届出から発掘調査の完了までの標準処理期間を明示する必要性を指摘している意見もみられる。

現在、文化庁では、「規制緩和推進計画について」(平成7年3月31日閣議決定)に基づき、平成8年度を目途に、発掘調査の着手から完了までの期間について、「その効率化、合理化を進める観点から、遺跡の種類、埋蔵状況に応じた標準的な発掘調査期間等を算定する際の方針を作成する」こととしているが、土木工事等の届出から発掘調査の着手までの間についても、都道府県教委及び市町村教委の事務処理体制又は応援体制に応じた事務処理期間の算定に関する方針を作成することは可能であると考えられる。

表3-68 土木工事等の届出から発掘調査の完了までの標準処理期間の明示を求めた意見・要望の概要

事業者名	意 見 要 望 の 概 要
B3 不動産株式会社	マンション建設を計画したが、市教委との事前協議の段階で発掘調査まで2年程度の期間が必要とされ、その間の金利負担等にかんがみ、計画を断念した。 発掘調査に係る事務処理期間はできるだけ短いことが望ましく、都市計画法に基づく開発許可に要する期間(通常6か月程度)内に調査が終了するよう、標準処理期間を設定すべきである。
K4 不動産株式会社	宅地開発、マンション分譲等の事業を展開しているが、発掘調査の開始から完了まで1年半を要した事例があり、多大な負担を余儀なくされた。事業者側の負担を軽減するため、あらかじめ調査に必要な標準処理期間を明示する必要がある。
株式会社N1 地所	開発事業を行う場合、各種の許認可等の手続をクリアする必要があるが、埋蔵文化財関係の手続は、どの程度の時間がかかるのか分からない面があり、他の開発事業関係の許認可等の基準に比べて曖昧となっている。
株式会社U1 都市	市教委による発掘調査は、体制面の制約から受付順に行われているが、民間事業者にとっては、発掘調査の目処が立たなければ開発事業に着手できないこともあることから、発掘調査の着手から完了までの期間が実施前までに明確になっている必要があり、そのための基準を設定すべきである。

(注) 当庁の調査結果による。

イ 事務の簡素化・適正化

(勸告)

近年、埋蔵文化財に係る届出等の件数が増加してきていることもあり、埋蔵文化財の発掘調査に係る事務処理の簡素化が求められている。また、発掘調査は、埋蔵文化財の適正な保護のために行われるものではあるが、結果として事業者を経済的負担を負わせるものであることから、文化財保護法第57条の2又は第57条の3に基づく文化庁長官による発掘調査の指示又は勧告は、適正に行われることが重要である。

さらに、埋蔵文化財の保護を適切に行うためには、地方公共団体において、文化財保護担当部局と開発担当部局等とが密接な連絡調整を行うことが重要となっている。

今回、18都道府県教委及び46市町村教委における埋蔵文化財に係る事務処理状況及び開発担当部局等との連携状況について調査した結果、以下のような状況がみられた。

- ① 文化財保護法第98条の2第1項に基づき、地方公共団体は埋蔵文化財の発掘調査を実施することができることとされており、この場合、同法第57条第1項に基づく発掘調査の届出は不要であるが、文化庁は、「文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について」（昭和50年9月30日付け庁保管第191号文化庁次長通達）により、発掘調査の実施を事前に把握するとの趣旨から、地方公共団体に対し、同法第57条第1項に基づく発掘調査の届出に準ずる方式により発掘調査の着手の30日前までに文化庁長官へ通知するよう求めている。しかし、調査した都道府県教委及び市町村教委がこの通知を行ったもののうち394件を抽出してみると、300件（76.1パーセント）が発掘調査の着手前30日未満又は発掘調査の着手後に通知しているが、文化庁は、特段その改善について指導をしていない。また、事後的に3か月分の書類をまとめて送付している都道府県教委もみられるが、当該教委に対し、文化庁は個別に了解を与えている。

このようなことから、地方公共団体に対し発掘調査の着手の30日前までに文化庁長官へ通知させる必要はなく、事後報告で対応できるものと認められる。

- ② 文化庁長官による発掘調査の指示又は勧告を行う場合の基準として、文化庁は、「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）等により、i) 工事による掘削が埋蔵文化財に及ぶ場合、ii) 恒久的な建築物、道路その他の工作物を設置する場合、iii) 盛土、一時的な工作物の設置等で、それが埋蔵文化財に影響を及ぼすおそれのある場合を挙げている。これらのうちiii) については、どのような場合に発

掘調査が必要となるかが事業者を理解し難いものとなっており、また、調査した都道府県の官・民の67開発事業者のうち、14事業者が発掘調査が必要となる場合の基準の明確化を要望している。文化庁では、上記iii) の場合に発掘調査が必要か否かについては、各都道府県教委のブロック単位の連絡協議組織（以下「地方ブロック」という。）ごとに、埋蔵文化財の種類、内容、現況等に対応した一定の基準を設定させ、これに準拠して具体的な遺跡等の状況を把握の上、判断するよう都道府県教委に対し指導している。しかし、このような基準は、平成6年10月の当庁の調査時点において、1地方ブロック（関東甲信越静岡ブロック文化・文化財行政主管課長会議）で内部的に設定されているのみで他の地方ブロックでは検討中となっている。

- ③ 埋蔵文化財の保護と開発事業等との調整を適切に行うためには、都道府県又は市町村の内部において文化財保護担当部局と開発担当部局等との連絡調整ルールが設けられていることが必要である。

文化庁は、上記「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」により、都道府県教委に対し、開発関係部局等との間において定期的な連絡調整の機会を設けるなど連携を密にするよう指導している。

調査した都道府県及び市町村において、埋蔵文化財の保護との調整を要する代表的な例である公共事業の実施、都市計画法（昭和43年法律第100号）に基づく開発許可、農地法（昭和27年法律第229号）に基づく農地転用等の許可及び建築基準法に基づく建築確認について、それぞれの担当部局と文化財保護担当部局との間における連携状況をみると、次のとおりである。

- i 都道府県においては、公共事業の実施については、都道府県教委が前年度に開発担当部局等から事業計画を把握する等の方法により連絡調整ルールが確立しているが、開発許可、農地転用等の許可及び建築確認については、連絡調整ルールが十分確立していないものがそれぞれ7都道府県、11都道府県、16都道府県みられ、その理由として、市町村において連携がとられていることを挙げている。
- ii 市町村においては、定期的な連絡調整ルールが設けられていないものが、公共事業の実施については10市町村（21.7パーセント）、都市計画法の開発許可については4市町村（8.7パーセント）、農地転用等の許可については29市町村（63.0パーセント）、建築確認については20市町村（43.5パーセント）みられる。
- iii このようなことから、調査した都道府県及び市町村においては、文化財保護担当部局と開発担当部局等との間における連絡調整が十分でないために、周知の埋蔵文化財包蔵地において無届で埋蔵文化財の破壊につながる開発が行われた例がみられる。

したがって、文部省は、埋蔵文化財の保護の徹底及び事務の簡素化・適正化を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 地方公共団体が文化財保護法第98条の2第1項に基づく発掘調査を行う際の通達に基づく文化庁長官への事前通知は、事後報告に改めること。
- ② 地方ブロックごとの発掘調査の実施に係る標準を早急に設定するよう都道府県教委を指導すること。
- ③ 都道府県教委に対し、また、都道府県教委を通じ市町村教委に対し、開発担当部局等との一層の連携を図るよう指導の徹底を図ること。

(説明)

(7) 地方公共団体が発掘調査を行う場合の文化庁長官への通知

a 文化庁長官の通達

文化財保護法第98条の2では「地方公共団体は、文化庁長官が第58条第1項の規定により発掘を施行するものを除き、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、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。」と規定されており、地方公共団体は、その権限として発掘調査ができることとされている。

当該規定により、地方公共団体が発掘調査を実施する場合、同法第57条第1項に基づく文化庁長官への届出は不要であるが、文化庁は、「文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について」により、「地方公共団体の行う発掘については、別途、文化庁長官に対し、その着手の30日前までに同法第57条第1項の規定による届出に準ずる方式により、通知されたい。」として、届出に替わるものとして、地方公共団体が発掘調査を行う場合は、事前に文化庁長官への通知を求めている。

一方、地方公共団体が出資した財団法人等が発掘調査を行う場合の文化財保護法第57条第1項の届出については、前述のとおり、「埋蔵文化財関係の事務処理の迅速適正化について」により、都道府県教委に届出を行った者に対して、発掘調査の結果について報告書を作成し提出すること等を指導することとされ、都道府県教委においては文化庁に3か月ごとにまとめて事後的に書類等を送付することとされている。

b 文化庁長官への通知状況

調査した18都道府県教委及び46市町村教委が自ら発掘調査を行い文化庁長官に通知したも

ののうち 394件を抽出してみると、表3-69のとおり、発掘調査着手前30日未満で、又は発掘調査の着手後に通知が行われているものが 300件(76.1パーセント)があるが、文化庁は、発掘調査30日前の通知の励行について特段の改善を指導していない。

表3-69 調査した地方公共団体の教委が行う発掘調査に係る通知から発掘調査の着手までの期間 (単位:件、%)

抽出調査 件数	発掘調査の着手前に通知を行っているもの		発掘調査着手後に通知を行っているもの
	30日前までに通知を行っているもの	30日未満で通知を行っているもの	
394 (100)	94 (23.9)	228 (57.9)	72 (18.3)
		300 (76.1)	

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 () 内は、構成比である。

また、調査した都道府県教委の中には、この通知について、表3-70のとおり、事後的に3か月分をまとめて文化庁に送付しているものもあるが、文化庁は、当該教委に対して個別に了解を与えている。

