

埋蔵文化財保護行政における資格 のあり方について（中間まとめ）

平成21年3月31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

文 化 庁

目 次

本 文

はじめに	1
第1章 埋蔵文化財行政における資格の現状と課題及び必要性	2
第2章 資格の基本的なあり方	6

別 紙

委員会における資格の具体化に向けた考え方や今後の検討課題等	8
-------------------------------	---

参考資料

1 埋蔵文化財発掘調査等の整備充実に関する調査研究委員会について	12
(1) 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 設置要項	12
(2) 埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究の経緯	13
2 「埋蔵文化財保護行政における資格のあり方について」	15
(1) 調査研究委員名簿	15
(2) 協力者名簿	16
(3) 調査研究委員会等での審議経過	17
(4) 関係資料	18
①文化財保護法（抜粋）	18
②埋蔵文化財保護体制の整備充実について（報告）	19
③埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について（通知）	20
④埋蔵文化財の発掘調査に関する事務の改善について（通知）	22
⑤今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について（報告）	23

はじめに

- わが国では、これまでに埋蔵文化財保護行政（以下「埋蔵文化財行政」という。）を推進するにあたり、様々な目的で埋蔵文化財の調査を実施してきた。中でも、昭和 40 年頃にはじまる高度成長期以降、地方公共団体及びそれが設立した調査組織（以下「地方公共団体等」という。）が中心となって行う記録保存のための発掘調査（以下「記録保存調査」という。）は、近年では年間 9,000 件程度で推移している。このような調査の蓄積の結果、わが国は世界でも有数の、高度で精緻な発掘調査技術を確立し、多大な成果を収めてきたところである。
- こうした埋蔵文化財は、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共有の財産であり地域の資産である。埋蔵文化財を適切に保護し、開発事業と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について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（資料 1 (1) 参照）。
- 委員会ではこれまで、埋蔵文化財行政に関する諸課題、具体的には埋蔵文化財保護体制のあり方、出土品の取扱い、発掘調査の積算のあり方、行政目的で行う埋蔵文化財の調査のあり方等について、報告・提言を行ってきたところである（資料 1 (2) 参照）。
- 委員会は、平成 20 年 3 月に『今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について』を報告した。行政目的で行う埋蔵文化財の調査は国民共有の財産の保護措置として行われるものであり、それを適切に実施する上で、文化財保護法（以下「法」という。）第 92 条の届出に記載される発掘担当者は必要な知識・技術を有していることが求められる。そのため、同報告においては、記録保存調査において民間調査組織の導入を図る場合の発掘担当者の見極めに資格は有効で、引き続き検討が必要であるとの指摘を行った。
- それを受け、委員会では平成 20 年度より「埋蔵文化財保護行政における資格のあり方について」という課題の検討を始め、埋蔵文化財行政における資格の現状と課題について分析を行うとともに、資格の必要性、さらには創設すべき資格のあり方等について慎重に検討を行ってきた。これまでの検討の結果、埋蔵文化財行政において新たな資格が必要であることについて、概ね共通認識が得られ、また、資格の要件やそのあり方など今後、資格創設に当たっての様々な議論を行ってきたところである。
- 新たな資格創設にむけては、大学等の教育研究機関、学界等の幅広い関係者さらには地方公共団体をはじめとする関係行政機関の協力が不可欠であることから、これまで行ってきた検討の基本的事項を「中間まとめ」として公表することとした。
- 委員会としては、文化庁及び各界の関係者が「中間まとめ」に示された資格の必要性や課題に対する理解を深め、積極的な取り組みを展開していくことを期待するものである。

第1章 埋蔵文化財行政における資格の現状と課題及び必要性

1. 埋蔵文化財行政における発掘調査の意義

(1) 埋蔵文化財行政における発掘調査の位置づけ

- 埋蔵文化財行政には、「把握・周知」「調整」「保存」「活用」という4つの段階がある。その各段階で的確な行政判断を行うためには、それぞれの段階で目的に応じた行政目的の調査を適切に実施する必要がある。埋蔵文化財行政を推進するにあたり、発掘調査はきわめて重要な意味を持つ。
- 発掘調査のなかでも調査の大半を占める記録保存調査は、開発事業との調整の結果、現状保存の措置を執ることができない場合に行う調査で、その遺跡の内容・情報を記録し後世に残すものである。記録保存調査は一般的に規模が大きく、それによって得られる成果は非常に多いことから、これまで各地域における歴史や文化のあり方を明らかにする上で大きな役割を果たしてきた。
- 近年、地域の歴史や文化を重視する国民意識が高まる中で、それを具体的に示すことで地域のアイデンティティを確保しその絆を維持するものとして埋蔵文化財の果たす役割はますます大きくなってきている。その内容を明らかにする発掘調査に対する国民の関心も高くなってきており、適切に行われることが求められている。

(2) 発掘担当者の能力の重要性

- 発掘調査は、どのような目的で行われようとも埋蔵文化財の破壊・解体を伴い、やり直しがきかないという性質をもつ。したがって、いかなる調査であっても常に現場の状況を的確に把握し、一定の質の高さを維持した発掘作業・整理等作業を実施しなければならない。このため、発掘担当者は考古学等の知識・技術に基づく高い専門的能力及びその職務を誠実に遂行する高い倫理観を備えていなければならない。
- 発掘調査を適切に実施するにあたり、調査組織が十分な発掘調査体制を備えている必要があることはいうまでもないが、実際の発掘調査で遺跡の内容を正しく把握する作業は、個々の発掘担当者の能力に委ねられる部分が少なくない。万が一、発掘担当者がその業務を適切に遂行できない場合、遺跡の評価を十分に行うことができないことになり、公共性のある発掘調査に係る社会的責任が果たせないことになる。

