

劇場等の運営基盤のあり方に関する調査研究

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

付：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

はじめに

人々と演劇、音楽、舞踊、演芸、伝統芸能などの実演芸術との出会いを創り出す劇場。その空間を、実演芸術作品を演じ、奏で、唄い、語る演技者と客席の人々との相互交流が創りだされる場にしたい。そして、笑い、喜び、悲しみ、怒り、さらに真なるもの、善なるもの、美なるものへの共感と理解、未知なる価値の発見と認識、同時代を生きる者同士が人生を噛みしめ明日への活力を共有する場にしたい。これは俳優、歌手、演奏家、舞踊家、演芸家、制作者、スタッフなど実演芸術に携わる者の原点と言える想いである。

この実演芸術の上演可能な設備を有する施設は全国に3,000近く存在すると言われる。その内、2,100施設余は国または地方公共団体が設置したもので、その他は民間が設置したものである。民間の施設はほとんどが大都市圏に設置されもので、コンサートホール、劇場、能楽堂、寄席といったように多くが用途を特定しているものが多い。一方、公立のものは全国に均等に立地しており、その利用率は平均的に低いものが多い。このような状況に対し、ホールの「多目的は無目的」、「ハード先行でソフトがない」など専門家を中心に社会的な批判に晒されてきた。

実演芸術に携わる者の抱く、実演芸術の創造の場としてのイメージと公立文化施設の実際とのギャップがある。これを埋められないか。公立文化施設が魅力を増していくにはどうすればよいのか。

公立文化施設への批判は当たっている点もあるが、ある視点からは的はずれではないのか。考えると、ほとんどの公立文化施設は、もともと実演芸術を創造し、楽しむ場として設置されたのではなく、住民が利用して集う施設、集会所を発想の原点としているからである。ではもっと「実演芸術を楽しむ魅力ある場」にするためのアプローチが別にあるのではないか。実演芸術を創造、公演、普及する拠点の活動が、人々を元気にし、その創造性が社会に活力を与え、地域経済にも波及することが出来るのではないか。

それは、実演芸術の専門家と公立文化施設の連携により、まず、全国に拠点となる劇場を以下の視点で生み出すことが必要ではないか。

1. 実演芸術の創造、公演、普及を主目的とする公共的な組織・施設をつくりだすこと
1. 公共的な組織・施設にその目的の達成のため実演芸術に係わる専門家を配置すること
1. そのため国は、地方公共団体と協働し、地方自治法の単なる「公の施設」としてではなく「劇場」の法的枠組みを打ち出すこと

このような道筋を創り出していかなければならないのではないか。

本研究は、まず、実演芸術の全国での鑑賞状況と近年の変化、公立文化施設における文化芸術事業の現状と指定管理者制度がもたらした影響、さらに市町村合併で施設の廃止など地方分権改革の動向などの現場の立場から概括している。

次に図書館、美術館など社会教育施設との比較を通して地方公共団体が設置してきた実演芸術の上演可能な設備を有する施設の法的位置付け、設置されてきた制度的な背景、専門人材問題を明らかにし、そしてさまざまな制約の中での対処可能な方向性を示唆している。

これからの方向性を探る参考となる海外の事例、フランスとイタリアの地域や地方公共団体が設置、運営している劇場に、国が法的、制度的に協働し関与している考え方を探っている。

次に、日本における地方公共団体が設置した施設のさらなる活性化をめざし、全国公立文化施設協会と日本芸能実演家団体協議会において、これまで検討されてきた公立文化施設モデルの内容を検討し、施設運営の人材のあり方を含め、今後のあり方についての提言に向けた整理を行っている。

ここまで、報告書ではさまざまな用語が使われている。公立文化施設、公立文化会館、劇場、音楽堂、ホール、そして芸術分野として実演芸術、音楽、舞台芸術などなどである。これは、この研究の対象とする領域、書き手の立場により異なるからではあるが、ここに今回提案する「劇場」についての社会的な位置が、如何に曖昧であるかを示す、象徴的なことと思っている。

そして最終章では、実演芸術の豊かな創造、公演と享受の場としての拠点となる劇場を全国につくりだすための提案を行っている。この内容は、先に挙げたとおり実演芸術を創造、公演、普及するための組織の目的・事業をより具体的にし、専門家を配置することで、より質の高い多くの活動をつくりだすためのものである。

さらに劇場空間で行われている“こと”を明らかにする必要があると考え、ここ数年、併行して劇場等演出空間運用基準協議会で検討してきた『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』を含め報告書とした。

演劇、音楽、舞踊、演芸、伝統芸能など実演芸術を継続的に企画し、創造、公演、普及する組織とそのための施設を劇場と考えると、そこでの事業が成り立つためには膨大で多様な要素の複合、積み重ねが必要となる。

例えば演劇公演の場合、まず企画の発意により芸術スタッフを編成し、脚本をつくり、俳優等のキャスティング、脚本が実演作品として練りあがり立ち上がる工程があり、必要な音楽の作曲と演奏、そして劇場での公演に向けた大道具、衣裳などの美術、照明、音響のデザインと具現化のための技術スタッフの営為を経て、長い時間をかけての稽古を通し、本番公演を迎える。その作品は継続的に日々円滑に上演されなければならない。たとえ一人芝居としても上演を行うためには舞台機構の操作、大道具設営、照明や音響など多くのスタッフが劇場のどこかで働いている。舞台上には大道具や照明器具が吊られ、時によっては、演出の意図から舞台では高い檣が組み立てられ、迫りの空洞が生れ、暗転の暗闇などでの危険性を伴う演技や作業が行われる。実演芸術の行われる空間、劇場はそもそもそういう性質の演技、作業を含む場なのである。このような内実がいままであまり明らかにされてこなかった。学校、病院、福祉施設などのほかの公共的サービスの提

供機関と比べ実演芸術事業のもつ専門性、独自性を明確に示し、社会的に共有されることが重要と考えた。

同じ文化分野の図書館には司書、博物館・美術館には学芸員が、当然のように配置されている。その必要な専門家の基礎能力は大学教育においてカリキュラムが組み込まれ教育されている。

舞台技術スタッフの専門性については『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』を通読いただければ多様な専門能力の存在とその総合が必要であることが認識できることと思う。

この研究は文化庁芸術活動基盤充実事業の支援、研究プロジェクトには公共劇場の運営責任者、制作者、技術者そして芸術団体の運営責任者、文化政策と劇場の研究者、そして劇場等演出空間運用基準協議会の多くの方々の参加を得て、研究が進められた。ここに深く感謝申し上げます。

この提案を契機として、各界での活発な議論が起こり、公立文化施設の中から劇場を生み出し、地域から新たな作品が生み出され、全国の人々が芸術を楽しみ元気によりよく生る、日本のそして世界の実演芸術に貢献するものになることを願っている。

目次

I. 国民の実演芸術の鑑賞、参加と公立文化施設の現状.....	1
1) 国民の生活と実演芸術の鑑賞	1
2) 公立文化施設の現状－設置数・事業・予算・性格	5
3) 指定管理者制度の導入について.....	9
4) 地方分権改革について	11
II. 日本における公立文化会館の法制上の位置づけと課題.....	12
1. 個別の根拠法令を持たない舞台芸術施設.....	12
(1) 概観	12
(2) 関係法規	12
1) 地方自治法.....	12
2) 興行場法（昭和二十三年法律第百三十七号）	13
3) 文部科学省設置法その他文化振興の場としての「劇場」	13
4) 社会教育法における「公民館」	15
5) 総括.....	15
2. 専門人材の確保	16
(1) 概観	16
(2) 建設を支えた制度的枠組み.....	16
1) 地方交付税.....	17
2) 文化庁地方文化施設整備費補助金	18
3) 地方債	18
4) 総括.....	18
3. 現在の課題と可能な対処方法.....	19
1) 公の施設としての制約	19
2) 指定管理者制度の制約	19
3) 法的根拠の曖昧さ	21

Ⅲ. 政府の劇場政策—海外の事例	24
1. フランス 多様な階層分け—国立演劇センターと国の施設の枠組み	24
(1) 国立演劇センター (National Drama Centres)	24
1) 政策.....	24
2) 契約.....	26
3) 評価指標	27
4) 問題点	27
(2) 国の施設 (National Venues)	28
(3) フランス政府の劇場への支援.....	29
2. イタリアにおけるオペラ劇場と法制.....	31
(1) はじめに	31
(2) オペラ劇場とその法制上の位置づけ	31
1) オペラ上演を行う劇場と「オペラ劇場」	31
2) FL、TT とその法規定.....	33
(3) FL、TT の組織	35
1) 運営組織	35
2) 上演組織—オーケストラおよび合唱団	35
(4) FL、TT の分布にみる政策的意図.....	37
Ⅳ. 公立文化施設に関する問題意識の現状と今後の方向性	39
(1) 全公文と芸団協の提言—施設目的の明確化の方向性を打ち出す.....	39
4つのカテゴリー	41
(2) 公立文化施設における専門家の現状	42
1) 公立文化施設が担う役割と使命.....	42
2) 公立文化施設の分類とそれぞれの機能	43
3) 公立文化施設の施設と専門人材の配置	43
4) 芸術文化拠点に求められる職能.....	44
Ⅴ. 日本における劇場の今後のあり方について	45
1. 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	45
劇場法（仮称）に定める主な内容.....	49
2. 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の作成	50

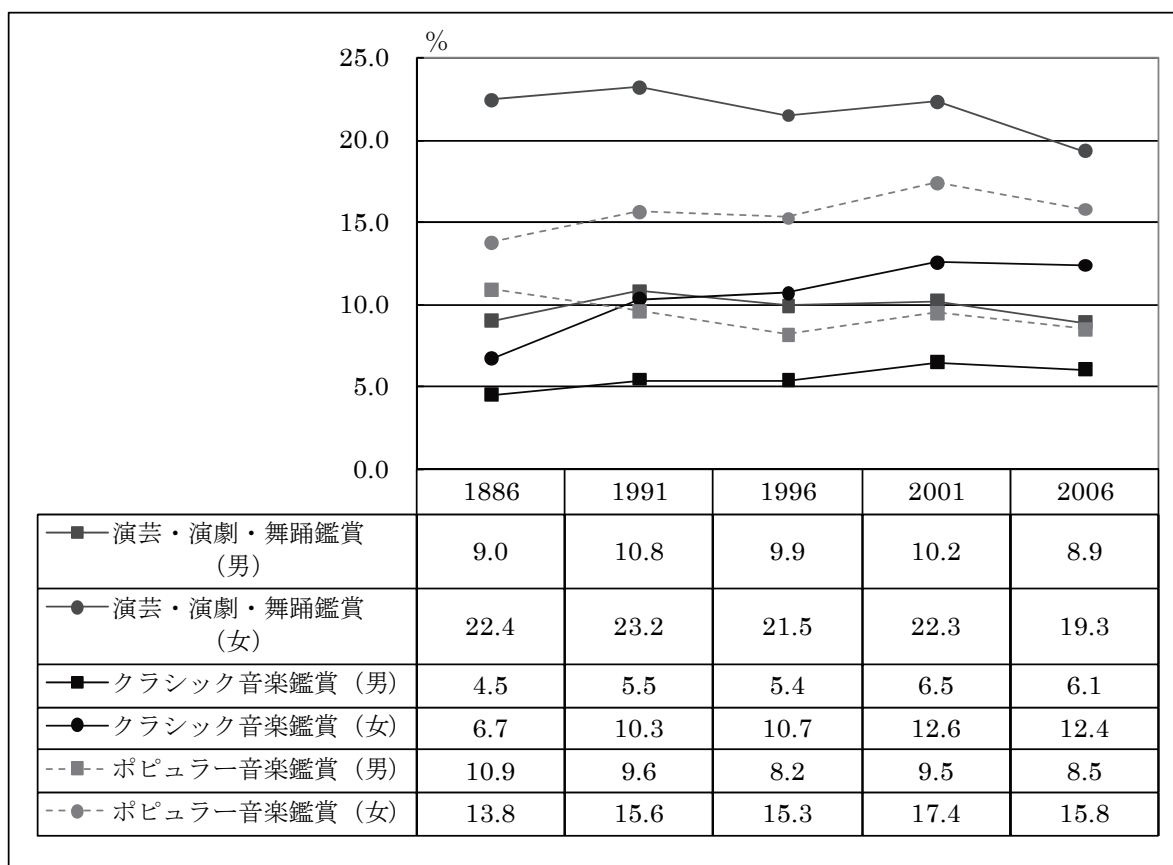
I. 国民の実演芸術の鑑賞、参加と公立文化施設の現状

1) 国民の生活と実演芸術の鑑賞

人々の実演芸術の鑑賞、体験の機会の状況はどのようになっているであろうか。「社会生活基本調査」は国民の余暇、趣味行動、生活時間などを5年に一度、約20万人を対象に継続的に調査を行っている。実演芸術にかかわる分野として「演芸・演劇・舞踊」、「ポピュラー音楽」、「クラシック音楽」と芸術分野としては大掴かみな調査であるが、サンプル数の多さから全国的な傾向をつかむのに適しているので紹介する。

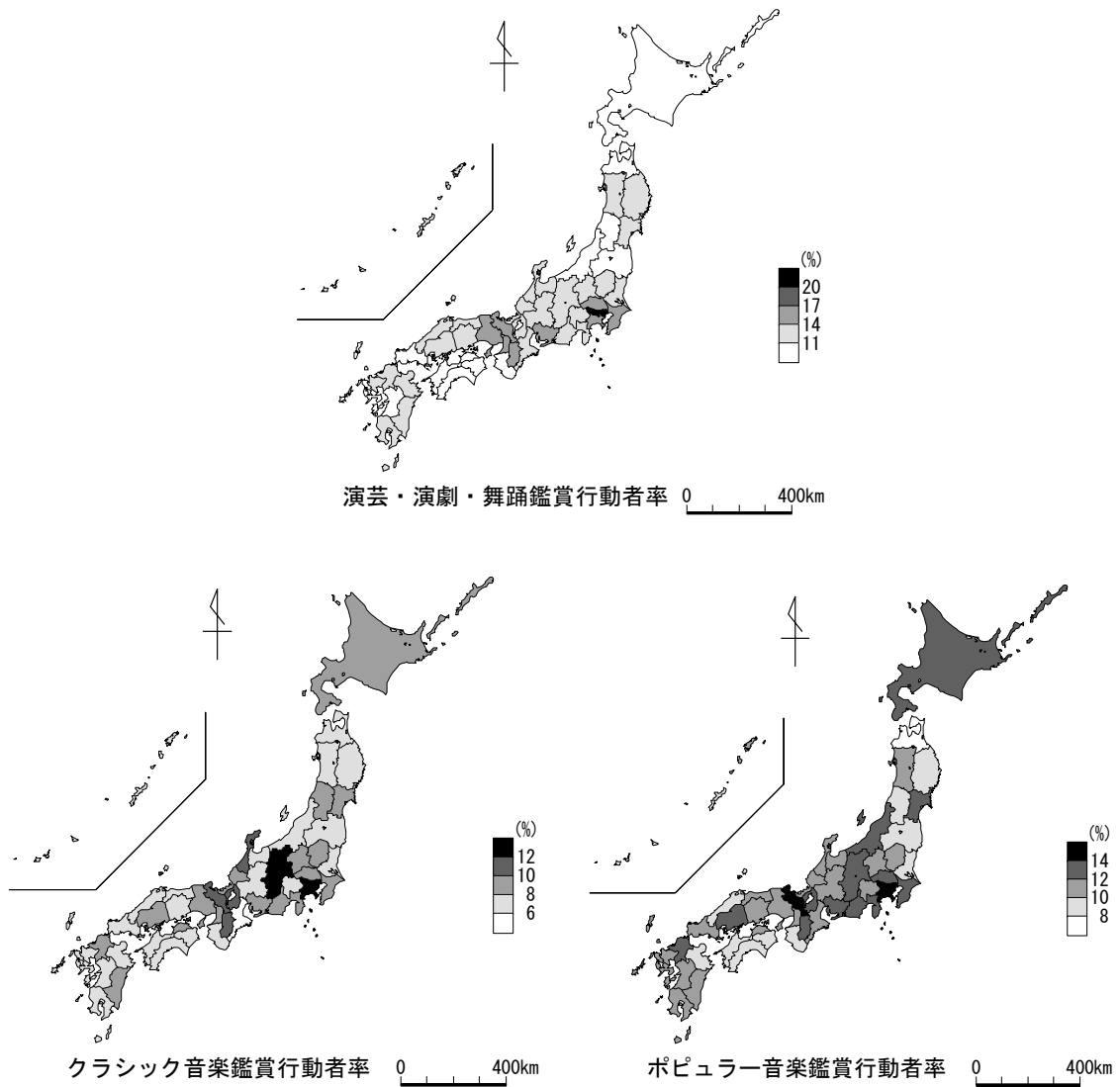
1986年からの91年、96年、2001年、2006年の20年間の経緯は、バブル経済時期の鑑賞行動の拡大から90年代からの横ばい、そして2001年から06年にかけての減少が見て取れる。この変化は「演芸・演劇・舞踊」、「ポピュラー音楽」で顕著で、男性の鑑賞の低さが特徴となっている【1-1】。また、全国的な鑑賞行動は東京、神奈川、愛知、大阪といった大都市圏の住民が高い状況が続いているが、2001年から06年にかけてその格差が拡大する傾向に入っている【1-2、1-3】。

【1-1】男女別鑑賞者行動率の推移



(出典：総務省『社会生活基本調査』バックナンバーより作成)

【1-2】 都道府県別鑑賞行動者率分布



(出典：総務省『平成18年社会生活基本調査』より作成)

