

埋蔵文化財発掘調査における民間機関導入の 10 年

～ 三重県埋蔵文化財センターの場合 ～

小 濱 学

はじめに

三重県における埋蔵文化財発掘調査（以後、発掘調査）のうち、県公共事業及び広域かつ複数の市町にかかるような大規模公共事業例えば国土交通省や中日本高速道路株式会社等関連事業については三重県埋蔵文化財センター（以後、当センター）が担当している。本県では、平成 9 年度から「民間機関」⁽¹⁾の導入を開始した。発掘調査の進め方については、発掘調査自体の民間機関への丸投げを容認はしないという方針のもと、県職員と民間機関が発掘調査現場に立ち、協働して調査全般を進めていくいわゆる「三重県方式」と呼ばれるものである。県民あるいは国民への説明責任が問われる中、業務内容及び積算方法については、時代のニーズに従い変更を余儀なくされている。本稿においては、民間機関導入の契機、民間機関導入の拡大と変容、民間機関導入の課題について、改めて回顧するとともに問題点等を整理してまとめ、今後の埋蔵文化財保護行政の一助としたいと思う。

1 民間機関導入の契機

（1）民間機関導入以前

民間機関導入以前、平成 8 年度まではどのような調査体制であったのだろうか。当初、いわゆる直営方式により発掘調査が行われていた。つまり、調査担当者自身が発掘調査にかかる様々な事務等すべてをこなしていたことになる。その後、国関連事業については旧建設省外郭団体⁽²⁾、県公共事業については県外郭団体⁽³⁾に、発掘調査を除いた部分、土工管理や労務及び安全管理や測量業務を委託するようになった。この発掘調査体制については、発掘調査自体に専念できるという利点があげられる。実際、筆者も発掘調査現場で、そのことを痛感した一人でもある。

（2）民間機関導入の契機

旧日本道路公団によるいわゆる第二名神高速道路の事業化以降、平成 9 年度以降に調査件数の飛躍的な増加が見込まれた。このことから、当センターの人員に不足が生ずる可能性が想定されるようになった。組織定数の増加は、教育委員会定数の問題もあり簡単にはいかないものであることは理解できよう。当センターにおいても、民間機関の導入については、喧々諤々の議論がなされたことを記憶している。その結果、民間機関導入が決定されたのである。それは、人員等の不足時、緊急かつ速やかに発掘調査を行わなければならない事案が発生した場合、緊急避難的に民間機関を導入するというものであった。すなわち当初は旧日本道路公団事業に関わる発掘調査がその対象となったわけである。⁽⁴⁾

2 民間機関導入後の拡大と変容

（1）拡大

緊急避難的な民間機関の導入が、時代のニーズである「民活」という美名のもと、平成 13 年度に県公共事業関連の発掘調査にも導入されることになった。事業数の増加があったことも事実であるが、以前の導入時程の活発な議論はなされなかった記憶がある。いかにも、なし崩し的な様相であることは否めないだろう。平成 17 年度以降には、国関係事業、例えば国土交通省関連、農林水産省関連、中日本高速道路株式会社関連の事業についても民間機関の

