

研究論文

今日の博物館における
文化資源の保存と活用の諸課題に関する
政策的阻害要因の分析・検証

東京大学公共政策大学院
公共政策学専攻公共管理コース専門職学位課程2年

名和 宏晃

学籍番号：51-208015
指導教員：鈴木 寛 教授

要旨

本論文は「今日の博物館における文化資源の保存と活用の諸課題に関する政策的阻害要因の分析・検証」という題目（リサーチクエスション）のもと、次の2点を目的にしている。第一に、博物館における文化資源の保護（保存と活用）に関する社会課題について、その全体像を明らかにし整理した上で予算不足以外の要因に関する政策課題の仮説を導くこと（論点1）である。第二に、それら仮説に対して政策内容や過程の分析を通じた検証を行うこと（論点2）である。この2点の目的を達成するため、本論文では全9章を通じて考察を行っており、各章での検討内容の概要は次のとおりである。

「第1章 はじめに」では、本論文の問題意識と課題設定の理由について述べる。博物館業界においては、近年の予算縮小などの苦境を嘆いて「博物館 冬の時代」という表現が使われることが多い。文化庁の予算は近年ほぼ横ばいであるのに対して、博物館の数は1990年代以降急増しており、単純計算すれば今日の博物館1館あたりの社会教育費はピーク時の1/3以下にまで減少している。このことから、「博物館 冬の時代」という言葉に含意される「春」が来ることは現実的ではなく、昨今直面している博物館運営に関わる諸問題あるいは根本原因を解決するためには、予算以外の要因にも目を向けるべきだと考える。こうした問題意識を踏まえて本論文では、文化資源の保存と活用に関する予算不足も含めた諸課題の全体像を明らかにすることを目指す。また、公共政策のみならず、博物館学を学際的に取り扱う学問の歴史は浅いこともあり、同様の問題意識・目的で実施された先行研究は見つけられていない。

「第2章 前提事項」では、後続の議論を進めるうえで前提となる考え方を整理する。解釈のゆらぎが生じうる「博物館」・「文化財」・「文化資源」等の用語の定義などを行ったうえで、戦後から今日までの文化政策の変遷を概観し、博物館や文化資源に関する法制度や体系を整理する。なお、本論文では原則として総合・歴史・美術・科学博物館を指して「博物館」という用語を用いており、有形の文化の総体を指して「文化資源」という用語を用いることとしている。

「第3章 論点1：保存と活用を巡る社会課題の整理」では、論点1の分析のために主要な4つの新聞社（日本経済新聞・朝日新聞・毎日新聞・読売新聞）の記事データベースを用いて、文化資源の保存と活用に関する問題・事件を報じている記事を横断的に検索・精査し分類を行った。その結果、（保存科学と予算不足の問題を除いて）3カテゴリ・12通りの課題が抽出された。これらの内容から導かれる5つの政策課題の仮説（論点2を構成する小論点）について、続く第4章から第8章でそれぞれ分析・考察を行っている。

「第4章 論点2-1：今日の文化政策における保存と活用の関係」では、「今日の文化政策は文化資源の保存を軽視しているのか」という問いを検証する。文化財の保存と活用の関係を巡る解釈については、2018年の文化財保護法改正を契機に議論が活発化している

部分であるが、意見の一致を見ない部分である。本章では、この関係性を第3章の議論も踏まえて理論的に考察したあと、文化財保護法の制定趣旨、改正法の趣旨やその他文化政策の趣旨も踏まえた上で考察する。そのうえで、解釈の違いが生じている要因を考察し、適切と思われる解釈・視点を検討・提案する。

「第5章 論点 2-2：首長部局への博物館の所管移行の是非」では、「博物館の所管は教育委員会より首長部局が適しているのではないか」という問いを検証する。近年では教育委員会から首長部局へと所管を移す博物館が増加しており、特に2019年成立の第9次地方分権一括法の影響が大きいものの、移管の動き自体は同法以前から見られる。本章では同法前後に社会教育施設の所管を移した6つの自治体と、同法成立後に検討の上で教育委員会のもとに維持した1都市を調査・分析し、こうした決定に影響したと見られる判断軸を整理した。

「第6章 論点 2-3：文化資源の修理における調達制度の不備」では、「伝統的な技術・素材の継承において調達制度に問題があるのではないか」という問いを検証する。文化庁では「匠プロジェクト」などを通じて、伝統技術・素材の継承に向けた施策を実施しているが、調達制度改革についてはこれまで検討されていないと見られる。ただし、過去に文化審議会と同様の問題提起を行っていた有識者がいたことから、まずはその意見を整理し、次に国土交通省の入札制度に関する先行研究・議論の内容を踏まえて、文化資源の修理に関する入札制度はどのようにあるべきかについて考察・提案する。

「第7章 論点 2-4：政策過程における政策立案者と現場の乖離」では、「仮説4：政策過程において政策立案者と研究者・現場に乖離があるのではないか」という問いを検証する。検証対象として、議員提出法律案により2017年に成立した文化芸術基本法を取り上げ、その政策過程において博物館関係者の意見が反映される余地があったのかを国会の会議録などを参照したうえで分析する。また、同法案の成立において政治的影響力を持っていた要因についても考察する。

「第8章 論点 2-5：博物館における評価と改善の機能不全」では、「仮説5：評価・改善の仕組みが正常に機能していないのではないか」という問いを検証する。国公立の博物館は、独立行政法人または指定管理者等によって管理されているため、この両者の法律の制定趣旨を抑えたうえで、前者では国立美術館、後者では東京都におけるアートNPOを対象として、それらの評価プロセスを実際の評価報告書を参照したうえで課題分析する。

最後に「第9章 結論／博物館の政治性」では、ここまでの分析過程の課題や未検討事項、導出された政策提言、本論文の意義を整理する。それぞれの分析にて課題や未検討事項はいくつか挙げられるものの、論点1・2の目的は果たすことが出来たと考えている。特に、最低でも文化資源を巡る諸課題の全体像を捉える初歩的な議論の土台を構築出来た点は、本論文の意義として大きいと考えている。加えて、これらの分析を通じて「なぜ博物館は政治的発言力が弱いのか」という、より根本的な疑問が生じたことから、博物館の

「内向き」な傾向と文化政策を動かすためのトリガーについての考察を行う。そして、本論文ではあえて取り扱わないこととした予算不足の問題についても、博物館や文化政策に関する議論において避けられない論点であることから、ここまでの分析結果を踏まえた考察・私見を述べる形で本論文の締めくくりとする。

目次

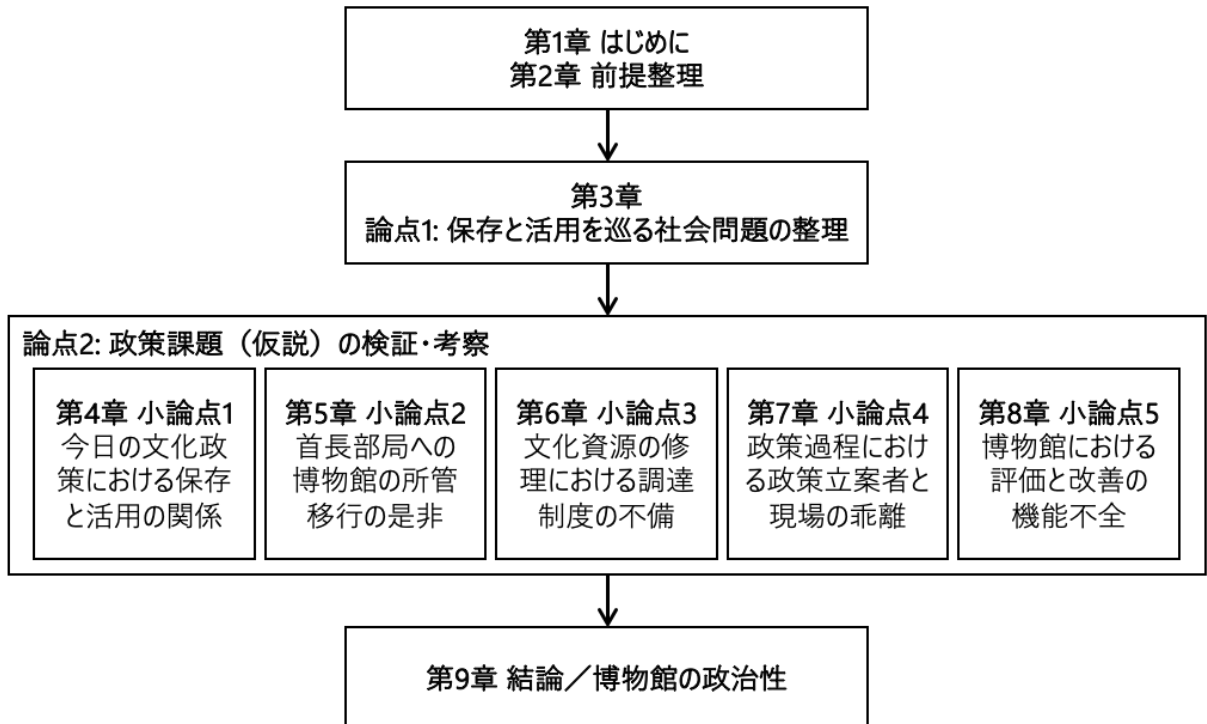
表紙	1
要旨	2
目次	5
1. はじめに	10
1.1. 「博物館 冬の時代」は終わるのか	10
1.2. 本論文の問題意識と目的	12
1.3. 本論文の位置付け	13
1.3.1. 公共政策学としての文化政策	13
1.3.2. 先行研究と本論文の新規性・方針	15
2. 前提事項	17
2.1. 文化政策に関する用語の定義	17
2.1.1. 「博物館」の定義	17
2.1.2. 文化政策に関わる多様な用語と政策との関係	22
2.2. 戦後から現在までの文化政策と博物館	24
2.2.1. 戦後から高度経済成長期の文化政策と博物館	24
2.2.2. 1990年代の文化政策と博物館	26
2.2.3. 2000年代から今日までの文化政策と博物館	27
2.3. 博物館・文化資源に関する法体系	29
2.3.1. 博物館法の位置付け	29
2.3.2. 文化財保護法の位置付け	30
2.3.3. 文化芸術（振興）基本法の位置付け	31
2.3.4. その他の法律・制度	32
3. 論点 1：保存と活用を巡る社会課題の整理	34
3.1. 分析アプローチ／先行研究	34
3.2. 分析対象・方法	35
3.3. 分析結果	36
3.3.1. 特定された課題の内訳	36
3.3.2. 保存科学と予算不足について	46
3.4. 考察	47
3.4.1. 根本にある政策的課題の仮説設定	47
3.4.2. 次章以降の展開／構成	53
4. 論点 2-1：今日の文化政策における保存と活用の関係	54
4.1. 検証アプローチ	54
4.2. 保存と活用の関係性・価値基準	54

4.3.	文化財保護法における保存と活用の定義	56
4.3.1.	文化財保護法の制定趣旨	56
4.3.2.	文化財保護法の2018年改正趣旨	57
4.4.	考察1：文化財保護を巡る認識齟齬の要因	58
4.4.1.	「保護＝保存＋活用」という考え方の誕生	58
4.4.2.	立場と取り扱う文化資源の多様性	59
4.4.3.	「活用」という言葉の解釈のゆらぎ	59
4.5.	考察2：保存と活用の適切な解釈とは	60
4.5.1.	静岡県浜松市における文化財保護制度	60
4.5.2.	文化資源の全体像／保存と活用のフレームワーク	62
4.6.	結論／保存と活用の解釈に関する政策課題・提言	65
5.	論点2-2：首長部局への博物館の所管移行の是非	67
5.1.	検証アプローチ／問題設定	67
5.2.	博物館の役割や所管に関する昨今の動向	67
5.2.1.	文化財行政に対する国と地方公共団体の軋轢	67
5.2.2.	博物館の所管に関する直近の動向	68
5.2.3.	所管変更の類型／本章での分析対象	69
5.2.4.	ワーキンググループでの議論	70
5.3.	社会教育施設を首長部局に移管した事例	73
5.3.1.	2019年「第9次地方分権一括法」成立以前	73
5.3.2.	2019年「第9次地方分権一括法」成立以降	76
5.3.3.	首長部局への移管事例を踏まえた考察	82
5.4.	教育委員会に所管を維持した自治体（埼玉県さいたま市）	84
5.4.1.	市議会・教育委員会における議論	84
5.4.2.	前教育長・細田真由美氏へのヒアリング	87
5.5.	結論・考察	88
6.	論点2-3：文化資源の修理における調達制度の不備	90
6.1.	検証アプローチ／問題設定	90
6.2.	デービッド・アトキンソン氏の主張	91
6.2.1.	文化審議会文化財分科会企画調査会での主張	91
6.2.2.	著作での主張	94
6.2.3.	考察／検証すべき主張の内容	96
6.3.	国土交通省における入札制度と議論	97
6.3.1.	一般競争入札制度・総合評価落札方式導入の経緯と弊害	97
6.3.2.	望ましい調達・入札制度とは	99
6.4.	文化資源の修理における入札制度の在り方	101
6.4.1.	文化庁における今日の取り組み	101
6.4.2.	国土交通省の公共調達と文化資源保護の公共調達の差異	105
6.5.	結論・考察	106

6.5.1.	文化財保護に資する最適な入札制度	106
6.5.2.	入札制度改革と同時に実施すべき施策	108
7.	論点 2-4：政策過程における政策立案者と現場の乖離	110
7.1.	検証アプローチ／検証対象とする法律の選定理由	110
7.2.	文化芸術基本法の概要	114
7.3.	文化芸術振興基本法の成立とその課題	115
7.4.	文化芸術基本法（2017 年）の立法過程	116
7.4.1.	改正までの経緯について	116
7.4.2.	改正点について	118
7.4.3.	第 193 回国会における議論の詳細	119
7.4.4.	文化審議会文化政策部会における議論	121
7.5.	結論・考察	122
7.5.1.	アドボカシー団体の影響力	122
7.5.2.	改正法による課題解決の有無	124
8.	論点 2-5：博物館における評価と改善の機能不全	126
8.1.	検証アプローチ／検証対象の選定理由	126
(I)	独立行政法人通則法	128
8.2.	発足の経緯と目的	128
8.3.	改正法の趣旨および改正点	129
8.4.	独立行政法人国立美術館における評価（コロナ以前）	130
8.4.1.	国立の博物館の独立行政法人化	131
8.4.2.	改正法前後における評価	131
8.4.3.	小括：コロナ前の課題分析	133
8.5.	独立行政法人国立美術館における評価（コロナ以後）	134
8.5.1.	新型コロナウイルス感染症が博物館にもたらした影響	134
8.5.2.	コロナ禍における評価	135
8.5.3.	小括：コロナ後の課題分析	138
8.6.	(I) 独立行政法人通則法に関する考察／示唆	140
(II)	指定管理者制度	142
8.7.	発足の経緯と目的	142
8.8.	指定管理者制度導入における地方自治法の改正点	143
8.9.	指定管理者制度の運用	144
8.9.1.	指定の手續およびスコープの設定について	144
8.9.2.	指定管理者の役務について	144
8.9.3.	自治体による指定管理者のコントロールについて	144
8.10.	指定管理者制度の導入状況	145
8.10.1.	全国における指定管理者制度の導入状況	145
8.10.2.	公立博物館における指定管理者制度の導入状況	147

8.11. 東京 23 区における指定管理者としてのアート NPO	148
8.11.1. 事例調査の結果	148
8.11.2. 事例 1：新宿区「区民ギャラリー」(NPO 新宿環境活動ネット)	149
8.11.3. 事例 2：杉並区「杉並芸術会館」(NPO 劇場創造ネットワーク)	153
8.12. (Ⅱ) 指定管理者制度に関する考察／示唆	154
8.12.1. 指定管理者制度とアート NPO の相性	154
8.12.2. 効果的な評価方法の策定	155
8.12.3. 情報公開におけるルールの整備	156
8.13. (Ⅰ)(Ⅱ) を踏まえた考察／組織間連携に向けて	157
9. 結論／博物館の政治性	158
9.1. 論点 1・2 の考察：なぜ博物館は政治的発言力が弱いのか	158
9.1.1. 論点 1・2 から浮かぶ根本的な問い	158
9.1.2. 博物館の非政治性を巡る議論	159
9.1.3. 文化政策を動かすトリガー	161
9.2. 論点 1・2 の総括：政策提言および課題・未検討事項	162
9.2.1. 政策提言	162
9.2.2. 各論点の課題・未検討事項	164
9.2.3. 本論文の意義	169
9.3. さいごに／予算不足とどのように向き合うか	170
9.3.1. クラウドファンディングは解決策になりうるか	170
9.3.2. 「政策の窓」は閉じているのか	172
参考資料	175
資料 1: 学位論文概要	175
資料 2: 論点 1 文献調査により抽出した新聞記事一覧	179
資料 3: うらわ美術館でのヒアリング（議事録）	184
参考文献一覧	189

【本論文の構成】



【備考】

- 原則として和暦ではなく西暦で表記
- 原則として漢数字ではなくアラビア数字で表記
- 引用における中略箇所は〔……〕で表記
- 脚注内の引用箇所はイタリック体にて表記
- フォーマットは横 40 字・縦 35 行（1 ページあたり最大 1,400 字）
※ただし、目次や参考文献、脚注、図表、引用箇所は除く。

【改訂履歴】

- 2023 年 12 月 8 日（金）初版提出
 - 2024 年 3 月 11 日（月）最終版提出
- ※フォーマットの調整、誤字脱字の修正、審査会で受領した指摘事項の反映。

1. はじめに

1.1. 「博物館 冬の時代」は終わるのか

「博物館 冬の時代」と呼ばれるようになって、20 年以上が経過している。筆者が研究分野として博物館に関心を持ち始めたのは約 10 年前（2014 年頃）であるが、それ以前から現在に至るまで、博物館を取り巻く環境に大きな変化はなく、1990 年代の博物館建設ブームをピークとして、その基礎体力は緩やかに衰弱していつているように思われる。一方で 2000 年代以降、クールジャパン戦略や東京オリンピック開催に向けた「観光立国」に関する動きや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）の制定など、博物館を始めとした文化施設に求められる役割は多様化している。このような状況から、これからの博物館のあり方を見直すべきではないかという議論が全国各地で展開されている¹。

当然博物館に限らず行政全般に言える話ではあるが、博物館における予算不足の問題は深刻であり、多くの問題を引き起こしている根本原因のひとつと言って差し支えないだろう。文部科学省の社会教育調査によれば、1987 年調査時点で博物館は 2,311 館存在し、うち美術博物館は 379 館存在していたが、2000 年頃にかけて急激に増加し、2021 年調査時点では博物館は 5,771 館、うち美術博物館は 1061 館が存在している。1980 年代後半から 1990 年代にかけて博物館が急激に増加した要因として、杉山（2012 p.77）は、好景気により得られた財政の余剰を、地域のステータス誇示や豊かな文化イメージの獲得といったブランディングを目的として博物館の建設に向けたことが一因だとしている。

更に、文部科学省の地方教育費調査（年次統計）を用いたみずほ総合研究所（2019 pp.8-10）の算出によれば、博物館 1 館あたりの予算は 1993 年の 8.07 億円をピークに減少を続けており、2015 年には 1/3 以下となる 2.59 億円になっていることが分かる。みずほ総合研究所自身が注記している²ように、この推計では私立等の博物館も含めて一元的に取り扱われているため厳密な比較ではないものの、地方公共団体が設置した博物館が得られる公費は著しく減少したことは間違いなさだろう³。そして、冒頭に「博物館 冬の時代」と述べたが、この言葉に含意される「春」が来ることはほとんど期待出来ないことも意味し

¹ 2020 年開催 静岡県博物館協会シンポジウム「これからのミュージアムを考えよう」、2021 年開催「今後の博物館制度を考える 博物館法改正を見据えて」、2023 年開催 日本ミュージアム・マネジメント学会第 28 回大会、など直近数年だけでも多数のイベント・セミナー・シンポジウムの開催が見られる。

² 以下引用（みずほ総合研究所 2019 p.9）

（注）地方公共団体が条例により設置し、教育委員会が所感する社会教育施設の経費及び教育委員会が行った社会教育活動のために支出した経費の総額のうち、博物館費に区分される金額を各年度の博物館数で除して算出している。ただし、博物館数には私立等の博物館を含む。

³ 補足として、著者が国立西洋美術館の職員にヒアリングしたところ、職員数は増えたにも関わらず、運営交付金は 10 年で半分になったとのコメントがあった。

ており、現在の置かれた状況こそが通常であることを、博物館関係者は理解しておく必要があるだろう。

予算不足の問題をどのように解決するかは博物館の分野に限らず常に大きな課題であり、政策レベルにおいても現場レベルにおいても、意見の一致を見ない論点である。一方で上述した通り、多かれ少なかれ予算が増えたとしても、1990年代のように予算が潤沢になることは考えにくい。いずれの場合にせよ、限られた予算の範囲内で博物館はできる限り最大限の役割を全うすることが求められるという点は変わらない。加えて、昨今直面している博物館運営に関わる諸問題あるいは根本原因を解決するために、予算以外の側面について目を向けることも等しく重要である。

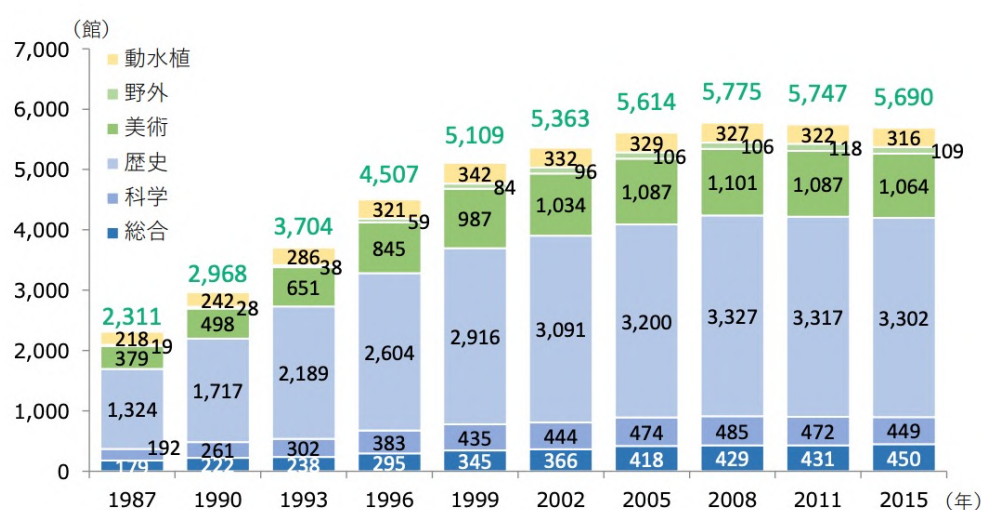


図 1.1-1: 日本の博物館数の推移⁴

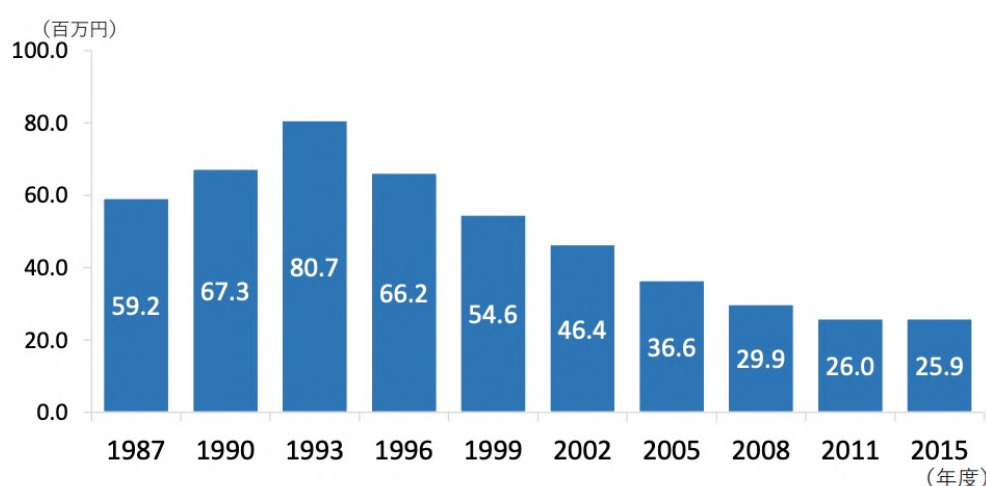


図 1.1-2: 博物館 1 館あたりの社会教育費の推移⁵

⁴ みずほ総合研究所 (2019 p.8) 元データは、文部科学省の地方教育費調査 (年次統計) を参照。

⁵ 同上 p.9

1.2. 本論文の問題意識と目的

本論文執筆時点（2023 年）で直近の博物館を巡るニュースとしては、国立科学博物館によるクラウドファンディングの実施が NHK ニュース⁶等の主要メディアでも取り上げられ話題を呼んだ。このクラウドファンディングでは、新型コロナウイルス流行による入館料収入の減少や物価高による保管容器や保存液等の高騰、収蔵庫建築費用の大幅な増加、光熱費の高騰を理由に、新たな資金源の獲得を目的として実施されたものである。当初の目標額は 1 億円という高い目標を設定していた⁷にも関わらず、わずか 2 週間で 7 億円以上もの資金を得ることに成功した（図 1.2）。

この成果は X（旧 Twitter）をはじめとした SNS においても一時トレンドとなるほど話題になった。その名前の通り我が国を代表とする科学博物館たる国立科学博物館が、標本・資料の収集や維持管理のための費用の捻出にさえ苦慮しているという事実について、国の文化政策および予算配分に関する様々な意見が挙げられていた。しかし、もちろんこうした議論は重要でありつつも、前述した通り、予算不足だけをいくら嘆いていても博物館を巡る諸問題が解決するわけではない。加えて、博物館を巡る諸問題について、それらの原因をすべて予算不足だけに結びつけることは、その他の要因について検討することを妨げる要因となりうる。実際に博物館関係者やアカデミアにおける議論においても、予算不足が原因であるとして文化庁や地方公共団体を批判し改善を求めるという結論に留まってしまっていることが頻繁に観察される。

こうした議論はおそらく「博物館 冬の時代」と呼ばれ始めた頃から続いてきたものと思われるが、結果としては今日に至るまで予算の縮小が続いており、今後も同様の議論に留まることに違和感と危機感を感じざるを得ない。そこで本論文の執筆にあたっては、「今日の博物館における文化資源の保存と活用の諸課題に関する政策的阻害要因の分析・検証」を題目（リサーチクエスチョン）として、**博物館における文化資源の保護（保存と活用）に関する社会課題について、その全体像を明らかにし整理した上で予算不足以外の要因に関する政策課題の仮説を導くこと（論点 1）、それら仮説に対して政策内容や過程の分析を通じた検証を行うこと（論点 2）**を目的とした。加えて、論点 1・2 の検証過程・結果から得られた示唆を踏まえて、具体的な政策提言を導くことも目標としている。

⁶ NHK ニュース（2023）「国立科学博物館 クラファン 7 億円超集まる 一部を他館支援に」2023 年 8 月 22 日報道（2023 年 10 月 19 日閲覧）

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230822/k10014170571000.html>

⁷ 過去に国立科学博物館は 3 回のクラウドファンディングを実施しているが、いずれも獲得した資金は 3000 万円前後であった。

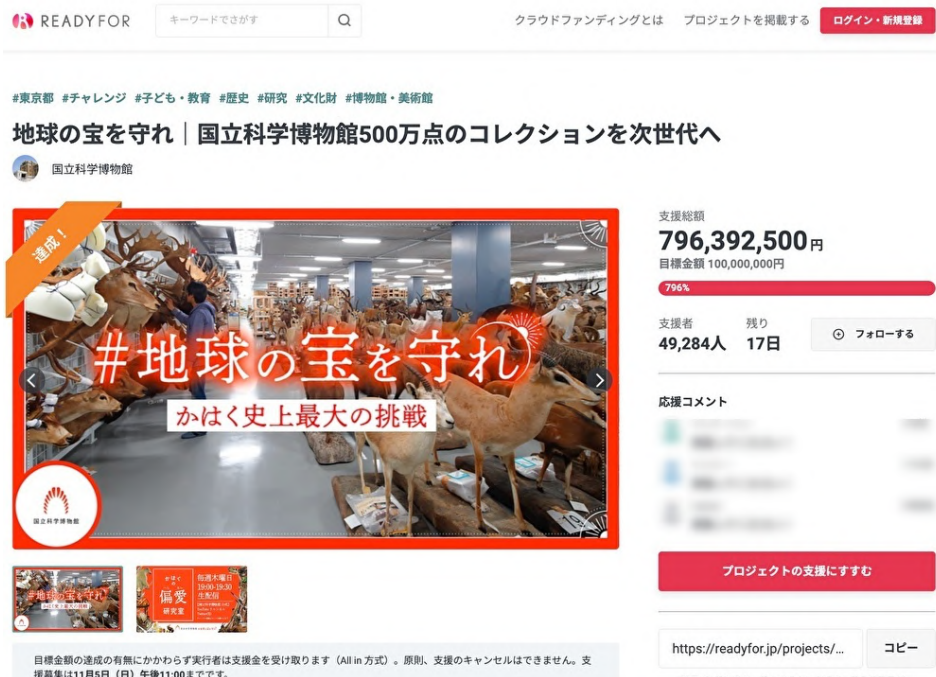


図 1.2: 2023 年実施の国立科学博物館クラウドファンディング⁸

1.3. 本論文の位置付け

1.3.1. 公共政策学としての文化政策

本論文は、東京大学公共政策大学院における研究論文（修士論文相当）として作成するものである。公共政策を扱う専門職学位課程の公共政策大学院が誕生したのは、2003 年早稲田大学大学院公共経営研究科、そして 2004 年の東京大学大学院公共政策学連携研究部・公共政策学教育部（公共政策大学院）が最初であり、その後現在では 6 大学で専攻課程が存在している⁹が、言うまでもなく法学・経済学または工学・農学等の学問と比べ歴史が浅い学問である。そして、特に文化政策というカテゴリに関して言えば、公共政策学からのアプローチは少ないと言える。

確かに 1980 年代における「文化の時代」や「地方の時代」の掛け声と共に展開された「自治体文化行政」の進展と 1990 年代の博物館建造ラッシュおよび民間企業の参画など

