

文化審議会美術品補償制度部会 「審議のまとめ」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。)は、美術品の評価額の高騰や、テロ・自然災害等による保険料率の上昇によって、展覧会のために借り受ける美術品の保険料が高騰し、展覧会の規模の縮小や開催の断念といった事態が生じていること等を背景として、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して制定され、平成23年6月1日に施行された。
- 美術品補償法の附則第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。
- 平成26年6月1日をもって、美術品補償法の施行後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、法律の施行の状況や、社会経済情勢の変化等を踏まえて、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。
- この「審議のまとめ」は、これまでの本部会における検討結果を取りまとめたものである。

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月の制度創設以来、制度が適用された展覧会の件数は、4年で18件(巡回展の開催館ごとに1回と数えると、延べ38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4件となっている。
また、このうち巡回展は、平成23年度は2件、平成24年度は4件、平成25年度は2件、平成26年度は4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38回の展覧会のうち、16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5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38回の展覧会のうち、独立行政法人国立美術館が設置する美術館及び独立行政法人国立文化財機構が設置する博物館（以下「国立館」という。）での開催は19回、公立館での開催は18回、私立館での開催は1回となっている。
- 制度が適用された18件の展覧会のうち、国立館のみで開催された展覧会（国立館のみから構成される巡回展を含む）は7件、国立館と公立館から構成される巡回展は9件、公立館のみで構成される巡回展は1件、公立館と私立館から構成される巡回展は1件であり、国立館と公立館の組合せによる巡回展が最も多くなっている。
- 制度が適用された18件の展覧会においては、これまでに、借り受けた美術品について政府が補償金を支払った事例は生じていない。
- 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割に満たない^{*1}状況となっており、借り受ける美術品の総評価額が大きくても、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3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）

- 制度創設以来、これまでに美術品補償制度の適用を受け入れた、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、17か国・地域の65館・団体である。一方、展覧会主催者が交渉したものの、制度の適用を受

^{*1} 平成23年度から平成26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あり、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。

け入れなかった海外所有者は10か国の36館・団体である。

- 制度の適用を受け入れ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を受け入れるに至った。
- 一方、制度の適用を受け入れ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展覧会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、制度の適用が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^{*2}。

(中小規模展覧会の主催者の制度へのニーズ)

- 中小規模の展覧会を主催する美術館・博物館においては、通常損害の自己負担額50億円が引き下げられた場合、「制度を利用したいと思う」と回答した館が69%であり、そのうち、「10億円程度まで引き下げられれば制度を利用したいと思う」と回答した館が64%を占めている^{*3}。
- 一方、通常損害の自己負担額50億円が引き下げられても「制度を利用したいと思わない」と回答した31%の館においては、制度を利用したいと思う条件として、申請書類の作成など制度を活用できる事務体制が整っていることや、海外から美術品を借り受けて行う展覧会のノウハウを持つ学芸員がいること等を挙げている。

*2 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総評価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 *2の調査において回答があった館・社のうち、借り受ける美術品の総評価額が1億円以上50億円未満の展覧会を実施していると回答した公私立等の71館に対して行った、海外美術品を主とした展覧会の開催に関するアンケート調査の結果（計32館から回答（有効回答率46%）。調査期間：平成26年7月25日～8月8日、文化庁調べ）。

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ために保険料が賄えない、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への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に係る何らかの取組が行われた。延べ38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19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たことではなく、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

- 制度の創設から4年で18件という適用件数は、年間10件程度という当初の想定を下回っており、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割に満たない状況にあるなど、適用件数から見れば、実績として本制度が必ずしも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、このうち私立館への制度の適用は1館にとどまっているとともに、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。
巡回展の開催状況を見ると、大都市圏にある国立館と公立館との組合せによる巡回展が9件と最も多くなっており、地方巡回展の開催を充実するという点では

一定の成果があったものの、公立館のみから構成される巡回展は1件、公立館及び私立館から構成される巡回展は1件にとどまっている。

- 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との指摘も多い。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会社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

