

## 遺跡保護制度と遺跡調査の市場化 ——スウェーデンでの調査を参考に——

椎 名 慎太郎

はじめに

筆者は、2006年9月にスウェーデンの文化遺産保護委員会（National Heritage Board、以下ではスウェーデン語 Riksentikvarieämbetet の略語 RAA を使う。）を訪れ、遺跡保護制度とその実際の運用について事情を聴取する機会をえた。これは1975年の文化財保護法第3次改訂の頃から抱いていた念願がかなったものであった。

この75年改訂にあたって、遺跡発掘（開発）の許可制導入が都道府県教育委員長会議など地方団体側から提案されたが、許可制を導入するには遺跡の範囲を確定する作業が不可欠であり、現状ではそれが直ちにはできないということが、文化庁がいう許可制導入不可能論のひとつの論拠とされた。

当時国立国会図書館で文化教育関係の調査に従事していた筆者は、外国制度との比較調査に携わることが多かった。その中で、スウェーデンの遺跡保護法制を見るかぎりでは、遺跡の範囲を画定せずに許可制を採用しているらしいことを知った。第3次改訂の前年の雑誌『考古学研究』<sup>(1)</sup>には、当時文化庁におられた田中琢先生が「遺跡の保護」連載の第4回として、「スウェーデンにおける遺跡の保護」を現地調査報告の形で書いておられる。先生は法学専門家ではないから、細かな法的仕組みの説明はないが、ここには遺跡保護制度の概要が紹介されている。その後、1970年代末頃だったと記憶しているが、あるシンポ

ジウムの席上で、「スウェーデンの法制では範囲が画定されていない遺跡についても許可制が採られている」という筆者の発言に対して、田中先生は、実際には遺跡の範囲を決めているという趣旨の反論をなされた。実際に現地を調査された先生からそう言われると、黙るしかなかったのだが、法文を読む限りではどう考えても私のような解釈になる。これが心の片隅にこだわりとなっていた。また、この問題は、今後の日本の遺跡保護法制改善の方向性に関わる大きな課題だと考え続けていた。

今回、短期間の滞在ではあったが、現地で事情を確認し、さらに、日本で問題化している民間発掘機関導入についても、参考となる事情を見ることができた。この知見の一部を紹介してみたい。なお、この調査は山梨学院大学の短期在外研究制度による補助を受けたものである。

## 1 日本の遺跡保護システム（比較のための参考として）

スウェーデンの遺跡保護のシステムについて述べる前提として、日本の遺跡保護のシステムを略述しておきたい。

遺跡保護の基本的枠組みは文化財保護法に規定されている。文化財の類型を列挙している文化財保護法第4条の第4号では、「貝塚、古墳、都城跡、旧宅その他の遺跡で我が国にとって歴史上又は学術上価値の高いもの」と、いわゆる「遺跡」がこの法律の保護対象であることが明示されている。文化財保護法は、戦前のいくつかの法律を併せ、さらに無形文化財などの新しい類型を加えて1950年に成立したものであるが、戦前の法律の特徴である重点保護主義をそのまま引き継いでいるところがある。重点保護主義は、明治中期の1897年に制定された「古社寺保存法」に端を発するもので、財政状況があまりよくない中で文化遺産を保存するために、文化財の所有を民有であればそのままにしておいて国が重要なものであると定め、所在地や所有権の移転などを管理する制度である。15年戦争、とくに1941年末からの連合軍との物量戦で疲弊しきった日本が、「文化国家」として再生するシンボルともいえる文化財保護法では、こ

の重点主義を引き継ぐしかなかった。その後、この重点主義を補うものとして、指定物件に準ずるある範囲の文化遺産（有形文化財）を「登録」という形でおさえ、これを届出制で緩く管理する「登録有形文化財」という制度が1996年の法改正で導入された。

この法律では、「歴史上又は学術上価値の高い」遺跡は、庭園や橋梁、溪谷、海浜、山岳などの「名勝」、植物、地質鉱物などの天然記念物と併せて、「記念物」と呼ばれる。そして、記念物のうち歴史上・学術上などの価値が高いものは国の史跡名勝天然記念物として指定される。遺跡のなかで特に保護の必要の高いものは国史跡に指定されることになる。この「記念物」と、仏像・絵画・歴史的建造物などの「有形文化財」については、指定された「史跡」のうち特に重要なものを「特別史跡」に指定し、「重要文化財」のうち特に重要なものを「国宝」に指定するという二重指定という制度をとっている。これも、戦後の混乱期に、なにがあっても重点的に保護すべき対象を選び抜いたシステムの名残といえる。もっとも、現在の保護の実態がその後の経済的発展に見合うだけの進歩をしているかどうかといえば、決して十分とはいえないのだが。

地方公共団体も各々が文化財保護条例を定めており、国指定以外の文化財で区域内にあるものを県指定史跡、市指定史跡という形で保護を図っている。指定された史跡は、かなり厳重な保護を受ける。史跡指定にはその範囲を示すことが通例であり、指定範囲では現状変更行為が許可制とされている。

遺跡保護については、これ以外にも文化財保護法に保護規定が置かれている。これが「埋蔵文化財」という特殊な範疇であり、指定されていない遺跡は「埋蔵文化財包蔵地」（文化財保護法第93条第1項）と呼ばれる（私はこの用語法が不正確であると考えるので、いつも「遺跡」と言い換えている）。遺跡、即ち、埋蔵文化財を包蔵すると周知されている範囲については、学術調査のための発掘であれ、開発工事のための掘削や盛土などの現状変更行為であれ、文化庁長官（権限委任により都道府県教育委員会）への届出が義務づけられている。この届出は、地元市町村の教育委員会を経由するよう求められているのが

