

社会教育関係法の改正に思う

吉 武 弘 喜
(九州造形短期大学・九州産業大学)

1 社会教育法等の改正

本年第169回国会において「社会教育法等の一部を改正する法律」が成立し、6月11日公布・施行された。今回の社会教育法、図書館法、博物館法の改正は、平成18年12月の教育基本法の改正を踏まえて規定を整備することに主眼があり、例えば、生涯学習の振興、学校・家庭・地域住民等の連携協力の促進、家庭教育の重視に関係する改正などが行われた。そのほかこの機会に合わせて、社会教育における学習成果の活用、電磁的記録の図書館・博物館の資料としての位置づけ、社会教育主事・司書・学芸員の資格取得における実務経験が考慮される職務の範囲の拡大、学芸員の研修の促進、公民館・図書館・博物館の運営状況に関する評価と情報公開の努力義務などの改正が行われた。今後は、今回の法改正を具体化するための省令の改正や図書館・博物館の望ましい基準づくり等がなされるであろうし、積み残しとなった大きな問題についてのさらなる検討も行われるであろう。今回の法改正が社会教育の進展につながることを期待している。

今回は年報の提言「新しい時代に向けて」ということであるので、この視点から、今懸念している問題として、社会教育の役割と行政の所管の問題についてふれ、その後、大学で学芸員課程を担当している立場から、博物館の登録制度や学芸員養成制度の見直しの問題について管見を述べることにする。

2 社会教育の役割—個人の需要と社会の要請—

近年、社会教育行政の基本的な在り方の問題について公共性の視点が強調されている。文部科学省（以下「文科省」という）から平成18年2月に出版された『新しい時代の社会教育』においては、「これからの社会教育は、単に個々人の「趣味・教養」を充足させるだけのものにとどまるのではなく、新しい「公共」の形成を目指し、「国民や地域住民として必ず対処することが必要な課題についての学習」や「地域の課題解決活動」に係る分野などに、特に重点を置き、地域住民の参画を促進しつつ、効果的に推進することが望まれます。」と述べられており、こうした活動の事例が掲載されている。最新の中央教育審議会（以下「中教審」という）答申⁽¹⁾においても、個人の要望を踏まえるとともに社会の要請を重視するという方向性が明確に示されている。今回の法改正で「学習成果の活用」に関する規定が導入されたのも、社会へのアウトプットを重視する趣旨と思われる。

教育において社会の必要が考慮されるべきであることは当然であるが、今あらためて生涯学習・社会教育の分野で公共性の問題が強調されるようになったのは、この分野で従来、趣味・教養的活動の比重がかなり高かったという反省があり、財政的な緊迫化を背景に、生涯学習・社会教育の予算が切り込まれることを回避するためには、切実な社会の問題の解決に資するような活動にシフトした方がよいという判断があるのであろう。この判断は基本的には正しいと思うが、留意してほしい点がある。

まず、個人の趣味・教養的活動の支援を一律に切り捨てるようなことがないようにしてほしいということである。短期的には個人の求めであっても見方を変えれば社会のニーズであることがある。例えば、絵の勉強は個人的・趣味的にみえるが、絵を学ぶ人が増えれば、社会の美術活動・デザイン活動が活発になり、国際的な評価が高まることもある。今、ポップアート、マンガ・アニメを含めて、美術・デザイン、ファッションの分野における日本人の活動は活発であり、国際的にも注目されている人々が多い。それを支えているのは、これらの分野への国民の関心の高さである。産業も、初めは個人のニーズにこたえる活動から始まる。個人の学習への支援も、将来の産業基

盤の強化への投資と考えられる場合がある。

次に留意すべきもう一つの点は、一般行政との重複事業に進出するについては慎重にやるべきだということである。直接的に社会の役に立つという面を重視すれば、どうしても一般行政の事業と重複する場合が増える。地域の健康づくりのために散歩コースを整備するボランティア活動とか、河川をきれいにするために清掃ボランティア活動を立ち上げるとかは、社会教育の仕事としてもあってよいが、保健行政、環境行政の仕事としてもなされるであろう。類似の事業が一般行政で既に行われていれば教育委員会ではなかなか予算は取れない。重複する事業では、たとえ教育委員会の方のアイデアで先に始めても、首長部局との力関係では逆に社会教育事業の方が切られることもある。そうになると社会貢献を目指すことで、かえって社会教育は縮小するという、意図とは違う結果にもなりかねない。

