

研究環境検討委員会の活動・2013

研究環境検討委員会は、2006年に設置された日本考古学協会の常置委員会です。当初は主に考古学研究者の研究環境問題が課題でしたが、2007年頃から埋蔵文化財調査の資格制度もテーマに加えられるようになりました。その後、TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）の影響、博物館の統廃合などが、新たな研究環境をめぐる問題として浮上してきました。

2013年春の総会では、遺跡調査を巡る職場環境についての発言もあり、当委員会としてはこれらの問題について、会員諸氏に問題提起を行なうとともに、情報の共有化を図って行きたいと考えています。

I 行政・団体・民間調査組織・博物館における研究環境

1. 埋蔵文化財をめぐる環境の変化

2008年に文化庁より出された報告書『今後の埋蔵文化財保護体制のあり方について（報告）』は、これまでの埋蔵文化財保護行政システムに大きな変更を迫るものであり、これを機に、本協会会員が多く所属する諸機関の環境も大きく変化した。

そもそも、1996年の文化庁通知（「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について（1998年の通知に統合）」）において、はじめて行政発掘における民間調査組織の導入が可能となったが、あくまで地方公共団体が調査機能を有しながらも、十分な調査が円滑に実施できない場合にかぎり、行政担当者の監理のもと条件付きで導入できるとされていた。これが、2008年の通知では一転、地方公共団体による一定の監理を要件として民間調査機関の本格的な導入を認めたのである。

以後5年を経過し、全国で民間調査組織を調査主体として実施された調査件数は、2011年度の文化庁統計によると、行政担当者の指導のもと支援ないしは一括導入された件数が全調査件数の20%あまりを占めるようになった。しかしながら、各自治体、とりわけ市町村間における民間組織の導入に関する格差は大きく、各都道府県の現状に即したガイドラインの整備が強く望まれる。

2. 行政および財団組織における埋蔵文化財専門職員の動向

地方公共団体と公的法人組織における埋蔵文化財専門職員の数は、2000年頃をピークに減少し続け、現在は5,868人を数える。その背景には公共事業等に伴う緊急発掘件数の激減と団塊世代の退職がある。ただし、担当職員が不在のまま市町村合併が行われた市町村に関しては、市域の拡大に伴い職員への負担が大幅に増える傾向が窺え、過重な業務（調査研究）環境により職員の疲弊が進行している。

3. 民間調査組織における調査担当職員の動向

2005年に民間調査組織からなる「社団法人日本文化財保護協会（以下日文協）」が設立され、発掘調査事業の民間委託化への環境整備が進められたが、首都圏近郊における民間調査機関の導入が顕著になったことがその要因といえる。現在、民間調査組織の数は増加し、日文協加盟組織の数は100近くとなっている。

民間調査組織では、自治体や民間事業者等が発注する発掘調査を入札等により受注する性格を有しており、その際、適切な発掘調査を担保するための積算システムや調査仕様などが最低限必要となる。また、地方公共団体が直に実施する発掘調査は除き、行政が調査を管理・監督するための自治体・事業者・調査者による三者協定の締結は不可欠であろう。

本来、競争原理の導入は、調査実態とはかけ離れた調査費による受注を可能とする危惧があり、民間組織における職員の過酷な調査環境を生み出す要因の一つであることは否めない。本委員会としては、自治体を含めた調査全般に関する協定の締結は、あらゆる調査組織に属する職員の研究・調査環境を一定の水準に維持するための措置として標準化し、整備推進されなければならないと考える。

4. 博物館・資料館における研究環境

バブル経済の崩壊は、博物館にも大きな影を落とした。高度経済成長期に博物館も建設ブームとなり、公立博物館の設置が増加し、それに伴って博物館の専門職員である学芸員の採用も行われ、職員数も増加した。しかし、バブル経済崩壊後、自治体の財政難から行政改革が叫ばれて日常生活に直結しない文化行政は切り込みやすい分野として見られ、削減等見直しが行われてきた。なかでもいわゆる「ハコモノ」は一番目立つ存在で、博物館もその例外ではなかった。

