

昼飯の丘に集う

— 中井正幸さん還暦記念論集 —

2021年3月

中井正幸さんの還暦をお祝いする会

中国南京市における最近の埋蔵文化財保護について —『南京市地下文物保護条例』の紹介—

藤井 康隆

はじめに

南京は六朝古都、十朝都会と称される中国有数の古都であり、これまでも古都の歴史文化を特色とする都市のデザインと計画が進められてきた。最近は「創新名城、美麗古都」(イノベーション都市、麗しき古都)というコンセプトを掲げ、現代と将来に向けて文化遺産の保存整備と活用を積極的に取り入れた文化都市として発展を目指している。

筆者は南京を拠点に研究活動をしており、南京の文化遺産と文化的な都市整備に注目している。2018年に『南京市地下文物保護条例』が施行され、日本の文化財保護法とも比較しうるようなその内容に目を見張った。南京市政府が新条例を制定・施行する趣旨は、南京の豊富な埋蔵文化財について、科学的な根拠に基づいて保護・活用の制度と方法を整備し、埋蔵文化財と都市建設の一体的な運営を図ることにあるという。

1. 『南京市地下文物保護条例』の全文

新たに施行された『南京市地下文物保護条例』は38条からなる。その全文の日本語訳は以下の通りである。なお、翻訳にあたり、語義の微妙なずれや感覚の違いを考慮して、一部の語彙を中国語のままとしたり、その逆に日本語にあえて合わせたりしたところがある。

《南京市地下文物保護条例》(2018年10月31日南京第16回人民代表大会常務委員会第7回会議採択、2018年11月23日江蘇省第13回人民代表大会常務委員会第6回会議承認)

第1条 地下文物の保護と管理を強化し、文物保護と都市建設の協調的な発展を促進するために、『中華人民共和国文物保護法』、『江蘇省文物保護条例』などの関連する法律と法規にもとづき、本市の実際と結びつけて、本条例を制定する。

第2条 本市行政区域内の地下文物の保護・活用および管理に本条例を適用する。

第3条 市および区の人民政府と江北新区管理機構は、行政区域内の地下文物保護業務に責任を負い、それらを国民経済と社会発展計画に組み込み、地下文物保護における重大事項を適切に調整して解決するものとし、保護経費はそれらの財政予算に割り当てるが、それは特別支出として該当費目のみ使用する。

第4条 市文物行政主管部門は本市行政区域内の地下文物保護について統一的な監督と管理を実施し、区文物行政主管部門はその管轄区内の地下文物保護の日常的な監督と管理に責任を負う。

発展と改革、都市と農村の建設、教育、公安、財政、国土資源、環境保護、価格、市場監督、計画、都市管理、緑化園林、輸送、水務、民間防空などの関係部門は、それぞれの職責に照らして、共

同して地下文物の保護と管理にあたること。

第 5 条 本市の歴史的沿革と地下文物分布状況により、以下の地域は地下文物重点保護区とする。

- (1)湯山・薛城先史遺跡地区
- (2)石頭城遺跡地区
- (3)六朝・南唐・明代宮城および御道遺跡地区
- (4)長干里古民居地区および越城遺跡地区
- (5)内秦淮河南岸十朝遺構地区
- (6)六朝陵墓地区
- (7)明代開国功臣墓葬地区
- (8)明代沐英家族墓地区
- (9)幕府山・雨花台・鉄心橋・西善橋古墓葬地区
- (10)その他、市人民政府が承認・公告した区域

第 6 条 市人民政府は、文物等の行政主管部門を組織し、地下文物重点保護区を基礎として地下文物の埋蔵状況について全面調査を実施し、調査検証を経た後、大・中規模建設プロジェクトがふさわしくない地下文物埋蔵区については都市・農村計画に組み入れ、あわせて社会一般に公告する。

第 7 条 建設プロジェクト用地が下記のいずれかの状況にある場合、考古分布調査および試掘を実施すること。

- (1)地下文物埋蔵区内および地下文物重点保護区内
- (2)旧市街の範囲内
- (3)旧市街の範囲外および市街中心範囲で、総用地面積が 3 万平米以上
- (4)市街中心範囲外で、総用地面積 5 万平米以上
- (5)その他、法律・法規で定めるところ

