

## 【レポート】ON-PAM 政策提言調査室 勉強会「文化芸術における法律」

2018年9月14日(金)に、ON-PAM 政策提言調査室勉強会「文化芸術における法律」が開催された(共催：劇場、音楽堂等連絡協議会)。

本勉強会は、2017年の文化芸術基本法改正をはじめとした近年の文化芸術に関する法律の整備についての理解を深めるために、講師に東京大学大学院人文社会系研究科教授の小林真理氏を迎え、前半部を氏の講義、後半部を参加者との質疑応答という形で開催した。以下、講義と質疑応答の概要を抄録しつつ報告する。

### 【講師について】

小林真理(こばやし・まり)

東京大学大学院人文社会科学系研究科教授。文化を支える諸制度、それと反対のベクトルである文化の発展を阻害する制度について関心をもってきた。研究の中心を法制度においてきたが、最近は国や自治体の文化政策のドラスティックな動きに対して、文化にとってよりよい政策の企画、立案、執行のあり方について考えている。他方、芸術を支える制度としての劇場についても関心を持っており、この数年はドイツの劇場のあり方をめぐる動向、それを取り巻く文化政策、環境について関心をもって研究している。

### 【文化政策立案・実施の過程について】

まず、昨年度の文化芸術基本法改正(旧文化芸術振興基本法)を切り口に、良いか悪いかはともかく、現在の政権は文化政策に力を入れている政権であるという指摘から講義は始まった。文化芸術基本法改正の結果として、文化政策の領域が拡大、文化予算が伸びているというのが現状であり、2018年に入ってから様々な法律の改正や制定の要因は、この文化芸術基本法改正にあるのだという。

○2017年文化芸術基本法改正は、芸団協や音楽著作権協会など17の団体で構成されている文化芸術推進フォーラムと超党派の文化芸術振興議員連盟(旧音楽議員連盟)との連携により進められた。文化芸術推進フォーラムはこれまでも「文化省」創設に向けた活動等を行ってきた団体である。なお、2001年の文化芸術振興基本法制定時には日本芸能実演家団体協議会(芸団協)等が調査研究や提言などを行っており、法制定などの政策の変化はこういった団体が何らかの活動を行ってきた結果として表れることが多い。

○このような協議会や連盟のことを統括団体といい、歴史博物館系の領域などでは、近年このような統括団体が設立されている。これは現場の状況を吸い上げたいという文化庁の動きなどとも関係しているといえる。

- この動向については、従来、各分野において何らかの課題や問題が無いわけではなく、その課題や問題が政策立案者側に届かない状況が存在していたという経緯が関係している。特に従来、博物館系は自治体が経営している場合が多かったため、課題をまとめて国に理解してもらおうという発想がなかった。
- これら政策の実現に統括団体が関係してきたという経緯を踏まえると、文化芸術分野は領域ごとに特殊な事情があるため、統括団体の活動が環境改善に繋がる可能性が高く重要なのではないか。すなわち全体の話(総論)はこれまでも政策の議論の俎上に挙げられてきたが、個別の問題(各論)が具体的な政策に結び付かないのは、従来このような動きが十分になされていなかったからではないか。
- 文化芸術振興議員連盟など超党派の議員連盟では、政党ごとに力を入れたいところは本来バラバラであるはずが、戦後の日本の文化に関する法律はほぼすべて超党派で制定されている。各政党の力を入れたいことが見えないということでもあり、日本では文化政策が政策課題になりにくいということと表裏一体の関係にある。
- たとえば、全国規模の統括団体はドイツなどでは一般的であり、劇場側と被雇用者側などそれぞれに統括団体がある。これらの団体は、文化や芸術に関わる団体という枠ではなく、各団体の利益等を主張する役割を担っている。

