

# 「劇場法」からみる中央・地方関係

酒井智美

## 1. はじめにー問題の所在

二〇〇〇年の地方分権改革以降、国と地方自治体は対等な関係になったと言われる。対等な関係であれば、国の誘導政策がそれほど簡単に地方自治体に波及するとは限らなくなる。本稿は、二〇一二年に制定された「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」(以下、「劇場法」という)を素材として、北海道内の公立文化ホール<sup>②</sup>、とりわけ専門ホールを設置・運営する自治体について、この法律が求めている施策が地方自治体において展開されているのか否かを手がかりに、中央政府の政策が地方自治体にどのような影響を与えているかを探ることを目的としている。仮に国の方針通りの施策実施が地方自治体においてなされていないとすれば、それは国と地方自治体との対等な関係が促進されたことを意味するのであるうか。

本稿の目的は、「劇場法」に沿った条例・芸術振興計画がどの程度普及しているのかを調べ、その意味を探ることにあるが、それが地方分権に

とつてどのような意味を持つのかの判断については慎重にならざるをえない。同時に、そのような条例・計画等の存在がただちに当該自治体の芸術文化水準の高さをあらわしていると評価することにも慎重でなければならぬ。その判断は、公立文化ホール活用の実態に即してなされなければならぬであろうし、そもそも芸術文化水準の高さをどのように測定するのかについても一定の合意があるとは思えないからである。

ところで、「劇場法」の基本理念は、ヨーロッパなどに見られるように、劇場を核として地域の芸術文化を振興するとともに、国レベルでの文化芸術振興にもそれを拡大しようとするものであったと言える。「劇場法」制定に向けて提言を行った社団法人(当時)日本芸能実演家団体協議会(以下、「芸団協」という)は、公立文化施設は、博物館や図書館が持つ個別法をもっていないため、国民に公立文化施設は実演芸術の創造、公演、普及、教育を行う機関との認識を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と指摘している<sup>①</sup>。このため、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していた。具体的には、公立文化施設の一部を「音楽堂・劇場」という機関であると設定し、施設の管理や事業の運営を専門家に委ね、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努めていた。

「劇場法」と「劇場法」施行のための文化庁が出した通知「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律の施行について(通知)」(二〇一二年、以下「通知」という)及び、「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(平成二五年文部科学省告示第六〇号)」(二〇一三年、以下「指針」という)は、国レベルでの芸術文化の振興を促すのみならず、地方自治体における文化振興の努力についても目配りを行っている。具体的には、「劇場法」は、第七条で「地方公共団体は、この法律の目的を達成するため、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。」と地方自治体の役割を定めるほか、  
第二条以下で地方自治体に、地域における実演  
芸術の振興(第二条)、人材の養成及び確保等(第  
一三条)、国民の関心と理解の増進(第一四条)、  
学校教育との連携(第一四条)を求めている。

地方と中央との関係が対等な関係だとするなら  
「劇場法」「通知」「指針」が示す自治体への  
文化芸術振興政策の誘導は、このような分権改革  
の一連の流れからみれば、「自主的」という文言  
は入っているものの、分権改革に逆行しているよ  
うにも見える。しかしながら、「劇場法」「通知」「指  
針」に示された政策を各自治体がそのまま推進し  
なければならぬわけではない以上、各自治体  
がそれを受け入れ、「劇場法」「通知」「指針」に沿  
った施策を展開するか否かは、結局のところ各自  
体に任ざれていると言える。すなわち、「劇場法」  
制定から約二年あまりを経過する現在において、  
国の政策が自治体においてどのように受容されて  
いるかの一端を考察する上で、「劇場法」制度は  
有益であると考えられる。ただし、本稿執筆時点  
で、「劇場法」に適合した振興計画、公立文化ホ  
ール活用計画を作成している自治体は、全国を見渡  
してもそれほど多いとは言えない。<sup>5)</sup>

