

1. 検討の背景

- 平成21年11月以降順次行われた政府の事業仕分け結果等を踏まえて取りまとめられた「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」(22年12月7日閣議決定。以下「見直しの基本方針」という。)においては、(独)日本芸術文化振興会(以下「振興会」という。)について講ずべき措置として、「新国立劇場運営財団及び国立劇場おきなわ運営財団への委託が実施されているが、法人が直営する場合との比較を含め、将来の運営体制についての検討を行い、結論を得る(23年度中に実施)」とされた。
- 振興会を含む国立文化施設等に係る今後の望ましい運営の在り方について検討してきた「国立文化施設等に関する検討会」においても、その「論点整理」(平成22年12月20日)において、新国立劇場及び国立劇場おきなわ(以下「両劇場」という。)の運営の在り方について「別途検討し、適切に対応する必要がある」とされている。
- このため、両劇場の運営に関する現状と課題を十分に踏まえた上で、政府全体における独立行政法人制度の見直しに関する検討を踏まえつつ、両劇場について考えられる運営形態ごとの比較検討及び両劇場の今後の運営形態その他の運営の在り方について、検討することとする。

2. 両劇場の概要

(1) 目的、事業及び使命

(新国立劇場)

- 新国立劇場を設置する振興会は、独立行政法人日本芸術文化振興会法において、①文化の振興又は普及を図るための活動に対する援助を行い、②我が国古来の伝統的な芸能の公開、伝承者の養成、調査研究等を行い、その保存及び振興を図るとともに、③我が国における現代の舞台芸術の公演、実演家等の研修、調査研究等を行い、その振興及び普及を図り、もって芸術その他の文化の向上に寄与することを目的としている。
- 同劇場は、上記③の目的を達成するため、オペラ、バレエ、現代舞踊、演劇等の現代舞台芸術を公演するための劇場施設として開場した。その運営は、振興会から委託を受けた(財)新国立劇場運営財団(以下「新国財団」という。)が行っており、現代舞台芸術の公演の主催、民間芸術団体等への劇場施設の利用供与、芸術家の研修等の諸事業を実施している。
- 同劇場は、今日、現代舞台芸術が伝統芸能と並んで我が国の芸術文化活動の中で重要な地位を占めていることを踏まえ、我が国の舞台芸術の一層の発展を図るとともに、良質で国際的水準の現代舞台芸術の鑑賞機会を広く提供するため、我が国現代舞台芸術の振興・普及の中核となり、また、この分野の国際交流拠点の機能も有する国立の劇場として、平成元年の国立劇場法一部改正により振興会を設置者として設置された。
- 同劇場の主要事業は、以下のとおりである。
 - ・ 芸術的に高い水準の舞台の企画・制作、公演
 - ・ 各年代、各層にわたる数多くの人々に対する現代舞台芸術に親しめる機会の提供
 - ・ 次代を担う実演家等、現代舞台芸術に係る人材育成のための研修
 - ・ 全国の劇場・芸術団体との幅広い協力関係の保持、全国公演の実施や共同制作・招聘公演及び劇場の提供等
 - ・ 世界各国の舞台芸術活動との相互交流
 - ・ 世界・我が国の現代舞台芸術に関する調査研究、講演・展示、関係資料の収集・公開
- こうした目的や事業内容を踏まえれば、新国立劇場は、国の文化政策の重要な一翼を担い、オペラ、バレエ、演劇等我が国の現代舞台芸術の振興・普及のためのナショナルセンターとして、水準の高さを備えた公演、実演家研修、調査研究等を総合的に行い、民間や地方の劇場、さらには諸外国の劇場とも適切な連携を図ることなどにより、国内外へ広く発信し、我が国の「芸術文化の顔」として、文化的存在感を高めていく役割を持つ。
- そして、同劇場が扱う現代舞台芸術は、我が国の文化として既に現代の日本人の血となり肉となっており、単なる外国の模倣や輸入でなく、我が国の伝統や精神性をも踏まえ、かつ、世界的な普遍性を備えた我が国の現代舞台芸術の振興・普及を図る使命を有している

と言える。

(国立劇場おきなわ)

- 国立劇場おきなわは、国の重要無形文化財である組踊をはじめとする沖縄伝統芸能の保存・振興と、沖縄の地理的・歴史的な特性を生かし、伝統文化を通じたアジア太平洋地域の交流の拠点となることを目的として設置された。
- その運営は、振興会から委託を受けた(財)国立劇場おきなわ運営財団(以下「おきなわ財団」という。)が行っている。
- 同劇場の主要事業は、以下のとおりである。
 - ・ 組踊、琉球舞踊、琉球音楽等の公演
 - ・ 「組踊」の立方、地方の伝承者の養成
 - ・ 調査研究、資料の収集、公演記録の作成及びこれらの展示、公開
 - ・ 沖縄の地理的・歴史的な特性を生かした伝統芸能を通じたアジア太平洋地域との交流
- こうした目的や事業内容を踏まえれば、国立劇場おきなわは、沖縄の芸能が琉球王府時代に発展してきたという歴史的、地理的条件に根ざしていることに鑑み、組踊、琉球舞踊、琉球古典音楽、沖縄芝居、沖縄の民俗芸能などの公演を中心に行うとともに、伝承者養成、調査研究等の事業を一体的、総合的に行う使命を有していると言える。
- そして、伝統芸能の保存・振興の面で、国立劇場、国立演芸場、国立能楽堂及び国立文楽劇場と同様の使命を有し、文化財保護法やユネスコの無形文化遺産保護条約等に基づき、我が国の伝統芸能の保存・振興のための諸事業を行う国の最重要の拠点である。

(2) 設立の経緯

(新国立劇場)

- 新国立劇場は、我が国の現代舞台芸術の振興・普及の拠点として、芸術家や経済界をはじめとする関係者の長年にわたる強い要望によりその設立が実現したものである。
- 同劇場の管理運営については、平成2年11月、学術経験者や芸術家等からなる第二国立劇場設立準備協議会から「芸術家、芸術団体などの創意を最大限に取り入れた運営により、活力ある現代舞台芸術の創造を確保するため、財団法人を設立して管理運営を包括的に委託する」との提言を受け、振興会から(財)第二国立劇場運営財団(現・新国財団)に委託することとされ、9年10月、東京都内に開場した。