表3-70 文化財保護法第98条の2に基づく通知を事後的に一括送付している事例

都道府県名	K県
事例の概要	K県教委は、他の都道府県教委と比較して発掘調査の件数が多い(平成5年度は1,250件)ため、文化財保護法第98条の2に基づく通知について、昭和50年代後半ごろから、同法第57条第1項に基づく届出に係る扱いと同様に事後送付扱いとし、現在では、同教委分と市町村教委分とを合わせて3か月ごとに一括送付している。 当庁の調査時点で把握した事案においては、平成6年5月から7月までの間の通知 249件を一括して送付している。
文化庁の対応	文化庁では、6か月ごとに年2回、文化財保護法第98条の2に基づく通知を受理した旨を各都道府県教委に通知しており、K県教委に対しても同様の受理通知を施行しているが、事後送付事案の内容に係る改善指示等は特に行っていない。

(注) 当庁の調査結果による。

(イ) 発掘調査の実施基準の設定状況

文化庁は、「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」により、発掘調査の指示又は勧告を行う場合の基準として、表3-71のとおり通知している。

表3-71 発掘調査の指示又は勧告を行う場合の基準例

○ 発掘調査の実施
(1) 開発事業に伴い埋蔵文化財の記録保存のために行う発掘調査は、原則として次のような場合に、必要な範囲について行うものである。具体的な各事例に即して適切に対処すること。
① 工事による掘削が埋蔵文化財に及ぶ場合
② 恒久的な建築物、道路その他の工作物を設置する場合
③ 盛土、一時的な工作物の設置等で、それが埋蔵文化財に影響を及ぼす虞れのある場合
なお、盛土等が上記③に該当し発掘調査を必要とする場合に当たるか否かについては、各地方ブロックごとに、埋蔵文化財の種類・内容・現況等に対応した一定の標準を作成し、これに準拠して各具体的な遺跡等の状況を把握の上、判断することとする。
(2) 効率的な調査のため、調査区の適切な設定、土木機械・測量機器の導入、遺跡の性格等に応じた調査体制の編成等に配慮するとともに、事業者との連絡を密にし、調査の行程、進行に支障のない限り並行して実施できるよう工夫すること。

(注) 「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」から抜粋した。

表3-71に掲げたこれらの基準のうち、(1)～③の盛土等については、直接埋蔵文化財を破壊しない場合もあることから、どのような場合に発掘調査が必要となるかが事業者理解し難いものとなっており、調査した官・民の67開発事業者のうち、14事業者が発掘調査の実施に疑問を抱いており、その主な例を挙げれば、表3-72のとおり、発掘調査の実施基準の明確化が要望されている。

表3-72 発掘調査の実施基準の明確化を求める意見・要望の例

事業者名	意見・要望の概要
D1電力㈱	盛土をして道路を建設する場合、遺構には影響を与えないと思われるにもかかわらず、市町村教委によっては発掘調査の実施を指導することがあり、発掘調査の実施基準を統一することが必要である。
建設省北陸地方建設局E2国道工事事務所	道路整備事業のうち、埋蔵文化財を掘り起こすことなく盛土を行って道路を敷設する区間については、埋蔵文化財包蔵地を破壊することにはならず、発掘調査を実施する意義に乏しいと思われる。
Ta市	発掘調査の実施基準が不明確であるので、実施基準を標準化して、事業者には十分分かりやすい形で公表すべきである。

(注) 当庁の調査結果による。

文化庁では、「盛土、一時的な工作物の設置等で、それが埋蔵文化財に影響を及ぼす虞れのある場合」に発掘調査が必要か否かについては、地方ブロックごとに、埋蔵文化財の種類、内容、現況等に対応した一定の標準を設定して判断するよう都道府県教委に対し指導している。

しかし、盛土等が発掘調査を必要とする場合に当たるか否かの標準を作成している地方ブロックは、表3-73のとおり、関東甲信越静ブロックのみであり、しかも、当該標準は行政内部資料扱いとなっている。

表3-73 発掘調査の実施に係る標準を定めた事例

ブロック名	関東甲信越静ブロック文化・文化財行政主管課長会議
標準名	埋蔵文化財に関する掘削・盛土取扱い基準
適用時期	平成5年4月1日から
標準の概要	① 盛土については、遺構確認面又は遺物包含層から原則として2メートルを超える場合、発掘調査を必要とする。 ただし、地表に遺構が顕在している場合は、2メートル以下であっても発掘調査を必要とすることがある。 ② 掘削については、遺構確認面又は遺物包含層から原則として30センチメートル以上の厚さが確保されなければ発掘調査を必要とする。

(注) 当庁の調査結果による。

(ウ) 開発担当部局等との連携

埋蔵文化財の保護と開発事業との調整を適切に行うためには、都道府県又は市町村の内部において、文化財保護担当部局と開発担当部局等との連絡調整ルールが設けられていることが必要である。

文化庁は、前記「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」により、都道府県教委に対して、文化財保護担当部局と開発担当部局等との間において定期的な連絡調整の機会を設けるなど連携を密にし、開発事業計画の早期把握に努めること等を指導している。

調査した18都道府県及び46市町村において、埋蔵文化財の保護との調整を要する代表的な例である道路、港湾等の公共事業の実施、都市計画法に基づく開発許可、農地法に基づく農地転用等の許可及び建築基準法に基づく建築確認について、それぞれの担当部局と文化財保護担当部局との連携状況をみると、次のとおりである。

a 都道府県における連絡調整状況

都道府県における連絡調整状況をみると、表3-74のとおり、公共事業の実施については、18都道府県すべてにおいて、教委が前年度に開発担当部局等から事業計画を把握する等の方

法により連絡調整ルールが確立しているが、都市計画法に基づく開発許可については7都道府県（38.9パーセント）において、農地法に基づく農地転用等の許可については11都道府県（61.1パーセント）において、建築基準法に基づく建築確認については16都道府県（88.9パーセント）において、それぞれ連絡調整ルールが十分確立していない状況となっている。その理由として、都市計画法に基づく開発許可については6都道府県、農地法に基づく農地転用等の許可については9都道府県、建築基準法に基づく建築確認については13都道府県が市町村において連携がとられていることを挙げている。

表 3-74 都道府県における部局間の連携状況 (単位：都道府県)

区 分	都道府県数 (割合)	連 携 が と ら れ て い な い 理 由
道路、港湾等の公共事業の実施	連携あり…18(100.0%)	〔該当なし〕
	連携なし…0 (0.0%)	
都市計画法に基づく開発許可	連携あり…11 (61.1%)	・ 市町村で連携がとられているため…6 ・ 件数が多く連携が困難であるため…1
	連携なし…7 (38.9%)	
農地法に基づく農地転用等の許可	連携あり…7 (38.9%)	・ 市町村で連携がとられているため…9 ・ 件数が多く連携が困難であるため…1 ・ 他の方法で把握が可能であるため…1
	連携なし…11 (61.1%)	
建築基準法に基づく建築確認	連携あり…2 (11.1%)	・ 市町村で連携がとられているため…13 ・ 件数が多く連携が困難であるため等…3
	連携なし…16 (88.9%)	

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 「連携あり」とは、連絡会議を開催している場合、許認可等の申請に際して文化財保護担当部局に協議等がある場合等を示す。

b 市町村における連絡調整状況

市町村における連絡調整状況をみると、表 3-75のとおり、定期的な連絡調整ルールが設けられていないものが、公共事業の実施については10市町村（21.7パーセント）、都市計画法に基づく開発許可については4市町村（8.7パーセント）、農地法に基づく農地転用等の許可については29市町村（63.0パーセント）、建築基準法に基づく建築確認については20市町村（43.5パーセント）ある。その理由として、市町村教委では、例えば建築基準法に基づく建築確認の場合、件数が多く対応が困難である場合があること、開発担当部局等の協力が得られないこと等を挙げている。

表 3-75 市町村における部局間の連携状況 (単位：市町村)

区 分	市町村数 (割合)	連 携 が と ら れ て い な い 理 由
道路、港湾等の公共事業の実施	連携あり…36 (78.3%)	・ 人的体制が不十分等の理由で、協議等具体的な手続をとるに至っていないため…8 ・ 件数が少なくその都度対応しているため…2
	連携なし…10 (21.7%)	
都市計画法に基づく開発許可	連携あり…42 (91.3%)	・ 人的体制が不十分等の理由で、協議等具体的な手続をとるに至っていないため…2 ・ 件数が少なくその都度対応しているため…2
	連携なし…4 (8.7%)	
農地法に基づく農地転用等の許可	連携あり…17 (37.0%)	・ 他の許認可等の手続等で把握可能なため…13 ・ 件数が多く連携が困難であるため…5 ・ 件数が少ない、体制が不十分等…11
	連携なし…29 (63.0%)	
建築基準法に基づく建築確認	連携あり…26 (56.5%)	・ 件数が多く連携が困難であるため…11 ・ 担当部局の協力が得られないため…2 ・ 件数が少ない、体制が不十分等…7
	連携なし…20 (43.5%)	

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 「連携あり」とは、連絡会議を開催している場合、許認可申請に際して文化財保護担当部局に協議等がある場合等を示す。

c 連絡調整が不十分であることによる支障

調査した都道府県及び市町村の中には、文化財保護部局と開発担当部局等との間における連絡調整が十分でないために、周知の埋蔵文化財包蔵地において、無届で埋蔵文化財の破壊につながる開発が行われている事例が表 3-76のとおりみられた。