## 2. 公立文化ホールの概況

本稿の対象である公立文化ホールを始めとする  
公共施設については、二重行政であるといった批  
判や、単なるハコモノに過ぎないとか、あるいは、

設置条例と管理規則で公務員が行政財産として管  
理する「公の施設」の觀念に自縛されていたので  
は、公立ホールは地域の文化創造の拠点になるこ  
とが出来ないとの指摘もなされていた。<sup>7)</sup>その一方  
で、文化施設については、その利活用を積極的に  
行うことにより市民の文化水準の向上を図り、市  
民文化の振興、向上を目指すべきだとする主張や、  
それを目指した施設も少なくない。<sup>8)</sup>

公立文化ホールは、公会堂や公民館などの施設  
が保有していたホール機能から発展してきたとい  
える。<sup>9)</sup>戦後の経済発展とともに、大都市のみなら  
ず、地方都市においても文化芸術に対する需要が  
増大し、それに応えるため、地方都市では、本来  
は「民主主義を養う場」という名目で設置されて  
いた公会堂の舞台芸術用途の利用が増加してき  
た。例えば、一九五四年に設置された「神奈川県  
立音楽堂」は、公立文化施設としては戦後初の専  
門性をもったコンサートホールとして、機能を十  
分に追求したホールである。しかしながら、ホ  
ールの名目は「公会堂」であり、各種の催し物に門  
戸を開いたものであった。<sup>10)</sup>中には、名古屋市公会  
堂のように「市民文化の向上」を設置条例に盛り  
込む公会堂も現れた。<sup>11)</sup>

また、一九五九年の「公民館の設置及び運営に  
関する基準」に示された「講堂または会議室等」  
という文言により、公民館へのホール設置に途が  
開かれた。<sup>12)</sup>しかし、公民館ホールのほとんどは天  
井は低く、十分な音響への配慮もなく、鉄筋コン  
クリートの構造体はしっかりしていても、すべて

が中途半端のために使いにくいものだとされた。<sup>13)</sup>  
こうした需要増と公会堂や公民館の使いにくさ  
を反映し、一九五五年前後には、公会堂等に代  
わって「県民会館」「市民会館」「文化会館」等の  
名称が使用された施設が建設され始めている。市  
民会館などの公立文化ホールの発展経緯をみてみ  
ると、自治体の単独事業として、すなわち、ほと  
んど国からの直截的財政援助が期待できない中で  
自主的に整備されてきた施設といえる。<sup>14)</sup>その意味  
では、公立文化ホールを巡る自治体政策は、まさ  
に自治政策そのものであったとも言える。<sup>15)</sup>

そのような自治政策の側面を持つことは、公立  
文化ホールの強みでもあったが、その設置のみな  
らず、運営面でも自治体財政の動向の影響を強く  
受けることを意味する。公立文化ホールに限定さ  
れたものではないものの、二〇〇三年の地方自治  
法改正により導入された指定管理者制度も、自治  
体財政の健全化を意図したものであったと言えよ  
う。<sup>16)</sup>また、自治体財政の動向に左右されないこと  
を目指して、その管理運営面で、国などからの財  
政支援を求める動きも陰に陽にあつたと言える。<sup>17)</sup>

このような国からの財政支援を具体化するに  
は、自治体の公立文化政策を支える国レベルでの  
法制度整備が必要である。仕組みのないところに  
政府が税金を投入することは、財政民主主義、財  
政の健全化の側面からは、避けられなければならない  
からである。自治体等の文化振興全般に関し  
ては、「文化芸術振興基本法」が二〇〇一年に制  
定されていた。<sup>18)</sup>しかし、公立文化ホールの設置の

