

文化政策の今後の行方

～文化審議会の答申を受けて～

昭和音楽大学教授 根 木 昭

1. 我が国の文化政策の構造

(1) 対象領域：「文化の振興と普及」「文化財の保護」「著作権の保護」「国語の改善」「宗務行政の運営」

(2) 機能：「文化の頂点の伸長」「文化の裾野の拡大」「文化財の保存と活用」「文化の国際交流の推進」「文化の基盤の整備」

(3) 発現形態：

○支援行政

定義：文化芸術の「創造・発展」を図るため、国（地方公共団体）が、主として民間の文化芸術機関（文化芸術団体、文化芸術施設）に対して支援し、その発展を図る形態の行政。

性格：対象領域の「文化の振興と普及」に符合。文化芸術の「創造・発展」の側面を担い、「給付行政」が主体。

創造・発展：文化芸術に対し、創意工夫による新たな創作活動の推進と、それによる当該分野の発展を主体とする作用。

○保護行政

定義：文化財の「保存・継承」を図るため、国（地方公共団体）が、文化財を指定・選定・登録し、及び無形の文化財の保持者・保持団体を認定し、その所有者（有形の文化財の場合）、保持者・保持団体（無形の文化財の場合）等に対し一定の制約を加えるとともに、支援を図る形態の行政。

性格：対象領域の「文化財の保護」に符合。文化芸術の「保存・継承」の側面を担い、「規制行政」が主体。

保存・継承：主として文化財に関し、一定の真実性（オーセンティシティ）ないし完全性（インテグリティ）の維持と継承を主体とする作用。

○設置者行政

定義：文化芸術の振興・普及を図るため、国（地方公共団体）が、文化芸術機関（文化芸術施設、文化芸術団体）を設置し、その管理・運営を図る形態の行政。

性格：支援行政、保護行政とは別異のものであるが、これらと連動し、又はこれらを包含することもあり得る。また、対象領域の「文化の振興と普及」「文化財の保護」の双方に関連。

管理・運営：設置者行政において示された文化芸術機関の理念・目的・目標の実現を図ることを主体とする作用。

(注) 1) 給付行政と規制行政について

2) オーセンティシティとインテグリティについて

3) 保護と保存と保全の概念について

(4) 本講義の内容

- ・ 支援行政関連→文化芸術活動に対する支援に係る仕組みの改善の動き
- ・ 設置者行政関連→劇場・音楽堂等に係る法制化の動き
- ・ 従って、対象領域の「文化の振興と普及」、機能の「頂点の伸長」「裾野の拡大」「基盤の整備」(物的基盤である文化芸術施設)に関連

2. 支援行政の意義・沿革・構造

(1) 意義

- 我が国における文化芸術活動は、民間の文化芸術団体等が主体であり、従って、これら民間芸術団体等に対する支援が文化政策の重要な柱のひとつ。
- なお、公立文化会館設置に対する支援と、これら施設のソフト面を担うことにもつながる地域文化芸術活動に対する支援も、後述するように、60年代後半から80年代(後者)ないし90年代(前者)まで実施されたが、近年は、芸術拠点形成事業、優れた劇場・音楽堂等に対する支援として再発足。
- 劇場・音楽堂等は、一般的には設置者行政の観点からとらえるのが適当であるが、一方、国からの支援という側面があるので、ここでは便宜上支援行政に含めて言及。

(2) 沿革

- ①戦後間もない頃は、戦時中の文化芸術活動に対する抑圧への反動もあって、国からの支援に関しては、民間文化芸術団体等の側では懐疑的で(拒否する傾向に)あり、国の側も、「内容不関与の原則」との関係から支援に対しては消極的。
- ②しかし、高度経済成長期に入り、大規模舞台芸術を中心に国からの支援の要請が顕在化し、1959年(昭和34)、大阪国際フェスティバル協会に対する支援が開始。なお、当時は、文部省社会教育局(芸術課)が文化行政を担当し、また、当該支援も、文化芸術に対する支援というよりは“社会教育団体”に対する支援であることを強調(“文化芸術”への支援ではなく、社会“教育”への支援という説明をしなければならないほど、当時は神経をつかっていた模様)。次いで、1961年(昭和36)からの群馬交響楽団をはじめとする地方オーケストラに対する支援が始まり、在京オケに広がるとともに、オペラ、バレエ等の分野へも順次拡大。なお、この補助金は、1964年(昭和39)に芸術関係団体補助金として独立し、1968年(昭和43)の文化庁発足とともに同庁に引き継がれ、1978年(昭和53)から「民間芸術等振興費補助金」に名称変更。
- ③1966年(昭和41)、文部省に文化局が設置され(社会教育局から移管された芸術課等

