

ボランティア事業との関連からみた博物館登録制度の意義と課題

大木 真徳
(東京大学大学院生)

【要旨】

博物館法の定める登録制度をめぐるこれまでの議論では、登録を受ける博物館が少ないことが強調され、もっぱらその要件や基準の是非が論点となってきた。そのため、登録の有無が実際の博物館運営に与える影響から、その制度的な意義や課題を検証しようとする試みはほぼなされてこなかったといえる。本稿では、博物館におけるボランティア事業を事例として取り上げ、2006年に社会教育計画研究会(代表:鈴木真理)が実施した調査の結果に基づき、登録の有無による博物館の運営実態の差を検証する。そのうえで、現行制度の意義と限界を考察し、今後、博物館登録制度を議論するうえでの留意点も併せて提示する。

1. はじめに

博物館法が定める登録制度に関しては、その制度的な不備がながらく指摘され続けてきた。2008年6月の博物館法改正に先立って、2007年4月に文部科学省が設置した「これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議」では、博物館の定義、学芸員資格制度と並んで、登録制度の見直しが主要な検討項目とされた。結局、2008年の法改正では、登録制度の改定は見送られたものの、その後も見直しを目指した議論が継続している。

博物館登録制度をめぐるこれまでの議論においては、国内の博物館総数に対して、登録を受ける博物館の館数が極めて少ない点が強調され、その登録要件や基準の是非がもっぱら論点となってきた。それゆえ、登録の有無が実際の博物館の運営に与える影響については、実証的な検討が十分になされてこなかった。

本稿では、博物館におけるボランティア事業を事例として取り上げ、登録制度が博物館の運営に与える影響について検討を加え、その制度的な意義や限界について考察する。そのうえで、今後、博物館登録制度を検討するうえでのいくつかの留意点を提示する。

2. 博物館登録制度の問題点

(1) 登録博物館数にみる登録制度の課題

博物館法では、第10条において、「博物館を設置しようとする者は、当該博物館について、当該博物館の所在する都道府県の教育委員会に備える博物館登録原簿に登録を受けるものとする。」と規定されており、同法でいう博物館とはこの登録を受けた博物館を指す。これに加え、博物館法には、登録を受けた博物館に準ずるものとして、「博物館に相当する施設」についても規定が設けられている。この登録博物館、博物館相当施設以外の施設は博物館類似施設と総称され、登録博物館・博物館相当施設・博物館類似施設という三分類が博物館法に基づく博物館の分類として一般的に用いられている。

博物館登録制度の持つ制度的な不備は、登録博物館の館数の少なさに端的に表れている。文部科学省による平成 17 年度社会教育調査では、登録博物館、相当施設、類似施設のそれぞれの館数は、865 館、331 館、4,418 館となっており、合計 5,614 館のうち、その約 15% の博物館のみが博物館法に基づく登録を受けていることになる。

登録を受ける博物館が少ない理由については、その要因として主に 3 つの問題点が指摘されてきた。

まず、第一に、博物館法による、博物館の設置者の限定がある。博物館法では、博物館の設置者を地方公共団体といわゆる公益法人にのみ限定しており、それ以外により設置された博物館は、登録を受けることができなくなっている。この設置者の限定については、これにより国立および独立行政法人立の博物館も登録の対象外となることから、その問題点が早くから指摘されてきた。

第二に、公立登録博物館の所管の問題がある。公立博物館は、それを設置する地方公共団体の教育委員会の所管となることが、博物館法で定められており、「文化課」や「観光課」、「公園課」というような首長部局の所管する施設については、登録の対象外になっている。これに関しては、運営面での利点を考慮して、博物館をあえて首長部局の所管とする地方公共団体も少なくないとされる。

そして、第三に、登録を受けることにより、博物館にもたらされるメリットが大きくないため、そのインセンティブが働かないという問題も指摘されている。博物館法では、公立博物館に対する補助金の規定が設けられているのに加え、税制関連法では、私立の登録博物館に対して税制上の優遇措置も認められている。しかし、公立博物館の施設整備に関する補助金については、1997（平成 9）年度をもってすでに廃止されるなど、現在では登録を受けることにより得られる実質的なメリットは少ないとする意見が多い。