一般的である。<sup>(2)</sup>

この書類の経由という、言葉で言えば簡単な「事務」が、市町村教委、とくに文化財担当職員にとっては大変な仕事になっている。「周知」とは、大方の人が知っているという意味ではなく、具体的には地元教育委員会で把握しているというように解釈されている。実際に、遺跡が区域内に相当程度存在する市町村では、教育委員会の窓口で、確認した遺跡のおおよその範囲を示す遺跡地図を用意しており、開発業者の問い合わせに対応している。開発事案が多い市町村では、遺跡の範囲を示す地図を開発事業者積極的に配布しているところも少なくない。

遺跡での開発工事等の届出があった場合に、本来の権限をもっている都道府県教委でも、実務の多くを担当する市町村教委でも、実際に行うのは、遺跡の保存のために計画の見直しを求めること、遺跡の破壊が避けられない場合には、一定の期間を確保して遺跡の調査を行うよう要請することなどの行政指導だけである。6章で述べるように、強制権限が全くないわけではないが、土地所有者等の財産権尊重が優先され、ほとんど発動されることはない。場合によっては年単位に及ぶ調査期間の確保、そして遺跡の状態によってはかなり高額になる調査費用の事業者負担という、法律上は根拠のない事項を、第一線で開発事業者と折衝する市町村教委担当者は「協力のお願ひ」ということで実現しなければならないのだ。「はじめに」で指摘した「遺跡発掘（開発）の許可制導入」という提案は、この厳しい現実を背景にした切実なものであったのだが、30年以上を経過した現在もなお、根拠の弱い行政指導が頼りという状態は変わっていない。開発工事に伴って遺跡が新発見された場合には、3ヶ月間（場合によりさらに3ヶ月延長できる）工事を停止させる権限も規定されているが（文化財保護法第96条第2項）、手続規定の欠陥もあって、これも発動されたことがない。従ってこの場合でも、実際には行政指導で問題解決が図られるのであり、不意打ちであるだけに、文化財行政担当者にとってはもちろん、開発事業者にとっても厳しい事態になる。

このように、日本の遺跡保護行政は、当該遺跡について史跡指定という措置が採られない限り、事業者の好意に依存するだけの頼りないシステムとなっている。この状況の改善のモデルとして、私はスウェーデンのシステムに以前から注目してきたのである。<sup>(3)</sup>

## 2 スウェーデンの遺跡保護行政組織

スウェーデンの遺跡保護行政は国家機関としての RAA が全国的な見地から政策立案や法運用への助言、そして遺跡情報の収集やオンライン化などを行い、保護の実務は主として県段階の県域執行機関が担当している。ここで県域執行機関というのは、2段階目の自治体である県の区域を所管する国の（直接には内務省の）下部機関である。スウェーデンには20の県と290の基礎自治体があるが、県レベルには二重の行政組織があるので、我々日本人には分かりにくい。本来の自治体と言えるのは基礎自治体であるコンミューンと広域自治体である県（Landsting）だが、自治体としての県は医療関係を中心とする限られた役割を果たすのみで、環境保全、地域計画、農業問題などは、県を区域として設置されている国家機関である県域執行機関（Länsstyrelse）<sup>(4)</sup>が所管している。この中で、遺跡保護は県文化遺産専門官（County Antiquarian）をトップとする組織が担当している。

このように説明すると、スウェーデンでは地方自治が弱いように受け取られそうだが、基礎自治体の自治権は伝統的に非常に強い。また、県域執行機関は国の機関ではあるが、その基本的決定権をもつ委員会は、政府の任命する知事と地方自治体としての県が選ぶ14人の委員で構成され、地方の立場が十分に考慮されるように保障されている。

ちなみにスウェーデンの人口は880万人程度であるが、国土の広さは日本の約1.2倍であり、遺跡を含む古代記念物の数は、確認され、登録されているだけでも100万に近い。

RAA が力を入れているのが、遺跡情報のデジタル化と全国地図（Google

Earth をベースにしている) への情報の貼り付けである。遺跡地図を作成する事業は1938年の全国調査から始まったものであるが、この紙に書かれた情報をデジタル化する作業が1980年代から開始されており、すでにかかなりの情報がこのデータ・ベースに書き込まれている。

このシステムを利用するにはパスワードが必要で、オープン・アクセスにはなっていない。だが、パスワードを取得して利用している機関・個人は2500ほどで、利用者は増え続けているとのことであった。今回の訪問時に遺跡情報部門の専門家 David Haskiya 氏が実際にコンピュータを使って見せてくれたのだが、衛星写真が示す場所に個別の遺跡のマークがされ、それに過去の発掘データ・リストが乗せられており、開発者にとっても、また研究者にとっても使い勝手のよさそうなシステムであると感じられた<sup>(5)</sup>。この作業は全国の遺跡について網羅的なデータ化を目指している。なお、この作業の終わっていない地域については、従前の経済調査地図(1万分の1)による情報提供が行われている。

遺跡の発掘を担当するのは、若干の民間発掘機関の他は、RAA 機構の相当部分を占める考古発掘部(ストックホルムにある中央発掘部のほかに、全国4箇所に地域発掘部がある)と県立の博物館である。RAA の考古発掘部については、後に見るように RAA から分離して独立法人化する改革が進行中である。

