

# 情報化社会における 芸術支援政策の財政分析

京都大学大学院 経済政策学専攻  
金武 創

# 目次

序章 芸術支援政策の経済学的位置付けをめぐって-----	1
第1節 現代財政からみた芸術支援政策-----	1
第2節 本研究の構成-----	5
<b>第1部 芸術支援政策の規範的考察</b>	
第1章 情報コミュニケーション産業としての実演芸術活動-----	8
第1節 研究の背景と目的-----	8
第2節 実演技術活動の市場規制-----	10
第3節 実演芸術活動の産業構造と技術革新-----	13
第4節 芸術支援政策研究に向けて-----	19
第2章 芸術市場への政府介入の規範的考察-----	21
第1節 研究の目的と背景-----	21
第2節 生産者補助金の起源をたどって-----	21
第3節 芸術支援政策における政府の役割-----	26
第4節 具体的施策の検討-----	32
第5節 芸術支援政策のモデルづくりに向けて-----	37
<b>第2部 芸術支援政策の財政分析</b>	
第3章 イギリス芸術支援政策の財政分析-----	39
第1節 ACGBの財政動向-----	40
第2節 前期ACGBの財政分析-----	46
第3節 中期ACGBの財政分析-----	47
第4節 後期ACGBの財政分析-----	47
第5節 イギリス芸術支援政策の限界-----	51
第4章 北イングランド芸術協議会の財政分析-----	54
第1節 北イングランド芸術協会の設立とACGB-----	54
第2節 北イングランド芸術協会の財政動向-----	55
第3節 生産者補助金からの脱却を目指した1990年代の政策転換-----	61
第4節 政策転換の評価と残された課題-----	66

第5章 課税権の制限と文化政策-----	68
第1節 文化政策の財源としての宝くじ事業の位置付け-----	69
第2節 英国における全国宝くじの歴史の背景と再開に至る経緯-----	70
第3節 全国宝くじ事業の財政問題-----	74
第4節 課税権の制限と租税民主主義への展望-----	81
第6章 日本における文化政策の財政分析-----	82
第1節 研究視点の設定-----	82
第2節 わが国における文化政策の財政分析-----	84
第3節 地方自治体による文化政策の財政分析-----	91
第4節 日本の文化政策の問題点-----	95
第5節 日本の芸術支援政策の先進性と後進性-----	100
第7章 広域行政とふるさと創生-----	101
第1節 地方文化ホール整備の現状-----	101
第2節 地方計画と地方財政政策からみた文化ホール整備-----	106
第3節 ふるさと創生と文化ホール整備-----	109
第4節 まちづくり特別対策事業の推進と文化ホール整備-----	111
第5節 地方文化ホールの将来展望-----	113
第8章 現代芸術と地域住民-----	115
第1節 地方公共財としてのパブリックアート-----	115
第2節 都市政策としてのパブリックアート整備-----	128
第3節 現代芸術の実験性と地域住民の選好との調整をめぐる財政上の諸問題-----	134
終章 結びと課題-----	137
参考文献一覧-----	140

(巻末資料)

## 序章 芸術支援政策の経済学的位置付けをめぐって

### 第1節 現代財政からみた芸術支援政策 経済学者による芸術支援政策研究の系譜

20世紀の財政制度の中心的課題は、生命の成長や生活環境の保持などの人間に対する身体的安全の確保と失業や貧困、不況、インフレといった経済的危機の回避にあると位置付けられる時、これらの目的を達成するために、政府が積極的に市場介入した結果、先進諸国は経済成長を遂げ、多くの人々が物質的繁栄を享受した。さらに、可処分所得の増加と自由時間の拡大を国民の大半に導いた経済成長によって、私たちはゆとりを楽しむようになった。

しかしながら、精神的な満足を得たい個人が市場活動で最善の選択をできたかといえそうではなかろう。決して、現実の市場は完全競争市場ではなく、消費者は不本意な消費を強要され、生産者もその努力に見合う収入が得られない。そして、こうした市場の失敗に加えて、精神的充足を得る機会について、一部の人々が直面する大きな不平等を克服するために、個人の精神的欲求を満たす活動に政府が積極的に介入したが、これを文化行政と定義しておこう。本論文は、財政学の分析手法を利用して、この文化行政のさまざまな側面を考察するのが研究目的である。特に、その一分野である芸術支援政策については、第二次世界大戦中のケインズによるイギリスの取り組み以来、さまざまな試みが積み重ねられてきたが、爾来半世紀、いまだに解決のめどはたっていない。しかし、その歴史的推移は文化行政のあり方を示唆しているかと思われる。また、戦後の高度経済成長で物質的繁栄を享受した日本については、1968年に文化庁を設置したものの、場当たりの芸術支援政策に終始し、一部の芸術家のレントシーキング行動を許容しており、日英における芸術市場への政府介入に焦点を絞った研究を進める意義がここに見い出せる。

ところで、経済学史を振り返ると、マーシャルとケインズ、ロビンスが各々異なった視点から、芸術市場への政府介入について言及している記述が見受けられる。一連の議論に入る準備段階として、どのような視点から、かれらが芸術支援政策を認識していたのかを整理しておこう。

#### (1) マーシャル

『経済学原理』によって、近代経済学の基礎を築いたマーシャルは、資源の最適配分機能を生かした芸術支援政策の可能性に言及した。産業資本の発展期に生きた彼は2つの論点を示した。その一つが、公共施設による「高級な文化活動」の提供である。これは生活必需品に満たされた中上流階層の人々が、低賃金で作られた粗悪品や個人の虚栄心を満たすための

贅沢品購入に終始している現状を「不健全な富への欲求の形成」と批判し、仮に、華麗で壮大な気分にあふれたいのであれば、（個人の勝手な選択よりましな公共的な選択で）公共建造物、公園、芸術品の公共的収集、公共的な競技と娯楽等で満たせばよいと考えた（Marshall; 1891, pp. 135-137）。その背景には、「すべての人々が単純なものをより少なく、真の美しさを基準とした上で購入する」という理想的な消費性向、および「使うためではなく、売るために作られる商品」（Morris; 1892, 訳書 380-381 ページ）という当時の生産モラルに対するマーシャルの懸念がうかがえる。<sup>1</sup>この指摘から得られる論点を2つ紹介しておこう。

その一は、得られた収入に不釣り合いな個人の未熟な消費嗜好に対する政府の制御は、マズグレイヴが提示した価値財の概念に当てはまると思われるが、一つ間違うと、それは消費者主権を制約し、個人の経済的自由を侵害する可能性を懸念される。もう一点は、個人の経済的自由を侵害しない形で、マーシャルが示した理想的な消費嗜好に接近させることを目的とした芸術支援政策の可能性が想定できる。後者については、ピーコックがこの考え方を継承している。

また、彼は教育を最も収益率の高い国民的な投資と位置付けていたが、特に、産業上の効率性を上昇させるデザイン能力を高める芸術教育を重視しており、「国民の芸術能力の開発自体が非常に重要な目標であるだけでなく、（芸術教育が）産業における効率性の主要な要因となっている」と記している。<sup>2</sup>そして、公的な教育機関が個人の潜在的な芸術創造能力を顕在化させる端緒を与える点に注目し、「シェークスピアやベートーベンのような人が、一人でも生み出せれば、高等教育の大衆化に伴って長年投資した資金は十分に回収される」と述べている。なお、芸術支援政策における生産者の能力開発については、後にロビンズが同じ指摘を行っており、経済政策の側面に関しては、ガルブレイズが言及している。

いずれの論点の背景にも、19世紀当時の粗悪な大量生産品に対する反発と個人が経済的な豊かさをどう享受すればよいのかという問題意識がうかがわれる。それは同時代に生きたモリスと共通した見識ではないだろうか。結局、消費者による生活の芸術化の進展と生産面での学校教育制度による表現ノウハウの継承に注目したマーシャルの芸術支援政策論とは、資源の最適配分を促す経済政策の側面が強いことがわかる。

<sup>1</sup> モリスの思想から、文化経済学の可能性に言及したものとして、池上（1993）参照。

<sup>2</sup> 文学や音楽については、当時の産業の現状から「それらが事業経営の方法・製造工程、熟練工の技能に影響を与えないし、影響を受けることもない」と記しているが、彼が出版・広告産業やレコード産業の登場を予期できなかったのも無理はない。Marshall（1891）p213-216参照。また、大学での芸術専門教育の有無と収入との相関関係は、一部については実証されたが、そうでない分野もあった。Filer（1990）参照。

## (2) ケインズとロビンス

一方、ケインズは、戦時中という芸術市場には全く不向きな状況において、補助金や公演の赤字補填による職業芸術家の保護を中心とした芸術支援政策を展開した点が第一の特徴である。しかし、政府介入が過剰になると、芸術家の表現の自由が侵害されるので、これに最大限配慮する姿勢を貫いた点が、もう一つの特徴といえる。これらの詳細は、第1部で記したのでこれ以上触れないが、要約すれば、芸術活動を社会には欠かせない存在と位置付けた上で、彼はこれをある種の幼稚産業とみなし、その生産者を保護する意味から、芸術支援政策を考えていた。

一方、戦後、ロイヤルオペラや国立美術館の理事を歴任したロビンスは、すでにイギリス芸術支援政策の中心的施策であった芸術団体への補助金交付に反対する一方で、個人の潜在能力を発揮する点に政府介入の意義を見出し、芸術分野における教育訓練についてのみ、政府の役割を認めた。芸術市場への新規参入には不可欠な教育訓練費用の一部を政府が肩代りするという彼の考え方は、将来の芸術家の市場参入インセンティブを確保するマーシャルと重なっており、ピーコックも同様の指摘をしている。また、これに関連して、博物館や美術館における入場無料制度についても、有料に切り替えるべきという意見に対して、将来の芸術家が芸術作品や文化財を無料で体験できるという社会的便益を積極的に評価している (Robbins; 1971a, chapter XI, および Robbins; 1971b, pp.175-179)。

ちなみに、イギリス貴族が所有する歴史的な絵画や彫刻が、遺産相続の際に海外に売却される点を懸念し、原稿の相続税制度が国家資産の損失を誘導していると批判した点は、イギリス独特の論点といえよう。そして、そのことよりも、大英博物館の建物修理を優先する政府に対して、彼は、いったん流出した絵画を再び買い戻すには数倍の費用がかかるので、国家がそれを買って、一般に公開することを支持している。なぜなら、前述した教育的側面に加え、著名な絵画はある種の金融資産であるので、所有し続けることで、国家資産の形成にも貢献するからといえよう (Robbins; 1963, pp64-72)。

## (3) ガルブレイズ、ポーモル、ピーコック

一方、アメリカで、1950～60年代前半の文化ブームを受けて<sup>3</sup>、結果的に、マーシャルやケインズの見識を継承しながら、独自の芸術支援政策論を展開したのは、ガルブレイズとポ

<sup>3</sup> 1964年までに、全米125都市で地域の文化団体が参加する緩やかな連合組織が結成されている。彼等は自分たちで寄付金を募り、財源を確保するという点で、政府に財源を依存する欧州や日本とは異なる

一モデルである。そのうち、ガルブレイズは、「芸術と経済との関係が疎遠になることで損をするのは、経済の方である」と唱え、初めて産業としての芸術活動を論じた (Galbraith; 1960, p66)。そして、マーケティングとテクノストラクチャーを基礎とする大企業の発展が、個人の職人芸を駆逐することを予想した彼は、小集団で優れたデザイン製品を輸出するヨーロッパの製造業を賞賛しながら、「美が破壊されても、それによってものが売れるならいいではないか」と国民の多くが考えているアメリカの現状を嘆いている (Galbraith; 1960)。この問題意識は、品質の悪い製品を作る 19 世紀末のイギリス製造業を批判し、産業デザインの重要性を唱えたマーシャルの見識と一致するだろう。また、その 20 年後、イギリス芸術評議会でも公演した彼は、優れたデザイン力を有するイタリア製造業やパリのファッション産業の成長等を示しながら、自ら示したデザイン産業の発展を確認した (Galbraith; 1983)。彼は、体系的な芸術支援政策論を記してはいないが、芸術活動を一つの産業として把握する態度は、マーシャルに共通している。なお、この視点に立った芸術支援政策論は、1980 年代に都市文化産業論として発展した。<sup>4</sup>

一方、ケインズが直観的に認知していた芸術生産の非効率性については、ポーエンとともにポーモルが論証した。詳しくは、第 1 章の冒頭で触れるが、彼等の『芸術と経済のジレンマ』(1966 年)は、アメリカの実演芸術団体の財政問題を論ずるために、観客の構成の分析によって、実演芸術への需要側を考察し、トフラーがいう「文化ブーム」であるのに、ごくわずかの観客層しか獲得していないことを明らかにした。一方、供給側である芸術団体の経営基盤は不安定であり、新たな試みに挑戦できない現状をその収支構造から示した。そして、一連の実証研究から、芸術活動の外部性を示唆し、公的支援の必要性を明らかにしたのである。彼等は、無意識のうちに、マーシャルやケインズの視角を継承したのであるが、ガルブレイズは都市文化産業の研究方向を提示し、ポーモルは芸術活動を計量的な手法で分析することに道を開いた。その意味では、彼等が現代の文化経済学の研究方向を開拓したと言っても言い過ぎではあるまい。<sup>5</sup>

ガルブレイズにしても、ポーモルにしても、結局、自説を論証する素材として、普段、経済学者からは無視されがちな芸術活動を研究対象にした。それに対し、今回の議論の中核を

---

っている。Toffler(1964)Chapter8 参照。

<sup>4</sup> 1980 年代から盛んに研究されている都市の文化産業については、Bianchini and Parkinson (eds.)(1993), Ebert and Kunzmann(1994), Zukin(1995)参照。

<sup>5</sup> 今回、議論の対象に定めた芸術市場への政府介入の分野でも、ザルツブルグ音楽祭の経済分析やスイスにおける美術館新設をめぐる住民投票の分析を行った Frey and Pommerehne(1989)や、オーストラリアにおける実証研究を進めた Throsby and Withers (1979), Throsby and Withers (1986), Withers (1979)等が上げられる。また、Withers (1979)に対する反論として、Seaman(1980), Seaman (1981)参照。

成すピーコックの芸術支援政策論は、議論の系譜から言えば、ケインズとロビンスの論考を継承し、発展させたといえるだろう。生産者の保護を推進したケインズであったが、それはあくまでも戦時下という非常時で短期的な政策であったと考えるべきである。基本的には、市場原理に依拠した芸術活動を彼は求めていたと推察される。その点に関しては、「生産者の芸術市場への参入インセンティブの確保」に政府の役割を求めたピーコックの見解とほぼ一致する。また、同様の意味で、ロビンスが芸術家の教育・訓練に政府の役割を見出した点についても、ピーコックはそれを支持している。ただし、彼の最大のポイントは、生産者だけではなく、消費者も視野に入れた点にあると考えられる。「芸術鑑賞者の自由な選択の確保」を議論のもう一つの柱に据え、特に消費選択の基礎となる選好形成に重点を置いている。<sup>6</sup> このようなピーコックの論考を主軸に定めた上で、芸術支援政策に関する理論的な考察と歴史的検討によって、財政学的な側面から、文化行政の将来像を提示することが本研究の目的である。

## 第2節 本研究の構成

本研究では、先行研究で示された基本方向をふまえた上で、3つの論点を立てて、芸術支援政策の財政問題を考察する。まず最初の課題としては、従来からの芸術支援政策の規範的分析の中に、情報コミュニケーション革命の要素を取り込んでいきたい。人間の独創性から生まれる芸術活動を一つの業態とみなすならば、これは典型的な情報コミュニケーション産業と解釈できるからである。

第一に、創作者（作曲家、脚本家、詩人、小説家）がおり、第二に創作者の作品を大衆に伝える伝達者の団体には、営利目的の画廊やレコード制作会社、出版社、放送局だけでなく、非営利の美術館、劇団、交響楽団等がある。そして、作品を購入したり、鑑賞するために入場料金を払う人、読者といわれる消費者がいる。ここには、生産者—情報伝達者—消費者という産業構造がうかがえる（Toffler; 1964, 訳書 66-67 ページ）。別の言い方をすれば、ソフトを制作し、それを売買する市場とそのソフトを伝達するためのハードを賃貸・売買・一時利用する市場という二つの市場が重層的に一つの芸術団体市場を形成しているといえるだろう。したがって、芸術市場への政府介入と一言でいっても、政策の対象者をだれにするのか、どちらの市場に焦点を絞るのかによって、全く異なる結果を導くことが予想される。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> ピーコック以外に、芸術鑑賞における消費者の選好パターンに早くから注目した論文としては、Scitovsky(1972)参照。

<sup>7</sup> 情報交換を経済学の枠組みに初めて導入したロビンスは、オペラ鑑賞という一つのサービス財的な情報から、これを説明した。Robbins(1932)Chapter1 参照。また、野口（1974）第2章は情報に関する基礎概

続いて、もう一つの課題として、わが国の芸術支援政策の歴史的な財政動向をとりあげることにある。これには、2つの意義がある。その一は、これまで全く無視されてきた非西洋国家の事例を採用し、伝統的な土着文化と近代国家システムと同時に導入された西洋文化という2つの基軸文化をどのように位置付けるのかという視点である。欧米諸国を対象とした先行研究では、国家の威信、伝統文化の継承、教育効果といった外部性を議論してきたが、いずれの場合も、西洋文化という一つの基軸文化を所与としていたので、特に問題はなかった。しかし、国際的には大多数を占める非西洋諸国では、多かれ少なかれ、複数の基軸文化が存在する。ここでは、政策目的、具体的方策、政策評価のいずれも困難となる。

もう一つの意義とは、生産者である芸術団体への補助金が唯一の政策手段である欧米と比べて、わが国はこれをほとんど採用していない点である。欧米では、代替案が見つからず（見つけようとせず）、レントシーキングを派生させながら、補助金を交付し続けている。本論での考察結果によっては、生産者以外に焦点をしばった新たな政策手段の提示や多様な政策手段を考える一つのきっかけとなろう。さらにいえば、わが国の芸術支援政策は無論のこと、国際的な先進モデルといえるイギリスの芸術支援政策についても、これまで歴史的な財政動向に焦点を合わせた研究は全く行われていないので、両国の比較を通して、生産者補助金の問題を検討していきたい。

第三の課題は、現代芸術を研究対象に据える点である。先行研究の大半は、価値問題を避けるために、「だれもが芸術と認める活動や作品が芸術である」というフライの定義にしたがって、オペラや交響楽団、金融取引としての絵画売買といった伝統的な芸術分野を取り扱ってきた。しかし、最先端の実験的な芸術活動はこの古い概念を越えたところで発展しており、残念ながら、現在の文化経済学は完全に遅れをとっている状況にある。そこで、本研究では、アメリカ現代芸術の一つといえるパブリックアートに注目し、これが派生させる実験性や社会批評性が、地域住民と芸術家、地方政府との三者関係にどのような緊張をもたらすのかをあえてとりあげることにした。さらにいえば、公共的な土地利用をする場所に設置されるパブリックアートには、非排除性と非競合性を有する公共財的な要素を見い出せることから、これを地方公共財の一つと位置付けてみたい。

本研究の構成は以下のとおりである。第1部では、ピーコックの一連の研究を基礎に据えて、財政学的なアプローチを用いて、芸術支援政策の理論的な考察を行う。そのうち、第1章では、ピーコックがイギリス作曲市場の経済史研究の際に注目した著作権制度と技術革新