(国立劇場おきなわ)

- 国立劇場おきなわは、政府の沖縄振興に関する重要政策としてその設立が決定された。同劇場は、「国立組踊劇場(仮称)の在り方に関する調査研究協力者会議」や「国立組踊劇場(仮称)設立準備調査会」等における検討を経て、平成13年度に振興会を設置者として

つ、管理運営は沖縄の文化の独自性を生かし、地元関係者の劇場への支援・協力・理解を得やすくするため、地元沖縄関係者により設立された(財)国立組踊劇場支援財団(現・おきなわ財団)が行うこととされ、16年1月、沖縄県内に開場した。

(3)両劇場の目標

- 現在、両劇場は振興会が設置し、運営を両財団に委託しており、独立行政法人制度の下、両劇場を含む振興会全体の中期目標が定められている。
- 現行の振興会の第2期中期目標(対象期間:平成 20～24 年度)においては、両劇場に関する目標として以下のような内容が定められている。

(業務の質の向上)

- 現代舞台芸術の振興・普及及び沖縄伝統芸能の保存・振興を図るため、より多くの人々が幅広い分野の公演を鑑賞することを目標とし、現代舞台芸術の公演及び沖縄伝統芸能の公開を行うとともに、公演等の充実を図る。
- 現代舞台芸術の振興・普及及び沖縄伝統芸能の保存・振興を図るため、伝統芸能の伝承者の養成及び現代舞台芸術の実演家その他の関係者の研修を実施する。
- 現代舞台芸術の公演及び沖縄伝統芸能の公開の充実等に資するとともに、その理解の促進を図るため、調査研究を実施する。その成果を研究者や国民一般に提供するとともに計画的な資料収集を行う。

(業務運営の効率化)

- 運営費交付金を充当して行う業務については、既存事業の徹底した見直し、事務手続の簡素化や、競争入札の推進、外部委託の範囲の拡大等により、業務の効率化を進め、中期目標期間中、一般管理費 15%以上、業務経費毎年度 1%以上の効率化を図る。

(財務内容の改善)

- 自己収入の確保や税制措置も活用した寄附金、予算の効率的な執行等に努め、適切な財務内容の実現を図る。
- 国民の鑑賞機会の確保、芸術活動の独創性等に十分留意しつつ、入場料、施設使用料、外部資金等自己収入の増加を図る。

(人事管理、施設設備等)

- 人事管理(人件費、意識改革等)、人事交流の適切な実施により、内部管理事務の改善を図る。
- 劇場等の安全かつ良好な施設環境を維持するとともに、業務の目的・内容に適切に対応するため、長期的視野に立った施設・設備の整備計画を作成する。

3. 運営形態に関する検討

(1) 検討の進め方

- 見直しの基本方針においては、両劇場の運営形態について、現行の振興会から財団への運営委託方式と振興会による直営方式についての比較を含め、将来の運営体制について検討することが求められている。
- 検討の進め方は、まず両劇場の現行の財団運営委託による運営形態に関する現状と課題を把握し課題を整理するとともに、あり得べき改善・解決方策について検討する。次に現行の運営形態と振興会による直営方式を含む現行以外の想定される運営形態との比較検討を行う。その上で今後の運営形態に関する本検討会としての考え方を集約することとする。
- なお、運営形態の検討に当たっては、次のような観点に留意する必要がある。
 - ・ 法人として自由度と責任をもった運営のできるガバナンスシステムとなっているか。
 - ・ 運営の効率化、組織のスリム化といった視点に偏ることなく、使命を達成するためにはどのような運営形態とすべきか。
 - ・ 法人として財政的に自立しやすいか、民からの資金や支援を獲得しやすいか、適切な税金の使い方であるか。
 - ・ 劇場を支える実演家、スタッフ、技術者等の活動や育成のしやすさ。

(2) 各目標に照らした現行の運営形態に関する現状と課題

- 2(3)において述べた両劇場に関する各目標は、現行独立行政法人制度を前提とするものであるが、業務の質を向上させる、業務運営を効率化する、財務内容を改善させる等の基本的な考え方は、どの法人制度においても当てはまる普遍的な考え方であると考えられる。このため、当該各目標に照らして、運営形態に関連すると考えられる現状と課題について、本検討会において検討し、次のような意見が出された。(各項目の下線部は、運営形態の比較検討に先立ち整理すべきと考えられる課題)

(業務内容面)

- 現代舞台芸術は、新たな芸術的価値を創造する活動であり、芸術家・芸術団体の自主性・自律性・創造性が最大限尊重されるべきものである。新国立劇場は、財団法人という民間団体が劇場を運営することにより、芸術家、芸術団体の創意を直接かつ最大限に取り入れた公演の企画・制作、実演家の研修等が可能となっている。
- 組踊等の沖縄独自の特色ある伝統芸能の持続的な保存・振興を図る上では、沖縄の芸能・文化に精通した地元関係者が中心となり、地域と一体となって、その公開、伝承者養成等の事業を担うことが大切である。国立劇場おきなわは、沖縄県、沖縄県教育委員会をはじめとする地元関係者が中心となって設立された財団法人が地元で運営を行うことにより、地元関係者の支援・協力・理解を得た伝統芸能の公開、伝承者養成等が可能となっている。

(業務運営面)

- 民間団体が運営することにより、創造的、柔軟かつ効果的な運営及び運営に当たって迅速な意思決定を実現している。
- 運営委託であるため、業務執行は財団法人が行い、業務実績の評価は(財団法人の理事会・評議員会による事業計画・事業報告の承認等はあるものの)主として振興会が行うため、業務運営に当たって緊張感を持たせることができる。
- 振興会は運営方針決定や資金的支援の役割を適切に果たし、その下で新国財団は適切に業務執行を果たすべき。
- 振興会と財団の二重構造となっているように見えるが実態が不明確。
- オペラ、バレエ、現代舞踊、演劇の4ジャンル全体を見渡すインテンダント(総裁、支配人)の役割が不明確。ライセンサー(理事長)と芸術面の責任を負う芸術監督の役割分担が不明確であるなど経営責任の所在が不明確であり、業務運営に関する権限と責任を一層明確にすべき。
- 新国財団は劇場を運営する人員が少ない割に管理部門に大勢の人がいるように見える。また、役員への天下りがある。