(補償範囲の見直し)

- 通常損害の自己負担額である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。
- このうち、法律の施行の状況については2. 及び3. で述べたとおりであり、制度の適用件数は4年で18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割に満たないという現状にある。また、制度が適用された展覧会は、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おり、美術品補償法第1条に規定する「国民が美術品を鑑賞する機会の拡大に資する展覧会を支援」という法律の目的が十分に達成されているとは必ずしも評価できない現状にある。
- さらに、制度が適用された18件の展覧会のうち、公立館のみから構成される巡回展は1件、公立館と私立館から構成される巡回展は1件であり、制度が適用された巡回展の多くは国立館と公立館から構成されるものであることから、地方における美術館・博物館が開催する多様な展覧会を支援しているとは必ずしも評価することが困難である。

これは、50億円という金額が、地方における美術館・博物館が単独で開催する展覧会の総評価額としては高額であることが一因と考えられ、50億円という通常

損害の自己負担額は、美術品補償法第4条第2項に規定する「多様な展覧会の開催に資する」ものになっているとは必ずしも評価することが困難である。

- 一方、社会経済情勢の変化については、制度創設以降も、一部の分野の美術品の評価額は高騰しており、その他の美術品についても、美術品の評価額が高騰していた制度創設時の評価額水準と大きく変わらない傾向にあると言われている。また、制度創設時と比較して、海外から借り受ける美術品の保険料の水準が大きく変わっているとは言えない状況にある。
- こうした現状の中、仮に、通常損害の自己負担額50億円を引き下げた場合には、現在より制度を活用する美術館・博物館が多くなり、より全国的な広がりのもとで制度を適用した展覧会が開催されることが想定される。
例えば、これまでに制度を適用した延べ38回の展覧会は、10都府県に所在する22館の美術館・博物館において開催されているが、仮に50億円を10億円に引き下げた場合には、新たに、24都道府県に所在する36館の美術館・博物館が制度適用を申請する可能性がある^{*4}と想定される。
- なお、本部会で行った関係機関や有識者からの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50億円を引き下げることにについて、多くの要望があった。
また、借り受ける美術品の総評価額が50億円未満の展覧会を開催する美術館・博物館等においては、現在の自己負担額では制度の適用を申請することができないが、通常損害の自己負担額50億円を引き下げた場合、「制度を利用したいと思う」というニーズが存在している。
- また、申請書類が多く、その提出時期・提出方法が柔軟さに欠けているとの指摘が多いことや、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、今後、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つつ、美術品補償法の目的である、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より一層支援し、かつ、地方の美術館・博物館における多様な展覧会の開催に資するような制度とするため、本部会としては、通常損害の自己負担額50億円という現行の補償範囲の引下げを目指すことが必要であるとの認識を委員間で共有した。

*4 *2の調査において回答があった計664館の美術館・博物館のうち、平成24年度～平成27年度に総評価額が10億円以上の展覧会を開催すると回答した館（これまでに制度を適用した美術館・博物館を除く）を集計したもの。

(補償範囲の引下げの視点)

- 通常損害の自己負担額である50億円の引下げに当たっては、借り受け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・博物館の学芸員による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範囲を広げることで、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。

(補償範囲の引下げに当たっての留意点)

- 通常損害の自己負担額である50億円の引下げに当たっては、多様な展覧会の開催に資するよう、できるだけ低額とするという観点を踏まえつつ、民間保険会社の事業の機会を奪うことのないよう、民間保険会社との役割分担に留意して、補償範囲を検討することが必要である。
- また、海外から美術品を借り受けて日本国内で開催される展覧会における損害の発生頻度は一概には言えないが、これまでに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たことはなく、民間保険の手配がなされた展覧会においては、近年に限って見れば、損害の発生頻度は1～2%程度とされている。
美術品補償制度を導入している諸外国においても、各国で制度の内容が異なり、一概には言えないが、近年に限って見れば、制度による補償が行われた展覧会の件数は、制度が適用された展覧会の件数の0.1%程度であり、制度により支払われた補償金額も1件当たりに換算すると160万円程度である^{*5}。
ただし、これらは限られた事例を基にしたものであり、ひとたび大きな事故が発生すれば、損害金額は巨額にのぼる可能性もある。
- こうした現状も踏まえつつ、50億円を引き下げた場合、補償金の支払にどのような影響が生じるかについても、更に検討することが必要である。

