

文化審議会美術品補償制度部会 「審議のまとめ」素案

1. はじめに

- 「展覧会における美術品損害の補償に関する法律」(以下「美術品補償法」という。)の附則第2項においては、「政府は、この法律の施行後3年を目途として、この法律の施行の状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、国民が美術品を鑑賞する機会の一層の拡大を図る観点から、補償契約による政府の補償の範囲について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」とされている。
- 美術品補償法が平成23年6月1日に施行され、平成26年6月1日をもって法律の施行後3年が経過するため、文化審議会美術品補償制度部会では、平成25年7月より、関係団体や有識者からのヒアリングを行うとともに、美術品補償制度創設以来の運用実績を踏まえて、美術品補償法附則に規定された補償契約による政府の補償の範囲を含めた、美術品補償制度の在り方について検討を行ってきた。

2. 美術品補償制度の運用状況等

(制度の運用実績)

- 平成23年6月の制度発足以来、制度が適用された展覧会の件数は、3年半余りで17件(巡回展の開催館ごとに1回と数えると、延べ36回)である。年度ごとの件数を見ると、平成23年度は5件、平成24年度は5件、平成25年度は4件、平成26年度は平成27年1月現在で3件となっている。
- 制度が適用された展覧会を開催館の地域別に見ると、延べ36回の展覧会のうち、15回が東京都で開催されている。その他、愛知県が5回(うち4回が名古屋市)、京都府が4回(いずれも京都市)、兵庫県が3回(うち2回が神戸市)、神奈川県・広島県・福岡県がそれぞれ2回、栃木県・静岡県・高知県がそれぞれ1回となっている。
- 制度が適用された展覧会を開催館の設置主体別に見ると、延べ36回の展覧会のうち、国立館での開催は18回、公立館での開催は17回、私立館での開催は1回となっている。

- 補償対象美術品の総評価額が50億円を超える全ての展覧会について必ずしも制度の適用が申請されている訳ではなく、補償対象美術品の総評価額が50億円を超える展覧会のうち、所有者の意向や申請手続の負担を考慮した結果、制度の適用を申請しない事例も存在する。

(保険料の軽減)

- 美術品補償制度の適用による保険料の軽減効果については、展覧会の内容や規模、民間保険会社の方針等によってばらつきがあるが、補償対象美術品の総評価額が500億円を超えるような大規模展覧会では、平均するとおおむね5割程度、保険料が軽減されている。また、補償対象美術品の総評価額が50億円を超え、かつ、200億円未満の展覧会では、平均するとおおむね4割程度、保険料が軽減されている。

(海外所有者への制度の適用状況)

- 制度発足以来、これまでに美術品補償制度が適用できた、海外の美術館・博物館をはじめとする美術品の所有者（以下「海外所有者」という。）は、16か国・地域の61館・団体である。一方、展覧会主催者が交渉したものの、制度が適用できなかった海外所有者は6か国の25館・団体である。

- 制度が適用できた海外所有者については、当初は制度の適用に難色を示される場合もあるが、展覧会主催者との交渉や、場合によっては文化庁からの書簡の発出等により制度への理解が得られ、結果として制度の適用に至った。

- 一方、制度が適用できなかった海外所有者については、①通常、所有者が利用している民間保険会社又は保険ブローカーを利用したい、②裁判管轄地が、所有者の所在する国ではなく日本となる、③所有者自身が補償契約の契約当事者となっていない、④補償契約の解除や補償金額の減額が、任意に行われることが不安である、⑤主催者側の行動が原因で補償契約の解除や補償金額の減額が行われることが納得できない、といった理由から、制度を適用できない状況にある。

(展覧会の開催状況)

- 平成24年度から平成27年度（平成26年度及び平成27年度は実施予定を含む）における、海外から美術品を借り受けて行われる展覧会の件数を見ると、借り受ける美術品の総評価額が50億円以上の展覧会と、10億円未満の展覧会とに分布が分かっている^{*1}。