(財務内容面)

- 新国財団の年間予算は約70億円、うち国からの運営費交付金を原資とする委託費は新国財団約41億円であり、我が国の公共劇場としては多いものの、欧米の主要劇場に比して相当少ない。おきなわ財団は年間予算7億円、うち委託費6億円と国内的にも相当小規模である。
- 独立行政法人である振興会は、政府の方針により運営費交付金の一律削減や総人件費改革の対象とされている。そうした流れの中で、振興会から財団への運営委託費が毎年縮減され、ニーズに応じた公演等の事業実施が困難となっている。
- 財団運営委託の結果、税金の無駄遣いや財政的ロスが生じているかどうかが不明確。
- 国や独立行政法人に適用されるような厳格な財務会計制度の適用を受けず、年度を超えた契約締結等が可能であるため、公演の数年前から準備等を容易に行うことができる。
- 新国財団については、役員等に経済界から多数参画することにより、企業等の支援意欲が喚起され、運営への協力が得やすくなっており、現に年間5~7億円の寄附金を確保している点は高く評価できる。仮に国や独立行政法人が劇場運営する場合、官から民への流れに逆行するのみならず、税で賄うべき国の活動に対して企業が寄附金を出すことは二重支出とみなされ、民間からの寄附の大幅減少が見込まれる。

- おきなわ財団についても、地元から役員等に多数参画することで地元関係機関との連携協力や経済界をはじめ地元からの寄附金(年間 5～8 百万円)を比較的得やすいとの意見がある一方、沖縄は中小企業が多く、地元経済界からの財政支援が当初期待したほどには得られていないとの意見もある。
- 両財団には国からの運営費交付金を原資とする委託費が支出されているが、入場者一人当たりの運営委託費(減価償却費を除く)で見ると、新国約 24.5 千円、おきなわ約 45.3 千円と見込まれ、相当高額である。

(人事管理、施設設備等面)

- 民間団体が劇場を運営することにより、公演の質を左右する専門的職員等を比較的柔軟に配置できる。
- 職員数は、新国財団 140 人、おきなわ財団 31 人であり、海外の主要劇場と比べ相当少ない。特におきなわ財団の職員数は極めて少なく営業・普及業務を的確に行う体制が整っていないため、年間入場者数が 1 万人台に低迷し、沖縄芸能の発信機能を果たしていない。各部門の人材の育成・確保及び適正な人員配置を行うべき。
- 振興会から財団へ運営委託されていることもあり、特に新国財団については振興会との間で円滑な人事交流が可能となっている。おきなわ財団は、地元沖縄を中心に設立されているため県・県教委との円滑な人事交流及び業務運営上の連携が可能となっている。ただし、県からの財団への職員派遣期間は原則 3 年とされており、財団としての継続的な人材育成やノウハウの継承ができない。
- なお、両劇場の施設整備は財団運営委託の対象外であり、振興会が直接実施するものである。

(3) 現行の運営形態に関する課題の整理

- (2)において述べた、両劇場に係る各目標に照らした現行の財団運営委託という運営形態を採用していることに関し課題として指摘された主なものについて、その要因や改善・解決方策について以下検討する。その際、それらの課題が現行の運営形態に直接的に由来するかどうか、現行の運営形態の下で改善・解決が可能かどうか等に留意することとする。

【指摘1】インテンダントの役割や理事長と芸術監督の役割分担など、経営責任の所在が不明確

- ・ 新国財団の寄附行為によれば、理事長が法人を代表し、法人業務を総理するとされている。具体的には、理事長は運営全般について総括的な経営責任を有しており、理事長のリーダーシップの下、役職員が一致協力して新国財団に課された使命を達成すべく、公演、研修、調査研究等の様々な事業を総合的に遂行している。

新国立劇場が取扱う現代舞台芸術の公演は、芸術的な創造性が求められることに鑑み、公演の計画と実施に関する芸術面の責任者として、新国財団の寄附行為に基づき芸術監

督を置くこととしている。同劇場の開場以来、歴代芸術監督が公演計画の策定等についての確な手腕を発揮しており、同劇場の現代舞台芸術の公演内容は国際的な評価を得ている。なお、芸術監督が十分に職責を果たせるよう、制作部の職員を中心に必要な業務を遂行し、芸術監督を支えている。

- ・ 新国財団には寄附行為に基づき理事会及び評議員会が置かれており、理事会は重要な業務執行に関する決定や理事の職務執行について監督等を行うとともに、評議員会は理事会に対し事業計画・収支予算等について意見を述べたり理事会の諮問に応じて理事長に助言する等の仕組みも整えられている。
- ・ このように、理事長、芸術監督、制作部等はそれぞれ寄附行為上職責が明確にされ、適切に役割分担しながら、同劇場の運営を総合的に担っているものであり、経営責任は明確になっていると考えられる。
- ・ なお、芸術監督についてより長期的な視点から公演活動を担えるよう先般任期の見直しを実施するなど不断の見直しに努めており、引き続き理事長や芸術監督の役割の在り方の改善に向けて、現行の運営形態の下で検討していくことが可能である。