旧市街と市街中心部の具体的な範囲は、『南京市歴史文化名城保護規画』によって決定する。

第 8 条 本条例第 7 条第 1 段落に定める、河川、堤防、貯水池、鉄道、道路などの重要なインフラストラクチャの建設プロジェクト用地は、関係の文物行政主管部門の同意のうえ、考古分布調査を先行してから、あらためて埋蔵地下文物の具体的な試掘範囲を決定することができる。

第 9 条 本条例第 7 条第 1 段落に定める、既設の地下管路、道路、広場、緑地などの建設事業が改修をおこなうときは、関係の文物行政主管部門がその施工が元の区域と深さを超えないことを確認したうえで、考古学的試掘を省略することができる。

考古学的試掘を実施しない場合、施工単位は地下文物保護預案を策定すること。

第 10 条 本条例第 7 条第 1 段落に定める建設プロジェクト用地が、出讓方式⁽¹⁾によって供される場合、土地の備蓄任務を担当する単位（以下、土儲単位と略称する）は、土地の出讓前に法により文物行政主管部門に考古分布調査・試掘を申請しなければならない。土地が割撥によって供される場合、または自所有の土地を使用して建設をおこなう場合は、建設単位は、プロジェクト用地

計画の許可手続きを経た後、法により文物行政主管部門に考古分布調査・試掘を申請すること。

どうしても古文化遺跡、古墓、陵墓石刻などの文物保護単位の保護範囲と建設規制地帯内で建設事業を実施する必要がある場合、建設単位は法により考古分布調査・試掘の実施を申請すること。

第 11 条 本条例第 7 条第 1 段落の規定外の建設プロジェクト用地については、建設単位に対して、施工前に法により文物行政主管部門に考古分布調査・試掘の実施を申請することを奨励する。

前段落に規定する建設プロジェクト用地が考古分布調査及び試掘を未申請のものである場合、建設単位は施工前に地下文物保護預案を策定すること。

第 12 条 文物行政主管部門は考古分布調査・試掘の申請を受理した後、国・省・市の関連規則に従って適切に考古分布調査・試掘を構成・実施し、同時に建設単位または土儲単位に対して考古分布調査・試掘の実施が必須条件であることを通知すること。

第 13 条 考古分布調査・試掘を申請する建設プロジェクト用地は、以下の条件を満たすこと。

(1) 考古分布調査・試掘区域を明確に示す境界杭を備える。

(2) 地面が硬化しておらず、建築廃棄物、または取り壊すべきにもかかわらず未除却となっている建築物（構造物）がない。

(3) 考古学業務を妨げる権利トラブルがない。

(4) 地下管路施設の具体的な位置を明確に示す。

(5) 法律・規則で定めるその他の条件。

建設プロジェクト用地が河道、堤防、貯水池、鉄道、道路等の重要なインフラストラクチャに干渉する場合は、関係の行政主管部門の承認を受けるかその意見を求め、あわせて予め安全防護措置を講じること。

第 14 条 考古分布調査・試掘がすでに完了した区域に対しては、建設工事に際し、一般的には考古分布調査・試掘を繰り返すことはない。

第 15 条 法律に基づき考古分布調査・試掘を申請する者は、規則に従って考古学的試掘費用を納付すること。考古学的試掘の後に考古発掘をおこなうことが必要となった場合、改めて追加の考古発掘費用を納付する必要はなく、必要な費用は政府財政が負担する。

考古分布調査・試掘を未申請の建設プロジェクト用地で、建設中に地下文物が発見された場合、緊急発掘の費用は建設単位が負担する。

第 16 条 非建設プロジェクトの緊急発掘調査で重要な文物が発見された場合、法に基づき関係の文物行政主管部門は保護業務を構成実施し、費用は地方政府財政が負担する。

第 17 条 考古分布調査・試掘・発掘調査は、相応の資質を有する考古発掘単位が、国・省・市の関係規則に従ってすみやかに実施し、同時に文物行政主管部門による監督と検査を受け入れる。

第 18 条 考古分布調査・試掘の結果、地下文物の埋蔵を発見し、考古発掘が必要となった建設プロジェクト用地は、関係の文物行政主管部門が考古発掘単位を組織して発掘調査を実施し、同時に国土資源、公安等の関係行政主管部門に通知する。

