

タイトル	自治体文化政策への国のコントロール：「劇場法」 制定の影響を中心に
著者	酒井，智美；SAKAI，Tomomi
引用	北海学園大学法学研究，51(1)：43-94
発行日	2015-06-30

# 自治体文化政策への国のコントロール

## ——「劇場法」制定の影響を中心に——

酒 井 智 美

### はじめに——問題の所在

自治体の文化政策に関して、法律レベルでは、文化芸術振興基本法（二〇〇一年制定）があり、自治体の文化政策に一応の影響を与えてきた。しかし、公立文化ホール<sup>1</sup>に関しては、社会教育法、博物館法、図書館法に見られるような個別の事業や専門職員の資格を規定する法律がないことが指摘されてきた。

こうした法律規定の欠如に対し、それを改善すべく運動する人々がいて、二〇一二年に「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」（以下、「劇場法」という。）が第一八〇回国会において成立している。この法律はいわゆる議員立法で、先に参議院側に提出されたものである。

この法律は、のちに触れるように、地方自治体の文化政策、なかんずく公立文化ホールのあり方をコントロールしようとするものであると言つてよい。

本稿では、第一に、この法律の理念がどのような背景から出てきているのかを、法律制定以前の議論、特にこの法律案の策定に力を発揮したと考えられている平田オリザの主張を追うことで明らかにする。第二に、議員立法で成立した「劇場法」案を巡る国会での議論を振り返つてみる。第三に、「劇場法」の内容を、特に中央・地方関係に関する部分を中心に明らかにする。第四に、この法律制定後現在まで、「劇場法」が自治体文化政策にどのような影響を及ぼしているのかを、自治体の文化芸術振興関係の条例の制定・改正や指針・計画等の策定・改訂状況から探る。その結果、「劇場法」の理念や目論見が自治体に普及しているとは言いがたいことが明らかとなるので、第五に、なぜ自治体への普及が進んでいないのかについて、以下の三つの仮説を提示し、検討を行う。すなわち、

仮説1…分権改革により自治体が独自判断を行うようになった。

仮説2…政策形成過程において推進者と関係者との間の思惑に乖離があった。

仮説3…民主党政権下での法制定であったので、自民党への政権交代とともに、中央政府の熱意が薄れた。

これらの仮説のどれがもっとも説明力が強いかを明らかにすることはできなかったが、逆にこれらの仮説の相乗効果として、「劇場法」が地方自治体に影響力を持っていないと言えるかもしれない。

## 一 「劇場法」制定までの動き

### (一) 芸団協の提案

「劇場法」制定に大きな役割を果たしたと思われる、公益社団法人日本芸能実演家団体協議会（以下「芸団協」といふ）の主張をまずは振り返ってみよう。<sup>(2)</sup>

「地方自治法」（昭和二二年四月一七日法律第六七号）二四四条は、「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」として公の施設を地方自治体が設置することとしている。公の施設は自治体ごとにさまざまな施設が設置され、管理運営がなされている。これらのうち、公民館、図書館、博物館については、法律に設置根拠が定められている。公民館については、「社会教育法」（昭和二四年法律第二〇七号）第五章に設置根拠や施設のあり方を定め、第三五条では、公民館の施設その他に要する経費を国が補助できることとなっている。公立図書館については、「社会教育法」の精神を基礎においた「図書館法」（昭和二五年四月三〇日法律第一一八号）が第二章で設置根拠を定め、第一三条では「公立図書館に館長並びに当該図書館を設置する地方公共団体の教育委員会が必要と認める専門的職員、事務職員及び技術職員を置く」としている。図書館の専門的職員である司書、司書補の資格についても「図書館法」が定めている。図書館法第二〇条では、図書館の施設その他に要する経費を国が補助できることとなっている。公立博物館についても同様に、「社会教育法」の精神を基礎においた「博物館法」（昭和二六年一月一日法律第二八五号）が第三章で設置根拠を定めている。同法第四条では、博物館は専門的職員として学芸員等を置くことが定められている。第二四条で施設その他に要する経費を国が補助できることとなっている。

ところが、自治体が設置する公の施設の一つである公立文化ホールについては、こうした個別法律が存在しないことをもって公立文化ホールの質の保証になっていないとする議論が、芸団協などからなされてきていた。<sup>3</sup>公立文化ホールは実演芸術の創造、公演、普及、教育を行う機関との認識を一般住民に持たせることができず、実演芸術の振興発展を阻害する一因となっているため、国が先導して「劇場・音楽堂」の目的や機能を明確化することが必要であるとする。<sup>4</sup>

「劇場法」は、芸団協等の芸術団体が、二〇〇九年の文部科学省政策会議において提言した「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」に基づいたものである。<sup>5</sup>芸団協等は、文化芸術振興基本法に盛り込まれた文化芸術のもつ責任と指針を具体化するためにこの法案を提言した。その根底にあるのは、実演芸術を基にした文化芸術振興の将来ビジョンである。<sup>6</sup>

芸団協は、二〇〇一年の文化芸術振興基本法（平成一三年二月七日法律第一四八号）の制定後、実演芸術の活性化を推進するため、公立文化施設を「劇場」として位置づけるための研究会を行ってきた。<sup>7</sup>この研究会は、「『劇場』を、国民が等しく舞台芸術を享受できるようにするための社会的装置として整備し位置づけていくため、法的基盤を整える必要性がある」とする内容を盛り込んだ『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』を二〇〇二年に提言していた。<sup>8</sup>

以降、芸団協では二〇〇九年三月まで合計四回に渡り「劇場法」に向けた提言を発表している。この法制化の動きは、「いわゆる平成の大合併により市町村合併が進み、さらに指定管理者制度が導入され公共施設の採算を重視した運営が強まったことで、公共ホールでの主催事業が減少していること——実演芸術の鑑賞機会提供の減少——への危機感」もあったという。<sup>9</sup>

「劇場法」の目標は、芸団協の提言によれば、「全国に魅力あるまちづくりの核となる実演芸術の創造、鑑賞、参加の拠点を創り出すこと」であり、「二〇〇〇近くあると言われる公立文化施設の中から二〇〇劇場・音楽堂を、実演芸術の拠点とし」、「劇場・音楽堂には、経営、芸術、技術の専門家が配置され、提携する芸術団体や専属芸術団体を擁する拠点を形成」し、「その担う機能の重点により 創造型／鑑賞機会提供型に区分」することであるという。そして、「二〇〇の劇場・音楽堂と芸術団体が、芸術体験機会を提供する二〇〇〇の地域施設や芸術集団とのネットワークを形成し、人材、作品などの文化芸術資源を育成し、広域的に生かしていくこと」であるとす。

実演芸術の創造、公演、普及、教育を行う機関になるためには、専門人材の存在が不可欠であり、専門人材は行政職ではなく実演芸術業界等から人材を求め、かつ育成し、配置する必要がある。これにより、「文化芸術を涵養する専門人材の全国的な雇用創出」になる。専門人材が「劇場・音楽堂」を運営することで、企画が充実し経営努力も行われ、事業の充実が進むが、同時に事業を進めるためには「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」とも主張されていた。<sup>11)</sup>

これは、文化芸術事業は「地域社会の革新と共同体の形成、豊かな発展を図る」公共投資であり、全国的な「劇場・音楽堂」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」であるからだというのが芸団協の論理である。<sup>12)</sup>

つまり、公立文化施設の一部を「音楽堂・劇場」という機関と設定し、専門家により施設の管理や事業の運営を行い、国と自治体が公共投資として予算を増額することで、実演芸術業界の雇用を増やし、国民が事業を享受することで内需拡大になるというのである。<sup>13)</sup>

## (二) 政権交代の影響

二〇〇九年の総選挙により成立した民主党政権では、「芸術立国論」を提案する劇作家の平田オリザが内閣官房参与となった。また、「民主党政策集 INDEX 2009」においても「芸術文化による社会の活力と創造的な発展を促すための法整備を検討し、演劇、音楽、舞踊、演芸、伝統芸能などの実演芸術の創造、公演、普及、人材育成を促進します」と記されていた<sup>13</sup>。加えて、文化庁では文化芸術振興の第三次基本方針の見直しが始まり、舞台芸術ワーキンググループで芸術協の提言と同様の方向性が打ち出され、内閣提案での立法の可能性が生じていた。さらに、民主党・自民党・公明党それぞれに芸術振興に関する動きがあり、超党派の議員による議員立法の可能性もあった<sup>14</sup>。このような状況から、公立文化ホールを「劇場」と位置づける法整備、すなわち、いわゆる「劇場法」の成立に向けた動きが進むことが、芸術協や舞台芸術関係者には期待されていた。

以下、平田オリザの「芸術立国論」を概観してみよう。

## (三) 平田オリザの「芸術立国論」

二〇〇九年の政権交代により、劇作家であり演出家の平田オリザが内閣官房参与となった。「劇場法」の制定においては、平田オリザが大きな影響を与えたとされる<sup>15</sup>。平田の「劇場法」に関する具体的提案を見る前に、平田が劇場についてどのような考え方を持っているのかを、平田の「芸術立国論」に注目して概観したい<sup>16</sup>。

平田は、公設か私設か、官営か民営かにかかわらず、人との出会いを約束する開かれた芸術空間のみを、公共の場としての「劇場」と定義したうえで、日本各地に林立する公立文化会館を似非劇場空間であると糾弾し、日本の各地

に、いまだに建ち続ける公立の文化会館は、「公共」の名に値しない建築物であるという。

これを改善するには、「現代社会を生きる私たちは、やはり人為的に『新しい広場』を作っていく必要がある」という。「劇場、美術館、音楽ホールといった施設は、まさにそのような現代の広場なのだ」とされる。そうした出会いの広場とならなければならない劇場、美術館、音楽ホールといった芸術施設は、「交流・発信の機能を有しないかぎり、本場の『出会いの広場』には、なり得ない」とする。その上で、「この目に見えない広場作りに、いかに有効に限られた財源を投下していくかが、今後の地方自治体の在り方を決定していくことになるだろう」という。

そして、「万人に必要なものだが、その必要の度合いも方向性も、てんでんばらばらになるという」矛盾を抱えながらも、「どうにか公共性と芸術性の重なる隘路を軽やかにすり抜けていかななくてはならない」とする。そのためには、「市場原理だけに任せておけば、たくさん劇場がある大都市の住民にだけ演劇鑑賞の機会が保証される」社会的な不公平が生まれるとする。したがって、「政府は、今後予想される、大きな産業構造の変化に備えて、すべての国民に、芸術文化に触れる機会を湯水のごとく与えておく責務があり、それを実現するために、自治医大にならった「自治芸術大学」を構想すべきだとする。

#### (四) 平田オリザの「劇場法」に関する提案

以上のように平田は、産業構造の変化に備えた芸術文化振興の必要性と、その振興を行うための劇場空間の必要性を訴えている。平田によれば、劇場空間こそが新しい出会いの広場なのであり、全国各地に林立する公立文化ホールは「劇場」とは異なる「公共」の名に値しない建築物であると論じている。

こうした見方に従い平田は、フランスや韓国で芸術が国の重要産業と位置づけられていることを踏まえ、日本にお



いてもそうした拠点づくりのために「劇場法」の早期の制定を提唱した、と朝日新聞のインタビューに答えている<sup>17)</sup>。平田オリザは、「劇場法」について、芸団協よりもさらに芸術振興を強化する立場で発言を行っている。以下に、平田のブログでのメッセージをもとに、平田の考える「劇場法」を概観してみよう。<sup>18)</sup>

平田は、「劇場法」については、「何一つ決まったことはありません。私の構想と言うよりは、理想です。」と表明する。文化行政担当の内閣官房参与として、「何の権力も、何の決定権も持ちませんが、政府の中枢にあつて、様々な政策を提言できるポジション」を活用し、「その二割か三割でも、実現できる可能性が出てきました。私はその可能性に賭けたいと思います」と希望する。

「劇場法」についての平田の構想の目新しさは、全国の公立文化ホールを、「一〇〇から二〇〇の創造拠点、すなわち作品を『創る劇場』と、「地域性（離島など）も考慮し、『創る劇場』と連携して創作作品などの鑑賞を促進する『観る劇場』」、「その他の二〇〇あまりの公共ホールは、地域に密着した文化・交流施設と位置づける」とするところにある。<sup>19)</sup>

「劇場法」の対象範囲は全国の公共ホールとした上で、最終的には二〇〇程度の「創る劇場」を「創造拠点」として設定し、「創る劇場」には「国家から潤沢な資金を支援し、公共財となる作品づくり」創造活動に重きをおくと同時に、県立劇場、音楽堂などには、県下の市町村の施設のアウトリーチの支援も行うように責務を課す<sup>20)</sup>とする。

