

第一次答申に向けた検討課題

「地方公共団体における文化財保護事務の所管」について

1. 中間まとめでの記載

文化審議会文化財分科会企画調査会中間まとめ（抜粋）

IV. その他推進すべき施策**(1) 地方公共団体の体制充実**

前述のとおり、基本計画の策定やその推進のためには、文化財担当職員等の人材確保や資質向上により、地方公共団体の推進体制の充実を図る必要がある。（以下、略）

なお、文化財保護の所管は教育委員会となっているが、景観・まちづくり行政や観光行政など他の行政分野も視野に入れた総合的・一体的な取組を可能とするため、地域の選択で首長部局も文化財保護を担当できるような裁量性の向上についても検討が必要である。ただし、平成25年12月13日文化審議会文化財分科会企画調査会報告「今後の文化財保護行政の在り方について」において挙げられている、文化財保護に関する事務の管理・執行において担保すべき観点（専門的・技術的判断の確保等）を十分に勘案して検討することが必要である。^{脚注}

（脚注1）平成25年12月13日文化審議会文化財分科会企画調査会報告「今後の文化財保護行政の在り方について」において「どのような機関が文化財保護に関する事務を管理し、及び執行することとなるとしても、下記の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」とされ、4つの要請として、「専門的・技術的判断の確保」「政治的中立性、継続性・安定性の確保」「開発行為との均衡」「学校教育や社会教育との連携」を挙げており、これらの要請に対応できるような仕組みを検討することが必要である。

（参考：29年度地方分権提案募集の動向）

- ・政府では、平成26年度より、地方公共団体への事務・権限の移譲や地方に対する規制緩和に関し、地方公共団体からの提案を募集して、各提案について政府で検討を行っている。
- ・平成29年度の提案募集において、鳥取県・山口県・徳島県及び大分県より、「文化財保護に関する事務の所管」について、教育委員会と首長部局の選択性を可能とする制度改正を求める提案がなされた。

2. 現行制度の概要

- ・現状、地方公共団体における文化財保護に関する事務については、教育委員会が管理・執行することとなっている(地方教育行政の組織及び運営に関する法律第21条)。
- ・ただし、教育委員会と首長の協議により、教育委員会が所管する事務の一部を、首長部局に委任もしくは補助執行させることができることとなっている(地方自治法第180条の7)

○ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和三十一年法律第百六十二号)

(教育委員会の職務権限)

第二十一条 教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する。

一～十三 (略)

十四 文化財の保護に関すること。

十五～十九 (略)

(長の職務権限)

第二十二条 地方公共団体の長は、大綱の策定に関する事務のほか、次に掲げる教育に関する事務を管理し、及び執行する。

一～五 (略)

六 前号に掲げるもののほか、教育委員会の所掌に係る事項に関する予算を執行すること。

(職務権限の特例)

第二十三条 前二条の規定にかかわらず、地方公共団体は、前条各号にかかげるもののほか、条例の定めるところにより、当該地方公共団体の長が、次の各号に掲げる教育に関する事務のいずれか又は全てを管理し、及び執行することとすることができる。

一 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。)

二 文化に関すること(文化財の保護に関することを除く。)

2 地方公共団体の議会は、前項の条例の制定又は改廃の議決をする前に、当該地方公共団体の教育委員会の意見を聴かなければならない。

○ 地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)

第百八十条の七 普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する支庁若しくは地方事務所、支所若しくは出張所、第二百二条の四第二項に規定する地域自治区の事務所、第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市の区若しくは総合区の事務所若しくはその出張所、保健所その他の行政機関の長に委任し、若しくは普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する行政機関に属する職員をして補助執行させ、又は専門委員に委託して必要な事項を調査させることができる。ただし、政令で定める事務については、この限りではない。

(参考：平成19年法改正による文化の所管)

- ・平成19年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正で、スポーツ及び文化行政について、地域の実情や住民のニーズに応じて、「地域づくり」という観点から他の地域振興等の関連行政とあわせて地方公共団体の長において一元的に所掌することができることとする趣旨から、事務の所掌の弾力化が図られた。