考古発掘単位は、地下文物理蔵の特性に基づいて発掘計画を立案し、関係する文物行政主管部

門に報告して同意を得た後、すみやかに考古発掘調査を実施する。

第 19 条 雨、雪、凍結などの特殊な状況を除き、考古発掘単位は、現場に入った日から起算して、用地面積 5 万平米以内の場合は 30 日以内に考古分布調査・試掘を完了すること。用地面積 5 万平米を超え 15 万平米未満の場合は 30 日以内に考古分布調査・試掘を完了すること。用地面積 15 万平米を超過する場合は、国の関連規則に従って、分布調査・試掘期限をしかるべく延長する。

考古分布調査が完了してから 10 業務日以内に考古発掘単位は文物調査工作報告を、考古分布調査を承認した文物行政主管部門に提出すること。考古学試掘が完了してから 15 業務日以内に考古学試掘単位は考古学試掘工作報告を、考古学試掘を承認した文物行政主管部門に提出すること。文物行政主管部門は、文物調査・考古学試掘工作報告を受理してから 5 業務日以内に考古調査・試掘意見書を発行する。

第 20 条 本条例第 7 条の規定により、考古分布調査・試掘をおこなうべき建設プロジェクト用地が、考古分布調査・調査の結果、考古発掘調査の必要無しとなったものについては、計画、国土資源等の行政主管部門は、法律に従って関係の手続きをおこなうことができる。

第 21 条 考古分布調査・試掘・発掘調査を実施する建設プロジェクト用地については、考古発掘単位は現場に入る前、および考古分布調査・試掘・発掘調査が完了した後、文物保護措置が講じられるまでの間、建設単位は区域内の地下文物の安全を保護する責任を負う。

考古発掘単位が現場に入った後、考古分布調査・試掘および発掘作業が完了するまでの間、建設単位は考古発掘単位と協力して安全防護措置を講じる。

第 22 条 いかなる単位および個人も、建設事業または生産活動において地下文物を発見した者は、直ちに施工を中止して有効な措置を講じて現場を保護し、すみやかに所在地の文物行政主管部門に報告しなければならない。

文物行政主管部門は報告を受けた後、24 時間以内に現場に駆けつけ、かつ 7 日以内に対応意見を提出しなければならない。文物行政主管部門が考古発掘を実施する必要を示した場合、考古発掘が完了するまでの間、無断で考古発掘区域内で施工または生産活動を継続してはならない。施工単位または生産単位は専従人員を指定して現場を保護し、建設単位は支援と協力を提供しなければならない。所在地の公安機関は現場の安全保衛活動に十分に協力しなければならない。

いかなる単位および個人も、文物行政主管部門と考古発掘単位が考古分布調査・試掘・発掘調査をおこなうことを妨害してはならない。

第 23 条 地下不動産文物が発見され、現場保存をする必要がある場合、建設単位または土儲単位は、関連する文物保護事業の調査および設計の資質を有する単位に現場保存計画の策定を委託し、関係の文物行政主管部門の同意を経た後に実施しなければならない。現場保存された地下不動産文物が展示に適している場合は、博物館・遺跡公園などの形式を採用して展示することができる。当面外部公開での展示に適さない場合は、原位置で埋め戻し、地面の緑化または標示・標識を設置する形で保護を施すことができる。

地下不動産文物が特殊な事情により現場保存することができず、別の場所に移築保護する必要

がある場合は、事前に関係の文物行政主管部門から同意を得ること。建設単位または土儲単位は、関連する文物保護事業の調査および設計の資質を有する単位に移転保護計画の策定を委託し、市文物行政主管部門の同意後に実施すること。地下不動産文物を別の場所に移転保護する場合、最寄りの場所を原則として、公開展示に適した公共空間を選択して新たな場所とし、同時に原位置に永久的な碑文を設置しなければならない。

考古発掘の結果重要な発見があり現場保存または移転保護が必要となった場合、必要な経費は市人民政府の関連規則に基づき執行されるものとする。

第 24 条 地下文物の保護が単位や個人に損失をもたらす場合、市・区人民政府および江北新区管理机构は合理的な補償を提供するものとする。

現場保存を実施することにより、建設プロジェクトが計画条件通りに実施できない場合、市・区人民政府および江北新区管理机构は、計画条件を変更し、土地を交換する、または土地使用权を回収し、すみやかに都市・農村計画を調整することができる。

第 25 条 考古発掘単位は、考古発掘が完了してから 7 業務日以内に、関係の文物行政主管部門に検査確認を求めなければならない。考古発掘単位は、検査確認に合格後 15 業務日以内に、検査確認をおこなった文物行政主管部門に考古発掘工作报告を提出しなければならない。文物行政主管部門は、考古発掘工作报告を受理してから 5 業務日以内に考古発掘意見書を発行する。

