

文化財の保護に関する行政評価・監視 結果に基づく通知

平成16年11月

前書き

文化財は、我が国の歴史における様々な時代背景の中で、日常生活とのかかわりにおいて生み出され、現在まで守り伝えられてきた国民の貴重な財産であり、魅力ある地域づくりと将来の文化の向上・発展との基礎をなすものである。このため、文化財を保存し、かつ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資すること等を目的に、文化財保護法(昭和25年法律第214号。以下「保護法」という。)が制定され、政府及び地方公共団体は、保護法において、文化財の保存が適切に行われるように、周到の注意をもってこの法律の趣旨の徹底に努めなければならないとされている。

文部科学省は、保護法により、文化財のうち重要なもの等について、重要文化財、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、史跡、名勝及び天然記念物に指定するとともに、所有者等に対し、管理について必要な規制等を行っているほか、建造物等の保存状況等の調査や重要文化財、重要有形民俗文化財、史跡、名勝及び天然記念物の保存修理・防災施設整備等に必要な経費の一部を補助(平成15年度決算額:約337億円)するなど、文化財の保護に努めている。

しかし、最近では、国宝に指定されている奈良県明日香村の高松塚古墳壁画や特別史跡に指定されているキトラ古墳の壁画の劣化等に伴う保存対策の充実強化が求められていることなどから、重要文化財等の適切な保護が課題となっている。

この行政評価・監視は、重要文化財等の保護を推進する観点から、重要文化財等の指定又は指定の解除や管理の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するため、実施したものである。

目次

- 1 重要文化財等の指定等の適切化
- 2 重要文化財等の管理の適切化

1 重要文化財等の指定等の適切化

文化財は、文化財保護法(昭和25年法律第214号。以下「保護法」という。)に基づき、有形文化財、無形文化財、民俗文化財、記念物及び伝統的建造物群に類型化されている。文部科学大臣は、保護法において、有形文化財、無形文化財、民俗

文化財及び記念物のうち重要なもの等について、重要文化財、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、史跡、名勝又は天然記念物（以下、史跡、名勝又は天然記念物を「史跡名勝天然記念物」という。）として指定することができるのとされており、さらに、重要文化財のうち世界文化の見地から価値の高いものでたぐいえない国民の宝たるものを国宝、史跡名勝天然記念物のうち特に重要なものを特別史跡、特別名勝又は特別天然記念物として指定することができるのとされている。

また、文部科学大臣は、保護法において、伝統的建造物群のうち、市町村が定めた伝統的建造物群保存地区であって、市町村の申出に基づき、我が国にとって価値が特に高いものを重要伝統的建造物群保存地区として選定することができるのとされている。

これらの指定又は選定の件数は、平成16年3月1日現在、重要文化財が1万2,370件（うち、国宝1,064件）、重要無形文化財が110件、重要有形民俗文化財が201件、重要無形民俗文化財が229件、史跡が1,495件（うち、特別史跡60件）、名勝が289件（うち、特別名勝29件）、天然記念物が927件（うち、特別天然記念物72件）及び重要伝統的建造物群保存地区が62地区となっている。

一方、文部科学大臣は、保護法において、文化財が重要文化財や史跡名勝天然記念物等としての価値を失った場合その他特殊の事由のあるときは、その指定又は選定を解除することができるのとされている。

なお、文部科学大臣は、保護法において、文化財の指定又は選定若しくは指定又は選定の解除については、あらかじめ、文化審議会に諮問しなければならないとされている。

今回、重要文化財、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又は史跡名勝天然記念物（以下「重要文化財等」という。）の指定に当たり文部科学大臣が文化審議会に行う諮問の対象文化財の選考の状況、重要文化財等の指定又は指定の解除の理由、重要文化財等の指定又は指定の解除に係る状況等について、12道府県において調査した結果は、次のとおりである。

(1) 重要文化財等の指定の適切化

重要文化財等の指定に当たっての諮問対象文化財の選考は、社団法人日本建築学会、社団法人土木学会、美術史学会、日本民俗学会、史学会等の学会の研究成果、地方公共団体が実施した近代化遺産(建造物等)総合調査、近代和風建築総合調査、民俗文化財調査、天然記念物緊急調査等により把握した情報に基づき、文化庁が担当調査官を派遣して現地調査を行い、指定する価値があると認められるものの中から行われている。

この諮問対象の選考と文化審議会における審議は、「国宝及び重要文化財指定基準」（昭和26年文化財保護委員会告示第2号）、「特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準」（昭和26年文化財保護委員会告示第2号）、「重要有形民俗文化財指定基準」（昭和29年文化財保護委員会告示第58号）等に定められている指定の基準（以下「指定基準」という。）に基づき行われている。

