

文化芸術振興費補助金（映画製作への支援）検証 ―補助事業者の調査を通じて―  
A study on subsidy for the Promotion of Culture and the Art (support film production)  
-Through research of subsidized film productions-

MJC08037 内村 太一  
Taichi Uchimura

指導教官 垣内 恵美子  
Adviser: Prof. Emiko Kakiuchi

Abstract

From fiscal 2004, the Agency for Cultural Affairs in Japan has carried out the Promotion Plan of “Japanese Films and Moving Image” based on a report titled “Promoting Japanese Cinema in the Future (Proposal)”. One of the key concepts of the Plan is “creating attractive Japanese films”. While Basic Policy is enacted on the Promotion of Culture and the Art, Second Basic policy was approved by the Cabinet in 2007 respectively. It proposed the strategic support method for cultural and artistic activities. Therefore, this paper aims to propose policies as the new strategic support for film productions through case studies and research of subsidized film productions. The results of research suggest that the government should continue the subsidy-system for contributing to making high-quality movies. Furthermore, the new support-system of development fee, more fiscals and barrier-free circumstances is highly expected.

[Key words] subsidy for the Promotion of Culture and the Art (support film production) , support-system of development fee, support-system of fiscals, barrier-free circumstances

文化芸術振興費補助金（映画製作への支援）、企画開発費支援、複数年度支援、バリアフリー

第1章 本研究の枠組み

1. 研究の背景と目的

2001年の文化芸術振興基本法制定後、2003年4月には「映画振興に関する懇談会」による『これからの日本映画の振興について～日本映画の再生のために～（提言）』（以下『提言』という。）が文化庁に提出された。これを受けて2004年度より文化庁は「日本映画・映像」振興プランを開始し、「映画の自律的創造サイクルの確立」、「人材の育成と社会的認知の向上」、「映画フィルムの保存・継承」のため、各種の映画振興施策を推進し、現在に至る。

一方、2007年には「文化芸術の振興に関する基本的な方針」（第2次基本方針）が閣議決定され、「重点的に取り組むべき事項」として「文化芸術活動の戦略的支援」が提唱された。

本研究は「日本映画・映像」振興プランの中心的な施策として、2003年度から実施されている映画製作への支援（文化芸術振興費補助金）を取り上げ、その過去6年間の実績等に対して、自律的な創造サイクルの確立という観点からの有効性を検証し、もって今後の方向性を検討するものである。

2. 本研究の構成と方法

まず、戦後の文部省・文化庁での映画振興施策を年代ごとに整理し、現在文化庁で推進している「日本映画・映像」振興プランまでの政策を概観する（第2章）。次に同プランの中でも中心的な事業である映画製作への支援（文化芸術振興費補助金）について、制度及び実績を検証する。実態調査として、補助事業者に対するヒアリング調査による事例研究を行う（第3章）。また、悉皆調査として、補助事業者全体の意識調査を行い、補助金の効果の検証や今後の課題について、検証を行う（第4章）。最後に研究の知見に基づき、同補助金による映画製作への支援の検証結果を明らかにし、今後の支援制度の展開に向けた総括を行う。なお、本研究の構成は次のとおりである。

第1章 本研究の枠組み

第2章 日本の映画振興政策の概要―戦後の文部省・文化庁の施策を中心として―

第3章 実態調査（ヒアリング）

第4章 意識調査の概要と結果

第5章 総括

第2章 日本の映画振興政策の概要―戦後の文部省・文化庁の施策を中心として―

第2章では、戦後の文部省・文化庁が実施した映画振興施策を開始年代ごとに整理し、現在の「日本映画・映像」振興プランまでを概括する。あわせて、日本映画市場の現状も確認する。

1. 1960年代以前の戦後映画振興施策

1945年12月文部省社会教育局に芸術課が設置されてから1968年に文化庁が設置されるまでに開始された施策は次のとおりである。この期間の施策は主に顕彰・選定が中心である。

