

論点の整理(たたき台)

1. はじめに

- 本検討会は、「文化芸術の振興に関する基本的な方針(第3次)」の策定に向けた審議を行っていた文化審議会が平成22年6月にまとめた文化政策部会「審議経過報告」を踏まえ、劇場・音楽堂等が優れた舞台芸術の創造・発信等に係る機能を十分に発揮できるようにするため、同年12月以降、劇場・音楽堂等の現状と課題について整理するとともに、その制度的な在り方について検討を行ってきた。
- 検討を行うに当たっては、様々な関係団体や有識者から幅広く意見を聴く必要があると考え、12の関係団体・有識者から意見聴取を行った。意見聴取においては、その後の審議に大変有益かつ貴重な意見が多数寄せられた。
- 本検討会は、これまで○回の会議を重ねたところであるが、関係団体や有識者から提出された意見も踏まえ、以下のとおり、これまでの経緯や現状と課題をとりまとめるとともに、今後更に検討を深めるべき論点の整理を行うこととした。

2. これまでの経緯

(1)文化芸術振興基本法及び文化芸術の振興に関する基本的な方針

- 平成13年に超党派の議員立法により成立した「文化芸術振興基本法」には、劇場・音楽堂等の充実に関して、第25条に「国は、劇場、音楽堂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、公演等への支援、芸術家等の配置等への支援、情報の提供その他の必要な施策を講ずるものとする。」と規定されている。
- また、文化芸術振興基本法に基づき、文化審議会の意見を聴いて、政府が定めることとされている「文化芸術の振興に関する基本的な方針」については、平成14年に閣議決定された第1次基本方針に、劇場・音楽堂等に関して、「法的基盤の整備や税制上の措置などの方策により、劇場、音楽堂等の活動の円滑化、活発化を図る。」ことが盛り込まれた。その後、平成19年に閣議決定された第2次基本方針においても同様な記載がなされた。

- さらに、平成22年2月に文部科学大臣から第3次基本方針の策定に向けた諮問を受けた文化審議会が同年6月にまとめた文化政策部会「審議経過報告」において、「地域の核となる文化芸術拠点への支援を拡充する。また、その法的基盤の整備について早急に具体的な検討を行う。」との提言がなされた。
- 文化審議会はその後も審議を続け、平成23年1月に「文化芸術の振興に関する基本的な方針(第3次)について」答申が行われ、それを受けて同年2月、同基本方針が閣議決定された。その中で「現在、法的基盤のない劇場、音楽堂等が優れた文化芸術の創造・発信等に係る機能を十分に発揮できるようにするため、劇場、音楽堂等の法的基盤の整備について早急に具体的な検討を進める。」ことが盛り込まれた。

(2)文化芸術関係団体における提言

- 文化芸術関係団体においても、劇場・音楽堂等に関する様々な提言や調査研究などが行われている。
- 平成13年5月に、俳優、歌手、演奏家、舞踊家、演芸家、演出家、舞台監督などの実演家等の団体で構成される(社)日本芸能実演家団体協議会が、「芸術文化基本法(仮称)の制定および関連する法律の整備をー21世紀、創造的な社会構築のためにー実演家からの提言(中間まとめ)」を公表し、その中で「芸術文化機関」を法律で位置づけることを提起した。
- その後、同協議会は、平成14年8月に「劇場事業法(仮称)の提案ー舞台芸術の振興のために「劇場」の基盤整備をー」をとりまとめた。また、平成21年3月に「社会の活力と創造的な発展をつくりだす劇場法(仮称)の提言」をとりまとめ、その中で「劇場等演出空間の運用および安全に関するガイドライン」についても報告された。
- また、全国の公立の文化施設で構成される(社)全国公立文化施設協会においてもこれまで様々な調査研究を行っている。例えば、平成22年3月には「地域の劇場・音楽堂等の活動の基準に関する調査研究」を行い、全国の施設の実態に基づいた活動基準(ガイドライン)をとりまとめた。

3. 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年の間に約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している施設が 1,741 と9割以上を占めている。
- 文化会館の職員数については、1館あたり平均 10.6 人が勤務しており、博物館(平均 6.5 人)²や美術館(平均 8.6 人)よりも多く、図書館(平均 10.3 人)と同程度となっている。しかし、その内訳を見ていくと、私立については専任(常勤)の職員が多く1館あたり平均 14.8 人勤務しているのに対して、公立では1館あたり専任の職員が平均 3.6 人、兼任(文化会館以外の常勤)の職員が平均 1.3 人、非常勤の職員が平均 4.2 人となっている。
- また、(社)全国公立文化施設協会が実施した調査³によれば、公立の文化施設において舞台芸術関係の公演に関する自主事業を実施している施設は 58.6%であると推定され、「買取型」は 768 施設が実施しているのに対して、「制作型」を実施している施設は 496 施設であり、そのうち制作型の自主公演事業を年間 10 件以上実施している施設は、50 施設にすぎない。
- 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。

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 博物館類似施設を含む。

³ 出典は、「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)である。

- (社)全国公立文化施設協会が実施した調査⁴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。指定管理者の指定期間については、5年～7年未満という場合が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。
- また、地方公共団体の文化芸術関係予算は平成5年度以降減少傾向にあり、特に、文化施設経費については、平成8年度に2,825億円が措置されていたが、直近の平成20年度では1,784億円まで減少(36.8%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

- 公立の劇場・音楽堂等については、地方自治法上の「公の施設」に該当し、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、あるいは国としての望ましい基準(ガイドライン)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(ハード)としての劇場・音楽堂等は大幅に増加したが、ソフト面における質の高い創造活動の実施や活動の主体である文化芸術団体との連携等が必ずしも十分ではない。
- 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館も少ない。また、職員の主な業務が公演に関する業務ではなく、施設の管理になっている館もある。
- 他方で、ここ20年ほどの間に、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・音楽堂等も増加してきた。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