という2つの視点に立って、実演芸術市場における重層的な産業構造に言及する。そして、第2章では、第1章で明らかにした芸術市場の全体構造を意識しながら、芸術市場への政府介入に関する理論的考察を進める。特に、イギリス芸術支援政策の基礎を構築したケインズの論考と財政学的な視点から政策批判を進めてきたピーコックの議論とを比較を通して、そのあるべき姿を考えてみたい。

第2部では、財政学の視点から、さまざまな事例研究を進めて、これまであまり議論されることのなかった芸術支援政策の実像を明らかにするつもりである。まずはじめに、第3章から第5章では、イギリス芸術支援政策を取り扱う。そのうち、第3章はイギリス芸術評議会の財政分析を進めながら、一部の芸術団体への補助金の集中がもたらす弊害とその制度改革を検証する。そして、第4章では、地方に目を転じ、他地域のモデルとなった北イングランド地方芸術協議会の財政分析を行う。ここでは、非営利団体や地元公的機関との連携を通して、ACGBとは対照的に、地域住民のニーズに沿った芸術支援を推進しており、これはピーコックの芸術支援政策論の具現化と評価できるだろう。また、第5章では、芸術支援政策の財源として168年ぶりに再開された全国宝くじ事業（National Lottery）を租税民主主義の視点から考察する。これは、納税者による課税権の制限から派生した徴税技術であり、自発的な納税を促す疑似的な個別消費税とみなされるが、芸術文化・スポーツ振興というオブラートに包むことで、社会的な批判を封じたのであった。

そして、第6章と第7章では、わが国の文化政策に焦点を合わせるが、第6章は、わが国の文化政策は文化庁が主導権を握っていない現状と、必ずしも先進的ではない欧米の芸術支援政策をかれらが真似ようとする姿勢を財政データから検証する。そして、第7章では、わが国の文化政策の中核を担う地方文化ホール整備がどのような財政政策によって推進されたのか、その背景にある全国総合開発計画やふるさと創生事業とどのような関係にあるか、こうした文化ホールの急増が地域住民の精神的充足と慢性的な赤字に悩む地方財政にどのような影響を与えるのかという3つの問題点を考察する。最後に、第8章は、前述した第三の課題にこたえるために、オーツの財政連邦主義に沿う形で、パブリックアートを地方公共財の一種として理論的に位置付ける。その上で、それを実際の政策研究に適用するために、シアトル芸術委員会によるパブリックアート整備の歴史を概観し、現代芸術の実験性や社会批評性と地域住民の多様な選好との調整の可能性を検討したい。

## 第1部 芸術支援政策の規範的考察

—ピーコックを中心に—

### 第1章 情報コミュニケーション産業としての実演芸術活動 —芸術市場の重層構造—

#### 第1節 研究の背景と目的 ピーコックの芸術市場論の先進性とは

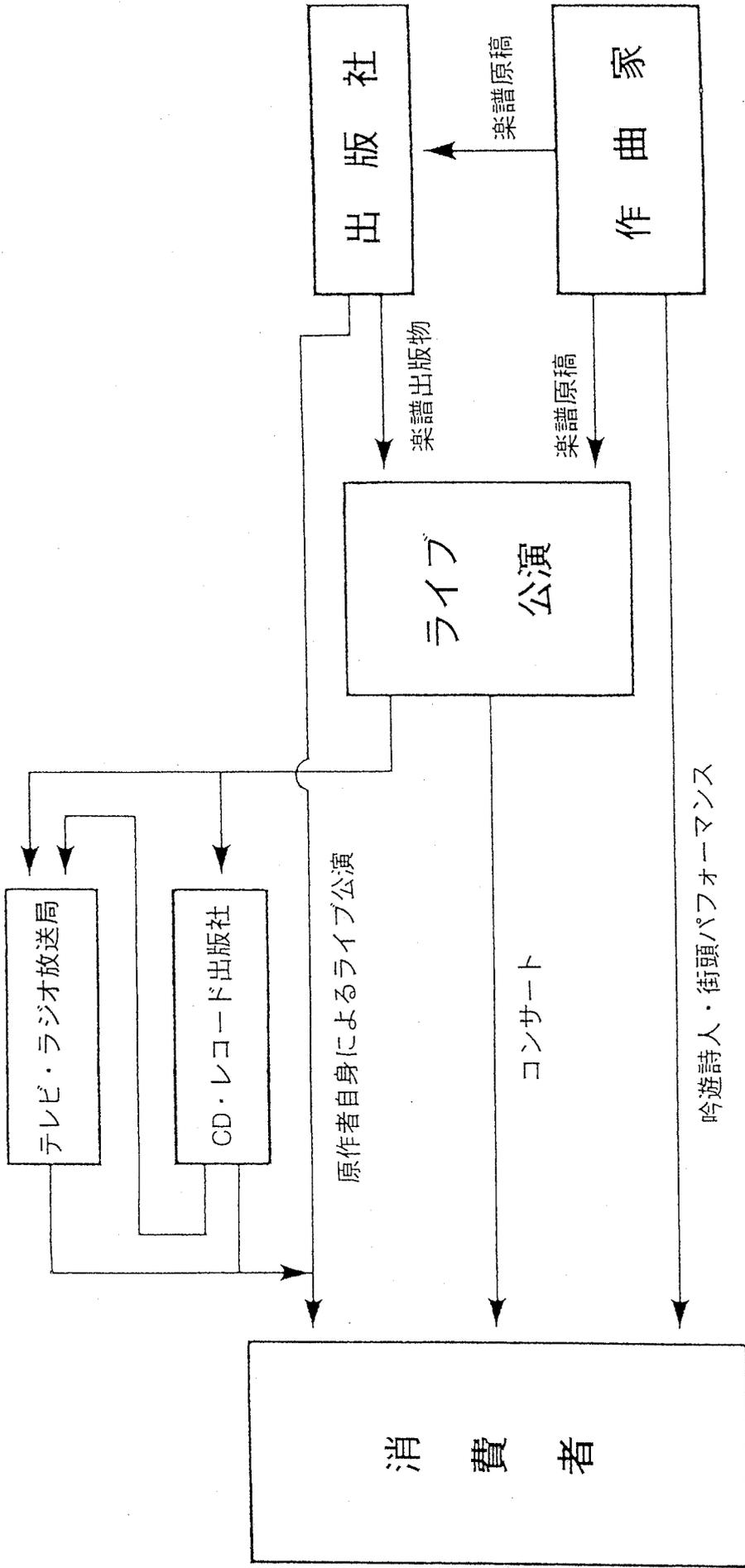
実演芸術の実証的な経済分析を初めて試みたボーモルとボーエン『舞台芸術 芸術と経済のジレンマ』は1995年に邦訳が出版され、わが国でも広く普及した文化経済学の古典的名著である。ここで、彼等は1960年代のアメリカにおける実演芸術に関する需要側と供給側の経済分析を通して、各芸術団体の財政状況を検討し、その経営改善の見通しと公的支援の可能性に言及した。そして、実演芸術活動以外にも、医療、高等教育といった人的公共サービスの生産性停滞に注目し、GNPと労働力に対するこれらの割合が増加することで発生する「ボーモル病」を提起した。<sup>1</sup>

一方、イギリスの財政学者であるピーコックは、1960年代後半から、文化経済学の研究に着手したが、ボーモルとの対比で言えば、常に芸術市場の全体構造を把握することに努めてきたといえるだろう。特に実演芸術の市場分析では、作曲者の楽曲生産に注目し、そこから実演行為や消費に至る過程を包括的に、しかも歴史的に把握しようと試みてきた（図1-1参照）。劇場やホールにおける実演芸術の生産と消費という一局面に研究の焦点をしばったボーモルと比べると、ピーコックが広い視野で実演芸術全体の産業構造を認識しようとしていたことがうかがわれる。そこで、本稿は、ピーコックの芸術市場論の核心である実演芸術の産業化を支えた市場規制と複製技術の発達を議論の柱に据えて、実演芸術活動の経済的側面を明らかにすることを目指している。その際、1900年～1970年のイギリス作曲市場を考察した彼らの研究に、音楽社会史の著作を補う作業を通して、18世紀から現代までに彼の論考を拡張してみたい。

検討を始める準備として、Attali (1977) による歴史区分にふれておこう。第一に、18世紀以前の村落共同体や教会、そこから派生した王侯貴族による祝祭や儀式として「供犠的儀礼

<sup>1</sup> Baumol and Bowen(1966)に対して、1968-78年のアメリカの実演芸術を調査した Gambling & Andrews(1984)は、実演芸術のチケット実質価格と生産費用がほとんど上昇していないことを指摘している。また、Peacock(1984)も1970年代のイギリス実演芸術団体には、ボーモル病の存在が認められないことを実証している。ボーモル病が成立するには、1960年代のアメリカのように、1) 製造業の生産性の高い伸び、2) 低インフレ率、3) 製造業部門における生産性上昇に見合う実質賃金上昇率の確保、4) 実演芸術部門における同レベルの実質賃金の伸びの確保という条件が整う必要があるとピーコックは指摘する。また、公共的性格の強い人的サービスの衰退に関しては、Baumol(1996)参照。

図1-1 ピーコックによる実演芸術活動の全体構造図



(出典) Peacock (1983) p xiii 参照

としての実演芸術」が想定される。そして、二番目に、18世紀から20世紀にかけて主流であった特別な場所での「見世物としての実演芸術」が考えられる。これは前段の供犠的儀礼を模倣し、産業化したものであって、その背景には、産業革命による農村の衰退と都市の発展、封建社会から市民社会への移行と言った側面がうかがわれる。本稿ではこれを「ライブ市場」と呼ぶことにするが、音楽鑑賞は建前にすぎず、富裕市民同士の社交が真の目的であった。また、実演者は見物人から鑑賞料金を徴収するために閉鎖性を確保する必要があって、ここに劇場やホールの基礎概念が見受けられる。続いて、第三の「複製としての実演芸術」については、19世紀末の録音・放送技術の発明によって、その場限りであった演奏が電気信号化された結果、機会費用が抑制されたのであった。具体的にいえば、レコード・CD・ビデオは莫大なソフトの蓄積と繰り返しの聴取・視聴を、ラジオ・テレビは音源から離れた場所での大量の消費者の確保を可能にしたといえるだろう。本稿ではこれを「録音・放送市場」と名付ける。最後に、生産者と消費者を再統合して、自分自身の楽しみ以外の目的を持たない「自己とのコミュニケーションとしての実演芸術」を想定できるが、今回の研究においては、4区分された音楽発展段階のうち、第2、第3段階を中心に考察を進める(Attali; 1977, 訳書50-51ページ)。こうした時代設定をふまえて、音楽社会史の研究を加味しながら、本稿では18世紀から20世紀前半のクラシック音楽をとり上げ、ピーコックの芸術市場論を再考する。特に、市場規制である著作権制度と情報複製技術との相互関係に注目しながら、ライブ市場と録音・放送市場からなる実演芸術市場の経済的特性を分析する。<sup>2</sup>

## 第2節 実演芸術活動の市場規制

### (1) 著作権の経済的特性 —文化継承システムとしての著作権制度—

芸術家は、常に芸術的革新(Artistic Innovation)を求められ、大きなリスクを負うが、一旦成功して、十分な報酬を得られるのであれば、そのインセンティブは確保されるはずである。しかし、完全競争市場を仮定し、成功した芸術作品を費用なしで模倣することによって容易に市場参入できるならば、その価格は即座に限界生産費用まで下落し、高いリスクに見合う収益は期待できない。これでは、だれもリスクを冒さず、市場は機能しないだろう。逆に言えば、政府が介入し、原作者の許諾を得ない模倣行為を禁ずるルールを市場に徹底すれば、リ

<sup>2</sup> Heilbrum(1993)は、ラジオやレコード、テレビといった二次媒体の技術革新(technological innovation)と芸術愛好家の関心を保ち続けるための芸術的な独創性(artistic innovation)との関係に注目した議論を展開した。ピーコックも二次媒体の技術革新とともに、芸術面の独創性を維持し、次世代に継承する市場規制として著作権制度をとり上げており、両者共通の問題意識が読み取れる。

スクをいとわぬ市場参入者が新たな独創性を発揮するインセンティブを確保できるかもしれない。この市場規制が著作権であるが、これは新しい芸術表現を生み出した芸術家に一時的（しかし長期的）に独占企業になることを認め、彼の創造力に見合う正当な報酬を獲得させる規制といえる(Betting; 1996)。そして、この芸術的革新が何らかの正の外部性を当事者以外の人々や地域社会にもたらす時、実演芸術活動は混合財とみなされる。<sup>3</sup>

しかし、著作権期間が長くなればなるほど、独占者がその独創的な芸術活動から得る報酬は増える反面、新規参入者が原作の一部を利用し、自らの芸術的革新の基礎とするための費用は高騰する。著作権は芸術市場を機能させる規制であるので、この費用を抑制し、何らかの形で次世代の文化的遺産の活用を促さなければならない。このため、教育的利用に関する例外規程が設けられているが、これは著作権の公共的限界と言われる。<sup>4</sup> また、長期的には独占状態を競争的な状態に移行することが望ましく、著作権期間は限定されなければならないが、これを著作権の時間的限界という(千野; 1993年、90～95 ページ)。すなわち、著作権制度には先に示した独占的私有財産権の性格に加えて、公共的な要素も加味されているといえるだろう。これらの限界を経済学的に解釈すれば、著作権期間中、芸術上の独創性は作者と消費者に私的便益を享受させる一方、それ以外の人々は何らかの社会的便益を与えられた混合財であったと思われる。したがって、その期間中、市場による選別作業が行われた結果、人々の需要に適合したごくわずかの芸術作品だけが生き残る。

そして、作者の死後数十年を経て、著作権期間が終了した後、原作者が有する情報の利用許諾権は喪失する。その時点で、この独創的な芸術作品が人々の支持を受けていなければ、それは淘汰されるにすぎない。しかし、何らかの形で人々に親しまれていたとすれば、これは文化資産とみなされ、そこには公共財としての二つの性質が見受けられる。第一に、その国や地域社会の構成員である限り、文化資産としての当該作品から便益を受けられないよう排除されることはない。もう一点とは、そこから便益を受ける人が新たに増えても、その限界費用はゼロであるので、継承された文化資産の質は低下しない。<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 特許制度は届け出制でアイデア自体を保護しているのに対し、著作権制度はアイデアを具現化した表現が有体物として生産された時点で自然に保護される。特許制度の経済学的考察については、野口(1974)第3章参照。また、両者の違いを含めた知的所有権全般の解説として苗村(1997)参照。

<sup>4</sup> 著作権の公共的限界とは、具体的には、私的使用のための複製、図書館における複製、出所明示を前提とした引用、教育のための利用、報道・裁判のための利用、美術著作物の利用等である。詳しくは千野(1993)75～90ページ参照。

<sup>5</sup> デアードーフは知的所有権の概念を芸術に適用する際に、一部の芸術が有する「希少価値」と混合財的側面に留意することを指摘している。Deardorff(1995) pp. 129-130 参照。

結論的に言えば、文化を継承する市場規制として最適な著作権期間は、a)芸術的革新の生産に対する作者への報酬とそれに伴うインセンティブの確保と、b)現世代がその独創性を共有し、次世代へ継承することで得られる社会的便益とのバランスから決定されると理解できるだろう。そして、一般的に言えば、芸術作品は混合財であるが、著作権期間中に、その私有財的な要素が市場競争で評価されるか、公共財的な側面が地域社会の存続に欠かせないと判断されれば、期間終了後に公共財に転換すると考えられる。

## (2) 音楽著作権制度が抱える問題点

20世紀後半の録音・放送市場の急激な発展は、実演芸術市場の規模拡大に貢献した半面、著作権制度に3つの課題をもたらした。その一つは国内市場拡大に伴う著作権料金回収にかかる探索費用の高騰であり、第二点としては、技術発展と法律との乖離があげられる。そして、市場の国際化が国境を越えた共通ルールを必要とした点が第三の問題点といえる。ここでは、実演芸術活動をめぐる著作権制度が抱える課題を知的所有権の問題として把握する。

第一点については、作曲家が自分の楽曲利用者を探し出し、著作権料金を徴収するのが基本であるが、市場規模が拡大し、利用者が急増するに連れて、利用者から使用料を徴収する探索費用が高くなってしまふ。そこで、個人の著作権を全国的に集中管理する機構が19世紀後半から20世紀初めにかけて各国で設立され、原作者に代わって、料金を徴収する仕組みが整備された。<sup>6</sup> 二つ目の課題は、現行著作権制度が情報通信技術の発展についていけないという点である。ネットワーク社会の到来とそれを支えるデジタル技術の発達は、情報の受信者が同時に発信者になりうる双方向性をもたらし、ネットワーク上での著作物データの移動に成功した。そして、テキストや音楽、映像といった複数の異なる種類の著作物を容易に複製、翻案したマルチメディア型の情報発信も個人レベルで可能になりつつある。したがって、原著作と複製品との違いが判別できないデジタル複製技術の進歩については、現行法の解釈拡張だけでは不十分かと思われる(夏井;1997年、134-147ページ)。最後の課題として、国内の市場規制に過ぎない著作権制度は、国際的な録音・放送市場を全く想定していなかった点を忘れてはならない。これを懸念して結ばれたベルン条約(1886)は、1)加盟国における著作権法の最低水準の確立と、2)外国における著作権徴収を当該国の著作権管理

<sup>6</sup> しかし、著作権料金の徴収代行と作者への配分をある種の市場行動とみなす時、国内で唯一著作権を集中管理する組織が自然独占状態に陥ると考えたピーコックは、独占的な著作権管理機構が設定しているルールが、新たな市場参入者のリスクを相対的に高くし、市場の不完全競争をより助長しており、彼等が市場の強者に有利な配分ルールを設定してきたと批判している。Macqueen and Peacock (1995)

機構が代行することを締結したが、各国で法体系が異なるために、これが十分機能しているとは言い切れない。また、アジア、東欧、中南米では、著作権を侵害する模倣行為が横行しているが、これは著作権者に損害を与えるだけでなく、高度情報化社会に対応する国際体制および法制度の基盤がいかに脆弱であるかを物語っている (Macqueen and Peacock; 1995)。

### 第3節 実演芸術活動の産業構造と技術革新

#### (1) ライブ市場の経済的特性と技術革新

ライブ市場の経済的特徴といえば、生産費用のうち人件費が占める割合が高いことと、新規参入が非常に困難である点ではないだろうか。前者については、特に古典的作品における生産工程の固定化の影響は大きく、経済環境の変化に合わせた労働投入量の増減は現実的な選択とはいえない。すなわち、古典的な楽曲が創作当時の経済状況に適応していても、単位時間あたりの人件費が急騰した現代においては、生産工程（表現形式）の固定化は生産費用の高騰に直結する (Peacock et al.; 1983; pp. 43-46)。<sup>7</sup>

後者については、巨匠と呼ばれる18～19世紀の作曲家の市場競争力が圧倒的である。1968年度のロンドンの交響楽コンサートにおける存命中の作曲家の占める割合は、年間採用作品の37%、年間演奏時間の11%にすぎない (Peacock and Weir; 1975; p17)。こうした嗜好の慣性は情報コミュニケーション産業特有の傾向であるが、この経緯については後述する。(辻・西脇; 1996年、38-47ページ)。

次に、ライブ市場の歴史的側面であるが、18世紀全般を通して、実演芸術の市場化は緩やかに進んだといえるだろう。たとえば、音楽文化の担い手が王侯貴族から都市の富裕階層へ移行するとともに、貴族の個人的人脈による演奏活動から、観客一人一人が費用を分担して演奏会を開催できるようになった。その結果、社交機能を有する都市コンサート市場が形成されたが、コンサートの入場料金だけで、演奏家が生計をたてるまではいたらなかった。<sup>8</sup> また、作曲家も、王侯貴族への従属を徐々に脱却し、出版社と契約することで、新曲の楽譜出