【1-3】都道府県別鑑賞行動者率推移

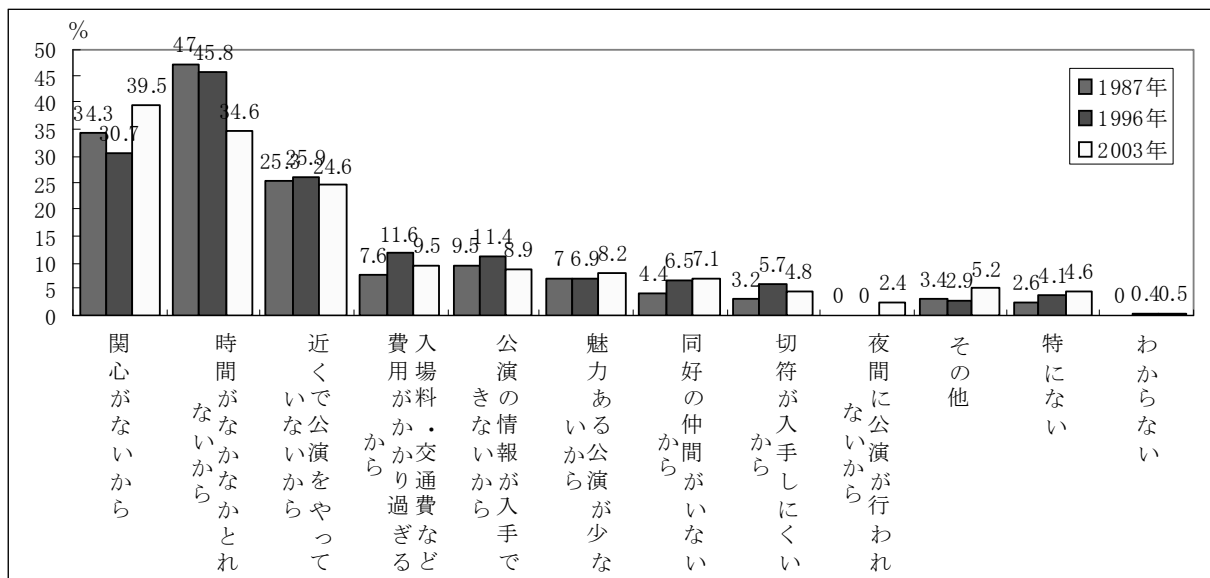
	演芸・演劇・舞踊鑑賞行動者率				クラシック音楽鑑賞行動者率				ポピュラー音楽鑑賞行動者率			
	1991年	1996年	2001年	2006年	1991年	1996年	2001年	2006年	1991年	1996年	2001年	2006年
北海道	14.6	12.2	11.8	10.3	7.5	8.1	9.9	9.7	11.9	12.5	14.1	12.5
青森県	12.1	8.7	10.9	8.7	5.1	5.1	6.0	6.5	12.0	9.2	9.6	7.6
岩手県	19.3	14.6	14.9	13.0	6.6	6.0	6.4	7.2	11.4	9.7	11.4	9.2
宮城県	16.4	13.5	15.1	12.4	6.4	6.4	9.4	8.8	13.5	12.4	15.0	12.0
秋田県	13.1	12.0	13.7	11.4	5.7	5.4	7.4	7.8	10.5	7.6	11.0	10.4
山形県	15.2	13.1	13.5	10.5	6.7	6.3	8.1	8.3	10.9	8.6	12.2	9.0
福島県	11.0	9.6	11.1	9.1	5.0	6.3	7.1	6.9	11.4	9.9	10.8	8.3
茨城県	14.4	12.9	12.5	11.9	6.9	6.0	7.3	7.7	11.3	11.0	10.6	9.7
栃木県	13.6	13.5	12.8	12.6	7.3	6.3	8.4	9.1	11.9	12.4	13.9	11.3
群馬県	16.2	14.5	14.9	12.9	8.1	8.3	9.3	9.1	13.2	12.4	13.5	11.4
埼玉県	18.6	17.7	17.7	15.2	9.1	8.3	9.7	9.8	14.8	14.2	14.8	12.8
千葉県	17.7	17.8	16.8	14.8	8.6	8.8	9.8	9.2	12.8	12.6	13.1	12.5
東京都	24.1	22.5	22.5	21.5	11.5	10.7	12.6	13.9	15.3	14.3	15.9	15.9
神奈川県	20.7	19.2	18.0	16.7	10.6	10.2	11.2	12.2	15.9	14.5	15.3	14.0
新潟県	13.6	11.0	13.6	10.6	5.8	4.9	7.9	7.3	11.6	8.9	11.7	12.5
富山県	17.0	13.8	15.0	12.8	8.1	8.0	9.1	7.2	10.5	10.5	12.4	11.1
石川県	15.2	13.1	16.6	12.9	9.6	7.8	10.4	10.6	10.8	11.2	14.0	11.2
福井県	16.0	14.2	13.7	11.0	6.6	5.8	8.8	8.1	11.8	8.9	12.4	10.3
山梨県	15.2	15.3	14.2	12.8	7.2	9.2	8.7	7.5	11.7	11.4	13.4	11.4
長野県	17.0	14.4	15.3	13.1	10.0	9.7	10.8	12.0	13.0	11.3	14.6	13.0
岐阜県	15.7	15.8	17.3	12.0	5.9	6.6	9.4	6.8	11.3	10.6	12.5	11.4
静岡県	15.1	13.8	14.5	12.9	7.9	7.4	8.4	8.3	13.8	14.2	15.1	12.8
愛知県	20.6	19.0	19.8	16.5	7.1	7.0	8.7	8.7	13.6	12.3	15.3	13.6
三重県	16.5	16.1	14.9	13.0	5.9	6.1	6.6	5.8	11.2	11.6	14.0	11.8
滋賀県	16.5	16.0	17.2	12.7	6.5	7.5	9.1	10.1	12.2	11.6	14.9	12.9
京都府	17.1	15.7	18.1	15.3	9.5	9.3	11.7	10.8	13.3	13.7	15.7	14.3
大阪府	19.9	19.9	18.6	16.9	7.5	7.3	8.3	8.8	13.4	13.3	14.4	11.9
兵庫県	18.9	16.1	16.6	15.0	10.0	8.4	10.0	9.9	13.1	12.5	13.5	11.9
奈良県	18.6	19.2	19.0	15.7	9.3	7.8	10.4	10.1	12.1	12.0	14.4	13.4
和歌山県	12.6	12.9	11.2	9.6	4.7	5.6	5.9	6.7	10.3	9.7	11.6	9.9
鳥取県	12.1	13.6	12.8	11.4	6.2	6.8	8.7	7.8	9.4	10.8	14.4	11.7
島根県	12.2	12.2	13.6	11.4	6.4	6.3	7.8	7.4	9.5	8.9	10.9	8.7
岡山県	14.2	13.4	13.7	11.2	6.3	8.0	7.0	7.6	10.6	10.8	11.5	10.5
広島県	14.8	14.4	17.8	11.8	7.7	8.7	11.0	9.7	13.0	11.8	13.9	12.3
山口県	10.5	9.9	14.2	9.8	6.3	5.5	9.1	6.3	10.5	8.8	12.3	10.3
徳島県	10.6	10.6	12.1	10.5	4.5	5.6	7.6	7.1	8.6	7.2	10.2	8.3
香川県	13.0	13.7	12.5	10.9	5.8	6.7	7.7	8.5	11.2	8.7	10.9	10.5
愛媛県	11.3	10.7	11.1	9.8	5.4	5.6	6.7	7.6	11.1	8.3	10.1	9.6
高知県	9.8	9.4	11.2	9.2	4.1	4.5	7.2	6.2	9.5	8.7	10.5	9.1
福岡県	13.5	13.7	16.3	13.9	6.9	6.9	8.0	8.5	10.8	12.2	12.7	12.0
佐賀県	14.1	13.0	13.9	11.0	5.9	5.8	7.7	6.8	9.5	9.8	11.0	10.2
長崎県	12.2	11.3	13.2	10.1	6.5	5.9	6.8	7.0	9.1	10.3	12.0	11.1
熊本県	13.7	10.8	12.9	10.8	6.2	6.0	8.3	6.5	9.9	8.4	11.4	10.1
大分県	12.6	13.2	13.8	11.3	6.4	5.7	6.9	7.0	8.6	9.0	12.3	9.7
宮崎県	15.1	13.3	13.4	11.7	6.1	6.9	8.7	8.8	12.2	8.9	10.4	10.3
鹿児島県	16.0	12.8	12.0	11.2	6.1	5.6	6.9	6.8	10.9	8.4	10.5	10.0
沖縄県	18.8	13.7	15.7	12.3	5.8	5.1	6.8	6.2	9.2	9.5	10.0	8.8
全国	17.2	15.9	16.3	14.2	8.0	7.7	9.3	9.3	12.7	12.0	13.6	12.2
最大値	24.1	22.5	22.5	21.5	11.5	10.7	12.6	13.9	15.9	14.5	15.9	15.9
最小値	9.8	8.7	10.9	8.7	4.1	4.5	5.9	5.8	8.6	7.2	9.6	7.6
レンジ	14.3	13.9	11.6	12.8	7.4	6.2	6.7	8.1	7.3	7.3	6.3	8.3
平均	15.3	14.0	14.7	12.4	7.0	6.9	8.5	8.3	11.6	10.8	12.7	11.1
標準偏差	3.1	2.9	2.6	2.4	1.7	1.5	1.6	1.7	1.7	1.9	1.8	1.8
変動係数	0.20	0.21	0.18	0.20	0.24	0.21	0.18	0.21	0.15	0.18	0.14	0.16

行動者率上位5位
 行動者率下位5位

(出典：総務省『社会生活基本調査』バックナンバーより作成)

この傾向を裏打ちする国民意識について2003年に実施された「文化に関する世論調査」に注目すべき結果が現れている。この調査も1987年、96年、2003年と継続的に実施されているが、「鑑賞しなかった理由」の内、減少傾向にあった「関心がない(40%)」が上昇し、「時間がない(48%)」に次ぐ2位となったことである。「時間がない」「近くでやってない」「費用がかかる」などの阻害要因はほとんどが減少している中、心理的な要因による減少である。

【1-4】芸術鑑賞しなかった理由



(出典：内閣府『文化に関する世論調査』バックナンバーより作成)

21世紀に入って日本の社会は、グローバル化した経済環境のなか、企業経営面をみると市場経済原則を徹底し、利益の優先と配当重視による高株価経営、労働面をみると製品コストや市場変化に対応するための成果主義に基づく給与体系の強化と非正規労働者の増加、都市面をみると大都市における高層ビル開発ラッシュの一方でシャッター通り商店街に象徴される新たな集中と過疎と均衡を欠く変容が起こってきている。

マスコミでは、働けど豊かになれないワーキング・プアの増大、若年層の格差拡大と格差の固定化傾向、これまでに無かったような事件、無差別殺傷、親殺し、子殺しなど目を覆いたくなるような事件が度々報道されている。少子高齢化社会を迎え、行財政改革は制度持続のため福祉、医療など人間生活に密接な予算の削減が選択され、年金記録の不祥事もあいまって人々の生活の将来に大きな不安の影を落としている。

また、デジタル通信基盤の飛躍的な発展により21世紀に入ってDVDの急速な普及、インターネットによるコンテンツ配信の増加と実演芸術やゲームなどバーチャルな体験の拡大が、人と人との生身のコミュニケーションを脆弱化している。

2008年、アメリカを震源地とする金融危機は瞬く間に世界に波及し、我が国でも雇用不安や消費の低迷など人間生活に大きな影を落とし始めた。このような厳しい状況のなか、人々が希望を持って元気によりよく生きていくことが未来を切り開く力になる。人間は一人で生きていかなければ

ればならない、しかし一人だけでは生きていけない、だからこそ社会を、文化を生み出し育ててきた。

実演芸術は、生身の人間による言葉、音楽、身体による表現により、同じ空間、時間を共有する人間同士の生きたコミュニケーションにより成り立つ芸術形態である。人々が多彩な実演芸術を豊かに鑑賞し、体験し、自らも創造に参加していくことは、バーチャル化した社会にあって創造性を刺激し、人間力を高め、コミュニケーションを活性化し、社会に活力をもたらす媒介となるものである。その場を地域で創り出すのが劇場、音楽堂等であり、単なる施設としてではなく、人々のために事業が展開されている必要がある。

2) 公立文化施設の現状－設置数・事業・予算・性格

全国に文化施設は 3,000 館近くあるといわれており、そのうち自治体が設置した公立文化施設は全国公立文化施設協会（以下、全公文とする）の調査によると 2,191 館（2008）【1-5】となっている。全体数は 2000 年以降 2,000 館台で微増しているが、全公文の会員館数は減少傾向にある。

全公文会員の事業費別の自主事業実施館数の推移【1-6】をみると、2001 年まで上昇しているがここをピークに実施館数は 1,072 館から 946 館に減少している。2000 年、2001 年は金融パニックに続く経済不況の影響か、事業費 5 百万円未満の施設の数が増えた。2002 年以降は落ちつき 5 千万円以上の事業費を使用する施設数は回復しつつあるものの、自主事業予算総額は減少傾向にある。

自主事業予算と事業本数の関係【1-7】をみてみると、予算 1 億円以上の施設は 43 館、そのうち 74.4%が年間 30 本以上の自主事業を行っている。予算 5 千万円～1 億円の施設 74 館のうち 86.5%が 15 本以上の自主事業を行っている。施設数全体の 45.7%を占める予算 1 千万円～5 千万円の 427 館のうち 57.1%が年間自主事業数 5～14 本に納まる一方、30 本以上の自主事業を行う施設も 5 千万円～1 億円と同程度ある。予算規模が同じであっても、事業の運営方針等によって、実施事業本数は大きく変わってくる。

1990 年には芸術監督と専門スタッフを擁する水戸芸術館が開場し、新国立芸術劇場（1997 年開場）、世田谷パブリックシアター（1997 年開場）、びわ湖ホール（1998 年開場）といった作品の創造・普及を目的とした劇場も相次いで創設された。また、ダンサーと契約しレジデンシャルのダンスカンパニー Noism を設置運営している新潟市民芸術会館りゅーとぴあ等、地域の、ひいては日本の文化芸術の拠点として活動している施設も存在するようになってきた。

近年では、地方自治体の合併により複数の文化施設が存在し一部を廃館にしたり、財政悪化により文化施設の事業予算を中心に運営予算が削減される地域も多数出始めている。また、2006 年に「住民サービスの向上」と「経費削減」を目的に、指定管理者制度（2003 年地方自治法の一部改正による）が導入されたが、経費削減が優先される結果が招いている。

ただ、公的または民間の支援を得ながら地域住民のための事業を行う、という公立文化施設の役割を考え直したとき、本来、施設建設に先んじて検討されるべき施設の運営、事業のあり方の方向付けが必要となってきた。

次に、民間施設を含めた状況をサービス業基本調査から見てみる。全国における芸術関連事業

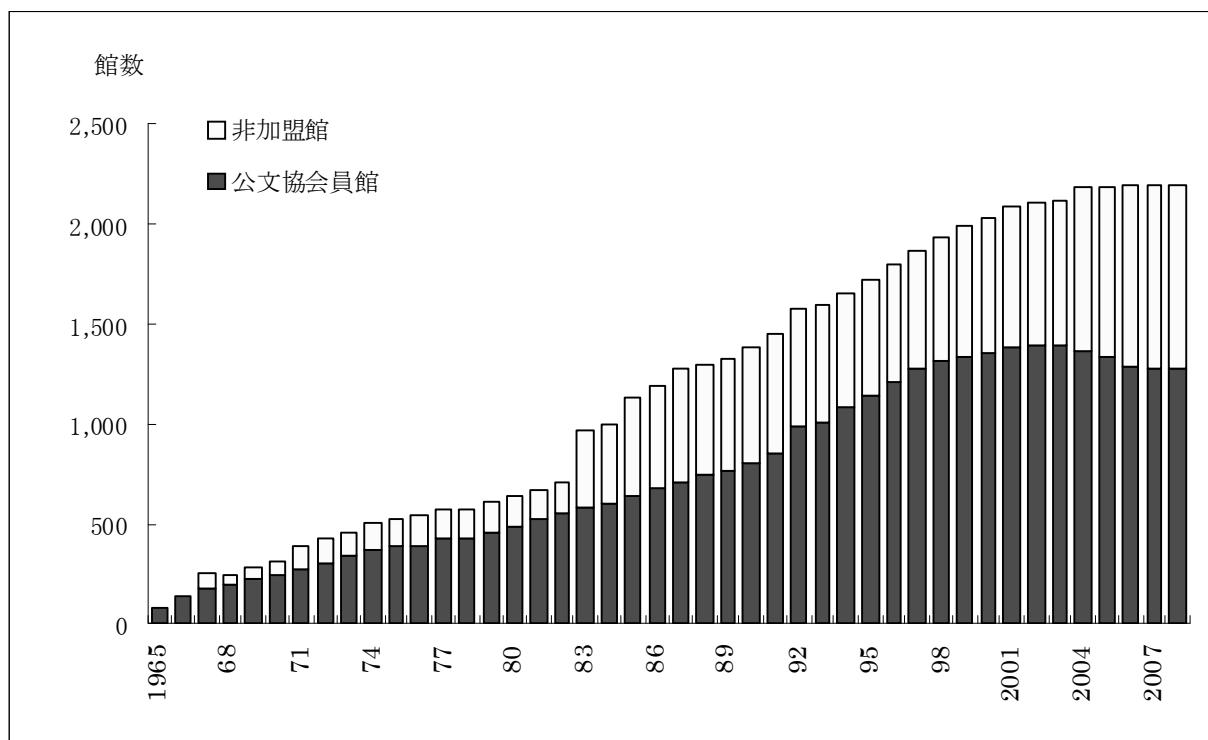
所の分布¹【1-8】は、サービス業基本調査を芸団協が2008年調査で再集計したもので、施設設置、目的、事業から分類したものである。芸術の上演施設としての劇場と興行場は民間事業者が設置しているものと推察され、都市圏を中心に立地している。興行場、即ち映画、演劇、音楽、スポーツ、演芸または見せ物を提供する施設を業として経営するものは、興行場法により都道府県知事の許可が必要であり、121の施設は恒常的に公演活動をおこなっていることが推計される。

多くの公立文化施設は2,081館が集会所と分類され、その内容は集会所としてのみ分類される「その他／1,876」と芸術上演施設と分類される「文化会館／197」「公会堂／8」となっており、全国に広く存在していることがわかる。その内、目的を芸術上演施設としているもの合計は205館しかなく、例えば、貸館も含め公演を業として行っていないので届ける必要がないこと、さらに建築基準法等の立地規制により劇場、興行場としては建設できない問題が存在していることが考えられる。劇場の地域における位置づけを再検討する必要があるようである。

なお、芸術上演施設として存在しているのは、関東地方36.6%、近畿地方14.1%で全国の半分を占め、博物館・美術館の分布と比べても関東への集中の度合いが高い。

¹ 平成16年サービス業基本調査再集計から整理・作成したものであり、厳密な実数値ではない。

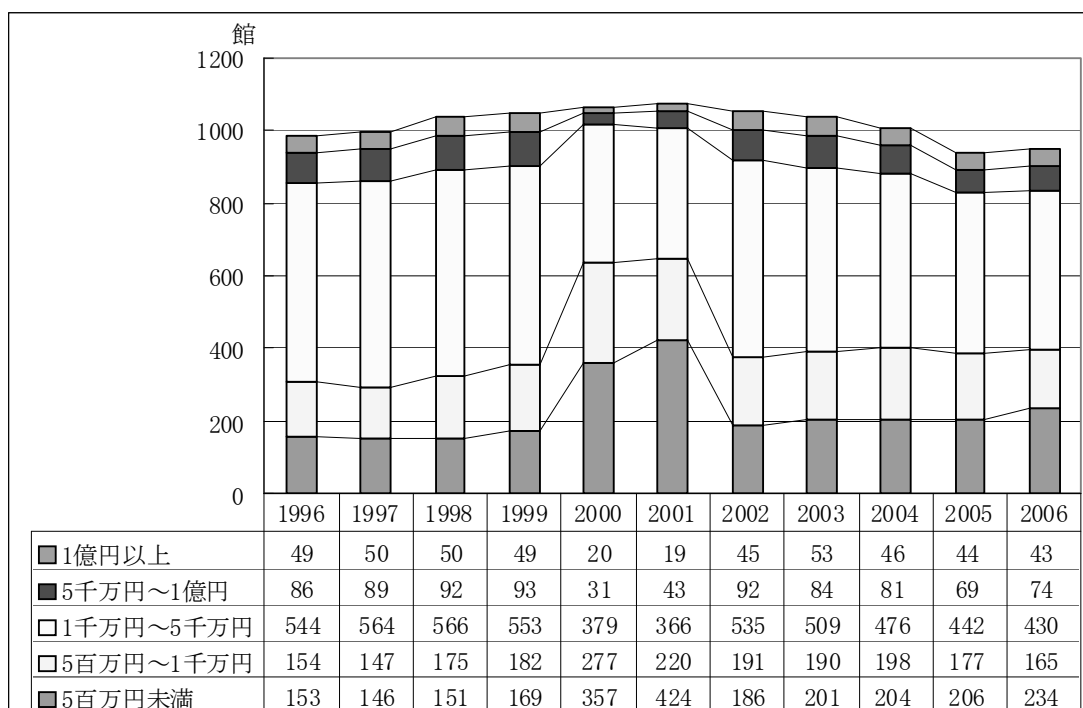
【1-5】 公立文化施設数の推移



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
全公文会員館	1,277	1,338	1,355	1,391	1,396	1,394	1,363	1,335	1,284	1,272	1,278
非加盟館	593	652	678	701	717	727	818	852	907	920	913
計	1,870	1,990	2,033	2,092	2,113	2,121	2,181	2,187	2,191	2,192	2,191

(出典：(社) 全国公立文化施設協会『公立文化施設名簿』バックナンバーより作成)

【1-6】 事業費別自主事業実施館数の推移



(出典：(社) 全国公立文化施設協会『全国調査集計表』バックナンバーより作成)

【1-7】 自主事業予算と事業本数の関係

	5百万円 未満	5百万円～ 1千万円	1千万円～ 5千万円	5千万円～ 1億円	1億円 以上	計
1-4本	168	67	43	0	0	278
5-9本	47	59	127	3	2	238
10-14本	9	21	117	7	2	156
15-19本	3	9	68	15	2	97
20-29本	2	3	44	23	5	77
30本以上	1	2	28	26	32	89
合計	230	161	427	74	43	935

(出典：(社) 全国公立文化施設協会 (2007) 『全国調査集計表』より作成)

※全国 1,047 館中、事業数を記載していない施設が 11 館、事業数が 0 個で総支出額も 0 円の施設が 101 館ある (表に含まれない)