【指摘2】管理部門が過大、役員天下り

- ・ 新国財団は、振興会から委託された業務を包括的に実施しているが、制作、技術、営業、調査、研修等の事業部門の業務を少人数の職員で実施するとともに、総務、会計等の管理部門の業務は更に最小限の職員数で実施している。
- ・ 具体的には、新国財団の常勤役職員数は144名(平成23年4月1日現在)であり、うち役員4名及び総務関係職員21名の計25名(全体の17.4%)が管理部門に在籍している。この比率は、振興会(24.8%)や諸外国の劇場(例:ミラノ・スカラ座 19.2%、パリ・オペラ座 36.8%、ウィーン国立歌劇場 42.5%、ロイヤルオペラハウス 32.8%)と比較すると、管理部門の範囲が不明確であり単純に比較することは困難であるが、概ね小さく、管理部門が過大であるとの批判は当たらない。
- ・ また、新国財団の常勤役職員144名(うち役員4名)中、国の官公庁出身者は10名(うち役員1名)で全体の7%を占める。一般に、劇場運営に関する役員及び職員には、広く人材を求め、常に適材適所の観点で配置することが大切であり、特に役員については、今後とも経営のノウハウを有し、資質・能力に優れ、高い識見と知見を生かし、現代舞台芸術等に造詣の深い人材を求めることが重要であると考えられる。

【指摘3】年間予算が少なく、運営委託費が毎年縮減されている

- ・ 振興会から新国財団への運営委託費は、平成15年10月に振興会が独立行政法人に移行した後、特殊要因を除き、毎年約1%減が継続しており、16年度4,851百万円から21年

度 4,590 百万円へと 5 年間で 5.4%削減された。さらに 22 年度予算は事業仕分け結果を受け、例年の 1%減を大幅に上回る削減を強いられ、4,082 万円(対前年度比△508 百万円、△11.1%)とされた(一部、振興会直接執行への移行経費が含まれ、実質的には対前年度比△143 百万円、△3.1%)。23 年度予算でも対前年度比 5%減の予算要求を余儀なくされ、3,860 百万円(対前年度比△222 百万、△5.4%)と大幅に削減された。

- ・ このように新国財団への運営委託費は平成 16 年度 4,851 百万円から 23 年度 3,860 百万円(△991 百万円、△20.4%)に、同様におきなわ財団への運営委託費も 16 年度 795 百万円から 23 年度 619 百万円(△176 百万円、△22.1%)に大幅に削減されている。
- ・ こうした運営委託費の削減は、独立行政法人である振興会の運営費交付金について、各独立行政法人一律に適用される毎年度一般管理費△3%、業務経費△1%や、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」に基づく総人件費改革による毎年度人件費△1%の対象とされていること、「行政支出総点検会議」(平成 20 年 7 月 29 日内閣官房長官決裁)の指摘等を踏まえ国や独立行政法人から公益法人への支出を抑制する政府の方針が示されたこと、更に事業仕分け結果等を受けての中期計画に基づくルール以上の削減等により、振興会全体の運営費交付金が 16 年度 11,958 百万円から 23 年度 10,010 百万円(△1,948 百万円、△16.3%)と大幅に減少していることが直接的な原因であると考えられる。
- ・ この結果、振興会はもちろん両財団とも、業務の適切な遂行のための経費等を確保することが極めて困難になっている。特に劇場運営については企画制作、営業等を含め有能な人材を職員として確保することが極めて重要であるにも拘らず、人件費の抑制が限界に達している。法人の使命達成が危うくなり、法人としての存立基盤が危機に瀕している現状を踏まえれば、運営委託費の抜本的な充実が求められる。

【指摘4】二重構造のように見え、財政的ロスが生ずる恐れがある

- ・ 振興会と両財団の関係については、振興会が施設整備等について直接執行しつつ、公演、研修、調査等と劇場施設の運営について総合的、包括的に両財団に委託している。換言すれば、振興会は自ら新国立劇場等の土地建物等の基盤整備を担い、両財団はその基盤の上に立って、公演制作・企画等のソフト面を中心として劇場を一体的に管理運営できるようにしているものである。
- ・ このように、振興会と両財団の間には明確な役割分担と連携協力の体制が合理的に整備されており、重複や無駄は生じておらず、二重構造との批判は当たらない。

【指摘5】入場者 1 人当たり運営委託費が相当高額となっている

- ・ 振興会から両財団へ支出される運営委託費は、原則として人件費、一般管理費、研修、調査等に充てるためのものであり、公演に要する経費は入場料収入及び貸劇場収入により

賄う仕組みとなっている。ただし入場料収入及び貸劇場収入のみでは不十分なため、新国財団では企業等から寄附金を集め公演の収支が成り立っているものである。このような実態に照らせば、入場者1人を獲得するのに要する運営委託費について比較することは必ずしも適切でない。

- ・ しかしながらそれを前提としつつ、新国財団の運営委託費 4,810 百万円を主催公演入場者数 196,286 人で除した、主催公演入場者1人当たりの運営委託費は 24.5 千円である。貸劇場、研修公演、全国公演を含む総入場者数 301,506 人で除した、総入場者1人当たりの運営委託費は 16.0 千円である。(いずれも平成 21 年度実績。同様に算出すればおきなわ財団:45.3 千円、11.0 千円)。これについて諸外国の主要劇場と比較すると、ミラノ・スカラ座 17.9 千円、パリ・オペラ座 15.6 千円、ウィーン国立歌劇場 11.3 千円、バイエルン州立歌劇場 13.8 千円、ロイヤルオペラハウス 4.7 千円となっている。
- ・ このように、公費投入の趣旨や割合に相違があり、一律の比較は困難であるものの、新国立劇場の入場者1人当たり公費投入額は諸外国の主要劇場より割高となっている。その背景としては、例えば現代舞台芸術一般の幅広い国民への定着状況、公演回数やレパートリーの確立状況、貸劇場や全国公演を実施していること、営業努力等、様々な要因があると考えられる。
- ・ 同劇場は、現代舞台芸術に関するナショナルセンターとしての機能を一層的確に発揮する上で、国から所要の資金交付がなされることが前提である。諸外国の主要劇場においても、上質なオペラ、バレエ等の公演制作を入場料収入のみで賄うことは不可能であり、公費投入により公演を賄っている(米国では寄附金により公演を賄っている)。一方で、自由度と責任を持った劇場運営を実現する上でできる限り自律的な財政運営に努めることも求められ、寄附金等自己収入の増加や運営の更なる効率化に向けた一層の努力が求められる。
- ・ なお、運営委託費が割高であることは、運営形態に直接的に由来する問題ではない。

