

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

(平成30年6月8日法律第42号)

上 林 陽 治

はじめに

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案（閣法第35号）は、2018年3月6日に国会に提出され、衆議院では文部科学委員会で5月18日、本会議で5月22日に可決、参議院では、文教科学委員会で5月31日、本会議で6月1日に可決・成立し、6月8日に法律第42号として公布された。

今次改正法は、文化財保護法改正の内容は、①過疎化・少子高齢化などを背景とする文化財の滅失・散逸等のおそれに対し、市町村を巻き込んで保存と継承を強化すること、②市町村が文化財の保存・活用を進めるにあたり、文化財所有者をはじめ、NPOや観光関係団体、民間事業者、在野の地域史家などの専門家などが参加する協議会を組織し、文化財保存活用地域計画等を策定する。一方、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、「地教行法」という）改正では、文化財を観光振興に欠かせない資源とし、地域における文化財を積極的に活用するという「稼ぐ文化への展開」を背景⁽¹⁾とするもので、その活用を目的とするものであった。いわば、保存と活用という一見ベクトルの方向が逆方向の矛盾した内容を、一本の改正法で一括改正するというものである。そのため、文化財を観光資源として活用するための改定で、その観点から文化財を取捨選択することにつながり、従前の保護に重点を置いた施策から大きく逸脱するものであると批判された。

以下、本改正法に至る経過、改正法の概要に触れた上で、国会における審議状況から論点を導き出し、最後に若干の検討を加えることとする。

(1) 「経済財政運営と改革の基本方針2017」（平成29年6月9日閣議決定）15頁。

1. 文化財保護法及び地教行法の一部改正法の経過

(1) 文化財の保存に関する近年の経過

文化財保護制度については、2006年7月、文化審議会文化財分科会が企画調査会を設置し、文化財の保存管理において、文化財を単体としてのみでなく、総体として捉える必要性等の改善方策について検討を行った。翌2007年10月に取りまとめられた企画調査会報告書では、①文化財を総合的に把握するための方策と、②社会全体で文化財を継承していくための方策がまとめられ、①の一環として、「歴史文化基本構想」（以下、「基本構想」という）の策定等が提言された。しかし基本構想の策定にあたっては相応の時間や費用を要すること、地域における文化財の専門家が少ないこと等の事情から、2017年度までの市町村における基本構想の策定件数は85件に留まっていた⁽²⁾。

これに加え、過疎化・少子高齢化等により地域社会が衰退し、継承基盤となるコミュニティ自体が脆弱化する中で、未指定のものも含む文化財が滅失や散逸等の危機に瀕しており、その防止が緊急の課題であるとされてきた。こうしたことから、2016年11月の文化審議会「文化芸術立国の実現を加速する文化政策（答申）——『新・文化庁』を目指す機能強化と2020年以降への遺産（レガシー）創出に向けた緊急提言——」では、地域に所在する文化財等の保存・活用のため、「地方公共団体が計画等に基づいて一元的に文化財の保存や整備、活用等を図ることのできる取組を進めるべきである」としていた。

(2) 文化財保護をめぐる首長と教育委員会間の所掌事務

地方公共団体における文化財保護行政は、これまで、地方公共団体の長（首長部局）が行う開発行為との均衡を図る必要等があることから、地教行法においても、地方公共団体における「文化財の保護に関すること」の事務の所管について、教育委員会が担当することと規定されてきた。

これに対し、2005年12月、第28次地方制度調査会は、「文化、スポーツ、生涯学習

(2) 文化庁資料「歴史文化基本構想」平成30年4月時点の策定市町村一覧
<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/rekishibunka/koso.html>

支援、幼稚園、社会教育、文化財保護なども含め、公立小・中・高等学校における学校教育以外の事務については、地方公共団体の判断により長が所掌するか、教育委員会が所掌するかを選択を幅広く認める措置を直ちに採ることとすべき」と答申している⁽³⁾。

この指摘を受けた2007年3月の中央教育審議会答申では、文化財の保護を除く文化に関する事務は、地方公共団体の判断により、首長が担当できるものとするのが適当であるとし、同年の改正地教行法でも、文化財の保護を除く文化に関する事務及び学校体育を除くスポーツに関する事務は、条例により、地方公共団体の長の権限の下に置くことを可能とする制度とすることになった。

図表1 教育委員会が処理する主な事務（地教行法第21条）

- 学校教育の振興（学校の設置管理等）
- 生涯学習・社会教育の振興（生涯学習・社会教育事業の実施等）
- 芸術文化の振興、文化財の保護（文化財の保存、活用等）
- スポーツの振興（指導者の育成、確保等）

文化財保護に関する事務を地方公共団体の長が所掌することについては慎重な意見が根強く、2013年4月、教育再生実行会議第二次提言「教育委員会制度等の在り方について」を踏まえた文部科学大臣の中教審への諮問に対し、中教審文化財分科会は企画調査会を設置し、文化財保護行政上の要請等について検討を行った。

同年12月に取りまとめられた企画調査会報告書においては、文化財保護行政については以下の4つの要請を十分に勘案し、これらをどのように担保するかという観点から制度設計を行うべきであるとし、この後、同月に取りまとめられた中教審答申では、「文化財保護に関する事務については、政治的中立性や継続性・安定性の確保が求められる。そのほかに、文化財は国民共通の貴重な財産であり、一旦滅失、毀損すれば原状回復が不可能であるといった特性や、首長部局が行う開発行為との均衡を図る必

(3) 地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（2005年12月9日）6－7頁。

要等があることから、現行制度においては、教育委員会で所管することとされ、首長に所管を移すことはできないこととされている。そのような特性や必要を踏まえ、教育行政部局が担当する必要がある」とされた⁽⁴⁾。

図表 2 文化財保護行政上の 4 つの要請

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 専門的・技術的判断の確保② 政治的中立性、継続性・安定性の確保③ 開発行為との均衡④ 学校教育や社会教育との連携 |
|---|

(3) 文化財の活用に関する内閣府の地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会における審議経過

平成29年（2017年）度の地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会（以下、「専門部会」という）への提案募集において、鳥取県、山口県、徳島県、大分県から、地教法では、文化財の保護に関する事務は、教育委員会所管することとされていることから、文化財を活用した観光振興等の施策を進めようとしても、意思決定の機動性が欠け、観光振興や産業振興を担う首長部局との連携が図れないという支障の提示とともに、地方公共団体の長が文化財保護事務を所管できることを可能とする規制緩和を求める提案があり、専門部会ではこの提案を同部会で検討する重点事項とした⁽⁵⁾。

第56回専門部会（2017年8月3日）では、内閣官房及び文部科学省からのヒアリングが行われ、文部科学省からは、これまでの経緯を踏まえ、企画調査会において議論を行い、年内を目途に結論を出す予定と回答した。

これに対し専門部会は、9月8日において、①昨今の情勢変化及び政策的方向性を踏まえると、文化財等の資源を適切に保護した上で積極的に活用するためには、首長部局において、それらの事務を観光振興やまちづくりなどと一体的に実施することが

(4) 中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」（2013年12月13日）

(5) 第29回地方分権改革有識者会議・第53回提案募集検討専門部会合同会議（2017年7月7日）
資料6 重点事項39

効果的、②地方自治体の組織決定の自由度向上、総合的な施策の推進の観点からも、地方公共団体の選択により、文化財保護の事務を教育委員会から首長部局に移管することを可能とすべき、③「文化財保護行政上の要請」（4つの要請）については、地方文化財保護審議会の活用や、条例制定又は改廃の議決の際に教育委員会の意見聴取を行うこと、文化財保護に関する有識者への意見聴取を行うこと等により担保可能ではないか等の再検討の視点を提示した⁽⁶⁾。

専門部会での審議に並行して、企画調査会でも検討が進められたが、2017年8月には、これまでの議論をまとめた「中間まとめ」が取りまとめられ、①総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用、②個々の文化財の計画的な保存・活用、③担い手の拡充に係る対応の方向性等が示されるとともに、その他推進すべき施策として、④地方文化財行政の所管の在り方等の検討が必要と示した。