【1-8】 芸術関連事業所数分布

	集会場 (その他)		芸術上演 施設合計		劇場	興行場	集会場 (文化会館)	集会場 (公会堂)	博物館 美術館	
	所数	割合	所数	割合					所数	割合
全国	1,876	100.0%	390	100.0%	64	121	197	8	1,432	100.0%
北海道	208	11.1%	34	8.8%	5	1	28	0	49	3.4%
東北地方	90	4.8%	28	7.2%	6	9	12	0	155	10.8%
関東地方	411	21.9%	143	36.6%	29	56	57	0	459	32.1%
北陸地方	117	6.2%	17	4.4%	0	0	9	8	112	7.8%
東海地方	164	8.7%	31	7.9%	5	18	7	0	202	14.1%
近畿地方	352	18.7%	55	14.1%	6	11	37	0	155	10.8%
中国地方	53	2.8%	37	9.6%	0	11	26	0	110	7.7%
四国地方	21	1.1%	7	1.8%	0	4	3	0	41	2.9%
九州地方	241	12.9%	34	8.8%	9	10	16	0	136	9.5%
沖縄県	221	11.8%	3	0.7%	3	0	0	0	13	0.9%

(出典：(社) 日本芸能実演家団体協議会 (2008) 「平成 16 年サービス業基本調査再集計」『実演芸術組織・劇場の運営のあり方に関する調査研究 (別冊)』より作成)

3) 指定管理者制度の導入について

指定管理者制度は2003年の地方自治法の改正により生まれた制度である。これは地方公共団体が設置する「公の施設」の管理運営を、それまでの直営または公共的団体など限定的な団体のみに任せることが出来るとしていたものを、民間企業も含め幅広い団体に任せることが出来るとした改革である。経過措置期間を経て2006年9月に完全実施されている。

公の施設は、公園、駐車場、コミュニティセンター、競技場、公営住宅、高齢者施設、児童館、文化施設などさまざまな施設が含まれ、その数は30万施設も存在するという。直営にしている「公の施設」以外は指定管理者に管理を任せることになるが、指定の手続きとしては公募による方法と非公募による方法をとることができ、その手続き方法と指定の決定に条例を定め議会の承認を得なければならない。

公立文化施設の指定管理者導入状況は、全国公立文化施設協会（全公文）が数度に亘って調査しているが、2007年10現在の指定管理者導入は2,197館中954館で43.4%となっている。地方自治総合研究所が実施した調査に回答した36都道府県の集計では、全施設26万余施設のうち4万施設15.6%に指定管理者が導入されている。この数値から比較すると、公立文化施設の導入率は高いことが伺われる。

公立文化施設の指定管理者は、公共的団体75.4%、民間事業者9.9%、複数の民間事業者の共同体6.8%、特定非営利活動法人3.0%、公共的団体と民間事業者の共同体2.9%となっている。

問題点として芸術団体の現場からの危惧は、指定への移行を控え、先の公演についての契約が出来ない、公演料の削減を求められたことなどがまず挙げられた。また、これまで施設を管理委託で運営していた公共団体からは、公募になった場合の競争からの経費削減圧力、また指定管理者の契約が短期であることから、長期的な計画が必要な公演準備が出来ない、事業実施の要となる人材を固定的に確保することが困難になり有期雇用に切り替えたり、人材育成に経費をかけられないなど、経営面での重大な困難に直面している状況が伝わってきた。

指定管理者導入の目的は、「住民サービスの向上」と「経費削減」とされていたが、この2つの課題は、設定される「住民サービスの向上」レベルにより「経費」レベルが決まるものであり、同時に成立する施設とそうではない施設があるのであろう。施設そのものを住民に提供することが住民サービスになる施設と、住民サービスを提供するために付属的に必要となる施設の二つの「公の施設」の概念が必要との意見もある。物体としての施設の直接利用は管理の効率性追求により経費節減が可能となる場合もあるが、特定の公共的なサービスを提供するために設置した組織と施設の場合は、単なる効率追求が効果的な「住民サービスの向上」に結びつかないことがある。公園、駐車場、コミュニティセンター、競技場、公営住宅、高齢者施設、児童館、文化施設など施設の設置目的により指定管理のあり方を十分に検討すべきであろうし、公の施設と指定管理者制度も見直しの検討が必要ではないのだろうか。

特に実演芸術の創造、公演、普及を事業とする公立文化施設は、地域社会とのつながり、専門家とのつながりなど専門的なノウハウの蓄積が必要であり、人材を育て確保することが効果的かつ効率的な事業展開につながる。施設運営の組織を丸ごと変えるのではなく、トップ人事を中心とする内部改革に委ねるのが本筋なのであろう。

2008年、指定管理者の更新時期に入るに当たって、総務省総務事務次官は、各都道府県知事宛の「平成20年度地方財政の運営について」の文書で「指定管理者制度の選定の際の基準設定に当

たって公共サービスの確保という観点が重要であること」と指摘している。これを踏まえて、財団法人地域創造は、住民サービスの向上を置き去りにした経費削減への偏重に別紙のような注意を促している。

指定管理者次期指定に向けた留意事項 都道府県知事、市町村のみなさまへ

財団法人地域創造では、「指定管理者制度における公立文化施設の運営と財団のあり方に関する調査研究」報告書を取りまとめました。その中で、指定管理者制度の適切な運用のために、「次期指定に向けた基本的な考え方と留意事項」を整理しました。ここでは、その要点をご紹介しますのでご留意ください。

公共ホール等文化関係施設については、他の公の施設とは異なり、 次のような深刻な問題点が指摘されております

① 経費削減への偏重

指定管理者制度の目的は、「住民サービスの向上」と「経費削減」が両輪とされていますが、実際には、住民サービスの向上を置き去りにした経費削減への偏重が見られ、施設の安全な運営等にも支障をきたしている。

② 事業の継続性、柔軟性への影響

指定管理業務が有期限であることから、長期的な視野に立った事業の実施、事業の継続性の確保等が困難になっている。

③ 地域とのつながりやネットワークの蓄積・継承への影響

地域の芸術家・団体、住民グループ等との長期的なネットワークを継承できない恐れが出ている。

④ 人材の雇用・育成への懸念

指定期間が定められていることから、専門的人材の新規雇用、雇用の継続や人材育成など、長期的な戦略が描けないといった声がある。

指定替えにあたっての留意点

① 公立文化施設の特性への留意

公立文化施設には、事業の専門性、運営組織の代替性・互換性の低さ、長期的な取組みや継続性が強く求められるといった特性に注意する必要がある。

② 文化政策、文化施設のミッションの明確化

次期指定に際しては、まず、文化政策、文化施設の目的やミッションを明確にする必要がある。

③ 最適な運営手法の検討

地域や施設の将来を見据えて、指定管理者制度だけではなく直営を含め、最適な運営手法を選択する必要がある。

④ 最適な運営主体の選定

①の特性も視野に入れ、指定管理者とした場合でも非公募にするか等、当該施設に相応しい選定方法を検討する必要がある。

なお、次期指定に関しては、「平成 20 年度地方財政の運営について」（平成 20 年 6 月 6 日付け総務事務次官通知）においても、『指定管理者の選定の際の基準設定に当たっては、公共サービスの水準の確保という観点が重要である』と述べられているように、経費削減に偏りがちな傾向について警鐘が鳴らされています。

公立文化施設の設置者である都道府県知事、市町村長におかれましては、以上のことに留意し、ミッションを実現するための最適な運営方法を検討した上で、適切な管理形態を決定していただくことを期待します。

4) 地方分権改革について

地方分権に関する議論は1989年に第二次行革審答申で「国と地方の関係に関する答申」が出され、1993年には国会において「地方分権の推進に関する決議」が成され、合併の推進を含め1995年に「地方分権推進法」が成立した。

そして地方税財源の充実、地方交付税、政府補助金をめぐる三位一体改革、道州制のあり方等についての答申を経て、2006年には地方分権改革推進法が成立している。この改正を受け、地方分権改革推進委員会が設置され、「国および地方公共団体が分担すべき役割を明確にする」、「地方公共団体の自主性および自立性を高める」を基本理念として、昨年12月には第2次勧告『「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大』をまとめている。この中で国が制定する法律で「地方公共団体に対する事務処理またはその方法の義務づけ」について条例で自主的に定めて余地を認めていないものを見直すとなっている。

実演芸術の特長は、その同時性と身体性により、表現における身体制の制約と可能性、日本語のもつ音韻、文法などの制約と可能性など、表現の歴史的な継承と蓄積の制約は免れない。よって文化的に地域的な面と地域を越えた全国性、一つの国を越えた芸術形態としての人類性、世界性を持っている。日本と同様、実演芸術の盛んなヨーロッパは中央政府と地方政府が重層的、複合的に支える。分権改革の検討において芸術の問題がどのように位置づけられるのか見守らなければならない重要な課題である。

Ⅱ. 日本における公立文化会館の法制上の位置づけと課題

1. 個別の根拠法令を持たない舞台芸術施設

(1) 概観

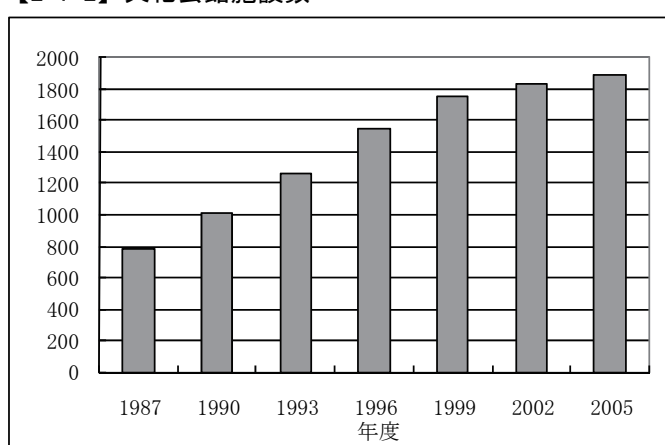
劇場や音楽堂、ホールなど舞台芸術のための文化施設は一般に「文化会館」と総称されるが、法制度上、その定義や定まった名称はない。社会教育調査²によれば、文化会館の数は、1990年度に1,010館であったのが、2005年度には1,885館に増加しており、15年間で約2倍に増加した。そのうち公立が1,749館と、ほとんどが公立の文化会館である。【2-1】

【2-1-1】文化会館施設数

区分	文化会館施設数
1987年度	782
1990年度	1,010
1993年度	1,261
1996年度	1,549
1999年度	1,751
2002年度	1,832
2005年度	1,885

※1987年度については公立文化会館数

【2-1-2】文化会館施設数



(出典：文部科学省「社会教育調査」バックナンバーより作成)

(2) 関係法規

1) 地方自治法

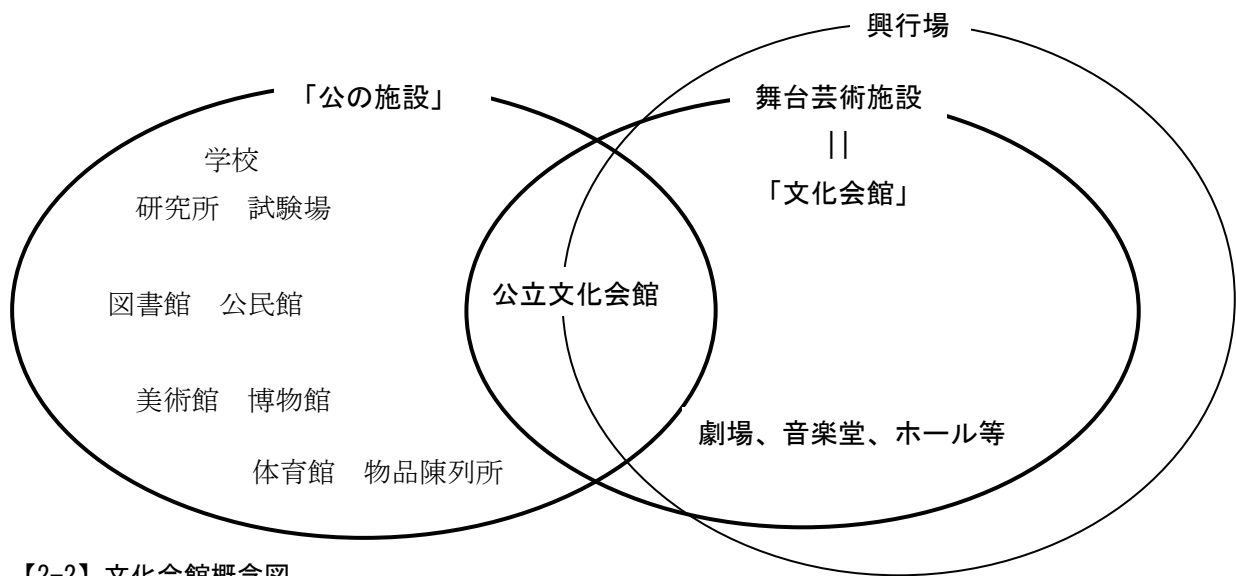
文化会館のうち、公立の施設については法制度上「公の施設」、すなわち地方公共団体が設けた「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）」（地方自治法第244条第1項）として規定される。

しかしながら、文化会館一般に関しては、図書館に対する「図書館法」、博物館に対する「博物館法」のような、音楽、演劇、舞踊などの舞台芸術振興といった目的や施設の基準などの詳細を定めた根拠法令はない（文化会館をめぐる全体像は、【2-2】参照）。

[施設の目的や基準などを定める根拠法令]

学 校	⇒	学校教育法
図書館	⇒	図書館法
博物館	⇒	博物館法
公民館	⇒	社会教育法
文化会館	⇒	無

² 社会教育調査第3条14文化会館「地方公共団体、独立行政法人または民間が設置した劇場及び音楽同党の文化施設のうち、別に文部科学大臣が定める規模以上の施設をいう」となっており、この規模は300隻以上とされている。



【2-2】文化会館概念図

「公の施設」としての文化会館については、地方自治法「正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」（第244条第2項）、「住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的扱いをしてはならない」（同条第3項）と、機会均等の原則と平等の原則が定められている。しかしながら、音楽、演劇、舞踊などの舞台芸術の公演に関していえば、一般に稽古から公演までに長期間にわたる施設の使用が必要とされ、この点について同法では、第244条の2第2項において「条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない」と定められている。

2) 興行場法（昭和三十二年法律第百三十七号）

公衆衛生の観点から規制する³興行場法においては、「映画、演劇、音楽、スポーツ、演劇または見せ物を、公衆に見せ、または聞かせる施設」（同法第1条）を興行場と定義し、営業に関しては知事の許可が必要とされている。具体的には、映画館、劇場、寄席、音楽堂、野球場、見世物小屋等であり、業として、すなわち反復継続の意思をもって行われるもので⁴、営利性は必要ではない。現在、興行場のほとんどは、映画館である⁵。

3) 文部科学省設置法その他文化振興の場としての「劇場」

① 文部科学省設置法ほか

文部科学省設置法では、所掌事務として、「劇場、音楽堂、美術館その他の文化施設に関すること」（第5条81）が掲げられ、組織令には文化部の所掌事務として「劇場、音楽堂その他の文化施設に関すること」が規定されている（組織令第96条3）。生涯学習局所掌の博物館に含まれる美術館を除き、文化振興を目的とする文化庁の所掌に「劇場」と「音楽堂」が文化施設として含まれていることから、これらの施設は基本的に文化振興のための施設と位置づけられているといえる。

³ 興行場は、都道府県の条例で定める構造設備基準、換気、照明、防湿、清潔等の衛生基準に従い、環境衛生監視員が立ち入り検査できることとされている。

⁴ たとえば、月に5回以上映画の上映等を行う場合には興行場の許可が必要とされる。（厚生労働省指針）

⁵ 2005年3月末現在の興行場数は、5,063施設で、前年度0.6%の増であった。うち、映画館は、1,860館で前年より38館増加している（2005年度衛生行政報告）。

② 独立行政法人日本芸術文化振興会法ほか

独立行政法人日本芸術文化振興会の業務の範囲には「劇場施設（伝統芸能の公開または現代舞台芸術の公演のための施設をいう）を設置し、伝統芸能の公開および現代舞台芸術の公演を行うこと」（日本芸術文化振興会法第19条2）とあり、ここでは、劇場は「公開、公演のための施設」と位置づけられている⁶。

③ 総務省関連法規での位置づけ

地方税関連の政省令では、「劇場（観客を収容し、劇、音楽、映画等を鑑賞させる施設をいう）」として、博物館とともに、「教養文化施設」に包含されており、鑑賞施設としての取り扱いがなされている（1987 総合保養地域整備法関連自治省令第33号、1992 沖縄振興開発特別措置法関連自治省令第8号、1993 地方拠点都市地域の整備および産業業務施設の再配置の促進に関する法律関連自治省令第20号）。

④ 文化振興の理念

理念面では、「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」（文化芸術振興基本法第25条）とされ、公演や芸術家支援といった項目が含まれていることから、文化創造面に着目した取り扱いになっている。

⑤ 施設・業態面

一方、施設の管理に関する面からは、消防法、大規模地震対策特別措置法、建築物の耐震改修の促進に関する法律、都市計画法、興行場法、銃砲刀剣類所持等取締法、風俗営業等の規制および業務の適正化等に関する法律など多数あるが、いずれも「学校、病院、劇場その他多数の人を収容する施設」（危険物規制に関する政令第9条ほか）、「病院、劇場、百貨店、旅館その他不特定かつ多数の者が出入りする施設」（大規模地震対策特別措置法第7条）などとして、不特定多数の人を収容する点に着目した取り扱いが定められているほか、産業連関表および日本標準産業分類においては、以下【2-3】のような取り扱いとなっている。

⁶ 1989年国立劇場法を改正した際には、第19条第1項「伝統芸能の公開」の下に「または現代舞台芸術の公演」を加え「公開を行う」を「公海および現代舞台芸術の公演を行う」に改めた。

【2-3】産業連関表における分類

列コード	部門名称	定義・範囲	例示
8213-02	社会教育（非営利）	日本標準産業分類 918「社会教育」のうち、民法第 34 条法人、その他の法人・団体および個人が設置する社会教育施設の活動を範囲とする。	公民館、図書館、博物館、美術館、動物園、植物園、水族館、青少年教育施設、社会通信教育、婦人教育会館等
8411-02	対家計民間非営利団体	日本標準産業分類 951「集会場」、家計に対して無償、または経済的に意味のない価格でサービスを提供する民間非営利団体の活動	県民会館、文化会館
8611-03	劇場・興行場	日本標準産業分類小分類 762「劇場、興行場」	劇場、歌劇場付属オーケストラ・歌劇団・ダンシングチーム、寄席、相撲興行場、ボクシング場、野球場（プロ野球興行用）

4) 社会教育法における「公民館」

地域における「公民館」は社会教育法により定められている施設である。公民館は、その目的に「实际生活に即する教育、学術および文化に関する各種の事業を行い、もつて住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与すること」（社会教育法第 21 条、第 42 条）⁷とあり、設置者は市町村とされているように、公立文化会館に近い性格を有する施設と言える。しかしながら 2003 年 6 月の改正前の「公民館の設置および運営に関する基準」（社会教育法第 23 条の 2 第 1 項の規定による）には施設規模の数値基準⁸が記載されているように、一般に文化会館より小規模の施設が多い。また 1 施設当たりの職員数も文化会館 9.8 人に対し公民館は 3.1 人（2005 年社会教育調査）と少人数である。

5) 総括

以上、法制度上、文化会館、劇場などの舞台芸術に関わる文化施設は、法制面での統一的な取り扱いもなく、それぞれ一部の機能に着目した規定が散見されるが、概ね、①舞台公演を中心とする文化振興のための施設（2001 年文化芸術振興基本法ほか）、②博物館など同列の教養文化施設（1992 年自治省令ほか）、③映画、スポーツなど同列の鑑賞施設（1987 年総合保養地整備法自治省令ほか）、④病院や百貨店、旅館など同列の不特定多数の人々が集まる集会施設（1947 年旧地方自治法⁹）といった側面に集約できよう。なお、目的や活動内容、専門性などの詳細については、法制度上まったく触れられていないが、社会意識を反映する法制度上では、集会場に淵源を有する文化会館は、現在に至るまで、物理的な施設としての性格が強いものの、教養教育施設から鑑賞施設、そして文化創造のための場としての性格を重複して有するようになったことが伺える。

