

# 埋蔵文化財の保存と活用（報告）

- 地域づくり・ひとづくりをめざす埋蔵文化財保護行政 -

平成 19 年 2 月 1 日

埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究委員会

## 目 次

|  |   |
|--|---|
|  | ( 1 ) 蓄積された成果の確認及び「埋蔵文化財の保存・活用に関する方針・計画」の策定 |
| はじめに                                       | ( 2 ) 地域づくり・ひとづくりにむけての諸施策の実施                |
| 序 章 本報告の目的 - 今、なぜ埋蔵文化財の保存と活用か -            | ( 3 ) 体制の整備                                 |
|  | おわりに  |
| 第 1 章 埋蔵文化財の保存・活用とその意義                     | 資料編 ( 略 )                                   |
| 1 . 埋蔵文化財を保存し活用する必要性                       |   |
| ( 1 ) 文化財保護法が求めていること                       |   |
| ( 2 ) 文化審議会文化財分科会企画調査会の提言                  |   |
| 2 . 埋蔵文化財の多様な意義                            |   |
| ( 1 ) 歴史的・文化的資産としての意義                      |   |
| ( 2 ) 地域及び教育的資産としての意義                      |   |
| 第 2 章 埋蔵文化財のあり方並びに保存と活用についての現状と課題          |   |
| 1 . 埋蔵文化財行政に求められる保存と活用のあり方                 |   |
| ( 1 ) 埋蔵文化財行政の本来のあり方                       |   |
| ( 2 ) 埋蔵文化財の保存と活用の対象                       |   |
| ( 3 ) 体制と役割                                |   |
| 2 . これまでの埋蔵文化財行政とその課題                      |   |
| ( 1 ) 埋蔵文化財行政の進展状況とその課題                    |   |
| ( 2 ) 近年の埋蔵文化財行政の動向と課題                     |   |
| 第 3 章 埋蔵文化財を積極的に保存し活用するための提言               |   |
| 1 . 「埋蔵文化財行政の推進による地域づくり・ひとづくり」という新たな方向性の提示 |   |
| 2 . 保存・活用を進めるために必要な 6 つの視点                 |   |
| ( 1 ) 今がその時であること                           |   |
| ( 2 ) 意識改革を行い、埋蔵文化財の保存と活用を行政内に適切に位置づけること   |   |
| ( 3 ) 蓄積された既往の調査成果を活用すること                  |   |
| ( 4 ) 他の文化財を含め総合的に保存し活用すること                |   |
| ( 5 ) 様々な方法で保存と活用の措置を行うこと                  |   |
| ( 6 ) 実情に応じて施策を段階的に具体化すること                 |   |
| 3 . 保存と活用を進めるための具体的施策                      |   |

## はじめに

埋蔵文化財は、国や地域の歴史と文化の成り立ちを明らかにするうえで欠くことのできない国民の共有財産である。それを適切に保護し、開発事業との円滑な調整を図るうえで行政上必要とされる事項に関する基本的な方向を検討することを目的として、平成6年10月に「埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究委員会」（以下「委員会」という。）が設置された。

委員会は、これまで、埋蔵文化財保護行政（以下「埋蔵文化財行政」という。）の諸課題として重要な事項について検討し、その結果については以下のとおり、報告・提言してきている。

- ・『埋蔵文化財保護体制の整備充実について』（平成7年12月）
- ・『出土品の取扱いについて』（平成9年2月）
- ・『埋蔵文化財の把握から開発事前の発掘調査に至るまでの取扱いについて』（平成10年6月）
- ・『埋蔵文化財の本発掘調査に関する積算標準について』（平成12年9月）
- ・『都道府県における地方分権への対応及び埋蔵文化財保護体制等についての調査結果について』（平成13年9月）
- ・『出土品の保管について』（平成15年10月）
- ・『行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準』（平成16年10月）

文化庁では、上記の報告を踏まえ、都道府県教育委員会への諸通知等を行い、現在、各地方公共団体において所要の施策が実施されているところである。

以上のように、これまでの課題は、主として開発事業に伴う埋蔵文化財の取扱いと、それに関連する発掘調査の実施に関することであった。しかし、国民の意識が変化し、文化財や環境に対する関心が高まるなか、これまでの埋蔵文化財行政のあり方を見直し、今後の埋蔵文化財行政を展望し、それに応じた体制と理念を構築する必要から、「今後の埋蔵文化財保護行政の展開と体制整備」について検討を行うこととした。課題としては、埋蔵文化財の保存と活用にあり方、それに伴う発掘調査を含めた体制整備のあり方を大きな柱としていたが、それぞれ別に報告した方がまとまりがいいと考えられるようになったことから、当初の予定を変更し、まず「埋蔵文化財の保存と活用」として本報告を刊行し、引き続き発掘調査を含めた体制整備のあり方についての検討を進めることとした。

検討は、平成16年1月から委員会を3回、委員会に併置された都道府県・市町村の教育委員会及びその関係機関の実務担当者からなる協力者会議を6回開催して行った。会議と併行して実態調査に基づく現状分析や事例

研究も行い、埋蔵文化財の多様な意義と価値を確認しつつ、その積極的な保存の視点、あり方としてとるべき施策を検討した。

本委員会としては、この検討結果をまとめ、報告・提言するものであるが、文化庁及び各地方公共団体においては、本報告を踏まえ、埋蔵文化財行政が全体として保存と活用を含めバランスのとれた施策を進め、埋蔵文化財の保護がより一層積極的に図られることを期待するものである。

最後に、検討に参加した委員・協力者及び、調査等にご協力いただいた関係機関ならびに関係者の方々に感謝申し上げます。

## 序章 本報告の目的

### －今、なぜ埋蔵文化財の保存と活用か－

埋蔵文化財とは

文化財保護法によれば、埋蔵文化財は文化財が土地に埋蔵されている状態の総称である。具体的には集落跡・古墳・城跡といった遺跡、そこから出土する土器・石器・埴輪といった遺物（保存と活用の対象となるのは文化財保護法により文化財とされたものであることから、以下では「出土文化財」を用いることもある。）がこれに当たる。現在、埋蔵文化財を包蔵する土地として知られている場所（「周知の埋蔵文化財包蔵地」。一般的にはこれが「遺跡」と言われている。）は全国で約44万か所に達する。

こうした埋蔵文化財は、記録では知ることのできない国や地域の豊かな歴史と文化をいきいきと物語るものである。したがって、これらは個性豊かな地域の歴史的・文化的環境を形づくる重要な素材・資産であり、国民共有の貴重な財産であるとともに、これらをとおして国や地域に対する誇りと愛着をもたらす精神的な拠り所となる。

埋蔵文化財に対する社会的要請

日本では、昭和30年代以降、経済的な発展と社会的基盤の整備が進められ、人々の暮らしが豊かになった反面、国土や自然環境は大きく変貌し、家族を含めた社会における人間関係、生活様式も大きく変わり、たくさん大切なものを失ってきた。こうしたなか、人々は失ったものを取り戻そうと、心の豊かさや潤いのある暮らしを求め、生涯にわたる学習意欲を高め、自然や歴史・文化を大切にし、環境に配慮した生活空間を希求するようになってきている。こうした社会的要請に応えるうえで、地域の歴史や文化を具体的に語りかける遺跡をはじめとする各種の文化財が果たす意義はきわめて大きい。今、それに対する住民の関心や期待は、確実に高まってきて

