

埋蔵文化財保護行政における後継者育成の現状と課題（提言に向けて）

研究環境検討委員会

はじめに

研究環境検討委員会は、考古学に関わる研究環境を改善し、考古学の発展と広い理解の促進を目的として活動している。現在の委員構成は、行政職員4名（OB2名含む）、公益法人等調査機関職員2名、大学職員および教員3名、博物館職員1名の10名である。この1年は民間調査組織の職員1名を加え議論を重ねてきた。2014年には教育機関である大学に対して研究環境の現状と後継者育成について尋ね、2017年には埋蔵文化財保護行政に関わる職員を採用する側の意識を把握するためにアンケートを実施し、その結果をもとに総会・大会でポスターセッションを行ってきた。

なお、2019年4月の文化財保護法の改正では、文化財行政が文化財の「保存」から「保存のための活用」に大きく舵を切ったことも注視されることである。

1 課題整理

(1) 人材養成機関としての大学の現状

ここ20年来の大学教育は「大学改革」の名のもとで変化を余儀なくされている。その流れにおいては産学連携、地域連携、グローバル化、入試改革などの実社会との対応を求める課題が設定され、組織の合理化・集権

化などの改革が求められている。文系学部の再編に伴う研究・教育組織の縮小化は、結局は定年・転出教員の不補充という形をとっており、教員数の少ない専門分野は常に消滅の危機にある。

一方、大学教育の形態も大きく変わりつつある。単位取得がより一層厳格化され、授業中心の教育形態となったため、学生や教職員がフィールドワーク（野外調査）や研究に充てられる時間が減少した。考古学のみで学科や講座を構成する大学は少なく、ますます専門教育が困難になり、2014年のアンケートでは、近い将来考古学教育自体が廃止になるとした大学がかなりの数あった。

他方、学生の専門選択にあたっては、考古学の学問としての魅力よりも、考古学が教職

文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律



科目であることや学芸員の資格科目であることなど、将来の職業選択に関わると考えられる内容が効果を発している。こうした点では、大学での考古学専攻が埋蔵文化財関係資格の取得と関連していることで専攻生の増加につながる可能性がある。

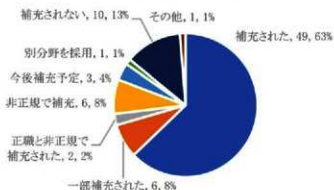
2017年のアンケートに見るように、行政・発掘調査機関などの採用側からは、「発掘調査経験がある」、「報告書が作成できる」など即戦力となる人材が求められている(2-(1)参照)。一方、多くの大学では教員の不足もあり十分な実習を行えず、卒業時点で一定の調査・資料整理能力を備えた学生を輩出することは困難な状況にある。卒業生の調査技術の向上は、就職後の職場環境に大きく左右されているのが現状であろう。最近では、大学と採用側の認識の差を埋めるため、調査機関でのインターンシップの充実や職務内容に関するキャリア説明会(文化庁と大学が連携して行ってきた「遺跡をまもってまちづくり」の取り組み等)などが実施され、学生が意欲を持って文化財専門職員を目指せる環境作りも始まっている。

(2) 職場における後継者育成の現状

2017年のアンケートでは、過去5年間における正規職員の退職者に対する補充率は87%であった。これを裏付けるように文化庁の2016年度、2017年度の埋蔵文化財関係統計資料によれば、都道府県正規職員が51人、市町村正規職員が27人減少している。中でも都道府県の調査機関の正規職員が54名減少し、有期雇用職員が8名増加しているのが目につく。

平成2003年度からの職員全体の推移をみると職員数は7075人(都道府県2642人、市

職員の補充状況
(全体:n=78)



埋蔵文化財担当職員の推移

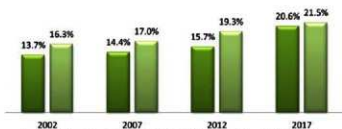


埋蔵文化財担当職員は、2000年の7111人(都道府県2720人、市町村4391人)をピークに減少し続けている。中でも都道府県の調査組織の職員の減少が著しい。近年は都道府県、市町村ともに博物館等関係機関の職員が微増傾向にある。

町村4433人)から2017年度には1428人減の5647人(都道府県1825人、市町村3822人)となっている。都道府県職員は30.9%にあたる817人減であるが、特に調査機関の職員の減少が1931人から778人減の1153人と著しい。市町村職員職員は13.8%にあたる611人減で、本庁職員が12%、調査機関の職

埋蔵文化財担当職員の非正規率

■ 都道府県 ■ 市町村



法人職員を含む5月1日現在の状況。資料：月間文化財。
2002～20012は嘱託職員、2017は、有期雇用職員で算出

員が37.5%減少しているが博物館等の関係職員は1.1%増とわずかながらも増加している。全体に本庁職員を含めて業務内容が発掘調査から普及啓発へと比重が増しており、埋蔵文化財発掘調査技術の後継者は先細りしている。行政が自ら発掘調査をしなくなった現状を補っているのが民間の発掘調査組織であり、埋蔵文化財発掘調査技術の維持、向上は民間調査組織を交えての議論が求められている。