⁷ 社会教育調査では、第 21 条の規定に基づき設置された公民館、同法第 42 条に規定する公民館炊事施設のうち、市調査音が設置した施設で、市調査音教育委員会が所管するものを『公民館』としている。

⁸ 『公民館の設置および運営に関する基準』第 3 条（施設）に『公民館の建物の面積は、330m² 以上とする。ただし、講堂を備える場合には、講堂以外の建物の面積は、230m² を下らないものとする。』とある。なお、2003 年の改正により大綱化、弾力化され、より小規模なものも設置可能になった。それに対し、文化会館は、建物面積別文化会館数で 1,885 館中 677 館ともっとも多いのが 2,500m² 以上 5,000m² 未満の施設である（2005 年度社会教育調査）。

⁹ 1947 年 4 月 17 日法律 67 号第 244 条『普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。』

2. 専門人材の確保

(1) 概観

文化会館は、公会堂・公民館といった集会施設から発足してきた歴史を持ち、「場の貸出し」が中心であったことから、現在でも設置者、管理運営者、利用者とも場所貸しという発想から抜けきれない、とされる¹⁰。(社)全国公立文化施設協会「公立文化施設現況調査」(2002年度)では自主事業を実施している館は76.9%である。また同「公立文化会館における自主文化事業の在り方に関する調査研究」(2003年3月)では、1館平均事業件数(年間)は10.1件、そのうち64.7%が買取公演、35.3%が制作型公演という内訳になっている。しかしながら、自主事業あるいは制作といった場合でも、以下に見るとおりの人的配置の中で、恒常的に活動する芸術家や芸術団体もない館がほとんどであることから、一部の施設を除き、主体的に文化創造を行っているとは理解することは難しい。

一方で、文化会館は施設規模の大きさ・複雑さや、地域文化育成というミッションから、その運営管理に専門的な知識を有する人材の配置が求められる。しかし、公民館における主事、図書館における司書、博物館における学芸員のような、社会教育施設には必ず配置される、資格を有する専門的職員に関する法的根拠はない。実際に、全国の文化会館職員数は18,388人であるが、平均すると1施設約9.8人の職員で1つの文化会館の運営・管理を行っていることになる。また、これは、公民館(3.1人)よりはるかに多く、図書館(10.3人)とほぼ同じであるが、博物館(登録博物館および相当博物館、14.5人)よりも少ない。ただし、博物館のうち多くの職員を擁しているのは動物園など生物の飼育が必要な一部の博物館であって、たとえば博物館類似施設含む博物館の平均職員数(7.9人)に比べると、文化会館の平均職員数はやや多い(【2-4】【2-5】)。さらに、文化会館の常勤の職員は9,397人であり、全体の51.1%というのが現状である。そしてこのことが現在、文化会館をめぐる大きな論点の1つとなっている。

(2) 建設を支えた制度的枠組み

佐藤武夫『公会堂建築』によると、現在の文化会館は、各種行事や講演会、演説を目的とする公会堂に遡る。したがって、講堂的使用が主要な目的であってホールはできるだけ大きく、かつ収容人員に比して小さいのが特徴であった。また戦前から1950年代までは、文化会館は民間建設のものが多く、観客動員が期待できる立地に限られており(たとえば三越劇場)、地方公共団体が住民サービスとして文化会館を設置したのも、大都市部に限定されていた(たとえば日比谷公園大音楽堂、大阪市中央公会堂)。

しかしながら、現在、既述のとおり、法制度上の位置づけが曖昧なまま文化会館は、全国に数千の規模で建設されている。本節では、今日の全国的な文化会館建設に当たって、大きな役割を果たした、1)戦後の地方交付税制度の導入、2)文化庁による補助制度、さらには3)近年の地方債制度を概観することによって、建設の意図、方向性を検討する。

¹⁰ (社)全国公立文化施設協会(2006年3月)報告書『公立文化施設の活性化についての提言』

【2-4】職員数（単位：人）

区分	図書館	博物館 ¹¹ (登録・相当のみ)	美術館 ¹² (登録・相当のみ)	公民館	文化会館
1993年度	19,339	29,341(12,966)	5,409(3,196)	52,960	13,064
1996年度	22,057	35,201(14,200)	7,222(3,540)	54,767	15,865
1999年度	24,844	40,462(15,211)	8,577(3,907)	57,110	18,170
2002年度	27,276	43,054(16,522)	8,483(4,519)	57,907	18,198
2005年度	30,660	44,619(17,354)	9,437(5,114)	56,311	18,388
(1施設当たり職員数)	10.3	7.9(14.5)	8.7(12.1)	3.1	9.8

(出典：文部科学省『社会教育調査』)

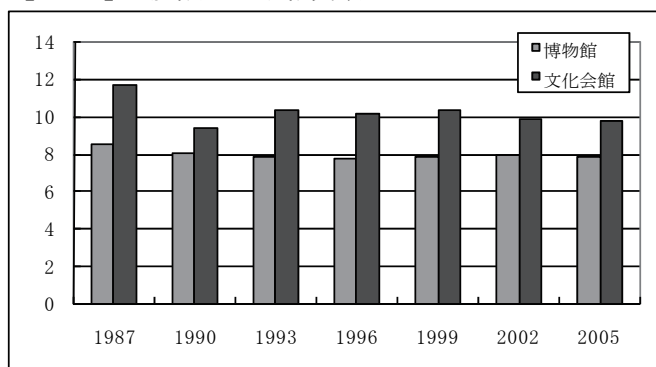
【2-5-1】1施設当たり職員数（単位：人）

区分	博物館 ¹³	美術館	文化会館
1987年	8.5	9.9	11.7
1990年	8.1	8.4	9.4
1993年	7.9	8.3	10.4
1996年	7.8	8.8	10.2
1999年	7.9	8.7	10.4
2002年	8.0	8.2	9.9
2005年	7.9	8.7	9.8

※1987年の文化会館については公立文化会館

(出典：文部科学省『社会教育調査』)

【2-5-2】1施設当たり職員数



1) 地方交付税

地方公共団体ごとに算出される基準財政需要額が基準財政収入額を超過する「財源不足団体」に対して、その不足額に応じて交付されるのが地方交付税である（地方交付税法 10 条 1 項）。地方公共団体が提供する公共サービスには 1999 年の改正以前には、「5、学校・・・図書館、公民館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、公会堂、劇場、音楽堂その他の教育、学術、文化・・・に関する施設を設置しもしくは管理し、またはこれらを使用する権利を規制し、その他教育、学術、文化・・・に関する事務を行うこと。」（旧地方自治法第 2 条第 3 項）が含まれており、施設の設置とは、この公共サービスのために必要とされる施設を設け、これに対する住民の利用を開始すること¹⁴とされていた。これらの公共サービスを全国的に一定水準で担保するため、1954 年地方交付税が導入され、人口規模や整備状況、必要性に応じて、財政力の弱い団体であっても必要な社会インフラなどを整備することが可能となった。地方交付税の原資となる国税収入が潤沢だった頃は、施設建設時に現年度の事業費補正で地方交付税が配分されるケースも多かった¹⁵。

¹¹ 博物館類似施設含む

¹² 同上

¹³ 同上

¹⁴ 室井力・兼子仁（1995）『基本法コンメンタール地方自治法』日本評論社。現行法にはより包括的に規定されている。

¹⁵ 牧慎太郎（2002）「ハコモノ冬の時代を迎えて」（『公共建築』第 172 号）

2) 文化庁地方文化施設整備費補助金

1979年から文化庁により施行された地方文化施設整備費補助金は、「地方公共団体が文化施設の整備を行うことを援助し、芸術文化の諸活動を促進すること」を目的とし、「音楽、演劇等のジャンル別の高度の機能を備えた専用ホールおよびこれに附帯する施設の部分の建設事業」「ホールおよびホールに附帯する施設の部分の床面積は1,000㎡以上で、かつ、ホールの座席数は300席以上であること」「建物に地域住民のための練習室（防音装置を施したもの）を有すること」という内容であり、交付の対象は地方公共団体が設置する施設とされていた（1983年改正、1995年廃止）。この地方文化施設整備費補助金も一定程度、公立文化施設の整備を促進したと考えられる。

3) 地方債

地方公共団体は、建設事業費の財源に充てるなどの限定的な「適債事業」の財源とする場合に限り地方債を用いることができる。文化会館建設のための地方債の財源措置については、特に地域総合整備事業債（地総債）が大きな役割を果たした。これは、地方単独事業による施設整備に活用され、財政力指数に応じて元利償還金の30%～55%が交付税措置されるものであった（地域総合整備事業債は2001年に廃止）。なかでも、1984年から始まったまちづくり特別対策事業では、個性的で魅力あるまちづくり、地域づくりに資する根幹的な公共施設の整備事業として、道路や街路、公園緑地等、広場などと並んで、「文化・スポーツ・レクリエーション施設の整備」があげられている¹⁶。当時まちづくり特別対策事業の事例として紹介されていた札幌芸術村の建設事業（札幌市）は「芸術、文化の振興、創造に資するため建設するものであるが、これにとどまらず、北海道の工芸産業の振興、新たな観光ルートの形成等にも大きく寄与」¹⁷しようとするものとされていた。

4) 総括

文化会館は、主として施設面に重点を置いた公の施設として一般的な住民の利用、福祉向上のために建設された。その後、一定の条件の下で芸術文化活動の促進のための助成が加わったが、地総債が重要な役割を占めるようになったため、廃止された。地方債事業では、当然のことながら、文化振興を通じたまちづくり、地域振興を目指して、産業や観光など地域全般への貢献を期待しつつ建設されるようになってきている。現在、かなりの文化施設が、地方交付税措置や地方債によって建設されたと考えられ、これらは、単なる集会の場にとどまらず、地域振興の拠点としての性格もあわせ有することが期待されるようになったといえる。

¹⁶ 自治省行政局長、財政局長通知（1984年5月21日）「まちづくり特別対策事業取扱要領について」

¹⁷ 地方財務協会（1984）『地方財政10月号』pp200-217。サンプル調査の結果であるが、実際、市町村の新規単独事業件数のうち教育文化施設の占める比率は、1982年度で22.2%、1983年度で24.5%とかなりの部分を占めていた。

3. 現在の課題と可能な対処方法

1) 公の施設としての制約

公の施設は、旧来「営造物」として規定され、人的手段および物的施設の総合体を意味していたが、概念にあいまいさがあるとして、1963年に改められた¹⁸。以来、公の施設は、物的施設を中心とし、人的手段は必ずしもその要素となっていないと理解されている。しかしながら、この点については、必ずしもそのように解さなければならない必然的根拠はないとする意見もあり、また、この改正の趣旨のひとつが、行政の私法化に伴い、公の施設が住民の福祉増進、住民の利用を目的とすることを明確化したものとされていることから¹⁹、文化芸術関係者が十分に活動できることによって、鑑賞であれ参加であれ、住民の利用の拡大につながり、さらには住民の福祉が増進できる場合には、当該施設に必要な人的手段を妨げるものではないと考えられる。

また、公の施設としての制約としては、一般に（文化芸術団体が）長期にわたる独占的な施設使用ができないため、文化芸術創造への障害として指摘されることがあるが²⁰、必要があると地方公共団体が判断する際には、実際に条例での適切な措置は可能である²¹。

2) 指定管理者制度の制約

本来公の施設の「管理」は、その設置主体たる当該普通地方公共団体が直接これにあたるのが原則とされていたが、住民がより有効適切に利用できる場合には、条例の根拠を待ってこれを他の団体にゆだねることができることとされ、旧来「公共団体または公共的団体」に限定して管理委託されていた。その後、民間活力導入が重視される中、1991年の改正によって普通地方公共団体が出資している法人（出資法人、第三セクター）が新たに管理委託者として加わった。そして、2003年には、民間の能力を採用し、より効率的・効果的な管理を確保するとともに、住民サービスの向上や経費の削減等を図る目的で「指定管理者制度」が導入された。指定管理では、従来の委託と異なり、より処分性の高い行為も含み、一元的な管理ができるようになった（法第244条の2、第3項）。

指定管理者制度は、導入当初から、経費削減や効率化に焦点が当てられ、公共サービスの低下のおそれが指摘されてきた²²。これに対し、制度導入後5年を経過した2008年には、新たな指定管理者の選定に入ろうとしている団体が多いと見込まれることから、総務省は「指定管理者の選定の際の基準設定に当たっては、公共サービスの水準の確保という観点が重要であること」「指定管理者の適切な評価を行うにあたっては、当該施設の態様に応じ、公共サービスについて専門的

¹⁸ 構学上「営造物」は、高の目的に強要される人的手段及びモノ的施設の総合体をさす概念として用いられるのが通常であり、旧地自治法でもほぼ同様の意味を有していた。しかしながら、この「営造物」には、道路や河川等を含めるために「物を主体とする営造物」と概念しなければならないことや、サンバや巡回講師などを「人を主体とする営造物」とするなど、内容的に理解しにくく、また、営造物が伝統的に特別権力関係の妥当する領域と位置づけられていたため、行政活動の私法化などに適合するよう、公の施設に改められたとされる（室井力・兼子仁（1995）『基本法コンメンタール』日本評論社、長野士郎（1995）『逐条地方自治法』学陽書房）。

¹⁹ 室井力・兼子仁（1995）『基本法コンメンタール』日本評論社

²⁰ （社）日本芸能実演家団体協議会（2002年8月）『劇場事業法（仮称）の提案—舞台芸術の振興のために「劇場」の基盤整備を—』

²¹ たとえば水戸芸術館は、その設置条例において、「...設立目的を同じくする財団法人水戸市芸術振興財団に、その事業を行うために使用させることができる。」（第5条）とされ、指定管理者の事業に使用されるが、一般への貸出規定をおいていない。

²² 日本学術会議声明（2007年5月24日）「博物館の危機を乗り越えるために」、社団法人日本図書館協会（2008年12月）「公立図書館の指定管理者制度について」

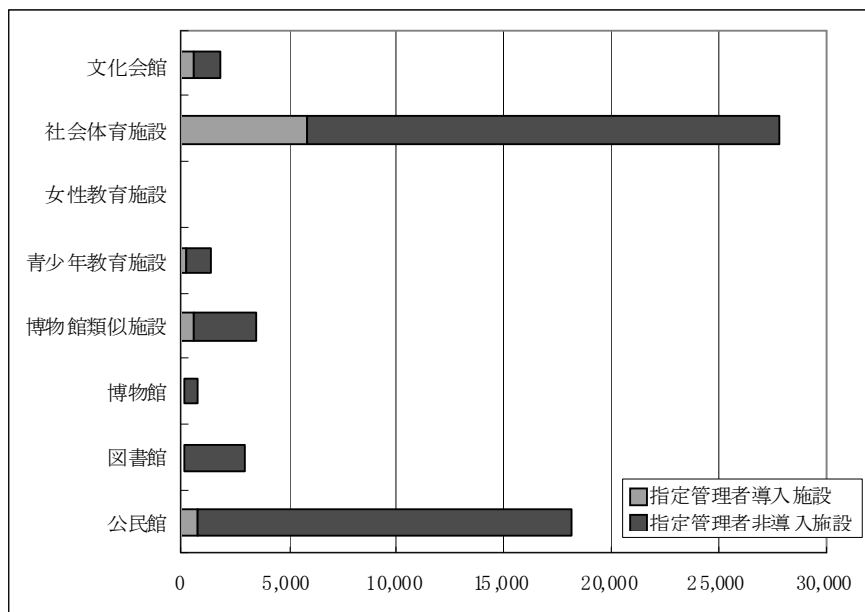
知見を有する外部有識者等の視点を導入することが重要であること」²³ 等と通知するなど、公共サービスの重要性を改めて注意喚起している。

文化会館への指定管理者制度の導入は、他の公民館、図書館、博物館などに比べ、明らかに多い。【2-6】

【2-6-1】 種類別指定管理者（管理受託者を含む）別施設数（単位：施設）

区分	計	公民館	図書館	博物館	博物館類似施設	青少年教育施設	女性教育施設	社会体育施設	文化会館	
公立の施設数 (社会体育施設は団体数)	56,111	18,173	2,955	667	3,356	1,320	91	27,800	1,749	
指定管理者	計	8,005	672	54	93	559	221	14	5,766	626
	公立の施設数に占める割合	14.30%	3.70%	1.80%	13.90%	16.70%	16.70%	15.40%	20.70%	35.80%

【2-6-2】 種類別指定管理者別施設数



(出典：平成17年度社会教育調査より作成)

²³ 2008年総務省次官名通知「平成20年度地方財政の運営について」

3) 法的根拠の曖昧さ

公の施設であることおよびここから派生する指定管理者制度の導入による制約は、実際公立文化会館の活動および関係者の意識に大きな影響を与えている。しかしながら、これらの制約は、他の個別根拠法（ここでは、博物館法に典型的に見られるように、当該施設の名称、機能、登録などの認知を含む法令と想定する）を有する文化的施設に比べて、文化会館により不利益を与えているのであろうか。文化会館における指定管理者制度の導入は、確かに、個別根拠法を有するほかの文化教育施設（博物館、公民館、図書館）に比べると明らかに多い。ただ、指定管理者制度の趣旨である効率化、住民サービスの向上そのものは、文化施設においても考慮されるべきものであり、文化施設のみが指定管理者制度からはずれなければならない理由を見つけるのは難しい。

また、個別法の中でも博物館法による学芸員必置は、文化会館のアートマネージャー設置のモデルとして語られることもあるが、学芸員には現在さまざまな問題があることも事実であり²⁴、また、文化会館の職員数も平均値で見れば、他の施設に比べて特段少ないともいいがたい。したがって、単に個別法を有することだけでなく、経済社会の変化に伴う法制度の運用、実効性の担保も重要である。

近年、文化会館建設がまちづくり、地域づくりの観点から進んだことからわかるように、一般住民の利用や福祉の一層の増進のために、より効果的な活動ができるような条件整備を行うことは、きわめて重要な政策課題であろう。この点で、文化振興の重要性を明確化し、地域づくりにより貢献するために、重要な要素として文化会館を位置づけ、このための条件整備を法律的に明示することは意味のあることと考えられる。

(垣内 恵美子／政策研究大学院大学教授)

²⁴ 文部科学省（2007）『新しい時代の博物館制度のあり方について』

<参考>

指定管理者対象施設と制約

- …民間・公共団体の区別なく管理主体となれるもの。（特に指定管理者による管理運営に、制限が設けられていない施設。文化施設等）
- △… 管理者を原則として地方公共団体としながらも、民間事業者の設置管理も可能なもの。（個別法の定める範囲内において指定管理者による業務が可能なもので、×に比べ運営要素が比べて大きい。医療・福祉施設がこの分類。）
- ×…管理者を国・地方公共団体に限定しているが、一部に関して民間事業者による管理が可能なもの。（基本的に指定管理者による包括的管理は不可能。清掃・警備などの事実業に関してのみ可能であり、「運営」という要素はないもの。）

		指定管理	根拠法	
	レクリエーション・スポーツ施設			
	産業振興施設			
	卸売市場	×	卸売市場法	
基盤施設	道路	×	道路法	道路法により市町村道の管理はその存する市町村が行うとされている
	都市公園	×	都市公園法	都市公園法により都市公園管理者は地方公共団体・国土交通大臣に限定されている
	公営住宅	×	公営住宅法	公営住宅法により民間事業者は管理者のものにはなれない
	下水道	×	下水道法	下水道法にもとづき民間事業者は管理者のものにはなれない
	一般廃棄物処理施設	△	廃棄物の処理および清掃に関する法律	当該施設が所在する都道府県知事に申請し、施設設置許可を受ければ民間業者でも可能
	自動車道	○	道路運送法	
	路外駐車場	○	駐車場法	
	国立公園、国定公園における公園事業に係る施設	○	自然公園法	公園事業の執行の内、設置（整備）および管理運営の事実行為を行うことが出来る。
	産業廃棄物処理施設	○	廃棄物の処理および清掃に関する法律	
	浄化槽	○	浄化槽法	
水道施設	○	水道法		
文化施設	公立学校	×	学校教育法	
	図書館	○	図書館法、地方教育行政法	教育委員会の館長任命が必要であるが、基本的に指定管理者による管理が可能。図書館法17条に規定されている「入館料その他図書館資料の利用に対する無償規定」等の個別の規定については、引き続き優先的に適用される。
	公民館	○	社会教育法	教育委員会の館長任命が必要であるが、基本的に指定管理者による管理が可能
	博物館	○	博物館法、地方教育行政法	教育委員会から館長として任命されることが必要であるが、基本的に指定管理者による管理が可能
社会福祉施設				
	保護施設	△	社会福祉事業法、生活保護法	社会福祉施設における指定管理者制度の活用については、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、保育所など個別法に規定する社会福祉施設であって地方公共団体が設置するものについても、個別法による制限の