登録博物館が少ない状況は、こうした要因から生じていると考えられているが、登録を受けている博物館のなかにも、教育委員会が所管するという要件を満たすために、実質的な事務を首長部局が担当しているという事実にも関わらず、あえて首長部局と教育委員会の共管にするといった対応をとっている施設もあり、制度としての形骸化が進んでいる状況がうかがえる。

(2) 博物館登録制度をめぐるこれまでの議論

こうした事態に対して、これまでの博物館登録制度をめぐる議論においては、その登録の要件や基準の是非が主要な論点となってきた。博物館法の草案も作成し、日本の博物館行政に大きな影響を与えた棚橋源太郎は、博物館法が制定される過程で文部省内のセクショナリズムのため、博物館法の対象となる施設の範疇が狭められてしまった経緯を、「公民館と同じように地方の教育委員会の所管する公私立の博物館だけをやればいいといったような具合で、だんだん規模の狭いものとなり、わけのわからんものになってしまった」¹⁾と振り返っており、設置主体による限定、特に、国立の博物館がその対象にならなかった点を強く批判している。博物館登録制度の不備は博物館法制定当初から認識されていた問題であった。

博物館法制定時から今日にいたるまで、博物館の総数に対して、登録博物館の占める割合が低い事態について、博物館関係者からは一貫した批判がなされ続けており、博物館法

が「ザル法」と揶揄されることも少なくない。

一方、「登録博物館になるということは、博物館としての、固有の目的と機能をもった運営が条件づけられるということである。それはなりよりも、市民に対する公共的責任をもつ運営と、そのための努力が、法として求められてくるということである。設置者や管理者の都合で、いいかげんな博物館の運営をすることをいましていっているのである。」²⁾といった具合に、博物館運営の在り方を律するという点で登録制度に基づく各種の制限を積極的に評価する意見もこれまでになされてはいるが、現行制度に対する批判に比べると少数派の意見といえる。

2007年4月に文部科学省が設置した「これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議」は、同年6月に「新しい時代の博物館制度の在り方について」と題された報告書を発表しており、そこでは登録制度の抜本的な改編の必要が提起された。その内容は、登録の基準や制度としての目的、さらには制度運用の在り方といった観点から、現行の登録制度を全面的に見直すものとなっている。特に、その基準については、「現行は、学芸員等の職員の有無、開館日数等定量的な基準を博物館が当然有すべき要件とし、外形的な審査が中心になっているところ、社会に求められる博物館として、実質的な活動の量・質ともに充実したものとなっていない。」とし、「現行博物館登録基準は、外形的観点を中心としている点が問題。」とまとめている³⁾。そして、今後の見直しの方向性として、「外形的な観点」を中心とした「定量的な基準」を改め、「経営（マネージメント）」、「資料（コレクション）」、「交流（コミュニケーション）」を柱とした、活動内容を重視したより質的な基準を構築することを提起している。

また、設置主体による制限や所管の問題についても、「新しい登録制度では、それぞれの博物館にふさわしい活動の内容面を重視する観点から、登録申請資格の設置主体に限定を撤廃。」、さらに、「博物館相当施設の指定制度を博物館登録制度に一本化。」を提案しており⁴⁾、登録の対象となる範疇を拡大させることを見直しの前提としている。

(3) 登録制度の目的と意義

以上のように、多くの問題を抱える現行の登録制度であるが、その制定当初の目的をみると、文部省によって以下のような説明がなされている。

博物館の機能は、各種各様の有益な資料によって基礎づけられるものであり、又、その各種類にわたる資料が公共的に活用されることが大切なのであります。したがって、博物館の基本的な機能を確保しようとする場合、単に設置主体のみを限定することで、それが期待できるとは申し難いのでありまして、その機能の基本的要件が確保されなければ意味がないのであります。・・・ここに、博物館の公共的活動の基本的要件を備えているかどうかを審査する必要が生じてくるのであります。・・・これは、博物館を拘束するというのではなく、博物館の特異性から、その機能の基礎を確保し、積極的にその助長を図ろうとするためのものであります。（「博物館法の提案理由及びその概要について」文部専門員及び文部省、1951年4月。下線は引用者による。）