#### 【文化芸術基本法の特徴と文化芸術振興基本法との違いについて】

次に、文化芸術基本法の改正に触れ、これまでの文化芸術振興基本法とどのように異なっているのかについて説明があった。

#### ○文化芸術基本法の特徴

- ・名称が変わった：振興だけに留まらなくなった、他の領域を含むようになった(領域の拡大)。
  - ・対象が広がった：これまでの条文では地理的状況による格差について言及されていたが、それに留まらず、障害の有無、経済的環境、乳幼児、児童、家庭など、これまで対象として意識しなかったものを意識するようになった。例えば児童と文化芸術の関係性が、以前は学校教育等のみの対象になっていたが、改正で学校教育外の活動も対象になった。
- ⇒基本法において対象が拡大したことにより、障害者による文化芸術活動の推進に関する法律、国際文化交流の祭典の実施の推進に関する法律が制定された。2018年の第196回通常国会で、前年度に改正された文化芸術基本法改正を基にして他の法律が制定された形であり、このように法律同士は有機的に連携している。

### 【文化芸術基本法の各条文の詳説】

#### ○第2章の基本方針の制定が文化芸術推進基本計画等へ

- ・振興法が制定された当時、法律の対象が芸術であるため、計画等で管理するのが適切ではないと言われていた。
- ・従来は行政が行う業務は信頼されていたといえるが、ここ20年程で、世界的に行政にも成果が問われる時代が変わった。

⇒上記のような理由から、たとえ文化芸術であっても計画無くして公的資金を投入するのは適切ではないのではという考え方へ転換した。

#### ○第4章 文化芸術の推進に係る体制の整備(新設)

- ・文化庁は、文部科学省に付属している外部組織のため、その位置づけが弱い。
- ・基本的には文部科学省には教育系の行政に携わりたい人材が入省するが、その人材が行政内の異動の中で文化庁の業務に携わるとというのが現状。
- ・文化省を創設するという動きは、文化・芸術を推進していくために、庁では推進の中心的な役割を担っていくのが難しいことや、文化芸術に対し理解があり、専門的な知見を有する人材に入省してほしいという意図のもとで行われている。

⇒第4章で体制の話盛り込んでいるのには実効性がある。

#### ・第2条：基本理念

第10項の「固有の意義と価値を尊重」は、いわゆる文化芸術の「道具的利用」に対する歯止めとして理解できる。単純に文化財保護、文化観光振興ということだけではなく、文化芸術の固有性を普及させていくという意向がある。

#### ・第5条第2項、第3項：文化芸術団体の役割、関係者相互の連携及び協働

文化芸術団体の役割、関係者相互の連携について記述されている。当然これまでも現場レベルでは連携がなされていたが、その実態を法律に位置付けている(アクターとして明確に位置付ける)。

#### ・第7条第2項：地方文化芸術推進基本計画

計画を地方自治体などにも作成することを義務付けている。ただしこういった活動は国よりも地方自治体の方が先行して行っていた。例えばごみの分別は一自治体が始め、その後複数の自治体が続いて、その結果として国レベルで法制定が行われた。このように制度が一般的になってきたときに、国が法律として定めることは多い。この観点から言えば、自治体が先行して文化行政を進めてきた点が評価されるようになった。ただ、多くの都道府県レベルでは計画を作ってはいるものの、その運用や評価には課題もある。

政策の評価の問題は難しい。現在文化政策の領域のホットな研究テーマは「評価」である。

何を持って評価を行うのか。観客動員数なのか、観賞者の満足度なのか、当然評価を行うこと自体にもコストがかかる。

・第 15 条：国際交流等の推進

この条文が「国際的文化交流の祭典の実施の推進に関する法律」に関わってくる。

ここ数年のアートプロジェクトなどの隆盛が背景にある。他方で、日本のアーティストの海外公演、海外のアーティストの日本公演などは必ずしも順調でない場合が多い。また、従来の日本における、美術館展覧会の作り方の特殊性も関わっている。大型の展覧会はマスコミが主導権を握り、施設側は貸し出すということを基本にしていたが、近年マスコミや新聞社の力も変化してきている。加えて中国や韓国あたりが主要な文化芸術の(市)場になってきている。このような、全てを民間に任せているとできないという状況がこの条文ができた一因になっているのではないか。