⁸ 報道時点およびスクリーンショット取得時点では、本クラウドファンディングは終了しておらず、2023 年 11 月 5 日の募集終了日時点での最終的な支援総額は 9.16 億円（支援者 56,584 人）となった。なお、この支援者数・支援額は、2023 年 11 月 5 日時点での国内クラウドファンディング史上最高記録となっている。

国立科学博物館（2023）「地球の宝を守れ | 国立科学博物館 500 万点のコレクションを次世代へ」READYFOR（2023 年 10 月 19 日閲覧）<https://readyfor.jp/projects/kahaku2023cf>
READYFOR（2023）「国立科学博物館プロジェクト、国内クラウドファンディング史上最高額を更新！」2023 年 11 月 5 日プレスリリース（2023 年 11 月 5 日閲覧）
<https://corp.readyfor.jp/news/20231105>

⁹ 文部科学省（2022）「専門職大学院一覧（令和 4 年 5 月現在）」（2023 年 10 月 19 日閲覧）
https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/senmonshoku/000009181_00004.html

の社会背景から、文化政策関係学部・学科あるいは地域政策関係学部・学科が 2000 年前後に相次いで誕生している。また、そうでない大学においても、(広義の)文化政策に関する科目が開講されることは珍しいものではなくなった。特に経済学の分野では、米国・欧州で先行していた文化経済学の流れを受けて、1990 年前後から既に文化芸術支援の在り方を中心に文化に関する研究が活発化していた。また、これと並行して文化経営学(アートマネジメント)の研究も進められた。今日の博物館に求められる博物館の在り方や役割の変化を受けて、地域文化の振興とまちづくりの観点からの研究も見られるようになっていく。

しかし、公共政策学¹⁰としての文化政策を分析する動きは、2000 年前後の動き出しとなっており、他の学問分野からの流入に比べて遅れを取っている。更に、根本(2010 p.13)が指摘するように、「研究者の出自が様々であるため、ややもすると自己の学問分野を基盤とする考察が中心となっている」ことが大きな課題として挙げられている。こうした状況を受けて、根本(2010 pp.13-15)は公共政策学としての文化政策学の確立を目指して、以下の枠組みでの体系化を提起している。根本自身が指摘するように、「各柱の間では重複する重複する部分も多く、また、それぞれが広い幅域と深い奥行きを有している」ため、本論文では先に示した論点の通り博物館における文化資源保護(保存と活用)の問題を取り扱うため、⑤文化財保護論に関わる議論を進める(第 3,4,6 章)が、この枠に当てはまらず②⑥⑦に該当する論点も取り扱う(第 5,7,8 章)。ただし、これら議論の前提となる用語や考え方等、①③に該当する内容についても必要に応じて取り扱うこととする(第 2 章)。

- ① 文化政策総論：文化政策の理念・目的・目標・公共性、文化法制、文化財政、制度・組織、人材育成、著作権政策、国語政策、宗務行政など。
- ② 文化政策形成論：政策分析、政策形成、政策評価など。
- ③ 文化政策史：特に近代(明治初年から終戦まで)と現代(終戦直後から今日まで)。
- ④ 芸術文化振興論：意義・性格、理念・目的・目標、体系、創造・発展のための支援行政の構造・対象・機能、国際的・地域的な展開の在り方など。
- ⑤ 文化財保護論：意義・性格、理念・目的・目標、体系、文化財及び文化遺産の概念、保存・継承のための保護行政の構造・対象・機能、国際的・地域的な展開の在り方など。
- ⑥ 文化施設運営論：意義・構造、公の施設と営造物、管理・運営のための設置者行政の構造・機能、マネジメントの在り方など。

¹⁰ 新しい社会科学としての公共政策学のはじまりは、第二次世界大戦後のアメリカで政策科学(Policy Sciences)としての誕生にある。その構想者であるアメリカの政治学者 Lasswell が、社会学者の Lerner との共編で刊行した報告書“The Policy Sciences”(1951)に含まれる論文“Policy Orientation”において、政策科学の基本的な方向性を以下の通り 6 点示している(秋吉ら 2019 p.7)。本論文においても、これらの観点を意識した考察・分析を進める。

- ①政策決定と実施のプロセスを検証する
- ②さまざまな学問を適用する
- ③理論モデルの構築とデータによる検証という(論理)実証主義的分析を進める
- ④(実証主義的分析を行いながらも)社会における価値についても分析の対象とする
- ⑤問題構造と社会の時間的变化について関心をもつ
- ⑥民主主義の確立に貢献する

- ⑦ 地域文化振興論：意義・性格、国と地方公共団体の役割、構造・対象・機能、支援行政・保護行政・設置者行政の在り方など。
- ⑧ 国際文化交流論：意義・性格、趣旨・内容、体系、構造・対象・機能、芸術文化の国際的な展開、文化財保護の国際的な枠組みへの対応など。
- ⑨ 比較文化政策論：各国の文化政策の分析、日本との比較など。

1.3.2. 先行研究と本論文の新規性・方針

前項に示した通り、文化政策分野では 2023 年現在でいくつかの書籍が発刊されている¹¹など、その学問の確立に向けた動きは見られるものの、公共政策学としての文化政策の議論はいまだ未熟な状況のままである。特に、文化資源の保存と活用を巡る諸問題については、事例研究を中心とした論考は散見される一方で、こうした問題の全体像を捉えて、今日どのような問題が起きておりそれらの根本原因が何であるかを考察したものは存在していないと見られる。少なくとも筆者が文献調査をした限りにおいては、事例研究というよりも博物館などの担当者が報告書のような形で事業実施内容を紹介しているだけに近い「論文」も多く、まさしく前項で引用した根木（2010 p.13）の指摘の通りの状況となっている。

この原因のひとつとして、（広義の）文化財¹²には様々な形態が含まれる（図 1.3.2）ことから、保存と活用に関わるアクターも同様に多様であることが挙げられるだろう。例えば、青森市の特別史跡「三内丸山遺跡」と東京国立博物館が所蔵する国宝指定の近代絵画である渡辺華山「鷹見泉石像」では、保存・管理の方法や公開の在り方なども大きく異なるため、同列に論じることは難しい。このことを踏まえ、本論文では博物館が所蔵する文化資源という視点に絞ることで、このような議論の発散が生じにくいよう配慮した。そのうえで前述の通り、博物館における文化資源の保存と活用に関する今日の諸問題がどのような全体像であるのかを調査・分析し、これらの問題の要因として存在する文化政策に関する政策課題を明らかにすることが本論文の目的である。なお、各論点に関する先行研究については、該当する場合に各章の議論の中で触れる形としている。

一点補足しておきたい点として、博物館学一般について、公共政策学のみならず他学問から学際的な視点で検討するという試みはあまり進んでいないと考えられる。前項にて述べた通り、経済学や経営学の観点から文化を捉える動きが日本でも 2000 年代より出来てきたことは事実ではあるが、牛島・川嶋（2002）や上山・稲葉（2003）などで指摘されているように、博物館学としての「博物館経営論」や博物館の現場において、これら学問の成果は浸透していないと考えられる。加えて、著者が学部時代に卒業論文として 2017 年に執筆した「我が国における博物館経営を巡る議論の変遷と現状分析」（参考資料 1 にて

¹¹ 根木（2010）以後にも、小林ら（2021）・枝川（2022）などが刊行されている。

¹² 文化財や文化資源等の用語の定義や本論文では「文化資源」を原則として用いている理由などは 2.1 にて詳述する。

概要を記載）でも同様の結論を導いている。

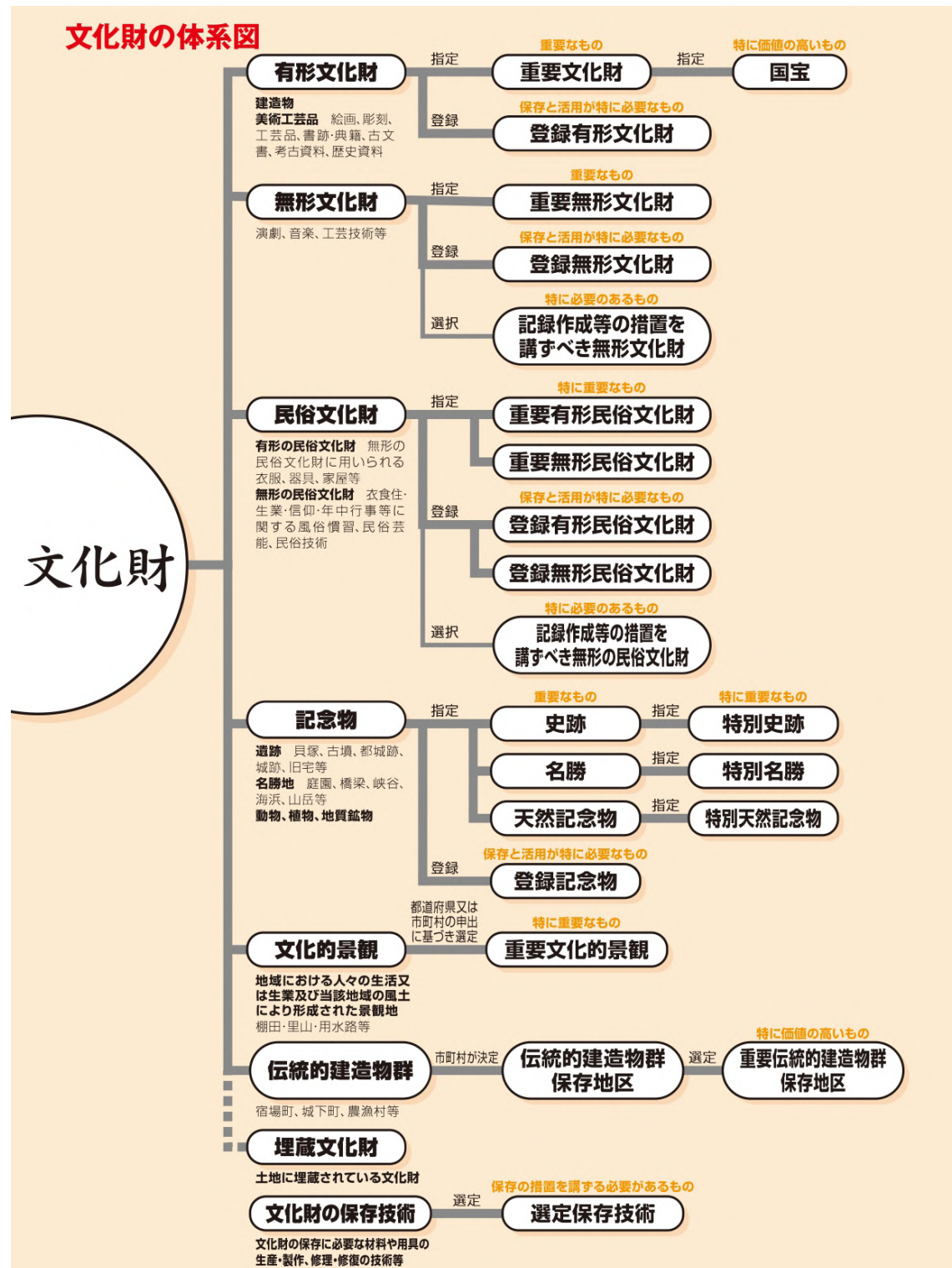


図 1.3.2：文化財の体系図¹³

¹³ 文化庁 (2023c)「概要」(2023 年 10 月 20 日閲覧)
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/gaiyo/>

2. 前提事項

本論に入る前に、議論の前提となる「博物館」などの言葉の定義について抑えておきたい。また、後続の議論の背景として、戦後から今日までの文化政策の流れについて概観する。なお、後続の議論で個別に取り扱う法律の制定経緯や意義などについては、各章の中で取り扱うこととする。加えて、博物館に関する文化政策の法律上の位置付けや考え方等についても整理する。そのため、後続の議論の中では、本章に記載した内容を適宜参照しながら議論を進める。

2.1. 文化政策に関する用語の定義

2.1.1. 「博物館」の定義¹⁴

「博物館」という用語には様々な解釈・定義が存在しており、この点についても議論の余地は多分にあるが、本論文の主題ではないので詳細な議論は割愛する。本論文では、野外博物館・動植物園・動物園・植物園・水族館を除いた、**総合・歴史・美術・科学博物館**を指して「博物館」という用語を用いることとし、それら博物館における文化資源の保存と活用の問題を取り扱う。この定義は一般的にイメージされるであろう「美術館」・「博物館」の総称と言える。本項では、今後の議論を円滑に進めるうえで、「博物館」という用語の解釈・定義に関するゆらぎについて説明しておきたい。

「博物館」という用語について、一般に用いられる場合と文化庁等で用いられる場合、更には法律の定義に関して、それぞれ想起されるイメージや定義に大きなゆらぎがあるといえる。まず、一般的な理解として博物館という単語は、美術館や植物園、水族館等と区別して用いられることが多い。例えば、植物園という対象を博物館として表現されることは稀だと思われる。筆者が知る限りにおいては、学芸員などの博物館関係者もこれに近い感覚を持っていると思われる。一方で、文化庁などで博物館という単語が用られる際には、資料収集・保存、調査研究、展示、教育普及といった活動を一体的に行う施設を指すため、歴史や科学博物館をはじめ、美術館、動物園、水族館などを含む多種多様な施設が博物館に含まれる。したがって、世間一般の認識と行政上の取り扱いとは、大きな差異があると言える。

それと並んで、法律上の定義としての博物館はまた別軸の概念として規定される。第一に博物館という名称を名乗ることについて、特段の規定や制限等は定められておらず、こ

¹⁴ 本節は、東京大学公共政策大学院 2020 年度秋学期開講科目「事例研究（現代行政Ⅰ）」にて、筆者が作成・提出した期末レポートを本論文のために加筆・再構成した。

れは法律によって明示的に制限される銀行¹⁵や病院等とは異なるものである。第二に博物館はその運営主体や登録有無等の要件に応じて「登録博物館」「博物館に相当する施設（博物館相当施設／指定施設）¹⁶」「博物館と類似の事業を行う施設（博物館類似施設）」に分類される（表 2.1.1-1 参照）が、このうち博物館法において「正統な博物館」として定められる博物館はこの登録博物館のみであると言える。2022 年 4 月「博物館法の一部を改正する法律」が成立し登録博物館となるための要件は変更されたが、改正以前には、設置主体が地方公共団体か一般社団法人等、または政令で定める法人（日本放送協会等）である必要があり、加えて所在する都道府県の教育委員会へ申請を行う必要があった。したがって、例えば東京国立博物館や国立西洋美術館は、博物館法上では「登録博物館」にはなりえなかった¹⁷。2021 年 10 月現在、登録博物館が 911 館、博物館相当施設が 394 館、博物館類似施設が 4,466 館、合計で 5,771 館が存在しているが、博物館法上で定める博物館とはこの 911 館のみを指す。この法律上の博物館というのが、ここまでに挙げた一般的な通念と学芸員等における通念との間に更なる混乱を引き起こすものになっている。

博物館法は 1951 年に制定されたが、当時の博物館は私立博物館が大半を占めており、戦後の経済的な混乱の中で税の優遇措置の実現（表 2.1.1-2 参照）が存続上の大きな課題であったことから、このような登録制度が実装された。ただし、その後の時代変化があったにも関わらず、約 70 年間もの間、法改正が実施されなかったため、このような混乱が生まれることとなった。

¹⁵ 例えば銀行に関しては銀行法第 6 条において「銀行でない者は、その名称又は商号中に銀行であることを示す文字を使用してはならない。」と規定されている。

¹⁶ 2022 年の博物館法改正により、「指定施設」という名称に改められた。ただし、本論文では対象を明確にする目的で「博物館相当施設」を原則として用いる。

¹⁷ 2022 年改正前の博物館法第 2 条では、下記の通り定められており、独立行政法人は登録博物館の対象から除外されている。なお、東京国立博物館や国立西洋美術館はそれぞれ独立行政法人国立文化財機構と独立行政法人国立美術館が管理運営を行うため、博物館法上は「博物館相当施設」の枠組みに含まれている。

この法律において「博物館」とは、歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管（育成を含む。以下同じ。）し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をすることを目的とする機関（社会教育法による公民館及び図書館法（昭和二十五年法律第百十八号）による図書館を除く。）のうち、地方公共団体、一般社団法人若しくは一般財団法人、宗教法人又は政令で定めるその他の法人（独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三十三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。第二十九条において同じ。）を除く。）が設置するもので次章の規定による登録を受けたものをいう。



図 2.1.1: 博物館の社会教育調査における分類

表 2.1.1-1: 改正前博物館法における博物館の定義

比較項目	登録博物館	博物館相当施設	博物館 類似施設
定義 (改正前博物館法の根拠)	【博物館法第2条】 歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管（育成を含む。以下同じ。）し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をすることを目的とする機関 ^{*1} のうち、同十条以下に定める登録を受けたもの。 ^{*1} ただし社会教育法による公民館及び図書館法（1950 年法律第 108 号）による図書館を除く。	【博物館法第 29 条】 博物館の事業に類する事業を行う施設で、国又は独立行政法人が設置する施設にあつては文部科学大臣が、その他の施設にあつては当該施設の所在する都道府県教育委員会（当該施設（都道府県が設置するものを除く。）が指定都市の区域内に所在する場合にあつては、当該指定都市の教育委員会）が、文部科学省令で定めるところにより、博物館に相当する施設として指定したもの。	（博物館法上の規定なし） 登録博物館・博物館相当施設の認定を受けていないが同種の事業を行う施設。社会教育調査のために規定・把握されている館を指す。
設置主体	【博物館法第2条】 ①地方公共団体 ②一般社団法人、一般財団法人、宗教法人 ③政令で定める法人（日本放送協会等） ※博物館法上、①は「公立博物館」と分類され、②③については「私立博物館」と分類される。	制限なし	制限なし
登録又は指定主体	【博物館法第10条】 博物館の所在する都道府県教育委員会 ※指定都市の場合は、その都市の教育委員会	【博物館法第 29 条】 ①国又は独立行政法人が設置する施設については文部科学大臣 ②その他の施設は都道府県教育委員会	（該当しない）
職員	【博物館法第4条】 ①館長と学芸員を置くこと 【博物館法第12条第1号】 ②法に規定する目的を達成するために必要な学芸員その他の職員を有すること。	【博物館法施行規則第20条第3号】 学芸員に相当する職員がいること。	制限なし
年間開館日数	【博物館法第12条第4号】 年間150日以上開館すること	【博物館法施行規則第20条第2号】 年間100日以上開館すること	制限なし
資料	【博物館法第12条第4号】 法に規定する目的を達成するために必要な博物館資料があること。	【博物館法施行規則第20条第1号】 博物館の事業に類する事業を達成するために必要な資料を整備していること。	制限なし
施設・土地	【博物館法第12条第4号】 ①法に規定する目的を達成するために必要な建物及び土地があること。 【博物館登録審査基準】 ②建物延面積がおおよそ 50 坪（165m ³ ）以上あることを原則とする。 ※博物館、美術館等の場合。動物園・植物園は、おおよそ 500 坪（1,650 m ³ ）以上の土地があること、水族館は、おおよそガラス面 3 尺（9.9m）平方の展示水槽が 5 個以上あることとされる。	【博物館法施行規則第20条第2号】 ①博物館の事業に類する事業を達成するために必要な専用の施設及び設備を有すること。 【指定審査要項】 ②建物延面積がおおよそ 40 坪（132m ³ ）以上あることを原則とする。	制限なし
設置数（2021 年 10 月現在）	911 館	394 館	4,466 館

表 2.1.1-2: 登録博物館の税制優遇¹⁸

比較項目		登録博物館		博物館 相当施設
分類	項目名	公立博物館	私立博物館	
国税	所得税	【所得税法第 11 条第 1 項】 公益法人等が支払を受ける利子等、配当等、利益の分配並びに報酬及び料金は非課税		
		【所得税法第 78 条第 2 項第 1 号】 国または地方公共団体に対する寄付金は、特定寄付金として、寄附金控除が受けられる。	【所得税法第 78 条第 2 項第 3 号】 民法三四条の規定により設立された法人等に対する寄付金のうち一定の要件を満たすものとして財務大臣が指定したものや、公益増進に著しく寄与するものとし政令に定める法人に対する寄付金は寄付金控除が受けられる。	
	法人税	【法人税法第 6 条】 公益法人等及び人格のない社団等については、収益事業から生じた所得以外の所得に対して非課税		
		【法人税法第 37 条第 3 項第 1 号】 国又は地方公共団体に対して寄付した場合は、全額損金算入が出来る。	【法人税法第 37 条第 3 項第 2 号】 ①財務大臣の指定を受けた寄付金については、全額損金算入が出来る。 【法人税法第 37 条第 2 項】 ②上記以外の一般寄付いた場合は、一定額が損金算入出来る。 【法人税法第 37 条第 3 項第 3 号】 ③特定公益増進法人に対して寄付した場合は上記②とは別枠(特増枠)で損金勘定できる 【法人税法第 37 条第 4 項】 ④公益法人等が収益事業に属する資産のうちから非収益事業に支出した金額は寄付金とみなされ、第 37 条第 2 項の規定を適用する	
相続税・贈与税	【相続税法第 12 条・第 21 条の 3】 公益事業を行うものが相続、遺贈又は贈与により取得した財産であつて当該公益事業に用いることが確実なものは、相続税、贈与税は非課税 【租税特別措置法第 70 条】 相続又は遺贈により財産を取得したものが一定期限までに国若しくは地方公共団体又は民法第 34 条の規定により設立された法人等にこれを贈与した場合には、原則として贈与財産には相続税を課さない			
地方税	道府県民税	【地方税法第 25 条第 1 項】 非収益事業は非課税		
	市町村民税	【地方税法第 296 条第 1 項】 非収益事業は非課税		
	事業税	【地方税法第 72 条の 4 第 1 項第 1 号】 国・地方公共団体及び特殊法人(限定列举)が行う事業に対しては非課税	【地方税法第 75 条の 5 第 1 項】 収益事業以外は非課税	
	不動産所得税	【地方税法第 73 条の 3・4】 博物館において直接その用に供する土地、家屋は非課税		
	固定資産税	【地方税法第 348 条】 博物館において直接その用に供する固定資産税は非課税		
	都市計画税	【地方税法第 702 条の 2】 固定資産税を課することができない土地、家屋は非課税		
	事業所税	【地方税法第 701 条の 34】 事業にかかる事業所床面積及び従業者給与総額並びに新增設事務所床面積に対しては非課税		
特 例 措 置	土地収用法	【土地収用法第 3 条第 22 号】 土地を収用し、博物館に使用する場合は譲渡者について譲渡所得の 5000 万円の特別控除又は代替資産の取得に伴う特例が存在		
	土地区画整理法	【土地区画整理法第 95 条の 6】 博物館など公共施設の用に供している宅地に対する換地計画における特別の配慮		
	地方財政法	【地方財政法第 5 条】 地方債をもって建設事業費の財源とすることが可能		
	文部科学省補助金	設備整備費補助等を受けることが可能		
	定理融資制度	日本政策投資銀行等による低金利での融資を受けることが可能		
	美術品補償制度	【美術品公開促進法 第 2 条】登録美術品制度に基づく美術品の公開が可能。 【展覧会美術品損害補償法 第 2 条】美術品補償制度の活用が可能。		

¹⁸ 川崎(1999)を参考に、2023 年 10 月現在の法律に基づいて筆者作成。なお、全ては網羅しておらず、細かな優遇措置は他にも存在する。また、博物館類似施設については各種税法に該当する場合には優遇措置が受けられるが、登録博物館・博物館相当施設であることを理由にした優遇措置は当然受けられない。

2.1.2. 文化政策に関わる多様な用語と政策との関係

文化政策について、根本（2010 p.12）は「国、地方公共団体及び一定範囲の文化に関する権限を付与された独立行政法人等による文化に関する施策の総体と観念される」としている。なお、文化政策と一口に言っても広い領域がカバーされており、多文化保護（特にアイヌ文化）や言語、宗教、著作権等に関わる政策などが含まれる（図 2.3.4 参照）。本論文では文化芸術基本法が対象とする芸術文化政策を中心に扱うため、その他の領域については記載を割愛する場合がある。また、「文化」・「芸術」・「文化芸術」・「芸術文化」といった用語について、厳密には定義・解釈が分かれるところであるが、この点も本論文の主題ではないため、これら用語の区別は特段行わずに使用する。また、前述した通り文化政策については経済学や経営学からのアプローチがあったことから、文化資源学・文化政策学・文化経済学・文化経営学・芸術経済学など様々な名称の学問が存在しており、そのいずれかを用いるかや定義については明確且つ確固とした合意はない¹⁹。しかし、この点も本論文も主題とは影響しない話であるため割愛する。

ただし、文化・芸術に関わる用語については、時に文化政策の成立と共に誕生するため、法律上の根拠を持つ政策用語として取り扱われる場合があることに留意が必要である。例えば、「文化財」という言葉は 1950 年に文化財保護法が制定されたことに伴い、広く利用されるようになったと考えられる。文化財保護行政に長らく携わってきた山本信吉は、この用語が英語の Cultural Property、ドイツ語の Kulturvermögen の訳語であると解説している。更に山本によれば、「文化財」という用語は第二次世界大戦以降に日本が文化国家を志向する中で、日本語として一般化した用語であると説明されている。

また、2001 年に制定された文化芸術振興基本法における「文化芸術」という言葉も法律により誕生した言葉の一例として挙げられる。小林（2018d p.272）が指摘するように、当時は「文化芸術」という用語は一般的ではなく、2001 年の文化芸術振興基本法の施行から数年が経っていない文化審議会において、当時の会長が「いまだに文化芸術の意味がよくわからない」と発言し、行政の担当者からは「これは政策用語ですから」と回答していたことから分かるように、「文化芸術」という用語が指し示す範囲は曖昧なものである²⁰。

¹⁹ 小林（2018e p.269）は、「文化資源学は学際性を志向するがゆえに、組織や研究者ごとに文化資源学の解釈や方針には違いがある」と指摘している。また、「文化経済学」（cultural economics）という用語よりも、「芸術文化の経済学」（economics of art and culture）という呼称の方がむしろ一般的であり、「芸術経済学」（art economics）という言葉が用いられることもある。

²⁰ 例えば、埼玉県さいたま市の「さいたま市文化芸術都市創造計画（令和 3 年 3 月改定）」では、以下のように定義されているが、組織によって「文化芸術」の定義にはゆらぎがあると言える。さいたま市（2021）「さいたま市文化芸術都市創造計画（概要版）」（2023 年 11 月 20 日閲覧）
https://www.city.saitama.jp/004/005/001/001/souzoukeikaku_d/fil/gaiyou-R3.pdf
次に掲げる芸術等であって、盆栽、漫画、人形、鉄道といった地域の活性化及び都市としての魅力の増進に資するものをいう。

ア 文学、音楽、美術、写真、演劇、舞踊その他の芸術

加えて、近年文化政策に関連する領域では「文化資源」という言葉が注目されるようになってきている。ただし、文化財や文化芸術という用語とは異なり、文化資源という用語は法律的裏付けを持って登場したものではない²¹。小林（2018d pp.262,263）によれば、地方自治体の文化行政関連のキーワードとして「文化資源」が取り上げられたのは、1990年に首都圏文化行政研究会が編纂した『新編 文化行政の手びき - 文化行政は人々の楽しみをつくることができるか？』において、事例の見出しに「文化資源の発掘と地域振興 - うだつの城下町/徳島・脇町」とあるだろうとされている。ここでは、現・美馬市脇町の取り組みの紹介において、元々は火除け壁として防火目的で作られたが後に富裕層のステータス・シンボルとして認識されるようになった装飾である「うだつ」について、近代化から取り残されてきたことで、地域の文化特性の継承に活用可能な資源として発見されたという文脈で「文化資源」という言葉が用いられている。つまり、このケースでは自地域における文化的価値を資源とみなしていることが伺える。

つまり、「文化資源」という言葉は、人間が生みだしてきた有形・無形を問わない多様な文化の総体を「資源」として捉えてより良い社会の実現のために活用することを意図した用語だと言える。東京大学大学院人文社会系研究科では、2000年度に文化資源学研究室が創設されたが、ここで「文化資源」を用いているのは、文化財や文化遺産という登録制度からあえて距離を置き、現代の社会や文化に目を向けようとする意志が表れている²²。このほか、奈良県には文化・教育・くらし創造部の中に、文化財保存課・文化財保存事務所とは別に、文化資源活用課を設置しており、文化振興条例に基づいた様々な発信事業、文化財・世界遺産を含めた様々な文化資源の保存・活用に関する補助金制度、研究交流事業等を行っている²³。

このことから「文化資源」という用語は、近年の文化財保護法改正で示された文化財の登録制度の裾野を広げていく流れや、文化芸術基本法などで示されている文化・芸術活動を通じて生まれた資源を、観光・まちづくり・福祉などの行政の様々な施策に活用していくという、社会の要請や公的な必要性に呼応して普及してきた用語であると言える。こうした考え方を踏まえて、文化財や世界遺産に限定しない様々な文化的価値を持つ資源を射程に、博物館における保存と活用の問題を検討するため、**本論文では原則として、主に有形の文化の総体を指して「文化資源」という用語を使用することとしている。**

イ 芸能（伝統的又は民俗的な芸能に加え、落語、歌唱等の芸能をいう。）

ウ 茶道、華道、書道その他の生活に係る文化

エ 囲碁、将棋その他の国民的娯楽

²¹ 2022年に「博物館法の一部を改正する法律」が成立したことに伴い、博物館法第3条に「文化資源」の文言・定義が追加されたが、用語の誕生自体はそれ以前である。

²² 東京大学大学院人文社会系研究科文化資源学研究室（2023）「専攻の概要」（2023年10月20日閲覧）<https://www.l.u-tokyo.ac.jp/CR/outline/>

²³ 奈良県文化振興課（2022）「文化振興条例に基づき県が講じた施策の実施状況について」（2023年10月20日閲覧）<https://www.pref.nara.jp/secure/282566/r3jyoukyoutiran%20gattai.pdf>