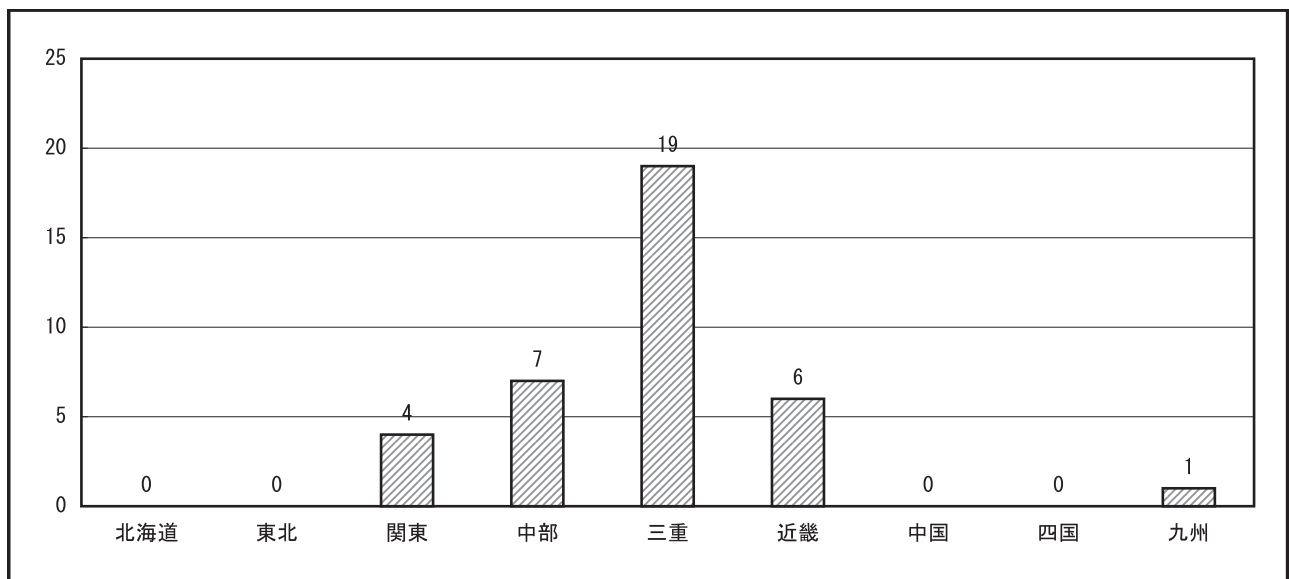
導入を開始した。平成 19 年度現在では当センター発注の全発掘調査に民間機関が参入することとなった。平成 19 年度現在、入札参加資格業者は 37 社となっている。入札参加資格業者の所在地については、第 1 図のとおり、三重県に営業所等の拠点を持つ民間機関が最も多くなっている現状である。

(2) 変容

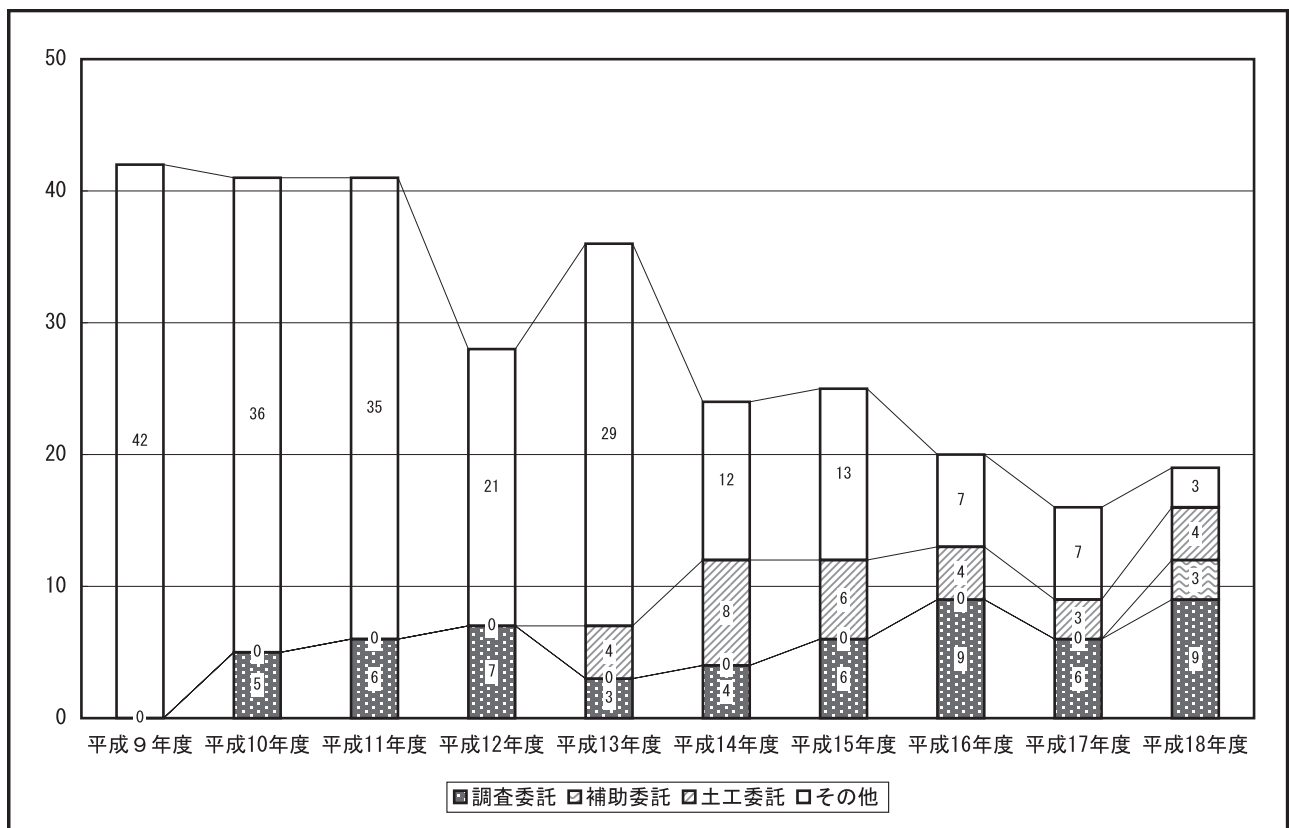
a 積算内容の変容 当初は掘削土量から算出した員数による発掘調査経費の算出を行っていた。それらの積算単価等の基準になるものは三重県が制定している設計単価である。現在の基準もそれらと同じである。ただ、平成 14 年度に、員数による算出から、より現実に近いと考えられる掘削土量による発掘調査経費の算出となった。