「創る劇場」で制作した作品は、当該劇場で上演するが、評判の良い作品については、別の「創る劇場」に買い取られて上演されたり、「観る劇場」を巡回公演するなどになるので、「結果として、初期投資を長いスパンで回収する可能性」が生じると説明する。<sup>21)</sup>

また、制作にあたっての公的助成は、これまで直接劇団に支援されてきたが、公的助成は「創る劇場」に集中させ

るとしている<sup>(22)</sup>。劇団へは、劇場と劇団の共同制作や劇団への制作委託、レジデントカンパニー制度などにより、間接的に支援するとする<sup>(23)</sup>。同時に、芸術文化事業予算の拡大を行い、劇団への助成金は現状を維持するようにし、「劇場」を通じた制作を行わない劇団は現行の助成金制度が利用できるようにすることを考えているという。

平田は、こうした構想をもちつつ、全国の公共ホールのうち、芸術監督を置き、演目を創造する施設を公共劇場として、三〇から四〇の施設があればスタートできると述べる<sup>(24)</sup>。

平田は、「劇場法」について「天下りや行政からの出向の役人たちに独占されている劇場運営の主体を、芸術家とプロデューサーに取り戻す」話であり、「小さなパイの取り合いの話ではなく、あくまで予算を増やし、芸術家の権利を守っていく話」だとしている<sup>(25)</sup>。

劇場スタッフから天下りや行政職の出向を廃することにより、舞台芸術関係者が就任するシステムを形成することを考えており、コミュニケーション教育と劇場スタッフで一人分の舞台芸術関係者の雇用を確保したいとする<sup>(26)</sup>。

また、セミプロレベルで活動を続けたい劇団については、既に演劇分野を対象に先行実施されている「演劇、ダンスなどによるコミュニケーション教育制度」を活用すればよいとする。この制度は、アーティストが学校に行き、舞台芸術の手法を用いた授業を展開すること<sup>(27)</sup>、日当五〇〇〇円が支給される制度である。一定の収入を確保しつつ、芸術活動に専念することも可能になると、平田は主張する<sup>(28)</sup>。

また、平田は、若い世代の育成を重要視している。例えば、作品制作を行う若手に対しては、制作費ではなく、個人単位の奨学金スタイルの助成を行い、その成果を問わずとも一定期間の助成が行われるシステムが望ましいとする。さらに、「作品」や「劇場」の選定や評価を行うにあたっては、いわゆる「ポストク」や、駆け出しの批評家や制作者たちを年限付きで雇用し、評価させる制度を構想している。

例えば、財団法人地域創造、独立行政法人日本文化振興会、独立行政法人国際交流基金をそれぞれ改組し、調査研究機能を高度化して、機能別のアーツカウンシルを作り、三〇名ほどの若い専門家集団に全国や世界の舞台芸術を調査させ、この報告に基づき評議委員会が助成金の配分や事後評価を行う恒常的なシステムを構築する必要があるとする。<sup>(29)</sup>

また、「劇場法」が成立したあとの中央と地方の関係について、平田は次のように述べ、「劇場法」の効果を積極的に捉えている。<sup>(30)</sup>

「東京でくすぶっている若い制作者がどんどん地方に行くきっかけになる。だから劇場法の最大の効果は「Jターン」や「Iターン」が増えることだと思います。東京から才能のある人が地方に住んで、確実にその地域の演劇のレベルが上がる。」

また、文化関連予算を五千億円として捉え、文化庁の予算に、外務省・総務省などの文化事業への助成金枠等、芸術文化関連予算を統合し一本化することを提言している。<sup>(31)</sup>

二〇一〇年三月に平田は、「早ければ二〇一〇年秋の臨時国会で劇場法というものが制定されると思います」と発言した。<sup>(32)</sup>このため全国各地で、演劇関係者や公立文化ホール関係者が、平田を招き、「劇場法」の内容を巡って勉強会を開催していた。<sup>(33)</sup>

このような平田の提案や見込みに対しては、すべての関係者が積極的に賛成しているわけでもない。以下では、平田の提案に対する消極的意見を中心に、「劇場法」に対する反響をみてみよう。

## (五) 平田オリザの「劇場法」構想に対する反響

平田の構想に対しては、舞台芸術関係者や地方の公立文化ホールの活性化を期待する関係者からの賛同の声も少ないが、不安の声も上がっていた。たとえば、文学座の演出家で日本劇団協議会会長の西川信廣は、「劇団への助成を早急になくすのは無用の混乱を生む」とする<sup>(35)</sup>。また、演出家の流山児祥は、「劇場法の必要性は分かるが、平田案では劇場を通して劇団が管理されるようで不気味。歌舞伎にしてもアンケラにしても、管理に対抗して出てきたのではなかったか」という<sup>(36)</sup>。また、公立文化ホールの側には、兵庫県立ピッコロシアター館長藤池俊のように、「『創る劇場』に手を挙げたい」という声もあるが、これが必ずしもすべての劇場側の声ではなく、「自治体の財政は厳しい。せっかく劇場に指定されて国の支援をもらっても地元の子算が減らされたらどうするのか」といった戸惑いの声をあげる劇場もあるという<sup>(38)</sup>。

芸団協が二〇一〇年四月に開いた意見交換会では、「劇場にお金を全部とられてしまう」とか「芸術監督の好き嫌いで団体が選ばれないか」といった懸念<sup>(39)</sup>が出されたという。また、「国が地方自治体の運営するホールに助成するのは、地方分権の流れに逆行する」との指摘がある<sup>(40)</sup>。

さらに、榎木博行によると、舞台芸術関係者の多くは、二〇〇九年後半に「劇場法」を知ったというレベルであり、助成システムの改革についての不安や、劇場・音楽堂や芸術監督の認定についての疑問の声があがっているという<sup>(41)</sup>。榎木博行が取材の際によく耳にしたのは、「舞台芸術、特に現代演劇が社会に必要とされているのか?」という演劇人自身の問いかけであり、日本演出家協会の流山児祥も次のように発言している。

「平田さんの考え自体は日本演出家協会で説明を聞いて分かったし理解できる。でも俺は公共劇場の芸術監督になりたいとは思わないし、劇団を残そうなんて思っていないから好きな事を自分の責任でやる。その点では平田さんは後の世代のことを考えていて偉いよね。でも今の日本の経済状況で本当に演劇に助成金を増やせと言えるのか？ それだけ演劇は社会に必要とされているのか疑問がある。また、芸術監督制も今の指定管理者制度をぶつ潰さない効果がない。一方では、劇場法が役人の天下りをなくしたとしても、一部の演劇人が地方の劇場を支配する『天上がり』が起きるんじゃないかという問題もある」<sup>(43)</sup>

また、国の助成金に対する受け止め方は、演劇関係者でも分かれている。たとえば、批評家の佐々木敦と、国際演劇評論家協会日本センター会長で近畿大学文学部教員の西堂行人との対談では、次のような議論がなされている。<sup>(44)</sup>

佐々木 「演劇の人たちと話すようになって発見というか驚きだったのはそこなんです。若い劇団もみんな助成金ありきになっていて、ほとんどの場合、助成金の話が最初にある。……〔中略〕……ロックとかポップスでは助成金は絶対におりないので、興行収入でやるしかない。僕はそれが骨の髄まで込み付いているので、素朴な感想として演劇とかアートはすごく恵まれた業界だと思っただです。……〔後略〕……」<sup>(45)</sup>

西堂 「助成金のあり方というのも矛盾が多いんです。助成金をもたらえるということで生殺し状態で続いてしまふような劇団もあるし、逆に助成金をとれなくなったら途端にパタッとやめちゃう劇団もある。つまり自力でやるという発想自体が根絶されていく。これが怖いですね。……〔中略〕……そのなかでやらざるを得なくなると、ますます内容が政治的であつてはならないということにもなっていく。そういう意味で助成金を通した『間接統

治』みたいなことが実はかなり進行してしまっているんじゃないか」<sup>(46)</sup>

……〔略〕……

西堂 「僕はその『もらわない』という態度が基本なんじゃないかと言っているに過ぎなくて、助成金をもらうことを悪いといっているわけではないんです。ただ本当に緊要度の高いところは確実にあるわけで、演劇としてなくなつては困る表現に本当に助成金が与えられているのかどうか。芸術文化振興基金が始まって二〇年近く経つた今、そういう助成システムがもつと成熟しなくてはいけないんじゃないか。」<sup>(47)</sup>

この議論では、助成金をもらえる演劇界は恵まれていること、しかし、助成金頼みで「間接統治」が行われているおそれがあること、本当に緊要度の高いところと与えられているのかという助成システムの問題があること、が指摘されている。前節で紹介した、平田の提案する、三〇名ほどの若い専門家集団の舞台芸術調査報告に基づく助成金の配分や事後評価は、果たしてこれらの懸念を払拭するものかどうか、さらなる議論が必要であろう。

また、「劇場法」は、舞台芸術関係者に直接的な影響をもたらず法律であるが、「舞台関係者が忘れてはいけないのは、この法律の恩恵を受けるべきは最終的には観客、更にいえば観客ですらない国民である」という大原則である<sup>(48)</sup>という指摘が、舞台芸術関係者から述べられていることも傾聴に値するといふべきであろう。

とはいえ、文化審議会文化政策部会は、平田の主張する「劇場法」のアイデアに近い案を検討していた。<sup>(49)</sup>『審議経過報告』には、舞台芸術の項目で、「①地域の核となる文化芸術拠点の充実とそのため法的基盤の整備」が掲げられ、「地域の文化芸術拠点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、その法的基盤の整備についても早急に具体的な検討が必要である」とか、「国立の劇場も含めた文化芸術拠点の望ましい在り方につ

いて、地方その他の関係機関等を含めた検討を行う必要がある」とされている。<sup>(50)</sup> 加えて、「②専門家による審査・評価の仕組みの導入の検討と支援制度の抜本的見直し」という項目も掲げられ、「舞台芸術の支援に当たっては、公益性を重視しつつ、分野ごとに現場の実情を把握し、個々の事業の選定、評価等を行う専門家（プログラムオフィサー）を配置し、専門的な審査をよりしっかりと行う、各種のデータに基づいた審査や評価を行うため、現地調査も含め調査研究機能を強化する、PDCA（計画、実行、評価、改善）サイクルを確立するといった観点から、海外のアーティスト（文化芸術評議会）や公的文化芸術助成機関等の例も参考としつつ、新たな審査・評価の仕組み（日本版アーティストカウンシル（仮称））」の導入を検討する必要がある」とされ、「文化芸術団体にとって入場料収入や寄附金の増加等の努力を促すインセンティブがより働くよう、会場費等の経費を限定した支援、演劇、音楽、舞踊等の分野の特性に応じた支援、文化芸術団体が一定期間を見通した計画・運営ができるよう一公演ごとの審査の積み重ねとしての年間の活動への総合的な支援、民間からの寄附金と公的助成金を組み合わせるマッチンググラントのような支援、研究分野における競争的資金の間接経費の取扱いも参考にした文化芸術分野における支援等の新たな仕組みの導入も含め、支援制度を抜本的に見直す必要がある」とされている。<sup>(51)</sup>

## 二 「劇場法」の国会審議

### (一) 参議院での調査

国会では、二〇一一年二月二三日第一七七回国会参議院共生社会・地域活性化に関する調査会において、平田オリザらを参考人とし、音楽堂・劇場などに関する調査が行われた。<sup>(52)</sup> そこで平田は、

「もう日本には二千から三千と言われる公共ホールがあります。世界最大の劇場大国なんですが、これが全く階層化されていない。それから、地方自治体の天下りの職員がそこに巣くっていて、私たちアーティストが全くそこに、作品制作や、買い取ることにさえ関与できないんですね。要するに、プログラム選定をどうしているかというところ、昨日まで下水道局にいましたというような人がカタログ見て、ああ、俺、このタレント知っているみたいな感じで何千万という予算を使っていると。これをとにかく排除して、きちんと専門家をそこに位置付けて、そして階層化を図ると。」

「集会施設が駄目というわけではなくて、機能分化ですね。集会施設も必要ですし、それから市民参加型のものも必要なんですけど、機能分化しないと、全部の会館をフルスペックでやるともう予算が幾らあっても足りないということになる。」

など、持論を展開している。

## (二) 法案提出後の参議院での審議

この参議院での調査から、約一年四か月後の二〇一二年六月一日、第一八〇国会参議院文教科学委員会が「教育、文化、スポーツ、学術及び科学技術に関する調査（劇場、音楽堂等）に関する議員立法の必要性に関する件」（劇場、音楽堂等の活性化に関する法律案に関する件）<sup>(33)</sup>が上程された。同日の審議では、法案の提出者として、民主党・新緑風会の鈴木寛委員が、