中間まとめを受け、中教審は同年9月、文化財の保護に関することの事務の所管を教育委員会から地方公共団体の長（首長部局）に移すことを可能とするかについて、学校教育や社会教育との連携等の観点から議論する必要があるため、「地方文化財行政に関する特別部会」を設置し、10月30日に、①文化財保護に関する事務については、引き続き教育行政部局が担当することを基本とするが、条例により首長部局が担当することを選択できる制度とすべき。②その際、文化財は一旦滅失等すれば原状回復できないため、2013年の企画調査会報告書での4つの要請に対応できる環境を整えることを条件とすべき、とする検討結果を取りまとめた⁽⁷⁾。

一方、企画調査会では、鳥取県等の地方公共団体からの意見聴取を含め、計14回の会合を開催し、先の特別部会報告を踏まえ、12月8日に最終的な取りまとめを行い、文部科学大臣に対し答申（「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について」（第一次答申））した。

同答申では、総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用の推進強化及び個々の文化財の計画的な保存・活用と担い手の拡充の2点について、具体的施策や制度改正の方向性を示した。それとともに、地方文化財行政の推進力強化にむけ、地方文化財保護行政の所管については教育委員会とすることを基本としつつ、事務を首

(6) 第30回地方分権改革有識者会議・第61回提案募集検討専門部会合同会議（2017年9月8日）資料2

(7) 地方文化財行政に関する特別部会「地方文化財行政の在り方（特別部会審議まとめ）」（2017年10月30日）

長部局に移管することとする場合には、4つの要請に対応するための環境の整備として、現在は任意で地方公共団体に設置できるとされている地方文化財保護審議会に関して、優れた識見を有する者により構成されることとし、必ず置くものとするを制度上も明確にする必要があるとした⁽⁸⁾。

このようなプロセスを経て、2017年12月26日に閣議決定した「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」においては、以下の通り、文化財行政に係る専門的・技術的判断の確保等の措置を講じた上で、地方の文化財保護に関する事務について、「地方公共団体の判断で条例により地方公共団体の長が管理し、執行することを可能とする」ための所要の法的措置を講じることとされた。

「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成29年12月閣議決定）

6 義務付け・枠付けの見直し等

(8) 文化財保護法（昭25法214）及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭31法162）

地方の文化財保護に関する事務（地方教育行政の組織及び運営に関する法律21条14号）については、文化財保護に関して優れた識見を有する者により構成される審議会を置くものとする、文化財保護に知見を有する職員を配置することなど、専門的・技術的判断の確保等の措置を講じた上で、地方公共団体の判断で条例により地方公共団体の長が管理し、執行することを可能とする。

2. 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改正法の概要

(1) 文化財保護法の一部改正

地方公共団体が、未指定も含めた地域内の文化財を把握し、地域で協力して総合的

(8) 文化審議会「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について（第一次答申）」（2017年12月8日）

に保存・活用に取り組むための制度の整備を図ることとしている。

具体的には、地域内の文化財の総合的な保存・活用の推進のため、都道府県においては「文化財保存活用大綱」を策定し、また市町村においては「文化財保存活用地域計画」を作成し、国に認定の申請を行うことができることとともに、単体の文化財においてはその確実な継承にむけて、保存及び活用に関する計画を法律上に位置づけ、所有者等においては保存活用計画を作成し、国に認定の申請を行うことができることとしている。

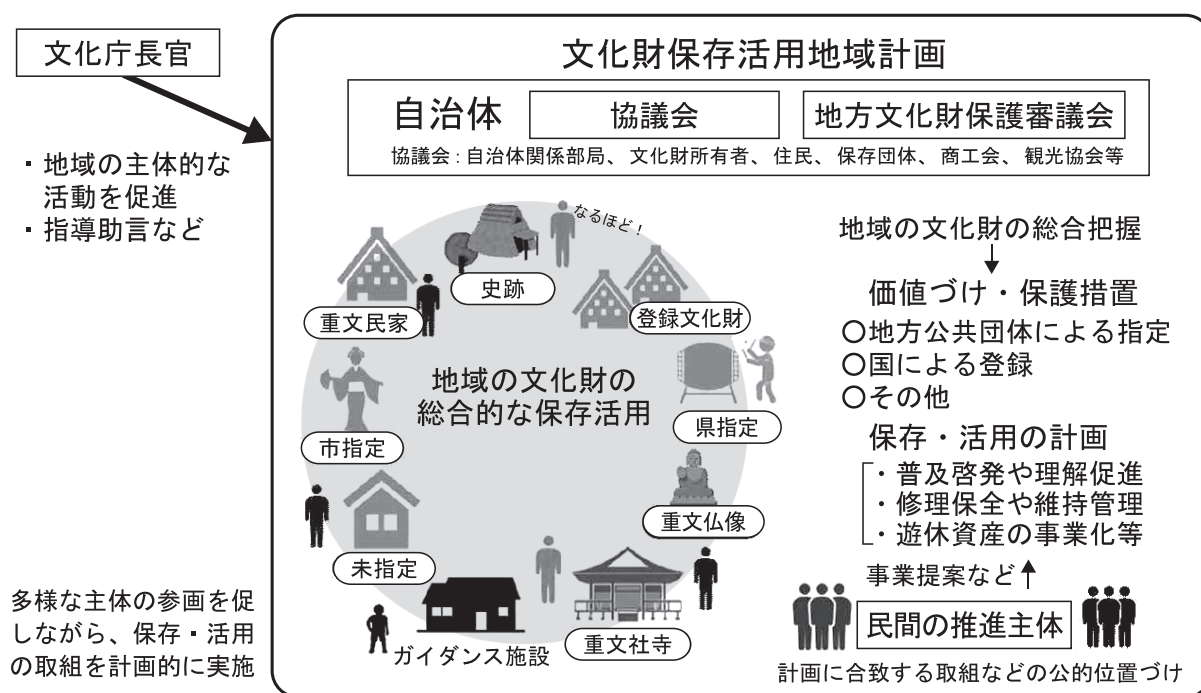
① 地域における文化財の総合的な保存・活用

ア 都道府県は、文化財の保存・活用に関する総合的な施策の大綱を策定できる。

<第183条の2第1項>

イ 市町村は、都道府県の大綱を勘案し、文化財の保存・活用に関する総合的な計画（文化財保存活用地域計画）を作成し、国の認定を申請できる。計画作成等に当たっては、住民の意見の反映に努めるとともに、地方文化財保護審議会及び協議会（協議会は市町村、都道府県、文化財の所有者、文化財保存活用支援団体のほか、学識経験者、商工会、観光関係団体などの必要な者で構成）の意見を聴取する。<第183条の3第1項、同条第3項、第183条の9>