そのような厳しい状況に追い打ちをかけるように、2003年に地方自治法の一部改正に伴って公の施設の運営に民間参入を促す「指定管理者制度」が導入された。役所的な経営ではなく、民間活力を導入した効果的かつ効率的な環境を整えることが目指され、博物館も設置側の事業費等の経費削減と収入の増加という目論見と合致し、その対象となった。

このような博物館を取り巻く社会的な風潮のなかで顕在化してきた大きな問題のひとつとして、博物館の「人的資源」があろう。博物館の設置とともに学芸員が採用されたが、館が経年で老朽化するだけでなく、学芸員も高齢化して退職する。問題なのは、退職に伴って新規採用せずに、学芸員を非常勤化する傾向が顕著になってきていることである。非常勤学芸員、再任用専門員、あるいは任期制学芸員という待遇で採用される事例が増えている。この背景には、人件費の抑制という「指定管理者制度」導入と同じ目的意識が働いていることは明白であろう。

「指定管理者制度」の導入によって、露呈してきた問題のひとつとして、指定管理の期間は3年から5年の場合が多く、その期間だけ学芸員や専門職員を雇用することになるため、資料の収集・保管、展示、調査研究という博物館の根幹となる業務が短いスパンで区切られてしまう。そのため、博物館業務の継続性が確保できず、地域社会との関係も希薄になってしまっている。例えば指定管理者を導入していなくとも、博物館経営はその影響を受け、経済効率を優先した集客性の高いイベントや展示会が企画されたり、博物館の資料の収集・保管という地域の歴史・文化の「蔵」という重要な役割が軽視されて、ギャラリー化して来たりしている事例も見受けられる。

博物館が設置された地域社会のなかでどのような存在意義があるのか。それは一人の学芸員が資料の収集・保管、展示、調査研究をして完結する機関ではなく、次の世代へ歴史・文化を引き継いでいくという責務を担っているのではないだろうか。2007年5月に日本学術会議が「博物館の危機を乗り越えるために」という声明が出されるなど、「指定管理者制度」の問題点が指摘され、文部科学省からは2011年12月に「博物館の設置及び運営上望ましい基準」（文部科学省告示第165号）が告示され、「博物館の水準の維持及び向上を図り、もって教育、学術及び文化の発展並びに地域の活性化に貢献するように努めるものとする」（趣旨第一条2）とうたわれている。

社会環境や設置者側の問題とどう対峙し解決していくのか。博物館の役割、学芸員の役割を改めて見直して足場を固めるのも大切なことではないだろうか。

Ⅱ 埋蔵文化財調査に関する資格制度

1. 当委員会における検討の経過

わが国の埋蔵文化財調査に関わる資格制度の必要性については、文化庁の「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」が1995年12月にとりまとめた「埋蔵文化財保護体制の整備充実について（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」という言及が早くも見られるが、具体的な動きは2007年に始まった。

2007年には、日本文化財保護協会が埋蔵文化財調査士・同調査士補の第1回目の資格試験を実施し、資格取得者を公表している。同年、早稲田大学も文部科学省委託事業である「社会人の学び直しニーズ対応教育推進プログラム」に「埋蔵文化財調査士の養成および資格授与のための埋蔵文化財科学実践プログラム」で応募して

採択され、2008年度から始動し、資格取得者を輩出している。上記の文化庁委員会においても2008年から資格制度の創設に向けた実質的な検討が開始された。

当委員会では、埋蔵文化財に関わる資格制度は会員の研究環境に大きな影響を与えると考え、まずは総会での研究発表やシンポジウムを通して資格制度の現状、検討の進行状況などについて会員の皆様にお伝えするとともに、ご意見を広く集めることとし、さまざまな取り組みを行ってきた。その概要については、以下の会報で報告している。

No.163（2008年3月）研究環境検討委員会報告

No.165（2008年12月）埋蔵文化財の発掘調査にかかわる資格制度の現状と今後

No.168（2009年12月）「埋蔵文化財の資格制度を考える」シンポジウムの概要とアンケート結果 ※協会HPに掲載中

No.170（2010年8月）研究環境検討委員会報告

No.174（2011年12月）シンポジウム「埋蔵文化財の資格制度を考える」

「厳しさを増す研究環境を考える」実施報告 ※協会HPに掲載中

なお関西シンポジウムの後、九州でも同様のシンポジウムが計画されていたが、東日本大震災によって中止となり、発行予定であった総合的な意見集約の冊子も中止のまま現在に至っている。