【指摘6】おきなわ財団への地元の財政支援が不十分

- ・ おきなわ財団は、平成 13 年 4 月、沖縄県民待望の国立劇場おきなわを管理運営するため、沖縄県や県内企業及び一般県民から募った1億円の寄附金を基本財産として設立された。その運営に当たっては、管理運営費は全て振興会が負担し、おきなわ財団は自主公演に要する経費のみを負担しており、入場料収入と貸劇場収入により賄われている。
- ・ 一方、沖縄県は、おきなわ財団の公演を補完する形で組踊の全国公演を国庫補助事業により実施したり、児童生徒のための組踊鑑賞会を県単独事業として実施したりしている。そのほか県主催の沖縄県伝統芸能公演等に同劇場を活用することにより貸劇場収入の増加促進や同劇場への観光客誘致にも取り組んでいる。
- ・ おきなわ財団では、これまでも企業や県民からの募金活動を継続的に行っているが、これ

らの寄附は零細企業が多い沖縄県の産業構造や経済状況の長期低迷等から厳しい状況が続いている。引き続き劇場運営の更なる効率化に努めつつ、地元企業等からより一層の財政的支援が受けられるよう一層の努力が求められる。

- ・ なお、地元による劇場への財政支援の問題は、運営形態を変えれば直ちに改善されるものではなく、沖縄伝統芸能に関する国の拠点を地元住民が自らの問題としていかに支えていくかという問題であり、おきなわ財団設立の趣旨に立ち返って努力を継続すべきである。

【指摘7】組織・人員が小さく、特に国立劇場おきなわは小規模で入場者数も低迷している

- ・ 国立劇場おきなわは、組踊等の沖縄で育まれてきた伝統芸能の国の拠点であるという性格もあって、職員数 31 名、年間入場者数 1 万数千人、職員 1 人当たりの主催公演入場者数は 474 人と小規模な経営状況にある(平成 21 年度実績)。
- ・ 離島が多く人口規模の小さい沖縄県では絶えず観客確保に頭を悩ませており、今後、沖縄県民はもとより本土等からの観光客の誘致などにより、集客を一層強化する努力が必要である。このため、同劇場の組織・人員の抜本的な強化充実が急務である。なお、こうした集客努力は、現行の運営形態の下でも引き続き行うことが可能である。
- ・ 加えて、政府においても国家戦略を見据えた沖縄振興策を検討している沖縄政策協議会をはじめ沖縄振興に取り組んでおり、その中で同劇場が位置付けられているなど政策的見地からも継続的な事業実施が求められる。
- ・ なお、新国立劇場においては、主催公演の年間入場者数は約 20 万人、貸劇場、研修公演、全国公演を含む年間総入場者数は約 30 万人であり、職員数は 140 人、職員 1 人当たりの主催公演入場者数は 1,402 人、同総入場者数は 2,154 人である(平成 21 年度実績)。これは諸外国の主要劇場(ミラノ・スカラ座 667 人、パリ・オペラ座 747 人、ウィーン国立歌劇場 991 人、バイエルン州立歌劇場 1,139 人、ロイヤルオペラハウス 1,677 人)を上回る水準であり、同劇場では職員数を極力抑制しつつ一定の入場者数を確保しており、相当に効率的な運営を実現していると考えられる。

【指摘8】県からおきなわ財団への職員派遣期間が限られ、継続的人材育成等が困難

- ・ 現在、沖縄県からおきなわ財団へ 24 名(職員数 31 名)の職員が派遣され、県派遣職員が運営の中心を担っている。そのこと自体は琉球王府時代から引き継がれてきた伝統芸能の拠点である国立劇場おきなわの運営にとって必要であるが、継続的な人材育成やノウハウの継承を適切に行うことが困難との指摘がある。その背景として、制度上、県派遣職員は、5 年を限度に県に戻らないと退職手当等の通算が切れるため、期限内に県に復職することはやむを得ない面がある。
- ・ おきなわ財団では、県人事当局との間で財団勤務経験者の再派遣や芸能文化に造詣の

深い職員の派遣ができるよう調整に努めており、適任者については、例えば教育委員会文化課、博物館、県立芸術大学等の勤務に加え、何度でも財団に派遣されることによって能力を高めていくことが可能である。

- ・ また、現状においても、財団職員が振興会の国立劇場業務について学ぶ機会（研修）を設け、また出向によって1年間振興会勤務をすること等により、劇場運営のノウハウ習得を図るなど継続的な人材育成等にも努めている。
- ・ ただし、より効率的な劇場運営を実現するためには的確なノウハウを持った（沖縄県民である）専門家が継続的に劇場運営に携わることが必要であり、長期的にはおきなわ財団職員の採用をより重視していくことが考えられる。その際、財団職員の退職給付引当金が財団の経営を圧迫する恐れもあり、長期的な人材育成の在り方について組織・人員の抜本的強化充実と併せて、振興会、おきなわ財団、沖縄県の間で十分協議することが求められる。
- ・ なお、人材育成はどのような運営形態であっても重要な問題であり、運営形態を変えれば直ちに解決する性質の問題ではない。

(4)今後の運営形態に関する比較検討

- (3)においては現行の財団運営委託による運営形態に関する課題の整理を試みたが、見直しの基本方針によれば、現行の運営形態と振興会による直営との比較検討が求められている。このため、本検討会では現行運営形態に加え、振興会による直営を含め両劇場について想定される運営形態について幅広く比較検討することとする。
- 想定される運営形態としては、概ね次のようなものが考えられる。
【現行方式】【A】振興会から財団への業務委託(ただし業務全般について必要な見直し)
【振興会による直営】【B】財団の振興会への統合
【C】持株会社的運営又は事業本部制
【振興会を介さず運営】【D】国から財団への直接委託
【E】財団の新たな独立行政法人(又は特殊法人)への移行 等
- 各運営形態について比較検討するに当たっては、各目標に照らして、業務内容面、業務運営面、財務内容面、人事管理面等の観点から、各々どのようなメリット・デメリットがあるかを個々に確認する必要がある。比較検討の概要は、別表のとおりである。