表 3-76

部局間の連絡調整が十分でないために支障が生じている事例

地方公共団体名	支 障 事 例 の 内 容
A a 市	平成元年度の建築確認申請 1 万 6,840 件のうち、埋蔵文化財包蔵地内における申請が 708 件あったが、市教委では、体制面の制約から埋蔵文化財包蔵地内の住宅新築等の事案に係る事前協議には対応できないとして、建築確認担当部局との事前協議等の連携は行っていない。
C a 市	平成 5 年度の建築確認申請 1,305 件のうち 100 件を抽出調査したところ、29 件が埋蔵文化財包蔵地内での建築であったが、うち 14 件は届出がなされていない。なお、建築確認を担当する建築指導事務所（C 県の出先機関）は、市が作成している遺跡地図の受取りを事務量の増加を危惧して拒否しており、建築確認申請の通報について協力が得られていない。
E 県	平成 4 年度の 2 件及び 5 年度の 1 件について、事前協議が行われないうまま無届で公共事業が実施され、遺跡が破壊されたとみられる例がある。
F a 市	3 か所の埋蔵文化財包蔵地で平成 5 年 4 月から 6 年 10 月までの間に建築確認申請が行われた 28 件のうち 19 件については、届出がなされていない。
H a 市	埋蔵文化財包蔵地で開発許可が行われたもの 20 件を抽出したところ、うち 1 件については届出がなされていない。
N c 市	平成 4 年度以降の建築確認申請 34 件中、1 件は埋蔵文化財包蔵地内の事案であるが届出がなされておらず、6 件は埋蔵文化財包蔵地内の可能性があるが事前協議がなされていない。
P a 市	平成 5 年度の農地転用事案 76 件（農地法第 4 条及び第 5 条）のうち建設行為を伴うもの 31 件を調査した結果、2 件が埋蔵文化財包蔵地内、4 件が埋蔵文化財包蔵地の隣接地であるが、届出がなされていない。
Q 県	平成 6 年度の公共事業のうち 1 件は、工事箇所が遺跡隣接地であったが、文化財保護法第 57 条の 3 の通知がなされていない。また、平成 4 年度における都市計画法に基づく開発許可の申請事案のうち 1 件は、遺跡内であるにもかかわらず、届出がなされていない。
Q a 市	平成 5 年度及び 6 年度における建築確認申請のうち、2 遺跡内の 10 件については、届出がなされないまま、施工済み又は施工中となっている。
Q b 市	平成 3 年度以降、4 遺跡内又はそれらの隣接地における農地転用事案 4 件及び建築確認事案 5 件（重複あり。）については、届出がなされないまま施工済み又は施工中である。
T a 市	平成 5 年度の建築確認事案のうち 83 件を抽出調査した結果、22 件は埋蔵文化財包蔵地内のものであり、うち 16 件は届出がなされていない。
U a 市	平成 6 年 1 月の建築確認事案 210 件のうち 17 件が埋蔵文化財包蔵地内であったが、届出はなされていない。
U b 市	平成 5 年度の建築確認事案のうち埋蔵文化財包蔵地内を対象とする 33 件については、市教委で届出が必要ないと判断したため、届出がなされていない。

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 「届出」とは、文化財保護法第 57 条の 2 に基づく届出のことである。

ウ 発掘調査に係る費用負担の明確化

(勧 告)

土木工事等に伴う埋蔵文化財の発掘調査は、多くの場合、当該土木工事等を行う民間事業者すなわち原因者がその費用を負担（以下「原因者負担」という。）している。この原因者負担については、文化財保護法上明確な根拠規定はなく、文化庁長官又は都道府県教委による発掘調査を行うべき旨の指示又は指導に従う結果として、民間事業者の費用負担により行われるものとなっている。具体的には、発掘調査の指示又は指導を受けた民間事業者はすべて、発掘調査の専門的知識を有する都道府県教委、市町村教委、財団法人等に発掘調査を委託し、その契約に基づいて費用を負担することになる。

一方、国の機関等が周知の埋蔵文化財包蔵地において土木工事等を行う場合も、文化庁長官又は都道府県教委の発掘調査を行うべき旨の勧告又は指導に従う結果として費用負担が行われているが、この場合の費用負担については、文化庁と関係省庁又は関係特殊法人との間にそれぞれ覚書が交換されている場合が多い。これらの覚書においては、発掘調査は都道府県教委等に委託して行うこと、発掘調査を委託する場合の費用（発掘作業費、報告書作成費等）は、関係省庁等が負担することが明記されている。

なお、個人住宅の建設等に伴う発掘調査については、「埋蔵文化財緊急調査費国庫補助要項」（昭和 54 年 5 月 1 日文化庁長官裁定）に基づき補助金（国 50 パーセント、地方公共団体 50 パーセント）が交付され、個人負担は求められていない。

平成 5 年度における発掘調査費用の負担状況をみると、総額は 1,134 億円であり、このうち原因者負担分が 1,087 億円（95.9 パーセント）、公費負担分が 47 億円（4.1 パーセント）となっている。さらに、原因者負担分の負担者別の内訳をみると、都道府県が最も多く 317 億円（28.0 パーセント）、次いで公団・公社等が 222 億円（19.6 パーセント）、国が 209 億円（18.4 パーセント）であり、民間事業者等は 172 億円（15.2 パーセント）となっている。

今回、18 都道府県及び 46 市町村における発掘調査費用の負担状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

- ① 調査した都道府県及び市町村における民間事業者による土木工事等に伴い行われた発掘調査のうち、平成 6 年 4 月から 9 月までの間に発掘調査費用が支払われたもの 136 件を抽出してみると、1 件当たりの平均発掘調査費用は 1,122 万円となっており、中には民間事業者にとって相当な負担となっている例がみられる。

文化庁は、民間事業者が行う土木工事等に伴う発掘調査費用の原因者負担は定着してきているとしているが、調査した都道府県及び市町村のうち11都道府県及び36市町村（全体の73.4パーセント）では、原因者負担の説明に苦慮する場合があるとして、その法的根拠や費用負担の範囲等を文化庁が明確に示すよう希望している。

また、抽出調査した28民間事業者のうち、原因者負担の根拠や範囲を明確に説明するよう求めているものが5事業者ある。

さらに、調査した市町村においては、民間事業者が費用負担に応じていない例もみられる。

このように原因者負担については、民間事業者側、文化財保護行政側の双方からその根拠や範囲を明確に示すよう求める意見がある。

なお、発掘調査費用の原因者負担をめぐり、昭和54年に府中市において訴訟が提起されており、原告は、原因者負担により発掘調査を行わせる行政指導は違法であるなどと主張したが、58年の東京地方裁判所の判決で棄却され、また、60年の東京高等裁判所の判決でも、発掘調査を指示することは埋蔵文化財保護の見地からみて適切な措置であり、そのために発掘者がある程度の経済的負担（財産的出捐）を負う結果になるとしても、それが法の趣旨を逸脱した不当に過大なものでない以上、発掘者において受忍すべきものであるとして、原告の訴えは棄却されている。

また、文化庁では、昭和59年11月30日付けの事務連絡により、民間事業、公共事業を問わず、遺跡の範囲等を確認するための試掘調査については文化財保護担当部局の経費で実施するのが適当であるとしているが、調査した都道府県及び市町村のうち10都道府県及び22市町村において、試掘調査について原因者が何らかの負担をしている実態がみられる。

- ② 発掘調査の費用については、多くの場合、原因者である事業者が負担しており、事業者の側からは発掘調査費用の積算基準の明確化が求められている。

文化庁は、前述の文化庁次長通知「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」により、地方ブロックごとに標準的な発掘調査経費の積算基礎を定めてこれに準拠するように努めるよう都道府県教委を指導している。この地方ブロックごとの標準的な積算基礎は、平成6年10月の当庁の調査時点において、北海道・東北ブロック、関東甲信越静岡ブロック及び北陸ブロックの3地方ブロックで策定されているが、これらの地方ブロックにおいても、歩掛かり（1人日当たりの作業量）に幅があること、同一地方ブロック内とはいえ地層・地質に差があること等の理由から、これらの積算基礎をそのままの形で利用していない都道府県もみられる。

また、文化庁は、個人住宅の建設等に伴う発掘調査について国庫補助を行っているが、その

対象を個人に限定している都道府県がある一方、個人以外に零細事業者をも加えている都道府県もある。

以上のとおり、発掘調査費用の負担については、その根拠や原因者に負担を求める費用の範囲について不明確となっている状況がみられる。

この原因は、文化財保護法上、発掘調査の費用負担に関する規定が整備されていないことにもよるが、文化庁においても、都道府県教委及び市町村教委に対し、原因者に負担を求める根拠、範囲等を明確に示していないことによると認められる。

したがって、文部省は、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 都道府県教委に対し、また、都道府県教委を通じ市町村教委に対し、周知の埋蔵文化財包蔵地において、民間事業者が行う土木工事等に伴う発掘調査の費用について、原因者に負担を求めることの根拠、その範囲及びその考え方を明確に示すこと。
- ② 発掘調査の費用について、都道府県教委に対し、地方ブロックごとに、適切な積算基礎を策定するよう指導すること。また、個人住宅の建設等に伴う発掘調査についての国庫補助の対象となる範囲を明確化すること。

（説 明）

（7）発掘調査に係る費用負担

a 民間事業者が土木工事等を行う場合の発掘調査

埋蔵文化財の発掘調査に係る費用負担については、文化財保護法上明確な根拠規定はなく、民間事業者の場合、文化庁長官又は都道府県教委による発掘調査を行うべき旨の指示又は指導に従う結果として、これを負担している。具体的には、発掘調査の指示又は指導を受けた民間事業者が、発掘調査の専門的知識を有する都道府県教委、市町村教委、財団法人等に発掘調査を委託し、その契約に基づいて費用を負担することになる。

b 国の機関等が土木工事等を行う場合の発掘調査

国の機関等が周知の埋蔵文化財包蔵地において土木工事等を行う場合も、文化庁長官又は都道府県教委の発掘調査を行うべき旨の勧告又は指導に従う結果として費用負担が行われているが、この場合、文化庁と関係省庁又は関係特殊法人との間には、表3-77のとおり、それぞれ覚書が交換されている場合が多く、これらの覚書においては、発掘調査は都道府県教委等に委託して行うこと、発掘調査を委託する場合の費用（発掘作業費、報告書作成費等）