2. 現状

シンポジウムの際のアンケート結果によれば、なんらかの資格制度が必要と考える意見は6割を超えている。ただ資格の内容については、調査技術面に限定するものや監理・保存活用まで含めるものなど、考え方は多様であった。

また、既存の民間2資格との関係の整理や資格運用面での実効性などを求める声も強く、資格制度に関しては多面的な検討が必要であることが浮き彫りとなった。

文化庁による資格制度の検討は、2009年3月にとりまとめられた「埋蔵文化財保護行政における資格のあり方（中間まとめ）」において資格の方向性が示されたが、その後2度にわたる政権交代等もあって難航を余儀なくされている。この間に文化庁では資格制度に準ずる形で「研修制度」の創設を模索されていると聞くが、具体化にまでは至っていないようである。

いっぽうで、近年の傾向として大学における考古学専攻生の減少が顕著となり、それとも関連して自治体の文化財専門職員の募集に際して志願者集めに苦勞するケースもでてきているようである。専門的能力が認定された担当者によって文化財調査の質を担保するだけでなく、次世代の文化財担当者をどのように養成し確保していくかという大きな問題も見据えながら、資格制度の検討の推移を注視する必要性が生じてきたといえよう。

Ⅲ TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）の影響

1. TPPの概要と考古学的な調査研究に対する影響

2013年3月15日に安倍首相は「聖域なき関税撤廃が前提でない」としてTPP交渉への参加を正式に表明したが、一度自由化・規制緩和された条件は、取り消すことができないラチェット規定の存在や、ルール上、離脱はいつでも可能とされるものの、海外企業からの莫大な損害賠償請求が予想されるといった訴訟リスクからTPP離脱は実際上極めて困難と考えられる。

こうした中で我々にとっては、サービス分野での自由化が看過できない影響をもたらす可能性のあることに注目すべきである。つまり、政府調達での自由化が公共事業における調査研究にも影響を及ぼす可能性が考えられるのである。

金額的には微々たるものではあるが、国外の民間発掘組織、いわゆる発掘会社が国内における発掘調査に参入する可能性が生まれると言うことである。

それもTPP加盟国ばかりでなく、現在TPP協定に参加していない国の発掘調査組織も、他国を経由した参入が可能になると言われている。

現在文化財保護法などによって辛うじて一定の水準が確保されているわが国の発

掘調査ではあるが，例えば民間の開発における，開発側・受託側・行政側による三者協定など，国外の目から見ると決して常識とは思われない規制が機能している場合もあり，それらが市場の開放，自由化を阻害する非関税障壁と見なされるおそれがない訳ではないのである。