そもそも、「博物館の公共的活動の基本的要件」として、登録の要件ならびに基準が設け

られたのであって、博物館活動の公共性を担保するという点では、「これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議」が提案する新しい登録制度についても、根本的にはその制度的目的に違いはないといえる。ただし、すでに指摘したように、「検討協力者会議」は、現行制度は「外形的観点」を中心とした基準となっている点で、博物館活動の充実をはかるのには不十分としている。

しかしながら、現行制度での登録の有無が実際の博物館運営に与える影響については、これまで実証的な検討がほぼなされてこなかったといえる。登録を受ける博物館が極めて少ないという事実のみが強調され、安易な批判が続けられてきたといってもよいだろう。当然ながら、「博物館の公共的活動」を担保するという点からした検討もなされておらず、今後、博物館登録制度を検討するうえでも、まず、博物館運営の観点からみた現行制度の意義を確認しておくことが求められる。

そこで、本稿では、博物館が実施する具体的な事業のひとつとして、ボランティア事業を取り上げ、登録の有無が持つ意義や限界について考察する。

3. ボランティア事業との関連からみた博物館登録制度の意義と課題

(1) 調査結果にみる博物館登録制度の現状

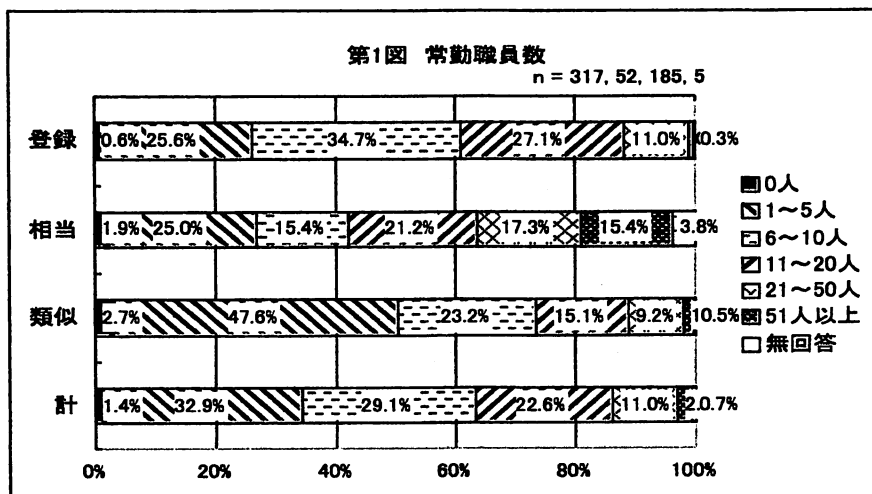
博物館におけるボランティア事業については、日本では、1980年代以降、社会教育行政施策の一環として、ボランティアの受け入れが奨励されてきた経緯がある。その際、ボランティアの受け入れには、「施設の活性化」と「活動者に対する生涯学習支援」という二つの意義付けがなされてきたといえる。2008年の博物館法の改正では、その第3条第1項第9号において、「社会教育における学習の機会を利用して行った学習の成果を活用して行う教育活動その他の活動の機会を提供し、およびその提供を奨励すること。」が新たに規定された。この「教育活動その他の活動」については、具体的にはボランティアによる展示解説活動などが想定されており⁵⁾、学習活動の場を提供するという生涯学習支援の観点からしたボランティア受け入れの意義が今後さらに注目されるといえる。現在、ボランティア事業を博物館の行う公共的な活動のひとつとしてみなす考え方は広く普及しつつあるといわれてよいだろう⁶⁾。

本稿では、社会教育計画研究会（代表：鈴木真理）が2006年に実施した「社会教育施設におけるボランティア活動の実態調査」の結果に基づいて、博物館におけるボランティア事業の実態からみた登録制度の意義と限界について考察を加える。本調査は、女性施設、青少年教育施設、図書館、博物館、生涯学習センターを対象とした全国調査であり、その調査結果は、すでに『社会教育施設におけるボランティア活動の現状—調査報告2006—』⁷⁾として報告がなされている。同報告書内では、博物館に関しては、設置主体別、館種別の集計に基づいて分析がなされているが、今回は、新たに、登録・相当・類似の別で集計を実施した⁸⁾。