2. 発掘担当能力と判断基準としての「資格」についての考え方

(1) 法令の規定（資料2(4)①参照）

- 法第92条において、発掘調査を行おうとする者は、あらかじめ発掘調査の届出を行うこととされ、埋蔵文化財の保護上、特に必要と認めるときは、文化庁長官（権限委譲により都道府県教育委員会）が、必要な事項の指示等または発掘調査の禁止、停止、もしくは中止を命じることができる。そのため、都道府県教育委員会は発掘担当者が、発掘調査を適切に行うことができるかどうかを事前に十分見極める必要がある。このことは、法第99条によっておこなわれる地方公共団体が主体となって実施する発掘調査につい

ても同じである。

(2) 地方公共団体における考え方

- これまで地方公共団体等が行う発掘調査の発掘担当者の能力を判断する際の明確な基準は存在しなかった。概ね、多くの地方公共団体では、大学において考古学等の専門教育を受け、一定の発掘調査経験をもつ専門職員を発掘担当者の要件としてきた。また、地方公共団体によっては、発掘調査報告書の編集・執筆歴、論文の執筆歴等を入会の審査基準とする有限責任中間法人日本考古学協会（以下「考古学協会」という。）の会員であることを要件とするところもあった。

(3) 文化庁および委員会における考え方

(イ) 平成7年委員会報告『埋蔵文化財保護体制の整備充実について』（資料2(4)②・③参照）

- 地方公共団体等の専門職員の技術、知識、経験等の水準は必ずしも一定ではないが、調査担当能力を有する者であることを客観的に示す仕組みとして「資格」を設けることにより、調査水準の確保、専門職員採用の際の判断基準として活用すること、また専門職員の行政における専門性を裏付けることに資するという指摘がある、ことが示された。
- そして、資格を創設する際の課題として、①発掘調査を実施する際に必要な技術の分野やその水準のあり方、②資格認定する際の審査基準や審査方法のあり方、③資格を創設した場合の埋蔵文化財行政上の効果の有無及び社会的影響の3点があげられた。

(ロ) 平成12年文化庁長官通知「埋蔵文化財の発掘調査に関する事務の改善について」（資料2(4)④参照）

- 法第92条に基づく届出時の確認事項として、発掘担当者に必要な具体的能力については、専門的知識・技術の面で、調査の対象となる遺跡について発掘調査を実施するのに十分な能力と経験を有し、発掘調査の現場の作業を掌握して発掘調査の全工程を適切に進行させることができるとともに、発掘調査報告書を適切に作成できること、とした。

(ハ) 平成20年委員会報告『今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について』（以下「20年報告」という。）（資料2(4)⑤参照）

- 委員会において『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9年）（以下「積算標準」という。）や『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）（以下「調査標準」という。）を検討し、発掘調査を実施する際の必要な事項についての標準的な考え方を示したことにより、平成7年報告において示された課題の一部は解決したことを確認したうえで、資格は民間調査組織における発掘担当者の能力の見極めに資するという意義があることから、引き続き検討する必要がある、との指摘が行われた。

(4) 学界等における考え方

- 埋蔵文化財行政に関する諸課題について研究するために設立された埋蔵文化財行政研究会においては、資格は地方公共団体等の専門職員の能力を担保するために必要であり、資格取得者を発掘担当者として認定するべきという提言が行われた。

- 資格創設は、記録保存調査に民間調査組織が本格的に参入する機会を与えることになり地方公共団体等における体制整備に支障をきたす、という理由から、その創設については消極的な見解もある。
- 現在、考古学協会の研究環境検討委員会と埋蔵文化財保護対策委員会とにおいて資格についての検討が行われ、複数の学会誌において資格が特集される等、学界における資格に関する議論は活発になっている。
- なお、韓国・中国さらにはイギリス・フランスなどの諸外国では、国や学会等により資格あるいは資格に準ずるものが設けられている場合も多くみられる。

3. 発掘担当能力を判断する基準としての資格の必要性

(1) 判断基準の現状

- 発掘調査は埋蔵文化財の保護という公益性の高い行政措置である。その発掘調査の適切な実施は個々の発掘担当者に委ねられる部分が少なくないにもかかわらず、現状では、発掘担当者に必要とされる専門的な知識・技能に係る標準的な内容やそれを客観的に評価する基準等が確立することなく、現在に至っている。
- その結果、地方公共団体等によっては、考古学や発掘調査に関する知識・技術や経験が相対的に少ない教員等の職員を発掘調査に従事させているところがある。また、採用の際に実効的な受験条件を提示できず、本来、発掘調査能力を示すことを目的としない学芸員資格を代替的な措置として受験条件にするところや職名にしているところもある。
- また、都道府県によっては、記録保存調査を民間調査組織に委託する際における発掘担当者の能力見極めのために基準を策定しているところもあるが、国の考え方が定められていないためばらつきが生じている。
- 一方、埋蔵文化財に関わる資格としては、日本文化財保護協会及び早稲田大学が、それぞれ民間調査組織の職員の専門的能力、大学における学習・研究の到達度を踏まえた指標として資格を創設している。ただし、これらは行政目的で行う調査における発掘担当者に必要とされる知識・技術に係る全国的な標準を示し、それを客観的に評価することを目的としたものではない。