### 3 スウェーデンの遺跡保護法制

#### (1) 遺跡保護の法体系

遺跡保護に関する基本的な法律は、1988年に再編され、制定された文化遺産保存法(以下、スウェーデン語の略称 KLM を用いる。)である。再編されてはいるが、保護システムの基本構造は従前と変わっていない。この法律は、遺跡を含む古代記念物、歴史的建造物、宗教団体に帰属する文化遺産の保護を規律し、その他、文化財の国外流出に関する規定を含んでいる。もう一つ興味深

いことには、総則を定める第1章の第4条に、国や自治体の行政運営上、良い地名の尊重が求められている。いろいろな国の文化遺産保護法制を見てきたが、伝統的地名の尊重を定めている例は珍しいと思う。

この法律は文化遺産の管理に関する国の機関の役割を定めるものだと説明される。これは、政策の基本方向を定めるRAAと共に、具体的に県レベルでこの法制の運用をしている県域執行機関も前述の通り国の機関であるからだ。これ以外に、文化遺産の保護に関する法律として、国民資源法（NRL）と計画及び建築に関する法律（PBL）があるが、この二つは地方自治体（この場合は主に基礎自治体が意識されている）が計画行政の中で遵守すべきルールを定めるものである。歴史遺産を含む地域はKLMの保護対象であると同時にNRLによっても保護される。

## (2) 遺跡現状変更許可制の運用

遺跡保護はこのKLMの第2章に詳細に規定されている。第2章第1条は「古代記念物又は古代遺物」に該当するものを列挙している。ここには、「過去の時代に使用され、現在は恒久的に使用されなくなった人間活動の痕跡」とされるものとして、墳墓、列石及び彫刻や描画彩色された石、十字架と記念碑、集会・祭祀・商業関連遺跡、住居址・建造物群跡、城砦跡、教会や修道院跡、道路・橋梁・港湾施設関連遺跡、最低100年以上前に難破したと考えられる難破船、その他が挙げられている。さらに、古代の慣習、伝承及び重要な歴史的事件ならびに古代の民間宗教と関係した自然の地勢（natural formation）も古代記念物の範疇に挙げられている。これは、おそらく日本で新たに制度化された「文化的景観」に近い概念であろう。

重要なのは、この定義にあてはまるものは新たな行政命令（つまり指定行為）なしに保護対象になるということである。後述するように、遺跡の事前把握にはかなりのエネルギーが投じられており、環境アセスメントでも文化遺産をきちんと考慮するから、大規模工事にかかってから遺跡の存在が判明するこ

とは稀だという。しかし、遺跡が含まれる土地での建設等の現状変更行為には、事前に県域執行機関の許可を必要とする。なんらかの工事で新たに遺跡が発見されたり、あるいは遺跡があるのを無視して工事を行っている場合には、県域執行機関がこれを停止させて、事前の発掘調査を命じることができる。この場合も、その場所は古代記念物（遺跡）であり、現状変更行為の続行には許可が必要であるという法解釈が採用されている。

RAA の法律専門官である Bengt Green 氏の説明によると、大半の遺跡は古代記念物として確認されているが、その明確な範囲は定まっていない。もっとも、KLM には古代遺物区域という広域保存の制度があって、これは県域執行機関が責任をもって範囲を画定している。これ以外の遺跡の場合は、これに影響がありうる現状変更行為の事業者は着手の「相当程度前に」遺跡に影響するかどうかを確認する必要がある（第2章10条）、影響がありうると判明した場合には、直ちに県域執行機関に協議しなければならない。私の懸案であった、区域を事前に画定することなく、現状変更行為を許可制にしているかどうかという疑問は、Green 氏の説明で解決されたことになる。

実は、これを窺がわせる文献をすでに読んでいた。これは、1990年にモンテリオールで開催された国際比較法アカデミーの分科会テーマのひとつが「文化遺産の保護」であり、これに向けてスウェーデンから提出されたナショナル・レポートの筆者 T. Adlercreutz 氏が、「KML 第2章第2条に挙げられた物件は自動的に法の保護を受ける。保護物件を確定するためにいかなる行政命令も必要としない」と書いていたからである。やはり、範囲を決めずに許可制が採用されているのだ。この場合、核となる列石などの記念物の範囲だけでなく、これを保護するために十分な隣接範囲が保護対象となっている。日本の文化財保護法には史跡の環境保全という規定（128条）がありながら、実際には活用されていない。この面でも、スウェーデンの実務は参考になりそうである。

鉄道・道路、空港、エネルギー供給施設などの大規模建設事業にあたって遺

跡にどのような影響が及ぶかの特別な調査も事業者には費用負担と合わせて義務づけられている。この根拠は前述の KLM 第 2 章第 10 条だ。これは環境法典の一部になっている環境影響評価制度と連結されている。つまり、環境法典の一部となっているこの国の環境アセス制度では、遺跡の保護は明確にアセスの対象とされていることになる。日本の環境アセスの実務においても、遺跡の保護が意図的に外されることは少ないだろうが、後述するように、環境基本法を母法とする制度だけに、歴史的文化的環境がきちんと意識されていない点が問題である。これに対して、スウェーデンの環境影響評価は文化的環境と景観を明確に対象として挙げている。RAA には環境アセスメントに関する専門家が出て、今回、Karin Schibbye 専門官から制度の概要説明を受けたが、これについては後述する。