1-1：芸術祭（1948～1985）

1-2：芸術選奨（1953～）

1-3：教育映像等審査（1954～）

2. 1970年代～1980年代における映画振興施策

1970年代から1980年代にかけての施策は次のとおりである。この期間の特徴はフィルムセンターの開館と、映画分野における人材育成及び支援といった各事業が開始された点にある。

2-1：東京国立近代美術館フィルムセンター開館（1970）

（同センター相模原分館竣工（1986））

2-2. 優秀映画製作奨励金交付制度（1972～1989）

2-3. 芸術家在外研修制度（1972～）

2-4. 芸術家国内研修 (1977～2006)

2-5. 『映画芸術の振興』 (1988)

3. 1990年代における映画振興施策

1990年代には次のような施策が行われた。この期間には芸術文化振興基金の創設に伴い、日本芸術文化振興会において助成制度が開始された。

3-1. 芸術文化振興基金助成金 (1990～2008)

3-2. 優秀映画作品賞 (1990～1998)

文化庁優秀映画賞 (1999～2002)

3-3. 『映画芸術振興方策の充実について』 (1994)

3-4. 『21世紀に向けた新しいメディア芸術の振興について』 (1997)

4. 2000年代における映画振興施策

—文化芸術振興基本法制定以降の映画振興政策を中心として—

2001年施行の文化芸術振興基本法以降、文化庁では「映画振興に関する懇談会」を設置し、同懇談会からの『これからの日本映画の振興について～日本映画の再生のために～ (提言)』により、2004年度から「日本映画・映像」振興プランを開始することとなった。

4-1. 文化芸術振興基本法 (2001)

4-2. 『提言』 (2003)

4-3. 「日本映画・映像」振興プラン (2004～)

4-4. 『フィルムセンターの独立について (審議のまとめ)』 (2004)

4-5. 第2次基本方針 (2007)

5. 日本映画市場の現状の確認

1955年から2009年までの「日本映画産業統計」(社団法人日本映画製作者連盟発表)を参照に以下のとおり、現在の日本映画市場の現状を整理する。

①入場者数と興行収入について

1958年の1,127,452千人をピークに激減し、2009年の年間入場者数は169,297千人であり、興行収入は206,035百万円である。2001

年以降入場者数は1億6千から1億7千人、興行収入はおよそ2,000億円それぞれ推移している。

②邦画と洋画のシェアと公開本数について

1980年代後半から2000年代前半にかけて、いわゆる「洋高邦低」の傾向が続き、2002年には邦画のシェアが27%まで低迷したが、2006年に21年ぶりに逆転した。2009年の邦画洋画の比率は56.9対43.1であり、762本の公開本数のうち、邦画448本、洋画314本であった。

③スクリーン数について

シネコンの普及に伴い、スクリーン数は増加傾向であり、2009年現在日本全国で3,396スクリーンを数えるが、入場者数は伸びないことから1スクリーンあたりの収益は減少傾向にあり、厳しい競争下にあることが窺える。

④興行収入に見る格差拡大傾向について

2008年同様格差拡大傾向が続き、邦画の興行収入10億円以上の34作品と10億円以下の414作品の興行収入の比率は71.0対29.0となり、7%強の作品により興行収入の70%以上が占められるという結果になった(図1・2)。