---

および Peacock (1993) Chapter 6 参照。

<sup>7</sup> クラシック音楽における人件費のうち、指揮者のそれが極端に高騰したことが、コンサート開催経費の高騰に結び付いたとレブレヒトは指摘する。各交響楽団は人気のある指揮者を常任者として契約するには、(実際の拘束期間は半年以下) 億単位の金額が必要であるし、1980年代の一晚の客演コンサートにおける著名指揮者の公演金額はアメリカで約200万円以上、日本ではその4倍になる。こうした指揮者の人件費高騰の背景について、一握りの指揮者たちの名声でレコード・CDを販売してきた1960～80年代のレコード会社の世界戦略、および彼等とほぼ独占的に代理人契約している企業の存在からレブレヒトは言及している。Lebrecht(1991)参照。

<sup>8</sup> 当時、音楽関連の副業で生計をたてながら、楽器演奏家という職業上の地位を確立した楽団員は「リ

版による著作権収入を主な収入源とした。<sup>9</sup> そして、彼等は楽譜宣伝と演奏料収入の確保のために、自曲の演奏会を積極的に開催したが、その理由としては、他者が自分の楽曲を演奏しても、出版社と作曲家との力関係で、楽曲使用料金が決定された当時の実状がうかがえる。そのため、常に最新曲が披露され、現在のクラシック音楽演奏会のように過去の楽曲はめったに演奏されなかった。また、この時代のコンサートホールに関する技術革新についても、富裕層の社交の場としての機能を重視したものであって<sup>10</sup>、大半の人は社交場や娯楽としてコンサートを利用していた。

しかし、19世紀を通じて、鑑賞者たちは「芸術そのもののために」「理想的なモチーフの追求」と言う「本来の芸術の目的」の意義を追求し始めた。ザルメンは指摘する。唯一、芸術だけが、当時議論された理想的な人間のあり方の助けになると考えられるようになり、裕福になりつつある中産階級にコンサートは楽しまれ、理想とされる音楽的素養の形成へと結び付くと思われた (Salmen; 1988, 訳書 187-197 ページ)。この転換の政治的背景には、ドイツにおけるゲルマン民族主義の高揚が思い浮かぶだろう (Raynor; 1975, 訳書第8章)。また、経済的背景には、ライブ市場の拡大に伴い、存命作曲家の新譜著作権が高騰したことに対して、相対的に著作権料が安価な著名な物故者に「巨匠」という付加価値をつけて、鑑賞すべきレパートリーを整えるという、興行主や出版社の戦略が読み取れる。こうした「巨匠主義」と演奏されている音楽以外の要素を排する「集中的聴取」という現在のクラシック音楽の鑑賞様式は、19世紀を通して確立したといわれている (渡辺; 1989年、8-57 ページ)。

この変化に対応する形で、生産の現場では様々な技術革新が発生した。たとえば、ホールは科学的な音響効果を意識した設計や、集中して音楽を聴くために観客席の照明が暗くされたり、より良い音を聴くための座席配置が工夫されたが、いずれも現在まで受け継がれている設計思想といえるだろう (Tidworth; 1973, 訳書 227-299 ページ)。また、ソフトを生産する作曲家は、巨匠たちの楽曲との差別化を図るために、より重厚長大な楽曲、形式の自由化、民族性の強調、合唱の利用等、さまざまな試みで個性を競った。さらに、演奏面では、各楽器の大型化や交響楽団の大編成がなされている。結局、この時期に確立された集中的聴取と

ピエニスト (ひたすら繰り返す者)」と呼ばれ、芸術家とは認められなかった。Salmen (1988) 参照。

<sup>9</sup> なお、楽譜市場が拡大した背景には、当時の都市富裕階層の間に、子女教育としてのピアノ習得が流行しており、高い技巧を駆使する練習曲集を多くの親が買い求めたことがあげられる。また、この時代は非常に多くのピアノ音楽が作曲されているが、楽譜が消耗品であったために、流行が去ると破棄され、現代残されていない。

<sup>10</sup> 具体的事例としては、1) 観客収容数の増加を目的としたホールの大規模化、2) だれが来場したのかわかるように、馬蹄型や楕円型の座席配置の流行、3) 威厳さと高級感を感じさせる屋内外の装飾が

巨匠主義というクラシック音楽の鑑賞様式が現在の消費選好の基盤を形成したといえよう。

## (2) 録音・放送市場の経済特性と技術革新

ここでは、ラジオとレコードが急速に普及した 1920 年代を中心に、録音・放送市場の特徴を考察するが、音源と同じ場所で即時的に音楽を楽しむライブ市場と異なり、ラジオやレコードの登場は演奏会場から離れた場所での音楽鑑賞を可能にした。この録音・放送市場の本質は、消費者による音楽聴取機会の自由裁量化と要約できるが、特に、レコードは音楽ソフトの個人によるストック化を、ラジオは音楽ソフトのフロー化を可能にしたといえるだろう。そこには、外部資源へのアクセスと市場への即応性が観察され、「一定の加入者を持つネットワークに加入することによる効用の増加や費用の削減」をもたらすネットワーク外部性が見い出せる。<sup>11</sup>

ところで、ラジオや蓄音機は、はじめからネットワーク外部性や音楽鑑賞を目的として開発された商品ではなく、国によっては、他商品に市場シェアを奪われながらも、偶然生き残った商品にすぎない。ザルメンによれば、1877 年の蓄音機発明時に、エジソンは民族音楽の採譜や演説の録音を想定していたが、音楽鑑賞には堪えられない音質にもかかわらず、1907 年のドイツですでに 1800 万台の蓄音機が普及していた。一方、アメリカでは、この当時、蓄音機よりも自動演奏ピアノが主流を占めていた。その理由としては、婦人や子供によるピアノ演奏を家族で楽しむという 18 世紀欧州のライフスタイルが強く残っていたからであり、そこにはあくまでも家庭でのピアノ演奏にこだわる潜在的需要の存在を推察できる（渡辺；1997 年、153-170 ページ）。

しかし、1925 年の電気録音技術の開発がレコードの再生音質を飛躍的に向上させたことが、安価な蓄音機の普及と音楽ソフトの急増を促し、更に追い打ちをかけるように、1929 年の大恐慌は高価な自動演奏ピアノの流行を終焉させた。確かに、蓄音機のほうが、音楽ソフトの汎用性、安価な価格帯、修理の容易さ、省スペースといった機能上の利点に加えて、音楽の集中的聴取という鑑賞様式により適していたと考えられる。したがって、両国におけるレコード鑑賞の普及度のずれについて、直線的な進歩史観から判断してはならない。どの媒体が選択されるかについては、人々のライフスタイルや音楽嗜好、音楽ソフトの普及度といった

---

あげられる。Tidworth(1973)訳書 135-170 ページ参照。

<sup>11</sup> ネットワーク外部性については、林・大村編 (1994) 24-29 ページ、辻・西脇 (1996) 26-30 ページ参照。ちなみに、今回は、プラットフォームの購入を「会員権の入手によるネットワークへの参加」の一種とみなして、検討を進めている。また、情報化社会と芸術との関係については、池上 (1996b) (1997)

要因に左右され、各国均一に新しい技術が進展するわけではない。

また、ラジオについても同様のことが想定できる。イギリスにおけるラジオ受信機数は、約3.6万台（1922年）から、約218万台（1926年）、908万台（1939年）と急増し、20年間でラジオ放送が全国的に定着した様子がうかがわれる。（Peacock and Weir, 1975, pp. 64-69）また、イギリス放送協会（BBC）は全放送時間の2/3以上をクラシック音楽に充てたが、これはクラシック音楽の受動的な鑑賞スタイルを定着させ、地域間や所得階層間の音楽鑑賞機会の格差を是正したと評価できる。<sup>12</sup> その結果、18世紀から20世紀初頭までは、楽譜出版や自作自演の演奏会が作曲家の主な収入源であったのに対し、1930年代以降、彼等はラジオ放送による著作権収入に依存するようになった。1930年にイギリス著作権協会が徴収した全ての音楽著作権料金の35%をBBCが占めていたことから、ラジオ受信機の普及は、実演芸術の収入構造にも大きなインパクトを与えたことがわかる。（Peacock and Weir, 1975, p81）

逆に、ラジオ放送事業者の立場から当時の状況を鑑みれば、一日の放送時間を埋めあわせるソフトを確保しなければならず、彼等は1) 放送局のソフト供給源として、専属の交響楽団を設立する<sup>13</sup>、2) 古典とは異なる現代音楽曲を存命中の作曲家に委嘱し公開録音する、といった手法で、音楽ソフトの囲い込みを図った。いずれにしても、クラシック音楽の演奏録音がラジオ放送の普及に果たした役割は大きい。

戦後の音楽市場の発展を詳しく叙述する紙面はないが、クラシック音楽に代わる新たな音楽ソフトの台頭と二次媒体の多様化にふれておきたい。そのうち、音楽ソフトに関しては、若者文化の象徴として普遍的な価値観を有するロックやポップス音楽の登場は録音・放送市場の規模をさらに拡大した。一曲あたりの演奏時間が長いクラシック音楽よりも、3分前後の楽曲の長さで生産費も安いロックやポップス音楽のほうが、広告を入れる商業放送により適応したソフトであるといえるだろう。<sup>14</sup>

二次媒体の多様化が実演芸術市場の発展に大きく貢献したことは、まちがいない事実である。1960年代のLPレコードとカセットテープの発明を筆頭にして、ケーブルテレビやビデオ、CDの普及等、規格標準化をめぐる激しい競争が繰り広げられたことは記憶に新しい。

---

参照。

<sup>12</sup> この時期、オランダ（1919）、ドイツ（1920）、イギリス（1922）、メキシコ（1923）、オーストリア（1924）、日本（1925）でラジオ放送によるコンサート中継が開始された。Salmen(1988)訳書 335-336 ページ参照。

<sup>13</sup> 初期にラジオ放送局が設立した交響楽団として、リトアニアにおけるラジオ交響管弦楽団（1926）やBBC交響楽団（1930）がある。Salmen(1988)訳書 336-340 ページ参照。

<sup>14</sup> クラシックとロック・ポップスの生産性の違いをその生産工程から説明したピーコックの論文とし

いずれの場合も、互換性の少ない複数の規格が市場競争を続けるか、一つの規格がシェアの大半を占めるかに収れんしていくが、個別企業の利益追求が優先され、消費者の利便性がおざなりにされる点では同じである。

### (3) 実演芸術市場の重層構造

前段では、実演芸術市場をライブ市場と録音・放送市場に分けて、各市場の発展過程を技術革新を中心に検討してきたが、どちらの市場においても、施設や機械、さらにはそこから派生するネットワークシステムといったハード面の技術革新と音楽ソフトに関する技術革新が同時に発生するという意味で、重層的な市場構造という共通点が認められた。たとえば、ハード面では、劇場設計の進歩やラジオ・レコード機器の低価格化と音質の向上等がこれにあたる。また、音楽ソフトのうち、作曲については、ソナタ形式の定着とそれを基礎とする作曲技法の多様化が見受けられ、楽曲演奏では、楽器の改良や大規模楽団の編成、指揮者の確立が進められた。

実演芸術市場の重層性は、ハード機器の生産あるいは物理的体系の管理を前提として、その上にソフト的な財やサービスが提供されるプラットフォーム型の産業構造とみなすことができる（出口；1996年、174-175ページ）。プラットフォーム型産業構造とは、1) 一つの希少なソフトの利用をめぐって、複数のプラットフォーム財が競争する、2) 1) とは逆に、市場競争力を確保したあるプラットフォームの規格上で、複数のソフト財が市場競争する、3) どちらかの部門で技術革新が起これば、もう一方に波及するという特徴がうかがえる（図1-2から1-4参照）。そして、いずれかの部門の生産性が高まり、機会費用が低下すれば<sup>15</sup>、結果的に実演芸術活動全体の外部効果もたらされるが、こうした産業構造に情報コミュニケーション産業の雛型を見い出すことができるだろう。なお、国際的な金融システムや情報通信産業と実演芸術活動を同一視するこの見解は、多くの経済学者には一見奇異に思われるかもしれない。しかし「人々の相互関係の中で形成され、関係の文脈の中でその意味が解釈され、それらが絶えず動いてゆく」（今井・金子；1988年、51ページ）という情報の定義を思い起こす時、実演芸術活動が最も古い情報コミュニケーション産業の一つであることはいうまでもないだろう。<sup>16</sup>

---

ては、Peacock(1984), Peacock et al. (1983)参照。

<sup>15</sup> 家族構成別に実演芸術の鑑賞回数を比較した Belk and Andereasen(1982)によれば、独身者と41歳以上の夫婦世帯の鑑賞回数が最も多く、乳幼児がいる夫婦世帯が最も少なかった。その要因としては、二次媒体の利用に比べて、劇場やコンサートホールを訪れる機会費用が子供のいる夫婦世帯にはかなりの負担であることを彼等は指摘している。

<sup>16</sup> 野口(1974)は「不確実性減らす情報」に焦点を絞って議論しているが、本論はその立場にない。

図1-2 ライブ市場の付加価値構造

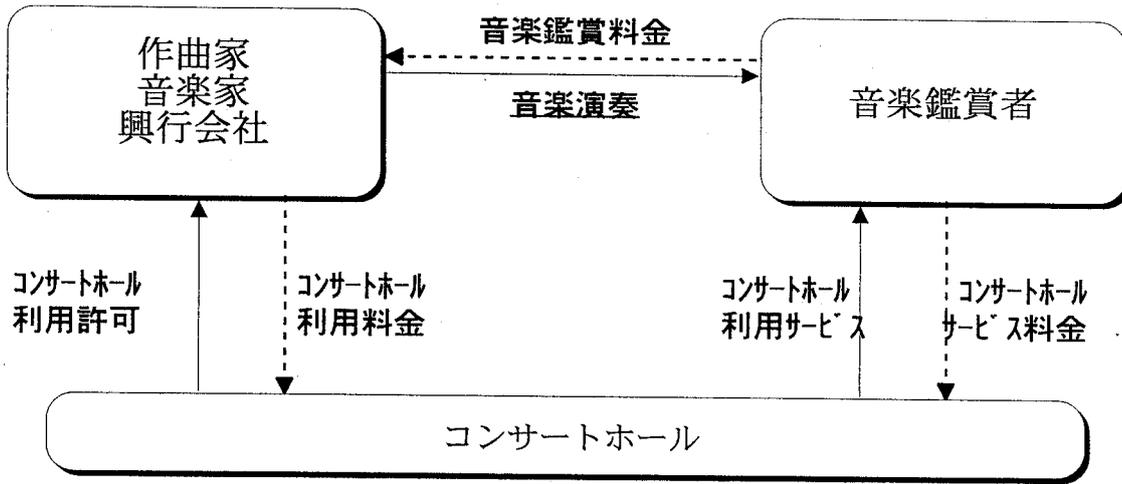


図1-3 レコード産業の付加価値構造

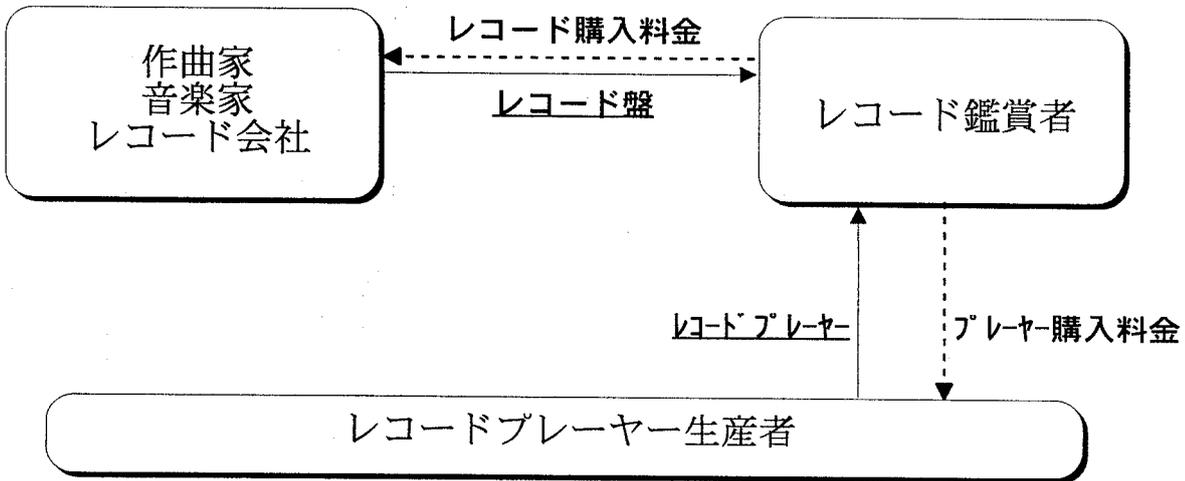
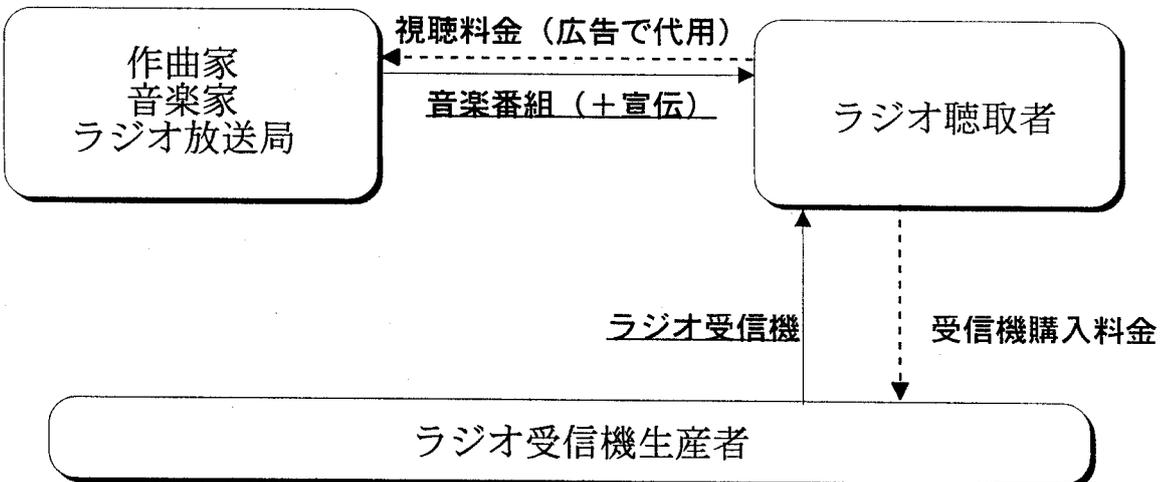


図1-4 ラジオ放送の付加価値構造



さらに、プラットフォーム型産業構造の視点から、楽譜出版の時代から現在に至る実演芸術市場の歴史的発展を眺めてみれば、音楽著作権制度と現在の市場構造がいかにか乖離しているかが明らかとなるだろう。初期のライブ市場における楽譜出版には、ハードである楽譜を印刷販売する出版社と楽曲をつくる作曲家しか存在しなかったもので、両者の間で著作権の取り決めがなされている。つづいて、ライブ市場が成熟すると、作曲家に加えてソフト生産に演奏家（交響楽団・指揮者を含む）が関わり始めた結果、彼等は付随的な存在として演奏料金の一部を収入として得る一方、演奏自体は著作物ではないので、著作権制度はそのまま残された。そして、録音・放送市場が成長し、ラジオやレコードが販売され始めるとともに、ソフト生産における演奏家の比重はさらに高まり、彼等の活動は作曲家に準ずる創作行為と認識された結果、演奏行為の放送や録音、あるいはその商品化に関する許諾権として、実演家に著作権隣接権が認められたのである。これらのことは、同一の演奏行為であっても、プラットフォーム財が違ってくれば、その著作権の認定も異なることを示唆している。