いる。

また、現在、市町村合併等により地域の再編が進んでいる。遺跡や文化財を有効な素材として活用することは、各地方公共団体にとって必要なアイデンティティを確認し、新たなシンボルを形成していくうえで、重要な施策となる。

埋蔵文化財を取り巻く状況は変わってきている。埋蔵文化財は、こうした社会からの要請、行政的な必要に応じていくことができる恰好の素材であり、埋蔵文化財行政はそれに対応することが求められる。

これからの埋蔵文化財行政は何を目指すのか

これまでの埋蔵文化財行政は、開発事業等に関連する遺跡の保存と事業計画の調整、現状保存することができない遺跡についての記録保存を行うための発掘調査の実施に多大な努力を払ってきた。その結果、開発事業計画を変更して現状保存された遺跡が増えるとともに、地域の歴史や文化のあり方を明らかにする膨大な出土文化財と調査記録が蓄積された。

しかし、地域にとっての重要な遺跡が現状保存されない場合も多く、膨大な発掘調査への対応に追われてきたとはいえ、蓄積された成果を十分に活用するに至っていない場合等、埋蔵文化財行政全体としては適切に機能していないところも一方ではある。

これからの埋蔵文化財行政は、社会からの要請を踏ま

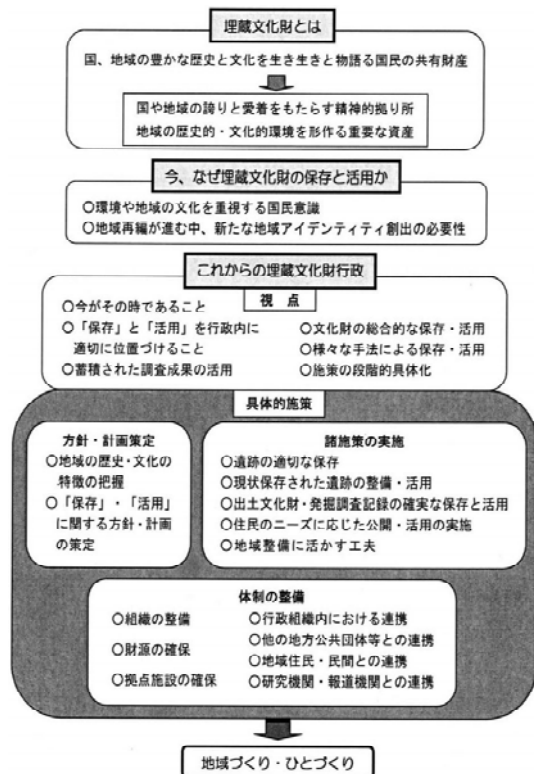


図1 これからの埋蔵文化財行政

え、埋蔵文化財を保存し未来に継承するとともに、国民・地域住民がその多様な価値により豊かな生活を享受できるように活用を積極的に進めるため質的転換・向上を図ることが必要であり、現在はまさにそのための絶好の時期である。そうすることにより、国民・地域住民が国や地域に対して誇りと愛着をもち、個性ある地域づくり・ひとづくりを実現することができるようになるといえよう。

## 第1章 埋蔵文化財の保存・活用とその意義

### 1. 埋蔵文化財を保存し活用する必要性

#### (1) 文化財保護法が求めていること

文化財保護法は「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献すること」(第1条)を目的として、政府・地方公共団体は「文化財が我が国の歴史・文化等の正しい理解のために欠くことのできないものであり、且つ将来の文化の向上発展の基礎をなすものであることを認識し」、「その保存が適切に行われるように、周到の注意をもってこの法律の趣旨の徹底に努めなければならない」(第3条)としている。

このように、文化財保護法では文化財について、

国民の文化的向上に資すること(第1条)

日本の歴史・文化を正しく理解すること(第3条)

将来の文化の向上発展の基礎となること(第3条)

につなげていくことを求めている。そのためには、文化財を確実に保存し、将来に伝えることだけでは十分ではなく、国民がその多様な価値を認知し、幅広く享受することができるよう、積極的に公開・活用する必要がある。そして国と地方公共団体は、それぞれ具体的な施策をもってその推進にあたることが求められる。

文化財には有形文化財・無形文化財・民俗文化財・記念物・文化的景観・伝統的建造物群等があり、埋蔵文化財はそれらが土地に埋蔵されている場合を捉えた類型として文化財保護法に別の制度が規定されているが、保存と活用が求められる点は文化財と同様である(資料編P102参照)。

#### (2) 文化審議会文化財分科会企画調査会の提言

また、平成13年11月16日、文化審議会文化財分科会企画調査会が行った、今後の文化財の保存と活用のあり方に関する報告『文化財の保存・活用の新たな展開 - 文化遺産を未来へ生かすために -』においては、検討の視点として以下のことがらが示された。

幅広い連携協力による文化財の保存・活用

### 文化財の公開・活用の促進

文化財の種別・性質に応じた多様な保存手法の導入  
人々の文化財への理解と愛情と参加を促進する文化財行政

#### 文化財を通じた国際交流・国際協力の推進

これらは、埋蔵文化財の保存と活用を進めるうえで大きな指針となるものであり、こうしたことがらに基づき諸施策が行われる必要がある（資料編 P104 参照）。

## 2. 埋蔵文化財の多様な意義

埋蔵文化財の保存と活用を推進するためには、その意義を正しく認識しておく必要があり、まず埋蔵文化財の持っている意義を整理し、確認しておくこととする。

### （1）歴史的・文化的資産としての意義

埋蔵文化財は国や地域の歴史や文化の成り立ちを明らかにするうえで、欠くことのできない歴史的・文化的資産である。とりわけ、政治・文化の中心地だけでなく各地域に数多く普遍的に、しかもあらゆる人々に関して存在するが、それぞれは個性的である点が大きな特徴である。また、埋蔵文化財は文字や記録のない時代においては唯一の資料であり、文字や記録がある時代においても、人々の生活や生産・生業等、通常文字で記録されることの少ないことがらを明らかにすることのできる資料でもあるという点で学術的価値も持っている。

埋蔵文化財は、多様な地域・時代・分野にわたる価値をもっているものであり、この個性豊かな埋蔵文化財こそ、国や郷土への理解・愛着の本源となる。

### （2）地域及び教育的資産としての意義

#### 地域の資産としての意義

埋蔵文化財はその土地の履歴を具体的に物語るもので、地域のアイデンティティを確立し、歴史を生かした個性ある地域づくりを進めるうえで重要な要素の一つとして生かすことができる。

心の豊かさや潤いのある生活を求める住民にとって、悠久の歴史的・文化的環境のなかで暮らすことは心地よいものであり、その地域ならではの歴史的・文化的資産は、存在そのものが生活環境において大きな癒しの効果をもっている。そして、史跡指定等により現状保存された遺跡、重要文化財等に指定された出土文化財をはじめ、地域にとって重要な遺跡や出土文化財は、地域の活性化に貢献し、場合によっては産業の育成や観光に結びつくこともある等、地域づくりを進めるうえで多様な価値をもっている。発掘調査によって明らかとなった過去の災害情報や土地利用の変遷等は、地域の防災計画等に生か

すことも期待される。

#### 教育的資産としての意義

土の中から掘り出される遺構・遺物は、先人が実際に創りあげ、かつ使ったものそのものである。住民にとって、それらに直に触れることは自分たちの祖先と時代を超えて直接対話することであり、国や地域の歴史や文化に対するあこがれや知的好奇心を刺激するものである。埋蔵文化財は親しみやすい教材として、学校教育における社会科や歴史の学習に役立たせることができる。