				ない範囲内においてその管理を指定管理者に行わせることが出来る。
児童福祉施設	△	社会福祉事業法、児童福祉法		児童福祉法による設置主体の制限内であれば業務のすべてについて委託を行うことが出来る。ただし児童自立支援施設については職員が都道府県職員と規定されているため指定管理者制度は活用できない
老人福祉施設	△	社会福祉事業法、生活保護法		特別養護老人ホーム、養護老人ホームについては、老人福祉法による設置主体の制限内であれば、選定事業者に行わせることが出来る
身体障害者更正援護施設	△	社会福祉事業法、身体障害者福祉法		身体障害者福祉法による設置主体の制限内であれば、選定事業者に行わせることが出来る
知的障害者援護施設	△	社会福祉事業法、知的障害者福祉法		知的障害者福祉法による設置主体の制限内であれば、選定事業者に行わせることが出来る
精神障害者社会復帰施設	△	社会福祉事業法、母子寡婦福祉法		精神保健および精神障害者福祉に関する法律による設置主体の制限内であれば、選定事業者に行わせることが出来る
母子福祉施設	△	社会福祉事業法、母子寡婦福祉法		母子寡婦福祉法による設置主体の制限内であれば、選定事業者に行わせることが出来る
婦人保護施設	△	社会福祉事業法、売春防止法		売春防止法による設置主体の制限内であれば、選定事業者に行わせることが出来る
病院、診療所、助産所	△	医療法		医療法の非営利原則により、営利法人は指定管理者になれない。
地域保健センター	△	地域保健法		住民に対し、健康相談、保健指導および健康診査その他地域保険に関し必要な事業、センターの維持管理上の業務であるメンテナンス、清掃、警備等の業務に対し指定管理者制度を活用できるが、保健所は行政機関であるので指定管理者活用の対象ではない。

平成 19 年 1 月総務省自治局『公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果』

(調査時点平成 18 年 9 月)

指定管理者制度導入施設の状況 (都道府県)

(単位：施設、%)

	合計	
	導入数	公の施設数
レクリエーション・スポーツ施設	516(86.9%)	594
産業振興施設	226(41.9%)	539
基盤施設	5,445(62.2%)	8,749
文化施設	460(41.2%)	1,116
社会福祉施設	436(44.7%)	975
合計	7,083(59.2%)	11,973

Ⅲ. 政府の劇場政策—海外の事例

国（中央政府）は、公共的な劇場へどのように関与しているのでしょうか。

劇場芸術が発展しているヨーロッパ諸国、アメリカでは、ドイツが憲法で中央政府の直接の関与を禁じていることを除けば、ほとんどの国々で国、州、市町村の3つのレベルで複合的に支援を行っている。民間寄附が充実し、国と州との分権が進んでいるアメリカも、ニューヨークを中心とする商業劇場を除くと、全国に分布する非営利アートセンター、地域劇場については、連邦の全米芸術基金、州政府の芸術評議会も重層的に支援を行っている。また、イギリスでも地方公共団体等が設置した劇場等 372 施設うち 62 施設に芸術評議会が恒常的な支援を行っている。

今回の研究では、ヨーロッパ諸国の中から2つの事例を紹介し、国と地方公共団体が協働する事例を考え、日本において地方公共団体がこれまでに多くの公立文化施設を設置してきた中で、それらを豊かなものにするための道筋を見いだす参考とする。

一つは、国立劇場だけでなく国立演劇センターなど地方公共団体が設置した劇場、民間芸術団体への補助など政策方針に基づき、国が制度的に関与しているフランスの劇場政策の例。

一つは、もともと都市国家であり地域の有力者が劇場を建設してきた経緯があるイタリアで、国がオペラ、演劇といった分野ごとに法律を定めて国の関与を定めているイタリアの劇場政策の例。

1. フランス²⁵ 多様な階層分け—国立演劇センターと国の施設の枠組み

フランスにおいて国が関与している劇場は、5つの国立劇場、39の国立演劇センター、76の舞台芸術全般の公演のための国の施設の3つに分けられる【3-1-1】。国立劇場およびその劇団は公的に所有された芸術の創造と普及のための機関であり、文化省から大きな助成を受けている。コメディ・フランセーズ、シャイヨー国立劇場、オデオン座、コリーヌ国立劇場、ストラスブール国立劇場の5つの国立機関への助成額は文化省の演劇関連予算の25%にのぼる。ここでは、国と地方が契約を結んで成立する「国立演劇センター」および「国の施設」のシステムに焦点をあてて詳述する。

（1）国立演劇センター（National Drama Centers）

国立演劇センター（NDC）は、地方分権の観点から芸術的目標と地方発展に関する近代的な形態であり、文化省はその文化政策の実施手段としている。

1) 政策

国立演劇センターは、地域住民にとって経済的支障とならないように入場料を固定し、適正な税金措置と定期会員戦略を取ることを求められる。チケット価格を上げるのは難しく、公の支援

²⁵ 参照資料：クサビエ・グレフ（2009）「New Contractual relationships in French Theatres Policy: Budgetary Reforms Matter」（シンポジウム「文化政策と地域における公共劇場の役割」講演原稿）、クサビエ・グレフ（2007）「フランスの文化政策」（水容赦）、クサビエ・グレフ（2007）「Contractual Relationships in French Theatres Policy」（研究会「フランスの文化政策—劇場支援の在り方について」講演原稿）

を増やすために、同じ演目の公演数を増やすことで潜在的観客を呼び込む試みをとっている。また、公演が地理的に離れているエリアや社会的に恵まれない層の人々も魅了するものとし、文化の利用を近代化するために、新たな資金調達と新しい投資を伴う決定は中央政府が行う。

- ・ NDCは一般的に非営利団体、国家に所属。
- ・ ディレクターは芸術家でなくてはならず、国が指名する。プロジェクトの場所で選ばれ、文化政策の目的でマネジメントに何が求められているか、使命を記した文書を送付。
- ・ 建物は通常対応する地方政府が提供する。

【3-1-1】国が関与する劇場の枠組み（フランス）

	国立劇場	国立演劇センター (NDC)	舞台芸術全般の公演のための国の施設 (National Venues)
	5施設	39施設 (うち正式な施設は32)	76施設
助成	文化省からの全面的な助成 (全演劇関連予算の25%)	補助率40~70%	75%まで助成 国は3分の1、主な助成は市
契約・ミッション	<ul style="list-style-type: none"> ・コメディ・フランセーズ: 常設劇団、巡回、レパートリー公演 ・シャイヨー国立劇場: 演劇、舞踊 ・オデオン座: 制作、ヨーロッパの他の劇団との共同制作 ・コリース国立劇場: 20世紀、特に存命の作家の作品に力を入れている ・ストラスブール国立劇場: 演劇の上級学校あり 	<ul style="list-style-type: none"> ・3年間の地方分権契約 ・ディレクターは文化省が任命 ・国主導 演劇の創造と普及を目的 ・一定の目標数値(制作数、新しいレパートリー数、普及活動、芸術雇用の創出など)を達成するため、国とディレクターとの財政的契約を直接締結。 ・施設のディレクター候補の推薦や更新の決定について地方政府と事前の協議がなされる。 	<p>演劇、サーカス、ダンス、音楽、人形劇、映画上映などの分野で施設を持たないカンパニーに上演の場を提供。</p> <p><ミッション></p> <ul style="list-style-type: none"> ・現代文化の分野において、国の芸術制作の場となる ・現代的創造を優遇することで、芸術形式の普及上演を図る ・地域における文化の発展運動に参入する
データ	<p><2008年></p> <ul style="list-style-type: none"> ・94公演 (うち演劇63) ・1,400の再演 (うち演劇1,110) ・有料入場者数60万人 (うちコメディ・フランセーズ18万人) 	<p><2007年></p> <ul style="list-style-type: none"> ・観客数: 10億8,200万人 ・公演数: 5,301ステージ ・平均公演数: 136ステージ ・平均有料入場者数: 27,758人 ・平均予算: 3.8百万ユーロ 	<p><2006年></p> <ul style="list-style-type: none"> ・平均レパートリー公演数: 110ステージ ・平均観客数: 3万人 ・全体予算: 198百万ユーロ。3,100の提案を受け、毎シーズン8,150公演、2,569百万人の観客動員。
備考		<ul style="list-style-type: none"> ・演劇芸術の創造と普及のための中心的役割を果たしている。 ・センター内外の芸術家にとって演劇制作の主なツール。ディレクターは(元)芸術家で毎年多くの芸術家を招聘し、センターと芸術家双方に公演の機会を与える。 ・多様で話題に富んだ演劇を提供。 ・多様な芸術家や技術者(ディレクター、俳優、舞台技術者、脚本家、作家)を雇用している。 ・調査、執筆、創作、普及、出版、訓練など、演劇に関するすべての側面に関わる場となっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国の施設プログラムにより、カンパニー、独立団体が上演の場を見出し、再演や新作の準備、公演、新しい試みが可能になった。 ・1997年までは貸館のみだったが、契約的な政策で国が施設のミッションを特定し、各施設が監督者との契約上の関係を構築することができるようになった。 ・施設の多くは市民団体によって運営されており、法令上定められたメンバーとして彼らが理事会に出席する。 ・4年契約で、最後の1年は評価と新しい契約の検討にあてられる。この契約政策により、国の施設への資金提供者全員とマネジメントチームの間で、具体的かつ開かれた建設的な会話が可能となる。

(出典: クサビエ・グレフ 「New Contractual relationships in French Theatres Policy: Budgetary Reforms Matter」(2009)、クサビエ・グレフ 『フランスの文化政策』(2007) より作成)

2) 契約

1. 文化省と国立演劇センターのディレクターの間での芸術の地方分権化協定
2. 地方政府と中央政府の間で交わす建物と場所の提供協定
3. 全てのステークホルダーとのパートナーシップ協定

劇場の周囲との関わりの中でのミッション、そして最小限の財政的構造を描くために最も重要な契約協定は「1. 文化省と国立演劇センターのディレクターの間での芸術の地方分権化協定」。3年の継続で更新可能だが、ディレクターは3期以上留まることはできない。この契約のフレームワークでは、中央政府がNDCのディレクターに財務責任を3年間委託し、ディレクターは作品上演、新作、普及、芸術職の創出など特定の目的達成のために予算を変更することができる。この契約は芸術プロジェクトをベースにしており、文化省に提案し、同意を得ることで開始する。つまり、作品数や予算、最終的な支援レベルが決定する前に、劇団は作品タイプ、制作数、外国作品の制作数等に関する事業計画を立案しないとイケない。

通常以下に目的を置く

- ・ 創造活動：少なくとも2作品の主体的な制作や共同制作
- ・ アーティスト支援（例：最短6ヶ月契約での募集）
- ・ 新たな機能（例：他の劇場などで作られた5作品の受入など）
- ・ 中高等学校や大学が劇場に目を向けるための工夫
- ・ 運営の合理化（例：入場料収入シェアの最低基準や管理費、技術経費の最大基準を決めてそれを超えないようにする）

このように1つ目の契約は、芸術面と運営面が凝縮され、特に下記に注意している。

- ・ 劇場から離れた場所でのプログラムに関しては、芸術性の追求に偏らないようにする。
- ・ 芸術家雇用の重視、アーティストの訓練を伴う雇用などを推奨する。

2つ目の契約「地方政府と中央政府の間で交わす建物と場所の提供協定」は、このシステムの基盤となるもので、長期的なものである。3つ目の契約「全てのステークホルダーとのパートナーシップ協定」は、地方政府がNDCの地域における目的—社会文化の活性化と地域の魅力を組み込んだものへの介入を可能にする。

【3-1-2】国立演劇センター（NDC）の財務構造（2006）

収入	支出
<ul style="list-style-type: none">・ 文化省からの支援:40.1%・ 地方政府からの支援:27.5%・ チケット収入:22.2%・ その他収入:10.3%	<ul style="list-style-type: none">・ 管理、総務:45.0%・ 給与:30.6%・ 制作²⁶:22.9%・ その他:1.5%

（出典：DMDTS Délégation au theater Frédérique Sarre 「Les centres dramatiques en 2006」(2007)より作成）

²⁶ 数値上、総制作費は全体の50.5%を占めるが、管理、総務費等にも含まれているものと考えられる。

3) 評価指標

NDCの目的は前述した通りだが、国の施設にも準用される具体的な目標と評価指標が定められている。

目標1：革新的で多様な創造活動の追及

指標1.1 新たに公演機会を得た芸術団体の割合

指標1.2 招聘芸術団体の更新割合

指標1.3 年間公演プログラムに占める創造活動の割合

指標1.4 新作の数

目標2：公演制作を進める

指標2.1 公演数、団体数、場所の平均割合（予算に占めるチケット収入割合、固定費用の割合、自己資金調達割合）

指標2.2 芸術に関する仕事の安定

指標2.3 契約や支援対象団体の発展や活動領域の割合

指標2.4 管理手順の最適化

目標3：観客創造

指標3.1 劇場への要望、動員の分析手法の創作

指標3.2 チケット購入者の割合

指標3.3 十代の観客の割合

目標4：フランス演劇の普及

指標4.1 国内普及

指標4.2 海外普及

4) 問題点

NDC契約の際、また査定の段階で2つの大きな問題が浮上した。

- ・ 入場料

経済状況に応じて公的資金は必ずしも予定通りに入るものではないため、中央政府への依存を減らすために入場料金を高く設定するディレクターも存在し、一般市民に開かれた劇場となり難い場合もある。

- ・ 施設のメンテナンス

地方政府は、通常自らの施設のメンテナンスを行っているが、NDCは中央政府とディレクターとの契約であり、地方政府の要望は反映されないため、予算化されないこともある。ただ、中央政府も地方政府の負担に頼る面も多々あるため、お互い歩み寄り、10年前より状況はよくなっている。

また、観客数の推移をみると、1999年1,555,000人、2002年1,400,000人、2005年1,400,000人、2006年1,082,569人と減少傾向にもあるが、以下のような反省点があげられる。

- ・多くのディレクターは、観客不足や地域の支援の欠如を説明する上で、自分たちのことを経営者というより芸術家の代弁者にとらえている。
- ・NDCの芸術テーマの選択は大変議論される。芸術交流を目的とするはずが、エリート的なテーマを選び、一般の観客を呼び込むのが難しくなっている。民主化を探るよりもパリの思考が現れている。
- ・NDCは、市民にとって経済的な障壁となる入場料の固定によって税金対策と定期会員制度の導入を求められているが、成功していない。
- ・中央政府のレベルにおいて、地理的に離れている人や社会的に貧しい層を惹きつけるために、質の高い公演制作を行うという決定がなされた。文化に対して近代的な手法を取り入れるために、新たな資金調達と投資を伴ったが、危険性が増し、地方政府をさらに消極的にさせた。

これに加え、組織的な問題もあるだろう。国の施設（National Venues）は中央政府と地方政府との対等な運営協定がなされている。中央政府の方針は地方にとって必ずしも有効ではない。しかし、NDCでは中央政府と経営責任者との契約となり、地方政府は助成の一つにとどまり、この不均衡さが、NDCのシステムに豊かな資金や質の向上といった新たな展開をみせない理由につながる。

（２）国の施設（National Venues）

1997年まで国家と地方の団体との間の契約関係はなく、施設使用に関してのみ市と施設機関との間で合意がなされていた。これらの契約で中央政府の助成割合は25～50%を占め、2005年の平均割合はおよそ33%。この契約は4シーズン分（1年）にわたり、最後のシーズンでは評価と新しい契約の作成にあたる。この契約によって“国の施設（National Venues）”というお墨付きを得るが、契約が成立しなければ、この名称は無効となる。

<契約>

歴史的な経緯があり、国家と地方政府が同等のパートナーとして対話がなされ、わかりやすい契約となっている。

1. 地方政府と対応する団体との間での場所の提供に関する協約
2. 地方分権化と国立演劇センターとの協力関係を目的とする契約

<契約の定義するもの>

1. 芸術的な方針の定義：創造活動、共同制作、アーティストレジデンスなど
2. 地域の観客創造
3. 地域の発展：地域コミュニティとの連携、青少年への配慮
4. 組織体制、管理能力の強化

<契約に依拠する政策>

- ・ National Venues（国の施設）への助成機関と運営チームの間での建設的な対話

- ・ 施設の状況の評価
- ・ アートプロジェクトの範囲を拡大し、もっと幅広い芸術的、文化的、専門的視点からみるようディレクターを促す

<契約分類>

1. 劇場に限定した9契約、うち2施設は現代作家の作品
2. 劇場に近い理念をもつ11契約（サーカス、ストリートアート、朗読など）
3. その他の理念での19契約
4. 横断的な19契約、うち7つは若手観客、7つは多目的、5つは芸術的創造や現代戯曲

契約によって広範な目的を網羅することで、これらの施設において多様で豊富なプロジェクトが展開されている。しかし、現在すでに多様なショーの公演がなされている施設には、様々なタイプの公演を行うよりも、公演シリーズ化した展開を期待されている。人気のあるタイプの作品の上演を増やすことは、大衆を魅了し、より大々的なキャンペーンを行いやすくすることは疑いの余地がない。それでもなお、大きく変化するには時間がかかる。劇場やサーカスにおいては、この変革は最も必要なことである。

【3-3】国の施設（National Venues）の財務構造（2003）

収入	支出
文化省からの助成:24%	運営管理:19%
自治体からの助成:35%	給与:36%
県からの助成:9%	制作:45%
地域からの助成:5%	
チケット等の収入:27%	

（出典：クサビエ・グレフ（2007）「Contractual Relationships in French Theatres Policy」より作成）

このシステムによって自治体設置の施設が国の施設（National Venues）として「契約された施設」となる。ここでは州の関与は限定され、経営責任者に直接的に関係する。

（3）フランス政府の演劇分野への支援

2009年にフランス政府は文化政策の他の多くの分野と同様に演劇への支援を増やした。歳出は経済成長に呼応し平均で1%増、劇場に特化した予算は約0.007%増の3億4,500万ユーロ。

なお、2006年の予算は2億5,300万ユーロで、多様なタイプへの支援は平均成長額（4%）に対応し、次に分けられる。（計1億1,400万ユーロ）

- ・ 国立演劇センター：59,610,000ユーロ
- ・ 支援団体：24,960,000ユーロ
- ・ ストリートアート、サーカス：3,910,000ユーロ
- ・ 劇場に関する国立の場所：25,520,000ユーロ

公的に所有している劇場への支援増加率は平均経済成長率（2%）より低い。（計7,700万ユーロ）

- ・ コメディ・フランセーズ：25,450,000 ユーロ
- ・ シヤイヨー国立劇場：12,220,000 ユーロ
- ・ オデオン劇場：9,870,000 ユーロ
- ・ コリーヌ国立劇場：8,390,000 ユーロ
- ・ ストラスブール劇場：8,890,000 ユーロ

以上の合計1億9,100万ユーロ（1億1,400万+7,700万）と予算総額2億5,300万ユーロの差額は、特定の創作、教育、普及への支援にあてることが義務付けられている。

2. イタリアにおけるオペラ劇場と法制

(1) はじめに

イタリア²⁷には現在定常的に活動が行われている劇場が千数百存在する。規模、上演プログラム、運営形態等において多様性を有するそれらの劇場群の全体像を把握することは容易ではない。ただし、文化政策面においては音楽、演劇、ダンスといったジャンルがそれらの劇場活動を区分する一つの要素とされており、全ての劇場を網羅するものではないものの、他の要素と組み合わせで様々なカテゴリーが設けられている。