は関係省庁等が負担することが明記されている。

表 3-77 発掘調査の実施に係る関係省庁等との覚書等及びその内容

覚書等の相手方	覚 書 等 の 名 称
建設省	直轄道路事業の建設工事施行に伴う埋蔵文化財の取扱いについて (昭和46年11月1日付け建設省道一発第98号) 建設省がおこなう道路事業の建設工事施行に伴う埋蔵文化財の取扱いについて(昭和46年11月20日付け国保第47号)
農林省(農林水産省)	農業基盤整備事業等と埋蔵文化財の保護との関係の調整について (昭和50年10月20日付け庁保記第211号)
日本住宅公団(住宅・都市整備公団)	日本住宅公団の事業施行に伴う埋蔵文化財包蔵地の取扱いに関する覚書(昭和40年6月20日付け文委記第53号)
日本鉄道建設公団	日本鉄道建設公団の事業施行に伴う埋蔵文化財包蔵地の取扱いに関する覚書(昭和41年4月1日調印)
日本道路公団	日本道路公団の建設事業等工事施行に伴う埋蔵文化財包蔵地の取扱いに関する覚書(昭和42年9月30日調印)
覚 書 等 の 内 容 (建 設 省 の 例)	
<p>○ 発掘調査の方法 発掘調査の実施は、原則として関係教育委員会に委託して行うこと。</p> <p>○ 発掘調査費用 発掘調査費用は、発掘作業に直接必要な費用及び発掘又は発見された文化財に係る必要最小限の整理保存費等を負担するものとし、継続的な管理費その他学術的研究のための費用は含まないものとする。</p> <p>① 発掘作業費(調査員・補助員の日当・旅費及び人夫の賃金、機械器具借損料、立入補償費等)</p> <p>② 整理保存費(洗浄、接合、分類、復原、実測、写真撮影等の整理費並びに錆止め及び腐触止めのための理化学的保存処理費等)</p> <p>③ 報告書類作成費(発掘調査報告書の印刷製本費等)</p> <p>④ 調査雑費</p>	

(注) 各覚書等に基づき当庁が作成した。

c 個人住宅の建設等に伴う発掘調査

個人住宅の建設等に伴う発掘調査については、原因者負担をそのまま適用すると負担が大きいことから、表3-78のとおり、「埋蔵文化財緊急調査費国庫補助要項」に基づき地方公共団体等に対し補助金(国50パーセント、地方公共団体50パーセント)が交付されており、個人負担は求められていない。

表 3-78 埋蔵文化財緊急調査費国庫補助制度の概要

1 趣旨	埋蔵文化財の実態を把握するための調査に要する経費について、文化財保護法第98条の2第5項に基づき、国は、発掘調査に要する経費の一部を補助する。
2 補助事業者	地方公共団体及び文化庁長官が調査に当たることを適当と認める法人
3 補助対象事業	(1) 発掘調査 埋蔵文化財の記録の作成又は保存に必要な資料を得るために行う発掘調査及び発掘された資料の保存整理 (2)~(4) 〔略〕
4 補助対象経費	(1) 主たる事業費 ア 発掘調査経費 イ 分布調査経費(所在確認調査) ウ 測量、図化経費 エ 附帯調査・その他関連調査経費 オ 調査報告書印刷経費 (2) その他の経費 事務経費
5 補助金の額	次に掲げる場合を除き、補助対象経費の2分の1 (1)~(3) 〔略〕

(注) 埋蔵文化財緊急調査費国庫補助要項による。

なお、埋蔵文化財緊急調査費国庫補助のうち、発掘調査関係の予算額は、平成6年度で23.7億円となっている。

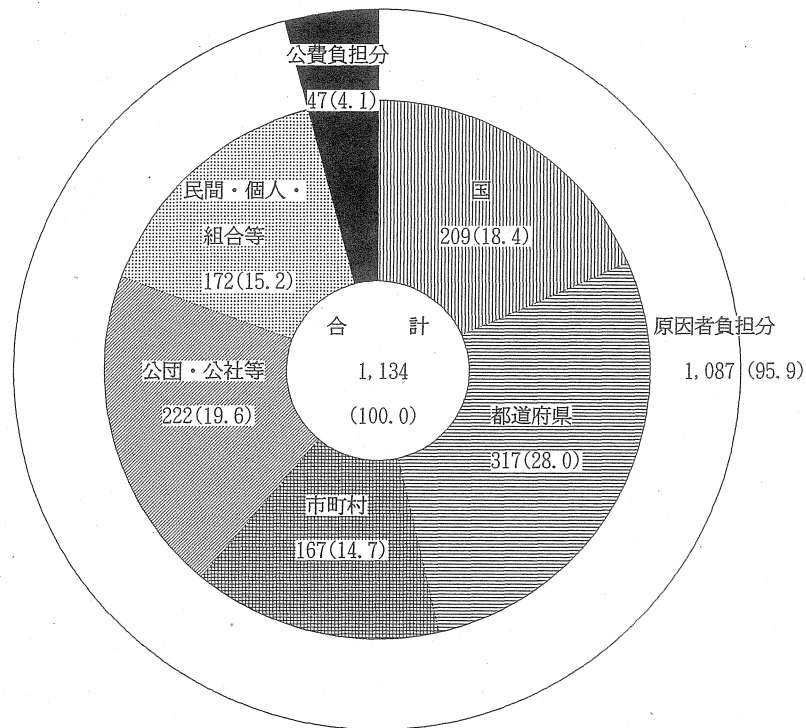
(4) 発掘調査に係る費用負担の現況

平成5年度に全国で実施された発掘調査の費用の負担状況をみると、図3-7のとおり、公費負担分等47億円(4.1パーセント)を除く1,087億円(95.9パーセント)が原因者負担分であり、この原因者負担分のうち、国が209億円(18.4パーセント)、都道府県が317億円(28.0パーセント)、市町村が167億円(14.7パーセント)、公団・公社等が222億円(19.6パーセント)、民間等が172億円(15.2パーセント)となっている。

図3-7

平成5年度の発掘調査費用の負担状況

(単位：億円、%)



(注) 文化庁の資料による。

(り) 調査した都道府県及び市町村における発掘調査費用の負担状況

a 発掘調査費用と総事業費に占めるその割合

調査した18都道府県及び46市町村において、民間事業者による土木工事等に伴う発掘調査が行われた事案のうち、平成6年4月から9月までの間に発掘調査費用が支払われた136件を抽出してみると、表3-79のとおり、1件当たりの平均発掘調査費用は1,122万円となっている。

表3-79 発掘調査費用の状況

抽出調査件数 (a)	総発掘調査費用 (千円) (b)	平均発掘調査費用 (千円) (b/a)
136	1,525,860	11,219.6

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 調査した都道府県及び市町村において、平成6年4月から9月までの間に発掘調査費用が支払われた136件を抽出して作成したものである。

また、これらのうち、総事業費が判明した事案について発掘調査費用及び総事業費に占める発掘調査費用の割合をみると、表3-80のとおり、事業者にとって相当な負担となっている例がみられる。

表3-80 総事業費に占める発掘調査費用の割合が高い事例

市町村名	事業者 の名称	事業内容	発掘調査期間	発掘調査費用 (千円) (A)	総事業費 (千円) (B)	比率(A/B) (%)
P a 市	(株)P1産業	宅地造成	59日	2,987	4,230	70.6
J a 市	J2土地区画整理組合	土地区画整理事業	301日	88,908	160,000	55.6

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 「発掘調査期間」欄には、発掘調査の着手日から完了日までの日数を掲げた。
3 「J a 市」の事案については、平成5年度及び6年度の2か年度分の合計を掲げており、当該事案の「総事業費」欄には、両年度の事業費の合計を掲げている。

なお、総事業費は不明であるが、発掘調査費用が1億円を超えるものも相当数みられた。

b 原因者負担の説明に苦慮している事例

発掘調査費用の原因者負担は、上記のとおり、事業者にとって大きな負担となっているが、調査した18都道府県及び46市町村の計64地方公共団体の中には、原因者負担の根拠等の説明に苦慮したとしているものが11都道府県及び36市町村の計47地方公共団体(73.4パーセント)あり、これら47地方公共団体においては、表3-81のとおり、事業者が費用負担に応じていない例、事業者が費用負担に応じていないため市の負担により対応している例などがみられる。

表3-81 原因者負担の説明に苦慮している事例（主なもの）

地方公共 団体名	事 例 の 概 要
A a 市	全国的な規模の大手の事業者の場合は、過去に多くの発掘調査の経験を有しているため、費用負担の協議が長期化することはないが、中小の事業者の場合、経験が少なく、費用負担の協力を求めるための説得にかなりの時間と労力を要している。平成6年度においても、費用負担に関する協議を計3回行い、約1か月を要した事例がある。
C a 市	発掘調査の経費を事業者に負担させることの根拠をめぐって、昭和54年に訴訟が提起された経緯があり、その根拠を明確にする必要があるとしている。
C b 市	試掘調査の結果、遺跡・遺構が出た場合は発掘調査を行うこととなるが、事業者は計画を変更してまで費用負担と期間を要する本調査を実施することに難色を示す場合も多く、平成4年12月に発掘調査の指示を行った4階建ての建物の建築の事案では、事業者は調査経費約280万円の支払いに応じていない。
I a 市	平成6年度に、大手建設会社が、弁護士を通じて、法律上原因者が負担することになっていないとして費用負担を拒んだ事例がある。当該事例については、発掘調査面積が少なかったため、試掘調査の延長として市の負担により実施することで対応したが、事業者の費用負担への対応がシビアになってきていること、法律上原因者が負担することになっていないことを主張する事業者も増えてきている。
Q a 市	文化財保護法第98条の2第3項は、「地方公共団体は、発掘調査に関し、事業者に対し協力を求めることができる」との規定にすぎず、事業者との協議において、発掘調査の必要性等が論点となる事例がある。特に、平成3年度には、発掘調査の実務に係る費用は徴収したものの、記録保存費の徴収についての協力が得られず、報告書が未作成となった事例が生じている。