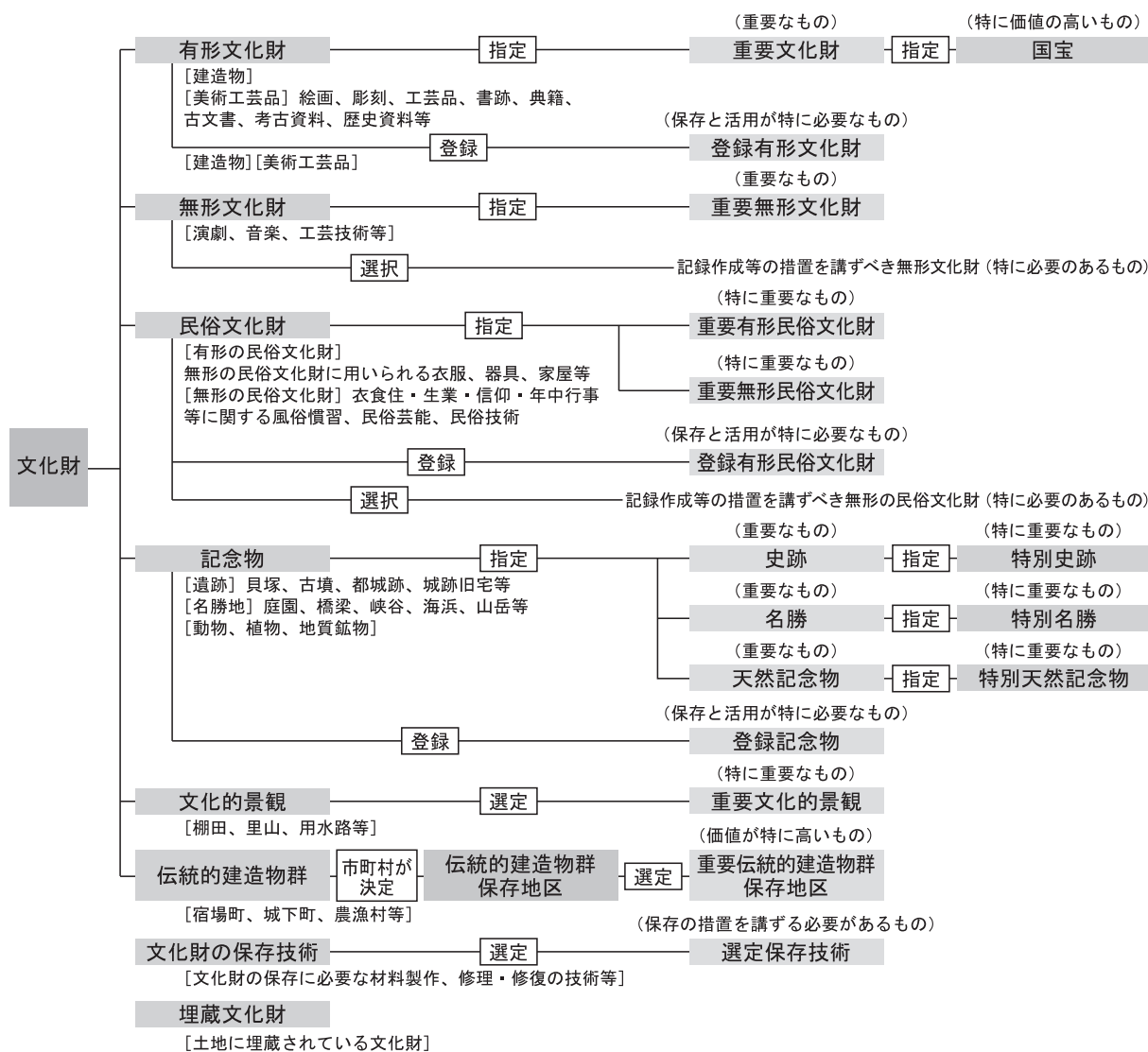
図表3 文化財保存活用地域計画のイメージ



ウ 文化財保存活用地域計画について市町村が国の認定を受けた場合、国の登録文化財とすべき物件を提案し、未指定文化財の確実な継承を推進できるとともに、現状変更の許可など文化庁長官の権限に属する事務の一部について、都道府県・市のみならず認定町村でも行うことを可能とし、認定計画の円滑な実施を促進できる。〈第183条の5、第184条の2〉

文化財の登録制度とは、図表4の文化財の体系に示したように、指定制度を補完する位置づけのもので、社会的評価を受ける間もなく消滅の危機にさらされている多種多様の文化財を、後世に幅広く継承するために国が文化財登録原簿に登録するもの。登録有形文化財、登録有形民俗文化財、登録記念物がある。

図表4 文化財の体系



また重要文化財及び史跡名勝天然記念物の現状変更の許可等の文化庁長官の権限に属する事務の一部について、現行法においては、都道府県のほか、政令指定都市、中核市までの移譲や、全ての市までの移譲などが行われており、町村については事務の移譲は行われていないなど、地方公共団体の規模に応じて移譲する事務の内容が異なる仕組みとなっているものを、認定市町村教育委員会等が希望する場合は、認定地域計画の期間内に限り、現状変更の許可の事務の実施を特例として認めるものである。

図表 5 認定市町村による事務処理の特例

対象の事務	現在権限移譲されている範囲				
○史跡名勝天然記念物の現状変更等の許可・取消とその停止命令 重大な現状変更又は保存に重大な影響を及ぼす行為の許可及びその取消を除く。 ※1 (法第184条第1項第2号(令第5条第4項で限定列举))	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○史跡名勝天然記念物の管理等につき報告を求める、調査させる (法第184条第1項第5号)	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○重要文化財の現状変更等許可、取消、現状変更等停止命令 ※1 重大な現状変更又は保存に重大な影響を及ぼす行為の許可及びその取消を除く。 (法第184条第1項第2号(令第5条第3項で限定列举))	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○重要文化財の所有者等以外の者による公開の許可 公開する重要文化財の移動が区域内の場合のみ (法第184条第1項第4号)	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○重要文化財の管理等につき報告を求める、調査させる (法第184条第1項第5号)	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○法第51条第5項、第84条第2項(法第85条で準用する場合を含む) の規定による公開の停止命令(法第184条第1項第3号)	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○指揮監督(法第35条第1項の補助金を交付する文化財の管理・修理など法で規定されている範囲で)(法第184条第1項1号)	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○埋蔵文化財に係る届出の受理、報告書提出の指示、発掘の中止命令、必要な指示、通知の受理、通知、協議、勧告、届出の受理、命令、意見の聴取、期限の延長、指示、通知の受理、通知、協議、勧告(法第184条第1項第6号) ※2	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村

新たに特例対象となる範囲

出典) 文化庁資料

※1 長官が現状変更等許可したものに対する停止命令は都道府県教委のみ。

※2 工事・調査以外での埋蔵文化財包蔵地発掘の届出受理、埋蔵文化財の保護上必要な指示、遺跡発見の届出の受理と必要な指示、史跡の現状変更等禁止命令とその際の意見聴取・期間延長に関しては、政令市内は政令市教委

エ 市町村は、地域において、文化財所有者の相談に応じたり調査研究を行ったりする民間団体等を文化財保存活用支援団体として指定できる。＜第192条の2、第192条の3＞

② 個々の文化財の確実な継承にむけた保存活用制度の見直し

ア 国指定等文化財の所有者又は管理団体（主に地方公共団体）は、重要文化財、登録有形文化財、重要無形文化財、重要有形民俗文化財、重要無形民俗文化財、登録有形民俗文化財、史跡名勝天然記念物又は登録記念物（以下、「重要文化財等」という）の保存及び活用に関する計画（以下、「保存活用計画」という）を作成し、文化庁長官の認定を申請することができる。＜第53条の2第1項＞

保存活用計画の認定により、認定保存活用計画に記載された行為は、国指定等文化財の現状変更等に係る国の許可を届出とする。＜第53条の4、第53条の5、第129条の4、第67条の4＞

計画の認定を受け美術館等に寄託・公開した場合の特例として、美術工芸品に係る相続税について納税を猶予する。＜税法で措置＞

イ 所有者に代わり文化財を保存・活用する管理責任者を選任できる要件を拡大し、高齢化等により所有者だけでは十分な保護が難しい場合への対応を図る。＜第31条第2項等＞

③ 地方における文化財保護行政に係る制度の見直し

ア 地方公共団体の長が文化財保護を担当する場合、当該地方公共団体には地方文化財保護審議会を必置とする。＜第190条第2項＞

イ 文化財の巡視や所有者への助言等を行う文化財保護指導委員について、都道府県だけでなく市町村にも置くことができることとする。＜第191条第1項＞

④ 罰則の見直し

重要文化財等の損壊や毀棄等に係る罰金刑の引き上げ等。＜第195条第1項等＞

（2） 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正

文化財保護行政を地方公共団体の選択により、条例により、教育委員会から首長部局へ移管することを可能とする。教育委員会が所管することとなっている文化財保護について、専門的・技術的判断の確保等の措置を講じた上で、地方公共団体の選択により首長部局へ移管することを可能とすることにより、観光振興や産業振興等の様々な分野と連動した文化資源の活用等に資する。＜地教行法第23条第1項＞

この改正により、条例によって教育委員会から首長部局に移管することが可能な事務は**図表 6**の通り。

(3) 施行期日 2019年4月1日

図表 6 条例によって首長部局に移管することが可能な事務（改正後第23条第1項）

- スポーツに関すること（学校における体育に関することを除く。）。（第1号）
- 文化に関すること（次号に掲げるものを除く。）。（第2号）
- 文化財の保護に関すること。（第3号）

