

# 展覧会における美術品損害の 補償に関する法律について

東京大学大学院  
法学政治学研究所教授  
宇賀克也

# 国の役割

- 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は**全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施**その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない（地方自治法1条の2第1項）

# 地方公共団体の役割

---

- ◎ 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、**地域における行政**を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする（地方自治法1条の2第1項）。

# 政策評価の観点

- 行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（当該政策に基づき、実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。以下同じ。）を把握し、これを基礎として、**必要性、効率性又は有効性**の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない（行政機関が行う政策の評価に関する法律3条1項）。

# 必要性の観点

- 政策効果からみて、対象とする政策に係る行政目的が国民社会のニーズ又はより上位の行政目的に照らして妥当性を有しているか、行政関与の在り方からみて当該政策を行政が担う必要があるかという観点

# 目的

- 「この法律は、展覧会の主催者が展覧会のために借り受けた美術品に損害が生じた場合に、政府が当該損害を補償する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し、もって文化の発展に寄与**することを目的とする」。

# 実績

- ◎ 美術品補償制度の創設以来、3年半余りで18件（延べ38回）の展覧会に適用  
⇒ 総評価額が500億円を超えるような大規模展覧会では、平均すると概ね5割程度、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概ね3割程度、**保険料が軽減**

# 官民の役割分担

- ◎ 民間が負担し難い一定規模以上の損害を補償対象
- ◎ 通常損害⇒美術保険の実態として、数十億円程度から再保険を付与したり、貨物パッケージを切り分ける等のリスク回避・リスク分散が行われている実態
- ◎ 特定損害⇒地震・テロ等に起因する損害については民間保険会社が保険対象とすることに慎重なことを考慮

# 有効性の観点

- ◎ **得ようとする政策効果**と当該政策に基づく活動により実際に**得られている又は得られると見込まれる政策効果**との関係を明らかにする観点
- ◎ ⇒制度の適用により開催が可能になった展覧会の存在
- ◎ 展示作品の質・量の充実
- ◎ 入場料の無料化・軽減、開館時間の延長
- ◎ 教育普及活動の充実（講演会の開催、子供向けの展覧会ガイドの作成等）

# 効率性の観点

- 政策効果と当該政策に基づく活動の費用等の関係に関するもので、投入された**資源量**に見合った**効果**が得られるか又は実際に得られているか、必要な効果がより少ない資源量で得られるものは他にないか、同一の資源量でより大きな効果が得られるものは他にないかを検討する観点

# 効率性の観点からの評価

- ◎ ⇒ 補償の支払例なし（モラル・ハザードは生じていない。むしろ、制度の適用の申請を通じて安全意識の向上）
- ◎ ⇒ ただし、申請書作成の負担が大きいという指摘、申請書類の提出時期や提出方法に柔軟性が欠けることが申請を見送る理由となる場合もある→審査の厳格性を損なわない範囲で効率化の余地の有無を検討する必要

# 通常損害における 下限金額の見直し

- 必要性の観点⇒50億円が引き下げられた場合、制度を利用したいと思う美術館等が69%（需要は存在）

下限金額を引き下げても、下限金額に近い規模の展覧会では、保険料の軽減率は数百億円規模の高額な美術品を展示する展示会の場合と比較して小さくなるが、それでも引下げのニーズが多いことは、中小規模の展覧会の主宰者にとって、引下げが十分な経済的インセンティブになることを示しているのではないか

# 国会における修正

- 政府は、展覧会の主催者を相手方として、当該主催者が当該展覧会のために借り受けた美術品に損害が生じた場合に、政府がその所有者に対し当該損害を補償することを約する契約（以下「補償契約」という。）を締結することができる。この場合において、前条第二号ハの施設における展覧会の開催に資するものとなるよう配慮するものとする（3条1項後段）。

# 国会における修正

- ◎ 展覧会 美術品を公衆の観覧に供するための催しで、次に掲げる施設において行われるものをいう。
- ◎ イ 独立行政法人国立美術館が設置する美術館
- ◎ ロ 独立行政法人国立文化財機構が設置する博物館
- ◎ ハ イ及びロに掲げるもののほか、博物館法（昭和26年法律第285号）第2条第1項に規定する博物館又は同法第29条の規定により博物館に相当する施設として指定された施設