（注）当庁の調査結果による。

c 民間事業者の意見

また、抽出調査した28民間事業者のうち、原因者負担の根拠や範囲を明確に説明しよう求めているものが5事業者あり、その主な意見・要望は、表3-82のとおりである。

表3-82 原因者負担の根拠等の説明を求める民間事業者の意見・要望

事業者名	意 見 ・ 要 望 の 概 要
(株)E 5	発掘調査費用の一部を負担することについては理解できるが、全額の負担を求めることが公平な取扱いなのか疑問が残ることから、明確に根拠・範囲等を説明してほしい。
G 3 (株)	発掘調査費用については、法的根拠の説明が不十分であり、社内で説明しても理解を得られないことが多いので、明確に説明してほしい。
G 4 住宅(株)	発掘調査費用については、市教委から一方的に金額を提示され納得できないことが多いが、事業を急ぐためやむを得ず受け入れている。発掘調査費用を誰が負担すべきものなのかの根拠の説明が不十分であり、明確に説明してほしい。
R 2 建設(株)	発掘調査の費用負担については、負担の範囲・内容が明らかにされないまま、市教委の指導どおりに負担しているのが現状であるので、明確に示してほしい。
(株)T 3 工務店	発掘調査の費用負担については、法的根拠や負担の範囲が不明確であるので、費用負担の仕組みを明らかにしてほしい。

（注）当庁の調査結果による。

d 原因者負担をめぐる訴訟

発掘調査費用の原因者負担めぐり、表3-83のとおり、昭和54年に東京都府中市において訴訟が提起されており、60年10月9日の東京高等裁判所の判決において、「文化財保護法の規定の趣旨にかんがみ、発掘調査を指示することは埋蔵文化財保護の見地からみて適切な措置であり、そのために発掘者がある程度の経済的負担（財産的出捐）を負う結果となるとしても、それが法の趣旨を逸脱した不当に過大なものでない以上、発掘者において受忍すべきものである。」とされているが、費用負担の根拠については、「事業者は行政指導に従って任意で遺跡調査会との間で費用負担を伴う委託契約を締結したものであり、この場合は法律上の根拠は必要とはされない。」とされている。

表 3 - 83

府中市埋蔵文化財発掘費用負担事件の概要

事件の概要	原告は、昭和53年初めごろ、府中市内の借地上に3階建て鉄筋コンクリート造りのビル（賃貸用の店舗兼事務所兼共同住宅。延べ面積 439平方メートル余）の建替工事をしたところ、当該敷地が周知の埋蔵文化財包蔵地であったため、府中市教委からの求めに応じ文化財保護法第57条の2第1項に基づく届出を同年8月末に同市教委に対し行った。 府中市教委は、同条第2項により、発掘調査を実施するよう指示したので、原告は遺跡調査会との間で委託契約を結び、調査委託費として 116万 2,000円を支払った。 原告は、土木工事等の届出をすることは法律上規定されているが、その届出をした事業者が費用自己負担で発掘調査をさせる行政指導は違法であるなどと主張し、国家賠償法（昭和22年法律第 125号）に基づく損害賠償として、支出した調査費用と工事中断による損害の合計 309万余円の支払いを求める訴えを提起した。
第一審判決の概要	東京地方裁判所 昭和58年5月26日 昭和54年（ワ）第 10034号 本件委託契約は、原告が文化財保護法の立法趣旨を正当に理解した上で埋蔵文化財の発掘調査に任意に協力し、その費用をも任意に負担する趣旨で締結されたものと推認することができる。埋蔵文化財の発掘調査に任意に協力することは、何ら憲法その他の実定法規に抵触するものではなく、そのための費用を負担することは、文化財保護法がいわゆる原因者負担を定めているかどうか、それが憲法その他の法規に照らして許されるものであるかどうかとは関係なく公序に適合した行為であり、担当職員がかような契約の締結に関与することにも何ら違法の点を見出すことはできない。
控訴審判決の概要	東京高等裁判所 昭和60年10月9日 昭和58年（ネ）第1498号 文化財保護法の規定の趣旨にかんがみ、発掘調査を指示することは埋蔵文化財保護の見地からみて適切な措置であり、そのために発掘者がある程度の経済的負担（財産的出捐）を負う結果となとしても、それが法の趣旨を逸脱した不当に過大なものでない以上、発掘者において受忍すべきものである。本件においても事業主に対し発掘調査をするように行政指導したことが同法の趣旨を逸脱した不当なものとはいえない。また、調査費用を負担させるためには法律上の根拠が必要であると主張するが、事業者は行政指導に従って任意で遺跡調査会との間で費用負担を伴う委託契約を締結したものであり、この場合は法律上の根拠は必要とはされない。

（注）判決文に基づき当庁が作成した。

e 試掘調査費用の負担

発掘調査に先立ち、それを実施する必要があるか否かを判断するために実施する試掘調査について、文化庁は、「発掘調査の費用負担について」（昭和59年11月30日付け文化財保護部記念物課埋蔵文化財担当の事務連絡）により、「民間・公共事業を問わず、建設場所等を定めるなど遺跡の保存を目的とする範囲確認調査や遺構のあり方等の確認調査については、文化財保護部局の経費で実施するのが適当である」としている。

しかし、調査した18都道府県教委及び46市町村教委における試掘調査費用の負担状況についてみると、表3-84のとおり、原因者負担による、又はそのような場合があるとしているものが32地方公共団体（10都道府県及び22市町村）ある。

表 3 - 84

試掘調査費用の負担状況

（単位：地方公共団体）

区 分	行政側で負担する	原因者負担による又は そのような場合がある	計
都道府県	8	10	18
市町村	24	22	46
計	32	32	64

（注）1 当庁の調査結果による。
2 個人住宅の建設、農業基盤整備関係事業等に伴う発掘調査の場合を除く。

(f) 発掘調査費用に係る積算基準等の設定状況

a 積算基準の策定・利用状況

発掘調査費用については、多くの場合、原因者である事業者が負担しており、事業者の側からは、その積算基準を明確化することが求められている。

発掘調査費用に係る積算基準について、文化庁は、前述した「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」により、「開発事業に伴う発掘調査に要する経費や期間の算出については、地方ブロックごとに標準的な積算基礎を定めてこれに準拠するよう努めることとし、事業者等に対しては具体的な算出根拠等について十分説明する」よう都道府県教委を指導している。

しかし、発掘調査費用に係る積算基準の策定状況をみると、表3-85のとおり、平成6年10月の当庁の調査時点で、積算基礎を定めているものは3地方ブロック（北海道・東北ブロック、関東甲信越静岡ブロック及び北陸ブロック）のみであり、他の5地方ブロックでは策定中となっている。また、策定済みの地方ブロック内の調査した8都道府県のうち、これらの積算基礎をそのままの形で利用しているものは2都道府県にとどまっている。この理由として、積算基礎を利用していない都道府県では、歩掛かり（1人日当たりの作業量）に幅があり実際の積算に利用できないこと、同一地方ブロック内とはいえ地層・地質に差があるためそのまま適用できないことなどを挙げている。

表 3-85 発掘調査費用に係る積算基準の策定及び利用の状況

地方ブロックの策定状況			
ブロック区分	北海道・東北	関東甲信越静	北 陸
策 定 時 期	平成3年9月	昭和61年10月	平成5年3月
都道府県の利用状況			
都道府 県名	利用の 有 無	利 用 内 容 、 利 用 し な い 理 由 等	
A 県	無	当該基準は各都道府県の発掘調査の方法・体制、遺跡の密度の相違等を考慮して策定しているため、歩掛かりに幅があり、実際の積算にはそのままの形ではほとんど利用できない。	
B 県	無	同上	
C 県	無	当該基準は、作業員1人当たりの平均的な作業量が示されているにすぎず、賃金、単価等が明示されていないこと、出土する遺構・遺物は発掘箇所により異なり、発掘費用を一律の基準で算定することはできないことから、そのままの形では利用していない。	
D 県	有	当該基準を基に、県の地域性を考慮したより詳細な基準を作成している。	
E 県	無	①地層・地質の相違からそのまま適用できないこと、②当該基準によると単位面積当たりの発掘調査費用が高くなりすぎること、③県の積算方法ではほぼ正確な積算ができていると考えていることから、当該基準はそのままの形では利用していない。	
F 県	無	埋蔵文化財は、地域、時代等により態様が異なるので、標準化は困難である。	
H 県	有	当該基準に合わせて、県の基準を改正した。	
I 県	無	発掘現場により条件が異なることから、当該基準の歩掛かりを適用せず、実際の費用の積み上げにより積算を行っている。	

(注) 当庁の調査結果による。

b 発掘調査費用の国庫補助

文化庁では、前述のとおり、「埋蔵文化財緊急調査費国庫補助要項」により、個人住宅の建設等に伴う発掘調査を対象事業とする国庫補助を行っている(表3-78参照)。

調査した18都道府県における埋蔵文化財緊急調査費国庫補助の対象事業の実施状況をみると、15都道府県では補助対象事業を個人住宅の建設に伴う発掘調査に限定しているが、零細事業者が行う事業等に伴う発掘調査についても補助対象事業として実施しているものが、表3-86のとおり3都道府県ある。

表 3-86 埋蔵文化財緊急調査費国庫補助の対象事業を個人住宅の建設に伴う発掘調査に限定していない都道府県

都道府県名	国庫補助の対象事業の実施状況
A 県	零細事業者の土木工事等に伴う発掘調査についても補助対象としており、砂利採取事業者(株式会社:資本金 300万円)の行う事業に伴う発掘調査に対して、平成3年から5年にかけて3回にわたり、合計約 1.1億円を補助している。
J 県	零細事業者の土木工事等に伴う発掘調査についても補助対象としている。
R 県	個人の事業に伴う発掘調査については、住宅建設以外の事業に伴う発掘調査も補助対象とし、また、費用負担が困難な零細・中小事業者の行う事業に伴う発掘調査についても補助対象としている。

(注) 当庁の調査結果による。

エ 出土文化財の取扱いの見直し

(勸 告)

近年、国土の急速な開発に伴い埋蔵文化財の発掘調査量が急増する一方、出土した文化財（以下「出土文化財」という。）も膨大なものとなってきている。文化庁では、これに対処するため、「埋蔵文化財調査センター建設費国庫補助要項」（昭和54年5月1日文化庁長官裁定）及び「出土文化財管理センター建設費国庫補助要項」（平成4年5月27日文化庁長官裁定）に基づき、地方公共団体に対し、埋蔵文化財の調査を行う埋蔵文化財調査センター及び出土文化財の整理、収蔵等を行う出土文化財管理センターの整備に要する経費を補助している。