*1 登録博物館・博物館相当施設等（1, 100館）及び主な新聞社・テレビ局等（27社）に対し、平成24年度～平成27年度における海外から美術品を借り受けて行う展覧会の件数及び金額について調査を実施し、計664館・14社から回答。（調査期間：平成26年5月9日～5月23日、有効回答率60%、文化庁調べ）巡回展は会場ごとに1回と数える。回数は延べ数であり、複数の主催者による展覧会が重複して計上されている場合がある。

3. 美術品補償制度の創設による効果及び課題

(1) 美術品補償制度の創設による効果

- 本制度を創設することで、美術品の評価額が高い、相当数の観客動員が望めないといった理由から、これまでは開催ができなかった展覧会が、制度の適用により開催可能となった。また、展覧会の展示作品の質・量の充実が図られ、門外不出とされた美術品や、貴重な美術品の借用が実現した。
- さらに、日本の美術品補償制度が信頼を得て、これまで他国に貸し出されなかった美術品を借り受けることができるなど、これまで交流の少なかった国と交流するきっかけとなった。
- このほか、制度が適用された展覧会においては、制度の活用による国民的利益の還元に関する取組として、ほとんどの展覧会で入場料の無料化や軽減の何らかの取組が行われた。延べ36回の展覧会のうち、制度の活用により、高校生の入場料の一部会期無料化や全会期無料化、軽減が行われた展覧会は18回にのぼった。また、小中学生の入場料無料化や軽減、大学生や一般の入場料軽減が行われた展覧会もあり、国民が美術品を鑑賞する機会の拡大に資する取組が行われた。
あわせて、制度の活用により、講演会やワークショップの開催、子供向けの展覧会ガイドの作成など、展覧会の内容に対する理解を深めるための教育普及活動の充実が図られた。展覧会の鑑賞環境の維持及び鑑賞機会の拡大のため、開館時間を夜間まで延長する取組がなされた事例もあった。
- 加えて、制度が適用された展覧会においては、制度による補償が行われることはなく、安全な運営がなされた。制度の適用を申請することは、美術館・博物館にとっても、館の設備や運営体制一般について見直し、改善を図る機会となり、申請手続を通じて安全意識の向上が図られた。

(2) 美術品補償制度に係る課題

- 制度の発足から3年半余りで17件という適用件数は、当初想定していた年間10件程度と比べても、実績として必ずしも本制度が十分に活用されていると評価することは困難である。
- また、国立館のみならず、公私立館が開催する展覧会に対しても制度が適用されたが、一方で、制度が適用された展覧会が、大都市圏、特に東京に所在する美術館・博物館での展覧会に集中している。

- さらに、申請書類が多く、申請書類の作成が申請者にとって負担であるとともに、申請書類の提出時期や提出方法が柔軟さに欠ける。このようなことから、補償対象美術品の総評価額が50億円を超える展覧会であっても、展覧会主催者が申請を見送る場合もある。
- このほか、海外所有者が、通常、自身で利用している民間保険を利用したい等の理由から、制度の適用を受け入れない場合があり、海外所有者に日本の美術品補償制度が十分に浸透していない状況にある。
- 加えて、実際に損害が発生した際に民間保険会社に委託する業務内容や、損害査定 の体制など、損害が発生した際の制度の運用指針が整備されていない。

4. 今後の対応方策

(1) 美術品補償制度に係る課題への対応方策

①補償範囲について

- ヒアリングにおいては、少しでも多くの美術館・博物館等が本制度を活用し、広く全国で質の高い展覧会が開催されるようにするため、通常損害の自己負担額である50億円を引き下げることについて、多くの要望があった。
この50億円の引下げの検討に当たっては、前述のとおり、美術品補償法の附則第2項に、検討の勘案点として、法律の施行の状況と社会経済情勢の変化を明記していることを踏まえる必要がある。
- 制度の適用件数は3年半余りで17件と当初の想定を下回り、かつ、借り受ける美術品の総評価額が50億円以上の展覧会のうち、制度が適用されたのは3割程度*2にとどまっているなど、本制度が十分に活用されていると評価することが困難な現状にある。
- また、仮に50億円の引下げを行う場合、次のような課題を解決することが併せて必要になると考えられる。
 - ・ 例えば、50億円を10億円程度まで引き下げても、自己負担額である10億円に近い規模の展覧会では保険料の軽減効果は薄い一方で、数百億円規模の展覧会では現在よりも保険料の軽減効果が大きくなる。

