

# 報告書や提言から読み解く博物館法改正に向けた課題

著者	佐久間 大輔
雑誌名	日本の博物館のこれからⅣ プレプリント
発行年	2021-09
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1504/00001551/">http://id.nii.ac.jp/1504/00001551/</a>

## 報告書や提言から読み解く博物館法改正に向けた課題

大阪市立自然史博物館 佐久間大輔

博物館法改正の議論が進んでいる。2021年5月現在、文化審議会博物館部会「法制度のあり方に関するワーキンググループ」は5回の審議を重ね、「登録制度」、「ネットワーク」、「学芸員制度」を中心に議論を続けており、3月24日の中間報告に続き、部会においても5月28日の博物館部会で中間とりまとめを議論しているところである (<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/hakubutsukan/hakubutsukan03/01/92359302.html> 2021年7月5日確認)。現在の博物館法改正には2008年に行われた前回の改正から継続して議論されている論点とともに、その後の状況によって生じた要請が盛り込まれている。

今回の改正に向けては、今後各種の博物館関係団体からの意見聴取も行われていく予定だとされている。新たな博物館法が、社会と博物館現場によりよく受容され、博物館の改善と機能発揮に実効的なものとして活用されていくことが望ましい。そのためには、様々な要因で生じ蓄積されてきた、制度上の矛盾や現在の博物館が抱える課題を解決するものであることがのぞましい。本稿では、こうした課題を博物館法の議論に加えるため、議論経過と合わせて整理を試みるものである。

### 1. 底流にある「対話と連携の博物館」から2008年法改正とその後の展開

山西・佐久間(2018)は、近年のさまざまな博物館政策が『「対話と連携」の博物館—理解への対話・行動への連携—』(「望ましい博物館のあり方」調査研究委員会 2001、以下「対話と連携の博物館」)が基礎となっていることを指摘した。この報告書にある提言は、その後の博物館政策を概観し評価するための手がかりになるだろう。「対話と連携の博物館」の骨格部分ともいえるⅡ章では、委員会は4つの基盤整備の重要性を述べており、「法的整備」、「人的整備」、「財政的整備」、「体制整備」を挙げている。まずはこの4つの分類に沿って概観してみたい。

#### 1) 法的整備

法的整備とされた内容は博物館登録制度の改善が主軸であった。登録博物館が全体のごく一部である問題点を指摘し、博物館振興という法の目的に沿っていない現状を指摘する。「博物館法」を中心とする今の法的枠組みは、現代の社会的要請に応えるには不備な点が多く、関連法規を含め全体的な見直しをする必要が」と指摘した。その後Ⅳ章ではさらに詳細な議論がされている。

登録制度に関わる問題は 2001 年以降も博物館法改正に向けた研究会などで議論が進められ、2006 年には報告書として「新しい時代の博物館制度の在り方について」([https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shougai/014/toushin/07061901.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/014/toushin/07061901.pdf) 2021 年 7 月 5 日確認)が発行されるなど、そこから議論が進んでいた。

2006 年報告書では当時の博物館制度の問題点として以下の 4 点を示していた。

1. 博物館は、法制定時に比較して、形態、ニーズが多様化。
2. 博物館法上位置づけられる博物館は、博物館全体の中では少数。
3. 学芸員の資格取得は、同類の資格と比較して容易。
4. 博物館界は、博物館法改正を要望。

基本的に「対話と連携の博物館」の路線を引き継いでおり、1. と 2. が登録制度改正の提言、3. が学芸員制度改正の提言として報告書では展開される。さらに、「公立博物館には予算減、指定管理者制度や市場化テストなど、私立博物館には公益法人改革等、博物館は大きな変化の中にある」と運営体制に関する危機感を示し、合わせて生涯学習社会への対応を述べている。続く第 2 章では博物館に求められる役割としてこれを発展させ生涯学習につながる「市民とともに『資料を探究』し、市民とともに知の楽しみを『分かち合う』博物館文化の創造」を述べるとともに、多様な博物館のあり方に対応し、資料の実態として動物園などの生品から科学館の演示装置、町並みに至るまで多様な資料のあり方を述べている。注目点としては調査研究については「館の使命と計画に基づき行われるべき」と述べている。この報告書ではこれらを解決する手法として登録制度と学芸員制度の改善について提言しているが、残念ながらこれらの提言は 2008 年改正では盛り込みが見送られてしまった。登録制度の 2008 年法改正以降の動きは別項に詳述する。