6. 「日本映画・映像」振興プランの現状と政策検証

①2009年度の「日本映画・映像」振興プラン

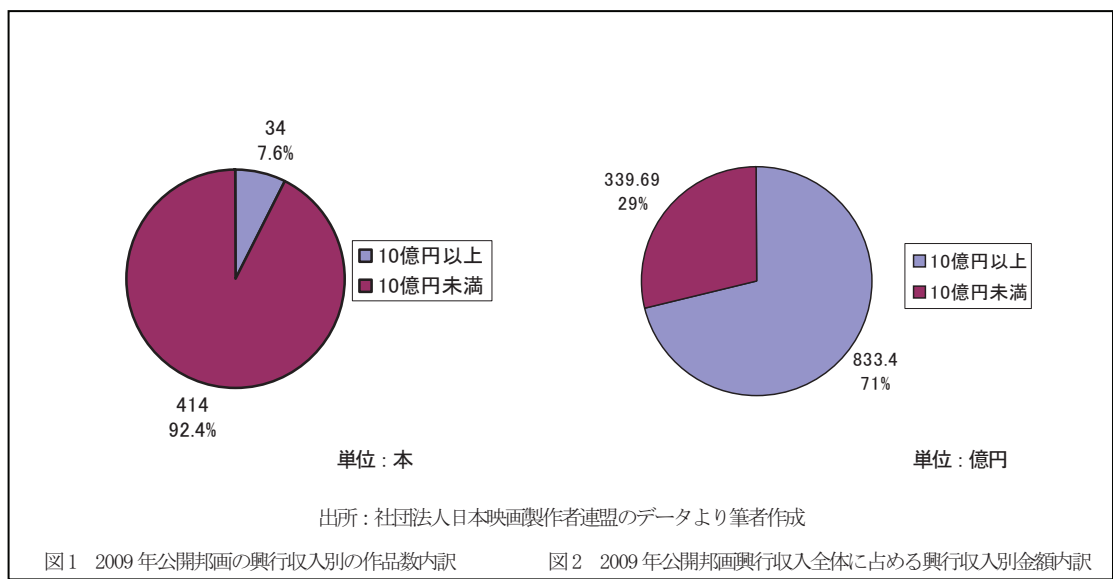
文化庁の2009年度の「日本映画・映像」振興プランは次頁の図のとおりであり、年間約20億円の予算で各種事業を推進している(図3)。

②文化芸術振興費補助金(映画製作への支援)の概要

文化芸術振興費補助金(映画製作への支援)の特徴は次のとおりである。

(支援の趣旨等)

- ・趣旨：我が国の優れた映画の製作活動を奨励し、映画芸術の振興を図るため、日本映画の製作活動を支援
- ・対象：映画の製作活動を行うことを主たる目的とする我が国の団体の行う日本映画の企画から完成までの製作活動



# 「日本映画・映像」振興プラン

(前年度予算額 2,049百万円)  
平成21年度予算額 2,086百万円

多くの人々に支持され親しまれている総合芸術であり、かつ海外への日本文化発信の有効な媒体である映画・映像について、5つの柱に基づき振興を進める。また、特に日本の新しい強みであるメディア芸術について、我が国を創造と発信の国際拠点とすべく、総合プログラムを実施する。



## 我が国の存在感を高めるメディア芸術の振興と日本文化の理解の促進

図3 「日本映画・映像」振興プラン (文化庁提供資料による)

〈支援対象の活動区分・部門〉

- ・活動区分：劇映画・記録映画・アニメーション映画
- ・部門 (2008年度まで)：
  - (1) 映画製作への重点支援 (団体の活動支援) (2004年度まで)  
意欲的な企画作品の映画の製作 (2005年度から)
  - (2) 新人監督やシナリオ作家を起用した映画の製作
  - (3) 地域において企画・制作される映画の製作

〈支援の方法〉

- ・補助金額：自己負担金の範囲内で部門ごとに3段階の定額制 (2007年度までは支援対象経費の3分の1以内)
- ・交付時期：完成確認を経て、実績報告書等提出後
- ・受付等：独立行政法人日本芸術文化振興会 (2009年度より同会基金部にて運営) にて年2回の募集を実施、執行も同会が委託を受ける。

〈実績〉 (2008年度まで)

劇映画	134作品	
記録映画	35作品	
アニメーション作品	10作品	計179作品

(※重点支援9団体の支援を除く)

上記のとおり、戦後の文化政策における映画振興政策を概観し、一

連の流れにおける文化芸術振興費補助金 (映画製作への支援) の位置づけを確認した。次章から本補助金について検証することとする。まず第3章では実態調査として補助事業者3団体の事例を通じ、補助金の効果と今後の課題を検証し、第4章では全ての補助事業者への意識調査を通じて、補助金の効果、問題点及び今後の課題を調査することとした。