*2 平成23年度から平成25年度の各年度における、展示を予定する美術品のうち主要なものを海外から借り受けて行う展覧会で、借り受ける美術品の総評価額が50億円以上の展覧会（展覧会開催期間を勘案して、当該年度中に補償契約を締結する対象となり得る展覧会を当該年度ごとに集計）のうち、当該年度中に実際に補償契約を締結した展覧会の件数の割合を平均して算出。

このため、大規模展覧会の主催者が制度の活用によるメリットを一層享受する一方で、中小規模の展覧会的主催者にとっては、制度の活用によるメリットは少なく、今以上に大規模展覧会的主催者が利益を得る結果になると考えられる。

- ・ 既に美術品保険を行っている民間保険会社が負担しうる規模の損害まで国が負担することとなると、民間保険会社の事業の機会を奪うおそれがある。
 - ・ 借り受けた美術品に損害が発生した際に国が損害を補償するリスクが高まるため、展覧会主催者から新たに補償料を納付させるべきであるという議論や、リスクを回避するために審査をより厳格に行うべきであるといった議論が起こり、制度そのものを抜本的に見直す必要も生じる可能性があるが、現時点において、こうした総合的な検討には至っていない。
- 一方で、申請書類が多く、また申請書類の提出時期・提出方法が柔軟さに欠けていることや、海外所有者に制度が十分に浸透していないことなど、制度の運用において解決すべき課題が存在しており、これらの課題については、できる限り速やかな対応が求められる。
- このため、まずは制度の運用面において解決すべき課題に速やかに対処し、制度の更なる運用実績を積み重ねた上で、改めて制度の運用状況等を勘案したより総合的な検討を行うことが適切であり、当面、通常損害の自己負担額50億円という現行の補償範囲を維持し、その中で本制度がより一層活用されるよう、以下の②、③、④、⑤及び（２）の取組を進めることが重要である。

②申請手続について

- 制度の活用を促進するためには、申請手続の負担をできるだけ軽減化し、展覧会主催者の申請への意欲を高めることが必要である。
- このため、適切な審査を行うために必要な内容は維持しつつ、例えば、制度適用の実績のある美術館・博物館の２回目以降の申請においては、施設に関する書類の提出を一定期間免除するなど、申請書類の簡略化を図ることが重要である。
- また、申請書類の提出時期については、所定の申請書類を提出期限までに提出できない場合でも、書類の追加提出や差し替えを柔軟に認めるとともに、審査までに詳細を確定できない書類については、暫定の内容での提出を可能とするなど、柔軟に対応することが重要である。

- さらに、申請書類の提出方法についても、例えば、書類の内容に応じて、CD-ROMなど電子媒体による提出を可能とするなど、提出方法の効率化を図ることも重要である。

③国内外への広報について

- 現在の美術品補償制度については、制度の内容や申請手続などがわかりづらいために、制度があっても、国内の美術館・博物館等からは、制度を利用したいと思わないという意見もある。

- このため、国内への広報を充実させることが必要であり、国内の美術館・博物館等を対象とした、制度の内容や申請手続をわかりやすく説明したパンフレットやホームページ等を整備することが重要である。

- また、海外所有者についても、本制度の浸透が十分ではないことから、国外への広報も併せて充実させることが必要である。

特に、海外所有者における本制度に対する反応を調査分析した上で、制度を説明するパンフレット・ホームページ等の充実や、補償契約約款等について必要な見直しを図りつつ、海外所有者に対して広報を積極的に行い、制度に対する海外所有者の理解を促進することが重要である。