本稿においては、そうしたカテゴリーのうち音楽ジャンルの中核を占め、政策対象としてもその一つの核となってきたオペラに関するものについて、法制との関連を中心にその諸相をみていく。

(2) オペラ劇場とその法制上の位置づけ

1) オペラ上演を行う劇場と「オペラ劇場」

現代において、いわゆるコンサート形式ではなく、舞台装置を伴ったプロによる一定水準のオペラ上演を継続的に行う劇場の数は限られる。イタリアの月間オペラ情報誌“l'opera”に公演情報が掲載される劇場は概ねその範囲といえ、同誌における2003年9月から2004年8月にかけてのシーズンにおける掲載劇場をそこでの上演状況と併せて【3-2-1】に示す（表中番号は次節において示す劇場群に付す番号と対応）。

同表において示されるように、それら劇場群はフォンダツィオーネ・リリカ（Fondazione Lirica：FL）、テアトロ・ディ・トラディツィオーネ（Teatro di Tradizione：TT）、その他、というように大きく三つに区分される。概ねそれらの区分に応じてオペラ上演の充実度が異なっている。

ところで、イタリアにおいてはわが国でいうところの「オペラ劇場（オペラハウス）」にあたる概念が明確なかたちで存在するわけではない。ここで、「わが国でいうところのオペラ劇場」とはオペラを上演プログラムの軸に据え、そこにオペラを制作し上演するための組織がある劇場のことである²⁸。

上述三区分の内、FL、TTの両カテゴリーは法的な根拠を有し、そこに属する劇場は活動の「専門性、独自性、自立性、継続性」に特色付けられる。そして、それらは条件を異にして「オペラ劇場」として捉えることが可能である。ここでの条件とは、先の「オペラ劇場」の定義に従い、一つは上演プログラムのジャンルに関するものであり、もう一つは「オペラを制作し上演するための組織がある」の部分の解釈に関するものである。

上演プログラムのジャンルに関しては、FLの劇場については基本的に共通してオペラ・バレエ・コンサートであり、それに対してTTの劇場についてはオペラに加えて演劇を含むその他ジャンル各種で劇場毎に固有の構成となっている。

²⁷ イタリア共和国（Repubblica Italiana）は、自治単位としては基本的に州（Regione）、県（Provincia）、そして、基礎自治体であるコムーネ（Comune）という階層構成を成しており、20の州（内5州は特別州）、103の県、8,101のコムーネが存在している（2003年時点）。

²⁸ わが国における捉え方についても明確なものがあるわけではない。

一方の「組織がある」の部分に関しては、「劇場専属の組織が存在する」、そして、「専属であるか否かに係わらず専門性を有し劇場と継続的な関係性にある組織が存在する」という、いわば狭義、広義二つの捉え方が可能であり、FLの劇場については狭義の捉え方においてその全てが含まれるが、TTの劇場についてはそうではない。TTの劇場全てを含み込むには広義の捉え方が必要となる。

以上二つの条件の組合せにより、FLのみ、あるいは、FL、TT双方を含む二通りの「オペラ劇場」の枠組みを設けることができる。

【3-2-1】オペラ上演劇場とそこでのオペラ上演状況（2003.9-2004.8）

	劇場(および組織)	コムーネ Comune	州 Regione	作品 数	上演 数	
Fondazione Lirica (FL)	① Teatro Regio Torino	Torino	Piemonte	8	77	
	② Teatro alla Scala	Milano	Lombardia	12	87	
	③ Teatro Carlo Felice	Genova	Liguria	9	68	
	④ Teatro Lirico Giuseppe Verdi	Trieste	Friuli Venezia Giulia	12	75	
	⑤ Teatro La Fenice	Venezia	Veneto	7	39	
	⑥ Arena di Verona	Verona	Veneto	9	69	
	⑦ Teatro Comunale di Bologna	Bologna	Emilia Romagna	9	62	
	⑧ Teatro del Maggio Musicale Fiorentino	Firenze	Toscana	7	48	
	⑨ Teatro dell'Opera	Roma	Lazio	16	108	
	⑩ Teatro di San Carlo	Napoli	Campania	9	68	
	⑪ Teatro Petruzzelli	Bari	Puglia	7	23	
	⑫ Teatro Massimo	Palermo	Sicilia	8	56	
	⑬ Teatro Lirico di Cagliari	Cagliari	Sardegna	5	35	
Teatro di Tradizione (TT)	1 Teatro Coccia	Novara	Piemonte	4	12	
	2 Teatro Sociale di Como	Como	Lombardia	6	15	
	3 Teatro Donizetti	Bergamo	Lombardia	5	12	
	4 Teatro Grande	Brescia	Lombardia	6	12	
	5 Teatro Fraschini	Pavia	Lombardia	5	10	
	6 Teatro Amilcare Ponchielli Cremona	Cremona	Lombardia	5	10	
	8 Teatro dell'Opera Giocosa	Savona	Liguria	2	15	
	9 Teatro Sociale di Rovigo	Rovigo	Veneto	4	12	
	11 Teatro Municipale	Piacenza	Emilia Romagna	6	16	
	12 Teatro Regio di Parma	Parma	Emilia Romagna	5	17	
	13 Teatro Municipale Valli	Reggio Emilia	Emilia Romagna	4	8	
	14 Teatro Comunale di Modena	Modena	Emilia Romagna	6	15	
	15 Teatro Comunale di Ferrara	Ferrara	Emilia Romagna	4	8	
	16 Teatro Alighieri	Ravenna	Emilia Romagna	6	15	
	17 Teatro del Giglio	Lucca	Toscana	5	10	
	18 Teatro di Pisa Teatro Verdi	Pisa	Toscana	7	14	
	19 Teatro La Gran Guardia-Teatro Goldoni	Livorno	Toscana	4	9	
	20 Teatro Pergolesi	Jesi	Marche	4	13	
	21 Arena Sferisterio	Macerata	Marche	4	18	
	22 Teatro Marruncino	Chieti	Abruzzo	2	4	
	23 Teatro Politeama Greco	Lecce	Puglia	7	16	
	25 Teatro Massimo Bellini	Catania	Sicilia	3	28	
	27 Ente Concerti 《De Carolis》	Sassari	Sardegna	3	10	
		Teatro Civico	Vercelli	Piemonte	6	9
		Teatro Nuovo Giovanni da Udine	Udine	Friuli Venezia Giulia	2	4
		Teatro Verdi	Padova	Veneto	3	6
		Teatro Da Ponte	Vittorio Veneto	Veneto	1	3
	Teatro Magnani	Fidenza	Emilia Romagna	4	7	
	Teatro Sociale di Trento	Trento	Trentino Alto Adige	2	6	
	Fondazione Festival Puccini	Viareggio	Toscana	3	14	
	Teatro delle Muse	Ancona	Marche	4	11	
	Teatro Dell'Aquila	Fermo	Marche	2	4	
	Rossini Opera Festival	Pesara	Marche	3	15	
	Teatro Comunale di Atri	Atri	Abruzzo	1	2	

2) FL、TT とその法規定

【3-2-2】【3-2-3】に、2005年時点でFLおよびTTに属する劇場を示す²⁹。FL、TTは1967年法律第14号 Legge 14 agosto 1967, n. 800 とその関連する法令³⁰において規定される。1967年法律第14号は、1996年委任立法令第29号をはじめとするその後の法令によって当初の条項の多くが無効となっているが、現在においてもその核となる部分に関しては有効性を保っており、現代イタリアの舞台芸術に係わる法律としては最も重要なものの一つである。

「エンテ・リリコおよび音楽活動に係わる新制度 (Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attivita' musicali)」と題される同法は、オペラおよびコンサート活動を「重要性を有する公益的なもの」とみなし国家として支援することを目的として定められ、その中でオペラを中心とする音楽活動に関して分類がなされている。

その分類の筆頭に一章を掲げて記述されているのがエンテ・リリコ (Ente Lirico、以下EL)³¹であり、FLの前身である。スカラ座 (Teatro alla Scala) をはじめとする11の劇場名が条文中に列記されているが、ELとは本来オペラ自治法人の意であり、組織を表す呼称である。したがって、ここでの劇場とは施設と組織とが一体のものとして捉えられる。そして、「音楽芸術の普及」を目的とし、オペラ、バレエ、コンサートの上演を行うものとされている。

ELは民営化の意図のもと1996年委任立法令第29号 (Decreto legislativo 29 giugno 1996) 等の続く法令によってFLへと改組される。フォンダツィオーネ (fondazione) とは財団に当たる。EL、FL共にオペラを意味する lirico(a) の語をその名称に冠しているようにオペラに関する劇場であることが明確である。

一方、直訳すれば伝統劇場となるTTも、1967年法律第14号においてELに関するものに次ぐ章「イタリアおよび外国における音楽活動 (Attivita Musicali in Italia e all' estero)」の中的一条項に16の劇場名を挙げて示されている。「地域における芸術的・音楽的な伝統」に係わる活動を行うことをその任務とすることが示されており、その活動の中心にオペラが位置付けられている。オペラ以外には劇場毎に演劇を含む多様なジャンルの活動が行われるのは先に述べたとおりである。

FL、TTは共に認可によるものであり、両カテゴリーに属することで劇場は芸能統一基金 (Fondo Unico dello Spettacolo、通称FUS) に基づく各カテゴリー特有の国の交付金を受けることができる。現在の両カテゴリーに属する劇場数は1967年当初から一部劇場の入れ替わりも経て若干増加している。

²⁹ 認可年は、FLについてはその前身であるエンテ・リリコとしてのものである。その中でも実際にはスカラ座をはじめそれ以前の認可を受けている事例があるが、ここでは1967年法律第14号がそれらを含め全てを統合したものととしてその年を示す。

³⁰ 1979年法律第8号 Legge 8 gennaio 1979, n. 8、1996年委任立法令第29号 Decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367、2001年法律第6号 Legge 26 gennaio 2001, n. 6等。

³¹ 正確なカテゴリー名称は、オーケストラを中心とする組織である Accademia Nazionale di Santa Cecilia が加わることでEnti autonomi lirici ed associazioni concertistiche assimilate (Fondazioneに改組後はFondazioni Lirico-Sinfoniche) である。

【3-2-2】 フォンダツィオーネ・リリカ

	組織	劇場	コムーネ	県	州	認可年
①	Fondazione Teatro Regio Torino	Teatro Regio Torino	Torino	Torino	Piemonte	1967
②	Fondazione Teatro alla Scala	Teatro alla Scala	Milano	Milano	Lombardia	1967
③	Fondazione Teatro Carlo Felice	Teatro Carlo Felice	Genova	Genova	Liguria	1967
④	Teatro Lirico Giuseppe Verdi Fondazione	Teatro Lirico <Giuseppe Verdi>	Trieste	Trieste	Friuli Venezia Giulia	1967
⑤	Fondazione Teatro La Fenice di	Teatro La Fenice	Venezia	Venezia	Veneto	1967
⑥	Fondazione Arena di Verona	Arena di Verona / Teatro Filarmonico	Verona	Verona	Veneto	1967
⑦	Fondazione Teatro Comunale di	Teatro Comunale	Bologna	Bologna	Emilia Romagna	1967
⑧	Teatro del Maggio Musicale Fiorentino Fondazione	Teatro Comunale	Firenze	Firenze	Toscana	1967
⑨	Fondazione Teatro dell'Opera di Roma	Teatro dell'Opera di Roma	Roma	Roma	Lazio	1967
⑩	Fondazione Teatro di San Carlo	Teatro San Carlo	Napoli	Napoli	Campania	1967
⑪	Fondazione Petruzzelli e Teatri di Bari	Teatro Petruzzelli	Bari	Bari	Puglia	2003
⑫	Fondazione Teatro Massimo	Teatro Massimo <Vittorio Emanuele>	Palermo	Palermo	Sicilia	1967
⑬	Fondazione Teatro Lirico di Cagliari	Teatro Comunale (Lirico di Cagliari)	Cagliari	Cagliari	Sardegna	1967

【3-2-3】 テアトロ・ディ・トラディツィオーネ

	組織	劇場	コムーネ	県	州	認可年
1	Comune di Novara-Teatro Coccia	Teatro Coccia	Novara	Novara	Piemonte	1967
2	Ass.ne As.Li.Co-Como (Societa' Palchettisti Teatro Sociale)	Teatro Sociale	Como	Como	Lombardia	1967
3	Civico Teatro G.Donizetti	Teatro Donizetti	Bergamo	Bergamo	Lombardia	1968
4	Societa' Teatro Grande di Brescia	Teatro Grande	Brescia	Brescia	Lombardia	1967
5	Comune di Pavia-Istituzione Teatro G. Frascini	Teatro Frascini	Pavia	Pavia	Lombardia	2003
6	Fondazione Ponchielli di Cremona	Teatro Comunale <A. Ponchielli>	Cremona	Cremona	Lombardia	1967
7	Condominio Teatro Sociale	Teatro Sociale	Mantova	Mantova	Lombardia	1967
8	Centro Cult. Sperimentale Lirico Sinfonico Teatro dell'Opera Giocosa	Teatro Comunale Chiabrera	Savona	Savona	Liguria	2003
9	Comune di Rovigo-Teatro Sociale	Teatro Sociale	Rovigo	Rovigo	Veneto	1967
10	-	Teatro Comunale	Treviso	Treviso	Veneto	1967
11	Comunale di Piacenza	Teatro Municipale	Piacenza	Piacenza	Emilia Romagna	1967
12	Fondazione Teatro Regio di Parma	Teatro Regio	Parma	Parma	Emilia Romagna	1967
13	Fondazione I Teatri di Reggio Emilia	Comunale <Romolo Valli>	Reggio Emilia	Reggio Emilia	Emilia Romagna	1967
14	Fondazione Teatro Comunale di	Teatro Comunale	Modena	Modena	Emilia Romagna	1967
15	Istituzione Teatro Comunale	Teatro Comunale	Ferrara	Ferrara	Emilia Romagna	1967
16	Fondazione Ravenna Manifestazioni (Teatro Alighieri)	Teatro Comunale <Dante Alighieri>	Ravenna	Ravenna	Emilia Romagna	1976
17	Azienda Teatro del Giglio	Teatro del Giglio	Lucca	Lucca	Toscana	1985
18	Fondazione Teatro di Pisa	Teatro Verdi	Pisa	Pisa	Toscana	1967
19	Comitato Estate Livornese-Fondazione Teatro Citta' di Livorno C.Goldoni	Teatro Goldoni	Livorno	Livorno	Toscana	1967
20	Teatro Comunale G.B.Pergolesi-Fondazione Pergolesi Spontini	Teatro G.B. Pergolesi	Jesi	Ancona	Marche	1968
21	Associazione Arena Sferisterio	Arena Sferisterio	Macerata	Macerata	Marche	1973
22	Istituzione Deputazione Teatrale Teatro Marrucino	Teatro Marrucino	Chieti	Chieti	Abruzzo	2003
23	Teatro Politeama Greco	Teatro Politeama Greco	Lecce	Lecce	Puglia	1976
24	Teatro Comunale Alfonso Rendano	Teatro Comunale Alfoso Rendano	Consenza	Consenza	Calabria	1976
25	Fondazione Teatro Massimo Vincenzo Bellini	Teatro Massimo <Vincenzo Bellini>	Catania	Catania	Sicilia	1967
26	Ente Luglio Musicale Trapanese	Teatro aperto di Villa Margherita (=Teatro Giuseppe Di Stefano)	Trapani	Trapani	Sicilia	2003
27	Ente Concerti M.L.De Carolis	Teatro Verdi	Sassari	Sassari	Sardegna	1967

(3) FL、TT の組織

1) 運営組織

【3-2-2】【3-2-3】における各劇場と組織との関係性をみる。ここでの組織とは、基本的にその劇場におけるプログラム編成の主たる担い手である運営組織を指すが、そのあり方は劇場によって様々である。ただし、FL と TT とでは組織形態上大きな違いがある。

FL の劇場については、1996 年委任立法令第 29 号をはじめとする法令に基づきその全てがフオンダツィオーネであり、その規定に従い理事長 (Presidente)、理事会 (Consiglio di amministrazione)、総裁 (Sovrintendente)、監査機関 (Collegio dei revisori)、そして、芸術監督、上演組織、技術組織といった組織構成が採られている。

一方、TT の劇場は、その組織形態が一律に法令によって規定されているわけではなく、実際、フオンダツィオーネ、エンテをはじめ、それ以外にボックス席所有者組織 (Societa' Palchettisiti) 等の歴史的な組織形態も含み様々である。

コムーネは現在、ボックス席所有者組織が存在するような一部の例外を除くほとんどの劇場の所有主体である。すなわち、それらの劇場においては、組織としてコムーネが該当していればわが国で言うところの直営、そうでなければ運営委託という運営形態が採られていることになる。

運営組織と劇場の関係性をみると、それは必ずしも一対一対応ではない。表に示した所ではヴェローナにおいて 1 つの運営組織が 2 つの劇場と対応していることが確認される。年の時期に応じて劇場が使い分けられているのである。

2) 上演組織—オーケストラおよび合唱団

FL の劇場については法令において規定されている通りに全てオーケストラおよび合唱団を有している。劇場と各団体が一対一で対応しているいわば専属の団体が存在する体制である。それに対して、TT の劇場については様相が異なる。2003 年 9 月から 2004 年 8 月の期間に TT の各劇場におけるオペラ上演を担った両団体を【3-5】に示す。

それぞれパルマ・レヅジョ劇場 (Teatro Regio)、ドニゼッティ劇場 (Teatro Donizetti) のように、劇場名を冠した専属とも呼べる両団体、あるいは合唱団のみが存在する例が確認できるが、それらのものを除くと、TT の劇場については基本的に専属としての両団体は有しておらず、劇場とは独立して存在する団体が上演を担っている。その際、ある特定の劇場とオーケストラあるいは合唱団との関係性は必ずしも一対一対応ではなく、上演作品により異なる団体が選ばれている事例もみられる。ただし、各劇場について関係性の強い団体が存在し、それはその劇場の立地する州を拠点とする FL のものとはまた別の団体である。

【3-2-4】TT 各劇場におけるオペラ上演を担うオーケストラ・合唱団 (2003.9-2004.8)