・第 16 条：芸術家等の養成及び確保

「流通及び促進」「創造的活動の環境の整備」などの文言が組み込まれ、以前よりも内容が幅広くなっている。文部科学省設置法改正に伴い、芸術に関する教育自体が文部省から文化庁に領域に移ってくるということも影響しあっている。

・第 28 条：公共の建物等の建築にあたっての配慮等

効率的運営を最優先にさせる行政運営は建築的に優れた美術館等を建設しにくくしている。美術館や劇場など、「建築物としての用途」は残るが「建築物そのものの価値」が残らなくなっていくという危機感はあるだろう。

・第 29 条第 2 項：調査研究等

調査研究、統計などの重要性や必要性を加味して設けられた。

・第 36 条：文化芸術推進会議

厚労省は乳幼児や障害者の問題、農林省は里山など、各省庁の管轄や担当の部分があり、また行政組織は縦割りの的である。そこで各省庁が連携して文化芸術を推進していくことが意図されている。ただし現状では、内閣府が行政組織の中で力を持っており、連携等の推進は内閣府の職員が進めている状況にあるようだ。

・第 37 条：都道府県及び市町村の文化芸術推進会議等

36 条と同様に縦割りではないあり方を意図しているが、地方レベルでも縦割り行政の現状があるため、実効性には疑問もある。

### 【法律と政策の関係について】

ここまで法律について具体的な説明がなされたが、そもそも法律がどのように政策に影響するのかについては以下の通り、説明がなされた。

- 法律があることによって、政策立案者が政策方向を確認し、実施者が事業を組み立てていくことになる、すなわち予算が付く。この点はどの省庁にとっても重要であり、今回の法改正により自分たち(文化庁)の政策領域が広がることによって予算範囲も広がった。
- 法律ができて予算が伸びた(法律無くして予算はない)ということは国会議員の成果にもなる。議員がまとまって法律をつくるというのが議員立法。超党派の場合を除いて議員立法はあまり議会通过しないが、文化に関係する法律はほとんどが議員立法で通してきた。上記の通り、そこには政治的対立を文化芸術に持ち込まないという暗黙の了解、問題を顕在化させないという流れがある。
- ただし、議会の審議や法律制定にあたっては、事前に一定程度水面下での活動を行っている。

### 【近年の文化政策の予算、他の文化関係の法律の概要について】

- 来年度の文化庁の概算請求は 2 割以上の増で、かなり大きく伸びている。法律ができることによって政策の領域が拡大しているため、領域が増えれば予算もついてくる。また、ここ数年は地方の文化関係の経費も増えている。これがどう反映されるかを観るためには 〈文化庁 HP(<http://www.bunka.go.jp/>) ⇒政策について⇒文化関係予算⇒平成 31 年度の概算要求⇒予算〉 を参照。
- 文部科学省設置の一部を改正する法律、文化財保護法の一部を改正する法律、著作権法の一部を改正する法律、障害者による文化芸術活動の推進に関する法律、国際文化交流の祭典の実施の推進に関する法律と、今年度の国会で文化関係の法律が 5 本成立している。
  - ・**文部科学省設置の一部を改正する法律**は、文化庁の京都移転によって組織を強化する意図がある。芸術教育や博物館に関する事務など、これまで文部科学省の領域だったものが文化庁に移管された。
  - ・**障害者による文化芸術活動の推進に関する法律**については、研究者の間で、急速な決定に対して危機意識があり、推進していた議員を招いて勉強会を開催しようという流れがあったものの、実現しなかった。法制定に際し、幅広い議論の場が持てたかどうかは疑問である。
  - ・**国際文化交流の祭典の実施の推進に関する法律**には、芸術祭に限らず万博やオリンピックも関連しているのだろう。基本的にはこれらの祭典は地方自治体が主導するものだが、結

果的に国が関与することになってしまうため、それを最初から位置付けたのではないか。  
・今回の法律で大きいのは、**文化財保護法の一部を改正する法律**。文化財を活用する方針に転換している。これまでは保存の部分が非常に大きかった。