指定基準の内容は、

- (a) 重要文化財（建造物）では、建築物、土木構造物及びその他の工作物のうち、1) 意匠的に優秀なもの、2) 技術的に優秀なもの、3) 歴史的価値の高いもの、4) 学術的価値の高いもの、5) 流派的又は地方的特色において顕著なものいずれかに該当し、かつ、各時代又は類型の典型となるもの
- (b) 史跡では、1) 貝塚、集落跡、古墳、その他この類の遺跡、2) 都城跡、国郡庁跡、城跡、官公庁、戦跡その他政治に関する遺跡、3) 社寺の跡又は旧境内その他祭祀信仰に関する遺跡、4) 学校、研究施設、文化施設そ

の他教育・学術・文化に関する遺跡、5) 医療・福祉施設、生活関連施設その他社会・生活に関する遺跡、6) 交通・通信施設、治山・治水施設、生産施設その他経済・生産活動に関する遺跡、7) 墳墓及び碑、8) 旧宅、園池その他特に由緒のある地域の類、9) 外国及び外国人に関する遺跡のうち、我が国の歴史の正しい理解のために欠くことができず、かつ、その遺跡の規模、遺構（注）、出土遺物等において、学術上価値のあるもの

など抽象的なものとなっている。

（注）古代の建築物の様式や配置などを知る残存物として、土地に残された基壇や柱穴など。

しかし、平成11年5月から16年1月までに、文化審議会の答申を受けて重要文化財等に新規指定された242件及び追加指定された95件について、その指定の理由をみると、上記の指定基準に比べ、より具体的な内容になっており、これを整理し類型化して例示すると、次のとおりである。

ア 重要文化財（建造物）

（ア）新規指定

a 住宅

（a） 特定の地方における「最古の町家建築」、「古民家」、「地方特有の町屋建築」又は「最大規模の主屋」であって、かつ、「数少ないもの」、「同地方の町家の歴史を考える上で貴重なもの」、「建築様式に特定の時代の特徴を示すもの」又は「建築様式に特定の時代の民家の到達点を示すもの」であること。

（b） 「外観構成や内部空間など意匠的に優れている建物」であって、かつ、「質の高い邸宅建築」、「特定の地方を代表する建物で建築当初の姿がよく残るもの」、「特定の建築資材を用いた初期の建築でその構法や技術を伝えるもの」又は「特定の時代の建築の全体が完存しており、特定の建築様式の一典型を示すもの」であること。

b その他建造物

特定の地方における「特定分野の遺構」、「唯一の特定芸能の遺構」、「屈指の芸能関係の建造物」又は「例の少ない建物」であって、かつ、「特定分野の変遷を知る上で重要なもの」、「築造年代が明らかな初期のもの」、「由緒ある古寺の芸能の場として貴重な遺構」、「地方における芸能文化の展開を理解する上で貴重なもの」又は「同建築に新たな様式が導入された時期のもの」であること。

（イ）追加指定

「既指定の建築の周辺にある建物」であって、かつ、「特定の地方における建築様式の変遷を示すもの」、「類例の少ない建築様式で特定の時代の造形技術が発揮されたもの」、「既指定の建物と一体をなすもの」又は「特定の地方の民家の屋敷構成を知る上で重要なもの」であること。

イ 史跡

（ア）新規指定

a 城跡等

「保存状況が良好」であって、かつ、「我が国を代表する城跡で出土品が多いもの」、「特定の城の歴史的考察を行う上で重要なもの」、「歴史的に著名な城跡」、「特定の地方の特定の時代の抗争

史を考察する上で重要な城跡」、「有力大名の城跡」、「有力大名の高度な築城技術を示す城跡」又は「全体の構造が把握できる国府跡」であること。

b その他史跡

特定の時代における「特定の技術の基礎をなす遺跡」、「現存する貴重な遺跡で保存状態が良好なもの」、「特定の産業の技術等の実態を示す遺跡」、「巨大な遺跡」、「標識遺跡」又は「台場跡」であって、かつ、「特定の時代の社会・経済を知る上で重要なもの」、「特定分野の歴史を考察する上で重要なもの」、「特定の産業の最古の遺跡」、「特定の時代の海防体制を考察する上で重要」又は「特定の地方の代表的なもの」であること。