(2) 資格の必要性

- 発掘調査を実施する発掘担当能力を判断する基準がないため、発掘調査能力の評価にばらつきがみられる。また、既存の2つの資格はその設置目的に即し一定の意味をもつものと考えられるが、埋蔵文化財行政を推進していく観点とは異なる立場から創設されたものである。
- こうした現状を踏まえると、埋蔵文化財の保護を目的とした公益性の高い行政措置である発掘調査の質を担保するためには、埋蔵文化財に係る新たな全国標準的な資格を創設することにより、必要とされる標準的な知識・技能を明らかにするとともに、客観的な評価手法を確立することが求められる。
- また、公益性の高い発掘調査を実施することができる能力が客観的に評価されること

により、発掘担当者が高い専門性を備えた技術者として、社会的にも適切に位置づけられるのみならず、本人がその自覚を高めていくことも埋蔵文化財行政上重要である。

4. 資格創設の効果

- 創設される資格が、発掘調査を担当する上で必要とされる専門的な知識・技術を客観的かつ標準的に示すものとして広く普及することにより、以下のような効果が見込まれると考えられる。

(1) 発掘調査の質の確保

- 地方公共団体等及び民間調査組織（以下「各種調査組織」という。）において、有資格者を発掘担当者とするのが定着することにより、発掘調査の質の確保につながる。
- 資格の取得を目指した取り組みにより、各種調査組織の職員の知識・技術が向上する。また、一定数の有資格者の確保に努めることなどにより、組織全体としての体制の整備・充実にも資する。
- 発掘調査の質が確保されるということは、発掘調査の成果を最終的に享受する国民・地域住民にとっても有益である。

(2) 地方公共団体における埋蔵文化財保護体制の充実

- 地方公共団体においては、域内で行われるあらゆる行政目的で行う調査の成果に基づき種々の行政判断を行い、適切に埋蔵文化財行政を推進することが必要である。したがって地方公共団体においては、適切な埋蔵文化財行政を行う基礎となる発掘担当能力をもつ専門職員が配置されることが不可欠である。この発掘担当能力を客観的に示す資格が人事施策等に反映されるようになると、地方公共団体の体制の維持・強化につながる。
- 有資格者の専門職員の採用・配置が進むことにより、発掘調査の成果に基づく行政判断や施策が、専門職員の十分な発掘担当能力に裏打ちされていることを示すことができるようになる。このように、人事施策における資格の活用は、埋蔵文化財行政の妥当性や信頼性を客観的に示す一つの方法となりうる。

(3) 派生的な効果

- 資格取得のために必要とされる知識・技術を習得する場としては、主として大学等の高等教育機関が想定されるが、大学等において、資格取得につながる科目を開設するなど、埋蔵文化財に係る実践的な人材育成に向けた取り組みが進展することが期待される。さらに、大学等におけるこのような取り組みを通じて、教育研究活動と埋蔵文化財行政との効果的な連携が進展することも期待される。
- 現在、目的や基準の異なる民間資格が複数あるため、資格を取得しようとする者や、資格により判断を行おうとする者に混乱を生じさせるおそれが懸念されている。委員会で検討される資格は、行政目的で行う調査に関する資格として、埋蔵文化財行政を適切に推進する上で必要なものとして検討されるものであるが、資格の現状を整理する上でも有効である。

第2章 資格の基本的なあり方

1. 資格の基本的性格

- 資格のあり方については、国家資格など、法令に基づいて国・地方公共団体や国等から委託された団体・組織が認定する、何らかの法的効果（業務独占・必置義務・名称独占等）を伴う資格と、民間の団体・組織が独自の基準等に基づいて認定する、法的効果を伴わない資格の2つに分類することができる。
- これまでの国の規制改革の経緯等を踏まえると、埋蔵文化財の発掘調査に係る資格について、法的効果を伴う資格を新たに創設することは困難であり、直接的には法的効果を伴わない資格として創設されることが適当である。
- ただし、発掘調査は国民の共有財産である埋蔵文化財に関わる極めて高い公益性、公共性を有する行政措置であることから、創設される資格についても、関係行政機関と協力のもと、社会的な信頼性や認知度を高め、第1章4（1）～（3）で述べた効果が得られるような実効力のある公共性の高い資格として発展させていくことが求められる。

2. 検討にあたっての留意事項

- 資格の具体的な検討に当たっては、発掘調査の現場を担う各種調査組織等で実際に行われている発掘調査の現状を分析することにより、発掘調査を実施する上で必要となる知識・技術の能力を検討することが求められる。
- また、現在の地方公共団体等の専門職員の経歴や近年の採用状況を踏まえ、発掘調査を実施する上で求められる知識と技術の習得のあり方を検討することが必要である。

3. 求められる資格の基本的なあり方

（1）資格が示す能力

- 発掘調査は、基本的に発掘担当者が発掘作業員に指示をして諸作業を進める。したがって、発掘調査を実施する上で必須の資格として発掘担当者に相当する能力を有することを示す、「調査担当者資格」（仮称）が求められる。

