

文化情報学：駿河台大学文化情報学部紀要
第9巻第1号（2002年6月）抜刷

我が国における文化財保護の史的展開

……特に，戦前における考察

枝 川 明 敬

我が国における文化財保護の史的展開

……とくに戦前における考察

枝川 明 敬

【要旨】我が国の文化財保護は、博物館学や文化財保存学の立場から従来は議論されてきた。また、文化財保護行政も文化芸術活動への国としての政策の統一的な枠組みの中で行われているのではなく、文化財保護法の制定の背景にみられるように、やや後追いのな行政となっている。そのような特徴の淵源は、近代日本が始まった明治期からの戦前までの文化財行政に所在するといえよう。

2001年には、文化芸術振興基本法も制定され、諸外国でもオーストリアやドイツに並んで国レベルの統一的な文化振興方策の基本が確保された。今後は、PLAN,DO,SEEに象徴的に示される政策の立案、執行、評価が文化財保護行政にも行われるよう期待したい。

【キーワード】文化財保護、文化芸術振興基本法、廃仏毀釈、古器旧物保存方、国宝保存法、史蹟名勝天然記念物

1 はじめに

我が国の文化財保護は、文化財発掘ブームといえる時期を経て、また埋蔵物贋作事件のこともあって、最近の国民の関心事になっている。さらに小泉内閣等90年代以降の歴代内閣の文化重視施策もあり、行財政改革の中であって、文化庁予算は一般会計予算の低迷の中でここ5年間では平均8%を越える増加となっている。

ところで、文化財を巡る保護施策については、博物館学や文化財保存学の立場から従来は議論されてきた。戦後1949年に制定された文化財保護法も一定の水準の文化財を保護するため、国が文化財の所有者に一定の規制を加える代わりに、保存・維持のための補助金を交付する仕組みであり、いわば補助金型行政に近い。このように、文化財保護行政が文化芸術活動への国としての政策の統一的な枠組みの中で行われているのではなく、保護法の制定の背景にみられるように、やや後追いのな行政となっている。

本来、国が行う政策は、将来の明確なビジョン

の下、それを実現するための手段としての方策であるべきであるが、文化財保護行政については、そのような状況にないといえよう。そのような特徴の淵源が近代日本が始まった明治期からの戦前までの文化財行政に所在するのではないかとの認識から、本稿では、特に戦前の文化財保護行政に焦点を当て、その成り立ちについて概観・分析し、政策としての特徴の一端を明らかにしようとするものである。

2 文化財保護行政の変遷とその状況

2.1 明治初年の廃仏毀釈と保護

明治維新によって、江戸の大名屋敷が新政府に献納ということになったが、江戸時代大名は、参勤交代の制度により、江戸と領国とで二重生活を送り、江戸にも相当多くの財産を所持していた。大量の道具類を領国に運ぶ輸送手段がなく、そのため大名道具の大部分がこの時期に焼かれたり、また旧臣に分けられたり、海外に売却された。明治維新の混乱期においては、大名道具を焼く煙が、

江戸中に立ちこめたという記録があるくらいである。たとえば、蒔絵も金粉を回収するために燃やされたとも言われる。

その後、明治時代の華族制度により華族に列せられた旧大名家は、同時に公布された「世襲財産法」により、家格を示す道具等は、昭和初期まで所持していた。ただし、江戸は火事や地震が多発したので、一級の道具類は江戸より領国に置いた場合も多く、最上級の道具類は明治維新の混乱期でも滅失や流出は少なかったといわれている。なお、大名道具は、公式行事で武家の格式を示す表道具と、私的な生活に使用された奥道具に分けられ、武具や書院の飾り道具、茶道具などの表道具は大名といえども勝手に処分は不可能であった。また、奥道具でも代々受け継がれた道具もあり、例えば源氏物語絵巻などが挙げられよう。また、豪商の所持していた道具類も大名のそれと比べても遜色ない道具も多く、例えば三井家には名宝といわれる茶道具を中心にコレクションがあった。

