

第1章 大綱策定の目的

1 大綱策定の背景と目的

21世紀に入り、急速に進む少子高齢化によって日本は人口減少社会へと転じた。しかも人口の都市部への集中と中山間地域での過疎化により、将来相当数の地方自治体が深刻な事態に陥ることが予測されている。群馬県においても、平成16年（2004）の203万をピークに、人口の減少が続いている。

このような社会状況の変化により、私たちは様々な面において、従前通りの仕組みや方策を転換する必要に迫られている。文化財保護行政もその例外ではない。高度経済成長期以降の大規模開発に伴う埋蔵文化財への対応を主因として組織体制を拡充してきた地方自治体では、開発事業の減少に伴い専門職員の配置がなされなくなるなど、体制が縮小される例も見受けられる。人口が減少し、社会全体での余裕がなくなっていく中で、文化財をどのように取り扱っていくのか、真剣に検討しなければならない。

文化財を守り伝えてきた地域社会においても、少子高齢化の波は深刻な影響を及ぼしている。十分に価値が理解されないまま朽ち果ててしまう建造物や、後継者不足により存続が危ぶまれている民俗文化財等は少なくない。過疎化している中山間地域で顕著であるが、都市部でも住民の意識や生活様式の変化、価値観の多様化等により地域社会のつながりが希薄となり、同様な問題が生じている。各地域で守り伝えられてきた貴重な文化財が、滅失・散逸の危機にさらされており、いかにそれを防止するかが喫緊の課題となっている。

こうした状況から、国の文化審議会では平成29年5月に文部科学大臣から諮問を受け、「これからの文化財の保存と活用の在り方」について検討を始めた。同年12月には「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）」がまとめられている。この答申では、「文化財の保存と活用は、共に、文化財の次世代への継承という目的を達成するために必要なものである」とし、現在、そして将来も文化財を活用し、その価値や魅力を楽しむことを可能とするためには、計画的な修理・管理等の適切な保存が重要であると指摘している。その上で、これからの文化財の継承の方策として、「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」と、「個々の文化財の計画的な保存・活用と担い手の拡充」をあげている。

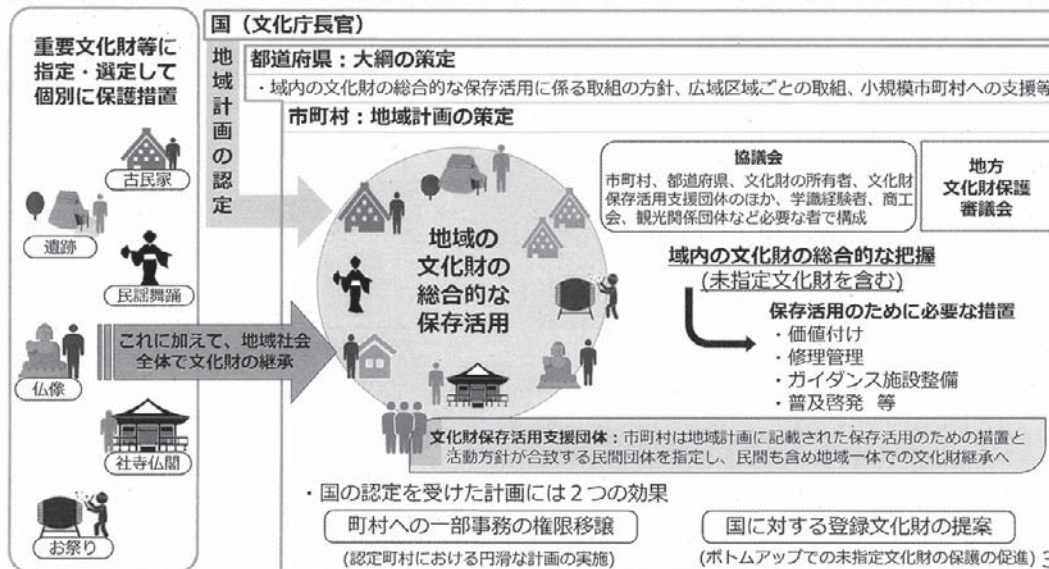
これらを踏まえ平成30年6月に文化財保護法が改正された。これは、過疎化や少子高齢化などを背景に、文化財の滅失や散逸の防止を緊急の課題と捉え、文化財をまちづくりに活かしつつ地域社会総がかりでその継承に取り組んでいくことのできる体制整備と、地域における未指定を含めた文化財の計画的な保存・活用の促進や地方文化財保護行政の推進力強化を図るものである。