第 26 条 発見された地下不動産文物については、区文物行政主管部門が登記・公告を構成し、国の関連規則に従って文物保護単位に申請すること。

重大な歴史・芸術・科学上の価値がある場合は、市文物行政主管部門はすみやかに市級文物保護単位に指定し、市人民政府の承認・公告を申請するものとする。

第 27 条 本市行政区域内の出土文物は、考古発掘単位が整理をおこなった後、法により登記して書類として適切に保管され、国の関連規則に従って関係の文物行政主管部門が指定する博物館・纪念馆またはその他の国有収蔵単位に移管され、展示や科学研究に利用される。保管と展示の条件を満たす前提の下であれば、出土文物が出土場所で展示されることを奨励および支援する。

第 28 条 地下文物の収蔵展示単位は地下文物の安全確保を前提として、適切な方法で展示公開し、地下文物保護に関する知識を普及すること。

教育機関がすでに発掘・保護された地下文物資源を使用して教育活動を展開し、小中学校に素養教育基盤を確立し、中国の優れた伝統文化を広く伝えることを奨励する。

第 29 条 文物行政主管部門は、地下文物の保護と監督管理に関する下記の職責を果たすこと。

- (1)健全な地下文物の保護と監督管理制度を確立する。
- (2)関係の行政主管部門と協力して、地下文物重点保護区と地下文物埋蔵区を定め、地下文物保護のための合同執法業務システムを確立する。
- (3)計画、都市・農村建設などの関係行政主管部門と協力して、建設および施工などの関連単位と人員に対する地下文物の保護宣伝教育をおこなう。
- (4)地下文物情報共有プラットフォームを設立し、地下文物の保存状況と保護需求情報をま

とめ、文物保護の基礎資料を提供する。

- (5)考古分布調査・試掘および発掘調査を組織・指導する。
- (6)建設プロジェクト用地の施工現場の地下文物保護に対して監督検査をおこなう。
- (7)地下文物重点保護区および地下文物埋蔵区に対して日常の安全パトロールをおこなう。
- (8)地下文物保護と管理業務に関する訴えを受理し、違法行為を調査し罰する。
- (9)法律、法規が定めるその他の職責。

第 30 条 発展および改革行政主管部門は、文物行政主管部門に年間の重大プロジェクトの計画と政府投資プロジェクトの計画を提供するものとする。

公安機関は、文物行政主管部門が地下文物発見現場を保護するのに協力し、無許可で発掘・略奪・隠蔽・譲渡・売買等の違法な手段によって入手した地下文物を没収および追徴し、地下文物の安全を保護するとともに、すみやかに関連規則に従って事案に関係する文物を無償で引き渡すこと。

国土資源行政主管部門は、文物行政主管部門に対してすみやかに年度の土地出讓計画を提供し、土地出讓前に法により考古分布調査・試掘を申請するよう土儲単位に督促すること。

計画行政主管部門は、地下文物重点保護区と地下文物埋蔵区について計画管理を実施し、地下文物保護用地に関連する計画を展開すること。

第 31 条 社会的勢力が地下文物保護事業、技術的保護、文物の監視制御、検査とパトロール、安全保衛等の業務に参加することを奨励し、政府購買サービス方式を通して第三者社会サービスを導入し、地下文物保護の水準を向上させる。

第 32 条 地下文物は国の所有に帰属する。すべての単位と個人は、地下文物を保護する義務を負うとともに、地下文物を破壊する行為を制止し通報する権利を有する。

地下文物保護業務において下記のいずれかの状況にある単位または個人に対して、表彰または報奨を与えること。

- (1)すみやかに地下文物の手がかりを報告・提供するとともに、関係の文物行政主管部門の検証によって真実であると確認された者
- (2)地下文物を破壊する行為を阻止した者
- (3)地下文物の考古発掘調査において突出した成果を挙げた者
- (4)流失した出土文物の追徴に協力し、成績の顕著な者
- (5)その他、地下文物の保護に重要な貢献をした状況

第 33 条 本条例第 7 条第 1 段落の規定に違反して、考古分布調査・試掘を経ずに建設事業を実施した場合は、文物行政主管部門によって是正を厳命される。深刻な結果を生じさせた場合、5 万元以上 50 万元以下の罰金に処する。