⁴ 出典は、「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)である。(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している。

10年開館)、兵庫県立芸術劇場(平成17年開館)などがある。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る。

- 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。
- また、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、観客数の減少や高齢化、固定化が進展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々に対して、潜在的な観客を開拓するような取組も必要であると考えられる。

(3)文化庁の支援事業について

- 文化庁においては、これまでも、劇場・音楽堂等における優れた自主企画・制作公演等に対する支援や、アートマネジメント人材等の育成及び活用に関する優れた取組に対する支援を行ってきたところである。
- 平成22年度からは、前述した劇場・音楽堂等に係る現状や課題も踏まえ、劇場・音楽堂等の活性化に向けて、「優れた劇場・音楽堂からの創造発信事業」を新たに実施している。本事業は、劇場・音楽堂等が中心となり、地域住民や芸術関係者等とともに取り組む、音楽、舞踊、演劇等の舞台芸術の制作、教育普及、人材育成、人材交流等を支援する事業である。
- また、本事業については、平成23年度予算案において、以下の3つのメニューに分けて実施する予定とされている。

①重点支援劇場・音楽堂

我が国の舞台芸術の水準を向上させる牽引力となる劇場・音楽堂の自主企画制作公演、教育普及事業、人材育成事業に対して支援する。

②地域の中核劇場・音楽堂

都道府県内における舞台芸術の振興を牽引するリーダー的役割を担う劇場・音楽堂が地域住民や芸術団体とともに取り組む舞台芸術に関する公演、教育普及事業、人材育成事業に対して支援する。

③共同制作公演

複数の劇場・音楽堂が複数の芸術団体と共同で行う現代舞台芸術(音楽、舞踊、演劇)の新たな創造活動(新作、新演出、新振付、翻訳初演等)による公演に対して支援する。

- その際、①の重点支援劇場・音楽堂については、申請要件として、(i)芸術監督又は主催公演の芸術的内容に関する責任者を配置していること、(ii)アートマネジメント人材及び舞台技術スタッフが専任で配置されていること等を掲げており、これらの専門的な人材の配置を予算事業により促進している。

4. 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

- 以上のような現状と課題を踏まえ、本検討会では、劇場・音楽堂等に関する制度的な在り方について、関係団体や有識者からの意見聴取を実施し、議論を行った。
- 本検討会では、まず、これまでの議論において明らかになった論点を整理するとともに、論点ごとの主な意見をまとめることとした。しかしながら、関係者間においても多様な意見があり、論点によっては考え方の方向性の一致が必ずしも見られなかった。したがって、今回は、方向性の異なる意見についても並列的に掲げ、今後の議論の土台としていくこととしたい。
- これらの論点については、今後更に検討を深める必要があると考えられるが、関係者間においても、より一層議論が深められることを期待したい。

(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。

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。

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・音楽堂等の目的や役割を仮に定める場合には、法律で定めることが適切なのか、あるいは望ましい基準(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。
- 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。

(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・音楽堂等には、専門的な人材による人的組織を備えることが必要である。
- 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。
- 芸術や文化に係わる施設や機関という性格上、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とすることなどにより、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無駄になるので、中核施設にプールした人材を派遣するというやり方も考えられる。

劇場・音楽堂等に配置する専門的な人材の要件は何か

- 専門的な人材は、資格を保有していることを要件とすべきである。
- 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、実務経験について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。
- 専門的な人材については、それまでの職務経験と実績を重視し、専門家として相当の年数の経験を積んだ人材と判断することが望ましく、資格試験は不要である。

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、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。

(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、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。
- 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難点があるが、制度上の課題なのか運用上の課題なのかも含めて検討する必要がある。

指定管理者制度の効果や課題はどのようなものか

- 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公演に関する自主事業を実施している施設は 58.6%であると推定されるが、その内訳を見ると、直営施設全体では 49.7%であるのに対し、指定管理施設全体では 68.1%であり、指定管理者制度により、民間事業者の創意工夫やノウハウ等により、劇場・音楽堂等の事業や運営が活性化されているという側面もある。
- 指定管理者制度においては、指定管理者の指定は期間を定めて行うこととされている。そのため、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、運用上の課題なのか制度上の課題なのかも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地域によらず国民として最低限の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、その制度的なあり方を考える際に、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自治体の意向や首長のリーダーシップを尊重すべきである。
- 地域の中核となる劇場・音楽堂等において、域内の劇場・音楽堂等に対する人材育成の支援、財政支援等が行われることが望ましい。

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、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。
- 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、創造活動や鑑賞機会の提供を行う劇場・音楽堂等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、取組が弱い劇場・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・音楽堂等の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・音楽堂等の中で差別化が起こ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。

(5)より広範な国民からの関心・関与の必要性について

- 劇場・音楽堂等における活動は、究極的には国民や地域住民のためにあるものであることから、より幅広く国民や地域住民の関心や関与を高め、「劇場とは何か。」「地域の劇場にどうあってほしいか。」といった点について、文化芸術関係者に限らず、様々な議論がなされることが望ましい。
- このように、劇場・音楽堂等の制度的な在り方に関しては多様な意見があり、論点によっては、関係者間において考え方が必ずしも一致していない。劇場・音楽堂等が優れた文化芸術の創造・発信等に係る機能を十分に発揮できるようにする必要があることは言うまでもないが、そのための法的基盤の整備については、関係者間で十分な論議を更に尽くし、方向性が共有されることが必要であり、引き続き検討を行っていくこととしたい。