「先ほど行われました理事会におきまして、本日の質疑終了後、委員長の方から、劇場、音楽堂等の活性化に関する法律案の草案の趣旨説明を行っていただき、委員会提出法律案とすることについての件をお諮りすることを決めさせていただきますました。」

と発言し、この法律案が、超党派の議員・議員連盟の場での長年の議論の積み重ねによって提案されていることが紹介されている<sup>54</sup>。この日の委員会では、鈴木委員が当時の平野博文文部科学大臣や高井美穂文部科学副大臣など文部科学省との意見交換を行っている。そして、

「今回の立法の中の特徴の一つとして、文部科学大臣がこの活性化のための取組に関する指針を定めるということが盛り込ませていただきました。」

あるいは、

「条例作り、指針作りも地方公共団体に促していただきたいということをお願いを申し上げます。」

と、地方自治体への「劇場法」に基づいた劇場・音楽堂の展開を指導するよう、文部科学省に要望している。

こうした質疑に続いて、野上浩太郎文教科学委員長が、「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律案」を議題とすることを宣言し、法律案の草案の趣旨及び主な内容について、委員長が説明している。説明後ただちに、これを文教科学

委員会から本会議に提案することが提案され、「異議なし」の声で全会一致で採択されている。<sup>(15)</sup>

翌日の二〇一二年六月十五日、参議院本会議において、野上浩太郎文教科学委員長が法案の概略を説明し、直ちに採決が行われ、法案は、参法第二一号として衆議院に送られた。<sup>(16)</sup>

### (三) 衆議院での審議

衆議院では、六月二〇日に開催された文部科学委員会において、文部科学大臣・副大臣・大臣政務官のほか、河村潤子文化庁次長、野上浩太郎参議院文教科学委員長、法案の提出者である鈴木寛参議院議員も出席し、提案の趣旨説明や討論が行われた。<sup>(17)</sup> まず、参議院文教科学委員長野上浩太郎参議院議員が、提案の趣旨及び主な内容を説明した。その後、提出者である鈴木寛参議院議員への質問が行われている。衆参両院の議事録を見る限り、この衆議院文部科学委員会での質疑が、最も充実したものとなっている。やや長くなるが、その質疑内容を、中央・地方関係に関連する部分を中心に紹介したい。

最初に質問に立った本村賢太郎委員（民主党）は、法案の趣旨の説明を提出者である鈴木寛参議院議員に求めている。これに対し、鈴木参議院議員は、概略以下の点を答弁している。

- (1) 劇場が舞台芸術の創造の場、発信の場、継承の場、人々の交流や参加の場であることに鑑み、そうしたことに対する支援、それを行う人材育成の強化が非常に重要であること。
- (2) 文化芸術団体の活動拠点が大都市圏に集中しているため、地方では多彩な実演芸術に触れる機会が少ないという現状も改善しなければならないこと。

- (3) 博物館や美術館や図書館にはそれぞれ博物館法や図書館法があるのに、劇場や音楽堂には根拠法がないこと、そのため文化芸術活動に着目した根拠法がない状態を改善をしなければならぬこと。
- (4) 文化芸術振興基本法の理念にのっとり、劇場、音楽堂等を活性化し、実演芸術の振興を図ることによって、心豊かな国民生活や活力ある地域社会、あるいは新しい市民の広場としての劇場、あるいは世界への窓としての劇場、を実現する必要があること。

また、政府参考人として出席した河村潤子文化庁次長は、「劇場法」案についての見解を、概略以下のように回答している。

- (1) 法律案という劇場、音楽堂等の大半は地方公共団体が設置する文化施設であるが、スポーツや各種の行事を含む多様な目的に利用される施設として置かれている場合が大変多いのが実情である。
- (2) そこで営まれている文化芸術活動も、今のところ貸し館公演が中心である。
- (3) 舞台芸術の創造活動の実施や鑑賞機会の提供といった劇場、音楽堂等の本来の機能が十分發揮されていない、文化芸術団体の活動拠点が大都市に集中し地方では文化芸術に触れる機会が相対的に大変少ない、中核となるべき専門スタッフが質的にも量的にも不足している。
- (4) 現状認識あるいは現場での課題についての認識は、提出者や質問者である議員の認識と同じである。
- (5) 全国の劇場、音楽堂等を音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、演芸その他の芸術、芸能の創造発信の拠点、鑑賞の拠点、さらには地域住民が集う拠点に実質的に変えていくことが今後の重要な政策課題だと認識してい

る。

すなわち、「劇場法」案は、議員提出法案であるものの、文部科学省及び文化庁も、認識や改革の方向性について、議員と同じであることを答弁している。

また、人材育成についても、議論が行われ、法案提出者である鈴木寛参議院議員は、「一番重要なのは国及び地方公共団体が必要な専門能力を有する者を養成、確保すること」と述べ、劇場、音楽堂等と大学等との連携協力推進、研修の実施その他必要な施策を講ずることが法案第一三条に盛り込まれていると答弁している。その上で、大学の人材育成機能、知能集積機能において実践の場があることが重要であると指摘している。

さらに、「劇場法」案第一六条で、「文部科学大臣は、劇場、音楽堂等を設置し、又は運営する者が行う劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針を定めることができる」としていることについて、本村委員から文部科学省の考えを尋ねられた河村潤子文化庁次長は、概略以下のように答弁している。

- (1) この指針については、劇場、音楽堂等の運営にかかわる地方公共団体や民間事業者が抱える諸課題を解決して、劇場、音楽堂等を取り巻く環境の改善を図るために、劇場、音楽堂等の設置者に対して、その事業の活性化に向けて促進すべき取り組みについての一定の考え方を示すということが考えられる。
- (2) 性格として、最低基準を設定して規制をするという性格のものではなくて、目指すべきよりよい方向性を示して、それに向けて積極的な取り組みが促進されるような性格のものとすることを現在考えている。
- (3) 具体的な内容は、劇場、音楽堂等の運営において目指すべき方向性、専門人材の養成、劇場、音楽堂相互の

連携、設置者がさらに取り組むべき事項、また、指定管理者制度により運営する場合の留意事項、が想定される。

(4) 十分に精査をした上で作成するが、法律案成立後速やかに作業に入る。

次に質問にたった河村建夫委員（自由民主党・無所属の会）のなぜ内閣提出法案ではなく、議員立法としたかとの質問について、提案者の鈴木寛参議院議員は、以下のように答弁している。

「これは結局、閣法にいたしますと、劇場の前例というのを引きますと、建築基準法とか消防法とかいうことになってしまいます。ここはやはり、議員立法でやる大きな意義、意味でもあったかと思いますが、我々はそうした前例にとらわれず、我が国の法体系の中に劇場というものを本来の劇場の趣旨の観点からきちっと定義をするということが今回の法案でできた、あるいはできるということは、大変、我が国の法制史上も大事なことだと思っています。」

また、「劇場法」が地方自治体に及ぼす影響と予算措置についての河村委員の質問に対し、平野博文文部科学大臣は、「いかにこの法律の持つ意味を地方公共団体に徹底をしていくか、こういうことが大事なんだろうというふうに思っています。」「まず地方公共団体がしっかりと認識をしてもらう、そういうことをより多面的な意味で活動できますよという支援の仕組みを考えていきたい。」と答弁している。

続く池坊保子委員（公明党）の、現在の劇場、音楽堂に対する文部科学大臣の認識を問う質問に対して、平野博文

文部科学大臣は、劇場、音楽堂の多くは公共施設が中心で多目的に利用されていること、大半が貸館として使われていること、課題としては、「創造的に発信したり、人々が集う場を提供するという本来の機能が十分に発揮できていない」こと、文化芸術団体の中心が都市部に集中しているため地方で文化芸術に触れる機会が相対的に少ないこと、中核的な専門スタッフが質量ともに不足をしていることを挙げ、法案提出者である鈴木寛参議院議員と認識を共有していることを表明している。その上で、「全国の劇場、音楽堂を、創造的発信の拠点、芸術鑑賞の拠点、地域住民が集う拠点に変えていくことがやはりこれからの政策課題だと私は認識をいたしております。」と答弁している。

同じく池坊委員の、この法律のメリットを尋ねる質問に、提出者の鈴木寛参議院議員は、地方の議会関係者、政治関係者、行政関係者に、劇場、音楽堂を使う活動がごく一部の実演芸術を好む人のための活動ではなく、広く国民、地域、社会にとって意味のある活動であることを踏まえ、法の目的に向かって頑張っていたことができようになることがあると答弁している。すなわち、九条を初めとして、「国及び地方公共団体は、この法律の目的を達成するため、必要な助言、情報の提供、財政上、金融上及び税制上の措置その他の措置を講ずるよう努めるものとする。」としていることで劇場関係者、実演芸術関係者に対するメリットが大きいと答弁している。

同じ池坊委員からの、文化庁が「劇場法」を先取りするようなかたちで二〇一二年度から「優れた劇場・音楽堂からの創造発信事業」をスタートさせていることに関連し、重点支援劇場・音楽堂や、地域の中核劇場・音楽堂として位置づけられない既存の多くの文化施設において、文化芸術予算が結果として減額されてしまうのではないかとの懸念に対して、平野博文文部科学大臣は、地域のいろいろな劇場、音楽堂がかかわれる支援を多面的にしていこうことを地方自治体を含めて認識してもらおうことが大事で、文科省としては、地域間格差の是正、あるいは、全国の劇場、音楽堂の連携を深めることによって、格差が生じないようにすること、その結果として、より多くの劇場、音楽堂が活

性化するよう支援に努めていくと答弁している。

国、地方公共団体の文化行政との関係はどのように規定されているのかについて質問した宮本岳志委員（日本共産党）に対して、法案提出者の鈴木寛参議院議員は、第八条第二項で、国及び地方公共団体が施策を策定し、及び実施するに当たっては、劇場、音楽堂等を設置し、または運営する者や実演芸術団体等の自主性を尊重するものとしている、と答弁している。この答弁に対し、宮本委員は、さらに「この法律では、地方公共団体はどのような役割を果たすことが期待されているのか」と質問し、これに対し、鈴木参議院議員は、法案七条で、「地方公共団体は、この法律の目的を達成するために、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び当該地方公共団体の区域内の劇場、音楽堂等を積極的に活用しつつ実施する役割を果たすよう努めるものとする」とされているので、人々の共感と参加を得ることにより、新しい広場としての地域コミュニティの創造と再生を通じて、地域の発展を支える機能、ここに、地方公共団体も積極的な役割を担っていただきたいと答弁している。

宮本委員は、自治体に関連する事項としては、指定管理者制度についても文化庁に質問している。その質問は、指定管理者制度が劇場や音楽堂などの文化施設にはなじまないと考えるが、指定管理者であっても技術者の人材確保、育成がきちんとされることが何よりも大事だとするものであった。これに対し、河村潤子文化庁次長は、地域の実情を踏まえつつ、指定管理者制度本来の狙いが実現されるような運用の工夫が必要であり、法案一六条の規定に基づく文部科学大臣が作成する指針で、専門的な人材の位置づけを含め、地方公共団体や指定管理者等のよい取り組みが進むように検討すると答弁している。

これらの質疑の後、討論の申し出はなく、起立採決が行われ、総員起立の全委員一致で法案は文部科学委員会を通過している。

委員会通過の翌日二〇一二年六月二一日、「劇場法」案は、日程第三として衆議院本会議に上程された。<sup>58</sup> 石毛えい子文部科学委員長の委員会報告が行われ、直ちに採決に入り、異議なしとの声とともに、委員長報告のとおり可決したことが横路孝弘衆議院議長から宣言された。これにより、「劇場法」が、国会を通過し、成立した。

以上の「劇場法」成立までの国会審議で、質疑を行っている議員のほとんどは音楽議員連盟に所属する議員であることがわかる。音楽議員連盟は超党派の議員連盟で、「劇場法」案提出者の鈴木寛参議院議員が池坊委員の質問に対して「音楽議員連盟は大変歴史もございませう、この議員連盟が文化芸術振興基本法もつくらせていただいて、そしてそれを受けて、今回の劇場法の制定ということになりました。」と答弁しているように、もともとが「劇場法」制定を指していた国会議員の集まりである。したがって、質疑も敵対的な雰囲気はない。また、政府側で出席し、法成立後は担当部局となる平野博文文部科学大臣や河村潤子参考人（文化庁次長）も「劇場法」の議員立法に対して好意的ないし積極的な姿勢を見せている。その意味で、国会審議から見る限り、少なくとも国レベルにおいては、「劇場法」成立後の執行過程（政策実施過程）で問題は発生しなさそうに見える。