みならず運営にまで直截的に影響を及ぼす法制度は、「劇場法」まで待たなければならなかったと言つて過言ではない。

### 3. 調査対象

本稿では、さしあたり北海道の自治体について、文化振興に関する条例整備がどのように進んでいるか、文化振興に関する計画が、自治体の基本計画など一般計画とは別に独立して制定されているか否かを調査し、また、制定されているとして、その内容が新たな「劇場法」の趣旨を踏まえたものであるか否かを明らかにすることを目的とする。これにより、自治体の文化振興政策を求める芸術団体等が目指していると思われる芸術振興が自治体政策現場でどのように扱われているかが、多少なりとも明らかになるであろう。また、「劇場法」や「通知・「指針」に沿った条例・計画等が存在することが、その自治体の自治力の低さを意味しているとは言いきることはできないものの、すでに述べたように、一定の法制度の存在が財政支援の前提にあることに鑑みれば、なんらかの依存性が当該自治体に存在することをあらわしていると言えないこともないであろう。

本稿の調査分析方法は、以下の通りである。まず、文化芸術振興に力を入れている自治体であるかどうかをさしあたり、公立文化ホールの中でもいわゆる「専門ホール」と呼ばれる、クラシック音楽や演劇など単一の種目の実演に特化した利用

を目的としたホールが存在するか否かで判断する。その上で、専門ホールを擁する自治体について、文化振興に関する条例、あるいは、計画が存在するか否かを調べる。

本稿が対象として取り上げる専門ホールの中には、専門ホールなのか多目的ホールなのか区別が必ずしもはっきりしないホールもないわけではない。本稿では、これらを必ずしも明確に区別することなく、専門ホールないしそれに準ずるホールを対象として取り上げる。紙幅の関係で今回は道内の専門ホールに限定する。そして、それらのホールを所有運営している自治体が、(一)文化芸術振興に関わる条例や、文化芸術振興に関わる独立した個別の計画(自治体総合計画等において全般的に言及されているものを除く)を制定しているか、(二)制定している場合、「劇場法」制定以降に、「劇場法」の趣旨に合わせてそれらの条例や計画を改正・改訂しているか、を調査する。そのうえで、(三)国の制定した「劇場法」の趣旨が、どの程度自治体に伝わっているか否かを判別する。

これにより、文化芸術振興を求める政策要求が全国的には「劇場法」に結実したと言えるものの、地方自治体においてはどの程度の浸透度であるのかを知ることができる。結論を先取りして言えば、実のところ道内自治体に関しては、条例・計画の改正・改訂状況からは、「劇場法」制定の影響はほとんど見られない。これをどのように評価すべきかについては、本稿の最後に触れることとした。

### 4. 文化芸術振興に関する条例等の制定状況

本稿で取り上げる北海道内の専門ホールを設置・運営する自治体は、札幌市、旭川市、函館市、北見市、北広島市、富良野市、奈井江町の七市町である。それぞれの自治体の代表的専門ホールは、札幌コンサートホール、旭川市大雪クリスタルホール音楽堂、函館市芸術ホール、北見芸術文化ホール、北広島市芸術文化ホール、富良野演劇工場、及び、奈井江町文化ホールである。

北海道内で文化芸術振興にかかる条例を制定している自治体は、文化庁の集計では、札幌市、旭川市、函館市、士別市、苫小牧市、釧路市、小樽市、三笠市、及び、様似町の八市一町である。また、文化芸術振興に関する独立した個別の計画や指針等は、文化庁集計では七市、道庁の管内ごとの集計の合計では六市となっている。これは、道庁の集計では「函館市文化芸術の振興に関する基本指針」が抜けているためと思われる。文化芸術振興に関する独立した個別の計画等を策定している道内自治体は、札幌市、美唄市、小樽市、苫小牧市、登別市、旭川市、及び、函館市である。

一見するだけで、専門ホールを設置・運営している自治体と文化芸術振興に関する条例や独立した個別の計画等を定めている自治体とがすべて重なっているわけではないことがわかる。専門ホールを設置・運営している自治体の状況は、**図表**の通りである。専門ホールを設置・運営している自

