

行政における考古学－埋蔵文化財行政の現状と課題

—

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/2874

行政における考古学

- 埋蔵文化財行政の現状と課題 -

楠 寛輝（松山市教育委員会文化財課）

１．はじめに

日本では、毎年10000件を越える発掘調査が実施され、その99％が行政発掘であり、土木工事に先立つものがその大半を占めている。行政発掘であるから、当然行政が調査主体となっていく訳であり、その実施は法律に基づいて行わなければならない。その根拠法となっているのが、文化財保護法（以下「法」）や文化財保護施行令（以下「令」）であるが、平成12年4月1日からのいわゆる地方分権一括法の施行に伴い、その改正が行われ、特に都道府県教育委員会や指定都市教育委員会に権限が大きく委譲されるなど、今埋蔵文化財行政は大きな変革の中にある。そんな中、埋蔵文化財行政の現場を預かる市町村教育委員会から見た埋蔵文化

財行政の問題点について、今回は都合3点に絞って述べてみたい。

2. 周知の埋蔵文化財包蔵地

(法第57条の2第1項、

以下「包蔵地」と省略)

包蔵地の周知については、法第57条の4第1項で国及び地方公共団体に努力が義務付けられているが、ほとんどの市民は、自宅を建て替えるなどした時に初めて知るのが現状である。情報公開やアカウンタビリティ(説明責任)という言葉が、近年行政のキーワードとしてよく用いられるが、包蔵地に関しても同様であり、公報誌やホームページ等を用いて概略を示し、まず市民に知ってもらうことが重要である。

また、埋蔵文化財行政の中で最も多くの市民と関わるのがこの包蔵地であり、この包蔵地の管理は埋蔵文化財行政の中で最も大切な仕事といっても過言ではない。その一方で埋蔵文化財は当然ながら地中にあると見えないため、包蔵地の正確な範囲を決定することは困難である。そのためこの包蔵地の決定については慎重に、しかし日々の試掘や本格調査の結果を踏まえ、現在考えられる最も妥当性の高い範囲へ日常的に更新していくことも重要である。

3. 費用負担及びその額

試掘調査についての費用負担は、全て公費、全て私費、あるいは面積によって区別等、市町村によって全く様々である。

また本格調査については、原因者負担の原則という言葉が使われ、調査費用は原因者(=事業主)の負担が当然のように思われているが、これの法的な根拠と思われるものは、法第4条や第58条の2第3項の「国民や事業主の協力義務」程度で、具体的に費用負担に触れた箇所はない。つまり行政の裁量(=法解釈)なのである。また本格

調査にあたって、地方公共団体は原因者から、出土遺物の譲渡承諾書の類の提出を求めている場合も多い。これも法第4条第2項の「文化財が国民的財産である」ということの解釈から行われている行政の裁量であり、具体的に触れた部分はない。逆に法第63条第1項では、土地所有者に所有権は認めないものの、その代わりとしてその価格の2分の1に相当する額の報奨金を支払うとは明記されている。

また市内遺跡事業という個人や零細事業者を救済するための文化庁の補助事業も存在するが、この事業の存在も市民にはほとんど知られておらず、また運用方法も試掘調査から含めてできる限りこの事業に載せて原因者負担と減らそうとしている市町村もあれば、全く利用していない市町村もあり、市町村によって全く運用が異なっている。

地方分権という名の下、行政サービスの地域差を積極的に肯定するのが近年の主流なのかもしれないが、特定の地域のみで行われる種類の行政サービスや多少の地域差ならともかく、全国でほぼ共通して行われている行政サービスについて、これほど費用負担に差があるのが適当だとは思えない。またこれら裁量は、確かに行政にとっては都合がよいのだろうが、市民にとってあまりにも不透明である。法をより具体的なもの、つまり手続法に近いものに改正するか、そのような規則を設ける等、裁量部分を明文化するべきであろう。

本格調査に必要な費用の額についても、今まで地域差が著しかったが、平成12年9月文化庁により「埋蔵文化財の本発掘調査に関する積算基準について」がまとめられ、基準が示された。基準ができたということは、この基準に調査が縛られるということでもあり、臨機応変な調査がしにくくなるとの

声もあるが、行政発掘の場合その費用を原因者に負担させている調査が大半を占めており、この基準ができたことは額の決定に透明性や客観性を持たせる上で決定的に重要である。この基準を今後この基準を定期的に見直すことによって、基準が現実から離れ、意味のないものにしないようにすることを避け、また地域によって則さない部分があるのなら、理由を説明した上で明文化し、この基準に追加するような方向で努力するべきであろう。

4．本格調査の判断基準とその際の指示

平成12年4月1日以降、この権限が文化庁から都道府県教委及び指定都市教委へと移った。そのため都道府県教委及び指定都市教委は基準を設けた。基本となる思想は、壊されない遺跡は調査しないということであり、これに反論の余地はない。ただ実際の文面はとても抽象的で例外も多数あり、裁量に委ねられている部分が多い。これに関しても、費用負担同様、より具体的に明文化するべきであろう。

また、実際の運用に問題がある場合もある。1例を挙げると、本格調査の基準に入るある地番で浄化槽付きの個人住宅を建てるとき、住宅部分は基本的に盛土をし、遺構を壊さないため調査はせず、浄化槽部分は深く掘って遺構面を壊すため、その部分数㎡だけ調査するようにとの指示がでる。この場合、数㎡だけの調査では結局何も分からないということもあるが、それ以上問題なのは、この指示の意味するところは、同じ地番でも別部分で何か遺構面を壊すような土木工事をする場合、その部分だけ改めてまた本格調査をするということを意味していることである。現実には、一度調査をした地番でまた調査を行うことについて市民の理解を得るのは難しく、また理解を得

られたとしても調査が割高になる可能性は高い。調査地が一定の面積（例えば10㎡）以下で、地番の面積もある一定の面積以下（例えば100㎡）の場合、地番全体を調査するあるいは工事立会とするといった基準を設けるべきであろう。

5．まとめ

以上の簡単ではあるが、筆者が日頃考えていることをまとめてみた。ただ、これ以外にも、調査体制、報告書、遺跡の活用等、埋蔵文化財行政は多くの矛盾や問題をかかえている。実際市民の方々と向き合っている仕事をしていると、その矛盾や問題を行政の裁量で、なんとか処理しているのが現状であり、システムがもう限界に来ているということを感じてひしひしと。今こそ、埋蔵文化財行政や考古学に携わる人間だけでなく、開発側の人間や市民も含めた広い範囲で、今後埋蔵文化財行政のあるべき姿について広範な議論をし、その具体的な将来像を描く時である。