### 第3章 実態調査 (ヒアリング調査)

第3章では本補助金の補助事業者として、株式会社桜映画社 (2003・2004・2005・2007年度支援)、有限会社ハートフル・ウィング (2003年度支援)、株式会社シグロ (2003～2005・2007・2008年度支援) の3社のヒアリング調査を行った。3社のヒアリングを通じて、判明したことは大きく分けて次の4点にまとめることができる。

#### ①多様な製作を支える本補助金の効果

3社ともに多様な映画製作活動及び上映への取り組みを行っており、補助金の効果としても資金調達に加えて、多様で質の高い映画の製作につながったとしている。

中でも、継続的な団体支援である重点支援を受けた桜映画社及びシグロは安定した製作活動の継続につながる資金調達として重点支援は有効だったとし、映画の質の向上や、映像製作技術の継承にも寄与

したとしている。また、安定した資金を基に、製作に長い時間を費やすこと、新人監督の起用や難しいテーマの作品に挑戦することができたという意見もあった。

#### ②企画開発費への要望

ハートフル・ウィング及びシグロで提案があったこととして、映画の企画開発段階での資金提供を可能にする支援があげられる。企画開発費支援は映画製作において最も根源的な創作活動への支援として、質の向上を高めるとともに映画の多様性を支える有効な施策になりうると言える。また、現行の制度に比較して、より少ない予算で高い効果を達成できると期待される。

#### ③日本語字幕・音声ガイド等のバリアフリー対応支援への要望

ハートフル・ウィングとシグロでの実践的な取り組みにより、日本語字幕・音声ガイド等による映画のバリアフリー化は視聴覚障がい者のみならず、高齢者への映画鑑賞の補助手段としても有効であると判明した。今後の高齢社会への対応としても必要であると考えられ、支援の必要がある。

#### ④上映支援と連動した製作支援の可能性

校映画社の事例から明らかになったことは、劇映画とは異なる記録映画の配給・上映形態と、自主上映や非映画館での上映活動への独自の取り組みである。シグロではインターネット配信を行うなど媒体の多様化とバリアフリー化への配慮を持った取り組みを行っていることが判明した。また、島根県に拠点を置き、地道なバリアフリー上映活動を継続するハートフル・ウィングは、文化庁委託研究において、映画館の地方間格差と高齢者の映画鑑賞環境の状況についての調査を行っており、その結果を踏まえ、映画のバリアフリー化の有効性と映画上映環境のインフラ整備及び公設施設の活用等による可能性を示唆している。

### 第4章 意識調査の概要と結果

第4章では、第3章のヒアリング調査の結果を踏まえ、2003年度から2008年度までの補助事業者134団体のうち、所在の特定できた129団体を対象に郵送による意識調査を行った。そのうち117団体から回答があり、回収率は90.7%であった。

回答のあった117団体の属性は以下のとおりである。

- ①団体種別：株式会社84社、有限会社25社で、あわせて全体の94%を占める。
  - ②団体所在地：東京都が105団体と圧倒的に多く、神奈川県・埼玉県をあわせると94%が首都圏に集中している。
  - ③資本金：1,000万円以下が52.1%と半数以上を占め、中小企業（要注）の割合も全体の7割が該当する。
  - ④従業員数：中小企業としては80.3%が該当し、小規模企業（5人以下）も4割を超える団体が該当する。
- また、回答者の役職は約40%が代表取締役からの回答である。多く

の団体が製作担当、特にプロデューサーからの回答であったため、製作を担う現場からの有意な調査結果を得ることができたと考えられる。

質問の構成は次のとおりである。

1. 支援作品の製作について
  - 1-1. 特に重点に取り組んだ点（目標）
  - 1-2. 製作上可能になったこと（結果）
  - 1-3. 支援による効果（効果）
2. 文化芸術振興費補助金の制度について
  - 2-1. 2009年度からの本補助金の制度改正についての意見
  - 2-2. 必要だと思われる映画製作支援の形態
  - 2-3. 支援作品のフィルムのフィルムセンター納入制度導入についての意見
3. 団体について
  - 3-1. 今後の目標
  - 3-2. 目標達成のための課題