## 2) 人的整備

「対話と連携の博物館」では学芸員の課題として、「質・量ともに不十分」な現状を指摘していた。質については養成制度以外にも、現役学芸員の資質向上に関するものとして研修の充実、研究条件、倫理規定など様々なものが示された。この他にも IV 章では組織など様々な提言がされている。これらのうち、倫理規定は文部科学省の諮問として研究がなされ、2012 年に日本博物館協会から「博物館の原則・博物館関係者の行動規範」として公表された (<https://www.j-museum.or.jp/02program/pdf/2012.7koudoukihan.pdf> 2021 年 7 月 5 日確認)。研修については、2008 年改正で社会教育法とともに第 7 条に「文部科学大臣及び都道府県の教育委員会は、学芸員及び学芸員補に対し、その資質の向上のために必要な研修を行うよう努めるものとする」と加えられたが、努力義務にとどまってい

る。文化庁によりミュージアム・エデュケーター研修（現ミュージアム・エデュケーション研修）や経営層を対象としたマネジメント研修が開設されたが、都道府県による研修は不活発である。学芸員の高度化などを目指した養成制度については 2008 年法改正では一部のみの改訂がなされ、養成課程などの議論はその後の学術会議提言に繋がっている。

一方、量に関しては「対話と連携の博物館」が議論された当時より、現在はさらに悪化しているとも言える。平成 30 年度社会教育調査からは「登録博物館」914 館中、専任の学芸員が一人もいない館、が 256 館にもものぼることが示されている。配置されている学芸員も「会計年度任用職員」であったり、非常勤職員を多く含んでいる。次に示す指定管理者制度の弊害も含め抜本的な検討が必要になっている。博物館法上の登録博物館の要件である「博物館に、専門的職員として学芸員を置く」という根幹がかなり脆弱な状況になっていることを端的に示している。

### 3) 財政的整備

2001 年当時の提言でも交付金の拡充と公益法人への税制優遇の課題をあげていた。しかし、地方分権の推進によって交付金からの博物館への配分額の決定は自治体の裁量に委ねられるようになっており、より複雑さを増している。国から自治体に配分される博物館の経費は社会教育費の一環として積算されているが、自治体は全体として使途の見直しを進めており、さらに指定管理者制度などの導入によって運営コストの削減を進めている。このことによって多くの博物館では固定費である人件費の縮減につながり、人員不足と非常勤化が進んでいる側面が大きい。文化施設には様々な弊害をもたらしている部分もある。（佐久間 2017、金山 2020）。この弊害については従前より懸念されており、2008 年博物館法改正時の参議院文教科学委員会付帯決議では、「国民の生涯にわたる学習活動を支援し、学習需要の増加に対応していくため、公民館、図書館及び博物館等の社会教育施設における人材確保及びその在り方について検討するとともに、社会教育施設の利便性向上を図るため、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮して、適切な管理運営体制の構築を目指すこと」（下線筆者、[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/169/f068\\_060301.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/169/f068_060301.pdf) 2021 年 7 月 5 日確認）と配慮要請がなされている。

税制優遇は、いわゆる公益法人制度の改革により、公益財団法人への法人所得税優遇、寄付減税などが実現した。しかし、法人への寄付制度は「ふるさと納税」などに比べ利便性が低く、手続きの簡素化が必要な現状にある。また、公益法人の認定要件の公益的な事業に博物館の運営などは認められているが、博物館活動に紐付いた公益認定ではなく、あくまでも一般の公益法人の一つに博物館を運営するものがあるに過ぎない状況である。