# 国会における修正

- 「補償対象損害の額の合計額に関する前項第1号及び第2号の政令を定めるに当たっては、多様な展覧会の開催に資するよう配慮しなければならない」（4条2項）

# 国会における修正

- 「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」（附則2項）

# 修正の理由

- ◎ 「本修正案は、国立のほかに施設、環境の整備された公立、私立の美術館が全国各地域に設置されている現状を踏まえまして、  
**大都市に限らず、全国的な広がりのもと**  
**で多様な**展覧会が開催できるように、政府の配慮を求めるものであります」（第176回国会文部科学委員会[平成22年11月24日]会議録）

# 下限金額の引下げによる効果

- 下限金額を引き下げても、自己負担額である下限金額に近い規模の展覧会では、入場料の軽減や教育普及活動の充実といった国民的利益への還元はそれほど見込まれないが、これは現在の下限金額でも存在する問題であり、やむをえないと思われる。
- 下限金額の引下げがなければ開催できなかった展覧会の開催が可能になったり、展示作品の質・量が充実すれば十分目的を達成したといえるのではないか

# 下限金額の見直しと制度適用要件

通常損害の下限金額（50億円）を下げた場合、他の制度適用要件を維持すべきか、厳格化すべきか、緩和すべきか⇒引下げを希望する美術館・博物館の実態を踏まえて判断すべき（引下げを希望する館の大半が、[下限金額以外の]制度適用要件を満たすことが困難であれば、引下げの意味がほとんどなくなるので、緩和の必要）

# 補償料の納付

- 美術品補償制度は、元来、民間保険では保険料が高額になりすぎたり、民間保険では対象とすることが困難な場合に対応するもの⇒補償料の額にもよるが、補償料の導入が美術品補償制度の利用を躊躇させることになれば、本末転倒になるのではないか

# 原子力損害賠償補償契約に 関する法律

- 「政府は、原子力事業者を相手方として、原子力事業者の原子力損害の賠償の責任が発生した場合において、責任保険契約その他の原子力損害を賠償するための措置によつてはうめることができない原子力損害を原子力事業者が賠償することにより生ずる損失を政府が補償することを約し、**原子力事業者が補償料を納付すること**を約する契約を締結することができる」（原子力損害賠償補償契約に関する法律2条）

# 船舶油濁損害賠償保障法

- ◎ 「被害者は、国際基金条約で定めるところにより、国際基金に対し、賠償を受けることができなかつたタンカー油濁損害の金額について国際基金条約第四条第一項に規定する補償を求めることができる」 (船舶油濁損害賠償保障法 22条)
- ◎ 「第28条第1項又は第2項の規定によりその受取量を報告すべき特定油に係る油受取人は、国際基金条約第12条及び第13条の規定により、国際基金条約第10条の年次拠出金を国際基金に納付しなければならない」 (同法 30条)

# 債務保証の原則禁止

- ◎ 法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律
- ◎ 〔保証契約〕
- ◎ 第3条 「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、財務大臣（地方公共団体のする保証契約にあつては、総務大臣）の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない。」

# 損失補償契約との類似性

- ◎ 最判平成 23・10・27 集民 238 号 105 頁
- ◎ 「地方公共団体が法人の事業に関して当該法人の債権者との間で締結した損失補償契約について、財政援助制限法 3 条の規定の類推適用によって直ちに違法、無効となる場合があると解することは…相当ではない」

# 公益上の必要性に関する裁量

- 「損失補償契約の適法性及び有効性は、地方自治法232条の2の規定の趣旨等に鑑み、当該契約の締結に係る**公益上の必要性**に関する当該地方公共団体の執行機関の判断にその**裁量**権の範囲の逸脱又はその濫用があったか否かによって決せられるべきものと解するのが相当である」

# 下限金額の見直しと民間保険

- 下限金額を引き下げ場合には、民間保険では対応できないかという必要性の観点からの検討が必要
- ⇒民間保険の付保が困難であったり、可能であっても保険料が高額になる場合、「**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し、もって文化の発展に寄与する**」という法目的に照らし、下限金額を引き下げることが考えられる

# 保険料等の補助

- ◎ 民間保険との競合を避けつつ、法目的を達成する手段としては、保険会社に支払う**保険料を補助**するという仕組みも考えられるのではないか
- ◎ **芸術文化振興基金の助成**等、それ以外の補助事業により目的を達成できるかの検討も必要

# 政府補償の下限金額

- ◎ 主たる考慮要素
- ◎ (1) 法目的（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し、もって文化の発展に寄与すること）の実現
- ◎ (2) 財政負担
- ◎ (3) 官民の役割分担

# ユニバーサル・アクセス

- ◎ 「文化芸術の振興に当たっては、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ことにかんがみ、**国民がその居住する地域にかかわらず等しく、文化芸術を鑑賞し、これに参加し、又はこれを創造することができるような環境の整備が図られなければならない**」（文化芸術振興基本法2条）

