

論点の整理(案)

1. 劇場・音楽堂等の現状と課題

(1) 劇場・音楽堂等を取り巻く現状

- 文部科学省が実施している社会教育調査によれば、国立、公立及び私立を含めた文化会館¹の数は、平成2年度には1,010施設であったのに対して、平成20年度には1,893施設となるなど約20年の間に2倍弱の増加をしているが、近年、その増加率は小さくなってきている。その設置者別の割合を見てみると、都道府県や市町村等の地方公共団体が設置するものが1,741施設と9割以上を占めている。
- 文化会館の職員数²については、1館あたり平均約10.6人が勤務しており、博物館(平均約6.5人)³や美術館(平均約8.6人)よりも多く、図書館(平均約10.3人)と同程度となっている。
- また、文化会館の職員の雇用形態⁴をみると、国立の文化会館については、専任(常勤)の職員が1館当たり54.7人、兼任(文化会館以外において常勤職員。以下同じ)が2.3人、非常勤の職員が16.6人である。また、私立の文化会館については、専任の職員が1館当たり平均約14.8人、兼任の職員が平均約2.9人、非常勤の職員が平均約5.8人である。一方、公立の文化会館において、1館当たり専任の職員が平均約3.6人、兼任(文化会館以外の常勤)の職員が平均約1.3人、非常勤の職員が平均約4.2人であり、公立の文化会館の職員が相対的に少ない。

¹ 社会教育調査における文化会館の定義は、地方公共団体、独立行政法人又は民間が設置する文化会館(劇場、市民会館、文化センター等)で座席数300以上のホールを有するものとされている。

² 「社会教育調査」(平成20年度 文部科学省)

³ 博物館類似施設を含む。

⁴ 「社会教育調査」(平成20年度 文部科学省)

- また、(社)全国公立文化施設協会が実施した調査⁵によれば、公立の文化施設において舞台芸術関係の自主事業のうち舞台公演を実施している施設は推定値で58.6%であり、そのうち「買取型」公演⁶は768施設が実施しているのに対して、「制作型」公演⁷を実施している施設は496施設である。
- 自主事業の内容を決定する上で最も重視するポイント⁸は、「買取型」公演では「集客力」であるのに対し、「制作型」公演では、「地域の文化振興に資するかどうか」である。
- 公立の施設に関する管理・運用面については、平成15年に地方自治法が改正され、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設である公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置の目的を効果的に達成するため、指定管理者制度が導入された。
- (社)全国公立文化施設協会が実施した調査⁹によれば、平成21年現在で公立の文化施設2,141のうち指定管理者制度を導入している施設は1,048(48.9%)であり、その数や割合は年々増加傾向にある。
- 指定管理者の指定に際して、公募が行われた施設は56.9%であり、公募が行われた施設数やその割合は年々増加傾向にある¹⁰。指定管理者の指定期間については、5年～7年未満が48.7%を占め最も多い。また、指定期間が4年以上の施設数は年々増加してきており、指定期間の長期化が進んでいる。

⁵ 「公立文化施設の事業に関する調査研究(自主事業等実態調査)結果報告書」(平成21年3月 社団法人全国公立文化施設協会)

⁶ 音楽事務所など民間プロモーターや劇団・楽団、芸術創造団体等から公演を買い受け、ホールの自主事業として実施する公演のこと(社団法人全国公立文化施設協会「公立文化施設の事業に関する調査研究(自主事業等実態調査)結果報告書」(平成21年3月))。

⁷ ホールが独自にプロデュースする公演のこと。例えば、プロの実演家や実演団体と交渉して作り上げる公演、市民ミュージカルのように地域の人に参加する公演をホールが制作するものなど(社団法人全国公立文化施設協会「公立文化施設の事業に関する調査研究(自主事業等実態調査)結果報告書」(平成21年3月))。

⁸ 「公立文化施設の事業に関する調査研究(自主事業等実態調査)結果報告書」(平成21年3月 社団法人全国公立文化施設協会)

⁹ 「公立文化施設における指定管理者制度導入状況に関する調査報告書」(平成21年12月)(社団法人全国公立文化施設協会)。(社)全国公立文化施設協会「全国公立文化施設名簿」(平成21年6月1日現在)掲載施設を対象に調査を実施。

¹⁰ 「公立文化施設における指定管理者制度導入状況に関する調査報告書」(平成21年12月)(社団法人全国公立文化施設協会)