また、埋蔵文化財を通して、現在の生活の礎を築いた祖先に対する畏敬の念を育み、生きる知恵や力、あるいは自然との共生や生命への尊敬等の心を学ぶこともでき、今日の社会問題を見つめ直す教材として学校教育における諸活動、さらには生涯学習で活用することもできる。

このほか、体験学習等の諸事業は、地域や世代や様々な立場を超えた多くの人々が交流する機会となり、埋蔵文化財に直接触れる機会は、障害者や高齢者の社会参加の場を提供することにもなる。さらに、埋蔵文化財の内容や先人たちによりその土地が今日まで守り伝えられてきた背景を知るとは、住民の文化財保護意識の向上に貢献することも期待される。

## 第2章 埋蔵文化財のあり方並びに保存と活用についての現状と課題

### 1. 埋蔵文化財行政に求められる保存と活用のあり方

#### （1）埋蔵文化財行政の本来のあり方

##### 埋蔵文化財行政の基本

埋蔵文化財行政の基本、本来のあり方は、地域に所在する埋蔵文化財を正確に把握し、それぞれの内容・価値に応じて適切に保存し活用することである。埋蔵文化財は土地に埋蔵された状態を保持していることに意味があることから、現在ある状態のまま将来に伝えていくことが第一義である。

しかし、その価値を損なう開発事業等に対しては、事業計画との円滑な調整を図りつつ、重要な遺跡については史跡指定を図る等により現状保存し、積極的に公開・活用することが求められる。現状保存を図ることができない場合には、次善の策として記録保存のための発掘調査を行い、その成果である出土文化財や調査記録・発掘調査報告書を確実に保存することが求められる。そして、それらをもとにした調査研究を行うことにより、埋蔵文化財のもつ価値を国民・地域住民に還元していく必要が

ある。

### 埋蔵文化財行政の構造

以上のような埋蔵文化財行政の構造は次のとおりである。

#### 把握・周知

遺跡の所在と内容等を把握し、その存在を広く国民に周知することである。

#### 調整

開発事業計画が生じた場合、埋蔵文化財の保存と事業計画とを調整し、埋蔵文化財の取扱いを決定することである。

#### 保存

原則として遺跡を現状のまま後世に保存する措置をとり（現状保存）、やむを得ず、そうした措置をとることができない場合、発掘調査等によって埋蔵文化財の記録を作成し、それを保存する（記録保存）ことである。

#### 活用

現状保存された遺跡の整備や記録保存のための発掘調査による出土文化財等の諸施設における展示等によって、国民・地域住民がその価値をさまざまなかたちで享受できるようにすることである。公開は、活用の手法の一つである。

#### 調査

以上の各段階において、さまざまな目的で行われる調査のことである。すなわち、「把握・周知」における分布調査や試掘・確認調査、「調整」における試掘・確認調査、「保存」における現状保存のための確認調査と記録保存のための発掘調査、

「活用」における整備等に必要の情報を得るための発掘調査等である。このうち、記録保存のための発掘調査が、調査全体のなかでかなりの部分を占めている。

埋蔵文化財行政は、以上の各段階で適切な措置をとる必要がある。特に「活用」は、それが適切に行われることによって、国民・地域住民が埋蔵文化財の価値を認識し、このことが、その後の「把握・周知」や「調整」の、より良いあり方に資することになる。

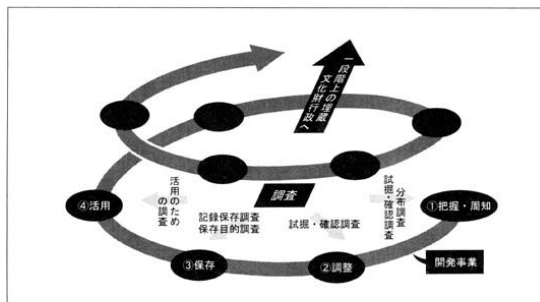


図2 埋蔵文化財行政の構造

なお、「保存」と「活用」に関しては、相互に密接な関係にある。特に留意しなければならないのは、活用のための措置、たとえば遺跡の整備・公開や出土文化財の展示等が、遺跡や出土文化財の保存にとって支障となることがあってはならない点で、両者はバランスよく行う必要がある。

#### (2) 埋蔵文化財の保存と活用の対象

埋蔵文化財の保存と活用を進めるうえで対象となるものは以下の3つであり、それぞれの主な施策を示すと次のとおりである。

##### ① 史跡指定等により現状保存の措置がとられている遺跡

遺跡は、遺構・遺物がともに土地と一体的に存在していることに大きな意味・価値があることから、現地で保存し活用することがもっとも望ましい。したがって、このような遺跡については、遺跡のもつ歴史的・文化的な価値を将来にわたって保存するとともに、国民・地域住民がその価値を最大限に享受できるように、活用することが求められる。

##### ② 積極的な保存措置等がとられていない遺跡

このような遺跡については、史跡の指定等による法的な保存措置を講ずる段階に至っておらず、また、差し迫った開発事業計画等との調整を要する段階にもなっていない場合が多いので、さまざまな手法を駆使してその保存と活用を図る必要がある。

これらの保存と活用の措置を講じるうえで、所在は分かっている遺跡の範囲・内容や価値が把握されていないものが多いことから、まず試掘・確認調査等によってそれらの把握に努める。そして、その価値に着目しつつ、重要なものは国・地方公共団体で逐次史跡等に指定する等の措置により保存する必要がある。また、そこに開発事業等が計画された場合には、保存について事業計画との調整を行い、現状保存を図ることができないものについては記録保存の措置をとることになる。

記録保存の措置がとられた遺跡に関する記録類・出土文化財

このような遺跡の場合、遺跡は失われるが、発掘

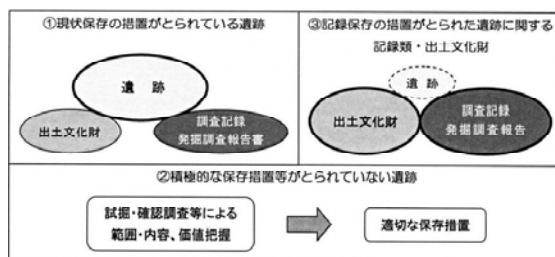


図3 保存・活用を図るべき埋蔵文化財



調査によりその遺跡もっていた歴史的・文化的な意味や事実が明らかとなり、遺跡に代わる調査記録・発掘調査報告書が残される。それらは地域の歴史・文化のあり方を示す資料として、将来にわたり確実に保存するとともに活用することが求められる。出土文化財は、調査記録とともに遺跡の歴史的な意味・内容・価値を示す資料として、適切に保管・管理し公開・活用を図る必要がある。

### (3) 体制と役割

#### (ア) 組織・専門職員・財政措置

埋蔵文化財行政全体をバランスよく進めるため、各地方公共団体は埋蔵文化財の保存と活用についての明確な方針をもち、施策が実現できる組織、しかるべき資質と能力を備えた専門職員、そして適切な財政措置がそれぞれ確保されていなければならない。

#### (イ) 役割分担と連携

##### 市町村の役割

埋蔵文化財の保存と活用に関する諸施策を実施するうえで中心的な役割を果たすのは、地域と密接に関わる市町村である。市町村は、地域住民のニーズを直接知る立場として、それを集約しきめ細かい保存・活用施策を企画・実践していくことが求められる。この市町村の活動が地域住民と埋蔵文化財をつなぐ原点となる。したがって、市町村はこうした措置を適切に行うことができる体制を整備する必要がある。