ボランティア事業についての考察の前に、本調査からわかる博物館登録制度の現状を概観すると、まず、登録別の内訳は、回答のあった554館のうち、登録博物館が317館（57.2%）、相当施設が52館（9.4%）、類似施設が185館（33.4%）であった。開館年で登録の有無の動向をみると、1996年から2005年の10年間に開館した96施設のうち、登録もしくは相当の指定を受けている施設は54施設（56.2%）となっている。これに対し、1966年から

1975年、1976年から1985年、および、1986年から1995年の各10年間で開館した施設のうちに、登録博物館と相当施設が占める割合は、それぞれ78.3%、69.9%、61.3%となっており、開館年が近年になるほど、登録や相当の指定を受ける博物館が少ないことがわかる⁹⁾。

また、常勤職員数を比較すると、類似施設で常勤職員が5人以下の施設がおおよそ5割となっているのに対し、登録博物館ではその割合が26.2%になっている。同様に、相当施設においても、常勤職員が5人以下の施設が26.9%となっており、類似施設の職員数の少なさが際立っている〔第1図〕。



2003年には、地方自治法が改正され、指定管理者制度が導入されたことにより、公立博物館の管理委託が可能となる対象も広がったが、本調査では、設置主体と運営主体が異なる施設が、登録博物館で12.6%となっており、相当施設の30.8%、類似施設の36.8%と比較すると、設置主体と運営主体が異なる施設が少なくなっている。

さらに、博物館法の第20条で、公立博物館に置くことができると規定されている博物館協議会、もしくは、それに準じる組織について、その設置率をみると、登録博物館で75.7%、相当施設で26.9%、類似施設で23.3%となっており、当然ともいえるが、登録博物館でその設置率が際立って高くなっている。

このように、博物館登録制度の現状をみてみると、近年になるにつれ、登録および相当の指定を受ける施設が少なくなっており、その意義が薄れているという状況が改めて推測される。その一方で、職員数、設置主体と運営主体の異同、さらには、博物館協議会の有無といった、いわゆる「外形的な観点」として理解できる質問項目においては、登録の別で、その回答の傾向に明瞭な差が認められた。

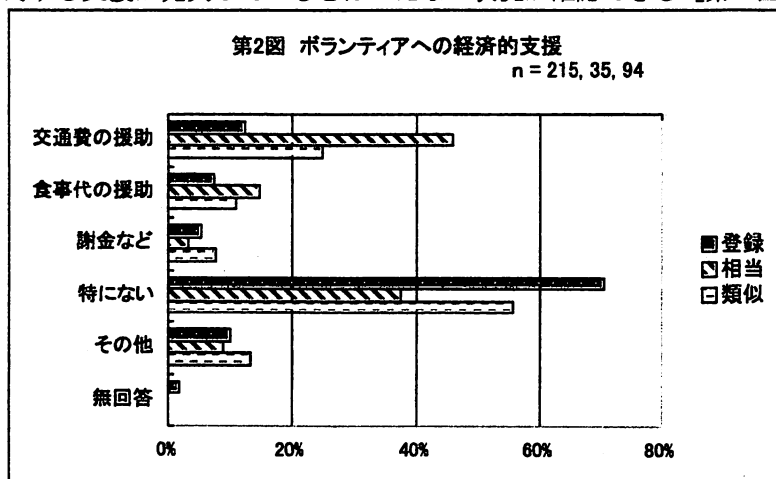
(2) 登録の別によるボランティア事業の実態の差

次に、ボランティア事業と登録制度の関連を検討すると、まず、ボランティアの受け入れについては、登録博物館で67.8%、相当施設で67.3%、類似施設で50.8%の受け入れ率になっており、登録・相当と類似の間に17ポイント程度の差が生じている。