むしろ、社会教育行政が生き残るためには、自らは教育事業の主体であるという基本を忘れないことが大切である。教育委員会は、まず地域社会の教育問題に取り組むべきである。社会教育においても、例えば青少年の体験を豊かにする活動、家庭教育について親の自覚を高める活動、成人・高齢者に地域の教育問題で働いてもらうための学習支援、不登校の子どもたちに図書館や博物館で学習してもらう活動、放課後や土日の子どもの居場所づくりなど、地域の教育的課題は山積している。

教育の本質は、人を対象としてその成長を助ける仕事である。社会への貢献は人づくりを通して行う間接的な目標である。社会教育では、まず人々が学習を必要としている状況を検知して、それを支援する教育的な働きかけを組織するという関係が基本である。一般行政の広報活動は、行政の必要から始まり、一方的な伝達で個に応じるものではない。一斉学習、大人数の動員、単発的、イベント的で、短時間の即効的なものになりがちである。一方、社会教育では、自主的学習、相互的学習、個々人の学び方に合わせた学習、個人の参加意識を重視したワークショップなどを取り入れて実施するという特徴をもっている。この持ち味を生かしつつ、長期的な視点から実施することが大切である。さらには、社会教育施設としての本来の特色を活かした活動、例えば図書館の図書資料や映像資料を生かした活動、博物館の実物資料などを生かした学習支援などを重視すべきであろう。

3 社会教育行政の所管

社会教育行政は、本来は教育委員会の所管とされているのに、次第に首長へ移管が進んでいる。行政の所管がどちらであろうと、生涯学習の理想が生きており、社会教育の実質が進展すればいいと考える人もあろう。しかし、そう楽観的でもいられないのである。実際には、やはり、所管が変われば社会教育の名前は消え、活動の性格は変わる。公教育の機会均等は忘れられ、目先の運営合理化が優先されることもある。社会教育施設が首長に移管された例を見れば、職員がいなくなって企画能力がなくなり、貸し館、事業委託になっている例が目につく。教育委員会と公民館の社会教育関係職員数の減少は気になるところである^②。

二つ以上の行政分野に似たような事業があっても、目的・性格が違う事業は別に行われるのが当然で、似たところがある事業はすべて無駄であるから一本化するというような安易な発想があるのは困ったことである。

そもそも戦後、教育・文化行政を首長から離したのは、教育・文化行政は政治の動きからある程度距離を置いて中立的・安定的に行われるべきであるということからであった。これは教育・文化機関が真理追究と万人への公平を使命としているという命題と関連している。

アメリカ博物館協会が21世紀の博物館の在り方を検討してまとめた1992年の報告書『卓抜と公平－博物館の教育と公共的役割－』では、博物館は、知的厳密性の伝統を維持しつつ、多様な文化を包摂し、公平な教育サービスを提供する施設でなければならないという考え方が述べられている^③。アメリカでも、文化機関の運営の効率性は求められているし、博物館における資金獲得の仕事の比重は重いが、図書館や博物館が教育機関としての特性を持つことは当然という認識がある。

しかし、こうした教育専門家の側の論理は、我が国では教育界の閉鎖性・硬直性として攻撃される。教育委員会制度への批判は戦後ずっと存在してきた。小泉内閣による改革の中でも地方分権改革推進会議は教育委員会の必置規制の弾力化、特に生涯学習・社会教育行政の一元化のため、地方公共団体がこれらの担当部局を自由に選択、調整できるようにすることなどを提言し

た⁴⁾。この2～3年、ますます教育委員会制度への攻撃は厳しくなり、教育委員会の廃止論や任意設置論が勢いを増す形成にある。

頼みの文科省も中教審も、学校教育を中心とした教育委員会制度を守るために譲歩しているように見える。平成17年の中教審答申⁵⁾において「文化(文化財保護を除く)、スポーツ、生涯学習支援に関する事務(学校教育、社会教育に関するものは除く)は、地方自治体の判断により首長が担当することを選択できるようにすることが適当である。」と提言したし、19年の答申⁶⁾でも同趣旨のまとめとなり、文科省はこの趣旨を受けて、平成19年6月「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正を行った。既にスポーツと文化の行政の所管は制度上も弾力化されたのである。社会教育の所管の移行は認めていないとはいえるものの、文化行政と社会教育行政との境界はあいまいであり、実際に社会教育を首長部局に吸収する動きがある。