##### 都道府県の役割

都道府県は、市町村域を越えて包括する立場から、地域の歴史や文化の特徴を把握し、各市町村の実情を踏まえたうえで、それぞれの市町村の保存・活用に関する諸施策に対し適切な指導・助言及び財政的支援を行う必要がある。

また、都道府県が保有している発掘調査成果や出土文化財を用いた活用、及び大規模あるいは複数の市町村にまたがることから市町村で行うことが困難な遺跡の保存・活用については、自らが事業主体となって行うことが求められる。

##### 国の役割及び国・都道府県・市町村間の連携

国は、全国的な観点から都道府県・市町村に対し指導・助言を行う必要がある。特に、史跡指定による遺跡の保存に関しては地方公共団体との連携が求められる。また、各地方公共団体が埋蔵文化財の保存と活用に関する諸施策を実施できるよう、財政的支援を行う必要がある。さらに、埋蔵文化財の保存と活用に関して、海外を含め、幅広い視野から調査研究を継続的に進め、その成果を埋蔵文化財専門職員に提供することのできる研修の場を設けることが求められる。

以上を基本として、埋蔵文化財の保存と活用の積極的な推進に向かって、国・都道府県・市町村は、相互に密接に連携しなければならない。

## 2. これまでの埋蔵文化財行政とその課題

### (1) 埋蔵文化財行政の進展状況の概要

#### 開発事業に伴う埋蔵文化財保護の体制及び仕組みの整備

埋蔵文化財行政では、これまで、開発事業により失われる遺跡についての記録保存のための発掘調査を円滑かつ迅速に行うことが重要な課題であった。昭和30～40年代のいわゆる高度経済成長期には、大規模宅地開発・工業団地造成等の国土開発、高速道路や幹線鉄道の整備等が本格化した。それらの開発事業対象地にある埋蔵文化財について、現状保存ができないものについては記録保存のための発掘調査を行う必要から、地方公共団体及びそれが設置した法人組織（以下「地方公共団体等」という。）における組織・体制の整備、埋蔵文化財専門職員の配置が進められた。この流れは、昭和60年代から平成2・3年頃のいわゆるバブル経済期とその後の景気対策に伴う公共事業が行われた時期まで引き継がれ、その結果、すべての都道府県と半数以上の市町村に埋蔵文化財専門職員が配置され、平成12年度にその数は7,111人となった（資料編 P28 参照）。そして、記録保存のための発掘調査に要した経費は、平成9年度に約1,300億円に達し、その累積額は2兆円を超える（資料編 P27 参照）。

このような埋蔵文化財専門職員の増加に伴い、埋蔵文化財保護のための事前調整の仕組み、分布調査や試掘・確認調査の実施等、埋蔵文化財を保存し活用するうえで基礎的ではあるが重要な仕組みの整備・充実をもたらしてきたが、総体としてみると記録保存のための発掘調査の円滑・迅速な実施を最優先の目的とするものであった。

#### 埋蔵文化財の保存・活用の進展

発掘調査が積み重ねられた結果、考古学や歴史学の研究が進み、従来の歴史の認識が改められ、教科書が書き換えられるような大きな発見もあった。とりわけ各地域の歴史が具体的に解明され、どの地域にもかけがえのない豊かな歴史や文化があることを明らかにした意義は大きく、重要な遺跡については、史跡等により現状保存が図られてきた。

また、発掘調査により得られた膨大な量の出土文化財は、取扱いの内容・程度の差はあるが、基本的にほぼ全数が保管され、それらのなかには、展示公開され、研究対象に供されてきたものもある。また、発掘調査の成果が記載された発掘調査報告書は地方公共団体や各地の埋

蔵文化財センター・研究機関・図書館等において保管・公開され、活用されている。

文化財保護の中心的存在である埋蔵文化財専門職員の間、各地方公共団体等の埋蔵文化財専門職員は、開発事業等との調整や発掘調査に追われながらも、地域に根ざした視点から調査研究を行い、その成果の公開・普及に努めてきた。特に市町村の埋蔵文化財専門職員は、埋蔵文化財以外の文化財の保護にも携わり、文化財を総合的に保存し活用することで、地域の文化財行政全体に大きな役割を果たしてきた。そして、地域に密着して多様な文化財を素材とした地域づくり等に大きな役割を果たしているところもある。

## (2) 近年の埋蔵文化財行政の動向と課題

### (ア) 埋蔵文化財行政の基本的課題

#### 行政内における埋蔵文化財行政の位置づけ

埋蔵文化財行政に求められることは、開発事業等への対応だけではなく、重要な遺跡の保存と活用、調査成果や出土文化財の活用等多岐にわたる。しかし、地方公共団体の中には、記録保存のための発掘調査の実施と発掘調査報告書の作成が埋蔵文化財行政である、と認識されているところがあり、埋蔵文化財専門職員のなかにもそうした考え方をもっている場合がある。

#### 行政上の具体的な方針・計画

各地方公共団体は、埋蔵文化財行政を推進するうえで、将来を見渡す方針・計画をたて、施策の一貫性や客観性を保持する必要がある。しかし、そうした方針・計画を策定しているところは限られており、史跡指定地周辺をはじめ地域における重要な遺跡が十分な保存措置をとられることなく失われていること、組織の変更や埋蔵文化財専門職員の異動等により埋蔵文化財の取扱いに変動が生じていること等、埋蔵文化財行政が正しく機能していない場合がある。

#### 行政組織内における連携不足

埋蔵文化財の保存と活用に関する諸施策を進めるためには、教育委員会内部及び地域づくり等を行う他の部局との連携が不可欠である。しかしながら、開発事業計画との調整という点を除くと、埋蔵文化財の保存と活用のために必要な連携が行われているところは少ない。

### (イ) 遺跡の現状保存についての課題

#### 文化財保護法による保存措置

地域における重要な遺跡について、その保存・活用を目的とした発掘調査を実施している地方公共団体は増えてきている。その結果、文化財保護法による史跡指定の件数は、平成 10 年度までは概ね年間 20 件弱であったのに対し、平成 12 年度の 32 件をはじめ、平成 16 年度は 27 件、平成 17 年度は 29 件と増加傾向にある（資料

編 P34 参照）。しかし、このような保存措置がとられている遺跡は限られ、記録保存のための調査の過程で重要な遺構が発見されても、適切な保存措置がとられていない場合もみられる。

#### 地方公共団体の条例による保存措置

地方公共団体のなかには条例による史跡指定を積極的に図っているところがある一方で、そのような措置をとっていないところもある。条例による指定の措置がとりにくい大きな理由としては、指定をすることにより土地の公有化を求められることがあり、そのための財政負担が課題であることが挙げられるが、国指定の史跡だけでは地域における重要な遺跡の保存を適切に行っているとはいえない。

#### 史跡等の指定以外の手法による保存

文化財保護関係の法令・条例による史跡指定の措置を受けるに至らない場合でも、他部局と協調しながら、以下に例示するような手法により現状保存の措置がとられている。

- ・遺構や遺物が集中する地点について、開発計画を変更して公園や緑地等にすること
- ・道路建設や鉄道建設において、遺跡の所在場所を避けて路線や橋脚位置の変更を行うこと
- ・土地区画整理事業において、遺跡を都市公園等に取り込むこと
- ・自然公園の中に遺跡を取り込むこと
- ・田園空間整備事業のなかに遺跡を取り込むこと