近年のマルチメディア技術の発展によって、複数のプラットフォーム財の利用<sup>17</sup> や多数の楽曲を重ねたサンプリング編集、著作権が認められない通信回線上のソフトやデータの自由な利用が可能となった結果、単独のプラットフォーム財の存在と一人のソフト原作者の特定化という著作権制度を支える前提条件は崩れつつある。したがって、出版印刷を基本とした伝統的な著作権法を拡大解釈することで、将来の情報化社会を乗り切ろうとする各国政府の現在の対応策は早晩行き詰まる可能性が高いだろう（夏井；1997年, 143-147 ページ）。こうした法律と市場の実態との乖離は実に深刻な問題であって、特定業者のレントシーキング行動によって、公正な競争条件が歪められたり、消費者の過大な負担を前提とした生産者主権な制度が整えられる危険性は常に内在している。情報コミュニケーション産業全体を包括する知的所有権の問題を考えるに当たって、この点を見逃すわけにはいかない。<sup>18</sup>

#### 第4節 芸術支援政策研究に向けて

本章では、ピーコックによる20世紀のイギリス作曲市場研究を土台に、音楽社会史の研究や他の文化経済学の研究を補いながら、一つの芸術市場論にまとめあげてきた。彼の論考

<sup>17</sup> 著作権はその商品現物に付随するので、たとえば、映画の一場面で歌われている楽曲の音楽著作権は、作曲家ではなく、映画会社に帰属する。日本芸能実演家団体協議会・実演家著作権隣接権センター（1996）参照。

<sup>18</sup> ピーコックは、実演家の創造行為を原作者のそれとは分離すべきと考え、従来の実演家の権利である著作権隣接権ではなく、独自の実演権を提唱している。Peacock(1995)参照。逆に、ウッターは現在の著作権制度を著作者にさらに有利になるように強化し、新たに得た「芸術再融資金(art refinancing fee)」

は、1) 独占的な情報の利用許諾権と文化資産の公共性の確保との両立をはかる著作権制度と2) 情報伝達の媒体に関する技術革新と情報ソフトそのものの技術革新（芸術的革新）が相互にもたらす外部性という2つの視点に注目し、実演芸術市場に情報コミュニケーション産業独特の重層的なプラットフォーム型産業構造を見出す点にその本質がうかがえる。最後に、本研究の到達点をふまえて、今後の研究課題を2点示しておきたい。

第一に、自発的に鑑賞者が会場を訪れるライブ市場と異なって、録音・放送市場では、消費者は受動的になりがちである。それゆえ、生産者側の情報操作に消費者が制御され、情報の非対称性が発生するかもしれない。<sup>19</sup> 今回検討したクラシック音楽で言えば、19世紀後半に存命中の作曲家の楽曲使用料金が高騰したことに対し、出版者や興行主がバッハやベートーベン、モーツァルトらの古典楽曲を代替財に採用する際に強調した「巨匠主義」は、説得的広告といいきれぬのか判別することは非常に難しい。消費者が直面する情報の非対称性は情報コミュニケーション産業が常に抱える問題と認識しなければならないだろう。

そして、本論文の到達点をふまえた芸術支援政策の経済学的な検討をもう一つの研究課題として示しておきたい。実演芸術市場に対する政府介入は、実質上、録音・放送市場の急成長により、打撃を受けたライブ市場の生産者を救済する目的で開始されたと認識すべきであって、現状では、市場規制、補助金交付、租税制度、学校教育といった4つの方法が実施されている (Pick; 1988, Chapter 7)。これを、政策目標と具体的方策との妥当性 (Peacock; 1994)、および財政全体の特性から派生する政策スタイルの違いに注目して、芸術市場への政府介入に関する財政学的考察を進めてみたい。その際、従来の財政学研究で問われた市場の「効率性」「公平性」「透明性」に、情報コミュニケーション産業特有の「創造性」を加えた4点を政策評価の基準と考えることが望ましいかと思われる。<sup>20</sup> 特に、具体的な財政手段である補助金給付や租税制度については、資源の最適配分や所得再分配といった財政機能の比較、あるいは個人の経済的自由と政府の価値財供給とのバランス (Peacock; 1997) といった論点からの検討が求められる。

---

を芸術家の奨学金や補助金に当てることを提唱する。Hutter(1995) pp. 181-183 参照。

<sup>19</sup> 消費者選好に反する表現と違う点に芸術的価値を見出す現代芸術全般の評価基準を考慮する時、消費者選好に反した各作品は容易に大量消費に結び付かない。Abbing (1980) pp. 34-35 参照。

<sup>20</sup> 辻・西脇 (1996) では、創造性と効率性から生産性を、公平性と透明性から公正性を位置付けているが、情報コミュニケーション産業である実演芸術活動を支援する政策の評価基準としてみても、この指摘は重要ではないかと思われる。辻・西脇 (1996) 127-129 ページ参照。

## 第2章 芸術市場への政府介入の規範的考察 ケインズとピーコックとの比較を中心に

### 第1節 研究の目的と背景

現在、欧米各国で推進されている芸術支援政策の先駆者といえば、ケインズが尽力したイギリス芸術支援政策である。第二次世界大戦下で、国民生活が窮乏したイギリスでは、最初は勤労者の慰問を目的とした慈善事業として、芸術市場への政府介入、すなわち芸術支援政策が積極的に推進された。その後、職業芸術家保護の視点から、芸術表現の自由を優先するケインズの主導のもとで多くの実演団体に補助金が交付されはじめるが、本研究では、これを生産者補助金と呼ぶことにしよう。生産者補助金を中心とした芸術支援政策は、欧米各国に1960年代末までにはほぼ定着したが、1980年代後半に補助金の削減が話題に登場するまで、その規模やその対象分野は年々拡大の一途をたどったのである。

ところで、わが国では、文化庁と地方自治体を中心に芸術支援政策が推進されているが、欧米と異なり、ほとんど生産者補助金は交付されていない。わが国の場合、芸術支援政策予算の半分以上が文化施設の建設費で占められ、1980年代には約700館、1990年～95年までに約450館という具合に、全国各地に文化ホールが急速に整備された。<sup>1</sup> その一方で、1980年代後半から1990年にかけて、円通貨の国際的な上昇に伴い、「経済大国から生活大国へ」という新たな課題が提示されるなかで、芸術支援政策の分野においても、わが国における生産者補助金の少なさを批判する声が高まった。しかし、そうした議論の大半は、欧米で主流である生産者補助金を何ら吟味することなく、先入観をもって、標準な芸術支援政策と位置付けただけにすぎず、文化ホール整備を中心とするわが国の政策がいかにそこから乖離しているかを批判しているにすぎない。<sup>2</sup>

そこで、本稿では、財政学の視点からみた生産者補助金の問題点について、なぜ、欧米諸国は代替手段を考慮しないのかという疑問を重ねながら、芸術市場への政府介入に関する理論的な考察を進めてみたい。生産者補助金中心の芸術支援政策を推進したケインズの論考と、財政学者の立場から、芸術支援政策の財政問題を長年論じてきたピーコックの芸術支援政策論とを対比する。

### 第2節 生産者補助金の起源をたどって ケインズの芸術支援政策論はいかに誤解され、受

<sup>1</sup> 1970年代以降の地方自治体における芸術支援政策については伊藤（1997）参照。

<sup>2</sup> わが国における文化経済学の先駆けとなった池上編（1991）を読むと、芸術家側から「できるだけ多くの生産者補助金を獲得すべき」「政府からの補助金は芸術家を駄目にする」という両論が出ていて興味深い。

け継がれてきたのか

(1) ケインズとイギリス芸術支援政策

ケインズは、第二次世界大戦下の芸術振興評議会 (Council for the Encouragement of Music and Arts: CEMA) の第2代理事長、およびそれを継承したイギリス芸術評議会 (Arts Council of Great Britain: ACGB) の初代理事長を務め、死の直前まで、イギリス芸術支援政策の理念と制度の構築に従事した。特に専門的な叙述を残しているわけではないが、部下への指示を記した手紙類やラジオ演説原稿の中に、彼の芸術支援政策論をかいま見ることができる。イギリス芸術支援政策において、なぜ生産者補助金が中核をなすようになったのかを探るために、彼の芸術支援政策論を吟味してみたい。

彼の見解はおおよそ4つに分かれるが、第一の原則は、職業芸術家の保護である。地方公演やアマチュアの音楽会を開催することを通して、戦時下の国民生活を慰労するため、アメリカの財団とイギリス教育庁が1939年にCEMAを設立したが、その方針が気に入らないケインズは「アマチュアの活動にあれほどお金をつかっているのはなぜか、..... 大切なのは芸術水準であり、真剣な芸術家のやる気を保つことであって、村の公会堂で行われる無名の人のコンサートではない」と強く抗議した (Glasgow; 1975, p260, 訳書 340 ページ)。1939年から1941年といえば、第二次世界大戦が勃発し、イングランド銀行理事や国際的な金融協力交渉等に多忙を極め、病床に伏せていた時期であるにもかかわらず、彼が芸術支援政策に強い関心を寄せていたことがこの手紙からわかるだろう。

その後、1942年にCEMA理事長に就任すると、彼はこれまでの教育・慈善事業的な音楽や演劇の巡回公演の企画に加えて、職業芸術家の支援に新たに乗り出した。音楽団体への補助金交付に加え、最も特徴的なのは、演劇に対する支援である。崩壊寸前となった演劇市場を何とか維持するために、彼は、娯楽税を免除させるために、民間劇団に一時的な非営利団体を設立させ、そこに赤字保証をする支援策を推進し、市場競争の促進を図った。この場合、仮に観客動員に成功すれば、問題はないが、公演に失敗した場合にはその赤字分をCEMAが補填することで、芸術生産のリスクを大幅に軽減する仕組みである。確かに、最初のいくつかの劇団はそれに成功したが、「商業劇団が娯楽税を免れ、私腹を肥やしている」と批判された。逆に、終戦近くなると、その大半が公演を成功させることができず、CEMAはかなりの保証を行ったようである (Glasgow; 1975, pp. 265-267, 訳書 344-345 ページ)。いずれにしても、ここに現在の生産者補助金の原点が見い出せる。

また、彼はロイヤルオペラ劇場の理事長を兼務し、大蔵省から補助金を得るための交渉か

ら、観客席の改装に至るまで、その再建に奔走した。(Glasgow; 1975, p269, 訳書 347 ページ) このことから、オペラやバレエ、シェークスピア劇、交響楽団へ補助金を集中的に交付するというイギリス芸術支援政策に、彼のエリート主義的な基本方針が裏打ちされていることがよく認識できる (Hewison; 1995, p40)。しかし、ケインズにとっては、こうした支援はあくまでも緊急避難的な施策であって、平時においても、芸術団体への生産者補助金の交付を政策の軸に据えるつもりであったのかどうかは、大いに疑問が残るところである。

第二点は、CEMA の中心的な役割を援助すべき団体の選定と補助金の交付にすることによって、芸術家の自由裁量権を確保した芸術支援政策のあり方を模索していたことである。先程述べたように、ケインズは、CEMA によるコンサートや展覧会を直接企画する業務を縮小し、商業劇団への赤字補填事業を推進した。「赤字になるような演劇だけが公費で援助するのに値するのではなく、入場券の売れ具合は評価基準として無視できない」(Glasgow; 1975, p260, 訳書 337 ページ) 「もし、助成が 100% 成功するなら、CEMA は運営経費以外にお金を使わなくてすむ。選択を上手にして、一様に確実に成功しそうな団体ばかりを後援するなら、貸与金は完全に返還され、保証の支払いを要求されることは全くない」(Glasgow; 1975, pp. 266-267 訳書 344-345 ページ)。これは、市場原理を導入した芸術支援政策であると同時に、CEMA が企画運営段階で芸術家に干渉しなくなったのであるから、芸術家に芸術表現での自由を保証する政策方針といえるだろう。ちなみに、1944 年度の歳出 (135673 ポンド) を見ると、全国各地でのコンサートの企画運営が 45170 ポンド、音楽団体への補助金が 19086 ポンド、演劇団体の赤字保証が 12508 ポンドとなっており、国民への慈善事業的な要素と生産者保護とのバランスがとれている反面、演劇団体に多額の赤字保証をしたことが明らかである (CEMA; 1945)。

三番目の特徴としては、イギリス独特の分権的な支援システムを構築した点があげられる。具体的には、補助金配分を決定する各芸術分野ごとの専門委員会の設置、および芸術支援機関と政府との準独立関係があげられる。前者については、CEMA の組織再編を進め、美術、音楽、演劇の 3 分野の専門家を責任者として常勤雇用し、彼らを座長とする専門委員会が具体的な補助金配分を決定するシステムを整備した。こうした専門的な能力を有する一部エリートが、密室で公的資金の配分先を決定する手法は、専門的判断に準拠し、議会からの芸術表現への過剰な干渉を排除するのには有効かもしれないが、納税者の財政制御をより困難にした点は後に災いをもたらすことになる。

一方、後者については、ケインズは、すでに 1926 年の『自由主義の終焉』(1926) のな

かで、港湾局や中央銀行を例にあげながら、政府と民間企業との間に位置する半自治的組織の有効性を認識していた。彼の言う「半自治的組織」は社会全体の利益にかなうものに限られ、通常は自主的に経営されるが、最終的には議会制度の枠内で活動する。資本主義体制と国家社会主義の双方に対して、ケインズが強い疑念を抱いていたことに注目すれば、両主義を具現化した民間と国家との中間に位置する組織を模索したのではないだろうか（Keynes; 1926, chapter IV, 訳書 151-156 ページ）。

実際、CEMA も ACGB もこれに該当するが、政府と芸術支援機関とのこうした関係は、Arm's Length 原則（政府は資金を出す、独立した支援機関の運営には口出ししない）と呼ばれている。イギリスでは、このシステムが定着しているが、これが文化・余暇政策における議会の過度の干渉を阻止する原則として解釈されるようになったのは、1970 年代以降にすぎない。ヒューイソンによれば、この歴史的背景には、20 世紀初めの 2 大政党制下の議会において、ともすると、互いに相手の政党を陥れるために政府機関に圧力をかけるので、これを嫌った官僚が便宜的にこうした手法を編み出したとのことである（Hewison; 1995, p32）。

ケインズが提唱した芸術支援政策の基本方向は、第二次世界大戦という特殊な社会環境におけるイギリス芸術の危機を救う緊急措置として、政府が一時的に市場介入する際の原則とみなすべきであろう。政府による職業芸術家の支援と芸術家の表現の自由の保証との両立を優先した点に注目すれば、彼は生産者主権の芸術支援政策論者であったといえる。しかし、多くの人が誤解しているようであるが、彼は、決して、芸術市場への政府介入、特に、長期にわたる芸術団体への多額の補助金交付を容認していたわけではない点だけははっきりさせておかねばならない（Peacock; 1993, pp.117-119）。

こうして、イギリス芸術支援政策の基礎を築いたケインズの足跡をたどる時、現在の生産者補助金中心の政策を顧みると、ケインズが CEMA や ACGB の事業を軌道に乗せる過程で構築した政策の基本方向のうち、芸術活動の市場競争を促す原則は全く忘れられていることがわかる。また、職業芸術家への財政支援や政府との独立関係、専門家集団による公共的意思決定といった側面については、いずれも多額の補助金を受け取る芸術団体に都合よく歪められていると思われる。

## (2) ケインズの芸術支援政策論の変容 生産者補助金がもたらす財政膨張

ケインズの死後、彼の芸術支援政策論の真の意図は忘れられ、芸術団体に補助金を交付するシステムだけが残された。というよりも、システムを運用する芸術評議会の官僚たち（以下、芸術官僚）と、すでに多額の補助金を毎年受領していた芸術団体の双方ともに、このシ

システムを堅持し、補助金額をさらに増加させるインセンティブがあったと解釈したほうがよいだろう。ここでは、臨時的な芸術支援の具体的方策であった生産者補助金が制度として定着した要因を考えてみたい。

1970年代まで、芸術評議会が生産者補助金を積極的に推進した理由としては、3点想定される。まず第一に、直接、芸術活動の財源となる生産者補助金には、政策の即効性が期待できる。確かに、これは生産費用の一部を相殺し、各芸術団体が優れた安価な作品を市場に提供することを促すだろう。しかし、この要因は、生産者補助金が存続した最大の理由かもしれないが、代替手段の模索がほとんど見受けられなかったことを説明できない。続いて、第二の理由としては、Arm's Length原則に基づく芸術支援制度自体に、生産者補助金の増加傾向に拍車をかけた要因が見受けられる。なぜなら、芸術評議会の予算編成に関して、議会は評議会が決定した個別の補助金の是非を問う権限を有していない。少なくとも、外部の人間によって、補助金を個別監査するシステムが現制度の中に全く整えられていない現状を考慮する時、不必要な補助金の削減や代替手段の模索といった現状を打破するインセンティブは芸術官僚に起こりえないだろう。

一方、芸術団体にとっての最大の利点は、安定した収入の確保である。逆にいえば、芸術市場に参入する際に不確実な入場料収入をあてにしなくともよいという意味では、生産リスクの大幅な軽減とも受け止められる。また、政府との関わりを築いたという点に注目すれば、政府から補助金を交付されたという事実そのものが、政府による質の保証と受け止められ、個人や企業からの寄付を募ったり、世間からの評判を高めるのにも一役買うと思われる。

本節を終えるにあたり、多額の生産者補助金を既得権とみなしている芸術団体が、芸術官僚や政府、議会、マスコミ等に圧力をかけている現状に対するピーコックの見解を簡単に記しておきたい。彼等のレントシーキング行動によって、本来、別の政策手段が採用されたり、他の芸術団体が受け取るべき補助金が喪失している点に注目する時、個人の自由な選択機会を増やすはずの政府介入が資源の最適配分機能を歪めていると考えられる。その上で、「自分たちの芸術活動が芸術的に高い価値を有しており、社会的便益を供与しているのであるから、生産費用に見合う補助金を交付されて当たり前だ」と主張する彼等の態度は、単なる価値観の押し付けにすぎない。どの芸術が高い質を有しているかは、生産者側が独断で判断すべき問題ではなくて、消費者の判断に依拠するのではないだろうか。ピーコックは、貧困層の人口増加を抑えるために、強い倫理観の遵守を人々に強制したマルサス主義者になぞらえて、

芸術団体の態度を批判している<sup>3</sup>。

### 第3節 芸術支援政策における政府の役割 ピーコックの芸術支援政策論から

前節のケインズの芸術支援政策への取り組みをふまえて、本節はピーコックの芸術支援政策論のうち、資源の最適配分と所得再分配という2つの政府の役割を概観する。<sup>4</sup> ケインズがあくまでも生産者主権的な立場から政策論を展開したのに対し、ピーコックは彼の着眼点の一部を継承しつつ、個人の経済的自由を尊重する消費者主権なアプローチを採用したといえる。