3. 国会の審議状況

文化財保護法及び地教行法の一部改正法案は、閣法として、196通常国会に議案番号35として提出された。付託委員会は、衆議院は文部科学委員会、参議院は文教科学委員会である。

国会審議の経過は、**図表 7**の通りで、衆議院は5月18日に、文部科学委員会で日本共産党議員による反対討論ののち採決が行われ、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会、自由党、社会民主党・市民連合、希望の党の各派の賛成多数で原案通り可決した。

参議院文教科学委員会では、5月28日に法案が付託された後、5月31日に採決が行われ、賛成多数（日本共産党議員反対）で可決されたのち、翌6月1日に参議院本会議で可決、同改正法は成立した。

図表7 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案の審議経過情報

項目	内容
議案種類	閣法
議案提出回次	196
議案番号	35
議案件名	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案
議案提出者	内閣
衆議院議案受理年月日	平成30年3月6日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年5月10日／文部科学
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成30年5月18日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年5月22日／可決
衆議院審議時党派態度	多数
衆議院審議時賛成党派	自由民主党；立憲民主党・市民クラブ；国民民主党・無所属クラブ；公明党；無所属の会；日本維新の会；自由党；社会民主党・市民連合；希望の党
衆議院審議時反対党派	日本共産党
参議院予備審査議案受理年月日	平成30年3月6日
参議院議案受理年月日	平成30年5月22日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年5月28日／文教科学
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年5月31日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年6月1日／可決
公布年月日／法律番号	平成30年6月8日／42

なお、衆参とも各派共同提案による附帯決議案が提出され、可決されている。

(1) 国会審議状況

① 大綱ならびに地域計画

○浮島智子/衆・公明党 都道府県の大綱や市町村の地域計画にどのようなことを盛り込むのか。また、大綱や市町村の地域計画の策定で地域がどのように変わるのか。

→林芳正文部科学大臣 大綱は、都道府県が、域内の市町村を包括する立場から、複数の市町村にまたがる広域的な取組や、災害発生時の対応、小規模市町村への支援など、あらかじめ当該都道府県における文化財の保存、活用に係る取組の方向性を記載する。

地域計画は、市町村が、文化財やそれを支える地域住民に最も身近な基礎自治

体としての立場から、域内の文化財に関する現状把握を行った上で、当該市町村における文化財の保存、活用に関し、基本的な方針、講ずる措置の内容、調査事項などを記載する。措置の内容は、文化財の修理や整備、防災対策などのほか、地域住民や子供たちへの文化財の普及啓発、景観、観光、町づくり部局などとも連携した地域振興方策、保存技術や原材料確保に向けた措置なども盛り込むことを想定。

こうした仕組みにより、地域で守るべき文化財の掘り起こしや後継者の確保などに向けた課題の洗い出しができ、地域の現状を踏まえて、今後どのような文化財の保存、活用方策を計画的に講じていくのかを明確化し、地方公共団体や民間団体との役割分担も見える化され、関係者間の連携をより活性化できるなど、地域社会総がかりとなって取組を進められるようになる効果を期待。

② 専門人材の育成及び配置

○尾身朝子/衆・自由民主党 小規模市町村では、専門的人材が不足。計画を作成すること自体が困難。何らかの支援が必要と考えるが、国としての検討如何。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 国として技術的な助言を行うこととするほか、都道府県において、大綱の中で小規模市町村への対応を明示したり、協議会への参加を通じて当該市町村への助言を行ったりするなど、積極的な支援が行われることを期待。支援が適切に行われるよう、国の指針でその旨を明示し、小規模市町村の文化財保存、活用を促進するよう、国、都道府県、市町村で連携して取組を進める。

→林芳正文部科学大臣 文化庁では、今回の法改正に先立ち、地方公共団体に対して、文化財保護に携わる職員の配置状況について調査。都道府県には約45人、指定都市には約26人、一般市には約7人、町村には約2人となっており、傾向としては、記念物や埋蔵文化財の専門家が多い一方、無形文化財の専門家が少ない状況。文化財の適切な保存、活用には専門的人材の確保が不可欠。新たに平成30年度から、法改正とあわせた保存活用計画に基づく専門的知見を持つ外部人材の活用等のソフト事業への特別交付税措置、それから地方公共団体等からの相談に一元的に対応するセンター機能の整備を進めることとしている。

○上野通子/参・自由民主党 文化財保護指導委員が市町村に置くことができるようになったが、どのような人材を想定しているのか、また、人材の育成や確保、そして財政支援などは国としてどう考えているのか。

→丹羽秀樹文部科学副大臣 文化財保護指導委員は、文化財の巡視や所有者等への指導、助言等を行う非常勤の職員。特段資格等を定めているものではないが、制度化都道府県では、大学教員や学芸員、郷土史家や地方公共団体の文化財担当職員OBなどが委員となっている例が多い。市町村に文化財保護指導委員を置くことが可能となり、様々な人材が積極的に活用されるよう市町村に助言する。市町村への指導委員の配置拡大を踏まえ国の研修の一層の充実に努め、都道府県が行う研修への参加、市町村自らが研修を実施することなど、取組の充実に努めたい。

○佐々木さやか/参・公明党 文化財修理の入札等の手続についての考えは。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 文化庁では、国指定等文化財の所有者等が行う保存修理事業等に対しては国庫補助を行っている。補助事業遂行に当たり、補助事業者が公共団体以外の者である場合は、地元行政の会計規則などの定めに基づいて工事契約手続を実施するよう指導している。一方、文化財の修理等は独特の技術が必要。工事内容により国の選定保存技術者、保存団体に属する者など同種工事の経験のある技術者を使用することを入札の条件等とするよう指導。引き続き、都道府県教育委員会を通じ、国指定文化財の所有者に対し適切に補助事業が遂行されるよう指導する。

③ 相続税の納税猶予などの措置

○尾身朝子/衆・自由民主党 今回の法改正により、美術工芸品の継承や公開がどのように確保されるのか。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 美術工芸品は、保存活用計画の認定を受けた個人の所有者が当該美術工芸品を美術館に長期寄託し公開した場合、当該美術工芸品に係る相続税の納税の一部を猶予。これらを通じ、国指定文化財を次世代へ確実に継承し、公開などの活用を確保したい。

○城井崇/衆・国民民主党 納税の猶予が認められる文化財の類型は、租税特別措置法上、重要文化財と一部の登録有形文化財に限られる。重要有形民俗文化財などほかの有形文化財は納税猶予が認められていない。この猶予対象が絞られているのはなぜか。また、個々の文化財の保存活用計画の作成、認可申請を促進するならば、計画認定を受けた全ての有形文化財についてこの相続税の納税猶予を認めるべきではないか。

→林芳正文部科学大臣 相続税の負担を理由に貴重な美術工芸品の散失、流出が懸念されることを踏まえ、今回の改正により、個人所有者の負担軽減を図るととも

に、美術品の計画的な保存とともに展示などの活用を促進する必要があると考えている。このため、今回の改正により、保存活用計画を作成して国の認定を受け、かつ、美術館等への寄託公開を継続的に行う美術工芸品について、課税価格の8割に対応する相続税の納税猶予の仕組みを設けている。今回の措置は重要文化財等である美術工芸品のみを対象としたもの。重要文化財等である建造物の家屋、土地に関しては、既に相続税等に係る財産評価額について7割控除されるなどの措置が講じられている。また、重要有形民俗文化財は、相続税の対象となる個人所有のものが十数件ということで非常に少ないことに加え、地域に伝わる民具、衣服などの民俗文化財はおおむね評価額が高価になることは余りなく、税負担軽減のニーズが相対的に低いので、今回は措置対象としていない。

④ 観光資源としての文化財の活用、保護と活用のバランス

○尾身朝子/衆・自由民主党 経済財政運営と改革の基本方針2017で、文化芸術立国の実現に向けた取組が盛り込まれている。

→林芳正文部科学大臣 平成29年6月に成立した文化芸術基本法に基づき、文部科学省は、観光や町づくり、国際交流、福祉、教育、産業等、関係府省庁の文化芸術関連施策も盛り込まれた文化芸術推進基本計画を今年3月に策定。観光インバウンドの増加で、文化や文化財の活用が求められている。文化芸術基本法の成立により文化の対象範囲が広がり、観光や町づくり分野との連携が求められている。こうした動向を踏まえ、必要な予算の確保に今後とも努める。