- また、地方公共団体の文化芸術関係経費は平成5年度以降減少傾向にある。特に、文化施設経費¹¹については、平成8年度に 2,825 億円が措置されていたが、直近の平成 21 年度では 2,052 億円まで減少(27.4%減)してきており、多くの公立の文化施設は文化芸術の鑑賞活動や創造活動を十分に提供・実施できていない現状にある。

(2) 劇場・音楽堂等に関する課題

- 劇場・音楽堂等に関する課題については、本検討会においては、主に次のようなことが指摘された。
 - ・ 公立の劇場・音楽堂等は、地方自治法上の「公の施設」に該当し、その設置目的は各地方公共団体の設置条例で定められているが、我が国の文化芸術の振興という観点から、その目的や役割等を明確にした法律、又は国としての望ましい基準等は存在していない。
 - ・ 我が国では、ここ 20 年ほどの間に全国に施設としての劇場・音楽堂等は大幅に増加したが、質の高い創造活動が必ずしも十分に実施されていない。また、劇場・音楽堂等と活動を行う文化芸術団体との連携等が必ずしも十分ではない。
 - ・ 劇場・音楽堂等を設置している地方公共団体において、その地域の文化政策上、これらの施設の役割が不明確である。
 - ・ 国立や私立に比べて、公立の劇場・音楽堂等には、専任の職員数が少なく、専門性を有した人材を配置している劇場・音楽堂等も少ない。また、公演に係る業務ではなく、施設管理が配置されている職員の主な業務になっている劇場・音楽堂等もある。
 - ・ 他方、ここ 20 年ほどの間に、例えば、水戸芸術館(平成2年開館)、世田谷パブリックシアター(平成9年開館)、滋賀県立芸術劇場びわ湖ホール(平成 10 年開館)、兵庫県立芸術文化センター(平成 17 年開館)等、芸術監督と専門的な職員や文化芸術団体等を擁する公立の劇場・音楽堂等は増加してきている。しかしながら、これら専門的な職員に求められる資質、果たすべき役割等は多様であり、専門性を身につけるための人材育成について課題がある。

¹¹ 地方公共団体が支出する文化芸術経費のうち、文化施設(文化会館、美術館等)の管理運営に係る経費(人件費は除く。)を計上したものであり、修繕費や光熱水費、文化施設の管理運営を委託する場合の委託費を含む。

- また、公立の劇場・音楽堂等については、指定管理者制度の導入により、経済性や効率性を重視するあまり、事業内容の充実や専門的人材の育成・配置、事業の継続性などが必ずしも重視されない運用がなされ、施設運営が困難になっている状況も見受けられる。
- 公立の劇場・音楽堂等については、地方公共団体の文化施設経費が減少してきており、自主事業の実施施設数の減少や公演の小規模化などにより、文化芸術の鑑賞活動や創造活動を十分に提供・実施できておらず、その機能が十分に発揮されていない。
- 現在、文化芸術団体の活動拠点が東京を中心とした大都市圏に集中しており、地方での公演は大都市圏での公演と比較して、交通費、宿泊費、運搬費など多くの経費を要することなどから、相対的に地方では多彩な文化芸術に触れる機会が少ない。
- さらに、観客数の減少や観客の高齢化、固定化が進行しているとの指摘もあり、これまで劇場・音楽堂等に来ていなかった人の中から潜在的観客を開拓し、裾野を広げる取組も必要であると考えられる。

2. 劇場・音楽堂等に関する制度的な在り方に関する論点の整理

(1) 劇場・音楽堂等の果たすべき役割や機能について

【劇場・音楽堂等の果たすべき役割や機能はどのようなものか】

- 劇場・音楽堂等は、文化芸術の創造、交流、発信の拠点として、我が国全体の舞台芸術の水準を向上させ、国際的にも発信していく上で重要である。
- 劇場・音楽堂等は、それぞれの地域において、子どもから高齢者まで様々な人々の文化芸術に係る鑑賞、活動、交流の場でもあり、子どもの文化芸術体験や人材育成、社会包摂に関する機能等も持っており、雇用創出や地域経済の活性化にも貢献し、文化芸術による地域づくりにも大きな役割を果たすものである。
- 劇場・音楽堂等は、質の高い、先進的な文化芸術活動が行われるだけでなく、例えば、今回の東日本大震災においては各所で避難場所となり、また復興コンサート等が行われ、地域住民の心のケアがなされるなど、地域住民の生活の拠点となる役割も担っている。