発掘調査の結果発見された出土品については、遺失物法（明治32年法律第87号）、文化財保護法等の規定により、警察署長への埋蔵物としての差し出し、差し出された埋蔵物が文化財と認められるときの警察署長から文化庁長官への提出、文化財であるかどうかの文化庁長官の鑑査（この権限は、都道府県教委に委任されている。）等を経て、鑑査の結果文化財と認められたもののうち所有者が判明しないものについては、その所有権は、国庫に帰属することとされている。国庫に帰属した文化財については、その効用等からみて国が保有する必要のあるもの以外は、その発見者、その発見された土地の所有者又は発見地を管轄する地方公共団体に譲与等を行うことができることとされている。

また、発掘調査の成果である出土文化財については、適切に保管すること、研究資料等として活用することが求められている。

今回、18都道府県教委及び46市町村教委における出土文化財の保管・活用状況等を調査した結果、以下のような状況がみられた。

(7) 出土文化財の保管・活用

- ① 調査した都道府県教委における鑑査の結果文化財と認められた件数と都道府県教委が発掘調査により発見した文化財（この場合は、鑑査の必要がない。）の件数との合計は、平成4年度及び5年度において、それぞれ1,840件、2,109件あり、これらのうち所有者が判明したものはなく、その所有権は国庫に帰属している。国庫に帰属した出土文化財で国において保有されるものは毎年1件ないし3件程度であり、また、文化財保護法第64条に基づき譲与等の手続を経て地方公共団体への所属とされた一部のものを含め、出土文化財の大部分は地方公共団体において保管されている。地方公共団体において保管されることとなった出土文化財は、調査した18都道府県では、平成4年度に1,836件、5年度に2,105件となってい

る。

現在、地方公共団体においては、国が保有することとなったものを除き、出土した文化財をすべて保管することとしている。その結果、文化財の保管量は年々増え続け、調査した都道府県及び市町村において平成5年度末現在で保管しているコンテナ数は96万5,907箱（サイズは地方公共団体により異なる。）に上っている。

なお、全国ベースでみると、平成4年度及び5年度に国庫に帰属することとなった出土文化財は、それぞれ4,016件、4,462件であるが、国が保有しているものは、それぞれ3件、2件となっている。また、出土文化財の保管量は、文化庁が行った昭和61年2月の調査によれば、都道府県分と市町村分とを合わせ184万箱となっている。

このように増大する出土文化財の保管について、調査した都道府県教委及び市町村教委の中には、次のとおり、保管スペースの確保に苦慮している状況にあるものがみられ、また、研究資料等として活用されている出土文化財は少ない。

- i 公立博物館のほか、小学校の空き教室等4施設で保管しているが、すべて満杯となっていることから、早急に保管施設を確保する必要があるが、保管スペースの確保に財政当局の理解が得られず、その対応に苦慮しており、また、研究資料等として活用されている出土文化財が少ないもの
- ii 埋蔵文化財調査センターの収蔵庫に9,500箱を収蔵しているが、保管スペースに余裕がなくなり、通路にも置いている状況であり、収蔵できない出土文化財は、同センターの周辺及び発掘現場に袋に入れて野積みし、ビニールシートで覆って保管しているもの
- iii 平成5年度に収蔵庫を整備したが、出土文化財約730箱で満杯となっており、今後の保管場所の確保の見通しは立っておらず、また、展示施設がないこと等から、1回貸出を行ったほかは出土文化財が全く活用されていないもの
- iv 昭和52年度から53年度にかけて国庫補助を受けて埋蔵文化財調査センターを建設したが、現在、保管スペースが満杯となっていることから、発掘調査を行った高架下の土地に収蔵庫を作って保管しているが、これも満杯となっている上、同センター本館の廊下にも600箱以上を保管しており、また、一部を除き出土文化財の研究資料等としての検索・活用が困難な状況となっているもの
- v 昭和59年に建設した文化財整理室だけでは保管スペースが足りず、平成4年度に単独事業で建設した収蔵庫も満杯となり、6年度には民間の倉庫を年間322万6,000円で賃借して収蔵しているが、これもスペースの約9割は既に埋まり、今後の保管場所の確保に苦慮

しているもの

vi 公立歴史資料館のほか、3収蔵庫及び13棟のプレハブを設置して保管しているが、すべて満杯となっているため、^{かわら}瓦等の出土文化財を野積みしており、また、出土文化財の多くは、外部の人からの利用の要求に即応することは困難な状況にあるもの

文化庁は、このような状況に対し、平成6年度末現在で、46埋蔵文化財調査センター及び10出土文化財管理センターの建設費について補助してきているが、早晚これらの施設も満杯になることが予測されることから、出土文化財の適切な保管・活用を図る観点から、地方公共団体が保管している出土文化財について、その状態や活用の可能性等に応じ保管方法の効率化を図る方向で、その取扱基準を策定する余地があると考えられる。

② 開発事業に伴い実施される発掘調査は現状保存できない埋蔵文化財の記録保存のために採られる措置であることから、発掘調査の完了後に発掘調査報告書を作成することが必要となっている。

調査した都道府県教委において平成3年度に発掘調査が完了した329件について、発掘調査報告書の作成状況を見ると、作成済みのものは159件(48.3パーセント)であり、半数以上が作成されていない。また、作成されていないものの中には、発掘調査が次年度以降も継続し、すべてが終了した後に発掘調査報告書を作成する予定であるとしているものもみられるが、発掘調査の実施を優先させているなどにより発掘調査報告書の作成の目途を有していないものもみられる。

(4) 出土品の鑑査

文化庁長官又は都道府県教委が発掘調査の結果発見した出土品については、文化財保護法第59条第1項等に基づき、警察署長への埋蔵物としての差し出しは必要とされず、警察署長への通知で足り、また、文化財であるかどうかの鑑査も必要とされていない。

一方、市町村教委が発掘調査の結果発見した出土品については、警察署長への埋蔵物としての差し出し及び都道府県教委による鑑査が必要とされているが、調査した都道府県教委においては、鑑査の結果文化財でないとされた例はなく、また、その鑑査は、警察署長から提出された文書のみで行われ、鑑定^{がい}するなどの方法では行われておらず、形骸化している。

したがって、文部省は、次の措置を講ずる必要がある。

① 出土文化財について、保管・活用の状況を調査し、その状態や活用の可能性等に応じ保管方法の効率化を図る方向で、その取扱基準を策定すること。

② 都道府県教委に対し、また、都道府県教委を通じ市町村教委に対し、発掘調査報告書の作成

を徹底するよう指導すること。

③ 市町村教委の発掘調査により発見された出土品の鑑査については、事務処理の簡素化を図る方向で、その在り方を見直すこと。

(説 明)

(7) 出土文化財の保管・活用

a 出土文化財の保管・活用に関する国庫補助

近年、国土の急速な開発に伴い埋蔵文化財の発掘調査量が急増する一方、検出される出土文化財も膨大なものとなってきている。文化庁では、これに対処するため、i)「埋蔵文化財調査センター建設費国庫補助要項」に基づき、昭和54年度から、埋蔵文化財の調査及び出土品、資料等の整理、研究、収蔵等を行うために必要な施設(埋蔵文化財調査センター)の建設に要する経費について、また、ii)「出土文化財管理センター建設費国庫補助要項」に基づき、平成4年度から、出土文化財の管理・活用を図るために整理等を行う施設(出土文化財管理センター)の建設に要する経費について補助してきており、平成4年度から6年度までの同補助の実績は、表3-87のとおりである。

表3-87 埋蔵文化財調査センター及び出土文化財管理センターの建設に対する国庫補助の実績 (単位:千円、件)

年 度	埋蔵文化財調査センター		出土文化財管理センター		合 計	
	国庫補助額	補助対象数	国庫補助額	補助対象数	国庫補助額	補助対象数
平成元	99,450	3	—	—	99,450	3
2	100,425	3	—	—	100,425	3
3	133,900	4	—	—	133,900	4
4	133,900	4	150,000	5	283,900	9
5	133,900	4	300,000	10	433,900	14
6	133,900	4	300,000	10	433,900	14