この改正により、都道府県による域内の文化財の保存・活用に関する総合的な施策である大綱の策定と、市町村による文化財の保存・活用に関する総合的な計画である文化財保存活用地域計画（以下地域計画）の作成、国指定文化財の所有者や管理団体による個別文化財の保存活用計画の作成が可能となり、地域計画と保存活用計画については国による認定が制度化された。地域計画が国の認定を受けることにより、市町村は国に対して登録文化財の提案が可能となり、一部の事

改正文化財保護法による新たなスキーム(イメージ)

過疎化・少子高齢化などを背景に、文化財の滅失や散逸等の防止が緊急の課題であり、未指定を含めた文化財をまちづくりの核とし、社会総がかりで、その継承に取り組んでいくことが必要。このため、地域における文化財の計画的な保存・活用の促進や、地方文化財保護行政の推進力の強化を図る。

① 地域における文化財の総合的な保存・活用



第1図 改正文化財保護法のイメージ (文化庁ホームページより)

務については町村へも権限移譲ができることとなった。保存活用計画が認定を受けると、文化財所有者や管理団体は計画に基づく保存・管理を行う上での手続きを弾力化することが可能となるほか、一部の美術工芸品については一定の条件の下で相続税の納税が猶予される。その他、市町村は文化財保存活用支援団体を指定することにより、民間を含めた地域一体で文化財の適切な継承を目指すことが可能となった (第1図)。

このような文化財保護法の改正をふまえ、本大綱は、群馬県において中・長期的な観点から文化財の保存・活用のための基本的な方針を示すとともに、文化財の専門家のみならず多様な関係者が参画した地域社会総がかりによる文化財の次世代への継承に向けた取組を推進するために策定するものである。

なお、本大綱で対象とする「文化財」は、文化財保護法第2条に規定される有形文化財・無形文化財・民俗文化財・記念物・文化的景観・伝統的建造物群の6類型に加え、埋蔵文化財や文化財の材料製作・修理等の伝統的な保存技術等とし、いずれも未指定文化財を含むこととする。

コラム1 文化財の保存と活用

近年、文化財を活用し、地域振興や観光振興につなげていこうという気運が高まっており、文化財に期待される役割が大きくなっている。そのためには、文化財の適切な「保存」と、効果的な「発信」「活用」を行う必要があることから、平成26年に、文化庁は「文化財の効果的な発信・活用方策に関する調査研究事業」を実施。調査報告書として「文化財の効果的な発信・活用ガイドブック」を公開した。

この中では、文化財の「保存」と「活用」について以下の考え方を示している。

「保存」：文化財の適切な状態での維持（日常的な管理、修理等）

「活用」：①文化財の公開による活用（鑑賞、学術的な利用等）

②文化財の地域振興等への活用（地域振興、観光・産業振興、まちづくり、教育等）

文化財保護法が制定された当初は、①を中心とした活用を想定していたが、今日的な文化財の役割から、より踏み込んだ②の活用を図っていくことが望ましいとしている。文化財の「保存」を前提としながらも、積極的な「活用」を図ることで保存に係る体制や基盤が整備され、さらなる文化財の活用につながるようなサイクルを構築することにより、地域活動の促進や、管理体制の確保、保存のための資金確保等の相乗効果を生み出すことが期待されている。

2 大綱策定の経過

(1) 組織

大綱策定にあたり、群馬県教育委員会事務局文化財保護課が事務局となり、「群馬県文化財保存活用大綱策定委員会」を設置して策定作業を行うこととした。委員会の構成員は、群馬県文化財保護審議会委員 10 名及び県内市町村の代表として文化財主管課長 5 名である。また、多様な意見を反映させるため、庁内の関係課（世界遺産課・文化振興課・観光物産課）の職員をオブザーバーとするとともに、文化財の保存・活用に係わる民間団体から意見を聴取することとした。そしてこの委員会の組織及び運営を明確に規定するため、「群馬県文化財保存活用大綱策定委員会設置運営要綱」を定めた。