【劇場・音楽堂等の目的・状況等により各館の役割や機能はどう違うか】

- 劇場・音楽堂等の設置目的，施設の規模，設置環境（人口規模やこれまでの取組等）や運営の実態等により，その果たすべき役割や機能は異なるが，その地域における文化芸術の振興に関する役割や機能を有していると考えられる。
- 劇場・音楽堂等における活動については，創造活動，鑑賞機会の提供，市民参加による文化芸術活動，市民による活動や交流の場など，いくつかの役割や機能に分類することができる。また，一の施設においては，これらに分類した役割や機能を複数担っている場合がある。

【劇場・音楽堂等の目的や役割を明確化する意義や方法をどう考えるか】

- 文化芸術施設としての劇場・音楽堂等の目的や役割を国において明確化するべきである。
- 劇場・音楽堂等の設置目的や運営の実態等は様々であることから，国がその目的や役割を定めることは適切ではなく，また困難であると考えられる。
- 劇場・音楽堂等の目的や役割を定める場合には，法律で定めることが適切なのか，又はガイドライン等で定めることが適切なのか，検討することが必要である。

(2) 劇場・音楽堂等の運営に必要な人材について

【劇場・音楽堂等の運営には，どのような人材の配置が必要か】

- 劇場・音楽堂等のそれぞれの目的を達成できるよう，専門的な人材（経営，芸術，技術）の配置を制度的に義務づけるべきである。
- 芸術や文化に係る施設や機関については，芸術や文化を扱うという性格上，国が専門的な人材の配置を義務づけることには慎重であるべきである。支援事業の採択要件等により，専門的な人材の配置を誘導する方が望ましい。
- 劇場・音楽堂等の機能を十分に発揮するために，経営責任者，芸術責任者，技術責任者，アートマネジメント人材などの配置が考えられるが，設置目的，施設の規模，設置環境（人口規模やこれまでの取組等）や運営の実態等は極めて多種多様であり，施設の特性に応じた配慮が必要である。

- 事業の規模や頻度によっては、劇場・音楽堂等に専門的な人材を常駐させることは非効率になることもあるので、地域の中核施設に人材を確保し、必要に応じてその人材を地域内の他の施設に派遣するという方法も考えられる。
- 小規模な地方公共団体の場合には、芸術監督は必ずしも各施設に所属する必要はなく、地方公共団体の文化政策の立案や発信等についても担当することなども考えられる。
- 劇場・音楽堂等が提供する文化芸術の質を向上させるため、芸術監督の選任についても文化芸術に見識ある人が行う必要がある。

【劇場・音楽堂等に配置する専門的な人材の要件は何か】

- 劇場・音楽堂等に配置する専門的な人材は、アートマネジメント等に関する資格を保有していることを要件とすべきである。
- 劇場・音楽堂等に配置する専門的な人材については、大学で履修すべき科目の選定や単位数、実務経験に関する要件を具体的に定めることが必要である。
- 規制緩和の観点から、国として資格制度を設けることは適切ではなく、公的な団体や学会等が専門的な人材に関する一定の基準を示すことも考えられる。
- 劇場・音楽堂等に配置する専門的な人材については、資格の有無ではなく、それまでの職務経験と実績を重視し、相当の年数の経験を積んだ人材であることが重要である。

【劇場・音楽堂等における専門的な人材をどのように育成すべきか】

- 劇場・音楽堂等の運営や公演の企画・実施等には、様々な専門性を有した人材が必要であり、そのような人材の育成は不可欠である。
- 文化庁においては、これまでも、様々な団体や劇場・音楽堂等が行う舞台技術者やアートマネジメント人材等に係る各種の研修・講座等の取組を支援してきており、引き続き専門性を有した人材の育成を充実することが必要である。
- 劇場・音楽堂等を設置する地方公共団体においては、その地域の文化政策の立案に当たり、これらの施設の役割をその政策の中に明確に位置づけることが重要である。また、それぞれの地域において、中長期的に地域の文化政策を推進することができる人材を育成することが重要である。

(3) 劇場・音楽堂等の管理や運営の方法について

【劇場・音楽堂等と文化芸術団体との関係をどのように考えるか】

- 諸外国の劇場・音楽堂等で通例となっているように、そもそも劇場・音楽堂等は、文化芸術団体を擁しているものを指すのではないか。それができないとしても、フランチャイズなど、特定の文化芸術団体との連携の構築を可能とすることが必要である。
- 劇場・音楽堂等のすべての施設において自主事業を行うことは非効率的であり、住民へのサービスの提供の観点からは「貸し館」も重要である。
- 公立の劇場・音楽堂等については、地方自治法に定める「公の施設」に該当し、特定の芸術団体が長期かつ独占的な利用をしにくいという課題があるが、これが制度上の課題なのか、運用上の課題なのか検討する必要がある。
- 必ずしも劇場・音楽堂という呼称が馴染まないような施設も含め、公立の文化会館等が、すべての人々に文化芸術を提供する場としての機能を果たせるよう、関係者が協力していくための方策を検討する。