調査結果からは次のような傾向が判明した。

#### 1. 補助金の効果の検証

本補助金の交付にあたり「意欲的な企画作品」（1-1：74.4%）として重点的に取り組み、本補助金により「雇用の安定と賃金の確保」（1-2：55.6%）が可能となり、支援の効果として「作品の質の向上」及び「製作資金調達」（1-3：いずれも69.2%）につながる傾向が高い。また、「良質な作品の持続的製作」（3-1：85.5%）を団体の今後の目標として、「資金調達・経営の安定」（3-2：81.2%）をそのための課題とする傾向が非常に高い。

良質で優れたコンテンツとしての日本映画を生み出すことのできる持続的な製作環境のためには、人材の確保につながる雇用安定と賃金が必要との認識がみられる。また、団体の目標と課題（3-1・2）にあげる「良質な作品の持続的製作」と「資金調達・経営の安定」に該当する「作品の質の向上」と「製作資金調達」を7割近くの団体が補助金の支援による効果（1-3）だとすることからも、本補助金が映画製作の底支えに大きく貢献してことが判断できる。

以上のことから優れた日本映画の自律的かつ持続的な製作サイクルの確立のためには、引き続き本補助金制度が継続されることが望ましいと推察できる。

#### 2. 新たな支援制度について

今後の多様な映画製作のために必要だと思われる支援形態としては、「企画準備費支援」（2-2：72.6%）と「複数年度にわたる製作支援」（2-2：63.2%）に意見が集中した。良質な作品の製作につながる企画開発の支援、またその企画を活かすことのできる製作環境を提供できる複数年度の製作支援制度が強く求められる結果となった。また上記の2点については、現行の補助金制度とは別に新たな制度を構築

する必要があるが、(製作後の) 上映支援と連動した製作支援プログラム及び日本語字幕・音声ガイド等のバリアフリー対応支援については、既存の制度の再構築または連携により可能になると考える。

(1) 企画開発費支援プログラム

(2) 複数年度支援

(3) 上映機会の提供との連携及び映画のバリアフリー化の推進

### 3. その他の課題と留意点

・『提言』の見直しの必要性～2010年代の『提言』策定に向けて  
すでに6年を経過した『提言』について、人材育成等の観点で『提言』の内容と今回の調査結果と乖離する点も見受けられたことから、見直しを行い、2010年代の『提言』を策定する必要があると考えられる。

また、フィルムセンターへの支援作品の納入制度導入については、過半数を超える支持があり、活発な意見が提供されたことから、今後の制度導入について、具体的な検討を行うべきと考える。今回の調査でも、製作団体の経営等の事情により、フィルムの散逸を招く可能性が高いことが判明したことから、納入制度の検討が喫緊の課題である。また、権利に関する諸問題を解決することができれば、フィルムセンターは支援作品上映の機会を提供する場ともなりうる。

## 第5章 総括

### 1. 現況のまとめと今後の展望

第3章及び第4章での調査結果から、本補助金による映画製作への支援は継続されるべきであるとの結論が導き出されるとともに制度の見直しを含め、新たな支援策が必要であると考えられる。

#### ①製作支援の継続と拡充 ～有機的連携を通じて

多様で質の高い日本映画の製作を持続的に支えていくためには引き続き映画製作への支援を継続するべきである。

支援の継続にあたっては、次の3点について、文化芸術振興費補助金の制度改正等による支援施策の拡充を行うべきである。

(1) バリアフリー対応：視覚障害がい者をはじめ、高齢者にもやさしい日本語字幕・音声ガイドなどによる映画ソフトのバリアフリー対応の整備について、企画・製作段階から支援に取り組むことにより、普及促進に努めることとする。