#### (1) 資源の最適配分

はじめに、現在の所得分配と各個人の選好を所与とした上で、資源の最適配分に関する芸術支援政策を検討するが、その前に、なぜ芸術支援市場が不完全性を有しているのか、説明しておかねばなるまい。一般的に、完全競争市場が機能するためには、所有権の設定と新規参入のインセンティブ確保が必要になる。ところが、一回性の情報伝達にすぎない実演芸術にたいして、明確な所有権を想定することは難しく、実際に市場で取引されているのは、芸術家が発信する情報を伝達する媒体の利用許諾権に過ぎない。さらに完全競争市場では、瞬時に模倣がなされ、独創的な芸術作品を作った当人の収益は消失するので、芸術的革新を試みるインセンティブは発生せず、市場は成立しない。第1章ですでに示したように、芸術活動は、人的資源に起因する芸術的な独創性が重大な意味を持つ不完全競争的な産業であって、それに見合う当人の収益を確保する何らかの市場規制が不可欠であって、これが著作権制度である。具体的には、芸術活動を媒体化した財・サービスの利用許諾権に関する独占的な権利を芸術家当人とその家族に長期にわたって保証する。

しかし、すべての芸術活動は、歴史的な文化遺産を基礎に成立しており、その意味では、過去の芸術表現の一部を模倣し、学ぶことは奨励されなければならない。となれば、学習費

3 マルサスは、労働者階級における人口の自然増加は人々に貧乏と悪徳をもたらすので、慈善団体等による救済活動を批判し、性欲を道徳的に抑制しない限り、社会改善は行われないと主張した。これに乗じて、道徳的抑制(moral restraint)による貧困層の人口抑制を強調したのがマルサス主義者である。ピーコックは、こうしたマルサス主義者による倫理観の強制が、芸術団体が生産者補助金を獲得したいがばかりに、声高に自分たちの活動の芸術的価値を唯一の根拠に、多額の補助金を確保している点を、マルサス主義者と同じであると指摘した。Peacock(1996)参照。

4 「資源の最適配分」「所得分配・平等性の確保」「価値財」の3つのアプローチから進めた先行研究としては、Netzer(1978), Throsby & Withers(1979), Towse(1994), 片山(1995)がある。また、DiMaggio(1986)は芸術支援政策の目標として「芸術的な質の高さ」「芸術作品の保護」「だれもが芸術作品に触れる機会があること」「芸術的な革新」「多様な価値観の反映」「芸術への参加」をあげている。

用を抑制することも市場競争を促すインセンティブの一種と位置付けられる。そして、著作権期間の長さを通じて、政府は、芸術家を一時的な独占者に仕立て上げ、彼が独占的に得る収益と先人の芸術的偉業の一部を模倣する参入予定者の学習費用とのバランスをはからなければならない。この市場規制に関する将来的な課題として、日進月歩する情報媒体や複製技術における技術革新とその普及に対して、一人の原作者を歴史的基礎とした楽譜・文字出版の慣行をふまえて整備された現行の規制が機能不全の危機に直面しつつある点を指摘しておきたい。この芸術市場の取り引きルールが破綻すれば、長期的には参入インセンティブが消失するに違いないが、現状では、著作権概念の新たな構築に成功していない。

つづいて、芸術活動から派生する外部性のうち、地域レベルでの外部性を検討するために、地方芸術祭の開催を仮定しよう。地元芸術家は、普段見られない芸術表現と接することを通して、彼等の生産技術を向上させる良い機会を得るだろう。また、地域経済に対しては、雇用増や作品販売といった直接効果、地域のイメージアップや地域外からの観光客の消費行動がもたらす間接的な経済効果を期待できる。さらに、この議論を国際経済レベルに適用すれば、国全体を上げた芸術イベントの開催は、新たな雇用増や多くの外国人観光客を誘い、外貨獲得に貢献するかもしれない(Peacock; 1969, pp. 328-329)。しかしながら、こうしたイベントの開催には、開催経費のほかに、交通渋滞、物価上昇、ごみや犯罪の増加といった社会的費用の発生が見込まれる。したがって、こうした芸術イベントがもたらす外部性については、各事例ごとにその社会的便益と社会的費用とを比較し直すことが肝要であって、一概に政府の市場介入の根拠とは認められない。<sup>5</sup>

一方、中央政府の芸術市場への介入で期待される外部性として、ピーコックは、「国家の威信」「次世代への文化継承」を想定している。そのうち、前者については、国立歌劇団やバレエ団、国際的に評価の高い交響楽団やシェークスピア劇団がもたらす外部性であるが、この見解はケインズやロピンス、ポーモルたちからも広く支持されている。確かに、自国の芸術団体の海外公演で高く評価されれば、国民は誇りに思うだろう (Peacock; 1968, pp. 6-7)。しかし、映画やスポーツ、デザイン、科学技術等、国際的評価を受ける代替財が数多く見受けられることから、これだけでは芸術支援政策の十分な論拠といえないだろう。(Peacock; 1969, pp. 329-330)。後者の「次世代への文化継承」であるが、確かにこれも芸術支援政策市

<sup>5</sup> Cwi(1980)は(1)芸術鑑賞者がもたらす直接的な経済効果、(2)芸術鑑賞者に対するイメージ効果、(3)鑑賞者以外の人々に対するイメージ効果を指摘する。しかし、イメージ効果について、Netzer(1978)は肯定的に受け止めながらも、芸術活動が観光や企業誘致の最大の要因とは論証できないことを示唆している。Netzer(1978) pp.159-161 参照。芸術活動がもたらす社会的便益については、Heilbrum and Gray (1993)

場における外部性と考えられる。しかし、これも2つの問題点を抱えており、そのうちの1つはどのように現役世代が将来保存すべき特定の芸術分野を選択するのかという点である。つまり、現役世代が残した芸術作品が、将来世代の選好と食い違う時、この選択は政府介入の結果生じた損失とみなされ、市場の効率性をさらに悪化させたことになるだろう (Peacock, 1969, pp. 329-330)。もう一つの問題点は、文化の継承にかかる費用負担の際に生じる逆進的な所得再分配である。高所得者が好むオペラや交響楽団に対して、政府が租税を財源として支援することは、明らかに現役世代（特に低所得者）から将来世代の高所得者への所得移転と理解できるだろう。この不平等性については、次に検討するのでここでは触れないが、資源の最適配分という視点に立てば、将来の高所得者が便益を受けるために現役世代の機会費用が失われている点は無視できないと思われる。

結局、資源の最適配分にかかわるピーコックの検討を顧みる時、芸術市場に派生する各々の外部性には、いずれも一定の理解を示せるものの、十分とは言えないことが明らかとなった。<sup>6</sup> そこで、ピーコック以外の文化経済学者が指摘した3つの論点を最後に付け加えておきたい。まず第一に、「現代社会を再認識する新たな視点（社会批評）の提示」であるが、これは、芸術表現が従来にはない視座を私たちに提供するという外部性である。特に1960年代以降の現代芸術作品の多くは、現代社会が抱える矛盾や不条理を主題に選び、鑑賞者に心地よさではなく、社会への問題意識を育ませる。この外部性が健全な民主主義社会の形成に大いに寄与してきたことは十分評価できるが、逆に表現が過剰になり過ぎた場合、変化を望まない世論や伝統を好む保守系議員は、これをきっかけに、芸術支援政策全てをマイナスの外部性として位置付け、政府の過干渉を排除する動きが、特に1990年代のアメリカでは見受けられる。

第二点は、芸術鑑賞機会（アクセス）の格差の改善である。これには、①物理的なアクセスの改善（障害者や高齢者が利用可能か、快適な空間か）、②芸術財源・施設への芸術家のアクセス（芸術施設が使用しやすくなっているか、補助金は有効に利用しやすいか）、③市場への適応性（消費者が訪れやすい文化施設かどうか）、④地域住民のアクセス（一部の芸術愛好家だけでなく、より多くの消費者が訪れやすくなっているかどうか）の4点をBooth(1991)は示している。特に文化施設の立地やパブリックアート等、市場の効率性を高め

pp.205-209 参照。

<sup>6</sup> Pommerehne and Frey(1990) は経済的な外部性（スピルオーバー、地域経済への刺激、地域における雇用機会の創出）、非経済的な外部性（選択価値、将来世代への文化継承、威光価値、芸術創造性の存在）を示している。ただし非経済的な外部性はその効果を測定できないので、公費の過剰負担になる可能

る意味では、芸術活動のアクセスは見逃せない。

最後に、非芸術分野への芸術市場の拡大（Outreach）に政府が関わっているケースを見ておこう。具体的事例としては、音楽療法やダンス療法、公共空間におけるパブリックアート、まちづくり計画への芸術家の参加、生涯学習の支援といった、伝統的な芸術市場以外の場に芸術家が進出するケースが近年増加している。<sup>7</sup>むしろ、芸術表現やその鑑賞行為がもたらす人間の精神的充足と肉体的訓練と、現代社会が人々に多大なストレスを課している現状を重ね合せて見れば、芸術家が伝統的な表現の場（従来 of 芸術市場）に固執するのは合理的とはいえない。<sup>8</sup>むしろ、政府がその逸脱を奨励することは、彼等に新たな社会的ニーズという金脈のありかを知らせ、それに挑戦するリスクを分散させることに結び付けば、これは資源の最適配分による新たな市場の創出と解釈できるだろう。

## （2）所得再分配と価値財

前段では、現在の所得分配と個人の選好を固定した上で、芸術市場における政府による資源の最適配分を考察した。しかし、こうした仮定の下では、低所得者や地理的に不利な条件におかれた人々の存在を無視することになるだろう。そこで、芸術支援政策の所得再分配的な側面をピーコックがどのように認識していたのか紹介しておきたい。

ところで、彼は所得再分配を広義に解釈していたことをあらかじめ記しておいたほうがよいだろう。実際問題として、低所得者の家計支出における芸術分野の占める支出はごくわずかであるから、芸術を媒介とした狭義の所得再分配政策の効果はほとんど期待できない。加えて、低所得者本人も、現金や衣食住と比べて、芸術を軽視しており、所得再分配の対象物とみなしておらず、その意味でも、現金給付や公営住宅、フードスタンプといった財と比べて、芸術市場に政府が介入することで狭義の所得再分配が進むとは考えにくい。（Throsby and Withers; 1979, pp. 187-195）

---

性が高い。

<sup>7</sup> わが国で、音楽療法が導入されたのは1990年代以降の話であって、音楽大学で専門授業として取り入れられたのも、つい最近のことである。櫻林（1996）第1章参照。

<sup>8</sup> 1988年にはイギリス厚生省が「新設病院のパブリックアート整備」を提言したが、1980年代のイギリスでは、医療施設における芸術活動、あるいは芸術作品の展示が積極的に行われた。Miles(1991)によれば、芸術家にとっては、1) 雇用と表現の場の確保、2) 他分野の人との共同作業を通じた訓練、病院にとっては、医療環境の改善であり、患者のストレスの抑制、患者と医療スタッフ、芸術家とのコミュニケーションといった利点が想定されている。この背景には、芸術家側の要因：美術館や文化ホール以外の場所（生活空間）への芸術活動の広がり、芸術家の雇用機会の確保、および厚生行政側の要因：患者の満足度（費用対効果）の尊重、病院建築・設計の見直し、医療負担の公費削減等が考えられる。

しかしながら、個人の精神的欲求を満たす芸術活動とその鑑賞を自由に選択できる機会の質的量的な格差は、2つの不平等を導くだろう。これらを是正するという意味から、ピーコックは芸術支援政策の所得再分配的な側面に言及している。まず第一に、芸術を鑑賞する機会に関する所得あるいは地域格差を是正する必要がある。<sup>9</sup>たとえば、大都市では、芸術を鑑賞する時間的・金銭的余裕のある高所得者が多く居住するので、一定の集客が見込まれ、結果的に多様な催しが開催される。それに対して、大都市の貧困地区や田舎に居住する人々は、コンサートや演劇を直接鑑賞する機会をほとんど持ちえないだろう (Peacock, 1969, pp.332-333)。また、生産者である芸術家も、市場に近い大都市に居住する可能性が高い。<sup>10</sup>この種の格差を放置して、前述した資源の最適配分を機能させる芸術支援政策を展開した場合、これは格差の拡大を助長し、低所得・非大都市居住者から、高所得・大都市居住者へのさらなる逆進的な所得移転を促すだろう。したがって、芸術市場が少しでも機能する限り、起こりうるこの第一の不平等に私たちは常に配慮する必要がある。<sup>11</sup>

一方、もう一つの不平等とは、芸術選好を獲得する機会における格差である。これは、前段で議論した芸術参加・鑑賞機会を限りなく平等に近づけたとしても、個人の芸術選好が元々備わっていないければ、実際の鑑賞行為は成立しないことを意味している。<sup>12</sup>他の財・サービスの消費と異なり、芸術市場における消費と生産のいずれも、事前の学習による知識の習得が必要があるが、生計が苦しい低所得者はその費用負担を避けることが予想される。したがって、特に将来の可能性を持つ青少年については、マーシャルが指摘した「芸術生産者としての潜在能力の開発」と同時に、芸術市場に欠かせない「多様な芸術表現を鑑賞する能力の育成」についても、学校教育の充実等を通して、政府は重点を置くべきとピーコックは提唱する<sup>13</sup>。

<sup>9</sup> Towse(1994)は選好開発の重要性を指摘し、その公的支援を擁護しながらも、個人の芸術選好は無限であるのに対し、それに対する補助金は有限であるから、常に需要過多で補助金が不足する可能性を指摘している。Towse(1994) p155 参照。

<sup>10</sup> しかし、ヘイルブランの研究によれば、1980年代のアメリカでは、州レベルでの芸術家の居住地選択に、一人当りの所得の要素よりも、芸術専門教育機関の立地の有無を第一の誘因とする研究結果を出している。Heilbrum(1996)参照。

<sup>11</sup> アメリカのオペラとクラシック音楽における芸術鑑賞行為と、教育水準、居住地区や年齢、所得等との関係を調べたGray(1996)によれば、クラシック音楽については「都市地域」「女性」による高い需要量が見い出せたが、それ以外の要因は論証できなかった。また、オペラについても論証できなかった。

<sup>12</sup> Netzer(1978)は「芸術の嗜好を形成する教育と体験をほとんど受けられない人が大半である」と、青少年教育の重要性を指摘するが、同時にその効果は間接的で長期的であるので、市場の失敗を克服する力はないと述べている。Netzer (1978) pp. 161-164.

<sup>13</sup> Peacock (1968) p13 参照。芸術活動の経済分析を試みる場合、Peacock et al. (1974)と Heilbrum(1993)

また、自らの精神的充足を求める大人についても、生涯学習支援政策の一環として、自分たちだけではこれまでできなかった芸術選好の開発に関して、その費用の一部を政府が負担することも付け加える必要があるだろう。<sup>14</sup> ちなみに、アメリカ的な公共選択学派に立てば、消費者選好は市場で消費者自身が獲得すべきであって、それに政府が関与することは、ある種の価値観の押し付けと理解されよう。政府による価値財供給が行き過ぎる時、彼の論考の中核をなす芸術市場における個人の経済的自由は失われるに違いない。<sup>15</sup>

結論的にいえば、政府による価値財と個人の経済的自由との間を、ピーコックの所得再分配的な芸術支援政策論は微妙に揺れているのではないだろうか。彼は、政府が特定の芸術分野を支援することについては、消費者主権を侵害し、市場を歪めると強く批判している。一方、個人の芸術選好を開発する側面については、政府の積極的役割を積極的に認めている。彼の見解は、ありとあらゆる政府の市場介入を排除するアメリカ公共選択学派とも<sup>16</sup>、芸術が有する外部性を過大評価して、政府のさらなる市場介入を期待する芸術団体とも距離をおきつつ、芸術支援政策の一つの将来像を提示している。

これに関して、マスグレイヴは、芸術支援政策を、高所得者が恩恵を受ける価値財供給と位置付けている (Musgrave and Musgrave; 1973, (訳書) 98-100 ページ)。また、スロスビーらの実証研究は、先進諸国の中央政府による芸術支援政策の実情を見る限り、前述した資源の最適配分や所得再分配といった財政機能を認められないという結論に達している。ただし、芸術支援政策が、市場の効率化と個人の選好形成に貢献する消費者への情報提供であるのか、政府が住民に選好を強制するのかを判別するのは容易なことではないと述べ、暗にピーコックの姿勢を批判している (Throsby and Withers; 1979, pp.196-202)。また、Ridly(1983)や Grampp(1989)も同様の反論を提示している。

---

は、ラジオやレコード、テレビといった二次媒体の技術革新(technological innovation)と愛好家の関心を保ち続けるための芸術的な独創性(artistic innovation)に注目した点は、共通している。また、文化政策と教育政策の融合については、Pankratz(1988)参照。

<sup>14</sup> Austen-Smith(1980)は、ピーコックのいう政府による芸術選好の開発に関して、(1) 政府がどの芸術分野を望ましいと考え、選好開発に採用するのか、(2) 芸術活動の選好や価値観に階層性があるのか(良い芸術と悪い芸術)とこれを疑問視し、ある種の価値財供給ではないのかと指摘する。

<sup>15</sup> Kay(1983)が第二次世界大戦前後のドイツやソ連の事例を引き合いに出してその危険性を指摘している。厳密に言えば、ケインズは芸術消費への政府介入を支持していたが、政府の直接的な芸術生産には反対している。

<sup>16</sup> Lingle(1992)は芸術市場への政府介入をできるだけ少なくすることを主張しているが、その根拠として、本論で議論した「価値財供給を伴う独裁性あるいは官僚制の危険性」「貧困層から富裕層への所得移転」「公共セクターによる民間セクターの締め出し」「地域住民の多様な価値観に対して、中央政府が政策決定することの不効率性」「芸術の個人選択に対する公的支援の限界」の5点を提唱している。経済的自由の確保という立場からピーコックも同じ様な視点を持っているが、消費選好の開発を市場

これに対して、ピーコックは、あくまでも、現在の政府が国民の芸術市場における経済的自由を阻害している点を重視し、その改善を最優先課題としている (Peacock; 1983b)。彼は、多額の補助金を受け取る大規模な実演芸術団体のレントシーキング行動、およびそれを助長する官僚制の弊害に焦点を合わせて、パレートの意味での厚生水準を最大化するはずの公共的意思決定が政治的、行政的に必ず制約される点に注目した。そこで、次章では、鑑賞者の自由な選択と生産者の市場参入のインセンティブを促す2つの具体的施策(補助金と租税支出)を検討し、ここで考察した芸術市場における資源の最適配分と所得再分配という政府の2つの役割がなぜうまく機能しないのか、政府の公共的意思決定を歪ませる要因は何か、そして、ピーコックがこれらの問題をどのように考えてきたのかを整理していきたい。

#### 第4節 具体的施策の検討 ピーコックの生産者補助金批判

前章では、主として、芸術支援政策における財政機能に関する議論を進めたが、ピーコックは、市場競争に全てを委ねることも、政府の国民に対する価値財の押し付けも否定し、政府による最小限の市場介入のあり方を常に模索してきたことが理解できた。その核心は、「鑑賞者の自由な選択とその基礎となる選好形成への支援」「市場参入のインセンティブの保持」の2点であった。本章では、これらの実現を促す具体的方策を検討するが、特に生産者補助金に関する彼の論考に注目する。

##### (1) 生産者補助金が抱える問題点

なぜ、生産者補助金をピーコックが問題視したかといえば、そこに明らかな「政府の失敗」を見い出したからである。加えて、1987年から1992年にかけて、スコットランド芸術評議会会長として、芸術支援政策の実務を経験したことによって、この点に敏感に反応するようになったのかもしれない。彼の指摘は4つの論点に集約できる。

まずはじめに、政府の失敗を引き起こす第一の理由として、政府が予期しえない、技術革新による芸術市場環境の急速な変化が想定される。第1章で述べたが、クラシック音楽分野では、1920年代以降のラジオやレコードといった二次媒体をつかった鑑賞方法と、18世紀以来のコンサートホールにおける音楽鑑賞は1950年代までほぼ共存関係にあった。ところが、ロック・ポップスという若者むけの新しい音楽ソフトの登場と、新たな情報媒体であるテレビの急速な家庭への普及によって、市場環境は大きく変化した。その結果、コンサート