2.2. 戦後から現在までの文化政策と博物館²⁴²⁵

日本における近代的な博物館の始まりとしては、1872 年（明治 5 年）にウィーン万国博覧会への出品準備として湯島聖堂で開催された文部省博覧会が、会期終了後も定期的に展示を実施されたことだとされている。翌 1873 年には博覧会事務局が設立され、1875 年には内務省管理下の博物館となった。その後、名称や所管官省を変えながらも博物館は存続し、第二次世界大戦後の 1952 年に現在の東京国立博物館となった。それ以外には、1895 年に帝国奈良博物館（現・奈良国立博物館）、1897 年には帝国京都博物館（現・京都国立博物館）など、各地に博物館が設立されたほか、1877 年には教育博物館（現・国立科学博物館）が誕生している。

しかし、これらの先例はあるものの、実際に博物館が日本各地に設立され現在のような多様性を持ち始めたのは、戦後の経済成長の流れを受けてからと考えられる。高度経済成長期においては、公立・私立問わず、博物館や美術館、およびそれらに相当する文化施設が次々に誕生した。その後の 1960 年代には主に科学技術関連の博物館、1970 年代には民俗資料・郷土資料館、1980 年代には企業博物館が建設される流れが起こった。以降、平成に入ってから博物館の形態や住民ニーズの多様化は進んでいき、近年ではインターネット等の技術の普及に伴う情報発信など、博物館の業務はフィジカルだけでなくヴァーチャルな世界にも及ぶようになった。本節では、戦後から今日に至るまでの文化政策と博物館の変遷について概観する²⁶。

2.2.1. 戦後から高度経済成長期の文化政策と博物館

今日において文化政策を担う主たる機関は文部科学省のもとに設置されている文化庁であるが、その始まりは、1945 年に文部省内の社会教育局に設置された芸術課にあると言える。設置当初は、戦前戦中における文化統制への反省から、国家による文化への干渉は原則として行わないことが求められた。その後、1966 年に文部省内に文化局が設置され、1968 年に文化財保護委員会と統合する形として文化庁が誕生した。この時点を転換点として、それまで別々で動いてきた文化政策と文化財保護政策のふたつが、一体となって検討・実行される体制になったと言える²⁷。

施設整備という面においては、国立博物館は戦前より整備されていたが、1950 年代以降に国立美術館、1960 年代に国立劇場の整備が進められ、これと併せるようにそれら施設の

²⁴ 本節は、東京大学公共政策大学院 2020 年度秋学期開講科目「事例研究（現代行政Ⅰ）」および 2021 年度秋学期開講科目「政策過程論」にて、筆者が作成・提出した期末レポートを本論文のために加筆・再構成した。

²⁵ 本節の執筆にあたっては、特に野田（2014）と根木（2010）を参考にした。

²⁶ 本論文の趣旨と関係が薄いため割愛するが、戦前の文化政策については金子（2001）が詳しい。

²⁷ 根木昭（2001）『日本の文化政策―「文化政策学」の構築に向けて』勁草書房

管理運営や文化芸術事業への助成事業を行う特殊法人がいくつか設置された。なお、国による文化芸術への助成事業の始まりは、1961年の群馬交響楽団への社会教育団体補助金の助成にある。本補助金は1964年の芸術関係団体補助金への再編に伴い支援範囲が拡大され、更にその後、芸術家在外研修制度や芸術選奨などの顕彰事業も開始されるなど、今日の芸術文化振興に関する諸制度の端緒はこの頃に見られると言える。

しかし、次項で述べるように1990年代に至るまでの間、国政において芸術文化政策が各種政策の中で優先度の高い課題であるとの認識はされてこなかった。一方で、1960年代以降にかけて発生した革新自治体運動の中で「自治体文化行政²⁸」と呼ばれる自治体による文化政策への取り組みが全国的に席卷するようになる。自治体文化行政の明確且つ画一的な定義は存在しないように思われるが、小林（2018）の解説を踏まえると、地域独自の多様な文化的・歴史的特性を発見し、地域社会の文化という空間的・集团的アイデンティティの形成を市民が能動的に主体となって実現していくために、通常の行政論理や規範の押しつけではなく、行政の政策形成や事業実施のあり方を再検討するものと定義することが出来るだろう。まず、革新自治体が誕生した背景についてだが、高度経済成長の中で生じた経済格差や公害等の都市問題に対する世間一般の不満が増大したことが要因として挙げられ、これを追い風として当時の社会党や共産党は議席数を伸ばした。そして、1963年の第5回統一地方選挙では多くの革新知事が当選し、革新自治体が誕生していった。その上で自治体文化行政が誕生し全国的な運動へと加速した契機は、1970年代に革新自治体において、それまで教育委員会社会教育課が所管していた芸術文化政策を、首長部局へと移管したことにある。この移管の理由としては、松下（1986）による市民文化を育てる文化行政の必要性に関する主張や、文化人類学者である梅棹忠夫が1970年代後半に提起した、教育の機能はチャージ（充電）であり文化の機能はディスチャージ（放電）であるため、チャージを目的とした教育委員会が文化を取り扱うことは矛盾しているという主張が影響したと考えられている（野田2014 pp.24,25、根木2010 p.33）。

当時の革新自治体に取り組んだ政策としては、前述した社会背景を反映する形で、市民参加や情報公開、消費者行政などが並んでいるが、その中で文化行政も並列して挙げられている²⁹。ただし、当時はまだ自治体による公立の文化施設の建設は進んでいなかった時期であるため、今日文化政策として想定される内容とは性質が異なり、「福祉、商工、労働、土木、建設など自治体行政のあらゆる分野に文化的視点を取り入れようとする³⁰」ことに主眼が置かれていたことは留意しておく必要がある。これは「行政の文化化」という言葉とともに、全国の自治体で文化という新たな政策課題に対する取り組みの方向性が模索された。具体的には、1984年に当時の横路北海道知事による道職員の言葉遣いの改革や、

²⁸ 当時「文化政策」という用語は、戦時中の国家による文化統制を想起させるということが理由で忌避されていた。

²⁹ 全国革新市長会・地方自治センター（1990）『資料・革新自治体』日本評論社

³⁰ 上田篤（1979）『都市の文化行政』学陽書房

1970年代の神奈川県庁における公文書の宛名の敬称を「殿」から「様」に変更するかどうかの議論（通称、殿様論争）、米国のニューディール政策における「Percent for Art」を参考に兵庫県・神奈川県で実施された公共建設事業の総工費の1%を芸術的用途に充てる政策などが挙げられる。しかしこうした政策は、1970代後半に発生したオイルショックや変動為替相場制の導入等により、国や地方自治体の財政悪化が深刻化すると、革新自治体が積極的に進めた福祉政策がそれを悪化させ、更に市民への求心力も弱まったことで、革新自治体の消滅とともに勢いを失っていった。一方、「行政の文化化」が薄れていく中で、それと遅れて進められてきた文化施設の建設に伴う管理・運營業務の増大から、アーツ・マネジメントの必要性が叫ばれるようになり、地方自治体では文化行政への見直しが求められるようになっていった。これが1.3.1で触れた学問としての分析に繋がっていく。

2.2.2. 1990年代の文化政策と博物館

1980年代までは国政における文化政策の優先度は低く、その間国が注力していたのは文化財保護を柱とした政策であり、コンテンポラリーアートやポピュラーアートへの関心・支援はかなり限定的であったと言える。こうした国政の文化政策に対する姿勢を大きく転換したポイントとしては、1980年に公表された当時の内閣総理大臣である大平正芳による田園都市構想にある。

大平は政界屈指の知性派と評されているが、その代表的な取り組みのひとつが、総勢200名もの知識人を集め構成した研究グループによって検討を重ね出来上がった、日本国家の青写真である田園都市構想である。そのうちのひとつのグループであった「文化の時代研究グループ³¹」では、「文化の問題は個人の趣味の問題であり、私事に過ぎない、という考えは、福祉は私的な慈善に限るべきだという考え方と同じく、もはや過去のものとなった。国民の文化的欲求は、生きるための基本的な欲求の重要な一部なのであって、いかにこれに対応するかは、行政の避けることができない本来的な問題である³²」と報告書で断じるなど、文化政策の重要性が語られていた。これは文化財保護を軸としていた当時の文化政策にメスを入れる画期的なものであったが、構想の発表と同じ1980年に大平が急逝したことにより、同構想は実現されることはなかった。しかしこの思想は、大平の死から9年後の1989年に文化庁に設置された「文化政策推進会議³³」に引き継がれ、国の文化政策を大きく転換していくことになる。文化政策推進会議は幾度も提言・報告を行うことを通じ

³¹ 山本七平を議長とし、黒川紀章・小松左京・高階秀爾など、あらゆる分野から錚々たるメンバーを委員として構成していた。

³² 内閣官房（1980）『大平総理の政策研究会報告書』

³³ それまでは「文化行政」という用語が一般に用いられていたが、終戦から年月が経過したことで「文化政策」という言葉から国家による統制・弾圧を想起されにくくなったことから、この時点を転換点として「文化政策」が用いられるようになった。また、民間企業や非営利組織も文化を担う存在として認知され始めたことから、それまでの「文化行政」という言葉ではこれらの存在・活動を包含出来ないということも理由として挙げられる。（野田2014）

て文化支援組織の設立の理論的な裏付けを行っていった。

1990年に文化庁は、芸術家および芸術に関連する団体の活動を支援するために、500億円の資金援助に民間からの出資も募る形で「芸術文化振興基金」を発足させた。これによりそれまで存在してきた特殊法人国立劇場は、現代芸術への支援もその業務に含めた日本芸術文化振興会へと改組され、更に現在舞台芸術を上演するための新国立劇場が開場するなど、制度・体制・施設のすべての面で改革が行われた。加えて、1995年には文化庁に設置された文化政策審議会が報告書「新しい文化立国をめざして－文化振興のための当面の重点施策について」を発表し、これに基づき1996年より「アーツプラン21」が開始された。これは我が国の芸術水準を向上させることを目標とした施策であり、特に優れた公演活動や業績を挙げるまたはそれが期待される団体のみを対象として、国際芸術交流や芸術創造基盤の整備に係る支援を実施するものであった。財源は日本芸術文化振興会の補助金から45億円を拠出し、「芸術創造活性化事業」と「舞台芸術振興事業」のふたつに分けて実施されたが、これまでのバラマキ型ではなく、特に優れた団体のみを対象とした限定型・重点型の施策であるという点が特に画期的であった。この他にも1998年には文化政策審議会での議論を踏まえ、文化庁で「文化振興マスタープラン－文化立国の実現に向けて」が策定されたほか、特定非営利活動促進法が成立し、多くの芸術文化に関するNPOが誕生するなど、国政における文化政策の重要性やそれに付随する民間・非営利組織による活動の機運も年々高まっていった。更には、1998年制定の「美術品の美術館における公開の促進に関する法律（美術品公開促進法）」や2001年制定の文化芸術振興基本法（第4章にて詳述）もこの流れを受けて成立した法律の一部と言えるだろう。そして、本論文の冒頭で示した通り、博物館の建設ラッシュが同時期に起こった。このように芸術とその公開への国家的支援という、今日の文化政策に関する礎はこの頃に形成されたことから、1990年代は我が国の文化政策における黄金期と評されることもある³⁴。

2.2.3. 2000年代から今日までの文化政策と博物館

一方で、2000年代以降は「冬の時代」へと一挙に潮目が変わることとなる。バブル崩壊後の経済状況悪化も一因ではあるが、地方自治体における財政構造上の問題が主たる要因と考えられる。地方自治体は当然税収を資金源として運営されているが、ほとんどの地方自治体は国税を経由した地方交付税交付金に依存していると言える。その上で、1990年代後半の地方分権一括法³⁵の制定による地方自治体の権限・役割の増大に対して、税源移譲が行われなかったことを理由とした財源不足が常態化し、それは今日まで続いている。

そうした中、博物館を含む文化施設全般に対して、2000年代頃からその建設に対する住

³⁴ 野田（2014）など

³⁵ 内閣府（2023）「累次にわたる地方分権一括法：地方分権改革」（2023年10月20日閲覧）
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ikkatsu/ikkatsuhou.html>

民の反対運動が起こるようになる。それ以前は文化への投資が得票に繋がると見なされていたが、逆に文化への投資に反対することが得票に繋がる状況へと転換した。「失われた 10 年」と言われた経済の低迷により人々に意識変化が生じたのか、あるいはそれ以前に建造された文化施設に対する不満が原因となっているのかは定かではないものの、いずれにせよ文化施設が地方自治体に存在しそれを地方自治体が運営することの意義が問われるようになった（小林 2020 p.32）。こうした状況が後押しとなり、博物館運営に関わる状況は、近年においていくつか顕著な変化が見受けられる。その内容について、主だった変化を以下に 3 点記載する。これら 3 点以外の変化としては、2008 年の公益法人改革関連三法施行による一般財団法人等の認定に関する変更や、2011 年の PFI 法改正に伴うコンセッション方式の導入、2013 年の地方独立行政法人法施行令の改正により博物館がこの対象に加えられたことなどが挙げられる。

（ア） 国立博物館に関する独立行政法人制度の導入

2001 年の中央省庁等改革の一環として導入された独立行政法人通則法は、まず国立の博物館・美術館・科学博物館に対して適用された。東京大学総合研究博物館や国立民族学博物館をはじめとした、大学機関やその附属施設についても、国立大学が 2004 年度から独立行政法人化されたことに伴い、同時に同法の下に置かれることとなった。本制度の運用において、独立行政法人は主務大臣に提示された中期目標に基づき、自ら事業の実施とその改善を行いつつ、管理・運営を行うこととなっている（第 8 章にて詳述）。

（イ） 公立博物館に関する指定管理者制度の導入

2003 年の地方自治法改正に伴い導入された指定管理者制度は公立博物館に適用され、その約 10 年後に実施された 2015 年度の社会教育調査では、地方公共団体が設置する博物館の約 30%において導入されていることが明らかとなった。指定管理者として指定される団体は、地方公共団体が出資する外郭団体、民間企業、NPO 法人等様々であり、また指定管理者の業務範囲も総務部門に限られる場合や館全体に及ぶ場合など、導入の形態は様々である（第 8 章にて詳述）。

（ウ） 首長管轄下にある公立博物館の増加

2022 年の博物館法改正前の博物館法第 19 条では「公立博物館は、当該博物館を設置する地方公共団体の教育委員会〔……〕の所管に属する」と規定されていたが、現在は改正により削除されている。これは登録博物館として登録された公立博物館を念頭にした記述と考えられるため、博物館相当施設や類似施設においては同様の制約はないものの、分類

問わず公立博物館は教育委員会が所管するものだという意識付けとしての影響力はあったものと推察される。しかし、下に示す表 2.2.3 に示す過去の社会教育調査データの傾向から明らかであるように、近年では地方公共団体の首長が所管する博物館が全期間を通じて増加している。一方の教育委員会の所管については、純粋な博物館の増設に伴う数の増加を加味しても、合計では減少に転じている年もあることが分かる。(第 5 章にて詳述)

表 2.2.3: 地方公共団体が設置する博物館の所管別館数³⁶

分類	所管	2002	2005	2008	2011	2015	2018	2021
登録	教育委員会	492	533	555	567	585	605	613
相当	教育委員会	63	69	66	67	66	57	55
	首長	52	64	81	90	113	122	135
類似	教育委員会	2,223	2,296	2,378	2,384	2,307	2,292	2,208
	首長	951	1,060	1,089	1,138	1,221	1,250	1,367
合計		3,781	4,022	4,169	4,246	4,292	4,326	4,378

2.3. 博物館・文化資源に関する法体系³⁷

2.3.1. 博物館法の位置付け

日本において国内法の最高法規は日本国憲法であり、博物館・文化資源関連の法制度についても上位法規を辿れば、日本国憲法のいずれかの条文に根拠を求める事ができる。文化に関する権利は「文化権」と呼ばれ、これには文化の内容に政府から干渉を受けない自由権的文化権（国家からの自由）と、文化芸術を享受するための環境整備を政府に要求出来る社会権的文化権（国家への自由）の 2 つの側面を有する。前者については、憲法第 13 条「幸福追求権」、第 19 条「思想・良心の自由」、第 21 条「表現の自由」、第 23 条「学問の自由」が該当する。一方の後者については、憲法第 25 条「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」や第 26 条「教育を受ける権利」が該当する。なお、「文化」という用語が使われているのは、憲法の条文ではこの第 25 条のみである。

基本法と名の付く法律は直近 10 年ほどで多く成立しているが、昭和に制定された基本法として代表的なものとして教育基本法がある。教育基本法の前文には、「ここに、我々は、日本国憲法の精神にのっとり、我が国の未来を切り拓く教育の基本を確立し、その振興を図るため、この法律を制定する」とあるように、教育基本法は第 26 条を根拠としている。

³⁶ 各年度の社会教育調査データより著者作成。分類の列は博物館法に定める「登録博物館」「博物館に相当する施設（博物館相当施設）」「博物館と類似の事業を行う施設（博物館類似施設）」の分類に基づく。

³⁷ 本節の記載にあたっては、小林ら（2021）や根木（2010）を参照した。

基本法と付く法律は、国政において重要とされた政策・制度・対策等についての、基本的な原則・方針・施策などを規定する。更にこの法律を根拠として、更に具体的な内容を規定した法律が整備されてゆく。この考え方の通り、教育基本法を根拠に社会教育法と学校教育法が制定され、社会教育法の下に博物館法が制定されている。基本法の位置付けについては議論がある部分だが、議員立法により成立する場合が多く、国会から政府に対して国政に関する大綱・方針・施策を示し、それに応じて政府に必要な対応を求める機能を有しているという考え方から、国民への権利義務を課す規定がない基本法であっても、法規範として認められるとする立場がある。いずれにせよ、憲法→教育基本法→社会教育法→博物館法、という体系の中で、博物館の存在は根拠付けられる。

2.3.2. 文化財保護法の位置付け

では、文化財保護法はどうだろうか。憲法 25 条に定められた「文化」を保証するために、文化財保護法が整備・運用されているという点は、その法律の名称から想像が付くものの、明文化されたものからその根拠を明確に読み取ることは出来ない。更には、教育基本法や博物館法と文化財保護法との関係はより曖昧である。ただし一般に、これらは関係性を持つものとして解釈される。これを説明するうえで、1950 年の文化財保護法前後に起きた 3 つの出来事と議論を挙げておきたい。

第一に、文化財の散逸・滅失に対する懸念である。戦後の混乱期と不況を理由に、華族や財閥等が保有していた宝物（美術工芸品）が市場や海外に流出・散逸する事態が不安視されていた。そうした中で議員立法による文化財保護法案作成に直結することになる 1949 年発生 of 法隆寺金堂の壁画焼失事件は、当時の朝日新聞を始めとした大手新聞の表紙で大々的に取り上げられるなど、国民に与えた衝撃も多かったと想定される³⁸。こうした事態を踏まえて、ごく一握りの人々だけでなく国民全体に文化財の重要性を知らしめることが必要とされ、価値の高い文化財を国民全体の財産として保護（公有化）することと同時に、「公開」即ち「教育」という手段を用いられることになった。

第二に、文化財保護政策における地方教育委員会の役割についてである。まず、文化財保護を担うのは国主導の中央集権ではなく地方であると意図されていた。国（文化庁の前身となる文化財保護委員会）が認定する国宝や重要文化財は別として、それ以外は地方において文化財の管理・保存の責任を持つよう、文化財保護条例の制定が求められた。実際に、都道府県と市町村にて文化財保護条例が定められ、国→都道府県→市町村という体系において、文化財保護が全国的に展開された。その際に、前述の趣旨も踏まえて、各地方の教育行政に文化財保護を担わせることで、文化国家建設に向けて文化財の公開が進めら

³⁸ 法隆寺は、当時の国宝保存法（文化財保護法の前身）における国宝として指定された代表的な建造物であったことも影響している。特に関西においては、本事件は民衆にとっても衝撃的なものであり、戦後の暗い雰囲気にもなる影を落とす形となった。

れた。

第三に、文化財保護法制定にあたって、博物館は文化財の公開施設としての役割が期待された。文化財保護法が成立したのは1950年の第7回国会であるが、本国会の議論の中でも博物館法制定に向けた言及がなされている（博物館法の制定は翌1951年）。文化財保護法の制定に伴い、重要美術品を所蔵する東京国立博物館が文化財保護委員会所管となり、文化財保護行政上の役割が与えられた。

こうした経緯の中で、国宝や重要文化財保護のために「文化財保護委員会（現在の文化庁）→文化財保護法→国立博物館」という体系での保護とその他文化財保護のために「文部省（現在の文部科学省）→博物館法および文化財保護法に基づく条例→国立博物館以外の博物館」という体系での保護という2つの枠組みが形成された。そして、その後の文化財保護法の改正を通じて、文化財保護の権限が地方に移されることに伴って、各自治体の教育委員会の役割は段階的に拡大していった。教育委員会の下に設置された文化財保護の担当部署や職員数も拡大していくなか、自然と文化財保護において教育の色合いは濃くなっていった。

2.3.3. 文化芸術（振興）基本法の位置付け

次に、2001年に成立した文化芸術振興基本法および2017年に改正された文化芸術基本法の法体系上の整理について述べておきたい。第7章で詳述するが、同法律も議員立法により施行・改正した基本法であるため、この後にいくつかの法律が整備されている。その名の通り、文化芸術全般にわたる基本的な法律として制定されたものであることから、文化政策および文化芸術振興における一義的な立ち位置となり、これまで進められてきた政策も同法律のもとで位置付けが見直されることとなった。また、文化庁は文化振興を担う文部科学省の外局として1968年に設置されているが、文化振興に関する根拠法がないとされてきた問題の解決にもなっている。なお、前述した教育基本法とは法的には同等の位置にあると言える。

文化芸術基本法の第2条では、文化芸術創造享受権と呼ばれる「文化芸術を創造し、享受することが人々の生まれながらの権利である」という規定があり、これは憲法第13条「幸福追求権」に該当すると理解される。つまり、文化芸術（振興）基本法は幸福追求権に含まれる権利の内容を、法律の形で明示したものと言える。また、同じく第2条や前文での記述から、その権利の根底には自由権的文化権の保証があるとしている。

加えて、文化芸術基本法の第7条では、政府は文化芸術推進基本計画を定めて、文化芸術振興を推進していくとされており、文部科学大臣は文化審議会に諮問を行い答申を受けたうえで、文化芸術推進基本計画の案を作成するものと規定されている。文化審議会には、文化政策部会や世界文化遺産部会などのほか、博物館部会が設置されており（図7.1参照）、

博物館に関する振興施策はここで検討が行われている。これは、2018 年の文部科学省設置法改正によって、博物館に関する事務は文部科学省から文化庁の所管になったことを受けて設置された。

このように見ると、法律上の体系としては博物館法は憲法第 25 条に繋がっており、文化芸術基本法は憲法第 13 条に繋がっていると言えるが、実質的には博物館法は文化芸術基本法にも紐づいていると理解出来る。ここまでの議論を踏まえると、博物館法や文化財保護法等の関係性は図 2.3.3 のように整理される。見ての通り、その関係性は入り組んでおり明示的には示されていない紐付けも多く、文化政策を巡る課題を取り扱う上での複雑さにも繋がっている。また、文化資源の保護や博物館についてはこれまで教育委員会が所管するものとされてきた分野であるが、博物館などの社会教育施設や文化財保護行政を首長部局へと移管させる動き（第 5 章で詳述）や博物館法改正によって登録博物館の要件が変更されたなどの動きもあり、現在進行系で変化を続けている部分であるが、大枠としての法体系上の関係性は図 2.3.3 のように整理出来る。

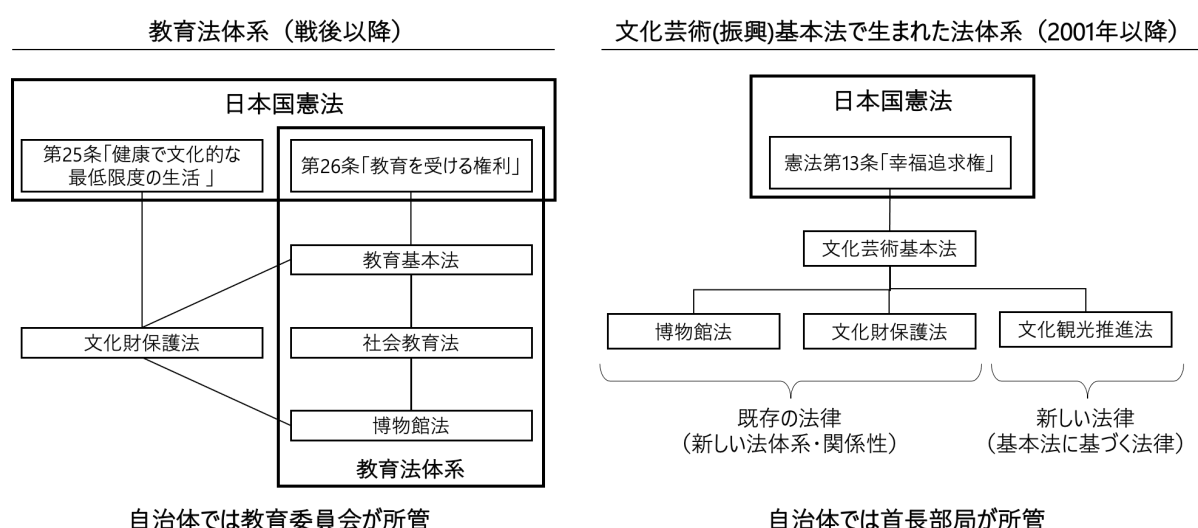


図 2.3.3: 博物館と文化資源に関する法律の関係性（紐付け）

2.3.4. その他の法律・制度

本論文の後続の議論にて取り扱う主な法律は文化財保護法と文化芸術基本法であるが、この他にも博物館や文化財に関わる法律・制度が整備されている。これらの詳細については、後続の議論の中で必要に応じて扱うこととする。

なお、図 2.3.4 に示すように、小林ら（2021）は文化のエコシステムを「創る」「送り出す」「受け取る」「遺す」のサイクルによって説明しているが、この図の中だけでも多くの

法制度が関連している。本論文での議論の中では取り扱わないものの、著作権法や美術品の美術館における公開の促進に関する法律（美術品公開促進法）、あるいはアイヌ施策推進法なども、文化資源の保存と活用に関わる法律と言える。

文化サイクル対応表

目次		法			
		創る 送り出す 受け取る 遺す			
第1部	第1講	日本国憲法	基本的人権を保障し、国家のあり方を規定することで、文化のサイクルをはじめとする社会全体を支える		
	第2講	文化芸術基本法	国は、文化芸術に関する施策を推進する計画を策定し、推進する。そのうえで留意すべき基本理念を定める		
	第3講・第4講	著作権法	作詞・作曲する、絵を描く、文芸作品を書く、など	実演、出版、録音・録画の販売・配信、など	音楽を聞く、本を読む、美術作品を鑑賞する、など
	第5講・第6講	文化財保護法		文化財としての価値づけ 紹介、展示、教育	アイデンティティの醸成 文化財のある生活環境の享受
第2部	第7講	文化芸術を支える組織の法規制	すべてに関わる		
	第8講	行政改革関連法	国や地方自治体の政策や施策を効率的・効果的に運営する		
	第9講	社会教育法	社会教育として「文化」に関連する事柄を扱う場合もある		
		図書館法		資料の提供 その他図書館奉仕の提供	資料の利用 その他図書館の利用
	第10講	博物館法		調査研究、展示 その他一般公衆向け事業	展示の鑑賞 教育普及等の事業の利用
	第11講	美術品公開促進法		優れた美術品の公開	
		美術品損害補償法		展覧会開催の補償	
		文化観光推進法		文化観光に 地域や施設を活かす	活かすことにより遺す
第3部	第12講	劇場法	創造的公演の企画・実施	公演を企画・実施 実演芸術の利用に供する	実演芸術の普及啓発 教育機関との連携
	第13講	障害者文化芸術活動推進法	創造の機会の拡大 権利保護の推進	作品等の発表の機会の確保 販売等の支援、交流の促進	鑑賞の機会の拡大
	第14講	アイヌ施策推進法	権利保護の推進	展示、教育 固有文化の再発見	アイデンティティの醸成 多文化、多様な価値観への寛容
	第15講	日本語教育推進法	教育機会の掘り起こし	夜間中学校等での教育	キャリア選択幅の拡大 異文化理解の促進

図 2.3.4: 文化のサイクル³⁹

³⁹ 小林ら（2021 p. ii - iii）より引用。なお、本図は CC ライセンス「表示-非営利-改変禁止」に指定されており、下記有斐閣ホームページより取得可能である。（2023 年 11 月 30 日閲覧）
<https://www.yuhikaku.co.jp/books/detail/9784641126305>

3. 論点 1：保存と活用を巡る社会課題の整理

3.1. 分析アプローチ／先行研究

博物館資料の保存を体系的に取り扱っている学問分野としては、学芸員資格取得に必要な単位・科目⁴⁰（学芸員資格科目）として指定されている、博物館学の「博物館資料保存論」が挙げられる。同様に活用という観点では、「博物館展示論」、「博物館教育論」および「博物館情報・メディア論」において取り扱われている。しかし、これらは学芸員資格科目であることから分かるように、現場の学芸員として博物館資料を取り扱う業務が出来るようにすることを目的としており、扱う内容も実務に沿ったものとなっている。つまり、定められたルールやベストプラクティスに従うことが前提となっており、逆に各種法令・規則に対してどのような改善が必要であるかかということとは一般には扱われない。特に、文化財保護法等の法律に対してどのような改善が必要であるかが論じられることは教科書の範囲では見つけられない⁴¹。加えて、経年劣化や薬害、虫害等を扱う保存科学⁴²に関する内容は網羅的に記載されている一方、現代において発生している博物館資料の保存スペース不足などといった、保存科学以外で発生している課題を網羅的に整理した論文・書籍は見つけることが出来ない。

また、本論文の冒頭（1.2）で挙げた国立科学博物館でのクラウドファンディングにおける問題に関しても、直近の出来事であるため現時点では論文の発表はないが、いくつかのメディアでの報道を見る限りでは、やはり国の予算の在り方に関する議論に終始している嫌いがある。例えば、博物館経営に詳しい佐々木亨・北海道大特任教授は、今回国立科学博物館がクラウドファンディング（CF）の返礼品として様々なサービスやグッズを用意したことを踏まえ、「科博のサービスを買っていることに等しく、ふるさと納税と似ています。こんなに質のいいサービスを、安価に提供できるのは国立博物館くらい。科博のやり方が