（2）発掘担当者に求められる能力

- 発掘担当者には、発掘調査や考古学等に関する豊富な知識・技術と経験をもち、『積算標準』『調査標準』で示した発掘調査から発掘調査報告書刊行までの作業工程の標準を適切に遂行できる能力、調査期間と経費の配分等工程管理についても適切に行うことができる能力等が求められる。

（3）資格に必要な知識・技術を修得する場

- 20年報告において発掘担当者には、以下のような知識・技術が求められるという指摘が

行われた。

- ①発掘調査を行う上で必要な考古学・歴史学等の知識
 - ②実際の発掘調査を行う技術
 - ③埋蔵文化財行政に関する基礎的な知識
 - ④調査対象となる埋蔵文化財の地域性や時代・種類に関する知識
- 現在、地方公共団体等の専門職員は①を大学において履修し、②を地方公共団体等が実施する発掘調査において経験を積んでいる場合が多い。一方、③を大学で履修している者は少なく、埋蔵文化財行政の業務における経験、国や地方公共団体が実施する専門職員研修等によって修得している。さらに④については、地域における発掘調査の経験により修得している。
- ①は大学における講義・実習・演習により、②は発掘調査の実務経験により修得することができる。また、③に関わる文化財保護に関する基本理念や埋蔵文化財行政における発掘調査の意義等については、大学における講義で修得することが適当である。一方、④については調査対象となる遺跡に関する個別の要件であり、全国共通の資格の要件にはなじまないことから、各都道府県で具体的に判断すべき事項である。以上のことから、資格に必要な要件として①～③について検討することが必要である。

4. 今後の方向性

- 委員会としては、埋蔵文化財行政における資格の必要性を確認するとともに、資格の基本的なあり方について提言したところである。今後は、文化庁、地方公共団体、大学等の協力のもと、認定機関のあり方を含めた具体的な資格創設に向けた体制、資格取得の要件等について詳細な検討を進めるとともに資格認定のための仕組みの具体化を図ることが必要である。関係機関においては、資格創設に向けた検討状況を踏まえつつ、必要な条件整備を進めることを期待したい。
- なお、委員会では、資格の具体的なあり方についても様々な議論を行ったところであり、その内容についても別紙に示すこととした。今後の具体的な検討の参考となることを期待するものである。
- 委員会としては、今後、このような具体的な検討をふまえ、本課題に関する議論を行ってまいりたい。

委員会における資格の具体化に向けた考え方や今後の検討課題等

1. 資格取得の要件について

(1) 発掘担当者の実態

- 現在の地方公共団体等の専門職員は、学部・大学院在学中に、考古学等に関連する分野を専攻し、各種調査組織が実施する発掘調査に参加し、一定期間の実務経験を積んだ者が多い。
- 近年、地方公共団体等に新規採用された専門職員は、学部卒より大学院修士課程を修了した者の方が多い。このことは、大学院が社会のニーズを踏まえて専門性の高い人材育成に力を入れるなど、近年の大学における学部・大学院の役割の変化と関連していると考えられる。ただし、大学や各種調査組織のあり方が変化してきたことにより、学部・大学院時代に各種調査組織の発掘調査に参加する機会は少なくなっている。そのため、専門職員を多数配置している地方公共団体等においては、採用後に発掘調査経験の豊富な者のもとで発掘調査の実務経験を積んでいる場合が一般的である。

(2) 基本的な考え方

- 資格に必要な知識・技術は「大学の授業」と「実務経験」から習得する。
- 「大学の授業」としては、講義（座学）と実習・演習（基礎的な実務経験）がある。具体的には、①考古学・歴史学等に関する知識を習得する講義、②文化財保護行政に関する知識を習得する講義、③発掘調査に関する諸作業の技術を習得する実習等、④考古学及び歴史学等関連分野の卒業論文等を執筆する演習等が考えられる。
- 「実務経験」としては、大学が実施する学術目的の調査と各種調査組織が実施する行政目的の調査が考えられる。ただし、前者と後者では調査の目的が異なり、調査の進め方等に違いがあることから、行政目的で行う埋蔵文化財の調査の発掘担当者となるためには後者の経験が必須である。

(3) 求められる要件

- 現状を踏まえると、発掘担当者となる要件については、考古学等の単位を取得した学部卒業者及び大学院修士課程修了者で実務経験を有する者を対象とすることが適当であり、「調査担当者資格」（仮称）取得のための要件は以下のように考えられる。
 - ①大学学部において、資格取得のために必要とされる講義及び実習・演習の単位を取得していること。
 - ②学部卒業後、各種調査組織において発掘調査の実務経験及び発掘調査報告書の執筆経験を有していること。なお、大学院修士課程修了者は、大学院で習得した専門的な考古学等の知識・技術を一定程度の実務経験に替わるものとみなすことも考えられる。
- なお、大学学部において考古学等の基礎的な知識と技術を習得した者は、発掘調査において一定の役割を果たすことができると考えられる。したがって、発掘調査の質を担保する観点から、発掘担当者の指示に従って調査に係る諸作業を行う上で求められる知識・技術を評価する資格についても、併せて創設することが適当であると考えられる。

