

第4章 古墳整備の件数と推移

1 国庫補助を活用した古墳整備件数の推移

本章では古墳の整備事例を年代ごとに整理し、その動向を把握する。その前提作業として、対象は国による史跡指定事例に限られるが、国庫補助を活用した古墳の整備がどの程度の件数実施されているのかを示し、古墳整備の大きな動向を把握しておく。

付表1として古墳整備の国庫補助事業実施年度をまとめた（44～49頁）。データは昭和40年度から平成15年度については『史跡等整備のてびき』Ⅰ総説編・資料編に掲載された「史跡等環境整備費国庫補助事業による整備事例一覧」から古墳・古墳群・横穴を抜粋し集計した。平成25年度から令和6年度については、文化庁ホームページ（<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/joseishien/hojo/index.html>）掲載の文化財補助金等の各年度の文化財補助金交付一覧から古墳・古墳群・横穴の事例を抜粋し集計した。そのため平成16～24年度は集計できていない。

付表1では国庫補助事業の実施年度に白丸（○）を付した。合わせて当該事業対象となる古墳・横穴などが史跡指定を受けた年（整備対象となるものが追加指定によるものと認められた場合には追加指定を受けた年）には黒丸（●）を付した。白丸中に黒丸のあるものは指定年と整備年度が同一のものである。

付表1に基づき図3として国による史跡指定古墳の国庫補助事業実施件数を年ごとに集計した。

本集計はあくまで古墳の整備に国庫補助を活用した事例数であるので、その事業の内実はさまざまである。比較的低費用で実施できる整備（例えば数本程度の樹木の伐採や数基程度の看板の設置など）を複数年度にまたがって実施するような事例であれば、当然各年度の事業実施として集計される。単年度で大々的な復原整備を実施した場合や複数の古墳を一連で整備した場合には、単年度1件とし

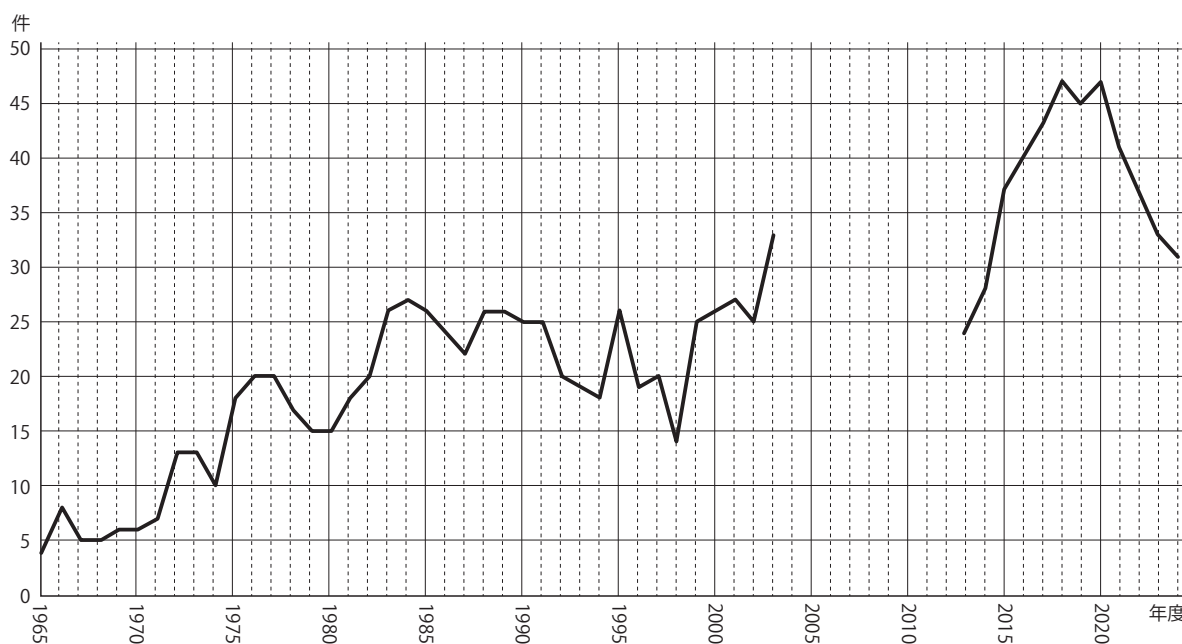


図3 古墳整備の国庫補助件数の推移

ての集計となる。すなわちここに挙げた数は、ただちに事業の規模や整備された古墳・古墳群・横穴の基数・件数を示すものではない。

また国庫補助の事業対象は、史跡指定地内での崩落対策といった「古墳の範囲」に直接あたらない部分の整備事業も含む。同様に災害からの復旧事業も含む。本書が検討対象とする「整備」の範疇を超えるものが含まれることは注意が必要である。そうした前提は差し引いて考える必要があるが、古墳の整備がどの程度おこなわれてきたのか、ある程度の傾向を知ることができる。