<図表> 道内専門ホール設置自治体における条例・計画等の策定状況

自治体名	主な専門ホール	条例名	条例制定年	条例改正	計画等の名称	計画策定年	計画改訂
札幌市	札幌コンサートホール	札幌市文化芸術振興条例	2007年	なし	札幌市文化芸術基本計画	2009年	改訂中
旭川市	旭川市大雪クリスタルホール音楽堂	旭川市文化芸術振興条例	2009年	なし	旭川市文化芸術振興基本計画	2010年	なし
函館市	函館市芸術ホール	函館市文化芸術振興条例	2006年	なし	函館市文化芸術の振興に関する基本方針	2007年	なし
北見市	北見芸術文化ホール	なし			なし		
北広島市	北広島市芸術文化ホール	なし			なし		
富良野市	富良野演劇工場	なし			なし		
奈井江町	奈井江町文化ホール	なし			なし		

(出典：筆者調べ)

自治体で文化芸術振興に関連する条例を制定しているのは、札幌市、旭川市、函館市の三市のみである。ただし、これに関連すると思われる条例は、北広島市が「北広島市芸術文化振興審議会設置条例」を、また、富良野市が「富良野市文化振興基金条例」を制定している。また、文化芸術振興に関連する独立した個別の計画等を策定している自治体は、やはり札幌市、旭川市、函館市の三市のみである。

また、これらの条例や独立した個別の計画等をもつ自治体においても、筆者が調べた限りでは、札幌市において、文化芸術基本計画が「劇場法」制定を踏まえて改訂の途上にあるほかは、「劇場法」を踏まえた改訂ないし策定を目指した動きがなされていないようである。

専門ホールは、「劇場法」でいう、「その有する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」(第二条)であり、「文化芸術振興基本法の基本理念にのっとり、劇場、音楽堂等の活性化を図ることにより、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」(第一条)う、えで最もふさわしい施設であると言える。したがって、これら専門ホールを設置・運営する自治体は、「劇場法」が念頭においている自治体に最も近い自治体であると言える。にもかかわらず、「劇場法」を踏まえた条例制定や文化芸術振興に関わる独立した個別の計画等の策定や改訂がなされていないことをどのように捉えたら良いのであろうか。

### 5. 国の文化芸術振興政策と自治体 ―むすびにかえて

以上のように、ほとんどの自治体、特に文化芸術振興に力を入れていると思われる専門ホールを擁する自治体においても、「劇場法」制定の影響はさわめて小さいと言える。もちろん、「劇場法」制定からまだ二年あまりしか経過しておらず、今後さらに「劇場法」を踏まえた条例制定・改正、独立した個別の計画策定・改訂が進んでいく可能性もあるかもしれない。法制定後二年は、長い期間であるのか、短い期間であるのか、判定が難しい。それを抜きにして、現状を踏まえた上で、今回の調査から導き出されると思われる視点を提示して、むすびにかえたい。

第一に、「劇場法」の地方自治体への影響は、極小であることは、地方分権改革で喧伝された国と地方の対等な関係が、少なくともこの分野では定着していることをあらわしていると言えるかもしれない。しかし、そう簡単に理解してよいであろうか。そもそも二〇〇〇年分権改革以前であっても、国の政策は組織スラック(余裕)なしに厳しく地方自治体を拘束していたとは言えないかもしれない<sup>23)</sup>。また、中央政府の政策が地方政府によつてゆがめられたり、十全の効果を発揮しないことがあることは、一九七〇年代に行われた政策実施研究で指摘されてきたことである<sup>24)</sup>。政策実施研究によれば、政策の意図された目的と実施結果には乖離(実施のギャップ)が生じるとされる<sup>25)</sup>。政策実施研究の側面から見れば、「劇場法」の地方自治体への影響が極小であることは、地方分権改革の成果のあらわれというよりも、単に実施のギャップに過ぎないとされるかもしれない。

第二に、では、どのような実施のギャップが「劇場法」の実施過程でありうるであろうか。真淵勝によれば、実施のギャップには、合意調達の失敗、予測の失敗、日常的で些細な出来事の集積の三つのメカニズムがあるとされる<sup>26)</sup>。合意調達の失敗