新入職員への技術継承については、専門家として専攻生を採用したことを理由に能力があることが前提とされ疎かになりがちである。また、県などが市町村職員に対して行う研修への参加も長期にわたることなどから職場の理解を得にくく受講生として送り出すには厳しい状況にある。また、20年近い年月を経て新規採用を行ったケースもあり、先任職員からの技術継承について困難をきたしている例も見受けられる。

そもそも、埋蔵文化財担当者は非常勤・嘱託などの非正規雇用職員が多い。数年単位で担当者が入れ替わることや担当者が不在となることで、調査技術・記録の継承や地域史的視点の醸成が不十分となる弊害が生じてい

る。

(3) 記録保存としての調査報告書をめぐる現状

平成16年10月29日の「行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準」では、発掘調査報告書には「記録保存に関して行政的に講じた措置の記録」とともに「発掘作業及び整理作業等を経て得られた学術的な成果記録」の両者が求められている。また、発掘調査で得られた知見から、地域史の中での当該遺跡の意味や位置付け等を記述する「総括」(考察)も「記載事項とその内容」の「基本的項目」と表記されている。

しかし、報告書が行政文書としての性格を有することや、原因者への負担軽減のためには簡潔な事実記載と簡略なまとめで良いとし、遺跡を評価した総括を避ける例も増加している。埋蔵文化財の発掘調査に関する基本

文化庁が示す報告書の構成

(1) 報告書の構成

○報告書は、前文・本文からなり、主に以下のような章・節で構成される。

前文

表題、序文、例言、凡例、目次

本文

第1章 経過

第1節 調査の経過

第2節 発掘作業の経過

第3節 整理等作業の経過

第2章 遺跡の位置と環境

第1節 地理的環境

第2節 歴史的環境

第3章 調査の方法と成果

第1節 調査の方法

第2節 層序

第3節 遺構

第4節 遺物

第4章 理化学的分析

第5章 総括

報告書抄録

出典 「行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準」

別紙3 発掘調査報告書の標準

1. 報告書の構成と記載事項

的事項は、「遺跡に関する有用な情報の記録を可能な限り客観的で正確かつ必要十分な形で後世に残すこと」であり、「地域にとっての誇りと愛着をもたらす精神的拠り所となる」とともに個性豊かな地域の歴史・文化環境を形作る重要な資産」とすることである。しかし、実践的な技術や能力を十分習得できていない職員が調査や報告書作成を担当せざるを得ない環境にある自治体も例外的とは言えない。

これら報告書をめぐる今日的な状況は、調査を担当する自治体の文化財専門員や民間調査組織の職員の技術向上を困難にし、今後地域の歴史情報継承が十分に行われない危惧が生じている。

2 課題解決に向けて（提言）

（1）大学と行政の連携

大学と行政の間の相互理解 アンケートの結果、行政側が求める能力と大学教育を受けた学生が有する能力にはギャップがあることが確認された。大学の教育と行政の業務の現状について双方が理解し合う機会が必要である。

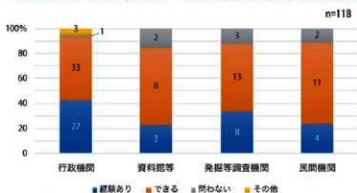
今後の業務の変化に関する実態調査の推進

文化財保護法の改正を契機に、文化財行政職員に求められる業務が多様化することが予想される。そのため大学での教育においても専攻生が幅広く歴史学、文化財学等を学習できる機会が求められる。考古学的研究方法は地域の特色ある歴史を解明することを得意としており、今後も考古学専攻生が市町村の文化財保護行政を牽引していくことに能力を発揮することが期待される。

インターンシップの充実 今後より多くの学生に行政職を意識させ、就職につなげていくためには、大学院生のみならず学部生を対象としたインターンシップの開設が求められる。3年生から始まる企業インターンシップの動きをふまえて適切なプログラムを開発するべきである。

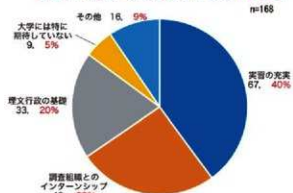
考古学キャリアポータルサイトの開設 あわせて、考古学の魅力を発信するとともに、考古学をキャリアにつなげる途を提示していくことが必要である。そのために「考古学キャリアモデルポータルサイト」を開設し、各世代に必要な情報を発信すべきである。行政機関・発掘調査機関・資料館・民間調査組織な

採用者に求める発掘調査・報告の経験の程度（所属別）



行政機関・資料館等・発掘調査機関・民間機関ともに「発掘調査等の経験がある」「発掘調査や報告書の作成ができる」を採用者に求める声が圧倒的であるが、大学教育では考古学による研究方法を中心に教えている。