永年の鎖国の夢から目覚めた我が国は、固有の文化や伝統に対し、批判と自覚を持たず「旧弊打破、厭旧競新」の思想のまま、旧物破壊を行う傾向が見られ、各地の文化財、特に日本美術工芸の主流をなした仏教関係遺品の散逸破壊が相次いだ。そこで、明治政府は廃仏毀釈¹⁾の影響で、我が国の美術作品が海外に流れ出てしまうことに危機感をもち、「厚く保全すべきこと」として、美術工芸品(宝物、仏像、祭器)、武器、農具、衣服装飾、遊戯具、化石等31品目を示定して、その保存を求める「古器旧物保存方」太政官布告を1871年5月に公布したが、その内容は貴重な古文化財の品名と所有者を県知事に届け出る等であったので、文化財の保護には不十分であった。そこで、内務省は布告に沿い古社寺保存金²⁾の交付を1880年に開始した。一方、宮内省に1884年に書籍古器物書画の保存及び美術に関する事等を司る図書寮が設置され³⁾、また、1888年には臨時全国宝物取調局が設置され、奈良、京都等の古社寺の仏画、仏像を手始めに調査を行い、1897年までに全国の古文書、絵画、彫刻、美術工芸、書跡等につき監査が

行われ、総計21万5,000余件に及んだ⁴⁾。

2.2 古社寺保存法と史跡等保護

日清戦争後の国民的な自覚による我が国文化財への関心の高まりと、先の調査結果を受け、「古社寺保存法」が1897年に制定されたが、個別の美術品ではなく、社寺の機構を維持するのに力点が置かれ、価値の高い寺社の建造物を「特別保護建造物」として認定した。同法では、古社寺の建造物や宝物類で歴史の象徴または美術の模範となるものを、「特別保護建造物」または「国宝」として指定し、その保存経費について国が補助する反面、社寺に管理の責任を負わせ、博物館への展覧のための出品を義務化した。しかし、社寺以外の個人や国・地方自治体所有の文化財は対象とならなかった。

また、遺跡の保護に関しては、明治維新後、陵墓の比重に関連して「古墳発見ノ節届出方」(1874年太政官達)や「人民私有地内古墳等発見ノ節届出方」(1880年宮内省達)等が開発等による古墳等の発見について、教部省に届けるよう定められた。1910年3月には、貴族院が美術工芸品については、すでに古社寺保存法により保護されているにもかかわらず、史蹟等は破壊が進むまでであることを憂えた、「史蹟及び天然紀念物⁵⁾保存に関する建議」を採択し、同年12月には「史蹟名勝天然紀念物保存会」(会長:徳川頼倫)が設立され、植物学者の三好学や歴史学者の黒坂勝美も史蹟等の保存について説くなど、国内で史蹟等の保存についての関心や運動が高まった。貴族院の建議や世論の高まりもあって、1919年4月には、「史蹟名勝天然紀念物保存法」が制定された。その骨子は、史蹟名勝天然紀念物は文部大臣(当初は内務大臣)が指定する、現状変更は許可が必要、管理は知事が行うこと等が定められ、この趣旨は戦後の文化財保護法に引き継がれた。1913年6月には内閣の行政改革に沿い、文部省に内務省から宗教局が移管され⁶⁾、文化財保護行政(ただし、史蹟名勝天然紀念物保存会所管は内務省)も文部省が行うこととなった。1928年12月には、史蹟名勝天

然紀念物保存法の所管も内務省から文部省に移り、ほぼ文化財保護の一元的な体制が文部省を中心として行われることになった。

2.3 国宝保存法と重要美術品等の保護

昭和初期の世界恐慌による不況は、旧大名家が持つ美術品の売り立てを通じて海外に国宝級の美術品が流出し、その反省から1929年に「国宝保存法」が制定された⁷⁾。同法により、社寺所有以外の城郭、住宅、書院、茶室等、個人有、公有も保護対象となり⁸⁾、特別保護建造物、国宝といった区別を、全て国宝に統一し、国宝に指定された文化財は輸出の原則禁止、現状変更を制限したが、国から支出の維持修理補助金も「保存金」から「補助金」と名称変更されたが、全体の額は約20万円程度である。その後、国宝の指定が及ばない美術品が海外へ流出するを防止するため、臨時立法として1933年に「重要美術品等ノ保存ニ関スル法律」が制定された⁹⁾。同法は、国宝として指定されていない文化財で、歴史上、美術上特に重要な価値があると認められるものを、国が「重要美術品等」として認定し、輸出・移出に国の許可が必要とした。