# 国民の鑑賞等の機会の充実

- ◎ 「国は、広く国民が自主的に文化芸術を鑑賞し、これに参加し、又はこれを創造する機会の充実を図るため、各地域における文化芸術の公演、展示等への支援、これらに関する情報の提供その他の必要な施策を講ずるものとする」（文化芸術振興基本法 21条）

# 美術館、博物館、図書館等の充実

- ◎ 「国は、美術館、博物館、図書館等の充実を図るため、これらの施設に関し、自らの設置等に係る施設の整備、展示等への支援、芸術家等の配置等への支援、文化芸術に関する作品等の記録及び保存への支援その他の必要な施策を講ずるものとする」（文化芸術振興基本法26条）

# 具体的決定方法 I

- ◎ 必要性の観点
  - ◎ (1) 立法事実の確認
    - ◎ どの程度までの引下げのニーズがどれぐらいあるのかを確認（ヒアリング、アンケート調査等）
    - ◎ (2) 民間保険で対応できないのかを確認
    - ◎ 民間保険のみでは保険料が高額になる場合、保険料の**補助**という方法との比較

# 具体的決定方法Ⅱ

- (3) 財政的考慮
- 必要性が肯定された場合、国費で負担することになるので、財政的考慮が必要
- 「政府は、一会計年度内に締結する補償契約に係る約定評価額総額・の合計額が会計年度ごとに**国会の議決を経た金額を越えない範囲内**で、補償契約を締結するものとする」(展覧会における美術品損害の補償に関する法律5条)
- 「文部科学大臣は、補償契約を締結しようとする場合には、あらかじめ、文化審議会の意見を聴くとともに、**財務大臣に協議しなければなら**ない」(同法12条2項)

# 財政上の措置

- ◎ 「国は、海外の美術品等の我が国における公開を促進するために必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努めるものとする」（海外の美術品等の我が国における公開の促進に関する法律 6 条）
- ◎ 「政府は、文化芸術の振興に関する施策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない」（文化芸術振興基本法 6 条）

# 下限金額設定の立法裁量

- 下限金額の設定は政令に委任（展覧会における美術品損害の補償に関する法律4条1項）⇒内閣の立法裁量
- 
- 司法審査 社会観念審査＋判断過程統制
- ⇒要考慮事項を考慮したか
- 他事考慮がなかったか

# 下限金額の引下げと上限金額

- 通常損害の下限金額の引下げが、当然に政府負担の上限金額の引下げを要請するものではない
- 現在でも、特定損害の下限金額は通常損害の下限金額よりも引き下げられているが、
- 政府補償の上限額は950億円で同一

# 下限金額引下げにおける制度設計

- 制度の対象になる全ての展覧会について一律に引き下げるか、補償対象となる美術本の総評価額に応じて引下げの幅を変えるか
- 立法政策としては双方ともありうる
- その長短については、立法事実を確認して判断

# 下限金額が10億円に 引き下げられたと仮定した場合

- 総評価額が20億円の損害の場合⇒10億円自己負担、10億円政府負担
- 総評価額が100億円の損害の場合⇒10億円自己負担、90億円政府負担（従前は50億円自己負担、50億円政府負担）⇒この場合、従前の下限金額でも大きな支障がなかったのであれば、引き下げ幅に差を設けることも考えられるのでは

# 下限金額を引き下げた 場合の制度の目的

- 本法は、美術品評価額の昇やテロ・自然災害  
害等に規模縮小や保険料の騰高により、大規模展覧生  
会が規定したとき、主として念頭に中小規模の改  
正は必要  
か？⇒国民が美術品を鑑賞する機会を拡大し、文化の  
発展に寄与する  
資を発展維持し

# 制度利用の必要がない事例の存在

- 年間の補償契約締結限度額は、当該年度に本制度の適用を申請する見込みのある展覧会の展示美術品の総評価額を積算して決定
- ⇒実績としては、補償契約締結限度額の2割～6割程度の契約金額
- ⇒本制度を利用しなくても展覧会を開催できる事案もかなり存在

# 制度を利用しない事例が 増加する可能性

現在、大規模展覧会を本制度を利用せずに関催している主催者は、政府補償の下限金額を切り下げた場合、中小規模の展覧会でも本制度を利用しないことも想定される

⇒本制度を利用可能であるが利用しない事例が増加すると予想される

⇒しかし、支援制度を利用可能であっても利用しない者も存在することは、支援制度一般にいえることであって、支援を必要とする者がある程度存在する以上、支援制度の意義が否定されるものではない