

登録制度を中心とした博物館法制度の今後の在り方について（中間報告）

2021年3月24日

法制度の在り方に関するワーキンググループ

約70年にわたって我が国の博物館の基盤整備に貢献してきた博物館法は、博物館を取り巻く環境が変化する中で、実態からの乖離や現代的課題への対応の必要性が指摘されてきた。2008年に社会教育法等の一部を改正する法律案が成立した際にも、参議院文教科学委員会の附帯決議において、登録制度の見直しの必要性が指摘されている¹。

2017年に公布・施行された文化芸術基本法²は、文化芸術の固有の意義と価値を尊重しつつ、文化芸術そのものの振興にとどまらず、観光、まちづくり、国際交流、福祉、教育、産業その他の関連分野における施策を本法の範囲に取り込むとともに、文化芸術により生み出される様々な価値を文化芸術の継承、発展及び創造に活用しようとするものであった。

博物館は、この中核となり得る、国民生活に欠くことのできない施設であり、期待される役割が多様化・高度化する³一方で、その活動を支える資金・人材・施設等の基盤が弱体化しつつあることが指摘されてきた。

このような状況の中、今後の博物館行政の基盤となる法制度の在り方が、改めて問われている。2018年6月、文部科学省設置法が改正⁴され、博物館に関する事務が文部科学省から文化庁に移管されたことに伴い、2019年11月、文化審議会に博物館部会を設置し、博物館の制度と運営に関する課題について幅広く検討を開始した。

本報告は、法制度の在り方について具体的な検討を行うため設置した「法制度の在り方に関するワーキンググループ」において、これまで3回にわたって行ってきた議論の経過を中間的に取りまとめるものである。

¹ 社会教育法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（2008年6月3日 参議院文教科学委員会）

「五、博物館については、多様な博物館がそれぞれの特色を発揮しつつ、利用者の視点に立ったより一層のサービスの向上が図られるよう、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。」

² 文化芸術振興基本法の一部を改正する法律（平成二十九年法律第七十三号）

³ 2020年には、博物館等の文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光を推進する「文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律（文化観光推進法）」（令和2年法律第18号）が公布・施行された。

⁴ 文部科学省設置法の一部を改正する法律（平成三十年法律第五十一号）

1. 現行制度の課題とこれまでの議論

(現行制度の現状と課題)

- 現行法における登録制度・相当施設の指定は、戦後、公立への補助と私立への税制上の優遇を行い、全国で博物館を増加させていくという時代背景のもと、博物館の基本的、公共的な機能を確保するための枠組みとして創設された。
- しかしながら、制定から約 70 年が経過し、現在では以下の課題を抱えていると考えられる。
 - ① 設置者が地方公共団体、一般社団・財団法人等に限定されているため、国・独法、大学、地方独法、株式会社等の場合は登録の対象とならず、設置主体の多様化に対応できていない(ただし、相当施設の指定には、設置者に関する要件はない)。
 - ② 審査が外形的な基準(学芸員の有無、年間の開館日数、施設の面積等)によって行われており、博物館としての機能や活動の質を問うものとなっていないため、博物館の機能や活動の質の向上にほとんど貢献できていない。登録・相当施設の指定に係る基準のほかに「望ましい基準」が定められているが、メリットがなく、その影響力は限定的となっている。
 - ③ 歴史的な経緯から、現在では登録・相当施設の指定に伴う各館のメリットが少なくなっており、博物館類似施設を含む我が国の博物館の 2 割程度しか登録・指定がなされていない(法律で規定されていない博物館類似施設が約 8 割に上る)。

(法制度の在り方に関するこれまでの議論)

- 2007 年 6 月に取りまとめられた「新しい時代の博物館制度の在り方について」(これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議。以下、「2007 年報告」という。)では、登録制度について、博物館の公益性を明確化する観点から、望ましい博物館像を人々と共有する「登録基準」を設定し、博物館の基本機能と学習支援機能を中心に、実質的な活動内容を審査することが提言された。
- しかしながら、翌年の 2008 年に行われた博物館法の改正では、教育基本法の改正を踏まえた規定の整備と、運営状況の評価についての追記等が行われるのみで、2007 年報告の提言内容の大部分が反映されなかったことが、上記の参議院文教科学委員会の附帯決議にもつながった。