遺跡での現状変更行為には県域執行機関の許可が必要とされる (KLM 第 2 章第 12 条第 1 項)。県域執行機関は、遺跡の価値に照らして不相当に当該事業の障害をなしている場合を除いて、この申請を不許可とすることができる。

遺跡を含む土地での開発事業に許可を与える条件として、県域執行機関は遺跡の保護措置ないし遺跡の事前考古学調査の実施とその費用の負担を事業者に対して命じることができる (KLM 第 2 章第 13 条 1 項)。この明確な根拠規定が、スウェーデンの遺跡保護制度の実効性を担保している。この制度は、行政指導の権限しかないために開発事業者の説得に腐心せざるを得ない日本の自治体の文化財担当者にとっては、本当にうらやましいような完備したシステムである。遺跡の調査が必要な場合、どの機関が発掘調査にあたるかを決定し、その費用が適切な範囲であるかどうか、調査の質が適正であるかどうかを監督するのは県域執行機関である。

KLM 第 2 章第 13 条 1 項では、また、県域執行機関に対し、許可決定の条件の中で、可能な範囲で事前調査や保護に要する費用の概算を示すことが求められている。さらに、同条の第 3 項では、発掘調査主体を決める権限も県域執行機関に与えられているのだが、この場合の調査機関の選定は、実際には後述する

ように競争入札で行われている。

遺跡といってもかなり広範なものが含まれるので、実務的には、一定の遺跡の周辺ではほとんど開発行為の許可がでないとされる場合、申請の80%程度は許可される場合、そして、ほとんど不許可が考えられない場合というように、遺跡の重要性に応じた柔軟な運用がなされているようである。ほとんど許可がでないような遺跡は指定遺跡とすべきではないかという制度改革論もあるとGreen氏から聞いた。

### (3) 事前調査費用

建設工事などの現状変更行為に先立って実施が求められる発掘調査の費用負担は、原則として事業者求められる。これはKLM第2章第14条第1項で明確に事業者が事前調査費用を負担しなければならないと規定されている。

しかし、この原則には例外がある。①事前に知られていなかった遺跡である場合、②県域執行機関が相当と判断した費用をかなり超えている場合、③予備調査の結果、現状変更不許可とされた場合、④予備調査で遺跡になんらの影響がないと判明した場合、が例外として挙げられている。このための予算額は2003年の数字で、300万スウェーデン・クローナ（1 SEK = 約15円）である。

さらに、事前に全く遺跡の存在が分らず、事前調査のために相当程度の損失を被った事業者には補償が行われると規定されている。

2003年に県域執行機関が遺跡調査に費やした金額は約1000万 SEK で、この主要部分は住宅建設に伴う発掘調査に関して建設会社に与えられた補助金であるという。これらは、小規模な開発になるので、原因者負担の例外になるらしい。さらに、他の観点からの行政命令で、結果的に遺跡発掘が必要になった場合も補助金の対象になる。例えば、衛生上の理由から下水管を取り替える工事の場合などがそれだと説明を受けた。

#### (4) 出土遺物の取扱と帰属

考古遺物については、二つのケースに分けて規定されている。まず、古代記念物の中で、あるいはその周辺で発見され、当該古代記念物と関連していると考えられるものは、国家に帰属する（第2章第3条1号、同第4条1項）。その他の箇所で発見され、百年以上を経ていると推定される物件は発見者に帰属するが、それが金、銀、銅、青銅若しくは他の銅との合金を含む場合又は発見された遺物が複数の物件から構成され、一緒に埋まっていたと推定される場合、発見者は補償金と引き換えに国家に取得の機会を与えなければならない（第3条2号、第4条2項）。金属製品の買い取り価格については、含有金属価格の112,5%という基準があるとされる<sup>(8)</sup>。ヨーロッパの考古遺物の中で金属製品の占める割合はかなり高いようで、KLMでも金属探知機の使用を規制している（2章18条～20条）。

#### 4 遺跡保護と環境アセスメント

前述のように RAA には環境アセスメントに関する専門家がいる。つまり、環境法典の一部となっているこの国の環境アセス手続では、遺跡の保護は明確にアセスの対象とされていることになる。日本の環境アセスでも遺跡の保護が意図的に外されることはまずないだろう。しかし、日本の環境影響評価制度の元になっている環境基本法では、環境の明確な定義をしていないうえに、環境基本計画の策定の指針とされる同法14条では、大気、水質、土壌などの環境要素や自然環境、そして人と自然の豊かな触れ合いが言われているから、歴史的文化的環境は、当然にはここでいう「環境」に入らないことになる。これまで文化財保護団体の運動や文化行政関係者の積極的働きかけによって、ほとんどの場合に環境アセス手続に遺跡保護の検討が加えられてきたが、これを法的に明確にしていくという課題があることをここで指摘しておきたい。

最近法典化されたスウェーデンの環境法典は、第6章に従来の環境影響評価を収めている。しかし、この規定はかなり抽象的で、この規定を見るだけでは

環境アセス手続が求められる場合がはっきりしない。

まず、環境に悪影響がある活動（環境法典9章）、ダム建設、干拓、埋立て、地下水脈かく乱など水環境に影響がある活動（環境法典11章）、そして砕石業などの活動（環境法典12章）については、各章の規定と合せて環境アセスが行われるとされる（6章第1条1節）。しかし、その次の第2節では、政府の命令により、例外的にアセス手続を適用しうる場合を規定できるとされ、さらに、第3節では、第1節でアセスが求められる活動でも、その影響が小さい場合には政府の命令で免除できるとされている。