⁴⁰ 文化庁（2023d）「学芸員になるには」（2023 年 10 月 20 日閲覧）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bijutsukan_hakubutsukan/shinko/about/gakugeiin/

⁴¹ 博物館資料保存論の代表的テキストとして以下の書籍があるが、いずれも政策に関連する言及は乏しい。

稲村哲也・本田光子（2019）『博物館資料保存論〔新訂〕』放送大学

大堀哲・水嶋英治（2013）『博物館学 IV：博物館資料保存論*博物館実習論』学文社

青木豊（2013）『人文系博物館資料保存論』雄山閣

石崎武志（2012）『博物館資料保存論』講談社

佐野千絵・呂俊民・吉田直人・三浦定俊（2010）『博物館資料保存論：文化財と空気汚染』みみずく舎

⁴² 一例として、韓国の国立中央博物館は、保存科学を以下の通り定義している。

『保存科学とは、人類の遺産である文化財がいつ、どこで、何によって、どのように製作されたのかを探究する一方、なぜ損傷したのか、どのように保存・復元すれば良いのかについて自然科学的方法を応用し研究する分野となります。すなわち、文化財の中に潜まれた情報を調査・分析し、一層安定した状態で保存し後世に伝える役割を果たしています。』

国立中央博物館（2016）「保存科学、文化財を守る」（2023 年 10 月 20 日閲覧）

<https://www.museum.go.kr/site/jpn/exhiSpecialTheme/view/past?exhiSpThemeId=50121>

定番と思われる、他の博物館が CF をやりにくくな」と指摘している⁴³。他にも、「科学・政策と社会研究室」の榎木英介代表理事は、独立行政法人の競争的資金枠に関する国の検討状況も踏まえ、「科博のような人気館はいいが、博物館の間に CF が広がり、人気投票による資金獲得競争となったら、勝ち組と負け組に分かれ、生き残れなくなる館も出てくるのではないか。魅力的な展示や情報発信といった館の機能を競い合うのが、本来の形だ」と指摘している⁴⁴。こうした指摘はもともとである一方、本論文冒頭に述べた問題意識の通り、予算に関する問題のみを議論することは、他の要因に対する視野を曇らせてしまう可能性がある。

こうした状況を踏まえ本論文の最初のタスクとして、文化資源の保存と活用に関する問題として、保存科学と予算不足以外の領域でどのような事象が生じているのかを文献調査の上で明らかにする。この分析の目的は2点である。第一に、前述の通り文化資源の保存と活用に関する保存科学以外の問題を網羅的に扱った文献がないことから、それを調査し全体感を把握すること自体にある。その際には、十分な量の文献に当たるため、博物館に限定せず、文化資源の保存と活用に関する問題一般について調査を行う。そして第二に、その整理結果を踏まえて、それぞれの事象の根本原因として考えられる政策的な課題についての仮説を立てることである。この分析・考察を行うことを通じて、博物館における文化資源の保存と活用という大きな論点を、検証可能な粒度の小論点へのブレイクダウンを行う。

3.2. 分析対象・方法

上述の通り、文化資源の保存と活用に関する社会問題を取り扱っている文献を調査し、その内容を分析・整理することが今回の目的である。調査対象となりうる文献は、各種メディアによる報道・論文・書籍と幅広く考えられるが、今回の調査では主要な4つの新聞社（日本経済新聞・朝日新聞・毎日新聞・読売新聞）の記事データベース⁴⁵を利用し、デスクトップリサーチを行うこととした。また、文献調査の対象期間は、「博物館 冬の時代」の到来が2000年代以降であることや、利用したツールの制約などを踏まえて、2000年1月1日から2023年10月31日とした。

検索クエリ（キーワード）は多岐に渡るが、「文化財 保存 問題」「文化財 課題」「文化保存 課題」「文化財 保存 活用 課題」「文化財 損傷」「文化財 被害」「文化 資料保存

⁴³ 毎日新聞（2023b）「国立科学博物館：博物館CF、寄付広める契機 科博に7億円、館長らどう見る 増えぬ交付金『国に頼れない』」2023年8月26日 東京夕刊

⁴⁴ 東京新聞（2023）「もし資金集めがコケていたら…国立科学博物館、5億円集まったけど 残るモヤモヤ感の正体」2023年8月11日公開（2023年10月20日閲覧）

<https://www.tokyo-np.co.jp/article/269443>

⁴⁵ 東京大学が契約・提供しているデータベースから選定。

課題」「文化資源 問題」などを指定し、全文検索を行った。いずれの場合でもヒットする記事数は数百から数千件の規模であり、調査の趣旨と全く関連のない記事が多く含まれることから、関連する可能性のある記事を記事タイトルから抽出し、その上で記事本文を参照し内容の精査を行った。このようなプロセスの過程で、重複も含め数千件以上の記事タイトルを概観することになった。この意味で、論文・書籍でのみ取り上げられている種類の事象の存在も否定は出来ないものの、その可能性は高くないと判断し、今回の調査では除外することとした⁴⁶。

表 3.2: デスクトップリサーチ実施概要

1	調査対象・利用ツール	- 日経テレコン 21（日本経済新聞等の記事データベース） - ヨミダス歴史館（読売新聞の記事データベース） - 毎索（毎日新聞等の記事データベース） - 朝日新聞クロスサーチ（朝日新聞等の記事データベース）
2	検索クエリ	「文化財 保存 問題」「文化財 課題」「文化 保存 課題」「文化財 保存 活用 課題」「文化財 損傷」「文化財 被害」「文化 資料保存 課題」「文化資源 問題」など多数
3	調査対象期間	2000 年 1 月 1 日から 2023 年 10 月 31 日までに公開された記事

なお、約 20 年分の文献調査を通じて洗い出すのは、マスメディアが設定したアジェンダ（メディアアジェンダ）であるが、通常メディアアジェンダは通常観測時点によって、関心の強度や視点、傾向には浮き沈みや変化がある。ただし、本調査の目的は文化資源の保存と活用に関する社会問題の全体像を把握することにあるため、この浮き沈みは問題としない。また、後続の「3.3 分析結果」において、洗い出された社会課題の内容を概観しているが、メディアアジェンダとして問題が取り上げられた後、現時点までに解決しているものはないと見られることから、特段問題はないと考えられる。

3.3. 分析結果

3.3.1. 特定された課題の内訳

前節に示したアプローチをもとに実施したデスクトップリサーチの結果、文化資源の保存と活用を巡って今日起きている問題は、以下の 3 カテゴリー・12 種類に分類された（保存

⁴⁶ なお、博物館学では代表的な雑誌である『博物館学雑誌』で見た限りでは、本調査に関わる事象を記述した文献を見つけることは出来なかったほか、本論文の執筆にあたり参照した本・文献（参考文献に記載のないもの含む）でも同様であった。このことも、本調査スコープの判断に影響している。

科学と予算不足の問題を除く)。以下、それぞれについて説明を記載する。なお、デスクトップリサーチで抽出された記事については、参考資料 2 にてまとめて掲載する。加えて、本項内での出典の明記は引用元の記事が特定可能な範囲内で適宜省略する。

- | | |
|-------|----------------------------|
| A. 解釈 | (ア) 文化資源の活用に伴う保存状態悪化への懸念 |
| B. 政治 | (イ) 文化資源保護を巡る行政とアクターの相違 |
| | (ウ) 文化資源の文化財指定に対する消極性 |
| | (エ) 文化政策の障壁（強い文化庁権限） |
| | (オ) 文化政策以外の障壁 |
| C. 運営 | (カ) 地域社会、特に学校との連携不全 |
| | (キ) 目録の未整備による管理不全 |
| | (ク) 所有者不在・高齢化等の理由による処分 |
| | (ケ) 収蔵場所の不足およびそれに伴う劣悪な保存環境 |
| | (コ) 文化資源の適切でない修復間隔 |
| | (サ) 文化資源保護に用いる素材・技術（者）の消失 |
| | (シ) 災害による損傷や盗難・紛失 |

3.3.1.1. (ア) 文化資源の活用に伴う保存状態悪化への懸念

2018 年に閣議決定され国会へ提出された「文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案」では、「過疎化・少子高齢化などを背景に、文化財の滅失や散逸等の防止が緊急の課題であり、未指定を含めた（広義の）文化財をまちづくりの核とし、社会総がかりで、その継承に取組んでいくことが必要」であり、「地域における文化財の計画的な保存・活用の促進や、地方文化財保護行政の推進力の強化を図る」とされた⁴⁷。その核となる変更は、これまで保護中心に考えられてきた文化資源を、保存と活用の両立へと転換することにあった。

この文化財保護法改正案の提出と国会での議論にあたり、朝日・毎日・読売新聞の三社は社説にて各社の立場を表明している。まず朝日新聞は、少子高齢化や過疎化の課題に直面する地方の活気を取り戻すために文化資源を活用した取り組みを行うこと自体は前向きに評価しつつも、保存がなおざりになることによる不可逆的な損失への懸念を表明している。特に、2017 年 4 月 16 日に滋賀県大津市で開催されたセミナーにて当時の山本幸三・地方創生大臣が文化財観光を念頭に「一番のがんは文化学芸員。この連中は普通の観光マインドが全くない。この連中を一掃しないと駄目だ」と発言し批判を受けたこと（後に謝

⁴⁷ 文化庁（2018）「資料 3 文化財保護法改正の概要について」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/h30/01/pdf/r1407909_03.pdf

罪・撤回)を踏まえて、文化資源が単なる金儲けの道具として捉えられてしまう可能性を危惧している。そのうえで、目先の利益とは別にある文化が持つ価値を重視すべきだと述べている。

毎日新聞も同じく少子高齢化や過疎化の現状、そして山本幸三大臣の失言を踏まえ、概ね同じ意見を表明している。ただし、「活用と保存とのバランスをとること」の重要性を強調しているほか、時代の要請に沿った法改正であることも述べていることから、より中立的な立場と言える。

そして読売新聞は、活用への転換に前向きな立場を表明している。国宝指定を受けている東京・元赤坂の迎賓館が、以前は一般公開を年 10 日に限定していたところ、業務に支障のない範囲で開放した結果、1 年間で 70 万人以上が訪れることになったことに触れ、観光資源としての活用は文化財への理解と関心を深めるとしている。また、度を過ぎた現状変更は文化財としての価値が損なわれる恐れがあるとしつつも、文化財保護法では登録有形文化財の改修(現状変更)にあたっては文化庁長官の許可が必要と規定されているところ、市町村への権限委譲と制度改正の必要性を訴えている。

各社の立場は異なる⁴⁸ものの、前提として文化資源の保存と活用はトレードオフであるという認識があると考えられる。活用(展示や観光資源としての利用)を進めることによって、文化財が毀損(主に物理的な損傷)されるのではないかという懸念のもと、文化資源の保存と活用をどのようにバランスするかが課題であるとしている。

3.3.1.2. (イ) 文化資源保護を巡る行政とアクター間の相違

地域の文化資源保護に関する政策・方針について、行政・議会・市民などのアクター間で立場が異なり、軋轢を生む事例が見られる。これには、行政のほう文化財保護に前向きなケースと、逆に行政のほうが後ろ向きであるケースの両方が含まれる。

前者については、群馬県弥平の村のように文化資源としての集落を保存・維持していきたい一方で住民の生活に制約を強いることが難しいことから自治体側が対応に苦慮した事例や、文化センターへの予算案が議会に反対された長野県諏訪市の事例などがある。後者については、行政の不手際により文化資源の保護が杜撰であったり(北海道江別市)、広島県大久野島のように市民側からは保護への要望が挙げられていたが、行政として文化資源とみなすことに慎重・消極的であった事例がある。そのほか、文化資源保護を巡る意思決定プロセスへの不満が挙がった島根県松江市・旧野津邸の事例などもある。なお、後者のケースについては、背景に予算不足があることも多い。

⁴⁸ なお、本論点については後続の議論にて扱うため、ここで詳述することは避けるが、博物館関係者(学芸員・研究者・自治体担当者など)からもそれぞれの立場で意見が表明されているところである。

3.3.1.3. (ウ) 文化資源の文化財指定に対する消極性

(イ)に関連する形で、特に戦争遺跡の文化財指定やその前段階の調査に対する消極的姿勢が見られる。戦時中の旧日本軍に関わる施設や戦跡について、文化庁は過去に都道府県を通じた所在調査をしたほか、一部については文化庁自身が詳細な調査を実施した。しかし、その後文化財として保存するため戦跡を調査したのは47都道府県中7県に留まっており、対応を検討する間に老朽化が進み、取り壊されるなどのケースも増えている⁴⁹。

戦跡の保存に詳しい安藤広道・慶応義塾大学教授は、戦争遺跡は戦時中の状況を今に伝える「無言の語り部」とも呼ばれるものの、「負の遺産というイメージが強く、文化財として保護することに抵抗がある市町村も多い」としたうえで、「国や自治体による文化財の指定・登録は、専門家の統一見解に基づいて行うのが一般的で、一般市民も含めて多様な意見や見方がある戦跡については及び腰だった」と指摘している⁵⁰。

なお、本調査の中では戦争遺跡に関する記事だけが抽出されたが、近年の文化財保護法の改正により、文化財の対象が広がったことを踏まえると、戦争遺跡以外についても同様の課題が今後生じる可能性は十分考えられる。

3.3.1.4. (エ) 文化政策の障壁（強い文化庁権限）

2018年の文化財保護法改正法案提出以降に同様の記事は見受けられないものの、文化財保護法が定める規定が、逆に保存と活用の障壁になっている場合が見受けられる。まず、文化財保護法では登録有形文化財の改修（現状変更）にあたっての文化庁長官の許可が必要と規定されていることが、維持管理を進める際に障害となっているケースである。例えば、旧代官屋敷「江川邸」とその資料の保存にあたっては、屋敷自体も重要文化財に指定されていることから、空調設備の追加等の改修が難しく、これが温度・湿度の管理や虫害被害の抑制を難しくさせている。次に、市町村合併に伴い、文化財の指定が解除されるケースである。異なる文化政策を持つ自治体が統合することにより、文化財の指定基準が変わることが原因であるが、同時に予算不足・財政難の影響も大きい。

そして、ユネスコが定める国際条約や枠組みとのギャップで生じる問題である。第一に、世界遺産登録を目指したい場合に、国内の文化財保護法との関係で問題が生じるケースがある。これは、国宝や重要文化財に登録された文化財をユネスコの世界記憶遺産等への登録申請することへの躊躇が生じるという問題である。日本初の世界記憶遺産の登録は、元炭鉱労働者・山本作兵衛の炭鉱画であるが、これは文化財指定を受けていない。一方、当時でも国宝や重要文化財に認定されていた文化財は、それまで世界記憶遺産への登録申請

⁴⁹ 日本経済新聞（2020）「戦争遺跡、進まぬ保存 文化財指定へ調査7県のみ」2020年8月14日朝刊

⁵⁰ 同上

が行われてこなかった。この理由として、仮に不採択となってしまった場合に、文化財そのものの価値が下がってしまうことを文化庁が懸念したことや文化財保護法の権威付けに関する懸念が指摘されており、要するに国内の文化財秩序が優先された結果であると言える。

第二に、現在も稼働中の重工業施設を世界遺産に登録することは海外では珍しくないが、同様に文化財保護法で指定を受けることは現実的ではないという問題がある。度々触れているように、文化財保護法では文化財の改修（現状変更）にあたっては文化庁長官の許可が必要と規定されているが、仮に企業が管理し現在も稼働中の施設の場合、部品一つの補修でも文化庁長官の許可が必要となってしまうことになる。そのため、業務影響を考えれば現実的ではない⁵¹。

第三に、水中遺産の取り扱いについて、ユネスコとの「水中文化遺産保護条約」を巡る問題がある。この条約に日本は未批准であるが、これは水中文化遺産の商業的利用の禁止と原位置保存を定めたものである。海洋関係の国際法は、自国の領海内にある他国の軍艦であっても、所有権は船籍の国にあるとする慣行が成立している。このことから、日本が原位置保存の原則に反して元寇の軍船の引き揚げを行った場合、旗国が抗議してくる可能性が懸念されている。現実にはまだこうした懸念が顕在化する事態は起きていないが、本条約批准の流れが世界的に進んでいることから、日本も対応を検討すべきフェーズにある。そしてその際には、隣国との関係を損なわないよう、政府の関与が求められる⁵²。

3.3.1.5. （オ）文化政策以外の障壁

文化政策以外の理由により、文化資源の保存と活用が所有者の意図した通りに行いにくい状況も発生しうる。例えば、歴史的な価値を持つ建物を改修する際に、建築基準法の兼ね合いから伝統的な設計の維持することやバリアフリー対応のためのエレベーター設置が出来ないケース（神奈川県鎌倉市）などがある。他にも、道路工事の際の調査によって出土・発見された資料が、杜撰に取り扱われたことによるトラブル、遺跡維持と病院建設のコンフリクト（島根県松江市・田和山遺跡）などの事象も生じている。

また、JR 東日本が進めていた再開発事業の中で、埋蔵文化財が出土しそれが国史跡に登録されたケースも挙げられる。2020 年開業の JR 高輪ゲートウェイ駅（東京都港区）付近にて、明治の鉄道遺構「高輪築堤」が出土し、その保存と再開発事業の方針に関する検討が行われた。調査を実施した検討委員会の有識者らは現地保存を提案した一方で、JR 東日本は再開発事業の計画通りの実施を念頭に難色を示した。現在の制度上は、出土した文化資源をどのように取り扱うかは事業者任せられる部分が多く、JR 東日本の意向通りに進

⁵¹ 読売新聞（2015）「世界遺産 登録勧告 稼働施設・廃墟も対象 改修や保全に課題」2015 年 5 月 5 日東京朝刊

⁵² 同上

められる可能性が高かった。しかし、萩生田光一文部科学相（当時）が港区議員からの要望を受けて現地視察に動き、その後文化審議会への諮問と史跡指定の答申を受けたことにより、高輪築堤は保存されることとなった。この一連の流れは、文化財保護法の制度運用の在り方を見直すきっかけになったのと同時に、文部科学相の鶴の一声で方針が変えられたことへの議論を生むことになった。

3.3.1.6. (カ) 地域社会、特に学校との連携不全

今日では、博物館は資料の保存や活用を通じて資料やその価値、意味を発信し遺していくだけでなく、地域社会と密接に連携し社会課題の解決や地域活性化に貢献する存在へと進化していくべきであるという考え方が、博物館に関わる人々の中で世界的なコンセンサスとなりつつある⁵³。そのうえで、2022年に成立した「博物館法の一部を改正する法律」では、これからの博物館の役割として、教育や文化といった分野に留まらず、まちづくりや観光などといった様々な領域における地域社会との連携が念頭に置かれている。地域社会との協働というテーマはこれから様々な取り組みが模索される分野であり、博物館に限らない文化施設一般に波及するものと想定される⁵⁴。しかし、教育分野における連携という意味では、1世紀前の方が進んでいたように思われる節がある。

明治以降、博物館学の標本室や戦争の戦利品や物品の陳列のため、学校の廊下や図書室、空き教室を博物室として整理したり、独立棟を建てたりする学校が増えた。一説によれば、大正期には全国の博物館の約4割がこうした「学校博物館」で占められていたとも言われる⁵⁵。それほど歴史的には学校と博物館の関係は深く、博物館資料を学校教育の中で活用する取り組みは至極当然のものであったと考えられる。2.3で扱ったように、今日の博物館法も日本国憲法第26条→教育基本法→社会教育法→博物館法、という体系で位置付けられており、これらは教育委員会の所管として扱われている。

しかし、今日では博物館として「学校博物館」が想起されることはなく、且つ両者の連携は弱いものと考えられる。学校で貴重な資料が保有していても授業で取り上げる機会は限定的であるほか、博物館に行つて社会の授業を行う場面もそれほど多いとは言えない。京都府立鴨沂高等学校の島田教諭は「両者（学校と博物館）の乖離が一因となって、学術研究の分野で十分に活用されていない」と指摘し、また京都文化博物館側からも「情報や

⁵³ 2015年ユネスコ勧告など。

ユネスコ（2015）「ミュージアムとコレクションの保存活用、その多様性と社会における役割に関する勧告」ICOM日本委員会（訳）（2023年12月16日閲覧）

https://www.j-muse.or.jp/02program/pdf/UNESCO_RECOMMENDATION_JPN.pdf

⁵⁴ 文化庁は2019年度より「地域と共働した博物館創造活動支援事業」を実施しており、地域の社会的課題に対応するモデル事業を募集・支援している。

文化庁（2022a）「域と共働した博物館創造活動支援事業」（2023年11月1日閲覧）

<https://www.bunka.go.jp/chiikitokyo/>

⁵⁵ 日本経済新聞（2023b）「学校はミュージアム！ 国の文化財など『眠る宝』生かす」2023年9月1日朝刊

実態を館側が十分に把握出来ていない」という声が挙がっている⁵⁶。同様に特別支援教育においても、創立以来様々な貴重な資料が保管されてきたが、整理分類まで手が回っていないケースや保存・利活用に予算が付けられていないこと、図書館等への連携が出来ていない場合が多いことが報告されている。

3.3.1.7. (キ) 目録の未整備による管理不全

筆者が現場の博物館学芸員から何度か伺った話でもあるが、驚くべきことに、博物館において自館が保管する作品・資料群の目録が整備されていないことは珍しくない。例えば、国立西洋美術館のような大型館であれば、所蔵作品に関する情報の目録作成から貸与や修理などの履歴管理などを行う担当者を指す、美術作品等履歴管理担当専門職員（レジストラ）を雇用することも可能である⁵⁷が、その他大多数の博物館ではいわゆる「雑芸員」と呼ばれるように、一般の学芸員が兼務で実施している状況である。そのため、その他業務による繁忙やデジタルに強い職員の不在等の理由によって、目録が整備出来ていないことが珍しくない。

この目録未整備の問題は、ニュースにはなりにくいものの、博物館における通常業務に影響が生じていると考えられる。加えて、仮に博物館資料の逸失・盗難などが発生したとしても、目録が存在せず誰にも認識されていなければ、こうした事件の存在すらも認識されないことになる。この問題が顕在化した事例として、災害発生時における文化資源の救出において、被害状況が読めない事案が発生した（和歌山県・新宮市）。また、文化資源の修復にあたっては修復元の図面が必要となるが、これが整備されていない場合には、被害発生時の状況把握と修復が困難になる（九州・別府大）。

3.3.1.8. (ク) 所有者不在・高齢化等の理由による処分

特に登録有形文化財となった建造物について、所有者の高齢化や死亡、少子化に伴う継承者の不足により、老朽化とともに解体されるケースが増えている。登録有形文化財は文化財保護法に基づき 1996 年に創設されたが、2023 年 9 月 25 日までの間に 279 件の登録が抹消されており、うち 2013 年以降の直近 10 年で 68% の 189 件が抹消された⁵⁸。建物の維持費や老朽化に対する改修費の自己負担が重荷になっていることは確かであるが、所有者の高齢化や相続の問題もこれに拍車をかけている。また、所有者（住人）の死亡後

⁵⁶ 同上

⁵⁷ 国立西洋美術館の職員にヒアリングしたところ、国立西洋美術館においてもレジストラを雇用出来るようになったのは直近の出来事であり、長らくは予算不足などの兼ね合いから一般の学芸員が兼務する形となっていた。そのため、その他大勢の博物館ではレジストラを雇用出来る可能性は低いと考えられる。

⁵⁸ 毎日新聞（2023c）「歴史的建造物：消えゆく歴史的建造物 国登録有形文化財、全国で 279 件修理ほぼ自腹、所有者維持できず」2023 年 10 月 29 日西部朝刊

に無住の期間を経て、NPO 法人などが建物の再生に取り組むケース（奈良県五條市・藤岡家住宅）もあるが、費用面だけでなく長期的な人材育成なども課題として挙げられる。加えて、所有者が競売にかけて手放すケース（福岡県築上町・旧蔵内家住宅）もあるが、この場合には購入者が文化資源としての価値をどこまで尊重・維持するかは不透明である。

3.3.1.9. （ケ）収蔵場所の不足およびそれに伴う劣悪な保存環境

日本博物館協会が実施した 2019 年度の「日本の博物館総合調査報告書⁵⁹」では、収蔵庫の使用状況が「9 割以上（ほぼ、満杯の状態）」と回答した博物館が 33.9%、「収蔵庫に入りきらない資料がある」と回答した博物館は 23.3%に及んでいた。また、27.2%の博物館が外部に収蔵場所を設けており、必要としていると回答した館も 31.9%に及んでいた。このことから、日本の博物館においては、収蔵場所の問題は一般的且つ深刻な課題のひとつであると言える⁶⁰。

直近のニュースで衝撃的なものとして、大阪府における美術品管理の問題が挙げられる。合計で 105 点、評価額では約 2.2 億円にものぼる美術品群が、咲洲庁舎地下駐車場にて保管されていることが判明した。駐車場に置かれていたのは「大阪府 20 世紀美術コレクション」の一部であるが、中には 1990 年から 2001 年に開催された大阪トリエンナーレの受賞作品も含まれていた。保管場所は誰でも立ち入りが可能な状態で、梱包もされずビニールシートで覆われただけのもも存在しており、保存環境の悪さはもちろん盗難のリスクさえもある状況となっていた。更に、咲洲庁舎は人工島にあり、高潮による浸水のリスクや地震による液状化リスクが懸念されており、この点でも批判があった。こうした事態が発生したのは、大阪府による行財政改革の中で、コレクション管理がその狭間に巻き込まれたこととされている。大阪府文化課によれば、咲洲庁舎ビルを民間事業者に開放する動きの中で、当初作品を保管していた事務室が利用出来なくなったことから、保管可能な場所を求めて 2017 年から作品が地下駐車場に置かれるようになったとされている。

大阪府の問題は行政の不手際による部分も大きいですが、所蔵する作品や資料、標本などが膨大になった結果、本来それらを所蔵するのに適していない場所で、管理をせざるを得ないケースは珍しくない。九州大学では、キャンパスの移転に伴い、同大の総合研究博物館が所蔵する約 145 万点が行き場を失っている。結果的に、保管の専用施設ではない旧工学部に残されているが、温湿度管理が難しく、カビや虫害による劣化が懸念されている⁶¹。

⁵⁹ 公益財団法人日本博物館協会（2020）「令和元年度 日本の博物館総合調査報告書」p.9
（2023 年 11 月 1 日閲覧）<https://www.j-muse.or.jp/02program/pdf/R2sougoutyousa.pdf>

⁶⁰ 筆者が学芸員資格取得のために博物館実習を行った、東京大学人文社会系研究科所属常呂実習施設・常呂資料陳列館（北海道北見市）についても、研究や授業の中で出土した資料の保管場所が足りず対応に苦慮していた。

⁶¹ そのほか、例えば郷土資料を展示する博物館として、廃校になった学校施設をそのまま転用しているケースも全国的に珍しくない。

このほか、住宅の宅地分譲やソーラーパネル建設等で実施された発掘調査によって出土した様々な土器や民具等の保管場所に関する問題（茨城県つくば市）もある。文化庁文化財第二課（1996）が取りまとめた「出土品の取扱いについて（報告）」によると、地方公共団体における出土品は 60cm×40cm×15cm のプラスチックコンテナ箱換算で 1990 年頃より毎年約 30 万箱ペースで増加している⁶²。更に、保管されている出土品のうち未整理のものが約 4 割を占め、屋外に野積みされているものも少なくない。そのため、すべての出土品を管理することが現実的に不可能であることから、取捨選択を行い一定量のみを保管することが一般的となっている。ただし、同じく文化庁文化財第二課（1996）が指摘するように、取捨選択を行う際のルールや基準は地方公共団体によりまちまちであるほか、調査組織や担当者の経験や能力あるいは時間的な制約の有無等の事情に左右され、各地でその程度は大きく異なるものと推測される⁶³。

3.3.1.10. （コ）文化資源の適切でない修復間隔

文化財を持続可能にするためには適切なタイミングでの修理・メンテナンスが必要である。建造物の場合であれば、維持の修理は約 30 年周期、根本的な修理は約 150 年周期が必要とされているところ、実際にはそれぞれ約 40 年、約 200 年周期と遅れている。同様に美術工芸品も 50~100 年周期の根本的な修理が必要だが、これも 10~20 年の遅れが指摘されている⁶⁴。この主な要因は予算不足にあるが、原材料の高騰や流通量の減少もその要因の一部である（（サ）参照）。

文化庁は 2021 年に、文化財の持続可能な保存や継承体制の構築を図ることを目的とした「文化財の匠プロジェクト⁶⁵」を発表した。この中で、（1）修理技術者等、用具・原材料までを含めた一体的な体制整備と（2）計画的な保存・継承の取組の推進を目的に、2022 年から 2025 年度の 5 カ年計画を策定している。また、重点的な取組内容としては、①文化財の保存・継承のための用具・原材料の確保（生産支援分野の拡大等）、②文化財保存技術に係る人材養成と修理等の拠点整備、③文化財を適正な修理周期で修理するための事業規模の確保、の 3 点が挙げられており、2023 年度現在、その計画に基づく施策を実行しているところである。この一環として、数年内に京都府内に「文化財修理センター（仮称）」を設置する予定であり、文化財の修理を担う技術者の育成などを行うほか、国宝や重要文化財を中心に適切な周期で修理が行われるよう修理事業の実施を計画している。

⁶² 文化庁文化財第二課（1996）より「第 1 章 出土品の取扱いに関する基本的な考え方」

⁶³ 文化庁文化財第二課（1996）より「第 2 章 将来にわたり保存・活用すべき出土品の選択」

⁶⁴ 日本経済新聞（2023a）「文化庁京都移転どう変わる（中） 持続可能な文化財保存探る 技術継承、修理センター設置へ」2023 年 3 月 21 日朝刊

⁶⁵ 本論文では本事業について取り扱わないが、概要については以下を参照。なお、ポータルサイト（<https://www.bunka.go.jp/takumi/>）も開設されている。