しかし、そうした措置が十分とられていないところも認められる。

### (ウ) 現状保存した遺跡の整備・活用についての課題

史跡等に指定され現状保存された遺跡については、整備・復元を行い公開・活用する事例が多くなってきている。文化庁では平成 16 年に、史跡等の整備による適切な保存・活用をさらに推進するために『史跡等整備のてびき - 保存と活用のために - 』を作成した。最近では史跡等の整備だけではなく、それに親しむための多様な活用事業が展開される等、史跡等が地域づくりの重要な素材として位置づけられるところが増えてきている。

しかし、その一方で、整備・活用の措置がとられていないもの、整備は行われているが地域住民に親しまれていない等、十分な活用が図られていない史跡等もある。また、開発事業者との協議によって設計変更し現状保存した遺跡であるにもかかわらず、それを示す説明板等がないため、そうした措置がとられたことを住民が認識できない事例もある。

### (エ) 出土文化財・発掘調査記録類の保存と活用についての課題

出土文化財の保存・活用については、本委員会でも過去に2回の検討とその結果の報告を行い、それを受けて文化庁は、平成9年8月13日付で「出土品の取扱いについて」、平成15年1月20日付で「埋蔵文化財の発掘調査に係る出土品・記録類の適切な保管・管理について」の通知を行っている。

近年では、出土文化財・発掘調査記録類を保存し活用するため、埋蔵文化財センターや博物館等の恒久的な施設をもつ地方公共団体が増えつつある。しかし、その一方で、学校等の余裕教室を一時的に使用している地方公共団体、防災・防犯上問題のあるプレハブ等の簡易な収蔵施設を利用している地方公共団体が少なからずある。また、出土文化財・発掘調査記録類の管理については、管理台帳を作成し、活用に供する状態にしているところがある反面、そうした措置をとっていないところもある。

出土文化財については積極的に活用が図られているところもあるが、これまでの膨大な蓄積と比較すると、十分とは言えない。

#### (オ) 発掘調査成果を国民に還元するうえでの課題

発掘調査は行政の施策として行われるものであるから、その成果は国民・地域住民に還元される必要があり、そのための事業として、発掘調査の成果を公開する現地説明会をはじめ、講演会・シンポジウム等、展示会、体験学習、学校を対象とした出前授業、一般を対象とした冊子の刊行等が行われている。

平成17年度に実施した平成16年度の実態調査によると、何らかの活用事業を実施した地方公共団体及び埋蔵文化財センター等発掘調査組織のうち回答を得たところの53%である。なかでも学校教育において平成14年度に新設された「総合的な学習の時間」は、地域の歴史や文化に触れる機会となり、大きな役割を果たしているが、まだ半数近くのところで活用事業が実施されていないことになる(資料編P36参照)。

活用事業を行っているところが抱える課題としては、次のような点があげられている。

- ・活用事業を実施するための体制及び予算措置が十分ではない。
- ・活用事業を実施するに際しての広報が十分ではない。
- ・参加者が固定化する傾向にあり、より多くの人々を惹きつける企画、多様な世代や多数の参加者を得るための企画になっていない。

発掘調査成果を広く国民・地域住民に還元する諸事業は、現状では限られた体制の中で、担当者の個人的な努力によって行われていることも多く、改善されるべき点が多い。

また、活用事業を実施できない理由としては、以下の

ような点があげられている。

- ・埋蔵文化財専門職員が配置されていない。
- ・他の業務との関係で、事業を実施する時間的余裕や人的余裕がない。
- ・予算措置ができない。
- ・施設が整備されていない。
- ・活用の対象となる埋蔵文化財等がない。

そのうち、「活用の対象となる埋蔵文化財等がない」については、そうした地方公共団体があるとは考えにくく、域内における埋蔵文化財のあり方に対する認識を改める必要がある。

#### (カ) 体制・役割分担上の課題

埋蔵文化財専門職員の減少

近年、各地方公共団体等の埋蔵文化財専門職員数は平成12年度を境に減少を続け、平成17年度には6,695人となった。要因としては、都道府県においては記録保存のための発掘調査事業量及び事業費が減少したのに伴い、教員等から異動してきた職員が復帰したこと、市町村においては合併により組織や体制が変更され他部局へ異動したこと、さらには埋蔵文化財専門職員の高齢化が進むなか、退職者がでても補充が図られていないこと等が考えられる(資料編P29参照)。

今後、いわゆる団塊の世代の退職が本格化するに際し世代交代が円滑に図られない場合、従来の豊富な調査成果、遺跡とその調査に関する知識や経験が、それぞれの組織内で継承されないこと、さらに、市町村合併により組織に変動がおこると、埋蔵文化財の保存に関する従来の諸施策や蓄積してきた成果の活用と継承が行われなくなることになりかねない。

こうしたことによって埋蔵文化財行政の体制が衰退し、埋蔵文化財の保存と活用が適切な形で実施できなくなることが懸念される。

都道府県及び市町村の役割

市町村において埋蔵文化財専門職員を配置しているところは、平成18年度で57%までに達した。しかし、専門職員が配置されているところでも、埋蔵文化財等の数や内容からすると十分とは言えないところがある。また、史跡等が多数存在しているにも関わらず、専門職員が配置されていない市町村さえある。

市町村が適切に埋蔵文化財行政を進めるうえで重要な役割を担うのが都道府県である。しかし、多くの都道府県ではこれまで開発事業等に伴う発掘調査に対応した調整・調査の充実に重点が置かれてきた。そのため、市町村が実施する埋蔵文化財の保存と活用について積極的に指導・支援・助言を行っているところや、都道府県が主体となって地域における重要な遺跡の保存と活用を目的とした発掘調査やその整備・活用を行うところは限られ



ており、域内全体の埋蔵文化財の保存と活用を進めるうえで体制は十分とはいえない。

### (キ) 地域住民との連携についての課題

これまで、埋蔵文化財の保存と活用に関する計画・立案から実施に至るさまざまなことについては行政が実施してきた。たしかに、埋蔵文化財の行政的な取扱い、その本質的価値の保存に関わることについては、行政が主体となって行わなければならないが、地域住民等と連携して取り組む形態も考えられる。また、活用事業を行う際にボランティアを活用しているところは実態調査によると、事業を実施しているところの24%に留まっている。埋蔵文化財の保存と活用において、行政と地域住民等との有効な連携・協力関係を構築することは、今後の大きな課題である。

## 第3章 埋蔵文化財を積極的に保存し活用するための提言

### 1. 「埋蔵文化財行政の推進による地域づくり・ひとづくり」という新たな方向性の提示

埋蔵文化財は土地に密着して存在していることから、地域のシンボルとして、地域アイデンティティの確立や地域に対する誇りや愛着の醸成に欠くことのできない存在である。したがって、これらを保存し活用することにより、歴史を生かした個性ある地域づくりを進めていくことを、埋蔵文化財行政の大きな柱とする必要がある。その際、保存し活用する対象としては、学術的な観点だけではなく、地域の視点、過去と現代をつなげる視点をもつことが重要である。

地域づくりにおいては、それを担う地域住民の主体的な活動は不可欠であり、地域の歴史や文化を理解した地域住民を育てる必要がある。埋蔵文化財の発掘調査の成果等を公開・普及することは、地域住民の理解を深めるうえで重要な意味をもつ。