劇場	州 Regione	オーケストラ(拠点都市/州)	合唱団(拠点都市/州)
1 Teatro Coccia	Piemonte	Orchestra Sinfonica Carlo Coccia (Novara/Piemonte)	Coro lirico Polifonico Carlo Coccia (Novara/Piemonte)
2 Teatro Sociale (di Como)	Lombardia	Orchestra Lirica I Pomeriggi Musicali di Milano (Milano/Lombardia)	Coro As.Li.Co. del Circuito Lirico Lombardo (Lombardia)
3 Teatro Donizetti	Lombardia	Orchestra Accademia Bizantina (Ravenna/Emilia Romagna)	Coro Costanzo Porta (Cremona/Lombardia)
4 Teatro Grande	Lombardia	Orchestra Lirica I Pomeriggi Musicali di Milano (Milano/Lombardia)	Coro del Teatro Donizetti di Bergamo (Bergamo/Lombardia)
5 Teatro Fraschini	Lombardia	Orchestra Accademia Bizantina (Ravenna/Emilia Romagna)	Coro As.Li.Co. del Circuito Lirico Lombardo (Lombardia)
6 Teatro Comunale <A. Ponchielli>	Lombardia	Orchestra Accademia Bizantina (Ravenna/Emilia Romagna)	Coro Costanzo Porta (Cremona/Lombardia)
8 Teatro Comunale Chiabrera	Liguria	Orchestra Lirica I Pomeriggi Musicali di Milano (Milano/Lombardia)	Coro Costanzo Porta (Cremona/Lombardia)
9 Teatro Sociale (di Rovigo)	Veneto	Orchestra Sinfonica di Savona (Savona/Liguria)	Coro As.Li.Co. del Circuito Lirico Lombardo (Lombardia)
11 Teatro Municipale (di Piacenza)	Emilia Romagna	Filarmonia Veneta "G. F. Malipiero" (Veneto)	Coro del Teatro Sociale di Rovigo (Rovigo/Veneto)
12 Teatro Regio (di Parma)	Emilia Romagna	Orchestra Haydn di Bolzano e Trento (Bolzano/Trentino Alto Adige)	Coro del Teatro Municipale di Piacenza (Piacenza/Emilia Romagna)
13 Comunale <Romolo Valli>	Emilia Romagna	Orchestra "Monteverdi" di Bolzano (Bolzano/Trentino Alto Adige)	Coro della Fondazione Arturo Toscanini (Parma/Emilia Romagna)
14 Teatro Comunale (di Modena)	Emilia Romagna	Orchestra della Fondazione Amilcare Zanella (Piacenza/Emilia Romagna)	Coro del Teatro Regio di Parma (Parma/Emilia Romagna)
15 Teatro Comunale (di Ferrara)	Emilia Romagna	Orchestra del Teatro Regio di Parma (Parma/Emilia Romagna)	Coro Athestis (Padova/Veneto)
16 Teatro Comunale <Dante Alighieri>	Emilia Romagna	Icarus Ensemble (Reggio Emilia/Emilia Romagna)	Coro del Teatro Comunale di Bologna (Bologna/Emilia Romagna)
17 Teatro del Giglio	Toscana	Mahler Chamber Orchestra (Ferrara/Emilia Romagna)	Coro della Fondazione Arturo Toscanini (Parma/Emilia Romagna)
18 Teatro Verdi (di Pisa)	Toscana	Orchestra Filarmonica Italiana (Piacenza/Emilia Romagna)	Coro Athestis (Padova/Veneto)
19 Teatro Goldoni	Toscana	Mahler Chamber Orchestra (Ferrara/Emilia Romagna)	Coro della Fondazione Arturo Toscanini (Parma/Emilia Romagna)
20 Teatro G.B. Pergolesi	Marche	Orchestra del Teatro Comunale di Bologna (Bologna/Emilia Romagna)	Coro CittàLirica (Toscana)
21 Arena Sferisterio	Marche	Orchestra della Fondazione Arturo Toscanini (Parma/Emilia Romagna)	Coro del Teatro Giuseppe Verdi di Trieste (Trieste/F.V. Giulia)
22 Teatro Marrucino	Abruzzo	Orchestra del Settecento Cappella Amsterdam (Amsterdam)	Coro CittàLirica (Toscana)
23 Teatro Politeama Greco	Puglia	Orchestra CittàLirica (Toscana)	Coro del Teatro Sociale di Rovigo (Rovigo/Veneto)
25 Teatro Massimo <Vincenzo Bellini>	Sicilia	Filarmonia Veneta "G. F. Malipiero" (Veneto)	Coro CittàLirica (Toscana)
27 Teatro Verdi (di Sassari)	Sardegna	Orchestra Filarmonica Marchigiana (Ancona/Marche)	Coro del Teatro Sociale di Rovigo (Rovigo/Veneto)
		Orchestra Filarmonica Marchigiana (Ancona/Marche)	Coro CittàLirica (Toscana)
		Orchestra del Teatro Marrucino di Chieti (Chieti/Abruzzo)	Coro del Teatro Sociale di Rovigo (Rovigo/Veneto)
		Orchestra della Fondazione I.C.O. Tito Schipa di Lecce (Lecce/Puglia)	Coro CittàLirica (Toscana)
		Orchestra del Teatro Massimo Bellini (Catania/Sicilia)	Coro Lirico di Lecce (Lecce/Puglia)
		Orchestra dell'Ente Concerti De Carolis (Sassari/Sardegna)	Coro del Teatro Massimo Bellini (Catania/Sicilia)
			不明

(4) FL、TT の分布にみる政策的意図

FL、TT に属する劇場の分布をみると、同国における問題として広く知られる北高南低の格差を確認できる一方で、国土全域におけるオペラ上演の均衡を目指そうとする国の政策意図を読み取ることも出来る。【3-6】に両カテゴリーに属する劇場のマッピングを行ったものを示す。図中の番号は【3-2-2】【3-2-3】のものと対応している。

FL についてはイタリア全土 20 州の内 12 州に立地している。そして、その立地するコムーネは基本的に州都である（例外：ヴェローナ）。

TT についてはその立地が 12 州に渡る点は FL と同様であるものの、その内実は異なる。FL とは 3 州が入れ替わっており、エミリア・ロマーニャ (Emilia Romagna) 州に 6 つの劇場があるのを筆頭にいくつかの州において複数の立地がみられる。ただし、県レベルでは複数立地は無く、それは法令の定めによるものである。立地しているコムーネが州都以外の都市であることは FL との大きな違いである。

両カテゴリーを併せることでカバーされる州は 15 州になり、北部に集中する傾向にあるものの、それらを県レベルでみれば全てが異なる地（全 103 県中 40 県）に立地している。

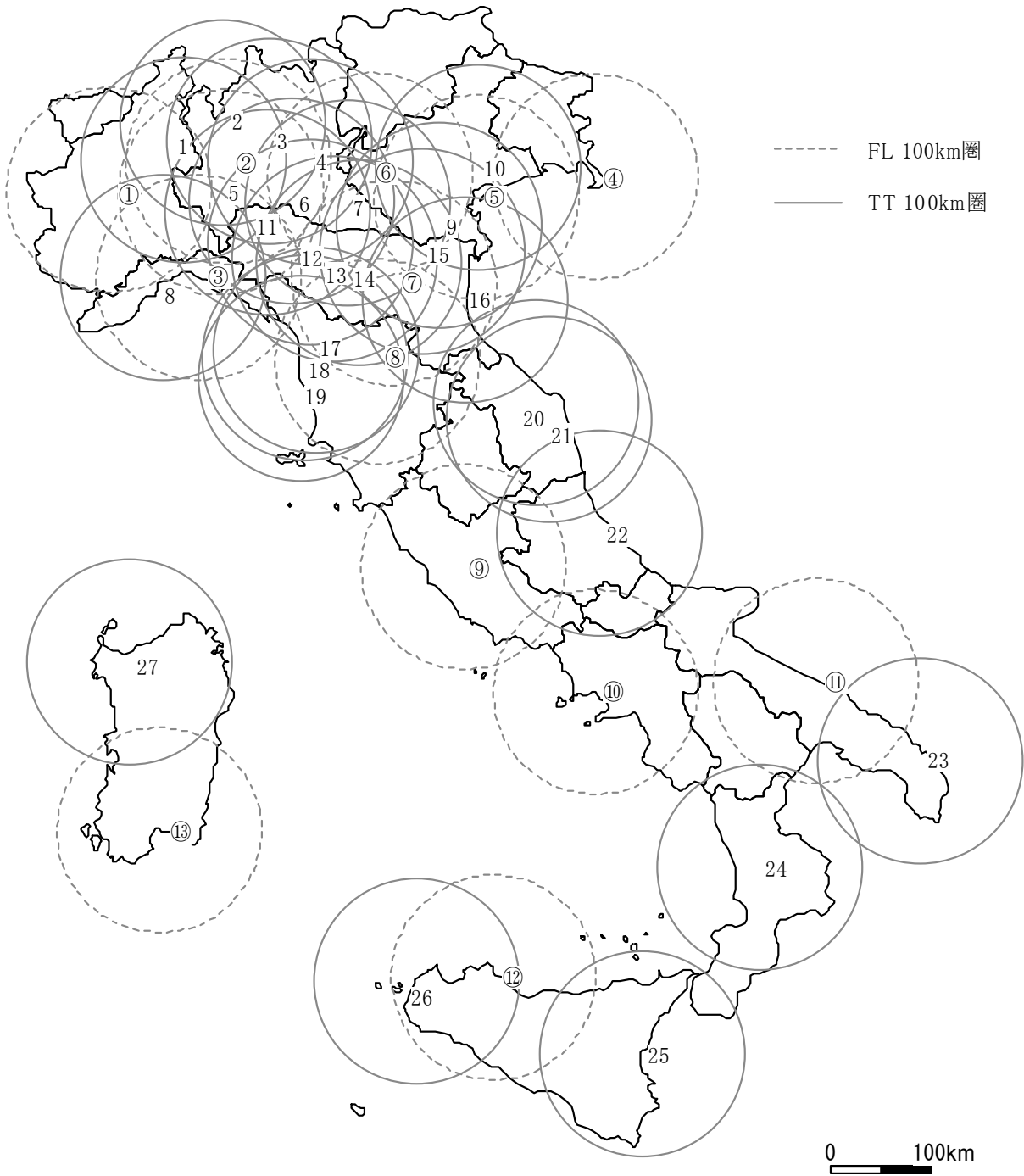
各劇場の 100km 圏をみると、両カテゴリーを合わせたその圏域の連なりがほぼイタリア全土を覆っている。そこにおいて 2003 年認可のマッルチーノ劇場 (Teatro Marrucino、番号 22) は従前の 100km 圏のカバーがされていなかった南部の領域を埋めるように位置している。

2003 年認可の劇場としてはペトルツェッリ劇場 (Teatro Petruzzelli、番号⑩) も挙げられる。同劇場の FL への認可は TT から移行する形であり、同劇場は公式 HP において南イタリア全体に対する貢献を述べている。

既述のように、FL、TT に属する劇場は芸能統一基金に基づく各カテゴリー特有の国の交付金を受けることができ (FL はその額においてより充実している)、そうでない劇場に比べてより活発な活動が可能となる。すなわち、その両劇場の追加認可からは南部のオペラ上演を活性化しようとする意図が読み取れるのである。

(大月 淳／名古屋大学大学院助教)

【3-6】 FL, TT 劇場分布



IV. 公立文化施設に関する問題意識の現状と今後の方向性

文化芸術の振興のための基本的理念を定め、国および地方公共団体の責務を謳った文化芸術振興基本法が2001年12月に制定された。それまで国立劇場と芸術文化振興基金の運営の根拠となる日本芸術文化振興会法は存在していたが、政策実施は省庁設置法による文化庁事務として年度ごとの予算措置として実施されてきた。そこに文化芸術の振興のための基本法として、基本方針の策定など総合的な政策を推進するための法的な根拠が与えられ、具体的な施策として「芸術の振興」、「芸術家等の養成および確保」「著作権等の保護および利用」「国民の鑑賞機会の充実」「劇場、音楽堂等の充実」などの規定が設けられた意義は大きなものがある。

芸団協は、基本法の制定を受けて我が国の文化政策の形成に積極的に参与し、基本法の定めた理念が絵に描いた餅とならないように研究活動を強化することとした。具体的には4つの課題、「劇場の法的基盤の整備」「芸術家等の地位の向上」「芸術家等の養成・研修の充実」「芸術活動への支援のあり方の見直しを」を2002年9月に提言した。

本研究の対象である「劇場」については、2003年3月に『劇場活性化に関する調査研究』で創造的な拠点施設について、2004年3月には『芸能による豊かな社会づくりのために』で公立文化施設の現状を踏まえ、公立文化施設の地域における役割から4つの類型化を試み劇場のあり方を探り、芸能組織の理念と目的の見直しを通じた活動の強化と芸術団体への支援のあり方の見直し、芸能専門家の能力向上・育成などについて総合的なビジョンをまとめた。基本法の制定を契機に実演芸術の現場での議論が活発化したとも言える。

しかし、一方で公立文化施設を取り巻く環境は激動を迎えている。市町村合併により複数の施設が並立する地方公共団体、財政の逼迫による文化芸術事業費の削減、そこに地方自治法改正による指定管理者制度の導入による影響は、公立文化施設の存在、さらに設置者である地方公共団体の文化政策をも問い直すまでの厳しい事態を引き起こしている。

このような中、全国公立文化施設協会（以下、全公文とする）は2006年3月に『公立文化施設の活性化についての提言』をまとめ、施設のガイドライン（基準）と事業内容による3つのモデルを提示し、地方公共団体とともに指定管理者制度を契機として公立文化施設の活性化のために提言を打ち出している。

（1）全公文と芸団協の提言－施設目的の明確化の方向性を打ち出す

経緯の中で触れた全公文と芸団協の2つの研究について、具体的に紹介する。

全国の地方公共団体が設置した公立文化施設は、2,191館（『平成20年度全国公立文化施設名簿』）ある。これらの個々の運営、事業形態はどういった形になっているのかは、指定管理者問題を含め第1章および第2章で述べたところである。

芸団協では、実演芸術の上演可能な設備を有する公立文化施設が、地域文化の振興、実演芸術の振興に十分に生かされていないのではないかと。ハード先行、ソフト不在と言った批判は簡単であるが、建設的な提案をしていかなければならないだろうと、2003年度に実施した全国の100名余の芸術団体や公立文化施設関係者との意見交換で行い、芸能文化の振興に関する研究『芸能による豊かな社会づくりのために－提言と具体化への道筋－』の中で「劇場」の定義づけと4つの類型化を試みている。

また、全国公立文化施設協会でも、文化庁委嘱の公立文化施設の活性化に関する研究会報告書

『公立文化施設の活性化についての提言 指定管理者制度の導入を契機として』（2006）の中で、公立文化施設は、「芸術文化を主目的とした＜劇場＞としての役割と、＜公の施設＞としての役割の担うものであるとし、次の4点を充たす施設としている。

1. 公演芸術の振興を施設のミッションとする。
2. 公演芸術の公演、創作等を主目的とする施設、設備を有する。
3. 公演芸術振興のために機能している。
4. 地域と芸術文化と行政を横につなぐ役割を担う、地域貢献の視点をもつ。

その上で、望ましい3つのモデル案を打ち出している。【4-1】

この2つの報告書は立場の違いにより、考え方に若干の相違があるものの、今後の公立文化施設のあり方について同様の方向性を打ち出している。

芸団協の報告書では、地域における位置づけ等に基づいて、舞台芸術にかかわる地域の文化拠点等を、4つに類型化している。自ら作品創造を行う創造型劇場、他の劇場や芸術団体の作品を選択的にプログラム提供する提供型劇場、地域の人々に芸術文化活動とその発表の場を提供するコミュニティ・アーツ・センター、地域のグループの会議やアマチュアの発表の場に貸し出す集会施設である。

一方、全公文の報告書では、公演芸術作品創造を中心とするモデル、鑑賞機能を中心とするモデル、地域住民支援を中心とするモデルの3つが挙げられている。

これらの2つの報告書から読み取れる類型ごとの役割を記し、公演事業（作品創造／外部と提携／貸館）、市民サービス（活動支援／地域貢献）、専門人材配置（芸術監督／プロデューサー／制作・事業スタッフ／舞台技術スタッフ／マーケティング・広報）、芸術家・芸術団体との提携等の項目について比較し、重視するポイントを◎○△×でイメージとして以下の表に示した。

【4-1】日本における劇場のあり方についての提言

類型	役割	公演事業			市民サービス		専門人材配置					芸術家・芸術団体との提携等
		作品創造	外部と提携	貸館	活動支援	地域貢献	経営責任者（プロデュー）	芸術監督	制作・事業スタッフ	舞台技術スタッフ	マーケティング・広報	
全公文	①公演芸術作品創造中心	◎	○	△	○	○	◎ (館長*)	◎ (プロデューサー*)	◎	◎	◎	○
	②鑑賞機能中心	△	◎	○	◎	○	◎ (館長*)		○	◎	◎	△
	③地域住民支援中心	△	○	○	◎	◎	◎ (館長*)		○	◎	○	△
芸団協	①創造型劇場	◎	○	△	○	○	◎	◎	◎	◎	◎	○
	②提供型劇場	○	◎	○	◎	○	◎	◎	○	◎	◎	○
	③コミュニティ・アーツ・センター	×	△	○	◎	◎			◎ 芸術コーディネーター*	○	○	
	④集会施設	×	×	○	○	○			△	△		

*用語に関しては文中参照。

(出典：(社)全国公立文化施設協会『公立文化施設の活性化についての提言』（2006）、(社)日本芸能実演家団体協議会『芸能による豊かな社会づくりのために Part I』（2003）

芸団協、全公文それぞれが提示している施設の方向性としては、【4-1】表中の公演事業、市民サービスの項目を見ると、①舞台芸術の作品創造を中心としたもの、②公演を提供し、鑑賞機能を中心としたもの、③地域住民、市民サービスを中心としたもの、と重点を置いている箇所（網掛け部分）が重なり、それぞれ類似した性質の機能を示している。また、芸団協の提案で挙げられている④は全公文の提案には含まれない形態だが、貸館のみ行う地域の人々の集会施設を指している。

それぞれの種類の劇場で必要とされる専門人材についても①～③は概ね同様の配置が想定されている。現場によって職名と実質的な役割が曖昧な様々な現状もあるため『公立文化施設の活性化についての提言 指定管理者制度の導入を契機として』の中では、必要とされる人材として「職名／必要なノウハウ、役割／人材イメージ」が表に示されている。【4-1】では「館長」という職名も挙げられているが、役割に「経営面での責任者」、必要なノウハウとして「ミッションに基づき、施設を運営、経営していくノウハウ」と記されている。また、「プロデューサー」が経営責任者という立場に立つのは施設運営団体には馴染まないが、役割としては施設の事業全体を見渡してミッションに基づいた事業展開を行っていく人材を示している。①公演芸術作品創造中心では「芸術監督、プロデューサー」と併記されていたが、芸術面での責任者を指している。

また、『芸能による豊かな社会づくりのために—提言と具体化への道筋—』では「芸術コーディネーター」という職名の提案もあるが、これは、専門性を有する人材が一定の芸術上の方針に基づき、より幅広い地域の人々が参加したいと思えるような機会の創出や、専門的見地からプロの指導者やパフォーマー等の招聘を随時行うことを目的として記されている。

■ 4つのカテゴリー

前述のように全公文、芸団協、2つの報告書のなかで劇場の機能として4つのカテゴリーが提案されている。以下、それぞれのカテゴリーについての概要を共通点と相違点をふまえて紹介する。

①舞台芸術の作品創造を中心とした施設：質の高い舞台芸術作品の創造と上演を行うことで、芸術文化の発展に寄与し、次代を担う人材育成も行う。そのためには、芸術性に責任をもつ芸術監督（類する責任者）、経済的に成立させられるよう創造・提供の経営に責任をもつプロデューサー、舞台技術面から公演プランを実現させる舞台技術のディレクター、三者が相互の役割を果たしつつ連携し、組織として自律していることが必要となる。作品創造にあたっては、スタッフの育成やインターンの受入などで、創造と並行してプロを育てる機能を併せ持つ。

また、芸術監督やプロデューサーなどが、プログラム全体の芸術性と地域にもたらし得る公共的な価値、実現可能性などを考慮し、責任をもって判断して決めていることが重要で、作品創造だけでなく、享受者拡大のための働きかけも行う。商業的な成功を目指さない非営利の劇場の場合は、観客数だけの獲得を目指すのではなく、特別な働きかけがなければ劇場などに足を運ぶことが少ないであろう人々にも舞台芸術の体験機会を提供し、享受者の層を広げ、定着させていくことも重視するので、その方法論は既存の商業劇場等とは自ずから異なる側面を持つ。

②公演提供、鑑賞機能を中心とした劇場：他地域の劇場や、他の芸術団体で製作された作品を

招聘したり、提携、共催するなどしてプログラムを組み地域住民に鑑賞機会を提供する。プログラム内容の決定に際しては、明確な方針を持って、専門の芸術監督またはプロデューサー（それらに相当する立場の人間）が、責任ある選択を行うことが重要である。享受者拡大のための努力、鑑賞事業に付随したレクチャーやワークショップの実施も必要。また、貸館事業も積極的に働きかけて多様な支援を行っていく。自らのプログラムを決める事業との組み合わせ、どう特色付けていくか、貸館のやり方もその「劇場・施設」の方針として明確にされなければならない。

③地域住民、市民サービスを中心とした施設：全公文の提唱する地域住民支援を中心とするモデルと芸団協のコミュニティ・アーツ・センターの事業内容は、若干異なる。前者は鑑賞機会の提供も行うことに対し、後者では、鑑賞事業は目的とせず、地域の人々の体験を主とした生涯学習のセンターのようなものを想定している。鑑賞事業を行なうには、公演の作品選定を行えるプロデューサー、実際の公演の際の技術スタッフが必要となる。地域の施設では、こうした専門人材・スタッフ体制を整え、十分な舞台設備を備えられる館は限られるが、住民自身の文化活動を広げる場として、地域振興の政策と深く関連した施設は、幅広い地域において運営可能ではないかと考えられる。