史跡等環境整備費国庫補助事業が開始され、各地での国による史跡指定古墳の整備が開始された1965年度から1971年度までは事業件数は各年度4～8件で推移する。その後1972年度には13件に急増し、その後1974年度には一時的な減少があるものの1977年度には20件にまで増加する。1979・1980年度には15件となるが、その後は顕著に件数が増え1984年度の27件まで増加する。その後は各年度で増減はあるが、2002年度の25件までは15～27件でほぼ横ばいで推移するといえる。2003年度の33件については2004～2012年度のデータを有していないので評価が難しい。2013年度は24件であるので25～30件あたりで推移したのだろうか。

2013年度からは顕著な右肩上がりの増加傾向をみせる。2018・2020年には47件でピークをなすが、その後は2024年度の31件まで急激に減少する。ただし、この2018～2024年度の期間には平成26年熊本地震により被災した装飾古墳の復旧事業が年間4～6件程度含まれる。本書が対象とする「整備」については、当該時期にはそれら件数を差し引いて考える必要がある。

2 推移の評価

こうしたいくつかの留意点はあるが、上記の傾向は次のようにいくつかの段階として理解できる。第1期は1965年度から1971年度までで、年間4～8件でほぼ横ばいで推移した時期である。第2期は1972年度から1984年度までで、途中件数が減少する時期はあるものの、年間25件程度まで増加を続ける右肩上がりの時期である。第3期は1985年度から2002年度でこちらも増減はあるもののおおむね15～25件あたりで横ばいで推移する時期である。2003年度の増加以降2012年までのデータが無く状況は不明だが、2014年度ごろまで第3期の状況が続いていた可能性もある。そうしたこともあり、第4期の開始をどのように見るのかは難しいが2013年度から2020年度とみておく。平成26年熊本地震による被災古墳の復旧事業による増加分を含むが2018～2020年度の40件以上というそれまでにない件数へと急激に増加した時期である。第5期は現在進行形のため終期を区切るのは適当ではないが、2021～2024年度の急激な減少期である。

この件数の推移といくつかの段階として捉えられる推移の背景を説明するのは難しい。とはいえ全国の都道府県・市町村の埋蔵文化財専門職員数の推移や開発に伴う発掘調査事業の件数や規模の動向からある程度の推測は可能である。

第1期とした1965～1971年度は地方公共団体への埋蔵文化財専門職員の配置が本格的に開始される以前の段階である。今日的な体制による古墳整備の「黎明期」といえる。

第2期は1972～1984年度で、全国的に地方公共団体への埋蔵文化財専門職員の配置が進められていった時期にあたる。地方公共団体配置の埋蔵文化財専門職員が古墳の整備を着実に進めていく、まさに埋蔵文化財保護体制と古墳整備の「拡大期」である。

第3期の1985～2002年度は埋蔵文化財専門職員数の増加のピークにあたる2000年度までの時期にほぼ相当する。古墳の整備件数は概ね横ばいで推移しており、人員増加の効果は古墳整備には現れない。これは1986～1987年度あたりを境に開発に伴う発掘調査件数・発掘調査費用がそ

れ以前とは一線を画すペースで増加するようになったことに関わるとみられる。すなわち、この時期の専門職員数の増加は専ら開発対応の緊急目的調査に割り振られたといえる。この時期は「開発対応優先期」といえる。

第4期の2013～2020年度は、1997年度にピークを迎えた開発対応の緊急目的調査費用が一転急激に減少し2011年度に底を打った後の時期にあたる。この時期には市町村の埋蔵文化財専門職員数はほぼ横ばいで推移するが、そうした人員が開発対応の減少に応じて古墳整備事業にあたるのが可能となったのであろう。そのため事業件数が増加したものと考えられる。この時期は「再拡大期」といえる。

第5期とした2021～2024年度の減少傾向はまだまだ評価が難しい。現状は民間事業に伴う発掘調査事業量が概ね右肩上がりで増加する状況下にあるが、そうした対応のため整備事業の実施が困難になった可能性がある。あるいは第4期の急速な整備件数の増加の反動の可能性もある。2019年の文化財保護法改正に際しては「保存から活用へ」と喧伝されたように遺跡の活用が改めて着目されたが、そうした「果実」は古墳整備には振り向けられなかったようである。あるいは他の種別の遺跡整備（例えば山城など）がトレンドとなっている可能性もある。理由も不明で現在進行形の中で評価は難しいが、仮に「縮小期」とする。

以上のように国庫補助を活用した国による史跡指定がなされた古墳の整備は、開発に伴う発掘調査実施の必要性和地方公共団体への埋蔵文化財専門職員の配置という埋蔵文化財保護行政の展開と密接に関わりつつ推移したとみられる。

3 史跡指定と整備の動向

古墳整備の内容とは直接関わらないが、史跡指定年と整備事業実施年との関係もみておく。

1970年までに事業が開始されるものについては国庫補助事業の開始前（1964年以前）に指定を受けた古墳・横穴等のみが対象とされている。その中には史跡指定制度が開始となった1920年代の指定事例も含まれるなど指定年はさまざまであり評価は難しい。