2. 創設する資格の具体化

- 資格の種類・名称、資格を取得するために必要な大学における講義・実習・演習等の種類と単位数、実務経験の内容と日数等の具体的な要件についての検討が必要である。
- 資格の更新は一般的に、有資格者の知識・技術の維持・向上、並びに倫理観の保持に寄与するものとされているが、有資格者の側の負担のみならず、資格を認定する機関において、有資格者に係る情報管理や更新手続きのための多大な業務が生じる。これらを踏まえ、資格の更新についても検討が求められる。

3. 資格認定の方法及び認定機関

- 資格認定の方法については、大学・大学院において必要とされる単位を取得して卒業・修了し、かつ必要な実務経験を有することを申請資格とし、取得希望者による申請に基づいて、資格認定機関において審査を行い、資格取得の可否を判定することが想定される。
- 認定機関については、全国的な資格としての社会的な信頼性や認知度を得る観点から、学界等考古学関係者の協力の下で、新たに創設することを検討する。その場合、資格に公共性を担保するため、必要とされる組織のあり方、審査体制等について慎重に検討することが必要である。

4. 創設する資格と各種調査組織の職員の関係

- 現在、各種調査組織に所属している職員（以下「現役職員」という。）は、これまでも発掘担当者等として発掘調査に従事してきたという実績がある。こうした実績のある現役職員であっても、あらためて本資格の取得を通じ、社会的にも行政的にも、自らの発掘担当能力を明らかにすることが適当と考えられる。
- 各地方公共団体の専門職員は、域内で行われる発掘調査に基づく行政判断を行い、記録保存調査について適切に管理・監督する必要がある。公共性の高い発掘調査を行政的に判断する調整業務に携わる専門職員についても、本資格で求める能力が基礎となって、その判断の客観性・妥当性が問われるという立場上、資格を取得することが望まれる。

5. 関係機関における連携

- 既存の資格と新たに創設する資格の要件には一致する点もあると想定されることから、既存の資格と整合を図りながら各資格のあり方について検討することが適当である。
- 大学で取得する単位については、一大学で完備することが難しい場合も想定されることから、大学間で単位互換等について連携する検討をすることが必要と考えられる。また、埋蔵文化財行政に関する講義については、大学と国・地方公共団体等との連携が必要と考えられる。このほかにも本資格の運用上、必要となる事項については関係機関において連携を図ることが求められる。
- 独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所は、これまで地方公共団体等の専門職員を対象に、高度で専門的な能力向上に資するための研修を実施してきた。資格創設にあたっては、その経験・蓄積を活かし、様々な形で役割を果たすことの検討が求められる。

参 考 資 料

- 1 埋蔵文化財発掘調査等の整備充実に関する調査研究委員会について……………12
 - (1) 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 設置要項……………12
 - (2) 埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究の経緯……………13

- 2 「埋蔵文化財保護行政における資格のあり方について」……………15
 - (1) 調査研究委員名簿……………15
 - (2) 協力者名簿……………16
 - (3) 調査研究委員会等での審議経過……………17
 - (4) 関係資料……………18
 - ①文化財保護法（抜粋）……………18
 - ②埋蔵文化財保護体制の整備充実について（報告）……………19
 - ③埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について（通知）……………20
 - ④埋蔵文化財の発掘調査に関する事務の改善について（通知）……………22
 - ⑤今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について（報告）……………23

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 設置要項

文化庁長官裁定
平成6年10月3日

1 目的

近年の各種開発事業の増大に伴う埋蔵文化財発掘調査件数の増加等、埋蔵文化財発掘調査に関する諸課題に適切に対応するため、埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実について調査研究を行う。