博物館では実に26%が首長所管であり(平成17年社会教育調査)、最近はさらに首長への移管の範囲が広がっている。例を挙げれば、福岡県久留米市では、社会教育、文化芸術、文化財保護、体育スポーツはほとんど文化観光部の所管となった。島根県出雲市では文化財行政(出雲弥生博物館創設準備を含む)を含めて、芸術文化、スポーツ振興を市長管下の文化企画部に移している。福岡市では公民館に関する業務も市長部局の市民局の所管にした。

首長が所管する理由は、生涯学習や文化の振興は、各部門の関連施策を一体的・総合的にやった方がよいということであり、政治的中立性はあまり関係ないという考えのようである⁷⁾。総合的にやるべきという点は合理性があるが、その点については、以前から、生涯学習推進本部などを立ち上げて、教育委員会と首長部局が連携して推進に当たるようにしている地方自治体が多い。必要なら連携の強化や役割分担を明確にする方策を取るべきであり、本来生涯学習事業の中心的な担い手である社会教育部門の縮小を図るのはおかしい。また、教育文化の事業における中立性の問題は重要である。首長次第で施設の予算が付かなくなるような安定性を欠いた運営は望ましくない。図書館の収書方針に関する意見の対立や、美術館・博物館の展示方針に関する意見の対立はときどき耳にする。教育委員会の予算編成も、教育委員の任命も最終的には首長と議会の権限である。首長は従前から一元的な統制力を十分発揮している。社会教育・文化事業を首長が自らの名でやりたい

真の理由は、首長のイメージアップ、政治的プレゼンスの強化にあると思われる。教育委員会は無責任になりがちといわれるが、逆に誰か個人の手柄にはなりにくいというよさがある。

ともあれ、教育文化の事業は、地域・団体・施設の自主性が確保され、民主的運営が保障され、中立的・安定的に行われるべきである。もちろん教育委員会や社会教育にはいろいろと改革すべきところがあるのは言うまでもないが、その本質を守りながらの改革でなければならない。

4 博物館制度について

(1) 登録制度の問題

博物館法の改正については、博物館界では抜本的改正への要望が強い。今回の改正に当たって文科省が検討を委嘱した「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「協力者会議」）からも抜本的な制度改正が提案された。協力者会議の報告（平成19年6月）の案としては、例えば、登録博物館の設置主体の限定の撤廃、登録審査への第三者機関の参画、登録更新制の導入などの提案があり、学芸員制度に関しては、大学卒業後1年間の実務経験を経て学芸員となる制度にするとか、上級学芸員資格を創設するなどの提案があった。しかし結局これらの改正は実現していない。

今回は時間的な制約もあって小幅な改正となったが、将来に向けての制度改善の努力は続くことになるだろう。しかし、博物館制度問題のむずかしさについてはよく理解しておかなければならない。

博物館法は、戦後、博物館の疲弊により文化財の散逸・海外流出等の懸念がある中で、良質な博物館を限定して登録し、登録博物館に優先的に財政的な支援を与えて再建と発展を図るというねらいの下にできた。そしてこの法律はそれなりの効果を発揮してきた。しかし、半世紀を経て現在、登録博物館は博物館全体5614館の15%、博物館相当施設は6%にすぎず、効果的な制度とはいいいにくい。公立博物館への国庫補助金は平成9年度までで廃止され、登録のメリットが見えにくくなり、その存在意義が問われている。しかし、私立博物館にとっては税の軽減という大きなメリットがある。今も登録博物

館や相当施設は増え続けており、設置者に整備水準を引き上げてもらう効果はそれなりに及ぼしている。

協力者会議の提言にもあるように、国立博物館も、首長所管の施設も、さらにすべての私立の博物館をも含めて、博物館法の対象にすることは多くの博物館人の願いであるが、実現はなかなか困難である。このことは、昭和30年の博物館法の改正のときも検討されたが、最初の立法時同様に、肝心の文部省内に強い反対論があってつぶされてしまったのである⁸⁹。

博物館法に限らず、図書館法も国立や学校附属の図書館等は適用対象外である。社会教育施設だけでなく、学校もさまざまな行政部門が設置しており、その行政が一本化されていない。私立博物館の設置主体を広げることも、税の軽減措置がある以上、営利法人や個人を認めることは無理であるし、学校法人等についても、社会教育ではない別の目的を持った法人であり、社会教育機関といえないのはわかる。しかし、宗教法人は登録博物館の設置者として認められているのであるから、そこが突破口になる可能性はないのだろうか。