現在の文化政策審議会文化財保護部に該当する、国宝の指定等を審議する文部大臣の諮問機関として、国宝保存会、重要美術品等調査審議会、史蹟名勝天然紀念物調査会が設置されていた。国宝保存会は、文部大臣の諮問に応じて、国宝保存法に規定する事項及びその他国宝¹⁰⁾の保存に関する重要事項を調査審議することを任務としていた。会長のほか、副会長、30名以内の委員と臨時委員10名以内で構成され、国宝に指定する文化財について文部大臣に答申することが任務であった。重要美術品等調査審議会は、重要美術品等の保存に関する法律第1条の規定による重要美術品¹¹⁾の認定、輸出、移出の許可及び第2条による認定とその取り消し、重要美術品の保存に関する重要事項について、調査審議した。本会は会長のほか25名以内の委員で構成された。たとえば、第2次世界大戦が始まる1941年度では、会長のほか委員24名、

臨時委員3名であった。

2.4 文化財の指定件数・補助金からみた保護体制

2.4.1 増加する書籍、文書の指定件数

図1に、ほぼ戦前の文化財保護行政が整備された時期といえる1924年から第2次世界大戦が開始されるまでの国宝指定件数を年次別に示した。これをみると、15年間の間に総数で50%以上増加していることがわかる。特に、「書籍・文書等」の指定件数の増加が多い。

次に、その指定件数の累計数の中に占める、それぞれの文化財の指定件数割合の推移をみると、史蹟の割合は当初の数年間が多かったが、その後、天然紀念物、特に植物の割合が多くなり、また史蹟の割合が多くなってきている。

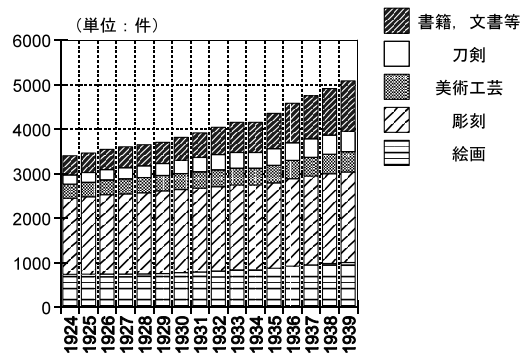


図1 国宝指定件数累計の推移

(出典) 文部省年報及び文化財保護法50年史

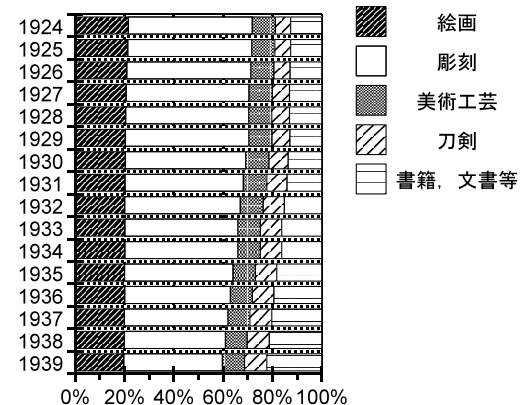


図2 国宝の累計指定件数の割合

(出典) 文部省年報及び文化財保護法50年史

国宝の指定累計件数の推移をみると、書画、文書等の伸びが大きいことがわかる。さらに、その物件別の全体に占める割合を見ると、彫刻が減少し、書籍、文書が増加している。他の物件は、ほぼ同じ割合である。なお、仏像彫刻の保存は修理が中心で、奈良市水門町に置かれた美術院によって一元的に行われた。

2.4.2 変化の乏しい補助金

また、国宝に指定された場合、その保存維持修理に対し、国庫補助金を交付することが出来るとされているが、その補助金は、1939年で建造物1件当たり8,084円、宝物に対し同1,878円である。1914年では、建造物1件当たり4,415円、宝物1件当たり442円である。統計資料の関係で、すべての年の国宝保存維持補助金額は出せないが、統計資料の整っている1924年から1939年までの宝物と建造物の保存修理費国庫補助金額の推移を見ると図3の通りである。宝物への補助金は毎年ほとんど2万円から3万円であり、建造物への補助金の額の多少により全体の保護経費が相違している。因みに、1930年に建造物への補助金が抜きでいて多いのは、関西地方の災害による寺院等の建造物に被害が多かったためである。それを除くと、建造物に対する補助金は、少ない時で7万3,000円で、多い時はその2倍程度である。また、補助件数を見てみると、図4の通りである。