*5 2010年のEUによる調査報告書によれば、EUにおいて美術品補償制度を導入している国のうち、調査において事故実績について回答した17か国においては、2003年から2008年の間に美術品補償制度を適用した計5,174件の展覧会のうち、補償金を支払った件数は7件、合計79,981ユーロ（約1,120万円。1ユーロ=140円として換算（平成27年1月16日財務省告示第26号「支出官事務規程第11条第2項第4号に規定する外国貨幣換算率を定める等の件」））。（出典：Report by the OMC subgroup on State indemnity and shared liability agreements, 2010年）

- 現在、制度適用の申請があった展覧会の審査においては、美術品補償法や同法施行規則に規定されている、制度適用に係る展覧会の要件、展覧会の主催者の要件、開催施設の要件、対象美術品の取扱いに関する基準に基づき、当該展覧会がこれらの要件や基準を満たしているか否かを、申請書類や申請者からのヒアリングによって厳密に確認している。

具体的には、例えば、対象美術品の状態は展示・運搬に耐えうる良好なものであるか、温湿度が適正に保たれているか、対象美術品の運搬計画は危険分散や当該美術品の安全を考慮したものであるか、対象美術品の展示計画は当該美術品の安全を考慮したものであるか等を確認しており、審査の結果、安全が確保されないとして一部の美術品を補償対象外とした事例もある。

- 50億円が引き下げられた場合、これまでよりも、制度適用の申請件数が増えることが想定されるが、制度を適用する展覧会については、現在と同様、国が支援するにふさわしい内容であると認められる必要があり、また、損害発生リスクをできるだけ小さくし、損害発生を防止するための事故防止策が講じられることが必要である。

このため、現在、美術品補償法や同法施行規則に規定されている、制度適用に係る展覧会の要件、展覧会主催者の要件、開催施設の要件、対象美術品の取扱いに関する基準は維持するとともに、引き続き、審査を厳格に行うことが必要である。

- 制度を適用する展覧会においては、現在、制度の適用による保険料の軽減分について、国民へ利益を還元する取組に充てることとしている。50億円が引き下げられた場合に、自己負担額に近い規模の展覧会において保険料の軽減効果が薄くなっても、引き続き、入場料の軽減や教育普及活動の充実など、何らかの国民へ利益を還元する取組が行われることが必要である。

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・博物館については、美術品補償法施行規則に規定される開催施設の要件及び対象美術品の取扱いに関する基準を満たしていることが確認できた施設であることから、当該施設の2回目以降の申請においては、施設に関する書類のうち、施設の建物の構造に係る情報、空調・防火・防犯設備に係る情報、監視・警備・防災に係るマニュアルなど一部のものについて、変更がない場合は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、まず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、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。

⑤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術が行えるよう、民間保険会社に委託する業務内容や、損害査定の体制、補償金支払の具体的な手術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。

(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。
- また、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大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、国民の鑑賞機会の大拡大に向け、努力することが期待される。
- さらに、美術館・博物館における美術品補償制度の活用を一層促進していくためには、美術館・博物館において、美術品並びに美術館・博物館の施設・設備及び環境を適切に管理するとともに、美術品の損害発生のリスクをできるだけ小さくするための対策を講じられる体制が整っていることが重要である。
このため、美術館・博物館において美術品の保存・修復を担う専門職員の配置を促進することが望まれる。
- 加えて、美術品補償制度の適用を申請し、又は制度を活用することを契機として、美術館・博物館における施設・設備の改善や、学芸員・専門職員の育成・配置など、美術館・博物館における機能や体制の充実が図られることが望まれる。