新国立劇場・国立劇場おきなわの運営形態に関する比較検討(概要)

別表:未定稿

〔凡例〕【新】:新国立劇場、【お】国立劇場おきなわ、○:メリット、●:デメリット

区分	■現行方式 A 振興会から財団への業務委託(ただし業務全般に必要な見直し)	■振興会による直営 B 財団の振興会への統合 C 持株会社の運営又は事業本部制	■振興会を介さず運営 D 国から財団への直接委託 E 財団の新たな独法(又は特殊法人)への移行
業務内容	○【新・お】芸術家、芸術団体、地元の創意を直接、最大限取入れた運営、公演企画が可能	○【新・お】伝統芸能(本土と沖縄)と現代舞台芸術が連携し易くなる ●【新・お】役員数が大幅抑制され、現代舞台芸術関係者・団体、沖縄伝統芸能関係者の創意・意向が反映しにくくなり、公演水準の低下を招く恐れ(※Cの制度設計如何で改善余地あるか)	●【新・お】国による現代舞台芸術等への介入・干渉等が強まるとの懸念・批判を招く恐れ ●【新・お】振興会と両劇場との関係がなくなり、伝統芸能と現代舞台芸術のバランス良い発展や両者の連携に支障を来す恐れ ●【新・お】Eの場合、役員数が大幅抑制され、現代舞台芸術関係者・団体、沖縄伝統芸能関係者の創意・意向が反映しにくくなり、公演水準の低下を招く恐れ
業務運営	○【新・お】劇場運営を柔軟かつ効果的に行うことが可能 ○【新・お】業務の執行と評価を異なる組織が担うことで業務運営の緊張感が生じる ●【新・お】対外的に振興会と財団との二重構造になっているように見え、業務が重複している、との批判 ●【新・お】現在、公益財団法人の認定申請準備中だが、認定後も毎年相当の事後チェックが必要	○【新・お】二重構造批判を払拭できる ○【お】より大きな組織の中で、営業・普及業務を充実させ、入場者数確保を図りやすくなる ●【新・お】組織規模の肥大化など行革の流れに逆行。異なる業務を同一組織が抱え運営が複雑化し、機動的な意思決定が困難に ※仮に現行の組織(常勤役員員数:【振興会】303人、【新】144人、【お】32人)をそのまま統合すれば、振興会の職員数・人件費の5割超の増が見込まれるが、独法の規模拡大は認められない恐れ(仮に統合する場合でも、管理部門のこれ以上の合理化は限界あり) ※Cについては区分経理、相当程度意思決定権確保など制度設計如何で、相当程度両劇場の独立性担保の余地あり	○【新・お】二重構造批判を払拭でき意思決定が迅速になる ○【新・お】運営が単純で問題が比較的生じにくい ●【新・お】Dの場合、国が国立施設の運営を特定の公益法人に直接委ねることの当否について慎重な検討が必要 ●【新・お】振興会の培ってきた劇場運営のノウハウが活用できなくなる ●【新・お】Dの場合、競争入札となるが、両財団以外に応札能力を有する団体がなく、結果的に1社応札となり競争性を担保できない ※【新】設立検討過程では、Eのような特殊法人新設も検討されたが、行革の流れの中で見送られ、財団委託とした経緯あり ※Eの場合、両劇場と同時に、芸術文化振興基金も体制・機能強化を図り、国立劇場から自立した組織とすることも考えられる
財務内容	○【新・お】総人件費改革の対象外 ○【新・お】役員等に経済界・地元沖縄から多数参画することで企業等の支援意欲が喚起され、協力(寄附)を得やすい ※年間寄附金額:【新】5-7億円、【お】5-8百万円 ○【新・お】柔軟な予算執行が可能 ●【新・お】毎年業務委託費が削減される 【新】H16:51億円→H23:41億円(△20%) 【お】H16:8.0億円→H23:6.2億円(△22%) ●【お】小規模組織のため営業・普及業務が十分に行えず僅少な入場者数となっている	●【新・お】運営費交付金の効率化、総人件費改革等の対象 ●【新・お】財務会計制度が厳格になり、柔軟な執行(年度を超えた契約締結等)が困難に ●【新・お】振興会の芸術文化振興基金の存在、独法の方が国に近い組織と見なされ易いこと、役員数の大幅抑制等から、経済界等からの寄附が大幅に減少する恐れ(国による補填は困難) ●【新・お】仮に財団を解散する場合、民間出捐金等からなる基本財産を含む残余財産を振興会か他の類似団体に寄附することとなり、反発・批判が生ずる恐れ	○【新・お】Dの場合、運営費交付金の効率化削減、総人件費改革の対象外(※ただし公益法人向け支出の抑制方針あり) ○【新・お】Dの場合、引き続き経済界等からの協力・支援を受け易い ●【新・お】財務会計制度が厳格になり、柔軟な執行(年度を超えた契約締結等)が困難に ●【新・お】Eの場合、運営費交付金の効率化削減、総人件費改革の対象となる ●【新・お】Eの場合、財団より独法(特殊法人)の方が国に近い組織と見なされ易いこと、役員数の大幅抑制等から、経済界等からの寄附が大幅に減少する恐れ(国による補填は困難)
人事管理・施設	○【新・お】公演の質を左右する専門技術者等を比較的柔軟に配置することが可能 ○【新・お】振興会・沖縄県と円滑な人事交流が可能(※【お】県と連携が図りやすい反面、派遣期間等運用上の課題あり)	●【新・お】人事制度が厳格化、必要な人材の迅速な確保が困難に ●【お】運用如何では本土(振興会)による職員人事により、沖縄芸能に不案内な職員配置や公演水準の低下を招く恐れ	●【新・お】相互の人事交流がしにくくなる ●【新・お】Dの場合、現行では施設は振興会が所有しているが、施設の所有者について整理が必要(法改正が必要か) ●【新・お】Eの場合、人事制度が厳格になり、必要な人材の迅速な確保等が困難となる
法令整備	○【新・お】現行制度の下で対応可能(法改正不要)	○【新・お】法改正不要(振興会法の範囲内。業務方法書、中期目標等の変更は必要?) ※以上は現行独法制度を前提としており、上記のデメリットを改善するためには、現行独法制度の大幅な見直しが必要か	●【新・お】Dの場合、「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」(平成14年閣議決定)に基づき委託等に係る事務・事業の基本的内容について法定する必要 ●【新・お】Eの場合、独法等の新設には、個別法の新規立法が必要