○文化庁としては文化芸術の振興が任務であるため、財務省を説得するためにはどうすればいいのかを考えていると思う。例えば、助成金のスキームは3、4年ごとに変わっていくことが多いが、数年やってきて成果が出ないことに対して説明できないと、枠組みを変えなければならない。「そこまでしてやらなければならない何か」という根拠やエビデンスを示せないと厳しい。とはいえ法改正、制定がなされたばかりであり、今後どうなっていくのかは注視が必要。

#### 【後半部 質疑応答】

後半は講義の内容や参加者の問題意識を踏まえ、質疑応答、ディスカッションがなされた。

Q.「文化芸術」「芸術文化」という言葉の違いは何か。また、これらはどこまでをカバーしているのか。

A.「文化芸術」という用語は、文化芸術振興基本法制定時に作られた。文化財、国語、国際文化交流など、文化庁の政策対象は芸術分野(=「芸術文化」)のみに限らず多岐にわたっており、その所管を網羅的に表すために「文化芸術」という用語を作った(文化庁の所管領域を表す言葉としての政策用語)。それまではそのような用語は一般的ではなかった、つまり文化庁の所管を表す特殊な用語。したがって地方自治体が使用するとそれらすべての領域をカバーしなくてはならなくなる可能性もある。

Q.「文化政策」とは具体的にどの範囲を指すのか。

A.日本の場合、基本的には文化庁の方針や方向性を示しているものが文化政策だが、今回の法改正にみてとれる通り、範囲は拡大傾向にある。以前は文化財保護行政と区別して、芸術文化振興施策が文化政策の中心であったが、近年、自分たちの存在意義を示すために広がってきた面がある。ただ、公式には文化庁が文化政策という用語を使っているので、その政策の範囲にあたる。

Q.文化審議会等で政策の内容について議論がなされるような範囲が文化政策ということか。

A.その通りだが、もちろんその範囲は自明でもあらかじめ決まっているものでもなく、また審議会の委員の意見等に内容が左右されるなど、属人的な部分もある。そのためパブリックコメントを出せるときなどに出すと新たな問題が顕在化していくこともあり、重要。

Q.アールブリュットなどは厚労省所管の部分が大きかったが、文化庁に移るのか。

A.そういう向きもあるが、厚労省の内部にも関心の多い方が多い。先ほどの予算の話ではないが、政策領域を狭めるということはどの省庁もしたくない。そのために連携について法律に組み込まれたのではないか。ただし、地方の自治体でも福祉課が担当しているところも多く、連携や関与の仕方が難しいという意見もある。その調整などには時間がかかるように思う。

Q.障害者の文化政策について、うまくいっている先事例はあるのか。

A.あまりわからないが、滋賀県は先駆的な取り組みを実施してきた。そういった自治体が何らかの形で主導してくれれば後に続くとも思う。パラリンピックに関しては上手く組み入れてやっている向きはある。

Q.統括団体について。文化庁の委託事業でコンテンポラリーダンスの事業が軒並み不採択になった中で、文化庁に話を聞きに行くと、統括団体の支援の枠組みを拡大しているためと言われた。その状況の中で、統括団体を作るべきかどうか悩んでいる。今日の話の中で、統括団体が中心になっていくと、個人の活動はそのように支援されていくのか。

A.統括団体にどのような役割を担ってもらおうのかということが大事に思う。こういう政策があってほしいとか、助成金の費目の設定の仕方ひとつによって使い勝手が変わっていくとか、そういう問題意識をまとめて伝えるためには統括団体が必要なのではないか。むろん芸術団体それぞれで立場が違うことも少なくないが、ひとつの団体の主張では「文句を言っている」で終わってしまう。無論、文化や芸術の領域の人材や団体は文化活動によって独自性を出してきていた経緯があるため、場合によっては対立することもある。しかし、何かを政策として進めて行くためにはまとめて話をしていく必要もある。昔は個別の団体ごとに陳情していたという話を聞いたことがあるが、その事情も変わってきている。例えば全国美術館会議などが、意見の表明を行っていている。美術館の独立性や自律性を守るために活動している。そういった、総意として「守りたいもの」のために活動している。