文化庁（2021a）「文化財の匠プロジェクト」（2023 年 11 月 1 日閲覧）

https://www.bunka.go.jp/koho_hodo_oshirase/hodohappyo/pdf/93804801_03.pdf

3.3.1.11. (サ) 文化資源の保護に用いる素材・技術（者）の消失

(コ)に関連して、文化資源を修理する際に用いる素材が入手困難か高価であるために他の素材で代替される状況や当時の技術が遺されておらず適切な修復が出来ない状況、後継者不在などによる技術者数の減少などの問題がある。

例えば、金沢市は伝統的な工法によって建てられた町家を維持するため、伝統工法を用いて改修を行う場合に適用される独自の補助金制度を 2010 年度から展開している。しかし、伝統工法を使うことで費用は割高になってしまうことから、補助金を利用したとしても最終的な自己負担額は一般的な建築工事よりも高くなってしまうという問題がある。そのため、結局は完全自己負担で伝統工法を用いずに改修を行ったケースも見られており、伝統工法の費用や制度の柔軟性に対する問題提起も起きている。

また、天然資源のやむを得ない枯渇によって伝統が消滅の危機に直面することもある。別府温泉の名物「湯の花小屋」を使った湯の花づくりは約 280 年続く伝統であり、2006 年には重要無形民俗文化財にも指定されたが、原料である青粘土の枯渇により存続の危機にあった。そこで、引き続き調査を通じて青粘土を探しながらも、湯の花づくりの全工程をデジタルで記録しておくことにより、技術の存続を目指す対策が講じられた。

別府温泉のケースは、青粘土という天然資源が採掘出来ないことによって発生した課題であるが、膠や漆のように、かつては多く栽培されていた素材が経済・社会の変化によって需要が激減した影響で、現在では文化財の保護に利用する分についても調達が可能でなくなったという人為的な課題も発生している。後継者不足の問題についても同様に、経済・社会の変化による需要の激減が大きく影響している。更に、現在では少くない素材の調達を海外に頼っているが、その素材の品質が問題になり、文化財修復の大きな懸念のひとつとなっている。直近では、海外から輸入され国内の画材販売店にて「ウサギ膠」として販売されている製品には、ウサギの皮や骨のみを原材料とした製品が出回っていないことが国立西洋美術館の調査で明らかになった⁶⁶。

3.3.1.12. (シ) 災害による損傷や盗難・紛失

国指定の文化財 1 万件余りのうち、所在不明と判明しているものは 2023 年 4 月 7 日公表時点で全体の 1.3%にあたる 139 件存在している。この理由としては、①所有者が転居し所有者も現物も確認できなかった、②所有者の死亡や法人の解散等により所在が確認できなかった、③盗難されて未発見の文化財（盗難届提出済み）の 3 通りが存在する⁶⁷。文

⁶⁶ 読売新聞（2023）「文化財修復 膠に別原料 耐久性影響下 文化庁、調査へ」2023 年 6 月 11 日大阪朝刊

⁶⁷ 文化庁（2023e）「盗難を含む所在不明に関する情報提供について ～取り戻そう！みんなの文化財～」（2023 年 11 月 1 日閲覧）<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/torimodosou/>

文化庁は特設ホームページを設けて情報提供依頼を常時行っており、随時状況をアップデートしている。

また、日本は地震や台風などの自然災害が多く発生する国であるが、そうした災害の発生により文化資源に被害が生じることも珍しくない。例えば 2016 年に発生した熊本地震による影響で古墳の壁画装飾に損傷が生じるなどした。更に近年では北海道でも 35 度を超える猛暑日が続くなど、以前では想定されなかった気象状況が見られるが、こうした気候の変化も文化資源の保存に少なくない影響を及ぼしている。加えて、2015 年には各地の寺社に油のような液体がまかれ、国宝や重要文化財を含む文化資源が影響を受ける事件が発生した。こうした事件についても、文化資源の管理者は対処する必要性が生じている。

3.3.2. 保存科学と予算不足について

今回のデスクトップリサーチではスコープ外としたが、調査の過程で保存技術に関する課題や予算不足が直接的な社会課題となっているケースも多く見受けられたため、その内容を概観しておく。なお、該当記事については 3.3.1 同様に参考資料 2 にてまとめて掲載しているが、これら課題に関しては該当する記事数が膨大であるため、主だったものに限定している。

3.3.2.1. (ス) 保存技術の未発達

文化財の保存科学に世間の注目が集まった出来事として、高松塚古墳壁画の発見とその後の一連の対応に関する事件⁶⁸が挙げられる。壁画は発見当初から既に脆弱な状態であり、1976 年度から 1985 年度にかけての修理事業が実施された。その後、保存施設と石室を連結する小空間の天井の崩落が断続的に確認されたことを受け、2001 年に崩落止め工事が実施された。しかしこの際のカビ対策が不十分であったことがきっかけとなって、大量のカビが発生するなど微生物による汚染が急速に悪化した。最終的には、壁画を墳丘から取り出し、安全な保存環境で修理を行う方針が決定された。この発見から損傷に至るまでの一連の事件は、古代史ブームを巻き起こしたと同時に、文化財の保存の在り方について問題提起を起こすことになった。現在では保存技術や修復技術に進歩は見られるものの、壁画古墳を現地保存することは現時点の技術でも難しいとされている⁶⁹。

加えて、水中遺産の分野でも技術革新が待たれる。水中遺跡は、陸上遺跡では残存していない木や漆などの遺物が当時の状態で保存されている可能性を秘めるなど、そのポテン

⁶⁸ 文化庁古墳壁画の保存活用に関する検討会（2014）「高松塚古墳の保存管理の経緯と壁画修理後の当分の間の保存の在り方について」を参照。（2023 年 11 月 1 日閲覧）

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/takamatsu_kitora/hozonnoarikata.html

⁶⁹ 読売新聞（2022）「高松塚壁画 保存の葛藤 発見 50 年 『劣化』教訓に」2022 年 3 月 30 日東京朝刊

シャルから「タイムカプセル」とも呼ばれることがある。また、水中にあることから地方公共団体による調査も難航しているか、または積極的に実施されてきていないが、近年の大規模な洋上風力等の海洋開発を受けて、水中遺跡の保護・調査の優先度は上がっている。しかし、引き揚げを行った後の陸上環境において、その資料を長時間安定的に保存出来るようにしつつ安価で手軽に利用可能な技術は、未だ発展途上である⁷⁰。

3.3.2.2. (セ) 予算不足

ここまで挙げた事象の背景にある要因としても述べたが、やはり予算不足が文化資源の保存と活用に与える影響は大きい。例えば 2015 年「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」の一つとして世界遺産の文化遺産に登録された長崎県長崎市の端島（通称：軍艦島）だが、2013 年段階では財政負担が大きな課題となっていた。当時の市の見積もりでは、「現状からの自然劣化を許容する」とした最低限の保存処置でも約 11 億円、「延命可能とされたすべての居住施設を対象に外観を維持し、失われた居住施設の復元整備」とした場合は約 144 億円の費用を要すると算出された。軍艦島は当時の産業や歴史を知る上で非常に重要な文化資源である一方、高額な費用を要することから市の議論は慎重に行われた。

その他、戦前から残る建築物がその老朽化により耐震補強等が必要になったが、過疎化や少子高齢化に伴う財政圧迫などから費用負担が出来ず、解体する方針になったケースも見られる（山形県山形市）。また、文化財の耐震診断にあたっては、所有者も費用を負担する必要があるが、民間人である所有者側の反発もあり中々進んでいないケースも見られる（埼玉県川越市）。

3.4. 考察

3.4.1. 根本にある政策的課題の仮説設定

ここまで、文化資源の保存と活用を巡る問題の全体像について文献調査を実施し、その結果 3 カテゴリー・12 種類（保存科学と予算不足の問題を除く）の課題が抽出された。これらのうち、博物館における保存と活用に関わる課題としては、以下の 9 点に絞られる。

念のため、除外された 3 項目について、その理由を補足する。まず、「(ウ) 文化資源の文化財指定に対する消極性」については、前節で見たように戦時中の旧日本軍に関わる施設や戦跡の文化財指定やその前段階の調査に対する消極的姿勢に関するものであるので、

⁷⁰ 毎日新聞（2023c）「水中考古学：水中考古学、進まぬ調査・保護 『見えない遺跡』を守れ」
2023 年 2 月 11 日西部朝刊

博物館が通常所蔵・管理しない文化資源と言える。第二に、「(オ) 文化政策以外の障壁」については、建築基準法や公共施設建設とのコンフリクトであるが、これも博物館の通常の資料保存・活用の中では想定しにくい課題である。最後に、「(ク) 所有者不在・高齢化等の理由による処分」については、所有者の高齢化や死亡、少子化に伴う継承者の不足に伴う問題であるため、博物館での問題としては生じにくい。

- | | |
|-------|----------------------------|
| A. 解釈 | (ア) 文化資源の活用に伴う保存状態悪化への懸念 |
| B. 政治 | (イ) 文化資源保護を巡る行政とアクターの相違 |
| | (エ) 文化政策の障壁（強い文化庁権限） |
| C. 運営 | (カ) 地域社会、特に学校との連携不全 |
| | (キ) 目録の未整備による管理不全 |
| | (ケ) 収蔵場所の不足およびそれに伴う劣悪な保存環境 |
| | (コ) 文化資源の適切でない修復間隔 |
| | (サ) 文化財保護に用いる素材・技術（者）の消失 |
| | (シ) 災害による損傷や盗難・紛失 |

これらの課題を博物館政策という観点で背景となる要因があると想定すると、次の5点の仮説が浮かび上がってくる。これら5点の仮説について、抽出した課題とのマッピングは図 3.4.1-1、博物館の業務と法制度とのマッピングは図 3.4.1-2 に示す通りである。なお、ここで挙げる仮説は前節で取り上げた事象を踏まえて因果関係を推察したものであるが、これら以外の政策課題の仮説も十分に考えうる。この点に関しては、各章における分析の中で明らかにしていくと同時に、結論部分（9.2）において改めて整理を行っている。以下、抽出した課題と仮説の関係について、個別に記述する。

（仮説 1）今日の文化政策は本当に文化資源の保存を軽視しているのか

「(ア) 文化資源の活用に伴う保存状態悪化への懸念」に関して、前節で朝日・毎日・読売新聞三社の社説について触れたが、特に朝日・毎日新聞の二社は文化資源の活用にシフトすることで、保存が蔑ろにされる危険性を指摘している。しかしここで、文化財保護法の改正を始めとした昨今の文化政策は、文化資源の保存と活用がトレードオフの関係にあるという前提のうえで、保存を犠牲にしてでも活用にシフトすることを意図しているのか（第三種過誤⁷¹ではないか）という問いが浮かぶ。これを検証するうえで、保存と活用の

⁷¹ Kimball が定義した「間違った問題に（正しい定義と誤って）正しい答を与えることによる過誤」を指す。

Kimball, A.W. (1957) "Errors of the Third Kind in Statistical Consulting", *Journal of the American Statistical Association*, Vol.52, No.278, pp.133-142

関係を理論的に考察したうえで、文化財保護法制定時および改正時において、保存と活用がどのような関係性で捉えられていたのかを確認する必要がある。加えて、保存と活用の関係について解釈のゆらぎがあるのであれば、その要因を分析したうえで、どのような解釈・整理することが可能であるかを提示することが求められるだろう。

（仮説 2） 博物館の所管は教育委員会より首長部局が適しているのではないか

「(カ) 地域社会、特に学校との連携不全」について、博物館と学校の連携を推し進めるにあたり、今日では教育委員会よりも首長部局が適しているのではないかという仮説である。3.3.1 で述べたように法体系上は博物館は教育委員会の所管として扱われているが、その一方 2.2.3 で挙げたように、全体で見れば依然として教育委員会が所管する博物館の方が多いものの、近年では教育委員会から首長部局へと移管する博物館が増加している。このことは今日の博物館が自治体行政において複合的な役割を果たすことが求められている中、その運営を地方自治体が意図する総合的な計画と整合を取りコントロールするために、首長部局の所管に移行したほうが望ましいことを示唆しているのではないか。一方で、引き続き教育委員会が博物館行政および文化財行政を所管したほうが望ましい理由もあると考えられる。これを検討する上で、所管を市長部局に移した自治体と教育委員会に維持している自治体の事例分析を踏まえた検証が必要である。

（仮説 3） 伝統的な技術・素材の継承において調達制度に問題があるのではないか

「(コ) 文化資源の適切でない修復間隔」および「(サ) 文化財保護に用いる素材・技術（者）の消失」に対処するため、文化庁は「文化財の匠プロジェクト」を実施していることは前節（コ）で触れた通りである。加えて、文化財は 2023 年 11 月 1 日時点で重要文化財が 13,437 件、登録有形文化財が 13,778 存在⁷²しており、更に 2018 年・2020 年の文化財保護法の改正を経て、今後国や地方公共団体に保護される文化財の数はより増加することが見込まれる。これらの修復作業は安定した仕事量として需要を生み出すと見込まれることに加え、伝統工芸品など一般に出回るものについても、少なからず需要を生み出していると言えるだろう。文化庁では、文化財の保存と活用を促進することを目的に、文化財の修理に必要な費用の一部を補助する制度が設けている。文化財の種類や性質に応じて複数の制度を整備しており、2023 年度予算では「国宝・重要文化財建造物保存修理強化対策事業（113 億円）」、「歴史活き活き！史跡等総合活用整備事業（53 億円）」、「重要文化財

⁷² 文化庁（2023f）「文化財指定等の件数」（2023 年 11 月 1 日閲覧）

<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/shitei.html>

※閲覧時点での最終更新日は令和 5（2023）年 11 月 1 日となっている。なお記載の件数について、重要文化財の件数は国宝の件数を含めている。

等防災施設整備事業（20 億円）」などがあり⁷³、多くの場合は修理費用の 2 分の 1 を補助する制度となっている。

このように、ある程度まとまったボリュームの仕事量が安定的な需要として発生すると期待されるにも関わらず、文化財（文化資源）保護に用いる素材・技術（者）が消失するという課題が発生するのはなぜだろうか。事業者側の理由としては、低賃金などの理由から若者に敬遠され、その結果後継者が見つからずに廃業してしまうといったケースなどが考えうる。一方の公共政策における課題としては、文化資源の修復に関する調達制度において、伝統的な技術を持つ事業者が育ちにくい状況を生み出しているなど、何らかの障壁が内在しているのではないだろうか。

（仮説 4） 政策過程において政策立案者と研究者・現場に乖離があるのではないか

「(イ) 文化資源保護を巡る行政とアクターの相違」に関して、博物館政策の文脈に当てはめれば、一方は政策を立案し起草する内閣や議員、官僚を指し、もう一方は博物館関係者として研究者や現場の学芸員などを指すことになる。国会で審議される法律案は、内閣提出法案または議員提出法律案に二分されるが、前者についてはこの両者が意見をすり合わせる機会が設けられている。一般に内閣提出法案の場合には、各省庁の担当課が作成した政策草案が、担当局・大臣官房へと渡ったのち、審議会への諮問が行われる。そこでの答申を踏まえて、担当課での法令原案を作成する流れとなるが、審議会は所轄の行政機関の長が一定の資格要件を有する者の中から任命され、学識経験者などが選ばれることが多い。文化庁には、文化審議会とその下に 4 つの分科会が設置されているが、これらの委員には大学教授や博物館職員などが選任されている。審議会からの提出された答申には法的拘束力は持たないものの、政策の意思決定において無視できない影響力は持っていると言える。

一方で後者の議員提出法律案の場合、審議会を通ることなく法律が成立することになるため、その過程において実務者や研究者からの意見が聴取されているかはケース・バイ・ケースである。その観点から、議員提出法律案により成立した文化政策に関して、政策過程で博物館関係者との接点があるのかの検証を行うべきと考える。また、この政策過程において、「(エ) 文化政策の障壁（強い文化庁権限）」が生まれている可能性も考えうる。

（仮説 5） 評価と改善の仕組みが正常に機能していないのではないか

「(キ) 目録の未整備による管理不全」や「(ケ) 収蔵場所の不足およびそれに伴う劣悪な保存環境」の問題は博物館の自助努力の問題であるように思われる反面、博物館の予

⁷³ 文化庁（2024）「令和 6 年度 概算要求の概要」（2024 年 1 月 15 日閲覧）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/yosan/pdf/93934601_01.pdf

算不足がその根本要因としてあることは間違いない。そして、国内の多くの公立博物館は、国や地方からの財源に頼っているが、どれくらいの予算が拠出されるべきかは複雑なバランスのうえで成り立っている。その中で、「必要最低限」な経費を賄うための予算をまず確保し、その上で追加の取り組みとして実施したい施策等について優先度順に予算の獲得を目指していく。しかし、ここで言う「必要最低限」をどのように行うかは中々意見の一致を見ないところである。例えば、博物館での展示公開期間中の照明代（光熱費）は「必要最低限」だとコンセンサスが得られやすい一方、資料収集という活動については、確かに博物館の基礎的な活動のひとつではあるものの、購入をいくらまで「必要最低限」と認めるのかは非常に難しい論点となる。

とは言うものの、少なくとも博物館側から見れば、現状の予算配分は「必要最低限」を下回っているという認識が強く、このことが「博物館 冬の時代」といった言葉に表れているものと言える。こうした「必要最低限」を巡るギャップを生む要因として、前に挙げた政策過程の問題もあるが、博物館の取り組みの評価プロセスとその後の予算の対する影響も検証すべき論点であると考ええる。そして、この評価の問題を考えるうえで、特に独立行政法人であれば「(エ) 文化政策の障壁（強い文化庁権限）」の課題が影響してくると思われる。

なお、上記9点挙げた課題のうち、「(シ) 災害による損傷や盗難・紛失」に関しては、これ単独で政策課題として取り扱うことが可能である。ただし、既に先行研究がいくつか出されており、ひとつの学問領域としての確立途上にあると考えられる⁷⁴ことから、本論文では取り扱わないこととする。

⁷⁴ 一例として下記書籍・論文が挙げられる。阪神淡路大震災や東日本大震災を受けた文化財レスキューの記録やその在り方に関する書籍も複数。また、日本では直面しにくい課題であるが、武力紛争からいかに文化財を保護するかというのも諸外国では大きな論点のひとつである。
立命館大学「テキスト文化遺産防災学」刊行委員会（2013）『テキスト文化遺産防災学』学芸出版社
日本図書館協会資料保存委員会（1997）『災害と資料保存』日本図書館協会
木部暢子（2015）『災害に学ぶ：文化資源の保全と再生』勉誠出版
奥村弘・内田俊秀・天野真志（2016）「文化財防災体制についての国際比較研究：報告書」科学研究費補助金基盤研究S「災害文化形成を担う地域歴史資料学の確立-東日本大地震を踏まえて」
奥村弘（2017）「災害文化形成を担う地域歴史資料学の確立をめざして：国際シンポジウム：予稿集」科学研究費補助金基盤研究S「災害文化形成を担う地域歴史資料学の確立：東日本大地震を踏まえて」

文化資源の保存と活用に関する今日の課題
(グレーアウトは博物館と関係が薄いもの)

根本的な政策課題の仮説 (検証すべき仮説)

A. 解釈

(ア) 文化資源の活用に伴う保存状態悪化への懸念

B. 政治

(イ) 文化資源保護を巡る行政とアクターの相違

(ウ) 文化資源の文化財指定に対する消極性

(エ) 文化政策の障壁 (強い文化庁権限)

(オ) 文化政策以外の障壁

C. 運営

(カ) 地域社会、特に学校との連携不全

(キ) 目録の未整備による管理不全

(ク) 所有者不在・高齢化等の理由による処分

(ケ) 収蔵場所不足／劣悪な保存環境

(コ) 文化資源の適切でない修復間隔

(サ) 文化財保護に用いる素材・技術(者)の消失

(シ) 災害による損傷や盗難・紛失

1. 保存と活用がトレードオフ (二項対立) であるとの認識がある
⇒本当にトレードオフなのか?
近年の文化政策は保存を軽視するようになったのか?

2. 文化資源が地域、特に学校現場で活用されていない
⇒教育委員会より首長部局が適しているのでは?

3. 伝統的な技術・素材が非常に高価・希少または消滅
⇒調達制度の設計に問題があるのでは?

4. 政策立案者と研究者・現場の文化政策に対する考え方に乖離
⇒政策過程で博物館側の意見が反映されていないのでは?

5. 保存と活用に関する評価の仕組みが機能していないのでは?
⇒独法・指定管理者制度の評価が機能していないのでは?

6. 文化財の災害・防犯対策
⇒先行研究が一定程度蓄積されている。本論文では対象外。

図 3.4.1-1: 抽出した課題と仮説のマッピング

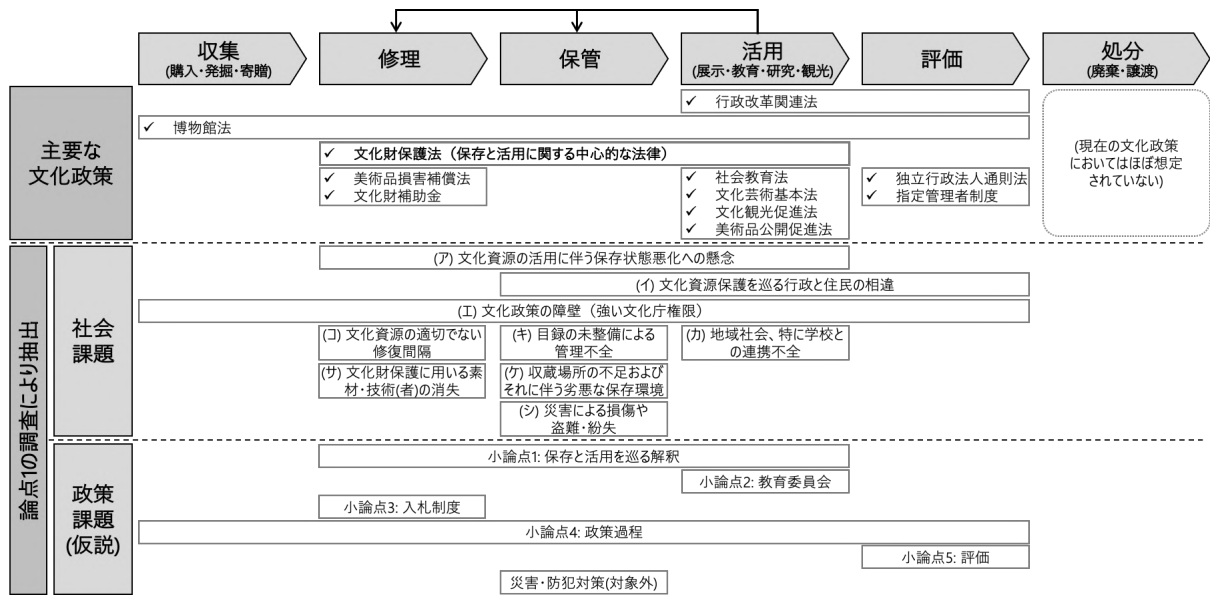


図 3.4.1-2: 導出した仮説と博物館業務・法制度とのマッピング

3.4.2. 次章以降の展開／構成

本論文の目的は、タイトルの通り「今日の博物館における文化資源の保存と活用の諸課題に関する政策的阻害要因の分析・検証」にあるが、本章で行った分析の目的は、この「博物館における文化資源の保存と活用」という問題を検証可能なレベルの論点にブレイクダウンすることに他ならない。次章以降では、本章で導出した下記5つの政策課題の仮説について、それぞれ検証・考察を行う。

- 第4章 論点 2-1：今日の文化政策における保存と活用の関係
仮説1：今日の文化政策は文化資源の保存を軽視しているのか
- 第5章 論点 2-2：首長部局への博物館の所管移行の是非
仮説2：博物館の所管は教育委員会より首長部局が適しているのではないか
- 第6章 論点 2-3：文化資源の修理における調達制度の不備
仮説3：伝統的な技術・素材の継承において調達制度に問題があるのではないか
- 第7章 論点 2-4：政策過程における政策立案者と現場の乖離
仮説4：政策過程において政策立案者と研究者・現場に乖離があるのではないか
- 第8章 論点 2-5：博物館における評価と改善の機能不全
仮説5：評価・改善の仕組みが正常に機能していないのではないか

4. 論点 2-1：今日の文化政策における保存と活用の関係

4.1. 検証アプローチ

第4章では、文化財保護法を中心に近年の文化政策において保存と活用の関係性がどのように捉えられているかを分析する。文化財の保存と活用を巡る認識については、特に2018年の文化財保護法改正を契機に既に様々な研究者や学芸員から議論・主張が為されている部分ではあるが、中々意見の一致を見ない部分である。そこで本章では、文化資源の保存と活用の関係性を前章の議論も踏まえて理論的に考察したあと、文化財保護法の制定趣旨、改正法の趣旨やその他文化政策の趣旨も踏まえた考察を行う。それを踏まえ、文化資源の保存と活用を巡る立場の違いが生まれている要因を考察したうえで、保存と活用の関係性で適切と思われる解釈・視点を検討・提案する。また、文化資源の保存と活用に関する認識を示しておくことは、本論文全体の議論の前提となる重要なテーマでもある。

4.2. 保存と活用の関係性・価値基準

まず、保存と活用はトレードオフの関係にあるという点について、一例として大川美術館学芸係長を務める小此木美代子氏は「保存と活用の両立探る 作品を巡る課題⁷⁵」と題した記事の中で以下のように述べている。

博物館・美術館の重要な役割に作品の「保存」と「活用」があります。[……]しかし、この二つの役割は互いに相反するものです。なぜなら、作品の劣化を鑑みれば極端な話、展示公開はせずに収蔵庫に安置しておくのがベストです。逆に多くの来館者に見てもらうためには、いつでも展示しておくことが望ましいでしょう。一見相いれない保存と活用の両輪は、博物館・美術館の永遠の課題といえます。[……] 作品を取り巻く環境整備を日々検討し、むしろ一対としてある保存と活用の在り方を今後も探っていきたいと考えています。

このように、保存を最重要視するのであれば、展示公開などは一切せずに、適切な温湿度等が保たれた収蔵庫に誰の目にも触れないようにしておくのが良い、という主張・論理は、著者自身も少なくない人数の学芸員や研究者から聞いてきたものであり、博物館関係者の中では一般的な認識であると思われる。また、このロジック自体には誤りはない。

一方、前章の分析から抽出された課題、特に「(ク) 所有者不在・高齢化等の理由による処分」・「(ケ) 収蔵場所の不足およびそれに伴う劣悪な保存環境」・「(コ) 文化資源の適切でない修復間隔」といった課題についてはどうだろうか。これらの課題は活用を進め

⁷⁵ 小此木美代子 (2022)『保存と活用の両立探る 作品を巡る課題』上毛新聞 2022年8月1日公開 (2023年10月30日閲覧) <https://www.jomo-news.co.jp/articles/-/153627>

た結果として保存状態が悪化したわけではなく、保存しようと思っていたものの様々な制約を受けて単に保存が出来なかったということに過ぎない。つまり、保存と活用はトレードオフであるという法則は、文化資源が適切な保存環境に置かれている場合には成立するが、そうではない場合には成立しない。言い換えれば、活用を進めることが保存に影響を与えることは確かだが、活用をしなくても保存が悪化する場合があり、この後者の事態が複数の形態で、現在の保存と活用をめぐる大きな社会課題として顕在化していると言えるだろう。

また、政策課題として捉えたときには、保存と活用の関係はより複雑になる。予算や人手が無尽蔵にある場合には、文化資源の保存のためにこれら資源をいくらでも投入可能であるが、現実にはそうではない。これは、今日の予算不足を巡る状況から明らかである。そして、国や自治体の予算配分は複雑怪奇なバランスのもとで成立しているが、それを決める要素のひとつとして国民・住民の支持は大きな影響力を持つ。文化資源の保存だけを重視して全く人の目に触れないようにすることは当然支持を得られるものではないことから、活用を通じてその価値を理解してもらうことで修理のための予算が充てられるという側面もある。つまり、活用なしには保存は出来ないのである。

更に別の見方をするならば、文化資源の保存と活用という行為はどちらも、ある対象に価値を認識して、時に文化財という指定を行うことが前提にある。また、その対象が置かれていた現状や自然状態に介入する行為でもある。そして保存の場合には、その価値を時間の経過の中で維持または高めていく行為であり、一方の活用は研究、展示または観光を通じて、学術的価値、教育的価値または経済的価値を見出し、その価値を追求する行為である。この観点で言えば、文化資源の保存と活用の問題は、どの価値を優先すべきかという問いに帰着する⁷⁶。

このように考えていくと、保存と活用の関係は単純な二項対立ではないことが明らかである。しかし、3.3.1.1 で述べたように、文化資源の保存と活用はトレードオフであるという認識がやはり根強いと感じられる。これは、後述する 2018 年の文化財保護法の改正に伴って発生した議論においてより強く見られる部分があり、経済的価値の追求によりその他の価値が失われるという懸念である。そこで次節では、文化財保護法の制定時および改正時の趣旨を中心に、文化政策において文化資源の保存と活用がどのような関係性で捉えられてきたのかについて考察する。

⁷⁶ 本段落の執筆にあたっては、松田（2018）を参考にした。

4.3. 文化財保護法における保存と活用の定義

4.3.1. 文化財保護法の制定趣旨⁷⁷

文化財が保存から活用に転換したと言われるのはやはり 2018 年の文化財保護法の改正であるが、そもそも同法律は 1950 年に制定されたものであり、前年に発生した法隆寺金堂の火災をきっかけとした議員立法であった。これに先立つ法律として、1897 年制定の古社寺保存法、1919 年施行の史蹟名勝天然紀念物保存法、古社寺保存法を引き継いで 1929 年施行の国宝保存法、1933 年施行の重要美術品等ノ保存ニ関スル法律が存在しており、文化財保護法施行に伴いこれらは廃止された。ここで明らかであるように、文化財保護法はこれまで用いられてきた「保存」という名称から「保護」へと転換している。同法律の政策過程では、起草時に検討されていたのは「国宝保存法」や「文化財保存法」という名称であったが、文化財保護法という名称を採用したことには、保存と保護が異なる意味を持っていることを示している（境野 2009 p.81）。法案作成に携わった参議院文部専門員・竹内敏夫（当時）と参議院法制局第二部長・岸田実（当時）は、名称の検討過程を以下の通り説明している（竹内・岸田 1950 pp.24,25）。