このように、これからの埋蔵文化財行政は、埋蔵文化財の保存と活用に関する諸施策を通して、地域づくり・ひとづくりに寄与するという新たな方向性をもたなければならない。

### 2. 保存・活用を進めるために必要な6つの視点

#### (1) 今がその時であること

現在、埋蔵文化財の保存と活用についての社会的要請は高まってきている。しかも、埋蔵文化財の保存と活用を推進することのできる人材、すなわち地域の歴史や文

化に関する知識と経験を有する埋蔵文化財専門職員は、地方公共団体によっては十分でないところもあるが、全体としては整備されてきている。

今こそ、埋蔵文化財の保存と活用を積極的に行うことにより、第2章第1節で示した埋蔵文化財行政の基本に近づくことのできる時である。

#### (2) 意識改革を行い、埋蔵文化財の保存と活用を行政内に適切に位置づけること

埋蔵文化財の保存と活用を推進するためには、埋蔵文化財担当行政機関及び埋蔵文化財専門職員自身が意識改革を行い、埋蔵文化財行政の基本を再確認する必要がある。そして、埋蔵文化財の保存と活用を各地方公共団体の埋蔵文化財行政の中に適切に位置づけなければならない。活用に関する諸事業も、担当者の個人的な努力ではなく、行政上の施策として行われる必要がある。

#### (3) 蓄積された既往の調査成果を活用すること

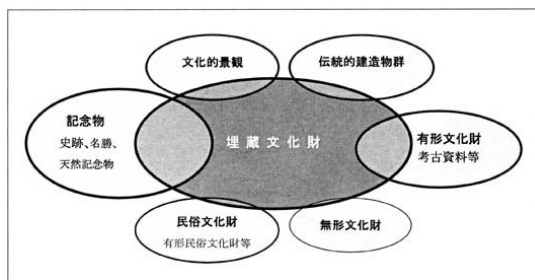
各地方公共団体等におけるこれまでの発掘調査の成果、すなわち現状保存された遺跡、記録保存された遺跡の調査記録・発掘調査報告書、発掘された出土文化財等は相当量の蓄積となっている。埋蔵文化財の保存と活用にあたっては、これらが素材として生かされる必要があり、そのための調査研究は不可欠である。

#### (4) 他の文化財を含め総合的に保存し活用すること

通常、地域には埋蔵文化財だけではなく、有形文化財・無形文化財・民俗文化財・記念物のほか、文化的景観や伝統的建造物群があり、それに自然環境等が加わり、それらが相互に有機的に関係性を保持している。そのため、埋蔵文化財の保存と活用は、これらの多様な文化財と一体的・総合的に行う必要がある。

#### (5) 様々な方法で保存と活用の措置を行うこと

埋蔵文化財を保存し活用する方法は、遺跡の内容・性格・価値に応じて、広い視野から選択することが必要である。現状保存の措置については、史跡の指定等文化財保護の制度によるだけでなく、それ以外の制度を利用す



る。また、地域住民等が主体となっている活動を事業の一部として組み込むことも考えられ、方法の選択に当たっては、従来のやり方にとらわれないことが必要である。

#### (6) 実情に応じて施策を段階的に具体化すること

本報告で示す具体的な施策は多岐にわたっており、各地方公共団体が直ちにこのすべてを実施に移すことは困難である場合もあると考えられる。

したがって、各地方公共団体は住民からのニーズを十分に認識したうえで、本報告に示す事項のうち、早急に実施できることと計画的に実現させていくことを見極め、可能なところから改善を図る必要がある。

### 3. 保存と活用を進めるための具体的施策

#### (1) 蓄積された成果の確認及び「埋蔵文化財の保存・活用に関する方針・計画」の策定

##### (ア) 地域の歴史や文化の特徴の把握

蓄積された成果に基づく基礎的データの整理

各地方公共団体が埋蔵文化財の保存と活用を進めるうえで、その地域の歴史や文化の特徴を正しく把握する必要がある。そのためにはまず、各地方公共団体等で蓄積された調査成果と出土文化財等について、基礎的データとして個々の遺跡の内容及び取扱いを把握する。具体的な項目としては 調査歴、検出遺構・出土遺物とその時代・特徴・性格等が考えられ、今後の保存のあり方を検討するうえで、それまでの保存措置のあり方、遺跡の現状等についても整理する。

総合的な地域研究の実施

次に、地域における遺跡のあり方の特徴を把握する必要がある。具体的には、遺跡の立地と分布の関係、遺跡の時代ごとの特徴と変遷等を明らかにすることであり、それを踏まえて地域の歴史や文化の特徴を明らかにする。そのためには、これまでと異なる視点からの発掘調査等を行うことも考えられ、これらを総合した地域研究を行うことが求められる。

その際には、遺跡だけでなく、史跡・名勝・天然記念物から有形文化財・無形文化財・民俗文化財・伝統的建造物群あるいは文化的景観についても調査・検討の対象とする。

#### (イ) 「埋蔵文化財の保存・活用に関する方針・計画」の策定

各地方公共団体が埋蔵文化財を核とした文化財等の総合的な保存と活用を図るためには、上記(ア)により把握したことがらに基づき、「埋蔵文化財の保存・活用に関する方針・計画」を策定する必要がある。

都道府県で定める方針・計画としては、域内の市町村

を統括するかたちで保存・活用全般についての考え方、域内で保存し活用する必要のある重要な遺跡の選定及び選定についての考え方、さらには都道府県自らが主体となって保存・活用する遺跡に関する取扱いについての考え方等を示すことが考えられる(資料編 P84・88 参照)。

一方、市町村で定める方針・計画としては、市町村にとって重要な遺跡がある場合、その保存・活用に向けた発掘調査や整備の実施についての計画、さらにはそうした遺跡を核とし、行政全体が取り組むべき施策の計画等が考えられる(資料編 P92・96 参照)。

そして、そのような方針・計画を策定したうえで、当該地方公共団体の総合計画やマスタープラン、景観計画等に組み込むことが望ましい。

国においては、各地方公共団体の方針・計画策定を促すとともに、地方公共団体が策定した方針・計画を十分に把握し、これに対する支援を図る施策の推進が求められる。

#### (2) 地域づくり・ひとづくりにむけての諸施策の実施

##### (ア) 遺跡の適切な保存

埋蔵文化財包蔵地の範囲の再検討

前項(1)・(ア)により蓄積された成果を再整理したことに基づき、埋蔵文化財包蔵地の範囲について見直しを行う。たとえば、現在の都市が城下町を基盤として成立している場合、城下町に関わる遺構はその都市の成り立ちを考えるうえで重要な意味をもつことから、それらを埋蔵文化財包蔵地に組み込む必要があり、中・近世以降の遺跡については特にその取扱いの再検討が求められる。また、現状において遺跡の分布に粗密がある場合、その空白地域については計画的な試掘調査や工事立会等を行い、遺跡の有無をより正確に把握するよう努める。

地域における重要な遺跡の確実な現状保存

地域における重要な遺跡については市町村、場合によっては都道府県が遺跡の内容・性格等を確認するための発掘調査等を計画的に実施し、その内容に応じて史跡等に指定する等の保存措置をとる必要がある。各地方公共団体では、そのための発掘調査を実施できる体制を確保しておくことが求められる。

開発事業との調整で記録保存の措置をとることとされたものであっても、発掘調査中に新たに重要性が確認され現状保存すべきものと判断された場合は、それに向けて開発事業者等との再調整を行わなければならないのは従前と同様である。

史跡の指定等による保存

現状保存を行う方法として各地方公共団体は、国・都道府県・市町村による史跡等への指定の措置だけでなく、遺跡の時代や内容・性格によっては登録記念物に登録すること等も検討する。また、出土文化財についても、