### 三 「劇場法」の構造

国会審議での法案提出者である鈴木寛参議院議員の説明で「劇場法」の構造はほとんど明らかとなっていると言えるが、ここでは、中央・地方関係に関係を中心に「劇場法」の条文等から、何が目指されているのかを検討してみる。<sup>59</sup>



## (一) 理念

「劇場法」には、前文が置かれており、そこで本法の理念が示されている。まず、劇場、音楽堂等の文化的基盤が、地域の特性に応じて整備されてきたことが述べられている。そして劇場、音楽堂等が果たしてきた機能、期待されている機能からみて、劇場・音楽堂は「国民の生活においていわば公共財ともいべき存在である」としている。これまで主に施設の整備が先行して進められてきた劇場、音楽堂等について、今後は、そこにおいて行われる実演芸術に関する活動や、劇場、音楽堂等の事業を行うために必要な人材の養成等を強化していく必要がある、としている。また、「実演芸術に関する活動を行う団体の活動拠点が大都市圏に集中しており、地方においては、多彩な実演芸術に触れる機会が相対的に少ない状況が固定化している現状も改善していかなければならない」とする。

このため、劇場、音楽堂等を巡る課題を克服するため、個人を含め社会全体が文化芸術の担い手であることについて国民に認識されるように、劇場、音楽堂等を設置し、又は運営する者、実演芸術に関する活動を行う団体及び芸術家、国及び地方公共団体、教育機関等が相互に連携協力して取り組む必要があるとする。

さらに、国及び地方公共団体が劇場、音楽堂等に関する施策を講ずるに当たっては、短期的な経済効率性を一律に求めるのではなく、長期的かつ継続的に行うよう配慮する必要があるとしている。

このような視点から、文化芸術振興基本法の基本理念にのっとり、劇場、音楽堂等の役割を明らかにし、将来にわたって、劇場、音楽堂等がその役割を果たすための施策を総合的に推進し、心豊かな国民生活及び活力ある地域社会の実現並びに国際社会の調和ある発展を期するため、この法律を制定することが宣言されている。

(二) 目的

「劇場法」第一条は、目的規定となっている。この条文は、概ね前文を引き継いでいるものの、前文の理念をより具体化しているものと言える。すなわち、前文では、「劇場、音楽堂等の役割」と述べているだけであるが、第一条では、「劇場、音楽堂等の活性化を図る」、「我が国の実演芸術の水準の向上等を通じて実演芸術の振興を図る」、「劇場、音楽堂等の事業、関係者並びに国及び地方公共団体の役割、基本的施策等を定め」る、と本法の目的を具体化している。<sup>(60)</sup> この場合、「劇場、音楽堂等の活性化」は、劇場、音楽堂の施設・設備の充実を意味するのではなく、ここで行われる事業の活性化を想定しているものとされる。<sup>(61)</sup> 「劇場法」の理念や最終目的を達成するためには、まずは「実演芸術の水準の向上」が目指されていると読むことができるだろう。なお、本条最後には、「もって心豊かな国民生活及び活力ある地域、社会の実現並びに国際社会の調和ある発展に寄与する」(傍点筆者)と、本法がのつとることとされている文化芸術振興基本法にはなかつた文言が挿入されている。<sup>(62)</sup>

その実演芸術とは何かが、「劇場法」第二条第二項で定義されている。すなわち、「実演により表現される音楽、舞踊、演劇、伝統芸能、演芸その他の芸術及び芸能」が本法でいう実演芸術である。<sup>(63)</sup>

第二条第一項は、「劇場、音楽堂等」について定義している。本法における「劇場、音楽堂等」は、施設のみを指すのではなく、施設とその施設の運営に係る人的体制によって構成されるもののうち、創意と知見をもって実演芸術の公演を企画し、又は行うこと等により、これを一般公衆に鑑賞させることを目的とするものとしている。<sup>(64)</sup>

第三条では、劇場、音楽堂等が行う事業を列挙している。それらは、以下の八項目である。<sup>(65)</sup> なお、各号の条文のあとに簡単な解説を括弧書きで附しておく。

- 一 実演芸術の公演を企画し、又は行うこと。(自主事業を行うこと)
- 二 実演芸術の公演又は発表を行う者の利用に供すること。(貸館事業を行うこと)
- 三 実演芸術に関する普及啓発を行うこと。(教育やアウトリーチ事業を行うこと)
- 四 他の劇場、音楽堂等その他の関係機関等と連携した取組を行うこと。(巡回公演・共同制作を行うこと)
- 五 実演芸術に係る国際的な交流を行うこと。(海外のアーティストや劇場などと連携した事業を行うこと) 一一  
条も参照)
- 六 実演芸術に関する調査研究、資料の収集及び情報の提供を行うこと。(シンクタンクの機能を持つこと)
- 七 前各号に掲げる事業の実施に必要な人材の養成を行うこと。(一二条とあわせ大学とも連携)
- 八 前各号に掲げるもののほか、地域社会の絆の維持及び強化を図るとともに、共生社会の実現に資するための事業を行うこと。(実演芸術のほかにまちづくり事業も行うこと)

となつている。かなり幅広い機能が「劇場、音楽堂等」には求められていることがわかる。

第四条では、劇場・音楽堂等を設置し、又は運営する者の役割を規定している。これらの者には、国、地方自治体、民間事業者があたる。地方自治体が設置した劇場、音楽堂等の場合、直営であれば当該の地方自治体が、また、指定管理者が運営している場合は当該指定管理者が「運営する者」にあたる。

第五条は、実演芸術団体等の役割、第六条は、国の役割、第七条は、地方自治体の役割が規定されている。<sup>(66)</sup> 第六条は、第一〇条や第一六条と関係してくる。第七条では、地方自治体は、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び当該地方公共団体の区域内の劇場、音楽堂等を積極的に活用しつつ実施する役割を果たすよう

努めるものとする、とされている。

第八条は、劇場、音楽堂等の関係者等の相互の連携及び協力等について規定している。<sup>(67)</sup>第二項では、国や地方自治体が、劇場、音楽堂等の関係者の自主性を尊重することが規定されている。

第九条は、国及び地方自治体の措置として、必要な助言、情報の提供、財政上、金融上及び税制上の措置その他の措置を講ずるよう努めるものとする、と規定している。<sup>(68)</sup>この条文では、助言等の相手方は明示されていないが、第八条と関連させて読めば、劇場運営者やアーティストに対する措置ということになろう。

第一〇条は、国際的に高い水準の実演芸術の振興等を定めている。<sup>(69)</sup>第一項第二号では、国が地方自治体の施策への支援を行うことが定められている。また、第二項では、地方自治体等に対して、その求めに応じて、我が国の実演芸術の水準の向上に資する事業を行うために必要な知識又は技術等の提供に努めるものとする、と規定している。

第一一条は、国際的な交流の促進に関し、必要な施策を国が講ずるものとする<sup>(70)</sup>と定めている。

第一二条は、地域における実演芸術の振興に、地方自治体及び国が必要な措置を講ずるもの<sup>(71)</sup>とすることを定めている。地方自治体には、地域の特性に応じた施策を、また、国には、国民がその居住する地域にかかわらず等しく、実演芸術を鑑賞し、これに参加し、又はこれを創造することができるよう、地方自治体が講ずる施策や民間事業者が行う実演芸術活動への支援等の施策を講ずるものとしている。本条の規定は、第一項で地方自治体に「地域の特性に応じた施策」の実施を要請しているのに対して、第二項では、「居住する地域にかかわらず等しく」実演芸術を鑑賞・参加・創造することができるよう、地方自治体が行う施策に支援等を行うことを定めており、一見したところ矛盾した規定となっている。

第一三条は、人材の養成及び確保等について定めている。<sup>(72)</sup>ここでは、国、地方自治体とも、劇場、音楽堂等と大学

等との連携及び協力の促進、研修の実施等必要な施策を講ずるものとすることが規定されている。

第十四条は、国民の関心と理解を深めるための施策を、国と地方自治体が講ずることを定めている。<sup>(73)</sup> また、本法に基づき施策の実施に当たっては、国民の理解を得るよう努めるものとされている。どのような「国民の理解」を得るのかは、条文だけでははっきりとはわからない。

第十五条は、国と地方自治体は、学校教育において実演芸術を鑑賞し、又はこれに参加することができるよう、機会の提供等の施策を講ずるものとしている。<sup>(74)</sup>

第一六条は、劇場、音楽堂等の事業の活性化に関する指針について定めている。<sup>(75)</sup> 本条では、文部科学大臣が、劇場、音楽堂等を設置し、又は運営する者が行う劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針を定めることができる、として文部科学大臣の権限を定めている。中央・地方関係からみれば、この指針が、地方自治体にどの程度の影響力を持つかが課題となる。なお、この指針は「活性化のための取組」に関するものであり、施設・設備の基準ではないことにも注意が必要であろう。

#### 四 「劇場法」の自治体への影響

##### (一) 調査方法

都道府県については、すべての都道府県について、文化芸術振興に関する条例の有無、文化芸術振興に関する指針・計画等の有無を、文化庁及び各都道府県の資料で確認した(図表1参照)。さらに、「劇場法」制定以後において、条例、指針・計画等の改正、改訂が行われているかを同様に調査した。改正、改訂が行われている場合は、それが「劇

場法」制定を視野に入れた改正、改訂であるのかを、各条例、指針・計画等の内容から調査した。都道府県については、悉皆調査を行ったが、市区町村については、すべての市区町村について調査することができないので、文化庁「劇場・音楽堂等活性化事業」の「特別支援事業」、「活動別支援事業」で選定された公立文化ホールの所在する市区町村を調査対象とした。市町村調査と平仄を合わせるため、図表には、各都道府県立の公立文化ホールについても上記文化庁選定ホールが存在するかどうかを記載した。

市区町村については、文化庁「劇場・音楽堂等活性化事業」の「特別支援事業」、「活動別支援事業」で選定された公立文化ホールの所在する市区町村を調査対象とした。ただし、文化庁の活性化事業に選定された公立文化ホールをもつのは、ほとんどが市区で、町も富士河口湖町と能勢町の二つのみである。村については、選定されているところがないので、調査対象から外している(図表2参照)。このうち、文化芸術振興関係の条例、あるいは、文化芸術振興関係の指針・計画等のいずれかを制定している市区町村を調査対象とした。

都道府県、市区町のいずれも、「劇場法」以後に条例改正がある場合は、議事会議録で「劇場法」を受けた改正であるのかどうかを確認した。指針・計画等については、指針・計画等の中に「劇場法」を受けた改訂であるかどうかを明記しているかどうかを調べた。

## (二) 調査結果

### (1) 都道府県の条例の状況

都道府県で文化芸術振興に関する条例(条例名称は「文化芸術振興基本条例」の他に「文化芸術振興条例」、「文化振興条例」、「文化振興基本条例」など多様であるので、以下これら都道府県の条例をまとめて「府県条例」という。)

図表1 都道府県の「劇場法」以後の条例・指針等の改訂状況

都道府県	事業有無	条例名	制定年	法後改正年	法言及有無	指針・計画等の名称	策定年	法後改訂年	法言及有無
北海道	—	北海道文化振興条例	1994	—	—	北海道文化振興指針	1994	—	—
青森県	—	—	—	—	—	青森県文化振興ビジョン	1997	—	—
岩手県	あり	岩手県文化芸術振興基本条例	2008	2014	なし	岩手県文化芸術振興指針	2008	2015	なし
宮城県	—	宮城県文化芸術振興条例	2004	—	—	宮城県文化芸術振興ビジョン	2005	—	—
秋田県	あり	—	—	—	—	あきた文化振興ビジョン	2005	2015	なし
山形県	—	—	—	—	—	やまがた文化振興プラン	2006	—	—
福島県	—	福島県文化振興条例	2004	—	—	福島県文化振興基本計画 ～ふくしま文化元気創造プラン～	2010	2013	なし
茨城県	—	—	—	—	—	いばらき文化振興ビジョン	2004	—	—
栃木県	あり	栃木県文化振興条例	2008	—	—	栃木県文化振興基本計画	2009	—	—
群馬県	あり	群馬県文化基本条例	2012	—	—	群馬県文化振興指針	2013	—	あり
埼玉県	あり	埼玉県文化芸術振興基本条例	2009	—	—	埼玉県文化芸術振興計画	2011	—	—
千葉県	あり	—	—	—	—	ちば文化振興計画	2012	—	—
東京都	あり	東京都文化振興条例	1983	—	—	東京文化ビジョン	2015	—	なし
神奈川県	あり	神奈川県文化芸術振興条例	2008	—	—	かながわ文化芸術振興計画	2009	2014	あり
新潟県	—	—	—	—	—	新潟県文化プラン	2011	—	—
富山県	あり	富山県民文化条例	1996	2014	なし	新世紀とやま文化振興計画	2006	—	—
石川県	あり	いしかわ文化振興条例	2015	—	なし	石川県文化振興指針	1996	—	—
福井県	あり	—	—	—	—	福井県文化振興プラン	2001	—	—
山梨県	あり	—	—	—	—	山梨県文化芸術振興ビジョン	2015	—	なし
長野県	—	—	—	—	—	長野県文化芸術振興指針	2009	—	—
岐阜県	—	岐阜県文化芸術振興基本条例	2008	—	—	岐阜県文化振興指針	2007	—	—
静岡県	あり	静岡県文化振興基本条例	2006	—	—	第3期ふじのくに文化振興基本計画	2014	—	あり
愛知県	あり	—	—	—	—	文化芸術創造あいちづくり推進方針	2007	2013	あり
三重県	あり	—	—	—	—	新しい三重の文化振興方針	2014	—	あり
滋賀県	あり	滋賀県文化振興条例	2009	—	—	滋賀県文化振興基本方針	2011	—	—