(イ) 追加指定

a 城跡等

既指定部に「隣接する」又は「連続する」遺跡であって、かつ、「既指定部と密接な関連を有するもの」又は「既指定部に比べ古い時期に建築されたもの」であること。

b 古墳

「既指定部の周辺部で新たに確認されたもの」であって、かつ「既指定部と一体をなすもの」であること。

ウ 天然記念物

(ア) 新規指定

植物

「特異な遺伝形質をもった樹木の群落が残存しているもの」であること。

(イ) 追加指定

「既指定地区と隣接した地区を指定し、既指定地区の保全を図る必要があるもの」であること。

一方、重要文化財等の指定に係る状況について12道府県において調査した結果、重要文化財等に指定されていない文化財の中には、既に指定されている重要文化財等の指定の理由と同様な評価が当該地域で行われており、上記の理由の類型に相当する可能性があると考えられるものが、次のように7件みられる。これら7件については、都道府県教育委員会（以下「都道府県教委」という。）又は市町村教育委員会（以下「市町村教委」という。）から指定の要望が行われている。

- i.) アー(ア)－a－(a) (特定の地方における「地方特有の町屋建築」であって、かつ、「建築様式に特定の時代の特徴を示すもの」であること) に相当：1件
- ii.) アー(ア)－a－(b) (「外観構成や内部空間など意匠的に優れている建物」であって、かつ、「特定の地方を代表する建物で建築当初の姿がよく残るもの」であること) に相当：1件
- iii.) アー(ア)－b (特定の地方における「特定分野の遺構」であって、かつ、「特定分野の変遷を知る上で重要なもの」であること) に相当：1件
- iv.) イー(ア)－a (「保存状況が良好」であって、かつ、「有力大名の城跡」であること) に相当：1件
- v.) イー(ア)－b (特定の時代における「現存する貴重な遺跡で保存状態が良

好きなもの」であって、かつ、「特定分野の歴史を考察する上で重要なもの」であること)に相当:1件

vi.) イー(イ)ーa(「既指定部に隣接する遺跡」であって、かつ、「既指定部と密接な関連を有するもの」であること)に相当:1件

vii.) イー(イ)ーb(「既指定部の周辺部で新たに確認されたもの」であって、かつ、「既指定部と一体をなすもの」であること)に相当:1件

(2) 重要文化財等の指定の解除の適切化

文部科学大臣が行う重要文化財等の指定の解除については、具体的な基準は、定められていない。しかし、平成11年5月から16年1月までに、文化審議会の答申を受けて史跡名勝天然記念物から指定の解除又は指定の一部解除がされた5件について、その指定の解除の理由をみると、次のとおりである。

ア 「史跡名勝天然記念物が滅失しているもの」であること。

イ 「史跡名勝天然記念物の一部が原状回復困難な程度に毀損、破損しているもの」であること。

一方、重要文化財等の指定の解除に係る状況について12道府県において調査した結果、史跡名勝天然記念物の中には指定の解除又は指定の一部解除に至っていないが、既に指定の解除又は指定の一部解除がされているものの解除の理由と同様の状況にあり、上記の理由に該当すると考えられるものが、次のように7件みられる。

なお、このうち、4件については、都道府県教委又は市町村教委から指定の解除の要望が行われている。

i.) ア(「史跡名勝天然記念物が滅失しているもの」であること)に該当:1件

ii.) イ(「史跡名勝天然記念物の一部が原状回復困難な程度に毀損、破損しているもの」であること)に該当:6件

このような状況にあって、重要文化財等の指定に係る文化審議会への諮問対象の選考は、文化庁の調査官が収集した学会の研究成果、国庫補助を受けて地方公共団体が実施する文化財に関する調査結果等の情報により行われているものの、独自に地方公共団体から指定又は指定の解除の候補に係る情報を提供できる仕組みとなっていない。

また、地方公共団体が、文化庁に対し指定又は指定の解除の候補に係る情報の提供を円滑に行う上で、重要文化財等の指定又は指定の解除の理由を整理し類型化することにより、指定又は指定の解除の候補に係る情報の提供に関する指針を策定し、これを地方公共団体に示すことが有効であると考えられるが、その指針が策定されていない。

さらに、都道府県及び市町村の教育委員会は、保護法第104条に基づき、当該都道府県又は市町村の区域内に存する文化財の保存及び活用に関し、文部科学大臣又は文化庁長官に対して意見を具申することができること(以下「意見具申制度」という。)とされているが、重要文化財等の指定又は指定の解除の候補に係る情報の提供に関しては、同制度の活用が図られていない。

したがって、文部科学省は、重要文化財等の指定又は指定の解除において、透明性、公正性を確保し、その一層の適切化を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

1) 重要文化財等の指定又は指定の解除の理由を整理し類型化することにより、各々の文化財の特性に対応した重要文化財等の指定又は指定の解除についての文化審議会への諮問対象候補に係る情報の提供に関する指針を策定し、これを関係者に周知徹底すること。

2) 地方公共団体から文化庁に対する意見具申制度の枠組みの中に、この

指針による指定又は指定の解除の候補に係る情報を提供できる仕組みを設け、これを関係者に周知徹底すること。

2 重要文化財等の管理の適切化

重要文化財等の所有者、所有者が選任する管理責任者又は文化庁長官が指定する管理団体（以下「所有者等」という。）は、保護法において、重要文化財等を適切に管理しなければならないとされている。