3. 平成 25 年度における議論（別添）

4. 第 8 回企画調査会（地方公共団体へのヒアリング）の概要

- ・文化財保護に関する事務の管理・執行については教育委員会・首長部局のいずれでも対応可能と思われるが、いずれが所管したとしても、まず自らの地域についてしっかりと議論した上で保護を進めていくことが重要。なお、首長部局が所管した場合に、事業ばかりを推進するのではなく、文化財の教育的側面の重要性に鑑み、両者が連携できるような場所が必要ではないか。（太宰府市）
- ・所管を自治体の判断で選択制とすることについては賛成。その際、継続性等を担保する方法として、地方文化財保護審議会を必置とすることや、市町村が策定する基本計画に記載された事項を国へ事後報告・年次報告するといった仕組みが考えられるのではないか。（萩市）
- ・所管を自治体の判断により選択的に実施することを可能としていただきたい。現行の事務委任・補助執行については、責任の所在が明確でない、意思決定に時間を要するといった課題がある。文化財保護に関する事務を首長部局に移管することにより、教育の視点のみならず、地域振興、観光振興の視点から、首長が所管する施策と一体となった施策展開がより効果的・効率的に可能となる。また、文化財の保存なくして活用はなく、首長の一元的な指揮の下、文化財と地域振興等を総合的に連携して進めることで、保存の担い手も確保できるというようなメリットもあると考えられる。専門性や継続性等を確保する方策については、地方文化財保護審議会のような専門機関等の設置等や、専門的知識を有する職員の配置を必須とすることが考えられる。（鳥取県）

5. 方向性（案）

文化財保護に関する事務については、今後とも、教育委員会が所管することを基本とするべきである。

ただし、まちづくり等に関する事務との関連を考慮し、各地方公共団体が文化財保護に関する事務をより一層充実させるために必要かつ効果的と考える場合は、専門的・技術的判断の確保、政治的中立性、継続性・安定性の確保、開発行為との均衡、学校教育や社会教育との連携の 4 つの要請への対応が担保される状況を自治体において整えたうえで（例えば、開発行為との均衡に関して埋蔵文化財保護の体制整備や運用確保、学校教育や社会教育との連携に関して教育委員会との連携方策の確保など）、地方文化財保護審議会を必ず置くことを条件に、条例により、地方公共団体の長の下での事務の執行・管理も可能とする。

この際、地方文化財保護審議会は、諮問に応じるだけでなく、建議（将来の行為に関し自発的に意見を申し出ること）の権限も法律上有しており、このような権限を必要な場面で行使するなど、地方公共団体において審議会が効果的に機能することが必要。

○文化財保護法（昭和二十五年法律第二百十四号）

（地方文化財保護審議会）

第九十条 都道府県及び市町村の教育委員会に、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ことができる。

二 地方文化財保護審議会は、都道府県又は市町村の教育委員会の諮問に応じて、文化財の保存及び活用に関する重要事項について調査審議し、並びにこれらの事項に関して当該都道府県又は市町村の教育委員会に建議する。

三 地方文化財保護審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、条例で定める。

<基礎データ>

(1) 文化財保護に関する事務について、首長部局への事務委任・補助執行を行っている教育委員会の数と割合

<事務委任>

- ・都道府県 : 1 箇所 (2.1%)
- ・政令指定都市 : 1 箇所 (5%)
- ・中核市 : 2 箇所 (4.2%)
- ・その他市区町村 : 12 箇所 (0.7%)

<補助執行>

- ・都道府県 : 3 箇所 (6.4%)
- ・政令指定都市 : 11 箇所 (55%)
- ・中核市 : 12 箇所 (25%)
- ・その他市区町村 : 69 箇所 (4.1%)

※ 主な業務は教育委員会に置き、一部の事務（予算、人事等）のみ事務委任・補助執行している場合と、文化財の指定等の重要業務を教育委員会として他の業務は首長部局のもとに文化財担当部局を設けて実施している場合とがある。

(2) 教育委員会以外で事務を行っている地方公共団体において、文化財保護担当が置かれている部局の傾向（組織上、文化財保護所管課が教育委員会以外に置かれている自治体について、部局名をもとに文化庁にて推計）