- 日本博物館協会においては、2007 年報告を踏まえて、「博物館登録制度の在り方に関する調査研究」が行われ、基本的方向性の整理と登録基準案の具体化等が行われている⁵。
- また、日本学術会議においても、登録制度に関する提言が2度にわたって行われた。2017 年 7 月に公表された提言⁶では、登録博物館と相当施設について、新たな登録制度への一本化が提言された。更に、2020 年 8 月に公表された提言⁷では、①登録制度から認証制度への転換と、②認証博物館制度の認証基準策定、検証、評価等を担う第三者機関の設置が提言されている。
- 国際的な議論に目を向けると、2015 年 11 月には、UNESCO の第 38 回総会において、現代の博物館の多様な社会的役割等を保護・促進するための各国の政策立案担当者への勧告が行われた。2019 年 9 月に京都で開催された第 25 回国際博物館会議 (ICOM) では、「Museum」の定義の見直しが議論されるとともに、「文化をつなぐミュージアム (Museums as Cultural Hubs)」の理念の徹底等の決議が採択されている。

2. 新しい登録制度の方向性について

(制度の理念と目的)

- 上述の通り、登録制度・相当施設の指定は、博物館が公共的活動を行うための基本的な要件を備えているかどうかを審査することを通じて、博物館の基本的、公共的な機能を確保するための制度であった。
- 新しい制度は、このような公的支援の対象としての枠組みを明確にすることに加えて、審査と登録を通じて、各館が自らの活動と経営を改善・向上していくことを促進し、選別や序列化ではなく「底上げ」と「盛り立て」を行うことにより、博物館の発展に寄与するものであるべきである。
- 各館が自らの活動と経営を改善していくことを促進するという観点からは、社会教育調査上「博物館類似施設」と分類されている登録又は相当施設の指定を受けていない施設に対しても、申請を促す支援策を検討する必要がある。

⁵ 「博物館登録制度の在り方に関する調査研究」報告書 2017 年 3 月 公益財団法人日本博物館協会

⁶ 「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」(2017 年 7 月 日本学術会議)

⁷ 「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～」(2020 年 8 月 日本学術会議)

- また、国民にとってこの趣旨がより明確となるよう、博物館に対して「認証」や「認定」といった適切な名称の検討やその明示、積極的な広報活動を行うことが望まれる。

(制度の対象範囲)

- 現在の多様な博物館の在り方に対応するため、設置者の法人類型による制限をできる限りなくし、現在登録制度の対象外となっている国・独法、大学、地方独法、株式会社等についても広く対象とするべきである。
- 他方で、博物館として、一定のレベルで公益性を担保する必要があることから、このような観点からも審査を行う必要がある。したがって、後述の審査基準には、このような公益性の観点を盛り込む必要がある。
- 公益性を審査する際には、財務・経営の状況等を考慮する必要があると考えられ、設置主体の特性に応じて、どのような財務上の区分を対象とするかなどについても検討が必要である。

(審査基準)

- 博物館の活動の質や健全な経営を担保するため、現行制度の外形的な審査から、博物館としての機能や実質的な活動を評価するものへと転換すべきである。
- 今後、日本博物館協会において具体化が行われた共通基準案を基礎としつつ、共通基準案及び館種別等の特定基準案について、更なる検討を進めていく必要がある。
- 検討に当たっては、いくつかのシナリオを想定したシミュレーションや、多様な館種、規模の博物館、関係団体・組織へのヒアリング等を通じたフィードバックの検討が求められる。

(審査主体・プロセス)

- 登録や相当施設の指定の審査については、現在、都道府県及び指定都市教育委員会において行われているが、自治体によって審査基準や質の不統一が指摘されている。上述の審査基準の転換に伴い、その審査の質をどのように標準化し、担保していくかが問題となる。
- 博物館への指導・助言、地域の状況に応じたきめ細かい対応や、各地域における他の行政分野との連携という観点から、審査・登録（認証）は引き続き国及び都道府県・指定都市が担う必要がある。