(注) 1 文化庁の資料による。
2 当該国庫補助は、1センターにつき2か年度にまたがり行われる。

b 出土品処理の事務手続

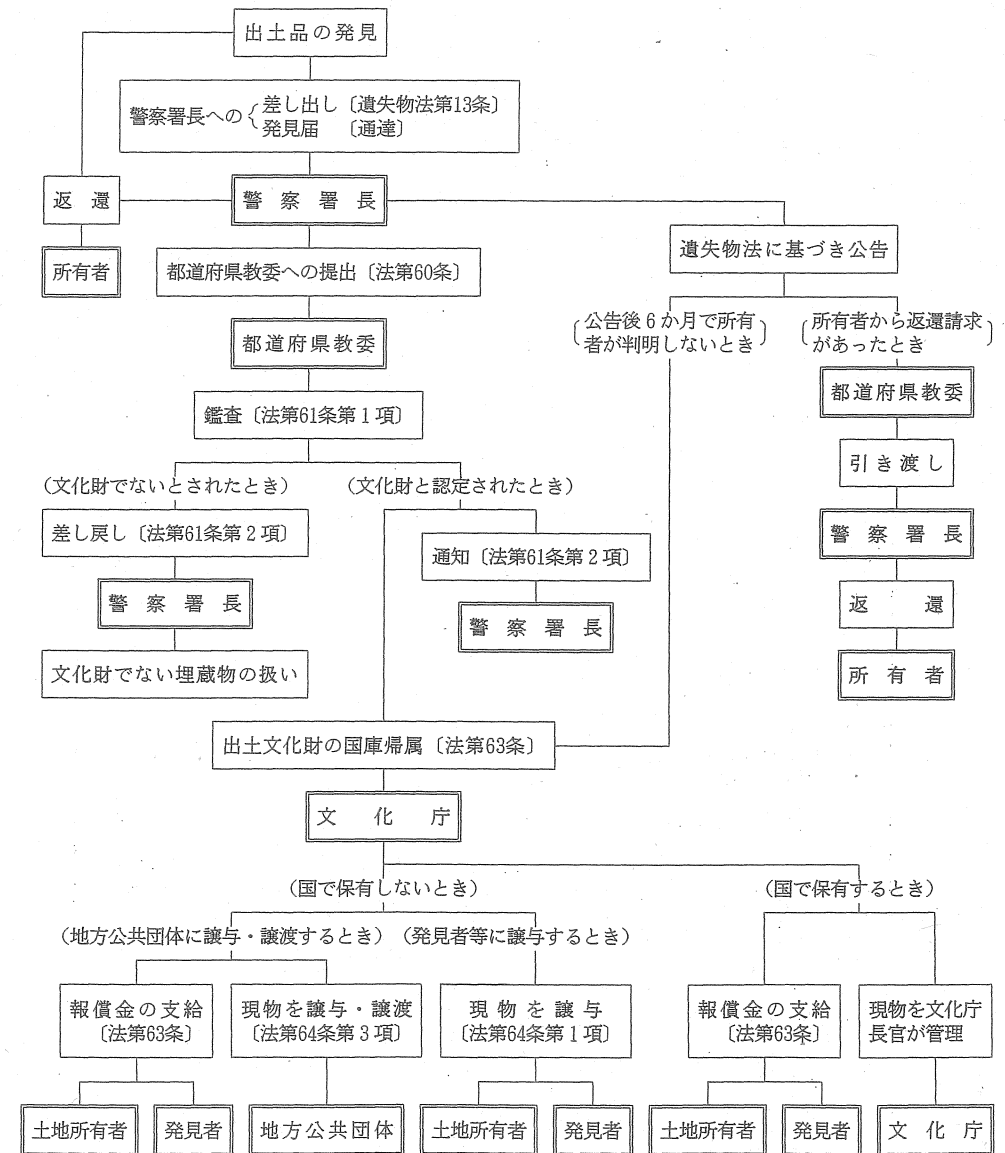
土地その他の物の中から発見されたものの取扱いに関する一般的な制度としては、民法（明治29年法律第89号）の埋蔵物の発見に関する規定（第241条）及びその特例法である遺失物法の埋蔵物に関する規定（第13条）がある。文化財保護法では、埋蔵物である文化財については上記2法による制度を基本としつつ、文化財としての特性に従った規定を設けている。

発掘調査の結果発見された出土品については、図3-8のとおり、発見者による警察署長への埋蔵物の差し出し（遺失物法第13条）、埋蔵物として差し出された物件の警察署長から文化庁長官（文化財保護法第100条の2により都道府県教委に委任）への提出（文化財保護法第60条）、文化財であるかどうかの文化庁長官（文化財保護法第100条の2により都道府県教委に委任）の鑑査（文化財保護法第61条）等の一連の手続を経て、所有者が判明しなかったものについては、その所有権が国庫に帰属することとされている（文化財保護法第63条）が、国で保有しておく必要のあるもの以外は、発見者、その発見された土地の所有者又は発見された土地を管轄する地方公共団体に譲与又は譲渡することができるとされている（文化財保護法第64条）。

出土文化財については、それが将来にわたって研究資料等として十分活用されるよう、原則として一つの埋蔵文化財包蔵地から発見されたものを一括して適切に保存し、必要に応じて展示等を行うことが必要であるとされている。

図3-8

出土品処理の事務手続



(注) 1 文化庁資料等に基づき当庁が作成した。
2 「法」とは、文化財保護法のことである。

c 出土文化財の件数

調査した18都道府県教委において、文化財保護法第61条第1項に基づき文化財であるかどうかについて鑑査を実施し文化財と認められた件数と都道府県教委が発掘調査により発見した文化財（この場合は、鑑査の必要がない。）の件数との合計は、表3-88のとおり、平成4年度が1,840件、5年度が2,109件に上っている。また、これらのうち所有者が判明したものはなく、その所有権はすべて国庫に帰属しており、同法第64条に基づき譲与等の手続を経て地方公共団体の所属とされた一部のものを含め、出土文化財の大部分は地方公共団体において保管されている。地方公共団体で保管されることとなった出土文化財は、平成4年度が1,836件（99.8パーセント）、5年度が2,105件（99.8パーセント）で、その大半は地方公共団体が保管している。

表3-88 調査した18都道府県教委における出土文化財の所属及び保管の状況

区 分	平成4年度	5年度
鑑査の結果文化財と認められた件数と都道府県教委が発掘調査により発見した文化財の件数との合計 (A)	1,840 件	2,109 件
(A)のうち、 ① 所有者が明らかになったもの ② 国庫に帰属したもの (B)	0 件 1,840 件	0 件 2,109 件
(B)のうち、 ① 国庫に帰属し国で保管しているもの ② 国庫に帰属しながら、地方公共団体で保管しているもの (C) ③ 地方公共団体の所属となったもの(D)	4 件 1,816 件 20 件	4 件 2,076 件 29 件
(C)+(D) / (B)	99.8%	99.8%

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 国で保管している4件の保管者は国立大学である。

d 地方公共団体における出土文化財の保管数量

地方公共団体においては、国が保有することとなったものを除き、出土文化財をすべて保管することとしており、その保管量は年々増加している。

調査した18都道府県及び46市町村における出土文化財の保管状況をみると、表3-89のとおり、平成2年度はコンテナ数78万7,021箱であったものが5年度は96万5,907箱（いずれもサイズは地方公共団体により異なる。）に上り、2年度から5年度までの各年度において平均して6万箱程度増加を続けている。

表3-89 調査した都道府県及び市町村における出土文化財の保管数量
(単位：コンテナ数)

区分年度	平成2	3	4	5
年度末 保管数量	787,021	844,396	911,476	965,907
年度当たり 増加数量	57,173	57,375	67,080	54,431
平成5年度末保管数量の内訳				
都道府県分	634,848 (1都道府県当たり平均35,269)			
市町村分	331,059 (1市町村当たり平均7,197)			

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 地方公共団体によりコンテナの規格が違うが、すべてコンテナ数でカウントした。

e 全国ベースでみた出土文化財の保管数量

出土文化財の保管状況を全国ベースでみると、文化財として認定され、国庫に帰属することとなった出土文化財の件数は、表3-90のとおり、毎年度4,000件程度であり、うち国が保有することとした件数は毎年1件ないし3件程度となっている。

表3-90 出土品の文化財としての認定件数及び国が保有することとした出土文化財の件数
(単位：件)

区分年度	平成元	2	3	4	5
出土品の文化財としての認定件数	3,935	4,314	3,669	4,016	4,462
国が保有することとした出土文化財の件数	1	2	3	3	2

(注) 1 文化庁の資料による。
2 「出土品の文化財としての認定件数」は、出土品で、警察署長へ差し出され、都道府県教委の鑑査の結果文化財と認められた件数（都道府県教委が発掘調査により発見した文化財の件数を含む。）のうち所有者が判明しなかった（国庫に帰属することとなった）件数である。

また、出土文化財の保管数量は、文化庁が昭和61年2月に実施した調査によれば、表3-91のとおり、都道府県及び市町村が保管しているもの全体で、保管数で184万箱、保管量では8万立方メートルに及んでいる。

表 3-91 出土文化財の保管数量（文化庁調査）

区 分	都道府県保管分	市町村保管分	総 数
保 管 数	734千箱	1,106千箱	1,840千箱
保 管 量	32,667㎡	49,223㎡	81,889㎡

(注) 1 文化庁の調査（昭和61年2月）結果による。
2 「保管数」は、43cm×69cm×15cmのコンテナに換算した場合の箱数である。

f 地方公共団体による出土文化財の保管状況

増大する出土文化財の保管については、各地方公共団体とも、小・中学校の空き教室の利用、収蔵庫の建設、民間倉庫の借上げ等により対応してきているが、ほとんどの地方公共団体で収容能力が限界に達してきている状況にあり、調査した都道府県教委及び市町村教委における保管状況をみると、表3-92のとおり、その保管対策に苦慮している事例が多く、また、展示や研究資料として活用されている出土文化財も少ない状況にある。

表 3-92 出土文化財の保管に苦慮している事例

地方公共 団体名	事 例 の 概 要
A b 市	市立博物館のほか、小学校の空き教室等4施設で保管しているが、すべて満杯となっていることから、早急に保管施設を確保する必要があるが、保管スペースの確保に財政当局の理解が得られず、その対応に苦慮している。また、展示や研究資料として活用されている出土文化財は少ない。
F 県	埋蔵文化財調査センターの収蔵庫に9,500箱を収蔵しているが、保管スペースに余裕がなくなり、通路にも置いている状況であり、収蔵できない出土文化財は、同センターの周辺及び発掘現場に袋に入れて野積みし、ビニールシートで覆って保管している。
H b 市	平成5年度に収蔵庫を整備したが、出土文化財約730箱で満杯となっており、今後の保管場所の確保の見通しは立っていない。また、展示施設がないこと等から、出土文化財は1回貸出を行ったほかは全く活用されていない。
I 県	昭和52年度から53年度にかけて国庫補助を受けて埋蔵文化財調査センターを建設したが、現在、保管スペースが満杯となっていることから、発掘調査を行った高架下の土地に収蔵庫を作って保管しているが、これも満杯となっている上、同センター本館の廊下にも600箱以上を保管している。また、出土文化財は、一部を除き、研究資料等としての検索・活用が困難な状況となっている。
K b 市	昭和59年に建設した文化財整理室だけでは保管スペースが足りず、平成4年度にも収蔵庫を市単独費で建設したが、これも満杯となり、6年度には民間倉庫を年間322万6,000円で賃借して収蔵しているが、これも既にスペースの9割は埋まり、今後の保管場所の確保に苦慮している。
R 県	県立歴史資料館のほか、3収蔵庫及び13棟のプレハブを設置して保管しているが、すべて満杯となっているため、瓦等の出土文化財を野積みしている。また、出土文化財の多くは、外部の人からの利用の要求に即応することは困難な状況にある。
C c 市	任意団体（遺跡調査会）の3事務所の収蔵庫に保管することとしているが、いずれも満杯の状況であるため、出土文化財のうち1,180箱（全体の13.4パーセント）は、シートを被せて収蔵庫の軒下に置いている。
D 県	埋蔵文化財調査センターで収蔵しきれない出土文化財を新幹線の高架下の仮設プレハブに収蔵している。
D b 市	旧県立高校校舎及び旧倉庫に収蔵しているが、現在の施設の耐用年限が平成7年度に到来することから、立ち退きを求められるおそれがあり、その対策に苦慮している。
G 県	高校の空き教室や財団法人の現場事務所で保管しているが、スペースが足りず、廊下等にコンテナが山積みとなっている。
J a 市	旧公民館及び発掘調査事務所の倉庫で保管しているが、いずれも満杯となっているため、平成4年度以降は同事務所脇にテントを設営して保管するなどにより対応している。