自治体文化政策への国のコントロール

都道府県	事業有無	条 例 名	制定年	法後改正年	法言及有無	指針・計画等の名称	策定年	法後改訂年	法言及有無
京 都 府	あり	京都府文化力による京都活性化推進条例	2005	—	—	京都こころの文化・未来創造ビジョン	2012	—	なし
大 阪 府	—	大阪府文化振興条例	2005	2013	なし	第3次大阪府文化振興計画	2013	—	なし
兵 庫 県	あり	—	—	—	—	芸術文化振興ビジョン	2004	2015	あり
奈 良 県	—	—	—	—	—	奈良県文化芸術振興プラン	2004	—	—
和歌山県	—	和歌山県文化芸術振興条例	2009	—	—	和歌山県文化芸術振興基本計画	2010	—	—
鳥 取 県	あり	鳥取県文化芸術振興条例	2003	—	—	—	—	—	—
島 根 県	あり	島根県文化芸術振興条例	2011	—	—	島根県文化振興指針	2011	—	—
岡 山 県	—	岡山県文化振興基本条例	2006	—	—	おかやま文化振興ビジョン	2008	2013	なし
広 島 県	—	広島県文化芸術振興のまちづくり推進条例	2006	—	—	ひろしま文化・芸術振興ビジョン	2003	—	—
山 口 県	あり	山口県文化芸術振興条例	2007	—	—	やまぐち文化芸術振興プラン	2013	—	あり
徳 島 県	あり	徳島県文化振興条例	2005	2013	なし	徳島県文化振興基本方針	2006	—	—
香 川 県	—	文化芸術の振興による心豊かで活力あふれる香川づくり条例	2007	—	—	香川県文化芸術振興計画	2013	—	なし
愛 媛 県	—	—	—	—	—	愛媛の文化振興指針	1998	—	—
高 知 県	あり	—	—	—	—	高知県芸術文化振興ビジョン	2006	—	—
福 岡 県	あり	—	—	—	—	福岡県文化振興プラン	2005	—	—
佐 賀 県	—	—	—	—	—	佐賀県文化振興ビジョン	1997	—	—
長 崎 県	あり	—	—	—	—	—	—	—	—
熊 本 県	あり	熊本県文化振興基本条例	1988	—	—	熊本県文化振興基本方針	1989	—	—
大 分 県	あり	大分県文化振興条例	2004	—	—	大分県文化振興基本方針	2005	—	—
宮 崎 県	あり	—	—	—	—	みやざき文化振興ビジョン	2011	—	—
鹿 児 島 県	あり	鹿児島県文化芸術の振興に関する条例	2005	—	—	鹿児島県文化芸術振興指針	2006	—	—
沖 縄 県	—	沖縄県文化芸術振興条例	2013	—	なし	沖縄県文化振興指針	2005	—	—

出典：文化庁、各都道府県資料から筆者作成。

凡例：「事業有無」=文化庁活性化事業の選定を受けた都道府県立の文化ホールの有無、「法後改正年」=「劇場法」制定以後に改正があった場合の改正年、「法後改訂年」=「劇場法」制定以後に改訂があった場合の改訂年、「法言及有無」=「劇場法」制定への言及の有無



図表2 市区町の「劇場法」以後の条例・指針等の改訂状況

都道府県	市区町名	条 例 名	制定年	法後 改正年	法言及 有無	指針・計画等名称	策定年	法後 改訂年	法言及 有無
北海道	札幌市	札幌市文化芸術振興条例	2007	—	—	札幌市文化芸術基本計画	2009	2015	あり
北海道	富良野市	—	—	—	—	—	—	—	—
北海道	帯広市	—	—	—	—	—	—	—	—
岩手県	北上市	—	—	—	—	—	—	—	—
宮城県	仙台市	—	—	—	—	仙台市における芸術文化振興のための指針	2007	—	—
福島県	いわき市	—	—	—	—	—	—	—	—
茨城県	水戸市	—	—	—	—	—	—	—	—
栃木県	小山市	小山市文化芸術振興条例	2006	—	—	—	—	—	—
栃木県	足利市	—	—	—	—	—	—	—	—
群馬県	桐生市	—	—	—	—	—	—	—	—
埼玉県	富士見市	富士見市文化芸術振興条例	2012	2013	なし	富士見市文化芸術振興基本計画	2014	—	あり
東京都	杉並区	—	—	—	—	—	—	—	—
東京都	江東区	—	—	—	—	—	—	—	—
東京都	墨田区	墨田区文化芸術振興基本条例	2012	—	なし	墨田区文化芸術の振興に関する基本指針	2013	—	なし
東京都	世田谷区	世田谷区文化及び芸術の振興に関する条例	2005	—	—	世田谷区第2期文化・芸術振興計画	2014	—	あり
東京都	文京区	—	—	—	—	—	—	—	—
東京都	豊島区	豊島区文化芸術振興条例	2005	—	—	—	—	—	—
東京都	八王子市	—	—	—	—	八王子市文化振興計画	2006	—	—
東京都	調布市	—	—	—	—	—	—	—	—
神奈川県	横浜市	—	—	—	—	横浜市文化芸術創造都市施策の基本的な考え方	2012	—	なし
神奈川県	川崎市	川崎市文化芸術振興条例	2004	—	—	第2期川崎市文化芸術振興計画	2014	—	あり
神奈川県	厚木市	厚木市文化芸術振興条例	2012	—	なし	厚木市文化芸術振興プラン	2009	—	—
新潟県	新潟市	—	—	—	—	新潟市文化創造都市ビジョン	2012	—	—
新潟県	長岡市	—	—	—	—	—	—	—	—
新潟県	魚沼市	—	—	—	—	魚沼文化ビジョン21	2006	2011	—
新潟県	十日町市	—	—	—	—	—	—	—	—
富山県	富山市	—	—	—	—	—	—	—	—
石川県	七尾市	—	—	—	—	—	—	—	—
石川県	金沢市	—	—	—	—	金沢市文化芸術振興プラン	2006	—	—

自治体文化政策への国のコントロール

都道府県	市区町名	条 例 名	制定年	法後 改正年	法言及 有無	指針・計画等名称	策定年	法後 改訂年	法言及 有無
山 梨 県	南都留郡 富士河口 湖 町	富士河口湖町心豊 かな文化の町づく り振興条例	2003	—	—	—	—	—	—
長 野 県	飯 田 市	—	—	—	—	—	—	—	—
長 野 県	茅 野 市	—	—	—	—	—	—	—	—
長 野 県	松 本 市	松本市文化芸術振 興条例	2003	—	—	松本市文化芸術振 興基本方針	2006	—	—
長 野 県	上 田 市	—	—	—	—	—	—	—	—
岐 阜 県	可 見 市	—	—	—	—	—	—	—	—
岐 阜 県	多 治 見 市	—	—	—	—	—	—	—	—
静 岡 県	静 岡 市	—	—	—	—	静岡市文化振興ビ ジョン	2006	—	—
愛 知 県	知 立 市	—	—	—	—	—	—	—	—
愛 知 県	名古屋市	—	—	—	—	名古屋市文化振興 計画	2010	—	—
愛 知 県	豊 橋 市	—	—	—	—	—	—	—	—
愛 知 県	長久手市	—	—	—	—	—	—	—	—
京 都 府	京 都 市	京都文化芸術都市 創生条例	2005	—	—	京都文化芸術都市 創生計画	2007	2012	※あり
大 阪 府	豊 能 郡 能 勢 町	浄瑠璃の里文化振 興条例	2005	—	—	—	—	—	—
大 阪 府	八 尾 市	—	—	—	—	第2次八尾市文化 芸術振興プラン	2011	—	—
大 阪 府	吹 田 市	吹田市文化振興基 本条例	2006	—	—	吹田市文化振興基 本計画	2009	—	—
兵 庫 県	伊 丹 市	—	—	—	—	—	—	—	—
兵 庫 県	神 戸 市	—	—	—	—	神戸文化創生都市 推進プログラム	2005	—	—
奈 良 県	奈 良 市	奈良市文化振興条 例	2007	—	—	奈良市文化振興計 画	2009	2014	あり
和歌山県	和歌山市	—	—	—	—	—	—	—	—
鳥 根 県	松 江 市	—	—	—	—	—	—	—	—
鳥 根 県	出 雲 市	21世紀出雲芸術文 化のまちづくり条 例	2005	—	—	出雲市芸術文化振 興指針	2011	—	—
岡 山 県	岡 山 市	—	—	—	—	岡山市文化芸術振 興ビジョン	2012	—	—
広 島 県	広 島 市	—	—	—	—	—	—	—	—
広 島 県	福 山 市	—	—	—	—	—	—	—	—
山 口 県	山 口 市	—	—	—	—	—	—	—	—
香 川 県	高 松 市	高松市文化芸術振 興条例	2013	2014	なし	新高松市文化芸術 振興ビジョン	2007	—	—
福 岡 県	北九州市	—	—	—	—	北九州市文化振興 計画	2010	—	—
福 岡 県	筑 後 市	—	—	—	—	—	—	—	—
福 岡 県	宗 像 市	宗像市文化芸術振 興条例	2009	—	—	宗像市文化芸術の まちづくり10年ビ ジョン	2011	—	—
佐 賀 県	鳥 栖 市	—	—	—	—	—	—	—	—

都道府県	市区町名	条 例 名	制定年	法後 改正年	法言及 有無	指針・計画等名称	策定年	法後 改訂年	法言及 有無
長崎県	大村市	—	—	—	—	—	—	—	—
長崎県	佐世保市	—	—	—	—	佐世保市文化振興 基本計画	2008	2014	あり
大分県	大分市	—	—	—	—	大分市文化・芸術 振興計画	2014	—	なし

出典：文化庁、各都道府県資料から筆者作成。

凡例：「法後改正年」＝「劇場法」制定以後に改正があった場合の改正年、「法後改訂年」＝「劇場法」制定以後に改訂があった場合の改訂年、「法言及有無」＝「劇場法」制定への言及の有無

※京都市文化芸術都市創生計画は「劇場法」制定前に改訂されているが、「劇場法」（仮称）についての言及がある。

は、二〇一五年三月末現在、二八の都道府県が府県条例を制定している。その内訳は、文化芸術振興基本法が制定された二〇〇一年一月以前から制定されているものが四、文化芸術振興基本法制定後「劇場法」制定（二〇一二年六月）までの間に制定されているものが二二、「劇場法」制定後に制定されているものが二、である。「劇場法」制定前に府県条例を制定していなかった都道府県は二一であったが、その後制定した都道府県の割合は、九・五％となる。

また、「劇場法」制定以前に府県条例を制定していた都道府県のうち、「劇場法」制定以後に条例改正が行われたのは四府県である。それまでに府県条例を制定していたのは二六都道府県であるから、「劇場法」制定後の府県条例改正割合は、一五・四％となる。

「劇場法」制定後府県条例を制定や改正した府県は六府県であり、全四七都道府県に対する割合は、一二・八％となる。すなわち、府県条例に関する限り、「劇場法」制定後になんらかの行動を起こした都道府県は、一割少々に過ぎない。

六府県で条例の制定・改正があったことが、直ちに「劇場法」の影響とみることにはできない。このため、これらの六府県で、府県条例の制定・改正に「劇場法」の影響があるのか否かを、当該府県の議会会議録で確認した。その結果、制定・改正に関して「劇場法」に言及して提案理由説明、あるいは、質疑での発言があった府県は一つもないことがわかった。たとえば、最も新しく制定された「いしかわ文化