その内容に応じて国・都道府県・市町村指定の重要文化財等に指定し、万全の保存措置を講じて活用する必要がある。

史跡の指定以外の方法による保存

文化財の保護制度以外の制度や方法、すなわち、都市計画法・森林法・自然公園法・自然環境保全法及び農業振興地域の整備に関する法律という土地利用に関する規制、あるいは景観法等の個別法、また自然保護・環境保全・観光・景観等に関する諸施策により開発を回避することによって遺跡等を保存することも考えられる。

また、都市公園・森林公園等の中に遺跡を取り込むこと、遺跡を都市におけるオープンスペースに当てること等、多様な保存措置を工夫することも重要である。こうした措置をとるためには、関係各部署と協議をすることにより手法を模索することが求められる。また、地域住民の自主的な取り組みや活動があれば、必要に応じて支援を行うことも必要である。

#### (イ) 現状保存された遺跡の整備・活用

現状保存された遺跡については、その遺構を保存するため、多くは埋め戻しを行うが、このことは結果として、遺構の存在や内容、価値を認識しにくくしてしまう。したがって、遺跡の内容や価値を理解しやすくするための整備を行う必要がある。遺跡の整備は有効な公開・活用のための工夫の一つであることから、それは従来の方法にとらわれず、それぞれの立地・環境に適合した最善の方法を選択することが求められる(資料編 P60・68・76・80 参照)。

開発計画を変更して公園等に取り込んで現状保存した遺跡についても、遺構表示や説明板等の設置により、その内容や価値を地域住民に示すことが必要である。

また、現状保存できなかった遺跡についても、地域住民がその所在や歴史的な意味を知ることが重要であり、現地において案内板や標柱等でその存在を周知することが求められる。

#### (ウ) 出土文化財・発掘調査記録の確実な保存と活用

出土文化財については、各地方公共団体等が確実に保存することが基本で、さらに広範な活用を図らなければならない。発掘調査の成果である記録類や発掘調査報告書についても、適切な施設において確実に保存しなければならない。発掘調査報告書は、都道府県の埋蔵文化財センター等が積極的にその収集と保存を図るとともに、利用者への便宜を図ることが求められる。

また、発掘調査の記録類については、それを保存している地方公共団体等が保存と活用のため、必要に応じてデジタル化を進めることを考慮する必要がある。

#### (エ) 国民・地域住民のニーズに応じた公開・活用事業の実施

わかりやすく親しみやすい内容

埋蔵文化財に関する研究成果の公開・普及は、従来の方法にとられることなく、さまざまな手法をとるよう工夫するべきである(資料編 P52・54・58)。重要なことは、可能な限りより多くの地域住民が埋蔵文化財に接する機会を作り出し、身近なものとして親しんでもらうことである。これは、研究の最先端の成果を普及する場合でも同様である。そのためには、難しい学術用語には説明を加え、難解な言い回しを避ける等、地域住民にとってわかりやすいものにしなければならない(資料編 P74 参照)。

なお、活用事業を進める際には、事業の形や進め方によっては少ない予算で可能な場合もあるので、工夫することが求められる。

また、聴覚・視覚障害者への手話通訳その他の対応も、今後不可欠の施策である。

発掘調査現場の積極的公開

発掘調査現場は日々新たな歴史が発見される場であり、住民が地域の歴史への興味関心と埋蔵文化財行政に対する理解を深めるうえで果たす役割は非常に大きく、現地説明会等による発掘調査現場の公開は積極的に行わなければならない。遺跡の保存・活用を目的として行われる発掘調査においては、特にその方法等を配慮することが求められる。その際には、現場で遺構や遺物を発見した時の感動や調査中の思いを語る等、埋蔵文化財の魅力が生き生きと伝わるよう工夫する。

遺跡と発掘調査に直接触れる機会として、児童・生徒あるいは市民が体験発掘に参加することは有効である。その際には、遺跡や発掘調査の意義や留意点等を説明して、遺跡の保存上支障のない方法で実施する配慮が必要である。

また、進行中の発掘調査の状況を速報するために、現地での表示板の設置や資料の配布、インターネットを利用した公開等は有効である。

#### (オ) 埋蔵文化財を地域整備に生かす工夫

埋蔵文化財は土地の履歴を内包していることから、地域整備の中に生かすことは有効であり、それによって現代の日常生活空間の中に歴史性をもたせ、ゆとりや潤いをもたせることが可能となる。考えられる施策・事業の一部として次のようなものがある。

- ・ 古代の道路や土地区画に現代の道路や街区を重ね合わせること等、歴史的な特質や土地利用の変遷や従来のまちの構造等を踏まえ、都市計画の輪郭を描くこと(資料編 P62 参照)。
- ・ 地域にとって重要な遺跡をランドマークとして都市

のデザインに生かすこと。

こうしたことは経済的な利便性だけではない個性豊かな地域づくりにとって有効であり、各地方公共団体における埋蔵文化財のあり方から工夫する必要がある。

また、発掘調査により明らかになった過去の地震や災害の痕跡、地形・地質の特徴は、現代の防災計画にとって有益な情報を含んでいることがあるので、地域の整備計画の中に組み込むことも考えられる（資料編 P72 参照）。

### （３）体制の整備

#### （ア）組織の整備

##### 埋蔵文化財専門職員の適切な配置

各地方公共団体には、埋蔵文化財及び文化財全般に精通し、地域の歴史や文化の成り立ちを把握し、それらを保存し活用する方針・計画を立案し実行できる専門職員が不可欠である。

埋蔵文化財の保存と活用においては市町村が中心的な役割を果たすことから、市町村においては、埋蔵文化財及びその他の文化財の保存と活用に必要な専門職員を適切に配置することが求められる。

一方、都道府県においては、市町村が適切に埋蔵文化財の保存と活用を推進するよう指導・支援するうえで、あるいは都道府県自身がそうした施策を実施するうえで十分な体制を整備することが求められる。

なお、近年、市町村合併等を機会に埋蔵文化財専門職員が他部に配置転換される例が増えている。埋蔵文化財の保存と活用に向けた施策を展開するため、埋蔵文化財の保存と活用を行政全体の中に位置づけ、他部局とも連携して仕事のできる人材の育成は重要ではあるが、そのために埋蔵文化財行政が弱体化することがあってはならず、十分な配慮のもとで行われる必要がある。

##### 埋蔵文化財専門職員の意識改革

埋蔵文化財専門職員は、埋蔵文化財行政の基本を的確に認識するとともに、開発事業に対応する発掘調査だけでなく、埋蔵文化財の保存と活用についても積極的に行う必要があるという意識を強くもたなければならない。また、埋蔵文化財行政を通じた地域づくり・ひとづくりの諸施策や事業に携わることが求められるので、他の文化財を含めた広範な領域を視野に入れ、総合的な文化財の保存と活用を担当する資質・能力を備えていることが必要である。

そのため埋蔵文化財専門職員には、従来からもっている発掘調査能力に加え、他部局との調整能力、さらには地域住民と連携を図りながら保存と活用に関する多様な施策や事業を進めることのできる能力が必要で、こうしたことのための研鑽が求められる。

#### （イ）財源の確保

各地方公共団体は、埋蔵文化財の保存と活用を進めるため、施策・事業実施のための財政措置を講じなければならない。そのうえで、「埋蔵文化財発掘調査」、「史跡等購入費」、「史跡等総合整備活用推進事業」等のほか、平成 16 年度に新設された「埋蔵文化財保存活用整備事業」（資料編参照）等の国庫補助事業を活用することが望まれる。また、事業内容によっては他省庁の補助金や交付金等の行政・事業の財政措置を活用することも有効である（資料編 P70・72 参照）。