第6章の第2条では、個別法が人の健康や環境への配慮を求めている場合に、政府は環境アセスを命ずる規定を定めることができるとされる。遺跡を含む古代記念物保護については、KLMの第2章第10条とアセスが連動しているのであるが、開発者は開発計画段階で遺跡に影響があるかどうか県域執行機関と協議することが求められている。この規定によりKLMと環境アセスメント手続が一体として運営されているのである。

そういうわけで、スウェーデンでは環境アセスの一部として、遺跡やその他の古代記念物に関する調査が義務づけられている。

以下は、環境アセスの専門家であるKarin Schibbyeさんからスウェーデン語で書かれた図表を元に受けた説明の概要である。

前述した通り、KLM第2章第10条は「建築物若しくはその他の工作物を建設し、又はその他の土木作業を実施しようとする者は、相当程度前に、当該建設等によりなんらかの古代記念物又は古代遺物に影響が及ぶかどうかを確認しなければならず、若し影響が及ぶ場合には、直ちに県域執行機関と協議しなければならない」と定められている。この事業の計画段階がアセスの第一段階になる。ここでアセス手続の対象になるのは、古代記念物や遺跡だけでなく、地域毎の文化遺産保護計画対象地域、世界遺産なども当然に一緒に評価が行われる。問題がこじれた場合には正式の勧告になるが、一般には協議として、開発計画に他の選択肢はないか、調査費用はどの程度か、補償は得られるかなどの

情報提供と協議が行われる。この段階で県域執行機関は遺跡の価値について意見を述べ、事業計画の志向すべき質的目標を提示する。

第二段階は遺跡の概要を把握するための予備調査、場合によっては遺跡の全体を発掘する本調査が行われた段階であり、日本で言えば環境影響評価準備書の段階ということになる。この段階で当該事業実施による遺跡への影響が評価され、これと共に、かなり具体的に保護措置の必要性などが検討・協議される。この段階では、評価結果により、例えば道路であれば他のルートが可能かどうかなどの新たな具体的選択肢が併せて検討される。必要により県域執行機関は、準備書について書面で意見を述べることができる。この手続を経て、第三段階として環境影響評価書が事業者から公表され、これについて県域執行機関、関係市町村、民間団体等が参加して協議が行われ、細部の調整が行われる。実際に事業が行われる過程でもモニタリングが行われる。RAAはこの三つの段階のいずれについても、技術的助言ないし必要な意見を書面で示すことができる。

## 5 遺跡調査の主体

前述のように遺跡ではないかと考えられる区域で開発工事をする場合には、遺物・遺構があるかどうかの確認調査や、遺跡があつてこれが開発によって失われる場合の事前発掘調査が求められる。これは許可が与えられる条件であるから、この実施は開発者にとって法的義務である。そして、この費用は前述のように原因者負担が法律上の大原則であり、これはかなり厳格に適用されていると説明された。

これまで、この事前発掘調査のうち大規模なものはRAAの考古発掘部がほぼ独占的に受託し、小規模な調査は各地の博物館が担当してきた。RAA考古発掘部は調査手法や調査の質の面で唯一のモデルであり、各地の博物館はこれを模範として発掘調査を実施してきた。民間調査機関も存在していたのだが、県域執行機関から調査を認められる場合は限られていたようだ。

しかし、RAA は遺跡保護に関する国家の中央行政機関であり、県域執行機関の決定を争う可能性をもっている。ここで「争う」と書いたのは、日本の国と地方の関係のように、国が是正の勧告や命令を出すという関係にはないからだ。スウェーデンでは執行機関はそれぞれが独立に権限をもっているから、これに介入する場合には、政府に対する不服申立て又は行政裁判所に対する出訴<sup>(9)</sup>という形しかない。

しかしながら、このように RAA が遺跡の取り扱いに関する関与権をもっていて、しかも、その機構の半分を占める人員を擁する考古発掘部が県域執行機関の許可決定の条件として行われる遺跡調査を受託するという状態は不正常であると考えられてきた。そこで、現在進行中なのが、この考古発掘部を RAA から切り離して別法人化するという改革である。

発掘調査主体をめぐる事情を説明してくれたのは、今回の私の調査依頼を受け入れ、さまざまな調整をして下さった RAA 文化遺産管理部総合調整官（英語の名刺では Executive Officer としか書いてないが、どうやら総合調整を担当しているようであった）の Per Lekberg 氏である。

まず、これまで「事前発掘調査」あるいは「事前調査」と訳してきた用語の説明をしたい。これは Lekberg 氏の用語法における contract archaeology<sup>(10)</sup>を意識したものである。Lekberg 氏の説明によると、日本でいう事前調査ないし緊急調査は、県域執行機関の指示により開発者が費用を負担し、発掘専門機関がこれを担当するのであるが、この担当は原則上の費用負担者である開発事業者と発掘担当機関・団体との間の契約に基づいて行われる。そこで、こうした考古学調査を直訳すれば「契約考古学（調査）」と呼ぶことになる。これまでは県域執行機関が選択した調査機関との「契約」であったが、公共部門がこれを独占する状態をなくすために、近年ではここに民間部門を加える試みが進んでいる。しかし、実際に民間発掘団体が受託している調査は、件数でいうと全体の20%、費用レベルでいえば5%程度であるという。費用レベルで他の担当機関をみると、80%が RAA 発掘調査部、15%が各地の博物館である。どう