ホールにおけるクラシック音楽鑑賞の機会費用は相対的に高騰し、この変化に対して、一定の危機感を抱いた芸術評議会は補助金額を増やすことで、一層の生産者保護を推進した。しかし、新しい音楽ソフトや情報媒体の登場によって、否応無しに国民の余暇生活は大きく変化を遂げたのであるから、この時点で、芸術官僚や芸術団体は、従来の政策パラダイムを転換する必要があったと考えられる。

つづいて、芸術官僚や芸術団体のいずれかが、自分たちの利益を優先して行動する時、政府行動を規定する公共的意思決定が歪む可能性を想定できる。そのうち、収入最大化を望む芸術団体がレントシーキング行動をし、これに介入する場合をいくつか想定してみよう。まず第一に、芸術評議会が、生産者補助金を交付する判断の基礎となる芸術団体の経営および財務情報を正確に入手するシステムが構築されていない点は問題かと思われる。補助金申請の際、少しでも多くの資金を獲得したい芸術団体は、真の生産費用にいくらか上乗せして報告するにちがいない。

それに対して、顕示された情報を再調査し、真の費用を把握した上で、申請された補助金額を適正レベルまで削減することが、評議会本来の業務である。しかし、こうした厳しい交渉には取引費用が高つくので、予算全体が大幅に削減されるといったインセンティブが働かない限り、彼等はその業務を積極的に進める必要を感じない。別の言い方をすれば、芸術団体の戦略とは、自らが正直に真の情報を提供するという前提に成り立っているこの補助金交付制度を逆手にとって、できるだけ多くの資金を獲得することにある。その意味では、生産者補助金は常に過剰に支払われている可能性がある。

また、高所得階層に好まれるオペラやバレエ、交響楽団は、多額の補助金を受け取っているが、かつての同僚が評議会の審査部門で専門家として勤務している場合も多い。いわば「仲間うち」の交渉であれば、補助金の削減が机上に持ち出されることはまずありえないだろう。また、自らの「芸術性の高尚さ」を唯一の根拠に、彼等は優良顧客である上流階級の人々を経由した圧力を芸術官僚にかけたり、政府首脳に直談判をして、芸術評議会の決定をくつがえしたこともある。ちなみに、これらの芸術団体に対する補助金の集中傾向は、最盛期には全予算の7割以上に達し、現在でもほぼ半分を占めている。

最後の問題は、官僚制度の弊害である。リスク回避的な芸術官僚は、この半世紀間、代替する政策手段を全く模索せず、生産者補助金の最大化を進めてきたといえるだろう。たとえば、イギリス芸術評議会の設立目的は、1) 芸術に関する知識や理解を深め、芸術活動を発展させる、2) 国民にイギリスの芸術文化に触れる機会を増加させる、3) 政府や地方自治体

への助言を行う、という3点であるが、これらの目的を達成するための具体的方策が生産者補助金だけに限定されているのはなぜであろうか。生産者補助金の再点検や国民の芸術選好の多様化を考慮しない芸術官僚の姿勢には大いに疑問が残る。

また、芸術評議会の予算が抑制され始めた1980年代には、生産者補助金に固執する芸術官僚は、経済分析を通して、生産者補助金の増加を正当化しようと試みた。しかし、インフレによる生産者補助金の目減りを調べたピーコックのグループは、むしろ、芸術団体が入場料金を便乗値上げしたり、生産費用を考慮しないで活動している実態を明らかにしたことで、調査委託元の芸術評議会から批判されている。また、芸術活動の都市経済への波及効果に関する調査は、サッチャリズムと直結して、大いに世間から注目されたが、ピーコックはその分析内容のずさんさを指摘し、芸術団体や芸術官僚に都合がよいような調査結果を導くことによって、一部の経済学者が公共的意思決定を歪めることの手助けをしたと強く警告した。

<sup>17</sup>次に、彼が提案する代替案を検討してみたい。

## (2) 租税支出の検討

ピーコックは、現在のイギリス芸術支援政策が、本来の目的を見失い、生産者補助金という一施策の継続とその拡大を目的視している点を批判した。そして、その段階的縮小とともに、「芸術市場への新規参入インセンティブの発揮」「鑑賞者の選択の自由の確保」を基礎とした2つのアプローチを代替案として提示している。そのうち、ここでは、税制を利用した芸術支援政策を紹介しよう。

租税制度による芸術支援政策の狙いを一言でいえば、税制による多元主義の保証である。そして、租税負担の軽減をインセンティブにする具体的手法としては、1) 芸術家にさまざまな税控除を享受させる見返りに、国内市場への新規参入を促す、2) 個人による芸術団体への寄付行為を推進し、鑑賞者の選択権を自由に行使させることの2点が思い浮かぶだろう。まずはじめに、アメリカでは一般的な寄付税制を利用した芸術支援政策、すなわち、ある個人が芸術団体へ寄付をする代わりに、その金額分の所得控除を得るシステムを検討しよう。ここには、個人や企業が独自の選好・価値観に基づいて支援すべき芸術団体を選択する権利を擁護する思想が読み取れる。その意味では、政府による資源の最適配分機能の一部を民間が代替し、さまざまな価値観を反映できる仕組みになっている。こうした制度を組み入れる

<sup>17</sup> Peacock (1992) pp. 12-15 参照。また Puffelen(1996)は、アムステルダムにおける芸術活動の経済波及効果調査が、過大に試算されている点を論証し、研究者のモラルや過大評価するジャーナリスト、政府から補助金獲得を狙う芸術団体のレントシーキング行動を批判する。

ことは、広く民間からの支援を得るためのインセンティブを各芸術団体に与える効果も期待できるだろう。

しかし、こうした寄付税制には、以下のような問題点が浮かび上がる。1) 税控除による租税収入の落ち込み、2) 税務当局が芸術支援政策の財源規模のを決定要因である控除額率を操作することへの疑問、3) 万人が好む芸術表現はありえないので、ある寄付者が好きな芸術表現を支援し、私的便益を達成したことによって、別のだれかが不愉快に感じる（ある個人の善意による私的費用の発生）、4) 寄付のインセンティブを受ける高所得者は、税控除で新たな富を手にいれた上に、支援すべき芸術を決める権利を与えられるという意味での、富の格差がもたらす不平等、5) 毎年の寄付金額は経済状況で変動するので、芸術支援政策の真の財政規模がすぐに確定しない。（Schuster; 1986, pp. 353-354）さらに、本質的な問題として、芸術団体に対する個人・民間企業の多くが寄付行為をするのは、あくまでも税控除と宣伝が目的であって、それは芸術支援政策の目的の一つである芸術団体の経営効率の改善に直接結び付かないことがあげられる（Towse; 1994, pp. 153-154）。

続いて、芸術市場への新規参入インセンティブを発生させる租税制度をみてみよう。これは租税補助金とよばれ、欧州の中小国で特に盛んであるが、芸術家や芸術生産、あるいは消費に関する租税優遇措置である。シュスターによれば、1) 芸術団体の収益のうち寄付金相当額の控除、2) 芸術作品の取引や贈与にかかる免税措置、3) 芸術家の死後、作品を寄贈することで、所得税を物納する、4) 芸術家の所得税や資産税の免除、5) 芸術作品への付加価値税の免除等である。いずれも、芸術市場における取引費用の軽減や市場競争力が弱い生産者の生産費用の軽減であって、自国の芸術家の市場競争力を補う効果が期待されている（Schuster; 1986, pp. 320-351）。

特に、中小国家でこれらの税制を推進する背景には、1) 外国人芸術家を誘致し、国内芸術家との文化交流機会を準備することで、自国文化を担う芸術家の能力を高める、2) 国内の公演回数や取引を増やすことで、自国の芸術市場の規模拡大と多様性の確保を図る、3) 自国の芸術文化を購入、鑑賞する費用を下げることで、自国文化にふれる機会を安価に提供する、といった生産者と消費者の双方をにらんだ政策目標が伺える。この優遇税制自体に、国家の威信や文化の継承といった国民国家を堅持する費用を国民全体で負担する姿勢を読み取れるだろう。

### (3) 消費者補助金の可能性

1980年代後半になると、ACGBは、潜在的な鑑賞者を意識した施策として、ようやく教育分野や福祉分野におけるプロジェクトに力をいれ始めた。そして、消費者の選好に直接影響を与える施策として、ピーコックが生産者補助金の代替案として主張するのは、バウチャー制度を柱とする消費者主権的な芸術支援政策である（Towse; 1994, pp. 154-155）。

これは、1960年代に教育分野で提案された案を芸術支援政策に応用したものである。はじめに、政府から住民はどのコンサートでも入場できるバウチャーとそれを利用できるコンサートの年間予定表を提示される。そして、好きなコンサートに住民はバウチャーを利用して鑑賞し、芸術団体は集めたバウチャー分だけの補助金を受け取る。公的資金を必要とする芸術団体は、生産者補助金の時のようなレントシーキング行動をする余裕はなく、少しでも多くの住民に来てもらうように努力を払うと予想される点から、これは疑似的な市場競争とみなされる。

しかし、ピーコックはこの消費者主権的なアプローチがいくつかの問題点を抱えている点も認めている。確かに、これは密室での取り決めとは無縁の政策であって、消費行動を刺激するだろうが、第一の問題として、市場競争力のある芸術団体が常に有利となる上に、各催しについて、専門的な解説をいくら与えられても、一般住民はどれが自分の選好にあうのかよく理解できない。消費者側における情報の非対称性の問題をバウチャー制度は何ら補っていないのである。

第二に、住民のうちのだれにバウチャーを配分するのかという問題が考えられる。一定の低所得者なのか、住民全員に配布するのかによって、かかる費用も全く異なってくるだろう。そして、これに関連して、芸術に関心がない者が与えられたバウチャーを芸術愛好家に売るバウチャー取引の是非を明確にしなければならない。仮にこれが認められれば、高学歴で芸術が好きな人だけが、安価に音楽鑑賞できることになってしまう。しかし、これを全く認めないことは、個人の経済的自由を阻害するだけでなく、使用されないバウチャーが大量に発生することで、芸術団体の収入も安定しないだろう。

結局、芸術への選好が所与である限り、情報の非対称性の問題や使用されないバウチャーの問題は何ら解決されないだろう。教育の場合、バウチャーを受け取った者のうち、大半がそれを利用することが既知であるので、市場原理が機能するといえるだろう。一方、芸術活動では、いくら青少年教育に公的資金を費やしても、必ず鑑賞能力がつくとは限らないし、いくら格差が認められても、それは家庭の役割ではないかという否定的な見解もうかがえる。また、消費者補助金にしても、租税支出にしても、生産者補助金と比べれば、間接的な効果

しか期待できないというマイナス面はいぜんのこされたままである。

#### 第5節 芸術支援政策のモデルづくりに向けて

本稿では、ピーコックの芸術支援政策論をケインズのそれと比較し、欧米で主流の芸術団体への補助金交付が、彼等の生産費用の一部を賄う効果がある反面、エリート官僚による公共的意思決定が彼等のレントシーキングによって、歪められる可能性に言及した。そして、生産者補助金の着想を得たケインズは、あくまで戦時中の職業芸術家の一時的な救済を目的に定めながら、芸術家の表現の自由を制度面からいかに保証するかに苦心したといえよう。

彼の取り組みを都合よく解釈し、生産者補助金の常態化を推進した芸術団体や芸術官僚をピーコックは厳しく批判した。「芸術市場への参入インセンティブの確保」「鑑賞者の芸術選好の開発と選択の自由の保証」という彼の着眼点は、消費者主権を意識した芸術支援政策として、高く評価できるだろう。議論を終えるにあたり、本稿における理論的考察の成果を生かして、芸術支援政策の4つの基本方向を示してみたいが、ピーコックの示した2点はこれに当てはまる。

つづいて、具体的な政策手段や対象は国によって異なることもあるが、単一の政策手段に固執することだけは避けなければならない。なぜなら、第1章で示した芸術市場の重層性を考慮すれば、(芸術)ソフトの生産者と鑑賞者という2者関係に加えて、プラットフォーム財・サービスの生産者の存在は無視できないからである(図1-2参照)。したがって、具体的な政策手段を勘案する際には、これら3者にまんべんなく気を配り、3部門のバランスを図りながら、多様な政策手段と政策対象を有する政策体系を築く必要があるだろう。これが芸術支援政策における第3の基本方向である。

加えて、芸術支援政策を実施するにあたって、芸術表現の自由をどのように保つことができるかという点も、重視すべきではないだろうか。芸術市場が万全になったと仮定しても、個人の経済的自由が侵害され、価値財が必要以上に横行しては、政府介入の意義は失われる。現時点でこの点を意識した制度の一つは、次章で議論するイギリス芸術評議会方式であるが、これは政治家の介入を排除する分、租税民主主義が侵害される制度的欠陥を抱えている。一方、表現の自由に敏感な米国では、芸術支援政策をめぐる、何らかの形で(非)価値財供給をねらう政府と議会、国民の三者で激しい論争が繰り広げられ、最終的には個別ケースの判断を司法が決する場合が多い。これも、表現の自由を確保する一つの制度とみなされるが、事前に問題の発生を阻止できず、裁判に多大な取引費用がかかるという問題点が残されている。

そして、第1章で示した芸術支援政策の4つの評価基準についても、整備された制度の公正さ（透明性、公平性）と政府介入による生産性の向上（創造性、効率性）という2点に統合して、次章以降の歴史・実証研究を進めていくが、その際に論議的となる課題を最後に示しておこう。まず第一に、国と地方の役割分担という論点が思い浮かぶ。今回の検討を顧みる時、鑑賞機会の不平等の是正や国家の威信といった側面については、国の役割が明らかに認められた。しかし、地域の文化的多様性を考慮すれば、中央政府による画一的な対応では、かえって非効率な資源配分に陥る可能性が想定できるだろう。地域住民の価値観は、地元の地方政府のほうが把握しやすく、よりきめの細かな施策を推進できると考えられる。したがって、芸術支援政策の目的に応じて、国と地方の役割分担を明確にしなければならない。また、地方の芸術支援政策は、効率的な資源配分という見地に立てば、地域が抱える経済・社会問題とも無縁ではないだろう。

第二の論点は、地方文化ホール整備を中心としたわが国の芸術支援政策に対する評価であろう。今回取り上げたピーコックをはじめとして、欧米の文化経済学者は「生産者と消費者」との二元論を基礎に議論を展開している。ところが、実際の芸術市場は重層的であり、先の二元論は、そのうちのソフト市場に焦点を合わせているに過ぎないと考えられる。これに対して、わが国では、地域格差を是正するために、ソフト市場の前提となるハード、すなわち文化ホールの整備を推進している。生産者補助金の交付と異なり、この場合、政府が個別の芸術活動を一切評価しないので、芸術支援政策による価値財の供給はなされていない。したがって、制度上、芸術官僚やエリートによる価値観の押し付けや芸術団体のレントシーキングは発生しないという利点を有している。

最後に、芸術支援政策における現代芸術の取り扱いの難しさを示しておきたい。先に示したとおり、芸術支援政策は、実験的な挑戦を試みる芸術的革新の要素と伝統的な文化遺産を次世代へ継承する要素の両面を備えているが、ピーコックを含めてこれまでの研究は、後者に力を入れてきたといえるだろう。価値論争を排除するために、フライは経済学における芸術の定義を「人々が芸術と認識している作品、行為」としているが、この論理構成が実験的な芸術活動に対する政策研究を難しくしているのは確かである。<sup>18</sup> しかし、現代芸術から目を背けては、文化経済学の実証性が問われることになるだろう。

---

<sup>18</sup> Frey(1994) pp.5-7 参照。また、文化経済学の将来課題として、現代芸術の重要性を、Throsby(1994) pp.26-27 は指摘している。

## 第2部 芸術支援政策の財政分析

第1部における芸術支援政策に関する規範的分析を受けて、ここでは、芸術支援政策の歴史的動向と近年の政策転換について、財政データや年次報告書といった一次資料の解析を通して検討する。そのうち、第3章から第5章では、欧米先進国における芸術支援政策のモデルとなったイギリス芸術支援政策を取り上げ、その財政膨張と機構改革の姿から、財源や地方財政調整、生産者補助金の問題点を探る。そして、第6章と第7章では、わが国の文化政策に関する財政分析を行なうが、欧米と比べて、場あたりの対応と施設建設を重視する姿勢について、国と地方の両面から考えていきたい。最後に、第8章では、文化経済学で国際的な研究課題となっている現代芸術に注目し、地域住民の選好と芸術的革新への挑戦とのバランスをはかるパブリックアートについて、地方公共財の視点から規範的に考察し、最も先進的といわれるシアトルの取り組みから、多様な選好を政策に反映させる制度や行財政モデルの先進性を評価する一方で、現代芸術を取り扱うことの実践的な問題点を財政学的の視点から整理していきたい。

### 第3章 イギリス芸術支援政策の財政分析

イギリスの余暇活動は時代や社会階層によって全く異なるが、産業革命以前は、パトロンとなった上流階級だけが自ら庇護した芸術活動を享受し、余暇を楽しんでいた。<sup>1</sup> その一方、大半の庶民は飲酒や賭博、残酷な見世物に興じるのみで、両者の余暇生活は全く相容れないものであったと言われている。しかし、産業革命による経済成長は、自由時間の拡大と実質所得の増加を庶民階級の一部に導き、中流階級という新たな社会階層を生み出した。そして、これが①余暇に対する政府による啓蒙と規制（理性にかなった娯楽の強要：図書館、公園、博物館／美術館の整備とその無料利用と飲酒やたばこに対する課税、賭博や見世物の規制）（Waters; 1989, および Tompson; 1981）と、②消費者層の拡大による余暇活動の産業化（金銭で購入するレジャーの成立：リゾート都市の発展や観光産業の定着、パブから発展したミュージックホールの隆盛）に結び付いたと考えられる（小池；1991年、197-216ページ）。

ところで、芸術とそれを庇護するパトロンとの関係は時代とともに変化する。産業革命以降、特に音楽・文芸分野では、流通産業の発達と中流階級の所得のさらなる増加、大量生産

<sup>1</sup> 世界で最初に工業化したイギリスを工業化以後の歴史が最も長い余暇先進国と位置付け、社会史研究の対象としたのは、川北（1987）、長島（1987）があげられる。また、経済史としては、荒井（1989）参照。

を可能にする生産技術の革新が発生し、パトロンの大衆化を導いたと言えるだろう（小林；1994年）。たとえば、ロンドンの音楽市場は欧州最大の規模を誇り、19世紀を代表する欧州作曲家のコンサートが数多く開催されたのは非常に有名な話であるが、上流階級は日常的に、庶民も年数回はこれを楽しんだ（長島；1987年、164-168ページ）。

第二次世界大戦後から1960年代の間、従来からのパトロンの資金力の相対的な衰退がさらに進む一方で、第二次世界大戦による戦禍や多様で競争力のある新たな余暇産業（テレビ、プロスポーツ、ロック音楽、大衆小説等）の登場によって、伝統的な芸術活動の市場競争力が急速に弱まった。それを受けて、彼等を一時的に保護するために、政府がパトロンの役割を担うことになったと解釈できるだろう。ちなみに、このように、政府から補助金を受けて作られた芸術作品は、補助金芸術（Subsidized Arts）と揶揄されている（Waters;1989）。

