

[博士論文概要]

アーツカウンシルにおけるアームズ・レングスの原則に関する研究

平成 26 年度入学

太下 義之

筑波大学大学院人間総合科学研究科博士後期課程芸術専攻

文化庁の「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第3次基本方針）」（平成23年2月8日閣議決定）において、「文化芸術への支援策をより有効に機能させるため、独立行政法人日本芸術文化振興会における専門家による審査、事後評価、調査研究等の機能を大幅に強化し、諸外国のアーツカウンシルに相当する新たな仕組みを導入する」との方針が示された。この基本的な方針に基づき、文化芸術活動に対する助成システムの機能強化について、文化庁から日本芸術文化振興会に対して予算措置を行い、平成23年度から27年度は「日本版アーツカウンシル」に関する試行的な取組が実施された。このアーツカウンシルについては、文化芸術団体あるいはプロジェクトに助成金を支給する公的機関と説明される。

また、続く「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第4次基本方針）」（平成27年5月22日閣議決定）において、「文化芸術への支援策をより有効に機能させるための日本版アーツカウンシル（専門家による助言、審査、事後評価、調査研究等の機能）の本格導入について、現在、独立行政法人日本芸術文化振興会において実施されている試行的な取組の結果を踏まえ必要な措置を講ずる」との方針が示された。そこで、試行的な取組の結果を踏まえ、PO（プログラム・オフィサー）の増員や一部の常勤化など、助言・審査・事後評価・調査研究等の機能を一層充実させるための取組が進められている。

一方で、中央政府（文化庁、芸術文化振興会）だけではなく、地域の文化芸術活動の活性化を図るとともに、持続的な国際観光の振興や経済活動の推進につなげるために、近年の各地域においても、「アーツカウンシル」という名称の組織の設立に向けた取組がさまざまに始まっている。たとえば、東京都は2012年度に常勤スタッフを配した「アーツカウンシル東京」という名称の部署を公益財団法人東京都歴史文化財団に設置した。さらに、大阪府および大阪市は共同で、2013年度に大阪府市文化振興会議の部会として「アーツカウンシル大阪」を設置した。その他、沖縄県では「沖縄版アーツカウンシル」の設置に向けて、2012年度から公益財団法人沖縄県文化振興会にプログラム・ディレクターおよびアドバイザー・ボードを配置している。さらに、2020年のオリンピックへ向けて、文化プログラムが全国で20万件も実施されるという文化庁の基本構想を背景として、文化庁では自

治体（道府県，政令指定都市）が「地域版アーツカウンシル」を設立する人件費を支援する制度を 2016 年度から開始した。こうした背景のもと，このアーツカウンシルに関して研究することは，日本の文化政策研究において焦眉の課題であると言える。

そして，これらの日本での取り組みの参考とされているのが，アーツカウンシル発祥の国である英国の事例である。世界で最初のアーツカウンシルは，経済学者として著名な Keynes の提案によって 1946 年に設立された。そして，英国のアーツカウンシルに関しては，アーツカウンシルと政府との間に「一定の距離が置かれ，独立性が与えられている」関係が極めて重視されており，これを「アームズ・レングスの原則」(arm's length principle) と呼ぶ。

日本においてこれから設立が検討されているアーツカウンシルについても，この「アームズ・レングスの法則」が絶対的な要件になるものと予想される。日本の文化政策の文献においては，「アームズ・レングスの原則」について，「アームズ・レングスの原則（政府はお金を出しても口は出さない）を提唱し，芸術評議会（アーツ・カウンシル）という専門家による予算配分機関を設立したのは，J.M.ケインズである」などと説明されており。これが日本の文化政策研究者における，ほぼ共通の認識となっている。ただし，アーツカウンシルと政府が「アームズ・レングスの原理」を維持し続けることができれば，政治的な検閲等を回避するという効果が期待できるものの，政府から資金が提供されていながら，同時に，政治的にも財政的にも独立した状態であるということは，一般的な社会通念からでは理解しがたいものがある。また，先行研究においては，「アームズ・レングスの原則」の必要性については謳われているものの，それをどのように実現するべきかについては議論されてこなかった。