(5)本検討会の考え方

- (2)～(4)の検討を踏まえ、両劇場の今後の望ましい運営形態について検討する。

【A】 振興会から財団への業務委託〔現行方式〕(ただし業務全般について必要な見直し)

- 両劇場にとっては、振興会から財団へ運営委託している現行の運営形態を採用することにより享受しているメリットは次のとおり極めて大きい。

すなわち、業務内容面では芸術家・芸術団体の創意を取り入れた公演企画等や、沖縄の芸能・文化に精通した地元関係者を中心とした伝統芸能の公開等が可能となっている。

業務運営面では創造的かつ柔軟な運営と迅速な意思決定が可能となっている。

財務内容面では役員に経済界・地元から参画していることにより、多額の寄附金確保が可能となっている。また年度を超えた契約締結等柔軟な予算執行が可能となっている。

人事管理面では振興会や地元関係者との人事交流が可能である。

このように、法人として内容面、運営面、財政面のいずれの面でも自由度と責任を兼ね備えた形で運営することが制度的に可能となっていると考えられる。

【B】振興会による直営(財団の振興会への統合)又は【C】振興会による直営(持株会社的運営又は事業本部制)

- 次に、財団と振興会を統合し、振興会による直営に改める場合、現行の独立行政法人制度を前提として検討すれば、以下のとおりである。

すなわち、業務内容面では芸術家・芸術団体等の創意を公演企画等に反映しにくくなり、公演水準の低下を招く恐れがある。

業務運営面では独立行政法人の組織が肥大化し、法人としての機動的な意思決定がしにくくなる。そもそも政府の方針として独立行政法人の組織の肥大化につながる統合は認められない恐れがある。仮に統合が認められる場合でも、相当の組織のスリム化が条件とされ、両劇場の使命の達成が著しく困難となる恐れがある。

財務内容面では財団より独立行政法人の方が国に近い組織と見なされ、経済界や地元からの寄附金額が大幅に減少し、自律的な財政運営が妨げられる恐れがあるほか、より厳格な財務会計制度や総人件費改革などに拘束され、柔軟な予算執行に支障を生ずる恐れがある。

- なお、見直しの基本方針においては、独立行政法人の抜本改革の第二段階として、今後、独立行政法人の制度・組織の見直しについて検討を進めるとされている。具体的には、独立行政法人の事業の重複等を排除しつつ、いかなる組織体がそれを担うことが適当かとの観点から独立行政法人組織の再編整理を行うとともに、その事業の目的、特性、財源等を踏まえ、最も適切なガバナンスの仕組みなどの制度設計を検討するとされている。

- 振興会を含め、独立行政法人制度によって運営されている各国立文化施設等に係る運

営上の課題と見直しの方向については、「国立文化施設等に関する検討会 論点整理」において整理されているところであり、今後、独立行政法人制度の見直しについて検討される中で、上述のような懸念を解消することができるかどうか、十分注視する必要がある。

【D】 国から財団への直接委託

○ 次に国から財団への直接委託に改める場合について検討すれば、以下のとおりである。

すなわち、業務内容面では国による公演内容への介入・干渉等が生ずる恐れがあり、芸術家・芸術団体等の創意を公演企画等に反映しにくくなり、公演水準の低下を招く恐れがある。

業務運営面では振興会の培ってきた劇場運営のノウハウを活用しにくくなることに加え、国が国立施設の運営を特定の公益法人に直接委ねることの当否について慎重に検討する必要がある。

財務内容面では、公演の企画・制作に当たっては、演目、演出者、指揮者の決定、交渉、著作権処理、美術等のデザイナーの選定など多様な業務を数年前から計画的に準備する必要があるが、予算単年度主義を原則とする国の会計制度の下では、予算・事業計画の策定、経費の前払・仮払を含め、数年前から企画・制作に関与することが困難となる恐れがある。

また、施設そのものは振興会のものであるため、箱と中身がバラバラの運営となり機能しない恐れもある。

【E】 財団の新たな独立行政法人(又は特殊法人)への移行

○ 次に、財団の新たな独立行政法人(又は特殊法人)への移行については、行革の流れの中でそもそも新たな独立行政法人又は特殊法人を新設することが認められる可能性があるのか不明であるが、これについて検討すれば、以下のとおりである。

すなわち、業務内容面では芸術家・芸術団体等の創意を公演企画等に反映しにくくなり、公演水準の低下を招く恐れがある。

業務運営面では、振興会の培ってきた劇場運営のノウハウを活用しにくくなることに加え、国が特定の民間法人を独立行政法人又は特殊法人へ移行することの可否について慎重に検討する必要がある。

財務内容面では財団より独立行政法人の方が国に近い組織と見なされ、経済界や地元からの寄附金額が大幅に減少し、自律的な財政運営が妨げられる恐れがあるほか、より厳格な財務会計制度等に拘束され、柔軟な予算執行に支障を生ずる恐れがある。