は、政策決定過程で関係者間の十分な合意がなされないまま決定されたため、実施の段階で密かにあるいは公然とその政策を骨抜きにしようと画策する人が出てくる場合に生じるとされる。こうしたギャップは、特に政策形成者と実施者が一致していない場合に生じやすくとされる。予測の失敗は、関係者間で合意が成立していても政策内容が十分吟味されていなかったために生じるもので、結果があらわれるまでに予測しなかった事態が発生したり、想定していた結果が予測しなかった事態を生み出すことが明らかになったりしたため、当該政策への支持を撤回する人が出てくるため生まれるとされる。日常的で些細な出来事の集積については、担当者の異動による引き継ぎの遅れなどの些細な出来事が積み重なり実施が遅れに遅れてしまうような場合であるという。

本稿では、これらのギャップのどれが「劇場法」の実施過程で生じたのかを明らかにすることはできなかったが、真淵の指摘する三つのメカニズムの中では、一番目のメカニズムである合意調達の失敗が最も当てはまりそうにも思われる。なぜなら、文化芸術振興政策は、その策定段階で関係者や地方自治体レベルで必ずしも十分な合意が得られていたとは限らない政策のように見えるからである。

すなわち、「劇場法」の制定を主導したと思われる平田オリザの構想<sup>27)</sup>に対しては、舞台芸術関係者や地方の公立文化ホール<sup>28)</sup>の活性化を期待する関係者からの賛同の声もあったものの、文学座の演出家で日本劇団協議会会長の西川信廣のように、

「劇団への助成を早急になくすのは無用の混乱を生む」とする声もあった<sup>29)</sup>。また、演出家の流山見祥は、「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グラにしても、管理に対抗して出てきたのではなかったか」という。地方自治体レベルでも、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」という声もあったが、「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予算が減らされたらどうするのか」といった戸惑いの声もあった<sup>30)</sup>。また、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」といった懸念が出された<sup>31)</sup>。当然、「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」との指摘もあった<sup>32)</sup>。

また、柁木博行によると、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。柁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ったという<sup>33)</sup>。以上のように、「劇場法」制定の段階でも、当該政策の対象となる当事者間でかなりの見解の相違があったことが見てとれる。まして、政策策定

者と政策実施者が異なる（この場合国と地方自治体）ため、地方自治体側の政策実施者の動きが鈍くなっていると考えられるのである。

しかし、三番目のメカニズムである些細な出来事の集積が作用している可能性も捨てきれない。自治体担当部局にすれば、法の趣旨は十分理解できるともかく手が足りないということなのかもしれないのである。

第三に、仮に実施のギャップの理由が、合意調達の失敗であるとして、どのようなメカニズムが自治体レベルで作用していると考えられるだろうか。もともとありうるのは、先ほど示した「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予算が減らされたらどうするのか」という懸念ではなかったかと推測される。地方自治体の財政状況の厳しさは依然として継続しており、特に社会保障費の増高には顕著なものがある。また、道路・橋梁などの社会基盤整備についても老朽化に伴う建て替え費用や維持費用の増加が懸念されている。社会保障費や社会基盤整備費は、執行の細かな部分での異論はあるにしても、全体として多くの住民がその必要性を認めるものであると言える。これに対して、劇場・音楽堂は、前述のように一部の演劇人自身が「舞台芸術、特に現代演劇が社会に必要とされているのか？」と問いかける性質のものであるとするならば、その整備・維持管理に対して多くの住民の賛同は得にくい。また、一般論で劇場等の必要性を主張する人たちの間でも、どんな劇場等の

あり方が望ましいのか、どれだけの公的資金をその整備・運営に充てるのが望ましいのかについては、侃々諤々の議論が出てくる性質を持っており、合意調達が困難であると言える。