やら、県域執行機関が民間に任せるのは、確認調査などの小規模の発掘事業であるようだ。だが、ここに競争原理が働くことは重要だと Lekberg 氏はいう。今後、この民間の役割は段階的に増えてくる可能性があるが、公共部門の責任という観点は非常に明確であり、大規模な発掘会社が誕生する見通しはないようである。交告尚史教授（文末の注4参照）によれば、こうしたシステムの作り方ではこの国は非常に見事なバランス感覚を見せるのだというが、ここにもその一端が現われているようである。

しかし、民活導入の反面としてのリスクについて、スウェーデンではかなり入念な配慮がなされている。まず、競争といわれるものの重要な内容の一つとして、調査の質の確保が考慮される。調査の結果としての情報の徹底した開示がその一つの保障システムである。また、調査の質に関する基準作りは RAA の重要な任務であると Lekberg 氏は強調する。そして、調査の実施と監督により直接に関係する地方レベルの諸機関は、この調査の成果と質の確保の問題に一層強い関心をもつべきだと指摘していた。

Lekberg 氏はヨーロッパの青銅器時代の考古学という専門とあわせて、現代社会における考古学の社会的役割という問題関心をもち、この方面での論文を準備している。その一端を今回伺うことができた。Lekberg 氏によれば、考古学的知識の蓄積を増やすことの目的を明確にすることが求められているという。日本でも、なんのために遺跡調査をするのかという自問を担当者はしばしばしていると聞かすが、ここではそれとややニュアンスが異なる面がある。日本の場合には専ら開発者の協力で遺跡調査が行われており、そこでは、できるだけ迷惑をかけず、費用も安く抑える方向での配慮をせざるをえない。日本の地方公共団体やその出資法人で保護の実務を担当している行政内研究者の話では、調査報告がますます簡略になり、場合によっては情報量の乏しい概報しかでないことも少なくないという。

スウェーデンでは多少事情が違う。調査の実施も費用負担も、前述のように明確な法的裏づけがあるからだ。しかし、そこでも、社会に認められる内容と

質を伴った調査という前提の下で、社会的意義ある事業としての発掘調査が行われる必要がある、と Lekberg 氏はいう。

この問題については2005年に政府が設置した特別委員会が報告書を出しているが、残念ながら原文がスウェーデン語のために、その内容の詳細を知ることができなかった。しかし、Lekberg 氏との話では、より多くの調査で民間機関を活用する方向と、考古学調査に要するさまざまな意味でのコスト負担が社会的に受け入れられることが重要とされているようだ。RAA はこの報告書を受けて、保護法制のより一層の完備と、調査の質の面の確保へ向けた基準作りに力を入れている。

## 6 遺跡調査の市場化をめぐる

2006年前半、私自身のスウェーデン調査計画が進行するのと並行して、「かながわ考古学財団」の廃止計画の問題が大きな課題として立ち現れてきた。これは、神奈川県松沢成文知事が2005年11月に、「今後のあり方を踏まえた県主導第三セクターの見直しについて」を公表し、その中で、県出資の財団法人として維持されてきた「かながわ考古学財団」を2010年末までに「第三セクター以外の法人を目指す」、つまり、民間法人化して、県内の遺跡調査を、全てこの新法人をふくめた民間団体（株式会社形態をふくむ）に行わせるという方針である。この計画は以下に述べるように、かなり危険な要素を含んでいる。

この問題が全国の考古学者や遺跡保護運動関係者の関心を呼んでいることから、私が委員長を務める山梨県考古学協会の埋蔵文化財保存対策特別委員会では、私が北欧から帰国した直後の2006年9月22日にかながわ考古学財団から3名の代表に来ていただいて、この問題をめぐる「埋文フォーラム」開催を計画していた。出発する時点では、調査の主目的は冒頭に述べた許可制の運用如何にあり、調査の市場化の問題にヒントが得られるとは考えていなかったが、思いがけない示唆を受けて帰ることとなった。

ここで神奈川県が計画している遺跡調査の市場化、つまり全面的民間調査機

関導入というのは、単に遺跡調査という業務を民間機関に担わせるだけの意味ではないことに注意を要する。これが調査作業の一部である空撮というような、客観的に保護プロセス全体から分離しうる作業であれば、なんら問題がないと思う。このような民間活用は既にかかなり以前から公的発掘作業の中で実施されており、慣行として定着している。

問題は、考古学的調査作業が、同時に開発と遺跡保護との調整という公共的任務と分離しきれない部分をもつことだ。例えば、発掘作業の中で思いがけず重要な遺物や遺構が発見されて、この遺跡をどうするかという問題が生じたときどうするかという問題がある。これは、すでに全国各地で起こり、紛争となってきたケースである。<sup>(11)</sup>1994年に自著に書いた通り、吉野ヶ里遺跡や三内丸山遺跡はごく少数の幸運な事例であり、ほとんどの場合、遺跡は惜しまれつつ姿を消してゆく。社会に問題が提起されればまだいい方で、自治体直営の発掘においてさえ、闇から闇に葬られた事案が少なくないのではないかと私は考えている。これが民間開発主体と民間発掘機関の契約下の発掘で生じた場合、どう“処理”されるだろうか。調査を受けている側のスタッフが、(自治体直営発掘で保存に苦勞している職員のように)これをマスコミや保存運動団体を通じて世論に訴えて、調査期間と調査予算を上方修正させ、あるいは、開発計画を変更させ、ことによると開発そのものが不可能になるような問題処理ができるだろうか。