- その際、海外所有者が本制度を適用するに当たっての懸念点を払拭する内容とするよう留意し、審査が専門家によって客観的かつ適正・厳格に行われていることや、申請から支払に至るまでの手続などを、簡潔かつわかりやすく広報することが重要である。

④損害が発生した際の運用指針について

- 現在、損害が発生した際の具体的な運用指針がないことから、実際に損害が発生した際に円滑に所有者への補償金支払の手続が行えるよう、民間保険会社に委託する業務内容や、損害査定 of 体制、補償金支払の具体的な手続などを内容とする運用指針を速やかに策定することが必要である。

⑤制度の運用上の工夫について

- 本制度の適用の申請手続については、できるだけ申請者の負担の軽減を図ることが必要である一方で、特にこれまで申請したことがない美術館・博物館等にとっては、手続に負担を感じ、申請に迷う場合もあると考えられる。

- このため、これまで本制度の適用の申請経験のない美術館・博物館等が、申請手続を円滑に行うことができるよう、申請書類の作成方法等を含め、申請手続に関する説明会の実施や、美術館・博物館等からの相談を受ける窓口を明確にするなど、美術館・博物館等における申請手続を支援することが必要である。

(2) その他

- 美術品補償制度は、美術館・博物館の活動の支援につながるものであるが、これに限らず、美術館・博物館が、それぞれの創意工夫により、文化芸術の創造・発信の拠点としての機能を発揮できるよう、美術館・博物館が行う特色ある活動に対して引き続き支援を行うことが必要である。

5. 引き続き検討すべき事項等

(補償範囲)

- 現在の美術品補償制度の対象は、補償対象美術品の総評価額が50億円を超える大規模の展覧会である。このため、より規模の小さい展覧会を通常開催している美術館・博物館等にとっては、本制度を活用したくても、制度の適用を申請することができない状況にある。
- 一方、展示する美術品の総評価額が10億円を下回るような規模の展覧会を開催している美術館・博物館等が、展覧会の企画において重要な意味を持つ、1点や2点といったごく少数の美術品を海外から借り受けることができるように国が支援するという視点も重要である。
- また、多数の入館者が見込まれる大規模の展覧会ではなくても、美術館・博物館の学芸員の学術研究の成果を発表する場としての展覧会の開催を支援するという視点も重要である。
- さらに、本制度は、申請手続を通じて、美術館・博物館の設備や運営体制の改善を期待する制度でもあるため、制度を適用できる展覧会の対象を広げることで、これまで海外から美術品を借り受けて行う展覧会の開催経験が少なかった美術館・博物館の運営能力の向上を図るという視点も重要である。
- このため、大規模の展覧会を支援するのみならず、上記に述べた点についても、本制度を通じて実現が図られるよう、補償契約による政府の補償の範囲については、通常損害の自己負担額50億円の引下げを目指して、引き続き、制度の運用状況や社会経済情勢に係る調査分析等を踏まえた総合的な検討を行うことが必要である。

- なお、その際には、4.(1)①で述べたような、引下げに当たっての課題を解決することが前提となる。また、検討に当たっては、スピード感を持って対応するため、引き続き、今後3年を目途として検討を行うことが適切である。

(国民の鑑賞機会の拡大)

- 美術品補償法第1条においては、法律の目的として、美術品補償制度を設けることにより、「国民が美術品を鑑賞する機会の拡大に資する展覧会の開催を支援」することを挙げている。
- このため、展覧会主催者となる美術館・博物館や、新聞社・テレビ局等においても、美術品補償制度をより一層活用しつつ、巡回展を積極的に導入したり、美術館・博物館等の関係団体内においても美術品補償制度の活用に向けた周知・情報交換を行ったりするなど、国民の鑑賞機会の拡大に向け、努力することが期待される。