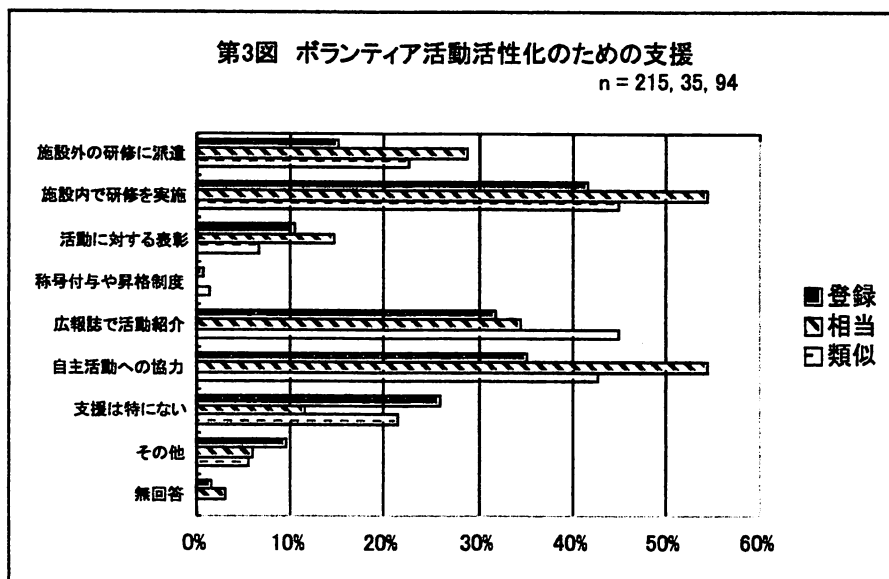
一方、ボランティアを対象とした研修の有無についてみると、相当施設で8割強の施設

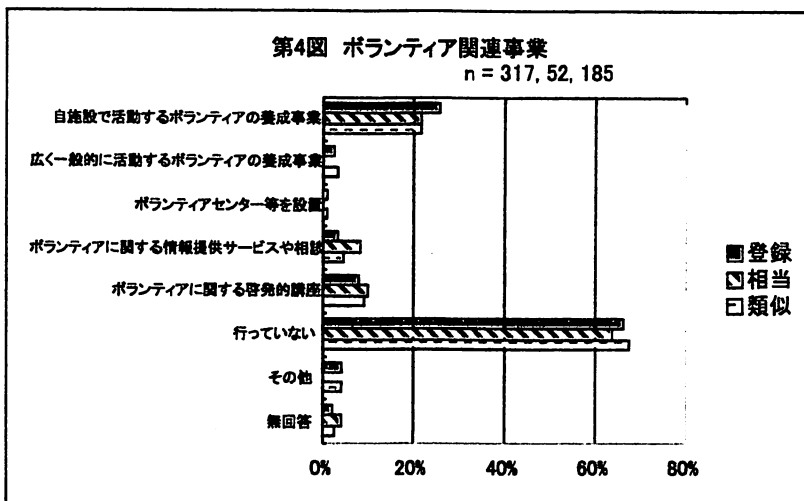
が研修を実施しているのに続き、類似施設が74.5%の実施率を示している。ボランティアの研修については、72.6%と登録博物館が最も低い実施率になっている。

さらに、施設によるボランティアへの経済的支援に関しては、「特にない」という選択肢の回答率で登録博物館と類似施設の間に15ポイント近い差があり、登録博物館だからボランティアに対する支援が充実しているとはいえない状況が確認できる〔第2図〕。