に加え、同局に新たに文化課を設置)、文化の“普及”(=裾野の拡大)が射程に入り、1968年(昭和43)、同局と文化財保護委員会を包摂して文化庁が設置されてから、さらにこれが推進(文化課は文化普及課となる)。

(注) 60年代の日本の文化政策における「文化の普及」と、80年代の欧州におけるいわゆる文化政策の「パラダイムの転換」について

- ④1967年(昭和42)から公立文化会館設置に対する助成、都道府県への文化活動助成の開始(市町村への助成は1977年(昭和52)から)。後に、前者は「公立文化施設整備費補助金」、後者は「地方文化振興費補助金」に名称統一。なお、後者は、80年代の自治体文化行政の進展と補助金整理の影響もあって1985年(昭和60)限りで廃止(翌年から開始された国民文化祭の事業費に転用)。前者も、文化会館の設置がおおむね全国的に行きわたったことに加え、自治省(当時)の支援する地域総合整備事業債による建設の方が有利であることから需要が減少し、かつ総務庁(当時)による廃止を含めた勧告もあって1995年(平成7)限りで廃止(原資はアーツプラン21に転用)。
- ⑤「民間芸術等振興費補助金」は、1981・1982年(昭和56・57)にピーク(12億円)に達するが、財政再建のための補助金抑制措置のため、同年代末には半減。これを補うため、「日米舞台芸術交流事業」(1986年)、「優秀舞台芸術公演奨励事業」(1987年)、「芸術活動特別推進事業」(1988年)を逐次導入し、補助金ピーク時の水準をようやく回復。なお、これら3事業は請負費の形をとり、また、芸術活動特別推進事業では、民間からの支援とのマッチング方式を導入。

(注) 1) 請負費と補助金について

2) マッチング方式について

- ⑥1990年(平成2)、「芸術文化振興基金」が創設され、同基金による助成は(特)日本芸術文化振興会((特)国立劇場を改組)が所管。1996年(平成8)、従前の3事業と民間芸術等振興費補助金は「アーツプラン21」に再編され、「芸術創造活性化事業」と「舞台芸術振興事業」に区分。前者は、我が国の芸術水準を高める上で直接的な牽引力となる公演活動が期待される芸術団体に対する重点支援等、後者は、(特)日本芸術文化振興会(基金)に対する補助金による舞台芸術の水準向上に資する優れた公演に対する支援を内容。

(注) 文化庁の支援と芸術文化振興基金との棲み分けについて

- ⑦2002年(平成14)、「文化芸術創造プラン(新世紀アーツプラン)」として、「トップレベルの舞台芸術公演・伝統芸能、映画製作等への重点支援」が実施され、「芸術団体重点支援事業」と「芸術拠点形成事業」から構成。2003年(平成15)、「最高水準の舞台芸術公演・伝統芸能等への重点支援」として映画は分離。また、芸術団体重点支援事業は、2005年(平成17)、「芸術創造活動重点支援事業」に変更。さらに、2008年(平成20)に「舞台芸術振興の推進モデル事業」(劇場と芸術団体の共同制作)が追加。
- ⑧2009年(平成21)、芸術創造活動重点支援事業は、「芸術創造活動特別推進事業」とし

て（独）日本芸術文化振興会の補助事業に移管（従前の舞台芸術振興事業はこれに吸収）。2010年（平成22）、芸術拠点形成事業と舞台芸術振興の推進モデル事業は、「地域の拠点形成事業」と「優れた劇場・音楽堂からの創造発信事業」に再編。2011年（平成23）、芸術創造活動特別推進事業は、「トップレベルの舞台芸術創造事業」に再編されて新たな支援制度が導入されることとなり、また、地域の拠点形成事業は「優れた劇場・音楽堂からの創造発信事業」に統合され、「重点支援劇場・音楽堂」、「地域の中核劇場・音楽堂」、「共同制作公演」等への支援に再編。