2 調査研究事項

以下の事項について調査研究する。

- (1) 埋蔵文化財発掘調査体制等の整備拡充
- (2) 埋蔵文化財発掘調査方法の充実
- (3) 遺物の整理収納方法等の充実
- (4) その他必要な事項

3 実施方法

- (1) 別紙の委員の協力を得て、調査研究を行う。
- (2) このほか、必要に応じ、関係者の協力を求めることができる。

4 庶務

この調査研究に関する庶務は、記念物課が行う。

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の経緯

1 埋蔵文化財保護体制の整備充実について

報告：平成 7 年 12 月

「埋蔵文化財保護体制の整備充実について（報告）」

通知：平成 8 年 10 月 1 日付け庁保記第 75 号

「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」

*平成 10 年 9 月通知に統合・廃止

2 出土品の取扱いについて

報告：平成 9 年 2 月

「出土品の取扱いについて（報告）」

通知：平成 9 年 8 月 13 日付け庁保記第 182 号

「出土品の取扱いについて」

3 埋蔵文化財の把握から開発事前の発掘調査に至るまでの取扱いについて

報告：平成 10 年 6 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（報告）」

通知：平成 10 年 9 月 29 日付け庁保記第 75 号

「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化について」

4 埋蔵文化財の事前協議と本発掘調査の実施計画について

報告：平成 12 年 9 月

「埋蔵文化財の本発掘調査に関する積算標準について（報告）」

通知：平成 12 年 12 月 14 日付け庁保記第 78 号

「埋蔵文化財の本発掘調査に関する積算標準について」

5 地方分権と埋蔵文化財保護行政の課題

報告：平成 13 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」

*これまでの報告と性格が異なるため通知はなし

6 出土品の保管について

報告：平成 15 年 10 月

「出土品の保管について（報告）」

通知：平成 15 年 10 月 30 日付け 15 財記念第 49 号

「出土品の保管について」

7 行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準

報告：平成 16 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（報告）」

通知：平成 16 年 12 月 20 日付け 16 庁財第 312 号

「行政目的で行う埋蔵文化財調査の標準について」

8 埋蔵文化財の保存と活用

報告：平成 19 年 2 月

「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—」

通知：平成 19 年 3 月 27 日付け 18 庁財第 375 号

「埋蔵文化財の保存と活用」

9 今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について

報告：平成 20 年 3 月

「今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について（報告）」

通知：平成 20 年 4 月 28 日付け 20 庁財第 36 号

「今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について」

調 査 研 究 委 員 名 簿

石川日出志	明治大学教授
◎稲田 孝司	岡山大学名誉教授
佐久間 豊	千葉県立中央博物館長
田辺 征夫	独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所長
○新津 健	山梨県埋蔵文化財センター所長
広瀬 和雄	国立歴史民俗博物館教授
福永 伸哉	大阪大学教授
松井 敏夫	東京都国分寺市教育委員会教育長
水野 正好	財団法人大阪府文化財センター理事長
村上 裕道	兵庫県教育委員会文化財室長
毛利 和雄	日本放送協会解説委員
矢野三津夫	福岡県福岡市教育委員会文化財部長
和田 勝彦	財団法人文化財虫害研究所常務理事
和田 晴吾	立命館大学教授

◎：座長 ○：副座長

(所属・職名は平成21年3月31日現在)

協力者名簿

山田 晃弘	宮城県教育庁文化財保護課文化財第一班技術主幹（班長）
玉川 一郎	福島県教育庁文化財課長
永沼 律朗	千葉県教育庁文化財課文化財保護室主幹兼室長
伊藤 敏行	東京都教育庁地域教育支援部管理課長補佐兼業務調整担当係長
長岡 文紀	神奈川県教育委員会教育局生涯学習文化財課埋蔵文化財班副主幹
立花 実	神奈川県伊勢原市教育委員会文化財課主査
澤田 敦	新潟県教育庁文化行政課埋蔵文化財係主任調査員
梅本 博志	愛知県教育委員会生涯学習課文化財保護室室長補佐
大沼 芳幸	滋賀県教育委員会文化財保護課記念物担当課長補佐
杉本 宏	京都府宇治市教育委員会宇治市歴史資料館文化財保護係長
森屋 直樹	大阪府教育委員会事務局文化財保護課指定文化財グループ主査
近江 俊秀	奈良県立橿原考古学研究所埋蔵文化財部主任調査員
丹羽野 裕	島根県埋蔵文化財調査センター調査第4グループ課長
菅原 康夫	徳島県教育委員会文化財課主幹
赤司 善彦	福岡県立アジア文化交流センター展示課長（九州国立博物館）
吉留 秀敏	福岡県福岡市文化財部埋蔵文化財第1課事前審査係長
徳富 則久	佐賀県教育庁社会教育・文化財課文化財指導担当
松村 恵司	独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所都城発掘調査部長
玉田 芳英	独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所都城発掘調査部 上席研究員

（所属・職名は平成21年3月31日現在）

調査研究委員会等での審議経過

調査研究委員会	協力者会議	
<p>●第1回（平成20年7月31日）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本調査研究の概要とこれまでの検討項目について ・本課題の検討目的・検討内容・検討計画について 		
	<p>●第1回（平成20年8月7・8日）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本調査研究の概要とこれまでの検討項目について ・本課題の検討目的・検討内容・検討計画について ・事例報告 <p>伊藤敏行「東京都『文化財保護法92条の届出に係る民間調査組織の取扱基準』について」 大沼芳幸「滋賀県の埋蔵文化財発掘調査に対する取り組みー資格制度を踏まえてー」 稲田孝司「フランスにおける埋蔵文化財調査（事前考古学）への参加資格」 加藤真二・清野孝之「中国における発掘に関する資格について」</p>	
<p>●第2回（平成20年10月3日）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・協力者会議での検討経過について ・検討の現状 		
	<p>●第2回（平成20年11月6・7日）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・調査研究委員会の検討経過について ・「中間まとめ（たたき台）」の検討 	
<p>●第3回（平成20年12月22日）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・協力者会議での検討経過について ・「中間まとめ」の検討 		
	<p>●第3回（平成21年2月12・13日）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・調査研究委員会の検討経過について ・「中間まとめ」の検討 	
	<p>【懇談会】（平成21年2月25日）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・早稲田大学及び日本文化財保護協会 	
<p>●第4回（平成21年3月13日）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・これまでの検討内容の確認 ・懇談会の報告 ・「中間まとめ」の検討 		

文化財保護法（抜粋）

（最終改正：平成 19 年 3 月 30 日法律第 7 号）

第 6 章 埋蔵文化財

（調査のための発掘に関する届出、指示及び命令）

第 92 条 土地に埋蔵されている文化財（以下「埋蔵文化財」という。）について、その調査のため土地を発掘しようとする者は、文部科学省令の定める事項を記載した書面をもつて、発掘に着手しようとする日の 30 日前までに文化庁長官に届け出なければならない。ただし、文部科学省令の定める場合は、この限りでない。