本法は、其の制定に着手してから成立に至るまで、幾度も改訂を加えたため、法案内容の修正に伴ってその名称自体も幾度か変えられた。〔……〕「保存」を「保護」と変更したのは、本法が保存とともに活用を従前に比し重い比重において採り上げたのに伴い「保存」という語は、法の実体に比し狭きに失するのみならず、更にまた政府、地方公共団体及び国民一致の努力によって国宝その他の文化財を守って行こうという本法の基本的意図を名称に内包させるため、「保護」という表現を採ることが適當であるという結論に達したからである。

このことから分かるように、「保護」という言葉には「保存」と「活用」の両方が内包されている。この趣旨は文化財保護法の第 1 条である「この法律は、文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする」という一文に表されており、この文言は制定から今日に至るまで変わっていない。つまり、今日の文化財保護行政においても語られる、保存だけの追求ではなく、活用によってその価値を広く一般が理解することによって、政府・地方公共団体・国民の全体で文化財の保護が達成される、という考え方は文化財保護法制定時点から存在するものである。そしてこれは、保存を軽視し活用のみを重視することを意味するものではなく、保存と活用の両方が文化財保護の目標であることを示している。

⁷⁷ 本項の執筆にあたっては、松田（2020）を参考にした。

4.3.2. 文化財保護法の 2018 年改正趣旨

文化財保護法は、2017 年の文化審議会による「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について（第一次答申）⁷⁸」を踏まえ、2018 年に改正が行われた。この改正の背景として、過疎化と少子高齢化の進行による地方の衰退、ひいては豊かな伝統・文化の消滅の危機、具体的には文化財の滅失や散逸への懸念が挙げられる。こうした文化財に危機に対処するため、「未指定を含めた文化財をまちづくりに活かしつつ、地域社会総がかりで、その継承に取り組んでいくことが必要」であり、「このため、地域における文化財の計画的な保存・活用の促進や、地方文化財保護行政の推進力の強化を図る」ことが、本改正の趣旨として説明されている（文化庁 2018 p.2）。

改正による制度上の変更点としては、主に 4 点挙げられる（文化庁 2018 p.2）。第一に、地域における文化財の総合的な保存・活用に向けて、都道府県は大綱、市町村は計画（文化財保存活用地域計画）の策定が出来るようにした。計画については国の認定を受けることが出来るほか、その策定にあたって、学識経験者や文化財の所有者などによって構成される協議会を組織出来るようにした。計画策定によるメリットとして、未指定文化財を国の登録文化財とするよう提案が出来るようになることと、計画が認定された自治体では、現状変更の許可など文化庁長官の権限に属する事務の一部を実施することが可能となる。

これに関連して第二に、文化財の継承に向けて、所有者目線での裁量を拡大した。国指定等文化財の所有者又は管理団体（主に地方公共団体）も、保存活用計画を作成し国の認定を申請出来るようにしたことである。先程と同様に、計画の認定を受けている場合、現状変更等の際の手続きが弾力化される。また、美術工芸品については美術館等に寄託・公開した場合の相続税の納税猶予が与えられる。このほか、文化財を所有者に代わって保存・活用する管理責任者の選任要件を拡大し、高齢化等により所有者だけでは十分に保護出来ない事態に対処する。

第三に、文化財行政は従来まで教育委員会の所管とされていたところ、条例により首長部局に移管出来るように改正（第 5 章にて詳述）されたことを受けて、その場合に地方文化財保護審議会を必置としたほか、文化財の巡視や所有者への助言等を行う文化財保護指導委員を都道府県だけでなく市町村にも置くことが出来るようにした。そして最後の変更は、罰則の見直しであり、重要文化財を損傷させた場合等の罰金刑を強化した。

こうした制度上の変更による意義・目的を簡潔に示すならば、次の 6 点に集約されると言える。しかし、当然 2 から 6 に示した目的も等しく重要であるものの、本改正が議論の俎上に載せられるときには 1 の目的に論点が集中してしまい、しばしば批判的に論じられ

⁷⁸ 文化審議会（2017）「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について（第一次答申）」（2023 年 10 月 30 日閲覧）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/sokai/pdf/r1391804_01.pdf

る。この要因は本改正前後に打ち出された政府の方針・政策との関連付けがあるだろう。

1. 文化財をまちづくりに活用する
2. 文化財の保存・活用を計画的に実行する
3. 文化財の保存・活用に地域社会総がかりで取り組む
4. 保護の対象を文化財未指定のものにも広げる
5. 文化財継承の担い手を確保する
6. 文化財を故意の器物損壊から守る

関連付けられる政府の方針は複数挙げられるが、多くの論考⁷⁹では2010年に菅（かん）内閣が打ち出した「新成長戦略」にて「クール・ジャパンの海外展開」が国家戦略に位置付けられたことが、「活用」へと舵を切り始めた最初の取り組みとして挙げられている⁸⁰。その後、2012年の第2次安倍政権発足に伴い、クールジャパン戦略担当大臣が置かれ、翌年には「クールジャパン機構」が設立されたほか、東京五輪招致が決定した。更に2013年には訪日外国人が初めて1000万人を突破したことを受け、東京五輪を見据えた観光振興において「インバウンド」がキーワードとなった。2016年に首相官邸が「文化財を保存優先から観光客目線での理解促進、そして活用へ」と宣言したことを受けて、文化庁は「文化財を中核とする観光拠点の整備」と「投資リターンを見据えた文化財修理・整備の拡充と美装化」という文化財の観光活用の方針を明確に示している⁸¹。

このような流れの中で決定した2018年の文化財保護法の改正は、こうした「稼ぐ文化」の文脈で捉えられることになった。また、クールジャパンの始まりは菅内閣に見られるものの、その後は一貫して安倍政権が続いたことから、特に否定的な文脈において安倍政権のレガシーとして見る論調が多い⁸²。こうした議論の中では、文化がナショナリズムの発揚のために利用される、歴史・文化の空洞化を生む、博物館の「観光施設化」に他ならない、といった主張が為されている。これには、（報道・議論の立場や真偽などはともかくとして）安倍政権を巡って様々な政治的議論が加熱したことの影響もあるだろう。

4.4. 考察1：文化財保護を巡る認識齟齬の要因

4.4.1. 「保護＝保存＋活用」という考え方の誕生

ここまでに述べた通り、文化資源の保存と活用を巡る解釈は意見の一致を見ない部分で

⁷⁹ 土屋（2021）、美術手帖編集部・作田（2020）、岩崎（2020）など。

⁸⁰ 2.2.2で説明した流れの中で、バブル崩壊後の景気浮揚策として始められた運輸省の観光振興策を始まりとする見方もある（岩崎2020）。

⁸¹ 文化庁（2016）「文化財活用・理解促進戦略プログラム2020の策定について（概要）」（2023年10月30日閲覧）

https://www.bunka.go.jp/koho_hodo_oshirase/hodohappyo/pdf/2016042601_besshi02.pdf

⁸² 朝日新聞（2017）、岩崎（2020）、泰井（2019）など多数。

あるが、その根本理由として3点考えられる。第一に、文化資源の活用が政策レベルで重視されるようになったのは、近年（特に安倍政権）になってからだという誤解である。4.3.1に述べた通り、文化資源の活用は1950年の文化財保護法制定の時点から目標として定められている。一方で、文化財保護法の2018年改正やそれも含めた安倍政権の目指す観光立国に向けた施策の影響として「活用」が出てきたように捉えられかねない論じられ方も少なくない⁸³が、これには事実誤認が含まれていると言えよう。また、この背景として2017年の山本幸三・地方創生大臣（当時）が文化財観光を念頭に「学芸員はがん。観光マインドが全くない。」と発言したことが尾を引いていると見られ、今日の文化財保護行政が活用に傾倒していると批判する趣旨の論調には、必ずと言って良いほど取り上げられる⁸⁴。この不用意な発言が、保存の軽視に関する懸念を増長してしまったことは間違いだろう。しかし繰り返しにはなるが、この発言や観光立国に向けた取り組みの半世紀以上前から、文化資源の活用は文化財保護法の目標のひとつとして掲げられている。

4.4.2. 立場と取り扱う文化資源の多様性

第二に、4.2で考察したように、文化資源を区別しないまま保存と活用の問題を論じるがゆえに生じる齟齬である。例えば、美術館の学芸員が通常扱う文化資源の射程は、その館にて保管している絵画や彫刻などであり、これらは程度の差はあれども、収蔵庫において適切な保存環境に置かれている。あるいは、考古学者にとっては発掘された出土品が対象であり、3.3.1.9で触れたように整理や保存の状態が悪いものも含まれる。また、自治体における都市計画課や文化財保護課の担当者であれば、寺社仏閣だけではなく民家も含めた街並み、加えて損傷や散逸の危機にある文化財なども対象となる。要するに、立場によって文化資源として通常認識される対象は異なり、それゆえに保存と活用の現状や解釈、そして関係性も異なるのである。

4.4.3. 「活用」という言葉の解釈のゆらぎ

そして最後に、「活用」という言葉のゆらぎである。松田（2020）が指摘するように、「活用」という言葉自体が曖昧さと柔軟さを持っており、戦後の文化財保護法制定以降もその「活用」が意味する内容は直線的ではなく揺り戻しもありつつ徐々に変化していった。

1950年の文化財保護法制定時には、「活用」の主たる意味は公開であり、文化財を公開すること自体が「活用」だと考えられていた。文化財保護法第4条2項では「文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し〔……〕できるだけこれを公開する等その文化的活用

⁸³ 朝日新聞（2017）、岩城・高木（2020）、毎日新聞（2018a）、泰井（2019）など。

⁸⁴ 同上。そのほか、筆者が2021年度に学芸員資格取得に関する科目を履修していた当時、ほとんどの授業でこの発言が取り上げられていた。

に努めなければならない」とあり、公開が第一義的な「活用」であることが示されている。更に 1960 年に文化財保護委員会から刊行された「文化財保護の歩み」では、文化財に関する刊行物発行や映画作成などが活用事業として挙げられており、「活用」が普及活動も含んでいたことを示している。そして、2.3.2 で概観した通り文化財保護と教育の関わりが深まっていく中で、「活用」は公開と教育が中心になっていった。

これが現在のように、まちづくりや経済振興、観光などの文脈で「活用」と語られるようになるのは、1990 年代以降である。文化庁の見解として、従前までの取り組みは「保存重視・活用軽視」であり、「活用」が不十分であったという認識が強まっていく。その中で打ち出された「文化芸術の振興に関する基本的な方針」等において、まちづくりや経済振興、観光（特にインバウンド）の意味で「活用」が掲げられるようになる。ただし、松田（2020）が指摘するように、行政文書や公的報告書の形で文化庁や政府がこうした「活用」の認識変化を主導・宣言した痕跡は見当たらず、新自由主義の広がりと同様に、無意識のうちに「なんとなく」、「いつのまにか」意味が変化した。変化の初期には、文化財をお金や経済に直結させることへの忌避感が見られたものの、今日では堂々と「稼ぐ文化」といった用語を文化庁・政府が用いるようになっていく。

文化資源を観光に活かす意味での「活用」は、生来的に悪い「活用」というわけではなく、特に 4.3.2 で触れた 2018 年文化財保護法改正の背景にある今日の少子高齢化と過疎化および経済基盤の衰退への懸念を考えれば、文化資源を観光に用いない手はない。もちろん、「稼ぐ文化」のようなワーディングは、観光振興が文化資源の第一義的な「活用」であるとの認識を生みかねないという意味で不用意であったように思われる。しかし一方で、4.2 で述べたように今日では文化資源の「活用」には複数の価値追求が含まれており、その中には当然観光振興（およびそれに伴う経済的価値の追求）も含まれる。保存と活用を巡る議論の対立にあたっては、観光という「活用」が悪であるとか、観光のみが「活用」であるといった誤った解釈に基づいていることもあり、この「活用」の曖昧さが議論の混乱を招いている部分がある。

4.5. 考察 2：保存と活用の適切な解釈とは

4.5.1. 静岡県浜松市における文化財保護制度

静岡県浜松市の文化財課・鈴木一有主幹は、文化財保護法の改正と地方文化財行政の関係を以下のように捉えている（鈴木 2017）。そしてこの解釈のもとで、浜松市は改正文化財保護法に定められた文化財保存活用地域計画の策定に取り組んでいるとしている

保護法改正の趣旨は、文化財の保存を主眼とした従来型の施策から、積極的な文化財活

用へと門戸を開くものといえる。この傾向については、文化財の保護保存がないがしろにされ、活用優先の事業に偏向する可能性が指摘されている。こうした懸念の多くは、文化財保護体制の構築が不十分な自治体がかかえる問題や、行政内における文化財担当者の認識不足に起因するものといえ、大いに認識する必要がある。しかしながら、現況の文化財保護にかかわる根本的な理念や法律の条文は変更されるものではない。文化財担当部局がしっかりと既存の業務をこなしていれば、保護保存をないがしろにした活用策がはかられることはないといえるだろう。

この地域計画の策定過程や内容についての説明は割愛するが、浜松市が特徴的であるのは 2016 年度から開始した「認定文化財制度」という、未指定文化財を積極的に顕彰する制度の存在である。これは 2021 年の文化財保護法改正で導入された地方登録制度の先駆けであると言える。この制度の狙いは、「地域に埋もれている文化財を積極的に掘り起こし、新たな価値付けを行う中で、地域の中で文化財保護への想いを醸成する」と同時に新指定文化財候補物件のリスト化」にあるとしている（鈴木 2017）。そして、文化財保護法における文化財指定と浜松市における文化財指定の序列を図 4.5.1 の通り定義していることが斬新である。なお、文化財保護法における登録制度が文化資源の優品主義を生んでいるという議論はあり、その議論にも同意する部分が多い。しかし一方で、あらゆる文化資源を保存することは予算や人手の関係上不可能であることから、文化資源の重要性や保存の優先度を考えた議論・意思決定は多くの場合で求められる。その意味で、浜松市が実施するような文化財を階層的に捉える手法は効果的と思われる。

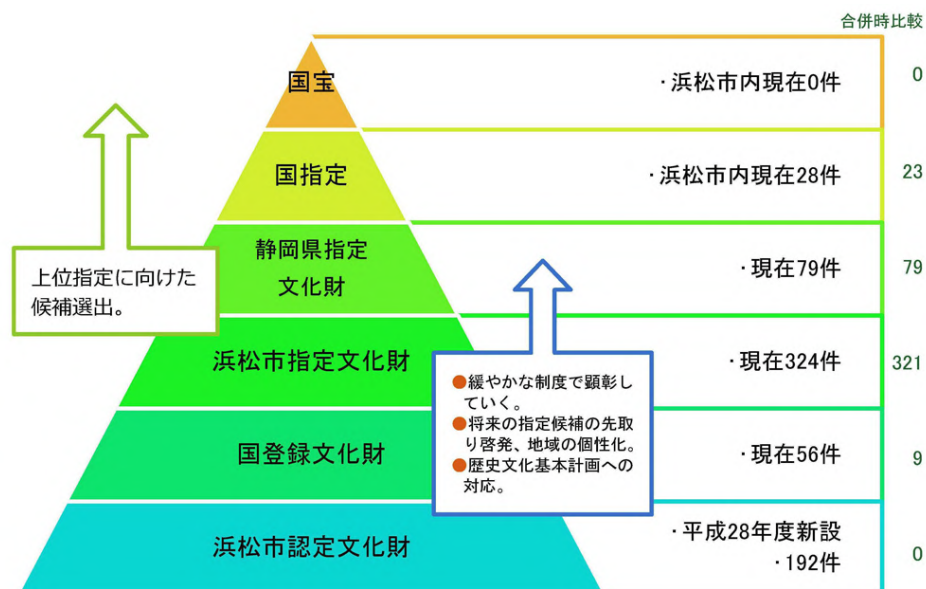


図 4.5.1: 浜松市における文化財の考え方⁸⁵

⁸⁵ 鈴木（2017）より引用。図中の数字は 2017 年時点。

4.5.2. 文化資源の全体像／保存と活用のフレームワーク

文化財保護法によって指定された文化財以外にも、今日には様々な文化的価値を持つものが有形・無形問わず存在することは異論のない部分だろう。それゆえに、本論文では原則として文化資源という言葉を利用しているが、ではこの文化資源の総体・全体像とはどのようなものであろうか。

近年の文化財の価値付けは、「点」の保存から「面」の保護、そして「空間」の保護へと移り変わっていったと整理されることが多い⁸⁶。4.3.1 で触れたように、文化財保護法の前身となる法律では、古社寺、史跡、国宝といった流れで、文化財を「点」で捉え保存しようとしていた。これが、高度経済成長期における社会資本整備の進展と共に顕在化していった遺跡保存や景観保存の問題とそれらに伴う市民運動が活発化したことを背景として成立した 1966 年制定の「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（古都保存法）」などに見られる「面」の保護へと変化した。更に、2008 年制定の「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する施策（歴史まちづくり法）」では、自然環境や人間の諸活動を含めた様々な文化資源を包括的に「空間」として保護する政策へと変化していったとされる。

こうした議論は、現在の文化政策において保存と活用の射程に含まれる文化資源の範囲が非常に広いことを示しているが、ではその文化資源の種類という意味での総体・全体像はどのようなものが含まれるだろうか。これを考えるうえで参考となると考えるのが、鶴見俊輔（1967）が示した「限界芸術論」である。鶴見は、芸術にはおおまかにいって、①純粋芸術と②大衆芸術、そして③限界芸術の三種類があると定義している。①純粋芸術は狭義の芸術であり、専門的な芸術家によって作成され、享受者にも専門性が必要とされる。②大衆芸術も専門的な芸術家によって作成されるが、資本の論理がその過程に強い影響力を持っており、また大衆によって広く享受されるものである。そして、これこそが鶴見の独創的な発想のひとつであるが、非専門的な芸術家によって作成され、享受者もまた非専門的である③限界芸術の存在を規定している。これら三種類の芸術を具体的に示し分類したのが表 4.5.2 である。

⁸⁶ より詳細な議論については土屋（2021）などを参照。

表 4.5.2: 鶴見が示した芸術の体系⁸⁷

芸術のレベル 行動の種類	限界芸術	大衆芸術	純粋芸術
身体を動かす →みずからのうご きを感じる	日常生活の身ぶり，労働のリズム，出ぞめ 式，木やり，遊び，求愛行為，拍手，盆おど り，阿波おどり，竹馬，まりつき，すもう， 獅子舞	東おどり，京おどり， ロカビリー，トゥイス ト，チャンバラのタテ	バレ－，カ ブキ，能
建てる →住む，使う，見る	家，町並，箱庭，盆栽，かざり，はな，水 中花，結び方，積木，生花，茶の湯，まゆだ ま，墓	都市計画，公園，イン ダストリアル・デザイ ン	庭師のつく る庭園，彫 刻
かなでる，しゃべ る →きく	労働の相の手，エンヤコラの歌，ふしこと ば，早口言葉，替え歌，鼻唄，アダナ，どど いつ，漫才，声色	流行歌，歌ごえ，講談， 浪花節，落語，ラジオ・ ドラマ	交響楽，電 子音楽，謡 曲
えがく →みる	らくがき，絵馬，羽子板，おしんこざいく， 風絵，年賀状，流燈	紙芝居，ポスター，錦 絵	絵画
書く→ 読む	手紙，ゴシップ，月並俳句，書道，タナバタ	大衆小説，俳句，和歌	詩
演じる →見る，参加する	祭，葬式，見合，会議，家族アルバム，記録 映画，いろはカルタ，百人一首，双六，福 引，宝船，門火，墓まいり，デモ	時代物映画	文楽，人形 芝居，前衛 映画

限界芸術は必ずしも下位の芸術あるいは低俗なものとは見なされるものではない。人間はまず子供の遊びを通じて限界芸術に触れ、その後成長するにつれて様々な知識を得る過程で大衆芸術に触れ、そして専門的な知識・訓練を経験することで純粋芸術を享受するか、あるいは自らが大衆芸術や純粋芸術を創出する立場となっていく。また、元々は限界・大衆芸術だったものが、時代の変遷に伴い純粋芸術として扱われるケースもある。例えば、元々は大衆の娯楽であった歌舞伎は、現在では国立劇場などにおいて保護される対象である純粋芸術に変化したと言えよう。そして、鶴見は限界芸術こそが、もっとも身近に関わることが出来、むしろ人間の根源的な芸術に対する欲求に近い存在であると示唆している。

鶴見が限界芸術論を提唱してから半世紀が経ち、表の各セルに含まれる芸術の内容は少なからず変化していると思われるが、この考え方・捉え方は今日の文化資源の射程を考える上で参考になる。そして、文化財保護法に定める登録制度は、どちらかと言えば純粋芸術寄りに対象範囲が定められていると言える。一方で文化資源が意味する範囲は、これら純粋芸術から限界芸術までを含むものと言える。

ここまでの議論も踏まえて、鈴木（2017）が示したフレームワークを拡張し文化財保護法の改正の趣旨をより盛り込むのであれば、図 4.5.2 に示すような形で、文化資源の体系化（階層化）が考えられる。扱う立場によって文化資源の射程が異なるという点は触れた

⁸⁷ 鶴見（1967）p.70

通りだが、同時に文化資源の種別によって、保存や活用の比重をどのように起き、どのような価値を追求し、どのような形で市民と接点を持たせるか、などの在り方は変わってくる。

各市町村が策定し認定を受けた文化財保存活用地域計画の一覧は文化庁ホームページ⁸⁸から閲覧可能であり、それぞれの計画の詳細は各自治体ホームページにて閲覧出来る。確認した限りにおいては、いずれの自治体も計画中で対象とする「文化財」の範囲を、文化財保護法で規定された狭義の文化財のみでなく、文化資源とほぼ同義で定義している。ただし、それぞれの文化資源を（有形文化財、民俗文化財、景観という意味での種別ではなく）追求する価値基準と保存・活用のバランスで分解して整理しているものは見つけられていない。また、文化資源をどの部署がどのような方針で保存・活用していくのかの役割分担も明確ではない。こうした観点から、図 4.5.2 に示した形に沿って、文化資源の保存・活用を捉え直すアプローチは有効と考える。

なお、図中に記載したように、文化資源をどのように分類・階層化・整理するかや価値基準の置き方などは各自治体の判断に依るところであり、図に示したものはあくまで一例として考え方を示すに過ぎない。また、保存と活用の比重を分かりやすく示すために二項対立であるかのような表現になっているが、ここまでの議論の通りそれは正確でない。加えて、階層化による優品主義に関する懸念についても前項で触れた通りであり、こうした点には考慮が必要である。

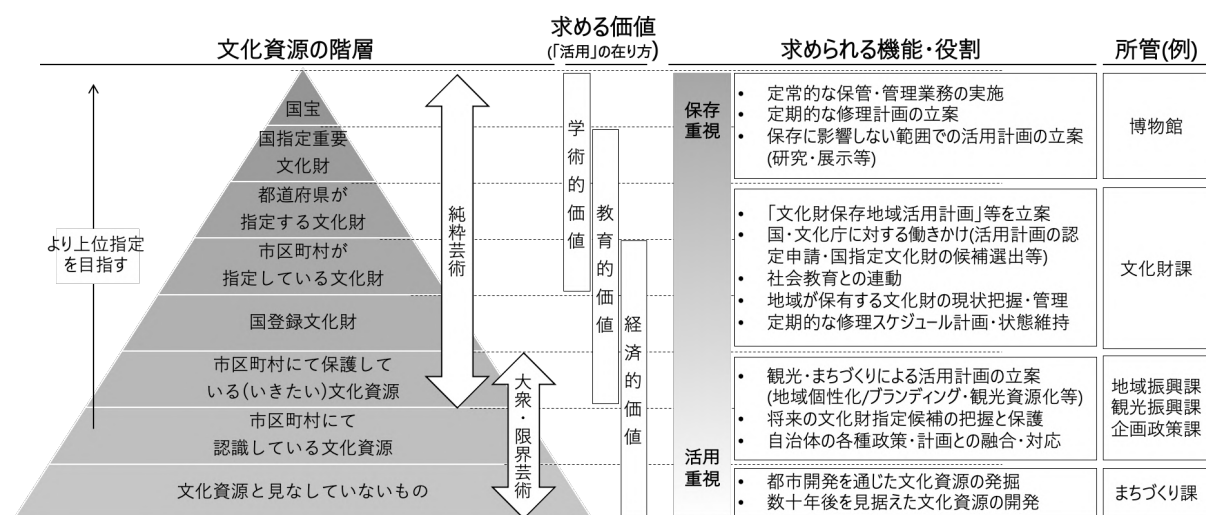


図 4.5.2: 文化財保存活用地域計画におけるフレームワーク案

⁸⁸ 文化庁（2023g）「各地方公共団体が作成した『文化財保存活用地域計画』」（2023 年 10 月 30 日閲覧）https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/bunkazai_hozon/92040101.html

4.6. 結論／保存と活用の解釈に関する政策課題・提言

ここまでの議論を踏まえ、最後に保存と活用の解釈に関する政策課題について2点整理する。

第一に、文化資源の持つ価値の曖昧さに関するメッセージングの強化である。ここまで述べてきたように、保存と活用は二項対立の関係ではない。また、活用という言葉が持つ曖昧さゆえに、内在する様々な価値が一括りにした、あるいは、どの価値について論じているか明確でないまま議論が進められてしまう問題がある。活用における価値としては、学術的価値・教育的価値・経済的価値が挙げられるが、このうち経済的価値についてはある程度定量的に示しやすい性質があり、教育的価値についても入館者数や博学連携プログラムの開催回数などの数値によって（その測定方法が適切かの議論はさておき）説明することがある程度可能である。一方で、学術的価値については定量的な評価が難しい。このようなギャップの存在は、文化資源を巡る議論に限った話ではないものの、今日では経済的価値の議論が進めやすい側面はある。

ただし、観光資源としての活用を優先すればその他の価値が失われるという言説は根強く残っているものの、文化資源が持つ多様な体系を考えれば、経済的価値を追求した活用は文化資源の持つ歴史的・芸術的・鑑賞的価値を損なうものではなく、また学術的・教育的価値の追求を出来なくするものでもない。したがって、松田(2020)も述べているように、保存と活用のどちらを優先すべきかという議論は問いの設定として正しくなく、建設的なものではない。一方で、「稼ぐ文化」といったワーディングなど、経済的価値の追求のみが「活用」であると捉えかねられないメッセージングには警鐘を鳴らすべきである。従来まで意図されてきた公開や教育、研究活動などが「活用」ではないと国や文化庁が捉えているとは考えにくいだが、そのように捉えかねられない発信の在り方には問題があり、結果として様々な誤った解釈・憶測を生んでしまっている。情報発信能力については霞が関全体の課題として挙げられるものだが、「活用」を巡るメッセージの在り方には見直しが必要であろう。

第二に、文化資源の対象範囲が広いことに伴う所管の曖昧さの解消である。中央省庁で見れば、文化政策を取り扱うのは時に文化庁を除く文部科学省、経済産業省、国土交通省など、文化の形成に対して様々な省庁が関与している⁸⁹。また自治体レベルで見ても、文化財課だけでなく、観光振興課や地域振興課、まちづくり課、あるいは学校など様々な部門が文化政策を取り扱う。文化政策を取り扱うのは、その名の通り文化庁や文化財課である

⁸⁹ 例えば、直近で公開された「旧長濱検疫所一号停留所移築工事における文化財建造物の保存活用等に関する支援業務」は、検疫所の所管が厚生労働省にあるため、厚生労働省によって管理される。

横浜検疫所(2023)「入札公告」(2023年10月30日閲覧)

https://www.forth.go.jp/keneki/yokohama/01_info/pdf/20231117_03.pdf

という見方が一般的であり、確かに中心的な役割を担っていることは確かであるものの、その他の多様なアクターもそれぞれの役割を担っていることは忘れられがちであるように感じられる。そしてそれゆえに、どの部署がどの役割を担うのかが曖昧になり、本来はバッティングしないはずの保存と活用の施策が一元的に集約して捉えられ、対立構造として扱われてしまうのではないか。

こうした観点から、図 4.5.2 で示したようなセグメント分けや役割・機能の明確化が文化財行政において必要だと考える。文化に経済性や経営学的な考え方を持ち込むこと⁹⁰や文化に優劣を付けることの忌避感（文化相対主義）から、こうした枠組みへの批判は想定されるものの、実社会での運用を考えればこうした考え方の導入を避けるべきではないだろう。

⁹⁰ 1.3.2 でも触れた通り、上山・稲葉（2003）や参考資料 1 などを参照。

5. 論点 2-2：首長部局への博物館の所管移行の是非

5.1. 検証アプローチ／問題設定

第5章では、今日の博物館が自治体において学校との連携（博学連携）に留まらない複合的な役割を果たすうえで、公立博物館の所管は教育委員会よりも首長部局が適しているのではないかという仮説である。2.2.3 で述べた通り、近年では教育委員会から首長部局へと移管する博物館が増加しているが、その流れを法制度の改正やそれに伴う議論を含めて概観すると共に、実際に首長部局に移管した自治体における判断理由や、教育委員会の所管を維持することにした理由について分析する。それらを踏まえて、博物館の所管に関する移管の是非について考察する。

5.2. 博物館の役割や所管に関する昨今の動向

5.2.1. 文化財行政に対する国と地方公共団体の軋轢

文化庁は地方機関をもたないことから、国指定の文化財であっても、ほとんどの場合は都道府県、市町村、企業、私人、保存会などの法人や団体が所有者として、または文化財保護法に基づいて指定された管理団体が保存・管理を行っているのが実態である。また、その他国の機関（農林水産省、財務省など）の行政財産として指定された史跡等についても、ほとんどは地方公共団体が管理団体として指定されており、国が直轄管理する例は少ない。一方で、これらの現状変更を行う場合や修理にあたっては、文化庁長官への届け出・許可を得る必要がある⁹¹。こうした保存・管理の現状から、文化財行政は文化庁の管轄のもとで地方分権を原則に考えられており、文化財の保存や管理は地域の努力や理解が必要不可欠であるといえる。

では、都道府県や市町村の教育委員会の体制はどうなっているだろうか。多くの地方公共団体には文化財保護を担当する部局が設置されており、各々が管理する文化財保護を目的とした審議会が設置されているが、各自治体における歴史的経緯や首長の考え方・方針の違いなどにより、自治体レベルでの文化財行政は各々で異なっている。また、教育委員会に配置されている専門職は、歴史的な経緯から埋蔵文化財の専門職が圧倒的多数であり、美術工芸や無形文化財、建築史等の職種での採用は限定的で、埋蔵文化財専門職や教員出身者がその他の分野の文化財保護も担っているケースが多い。更には、専門職を採用していない自治体・教育委員会も一定数存在している。