第四に、そもそも地域住民が「劇場法」が想定したような公立文化ホールのあり方を望んでいないのではないかと言えるかもしれない。公立文化ホールには、地域住民が自分たちで使えるホールを望んで建設されてきたものもある。公立文化ホール設置の経緯に鑑みれば、自分たちがなんらかの発表を行う場を作ってほしいというのが、公立文化ホール設置運営を願う多くの住民の基本的欲求である。「劇場法」制定を推進した平田オリザが主張したような「創る劇場」「観る劇場」といったことを公立文化ホールには望んでいないと言えるかもしれない。そうであれば、住民の意向を重視する自治体行政機関が、「劇場法」によほどの強制力や魅力的資金提供力がなければ、それにそった条例や独立した個別の計画の策定に向かわないのは、住民自治の側面からは首肯できることである。

このように考えるならば、「劇場法」政策が地方自治体に波及しないのは、地方分権改革の成果というよりは、その政策に内在した課題のためであつたと言えるのではないだろうか。

### 【注】

(1) 「劇場法」の詳細な内容と法律制定時までの各種審議会等の議論については、根本昭・佐藤良子『公共ホールと劇場・音楽堂法―文化政策の法的基盤Ⅱ』（水曜社、二〇一三年）が詳しい。「劇

場法」が対象とする「劇場、音楽堂」は、地方自治体が設置しているものに限られているわけではないが、本稿では国と地方自治体との関係を軸に据える。

(2) 本稿における「公立文化ホール」とは、市町村が地方自治法第二四四条に基づき「公の施設」として設立している舞台と固定された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となる設備を用いることができる施設をいう。「公立」の文化ホールには、都道府県立の施設もあるが、本稿ではそれらを除外して考察する。なお、北海道に関して言えば、道立の公立文化ホールと呼べるものは、北海道立道民活動センター（二か所、2・7）内にある席数五〇〇余のホールだけである。

(3) ドイツやアメリカの文化ホールと日本の文化ホールを比較した清水裕之は、「日本の」舞台芸術は私的商業領域、あるいは私的消費領域の経済活動として成立したきたという特徴<sup>1</sup>があるといる（清水裕之「21世紀の地域劇場―パブリックシアターの理念、空間、組織、運営への提案」（鹿島出版会、一九九九年、一四〇頁）。清水によれば、公立文化施設は、「会議や大会などの利用に供する集会施設として設置された公会堂が前身」であり、「単に空間を用意し、それを受け付け順に貸与するという形式が定着した。それは「公の施設」の使い方として制度化され<sup>2</sup>てきたが、この公の施設の考え方は、「芸術創造を目的とした文化施設としての社会的機能についての解釈は伴っていない」という（同右、一四三頁）。このため、欧米と異なり「舞台芸術は私的領域活動にとどまり、市民社会が公共圏を獲得する段階で積極的なりーダーシップをとることに成功してこなかった」（同右、一四一頁）という。

(4) 社団法人（当時）日本芸能実演家団体協議会「文部科学省政策会議「実演芸術による社会の将来ビジョン」の提言」（二〇〇九年一月一六日）による。なお、同じ芸団協は、「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し拠点の形成を」（二〇〇九年）でも同様の議論を展開しており、文部科学省政策会議への提言には、この提言がそのまま掲載されている。

(5) 「劇場法」以後の条例などの改正情報は盛り込まれていないが、文化庁「地方における文化行政の状況について」（平成二三年度及び平成二四年度）（二〇一四年三月）を参照。

(6) こうした批判は、主に都道府県庁所在地に、ほぼ同等の機能を備えた都道府県立の施設と市立の施設が併存していることに対して行われる。例えば、「大阪都構想、原点の今 橋下市長の目標、ロンドンを歩く二重行政、対立なお」（『朝日新聞』二〇一四年一月二〇日）。

(7) 森啓「シンポジウム報告 これからの公立文化ホール（文化施設）の在り方をさぐる」（『大阪文化のひろば』第三九号、一九八六年一月一日）などを参照。

(8) 例えば、のちに述べるように、音質最重視の設計を施すことについての議会等の批判を当時の県知事内山岩太郎が「公会堂」を前面に押し出して切り抜けた神奈川県立音楽堂や、「田んぼの中の音楽ホール」として当時の町長本間俊太郎が農村の文化の重要性を説き設置にこぎ着けた中新田パツハホールは、その典型である。