○山本和嘉子/衆・立憲民主・市民クラブ 観光としてもうけられる文化財に注目が集まって、そうでない文化財が顧みられないという状況になっては、この保護の目的自体が問われることになってしまうと懸念

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 今回の改正では、市町村の地域計画の作成を制度化。計画作成に当たり、未指定の文化財の掘り起こしを行った上で、中長期的な視点から文化財の保存、活用にかかわる具体的な取組をどのように進めていくのかにつき、地域社会で議論をしていただいて記載していくことになる。市町村ごとの個性ある地域計画が作成され、文化財の保存、活用の総合的、計画的な取組が行われることになる。

○西岡秀子/衆・国民民主党 文化財が、地域の活性化、観光の振興の面からも、その保存、活用というものが大変重要なものとなってきている。一方、地方において、県、市、またその他の指定がある文化財につき、十分な管理、活用がされ

ていないケースが大変多く見受けられる。保護と活用のバランスをどのようにはかるのか。

→林芳正文部科学大臣 文化財保護法は、その目的を「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献すること」と規定する。保存と活用は、文化財保護の重要な柱。文化財を次世代に確実に継承するため、法改正を機に、改めて文化財の保存、活用の両面から適切に取り組む。

○佐々木さやか/参・公明党 未来投資戦略2017では、日本遺産を始め文化財を中核とする観光拠点を200拠点程度整備すると掲げている。この進捗状況について如何。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 文化庁の予算事業は日本遺産の認定及び歴史文化基本構想の策定の2つの事業がある。2020年までにそれぞれ百件程度進めることを目指す。日本遺産は国で67件認定し、歴史文化基本構想は市町村で85件策定。文部科学省として、未来投資戦略を踏まえ、文化財を中核とした観光拠点の整備を進め、地域活性化に向けた支援を行う。

○伊藤孝恵/参・国民民主党・緑風会 識者からは、まずは文化財保護があり、研究や修復を経て活用できる、保存に優先される公開はあり得ないといった意見が寄せられている。以前、山本幸三前地方創生大臣は、一番のがんは学芸員と、文化財を守り伝えてきた学芸員の職務を軽んじ、文化財を観光のツール、お金もうけの道具にせよとばかりの物言いをした。そういった感覚がこの改正案の根底に流れているとは困る。

どういった活用をイメージし、本当に活用という領域に入っていけるのか。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 市町村からの登録文化財の登録提案ができるようになる。各市町村では、文化財としての価値の継承を図り、地域の宝たる登録文化財を観光資源として地域の活性化に活用することも考えられる。登録制度は、非常に緩やかな保存、活用というための制度で、事前に関係市町村の意見聴取をし、登録通知を所有者にしていくことになるが、登録後には現状変更の届出をしてもらい、現状変更に関する指導、助言、勧告という形で文化庁としては関わってくる。登録有形文化財建造物になれば、保存、活用に必要な修理等の設計監理費の2分の1を国が補助。地方公共団体などが行う地域活性化事業に係る費用の2分の1を国が補助。相続税も、相続財産としての評価額の10分の3を控除

をし、固定資産税は、家屋の固定資産税を2分の1に減税している。

○神本美恵子/参・立憲民主党・民友会 閣議決定された経済財政運営と改革の基本方針2017では、新たな有望成長市場として、文化経済戦略を策定し稼ぐ文化への展開、日本遺産を始めとする文化財等の観光資源を保全、活用するとしている。同じく閣議決定された未来投資戦略2017でも、文化芸術、観光、産業が一体となり稼ぐ文化への展開。やたら、観光客をどのように引っ張ってくるかとか、経済成長、GDP、稼ぐ文化としての位置付けが強調されている。文化財保護の目的に照らすと、国民の文化的向上に資するとともに世界文化の進歩に貢献するという点がおろそかになっているのではないか。

→林芳正文部科学大臣 文化財保護法は、その目的を「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献すること」と規定している。この条文は改正していない。

今回の改正は、市町村が、未指定のものを含めた域内の文化財の総合的な調査、把握を行った上で、継続的、計画的に保存、活用していくための地域計画の作成を推進すること。今回の法改正により文化財保護法の目的規定に当たる国民の文化的向上とか世界文化の進歩の貢献に資することとなる。

○神谷恵美子/参・立憲民主党・緑風会 結果的に稼げるものという価値基準で文化財が新たに指定・活用されることに対して、一石を投じておきたい。負の遺産、ホロコーストに関するアウシュビッツ収容所やザクセンハウゼン村、村民が殺されてしまうという村をそのまま残しておく。文化的、歴史的な価値を、被害者に思いをはせる場所、未来のための回顧というような位置付けで、次の世代への警告の場、教育の場として活用している国々が幾つもある。日本は、文化庁にお聞きしたところ、4件教えていただいた。一つは長崎の原爆投下による遺跡群、あと3つは陸軍、海軍の施設跡。沖縄の南風原壕などの戦跡は指定が少ない。稼ぐ文化、経済成長のための文化という側面での活用に偏ることなく、次世代、後世に何を残し、何を伝えていくのかという文化創造につながっていく観点から文化財の指定、保護、活用をお願いしたい。

→林芳正文部科学大臣 文化財は我が国の歴史、文化等の正しい理解のために欠くことのできないもの。文化財保護法の目的に照らし、過去の戦争に関連した様々な文化的所産も含め、地域に残された多種多様な文化財を把握する、学術的な調査研究を通じて、その歴史上、学術上の価値が明らかにされ、指定、登録等の適

切な保護措置が講じられることが重要。地域計画の認定を受けた市町村は、把握をした未指定の文化財について国の登録文化財の登録が提案できる。こうした枠組みの活用を促していきたい。

⑤ 首長への文化財保護事務の移管

○城井崇/衆・国民民主党 地方文化財保護審議会の設置等、条例制定を条件に、文化財保護の事務を、首長から独立した教育委員会から首長部局に移管できるようになる。首長からの活用意欲、場合によっては圧力ということになるかもしれないが、文化財保護の観点がなおざりにならないかを懸念。

地方自治法第180条の7に基づく、教育委員会の所管事務の一部を首長部局に委任させることができるという規定と同様の運用になるのか。

→林芳正文部科学大臣 首長部局において事務を所管する場合には、地方文化財保護審議会の必置を制度化するとともに、専門的知見を持つ職員の配置の促進や、情報公開など文化財行政に係る透明性の向上など、各地方公共団体に対して適切な対応を求める。

地方自治法第180条の7に基づく事務委任や補助執行により、現在でも文化財保護に関する事務の一部を首長部局において行うことが可能。しかしながら、事務委任、補助執行は首長の補助機関の職員等を対象にしたもので、首長自身にこの事務を委任したり補助執行させたりすることはできない。また文化財保護に係る重要事項を事務委任、補助執行させることは法の趣旨に反する。現行では、首長部局に事務委任、補助執行させたとしても、本来の職務権限者である教育委員会に一定の権限が残る。今回の改正は、職務権限そのものを首長に移すもので、地方公共団体の長自身が、文化財の保護に係る事務の全体について、他の関連行政とあわせて、その権限と責任において一元的に担当することを可能とするもの。

○畑野君江/衆・日本共産党 改正案で必置とされている地方文化財保護審議会の委員は誰が選ぶことになっているのか。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 文化財保護に関する事務が首長部局において担当される場合は、地方文化財保護審議会は首長が設置するものとなり、任命権者も首長となる。

○畑野君江/衆・日本共産党 首長部局は開発部局。そこから独立した教育委員会という組織だからこそ、保護と開発という対立する施策の間に緊張関係が生まれて開発にブレーキがかかる。今回の改正案では、この仕組みが壊されてしまう。

日本歴史学協会など28団体が、昨年（2017年）10月、「文化財保護法の改定に対し、より慎重な議論を求める声明」を発表した。文化財保護法や文化芸術基本法の理念と乖離するものと批判。