近年、自治体の財政事情の悪化により、教育委員会の文化財部局の人員や都道府県・市

⁹¹ 文化財保護法第43条など

町村による所有者への修理経費支援（随伴補助）は顕著な縮小傾向を見せている。そうした状況から自治体からは、文化財の管理・保存・活用等に関して、国により大きなコミットメントを求める要望が強くなっている。当然、国（文化庁）の立場としては、前述の通り文化財行政は地方分権が基本である等の理由から、これを望ましいものとは考えていない。例えば、文化庁文化財部記念物課長（当時）の矢野和彦は、2000年の兵庫県文化財保護審議会建議「次世代への継承と新しい文化の創造のために」の一部を引用⁹²したうえで、「長い目で見れば、国や時の権威の「お仕着せ」には、持続可能性がない証左だ」と言及している（矢野 2012）。

5.2.2. 博物館の所管に関する直近の動向

このような議論と並行して、地方自治体においては少子・高齢化による人口減少への転換や医療費の圧迫などの問題が顕在化してきており、自治体の存続自体さえも非常に厳しい状況となるケースも出てきた。その中で、博物館・公民館・図書館といった社会教育施設は、これまで地域における学習ニーズに応える拠点としての機能が求められてきたが、景気低迷の中では箱物行政の典型として批判を受ける存在に変わっていった。こうした状況を受けて、社会教育施設はその存続理由を広げるために、地域活性化やまちづくりの拠点としての機能や、あるいは震災を念頭にした地域の防災拠点としての役割も期待されるようになっていった。それによって、従前以上の首長部局との連携が必要不可欠となっていった。

このような動きから、政府は 2017 年末に地方創生の一環で博物館行政の首長部局移管の検討が閣議決定され、林芳正文部科学相（当時）は同年 3 月、文部科学省・中央教育審議会に社会教育施設の移管を含めた社会教育の振興方策に関する諮問を行った。これを受けて 2018 年 2 月から 5 月にかけて、中央教育審議会の生涯学習分科会で「公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループ」として全 6 回の検討会が開催された。ここでの検討結果と答申を踏まえて、2019 年に第 9 次地方分権一括法⁹³が成立し、社会教育施設の所管を教育委員会から首長部局に移管することが可能となった（表 5.2.2 参照）。

ここで一点補足しておきたいのは、同法律によって影響を受ける博物館は、博物館法で

⁹² 2000 年の兵庫県文化財保護審議会建議「次世代への継承と新しい文化の創造のために」から以下を引用している。

奈良時代において、我が国が威信をかけ 66 ヶ国すべての国で造った『国分寺』は、平安時代末期には、既にその本来の伽藍を維持したものは皆無であった。一方で、奈良の東大寺、日光の東照宮は当初権力者により建立されたが以後民衆の信仰や行楽ブームのなかで民衆の支持を得、現在も営々と受け継がれている。我々は、この理由を想起すべきである。

⁹³ 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」を指す。同法律の成立に伴い、改正された法律等の詳細については下記資料を参照。内閣府（2019）「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第 9 次地方分権一括法）の概要」（2023 年 11 月 10 日閲覧）
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/09ikkatsu-gaiyoukouhu.pdf>

定める登録博物館のみと言える。改正前博物館法において、登録博物館となるためには教育委員会が所管していることが条件になっていたが、博物館相当施設や博物館類似施設についてはその他の団体による所管も可能であったことから、2.2.3 で示した通り同法案の成立以前より、博物館ではこれらの所管を教育委員会から首長部局へ移管する流れが生じていた。また、博物館のうち約 8 割を博物館類似施設が占めていることから、同法律の成立による影響を受ける博物館は多くなかった。ただし同法律の成立は、博物館の所管が教育委員会である必要はないというメッセージ・ニュアンスを地方公共団体に伝えたという点では影響があったと推察される。

表 5.2.2: 第 9 次地方分権一括法成立に伴う博物館法の 2019 年改正

改正前	改正後
第十九条 公立博物館は、当該博物館を設置する地方公共団体の教育委員会の所管に属する。	第十九条 公立博物館は、当該博物館を設置する地方公共団体の教育委員会（地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和三十一年法律第百六十二号）第二十三条第一項の条例の定めるところにより地方公共団体の長がその設置、管理及び廃止に関する事務を管理し、及び執行することとされた博物館にあつては、当該地方公共団体の長。第二十一条において同じ。）の所管に属する。

5.2.3. 所管変更の類型／本章での分析対象

公立博物館の所管を移管または維持するケースは次の 4 通りが考えられる。元々首長部局の下に置かれていた博物館については、「第 9 次地方分権一括法」の趣旨からして所管の変更に関わる議論が起きたとは考えにくい。また、インターネットで調査した限りでは、同法律が成立した 2019 年以降に首長部局から教育委員会に博物館の所管が移管された事例は見つけることが出来なかった。そこで、次節では表 5.2.3 の類型 1,2 に該当する自治体について、その判断に至った理由について確認していく。

表 5.2.3: 「第 9 次地方分権一括法」成立を受けた所管変更の類型

#	移管前	移管後	状況
1	教育委員会	首長部局	2.2.3 に示した通り、成立以前から移管の事例がある。同法律を受けて所管を変更した事例も多く見受けられる。
2	教育委員会	教育委員会 ※移管なし	移管を検討したうえで教育委員会のままとした自治体も存在すると想定される。（ただしその性質上、検索が困難）
3	首長部局	首長部局 ※移管なし	同法律による影響はないものと想定される。
4	首長部局	教育委員会	同法律による影響はないものと想定される。 また、本類型に該当する事例を見つけることは出来なかった。

5.2.4. ワーキンググループでの議論

「公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループ」では、選任された委員によるディスカッションだけではなく、日本博物館協会や地方公共団体、博物館等からの意見聴取も行われている。博学連携に関しては、全国都道府県教育委員会連合会と全国都市教育長協議会から意見が挙がっており、両者ともに教育委員会が所管したほうが望ましいとの立場であった。また、他のヒアリング先である全国科学博物館協会などからも博物館とその他の社会教育施設との連携不足に繋がるのではないかという意見も出ていた。一方で、考えられる担保措置として、首長部局と教育委員会間の連携を担保するための仕組みや第三者の協議体設置などの案が挙がっていたほか、三重県教育委員会からは所管の変更による悪影響は特段ないものと回答されている（表 5.2.4 参照）。

こうした意見を踏まえて、第 5 回ワーキンググループでは首長部局への移管に伴う懸念材料について、文部科学省・八木社会教育課長から説明・議論が展開されている。第一に、政治的中立性についてである。2013 年の中央教育審議会での答申では、「社会教育についても、公民館、図書館等の社会教育施設で行われる各種事業は、学校における教育活動と同様に人格形成に直接影響を与えるものであり、対象が成人であったとしても、その内容には政治的中立性の確保が必要であり、教育行政部局が担当するものとして存置すべきである」と整理されている。加えて、2017 年の社会教育法改正で「地域学校協働活動」が新たに明記されたことも挙げ、学校と社会教育の一層の連携が求められるなかで、教育委員会がその政治的中立性を担保すべきであるという趣旨の意見が出された。第二に、最後に継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映、学校教育との連携といった管理運営上の諸課題への懸念である。首長部局への移管により、収益性・効率性が期待できる事業が優先されてしまう可能性があり、学校教育との連携など社会教育施設の基本的機能が軽視されるのではないかと意見が出された⁹⁴。

このような点から、八木社会教育課長は社会教育施設は引き続き教育委員会が所管することが原則であるべきだと主張している。ただし、これらの懸念材料に対して、一定の担保措置を採ることで対処出来ないかという方向での提案も行われ、第 6 回ワーキンググループにてその内容の議論が行われた。その結果、以下 3 点が担保措置の例として挙げられた⁹⁵。最終的な答申としては、これらの社会教育の適切な実施の確保に関する担保措置が講じられることを条件に、「地方公共団体の判断により地方公共団体の長が公立社会教育

⁹⁴ 公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループ（2018b）「第 5 回配付資料【資料 3】公立社会教育施設の所管の在り方等について【検討メモ】」（2023 年 11 月 20 日閲覧）
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/012/siryou/_icsFiles/afieldfile/2018/06/28/1406386_1.pdf

⁹⁵ 中央教育審議会生涯学習分科会（2018）「公立社会教育施設の所管の在り方等に関する生涯学習分科会における審議のまとめ」（2023 年 11 月 20 日閲覧）
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/toushin/1414209.htm

施設を所管することができることとする特例を設けることについて〔……〕可とすべきと考える」という結論に至った。

- ・ 地方公共団体の長が公立社会教育施設の管理運営の基本的事項について規則を制定する際には、あらかじめ教育委員会の意見を聴くこととする。
- ・ 教育委員会は、公立社会教育施設の設置・管理・運営について必要と認めるときには長に意見を述べるができることとする。その際、総合教育会議や社会教育委員の活用も考慮することとする。
- ・ 公立社会教育施設の事業の実施内容については、社会教育に関し見識のある者から構成される会議を設置し、地方公共団体の長又は教育委員会に意見を述べることとする。

ここまで移管による懸念材料について述べてきたが、それを上回るメリットとして認識されたのは、①他行政分野との一体的運営による質の高い行政の実現の可能性、②施設の効果的・効率的な整備・運営の可能性の2点である。前者は5.2.2で述べた博物館の幅広い役割の実現を期待するものであり、後者は社会教育施設が含まれる施設が複合施設である場合に、所管が一元化されている方が運営が効率的に行えるという点が指摘されている。

表 5.2.4: ワーキンググループでのヒアリング結果抜粋⁹⁶

#	ヒアリング先	所管についての考え方	首長部局で所管する場合のメリット	デメリット（教育委員会が所管するメリット）	考えられる担保措置等
6	三重県教育委員会	・知事部局と同様、提案に賛同。地方公共団体の自主性を尊重し、地方分権につながる内容であるとともに、一体的行政運営の確保に貢献	・社会教育法等で求められている役割や専門性の確保を前提としながら、地域社会への参画や地域文化の振興につながる学びへと発展し、これまでの枠組みを超えた幅広い施策への展開を一層推進したいと考える地方公共団体にとって選択肢が増える。		・社会教育施設としての位置づけに変わりはなく、その機能は確保され支障はないと考えるが、今後も教育との関係性を維持していけるよう留意は必要。
7	全国都道府県教育委員会連合会	・公立社会教育施設に関する事務の首長への移管を検討するに当たっては、博物館、図書館、公民館それぞれが有している本来の意義を再検証するとともに、例えば、チェック機能を付与された審議会の設置について検討するなど、社会教育行政推進の視点に立った慎重な検討が必要と考える。	（博物館・図書館）まちづくり行政、観光行政その他一般行政分野間での連携・協働が促進され、首長のリーダーシップの下、一体的・総合的な施策の推進を図ることができるようになることが期待される。	（博物館）学校その他の教育機関との連携が図りにくくなるとともに、継続した専門的調査研究、公平・中立な資料収集及び保存・活用が行われなくなるなど博物館の運営において政治的中立性や継続性・安定性の確保に影響を来す可能性がある。 （図書館）公平・中立な資料収集が行われなくなるなど政治的中立性の確保が懸念されるとともに、政策課題に左右され安定的・継続的な運営が妨げられる恐れがあることや、学校図書館等との連携が図りにくくなる可能性がある。	（博物館・図書館）博物館協議会や文化振興に関する審議会等にチェック機能を付与するとともに、条例の制定等重要な意思決定を行う際には、首長が教育委員会から十分に意見聴取を行うなど、博物館運営における専門性や政治的中立性、教育との連携等を確保する必要がある。
11	全国都市教育長協議会	・社会教育施設の所管を選択することによって市長部局が所管するとなっても、社会教育施設の意義からも、引き続き、政治的中立性や生涯学習・社会教育の継続、学校教育との連携が担保できるかどうか肝要であると考ええる。各自治体においても担保できる実情や状況が異なるので、各自治体において詳細な検討のうえ選択することが望ましい。	（博物館）・教育以外の政策分野との連携が強まることなどでの多角的な視野から、より時代の要請に応えることができ、また多様な機能を持つことで、地域の歴史と観光の一体的推進や地域活性化、利用者本位で満足度の高いサービス提供などにつながられる可能性が期待できる。	（博物館）・博物館法に定める歴史資料の収集・保管・調査・研究や学校現場との連携といった、博物館としての基本業務の優先度が低下しかねないこと、専門性や政治的中立性の担保などが危惧される。	・審議会等の外部機関の設置や活用、また議会の関与の在り方など、博物館あるいは社会教育施設としての基本業務の優先度や専門性・政治的中立性をしっかり担保する方法を熟慮する必要がある

⁹⁶ 項番については、引用元の下記資料に従う。
公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループ（2018a）「第5回配付資料【資料2】ヒアリングにおける主な御意見」（2023年11月20日閲覧）
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/012/attach/1406395.htm

5.3. 社会教育施設を首長部局に移管した事例

本節では、実際に公立博物館など社会教育機関の所管を教育委員会から首長部局に移した事例について分析する。2.2.3 で見たように、2019 年の第 9 次地方分権一括法成立以前からその動きが見られることから、2019 年前後でそれぞれ 3 件ずつ事例を取り上げて分析することとする。

5.3.1. 2019 年「第 9 次地方分権一括法」成立以前

5.3.1.1. 静岡県浜松市（2007 年）

2005 年 7 月に旧・浜松市を含む 12 市町村が合併する形で新・浜松市が誕生した。この合併は「関係市町村の行財政上の課題を解決する最大の行財政改革であるとともに、県並みの権限を有する政令指定都市となることで本市の自治力と自立性の向上を図ることまでを目指したもの⁹⁷」として位置付けられるものであった。そして、2007 年 4 月の政令指定都市の指定に合わせる形で、生涯学習課、文化財課、博物館、美術館、中央図書館という社会教育業務全体を市長部局である生活文化部に移管した。さらに浜松市の各区役所により、社会教育関係団体の事務や講座・事業なども所管されている。こうした動きは、地方自治法第 180 条の 7 に規定された、社会教育法や図書館法等で定められる施設の業務の補助執行⁹⁸に該当する。

浜松市が所管を市長部局に移した理由として、主に 2 点考えられる。第一に、これまでも述べた通り、同時期に国において教育基本法の改正、教育振興基本計画の策定、社会教育法の一部改正が実施されるなど、生涯学習を巡る環境が大きく変化したことである。浜松市においてもこれを受けて、生涯学習の在り方を規定した「浜松市生涯学習推進大綱」が策定され、総合的なまちづくりの観点から関係各課との横断的連携を図るために、社会教育業務の移管が行われた。

第二に、12 市町村の合併に伴う教育委員会の縮小と効率化である。合併前の 12 市町村では当然それぞれに教育委員会が設置されていたが、合併により段階的に効率的な運営に

⁹⁷ 浜松市（2016）「合併・政令市の検証 ～12 市町村合併と政令指定都市移行を経た浜松市の行財政と市民サービスの変化～」p.2（2023 年 11 月 20 日閲覧）

<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/55818/kensyou.pdf>

⁹⁸ 地方自治法第 180 条の 7 に定める「補助執行」は以下の通り規定されている。
普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する支庁若しくは地方事務所、支所若しくは出張所、第二百二条の四第二項に規定する地域自治区の事務所、第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市の区若しくは総合区の事務所若しくはその出張所、保健所その他の行政機関の長に委任し、若しくは普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する行政機関に属する職員をして補助執行させ、又は専門委員に委託して必要な事項を調査させることができる。ただし、政令で定める事務については、この限りではない。

移行していく必要があった。2005 年 7 月に合併した時点では、旧・浜松市の学校教育部を中心に、その他 11 市町村の地域単位で教育事務所や分室が設置されていた⁹⁹。政令指定都市となった 2007 年 4 月に合わせて、これら教育事務所や分室は廃止され、本庁教育委員会事務局に集約されることとなった。この過程で教育委員会の職員数も同時に縮小したことから、市長部局で担うことが出来る業務は移管が進んだものと考えられる。

5.3.1.2. 長野県須坂市（2009 年）

浜松市の事例は合併と政令指定都市への移行による影響が大きい一方、純粋に国の流れに沿った形で公立博物館の所管を教育委員会から首長部局へと移管した事例も複数見受けられる。このうちかなり早い段階で実施された例としては、2009 年に実施した機構改革の中で生涯学習部門を市長部局へ移管し、文化財保護・図書館・博物館業務および学校施設開放業務を市長部局補助執行とした長野県須坂市が挙げられる。移管という判断に至った理由として、2006 年の教育基本法の改正により生涯教育の理念が追加されたことと、2008 年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正が挙げられており、「須坂市の生涯学習環境の充実を図るため〔……〕生涯学習体育課に関する業務を教育委員会から市長部局へ事務の移管」するとされている¹⁰⁰。

須坂市議会の会議録を参照すると、2008 年 12 月 2 日¹⁰¹および 19 日¹⁰²の定例会において、この機構改革が提起・議論されている。12 月 2 日に市長から本議案が提案された際に述べられた根拠としては、国の法律変化の背景と同様に、まちづくりを進める上で産業振興や福祉などの市政のあらゆる面を総合的に考える必要が出てきている、という時代の要請への対応を挙げている。生涯学習をこれらに活かすため、市長部局に所管を移すことによって、より連携した取り組み・まちづくりが進めやすくなる点を理由として強調している。また、市長部局への移管により市長の意向が反映される、つまり政治的中立性が失われるという懸念に対しては、生涯教育とは市民自身の意思で自ら学んだ成果を活かしていく営みであるため、その過程に市長の意向などが影響することはありえないとしている。

続く 12 月 19 日の討議では、1 名の議員から賛成意見、2 名の議員から反対意見が出されている。賛成意見としては、文化・スポーツに関わる施策は市長部局において取り組み

⁹⁹ 合併時点で旧・浜松市の学校教育部に吸収された自治体も存在する。

¹⁰⁰ 長野県須坂市総務部政策推進課（2009）「第 69 回定例記者会見資料」
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/kaiken69.pdf>

¹⁰¹ 須坂市議会（2008a）「須坂市 平成 20 年 12 月 定例会 12 月 02 日－01 号 会議録」（2023 年 11 月 20 日閲覧）
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/suzaka/SpMinuteView.html?council_id=126&schedule_id=2&minute_id=29&is_search=true

¹⁰² 須坂市議会（2008b）「須坂市 平成 20 年 12 月 定例会 12 月 19 日－05 号 会議録」（2023 年 11 月 20 日閲覧）
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/suzaka/SpMinuteView.html?council_id=126&schedule_id=6&minute_id=27&is_search=true

を進めているところであり、教育委員会と所管を分けて実施するよりも一元化したほうが円滑な実施が可能が期待されるという点が挙げられた。また、学習活動で得た知識を社会全体や地域に生かしていきたいという市民のニーズがあった際に、その活用を提供するうえで、市長部局内の他部局との連携が必要であることから、やはり首長部局に一元化したほうが望ましいという点が述べられた。一方の反対意見の主な趣旨として、教育委員会の所管のままでも生涯教育の取り組み強化は可能である点や本機構改革により教育委員会の自主性・自立性が阻害される懸念や市長部局が実益を重視した取り組みを進めた結果、社会教育・生涯学習をかえって矮小化・萎縮させてしまうという点が述べられた。こうした反対意見に対して、追加の議論・反論はなく採決が行われ、賛成多数により可決される運びとなった。

5.3.1.3. 青森県八戸市（2011 年）

青森県八戸市にある八戸市美術館は、1969 年に八戸税務署庁舎として建設された建物を 1986 年に八戸市博物館の分館として開館した。これは博物館法に基づく登録博物館として指定された県内初の美術館であったが、市の施策である「アートによるまちづくり」を推進するために中心市街地に立地する特性をより活用することを目的に、2011 年の機構改革により教育委員会から市長部局へ所管が移された。その結果、登録博物館の指定は解除され、現在は博物館相当施設（指定施設）となっている¹⁰³。これと同時に、博物館の分館としての扱いから、分離独立した扱いへと変更され、市長事務部局のまちづくり文化観光部が所管することとなった。

市議会で本機構改革が提起された際には、「従来からの社会教育施設としての美術館の役割を維持しつつ、さらなる芸術文化の振興及び中心市街地の活性化に向けて、中央市街地に立地している環境や有する資源を活用しながら、〔……〕他の施設、イベント等との連携を進めるなど、新たな美術館活動の展開を図る¹⁰⁴」ことが目的と説明された。ただしこの移管に関して、市議会議員からの質疑や議論は確認されなかった。

反対意見だけでなく質問すら挙がることなく移管が決定された背景として推測されるのは、八戸市における財政悪化に伴う行財政改革への圧力である。加えて、2009 年から 2012 年まで政権を担っていた民主党によって推進された事業仕分けの影響もあると思わ

¹⁰³ 八戸市（2016）「八戸市美術館の概要」（2023 年 11 月 20 日閲覧）

<https://www.city.hachinohe.aomori.jp/material/files/group/8/20160105-101357.pdf>

¹⁰⁴ 八戸市議会（2011）「平成 23 年 2 月 総務協議会記録－02 月 17 日-01 号」（2023 年 11 月 20 日閲覧）

http://www2.city.hachinohe.aomori.jp/kaigiroku/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SORT=0&KTYP=1,2,3,0&FBKEY1=%95%BD%90%AC+23+%94N%93x%8B@%8D%5C%89%FC%8Av&FBMODE1=SYNONYM&FBMODE2=SYNONYM&FBMODE3=SYNONYM&FBMODE4=SYNONYM&KGTP=1,2,3&TITL_SUBT=%95%BD%90%AC%82Q%82R%94N%81@%82Q%8C%8E%81@%91%8D%96%B1%8B%A6%8Bc%89%EF%81%7C02%8C%8E17%93%FA-01%8D%86&KGNO=1062&FINO=2097&HUID=113368&UNID=k_H23021740011

れる。八戸市議会の会議録においても、特に 2010 年の定例会や予算特別委員会において、国政において事業仕分けが進められていることを念頭に、八戸市でも市民病院などの重要インフラも含めた聖域ない一層の経営改善を図ることが複数の議員から意見として述べられ議論された。本機構改革によって、博物館を所管することになったまちづくり文化観光部は前年度 2 室 1 課体制から 1 室 1 課 2 施設体制へと変更されたほか、総務部・財務部・農林水産部などの主要な部局においても体制の見直しが行われた。なお、登録博物館になることで様々な税制上の優遇（表 2.1.1-2）が得られるため、博物館相当施設への格下げは財政上のデメリットのように思われるが、博物館関係者から長らく指摘されている¹⁰⁵ように、実際には特に公立博物館においては厳しい登録要件（表 2.1.1-1）に対してメリットは薄い。

5.3.2. 2019 年「第 9 次地方分権一括法」成立以降

5.3.2.1. 岩手県大船渡市（2019 年）

岩手県大船渡市では 2019 年の機構改革によって、教育委員会生涯学習課で所掌していた事務のうち、生涯学習及び社会教育に関する事務は市長部局の職員による補助執行とし、文化及びスポーツに関する事務は市長へと移管された。これと併せて、市民協働の推進と連動したまちづくりを実施するために協働まちづくり部を新設し事務室が市役所本庁に置かれた。協働まちづくり部には、市民協働や公民館事業などを所管する市民協働課と、生涯学習や社会教育、文化、スポーツなどを所管する生涯学習課を設け、企画政策部から市民文化会館と図書館が移管されることとなった。ただし、博物館および文化財係に関しては、教育委員会の下で教育総務課として再編され、市長部局へ移管されなかった点が特徴的である。

大船渡市議会の会議録を参照すると、2011 年の段階で社会教育関連の業務を市長部局へ移管することが検討され始めている。他自治体で同様の事例が増えていることと、地区公民館の事業実施において行政からの各種連絡が増加傾向にあることを背景に、他自治体の状況等を参考のうえ調査検討していくとしている¹⁰⁶。ただし、その後の議論は機構改革を前にした 2018 年まで出てきていない。

2018 年の市議会定例会における市長の答弁¹⁰⁷によると、本年度は地区公民館と市内 11

¹⁰⁵ 文部科学省「これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議」や文化庁「博物館部会」の議論など多数

¹⁰⁶ 大船渡市議会（2011）「平成 23 年 第 3 回 定例会 09 月 21 日-03 号 会議録」（2023 年 11 月 20 日閲覧）
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/ofunato/SpMinuteView.html?council_id=72&schedule_id=4&minute_id=193&is_search=true

¹⁰⁷ 大船渡市議会（2018a）「平成 30 年 第 4 回 定例会 12 月 19 日-02 号 会議録」（2023 年 11 月

地区における行政との協働のあり方について検討を実施した結果、生涯学習とまちづくりを一体的に推進するための基盤づくりとして市長部局への移管が望ましいと判断されたとしている。また、別の定例会における市長答弁¹⁰⁸によると、大船渡市では 2011 年の東日本大震災からの復興を進めていくなかで、行政と市民が関わる場所であり市民協働を進めていくために、公民館が果たしてきた役割が大きかったことが示されている。震災後の地域づくりやコミュニティの再生を促し、更に防災拠点として機能させることも念頭に、2018 年度中に赤崎地区公民館の整備に取り組むとしている。加えて、地域コミュニティ活性化の取り組みとして、住民が気軽に参加できる文化活動の機会を創出していくとしている。

なお、会議録の中では第 9 次地方分権一括法に関する言及は見られなかった。ただし、生涯学習部門の市長部局への移管決定後の公表資料においては、「人口減少及び少子高齢化の進行に伴い、持続可能なまちづくりが喫緊の課題となっている中、地区運営組織の結成など、多様化・広域化する地域の諸課題の解決に当たる地区及び行政の新たな体制の構築が求められ¹⁰⁹」ていることと「地域づくりと学びの連動を図り、学びの成果を具体的な実践活動や地域づくりに結びつけるとともに、文化・スポーツの振興を通じて、関係部署間で横断的に連携し、各種イベントを積極的に開催しながら交流人口の拡大を図っていくこと¹¹⁰」も理由として挙げられており、こうした点は第 9 次地方分権一括法の趣旨に沿っていると考えられる。

なお、生涯学習部門の市長部局への移管にあたり博物館が対象に含まなかった理由については、市議会や教育委員会の会議録での言及がなかったため、正確な経緯は不明である。ただし、一点理由として推察されるのは立地条件である。大船渡市立博物館は、前身の大船渡市立科学博物館として 1955 年に創立され、1963 年に現在の名称に改称されたが、研究対象は岩手県南東部の「気仙地域」に関わる自然と文化であり、それに関連する文化資源の収集、保管、調査研究、展示、教育普及などを行っており、東日本大震災以降は震災関連の文化資源も取り扱っている。図 5.3.2.1 内の左図の右下 34 番が大船渡市立博物館であるが、こうした経緯・性質もあり、大船渡市の中心部から南東方面に最も遠く離れた海沿いに位置していることが分かる。そのため、2019 年の機構改革では、市民協働とまちづくりに重点が置かれていたことを踏まえると、本博物館はそれに該当しなかった

20 日閲覧)

https://ssp.kaigiroku.net/tenant/ofunato/SpMinuteView.html?council_id=333&schedule_id=3&minute_id=8&is_search=true

¹⁰⁸ 大船渡市議会 (2018b)「平成 30 年 第 1 回 定例会 02 月 16 日-01 号 会議録」(2023 年 11 月 20 日閲覧)

https://ssp.kaigiroku.net/tenant/ofunato/SpMinuteView.html?council_id=320&schedule_id=2&minute_id=12&is_search=true

¹⁰⁹ 大船渡市 (2019)「生涯学習部門の市長部局への移管について」(2023 年 11 月 20 日閲覧)

<https://www.city.ofunato.iwate.jp/uploaded/attachment/21972.pdf>

¹¹⁰ 同上

ものと推察される。したがって、市長部局に移管したとしても連携が深まることやそれによる効果は期待されにくいことから、従来通り教育委員会の下で管理しつつ、学校教育を中心とした社会教育面での連携を強化していくことが計画されたものと思われる。



図 5.3.2.1; 岩手県大船渡市内に存在する教育機関¹¹¹

5.3.2.2. 大阪府枚方市（2020 年）

大阪府枚方市では 2020 年の機構改革にて、文化財行政の事務を教育委員会から市長部局へと移管した。この移管は、第 9 次地方分権一括法の成立を受けたものであると明示されている¹¹²。これに伴い、市長部局では産業文化部を再編する形で、観光にぎわい部が新設されている。

そしてこの判断に至った背景として、これまで教育委員会が文化財行政を運営するなかで保存に重点を置いた取り組みが為されてきたものの、近年、旧家に伝わる掛軸等の美術

¹¹¹ 大船渡市教育委員会（2021）「大船渡市の教育 令和 3 年度版」pp.54,55（2023 年 11 月 20 日閲覧）

<https://www.city.ofunato.iwate.jp/uploaded/attachment/29622.pdf>

¹¹² 枚方市（2021）「文化財を活用した今後の取り組みについて」（2023 年 11 月 20 日閲覧）

<https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000002/2561/r3siryo1n2.pdf>

工芸品や古文書の散逸に関する懸念が挙げられている¹¹³。それに対して、貴重な文化財を把握するための調査や保管・公開機能の強化が求められ、更に観光をはじめとした市政の様々な側面での連携と活用も求められていることが理由として挙げられている。更に2019年の文化財保護法改正の趣旨を踏まえ、文化財の保全に配慮しつつ理解促進と活用に力を入れつつ、文化財活用の具体化を図るための文化財保存活用地域計画の検討・策定を進めるとしている。加えて、市長部局へ移管したことでより一層各関係部署と連携を取りつつ、まちづくりなどの市の施策と一体的な取り組みを計画的に実行するとしている¹¹⁴。

また、機構改革の初年度の文化財を活用した取り組みとしては、市内の文化財に市民が関わりを持つための多様な取り組みが示されている。特に、2020年（2021年に延期）の東京パラリンピック聖火フェスティバル採火式の地域会場として、百済寺跡を活用することが挙げられている点は特徴的である。このほかにも、出土遺物の市庁舎や小中学校での展示、市が保有する文化資源のデータベース化と公開、史跡管理等に障害者が参画する機会の提供、市内高校生の歴史学習やクラブ活動への市の協力などが挙げられている¹¹⁵。