(9) 鈴木真理によれば、公民館の構想は、一九四五年当時の文部省公民館教育課長寺中作雄によるものとされる。鈴木真理「公民館の理念」（『確井正久・倉内史郎編著「改訂 新社会教育」、学文社、

一九九六年）、一五二―一五五頁参照。また、公民館の目的に関しては、さしあたり垣内恵美子「文化会館の制度」（根木昭・笹川明敬・垣内恵美子・笹井宏益『文化会館通論』晃洋書房、一九九七年）、四一―四二頁などを参照。

(10) 横田博園「飢えからの出発」（森啓編『文化ホールがまちをつくる』学陽書房、一九九一年、二二―二頁参照）。

(11) 名古屋市公会堂（一九三〇年設置）は、戦後進駐軍により連合軍兵士専用劇場として接収されていたが、一九五六年に返還されたあとの設置条例では、第一条に「市民文化の向上及び住民福祉の増進を図るため」と規定されている。

(12) 「公民館の設置及び運営に関する基準」第三条 第一項・第二項。

(13) 山崎泰孝『ホールの計画と運営』（鹿島出版会、一九八七年）、一一〇頁。

(14) 地方交付税制度に文化会館建設のための基準財政需要額算定措置が講じられたのは、一九五四年である（根木昭・枝川明敬・垣内恵美子・笹井宏益『文化会館通論』前掲、一六頁）。文化庁が公民館等とは別に公立文化ホール建設に「地方文化施設整備費補助金」を交付することとなったのは、一九七九年である（この補助金は、一九八三年以降公立社会教育施設整備費補助金（公立文化施設）と名称変更され、一九九八年に廃止されている）。地方文化施設整備費補助金交付要綱については、「地方文化施設整備費補助金交付要綱及び同実施細則の一部改正に（こ）」([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/t19830404001/t19830404001.html](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t19830404001/t19830404001.html)（二〇一四年一月三日参照）参照）。

(15) 自治体が建設するホールには、建設省（当時）、自治省（当時）、農水省、通産省（当時）等国からのハード予算措置、例えば、電源立地促進対策

交付金、防衛施設周辺整備助成補助金、構造改善事業、町並み整備、地域総合整備事業の補助金を活用するものもあった（根木昭・枝川明敬・垣内恵美子・笹井宏益『文化会館通論』前掲、一六頁）。なお、山崎泰孝は、「文化会館」のみならず、「公会堂」や「公民館」、農林水産省の「生活改善センター」や「厚生年金会館」などを「公共ホール」と捉え、これらのホールについては、「どの省庁の補助金を用いるかにより設置目的や利用内容が異なってくるため、形式は似ているが非常に多くの種類の施設が存在していると指摘している。山崎泰孝『ホールの計画と運営』前掲、一一六―一二三頁。

(16) だからといって、筆者が指定管理者制度を高く評価していることを意味しているわけではないことは留保しておく。

(17) このような財政支援を求める声は、自治体政府当局からなされるというばかりではなく、むしろ施設を利用する団体や芸術文化振興を推進したい団体から強くなされていたと言えるかもしれない。例えば、芸団協は、二〇一〇年に「もっと文化を！」キャンペーンと題して、国家予算の〇・一一％相当の文化関連予算を〇・五％相当に増やすこと、公立文化会館に専門家を配置し、用途も貸館事業から芸術事業へ活用すること等を目的とした国会請願のための署名活動を行い、同年十二月二日におよそ六三万筆の署名を国会に提出している（<http://www.geidankyo.or.jp/motobunka/nakami/katudou.htm>（二〇一四年一月三日参照））。