監督に当たる自治体の専門家が常時現場にはりついているということは期待できない。常時同じ発掘現場にいるのなら、職員を発掘担当として派遣するのと同じことになる。

こうした場合に、民間発掘機関に十分な誠実さを期待できるだろうか。そこにはひとまとめにして語れない部分があり、考古学調査とその成果として明らかにされた遺跡の姿の保存に熱心な民間発掘機関関係者がありうることは否定しない。しかし、経営という観点で動いている組織に多くを期待できないことは、建築確認という、人の生命に関わる仕事を担っている民間確認検査機関の

仕事に於ける杜撰さを見ればおおよその推定ができる。<sup>(12)</sup>

スウェーデンで遺跡調査の分野に競争原理の導入が図られていることは、前述のように遺跡における現状変更行為が許可制であり、許可の条件として一定の質的基準を満たす遺跡調査が求められているという安全装置を除外しては考えられない。ここが日本のシステムとスウェーデンのシステムの決定的違いである。最初に述べた通り、日本では、開発行為に伴う遺跡発掘は行政指導により求められているだけであり、あくまでも開発者側の任意の協力で期間も費用も捻出されているにすぎない。こうした体制下で、発掘調査がまがりなりにも行われてきたのは、調査主体が国や自治体の機関であったり、財団法人形態の自治体の出資法人であったことによるところが大きい。ここでは、事前の調整、発掘調査の実施、必要に応じての発掘途中での計画変更、遺跡の保存とその活用が一連のまとまりのある仕事として行われ、その結果として、数は決して多くないが、野球場のスタンドが一部建設されていた三内丸山遺跡のように、消え去る直前で保存されてきた遺跡があるのだ。

この問題については、2007年2月10日の毎日新聞が『論点』で取り上げた。この特集では、かながわ考古学財団の廃止は「行政の基本的責務を放棄するもの」として反対意見を述べる近藤英夫氏（日本考古学協会埋蔵文化財保護対策委員長）、「民間組織を信頼せよ」という戸田哲也氏（民間調査機関「玉川文化財研究所」代表）と共に、私が学識経験者の立場で意見を述べている。

この紙面では、これまで述べてきたこと以外に、私は次のような問題点を挙げている。

「県側が示した新たな体制のイメージ図には『発掘調査の停止・中止・禁止』という監督方法が出ている。確かに、文化財保護法にはこの趣旨の規定があるが、1950年制定以来、この規定が発動された例は皆無だ。開発側の好意でようやく実現されている調査を停止させるような権限行使は、期待できない」。

神奈川県側が、この鑄付いた法手段をイメージ図に持ち出したのは、そうでもしないと行政の責務放棄が糊塗出来ないとあせったからではないかと私は推

測する。文化財保護について日本の文化行政関係者は、もともと強い権限行使をできる限り避けきた。開発工事の過程で重要な遺跡が発見され、あるいは平凡な遺跡と考えて事前調査にかかったところ思いがけない価値をもつことが分かった場合、それが国や地方公共団体の指定史跡でもない限り、開発が止められないという考え方が行政内で一般化している。どうしても遺跡の破壊を避けたい場合に、国史跡の仮指定という法手段があるのだが（文化財保護法110条）、これが全く使われない。この仮指定は2年間だけ、仮指定した範囲で開発ができないようにする効果がある。一方で重要な遺跡の調査が進められながら、開発工事の進行計画の日程に追われて、調査を諦めることも少なくない<sup>(13)</sup>。2年間の時間が確保できれば、かなり広い遺跡でも調査ができる。どうしても遺さねばならない遺跡であれば、この期間に国と地元自治体、あるいは所有者との調整協議もできる。私はこれを奥の手として使うことを提案しているのだが、私の知るかぎり一度も使われたことがないはずだ。これまで、未指定遺跡について法的強制手段を使ったのは、山口県の綾羅木郷台地遺跡の事例だけだ<sup>(14)</sup>と思う。

私は、開発に伴う遺跡調査の停止・中止の命令という法手段は、史跡の仮指定以上に困難なものだと考えているから、これを意味ありげに持ち出した神奈川県側のいう財団廃止計画自体がかなり乱暴で杜撰なものだと考えざるを得ない。

スウェーデンで民間機関の導入で競争原理を導入しているのは、公共部門が調査を独占することによる質の低下や緊張感の欠如への一種の刺激策のように感じられる。前述のように、民間機関の参入は比率的にかなり限定的に行われている。しかも、その前提には遺跡での現状変更（開発）許可制というしっかりした監督根拠が存在している。この日本での議論に、ぜひここで紹介したスウェーデンのシステムを参考にして欲しいものだと思う。

## おわりに

スウェーデンの遺跡保護行政は、国全体の政策と同じく、かなり公的部門がカバーしている領域が広い。私の目からは理想的に見えても、EUの一員であるこの国には民営化への圧力の影も少なくない。それだけに、運用をきちんとして国民の負託に応えたいという関係者の意識は強い。公共が支える制度の中には、どうしても気の緩みがありうる。RAAでの調査の1日、午前と午後しっかりと守られるお茶の時間に職員の雑談に加わりつつ、このあたりに課題があるのかとふと感じたこともある。しかし、環境保護で先進国とされるこの国の遺跡保護システムの明快さと文化遺産を重視する姿勢にはまことに敬服せざるをえなかった。