- ・文化振興関係部局：約 8 割（例えば「市民文化部、文化スポーツ部」など）
- ・景観・まちづくり関係部局：約 1 割（例えば「まちづくり推進部、都市整備部など）
- ・生涯学習その他：約 1 割（例えば「市民生活部」など）

※教育委員会以外で文化財保護に係る事務を執行・管理している理由

- ・知事部局が所管する施設（総合文化センター）と教育委員会が所管する施設（博物館・美術館・図書館等）を一体的に担当することで、文化芸術活動や生涯学習活動を行う県民サービスの向上、地域文化の発展と向上につなげるため。
- ・文化資源活用に係る行政施策と研究や展示機能との連携を強化するとともに、多面的な研究の推進、博物館・美術館が有する資料や情報の一層の活用を図るため、知事部局へ移管
- ・本市では、創造都市推進局を設置しており、文化、観光、産業等の担当課が同局に配置されている。創造都市の理念に基づき、文化財担当課も同局に配置することにより、文化芸術と産業経済の創造性を生かしたまちづくりに活用するため。
- ・町並保存を核としてまちづくりに取り組む中で、当初は町長部局の企画部門が担当し、その後、現在の町並・地域振興課を立ち上げた。伝建地区や重文のほとんどは町並保存地域内に存在していることから、当該事務の処理も含め、事業に当

たっている。 等

(3) 事務委任・補助執行を行っている地方公共団体と行っていない地方公共団体の比較

＜文化財保護関係経費の平均(平成27年度)＞ (単位:千円)

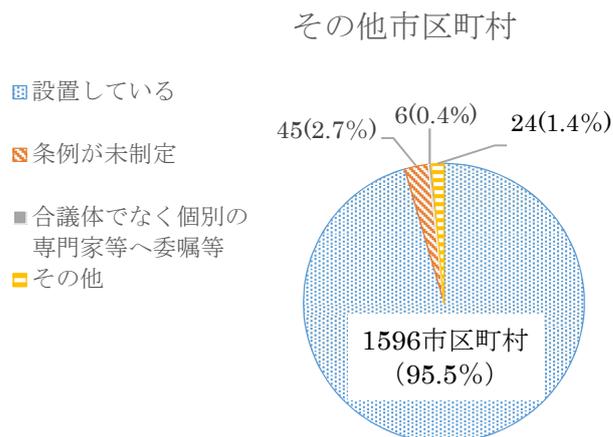
	事務委任・補助執行を行っている自治体	行っていない自治体
政令指定都市	610,007	627,294
中核市	349,146	289,121
その他の市区町村	79,313	35,922

＜文化財担当職員数の平均＞ (単位:人)

	事務委任・補助執行を行っている自治体	行っていない自治体
政令指定都市	29.9	20.7
中核市	20.6	21.9
その他の市区町村	9.9	4.4

(4) 地方文化財保護審議会を設置状況

- ・都道府県、政令指定都市、中核市 : 100%
- ・その他の市、特別区、町、村 : 95.5%



文化財保護行政の在り方に関する平成25年度の議論の概要

(平成 25 年 12 月 13 日文化審議会文化財分科会企画調査会
「今後の文化財保護行政の在り方について(報告)」抜粋)

(文化財保護行政上の要請)

まず、企画調査会においては、今後の文化財保護行政の在り方について検討する前提として、「いつの時代も変わらず、文化財保護行政を行っていくに当たって求められるものは何なのか」という観点から審議を行った。

その結果、文化財保護行政については、たとえ、今般の教育委員会制度の改革に伴ってどのような機関が文化財保護に関する事務を管理し、及び執行することとなるとしても、下記の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考えられる。

1. 専門的・技術的判断の確保

文化財は貴重な国民的財産であり、一旦滅失・毀損等すれば原状回復が困難な性格のものであることから、その取扱いに当たっては価値を損なうことのないよう、慎重な判断が求められる。また、文化財の保存・活用之际には、所有者等の権利を一定程度制限することとなる場合もあることから、所有権その他の財産権の尊重や、国土の開発その他の公益との調整なども求められる。

このように、文化財の指定等やその解除、現状変更等の許可、管理又は修理に関する勧告、調査、公開など各種の文化財保護に関する事務については、学術的・歴史的な価値評価に基づく専門的・技術的な判断に則って行われる必要がある。