(18) 「文化芸術振興基本法」第五条は、「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。」と定

め、第三条で地方自治体についても同様な施策の推進を図るよう努めるものとしている。

(19) 例えば、旭川市の大雪クリスタルホール音楽堂については、旭川市は建設の便法上、「音楽を主とした音響に配慮した多目的ホール」としていたが、実質は専門ホールであることは、追加補正予算で音響の手直しをすることを市議会が市側が明言していることから明らかであろう。『旭川市議会会議録』（平成二年三月八日）、一八七―一九八、二〇〇頁を参照。

(20) 文化庁「地方における文化行政の状況について（平成二三年度及び平成二四年度）」前掲、参照。

(21) 同右。

(22) 北海道庁「各市町村生涯学習・社会教育計画等策定状況一覧」（二〇一三年一月現在）（<http://nanabi.pref.hokkaido.jp/gyoseijoho/center/Oketaku.html>（二〇一四年一月三日参照）を参照）。

(23) 組織スラックとは、武智秀之によれば「総資源量と総供給量の差」であるが、これが行政過程の伸張状態、すなわち、裁量の幅を示しているとする（武智秀之『行政過程の制度分析』（中央大学出版部、一九九六年）、六四―六五頁）。そして、武智は、機関委任事務制度のもとでの福祉政策についても、自治体の裁量的判断の余地、すなわちスラックが幅広く残されていたことを論じている。すなわち、第一線職員の日常業務は、法令や行政規則に違反しない範囲で、場合によっては違反すれすれのケースでも、対象者の個別事情を志向している、という（同右、五一―五二頁）。

(24) こうした政策実施にギャップが生じることについては、真淵勝『行政学』（有斐閣、二〇〇九年）、四四―四七頁を参照。また、法律学的側面から政策実施を概観したものととして、大橋洋一編著『BASIC公共政策学6 政策実施』（ミネルヴァ

書房、二〇一〇年）が参考になる。

(25) 真淵勝『行政学』、前掲、四四四頁。

(26) 同右、四四四―四四七頁。

(27) 平田オリザ「創作力も公益性もアップ」(『朝日新聞』大阪本社、二〇一〇年三月十九日夕刊) 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』二〇一〇年二月五日) も同様に当面「創る劇場」を三〇〇五〇カ所をまず設けたいという平田の見解を紹介している。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。

(28) 「リフォ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穰は、「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」(『毎日新聞』二〇一〇年二月五日) 参照。

(29) 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』大阪本社版、二〇一〇年三月十九日夕刊)。

(30) 同右。

(31) 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。

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「兵庫県立ピッコロ劇団」を擁している。

(32) 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。

(33) 「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』二〇一〇年二月十八日) 参照。

(34) 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) 公開メンバーングリスト」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この政策は、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います。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います。」と主張している。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。」という。http://groups.yahoo.co.jp/group/cpnet/info/message/2953 (二〇一〇年九月三日参照)。このメーリングリストは現在閉鎖されているが、<http://fringe.jp/topics/headlines/20100516.html>に概略が掲載されている) 参照。

(35) 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、二〇一〇年六月二五日発行)、一三九頁。

(36) 同右、一四五頁。例えば、日本演出家協会の流山児祥も次のように発言していた。「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壊さない」と効果がない。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」(同右、一四〇頁)。

(37) 一例として、「劇場法案」増えるか自主事業借り手の反発必至」(『朝日新聞』二〇一二年六月七日) 参照。

(38) 例えば、北海道においても、岩見沢市民会館・文化センターや札幌コンサートホールのように、ホール設置を要望する市民団体が、署名と募金活動を行い設置が加速された施設もある。岩見沢文化連盟「岩見沢文化連盟三〇年史」(一九八九年五月)、一八〇―一八一頁、一九二―一九四頁、岩見沢百年史編さん委員会「岩見沢百年史」(一九八五年三月)、二〇〇六頁、及び、板垣昭彦「構想・優れたホールを目指して」札幌市『さっぽろ文庫84中島公園』(一九九八年)五〇―五一頁、を参照。

↑さかい、ともみ・北海道大学法学部非常勤講師↓