→林芳正文部科学大臣 保存と活用が車の両輪で、文化財保護法に目的として記載されておりますように法案もつくった。運用もそういうことを基本にやってまいりたい。

⑥ 歴史的風致維持向上計画と文化財保護法の地域計画の関連性

○金子恵美/衆・日本共産党 歴史的風致維持向上計画と文化財保護法の地域計画の関連性は如何。

→林芳正文部科学大臣 歴史まちづくり法に基づく歴史的風致維持向上計画は、有形無形の文化財のある地域で、市街地の良好な環境を維持向上させる事業計画。主務大臣の認定を受けると、文化財の周辺環境整備が、歴史まちづくり法に基づく特例措置や都道府県の都市公園の管理を認定市町村が行うことができる特例等がある。一方、今回法定化する文化財保存活用地域計画は、当該市町村内の文化財の保存、活用について総合的に整理をしたいわばマスタープラン。文化財周辺の環境整備に関する計画である歴史的風致維持向上計画との整合を図って、連動させて取り組むことで大きな効果を期待。このため、文化財部局と景観町づくり部局が適切に連携しながら取り組んでいくことができるように、今回の改正法案においても、183条の3第4項で、両者の内容に調和が保たれるように注意喚起の規定を設けている。

(2) 附帯決議

衆議院文部科学委員会では、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本維新の会及び社会民主党・市民連合の六派共同提案による附帯決議を付すべしとの動議が提出され、以下の附帯決議が、可決された。

○附帯決議（平成三〇年五月一八日）

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一 文化財保護行政においては、文化財の保存と活用の双方が共に重要な柱であり、文化財の次世代への継承という目的を達成する上で不可欠になることを踏まえ、国

及び地方公共団体は、文化財に係る施策を推進するに当たっては、保存と活用の均衡がとれたものとなるよう、十分に留意すること。

二 文化財の保存及び活用が適切に行われるためには、文化財に係る専門的知見を有する人材の育成及び配置が重要であることを踏まえ、専門人材の育成及び配置について、国及び地方公共団体がより積極的な取組を行うこと。

三 文化財の確実な継承のためには、適切な周期による修理及び修理に必要な原材料・用具の確保が必要であることを踏まえ、国及び地方公共団体は、文化財継承のための十分な支援を行うこと。また、文化財の修理においては、国が必要な予算を安定的に確保し、計画的な修理の実施が行われるよう努めること。

四 重要文化財等の保存活用計画のうち、文化庁長官の認定を受けたものに認められる「美術工芸品に係る相続税の納税猶予の特例」については、美術工芸品の一般公開を目的とせず、節税等の目的で濫用されないことがないよう、運用に十分に留意すること。

五 本法律案による罰則の見直しについて、文化財の毀損等の行為に対して被害の現状に応じた実効性のある抑止力が整備されるよう、十分に周知徹底をするとともに、文化財保護法における罰則の在り方等について、不断の検討を行うこと。

六 地方公共団体の長が文化財の保護に関する事務を担当する場合に当たっては、文化財の本質的な価値が毀損されないよう十分に留意するとともに、地方文化財保護審議会の役割の明確化及び機能強化、文化財保存活用地域計画の作成並びに文化財保護法第八十三条の九に規定する協議会の設置が図られるよう、国の指針等においてその方向性を示すこと。

七 文化財保護の推進は我が国の観光基盤の拡充等に資することに鑑み、国際観光旅客税法（平成三十年法律第十六号）により創設される「国際観光旅客税」について、文化財を保存しつつ活用する取組の財源としても活用できるよう検討を行うなど、文化財保護の財源の更なる拡充に努めること。

参議院文教科学委員会でも、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会、日本維新の会、希望の会（自由・社民）及び希望の党の各派共同提案による附帯決議が提出され、多数をもって決議された。

参議院文教科学委員会の附帯決議は、以下の通り。

○附帯決議（平成30年5月31日）

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一、文化財保護行政においては、文化財の保存と活用の双方が共に重要な柱であり、文化財の次世代への継承という目的を達成する上で不可欠になることを踏まえ、国及び地方公共団体は、文化財に係る施策を推進するに当たっては、保存と活用の均衡がとれたものとなるよう、十分に留意すること。

二、文化財の保存及び活用が適切に行われるためには、文化財に係る専門的知見を有する人材の育成及び配置が重要であることを踏まえ、専門人材の育成及び配置について、国及び地方公共団体がより積極的な取組を行うこと。

三、文化財の確実な継承のためには、適切な周期による修理及び修理に必要な原材料・用具の確保が必要であることを踏まえ、国及び地方公共団体は、文化財継承のための十分な支援を行うこと。また、文化財の修理においては、国が必要な予算を安定的に確保し、計画的な修理の実施が行われるよう努めること。

四、重要文化財等の保存活用計画のうち、文化庁長官の認定を受けたものに認められる「美術工芸品に係る相続税の納税猶予の特例」については、美術工芸品の一般公開を目的とせず、節税等の目的で濫用されることがないように、運用に十分に留意すること。

五、本法律案による罰則の見直しについて、文化財の毀損等の行為に対して被害の現状に応じた実効性のある抑止力が整備されるよう、十分に周知徹底するとともに、文化財保護法における罰則の在り方等について、不断の検討を行うこと。

六、地方公共団体の長が文化財の保護に関する事務を担当する場合に当たっては、文化財の本質的な価値が毀損されないよう十分に留意するとともに、地方文化財保護審議会の役割の明確化及び機能強化、文化財保存活用地域計画の作成並びに文化財保護法第八十三条の九に規定する協議会の設置が図られるよう、国の指針等においてその方向性を示すこと。

七、文化財保護の推進は我が国の観光基盤の拡充等に資することに鑑み、国際観光旅客税法（平成三十年法律第十六号）により創設される「国際観光旅客税」について、文化財を保存しつつ活用する取組の財源としても活用できるよう検討を行うなど、文化財保護の財源の更なる拡充に努めること。

右決議する。

4. 文化財保護法及び地教行法の一部改正法の検討

文化財保護法第1条は、「この法律は、文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする」と規定する。いわば、文化財の保存・保護と活用は車の両輪であるが、近代以降の文化財をめぐる制度は、散逸・流出・破壊から文化財をいかに守るかに主眼が置かれてきた⁽⁹⁾。

ところが車の両輪の一つである保存に関しては、人口縮減における地方の過疎化、少子高齢化などを背景に、これまで伝承されてきた民俗文化財や伝統的文化・習俗が、その担い手の確保という点で存続の危機に直面し、個人や集落で保存されてきた文化財もその滅失や散逸等が進行している状態で、その対策が喫緊の課題となっている。

その一方で、両輪のもう片方の活用に関しては、文化財を観光資源化しようとする動きの中にある。そして本改正法は、観光資源としての文化財を重視し、その活用に重点を置く内容となっている。

すなわち保存から活用へのシフト転換である。

転換の背景には、官邸主導で展開されている観光立国政策があった⁽¹⁰⁾。

たとえば、議長を内閣総理大臣として2016年9月9日に発足（事務局：内閣官房）した未来投資会議の「未来投資戦略2017」⁽¹¹⁾では、「文化財の観光資源としての開花」のため

(9) 岩崎奈緒子「歴史と文化の危機：文化財保護法の『改正』」『歴史学研究』（981）2019・3は、明治維新後の古器旧物保存法や古社寺保存法、明治末から大正期の史跡名勝天然記念物保存法、昭和初年の国宝保存法、そして第二次大戦後の文化財保護法などは、社会経済の混乱による文化財の散逸・流出を防ぐために、それぞれ制定されてきたとする。

(10) 196通常国会の衆議院における施政方針演説（2018年1月22日）で、安倍首相は次のように述べている。「我が国には、十分活用されていない観光資源が数多く存在します。文化財保護法を改正し、日本が誇る全国各地の文化財の活用を促進します。自然に恵まれた国立公園についても、美しい環境を守りつつ、民間投資を呼び込み、観光資源として活かします。多くの人に接していただき、大切さを理解してもらうことで、しっかりと後世に引き渡してまいります。/日本を訪れた外国人観光客は、5年連続で過去最高を更新し、2,869万人となりました。地方を訪れる観光客は、三大都市圏に比べて、足元で2倍近いペースで増えています。/観光立国は地方創生の起爆剤です。」