Q.統括団体を作るとなった時に、まずは有志で集まることになるが、統括団体や活動に対するリソースがあまり多くない中で活動が厳しくなる。そういう状況について今後どうしていけばいいのか。事業ありきで予算が付くという仕組みの中で、それを実現するにはどういう風にすればいいのか。

A.その問題は確かに大きく、統括団体だけの問題ではない。国の助成金は日常的な活動については支援を行ってくれない。運営費を出すという仕組みを国が取っていない。学会等でも同様で、基本的に手弁当で行っている。日本では芸術活動や芸術家に関する統計などが整備されていないので、環境改善の政策に結び付かない面もある。その点でも、提言や調査研究のためのデータ整備等は重要である。あるときから、美術館や博物館は、日本学術

振興会の科学研究費補助金に応募する資格が得られるようになったが、研究助成やデータ整備のための環境改善を行っていく必要もあるかもしれない。

Q.国ではなく地方自治体に助成をお願いしていくことはできないのか。

A. そうしたいものの、地方自治体は芸術振興ではなく、芸術を享受する市民や地元の芸術家を支援したいと考えるようになってきている。芸術家直接の支援にはそこまで積極的ではない面がある。

Q. 「文化政策にエビデンスが求められる」という面と文化経済戦略のように、「文化を通じて特定の戦略を積極的に売り込んでいく」ということにはミスマッチを感じるが。

A. そのミスマッチは確かにあるように思う。即時的に評価できるものとそうではないものがある。

Q. 海外ではエビデンスを出しにくいものに対して説明するような方法、事例はあるのか。

A. そもそも芸術に対するものの見方が違うように思う。海外では新しい表現に触れるということが当然のこととして受け入れられる向きがある。逆に日本では安心安全なものを求める面がある。そういう意味で、助成のあり方についても、行政が民間ではできないものをやるという所から出発していたはずが、実際にはふたを開けてみると多様な表現や活動を支援することは民間が担ってきたように思う。助成金を出す側も、多様で明確なポリシーを持って、国全体として重層的な仕組みやあり方のグラデーションができるといい。

Q. 文化庁はどれくらいの時間軸、射程や問題意識を持って活動を行っているのか。また、支援が増えるのは良いが、例えば、海外公演への助成ではこれまで対象経費であった出演料や演出料といった文芸費がそこから外れてしまったために、赤字になるリスクが増えている。物価の低い国での上演など、入場料収入を十分に得られない時など特にそうだ。アーティストや芸術団体が持続的に活動できるような施策を講ずるべきだと思うが、そういった現場の状況や仕組みについて、文化行政がどれくらい認識しているのか。

A. 時間軸や射程については、そのようなことが問題になってきたため、長いスパンで考えるために計画を作ろうということになってきているのではないかと。認識については文化に関わる行政マンは現場についてあまり知見が無く、理解しようと思っていない人も少なくないように思う。制作者、ドラマトルギーなど、特定の人材や専門性について認識している人と認識していない人がいるのではないかと。また文芸費の件も、どのような経緯でなくなってしまったのかはわからないが、事業立案者には特定の人ではなく広く現場の状況を理解するための努力はしてほしいと思うし、こういうときこそ統括団体としての役割があるのではないかと。

日頃、質疑応答となると静かになってしまう場面に遭遇することは少なくないが、今回は積極的な問題提起や質疑応答がなされ、参加者の問題意識の強さを伺うことができた。

【全体を通じて】

法律は縁遠いものではなく、政策、ひいては表現活動にも确实影響を及ぼしており、また個別の法律は単体で存立するものではなく、有機的に繋がっているということが実感できた勉強会だった。

表現活動を行うことそのものはもちろん重要であるが、その意義や意味、可能性について積極的に発信していくこと、言語化していくことについても意識的であればならない。加えて法や政策についても継続的に関心を持ち続け、きちんと声を上げていく。それに対して政策立案や実施の現場にも応答してもらおう。法律を通じて、表現と政策の「現場」が相互に、健全に機能・批判しあうことの重要性を感じた。

(文責：幸村和也)