振興条例」の議会審議においては、提案者である森田美恵子県民文化局長が、条例制定の意義について、「来る三月一日に迫った北陸新幹線金沢開業」を第一に挙げており、それに続く質疑でも「新幹線開業」が言及されている。<sup>(76)</sup> さらに、基本理念については、文化芸術振興基本法を前提していると説明し、答弁にたつた酒井雅洋文化振興課担当課長は、「今回制定する本県の条例については、国の文化芸術振興基本法の大きな枠組みに基づき、作成しています」と述べており、二〇一二年に制定された「劇場法」には一切の言及がない。<sup>(77)</sup>

以上、府県条例については、「劇場法」制定の影響は全く見られなかった。

## (2) 都道府県の指針・計画等

四七都道府県で、文化芸術振興に関する指針や計画（名称は「文化振興指針」、「文化芸術振興ビジョン」、「文化振興プラン」など多様であるので、以下これら都道府県の指針や計画等をまとめて「府県指針・計画等」という。）を策定しているのは、二〇一五年三月三十一日現在、四五の都道府県である（図表1参照）。策定していないのは、鳥取県と長崎県であるが、鳥取県には「鳥取県文化芸術振興条例」がある。

これらのうち、文化芸術振興基本法制定以前から府県指針・計画等を策定していたのは、七道県である。文化芸術振興基本法制定後から「劇場法」制定前までに策定したのは、二九府県である。<sup>(78)</sup> 「劇場法」制定以後に府県指針・計画等を策定したのは、九都府県である。「劇場法」制定以前に府県指針・計画等を策定していた三六道府県のうち、「劇場法」制定以後に改訂を行ったのは、七県である。「劇場法」制定以後の改定率は、一九・四%となる。「劇場法」制定以後に、府県指針・計画等を策定あるいは改訂したのは、一六都府県にとどまり、四七都道府県に対する割合は、三・〇%となる。

府県指針・計画等を策定あるいは改訂した都府県について、それらの策定あるいは改訂理由を各府県指針・計画等に当たって調査した。その結果、「劇場法」が制定されたことを策定あるいは改訂理由として明示的に掲げているものは、制定について四、改訂について三、であった。これらの四七都道府県全体に対する割合は、一四・九%である。この割合を多いとみるか少ないとみるかは評価が分かれるかもしれない。しかし、それほど多くないと判断することに異論はないと思われる。

### (3) 市区町の条例の状況

市区町で文化振興に係る条例（条例名称は、「文化芸術振興条例」、「文化芸術振興基本条例」、「文化振興条例」、「文化振興基本条例」など多様であるので、以下これらの条例をまとめて「市区町条例」という。）は、二〇一五年三月末現在、文化庁「劇場・音楽堂等活性化事業」の「特別支援事業」、「活動別支援事業」で選定された公立文化ホールを持つ六三の調査対象市区町のうち、一七の市区町が市区町条例を制定している。その内訳は、文化芸術振興基本法制定後「劇場法」制定までの間に制定されているものが一四、「劇場法」制定後に制定されているものが三、である。市区町条例については、文化芸術振興基本法制定以前に制定されたものはない。調査対象市区町のうち、「劇場法」制定前に市区町条例を制定していなかったのは、調査対象の六三市区町のうち、四九であったが、その後制定した自治体の割合は、六・一%となる。

また、「劇場法」制定以前に市区町条例を制定していた調査対象市区町のうち、「劇場法」以後に条例改正が行われたのは、埼玉県富士見市のみである。それまでに自治体条例を制定していたのは、一四市区町であるから、「劇場法」制定後の市区町条例改正割合は、七・一%となる。

「劇場法」制定後市区町条例を制定や改正した自治体は、のべ五市区（香川県高松市は制定と改正の両方が行われた）であり、調査対象市区町六三に対する割合は、七・九%となる。すなわち、市区町条例に関する限り、「劇場法」制定後に何らかの行動を起こした調査対象市区町は、一割に満たない。

制定や改正のあったのべ五市区について、「劇場法」の影響があったのかを各議会の会議録によって確認した。「劇場法」制定以後に市区町条例を制定した三市区（東京都墨田区、神奈川県厚木市、高松市）の条例とも、条例制定時の議会会議録を見る限り、「劇場法」に関する言及はない。改正のあった二市のうち、富士見市は、文化芸術振興基本計画策定に向けて富士見市文化芸術振興委員会を作り、その意見を聴くこととし、その根拠規定を条例に盛り込んだものであった。改正の同日に、富士見市文化芸術振興委員会条例を制定している。高松市については、高松市特別職の報酬及び費用弁償に関する条例（昭和三十一年高松市条例第二〇号）の一部改正等に対応した用字用語整備のための改正を行ったものである。したがって、富士見市、高松市のいずれも、直接的に「劇場法」の影響を受けていると言いがたい。

以上のように、市区町条例についても、府県条例と同様、「劇場法」制定の影響は全く見られなかった。

#### (4) 市区町の指針・計画等

調査対象市区町で文化振興に関する指針や計画（名称は、「文化芸術基本計画」、「文化芸術振興ビジョン」、「文化振興プラン」、など多様である）を策定しているのは、二〇一五年三月末現在、調査対象市区町六三のうち、二七市区である（調査対象となった二つの町は指針や計画等を策定していないので、以下「市区指針・計画等」という）。これらの市区指針・計画等は、いずれも文化芸術振興基本法制定以後に策定されている（図表2参照）。文化芸術振興基本

法制定以後「劇場法」制定前までに策定したのは、二一市である。「劇場法」制定以後に策定したのは、六市区となっている。「劇場法」制定以前に市区指針・計画等を策定していた二一市のうち、「劇場法」制定以後に改訂を行ったのは、三市である。改訂割合は、一四・三%となる。「劇場法」制定以後に市区指針・計画等を策定あるいは改訂を行ったのは、合計で九市区となる。<sup>(21)</sup>

「劇場法」制定以後に策定や改訂を行った市区について、それらの策定あるいは改訂理由を各市区指針・計画等にあたって調査した。その結果、「劇場法」が制定されたことを策定あるいは改訂理由として明示的に掲げているものは、制定について三市区、改訂について三市、の合計六市区であった。これらの調査対象市区町六三に対する割合は、九五%である。これは調査対象市区町に対する割合であり、都道府県の場合と単純に比較することはできないが、都道府県よりも少ない結果となった。いずれにしても、それほど多くないと判断することに異論はないと思われる。

#### (5) 「劇場法」の影響

以上見たように、都道府県においても、文化庁の「劇場・音楽堂等活性化事業」の「特別支援事業」、「活動別支援事業」で選定された公立文化ホールを持つ六三の調査対象市区町においても、文化芸術振興関連の条例を「劇場法」を意識して制定ないし改正した自治体はないことがわかった。また、文化芸術振興関連の指針・計画等についても、「劇場法」を意識して策定・改訂した自治体は限られていることがわかった。

## 五 「劇場法」以後の公立文化ホールに関する考察

### (一) 「劇場法」の影響が限定的な要因

先に紹介した国会審議において、池坊保子衆議院文教科学委員会委員は、「文化庁が劇場法を先取りする感じで、平成二年度から、優れた劇場・音楽堂からの創造発信事業がスタートしております。」と紹介している<sup>83)</sup>。ところが、前節でみたように、こうした文化庁の施策にもかかわらず、「劇場法」制定後も地方自治体において、その理念や手法が定着しているとは言いがたい。筆者は、すでに北海道内市町村についていわゆる「専門ホール」を有する自治体の文化芸術振興に関する条例や計画の制定・改訂状況を調査し、「劇場法」制定による改訂の進行が唯一札幌市の文化芸術基本計画にのみ見られることを明らかにした<sup>84)</sup>。本稿では、事例としては、全国の自治体の条例や指針・計画等の改正・改訂状況を調査し、北海道内市町村の場合と同様、「劇場法」の影響は限定的であることが明らかになったと言えよう。その原因はどこにあるのであろうか。ここでは、三つの可能性を提起してみたい。

仮説1…分権改革により自治体が独自判断を行うようになった。

仮説2…政策形成過程において推進者と関係者との間の思惑に乖離があった。すなわち、「劇場法」は、「呉越同舟」とも言える状況の中で制定されたものであり、その乖離が地方自治体への浸透に影響を及ぼしている。これにより、いわゆる政策実施研究において「実施のギャップ」と呼ばれる現象を引き起こしている。

仮説3…民主党政権下での法制定であったのに、自民党への政権交代とともに、中央政府の熱意が薄れた。このた



め政策の普及が行われていない。

以下、上記三つの仮説について、検討してみる。

## (二) 仮説の検討

### 仮説1…自治体の独自判断

国会審議でも示されたが、のちに述べるように、「劇場法」の目指すものは、地方分権の流れに反していると言えないくもない。むしろ、地方自治体は、地方分権の流れにそって、それぞれの文化芸術振興を図っており、「劇場法」の理念や規定あるいは文化庁の指針等に関わりなく公立文化ホールの活用を独自に判断していると言えるかもしれない。この中には、「劇場法」の規定する「劇場、音楽堂等」は、高尚な事業であって、当該自治体（わがまち）には関係のないことだと受け止めている自治体もあると思われる。

すでに触れた国会審議において、当時の平野博文部科学大臣が、「いかにこの法律の持つ意味を地方公共団体に徹底していくか」が大事だ、あるいは、「まず地方公共団体がしっかりと認識をせよ」と答弁しているように、「劇場法」の理念や目的を実現するには、地方自治体に文部科学省文化庁が働きかけを行うことが想定されている。その後、二〇一三年三月に「劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針」が文部科学大臣から発せられている。この指針では、第三が「国、地方公共団体の取組等に関する事項」となっており、二で「地方公共団体の取組に関する事項」が記載されている。ここでは、「次の事項について適切な対応を行うものとする」となっており、八つの事項が列挙されている。あくまで「適切な対応を行うものとする」であり、義務付けているものではない。

「劇場法」制定以前から、公立文化ホールの活用の仕方として、まさに「劇場法」の理念や事業を実施していると考えられてきた自治体に水戸市がある。水戸市については、文化行政論において、公立文化ホールを優れた芸術文化振興の砦として活用しようとする考え方を「水戸方式」と呼んでいた。水戸市については、文化芸術振興に係る条例は、水戸市芸術基金振興条例と水戸芸術館条例があるが、いずれも「劇場法」の影響は受けていない。また、水戸市には指針・計画等も策定されていない。

「劇場法」は、これまでそれほど文化芸術振興と関係なく（単なる）ハコモノとしての公立文化ホールを設置してきた自治体等に向けられていると考えることもできる。しかし、そのような自治体は、「劇場法」に関心をもっているとは思えない。

「劇場法」をうまく使えろと判断した自治体は、札幌市のように「劇場法」の理念等を取り入れていると考えることができる。

#### 仮説2…呉越同舟による「実施のギャップ」

仮説2は、「劇場法」を巡る当事者（芸術家・舞台技術者・アートマネージャー等）間の熱意のズレにより、地元芸術家などの協力が得られない、とする仮説である。これは、政策実施研究が提示した「実施のギャップ」を生み出す要因となる。<sup>(86)</sup>「劇場法」制定の影響が自治体に及んでいないことの解釈として、この仮説は魅力的ではあるものの、これだけで説明可能とも思われない。

## 仮説3…政権交代

仮説3は、「劇場法」は民主党政権下での立法であったため、その後自民政権となり実施が滞っている、とする仮説である。民主党政権が公約に基づいて実施した一括交付金（「地域自主戦略交付金」）制度が二〇一二年二月の自民政権への政権交代により廃止された等の事例があるので、説得力がありそうな仮説である。しかし、政権交代は政策革新の十分条件でもなければ、必要条件でもないとする研究がある<sup>87</sup>。したがって、政権交代を「劇場法」が地方自治体にそれほど影響を与えていない論拠とするには、慎重でなければならぬであろう。実際、文化庁予算の「文化芸術創造活動への効果的な支援」に関しては、大きな変化はないといえる。したがって、この仮説も、「劇場法」の影響が限定的であることの説明とはなりにくいと思われる。

## おわりに

本稿では、関係者の熱意の結実として成立した「劇場法」の影響が地方自治体に及んでいるかについて調査し、現時点でそれほど大きな影響を与えていないことを明らかにした。その理由について、三つの仮説について検討した。公共政策の策定の分析に関しては、「政策の窓」モデルが使われることがある<sup>88</sup>。「劇場法」制定は、「政策の窓」が開いて実現したとも考えられる。しかし、「劇場法」の執行過程では、今のところ大きな「政策の窓」が開いているとまで評価することはできないことが明らかとなった。