結局、イギリスにおけるパトロンの変遷を総括すると、19世紀前半までの少数の有力なパトロン（国王、教会、貴族、資本家）から、芸術の産業化が大衆のパトロン化を導き、やがて、余暇市場の情報化が進むとともに、弱い生産者を政府が保護し始めるという一連の潮流に要約されるだろう。こうした歴史的経緯をふまえて、本章は、第二次世界大戦後のイギリス芸術支援政策の財政分析を進める。まずはじめに、国全体の芸術支援を担うイギリス芸術評議会（ACGB）の財政分析を行う。たとえば、1987年度の予算をみると、スコットランドやウェールズを除いたACGB予算約113百万ポンドのうち、4つの国営芸術団体（33.5百万ポンド）と地方芸術協会への補助金交付（27.62百万ポンド）で54%を占めている（Wilding;1989, p3）。これらの支出項目に注目しながら、ACGBの財政動向を3つの時代区分に分けて考察する。

## 第1節 ACGBの財政動向

### （1）ACGBの財政動向

歴史的にみると、イギリス芸術支援政策にかかる費用は政府予算の0.1%程度にすぎない。ここでは、約半世紀にわたるACGBの財政動向を考察する。その際、第一次ウィルソン内閣発足（1964年）と第一次サッチャー内閣発足（1979年）を戦後イギリス芸術支援政策の各転換点と位置付け、時期区分を前期（1946年～1964年）、中期（1964年～1979年）、後期（1979年～1993年）に分けて、議論を進める。

#### 1) ACGBの組織体制

1946年発足したACGBは、①芸術に関する知識、理解、実践の普及と改善、②国民の芸術

の享受能力の向上と鑑賞機会の増加、③政府機関、地方自治体、関連団体への助言と協力といった三つの基本目標を達成するため、1993年に廃止されるまでの約半世紀間、イギリス芸術支援政策を中心的に担ってきた。

その組織は、最高決定機関である評議会と芸術分野ごとのアドバイス組織、実務を担う事務局、および地方機関から構成されている。そのうち、評議会は年数回の会議を通して、ACGBの全般的な方針を決定する最高決定機関であるが、地方芸術委員会の会長や芸術団体等から推薦された者など20人以下の評議員から構成されている。また、アドバイス組織は業務別あるいは芸術形態別に組織されている。ここでは無給で外部専門家を委員に招き、助成方針や個別の助成案件についての助言が行なわれる。

一方、事務局には、事務総長を頂点として、芸術形態や業務ごとに部局があり、助成案件の決定や企画調整などの日常業務を担っている。なお、歴史的に見ても、予算項目はこの部局編成に対応していることから、イギリス芸術支援政策は部局ごとの縦割りで遂行されていると考えられる。さらに、地方機関はスコットランド芸術評議会 (Scottish Arts Council : 以下 SAC) およびウェールズ芸術評議会 (Welsh Arts Council : 以下 WAC) 、イングランドの地方機関に分けられる。ただし、SACとWACについては、ACGBから補助金は受けるものの、その業務は全く独立しており、逆にみれば、ACGBは財源調達の中継点にすぎない。しかし、イングランドにおける地方機関にはやや複雑な経緯がみられる (Hutchison; 1982, pp.117-135) 。

もともと、ACGB設立直後から地方でのコンサートや展覧会等を企画運営する地方事務所が全国各地に設立されたが、中央からの文化の押し付けと地域住民から誤解され、結局1956年までにその大半は閉鎖されるに至った。その後、芸術文化における中央集権化への批判が高まり、各地で草の根レベルの芸術振興が盛り上がり、1960年代から1970年代初めに地方自治体と地元企業の主導による地方芸術協会 (Regional Arts Association : 以下 RAAs) が次々と全国各地で設立されたが、これについては、次章で言及する。

## 2) 歳入<sup>2</sup>

ACGB設立以来、その歳入のほとんどは中央政府からの補助金 (以下政府補助金) であったことから、ACGBの財政規模はこの補助金に従属していることがわかるだろう。<sup>3</sup>したがって、その推移を探るためには、政府補助金の歴史的変化に言及すればよいことになる。そこ

<sup>2</sup> 以下の財政データは、全てACGB各年次報告書から、筆者が独自に作成した。

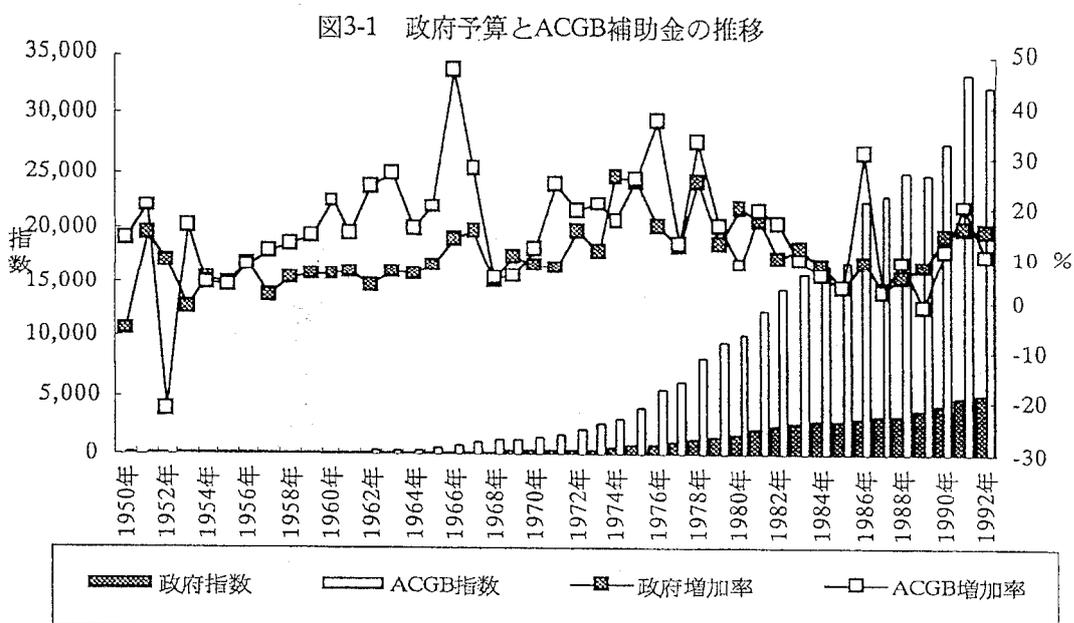
<sup>3</sup> たとえば、1992年度の政府補助金がACGB総歳入に占める割合は99.6%であった。ACGB (1993) 参照。

で、三期に分けて政府補助金の推移をみると、前期には約5.8倍、中期には約18倍、後期には約2.5倍と各々増加しており、特に中期における増加率が高いといえるだろう。さらに、5年間増加率を比べても、1970年代前半の増加率が166%増と最も高く、次いで1970年代後半が159%増、1960年代前半が153%増となっていることから、これらの時期に補助金が急増したことがうかがえる。逆に1950年代前半の増加率は19%増、1980年代前半が66%増、1980年代後半は61%増とそれぞれ低いものであった（表3-1 および図3-1 参照）。

表3-1 政府歳出とACGB補助金の推移

年度	政府歳出 (100万 円)	5年間 増加率	指数 (1950年=100)	ACGB (千 円)	5年間 増加率	指数 (1950年=100)
1950年	3,437	—	100	675	—	100
1955年	4,763	35.65%	136	820	18.94%	119
1960年	6,053	30.85%	178	1,500	88.28%	224
1965年	8,456	35.41%	240	3,910	152.64%	566
1970年	14,086	63.77%	394	9,300	133.85%	1,323
1975年	36,047	119.44%	864	28,850	166.02%	3,520
1980年	76,170	122.41%	1,921	70,970	158.92%	9,113
1985年	110,127	60.80%	3,089	106,050	66.19%	15,144
1990年	164,024	44.32%	4,458	175,792	60.62%	24,324

資料) ACGB 各年次報告書から作成



資料) 表3-1 と同じ

## 3) 歳出

まず、芸術助成の地域格差に注目すると、ロンドンとそれ以外のイングランド全体との補助金比率はほぼ1：1であり、この20年間でほとんど変化はみられないことがわかる。しかし、ロンドンの人口規模がイングランド全体の約15%に過ぎないことを考慮すれば、歴史的なロンドンへの補助金集中傾向がうかがえる（Webber and Challans; 1993, p14）。

次に、歳出内訳を見ると、その種類は①歳出全体を組織活動を維持するための経費である「一般管理費」、②ACGBによる個別の芸術活動への助成にあたる「生産者補助金」、③納税者の芸術アクセスの向上や専門家の育成等の芸術活動を側面から支援する「非生産者補助金」に分類できる（図3-2参照）。そして、前期にはACGBが予算配分権を直接行使できる「生産者補助金」が全体の8割以上を占めていたのに対し、「非生産者補助金」の比率は1割程度にすぎなかった。しかし、中期から後期にかけて「生産者補助金」の割合が徐々に6割程度までに減少する一方で、その分「非生産者補助金」が急増したことがわかる。このような推移の原因を探るために「生産者補助金」と「非生産者補助金」の各々の歴史的動向を次に分析する。

表3-2 主たる支援先における助成金額の推移

単位：百万£ (%)	1972年	1980年	1990年	1992年
全 体	10.3 (100%)	54.7 (100%)	141.2 (100%)	178.2 (100%)
London	5.1 (49%)	27.5 (50%)	71.1 (50%)	—
Rest of England	5.2 (51%)	27.2 (50%)	71.1 (50%)	—
上位20団体	5.4 (52%)	29.3 (54%)	73.4 (52%)	90.1 (51%)
国営4団体	3.5 (34%)	21.4 (39%)	40.8 (29%)	50.2 (28%)
Royal Opera House	1.75 (17%)	8.2 (15%)	15.9 (11.3%)	19 (10.7%)
English National Opera	0.94 (9.1%)	5.5 (10.1%)	9.1 (6.4%)	11.4 (6.4%)
Royal National Theatre	0.4 (3.9%)	5.2 (9.5%)	9 (6.4%)	11.1 (6.2%)
Royal Shakespeare Company	0.43 (4.2%)	2.5 (4.6%)	6.8 (4.8%)	8.8 (4.9%)
England地方機関への補助金	0.78 (8%)	7.7 (14%)	33.4 (24%)	44 (25%)

資料) Weber and Challans(1993)より作成。

はじめに、生産者補助金であるが、ACGBが直接助成を行う基本的な芸術分野には、オペラ／バレエ、音楽、演劇、視覚芸術、文学の五分野があげられる。特定団体への補助金の集中度をみると、国営4団体への補助金は年々減少傾向にあるが、1987年度予算で見ると、50万ポンド以上の補助金を受けているわずか35団体（全体の3%）が全補助金の77%を占める一方、1万ポンド未満しか受けられない芸術団体数（837団体）は全体の3/4を占めているにも関わらず、その総額は全補助金の1%にすぎない（Wilding; 1989, p13）。また、表

3-2の通り、歴史的にみてもこの傾向は変わらない(表3-2参照)。このことから、特定の芸術団体に対する生産者補助金の交付がACGBの芸術支援政策の特徴といえる。

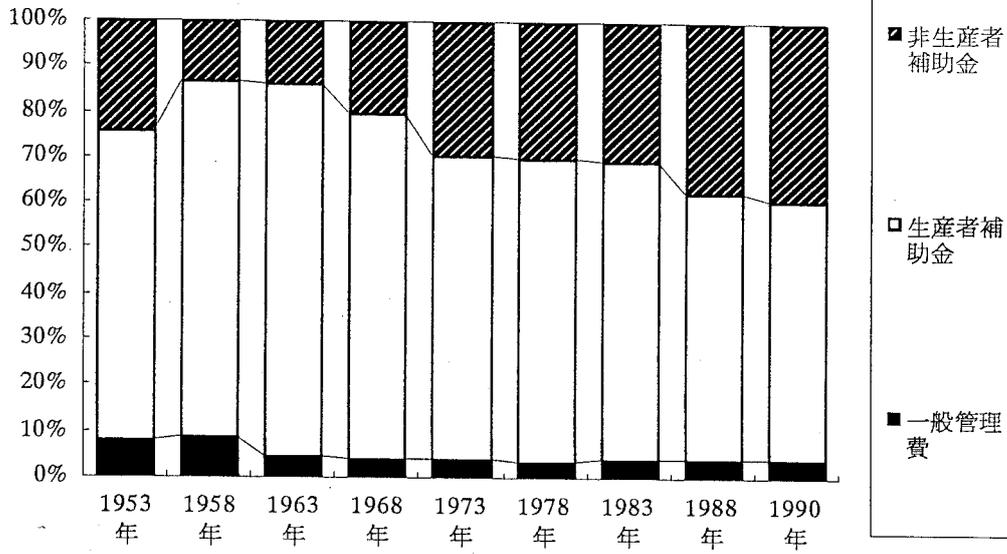
次いで、全体的な動向を時期別にみると、前期はオペラへの助成が常に全体の4~6割を占めており、しかもその大半はRoyal Opera House(以下ROHと略)への補助金であった。しかし、中期になると、オペラ分野の比率が半減し、1974年度以降は演劇分野が最大の助成分野となった。また、音楽分野への助成比率もこの時期を通して徐々に減少している。こうした変化の理由としては、①演劇分野の助成団体数の急増、②演劇分野の国営団体への助成額の相対的増加、③演劇自体の観客の急増などが推察される。さらに、後期は補助金の伸びは抑制されているが、助成団体数自体は急増していることから考えると、一件あたりの補助金額が相対的に抑制されていることがわかる(図3-3参照)。

一方、非生産者補助金支出については、①芸術アクセスの改善:住民の芸術享受機会を増加させるための支出、②訓練/教育:芸術家の養成や青少年の芸術体験の確保、③地方芸術協会の支援:地方芸術協会への補助金交付の三分野に分けることができる。

芸術アクセスの改善には、全国各地に劇場やコンサートホールを整備する「芸術施設整備(Housing the Art)」、芸術享受の機会が少ない地方でコンサートや公演、展覧会を行う「巡回公演事業(Tour)」、コミュニティレベルでの芸術活動の場を整備する「地域芸術事業(Art CenterまたはCommunity Artなど)」が過去に進められた。予算面ではいずれも数%のシェアを占めているのに過ぎないが、重要な政策課題として位置付けられている。続いて、芸術訓練/芸術教育は、①将来芸術家になるための専門的な教育課程の充実、②青少年の芸術体験を増加することであるが、これらは助成全体の1%未満を占めるにすぎず、予算配分をみる限り、将来的な教育投資が軽視されていることがわかる。

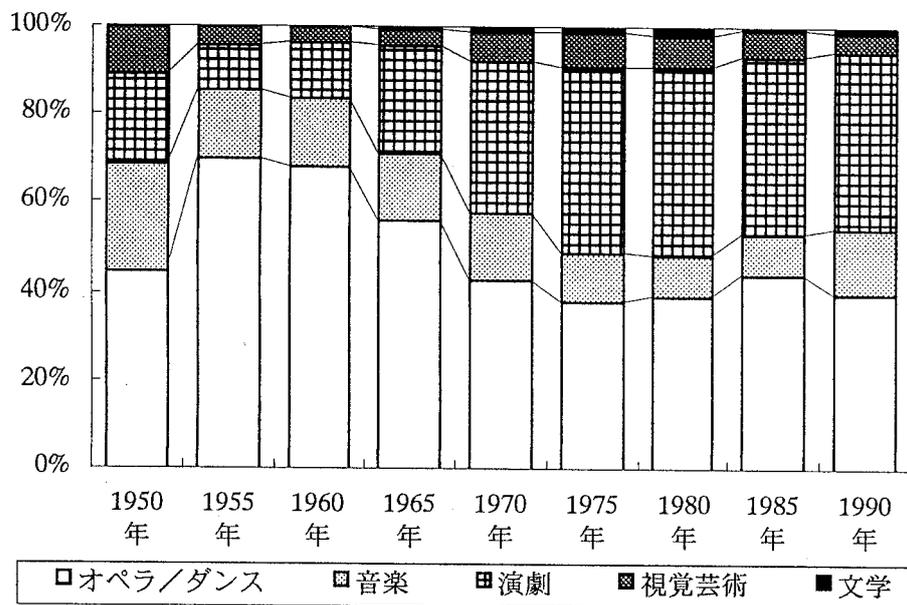
一方、地方芸術協会への補助金には、「SAC/WACへの補助金」と「RAAsへの補助金」に大別できる。このうち、SAC/WAC補助金については、1950年代から実施されており、平均してSAC補助金が全体の10%前後、WAC補助金が7%前後を占め、この比率はほぼ固定されているといえる。しかし、ロンドンと他のイングランド地方との格差を是正するために設定された各RAAsへの補助金総額をみると、1960年代は予算全体の1~2%、1970年代は5~10%、1980年代は10~20%と一貫して増加傾向が続いていることから、この補助金の増加がそのまま非補助金支出の増加を導いたことは明らかであろう。結局、ACGB財政の膨張傾向の要因としては、上位20団体に対する生産者補助金の恒常的な遡増傾向、および中期以降の地方芸術協会への補助金増加の2点が想定できる。

図3-2 ACGB歳出内訳の推移



資料) 表 3-1 と同じ

図3-3 補助金支出の推移



資料) 表 3-1 と同じ

## 第2節 前期 ACGB の財政分析 —福祉国家における芸術支援政策—

BBC 放送を通じて行った演説でケインズは ACGB の政策方針として「(戦争で) 荒廃したロンドンに芸術の都とすること」「芸術の脱中央集権化」の二点を提唱したが (Keynes; 1945)、前期の歳出をみる限り、オペラ、演劇、オーケストラ等、ロンドンに立地し、国を代表するような大規模な実演団体への助成を中心とした生産者補助金が ACGB 歳出の大半を占めていたことは、すでに記したとおりである。前期において、少数の専門家が、国威発揚にふさわしい芸術団体を選択し、補助金を交付するというこの手法は、懸命な政策担当者の能力に多く依存したという意味で、ハーヴェイロード・アプローチと位置付けてみよう (Willatt; 1972)。

これを予算過程という点から考察すると、他の欧州諸国のように、政府が芸術団体に直接補助金を支給するシステムを採用すれば、自ずから芸術家と議会との間で従属関係が成立してしまう危険性が想定されることから、芸術家の表現の自由を尊重するケインズは、arm's length の原則<sup>4</sup> を最優先することで、政府から独立した芸術支援政策を目指したのであった。しかし、このシステムは芸術活動の自由を保障するという意味では非常に優れているが、租税民主主義の原点である、議会を経由した納税者による歳出のチェックを著しく困難にする問題点を抱えている。

まず第一に、仮に ACGB が自らの利益だけを考え、公益に反するような補助金配分を遂行した場合、それを防止する機能が議会との相互関係には組み込まれていない点あげられる。議会は予算規模を決定することは可能であっても、個々の助成の可否には口出しできない。一方、ACGB は芸術支援機関ではあるが、選挙を経た存在ではなく、国民の意向と無関係に芸術支援を進める危険性がこの原則に含まれているともいえよう。

第二の問題点は、ACGB に認められている個別の芸術団体への補助金を配分する権利が、あくまで議会による予算枠の制限を受けていることから、ACGB が自らの予算規模を決定する権限を全く持ち合わせていない点である。結局、この芸術支援システムは政治家の干渉から「芸術活動の自由」を保障する一方で、議会に影響力を行使された場合に予算配分権の存在意義を失う中途半端な予算管理システムといえるだろう。結局、これら 2つの問題点は、ACGB 予算に関する財政責任の所在が不明確にされていることに起因している。

また「ハーヴェイロードの原則」の観点からの問題点として、①補助金芸術は特定のエリートによる思想統制や表現の自由の侵害等に結び付く可能性があること、②市場が歪められ、

<sup>4</sup> Pick(1988)は、この原則が法律で定められていないので、官僚が議会のチェックがないことを利用して、レントシーキング行動に走る可能性に言及した。Pick(1988) pp.87-97 参照。