(2) 経過

平成 30 年 1 月に文化庁が開催した都道府県・指定都市文化行政主管部課長会議において、同年に予定されている文化庁の組織改変と文化財保護法の改正について事前説明があった。この中で、都道府県が定める大綱と市町村が作成する文化財保存活用地域計画、個別の保存活用計画の位置付けが明確に示されたことにより、本県でも文化財保存活用大綱策定に向けた準備を開始した。

平成 30 年度に入って、具体的な策定委員会の組織や運営についての検討を行い、必要な経費を平成 31 年度当初予算として要求した。併せて、委員会の構成員に内諾を得て、「群馬県文化財保存活用大綱策定委員会設置運営要綱」を定め、平成 30 年 11 月から施行した。

平成 31 年 2 月 1 日に第 1 回策定委員会を開催し、大綱の策定スケジュールや基本構成について審議を行った。令和元年 6 月 7 日には第 2 回の策定委員会を開催し、文化財の保存・活用に係わる民間団体から意見を聴取し、大綱案について検討を行った。この検討を基に大綱案を完成させ、策定委員会構成員やオブザーバーとして参加している民間団体、庁内の関係課、県内市町村に提示して意見を求めた。

8 月 1 日の第 1 回文化財保護審議会、10 月 29 日の第 3 回策定委員会での検討と、その間の意見のやりとりを経て大綱素案を取りまとめ、再度県内市町村からの意見を聴取するとともに、パブリックコメントを実施して広く県民から意見を求めた。

市町村やパブリックコメントの意見を踏まえ、大綱の最終案を確定し、令和 2 年 2 月の第 4 回策定委員会での審議を経て、3 月の教育委員会会議で決定した。

3 大綱の位置付け

(1) 群馬県総合計画との関係

群馬県では、第15次総合計画である「はばたけ群馬プランⅡ」を平成28年に策定した。ここでは、人口減少対策を土台とし、「限りない可能性を大きくはばたかせ、群馬の未来を創生する」を基本理念として、「魅力あふれる群馬」の実現を目指している。

この総合計画の下に、県政の各分野における基本的な指針や計画が策定されている。教育分野の最上位計画としては、「群馬県の教育、文化、学術及びスポーツの振興に関する大綱」（平成28年3月策定）と「第3期群馬県教育振興基本計画」（平成31年3月策定）がある。

この「第3期群馬県教育振興基本計画」では、「たくましく生きる力をはぐくむ～自らの可能性を高め、互いに認め合い、共に支え合う～」を基本目標とし、8つの基本施策の下に19の施策の柱を立て、それに沿った43の取組をあげている。このうち、「基本施策1 時代を切り拓く力の育成」の「施策の柱2 文化芸術教育と郷土に誇りを持てる学びを推進する」の中で、文化財を活用した学びの推進が示されている。ここでは、国特別天然記念物の尾瀬に代表される豊かな自然や、世界遺産「富岡製糸場と絹産業遺産群」や世界の記憶「上野三碑」^{こうずけさんび}をはじめとする文化財を学校教育や社会教育に活用するとともに、情報提供や普及啓発に取り組むとしている。その上で一層の活用につながるよう、文化財の保護・指定・調査研究を計画的に進めることとしている。

文化振興に関しては、基本的な指針として「魅せる群馬の文化発信プランー第2次群馬県文化振興指針」を平成30年に策定した。ここでは、計画期間中に取り組むべき施策の方向性を明確にするため、「守り育む」・「魅せる」・「発信する」・「呼び込む」の4つの視点を持って進める7つのプロジェクトを設定している。この中では、本県の豊かな自然と歴史風土の中で培われてきた文化資産は、県民の貴重な財産として将来にわたり引き継がれていくものであり、観光や地域振興と連携して地域を活性化するものであることから、保存し活用を図っていくとの基本理念が示されている。