- 一方で、専門的・技術的な見地からの審査が求められる内容については、審査基準のばらつきや審査の形骸化を防ぎ、専門性を担保するため、第三者性をもった専門家組織（以下、「第三者組織」という。）が一定の関与を行う在り方を検討すべきである。
- このような第三者組織の位置付け（地方公共団体の権限との関係を含む）については、法制上の整理や財政上の支援等について検討を行い、現実的な選択肢を提示した上で、再度議論を行う必要がある。
- また、第三者組織を具体的にどのように組織するかについては、関係団体との調整も必要となると考えられる。

（更新と評価）

- 審査基準の転換に伴い、審査時の状態が維持されていることを確認し、活動と経営の向上を図るため登録（認証）の更新制の導入を行うべきである。
- 更新の期間については、審査に係る負担とのバランスを考慮しつつ、今後詳細な検討を要するが、10年程度を想定する。ただし、指定管理者制度との関係等も考慮し、設置者及び地方公共団体の判断による柔軟な運用も可能とすることが望ましい。
- 更新に当たって行う審査においては、各館が自らの活動と経営を改善していくことを促進するという制度の理念に鑑み、改善のための助言・支援を得られる仕組みを検討する必要がある。

（連動した博物館振興策）

- このような制度の改正を行う前提として、登録（認証）されることにより得られるメリットをできる限り拡充することが極めて重要である。
- これまで措置されてきた全ての登録施設に対するメリットの拡充を検討していくとともに、新たな視点からの振興策を検討していく必要がある。
- 全ての登録施設に対するメリットは、大きく①予算事業や地方交付税における支援の拡大、②税制上の優遇（設置者への優遇や寄附・寄贈に対する優遇）、③他の法令体系と連動した振興策（例えば、手続きの合理化や特別な措置）に分類されるが、今後、関係団体等から広く意見を聴取しつつ、具体的な振興策をひとつひとつ検討していく必要がある。
- 新たな視点からの振興策として、博物館が抱える課題が多様化、複雑化している一方で、各館に配分される資金や人材等のリソースが伸び悩み、あるいは

は縮小している現状において、複数の館を結び付けるネットワークを形成し、リソースやノウハウを共有することによって課題に対応していくための仕組みを提案する。

- ネットワークの形成による振興については、今後、その対象とする分野や支援内容、法的位置付け等について、具体的な検討が必要である。

【分野のイメージ】

- ・ 地域（県域、地域等）
- ・ 館種・資料（総合、歴史、郷土、自然史、科学、美術、動物園、水族館等）
- ・ 基本的機能（保存修復、ドキュメンテーション、防災、調査研究、教育、市民参画等）
- ・ 現代的課題（観光、国際交流、地域振興・まちづくり、社会的包摂・福祉、デジタル化等）

3. 学芸員制度の在り方について

- 学芸員制度については、資格取得者の数に対して、実際に学芸員として採用される者の人数が極端に少ないことをはじめとして、様々な課題が指摘されている。
- 学芸員制度の今後の在り方については、ワーキンググループでは議論を開始した段階であり、今後、更に議論を深める必要がある。ここまでの議論では、学芸員として活躍する者を支援し、その活動を充実していくことの重要性は論を俟たないところであるが、その手法については、拙速な議論を避け、一定の時間をかけた慎重かつ包括的な検討が必要であるとの意見が多く出された。

4. 今後の検討について

- ワーキンググループでは、これまで制度の基本的な方向性について議論してきたが、更に詳細な制度設計について検討を進めるに当たっては、法制上の整理や関係省庁との調整を行うとともに、地方公共団体や多様な館種・規模の博物館、関係団体・組織へのヒアリング等を通じた検討が必要となる。
- また、定義や経過措置といった関連する重要な課題についても、今後議論を行う必要がある。

以上