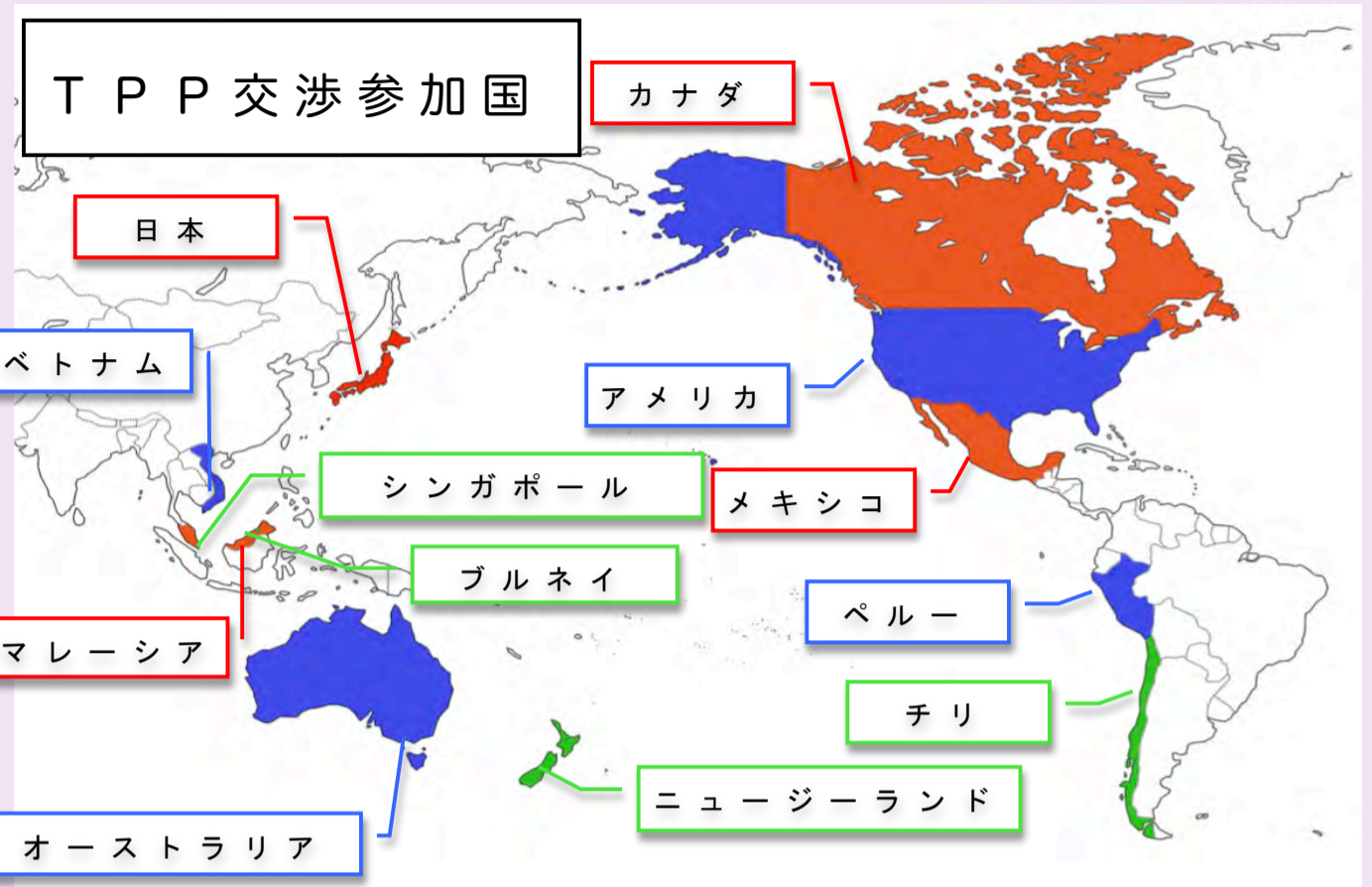
むしろ，決して高くはないながらも維持されて来た，これまでの発掘調査の水準を維持しようとするあらゆる試みそのものが撤廃される危機に瀕していると言っても過言ではない。

2. 今後の対応について

こうした状況にあって求められていることは，今やTPPに反対することではなく，上記のような事態が生じた場合に的確に対応できる体制を構築することと考え，当委員会としてはまず，各国における文化財保護の現状を把握することとした。

具体的には，諸外国における文化財保護に関する法律の存否，調査手法が民間に開放されているか，発掘調査に対して何らかの規制はあるのか，緊急発掘調査に外国の調査組織が入ることができる体制となっているのかどうかなどについての情報を収集しており，その結果についてはいずれ取りまとめて報告する予定である。

世界規模の貿易自由化の動きの中で，ガラパゴス化が指摘される諸分野の一つとして，埋蔵文化財が位置づけられ，開放の名の下に発掘調査の水準が，際限なく低下していく事態はなんとしても食い止めていかなくてはならない。



具体的には，諸外国における文化財保護に関する法律の存否，調査手法が民間に開放されているか，発掘調査に対して何らかの規制はあるのか，緊急発掘調査に外国の調査組織が入ることができる体制となっているのかどうかなどについての情報を収集しており，その結果についてはいずれ取りまとめて報告する予定である。