(注) 当庁の調査結果による。

g 出土文化財の取扱基準の作成

調査した都道府県教委及び市町村教委の中には、出土文化財の保管施設の建設についての国庫補助の拡充とともに、保管すべきものについて、その重要度に応じた保管方法等を定めた取扱基準を作成すべきであるとの意見・要望があり、その主要なものは、表3-93のとおりである。

表3-93 出土文化財の取扱基準作成に係る教委の意見・要望の例

地方公共団体名	意見・要望の概要
A a 市	縄文時代の墓石、ストーンサークル、貝塚の貝等の出土文化財をすべて保管すると、保管施設が不足することとなる。自然のものをただ単に利用したこれらのものは、分析終了後、保管する必要はないのではないかと考えられるので、統一的な取扱基準を作成してほしい。
C 県	発掘調査の増加・大規模化に伴い出土文化財の数量が増大しているが、用地難や財政面で保管施設の確保が困難となっている。出土文化財を、重要なもの、それに準じるもの、その他等に区分し、保管方法に差を設けてもよいのではないかと。
C b 市	出土文化財の保管量は毎年増加しており、保管施設の確保が課題になっている。今後は、国が、一定の取扱基準を設け、修復が困難な土器の破片、路の敷石等と重要な出土文化財とは異なる取扱いができるようにし、市町村における財政負担の軽減を図る必要がある。
C a 市	出土文化財は収蔵庫に保管しているが満杯に近い状況にあるので、国が、保管基準を作成し、復元が不可能な土器・石器の破片等は報告書に記載した遺物と異なる取扱いができるようにすべきであると考えます。
J 県	出土文化財の保管倉庫がほぼ満杯の状態にある。国において、例えば、出土文化財の重要度に応じて分類・保管できる基準を作成するなどのガイドラインを策定することが望ましい。
J a 市 J c 市	出土文化財の収蔵庫は満杯の状態であり、その保管に苦慮している。国は、出土文化財の重要度に応じて取扱基準を作成するなど出土文化財の保管に係る方策を検討する必要がある。
J b 市	現在の状況で推移すれば、数年後には出土文化財の収蔵庫はすべて満杯となり、新たに保管施設を探さなければならなくなる。国は、出土文化財の重要度に応じて取扱基準を作成するなど出土文化財の保管に係る方策を検討すべきである。
T a 市	出土文化財については、保管場所及び取扱いに苦慮している状況であり、ぜひ国で取扱基準を整備してほしい。

(注) 当庁の調査結果による。

(イ) 発掘調査報告書の作成

開発事業に伴い実施される発掘調査は、現状保存できない埋蔵文化財の記録保存のために採られる措置であることから、発掘調査の完了後に発掘調査報告書を作成することが必要となっている。

しかし、調査した18都道府県教委における発掘調査報告書の作成状況をみると、表3-94のとおり、平成3年度に発掘調査が完了した329件のうち、作成済みのものは159件(48.3パーセント)となっており、作成済みの割合が80パーセント以上のものが7教委(うち100パーセントのものが4教委)ある反面、40パーセント未満のものが6教委あり、中には全く作成していないものも1教委ある。

表3-94 調査した18都道府県教委における発掘調査報告書の作成状況
(単位：教委)

平成3年度発掘調査件数 329件		報告書作成済件数（割合） 159件（48.3%）			
作成済割合	20%未満	20%以上 40%未満	40%以上 60%未満	60%以上 80%未満	80%以上
教委数	3	3	3	2	7

(注) 当庁の調査結果による。

また、発掘調査報告書の作成が進んでいない理由として、調査した9都道府県教委では、表3-95のとおり、完了した発掘調査の結果の整理よりも現在実施中の発掘調査の実施を優先させていること、発掘調査報告書作成のための人的体制が不十分であること、発掘調査報告書の作成のための予算措置がないこと等を挙げている。

表 3-95

発掘調査報告書の未作成理由等

(単位：件、%)

都道府 県名	調査完 了数	作成済件数 (作成済割合)	未作成 件数	未作成理由、今後の予定等
C 県	32	0 (0.0)	32	平成12年度までにはすべて作成する予定
D 県	30	8 (26.7)	22	発掘調査の結果の整理よりも現在実施中の発掘調査を優先しているために未作成となっているものが3件、現在発掘中の部分が終了した段階で作成予定であるもの等が19件となっている。
E 県	7	2 (28.6)	5	発掘調査の結果の整理よりも発掘を優先していること及び発掘調査報告書を作成する人的体制が不十分であること。
F 県	18	8 (44.4)	10	同上
H 県	7	4 (57.1)	3	発掘調査の面積が大きく出土品が多量にあり、すべてについて報告書を作成すると費用が膨大になることから、概要書は作成済みであるが発掘調査報告書の作成予定はない。
I 県	32	3 (9.3)	29	出土品の整理に手間取っている間に開発事業が完了し、歳出財源が確保できないこと等から作成目途がたっていない。
K 県	22	1 (4.5)	21	部分的な調査では全体像が解明できないこと、人的体制が弱体であること等から、概要書の作成のみにとどまっている。
Q 県	21	14 (66.7)	7	6件は発掘を優先したためであり、1件は開発事業者から作成費用を徴収できなかったためである。
T 県	27	12 (44.4)	15	7件は発掘調査を優先したため、6件は人的体制が弱体なためであり、2件は発掘調査の結果が軽微で作成不要と判断しているためである。

(注) 1 当庁の調査結果による。
2 調査した都道府県教委のうち、発掘調査報告書の作成が進んでいないものを掲げた。

(イ) 出土品の鑑査

発掘調査の結果発見した出土品については、文化財保護法第59条（同法第98条の3第1項により準用されている規定）により、発掘調査の実施主体が文化庁長官又は都道府県教委の場合、文化財であるかどうかの鑑査は不要であるが、実施主体が市町村教委の場合、都道府県教委による鑑査が必要とされている。

しかし、調査した都道府県教委においては鑑査の結果文化財でないとされた例は皆無であり、

また、その鑑査の実施方法についてみると、表3-96のとおり、書面又は写真をチェックするにとどまり、埋蔵物を検分する等の実質的な鑑査は行っておらず、形骸化したものとなっている。

表 3-96

調査した都道府県教委における鑑査の実施方法の例

都道府県名	鑑査の実施方法
C 県	公告の結果所有者が判別できなかった出土品について、警察署から教委に埋蔵文化財提出書が提出され、これを受けて教委が鑑査を行うが、いずれも出土品を検分しないまま文書のやり取りだけで行っている。
E 県	出土品その物を見て行う方法ではなく、書面のみで行っている。
G 県	警察署から提出のあった埋蔵文化財提出書及び発見者からの埋蔵文化財保管証の双方がそろっているものを対象に、この保管証等に添付されてきた写真、発掘の経緯等をチェックする方法により行っている。
H 県	警察署から提出される埋蔵文化財提出書及び市町村教委から提出される埋蔵文化財保管証により鑑査を行うとしているが、これらの書面の記載事項は、出土品の名称、数量、発見場所等となっているにすぎず、また、出土品そのものを検分することはなく、当該保管証等に添付された写真を検分することにより行っている。
P 県	県教委の鑑査は、警察署長から提出される埋蔵文化財提出書（概要を簡単に記載した程度のもの）及び市町村教委から提出される埋蔵文化財保管証と写真を基に行っている。

(注) 当庁の調査結果による。

このため、調査した都道府県教委及び市町村教委の中には、表3-97のとおり、発掘調査により発見された出土品について、鑑査の手続は不要である、あるいは都道府県教委が発掘調査を行った場合と同様に通知のみとすべきであるなどの意見・要望がみられた。

表3-97

都道府県教委による鑑査に係る教委の意見・要望の例

地方公共 団体名	意 見 ・ 要 望 の 概 要
E 県	出土品が文化財と認められないことは通常あり得ないことから、鑑査の必要性は乏しい。市町村教委の行った発掘調査に伴う出土品についても、県教委による発掘調査の場合と同様、埋蔵文化財の発見通知のみとすべきである。
G 県	発掘調査の場合、現場で市町村教委の担当者が実物を見て文化財と判断したものを県教委で鑑査するので、文化財として認定されなかったケースはなく、都道府県教委が鑑査を行う必要性は少ない。
H 県	警察署から提出を受けた事例で文化財と認めなかったものはなく、県教委による鑑査の意義は乏しい。
H a 市 H b 市	遺跡であるかどうかの判断は市教委が行っており、出土品の文化財としての認定はそれより判断が容易であることから、県教委の鑑査は必要性があるか疑問である。
K c 市	出土品はすべて市教委段階で考古学的価値を認めたものであることから、県教委による鑑査の手続は不要である。
P 県	出土品については、警察署長から県教委へ、その内容を記載した書類が1枚提出されるのみで写真も添付されておらず、このため、それによる鑑査そのものが形式的なものとなっており、実施する必要性に乏しい。

(注) 当庁の調査結果による。