博物館の運営形態も指定管理者制度だけでなく、地方独立行政法人や PPP 等による公設民営など多様化している。こうした中において、公立だけでない多様な博物館をカバーした財政的整備のあり方は重要な課題になっている。

#### 4) 体制整備

「対話と連携の博物館」では使命の明示と市民参画の重要性を上げている。「日本の博物館が『対話と連携』を運営の基盤に据え、総合としての博物館力を向上させようとする時、個々の博物館がそれぞれの個性を明確にし、館の目的、方針、目標を新たな『使命声明書』として明らかにすることは、対話と連携の前提として、また、市民の選択ニーズに対応する手段として極めて重要だからである。」として、法に沿った画一的な博物館ではなく、それぞれの博物館が使命を明確にすることが重要であると述べた。市民参画については、博物館協議会の活性化など博物館運営への市民の参加や友の会・ボランティア・市民学芸員などを重要視し、生涯学習施設としての中核としての博物館に必須であるとした。

その後、使命の明示については日本博物館協会が 2004 年に「使命・計画作成の手引き」を発行し、更に 2012 年の「博物館の原則」においても「博物館は、使命に基づく方針と目標を定めて活動し、成果を評価し、改善を図る」とその必要性を強調している。博物館を市民社会の中で重要な存在とし、市民参画を図ることは今時改正でもなお重点になっている。

## 2. 2008 年博物館法改正で残された課題とその後の展開

2008 年の博物館法改正においては、法制化に向けた議論がまとまらず、事前に議論されていた学芸員制度と登録制度の改定が見送られた。「博物館については・・・(中略)関係者の理解と協力を得ながら登録制度の見直しに向けた検討を進めるとともに、広域かつ多岐にわたる連携協力を図り、国際的に遜色のない博物館活動を展開できるような環境の醸成に努めること」との平成二十年六月三日参議院文教科学委員会付帯決議がついたにもかかわらず、議論は長らく停滞していた。

2011 年に発表された「博物館の設置及び運営上の望ましい基準の見直しについて」では 2008 年改正を受けて、生涯学習社会、危機管理への対応を背景として示しているが、博物館の課題についてはそれほど多くの言及はしていない。学芸員の配置が 1 館あたり 1.2 人とどまっていること、資料購入費が低い水準にあることには厳しい状況という見解を示すが、入館者数、講座・集会数などで順調な状況を示し、指定管理者制度の導入感については中立的な表現に終止している。こうした状況認識のもと、新しい「望ましい基準」の検討に当たっての視点として、博物館の拡大した役割、より高い基準としての「望ましい基準」、倫理規定、多様な館種、規模の違いへの配慮、対象としていない施設への考え方、

数値基準の復活など様々な論点の整理をしている。この報告書は法改正後の問題整理という論調であり、新たな問題提起という観点は少なかった。

このような状況を受けて、日本博物館協会は 2013 年から「全国博物館大会」の決議として博物館登録制度の課題を提起し続けた。さらに、2014 年から「博物館登録制度のあり方に関する調査研究」を自ら委員会を設けて検討を始め、2017 年に報告書を刊行した (<https://www.j-muse.or.jp/02program/pdf/tourokuseido.pdf> 2021 年 7 月 5 日確認)。この報告書は 2008 年博物館法で見送られた登録制度に集中するが、「博物館を取り巻く運営環境が大きく変容するなかで、法律と各博物館の運営実態との乖離が顕著化」していること、(対象外の博物館が多いことで)「広く博物館の振興を図る目的を果たす上で致命的な障害となっている」ことを指摘し、登録制度改善の必要性を強く述べている。

この動きと並行して「日本学術会議 史学委員会 博物館・美術館等の組織運営に関する分科会」も提言「21 世紀の博物館・美術館のあるべき姿 ―博物館法の改正へ向けて」(<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t243-1.pdf> 2021 年 7 月 6 日確認)をまとめ、公表した。同委員会はさらに検討を加え 2020 年に提言「博物館法改正へ向けての更なる提言～2017 年提言を踏まえて～」