どのようにすれば、執行過程での「政策の窓」を大きく開けることができるのかについて論ずることは本稿の目指すものではない。「劇場法」の制定推進を促してきた人びとは、主に西洋の劇場をモデルに「劇場法」の必要性を論じていたと言える。しかし、西洋では、劇場は「プロ」の舞台であり、そこにアマチュアが立つことを想定していない。

アマチュアがプロと同じ「場」でパフォーマンスすることは西洋では考えられていないとされる<sup>(89)</sup>。ところが、日本では、アマチュアが自分で芸を楽しみ、周りもそれを温かく見る傾向があると思われる。このような「舞台」に対する彼我の認識や実態の違いを無視して、西洋風の価値観を公立文化ホールに求めることは無理があるようにも思える。もちろん、私的空間（民間舞台）において西洋風価値観を追求することは妨げるものではない。しかし、税金を投入する「公共財」としての公立文化ホールは、日本の伝統的活用法に則らなければ、納税者（市民）の理解は得られないと考えられる。

推進派の意気込みにも関わらず、「劇場法」の理念や実態の地方自治体への浸透が遅れているのは、市民の支持を得にくいからと言えるかもしれない。地方自治体が、「劇場法」に基づいた政策や施策、事業について積極的になつていないように見えるのは、市民の支持を得にくいと考えているからかもしれない。

最後に、本稿で十分に論じられなかった点を挙げ、今後の研究を進める上での論点を示しておきたい。

第一は、三つの仮説を提示したものの、それぞれの仮説について、十分な検証を行ったとは言えないことである。いずれの仮説も、公立文化ホールに関連する条例、自治体の指針・計画等の「劇場法」制定による変化を調べる過程で浮かび上がってきたものである。現在のところ、これら三つの仮説が示した論点が複合して、「劇場法」の地方自治体への影響が限定的であると考えられる。しかし、さらにそれぞれの仮説の確かさを検討していく必要があると言える。

第二は、「劇場法」の影響に直接関わるとまでは言えないが、自治体財政について検討する必要があると思われる。各自治体にしてみれば、「劇場法」の理念や仕組みを公立文化ホールの活用に取り入れ、条例や指針・計画等を改訂しようとしても、財源の裏付けなく安易に国の政策に従うことは、財源面での住民の支持を得られない可能性があるこ

とを危惧し、改訂に踏み切れないことも考えられる。

第三に、今回は市区町村については、文化庁「劇場・音楽堂等活性化事業」の「特別支援事業」、「活動別支援事業」に選定された公立文化ホールがある自治体を対象として調査を行った。今後は、さらに多くの市区町村について同様の調査を行い、精度を上げていきたい。また、「劇場法」制定後日時が経過すると、自治体の対応にも変化が現れることが考えられる。継続的に調査を行い、そうした変化を捉えて、考察を深めることも今後の課題である。

第四に、今回は、取り上げた自治体への現地調査を行うことができなかった。今後は、改訂が行われた自治体、行われなかった自治体等、主な自治体への現地調査を行い、改訂が行われた理由や、改訂を行っていない理由を探ることにより、さらに研究内容を深めて行きたい。

(1) 本稿では、「公立文化ホール」を、市町村が地方自治法二四四条に基づき「公の施設」として設立しているもので、ホール形式の建物の中に、固定された舞台と客席が備え付けられ、音響や照明などの実演芸術の際に必要な設備を用いることができる施設とする。文部科学省社会教育調査では、こうしたホールを「文化会館」としており、その定義は、「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）で座席数三〇〇以上のホールを有するもの」である。社団法人全国公立文化施設協会（二〇一三年四月より公益社団法人全国公立文化施設協会）は、こうしたホールを持つ施設（劇場、音楽堂等の活性化に関する法律）施行後は、この法律が対象とする劇場、音楽堂等を「公立文化施設」としており、「音楽・演劇・舞踊・映画等の上演、文化芸術の振興等を目的に設置された施設」と規定している（社団法人全国公立文化施設協会ホームページ <http://www.zenkoubun.jp/about/index.html> 二〇一〇年九月二十五日参照）。また、財団法人地域創造（二〇一四年四月より一般財団法人地域創造）でも公立文化施設の実態調査を行っているが、その対象となる「公立文化施設」は、「ホール」「美術館」「練習場・創作工房」「複合施設」である。「ホール」についても、舞台芸術の公演を主用途とするホール（専用ホール）と、アリーナや公民館等舞台芸術の公演を主用途としないが現に公演を行うホール（「その他ホール」）に分類している。財団法人地域創造「平成一九年度地域の公立文化施設実態

- 調査報告書」（二〇〇八年三月）、三頁参照。なお、二〇〇九年以降の各種調査においてもこの「公立文化施設」の定義を踏襲している。
- (2) 公益社団法人日本芸能実演家団体協議会は、「日本芸能実演家団体協議会」として一九六五年十二月に設立総会が開かれ設立された。内閣府公益認定等委員会から公益認定を受け公益社団法人となったのは、二〇一二年四月である。
- (3) 社団法人日本芸能実演家団体協議会が、文部科学省政策会議（二〇〇九年二月一六日）に提出した『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——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』では、「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ことを考えられる。」としている。そのほか、社団法人日本芸能実演家団体協議会『実演芸術の将来ビジョン2010』（二〇一〇年六月）などを参照。
- (4) 同右。なお、芸団協の表記や「劇場法」では「実演芸術」と表記されているが、「舞台芸術」とする表記も使われてきており、本稿においては、これらを特に区別することなく、それぞれの論者の使い方に沿って表記することとする。
- (5) 二〇〇九年二月一六日に、社団法人日本芸能実演家団体協議会・社団法人日本オーケストラ連盟・社団法人劇団協議会が文部科学省政策会議に対して『実演芸術による社会の将来ビジョン』の提言を行った。提言の副題は、『社会の活力と創造的な発展をつくりだす劇場法』（仮称）の提案と実演芸術への支援のあり方の見直しによる国、地方公共団体と民間の協働による文化芸術振興の総合的な政策フレームづくり』であった。提言は、[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/seisakukaigi/syousai/siryo/1291020.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/seisakukaigi/syousai/siryo/1291020.htm)（読む）とができる（二〇一五年四月二〇日参照）。
- (6) 二〇〇九年二月一六日に開催された第一〇回文部科学省政策会議については、[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/seisakukaigi/syousai/1288445.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/seisakukaigi/syousai/1288445.htm)（二〇一五年四月二〇日参照）を参照。
- (7) 文化芸術振興法は、第二五条で、劇場、音楽堂等の充実について「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。」

- と規定している。
- (8) <http://www.geidankyo.or.jp/12kaden/04pro/seminar/shinkoukadai3.html>  
 社団法人日本芸能実演家団体協議会『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』（二〇〇二年八月）、参照。
- (9) 榎木博行「劇場法による創作環境の変化」（国際演劇評論家協会日本センター『第三次 シアターアーツ』四三号二〇一〇夏、晩成書房、二〇一〇年六月二十五日発行）、一三九頁。
- (10) 以下の記述は、社団法人日本芸能実演家団体協議会等が文部科学省政策会議に提出した『実演芸術による社会の将来ビジョン』の提言（前掲）による。なお、芸団協は、『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——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』（前掲）でも同様の議論を展開している。文部科学省政策会議への提言に、後記の提言がそのまま掲載されている。
- (11) 同右。
- (12) 同右。
- (13) <http://www2.dpi.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/img/INDEX2009.pdf> 「民主党政政策集 INDEX 2009」（二〇一五年四月二〇日参照）。
- (14) 榎木博行「劇場法による創作環境の変化」、前掲、一三九頁。
- (15) たとえば、村井健「全体像の見えない仮称『劇場法』」（『テアトロ』No.八三九、二〇一〇年一〇月）、二八一—三〇頁を参照。
- (16) 以下の記述は、平田オリザ「芸術立国論」（集英社、二〇〇一）、四五—一三八頁によっている。
- (17) 大室一也・藤谷浩二「文化政策 目指す方向は 拠点作りに「劇場法」 縦割り予算を一本化」（『朝日新聞』、二〇〇九年一月二日）参照。
- (18) 平田オリザ「新年度にあたって 文化政策をめぐる私の見解」（青年団のホームページ「主宰からの定期便 平田オリザから、皆様へのメッセージです」。掲載日：二〇一〇年四月一日）による。<http://www.seinendan.org/jpn/oriza/msg/>参照。
- (19) 平田は、ホームページでは、「創る劇場」を二〇〇から二〇〇程度としているが、新聞のインタビューでは、「当面「創る劇場」を三〇〜五〇館指定し、将来的には「創る」と「観る」をそれぞれ二〇〇程度指定するとしている。平田オリザ「創作力も公益性もアップ」（『朝日新聞』大阪本社、二〇一〇年三月一九日夕刊）参照。また、平田へのインタビューに基づく高橋豊「劇場法で『ソフトの



- 地産地消」を(毎日新聞まいまいクラブ、二〇一〇年二月五日)も同様に当面「創る劇場」を三〇〜五〇カ所をまず設けたいという平田の見解を紹介している ([https://my-mai-mainichi.co.jp/mymai/moules/weblog\\_eye103/details.php?blog\\_id=919](https://my-mai-mainichi.co.jp/mymai/moules/weblog_eye103/details.php?blog_id=919))。なお、平田は「創る劇場」「観る劇場」と表記しているが、新聞記事や高橋豊のブログでは「作る劇場」「見る劇場」と記載されている。
- (20) <http://www.seinendan.org/jpu/oriza/msg/>「新年度にあたって 文化政策をめぐる私の見解」、前掲、参照。
- (21) 同右。
- (22) 今村修「見聞考 劇場法構想 秋にも本格化か——劇場助成 嵐の予感」(『朝日新聞』大阪本社、二〇一〇年三月一九日夕刊)。
- (23) なお、平田は、「劇場」が制作する作品の範囲を演劇、ダンス、音楽、メディアアートなどと想定している。 <http://www.seinendan.org/jpu/oriza/msg/>「新年度にあたって 文化政策をめぐる私の見解」、前掲、参照。
- (24) 大室一也・藤谷浩二「文化政策 目指す方向は 拠点作りに『劇場法』 縦割り予算を一本化」、前掲、参照。
- (25) <http://www.seinendan.org/jpu/oriza/msg/>「新年度にあたって 文化政策をめぐる私の見解」、前掲、参照。
- (26) 同右。
- (27) 平田が演劇関係者に向けて公表した手記のため、コミュニケーション教育の意義についての説明は含まれていないが、平田は今後コミュニケーション能力がより必要となる社会に変化すると考えており、その能力を涵養する方法として演劇メソッド等を用いた「表現」に関する教科を学校教育に導入することを構想している。平田オリザ『芸術立国論』、前掲、一〇八―一一頁参照。
- (28) <http://www.seinendan.org/jpu/oriza/msg/>「新年度にあたって 文化政策をめぐる私の見解」、前掲、参照。
- (29) 同右。
- (30) 榎木博行「劇場法による創作環境の変化」、前掲、一四〇頁。
- (31) 大室一也・藤谷浩二「文化政策 目指す方向は 拠点作りに『劇場法』 縦割り予算を一本化」、前掲、参照。
- (32) 「平田オリザ vs 岡田利規連続対談 vol.2 私たちはなを成し遂げ、どこに向かっているのか——ジャパネスクから遠く離れて」(東京芸術見本市セミナー採録集「舞台芸術の『公共性』と『国際性』をめぐる」、二〇一〇年三月二日) 一四頁。
- (33) 演劇関係者については、たとえば北海道では、財団法人北海道文化財団が、二〇一〇年七月五日に平田オリザを招き、「アート・マネジメント・ゼミ」を開催している。また、財団法人北海道演劇財団が、二〇一〇年二月五日平田オリザを招き、上田文雄札幌市長との対談を企画している。公立文化ホール関係では、たとえば大阪府吹田市の財団法人吹田市文化振興事業団(吹田市文化会館(愛称:メイシアター)の指定管理者)が、二〇一〇年一月二三日平田オリザを招き「公共劇場の役割と未来」という演題で講演会



を行っている。それぞれの財団のホームページを参照。

- (34) 「リューとびあ新潟市民芸術文化会館」の舞踊部門芸術監督の金森稜は、「東京一極集中のため『地方の劇場では、東京の舞台を呼んで見るしかない』という現状に違和感がありました。専属舞踊団が劇場にあれば、世界レベルのものを新潟の市民に提供できると信じて設立したのです。ヨーロッパなら当たり前のスタイルですが、二一世紀の日本の舞踊集団の在り方を提示したつもりです。新潟のほか、外国での公演も重ねました。昨年、研修生のカンパニーも立ち上げ、新潟市内のイベントや学校での公演などにも参加しています」と新聞のインタビューで語っている。高橋豊「劇場法で『ソフトの地産地消』を」、前掲、参照。