(11) 「未来投資戦略2017 — Society 5.0の実現に向けた改革 —」（2017年6月9日閣議決定）153頁・162頁。https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2017_t.pdf

に、「文化財単体ではなく地域の文化財を一体とした面的整備やネイティブの専門人材を活用した多言語解説などの取組を1,000事業程度実施し、日本遺産をはじめ文化財を中核とする観光拠点を200拠点程度整備する。優良な取組を実施する観光拠点形成のモデルとして、4か所の地域を重点支援する」「文化財の更なる公開・活用を促進するため、地方公共団体、博物館・美術館等の文化財所有者・管理者の相談への一元的な対応や情報発信を行う文化財公開・活用に係るセンター機能の整備に取り組むとともに、文化財保護制度について持続的活用の観点から見直しを進める。」ことを提言している。

また「経済財政運営と改革の基本方針2017」でも、「新たな有望成長市場の創出・拡大」において「稼ぐ文化への展開を推進する」としている⁽¹²⁾。

文化財は、新たな成長戦略に資すべきものとして位置づけなおされたのである。

上記から察せられるように、本改正法には2つの柱があるといえる。

一つは、保存に関することで、人口縮減等を背景とした文化財の滅失や散逸等の進行を防止するために、新たな主体として、市町村を動員するというものであり、第二は活用に関してで、計画策定の際の協議体に行政内の観光部署や民間事業者を参入させ、計画の申請・認定を通じて観光事業に市町村を誘導しようとするものである。また観光資源として活用しやすくするよう現状変更に関する規制を緩和し、保存・保護部門と位置づけられる教育委員会から観光開発行為を重視する首長部局への文化財保護の権限委譲に道を開くというものである。

(1) 文化財保護への市町村自治体の動員と問題点

改正文化財保護法は、市町村においては「文化財保存活用地域計画」を作成し、国に認定の申請を行うことができるとする。また計画作成等にあたっては、市町村、都道府県、文化財の所有者、文化財保存活用支援団体、学識経験者、商工会、観光関係団体などで構成する協議会の意見を聴取するとしている。

さらに、文化財保存活用地域計画について市町村が国の認定を受けた場合は、国の登録文化財とすべき物件を提案し、重要文化財及び史跡名勝天然記念物の現状変更の許可等の文化庁長官の権限に属する事務の一部について、都道府県・市のみならず認

(12) 「経済財政運営と改革の基本方針2017について」（平成29年6月9日閣議決定）15頁。
https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2017/2017_basicpolicies_ja.pdf

定市町村教育委員会等が希望する場合は、認定地域計画の期間内に限り、現状変更の許可の事務の実施を特例として認めるとしている。

また登録有形文化財建造物になれば、保存、活用に必要な修理等の設計監理費の2分の1を国が補助し、自治体などが行う地域活性化事業に係る費用の2分の1も国が補助する。相続税も、相続財産としての評価額の10分の3を控除し、家屋の固定資産税は2分の1を減税にする。

① 新たな集権手法

計画策定・査定を通じ、国のコントロールの下で市町村をも巻き込んで実施するという新たな集権的手法は、いわゆる成長戦略において多用されている。

たとえば、先に紹介した未来投資戦略2017では、「林業の成長産業化と森林の適切な管理」として、「林業の成長産業化の実現と森林資源の適切な管理のため、森林の管理経営を、意欲ある持続的な林業経営者に集積・集約するとともに、それができない森林の管理を市町村等が行う新たな仕組みを検討し、年内に取りまとめる。この検討は、平成29年度与党税制改正大綱において、市町村主体の森林整備等の財源に充てることとされた森林環境税（仮称）の検討と併せて行う」と提言されている。そして文化財保護法・地教行法改正法が上程されたのと同じ196通常国会において森林経営管理法が制定（平成30年6月1日公布／法律第35号。2019年4月1日施行）されたが、同法では、私有林の所有権と管理権を分離し、管理の行き届かない私有林について、森林所有者の管理権への同意、不同意、また所有権の把握不明にかかわらず、事実上、市町村長及び都道府県知事の権限で管理権の設定が強制的に行われるというものである。

しかも、市町村は経営管理権集積計画を策定して管理権を設定する森林の範囲を決定し、林業に適した森林については「意欲と能力のある林業経営者」に委託し、林業に適さない森林は市町村が管理することとし、その財源として国税森林環境税を充てるというものである⁽¹³⁾。

つまり、林業の成長産業化を画するにあたり、市町村に計画を作らせ、市場化の適否を判断させ、非市場化森林については市町村にその管理責任を負わせるというものである。

(13) 森林経営管理法ならびに国税森林環境税については、飛田博史編『自治体森林政策の可能性』公人の友社、2018を参照。

森林経営管理法は、国がめざす林業の成長産業化のために不適な森林の管理責任を市町村に負わせ、改正文化財保護法は、観光立国にむけて文化財を観光資源化するために、弱体化した集落等では保存に限界が生じている文化財の保存・保護管理責任を市町村に負わせるという、新たな集権手法が用いられている。しかも両法とも、その出自は、未来投資会議なのである。

② 専門人材の育成及び配置

市町村において文化財保存事業を進めるに際し、文化財保存活用地域計画の策定が端緒になるのであるが、はたして市町村に当該市町村の文化財を総覧し、又は未指定・未登録の文化財を発掘し、それらを計画に落としこめるだけの専門人材がいるのかという問題がある。

図表 8 は、自治体及び自治体付属機関における文化財保護主管課及び付属機関（美術館・博物館、埋蔵文化財センター等）職員の配置状況である。

一般の市町村では、配置数は10人に満たない。このうち「学芸員や建築士等の資格保有者」「高専、短大、大学で関係する学科を卒業し、当該分野の文化財の保存や取り扱いについて、専門的知識を有している者」「5年程度の実務経験を有し、今後も当該事務を担当する予定の者」という「専門的な知識や経験」を持つ者は半分程度となり、その他は管理部門に属する。さらに「専門的な知識や経験」を持つ者の多くは、埋蔵文化財の発掘・保存・管理・展示等に携わるもので、人材に偏りがある。

図表 9 は博物館・博物館類似施設の職員数と非常勤職員の割合の推移である。博物館・博物館類似施設とも、職員の非正規化が進んでいる。

博物館における専任職員に対する非常勤職員の割合は、昭和62（1987）年時点で13%。15%を超えるのが平成5（1993）年、20%を超えるのが平成11（1999）年である。非常勤割合が5%増加するのに6年を要している。その後も非常勤化はペースを速め、30%を超えたのが平成20（2008）年で、9年間で10%割合が増えた。直近の平成27（2015）年調査における博物館の非常勤割合は36.9%である。ただこの非常勤化のペースは、日本の被雇用者における非正規割合の進展度合いと大差はない（**図表 9** の右側の列「被雇用者における非正規割合」を参照）。

図表8 自治体及び自治体付属機関における職員の配置状況（2017年9月現在）

○文化財保護主管課及び付属機関（美術館・博物館、埋蔵文化財センター等）職員の配置状況

	合計（文化財主管課＋付属機関）（人）	うち専門的な知識や経験を持つ者（人）（重複あり）				
		美術工芸品	建造物	記念物・埋蔵文化財	民俗文化財	無形文化財
都道府県	45.2(5.5)	4.9(0.4)	2.0(0.1)	20.5(2.9)	1.7(0.2)	0.4(0)
指定都市	25.8(4.6)	1.9(0)	1.3(0.1)	14 (2.6)	0.7(0.4)	0(0)
中核市	21.6(6.2)	1.9(0.4)	0.7(0.1)	8.8(3.0)	1.2(0.6)	0.2(0.1)
一般市	7.3(2.1)	0.5(0.2)	0.1(0)	2.8(0.5)	0.3(0.1)	0.1(0)
特別区	8.8(4.0)	0.8(0.5)	0.3(0.2)	2.3(1.5)	0.5(0.3)	0.4(0.3)
町	2.4(0.4)	0.1(0)	0.1(0)	0.8(0.1)	0.1(0)	0.03(0)
村	1.7(0.3)	0.1(0)	0.1(0)	0.3(0.1)	0.1(0)	0.03(0)