【結論】



(6) 国立劇場等との関係

- 振興会が設置する劇場には、本検討会の検討対象である新国立劇場及び国立劇場おきなわのほかに、国立劇場、国立演芸場、国立能楽堂及び国立文楽劇場（以下「国立劇場等」という。）がある。国立劇場等は、それぞれ設立当初から振興会が直営しているものであり、以下の考え方から引き続き振興会による直営を維持すべきである。
- 国立劇場等の使命は、国の文化財保護政策の一環として、人類の文化遺産である我が国古来の伝統芸能を、多種多様な演出や技法を尊重しながら、努めて古典伝承のままの姿で正しく保存・振興し、後世に伝えていくとともに、伝承者養成の計画的な実施、演出等の幅広い調査研究を行うことであり、多数の実演家が技芸の公開及び伝承を行うことにより、無形の文化財の保護に重要な役割を果たしているものである。
- また、歌舞伎、文楽、能楽、雅楽は、文化財保護法により重要無形文化財に指定され、同時にいずれもユネスコ無形文化遺産とされており、国立劇場等で保存・継承の取組が行われている。このように、国立劇場等における伝統芸能の公開等の事業は、企業的経営の下で、国の文化財保護行政と一体的に実施する必要があるため、振興会が直接運営しているものである。
- これらの事業は、その性格上公共性が高く、国の一定の関与の下に行わせる必要がある反面、円滑な遂行のためには機動的、弾力的な運用を図る必要があるとの考え方から、昭和 41 年に特殊法人国立劇場が設置され、同法人によって事業が実施されてきたものである。その後、同法人は順次各劇場を開場し、業務内容の追加等を経て、平成 15 年に現在の独立行政法人制度に移行した。
- 国立劇場等は、こうした使命の下、民営劇場では実現困難な原典の尊重、古典の復活、亡びかかった芸能の復活等に重点を置き、45 年間に亘り継続的に事業を実施してきており、こうした公共的な運営を将来にわたって円滑かつ責任をもって確保していく上では、引き続き振興会において直接実施していくことが適当であると考えられる。
- なお、国立劇場等は、新国立劇場や国立劇場おきなわとは異なり、関係者の理解や協力が得られない等、財団に運営委託しなければならない特段の事情はないと考えられる。
- なお、国立劇場おきなわも同様に、重要無形文化財である組踊をはじめとする沖縄伝統芸能の公開等について文化財保護行政と一体的に行うことが求められ、組踊については平成 22 年 11 月にユネスコ無形文化遺産に登録されたが、前述のとおり地元関係者の協力を得ながら沖縄の歴史的・地理的特性を生かす重要性及び必要性に鑑み、振興会から財団への運営委託を採用することは合理的であると考えられる。

4. 業務全般の見直しに関する意見

○ 本検討会においては、3に述べたような運営形態に関する意見のほか、業務全般の見直しについて次のような意見が出された。

(新国立劇場)

- 開場13年余を経過し、業務全般について見直すべき点を点検すべき。その際、各ジャンルごとの課題や真に必要な事業について整理すべき。
- 現代舞台芸術が経済面に振り回されている印象がある等の指摘もある。今後、日本人の出演者や演出家などの登用も含め、主催公演をより広く、より深く、より楽しくして我が国を代表する劇場としてより相応しい内容とするとともに、人材育成等を充実すべき。
- 公演のレパトリーを確立できる体制づくりなど創造機能の強化を図るべき。自主制作のない時期に他の公演団体への劇場施設の貸与を積極的に実施し、劇場施設の有効活用に努めるべき。
- 演劇については、言語の問題等から他の分野と比して国際的な普遍性を示しにくい面があり、こうした違いを踏まえて、国立の劇場としてどのように考えるべきか検討する必要。
- 平成21年度で年間46 演目277 回上演しているが、この上演数は我が国としては多いものの、主要国の歌劇場に比して少ない。多面舞台の大劇場は年間87回(同年度)であり、上演数を充実すべき。
- 劇場を支える舞台技術者が圧倒的に少なく、公演回数充実の制約となっているため、その拡充が求められる。
- 都内の同劇場の管理運営業務のほかにも、日本中の人々が同劇場の公演の観客、ファンとなるよう首都圏以外の地方向け公演、青少年向け公演や海外公演の充実など、幅広く現代舞台芸術の普及・振興に関する活動を民間団体としての発意により自主的に実施していくべき。そのための人員確保・財政支援も併せて求められる。
- 公演内容・公演数の充実に資するよう、より一層国内の舞台事情を熟知するとともに、出演者等のデータベースを充実すべき。
- オペラ、バレエ、演劇の各研修所について、公演への出演も含めたより実践的な研修内容とすべき。
- 我が国の舞台芸術の動向に関する調査研究・出版、総合情報センター機能などの調査研究機能の強化が求められる。
- 「世界の新国立劇場」となるよう海外発信を充実するとともに、皆に親しまれるよう劇場サービスを充実すべき。

- 有料入場率は平均80%程度と高水準を維持しており、観客の一定の支持を得ていると考えられるが、入場者数自体は伸び悩んでいる。
- 同劇場と民間の劇場の双方の入場者数の増加が図れるよう、公演実施に当たって民間との協力関係の構築が求められる。
- 業務内容について国民の理解を得るための一層の努力が求められる。
- 観客アンケート等の情報を公開すべき。
- 同劇場に隣接する東京オペラシティや近隣地域との連携を図りつつ、公演が行われていないときでも劇場に人が賑わっているよう、集客(「創客」)のための取組が求められる。

(国立劇場おきなわ)

- 同劇場の事業は次第に確立・定着しつつあるが、伝統組踊保存会、沖縄県及び沖縄県教育委員会が行う事業との役割分担・連携について整理が必要。
- 同劇場における組踊、琉球舞踊などの公演は、観客層の現状から、一つの作品について多くても2～3回公演であり、出演者の舞台出演機会の確保と観客層の拡充が必要。
- 高校生等対象の鑑賞教室や、修学旅行生や本土からの観光客に対する臨機の公演プログラムなど鑑賞者の拡大に努める必要。
- アジア太平洋地域から伝統芸能について学ぶ研修生を受入れる環境を整備すべき。

- 振興会及び両財団においては、以上のような意見等を踏まえ、3(5)に述べた運営形態に関する本検討会の考え方を基本としつつ、両劇場の業務全般についても積極的に改革に取り組むことを期待する。併せて、政府は両劇場が今後ますますその使命を的確に果たすことができるよう、財政上の支援はもとより環境整備に努めるべきである。
- なお、政府においては、今後、独立行政法人の制度・組織の見直しについて検討を進めることとしていることから、両劇場を含めた今後の振興会自体の在り方についても検討を深める必要がある。