そこで本研究においては，特にこの「アームズ・レングスの法則」に着目して，望ましいアームズ・レングスのあり方，そして望ましいアーツカウンシルのあり方について研究していくこととする。

第 1 章においては，最初に英国のアーツカウンシルの事例研究を通じて，現実に「アームズ・レングスの原則」が実践されてきたのかという点に関して文献調査を行い，実は英国のアーツカウンシルにおいては理念として「アームズ・レングスの原則」が唱えられていながらも，この原則が守られてこなかったという歴史について考察した。

次いで，「アームズ・レングス」という概念は，もともとは 1933 年に国際的な企業取引のルールとして確立された「独立企業原則」を語源としており，それが 1970 年代前半にアーツカウンシルの運営に関する比喻として使用され，それが転じて，1970 年代後半頃にはアーツカウンシルの理念として援用されるようになったものであることを指摘した。その後になってアーツカウンシル自身がこの概念を流用するようになったこと，すなわち，「アームズ・レングス」は，アーツカウンシルの設立当初から掲げられた理念ではなく，設立から 30 年ほど後の時代に，その理論を後付けで説明する表現として登場したものであることを指摘した。

そして、「アームズ・レングスの原則」の提唱者とされる Keynes のテキストを読み解くことによって、「私は自由党员か」および「自由放任の終わり」等で提起された「半自治的組織」という“外形的”な組織のあり方と、「芸術と国家」および「アーツ・カウンシル：その政策と期待」等で語られた「芸術家の自由」という“内実的”な運営の理念が相俟って、「アームズ・レングス」の提唱者という役割が、Keynes に後世に付与されたものと推測した。

第2章においては、2020年に東京でオリンピックが開催されることを背景として、オリンピックにおいて「文化プログラム」の実施が義務付けられていることおよび「文化プログラム」の歴史を概観した。そして、2012年ロンドン五輪大会における「文化プログラム」の概要を整理したうえで、「文化プログラム」を成功させた要因としての文化支援の専門組織であるアーツカウンシルの存在を明らかにした。

第3章においては、オリンピックの文化プログラムを全国で実現していくために、その文化プログラムを支援及び認定する基盤として「地域版アーツカウンシル」の存在が不可欠であることを勘案し、2012年にロンドン大会の文化プログラム、そして2014年にコモンウェルス・ゲームスの文化プログラムを経験したスコットランドのアーツカウンシルについて事例研究を行った。そして、スコットランドのアーツカウンシルに関して、特に「アームズ・レングス」という観点からみると、以下の4点の示唆を得た。

一つは、スコットランドのアーツカウンシルの“アーム”は、概ね時代の変遷とともに短くなっているということである。スコットランドの事例においては、英国政府からの権限委譲により、スコットランド政府が“国家”としての体裁を確立していくとともに、“アーム”も短くなっていったという経緯が特徴的である。

二点目は、行政改革の進展とともにスコットランドのアーツカウンシルの“アーム”が短くなっているということである。本論において明らかにした通り、そもそもクリエイティブ・スコットランドの創設自体が、文化政策としてではなく、公共機関の行政改革の一環として実現したものである。

三点目は、オリンピックの文化プログラムまたは政治的な独立運動のような大規模な国家的かつ国民的レベルのイベントの開催にあたっては、国家の政策とアーツカウンシルの施策が直結して実施されることとなる、という点である。

四点目として、地方自治体のアーツカウンシルは、文化政策に関して、国家とは別の政策の体系を構築する可能性を有しているという点である。スコットランドにおいても、特に顕著な事例であるグラスゴーは独自のアーツカウンシルを創設し、創造的な文化政策（創造都市政策）を展開している。そして、スコットランドの地方自治体における文化政策は、狭義の文化政策としてではなく、地域コミュニティや地域経済等に関する政策分野においても重要な役割を果たしており、総合政策として展開されている点が特徴となっている。このように国家のアーツカウンシルとは別の存在として、地方自治体のアーツカウンシルが総合政策的な文化政策を実践していくことは、一国全体の文化政策としてみると、文化

的多様性を確保するとともに、財源や雇用の確保という面における余剰性または冗長性 (redundancy)・代替性 (substitutability) の確保にも寄与し、結果としてマクロなレベルでのアームズ・レングスを維持することに貢献すると期待されることを指摘した。