- (35) 今村修「見聞考 劇場法構想 秋にも本格化か——劇場助成 嵐の予感」、前掲、参照。
- (36) 同右。

- (37) ピッコロシアターは、「兵庫県立尼崎青少年創造劇場」が正式名称であり、すでに平田の言う「創る劇場」に該当する劇場であると言ってよいだろう。自主公演事業や演劇学校に定評があり、プロの専属劇団「県立ピッコロシアター」を擁している。

- (38) 今村修「見聞考 劇場法構想 秋にも本格化か——劇場助成 嵐の予感」、前掲、参照。

- (39) 「文化変調第4部きしむ国の支援（上） 縮む予算公共性に活路」〔朝日新聞〕二〇一〇年一〇月一八日）、参照。

- (40) 同右。この記事では、「地方分権の流れに逆行する」と指摘する識者もいる」としか記載されていないが、たとえば、片山泰輔は、「文化政策提言ネットワーク（CPネット）公開メーリングリスト」において、「劇場等の（地方の（引用者補足）文化施設に国が直接補助金を出すという政策は、地方分権の観点から問題があります。大多数の文化施設は地方自治体が設置した公の施設であるため、国がそれを直接支援することは、政府間補助金ということになり、結果的に地方が設置した施設の内容に国が関与することになってしまします。これでは、機関委任事務の廃止をはじめ、一九九〇年代から進めてきた地方分権の流れに逆行してしまします。」と主張しています。片山は、「理想としては、まずは大幅な税源移譲を行い、その中で、地方自治体自らが、自らの意思決定のもとで、増額するのはずの自主財源から創造活動への費用負担をすることです。」と云う。http://groups.yahoo.co.jp/group/cpnet/info/message/2953（二〇一〇年九月二三日に参照した）参照。

- (41) 榎木博行「劇場法による創作環境の変化」、前掲、一三九頁。

- (42) 同右、一四五頁。

- (43) 同右、一四〇頁。

- (44) 「巻頭対談 ニッポンの演劇 佐々木敦（批評家）×西堂行人」（国際演劇評論家協会日本センター『第三次 シアターアーツ』四三

- 号二〇一〇夏、晩成書房、二〇一〇年六月二五日発行）、二二―二三頁。
- (45) 同右、二二―二頁。
- (46) 同右、二三頁。
- (47) 同右、二三頁。
- (48) 榎木博行「劇場法による創作環境の変化」、前掲、一四五頁。
- (49) 文化審議会文化政策部会『審議経過報告』（文化庁、二〇一〇年）、六頁参照。
- (50) 同右。
- (51) 同右。
- (52) 具体的には、「共生社会・地域活性化に関する調査」に係る「地域活力の向上と共生社会の実現」のうち、「元気で活力ある地域の構築（文化・伝統産業による地域の活性化）」の調査であった。この時、参考人として招致されたのは、平田オリザのほか、同志社大 学経済学部教授河島伸子、愛媛県内子町長稲本隆壽、株式会社黒壁代表取締役常務伊藤光男の各氏であった。第一七七国会参議院共生社会・地域活性化に関する調査会会議録第四号（平成二十三年二月二三日）参照。なお、本章では、議員、大臣等の肩書さは、原則として審議当時の役職名とする。
- (53) 第一八〇国会参議院文教科学委員会会議録第五号（平成二十四年六月一四日）参照。
- (54) 同右。
- (55) 同右。
- (56) 第一八〇国会参議院本会議会議録第一六号（平成二十四年六月一五日）参照。
- (57) 第一八〇国会衆議院文部科学委員会会議録第七号（平成二十四年六月二〇日）参照。以下の、委員会質疑の内容は、この議事録による。
- (58) 第一八〇国会衆議院本会議会議録第二七号（平成二十四年六月二一日）参照。
- (59) 「劇場法」の詳細な条文解説については、根木昭・佐藤良子『公共ホールと劇場・音楽堂法』（水曜社、二〇一三年）がある。本稿においても、これを適宜参照するが、主に中央・地方関係に関する本法の記述を明らかにすることに重点をおくこととする。
- (60) 同右、一三四―一五頁。
- (61) 同右、一三五頁。

- (62) 同右。
- (63) この概念の詳細な解説については、同右、一四〇―一四二頁を参照。
- (64) 同右、一三四―一四〇頁。
- (65) 詳細な解説は、同右、一四三―一四五頁を参照されたい。
- (66) 詳細な解説は、同右、一五六―一六〇頁、参照。
- (67) 詳細な解説は、同右、一六一―一六四頁、参照。
- (68) 本条の詳細な解説は、同右、一六四―一五頁、参照。
- (69) 本条の詳細な解説は、同右、一六八―一七二頁、参照。
- (70) 本条に関する詳細な解説は、同右、一七三―一七五頁、参照。
- (71) 本条の詳細な解説は、同右、一七五―一七八頁、参照。
- (72) 本条の詳細な解説は、同右、一七八―一八四頁、参照。
- (73) 本条の詳細な解説は、同右、一八四―一八六頁、参照。
- (74) 本条の詳細な解説は、同右、一八六―一八八頁、参照。
- (75) 本条の詳細な解説は、同右、一八九―一九一頁、参照。
- (76) 石川県議会総務企画委員会会議記録(平成二七年一月一六日)、参照。
- (77) もちろん、意図的に言及しなかったのか、単に「劇場法」の存在を知らなかっただけなのかはわからない。しかし、県の文化振興担当部局が、文部科学大臣から「指針」まで発せられていることを知らないと考えることはできない。
- (78) 「劇場法」は二〇一二年六月の制定であるので、二〇一二年三月に策定した千葉県は、「劇場法」制定前に、二〇一二年一二月に策定した京都府は、「劇場法」制定後に、策定したものと集計した。
- (79) 策定あるいは改訂にあたって、「劇場法」の制定を理由に明示的に掲げていなくても影響を受けているものがあることは考えられる。府県指針・計画等の内容を精査し、「劇場法」第三条に掲げられている事業が行われているか否かを検討する方法も試みたが、少なくとも改訂されたものについては、仮に「劇場法」第三条に掲げる事業が記載されていたとしても、改訂以前の指針・計画等にも同様の事業が記載されていた可能性もある。しかし、改訂以前の指針・計画等を入力することが困難で、比較作業を中断した。本稿では、「劇場法」制定を意識しているのであれば、指針・計画等の中に「劇場法」について言及があるはずであるとの想定で調査を行った。

- (80) 佐世保市に設置されている「アルカス SASEBO」は、ホール部分は長崎県が設置し、周辺施設である地域交流センターについては、佐世保市が建設しているが、ホールと地域交流センターを一体的に佐世保市が管理している。ホールは、文化庁の「劇場・音楽堂等活性化事業」の選定を受けている。ホールの建設は長崎県が行っているが、実質的管理は佐世保市が行っているため、本稿では、長崎県及び佐世保市の施設としてカウントした。
- (81) 京都市文化芸術都市創生計画（二〇一二年三月改訂）は、計画中に「劇場法」（仮称）の議論が進んでいることに言及している（同計画九頁）ものの、この時点では「劇場法」は国会に上程されていないので、「劇場法」制定以後の改訂数には数えていない。
- (82) 策定あるいは改訂にあたって、「劇場法」の制定を理由に明示的に掲げていなくても影響を受けているものがあることは考えられることは、府県指針・計画等の場合と同様であるが、市区指針・計画等の場合も、「劇場法」制定を意図しているのであれば、指針・計画等の中に「劇場法」について言及があるはずであるとの想定で調査を行った。
- (83) 第一八〇国会衆議院文部科学委員会会議録第七号（平成二四年六月二〇日）、前掲参照。
- (84) 酒井智美「『劇場法』からみる中央・地方関係」〔北海道自治研究〕No.五五〇、二〇一四年）、一六頁以下を参照されたい。本稿では、事例の対象を全国に拡大して論ずる。
- (85) 小林真理「自治体文化行政と行政改革 理念と現実の乖離」〔小林真理編『行政改革と文化創造のイニシアティブ 新しい共創の模索』美学出版、二〇一三年）、一八頁及び四二頁。また、詳しくは、中村順「日本文化行政研究会」（日本文化行政研究会・これから文化政策を考える会『文化行政 はじまり・いま・みらい』、水曜社、二〇〇一年）、一七八頁を参照。
- (86) 筆者は、「劇場法」が実施のギャップによって十分地方自治体に浸透していないことについては、北海道の自治体の事例のみではあるが、その予想をした。酒井智美、前掲。
- (87) 谷口将紀・安井宏樹「政党と政策革新—政権交代の可能性と限界」〔城山英明・大串和雄編『政治空間の変容と政策革新—政策革新の理論』、東大出版会、二〇〇八年）、一八七—二〇一頁。
- (88) 「政策の窓」モデルについては、宮川公男『政策科学入門』（東洋経済新報社、一九九五年）、一八〇—一八七頁を参照。
- (89) 米谷尚子「演劇は仕事になるのか？ 演劇の経済的側面とその未来」〔彩流社、二〇一一年）、一三六—一八頁、参照。
- (90) 米谷尚子は、日本の芸事は、庶民が嗜む芸として浸透してきた歴史があるとする。「一般の人が芸事を嗜み、アマチュア活動が盛んな日本では、そういう人たちの発表の場として公立文化施設が使われてきたことは、ごく自然なことです。」〔米谷尚子「演劇は仕事になるのか？ 演劇の経済的側面とその未来」、前掲、一三七頁）という。オーケストラを例に取ると、現代の日本は、アマチュアオー

ケストラが数多く活動しているオーケストラ大国と言われている。例えば、田中左千夫「日曜の朝に『隠れオーケストラ大国』」（『読売新聞』、二〇一五年四月二二日）では、オーケストラはプロフェッショナル、アマチュアを含めて一〇〇〇以上あるとの見方を紹介している。また、大木裕子『オーケストラの経営学』（東洋経済新報社、二〇〇八年、一五頁）は、一八〇〇ほどのオーケストラ（プロフェッショナルは約二三〇）があるアメリカと比較し、「日本にはアマチュアオーケストラが約七〇〇（三〇〇以上の学生オーケストラを含む）あり、国土はアメリカの二五分の一であることを考えると、日本は案外オーケストラが盛んな国だといえるだろう。」と述べている。こうしたことからしても、「プロ」ではなく、アマチュアが芸を披露し、それを鑑賞するということは、当然に発想される公立文化ホールの使い方であつたと考えられる。

## **Controllability of the central government on the arts policy of the local governments in Japan**

—How Much Impact of the “Theater Act” has had on Local Governments’ Policy for the Publicly-Owned Theaters?

Tomomi SAKAI

The purpose of this paper is to clarify the actual situations between central government and local governments’ relations in Japan. For that purpose, the policy relevant to publicly-owned theaters in Japan is examined. First of all, the enactment process of the “Theater Act” is illustrated. On that basis, how the cultural policy of local governments in Japan was affected by the implementation process of the “Theater Act” is examined. As a result, it was revealed that the impact of the “Theater Act” imposed to the cultural policy of local governments in Japan might be restricted. Three hypotheses are used to explain the reason this situation is to be.

For finding the impacts of the “Theater Act” implementation process to the local governments’ cultural and arts policies, the state of amendments of ordinances, guidelines, and plans, which are related to cultural and arts promotion of 47 prefectures and 63 municipalities were investigated. As a result, there have been a few local governments which have enacted a new ordinance or have revised ordinances. However, ordinances which reflected the philosophy of the “Theater Act” were not found. In regard to the guidelines and plans, there have been few local governments that have been affected by the philosophy and methods which defined in the “Theater Act”.

To explain the reason why the implementation of the “Theater Act” has had the least effect on the local governments’ policies, there are presented three hypotheses, i. e., decentralization reform hypothesis, implementation gap hypothesis, regime change hypothesis. There could not be clarified which hypotheses can have the most strong explanation power. However, it has argued that the weakness of the impact of the

“Theater Act” on local governments’ policies has been attributed to the synergistic effect of these hypotheses.

In addition to this, advocates of the “Theater Act” tend to take western theaters as a model, where stages of theaters are limited to professional use. Ordinary citizens are no more than viewer there. However, in Japan, traditionally, stages of theaters have been open to the use of amateur performers. It is suggested that local government officials might not be active to accept the idea of the “Theater Act”. Because, they could not only be aware of the implicit knowledge of the differences between the western style and the Japanese style, but they know that the citizens might rather refuse to support the idea of “Theater Act” philosophy and methods.