b 発注形態の変容 当初の形態は、「調査委託」つまり発掘調査にかかる全般、発掘調査（掘削・記録作業）、土工作業、土工管理、労務管理、安全管理を行うものだけであった。平成 13 年度からは「調査委託」「土工委託」、現在では、「調査委託」「補助委託」「土工委託」というように 3 つの発注形態を取っている。発注件数については第 2 図を参照願いたい。委託内容については「調査記録作業」と「発掘作業」に大別している。「調査記録作業」は遺構群の図化作業等の発掘調査にかかる記録を行うものであり、「発掘作業」は発掘調査のなかで調査記録に関わらないものを行うものである。「調査委託」は「調査記録作業」と「発掘作業」を行うもので、主体的に発掘調査が可能な人員を要求するものである。「補助委託」は「調査記録作業」と「発掘作業」を行うもので、発掘調査をサポートすることが可能な人員を要求するものである。「土工委託」は「発掘作業」だけを行うもので、発掘調査が可能な人員は要求しないものである。また、平成 16 年度からは、積算金額により民間機関の格付を行っている。三重県埋蔵文化財センター発掘調査業務発注標準（平成 18 年 4 月 10 日適用）により、三重県埋蔵文化財センター入札参加資格審査事項に基づく総合点数から、調査委託、土工委託、補助委託の 3 業務について第 1 表のように入札参加業者を選定している。「調査委託」については、設計金額 1,500 万円以上・総合点数 250 点以上を格付 A（9 社）に、設計金額 1,500 万円未満・総合点数 250 点未満を格付 B（13 社）としている。「補助委託」については、設計金額 1,000 万円以上・総合点数 200 点以上を格付 A（16 社）に、設計金額 1,000 万円未満・総合点数 200 点未満を格付 B（12 社）としている。「土工委託」は、設計金額 1,000 万円以上・総合点数 150 点以上を格付 A（19 社）に、設計金額 1,000 万円未満・総合点数 150 点未満を格付 B（18 社）としている。なお、平成 18 年度までは、発注のすべてを指名競争入札で行っていたが、平成 19 年度からは一般競争入札に移行した。委託に関わる当センターが求める人員については、共通仕様書により受託調査員として規定している。その内訳は、主任技師が発掘調査作業を担当する受託調査員の内、特に考古学的な精度管理をする者、調査員が発掘調査作業を担当する受託調査員の内、現場に常駐し、主に考古学的な発掘調査を担当する者、調査補助員が発掘調査を担当する受託職員の内、調査員を補佐し、現場に常駐し、主に考古学的な調査作業を担当する者、監理技師が発掘調査作業を担当する受託調査員の内、現場に常駐し、主に土木的な作業を管理し、簡易な測量も行う者で、1 級又は 2 級の土木施工管理技士とすることとなっている。ただし、発掘調査に関わる人員である主任技師・調査員・調査補助員の資格認定は、三重県埋蔵文化財センターが行っている。認定の基準は以下のとおりである。主任技師及び調査員は、大学で考古学その他これに類する学科目を専門に修める課程を修了した者又はこれと同等以上の知識があると認められる者で、主任技師は通算 36 ヶ月以上、調査員は 24 ヶ月以上の主体的な発掘調査現場実務経験があり、発掘調査報告書又は考古学関係論文の執筆歴がある者とし、調査補助員は、発掘調査現場において考古学的な作業を 12 ヶ月以上補佐した経験がある者としている。

c 調査担当者の変容 民間機関の導入以前は、直営方式で発掘調査を行ってきた。そのような状況の中から、旧建設省外郭団体や県外郭団体に、発掘調査自体に専念できるということを前提に、労務・安全管理や測量業務を委託するようになった。このような体制は発掘調査を確実にに行える担当者にとっては有効であったと感じる。但し、そうでなかった場合は、あまり芳しくはない発掘調査現場の状況となるものといえよう。現在のように、民間機関