第 34 条 本条例第 22 条第 1 段落・第 2 段落の規定に違反して、地下文物を発見してなお施工を継続し現場を保護しない、または考古発掘調査が終了する前に無許可で考古発掘区域で施工を継続し、生産活動をおこなった場合は、文物行政主管部門はそれを阻止し、期限を設けて救済措置を講じなければならない。深刻な結果を生じさせた場合、5 万元以上 50 万元以下の罰金に処する。

犯罪を構成した場合は、法により刑事責任を追及する。

第 35 条 本条例第 22 条第 3 段落の規定に違反して考古分布調査・試掘および発掘調査活動の正常な進行を妨害し、文物の滅失または毀損を引き起こした場合、法により民事責任を負う。治安管理行為への違反を構成した場合は、公安機関により治安管理上の諸罰を受ける。犯罪を構成した場合は、法律に従って刑事責任を追及する。

第 36 条 地下文物保護関係部門およびその職員が本条例の規定に違反し、地下文物保護業務において下記のいずれかの行為を犯した場合、責任を負う主管人員およびその他の直接責任人員に対して法律に従って行政処分が下される。犯罪を構成した場合は、法により刑事責任を追及する。

(1) 職責の不履行、または違法行為を発見しながら調査および対処を怠った場合。

(2) 職務怠慢によって地下文物の毀損または流失を引き起こした場合。

(3) 地下文物保護のための経費を着服または横領した場合。

(4) その他、職権濫用、職務放棄、私的利益のための不正をはたらく行為。

第 37 条 建設単位、施工単位、その他の関係の単位および個人が本条例の規定に違反して行政処罰を受けた情報は、法により本市の信用情報システムに記録される。

第 38 条 本条例は 2019 年 3 月 1 日より施行する。1999 年 7 月 16 日の南京市第 12 回人民代表大会常務委員会第 10 回会議で可決された『南京市地下文物保護管理規定』は同時に廃止される。

2. 『南京市地下文物保護条例』の特徴

『南京市地下文物保護条例』（以下、《条例》とする）の主旨は、行政責任の所在、地下文物保護行政手続きの規定、経費負担、地下文物の保護活用、処罰規定のおおむね 5 本の柱で構成される。その内容を前身旧規則である従来の『南京市地下文物保護管理規定』（全 23 条）（以下、《規定》とする）と比較すれば本条例の特色は明瞭である。

《条例》において《規定》から大きく変わった点は、(1) 事前調査に関する規定、(2) 調査実施および調査後手続きに関する規定、(3) 調査経費負担、(4) 地下文物の保全・維持管理と活用に関する規定、という 4 点がほぼ全面的に新規追加されたことと、(5) 罰則規定が強化され詳細に記されたことである。

《条例》は、「地下文物重点保護区」と「地下文物埋蔵区」という 2 つのシステムを採用する。地下文物重点保護区は、史料や考古学の知見に基づき、旧《規定》で確立された保護制度である。六朝建康城、明朝宮殿・御道などのような特定の遺跡区域について保存・調査を実施するもので、これらの地域では数多くの重要な地下文物の調査・保存が実現してきた。《条例》は、文物保護の継続性を考慮して、この地下文物重点保護区という制度を引き続き保持する（第 5 条）。

(1) 事前調査（第 7 条～第 10 条）

《条例》では、「考古前置」制度がより厳格に実装された。元来、《中華人民共和国文物保護法》には「建設前考古」が定められている⁽²⁾。しかし、実際には開発工事中に遺跡が不時発見されたり、その考古学的発掘調査がおこなわれないまま破壊されたり、出土品が民間に散佚したりするケースは少

なくなく、その実効性は十分ではなかった。

南京市政府は《条例》において、建設事業用地の性質や範囲に応じて、開発前の考古学的な地下文物調査を必要とする区域と条件を明示し（第5条・第7条）、建設計画に使用される土地の譲渡を行う前に、法律に従って文物行政主管部门に考古学調査を申請する必要があると明記した（第10条）。ただし、ライフライン敷設のための開発に適用される例外規定を示している⁽³⁾。