補助件数は、補助金の額の推移以上にばらつきが大きく、戦前においても予算が限れている中で、

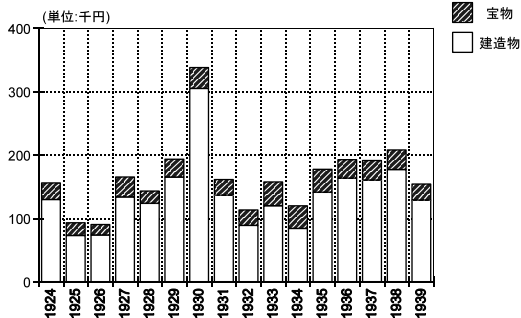


図3 宝物及び建造物保護への補助金額の推移
(出典) 文部省年報及び文化財保護法50年史

補助対象を種々考慮していることが伺えよう。

文化財1件当たりの補助金額をみると、建造物では大した相違はないが、宝物では、数倍の開きが年度によって存在する(図5参照)。参考までに、当時の文部省予算に占める文化財への補助金の割合も同図中に示したが、0.1%から0.25%の間であり、通常は0.1%から0.15%程度を上下している。現在、我が国の文化財保護予算は0.75%程度であるから、戦前はその比で1/3から1/5程度であったことがわかる。

一方、建造物の保護については、「古社寺保存規則(1897年勅令第406号)」が「古社寺保存」として公布された後、古社寺建造物の保護行政につき、文部大臣の諮問に应ずる古社寺保存会が設置された。なお、同会は当初内務大臣所管であったが、1912年6月勅令第148号により、文部省所管となった。同会は、古社寺保存法第2条、第4条に基づき文部大臣の諮問(諮問と同意語)に应じて、特別保護建造物または国宝としての資格があ

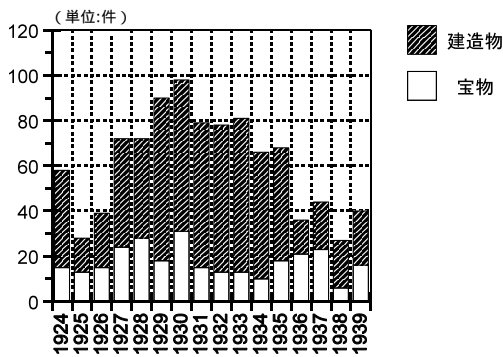


図4 文化財別補助件数の推移
(出典) 文部省年報及び文化財保護法50年史

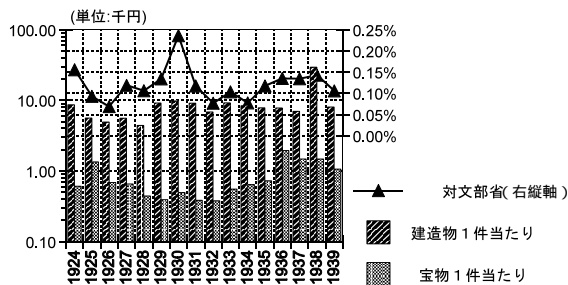


図5 一件当たり国庫補助金の推移
(出典) 文部省年報及び文化財保護法50年史

るかどうかを議決、特別保護建造物等とされた建造物に対し、維持修理費の国庫補助を支出することを議決した。なお、会長1名のほか委員29名（以上定員。年度により実員は変化し、通常は委員21、2名であった）、監事1名、書記2名¹²⁾であった。

2.5 記念物の保護内容

1919年には工事から史蹟や名勝天然記念物の破壊を防止するため等の「史蹟名勝天然記念物保存法」が成立した。当初この事務は内務省であったが、1928年に文部省宗教局に移された。

史蹟名勝天然記念物保存法は当初内務省の所管であり、史蹟名勝天然記念物の保護に関する事務は、従来は内務省に属していたが、1928年勅令第265号により文部省官制を改正し、同年12月1日より文部省の所管事務となった¹³⁾。本法の所管替えにより、史蹟名勝天然記念物調査会が設置され、文部大臣の諮問に応じて、史蹟名勝天然記念物の保存に関する重要事項について、調査審議した。本会は会長のほか19名の委員で構成された。

同法により、史蹟名勝を文部大臣が指定し、その管理のための経費を国庫より支出した。その保護の内容は現状変更または保存に影響を及ぼす行為の許可を受けることが主体であった。なお、参考までに内務省時代からの史蹟名勝天然記念物指定件数を図6に示す。