国は、各地方公共団体等が実施する埋蔵文化財及び広汎な文化財の保存と活用を推進するため、多様な事業を柔軟に実施できる新規の事業やモデル事業の創設、既存事業の内容の改変等を行い、積極的な支援策を進め、充実させる必要がある。都道府県においても同様の観点から、市町村への支援の充実を図る必要がある。

#### （ウ）拠点施設の確保

発掘調査による調査記録類や出土文化財は、これまでの埋蔵文化財行政の成果として、また今後の埋蔵文化財行政の素材として確実に保存し公開・活用しなければならない。

各地方公共団体では地域住民が地域の歴史や文化、人々の暮らしに親しむことのできる機会をつくるため、また地域住民が積極的に埋蔵文化財の保存と活用を推進していく場を提供するという点でも、拠点となる施設を備えることが望ましい。こうした施設は既存する建物の改修による整備も考えられ、その場合「埋蔵文化財保存活用整備事業」を活用することが可能である（資料編 P64）。

#### （エ）行政組織内における連携

埋蔵文化財が学校教育において大きな可能性を秘めた教育的資産であることを踏まえ、各地方公共団体はその成果を教育・学習の中にも的確に位置づける必要がある。そして、埋蔵文化財専門職員による学校への出前授業、体験学習、資料館・博物館等での学外授業、遺跡見学等の教育活動への組み込みを、これまで以上に広く展開していくことが求められる。

学校現場との連携も重要である。学校教職員に埋蔵文化財を利用した授業を行うための講座を開催することや体験学習用の教材を作成すること（資料編 P55・56・57 参照）や学校教職員との共同作業によって地域の歴史や文化に関する副読本を作成すること（資料編 P66 参照）も有効である。

そして、埋蔵文化財の活用に関する諸事業は、異世代交流や地域社会での交流の機会を提供することから、生涯学習に関する施策として実施することも求められる。



また、適切な埋蔵文化財保護行政の推進について開発関係部局との緊密な連絡調整が必要であることは、すでに平成 10 年の本委員会報告において指摘したところである。今後は、地域づくりとの関わりから、都市計画部局や広報部局、文化部局、観光部局等との連携も行う必要がある。

#### (オ) 他の地方公共団体等との連携

埋蔵文化財の保存と活用を進めるうえでは地方公共団体同士が連携することも重要であり、特に活用の面では、複数の地方公共団体間で同一のコンセプトに基づいて事業を行うことは大きな効果をもたらす。歴史的空間や関連する文化財は必ずしも一つの地方公共団体の地域内に収まるものではなく、たとえば一連の古墳群、国府と国分寺の跡が複数の地方公共団体の区域に所在している場合、あるいは縄文時代の貝塚や古墳のように、同種の、あるいは歴史的に関連する遺跡が複数の地方公共団体にわたっている場合に、それらが共通の考え方に基づき共同して一体的な活用を図ることが考えられる。このほか、地域ブロックや都道府県内のいくつかの市町村が連携して活用事業を推進することも効果的である（資料編 P50・51 参照）。

#### (カ) 地域住民・民間との連携

埋蔵文化財の保存と活用に関する諸事業を進めるにあたって、各地方公共団体が地域住民や民間と連携を図ることは、ひとづくりという観点からも大きな意義がある。とくに、さまざまな活用事業をとおして、現在の土地は過去からの連続の上に存在しており、それを可能な限り将来に伝え保存していくことの必要性を地域住民に伝えることは非常に重要である。

そして、現状保存した遺跡を活用する際、あるいは域内の埋蔵文化財に関する普及事業を行う際等にボランティアを組織することや NPO 法人等の活動を導入することも考えられる（資料編 P60・64・76・78 参照）。また、地域住民自らが主体となって事業を実施することに対しては、行政が適切な支援を行うことが重要である（資料編 P53 参照）。

このほか、言い伝え等によって知られているのみの遺跡をはじめ、行政上なら保存・活用の手立てはとられていないが地域住民自身が身近に感じている遺跡については、保存・活用を地域住民さらには公益法人・NPO 法人・企業等が主体となって企画し実行することも考えられる。

このように、地域住民や民間の組織が主体的に活動する場合、事業の内容や埋蔵文化財の取扱い等については、関係する地方公共団体が、必要に応じて指導・助言を行う必要がある。

#### (キ) 研究機関及び報道機関等との協力関係の構築

埋蔵文化財の保存と活用を行ううえで欠くことのできない地域研究は、域内の文化財に精通している埋蔵文化財専門職員が中心となり、大学等の各種研究機関と連携を図りながら行うことが求められる。なお、大学では、考古学についての教育・研究を行っているところが多いが、埋蔵文化財や文化財の保護に関する教育・研究を行っているところは少ない。大学等の研究・教育機関には、このようなことがらについての配慮や対応も望まれる。

また、埋蔵文化財の保存と活用に関する事業の実施やその成果を国民・地域住民に広く知らせるうえで、報道機関は重要な役割を果たし、それがその事業の成否に大きく関わることから、報道機関と協力関係を構築することも重要である。なお、発掘調査等の成果を公表する場合、事実関係とその意義を正確かつ客観的に整理し、確かな情報を提供する必要がある。

### おわりに

我が国ではこれまで、国土開発が強力に推進され、各種の土木事業が活発に行われてきた。それに伴って、国民の理解と協力のもと全国各地で遺跡の発掘調査が広く行われ、そのために都道府県・市町村に埋蔵文化財の調査体制が整備されてきた。地下から掘り出された遺構・遺物は、どの地域にもかけがえのない歴史があったことを明らかにし、その成果は多くの場合、記録として保存されたが、なかには現状のまま保存された遺跡もある。しかし、埋蔵文化財行政を全体としてみると、従前のそれは主として開発事業に伴う発掘調査を円滑に実施することであり、本来あるべき埋蔵文化財行政の目的から偏ったものであったことは否めない。

一方、国民生活や国民の意識は大きく変化しつつあり、いま求められているのはそれぞれの地域固有の歴史や文化に裏打ちされた個性豊かな地域と生活である。埋蔵文化財行政は、そのような社会的要請に的確に対応していく必要がある。さいわいに、これまでの膨大な調査によって、地域で蓄積された歴史的・文化的資産は実に豊富であり、いま、これらの蓄積と成果を豊かな地域づくり・ひとづくりに生かす時といえる。

本報告では埋蔵文化財の意義と埋蔵文化財行政の基本を見直すとともに、埋蔵文化財の保存と活用を的確に位置づける必要性、さらにそれを実現するための視点、具体的な施策を進めるうえでの留意点、体制整備を充実させること等、埋蔵文化財行政としてのあるべき姿を総体として示した。

各地方公共団体における埋蔵文化財行政を取り巻く環境・状況はさまざまである。ここで示したことがらにつ



いても、すでに積極的に実施しているところがあれば、様々な要因によってほとんど着手できていないところもあると考えられる。それぞれの地方公共団体がおかれた環境・状況に応じ、埋蔵文化財の保存と活用を施策として着実に進め、埋蔵文化財行政を向上させていくことが大切である。

われわれの祖先が今日まで守り伝えてきた埋蔵文化財を、現代において活用するとともに次の世代に伝え、国民・地域住民が国と地域に愛着をもち、新しい未来像を作り上げ、歴史を生かした個性ある地域づくりが実現することを切望するものである。