2 埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、文化庁長官は、前項の届出に係る発掘に関し必要な事項及び報告書の提出を指示し、又はその発掘の禁止、停止若しくは中止を命ずることができる。

（地方公共団体による発掘の施行）

第 99 条 地方公共団体は、文化庁長官が前条第 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。

2 前項の規定により発掘を施行しようとする場合において、その発掘を施行しようとする土地が国の所有に属し、又は国の機関の占有するものであるときは、教育委員会は、あらかじめ、発掘の目的、方法、着手の時期その他必要と認める事項につき、関係各省各庁の長その他の国の機関と協議しなければならない。

3 地方公共団体は、第 1 項の発掘に関し、事業者に対し協力を求めることができる。

4 文化庁長官は、地方公共団体に対し、第 1 項の発掘に関し必要な指導及び助言をすることができる。

5 国は、地方公共団体に対し、第 1 項の発掘に要する経費の一部を補助することができる。

埋蔵文化財保護体制の整備充実について（報告）

平成 7 年 12 月

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・文化庁

第 3 章 埋蔵文化財保護体制に関する改善方策

5 人材確保と資質の向上

埋蔵文化財保護体制の整備充実を推進するためには、地方公共団体とその関連機関において専門的な知識・技能を備えた人材を確保することが不可欠であるが、現状では大学で考古学を専門的に学んで卒業した者だけでは地方公共団体等における埋蔵文化財担当専門職員の採用予定数を満たすことができないため、新たな養成の仕組みを検討する必要がある。また、現職の埋蔵文化財担当専門職員の資質の向上を図る必要がある。

(1) 大学における埋蔵文化財に関する教育の充実

埋蔵文化財行政を担当する専門職員には考古学の知識・素養が必要であり、埋蔵文化財保護行政に有用な人材の養成は、大学に期待するところが今後とも大きい。したがって、埋蔵文化財保護のための人材養成という観点からは、それに資するような教育研究組織の整備や考古学、埋蔵文化財等に関する授業科目の開設等が期待される。

(2) 人材養成を中心とした埋蔵文化財機構設立の検討

埋蔵文化財担当の専門職員を養成するため、地方公共団体の職員を対象にした専門職員の養成を行う埋蔵文化財機構の設立を検討する必要がある。この機構は、全国的な視点から、専門職員の養成の他に現職の専門職員の資質向上のための研修を行うとともに、さらに埋蔵文化財の調査方法及びその整備・復元等を含めた保存・活用方法の開発・指導・助言、埋蔵文化財に関する先端、最新の情報や埋蔵文化財専門職員及び埋蔵文化財関連の人材、組織等に関する情報の提供を行う等、埋蔵文化財とその関連分野に関する総合的機能をもったものとすることを検討する必要がある。

(3) 現地研修のシステムの改善と支援

埋蔵文化財担当専門職員の資質の向上を図るために、国及び都道府県の現職研修、地方ブロックごとの研修等多様な研修機会を充実するとともに、大学、奈良国立文化財研究所等に大学院レベルの研修コースを設置することを検討する必要がある。また、都道府県で行う研修をさらに充実させるための財政的支援や研修に伴う財政的な支援を検討する必要がある。

(4) 資格制度の検討

現状では発掘調査を担当できる能力判定の基準は必ずしも明確ではない。今後予想される調査量の増加と調査形態の多様化に対応するために、発掘調査の水準の確保や調査の担当能力を客観的に示す基準の設定が求められるよう。資格制度は、このような要請に応えるものであると考えられるが、制度の創設、在り方についてはなお検討すべき多くの課題があり、引き続き検討する必要がある。

埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について（通知）

平成 10 年 9 月 29 日 庁保記第 75 号

文化庁次長から 各都道府県教育委員会教育長あて通知

2 埋蔵文化財行政の組織・体制のあり方とその整備・充実について

埋蔵文化財の保護上必要な開発事業との調整、発掘調査等を円滑に進めるには、それらを的確に執行するための体制が必要である。埋蔵文化財保護の体制については、各地方公共団体において、今後とも更に以下の各事項に留意の上、その整備・充実に努められたい。

(1) 地方公共団体における体制の整備・充実

各地方公共団体においては、埋蔵文化財の保護を図るため、史跡の指定等による積極的な保護及びその整備活用、埋蔵文化財包蔵地の把握と周知、開発事業との調整及び発掘調査の実施、発掘調査成果の公開等の広報活動等の多岐にわたる行政を進めることが求められる。

このため、適切な対応能力を備えた十分な数の専門の職員を確保し、それぞれの担当部署への適切な配置に努めるとともに、常時その能力の向上を図る必要がある。

また、専門職員の資質・技能の向上のため、地方公共団体の設置する発掘調査組織等との適切な人事交流を図るとともに、自らの職員、管内あるいは関係の地方公共団体職員を対象とする研修の実施、奈良国立文化財研究所その他が行う研修への職員の派遣などに努める必要がある。

さらに、埋蔵文化財の保護については、人的な体制とともに発掘調査、出土品の管理や活用等の活動の拠点となる施設の整備・充実も必要であることから、今後とも埋蔵文化財センターの建設等を進める必要がある。