2. 政治的中立性、継続性・安定性の確保

文化財は我が国の歴史や宗教と密接に関連するものであり、文化財保護行政は特定の文化財に対する価値付け(指定等やその解除など)を不可避免的に伴うものであることから、時々の政治的圧力や特定の宗派の介入等によって保護の方針が曲げられ、偏った指定等やその解除などにより真に保存・活用の必要な文化財の保護が後退することのないよう、政治的中立性の確保が強く求められる。

また、文化財の保存・活用に当たっては、例えば史跡の場合、事前の調査や報告書作成、指定等に向けた準備、公有化、整備等を要するものであり、また、一旦指定等して終わりということではなく、その滅失・毀損等を防ぐためには、継続的に保存整備の状況を確認しつつ、適切な管理や定期的な修理等が必要である。

このように、文化財保護行政は長期的な視点に立ち、専門的・技術的判断に則った一定の保護方針の下に一貫して運用される必要があり、継続性・安定性の確保が特に求められる。

3. 開発行為との均衡

例えば、埋蔵文化財の分野においては、文化財保護法上、地方公共団体の機関が行う周知の埋蔵文化財包蔵地の発掘に際して、教育委員会による協議を求めるべき旨の通知、それに基づく教育委員会への協議など、各種の調整規定が設けられており、特に重要なものについては、実際に開発行為を中止、あるいは開発計画を見直して当該文化財の保護を図った事例も見受けられる。

このように、文化財保護行政については、その専門的・技術的判断が実際の運用においても担保されるよう、首長部局や開発事業者などが行う開発行為と文化財保護との均衡を図る必要がある。

なお、特に文化財の活用の場面においては、まちづくり行政や観光行政の担当部局などとの連携も重要であり、単純な二項対立の関係としてのみ捉えることのないように留意すべきである。

4. 学校教育や社会教育との連携

現在、教育基本法における教育の目標として、「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する」ことが挙げられており、学校教育をはじめとする教育において、伝統と文化を尊重する態度の重要性が謳われている（教育基本法第2条第5号）。

また、「教育振興基本計画」（平成25年6月14日閣議決定）においても、「我が国や郷土の伝統・文化を受け止め、それを継承・発展させるための教育を推進する」と記されているように、伝統と文化についての理解を深め、後世に引き継いでいくことは、我が国の未来の主権者たる子供たちの育成にとって不可欠である。

一方で、文化財を子供たちにとってより身近なものとして感じてもらうためには、地域の文化財を総合学習や体験教室等において活用するなど、学校教育をはじめとする教育との連携が重要である。

このように、文化財についての正しい理解を深め、尊重する態度を育むためには、学校教育や社会教育と一体となって、文化財保護に係る普及啓発や人材育成に取り組んでいく必要がある。

(現行制度に対する意見)

次に、企画調査会では、文化財保護行政に係る現行制度の維持すべき点、あるいは改善すべき点について、委員から様々な意見が交わされた。

その結果、文化財保護行政の在り方について述べられた主な意見は下記のとおりであり、現行制度において教育委員会が文化財保護に関する権限を有することとされ、首長に権限を移すことはできないとされていることについては、肯定的な意見が大多数を占めた。

- ・ 文化財保護行政については、首長から独立した上で、基本的に教育委員会で執行することが望ましい。
- ・ 首長と教育委員会の関係が良好な場合は問題ないが、そうでない場合も勘案し、一定の独立性を保つ制度としておく必要がある。
- ・ 文化財保護行政は、教育委員会事務局に在籍する文化財の専門職員や地方文化財保護審議会などの専門的見地に立脚して実施される必要があり、首長と一定程度距離のある現行の制度だからこそ上手くいっている側面がある。
- ・ 文化財保護行政については、専門的・中立的な観点から物事を判断する教育委員会で担当する方が良い。
- ・ 文化財保護行政を教育委員会が担当することは、中立性・継続性を保つ上で非常に有効であり、一旦滅失・毀損等すると原状回復が困難な文化財を扱う上で大変良い制度である。
- ・ 教育委員会が一定程度の独立性、政治的中立性、継続性を維持しながら文化財を保護していく制度は有効だと考える。