第4章においては、地域版アーツカウンシルに関する研究の基礎資料として、現在の日本でアーツカウンシル的組織と見なすことができる「自治体文化財団」を対象にした検討を行った。

最初に自治体文化財団の概要について、「SUAC 芸術経営統計」を元に整理した。その結果、自治体文化財団の主要な業務は指定管理業務であり、文化芸術団体の支援（補助金）は些末な位置づけしかないという実態が明らかとなった。

次に自治体文化財団の歴史を振り返ってみた。その際に、国全体のマスタープランとも言える「全国総合開発計画」との関連も踏まえて考察した。その結果、全国で公立文化施設が多数整備された1990年代においては、文化振興が真の理由ではなく、もともとは日米構造協定を契機とする内需拡大のために地方債に大きなインセンティブが付与されたこと、そして、国からの強い働きかけもあって地方債が多額に発行され、その地方債を活用して地方自治体によって箱物が多数整備されたことを明らかにした。

最後に、自治体文化財団の意義と課題を、「公立文化施設の柔軟な運営／二層の職員構成」「文化振興の専門職のプレカリアート化」「地域の文化政策自体の弱体化」「助成財団としての文化振興／助成金額の減少」「文化政策における自治体文化財団の位置づけの無さ」の5項目に整理した。

第5章においては、公立文化施設の課題を議会と行政の関係性から考察することを主たる目的として、研究対象としては「滋賀県立芸術劇場びわ湖ホール」を選定した。同ホールの運営を巡り議会と行政との間で「2008年3月問題」と呼ばれる議論が生じたからである。ただし、びわ湖ホールの運営に関する既往研究には、議会の会議録を詳細に分析した論文は存在しない。一方、議会におけるびわ湖ホールに対する批判的な発言は、その内容面に関して、「3種類のアンバランス」として整理することができる。

一つは「予算が多すぎる」という指摘である。二点目は「滋賀県民以外の比率が高すぎる」という指摘である。そして三つめは「オペラが偏重されすぎている」という指摘である。ただし、3つの課題それぞれについて、より本質的な問題は別にある。

第一に、びわ湖ホールは「予算が多すぎる」ことが課題なのではなく、実は「予算が少なすぎた」ことが課題だと考察した。二点目の、「滋賀県民以外の比率が高すぎる」という点に関しては、そもそも課題の設定が真逆であり、正しくは「滋賀県民の来館者が少ない」ということを課題として提起すべきであると考察した。三点目の「オペラが偏重されすぎている」ことが課題なのではなく、「オペラ（または他の文化分野）を偏重すべきかどうか」に関する議論がなされていないまま、実質的にオペラハウスが建設されてしまったことが本質的な課題であると指摘した。

本章からの示唆として、文化政策を含む様々な政策に関して、政策の立案と実行は行政

だけで完結するものではなく、行政（及びその長である首長）、住民の代表である議会で相互に関連する、ある種の生態系を構築していることを再確認した。

第 6 章においては、「大学自治とアームズ・レングス」「編集の自由とアームズ・レングス」「経営ガバナンスとアームズ・レングス」「科学技術振興マネジメントとアームズ・レングス」という 4 つの分野から、「地域版アーツカウンシル」におけるアームズ・レングスのあり方について考察した。

ここまでの研究成果を踏まえ、結章においては、このような抽象的概念自体について議論するのではなく、アーツカウンシルの実際の活動における自律と自治がどのように確保・維持されるのかに関する具体的・実践的な制度設計についての提言を行った。それは、①「地域版アーツカウンシル」の機能、②PD（プログラム・ディレクター）および PO（プログラム・オフィサー）の役割及び雇用形態、③行政との「政策対話」、④議会とのコミュニケーション、⑤文化団体等とのコミュニケーション、⑥助成審査のオープン化、⑦PDCA を通じた助成制度の改善、⑧アーツカウンシルのネットワーク化、⑨企業メセナとの連携による文化支援の多様化、⑩地域版アーツカウンシルと日本版 DMO との連携・一体化、という 10 項目の提言である。

以上