【指定管理者制度の効果や課題は何か】

- 前述の(社)全国公立文化施設協会が実施した調査によれば、公立の文化施設において、舞台芸術関係の自主事業のうち舞台公演を実施している施設は推定値で58.6%であるが、その内訳を見ると、地方公共団体が直接運営している施設については49.7%の施設において自主事業を実施しているのに対し、指定管理者が施設の運営に携わっている施設については68.1%の施設において自主事業を実施している。このように、指定管理者制度が導入されたことにより、民間事業者の創意工夫やノウハウ等が活かされ、劇場・音楽堂等の事業や運営が活性化されているという面も見られる。
- 指定管理者制度においては、一定の期間を定めて指定管理者が指定されることになる。このため、事業の実施にあたり、長期的な計画を立てることができない、事業の継続性が担保できず、事業の実施に係る知見やノウハウの蓄積・共有が図られないとの指摘もある。
- 劇場・音楽堂等については、指定管理者制度の例外規定を設けることも考えられるとの意見もあるが、指定管理者制度に関し指摘される課題が、運用上の課題なのか、制度上の課題なのか含めて検討する必要がある。

(4) 劇場・音楽堂等への国の関わり方について

【国の役割についてどのように考えるか】

- 国の役割としては、①多様で優れた文化芸術を創造し、世界に発信すること、②地域によらず国民が文化芸術に触れる機会を確保することなどが考えられる。
- 公立の劇場・音楽堂等については、その制度的な在り方を考える際に、国と地方の役割分担を検討する必要がある。公立の劇場・音楽堂等の基本的な管理・運営の責任は、設置者である地方公共団体にあり、国は、全国的な文化芸術の振興の観点から、地方公共団体と連携して、劇場・音楽堂等を支援することが考えられる。
- 公立の劇場・音楽堂等については、文化芸術に関してその地域の拠点としての役割も担っており、その運営については設置主体である地方公共団体の意向や首長のリーダーシップを尊重すべきである。
- 国は、地域の中核となる劇場・音楽堂等に対象を特化して、地域内の劇場・音楽堂等に対する人材育成の支援、財政支援等を行うことが望ましい。
- なお、国立の劇場についても、劇場・音楽堂等に関するナショナルセンターとしての機能・役割をより一層強化する観点から、その充実方策について検討する。

【国として制度を整備する場合、国の関与はどうあるべきか】

- 文化芸術という分野の性質上、なんらかの制度を整備することにより国による規制が強化されることはあってはならず、国民の多様で自由な表現・鑑賞活動が全国で展開されるための支援制度が求められる。
- 劇場・音楽堂等に対する国の関与の在り方を検討するに当たっては、全ての劇場・音楽堂等に共通する基本的な要件と、劇場・音楽堂等の役割や機能に応じた類型ごとの要件という二段構えで考えるべきである。
- 劇場・音楽堂等の役割や機能に応じて、国の関与を考える必要がある。例えば、国が支援すべき劇場・音楽堂等は、創造活動や鑑賞機会の提供を行うものに特化することも考えられる。
- 劇場・音楽堂等の創造発信活動等の充実を図ることも重要であるが、文化芸術活動があまり活発でない劇場・音楽堂等の活性化を図り、積極的な工夫と努力を促すことも重要である。

- 国が、劇場・音楽堂等としてあるべき基準を示し、その基準を満たすものについて劇場・音楽堂等と認定して支援するという制度が考えられる。
- 国が認定することについては、認定により得られる何らかの効果やインセンティブがなければ、制度として形骸化するおそれがある。
- 国が劇場・音楽堂等の認定を行うことは、多種多様な劇場・音楽堂等を一律の型にはめ込むことになり、国が一部の施設を選別する仕組みは避けるべきである。
- 国による認定と助成とが関連すると、劇場・音楽堂等の中で格差が生じるという懸念があることから、国による認定と助成とは切り離して考えるべきである。
- それぞれの地域が、自律して、地域の文化芸術振興に向けた政策を立案できるよう、国として講ずべき方策について検討する。
- 私立の施設についても、公共的な役割を果たしている場合があることから、公立の施設との役割の違いを踏まえながら、その支援策等について検討する。