また、現行制度の改善すべき点については、委員から下記のような主な意見が述べられた。文化財保護行政については、単に「現状維持」することを無条件に是とするのではなく、これらの改善点を真摯に受け止め、時代の要請の変化なども踏まえながら、今後の在り方を中長期的に検討することが求められる。

- ・ 文化財保護に関する事務について、首長部局と教育委員会との情報共有が十分に出来ていないことが課題である。
- ・ 地方公共団体の体制整備や財源確保を進めつつ、地方における文化財保護に係る権限について見直す必要があるのではないか。
- ・ 地方文化財保護審議会について、現在任意設置とされているところを必置とするなどの権限強化が必要ではないか。
- ・ 小規模な自治体において文化財の専門職員を十分に配置できない場合には、都道府県が支援するなどの仕組みも考える必要がある。
- ・ 文化財を対外的に情報発信する際には、個別の文化財類型にとらわれるのではなく、統一コンセプトの下でストーリー化し、全体としての魅力を伝えていくことが重要ではないか。

(その他、中長期的観点から検討すべき課題)

この他、企画調査会においては、現行制度の改善点についても様々な議論が交わされ、大別して、下記のような課題が今後改善すべき事項として提示された。

これらの課題については、検討の方向性についてはおおむね意見が一致したが、具体的な制度改正等の在り方については中長期的な観点からの検討を要することから、今後、随時見直しが進められ、必要な制度改正等につなげることを期待するものである。

1. 他の行政部局との連携強化

文化財の保存と活用はいわば車の両輪であり、文化財保護行政を推進していくに当たっては、単に後世に継承するだけでなく、地域において公開し、鑑賞あるいは親しんでもらうことが求められている。他方、文化財保護に関する事務について、首長部局と教育委員会との情報共有が十分に出来ていないことが課題として指摘されている。

このような観点から、新たな制度の下にあっても、特に文化財の活用の観点からは、まちづくり行政や観光行政など、他の行政分野も視野に入れた総合的・一体的な整備が求められるものであり、これら他の行政部局との連携をより一層強化していくことが必要である。

また、このような他の行政部局との連携強化については、単に文化財の活用に資するというだけではなく、例えば建造物である文化財と他の公共建築物との総合的・一体的な整備を進めることなどにより、文化財の保存にも資する側面があることにも留意すべきである。

2. 国・地方における権限の在り方の見直し

現在、文化財保護法においては、国指定等文化財について、文部科学大臣又は文化庁長官が指定やその解除、管理又は修理に関する指揮監督、現状変更等の許可、調査の施行など各種の権限を有することとされており、平成11年のいわゆる地方分権一括法の施行に伴い、これら権限の全部又は一部が、都道府県、指定都市、中核市あるいは市の教育委員会に移譲されているところである。

これらの権限については、文化財保護に関する専門的・技術的判断の担保や文化財保護に係る人的体制の整備状況、権限の移譲に伴う具体的な支障などにも配慮しつつ、地方分権の観点から、今後、可能な限り、文化財の所在する地方公共団体へと権限を移譲していくことが望まれる。

3. 小規模自治体に対する支援

文化財は、人口規模とはかかわらず地域的に偏在しているという特性があり、小規模な自治体においては、定数の削減などもあいまって、文化財保護に関する専門的な職員を配置することが困難になっている場合がある。

今後、少子高齢化等に伴い、小規模自治体が増加していくと予想されることから、このような場合に、文化財保護に関して広域的な観点から事務を行っている都道府県が、その専門的・技術的知見を活かして、小規模な自治体に対して必要に応じ支援を行う

仕組みが必要である。

4. 専門的な人材を継続的に確保するための方策

文化財保護行政を行っていく上では、それを担当する職員の専門的・技術的な能力に依る部分も多い一方、近年では世代交代や市町村合併等により専門的な職員が減少している場合もあり、そのような「知」と「技」の継承を組織としていかに行っていくかが大きな課題となっている。

このため、例えば「文化財保護主事」といった形で専門性が担保された職員を各自治体に配置し、国がそれに対して予算措置を行う、あるいは文化財に関する事務を担当する職員に対する研修を充実させるなど、文化財に関する専門的な知識・技術を有する人材を継続的に確保する仕組みづくりが求められる。