(2) 市町村の役割及び体制の整備・充実

埋蔵文化財は地域の歴史と文化に根ざした歴史的遺産であることから、地域の埋蔵文化財の状況を適切に把握することができる市町村が重要な役割を果たすことが必要である。

このため、埋蔵文化財担当専門職員を配置していない市町村においては、少なくとも埋蔵文化財保護の基本的行政に支障がないよう専門職員の配置を促進することとし、既に専門職員を配置している市町村においても、適切な埋蔵文化財保護行政の執行と経済的な発掘調査の円滑な実施のため、適正な体制の整備充実を図る必要がある。

なお、小規模な市町村の場合、一定の地域内に所在する複数の市町村が共同して広域の発掘調査組織を設けることも有益である。このような場合には、広域調査組織の設立、運営に当たっての関係市町村間の理解と合意の確保、各関係市町村教育委員会と広域調査組織との連携、職員の採用形態等について十分配慮し、その運営が円滑に行われるよう留意すること。

(3) 都道府県の役割及び体制の整備・充実

都道府県は、大規模な、あるいは複数の市町村にまたがる埋蔵文化財の保護及びこれらに係る開発事業との調整・発掘調査を行い、重要な遺跡の保存・活用等を推進するとともに、管内の市町村における埋蔵文化財保護行政に関する指導・援助及び連絡調整を行うことが求められる。

特に、埋蔵文化財保護の具体的な内容が市町村ごとに大きな差を生ずることを避け、行政の客観化・標準化を進めるためには、各都道府県教育委員会において、保護の基本となる方針や標準を定め、それを基に管内の市町村を指導することが望ましい。

また、体制の未整備な市町村に係る事業に関して、当面の措置として、発掘調査の緊急性等を踏まえ、自ら発掘調査を実施する等の措置を執り、管内における埋蔵文化財行政に不均衡が生じないよう配慮されたい。

このため、各都道府県においては、開発事業との調整や発掘調査等に当たる体制の整備に努めるとともに、保護の基本となる方針や標準を策定し、管内の市町村への指導・援助及び連絡調整を適切に行うための一層の体制の整備・充実に努める必要がある。

なお、市町村と都道府県との役割分担について、従来の区分では適切な対応が困難な場合には、都道府県と市町村で調整の上、区分の在り方を見直すなど、開発事業の内容等と埋蔵文化財行政側の体制の状況に応じた柔軟な対応を行うことにより、発掘調査等の円滑な実施を図ることとされた。

埋蔵文化財の発掘調査に関する事務の改善について（通知）

平成 12 年 11 月 17 日 庁保記第 236 号

文化庁長官から 各都道府県教育委員会教育長あて通知

1 発掘調査の目的、調査体制等について

(2) 調査主体及び発掘調査担当者

① 調査主体

調査主体となる個人又は組織が、次のすべての事項に該当するものであること。

- ア 計画されている発掘調査全体を適切に行い、完了させることができ、かつ、発掘調査報告書を適切に作成できる専門的な能力を有している者であること
- イ 発掘調査結果の評価・公表及び遺跡や出土品の保護・活用を適切に図ることができる者であること
- ウ 過去に調査主体となった遺跡の発掘調査報告書を適切に作成している者であること

② 発掘調査担当者

発掘調査担当者が、次のすべての事項に該当する者であること。

- ア 専門的知識・技術の面で、調査の対象となる遺跡について発掘調査を実施するのに十分な能力と経験を有し、発掘調査の現場の作業を掌握して発掘調査の全行程を適切に進行させることができるとともに、発掘調査報告書を適切に作成できる者であること
- イ 過去に発掘調査担当者となった遺跡の発掘調査担当者となった遺跡の発掘調査報告書を適切に作成している者であること

- ③ 複数の発掘調査に従事する調査主体・発掘調査担当者複数の届け出において、同一個人又は組織が、期間の重複する複数の発掘調査における調査主体又は発掘調査担当者として記載されている場合には、それぞれの発掘調査計画を対比した結果、それらすべての発掘調査が適切に遂行され得るものであること。

今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について（報告）

平成 20 年 3 月 31 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・文化庁

第 4 章 今後の埋蔵文化財行政に求められる体制と検討課題

4. 今後の検討課題

今後の埋蔵文化財行政や発掘調査体制の課題にはさまざまなものがあるが、引き続き検討すべきものとしては、資格の仕組みのあり方がある。資格については、平成 7 年の本委員会報告において「技術の分野・水準の設定、審査基準、審査方法、資格の効果等調査・研究すべき多くの課題がある。」とされている。今回の検討を踏まえて記録保存調査に民間調査組織を導入する場合、組織の性質上発掘担当者の能力の見極めが相対的にむずかしくなるが、資格はそれを示す客観的な指標となりうるものと考えられる。本委員会において、すでに発掘調査の『調査標準』や『積算標準』等が整備され、課題とされた技術水準や審査基準等に関する状況は変わってきている。

埋蔵文化財の発掘調査に関する資格は、国民共有の財産である埋蔵文化財の保護に携わることができる資質・能力を示す指標として、公的性格を有したものとすることが考えられる。そのために発掘調査を行う者に必要な資質と能力に必要な学術分野についてはそれを大学の教育課程に組み込むことや、埋蔵文化財行政に関連する知識・能力等については行政機関が関与することとする等を含め引き続き本委員会で検討する必要がある。