(<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t294-3.pdf> 2021 年 7 月 6 日確認)として公表された。このうち、まず 2017 年提言では、文化財保護行政と博物館の整合性の必要をのべたうえで、1.国立博物館と博物館制度の整合性、2.教育委員会制度や地方独立行政法人制度など近年の法制度と博物館法の乖離、3.研究機関としての博物館の窮状、4.学芸員への高度な専門性の付与の必要性を現状認識の出発点とし、博物館登録制度及び研究条件の改善と学芸員制度改革を提言している。研究面の機能強化を主眼とした提言であり、実際、学芸員制度も大学院での研究能力獲得を重視している。さらに 2020 年提言では、具体的な認証制度、学芸員制度の改善などに言及している。新たな観点として「業務から離れた自由な研究活動の意義」について述べ、独創的な研究を可能にする予算措置・人員配置など研究環境の整備を求めている。国際的ネットワークのハブ機関として機能できるよう「博物館力」の向上を求め、インフラの整備、経済的なバックグラウンドの確立の必要性を挙げている。研究のあり方については、文部科学省 2006 年報告書の「使命に基づく研究」とは異なる見解が示されていたとも言える。

このように 2008 年以降も様々な提言がされてきたが、2018 年 6 月に博物館行政が文化庁に一元化され、その後文化審議会の元に博物館部会を設置するようになり、ようやく議論の舞台が整った状況にある。

### 3. 2008 年改正以降に注目された課題

前章で言及した 3 件の報告書以外の法改正に影響を与えている博物館の周辺状況を以下に示す。

### 1) 文化財政策を巡る動向

文化財の保存活用を担う博物館の存在は引き続き大きい。近年では、公開・保存だけでなく、人材育成の場、専門人材を有する機関、文化財レスキューなど博物館の役割が提言されている。地域の未指定文化財の調査でも博物館が期待されているところだ。一方、文化観光振興法では博物館などを「文化観光拠点施設」と位置づけ、「文化を起点とした観光と経済の振興、これによる経済効果が文化に再投資される好循環を創出することにより、地域における持続的な文化振興と経済発展を実現すること」が目的とされる（中尾 2021）。この方向性は日本だけの動きではない。世界遺産条約やラムサール条約など、自然と共存した開発を模索する立場では「wise-use」など 1990 年代から提唱されてきた概念とも共通する。2015 年のユネスコ勧告（後述）でも「経済的な発展、とりわけ文化産業や創造産業、また観光を通じた発展をも支援する」ことがミュージアムの役割の一つであると、はっきりと言及されている（栗原ら 2019）。2019 年 ICOM 京都会議でも、大会セッションとして「博物館と地域発展」が開催され、同会議に合わせて発行された OECD-ICOM レポート「地方政府、コミュニティ、ミュージアム向けガイド」（<https://icomjapan.org/wp/wp-content/uploads/2020/03/OECD-ICOMguide.pdf> 2021 年 7 月 5 日確認）も軌を一にしている。ただし、国内においてはこのような観光収入が文化や博物館に再投資される資金の流れを明確に明示されておらず、また成功例と言えるような構築事例は殆ど知られていない。インバウンドによる入館者数や入館料収入の増はあっても、負担増に消えてしまう費用がほとんどであり、新たなサービスを整備できるような再投資が生まれる税からの還流や、寄付や新たな収入の仕組みは構築できていない（佐久間 2021）。

2017 年に改正された文化芸術基本法は関連分野に、社会的包摂やまちづくりなど社会課題と文化芸術活動とをつなげる契機を与えた。博物館においても、旧来の教育施設にとどまらず多義的な機能を持たせる考え方が広がっている。例えば、国際的な動きとして UNESCO が 2015 年勧告した「博物館及びその収集品並びにこれらの多様性及び社会における役割の保護及び促進に関する勧告」（文部科学省仮訳 <https://www.mext.go.jp/unesco/009/1393875.htm> 2021 年 7 月 5 日確認）でも様々な現代的課題と博物館の関係を掘り下げている。ICOM 京都大会でも「持続可能性」「脱植民地主義」「ジェンダー」など様々な課題が取り扱われ、提案された博物館の定義には様々な社会課題に向き合う博物館の姿が書き込まれていた。定義案は採択されなかったものの、大会決議にはコレクションの保全などの基本事項とともに、SDGs への対応やコミュニティの課題へ