これによって建設投資リスクや工期を削減・短縮し、都市開発を進めながら地下文物を保護することで、両者の間の矛盾を解決することを狙いとしている。

（2）地下文物調査手続きの標準化（第11条～第14条、第17条～第21条、第24条～第26条）

開発計画施工前に考古学調査チームが現場に入り滞りなく必要な考古学調査を正常に実施できるための条件整備を、あらかじめ開発主体者に義務づける（第13条）。また、考古学調査中においては開発主体者に対して、現場の安全管理と地下文物の保全に当たるべく考古学調査チームに全面的に協力するよう義務づける（第21条）。一方、地下文物保護側に対しても、同一案件の工事に関して必要以上に考古学調査を繰り返すことを否定し（第14条）、考古学調査チームに監督・検査を課す（第17条）、開発面積に応じた調査期間日数の設定（第18条）、考古学調査チーム・文物行政主管部门がおこなうべき調査終了後の報告・意見手続きの手順と締め切り期限を定める（第19条・第24条・第25条）など、厳しい制限を設ける。

（3）調査経費負担（第15条・第16条）

《条例》では、考古学調査を実施する経費負担について規定する。事前の考古学調査の申請の有無にかかわらず、その調査経費は申請者すなわち開発主体者が負担することになっている。《条例》が開発主体者に対して定めるのは事前調査、つまり分布調査と試掘調査の経費負担のみである。事前調査後に本発掘調査の必要が生じた場合は追加経費を求めず、行政による経費負担としている。ただし、事前調査の申請をおこなわずに計画用地で施工中に地下文物が発見された場合の緊急発掘経費は開発主体者が負担することを義務づける。

（4）地下文物の保護活用と保安全管理責任

地下文物の保護活用（第23条・第27条・第28条） この部分は一見すると内容が複雑で難解だが、整理してみると、遺跡・遺構保存と公開のあり方について、下記のように具体的に5つの方法を示したものとなっている。

- 現場保存（遺跡博物館・遺跡公園）
- 現場埋め戻し、地上の緑化または標識物の設置
- 移築保存
- 現場および博物館施設等での保管管理・展示・研究
- 小中学校での教育活用

地下文物の保安全管理責任（第29条～第32条） 文物行政主管部门およびその他の各行政部門の責任について明確に規定することで、さまざまな部局間における協力・連携と、南京市における遺跡の保安全管理の標準化を図る。地下文物の保安全管理において、開発、治安、国土資源、計画など関

係の深い各行政部門との職責分担・連携を具体的に規定する点や、地下文物保護のための共同業務推進システムに特色がある。また、地下文物に関する情報提供、地下文物の破壊防止や出土品の保護・追跡、考古学調査において、貢献のあった者を対象に表彰・報奨が定められていることも興味深い点である。

(5) 罰則規定の強化（第33条～第37）

《条例》は、旧《規定》と比較して、違法行為に対する罰則を明瞭に強化し、強力な違反抑止効果を及ぼしうるものとなっている。開発側が条例に違反した場合に高額な罰金を科すだけでなく、文物保護主管部門の関係者が職責不履行や職権濫用などの不正を犯した場合についても行政処分を科す。また、いずれも犯罪として成立した場合には民事責任または刑事責任を追及される。かつ、その処罰に関する情報は、南京市の信用情報システムに記録され永久に残る。

3. 『南京市地下文物保護条例』の意義と展望

《条例》の最も重要かつ特徴ある点は、地下文物重点保護区と地下文物埋蔵区という2つのカテゴリの併用であろう。前者がより厳正に基本的な埋蔵文化財保護の考え方で管理され、後者は前者の理念に準じつつある程度柔軟に対応しうる対象となっており、いわば日本の国史跡と埋蔵文化財包蔵地に例えることができる。上位概念ともいえるこの2つがなければ、《条例》で明確・適正化された埋蔵文化財保護の手続きや、開発・計画関係部門との関係を有効に運用できないであろう。南京市の《条例》は、2つの埋蔵文化財カテゴリを併用し理念を明確化した全国初の制度であり、特筆すべき重要な特徴である。

従来、地下文物保護による過剰な経費負担と工期の長期化は、文化遺産保護に対する開発主体者の意識を減退させ、そのことがかえって埋蔵文化財の毀損・滅失につながるという悪循環をもたらしていた。その点で、埋蔵文化財保護手続きを適正化、調査経費負担を透明化して、開発主体者の過大な負担に対し最大限の配慮を払った内容となっている。また、関係者及び社会一般に対する周知・広報、教育、地下文物情報共有プラットフォームの設立など、埋蔵文化財への理解や情報ソースの整備に尽力する姿勢を示していることも、非常に重要かつ有効な対策である。また、調査経費を開発主体者負担とする一方、事前申請がなく緊急発掘となった場合を除き、本発掘調査は行政負担とする。罰則規定に関しても、開発者側・文物保護側の区別なく公平にその法的責任を厳格に問う姿勢が示されていることは注目すべきである。