文化庁長官は、保護法において、重要文化財の現状又は管理、修理若しくは環境保全の状況及び史跡名勝天然記念物の現状又は管理、復旧若しくは環境保全の状況について、各々、所有者等に対し、報告を求めることができるとされており、また、「管理が適当でないため重要文化財等が滅失等のおそれがあると認めるときは、所有者等に対し、管理に関し必要な措置を命じ、又は勧告することができる」とされている。

都道府県教委（ただし、政令指定都市教育委員会（以下「政令指定都市教委」という。）及び中核市教育委員会を含む。）は、保護法において、現状変更等の許可を行った重要文化財の現状又は管理、修理若しくは環境保全の状況について、都道府県教委又は市教育委員会（政令指定都市教委、中核市教育委員会及びその他の市教育委員会。以下、これらを総称して「市教委」という。）は、同様に、現状変更等の許可を行った史跡名勝天然記念物の現状又は管理、復旧若しくは環境保全の状況について、各々、所有者等に対し、報告を求めることができるとされている。

また、都道府県教委は、保護法において、文化財について、随時、巡視を行い並びに所有者等に対し、文化財の保護に関する指導や助言等を行う文化財保護指導委員を置くことができるとされており、政令指定都市教委の中にも、同様の業務を行う文化財保護指導委員を置いている教育委員会がある。

なお、これら文化財保護指導委員を置いている都道府県教委、政令指定都市教委に対し、「指定文化財管理費補助要項」（昭和54年5月1日文化庁長官裁定）に基づき、国庫補助が行われている。

さらに、重要文化財等の所有者等は、保護法において、所有者等を変更したときや所在の場所を変更しようとするときは、文化庁長官に届け出なければならないとされている。

今回、12道府県において、重要文化財5,516件（美術工芸品4,559件、建造物957件）のうち691件（美術工芸品307件、建造物384件）、重要有形民俗文化財48件のうち2件及び史跡名勝天然記念物946件のうち169件の計6,510件のうち862件を抽出し、重要文化財等の管理の状況を調査した結果、次のとおり、適切に管理されていないものが、68件みられる。

- 1) 史跡の中には、史跡に指定されている城跡内に土地を有する者が、現状変更等の許可を得ず、指定地域内を掘削し住宅を建設している、市教育委員会の職員の立会いが現状変更等の許可条件となっているにもかかわらず、市教育委員会に工事着手の連絡をしないまま、許可を受けた場所とは別の史跡内の土地に墓地や車庫を造成しているなどにより、史跡の一部が毀損、破損しているものがみられる（4件）。また、史跡又は名勝の中には、毀損、破損には至っていないものの、指定地域内の山林を伐採するなど所有者等が無許可で現状変更等を行っているものがみられる（4件）。

しかし、文化庁は、これらのうち史跡の1件についてのみ、所有者等に原状回復の命令を発出しているにとどまっている。

- 2) 重要文化財又は史跡名勝天然記念物の中には、i.) 所有者等の維持管理が適切に行われていないことから、その一部が毀損、破損しているもの(10件)、ii.) 史跡名勝天然記念物の管理に必要な標識や境界標等が設置されていないもの(28件)がみられる。
- 3) 重要文化財に指定された建造物の中には、消防法（昭和23年法律第186号）

において、防火対象物に設置することとされている自動火災報知設備等が設置されていないものがみられる(10件)。

- 4) 重要文化財の中には、所有者等や所在の場所が変更されているにもかかわらず、文化庁長官への変更届出が行われていないことから、重要文化財に指定されている太刀などの所在が不明となっているものがみられる(12件)。

一方、都道府県教委又は市教委に対し、重要文化財又は史跡名勝天然記念物の管理の状況に関して積極的に情報収集を行うこと、情報収集の結果得られた不適切な管理の状況に係る情報を文化庁に提供することについての要請を徹底していないことから、管理が適切に行われていない状況を的確に把握していない。

したがって、文部科学省は、重要文化財等の管理の適切化を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- 1) 都道府県教委又は市教委に対し、文化財保護指導委員制度を活用するなどにより重要文化財等の管理の状況について積極的に情報収集を行い、情報収集の結果得られた不適切な管理の状況に係る情報を文化庁に提供するよう要請を徹底すること。
 - 2) 提供された不適切な管理に係る情報に基づき、重要文化財等の所有者等に対し、管理に関し必要な指示等を行うこと。所有者等がこの指示に従わず、重要文化財等が滅失等の危険を生じている場合は、管理に関する命令又は勧告を行うなど、厳正な措置を講ずること。
-