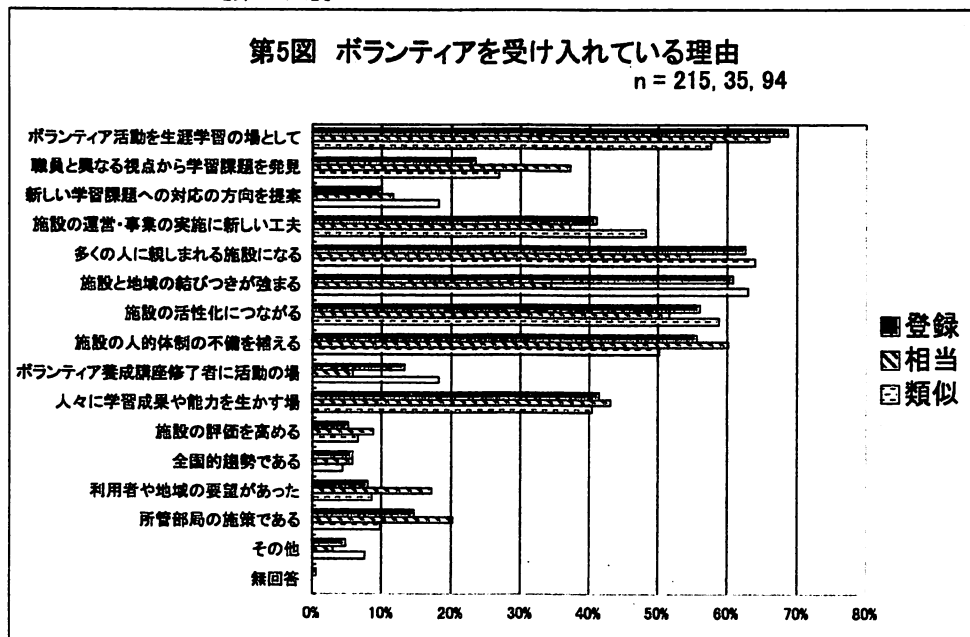


ボランティア活動活性化のための支援や、ボランティアの養成などのボランティア関連事業の実施状況をもても、登録博物館と類似施設の間に目立った差は確認できず〔第3、4図〕、ボランティアの受け入れ率において、登録の別で差があるものの、各種事業の実施を含めたボランティアに対する支援の在り方に関しては、その回答の傾向に顕著な差は認められない。

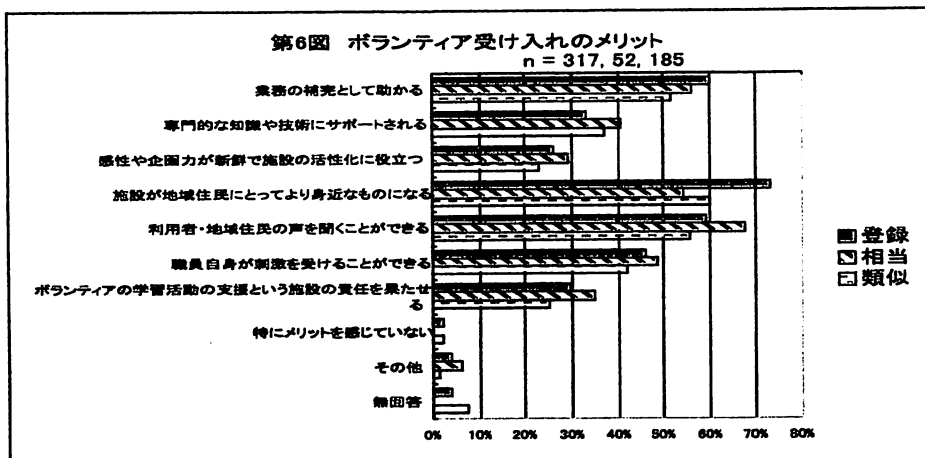




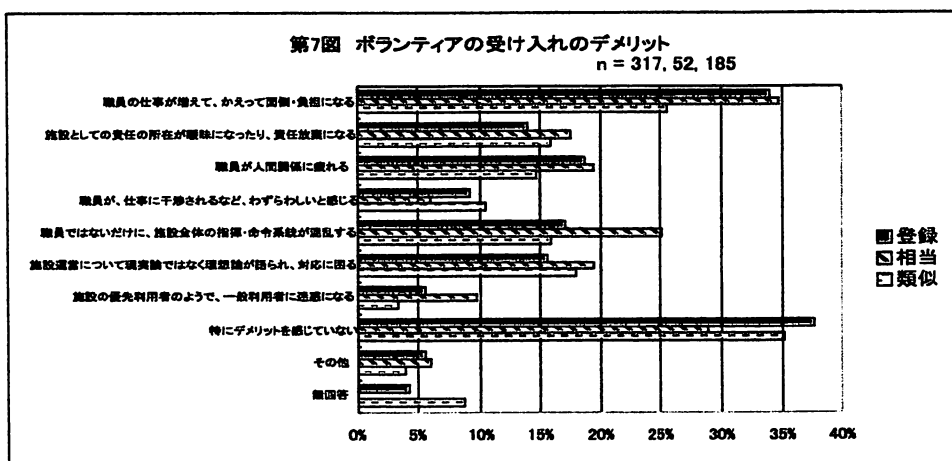
さらに、ボランティア事業に対して職員が抱く意識の在り方の違いについても注目すると、まず、ボランティアを受け入れている理由に関する設問では、「ボランティア活動を生涯学習の場として提供する」という選択肢の回答率で、登録博物館が68.4%、類似施設が57.4%と差があるものの、その他の選択肢については、回答傾向に登録と類似の間で顕著な差は認められない〔第5図〕。