《条例》においても1つ注目すべきは、埋蔵文化財の活用に関して明記した点である。埋蔵文化財の安全確保を前提に、現場保存公開を第一とし具体的な保存方法に言及したこと、学校教育や社会教育への活用・貢献を奨励したことは重要である。往々にして埋蔵文化財は発掘調査か発掘せずに保存かの議論に留まるなか、現場保存、公開と教育活用という姿勢を明らかにしたことは、文化・文化財の意義に正しく向き合うという意味で重要であろう。

このように《条例》は、開発側・地下文物保護側の双方に業務責任と緊張感を求める内容となっており、都市開発と地下文物保護とのバランスをとろうとしている。同時に地下文物の保護・活用

という観点が、具体的な内容をともなって明記されたことを考えれば、南京市が伝統文化・文化財を都市の根幹に置きつつ現代の都市発展を進めようとする意志の具現化といえることができる。

ただし、若干の懸念もある。「考古前置」制度によって、地下文物保護手続きが開発前から土地譲渡前へと段階が前倒しになったことは、より早い段階での対応が可能となった面もあるが、他方で文化財を埋蔵する土地の「事前クリーニング」につながりはしないかという点である。また、公開と教育活用をうたう保護活用の規定に関しても、地下文物の「活用」面に偏重して発掘することが最優先となり、手付かずのまま保存・保護されることがおそろかにならないかという一抹の危惧を抱く。紙幅の都合上これ以上の詳論は後日に譲るが、問題提起としておきたい。

おわりに

筆者は南京市において、この《条例》にもとづき発掘調査を実施し大きな成果を挙げている現場を実際に見聞しており、今のところ《条例》の精神は有意義に効果を発揮していると感じた。地下文物保護を都市発展と融合させることを狙いとする新条例の施行は、イノベーションと伝統文化による都市構想を抱く南京にとって、未来のために必須の政策といえるであろう。ひきつづき、南京市の埋蔵文化財保護の今後のあり方を注視していきたい。

文末ではありますが、中井正幸さんの還暦を心よりお祝い申し上げます。私にとって師でも敬愛する先輩でも仲間でもあり、兄のような存在である中井さんが、これからも変わらず若々しくご活躍されることを願っております。拙文を寄稿し、私からの賀寿の気持ちといたします。

なお、本稿は文部科学省 2019 年度学芸員等在外派遣研修に採択されて、南京大学文化与自然遺産研究所で研究した内容の一部である。受け入れと指導をお引き受けくださった南京大学 賀雲翱老師、調査研究に際して多くのご教示とご高配をいただいた南京市考古研究所、南京大学文化与自然遺産研究所の諸姉諸兄に、深くお礼申し上げます。

〈注〉

- (1) 中国の国有土地制度には「出讓土地使用権」と「劃撥土地使用権」があり、それぞれ「払下げ土地使用権」、「割当土地使用権」と日本語訳される。前者は土地管理部門から有償で取得する土地使用権であり、後者は土地管理部門が無償で割り当て提供する土地使用権である。開発に際してはいずれかの土地使用権を取得する。
- (2) いずれも、開発前に考古学調査を実施することを前提とするという意味の言葉である。
- (3) 中国共産党中央委員会弁公庁・國務院弁公庁が発表した《關於加強文物保護利用改革的若干意見（文物保護利用の改革の強化に関するいくつかの意見）》（2018年7月6日発布・施行、同年10月印刷発行）の「第三章 主要任務」（七）において、「地方政府が土地を備蓄する際、文物遺存が存在する可能性のある土地に対しては、法により考古分布調査・試掘・発掘調査を完了するまでは入庫してはならない。」と改めて方針が示された。南京市政府の新《条例》はこの方針と協調するものである。

2021年3月31日 発行

昼飯の丘に集う

— 中井正幸さん還暦記念論集 —

編集・発行：「中井正幸さんの還暦をお祝いする会」事務局

印刷：有限会社真陽社

〒600-8475 京都市下京区油小路仏光寺上ル 風早町 566

Tel (075)351-6034 Fax (075)351-6146