（3）文化芸術団体等及び劇場・音楽堂等に対する支援の構造（別紙・図参照）

○文化芸術団体等に対する支援（下記の三層構造）

〔あ〕 トップレベルの舞台芸術創造活動に対する支援

- ・文化庁補助事業として（独）日本芸術文化振興会が執行
- ・2011年度執行ベース 約38.3億円

〔い〕 芸術家・芸術団体による芸術創造普及活動に対する支援

- ・（独）日本芸術文化振興会による芸術文化振興基金事業
- ・2011年度執行ベース 約9.7億円

〔う〕 文化に関する団体による文化振興普及活動に対する支援

- ・（独）日本芸術文化振興会による芸術文化振興基金事業
- ・2011年度執行ベース 約1.5億円

○劇場・音楽堂等に対する支援（下記の三層構造）

〔ア〕 重点支援劇場・音楽堂（共同制作を含む）に対する支援

- ・文化庁による優れた劇場・音楽堂からの創造発信事業
- ・2011年度執行ベース 約6.7億円

〔イ〕 地域の中核劇場・音楽堂に対する支援

- ・文化庁による優れた劇場・音楽堂からの創造発信事業
- ・2011年度執行ベース 約10.4億円

〔ウ〕 地域文化の振興を目的とする文化会館の公演活動等に対する支援

- ・（独）日本芸術文化振興会による芸術文化振興基金事業
- ・2011年度執行ベース 約3.8億円

3. 第3次「文化芸術の振興に関する基本的な方針」

（1）経緯

- ・文化審議会への諮問 2010. 2. 10
- ・文化審議会の答申 2011. 1. 31
- ・第3次「文化芸術の振興に関する基本的な方針」として閣議決定 2011. 2. 8

（2）本講義に係る関係部分

- 「第2 文化芸術振興に関する重点施策」の「1. 六つの重点戦略～「文化立国」の実現

をめざして～」の「重点戦略1：文化芸術に対する効果的な支援」

- ・「文化芸術への支援策をより有効に機能させるため、独立行政法人日本芸術文化振興会における専門家による審査、事後評価、調査研究等の機能を大幅に強化し、諸外国のアーツカウンシルに相当する新たな仕組みを導入する。このため、早急に必要な調査研究を行うとともに、可能なところから試行的な取組を実施する。」（以下「いわゆる日本版アーツカウンシルの件」という）
- ・「現在、法的基盤がない劇場、音楽堂等が優れた文化芸術の創造・発信等に係る機能を十分に発揮できるようにするため、劇場、音楽堂等の法的基盤の整備について早急に具体的な検討を進める。」（以下「いわゆる劇場法（仮称）の件」という）
- 「第3 文化芸術振興に関する基本的な施策」
 - ・「1. 文化芸術各分野の振興」の「(1) 芸術の振興」の中で、「いわゆる日本版アーツカウンシルの件」につき、上記と同趣旨を記載。
 - ・「9. 文化芸術拠点の充実等」の「(1) 劇場、音楽堂等の充実」の中で、「いわゆる劇場法（仮称）の件」につき、同文を記載。

(3) 研究会・検討会の設置

- 「文化芸術活動への助成に係る審査・評価に関する調査研究会」（以下「助成に係る審査・評価調査研究会」という）
 - ・「いわゆる日本版アーツカウンシルの件」について調査研究するため、（独）日本芸術文化振興会に設置。
 - ・2011年（平成23）1. 12～6. 10まで9回にわたる審議を経て報告書の取りまとめ。なお、この間、関係8団体からヒアリング。
- 「劇場・音楽堂等の制度的な在り方に関する検討会」（以下「劇場・音楽堂の制度的な在り方検討会」という）
 - ・「いわゆる劇場法（仮称）の件」につき検討するため、文化庁に設置。
 - ・2010年（平成22）12. 24～2011年（平成23）7. 25まで7回にわたって審議し、なお継続中。なお、この間、関係12団体・有識者からヒアリング。

4. 「助成に係る審査・評価調査研究会」の報告とPD・POの配置

(1) 報告書の内容

○プログラムディレクター（PD）及びプログラムオフィサー（PO）の配置

（独）日本芸術文化振興会が行う審査、事後評価、調査研究等の機能を大幅に強化するため、文化庁から交付される補助金により振興会が実施するトップレベルの舞台芸術創造事業のうち、2011（平成23）年度に音楽及び舞踊の2分野において、専門的な情報提供等を行うプログラムディレクター（PD）、プログラムオフィサー（PO）（及びPD、POをサポートする調査員）を配置して、新たな審査・評価等の仕組みの導入を試行する。