IV 博物館の統廃合問題とこれからの運営傾向

我が国の博物館の設置数は，博物館類似施設を含め 5,747 館（2011 年政府社会教育調査）となっており，そのうち歴史系博物館は 3,317 館で全体の 6 割近くを占めている。これらの施設の多くは，戦後から増加し，高度経済成長期，さらにバブル期に急増している（下表）。

区分	博物館類似施設数	建築年別							
		1949年以前	1950～55年	1956～65年	1966～75年	1976～85年	1986～95年	1996～2005年	2006年以降
全国	4,479	542	52	181	386	845	1,424	896	153
国	125	25	5	12	19	9	21	28	6
独立行政法人	50	11	1	5	4	9	10	8	2
都道府県	255	13	2	9	28	40	83	73	7
市(区)	2,338	296	22	79	163	458	778	453	89
町	791	62	12	19	70	172	262	172	22
村	133	7	2	1	5	25	55	35	3
一般社団法人・一般財団法人(特例民法法人を含む。)	172	23	—	11	35	33	47	19	4
その他	615	105	8	45	62	99	168	108	20

※2011（平成23）年度文部科学省社会教育調査のうち博物館調査（博物館類似施設）より

これらの博物館を取り巻く環境は、近年厳しさを増している。例えば、平成の大合併や設立自治体の財政圧迫によって、博物館や資料館が休館や閉鎖、もしくは統廃合される事例が増えてきた。さらに県立の博物館の統廃合に伴って、整理しようとする博物館を設置場所の基礎自治体へ移管する事例なども発生している。

また、戦後から各地で建設された博物館が、経年変化による老朽化や耐震性の問題などから、建て直しを余儀なくされることが今後増加することが予想される。それに伴い博物館そのものの廃止や他の施設との統廃合など、その存続にも大きな影響を及ぼすことが懸念されよう。

制度的な問題としては、2003年に導入された博物館における指定管理者制度の導入は、各地でさまざまな混乱を引き起こした。その問題点はさまざま指摘されているが、

「博物館事業や研究活動の持続性の確保が得られにくい」という問題点は当初から指摘されていたことであった。こうした問題点を踏まえ、総務省は地方自治体が設立した博物館施設を、地方独立行政法人に改組できるように、本年10月中に政令を改正することを発表している。しかし、新聞報道（朝日2013年8月31日付）によれば、採算が振るわない施設のコストを削減し収支を改善することが目的の一つともなっており、今後の博物館の運営環境への影響が懸念される。

そもそも博物館法では、「歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集・保管・展示して、教育的配慮の下に国民の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するための事業と、それら資料に関する調査研究を行うことを目的とする機関」として位置付けられている。

この条文には、博物館法が定める「博物館は」ということわりがあるが、博物館・資料館が単なる展示館や収蔵庫という施設ではなく、資料の収集・保管・調査研究・教育普及等の事業を行う機関であるということを担当職員も含め設置者側が自覚する必要なのではないだろうか。そして何よりも大切なのは、その前提を踏まえ、中・長期的な運営方針を館内部や学識経験者だけでなく、市民を巻き込んで館運営の過去と現在を丁寧に点検した議論を行い、展望を打ち出していくことが重要なのではないだろうか。その場合、1995年の阪神淡路大震災、2011年の東日本大震災の災禍は、博物館・資料館についても資料保全とともに構造などハード面についても、災害に対する危機管理が重要であることを再認識させた。中・長期的な展望構築の際に、忘れてはいけない問題であろう。



木更津市郷土博物館 金のすず

平成20年4月に千葉県立上総博物館が移譲され、同年10月に開館

以上、4つのテーマにわたって、研究環境に関する問題点の概要を述べてきました。当委員会としては、より良い研究環境を構築して行くためにも、現状の問題点をさらに明らかにし、その対策を含めた提言を行なって行きたいと考えています。

その一環としてアンケートを実施いたします。ご協力のほどよろしくお願い申し上げます。

なお、ポスターの内容をやや詳細に記したパンフレットもご用意致しましたので、お持ち下さい。