本質的に博物館は多機能の施設であり、タテ割り行政にはなじまない。したがって、博物館協会等の民間組織が博物館を評価して格付けを与える自主的なシステムをつくれば、設置者や行政の所管にかかわらず、包括的・一元的なシステムをつくることはできる。国公私を問わず、各博物館が任意で評価を受け、登録に参加するという方法である。アメリカはこのシステムである。ただし、博物館の評価や登録審査には人手と経費がかかる。博物館は財力のないところが多いので、国がなんらかの支援をしなければ制度は育たないであろう。アメリカでも連邦政府が補助金を出して側面から援助している。国が自主的な評価・登録システムに補助金を出すためには、法による登録制度は廃止せざるをえないであろうが、私立博物館の理解を得られるであろうか。この場合、私立の登録博物館の税制上のメリットが将来も確実なものかどうかで法制度を廃止するかどうかの判断も分かれる。今年12月から施行される新しい公益法人制度とその関連税制の改革の動向に注目しておかなければならない。

また、登録制度をどうするかは、登録事務を行っている都道府県教育委員会の考え方が重要である。平成11年の地方分権一括法の制定で登録事務が国

の事務でなく都道府県の自治事務になったからである。その意味では、国が手放した登録事務をもう一度国に取り戻して、博物館協会等に国から一括委託するような制度も、地方分権の流れの中では簡単にできることではない。

このような諸々の情勢を考慮すると、博物館の登録制度の改革問題は、当分は動きが取れないのではないかと思う。

（２）学芸員制度の問題

学芸員の問題については、大枠は変更なかったが、現在文科省では学芸員の資質の向上のために大学における養成科目の見直しを進めているようである。今年度中にも省令を改正したい意向と聞く。

学芸員課程を担当している大学教員の意見は分かれている。科目、単位の増加を求める意見もあるが、大勢は基本的にはあまり大幅な増加には反対であると思う。筆者は後者の側である。今の大学の混み合ったカリキュラムの中で、履修科目をいたずらに増やせば学生の負担が大きくなりすぎる。

博物館は極めて多様であり、必要とされる知識技能は就職した博物館や与えられる仕事によって異なる。同じ美術館といっても所蔵品によって必要な知識・技能は違う。そのすべてを大学の学芸員課程で教えることは無理である。学芸員課程の科目を担当している大学教員も非常勤講師の学芸員も、多くの場合、狭い専門の範囲のことしか知らない。

博物館の人材需要は、大学院修了者のような高度な人材ばかりではない。全国の博物館で高度な専門職として処遇されている学芸員は多くはない。多くの博物館は、定員・人件費が削減されて苦しんでいる。高度な専門職としての採用の可能性が減少しているとき、学生に大きな学習負担を求めるのは非現実的である。

一方、養成に当たる大学側では、今、学生数が減り、非常勤講師も削減されているときである。大幅な単位数の増加など、大学の負担があまりに大きくなれば、学芸員養成から撤退せざるをえない大学も出てくるであろう。現実的な改善にとどめてもらいたいと願う次第である。

注

- (1) 平成20年2月19日中央教育審議会「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策に

ついて一知の循環型社会の構築を目指して一（答申）」

- (2) 平成17年度社会教育調査（文部科学省）の表5「施設等別職員数」（7頁）により、ピーク時からの減少数を計算。教育委員会の社会教育関係職員数は4835人（6年間で12%減）、公民館職員は1596人（3年間で3%減）の減少。地方公務員の定員の最近の純減実績は5年間で4.6%（平成17年11月21日財政制度等審議会「平成18年度予算の編成等に関する建議」）
- (3) 日本博物館協会から『卓抜と均等—教育と博物館がもつ公共性の様相—1992年米国博物館協会報告書』（"Excellence and Equity - Education and the Public Dimension of Museums -"）として翻訳が出版されている。
- (4) 平成16年5月12日地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見—地方分権改革の一層の推進による自主、自立の地域社会をめざして—」
- (5) 平成17年10月26日中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」
- (6) 平成19年3月10日中央教育審議会「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について（答申）」
- (7) 平成13年2月19日全国市長会「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見—分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直し—」（意見）
- (8) 鶴田総一郎「論説：博物館法の改正に思う」『博物館研究』通巻第28号、第5号（昭和30年5月号）、p. 798