また、ボランティア受け入れのメリットに関する設問においては、「施設が地域住民にとってより身近になる」という選択肢で、登録と類似で回答率に差があるのが目に留まるが（それぞれ72.6%、59.5%）、登録と類似の間で全体的に回答の傾向に差はない〔第6図〕。



同様に、ボランティアを受け入れているうえでのデメリットについても、全体的な回答の傾向に登録と類似では大差は見られないが、「職員の仕事が増えて、かえって面倒・負担になる」といった選択肢では、類似の回答率が25.4%であるのに対し、登録で33.8%の回答率を示している点などをみても、登録博物館の職員の方がボランティアの受け入れにより積極的であるといった傾向は特に確認できない〔第7図〕。



以上のように、ボランティア支援の在り方と同じく、ボランティア事業に対する職員の意識についても、登録の有無で顕著な差は認められなかった。

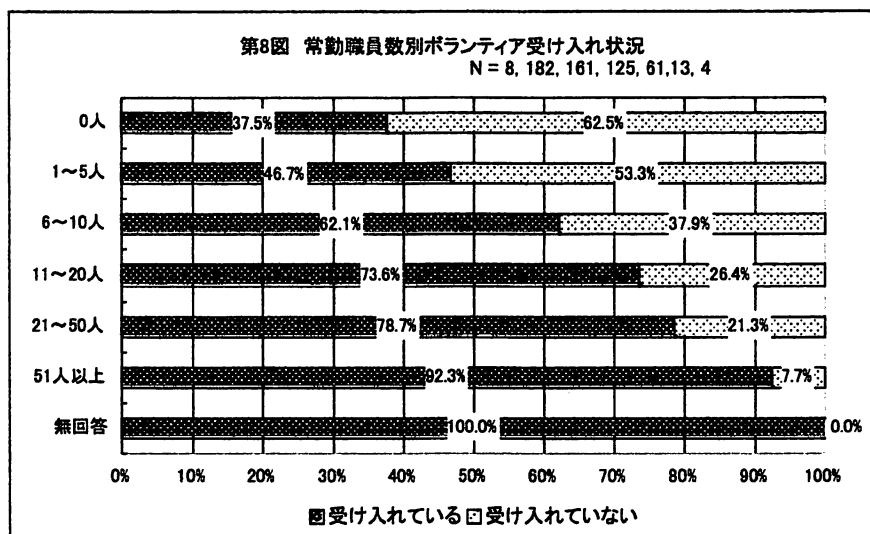
4. おわりに 一博物館登録制度を考えるうえでの留意点一

今回の調査結果からは、まず、登録制度の実態として、近年になるほど登録もしくは相当の指定を受ける施設が少なくなっているという事実の一方で、登録博物館では、職員数や協議会の設置などの外形的な観点での水準が高くなっていることがわかった。また、ボランティア事業との関連では、ボランティアの受け入れ率で、登録・相当と類似の間に差が認められたものの、ボランティアに対する具体的な支援方策の在り方については、特に登録博物館で充実しているというわけではなかった。同様に、ボランティア事業に対する職員の意識についても、登録博物館の職員の方が利用者や地域住民への意識が若干高いこ

とが推測されるものの、全体的な回答の傾向に顕著な差はなく、登録博物館の職員の方が受け入れにより積極的というわけでもなかった。

そこで、登録・相当と類似の間にボランティアの受け入れ率に差が生じる要因についてであるが、これは職員数の差に起因していることが推測される。第8図に示すように、本調査結果からは、施設の職員数とボランティアの受け入れには相関関係があると指摘できる。既に指摘したように、登録・相当と類似の間には職員数に差があり、類似施設で職員が少ない施設が多くなっている。こうした職員数の差が、ボランティアの受け入れ率の差にも反映されていると考えられる。