専門職員の養成に関して大学に期待すること



「大学で実習を充実させてほしい」という意見が最多（40%）であったが、次いで「調査組織とのインターンシップ」（26%）の声があり、「学生に対して理文行政の基礎を教えてほしい」（20%）がそれに続いている。

考古学キャリアポータルサイト（概念図）



どの考古学関連業務情報およびそれに関する全国の求人情報を掲載・公開し、就職希望者に必要な情報を「見える化」して広く発信することが、就職支援の上からも有効である。

(2) 調査報告書の問題（調査精度・質の問題）

記録保存の意味 行政が行う発掘調査は記録保存を目的としている。調査により失われる埋蔵文化財を記録として永遠に残していくことが目的である。調査成果の内容や質について議論することは、残された記録が誰のためにどのように必要なかを問うことである。

調査記録の品質基準 行政目的としての調査記録の品質基準は、文化庁が刊行する「発掘調査の手引き」が一つの指針となっている。行政が必要とする成果の品質基準は、調査に際して提示される調査仕様がその内容を示すことになる。現状での各地の仕様の詳細は自治体ごとに不統一で全国一律という訳ではない。

調査仕様と監理体制 近年の民間調査組織による遺跡調査への参入は、調査基準と仕様の事前提示が欠かせない状況を生じている。しかしながら、提示すべき調査仕様を当該調査のあらゆる状況に対応できる内容とするには遺跡自体が千差万別で困難なこともあり、監理者と調査担当者が状況の変化に応じて協議しながら進める必要がある。そのためにも、監理者の日常的な状況把握が強く望まれる。

記録の精度と情報の質 報告書の審査では、行政文書・学術研究書としての両面の品質が問われようが、後世に継承すべき記録とはどうあるべきなのかは、記録方法の変化進展と共に恒常的に考えて行く必要がある。精度と情報の質は記録の両輪であるが、近年のハードやソフトの発展は調査の方法や手順にも大きく関わるものとなっている。世相を反映しやすい民間調査組織の新技术導入による新しい記録方法の提案は、調査研究への影響が大きいところでもあり、業界全体での活発な議論が望まれる。

成果品質の評価 調査記録の成果品質評価に際しては、仕様に基づく審査が行われるべきであるが、民間組織による調査の場合は勿論のこと、行政機関が行う調査の場合でも評価と審査が行われるべきで、有識者による第三者機関で行われることが望ましい。記録を必要とする者は様々であるが、国民共有財産である文化財の記録を活用する最たる者に考古学研究者がいる以上は、研究者が必要とする品質基準の条件提示が必要であり、これが成果に対する評価基準となる。評価と審査を行う第三者機関には、研究者が必要な基準を理解するメンバーが必要であることを示唆して

いる。

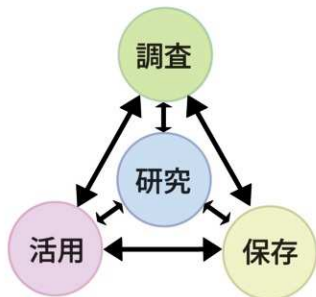
人材育成と資格問題 調査に関わる人員・これを管理監督する人員・成果を審査する人員や組織整備については、将来に亘って継承可能な人材育成が検討されるべきである。その背景には調査基準や調査仕様（成果品の品質仕様を含む）の構築とともに、調査に従事する調査員や監理者に対する資格問題も課題となろう。調査に資格を求める制度化や継承すべき人材育成の根底には、国民共有財産としての文化財を記録保存する場合の品質を保証する目的があり、これが考古学研究の一次資料となる調査報告書の品質保証に関わるものであることを熟考することが重要なのである。

（3）研究・公開活動との連携

はじめに述べたように、「保存のための活用」に大きく舵を切った文化財保護法の改正により、担当職員にはこれまでも増して文化財に対する正しい知識と知見が求められることとなった。調査（調査指導）、保存、研究があることを認識して、これらを円滑に循環できる人材が必要とされているのだといえよう。とりわけ、文化財が持つ様々な情報を引き出す研究が不可欠である。もちろん、これは担当職員に求められるスキルというだけでなく、組織として、これを維持し続ける体制が求められるのであり、社会的にも認識してもらい必要がある。

また、資料を適正な状態で保存し、広く公開し活用するには、博物館をはじめとする様々な機関との連携が欠かせない。もちろん、状況に応じて調査・研究の点でも連携は求められる。

すでに、各地でさまざまな実践例があるが、



博物館、調査機関、大学等との連携によって弱みを補ったり、強みを一層強化したりしていくことが、「保存のための活用」という新たな課題の解決につながるはずである。

おわりに

当委員会では、考古学に関わる研究環境を改善し、考古学の発展と広い理解の促進を目的として活動している。現在では「埋蔵文化財保護行政における後継者育成一提言」として一定の見解を提示することを当面の目標としている。そのため、会員及び考古学に携わる人々の意見を広く求めているところであり、別紙、会場アンケートにご協力いただければ幸いである。