の貢献などが書き込まれた。日本の博物館も社会課題への取り組みへの要請を直視する必要があるだろう。

## 2) 全国的なセーフティネットの必要性

東日本大震災を始めとする近年の大規模災害は文化財にも多くの被害をもたらし、対処のために行政組織を超えた地域の博物館や文化財関係者のネットワークが大きな力を発揮し、さらに全国的なネットワークがバックアップとして活躍した(佐久間 2012)。その結果文化遺産防災ネットワークなどの組織が整備され、その初動と連絡調整を担う文化財防災センターが国立文化財機構奈良文化財研究所に整備された。地方分権化が進んだ博物館行政において、地方だけでできない事業がクローズアップされたとも言える。

災害などの突発的な危機以外にも、財政的課題が原因のゆっくりとした危機も深刻である。博物館の閉鎖、管理者の人員不足などを背景とした収蔵品の危機的な状況は、ときに博物館の閉鎖や収蔵品の行方に危機をもたらす。夕張市の財政破綻時に一部収蔵資料が国立科学博物館へ移管されたように、破綻時の収蔵品保全に向けた法と体制が必要になっている。

## 3) 運営形態の多様化

現行の博物館法は、「第三章 公立博物館」、「第四章 私立博物館」として運営形態を大きく二つに区分して博物館を規定している。しかし今日、自治体直営の博物館ばかりではなく、指定管理者制度のような公設民営型のもの、独立行政法人や地方独立行政法人によるもの、大学法人によるもの、あるいは民設公営型のものまである。私立にも SPC や NPO など多様な形態が生まれている。一方で株式会社など営利法人にも CSR 活動、社会貢献活動など営利活動とは一線を画した事業が一般化し、その中で博物館のような公益的活動も位置付けられている。公立、私立をとわず、博物館は公益的な存在である。ICOM の定義によっても非営利組織である必要も求められる。しかしその実質の判断は外形的な設置者要件だけでは難しくなっている。

## 4) 研究拠点としての要請

学術会議の提言以外に、学术界に広がる人文科学を含む基礎的な研究に対する危機意識、そして福島第一原子力発電所事故を契機とする科学技術に対する不信感など市民の学術一般に対する認識への危機意識は、学術を支え、伝える機関としての博物館への大学関係者からの期待となっている部分があるだろう。しかし、第 6 期科学技術基本計画などでをみても博物館政策は主流化しているとは言い難い。

もう一つ、学術情報全体の DX 化が進展する中で、博物館の所蔵する資料情報の DX 化、並びに博物館が発信している研究紀要、資料目録、図録などの研究成果情報の DX 化が必要とされている側面もあるだろう。デジタルベースでの



研究を行っていく上での博物館資料のデジタル化の遅れは、研究活用の障害にさえなりうる。だとすれば、博物館はこの要請をうまく追い風として生かす必要がある。学術会議の博物館への期待は強い。博物館現場の問題を捉えて、というよりは学術界が博物館に求めているあり方として読み解くことが必要だろう。博物館は学術界だけでなく上記のような様々な要請を受けて、かつ博物館現場が抱える課題解決を図る必要がある。

#### 4. 登録・相当施設以外の博物館への目線

博物館法と、各種報告書を読み比べた場合の大きな相違点は、各種博物館が登録・相当だけでなく、これら以外の「博物館類似施設」呼ばれるものまでを視野に入れて「社会の中で、学術の中で博物館はどうあるべきかを」議論しているのに対し、博物館法はあくまでも登録（及び相当）施設のみを規定していく法律になっていることである。結果として、登録・相当以外の、博物館と名がつくもののむしろ多数の施設を、博物館法は対象外にしてしまっている現実がある。社会教育・生涯学習・文化観光の推進どれをとってもこれら多数の施設を戦略に組み入れられないのは大きな痛手である。