これをみると、文部省に所管になって5年後の

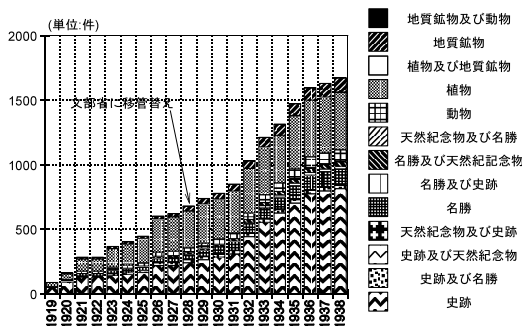


図6 史蹟名勝天然記念物指定件数累計の推移

(注) 指定対象により、複数指定されている。

(出典) 文部省年報及び文化財保護法50年史

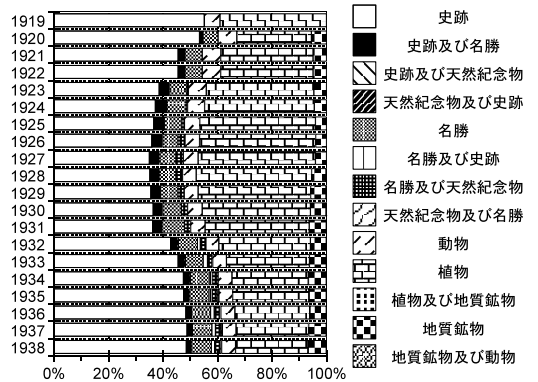


図7 史蹟名勝天然記念物指定累計数のそれぞれの割合の推移

(出典) 文部省年報及び文化財保護法50年史

1933年以降急激に指定件数が伸びている。また、1932年度に累計指定件数が1,000件を越え、その後数年間は年間指定件数がその前後の数年前に比べ多い。なお、1939年から1947年までの統計は見あたらないが、1948年度の文部省発表の指定件数を見ると累計数1,989件となっており、第2次世界大戦中を含む8年間の間に300件弱の指定が行われたことになろう。

図7には、その史蹟名勝天然記念物の指定件数の類型別割合の時系列推移を示した。指定件数の増加に加え、1920年代は「植物」の指定割合が増加したこと、1930年代に入って、一度割合として減少していた「史蹟」の指定割合が増加したことがわかる。特に、「史蹟」は図6、7を同時にみると、絶対数、割合とも1930年代から戦争前に著しい増加が見られることがわかる（件数で2倍、割合で15%程度の増加である）。この理由として、史蹟の発掘調査が研究、発掘技術の進歩によることもあるが、昭和期に入り、道路、宅地開発、都市開発等の土木工事が盛んに推進され、その開発過程で史蹟等が発掘されたことも挙げられる。

2.6 第2次世界大戦で大きい被害

第2次世界大戦中は、空襲によりかなりの貴重な文化財が滅失し、特に城郭を始めとする多くの建造物が焼失した。文部省も空襲の可能性が高い都市部の重要な文化財を安全な地方の保管庫に疎

開させるため、所有者に府県を通じて指導したが、戦時中でも熱心な信仰の対象となっている仏像等は疎開が困難な場合もあった。城郭を含む場内は市内の中心地にあること、かなり大規模な営舎も設置可能な広さがあること、訓練も日常的に可能なことから、明治期より軍隊の駐屯地として使用され、それが米軍による攻撃の対象となり、結果的に多くの城郭が灰燼に帰した。戦争中の1943年12月には、国宝・重要美術品等に対する防空施設設置の閣議決定がされるが、翌年2月には重要美術品等の認定事務及び名勝天然記念物の指定事務の停止が行われるなど、太平洋戦争の激化に伴って、文化財保護行政は大きく後退した。

3 保護体制の特徴と今後の文化財保護行政の在り方

戦前の文化行政について外観してきたが、特徴として、第1に他の行政目的の中で反射的、付随的に文化行政が行われたこと、第2に現在も同様な傾向があるが、海外流出や廃仏毀釈による破壊が行われて、後追的に保護が行われていること、第3に第1と深く関係するが、文化行政という意識がなく、そのため、各種の文化行政が個々バラバラに行われ、行政主体も変化し、また同一でないことが挙げられよう。特に、第3の特徴は行政を行うに当たって壊滅的である。行政行為の性格上、法律で規定しても、それを実行する行政主体が明確に定まり、かつ十分な予算と人員を擁しないと、法律が予定した行為も十分に行えないからである。実際、文化財保護予算は現在の予算に比べ貧弱であった。