本機構改革に関する市議会での議論では、教育委員会から市長部局に移すに至った判断理由について質問が挙げられている。それに対して、「市のさらなる魅力向上や活性化を図っていくためには、観光の観点からの取り組みが不可欠」であり、「観光やにぎわいにつながるさまざまな地域資源の活用や、関係団体との連携強化など」を含めた「市の関連施策と一体的、総合的に推進することで、その魅力をさらに発揮する」ために、市長部局である観光にぎわい部に移管することにしたと説明されている。それに対し、文化財保存の観点や関係法令に基づく視点が軽視されるのではないかという質問があったが、この点は所管が変わることで影響を受けるものではなく、むしろ市民の文化財に対する関心を高め、街全体の魅力向上や活性化に繋がるものだとして回答されている¹¹⁶。そのほか、大規模な組織再編での部局名の変更に伴う市民へのわかりにくさ、および、機構改革以降に市教育委員会が社会教育に果たす責任・役割を問う質問も挙がっていた¹¹⁷。

¹¹³ この部分が何を指し示したものであるかは、会議録や枚方市ホームページの情報からは特定することが出来なかった。推察される理由としては、直近で発生した台風被害による文化財の損傷が挙げられる。

¹¹⁴ 枚方市（2021）「文化財を活用した今後の取り組みについて」（2023年11月20日閲覧）
<https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000002/2561/r3siryoin2.pdf>

¹¹⁵ 同上

¹¹⁶ ここでの一連のやり取りは、下記会議録の No.54～57 が該当。
枚方市議会（2020b）「2020-03-06 令和2年3月定例月議会（第4日）本文」（2023年11月20日閲覧）
<https://www.city.hirakata.osaka.db.sr.jp/index.php/3887910?Template=document&VoiceType=all&DocumentID=298#one>

¹¹⁷ 枚方市議会（2020a）「2020-03-05 令和2年3月定例月議会（第3日）本文」（2023年11月20日閲覧）
<https://www.city.hirakata.osaka.db.sr.jp/index.php/3887910?Template=document&VoiceType=all&DocumentID=296#one>

5.3.2.3. 滋賀県大津市（2022 年）

滋賀県大津市は、2022 年の機構改革によって、文化財保護行政と歴史博物館の所管を教育委員会から市長部局（市民部）へと移管した。この目的としては、「歴史文化の保存及び活用に関する施策と、景観、まちづくり、観光振興等に係る施策とを市長部局において一体的に実施していくことで、歴史文化の保存と活用を踏まえたまちづくりを一層推進するため」とされている¹¹⁸。本移管にあたっては、配慮すべき事項とその対応方針が図 5.3.2.3 の通り示されており、これは 5.2.4 で述べたような、国での議論に沿ったものと考えられる。

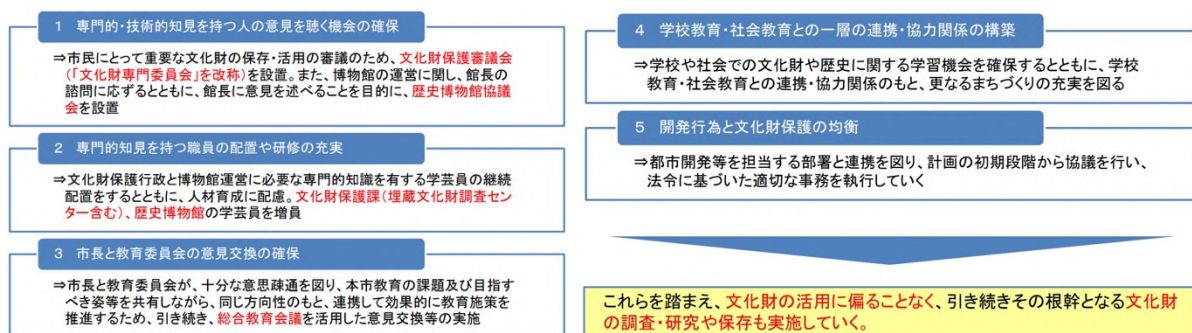


図 5.3.2.3: 移管にあたり配慮すべき事項への対応¹¹⁹

この移管を含めた機構改革については、2022 年 2 月の市議会通常会議に改正条例案として上程され、議論のうえ可決されている。行われた議論は大きく 3 点である。第一に、社会教育関連施設の在り方が時々の政治家の意向に影響されること、それにより国民の知る権利、思想、表現の自由が侵害される可能性があること、経営的な評価が重視された結果として観光施設としての機能が強化される一方で教育機能が劣化しうること、の観点での反対意見である。また、3.3.1 で触れた 2017 年当時の山本幸三・地方創生大臣が文化財観光を念頭に「学芸員はがんだ」と発言したのが滋賀県大津市で開催されたセミナーであった点についても触れられている¹²⁰。なお、前述した枚方市・大津市ともに、反対意見は日本共産党の市議会議員から挙げられていた。この点は国政含めた共産党全体の立場¹²¹を

¹¹⁸ 大津市総務部人事課（2022）『『文化財保護行政』及び『歴史博物館』の市長部局への移管後の取組・方向性について』 p.3（2023 年 11 月 20 日閲覧）

<https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/53/20220823siryou2.pdf>

¹¹⁹ 同上 pp.13,14

¹²⁰ 大津市議会（2022a）「令和 4 年 2 月通常会議－03 月 25 日・27 号 会議録」（2023 年 11 月 20 日閲覧）

https://otsu.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0_1,2,3&KGTP=1,2&FY=2022&TY=2022&TITL_SUBT=%97%DF%98a%81@%82S%94N%81@%82Q%8C%8E%92%CA%8F%ED%89%EF%8Bc%81%7C03%8C%8E25%93%FA-27%8D%86&KGNO=1580&FINO=2363&UNID=K_R04032500271

¹²¹ しんぶん赤旗（2018）「公民館・図書館 首長部局へ移管の特例/「社会教育行政衰退の恐れ」/

反映していると言え、他自治体においても例えば兵庫県西宮市でも同様の反対意見が述べられている。

第二に、2020年2月の通常会議では副市長がその時点では文化財保護課を市長部局へ移管する組織改編は考えていないと答弁し、県の組織改編の効果を注視しつつ必要に応じて検討することとしていたことを踏まえ、この2年間でどのような判断があったのかについて質問が挙がっている。これに対し副市長は、滋賀県でも同様に「文化財保護行政を知事部局に移管後、文化財の適切な保存を前提に、積極的に県内の文化財をまちづくりや観光振興に活用されており、安土城の復元プロジェクトや「近江の城」魅力発信事業の実施などの取組により、一定の成果を上げている」と述べた上で、大津市においても同様に「歴史文化の保存及び活用に関する施策と、景観、まちづくり、観光振興等に係る施策等を市長部局において一体的に実施していくことで、歴史文化の保存と活用を踏まえたまちづくりを一層推進するため、今回文化財の保護に関する事務等を教育委員会から市長部局へ移管」するに至ったと答弁している¹²²。

第三に、市長部局への移管に伴い教育委員会が果たしてきた役割を維持するため、専門的・技術的判断の確保、政治的中立性・継続性・安定性などの確保、開発行為との均衡、学校教育や社会教育との連携などをどのように担保するのかという質問が挙がった。加えて、文化財保護法の改正による活用への意識変化を踏まえて、教育委員会が文化財保護や埋蔵文化財調査など担ってきた役割をどのように維持するのかという質問が挙がった。これらの質問に対しては、博物館協議会、社会教育委員会、文化財専門委員会においても議論をしたうえで、これらの懸念事項を移管にあたっての要対応事項として、5.3.2.3で示した対策を講じると答弁されている¹²³。

なお、大津市は2009年に中核都市に移行している。滋賀県の県庁所在地であることから県の施設も多く、県と連携して行われる業務も県内他都市よりも多かったと想定されるが、中核都市化に伴い滋賀県が担っていた複数の業務が大津市へと移管されている。この中で、県教育委員会が所管していた文化財保護法に基づく業務は、市教育委員会の文化財保護課へと移管された。中核都市への移行の検討にあたり、2007年5月から2008年3月まで、計7回の中核市移行対策特別委員会が市議会にて開かれており、その中で円滑な中核都市への移行にあたっての課題や進捗状況についての議論が行われている。ここで文化財行政の移管に関しては主要な論点にはなっておらず、中核都市への移行にあたってのメ

中教審分科会報告「学会から批判」2018年8月18日公開（2023年11月20日閲覧）

https://www.jcp.or.jp/akahata/aik18/2018-08-18/2018081802_02_1.html

¹²² 大津市議会（2022b）「令和4年2月通常会議－03月07日-25号 会議録」（2023年11月20日閲覧）

https://otsu.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0_1,2,3&KGTP=1,2&FY=2022&TY=2022&TITL_SUBT=%97%DF%98a%81@%82S%94N%81@%82Q%8C%8E%92%CA%8F%ED%89%EF%8Bc%81%7C03%8C%8E07%93%FA-25%8D%86&KGNO=1580&FINO=2340&UNID=K_R04030700251

¹²³ 同上

リットが一点挙げられているのみである。具体的には、重要文化財の現状変更許可について、中核都市化により大津市によって実施出来るという点である。これまでは文化財の取り扱いに関して、県と市が二元的に管理・処理しており、市を経由する形で県に許認可を得る必要がある事務がいくつか存在しており、これが市に一元化されることで行政サービスの効率化が図られると述べられている¹²⁴。これに関連する事象としては、大津市内にある滋賀県立琵琶湖文化館が耐震上または老朽化の問題で閉鎖する必要性が挙げられた際、琵琶湖文化館が保有する国宝と重要文化財が 100 点近くを大津市の歴史博物館や近代美術館等で代わりに保管する案が挙げられたが、その際の文化財の保管方針などについて大津市の意向で決められず、滋賀県の判断を待つしかない状況であったことなどが市議会の中で挙げられていた¹²⁵。

5.3.3. 首長部局への移管事例を踏まえた考察

5.3.3.1. 社会教育施設の移管理由

ここまで6都市における社会教育機能（主に文化財行政）の首長部局への移管理由とその経緯について、事例調査を行った。その結果、教育基本法改正や地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正、民主党政権での事業仕分け、文化財保護法の改正、そして第9次地方分権一括法など、いずれの都市においてもその時々々の国政の状況に影響を受けていることはほぼ間違いないものの、（意外にも）各自治体が移管を決めた最終的な要因はそれぞれに固有の状況・課題に依る部分が大きい。ここまでに見た6都市の移管理由を簡潔にまとめれば以下の通りである。

- ・ [浜松市] 複数市町村の合併に伴う機能の効率化および政令指定都市への移行のため。
- ・ [須坂市] 生涯学習とそれを生かした総合的なまちづくりのために、市長部局におけ

¹²⁴ 大津市議会（2007a）「平成19年5月25日中核市移行対策特別委員会－05月25日-01号 会議録」（2023年11月20日閲覧）
https://otsu.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SORT=0&KTYP=1,2,3,0&FBKEY1=%95%B6%89%BB%8D%E0&FBMODE1=SYNONYM&FBMODE2=SYNONYM&FBMODE3=SYNONYM&FBMODE4=SYNONYM&KGTP=1,2,3&TITL_SUBT=%95%BD%90%AC%82P%82X%94N%81@%82T%8C%8E%82Q%82T%93%FA%92%86%8A%8E%88%DA%8Ds%91%CE%8D%F4%93%C1%95%CA%88%CF%88%F5%89%EF%81%7C05%8C%8E25%93%FA-01%8D%86&KGNO=103&FINO=408&HUID=22570&UNID=K_H19052541015

¹²⁵ 大津市議会（2007b）「平成19年10月5日地域活性化・観光振興対策特別委員会－10月05日-01号 会議録」（2023年11月20日閲覧）
https://otsu.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SORT=0&KTYP=1,2,3,0&FBKEY1=%95%B6%89%BB%8D%E0&FBMODE1=SYNONYM&FBMODE2=SYNONYM&FBMODE3=SYNONYM&FBMODE4=SYNONYM&KGTP=1,2,3&TITL_SUBT=%95%BD%90%AC%82P%82X%94N%82P%82O%8C%8E%81@%82T%93%FA%92n%88%E6%8A%88%90%AB%89%BB%81E%8A%CF%8C%F5%90U%8B%BB%91%CE%8D%F4%93%C1%95%CA%88%CF%88%F5%89%EF%81%7C10%8C%8E05%93%FA-01%8D%86&KGNO=125&FINO=444&HUID=25915&UNID=K_H191005420124

る横断的連携のもとで取り組みを円滑に実施するため。

- [八戸市] 財政悪化に伴う行財政改革の圧力および民主党政権下の事業仕分けの影響による聖域なき市の経営状況の改善および機構改革のため。
- [大船渡市] 震災からの復興にあたって、公民館が行政とのタッチポイントとなり、市民協働を進めるうえで重要な役割を果たしてきたことを踏まえ、より横断的かつ高度な取り組みを進めていくため。一方で、市街地中心部（市民の主な居住地域）から離れた場所に立地している博物館は引き続き教育委員会の管轄とした。
- [枚方市] 教育委員会のもとでの文化財行政において、その保存に課題が生じていたため。また、東京五輪関連イベントも含めた、多様な形で文化資源をまちづくりに活用するため。
- [大津市] 県における文化財行政の知事部局への移管後に効果が出ていると評価したため。また、県と市で二元的に管理・処理している事務の一元化による行政サービスの向上・効率化のため。

5.3.3.2. その他考えられる環境要因

ここまでは各都市の会議録などで明示された内容から移管に至った理由を分析したが、言及されていない背景や要因もいくつか考えられるだろう。それらを全て列挙することは難しいが、大きな要因として一点、教育委員会に対する世論の批判が挙げられるだろう。

教育委員会への批判がどの時期から始まったのかは定かではないが、その声が大きくなった事件として 1970 年代後半から校内暴力といわれる生徒指導上の問題が取り上げられるようになったことを期に、教育委員会へその批判の矛先が向けられるようになった。また行政においても同時期に、臨時教育審議会答申において教育行政や地方分権の観点で教育委員会の機能不全が指摘されたほか、東京都中野区において教育委員の準公選制が 4 回実施されるなど、教育委員会改革が盛んに議論されていた。1990 年代後半以降は地方分権一括法により教育委員会にも一定の機能が移管されたが、教育委員会に対する批判は 2000 年代以降より強まったと見られる（沖 2011）。例えば、本節でも取り上げた大津市では 2011 年にいじめが理由で中学生が自殺した問題がマスメディアで大きく取り上げられ議論を呼んだが、こうした事件は教育委員会の役割に対して疑問を投げ掛けるものになったと言える。

批判の内容としては、こうした事件を理由とした教育委員会の改善能力不足のほか、地方行政の一部に過ぎないはずの教育委員会が、首長部局からの独立性が高く権限も大きい一方で、責任の所在が不明確だと認識されている点も挙げられる（沖 2011）。こうした批判は時に教育委員会の解体論にもエスカレートするケースも見られるが、これを避ける意味でも教育委員会が持つ権限を市長部局に移す動きも含めた、教育委員会制度改革の検討

が行われた（安田 2007）。

5.4. 教育委員会に所管を維持した自治体（埼玉県さいたま市）

2019 年の「第 9 次地方分権一括法」が成立を受けて、教育委員会から首長部局への移管が議論されたうえで教育委員会に留める判断をした自治体については、その性質上、インターネットによる調査では見つけるのが困難であった。その中で埼玉県さいたま市では、所管の変更について議会で質問が挙がるなど、一定の検討がされた上で 2023 年 11 月現在も教育委員会の所管のままとしていることを見つけることが出来た。そこで本節では、さいたま市議会・教育委員会での議論の経緯を追った上で、前節までに明らかにした所管の変更に関する趣旨を踏まえ、当時教育長を勤められていた細田眞由美氏にインタビューを実施し、公開されている市議会や教育委員会の会議録やホームページには掲載されていない内容について深掘りすることとした。なお、同氏は現在さいたま市の公立美術館であるうらわ美術館（博物館類似施設）の館長を務めている。

5.4.1. 市議会・教育委員会における議論

さいたま市議会では、第 9 次地方分権一括法を受けて、2019 年に「議案第 124 号 さいたま市教育に関する事務の職務権限の特例に関する条例の一部を改正する条例の制定について」が上程されており、これは市長の判断により社会教育施設の所管を市長部局に移すことを可能にするものである。本議案は賛成多数で可決しているが、反対・賛成の立場からそれぞれ 1 件意見が表明されている。

まず反対意見として、さいたま市では過去の市議会でも教育委員会の中立性が危ぶまれている点が議論されてきており、本議案はより一層、教育委員会が権限縮小・有名無実化し、市長部局の権限を強めてしまうものであると主張されている。一方の賛成意見としては、第 9 次地方分権一括法で地方教育行政の組織及び運営に関する法律に第 23 条第 1 項第 1 号が新設されたことを受けた条例改正であり、国と連動しての改正であることを理由に賛成されている。移管によって本来の社会教育の考え方が薄れる点が懸念される一方、社会教育施設が今後他部局と連携し選択肢を広げて活用されることは、市民にとっても必要であり検討されるべきだと答弁されている¹²⁶。

なお、本会議前である 2019 年 7 月 25 日に開催されたさいたま市教育委員会の定例会において、この「さいたま市教育に関する事務の職務権限の特例に関する条例の一部を改

¹²⁶ さいたま市議会（2019）「さいたま市 令和 1 年 9 月 文教委員会 09 月 17 日－05 号 会議録」（2023 年 11 月 20 日閲覧）
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/saitama/SpMinuteView.html?council_id=798&schedule_id=5&minute_id=312&is_search=true

正する条例について」が議案として扱われている。ただし、本議案については、事務局（教育総務課長）からの説明後、質問が挙がることなく全員賛成で可決している¹²⁷。

本議案の可決から 2023 年 11 月現在までに、社会教育施設は市長部局に移管されておらず教育委員会の所管のままとなっている（図 5.4.1 参照）。ただし、2022 年 6 月の市議会において、所管の変更を検討すべきではないかという問題提起がされている。2019 年の文化財保護法改正の趣旨を踏まえ、観光施設・商業施設化してしまう懸念は理解しつつも、より積極的な活用を進めるべきだとして、それを阻害している要因のひとつが教育委員会の下に置かれているからではないかと質問されている。これに対して、教育委員会・小田嶋哲副教育長（当時）から回答されており、「市民の皆様が文化財や博物館資料を市の宝とし、後世につなげていこうという思いを育てていくことも非常に大切」としたうえで、「子供たちの学校教育と市民の生涯学習との結びつきが強固である教育委員会が担うことにより、大きな効果が生じるもの」と述べられている。また、学校教育や生涯学習との連携のみならず、市長部局と連携を取りつつ文化財保存活用計画の策定に取り組みを進めているほか、民間団体とも効果的な連携を模索していくと述べられている¹²⁸。

¹²⁷ さいたま市教育委員会（2019）「教育委員会 会議録（定例会） 令和元年 7 月 25 日開催」（2023 年 11 月 20 日閲覧）

https://www.city.saitama.jp/003/002/008/kyoiku-kaigiroku/p064704_d/fil/R010725kaigiroku.pdf

¹²⁸ さいたま市議会（2022）「さいたま市 令和 4 年 6 月 定例会 06 月 08 日－05 号 会議録」（2023 年 11 月 20 日閲覧）

https://ssp.kaigiroku.net/tenant/saitama/SpMinuteView.html?council_id=920&schedule_id=6&minute_id=22&is_search=true

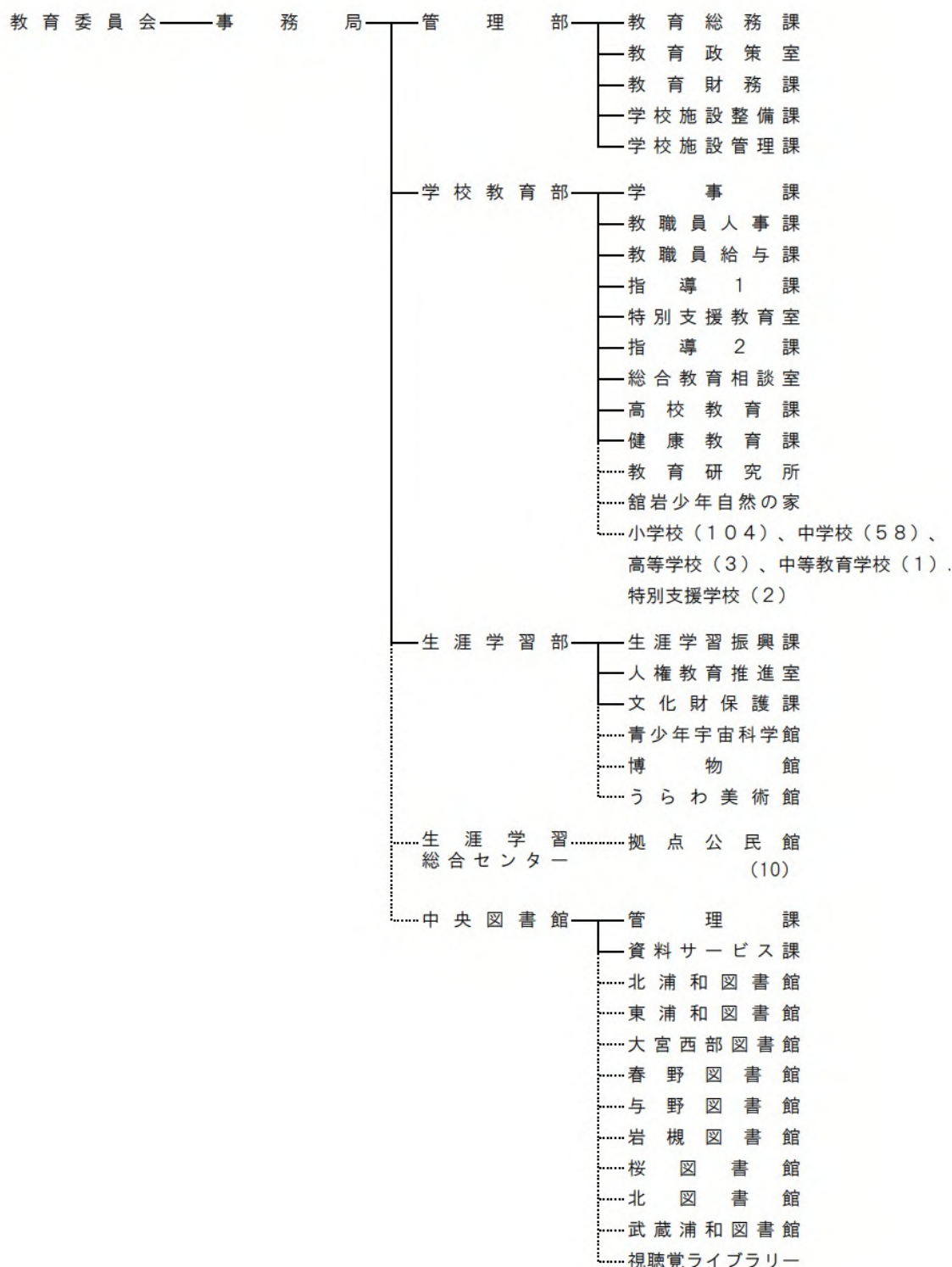


図 5.4.1: 2023 年 4 月現在のさいたま市教育委員会組織図¹²⁹

¹²⁹ 図中点線は、さいたま市事業所事務分掌規則等に定める事業所やそれに類する組織等を示す。
さいたま市 (2023) 「さいたま市行政組織図 (案) (令和 5 年 4 月 1 日現在)」 (2023 年 11 月 20 日閲覧)
https://www.city.saitama.jp/006/014/008/003/011/010/p095018_d/fil/0124_soshikikaisei_bettten.pdf

5.4.2. 前教育長・細田眞由美氏へのヒアリング

5.4.2.1. ヒアリング項目とヒアリング結果

市議会や教育委員会の会議録やホームページからは取得出来ない情報を何うと同時に、前節での事例調査・分析結果を踏まえ、想定質問項目を設計した。そのうえで、話の流れから適宜記載のない内容についても何うこととした。また、現在うらわ美術館の館長を務められている観点での質問項目を含めたほか、同美術館にて勤務されている指導主事と学芸員の方も含めた計3名へのヒアリングを実施した。なお、ヒアリング内容を本文中に記載するには長文であるため、議事録を参考資料3として添付する形としている。以下、ヒアリングから得られた示唆について、要点のみに絞って記述する。

5.4.2.2. ヒアリングから得られた示唆

参考資料3に記載の内容のうち、会議録などからでは窺い知ることが出来なった情報として、以下の内容が挙げられる。

- 教育委員会定例会の会議録においては、質問等は行われてなかったが、文化財保護課などで検討が行われていた。そのうえで、教育委員会のもとで動くほうが、現場としては望ましいという結論であった。
- 市長の判断で所管を移すことが出来る条例改正については、国の動きに連動したものであり、仮に市長がそのように判断するならば、教育委員会としては従うのみと考えている。
- これまで教育委員会のもとで文化財行政および博物館の運営等を実施してきた中で、目立った課題などは指摘されていないため、移管を決断するに至る課題はないと考えている。
- また、所管を移すだけで何らかの課題が解決されるというほど単純なものではない。
- 加えて、市長部局よりも積極的かつ円滑な活用が出来るものと考えている。
- さいたま市教育委員会は十分な人員体制を確保出来ているが、所管を移した自治体は、教育委員会の人数が少なかったことも要因として考えられる。
- あるいは、自治体に文化資源が多い場合やそれらを観光資源として活用していきたいと強く首長や議会、首長部局が要望している場合には、所管を移すことが選択肢になりうる。
- 博物館は専門的な施設であるため、それを活用するには学芸員・研究者による専門的な知識を要する。一方で、教員出身の者が指導主事などの形で博学連携に関わることは、取り組みを円滑に進めるために有効と考えられる。また、その意味で教育

委員会のもとで博物館が活動する意義があると考えられる。

5.5. 結論・考察

本章では、まず博物館の役割や所管に関する昨今の動向を整理し、「公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループ」における議論を踏まえ、第9次地方分権一括法の成立がもたらす便益や懸念材料について概観した。次に、博物館などの社会教育施設の所管を移した自治体6都市のデスクトップリサーチと教育委員会に留めた1都市のヒアリングを含めた調査を実施し、こうした判断に至った理由について考察した。共通する傾向として挙げられるのは、いずれの自治体においても、その時々々の国政の動向を受けた検討が行われている点である。一方で、移管に関する判断を下す際に最も影響していたと思われる要因は、各自治体それぞれに固有の事情があったものと見られる。この点は、5.3.3.1にて要約した通りである。

加えて、今日の博物館が博学連携に留まらない複合的な役割を果たすうえで、公立博物館の所管は教育委員会よりも首長部局が適しているのではないかという当初の仮説については、当然の結論ではあるものの、普遍的な回答があるわけではなかった。5.4.2.2で挙げたように、教育委員会に十分な体制が確保されている場合、特に博学連携の観点で教育委員会が博物館を所管している方が望ましいことが示唆される。また、自治体が保有する文化資源やそれらを観光資源として活用する意向の有無によっても、議論・検討の方向は変わるだろう。また、所管を変えることそれのみによって、何らかの課題が劇的に改善するといったことは考えにくい。

したがって、「博物館など社会教育施設をどちらで所管するのが望ましいか」という問いの答えは、最終的には所管する部門の体制やコミットメント次第ということになる。ただし、ここまでの議論を踏まえると、所管に関する検討は以下8点の判断軸によって行われるという仮説が立つ。例えば、さいたま市の場合であれば、(1)は明確に「いいえ」であり、その他の項目についても「いいえ」か「どちらとも言えない」だろう。一方で大津市などでは、多くの項目で「はい」になったと考えられる。

(1) 教育委員会の人員・体制が逼迫しているか。

※背景として財政縮小や自治体合併に伴う効率化の煽りなど

(2) これまでの文化財行政および博物館の運営に関して、何らかの課題が首長・議会・首長部局において認識されているか。

(3) まちづくりを推進するうえで、博物館が中心的な施設のひとつとして認識されているか。

※立地条件や博物館や敷地の構造、民間等への開放性など

- (4) 3 に関して、文化財や社会教育施設の所管が教育委員会よりも首長部局にあったほうが、連携が容易であるという意見が首長・議会・首長部局から挙がっているか。
- (5) 自治体が保有・保管している文化資源を観光資源として活用していく意思・意欲が、特に市長や議員、首長部局側担当者にあるか。
- (6) 教育委員会が担ってきた博学連携などの役割が、首長部局に移管した後も実現可能であるか。あるいは、何らかの補償措置をすることによりそれが達成できる（カルドア・ヒックス基準¹³⁰を満たす）と判断されているか。
- (7) 近隣自治体または都道府県において、所管を移したことによる成果が見られるか（議会や行政が効果を認識しているか）。
- (8) 上述の判断軸から、首長または議会の多数派から移管に対する強い要望が挙がっているか。

ただし、これらの判断軸は本分析を通じて浮かび上がった新しい仮説であり、今後議論を深めるうえでの要調査事項と言える。特に、首長部局への移管後に取り組みがどのように変化し、どういった議論が生まれ、各地方自治体の行政にどのように影響していくのかは、引き続き注視すべき部分である。なお、この仮説の検証を実施には、できる限り多くのサンプル数が必要となるため、文部科学省実施の社会教育施設調査（調査票）をどのように再設計して意見聴取を行い、データ公開するか¹³¹も考えていく必要があるだろう。

¹³⁰ ある政策によって、誰かが利益を得て誰かが損失を被る状況において、後者の損失に対して補償を行うことで、パレート基準（ある政策によって、誰かが利益を得るが他の誰も損失を被らない状況）が達成される状態を指す。（秋吉ら 2019 p.122）

¹³¹ 現在の社会教育調査の公開データは、各博物館から回答を得たものを集約した形でのみ公開している。そのため、首長部局が管理する博物館が増加傾向にある（2.2.3）といった博物館全体のトレンドは把握出来るが、具体的にどの館が所管を移したかなどは把握出来ない。