(2) 上映支援との連携：補助金による支援作品の上映機会の提供に努めることとし、芸術文化振興基金での助成事業（日本映画上映支援）と有機的な連携を行うこととする。

(3) フィルムセンターへの納入制度の検討：優れた日本映画の保存・活用の一環として、補助金による支援作品のポジ・フィルムを納入し、フィルムセンターと連携しそのアーカイブ化・利活用可能な制度のあり方を検討することとする。またその際、利活用に係る権利等及び納入物の代償金については特に留意し検討しなければならない。

#### ②新たな支援策Ⅰ—企画開発費支援

良質な日本映画の持続的な製作のためには、優れた企画と脚本に基づいた映画の製作が行われる環境が必要である。映画における創造性は企画と脚本の開発段階こそ最も必要とされる。このため、海外での映画製作では企画開発には何年も時間をかけることが珍しくない。しかし、我が国における現状ではそのように開発段階に込めに時間と資金をかけることは難しい状況である。中小の製作団体またはプロデューサー個人がそのリスクを負う場合が多いため、独立系プロダクションや個人のプロデューサーの成長阻害要因ともなっている。

このため、企画と脚本の開発段階への支援を重点的に行う必要がある。また、優れた企画・脚本の開発はその後の製作資金調達へとつながる可能性が高いことから、製作支援よりも少ない予算により「自律的なサイクルの確立」を効果的に支援することができる。

現行の補助金制度では企画準備段階には支援効果が少ないという意識調査の結果もあり、企画開発費支援は現在の補助金制度と相互に補完し合う制度として補助金制度・奨励金制度のいずれかにより導入を検討すべき課題である。その際、企画開発段階における支援の先行事例及び海外での事例を十分に検討する必要があり、あわせて映画業界団体等へのヒアリングを実施するなど製作現場での実態に即した事業スキームとなるよう柔軟に対応するべきである。

#### ③新たな支援策Ⅱ—複数年度支援

ひとつの映画が企画から出発してフィルムとして完成するまでには多くの人の手と長い時間が必要となる。当然のことながら、その工程は単一の会計年度に必ずしも合致するものではなく、何年度にもまたがる作業と時間が必要となる。

旧来の重点支援は団体支援としての複数年度支援であったが、会計の透明性を図るため、単作品単年度支援に改めることとなった。このことにより、当該年度に完成予定が見込まれる作品でなければ申請できないため、現状では資金調達がある程度確保された製作活動に限定される状況となっている。

そこで、従来の団体支援とは異なり、映画界全体に寄与する人材育成などの目標に特化した単一年度で実施が困難な中長期的なプロジェクト、または特に優れた企画で複数年度の支援の必要性の高いと判断される映画製作に対して、戦略的支援の一環という位置づけによりモデル事業として複数年度にわたる支援を行うことを提言する。モデル事業として効果及び経理上の透明性の担保等を検証できた場合は、拡充展開を行うこととする。また、複数年度支援の導入が難しい場合には、段階的支援のあり方も含め、検討するべきである。

以上、3つの観点から提言するものであるが、これらの施策の導入により現在の支援システムに比べ、格段に映画の製作サイクルの循環に即した支援システムとして機能するものと仮定できる。自律的な製

作サイクルの確立のためには、現在の支援システムに加え、各事業が有機的な連携を持ち、新たな支援策によりさらに効果的な支援経路を経由することで支援の効率性を向上する必要がある。

## 2. これからの課題

以上のとおり、本研究では文化庁の文化芸術振興費補助金（映画製作への支援）を実態調査及び意識調査を通じて検証した。今回の研究ではあくまで補助金の受け手である製作団体（補助事業者）への調査を通じてその意義及び効果を検証することどまった。また、今回は製作への支援のみを対象としたが、引き続き、流通（上映・海外発信）、保存、人材育成といったそれぞれの支援事業を多様な手法で調査し、総合的に政策を検証する必要がある。