※ 文化財保護主管課及び付属機関（美術館・博物館、埋蔵文化財センター等）の職員

※ 「専門的な知識や経験」を持つ者の例：

- ・学芸員や建築士等の資格保有者
- ・高専、短大、大学で関係する学科を卒業し、当該分野の文化財の保存や取り扱いについて、専門的知識を有している者
- ・5年程度の実務経験を有し、今後も当該事務を担当する予定の者 等

出典）文化庁「地方公共団体における文化財保護行政の現状に関する調査結果概要」

図表9 博物館・博物館類似施設の職員数と非常勤割合の推移

区分	博物館			博物館類似施設			被雇用者における非正規割合%
	専任職員	非常勤職員	対専任の非常勤割合%	専任職員	非常勤職員	対専任の非常勤割合%	
昭和62年度	8,314	1,240	13.0	5,391	1,784	24.9	
平成2	8,995	1,356	13.1	7,198	2,629	26.8	
5	9,944	1,851	15.7	9,309	3,711	28.5	20.8
8	10,674	2,398	18.3	11,476	5,537	32.5	21.5
11	10,934	3,075	22.0	12,893	7,265	36.0	24.9
14	11,467	3,640	24.1	12,601	8,569	40.5	28.7
17	11,525	4,754	29.2	11,868	10,004	45.7	32.3
20	10,850	5,810	34.9	10,769	11,768	52.2	34.0
23	9,808	5,622	36.4	8,001	8,203	50.6	<35.4>
27	9,601	5,619	36.9	7,525	8,200	52.1	37.7

出典）博物館・博物館類似施設の数値は、各年度の社会教育調査から筆者作成。被雇用者における非正規割合・全国の数値は、各年度の総務省労働力調査「長期時系列表9 雇用形態別雇用者数-全国」から転記。

注1）平成17、20年度調査の非常勤の職員には、指定管理者の職員を含む。

注2）< >内は、岩手、宮城、福島各県の数値を除いた数値

問題は、博物館類似施設である。昭和62（1987）年時点の対専任職員の非常勤割合はすでに24.9%で、「4人に1人は非常勤」という状況であった。平成8（1996）年に3割を超え、6年後の平成14（2002）年には4割を超え、さらに6年後の平成20（2008）年には5割を上回り、直近の平成27（2015）年のデータでは52.1%となっている。博物館類似施設は非常勤職員によって運営されていると言っても過言ではない状況となっている。

博物館類似施設の非常勤割合は、概ね6年で1割ずつ増加しているが、日本の被雇用者における非正規割合の進展度合いは、概ね10年で1割の増加で、これと比較すると、かなり非正規化のペースは早い。

市町村は、博物館類似施設が多く、その施設の運営雇用が不安定な非正規職員でまかなわれている⁽¹⁴⁾。

このような人員体制で、はたして長期的プランにたった計画を策定できるのか、限りなく心許ない。

（2）文化財の観光資源化への市町村の誘導

文化財保存活用地域計画は協議会において策定される。

協議会では、文化財の相互把握や保護措置に関して、市町村、都道府県、文化財の所有者、文化財保存活用支援団体、学識経験者が参画し、保存・活用の計画に関しては、商工会、観光関係団体などの民間団体が事業化提案する主体として参画する。

つまり保存と活用を分離し、活用部分では観光事業として計画を立てることが想定されている。

さらには観光資源として活用しやすくするよう現状変更に関する規制を緩和し、保

(14) 日本の博物館は、博物館法上の博物館である「登録博物館」、それに準じた法制上の扱いを受ける「博物館相当施設」、博物館法の適用外となる「博物館類似施設」の3つに分かれ、登録博物館と博物館相当施設が一般にいう博物館である。また、博物館とは、博物館法第2条による定義では、「歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管（育成を含む。以下同じ。）し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をすることを目的とする機関」であって、公民館・図書館を除くものなので、資料館、美術館、文学館、歴史館、科学館、水族館、動物園、植物園などの施設は博物館の名を持たないが、博物館あるいは博物館に準じる施設（生きている生物を主に扱う施設の場合）であり、博物館法の条件を満たして登録措置を受ければ、博物館法上の博物館、あるいはそれに準じた博物館相当施設として扱われる。

存・保護部門と位置づけられる教育委員会から観光開発行為を重視する首長部局への文化財保護の権限委譲に道を開くというものである。

地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会への提案団体の提案理由をみると、「地教行法では、文化財の保護に関する事務については、教育委員会が所管することとされていることから、文化財を活用した観光振興等の施策を進めようとしても、意思決定の機動性が欠け、観光振興や産業振興を担う首長部局との連携が図れない」というもので、文化財の観光資源化を所与のものとして、明らかに保存よりも活用に軸足を置いている。

そうすると次のような事態が容易に想定される。

市町村の協議会で策定された文化財保存活用地域計画は国に認定を申請し、国は観光事業に資する計画か否かという物差しで認定の可否を判断する。

認定されれば、市町村は、一定の文化財の登録を国に申請し、国は観光事業に資するか否かで登録の可否を判断する。

ひとたび登録され、文化財を地域おこしに使うとなれば、保存、活用に必要な修理等の設計監理費の2分の1を国が補助し、自治体が行う地域活性化事業に係る費用の2分の1も国が補助することになる。

このように、市町村は文化財を使った観光事業へと誘導されていく。

問題は、観光資源とみなされない文化財で、これについては市町村による管理がうたわれているが、何の手立ても講じられていないのである。

5. 地方自治法ならびに地方自治体への影響

本改正法では、文化財保護事務権限を教育委員会から首長部局に移す場合は、地方文化財保護審議会を必置することとしている。また、事務権限そのものを首長部局に移すことから、審議会の委員の任命権者も首長となる。

地教行法の改正条文は、以下の通りである。

地教行法第九十条 都道府県及び市町村（いずれも特定地方公共団体であるものを除く。）の教育委員会に、条例の定めるところにより、文化財に関して優れた識見を有す

る者により構成される地方文化財保護審議会を置くことができる。

2 特定地方公共団体に、条例の定めるところにより、地方文化財保護審議会を置くものとする。

※ 特定地方公共団体とは、文化財の保護に関することの事務の所管が首長部局に移されている地方公共団体のこと。

(かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

【参考文献】

飛田博史編『自治体森林政策の可能性』公人の友社、2018

岩崎奈緒子「歴史と文化の危機：文化財保護法の『改正』」『歴史学研究』（981）2019・3、30頁以下

上林陽治「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第8次一括法～平成30年6月27日法律66号」『自治総研』44(11)、2018・11、20頁以下

上林陽治「博物館の非正規職員と無期転換ルールの適用問題（特集 増加する非正規雇用学芸員）」『博物館研究』53(7)、2018・7、6頁以下

齋藤秀生「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針の概要及び主な事例」『地方財務』（765）2018・3、32頁以下

椎名慎太郎「文化財保護法二〇一八年改定について（特集 文化財と法律・裁判）」『明日への文化財』（80）2019・1、6頁以下

杉本宏「文化財保護法の改定と市町村（特集 文化財と法律・裁判）」『明日への文化財』（80）2019・1、16頁以下

千田嘉博「文化財保護 文化財の活用と保存を進める人材育成が必要（2019日本の針路）」『第三文明』（710）2019・2、41頁以下

文化庁文化資源活用課「文化財保護制度の見直しについて：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の概要（特集 文化庁50周年と今後の展望）」『月刊文化財』（663）2018・12、21頁以下

吉田政博「文化財保護行政の動向と地域の歴史遺産：文化財保護法の改定問題と文化財活用の方向性（特集 本当の意味での歴史遺産の活用とは）」『歴史評論』（822）2018・10、61頁

「文化財保護法の改定に対し、より慎重な議論を求める声明」『日本史研究』（663）2017・11

「法制度の動向 文化財保護法改正で活用に転換：未指定・未登録の歴史的建造物を消滅から救う（Special Feature 稼げる保存：観光立国へ歴史的建造物の活用を）」『日経アーキテクチュア』（1120）2018・5・24、56頁以下