○PD、POの職務

PO：助成に係る基本的な方向性の検討、審査基準案の作成、各委員会における助言及び情報提供、採択理由・不採択理由の整理、事後評価基準案の作成、助成対象活動の現地調査、助成対象団体との意見交換、事後評価案の作成、各委員会における事後評価結果案の説明、調査研究等

PD：上記に加え、POの統括

○PD、POに求められる資質・能力等

PO：公平な態度、企画能力、事務処理能力、コミュニケーション能力、社会的常識、バランス感覚

PD：上記に加え、さらにより広い視野と見識、管理能力

(2) 2011(平成23)年度

○音楽と舞踊分野において、PD各1名、PO各3名のほか、調査員各3名が予算措置。

(3) PDの公募と選考

6月13日付で公募開始、7月22日に最終選考が行われ、下記の2氏を選考(8月1日付で採用、非常勤)。

- ・音楽部門 前 和男 氏
- ・舞踊部門 中川俊宏 氏

(4) POの公募と選考

今週中に公募を開始し、8月中を目途に決定する予定(9月上旬に採用、非常勤)。

5. 「劇場・音楽堂等の制度的在り方検討会」

(1) 審議・ヒアリングにおける意見

○総じて、専門的人材の必要性については共通認識

- ・その根底には、劇場・音楽堂等は、単なる「施設」ではなく、専門的人材を中心とする人的組織を備え、公演活動という営為の実体を持つ「機関」(営造物)として認識すべきだとの要求があるものと考えられる。

○対象施設に関し、選別主義か、網羅主義かの意見の相違

- ・選別主義：劇場・音楽堂等について、おおむね、第1類型(創造型)、第2類型(鑑賞型)、第3類型(市民参加型)、第4類型(コミュニティセンター型)を想定し、このうち、対象を第1類型と第2類型に限定しようとするもの(「創造」に力点)。
- ・網羅主義：上記のすべての類型を対象にしようとするもの。
- ・折衷主義：全部に共通する基本的な要件を定め、その上に、類型に応じた付加的基準を定めてはどうかというもの。

○法律の性格に関し、制度法か、振興法か(制度的課題か、運用上の課題か)の意見の相違

- ・制度法：人的組織の制度化についての規定、地方自治法上の公の施設の長期独占的

使用や指定管理者制度の例外規定など、直接制度化に係る事項を規定しようとするもの（「創造」に力点）。

- ・振興法：劇場・音楽堂等それ自体の制度化ではなく、劇場・音楽堂等を通ずる舞台芸術の振興の観点に立脚しようとするもの。これにより、制度法では必ずしも包含しきれない多面的な活動への目配りが可能。

○国の関わりの程度に関し、国主導か、地域主導か（法律か、条例か）の意見の相違

- ・国主導：劇場・音楽堂等の役割・目的、専門的人材の配置等を法律で明記すべきだとするもの（義務付け規定か、努力規定かの課題は残る）。
- ・地域主導：法律では条例に委ねることとし、設置者である地方公共団体が、条例で具体的な規定を設けることを期待したいとするもの（地方分権の趣旨に合致）。

（２） 7月 25 日（月）の審議

○検討の方向性の確認

- ・すでに多種多様な劇場・音楽堂等が多数ある中で今後の在り方を検討する必要がある、劇場・音楽堂等を拠点とした舞台芸術の振興という方向で検討すべきである。
- ・地域主権の流れを踏まえ、公立文化施設に何かを義務づけるような規制的な枠組ではなく、設置者の判断のもと、舞台芸術が振興される枠組にすべきである。
- ・いわゆる劇場・音楽堂ではない文化施設を含め、地方の文化施設において、企画制作や公演、研修等の取組が実施され、舞台芸術に係る機能が十分に発揮されることが求められており、そのためには、国としてどのような支援を行うべきかという観点から検討すべきである。
- ・文化施設を「施設」というハード面だけで捉えるのではなく、そこに配置すべき人材の要素も考慮して「組織」として捉えるべきである。
- ・文化芸術振興基本法第 25 条との関係に留意すべきである。文化芸術団体や観客といった施設を使用する側に関する事項についても検討すべきではないか。

○検討事項の項目

- ・劇場・音楽堂において行われる事業
- ・劇場・音楽堂等の範囲
- ・国・地方公共団体の責務
- ・私立の劇場・音楽堂等＝民間事業者の役割
- ・法的基盤整備の在り方
 - 文化芸術団体との連携
 - 専門的人材の配置等
 - 人材育成等
 - 国の支援の在り方
- ・指定管理者制度