1971年以降、史跡指定後速やかに整備に着手する事例が現れる。烏戸塚古墳や山畑横穴群、瓢箪山古墳、綾塚古墳、屋敷山古墳、布勢古墳、蛇穴山古墳などが該当する。1975年整備開始の事例は浄楽寺・セツ塚古墳と（今宿）大塚古墳を除き1964年以前の指定事例で占められるが、当該年に整備開始された古墳は日輪寺古墳、萩ノ尾古墳、竹原古墳、珍敷塚古墳、田代太田古墳、弁慶ヶ穴古墳など早くに指定された装飾古墳・横穴が中心である。当該年には装飾古墳の整備事業が集中的に着手されたようであり、全体的な古墳整備の流れの中でもやや例外的な年であったといえよう。

そのため1975年に整備着手された事例を例外とすれば、おおむね1973年から1980年までは史跡指定後数年程度で整備が開始されるものと、1964年以前の史跡指定事例を整備対象とするものがおよそ半々程度であったといえる。そうした状況は1980年代にはやや変わり、史跡指定後数年内に整備に着手する事例が多くを占めるようになる。早いものでは指定の翌年には、やや遅れるものでも7～8年内には整備事業に着手するものが大半を占める。速やかな整備が求められた事例、一定の計画や調整のちに整備に着手した事例といったところであろう。こうした傾向は1987年ごろまで続く。

1971年から1987年は先に「第1期：黎明期」「第2期：拡大期」とした時期におおむね該当する。全国的に埋蔵文化財専門職員の配置が進められていく中で史跡整備件数が増加するとともに史跡指

定後速やかに国庫補助を活用した整備に着手する体制が構築されていったことがわかる。

1988 年以降はそうした情勢が変化し、再び早くに史跡指定された古墳を対象とするものが半数程度を占めるようになる。また指定年と整備開始年の間隔が比較的近いものでも、指定後3～4年以内に整備着手するものは少なくなる。1980 年代とは指定後の整備着手の状況が異なるといえる。こうした傾向は 2002 年頃までは続くようであるが、2004 年から 2012 年の整備事業に関するデータが無いためどのあたりまで続いたのか確言するのは難しい。2001 年から 2003 年にかけては史跡指定後数年内に整備事業に着手するものが多いので、2000 年頃からは 1990 年代とは異なる傾向が生まれていたのかもしれない。

2004 年から 2012 年の整備事業実施状況に関するデータは無いので終期をどう見るかという問題はあるが、1988 年から 2003 年は先に「第3期：開発対応優先期」とした時期におおむね該当する。このころに早くに史跡指定された古墳が多く整備対象とされた理由はよく分からないが、その背景の一つとして開発事業が増加する中で早くに指定された古墳についても開発事業の広がりに対峙するためより積極的な保存活用が求められたことは想定できる。あるいは埋蔵文化財専門職員数がピークを迎える中で旧来課題であった指定後に整備着手が遅れていた古墳の整備を計画的に進められる体制が整えられたことも有り得るであろうか。一方で、史跡指定後整備着手までの年数が長くなったことは、開発対応優先期として速やかな整備着手が困難であったことが想定できる。

2013 年から 2017 年では史跡指定後 10 年ほど経過したのちに整備に着手する事例が大半を占めるが、早くに指定された古墳も一定数みられる。2018 年からは史跡指定後3～4年以内に整備着手する事例と早くに指定された事例とが半々となる。

この時期は「第4期：再拡大期」と「第5期：縮小期」にあたる。第4期は 1980 ～ 1990 年代までの開発対応が優先とされる時期に指定はされつつも本格的な整備に着手できなかった古墳についても、広く整備に着手されるようになった時期といえる。第4期の史跡整備の再拡大はそうした背景に支えられたものであった。一方の第5期はそうした再拡大の背景となった「積み残し」が一定程度解決され、史跡指定と整備計画の立案、整備が計画的・迅速に実行されるようになったことを示す。一方で 2015 年以降に整備着手された古墳・横穴は（網野）銚子山古墳、牽牛子塚古墳、琵琶塚・摩利支天塚古墳、神宮寺山古墳、快天山古墳、神明山古墳、（河合）大塚山古墳群、（室）宮山古墳、（一貴山）銚子塚古墳、吉見百穴など 1964 年以前に指定された各地を代表する大型古墳等であることも看過できない。第5期はそうした早くから保護が図られてきた学史上も著名な各地を代表する古墳の新たな整備が開始された時期としても評価できる。この背景には、「保存から活用へ」ともされた文化財保護を巡る情勢が関わった可能性を想定できる。それに加えて文化財保存活用地域計画の策定により改めて史跡の保存と活用の促進が見直されることで新たな整備計画が立案されるなど、より積極的な取組が進められたことも想定できる。

以上のように、国指定の古墳・横穴等での国庫補助を活用した整備に限るものであるが、その件数の推移や対象、史跡指定年と整備年の関係を見ることで、古墳・横穴の整備の大きな流れを読み取ることができる。またそれは社会情勢の変化と埋蔵文化財保護体制の充実・変遷といったより大きな枠組みの中で位置づけることができる。