④集会施設：地域のグループが会議等に利用したり、アマチュアの文化芸術活動の発表の場にご利用。借りて利用する人々がサービスの対象となる。

こうして対比してみると、④の集会施設を除いた公立文化施設の果たしていく方向性はほぼ3つの類型に分けることが可能となりそうである。その選択のあり方は、設置主体の地方公共団体の文化政策、施設の立地する地域の人口、経済、社会、文化的な背景や歴史的な蓄積によっておのずから見えてくるのではないだろうか。

（2）公立文化施設における専門家の現状

1）公立文化施設が担う役割と使命

かつて地方公共団体は、それぞれの地域に音楽芸術や舞台芸術を発表するための優れた機能を備えた施設を整備し、その施設を地域の市民が“広く”“平等に”利用できる機会を提供していくことが唯一の文化政策の柱であった時代がある。

もちろん、今日でも優れた施設利用の機会提供は、地域文化を成長させていくひとつの手法ではあるが、その施設機能を活用して行われる“鑑賞”“参加”“創造”“支援”などの活動が多様になってきていると共に本来の公立施設が担う使命が問われるようになってきている。

そもそもわが国の公立文化施設は、“集会機能”に重心が置かれてきたことから、今日でも施設そのものが担う使命が極めて曖昧で希薄な印象を与えている。それは公立文化施設という呼称にも一因があると創造するが、ハード与件としては「劇場・ホール」としての施設機能を備えることが基本となっている。

そこで改めて公立の劇場・ホールが担う使命を整理すると以下の3点に集約される。

1. 音楽や舞台芸術の創造
2. 音楽や舞台芸術の公開（上演）

3. 音楽や舞台芸術の普及

つまり、「創造」「公開」「普及」という使命を実現することにより、地域の芸術文化蓄積を促進させ、その結果芸術文化に係わる人材や職能の育成・認知を進めると共に、その効果を地域づくりとして活かしていくことが求められている。

2) 公立文化施設の分類とそれぞれの機能

「(1) 全公文と芸団協の提言―施設目的の明確化の方向性を打ち出す」では、今日の公立文化施設が行っている活動を前提に、公立文化施設をいくつかのタイプに分類をしている。

この整理から考えられる分類の注視点は、以下のことであると考えられる。

1. 公立文化施設自らが核となり、音楽や舞台芸術の作品創造を行う。
2. 既に制作された音楽や舞台芸術作品を招聘し、公立文化施設での上演、鑑賞を行う。
3. 公立文化施設は、自らの施設を提供し、市民を含めた利用者の意志に活動を委ねる。

この3つの類型化を比較すると、同じ音楽や舞台芸術作品の上演を行う公立文化施設でも、その公演への関わり方によって差があることがわかる。また、その差とは、それぞれの公立施設が備えている“機能”の違いに起因していることが想定される。

具体的には、「① 音楽あるいは舞台芸術を自ら作品創造を実施する機能」、「②音楽あるいは舞台芸術を招聘し、鑑賞活動を実施する機能」、「③公立文化施設を利用者に提供する機能」の3つに整理をされ、この“機能”の違いが公立文化施設のタイプを類型化する根拠となっている。

ただし、この3つの機能は、それぞれが独立して公立文化施設に位置付けられるわけではなく、一般的には併存する機能である。例えば、「貸館中心(③のみの機能しか持たない公立文化施設)」、「貸館と招聘事業(②と③の機能を備えた公立文化施設)」、そして「作品創造中心で貸館や招聘事業も実施(①～③の機能の全てを備えた公立文化施設)」ということである。

3) 公立文化施設の施設と専門人材の配置

公立文化施設の機能を先の3つに整理をすることで、大きな視点で公立文化施設をそれぞれ先に示した分類に当てはめることができると考えられる。では、この3つの機能分化は、何によって顕在化できるのかと考えると、ひとつは施設が持つ機能であり、もうひとつがその施設を運用する人材の専門性、つまり職能の有無である。この施設が備える機能とその施設機能を活かして運用を行う専門性を有する人材の能力、つまりこの2つが両輪となって、公立文化施設の機能を昇華していくことになる。

以下に後者で示した職能や専門性について触れる前に、機能分化の一因となっている施設が備える機能について触れておきたい。当然のことではあるが、公立文化施設というと舞台と客席からなるホール施設があることがビルディングタイプの特徴となっている。もちろん、上演施設を持つことは劇場・ホール施設にとっては重要なハード与件であることに間違いない。しかし、音楽や舞台芸術作品を創造していくためには、稽古場や練習場、リハーサル室、各種工房や舞台技術関連諸室などが連動して活かされることによってはじめて成立をすることになる。つまり、上演だけでなく、創造や普及といった使命を満たしていくためには、そのための創造支援空間が不可欠な諸室となる。もちろん、それらを管理運営していくために過不足のない管理運営諸室も必要の充足も同様に重要な機能諸室となる。

このように、音楽や舞台芸術の上演だけを行うのではなく、創造や普及活動を行っていく上では、その活動を展開するための片輪、インフラ機能として創造支援空間の充実が不可欠であり、これが整わなければ公立文化施設の使命の一翼である「自らが作品創造を実践する機能」が大きく後退することになる。

さて、次に人材の専門性についてであるが、ハード与件として整備をされた施設を効率よく機能させていくのは専門性が必要にあるのは周知の事実である。そこで改めて公立文化施設の音楽や舞台芸術の創造、公開、普及という使命を考えると、先ずその芸術文化の質と作品創造の牽引者となる専門的な人材が必要になる。次に、施設の専門性を活かし、音楽や舞台芸術を技術的側面から支える専門的職能が求められる。さらに最後に音楽や舞台芸術作品の創造、公開、普及を行っていくための拠点である公立文化施設を束ね、施設の運営と経営のための統括責任者を配置する必要があると考える。

以上のことから、これから公立文化施設として「創造、公開、普及」の使命を達成していくための芸術文化拠点には、以下のような専門人材の配置が不可欠となる。

- ・公立文化施設経営統括責任者：施設運営と経営のための統括責任者
- ・芸術創造総括責任者：芸術経営と創造・普及のための総括責任者
- ・劇場および技術運用総括責任者：劇場の運用と技術に係わる総括責任者

4) 芸術文化拠点に求められる職能

公立文化施設が単に地方公共団体が設置した劇場・ホール施設の総称として呼称されるのではなく、これからのわが国の芸術文化拠点として位置付けられていくためには、先にしましたように「経営統括責任者」「芸術創造総括責任者」「劇場および技術運用総括責任者」の配置と責任分担、そして拠点の協働経営が不可欠となる。

以下には、それぞれの専門性について整理をした。

□ 公立文化施設経営統括責任者

- ・芸術創造総括責任者並びに劇場および技術運用総括責任者を統括する職能
- ・これまで館長、支配人などと呼称されてきた職能に位置付けられる
- ・ただし、これからは劇場（ホール）経営の統括責任者としての責務を負うことを課す
- ・最高経営責任者（CEO）

□ 芸術創造総括責任者

- ・劇場（ホール）の主体となる芸術創造、公演、普及の総括的責任者となる職能
- ・これまで芸術監督、アーティストディレクターと呼称されてきた職能に位置付ける
- ・これからは芸術経営責任者としての責務を担うことが求められる

□ 劇場および技術運用総括責任者

- ・劇場施設と舞台技術に係わる運用と維持管理の総括的責任となる職能
- ・これまで技術監督、テクニカルディレクターと呼称されてきた職能に位置付ける
- ・これからは劇場施設運営責任者としての責務を担うことが求められる

V. 日本における劇場の今後のあり方について

1. 社会の活力と創造的な発展をつくり出す劇場法（仮称）の提言

実演芸術の創造、公演、普及を促進し社会に活力をもたらす拠点の形成を

劇場は地域とのかかわりの中で成立する公共的な機関

劇場は、人々と演劇、音楽、舞踊、演芸、伝統芸能などの実演芸術との出会いを創り出す文化芸術機関である。多様な実演芸術は人々に新たな価値をもたらし、創造性を涵養し、人と人とのコミュニケーションを促し、生きる力を育むものである。不断に続けられる企画、創造、制作、公演、体験、教育、普及の活動は、劇場をとりまく社会との密接なつながりを通し、文化的のみならず経済的、社会的に重要な価値をもたらしている。その価値は直接享受者の負担による市場経済に委ねるだけではなく、公共財として国、地方公共団体、民間など社会全体が育てるものであり、それが社会の豊かな発展につながるとの認識が世界的に確立している。

国民の鑑賞・参加の機会には地域、教育等の要因により格差がある

しかし、実演芸術の創造、公演が行われる場が東京を中心とする大都市圏に偏在し、人々の実演芸術の鑑賞、体験、参加の機会には地域的な格差が存在し、かつ人々の参加行動は家庭環境、教育、芸術体験歴などの要因に大きく左右されることが明らかになっている。

特に俳優、音楽家、舞踊家、演芸家などの実演芸術に携わる実演家やスタッフ、劇団、オーケストラ、音楽集団、舞踊団などの芸術団体が東京に集中していることの影響が大きく、また、大都市圏においても実演芸術の鑑賞、体験、参加の行動格差は広く存在している。

多様な公立文化施設、役割により分化

地方公共団体は、実演芸術の社会的な価値に注目し、地域に実演芸術の上演が可能な設備を持つ多くの公立文化施設をこれまで建設してきた。その数は2000施設あまりにのぼり、嚆矢は大阪の中之島公会堂、東京の日比谷公会堂といわれるが、そのほとんどは住民の集会施設を想定し、地域の文化活動、講演会などの貸館利用と住民への実演芸術の鑑賞機会の提供が中心となる多目的の市民会館、文化会館を生み出した。その後80年代ごろからは音楽や演劇など専門施設が設置され多様化し、そして現在、一口に公立文化施設と言っても施設設置の目的・事業は、さまざまな内容で予算規模も大きく異なるものが併存している。この内容には、実演芸術の創造を重視、実演芸術の鑑賞機会提供を重視、住民の文化活動を重視、施設の貸与を重視する方向性があり、簡単に区別することが困難な状況にある。

文化芸術振興基本法の制定を契機に劇場・音楽堂の充実へ

2001年、国は文化芸術の振興についての基本理念を定め、国および地方公共団体の責務を明らかにした「文化芸術振興基本法」を制定した。第25条には劇場・音楽堂の充実を図るための支援が規定され、それに基づく「文化芸術の振興に関する基本方針」には劇場・音楽堂等の「法的基盤の整備」が謳われた。文化庁予算も増加が図られ、公立文化施設等の主催事業への重点支援を行う芸術拠点形成事業が開始された。

一方で地方公共団体では市町村合併、財政難による文化予算の削減が進行し、指定管理者制度の導入はさらなる予算減に拍車をかけ、公立文化施設の文化事業実施館の減少を招くまでに至っている。

第二次「文化芸術の振興に関する基本方針」の実現に戦略的な道筋

2007年、第二次「文化芸術の振興に関する基本方針」が閣議決定されたが、その中で6つの重点事項が定められている。文化芸術振興施策の目標として「地域文化の振興」、「子どもの芸術活動の充実」、「日本文化の発信、国際交流」、「文化財の保存および活用」、「文化芸術を担う人材の育成」を挙げ、「戦略的な支援」を行うとしている。さらに劇場・音楽堂等の充実の項にはこれまでの活性化のための「法的基盤整備」加えて「芸術家やアートマネジメント担当者、舞台技術者等の配置の支援」、「活動が適切かつ安全に行われるよう」環境の整備を図ると明記されている。

まさに5つの文化芸術振興重点施策を実現する実演芸術分野の有力な主体として「劇場・音楽堂」を「戦略的な支援」の対象とすべき道筋が見いだせる。

実演芸術の振興に重要な役割を果たす「劇場・音楽堂」の方向性

では、この主体がさらなる実演芸術の振興を進めていくのに何が必要なのであろうか。

目的・事業を明確に

①地方公共団体の設置する「公の施設」の一領域である公立文化施設の内、美術館・博物館、図書館は法律で目的・事業が明示されている。しかし実演芸術の公演設備を有する「公の施設」である市民会館、文化会館、芸術館など様々な名称で呼ばれている公立文化施設のほとんどは実演芸術の公演だけでなく集会施設としての目的を併せ持つなど、その事業も多種多様であり、国民の間ではこれらの公立文化施設が実演芸術の創造、公演、普及、教育の機関としての重要な役割を担っていることへの理解や認識が乏しく、このことが実演芸術の振興発展を阻害する一因にもなっている。このため国が先導的に、「劇場・音楽堂」の目的や機能を明確に示すことによって、公立文化施設が実演芸術の振興に果たしている役割の強化につながると考えられる。

◆「劇場・音楽堂」は、実演芸術の創造、公演、普及、教育など具体的な目的・事業を行う組織と施設であることを国は明確にする必要がある。

専門人材の配置が必須

②実演芸術の創造、公演、普及、教育のための事業を企画、実施、運営する専門人材の配置が貧弱である。事業の展開よりも施設貸与を中心に設置されているため、設置した地方公共団体の職員のローテーション人事が主体であり、文化芸術に関する専門知識、能力が必要創造的な事業を行うのに十分な専門人材が配置されていない。

◆専門人材は、行政職ではなく広く実演芸術界等から人材を求め、かつ育成し、配置する必要がある。芸術団体との連携も含め、文化芸術を涵養する専門人材の全国的な雇用創出である。

地域経済の活性化の好循環を

③地方公共団体の財政難、指定管理者制度導入による経費削減が進み、地方公共団体からの文化予算が減少している。

◆専門人材の配置により、魅力的な企画立案、入場者・入場料収入の増加、民間支援の獲得などの経営努力を図り事業の充実を進める。そのために地方公共団体だけでなく国の予算による支援を拡大する必要がある。文化芸術事業は、一時的な公共事業ではなく好循環をつくりだすための継続的な公共投資であり、文化芸術を媒介として地域社会の革新と共同体の形成、豊かな発展を図るものである。

◆全国的な劇場の整備は、経済面からみると、雇用創出と生き甲斐を味わう活動による内需の自律的な拡大を進めるものであり、長年の我が国の課題である内需型の経済構造への転換の一端を担うものともなる。

「劇場・音楽堂」は単なる「公の施設」ではなく事業体

総務省は『平成 20 年度の地方財政の運営について』のなかで、指定管理者の選定の際、公共サービスの水準確保の観点が必要で、経費削減に偏りがちな傾向に警鐘をならしている。さらに財団法人地域創造は、公共ホール等の文化施設は他の「公の施設」と異なり指定管理者制度の導入にあたり 1) 経費削減への偏重、2) 事業の継続性、柔軟性への影響、3) 地域とのつながりやネットワークの蓄積・継承への影響、4) 人材の雇用・育成への懸念、などの問題を指摘している。

公立文化施設は実演芸術の公演設備を有する「公の施設」としての法的な根拠だけでは不十分であり、公立文化施設を特定の公の目的に継続的に供用される人的手段および物的施設の総合体（営造物）、すなわち劇場・音楽堂事業体として位置づける必要がある。

地域を主体に社会全体で重層的に支える「劇場・音楽堂」

このような状況のなか、国は、実演芸術分野の振興が社会の活力と創造性を高めるために重要な要素であることを認識し、全国的な視点に立ち中長期的な展望を持って、「地域のイニシアチブ」を重視しつつ連携し、多様な創造力、鑑賞、参加の場を地域に創り出すために、文化芸術振興基本法の理念と基本方針の実現に向け、戦略的に関与する時にきていると考える。この課題は文化庁だけのものではなく政府、地方公共団体あげて取り組むべき 21 世紀の国づくりの課題である。

地方分権改革で国の法律により自治事務等を制限するような規定の見直しが検討されている。この課題は重いが、劇場が成熟しているヨーロッパ諸国では地方政府が設置した劇場へ中央政府が重層的に支援をしているのがほとんどであり、寄附金税制を整えているアメリカでさえ非営利劇場へ連邦、州、郡、市が重層的に支援している。芸術の持つ地域性と世界性の特徴を配慮した制度をつくりあげている。

国と地方公共団体の協働と専門家の参加

今、求められることは、地域住民の生活の質の向上、新たな価値の創造、社会の豊かな発展、芸術の国際交流と貢献にとって、実演芸術の創造と体験の場の形成が不可欠であると認識し、「劇場・音楽堂」たる文化施設を設置し、運営している地方公共団体と国との協働を創り出すことである。

それには実演芸術に関わる専門家、組織が積極的に関わり、連携し、自らの創造力を高め発揮し、人々の豊かな生活と文化芸術の発展に貢献することが必須である。

公立文化施設から「劇場・音楽堂」を生み出す法律の制定を

社会の活力と創造的な発展を図ることを目的に、全国に多様な公立文化施設のなかから実演芸術の創造、公演、普及、教育などの機能を備えた実演芸術の専門家が参加する機関として「劇場・音楽堂」を育て、そこを拠点として質の高い実演芸術の創造と公演を行い、国民が実演芸術を享受する機会を飛躍的に広げるとともに、地域の経済や社会に創造的な活力を及ぼすことができるよう、「劇場・音楽堂」を全国に形成する法律を制定することを提案する。

法律の名称は、「社会の活力と創造的な発展をつくりだす実演芸術の創造、公演、普及を促進する拠点を整備する法律」（仮称：劇場法）とし、拠点となる公共的な責務を担う「劇場・音楽堂」の全国的な整備と連携する実演芸術団体への支援のあり方の見直しをも図るものとする。「劇場・音楽堂」の理念・目的、事業、組織と専門人材、予算などの運営体制を確固たるものにするによって実演芸術分野における文化芸術振興の核を育て、その活動が、実演芸術に関わる専門家、組織、その他の公立文化施設にも影響を与え、全国的に波及することを狙い、より効果的な政策の実現を図る内容とする。

■劇場法（仮称）に定める主な内容

法律の目的：

演劇、音楽、舞踊、演芸、伝統芸能など実演芸術の専門家、団体の育成および拠点となる劇場・音楽堂等を整備することを通し、実演芸術の創造、公演、普及、育成の活動を促進し、国民が実演芸術に鑑賞、参加する機会の拡大を図り、文化芸術による我が国の社会の活力と創造的な発展をつくりだすことを目的とする。

劇場・音楽堂の定義：

劇場・音楽堂は、演劇、音楽、舞踊、演芸、伝統芸能など実演芸術の研究、創造、公演、普及、育成を行い、国民の鑑賞、参加の機会をつくりだし、その創造性、文化的教養に資する事業を行う文化芸術の発展に寄与する機関とする。

事業：

- ・実演芸術の研究、創造と公演の実施
- ・実演芸術による教育と普及、育成
- ・実演芸術の専門人材の育成
- ・実演芸術による地域文化の涵養

専門人材の配置：

実演芸術の特性と劇場・音楽堂機構の特殊性に鑑み、以下の責任者を配置するとともに必要な芸術家および職員を置き、事業の実施および安全管理体制を整備する。

経営責任者（事業計画・予算の策定と事業実施など経営責任）

芸術責任者（芸術事業方針とプログラムの作成と実現）

技術責任者（芸術プログラム実現と安全確保）

また、劇場・音楽堂組織体制をつくるために以下の留意が必要である。

- ・安全確保のため「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」に基づく体制づくり
- ・充実した事業実施のため、施設の優先使用を含む芸術団体との連携協定を可能とする手当。

国の協働・認定：

国は、劇場・音楽堂が実演芸術の研究、創造、公演、鑑賞、普及、育成を行うに当たって、専門人材の配置など必要な一定の要件を定め、それに基づく実演芸術振興計画を実施する公立文化施設を認定する。

支援：

国は、実演芸術の研究、創造、公演、鑑賞、普及、育成事業および専門人材の配置を対象に一定額の支援を行う。

劇場・音楽堂事業体と施設の関係：

劇場・音楽堂は、社会の文化芸術資源を掘り起こし、専門情報を蓄積し、内外との専門ネットワークを構築し、実演芸術に関わる事業を実施する組織である。そのため、企画の長期的視点、事業の継続性、人材やノウハウの蓄積を求められる組織であり、施設の指定管理契約は長期間であることを要し、期限を区切らないことも可能とすることを考慮すべきである。

また、公共的な責任を負う組織であり非営利であることが必要である。