つまり、職員数という「外形的観点」からした水準の高さが、ボランティアの受け入れを可能にしているということが推測できる。加えて、今回調査の自由記述欄では、職員だけでなく、ボランティアの物理的な活動スペースを確保することもボランティアを受け入れるうえで重要であるとする回答も少なくなかった¹⁰⁾。「これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議」では、「外形的観点」を中心とした基準を、実質的な活動の量・質を充実させるうえでは不十分としたが、博物館で充実した活動が展開されるためには、その基盤となるような職員や土地、建物が前提として必要とされることは当然といえる¹¹⁾。改めて、「外形的観点」からした基準の持つ意義を検討する必要がある。



ボランティア事業を実施できるか否かという点では職員数をはじめとする「外形的観点」からした施設の水準の持つ意義が大きいことが推測される一方、ボランティア事業をより充実させるための具体的なボランティアの支援方策や職員の意識においては、登録の有無の影響はあまりないといえる。ここに現行登録制度の限界を見出すことも可能であろう。こうした限界を補完するうえで、博物館登録制度に関する今後の議論では、登録を受けるプロセスを通して、運営の改善や職員の意識向上が図られる工夫も併せて検討していくことの必要があるといえる。2008年の博物館法の改正では、その第7条で、文部科学大臣及び都道府県の教育委員会が、学芸員及び学芸員補の研修の充実に努めることが新たに規定された。こうした職員の研修を登録制度のなかに計画的に位置づけていくことも有意義であろう。実質的な効用が期待できる登録制度のあり方を検討することが今後の課題といえる。

注記・引用文献

- 1) 棚橋源太郎・宮本馨太郎『棚橋先生の生涯と博物館』六人社, 1962, p. 100.
- 2) 伊藤寿朗『市民のなかの博物館』吉川弘文館, 1993, pp. 180-181.
- 3) これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議「新しい時代の博物館制度の在り方について」, 2007, p. 7.
- 4) *Ibid.*, p. 9.
- 5) 文部科学事務次官通知「社会教育法等の一部を改正する法律等の施行について」(2008年6月).
- 6) 本稿で紹介する調査では、1998年から2006年にかけて、博物館におけるボランティアの受け入れ率が、41.8%から62.1%に上昇していることが確認されている。社会教育計画研究会『社会教育施設におけるボランティア活動の現状—調査報告 2006—』, 2008, p. 96.
- 7) *Ibid.*
- 8) 本調査の概要は以下に示す通りである。
 - 調査対象 日本博物館協会『会員名簿』(平成17年度)に掲載されている国立、都道府県立、政令市立、市立の全施設。
 - 調査方法 郵送による質問紙調査
 - 調査期間 2006年7月～9月
 - 調査票発送数 554
 - 〔設置主体別内訳〕国立22、都道府県立171、政令市立68、市立373
 - 〔館種別内訳〕総合76、郷土54、美術167、歴史257、自然史・理工62、動物園・水族館・植物園18
 - 〔登録別内訳〕登録358、相当57、類似219なお、各館の館種と登録の有無については、日本博物館協会編『全国博物館総覧』ぎょうせい、1986を参照。
- 9) 開館年が1965年以前の施設に関しては、65館中、登録博物館が31館(47.7%)、相当施設19館(29.2%)となっている。相当施設に属する国立、独立行政法人立の施設の多くがこの時期に開館しているため、1965年以降に比べ、相当施設の占める割合が高くなっている。
- 10) 具体的な回答としては次のようなものがあった。「当館でもボランティアの受け入れについては、その必要性を充分に感じているが、施設等に不備があり、なかなか導入できないでいる現状となっています。」「ボランティアの方々に活動していただく物理的なスペースがない。ボランティアを養成・支援していくだけの人的体制がない。」青山鉄兵他「自由記述からみたボランティア受け入れの評価」社会教育計画研究会, *op. cit.*, p. 170.
- 11) 本調査の結果では、ボランティアの受け入れのみでなく、ボランティアの研修の実施状況をみても、職員数の多い施設でより研修が実施される傾向が認められた。ボランティア事業の実施と職員数の関連がこの点からもうかがえる。常勤職員数が、1～5人、6～10人、11～20人、21～50人、51人以上、の施設で、ボランティアを対象とした研修の実施率は、それぞれ、60.0%、65.3%、87.8%、93.8%、100.0%となっていた。