この他、観光振興の実現に向けた基本計画として、群馬県観光振興計画「はばたけ群馬観光プラン2016ー2019」が策定されている。

これらの計画や大綱では、そこに掲げている目標の達成に向けて、文化財の保存と活用が重要な役割を果たすことが期待されており、県政の発展や教育振興に大きく寄与するものと位置付けられている。

(2) 群馬県の行政体系における大綱の位置付け

群馬県の行政体系における本大綱の位置付けは、県総合計画に基づいて策定された上記の計画や指針等と整合を取りながら、総合的な視点から文化財の保存と活用に向けた県の基本方針を定めるものであり、文化財に関わる庁内関係部局の取組において基盤とするものである。

(3) 群馬県の文化財保護行政における大綱の位置付け

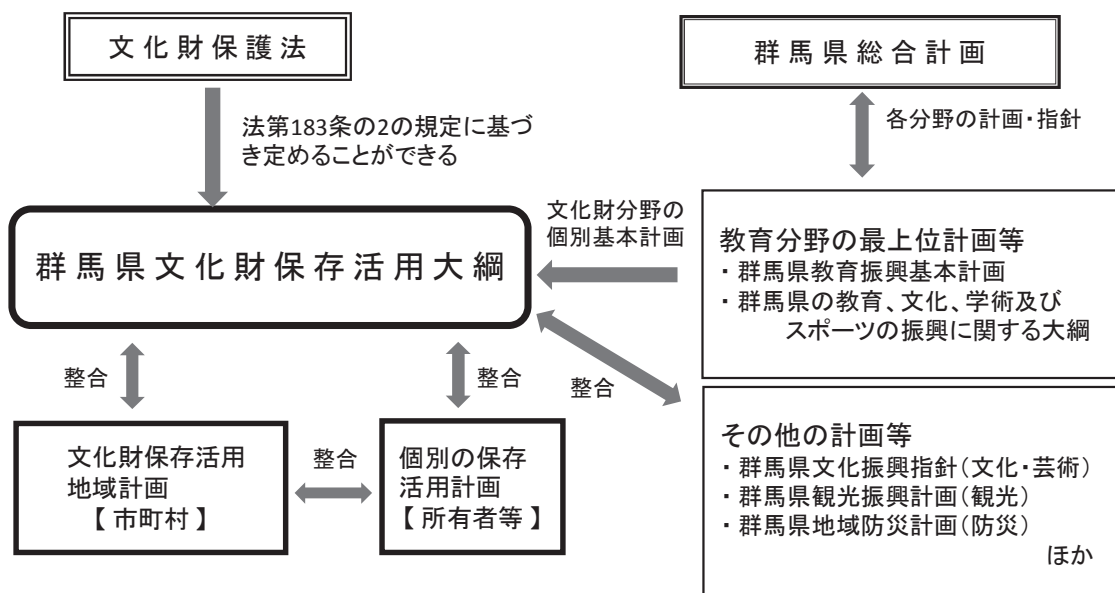
本県の文化財保護行政全体における大綱は、県として文化財の保存・活用の基本方針を定めることで、県内市町村が相互に矛盾なく同じ方針の下でそれに取り組んでいくこと可能とし、市町村

に対する支援の方針を示してその取組を推進していく役割を持つ。市町村は、大綱の方針を勘案しつつ、域内の文化財の保存と活用を具体的に進めていく。

この市町村が行う文化財の保存・活用について、目標や取組の内容、計画等を記載したのが先述の地域計画である。地域計画は、これに従って計画的に事業を進めることで継続性・一貫性のある取組を実施することができ、地域住民や民間団体等に広く周知して理解や協力を得ることで、地域総掛かりによる文化財の保存・活用を図ることを可能とする。地域計画は、大綱や個別文化財の保存活用計画とともに県内文化財の保存・活用にとって大きな役割を果たすものであり、市町村による積極的な作成を求めていく。

4 大綱の計画期間

本大綱の計画期間は特に定めないが、社会状況の変化や県政の状況を勘案し、概ね5年ごとに評価と見直しを行い、必要に応じて更新する。



第2図 大綱の位置付け