この解決のためには 2 つのアプローチがある。一つは博物館登録制度（認証制度）のハードルを実質的なものにし、より幅広い博物館の登録を促し、メリット付与により登録を促すことである。学術会議の 2 種博物館の議論などにもその発想が見られ、新たな博物館登録制度にもこの方向が盛り込まれることが期待される。

もう一つは博物館法における博物館の定義を、現在の法の「所在する都道府県の教育委員会の登録を受けたもの」という限定的な書き方を改め、まずは ICOM のように広く博物館を定義するものとして使命及び義務を明記し、その上で国が施策として支援をする博物館登録制度を定めるという 2 段階にすることである。このようにすることで、登録博物館としてのメリットを受けない博物館でも博物館として活動する拠り所を博物館法に求めることができ、より良い活動のために登録を目指すと言う一貫性をもたせる事ができる。そしてこれら 2 つのアプローチは矛盾するものではなく、同時に追求することができる。

各種報告書や提言が目指すような、「博物館法上の博物館」以外の施設も博物館としてもり立てることで、本来の意味で博物館行政を推進していく必要は強い。「博物館法上の博物館」以外の施設に目配りをできるような政策の根拠となる条項はぜひとも必要ではないだろうか。

#### 5. 終わりに

博物館法の改正に向けた提言や報告書は、それぞれの時点でそれぞれの視点

から博物館の課題を捉え、解決を模索したものである。これらの中には、現実の制度設計を目前に設定した現実主義的なものも、本来あるべき姿を模索して理想像、目標像的なものを描いたものも含まれている。一方で近年、博物館界に求められている政策課題も大きく変化しているが、その影響を受けて、博物館現場も大きく揺さぶられてきた。その結果として生じた現在の博物館現場の課題や歪みの解消を目指し、政策化して博物館法の改正の中に位置付けていくことが欠かせない。しかし、別稿のアンケート調査結果にまとめたように、理想像・目標像と、現実の問題点の解決というステップの間には当然ギャップもある。政策手段としての法改正には中長期的な誘導目標と、現実の政策手段の根拠としての両面性があるだろう。このギャップを認識して、解決していく必要がある。

博物館が社会の中にある以上、現代的課題に向き合う必要が少なからずある。しかし、文化観光を代表とした新しい課題が、資料を次の世代へとつなぐ博物館の本質的価値を損なうものであってはならないし、OECD レポートも本来の博物館機能の充実が基本であることを述べている。今回の改正が、現場に生じているそれらの歪みを解消し、さらなる発展を促し、博物館と文化的活動の発展の基礎となることを望む。

## 引用文献

- 金山 喜昭 2020 『転換期の博物館経営：指定管理者制度・独立行政法人の検証と展望』同成社
- 栗原裕司・林菜央・井上由佳・青木豊 2019 『ユネスコと博物館』・雄山閣
- 中尾 智行 2021 共生する文化と観光―「文化観光推進法」の成立と取り巻く議論 一. 文化遺産の世界 <https://www.isan-no-sekai.jp/report/7749>
- 「望ましい博物館のあり方」調査研究委員会 2001 『「対話と連携」の博物館― 理解への対話・行動への連携 ―』日本博物館協会
- 佐久間 大輔 2012 広域連携組織は博物館発展のパートナーとなり得るか：西日本自然史系博物館ネットワークを例に. 博物館研究 47(9):10-12
- 佐久間大輔 2017 博物館総合調査から見た直営館と自治体出資法人指定管理館の現状と課題・運営の継続に向けた課題を中心に. 『日本の博物館のこれから「対話と連携」の深化と多様化する博物館運営』59-65 大阪市立自然史博物館
- 佐久間大輔 2020 博物館の基盤となる学芸員体制の維持と高度化を考える. 『日本の博物館のこれから II ―博物館の在り方と博物館法を考える―』: 117-124 大阪市立自然史博物館
- 山西良平・佐久間大輔 2017 『日本の博物館のこれから「対話と連携」の深化と多様化する博物館運営』大阪市立自然史博物館