第1図 入札参加資格業者の所在地



第2図 民間機関への発注件数の推移（＊本調査件数のみ）

調査委託		
格付け	A	B
設計金額	1,500万円以上	1,500万円未満
格付け基準	総合点数250点以上	総合点数250点未満

土工委託		
格付け	A	B
設計金額	1,000万円以上	1,000万円未満
格付け基準	総合点数150点以上	総合点数150点未満

補助委託		
格付け	A	B
設計金額	1,000万円以上	1,000万円未満
格付け基準	総合点数200点以上	総合点数200点未満

第1表 各調査形態の格付け

のサポートを受けている発掘調査現場ばかりを経験すれば、調査担当者の「現場力」が低下する可能性の危惧は拭い去れない。残念ながらそのトレーニングとなるフィールドがなくなっているのも現実であるが、そのような状況に甘んずることなく、自己の研鑽を続けていかなければならないといえる。その上、発掘調査に民間機関が参入し、発掘調査の内容に対してよりシビアに、またコストパフォーマンスを意識せざるをえない現状で、このような状況を理解できない調査担当者は今後淘汰されることになるのではないだろうか。これらのことは、組織の人材育成の中長期の戦略にもかかる問題であり、組織の存在意義にもかかってくる重要でかつ深刻な課題である。

3 民間機関導入と三重県埋蔵文化財センターの課題

(1) 組織として

民間機関の導入については、組織それぞれの力量を十分に熟慮の上で導入すべきと考える。とにかく民間機関の導入ありきでは、取り返しのつかない事態を生じかねないだろう。組織のもつ力量にみあった民間機関の導入をすべきと考える。民間機関を導入すればいいというのではなく、全国でみられる博物館あるいは資料館等に導入された指定管理者制度についても決して順調でないことをみてもあきらかのように、十二分な議論を今後もすべきである。

(2) 今後の方向性

民間機関の導入の流れは止められないだろう。県だけに留まらず各市町に広がるであろう。文化庁で今年度行われている「埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究協力者会議」の動向も気になるところである。当センターにおいても、組織のもつ力を再検証すべき時期と考える。原則、民間機関導入の方向の変更はないと考えるが、組織及び個々人の力量に合致した内容に順次変更することが必要といえる。

(3) よりよき方向への模索

民間機関の導入が悪というわけではない。費用対効果と説明責任を果たせば、国民・県民の理解を得ることはできるのではないだろうか。発掘調査及び埋蔵文化財保護行政を推進する上で何が必要で、何が必要でないかを考えればおのずと方向性がでるといえよう。なお、報告書作成については、現在でも民間機関の導入は行っていない。記録保存を前提として発掘調査を行っている以上、報告書の精度を保てるかが重要と考えるからである。なお、出土遺物の洗浄、出土遺物の実測といった部分については、遺跡の状況や報告書作成の進捗により民間への委託を行っているのも現実である。発掘調査全般にわたっていかに民間機関導入を行うべきか、よりよき方向をめざして当センターとしては模索を続けている。

【註】

- (1) 民間機関の定義としては、公的な外郭団体を除く、民間資本で設立されたあるいはそうと考えられる機関を指している。発掘会社のみならず調査部門を持たない機関も含んでいる。これまで、民間調査機関としている文献がみられるが、先にも述べたように、調査部門を持たない機関の参入がみられることから、民間機関と呼称することとする。
- (2) いわゆる3者体制と呼称されるものである。三重県埋蔵文化財センター『山城遺跡・北瀬古遺跡』1994年には、この体制の内容だけでなく、その当時の当センターの体制も詳細に述べられているので、参照願いたい。
- (3) 公社委託とも呼ばれているものである。平成元年度から県営圃場整備事業関連の発掘調査に導入した。詳細は(2)にある文献を参照願いたい。
- (4) 調査委託を三重県で最初に導入した。調査体制の内容については、三重県埋蔵文化財センター『金塚遺跡・金塚横穴墓群・山村遺跡発掘調査報告』2002年に詳細に述べられている。