以上挙げた特徴は、現在の国の文化行政（文化財保護行政も含む）に共通して見られる。地方自治体においては、芸術文化行政と文化財保護行政を行政分野では明確に分け、前者は首長部局が、後者は教育委員会が主体となる場合が多い¹⁴⁾。このように、地域文化活動の活性化の点からみれば、地域住民の文化水準の向上のため、むしろ両行政は統一的行われるべきであろうが、実際は分離

されている傾向がある。この淵源は明治期の文化財保護行政と音楽、絵画等美術振興が教育行政の一環として分離され行われたことに求められるほか、本稿で分析したように、文化財保護行政が文化行政として統一的な政策の下、行われた行政でなく、付随的な行政として開始されたことにもよる。

2001年12月には、文化芸術振興基本法も制定され、諸外国でもオーストリアやドイツに並んで国レベルの統一的な文化振興方策の基本が確保された。また、2002年秋からは、同法に基づく文化振興基本計画策定に向け、作業を開始する。

PLAN, DO, SEEに象徴的に示される政策の立案、執行、評価がそのような作業を通じ文化財保護行政にも行われるよう期待したい。なお、今後、戦後の文化財保護行政についても、機会があれば稿を改め発表したい。

注釈及び参考文献

- 1) 明治政府は、明治になって早々の1868年3月に神仏分離令を布告した。
- 2) 現在のような補助金ではなく、交付を受けた社寺が交付金を積み立てその利息で社寺建造物を維持した。なお、個人所有の建造物には及ばなかった。保存金の額は、年間15万円から20万円程度で、国家予算の0.05%程度である。
- 3) 後に、臨時全国宝物取調局に発展する（1888年9月）。
- 4) 調査と監査は、臨時全国宝物取調委員長図書頭九鬼隆一、岡倉天心等により行われた。
- 5) 1950年施行の現行文化財保護法により、現在では「記念物」と記載するが、戦前では「記念物」と記載したので、以下本稿では、戦前のことを論述しているので、「記念物」に統一した。なお、文化財保護法施行に伴い、旧法による記念物は現行記念物に引き継がれた（詳細は、中村賢二郎『文化財保護制度概説』、pp. 101-102、ぎょうせい、1999参照）。

- 6) 古社寺の庭園は、史跡名勝天然記念物法(1919年法律第44号)により保護された。同法により対象物の管理経費として国庫補助金が支出された。その補助対象は、標識、説明版、注意札、境界標識、柵、覆屋、修理等である。全体で20万円程度であった。
- 7) 古社寺保存法は同時に廃止されたが、国の補助金による保存を行った国宝は、文部大臣命令により、博物館(東京、京都、奈良3帝室博物館と大阪市立美術館)に陳列が義務づけられた。
- 8) 現実には、個人有でありながら神社有として指定されていた石川朝臣年足墓誌に対し、所有権紛争も生じた。
- 9) 重要美術品の認定物件の告示は同年7月より開始された。
- 10) 国宝保存法による「国宝」とは、建造物及び実物その他の物件で特に歴史の證徴(象徴のこと)または美術の模範となるべきものであった。
- 11) 「重要美術品」とは、歴史上または美術上特に重要な価値を有すると認められたる物件で、国宝を除く。
- 12) 判任官で大正2年では年間給与510円である。当時の大臣は勅任官で同じく8000円であった。
- 13) 文部省『文部省第60年報』, pp. 622-623
- 14) 現在、都道府県レベルでは、群馬県のみが、芸術文化と文化財保護の両行政を教育委員会が行っているにすぎない。

A Study of the Historical Development of Cultural Properties Protection in Japan

……In the View of the Time before World War II

By EDAGAWA Akitoshi

[Abstract] Cultural properties protection in Japan was discussed from the perspective of museology and the study of cultural properties preservation. Also, the administration for cultural properties protection did not react in a unified framework of governmental policy for activity of culture and art. As you can see in the background of establishment of the protection law, the administration reacted later on. The origin of this characteristic seems to be located in the cultural properties administration since the Meiji era, when modern Japan had just started, till before World war II. In the year 2001, the fundamental law of culture-art promotion was established. This law was in line with those in other foreign countries such as Austria and Germany and secured the foundation of unified culture promotion policy at the governmental level. Hereafter, hopefully, that the policy's planning, execution and valuation, symbolized by plan, do and see, will be done for the administration of cultural properties protection.

[Key Words] Cultural properties protection, Fundamental law of culture-art promotion, Anti-Buddhist movement, Plan for the preservation of antique and old properties, Law of the preservation of national treasure, Historic sites and places of scenic beauty and natural monument