日本の現状についていえば、国や地方の財政悪化につれて、開発事業の件数も1990年台以前のような右肩上がりの状態ではなくなった。文化庁の統計でも、工事に伴う事前発掘件数は1996年の11,738件を頂点に下がり、このところ8000件程度で推移している。しかし、神奈川県事例はやや突出しすぎとしても、遺跡保存という、実利重視の見方からすれば“不要不急”の仕事に多くのエネルギーを割けないという実際の圧力は、財政が厳しさを増している自治体内部では強まっているようだ。

しかし、文化に関する決定は50年後、100年後という、大きな視野で見っておかねばならない。文化遺産保護にこれだけしっかりとした制度を構築しているスウェーデンでは、実に400年前の17世紀前半から文化財保護行政が出発して<sup>(15)</sup>いる。私たちはこの国からなお多くのことを学ばねばならないと信ずる。そして、まずは、現在の文化財保護法の徹底した見直しから始める必要があるのではないか。

### 〈注〉

- (1) 79号1974年2月。

- (2) 以前は、この経由には法的根拠がなかったが、2000年の地方分権改革で導入された「条例による事務処理特例制度」により（具体的には地方教育行政の組織及び運営に関する法律55条を根拠に）、都道府県教委から市町村教委に事務移譲が行われている。
- (3) 日本の遺跡保護の問題点については、さしあたり、椎名『遺跡保存を考える』岩波新書1994年を参照されたい。
- (4) この機関の訳語については大いに悩んだ。アグネ・グスタフソン著の『スウェーデンの地方自治』（岡沢憲芙監修・穴沢明訳、早稲田大学出版部2000年）では、「レーン委員会」と訳されている。岩間徹「スウェーデンにおける環境アセスメント制度」季刊環境研究23号1979年では、「カウンティ行政当局」とされる。スウェーデンで使われている英訳では County Board であるから、この訳語はそれに忠実である。しかし、これが県とは違う国家機関であるというニュアンスがうまく伝わらないきらいがある。そこで、ウプサラ市での在外研究の経験をもち、今回のスウェーデン調査についてご指導いただいた交告尚史教授の訳語（交告尚史「自然保護の法制度と知の結合—スウェーデンにおける自然保護地域の指定を素材に」阿部泰隆・水野武夫編『環境法学の生成と未来』信山社1999年）に従うこととした。
- (5) 具体的には、Google Earth から入る。遺跡にはマークがされており、それをクリックすると細かな情報が出てくる。範囲が出るのは10メートル平方以上で、それ以下のものは星印で示してある。さらに、この情報から、過去に調査が行われていれば、その報告書が分かるようになっている。一部の報告書は Acrobat のファイルになっていて、直接に読めるようになっているが、新しいものが中心で、まだその数は多くないという。このデジタル情報は刻々と更新されており、開発事業者や県域執行機関から求められれば RAA からファイルを送るサービスも行っているということであった。
- (6) Swedish National Report to the 13th International Congress of Comparative Law held in Montreal 1990, written by Thomas Adlercreutz. 私はこの国際学会の日本事務局からの依頼で日本のナショナル・レポートを執筆したので、この学会に参加した。その際に各国のレポートと共に、スウェーデンのレポートを入手したものである。なお、Green 氏によると、1990年当時、Adlercreutz 氏は現在 Green 氏が務めている RAA の法律専門官の職にあり、Adlercreutz 氏の書いた文化遺産法制に関するコンメンタールは、この関係の仕事をする者にとっては、一種の「バイブル」であると評価していた。
- (7) 同上12頁。
- (8) 同上14頁。
- (9) これは、英米法とも大陸法とも違う、スウェーデンとフィンランドに固有の行政手続きである。これについては、詳しくはハンス・ラーグネマルム著萩原金美訳『スウェーデン行政手続・訴訟法』123頁以下参照。

- (10) contract archaeology という言葉は、以前 rescue archaeology 場合により salvage archaeology と呼ばれていたものである。研究目的で行われる考古学調査とは違うもので、遺跡の有する情報の緊急避難的調査を意味する点は共通しているが、rescue や salvage がもっている「危機に立つ遺跡の救出」という意味はなく、公共的発掘機関や民間会社との契約でなされる事前の調査というニュートラルな語感がある。この用語法が欧米で拡大し、市民権を得ていること自体が、本文で示唆した市場化への国際的趨勢を物語っているのかも知れない。
- (11) 椎名『遺跡保存を考える』岩波新書1994年。
- (12) 五十嵐敬喜・小川明雄『建築紛争』2006年岩波新書111頁以下。
- (13) この厳しい状況を物語る例として、1980年代後半の長屋王邸宅跡の発掘調査がある。特別史跡クラスはこの遺跡も、デパート建設の日程に追われて一部の区域を諦めていた。しかし、そこを掘削する重機の先に木屑がかかったことを見落とさなかった若手調査員の眼力のおかげで4万点といわれる「長屋皇宮木簡」はかろうじて救われたのだ。これについて、田辺征夫『平城宮を掘る』吉川弘文館1992年、192頁以下。
- (14) 1969年3月にこの遺跡が土砂採取業者によって意図的に破壊された折に、これを史跡に緊急指定し、指定告示を現場で係官が業者に向かって読み上げた。これについて、椎名『精説文化財保護法』新日本法規1977年、270頁。
- (15) 1630年にグスタフ・アドルフ国王は3人の古物管理官に祖国の宝となる記念物を収集するよう命じたとある。Swedish National Report to the 13th International Congress of Comparative Law (注6) 1頁。