納税者主権が考慮されないこと、③補助金給付システムは下方硬直性が強く、増分主義で継続され、結果的に政府予算の膨張を招く可能性があることなどがあげられるが、これらはすでに第2章で言及している。

### 第3節 中期ACGBの財政分析 —バツケリズム・アプローチへの転換—

1964年に発足したウィルソン労働党内閣はハーヴェイロード・アプローチを修正する施策を次々と展開した。まずはじめに、教育科学省内に芸術図書館部局が創設され、ACGB予算は教育科学省を経由することになったが、これはイギリス芸術支援政策が教育政策の一部とされたことを意味する。当時の政府の基本姿勢である「福祉国家の建設」をそのまま反映し、市場の失敗を公共政策でカバーしようとする手法を芸術支援政策に適用したものと見えるだろう。芸術分野における弱者救済という意味で、中期の芸術支援政策はバツケリズム・アプローチといえるが、これは前期の施策に加えて①地方における芸術奨励、②新たな芸術分野への支援、③国民の芸術へのアクセス改善に主眼をおいたものである。そして、前期に補助金を受けた芸術形態から発展した新しい芸術形態（モダンダンス、舞踏、映画、ジャズ等）の評価がこの時期までに確立し、それに対応する補助金が交付されはじめた。

しかし、この政策転換は、①予算の肥大化による財政赤字体質、②強固なヒエラルキーの構築によるシステム全体の非効率化、③行政機構の分化と個別利益化が利権に結びつくこと、④公共的な意思決定が疎外されるといった福祉国家政策に派生する問題点をACGBに発生させたといえるだろう。しかし、政策を転換する際に、なぜ補助金交付以外の政策手段が採用されなかったのかという本質的な問題に気付かされるだろう。より多くの政策目的が労働党政権によって設定され財政規模も拡大したのにもかかわらず、一般管理費を除いた大半の歳出が、依然として補助金であるというのは、政策手段の単線化としかいいようがない。

この原因の一つはACGB官僚機構の硬直化に見い出せる。さらにいえば、こうした官僚制度の弊害が、地方芸術協会や一部の芸術団体に対して、少しでも多くの補助金獲得を目指すインセンティブを与えたと考えられる。いずれにしても、財政膨張が進んだ中期であったが、その背景には、多額の補助金を受け取るわずか20の芸術団体と11の地方芸術協会が補助金増額のための圧力をACGBにかけていたことを忘れてはならない。この問題をどのように解決しようとしたのか。つづいて、1980年代以降のサッチャーおよびメジャー保守党政権下における芸術支援政策の変化を検証する。

### 第4節 後期ACGBの財政分析—サッチャリズムにおける芸術支援政策—

(1) レントシーキング集団との決別宣言 - 『庭園の栄光』 (1984年) -

サッチャー政権以降の芸術支援政策に対する哲学をサッチャリズム・アプローチとすれば、それは、①歳入源の多様化＝中央政府以外の資金調達先を開拓すること、②効率性の追及＝ACGB 自体の規模縮小およびACGB 予算の歳出削減という二点にまとめられる (Beck; 1989)。

財政動向からみて、後期には財政膨張に歯止めがかかったといえるだろう。また、企画開発分野ともいえるマーケティング部局、計画・企画局等が創設された点は、後期 ACGB のマネジメント指向の表れであり、消費者の存在を ACGB が認識したことの現われである。具体的にいえば、ACGB は過去 40 年間の施策に対する再検討を行い、1984 年に新たな政策転換の方向を『庭園の栄光』としてまとめた。ここでは、1960 年代の諸改革にも関わらず、芸術鑑賞に関する中央と地方との格差が全く改善されていない点を最大の課題としている。そして、①地方の芸術水準をロンドンのレベルまで向上させること、②ロンドン以外の大都市圏への助成を重視すること、③歴史的な芸術形態間における助成の不均衡是正を図ること、④地方自治体や地元企業といった ACGB 以外の財源の多様化、の 4 点を新たな原則として提唱している。そして、こうした基本方向を実現するために、彼等は初めて、芸術活動を消費する側の消費者を意識した政策を展開する必要性を痛感したのであった。しかし、実際には、この時期、各補助金が抑制された以外に何ら変化はなかった。

1995 年までの長期計画である『庭園の栄光』で提唱した改革路線を本格的に実行するために、サッチャー政権はさらなる具体案の提示を ACGB に求めた。その一は、レントシーキング集団化した地方芸術協会に対する財政責任の明確化を求めた“Wilding Report”であり、および生産者補助金に依存した経営を続ける上位 20 芸術団体に対する納税者の反発と自主財源の開拓を求めた“A Creative Future”である。次にこれらについて考察する。

(2) 財政調整制度の改革 - Wilding report (1989年) -

中央政府による資金が ACGB と RAAs (地方芸術協会) を経てどのように使われているかを検討し、地方における芸術支援の効率化を目指した報告書である Wilding report は、RAAs の機構改革および合併・統合を具体的な改革案として打ち出している。

まず第一に、ACGB による補助金給付の増加が RAAs における施策展開の拡充を図り、ひいては、ロンドンとの地域格差をいくぶんは是正したことは確かであるが、同時に各 RAAs に補助金依存体質を植えたマイナス面も直視する必要があるだろう。次いで、ACGB の財政支援は地方分権化ではなく、権限の重層化にすぎなかった点も重要である。すでに指摘したように、1960 年代後半、地方芸術協会のネットワーク化を ACGB は推進したが、両者の役

割分担については明確にされなかった。したがって、ACGB と RAA s との間で、何のルールもないまま、生産者補助金を交付する権限だけが重層化され、各々の機関がそれぞれの基準にもとづいて、勝手に芸術団体に補助金を交付していた点は、曖昧にされた財政責任という意味で大きな問題である。この重層構造を解決するために、Wilding Report では ACGB を単なる助言機関にして、補助金交付は一切行わず、基本的には補助金支給については各 RAA s に担わせることが提唱された。

具体的な提案として、RAA s から RAB s (地方芸術支部) への機構改革とそれらの合併・統合である。そのうち、RAA s から RAB s への機構改革とは、独立した非営利機関である各 RAA s を ACGB の下部機関である RAB s として再編し、基本的に ACGB と RAA s が共に有していた芸術団体への補助金配分機能を各 RAB s だけに担わせ、ACGB は政策立案と各 RAB s の調整に徹するものである。これによって、両者の役割区分を明確にするだけでなく、ACGB が全国的な視点で政策を調整して、下部組織である各 RAB s に反映することで、国全体で統一された施策が推進されることが期待された。

もう一つの合併・統合については、①各地方が任意に RAA s を設立したため、その管轄面積や人口規模が全国一律でない、② RAA s の数が 12 というのは多すぎて非効率であるといった二つの理由から、RAB s を 12 から 6、7 ないしは 9 へ合併・統合することが提案された。これはできるだけ同規模で少数の RAB s に再編することで、施策の効率を高めることを目指したと考えられるが、域内人口も 600 万～1000 万、域内自治体も 100 前後とかなり大規模になることで、該当地域における芸術享受機会という側面では、逆に規模の不経済が働いて、これまでのサービスの質が低下する可能性はあるだろう。

結局、各地方芸術協会の反対もあって、合併は人口規模が 200 万人未満の 2 協議会が隣接する協議会に吸収され、12 から 10 に削減されるところに止まった。一方、各地域で独立運営されていた RAA s を ACGB の下部機関である RAB s に再編する提案は実行され、財政面で依存している地方芸術協会を形式的にも ACGB に従属させることに成功したかと思われる。しかし、地方芸術協会はその自主独立性が形式的に失われたものの、実質的にその運営に ACGB が介入するわけではないのであるから、どこまで、地方芸術協会からの財政調整圧力が弱まるかは定かとは言えない。また、ACGB の生産者補助金を交付する権限はそのまま維持され、中央と地方の補助金交付に関する二重構造がそのまま維持されたという意味では、単なる中央統制の効率性強化に終わったと評価できる。

### (3) 生産者と消費者を捉えた芸術支援政策の策定 —A Creative Future (1993年) —

1990年3月、政府は関連する他の公的機関を交えた共同作業によって、ACGBが芸術支援政策全体を調整することを要請した。その作業部会は他の芸術支援団体、地方自治体関係者、美術館関係者等で構成され、提案された改革案はA Creative Futureとしてまとめられた。

この改革案の特徴は①芸術団体を助成する機関を財源団体 (funding body) あるいは財源システム (funding system) と位置付けた上で、このfunding (資金調達および資金配分の二つの意味で) の効率性を追及したこと、②これまでのような芸術形態別あるいは予算費目別の長期計画ではなく、「財源⇄芸術供給者⇄芸術享受者」といった相互関係に注目し、それらのコミュニケーションを改善することに重点をおいた点にある。

ここでは、ACGBの基本的な役割を①芸術支援にあたり、政府と一般大衆から理解を得ること、および芸術に携わる人に活動機会を保障すること、②有用性を高め、様々な障害を取り除くことで、芸術を楽しむ機会をより効果的にすること、③芸術部門における教育の重視と教育部門における芸術の重視、④高い質の芸術活動に対する支援の重視、特にあらゆる分野の独創的な芸術作品に対する支援の重視、⑤あらゆる文化に対する選択、理解、尊重を奨励するため、広範囲の芸術に対する支援、⑥芸術家、鑑賞者、キュレーター等が過去の芸術作品から利益を得られるように保障すること、⑦イギリスの芸術活動を国際的なレベルまで高めること、およびコミュニティレベルで世界中の芸術を楽しむようにすること、⑧財源増加の奨励、⑨地理的な差別をなくすような芸術開発を推進すること、⑩公正、公平、単純な支援団体の運営と地域レベルでの決定を尊重することとなっている。

財政責任の明確化をACGBに求めた意義が認められる半面、政策手段としての生産者補助金に固執した政策の枠組みからは、代替策を模索しない官僚機構の硬直した姿勢が読み取れる。少なくとも、この半世紀の経験で、生産者補助金が芸術団体の経営の効率性を高めるのではなく、さらなるレントシーキング行動を助長し、たかりの構造を生み出してきたのであるから、別の枠組みを用意すべきではなかったのか。その意味では、単なる報告書の作成だけでは、レントシーキング集団としての上位20の芸術団体を制御することは今後も困難かと思われる。

### (4) 国民文化財省の創設とACGB解体

サッチャー政権による改革は芸術活動における経済条件を何ら整備することがないまま、市場原理を積極的に導入したと考えられるが、次のメジャー政権はこの方針を継承しながら、国民文化財省 (Department of National Heritage : 以下DNH) の創設とACGBの解体という新

たな改革を進めた。ここにイギリス芸術支援政策はケインズによる ACGB 創設以来の大きな転機を迎えたといえよう。<sup>5</sup>

ACGB の解体とは、形式上これまで ACGB の下部機関として位置付けられていた SAC（スコットランド芸術評議会）と WAC（ウェールズ芸術評議会）が各地方政府に移管されたことを指す。各地方政府が芸術支援政策を決定し、SAC と WAC が具体的な芸術支援政策を担うという単線的なシステムが作られた点は評価できることから、これを地方分権推進と位置付けて差し支えないだろう。そして、ACGB はイングランド芸術評議会（Arts Council of England : 以下 ACE）に格下げとなり、イギリス全体の芸術支援政策を統括する機関はこの時点で消滅したという事実は見逃せない。

また、1992 年総選挙の結果、第二次メージャー政権は余暇政策全般の見直しを進め、国民文化財省を創設することで、余暇関連分野（文化財、観光業、メディア、映画産業、スポーツ、芸術、図書館、美術館／博物館）の統合を推進した。これが意味することは、バッケリズム・アプローチの延長線上ではなく、あくまでも民間企業を巻き込んだ（市場の自律性を重視する）産業振興的なアプローチにより、（芸術を含めた）国民の文化的な生活を保障する点にあるといえよう。また、サッチャリズム・アプローチのもと、企業メセナの推進や寄付税制改革等、これまでも政府は多様な芸術支援財源を模索してきたが、いずれも不十分であったため、余暇政策の新たな財源を確保する全国宝くじ事業（National Lottery）が 168 年ぶりに再開された。これについては、第 5 章で検討するが、これは租税以外の財源調達を政府が模索したことの結果であるが、文化財省の創設も含めて、イギリス芸術支援政策のケインズ路線からの脱却と位置付けられる。

#### 第 5 節 イギリス芸術支援政策の限界

これまで、ACGB の財政分析を通して、芸術表現の自由を確保するために設定された ACGB の政府からの独立性の確保が、逆に、納税者による財政のチェックを困難にし、多額の補助金を受ける一部の芸術団体と地方芸術協会をレントシーキング集団にさせたことが認められた。最後に、マスグレイヴの公共財理論に照らし合わせて、この問題を考察してみたい（Musgrave, 1959）。

彼は、市場のみから供給され、私的欲求を充足させる財・サービスを私的財と定義した。そして、公的欲求を充足させる財・サービスを社会財と価値財という概念から説明した。社

<sup>5</sup> サッチャー政権下の芸術支援政策については、Appleyard(1989)、メージャー政権下のそれについては、

会財とは、消費の競合が起こらない（非競合性）および使用する人を排除できない（非排除性）から市場を通じて供給できない財を指す。一方、価値財は市場を通じて供給することも可能であるが、その充足に公共的利益がある場合に限り、公共予算から供給される財である。その上で、価値財を議論の対象から除外した上で、個人的選好と現在の分配状況とによって決定された消費者の有効需要に応じて、資源配分がすすめられる社会財モデルを構築した。すなわち、消費者主権への政府介入の有無を基準とする「価値財－社会財・私的財」の枠組みを提示したといえるであろう。

この枠組みを芸術支援政策の検討に適用してみよう。消費者主権が確立している世界を考えると、非競合性あるいは非排除性の性質を持つ芸術関連の財・サービスは社会財である半面、それは市場を通じた私的財でもあるから、混合財と呼ぶのが妥当であろう。そこでは、住民の選好は十分に反映された上で、第2章で議論したいくつかの正の外部性を享受することも可能であって、私たちは芸術鑑賞や芸術活動を通して、個人的便益に加えて、さまざまな社会的便益を享受できる。

しかし、芸術市場において、消費者主権が確立されているとは限らない。その理由は、供給側と需要側に情報の非対称性がある場合が多く、消費者の選好が適切に顕示されると断言できないからである。この場合、最も優先されるべき公共的利益は「芸術分野における消費者主権の確立」であるので、政府はこのための芸術関連の財・サービス、すなわち一種の価値財供給を優先しなければならない。そして、一定期間、その種の価値財を供給し続ければ、次第に芸術分野における消費者主権は確立されるにちがいない。いったん、芸術市場における消費者主権が確立され始めれば、この価値財は存在意義を次第に弱めていくかと考えられ、消費者による混合財の選択が次の中心課題となるだろう。

この文脈に従えば、芸術分野における価値財は、消費者主権の確立までの間、一時的に供給される過渡的な財という性格を持つことになるだろう。第2章で整理したケインズによる職業芸術家の財政支援を中心とした戦時下のイギリス芸術支援政策はこの範疇にあったかと思われる。しかし、本章で見てきたように、その後のACGBの発展は、このようなモデルから乖離する過程であったといえる。残念ながら、消費者主権の確立を図るはずの生産者補助金は、一部の芸術団体のレントシーキング行動を助長し、たかりの構造を生み出してきたにすぎず、消費者と生産者との情報の非対称性は助長されたと理解できる。そして、第1章の最後に示した芸術支援政策の4つの評価基準、公平性、透明性、創造性、効率性をどれも

満たしていないことは明らかであって、ここにはある種の制度疲労がうかがわれる。

したがって、こうした悪循環を打ち切るためには、第1章で示した芸術市場の重層的な産業構造を再認識し、芸術ソフトの生産者たる芸術家だけを政策対象者とする従来の姿勢を改め、鑑賞者の機会費用を低減する施策や施設の整備等にも重点をおく必要があるだろう。ピーコックの見解に沿えば、誤った方向に進んでいる生産者補助金を段階的に縮小し、消費者の選択の自由の確保や、生産者の市場参入インセンティブを発揮させるよう政策転換を図るべきであるし、ロビンスが言うように、芸術分野における青少年の教育・訓練だけに、芸術市場への政府介入を限定してもよいのかもしれない。

#### 第4章 北イングランド芸術協会の財政分析 ―地域社会のニーズと芸術家を結ぶ―

前章では、ACGBの財政分析を通して、国家レベルの芸術支援政策を考察した。一見、多様な政策手段を有しているかに思われたACGBであったが、全予算の2/3をオペラや交響楽団を中心とした生産者補助金と今回焦点を当てる地方芸術協会への補助金が占めていることから明らかなように、ACGBの役割は国家威信の保持と地域格差の是正に集中している。オーツの財政連邦主義の概念を芸術支援政策に適用すれば、これは当然の帰結であるかもしれない。なぜなら、中央集権による画一的な政策運営は、地域特性を有する住民の多様な選好に十分対応できないからである。第2章で示した芸術支援政策で期待される外部性の発生については、地方セクターの方が適しているといえよう。

こうした問題意識を持って、今回は、イギリスの地方芸術支援政策の嚆矢といえる北イングランド地方芸術協会（Northern Arts Association／後にBoard：以下NAと表示）の財政分析を通して、地方セクター特有の政策目的や政策手段を検討する。それでは、はじめに、NAの設立経緯とACGBとの関係を整理しておきたい。

##### 第1節 北イングランド芸術協会の設立とACGB

NAの原点は、1961年に北東イングランド地方の各地方自治体を中心となって設立した非営利団体である北東イングランド芸術協会（North Eastern Association for the Arts）である。これには、地元企業、マスコミ、大学等が参画しており、地域の総意で地元の芸術文化活動を支援しようという試みであったといえるだろう。その設立目的は、「1959年に設立された北イングランド交響楽団（Northern Sinfonia）への支援」「それ以外の地元における芸術活動全般への支援」であり、具体的な政策目標としては、①地域住民の芸術活動に触れる機会の増加、②芸術活動と芸術鑑賞の質の向上、③芸術関連活動の協力と企画、④地域芸術センター開設の奨励、⑤すぐれた展覧会や公演開催への支援である（NA; 1968, p13）。市場放任でもなく、地方自治体が直接管轄するのでもないという意味では、半官半民の自治組織に芸術支援政策をゆだねる考え方は、第1章で示したケインズの手法との共通点が見い出される。

NAの3つの特徴を順に見てみよう。まず第一に、NAの財源がACGBに代表される中央からの補助金と地元自治体や企業等からの拠出金という、中央と地方の資金から構成されていることがあげられる。中央からの資金が入っていることは、ロンドンとそれ以外の地域との地域格差の是正を目的としたある種の財政調整と受け止められるが、地方資金は、中央からの統制を排除し、独自性を保つ意味合いが読み取れる。第二に、各自治体が広域で協力し

て芸術支援政策を推進することで、資源の効率的利用を進める目的が考えられる。<sup>1</sup> また、長期的な視点で見れば、この二条件がそなわっていることによって、将来的な取り組みも安定した広域的組織で進められることが想定されるだろう。

ちなみに、芸術鑑賞機会の格差是正を新たな政策の柱とした ACGB は、こうした利点を持つ NA を地方芸術支援政策の推進組織モデルと推挙し、1965 年から 1973 年までに、類似組織を全国 11 ヶ所に開設するよう各地を説得した。その上で、全国的な地方芸術協会のネットワークを構築し、ここに補助金を大量にそそぎ込むことで全国的な地域格差の是正を目指したのである (ACGB;1966, pp.21-24)。

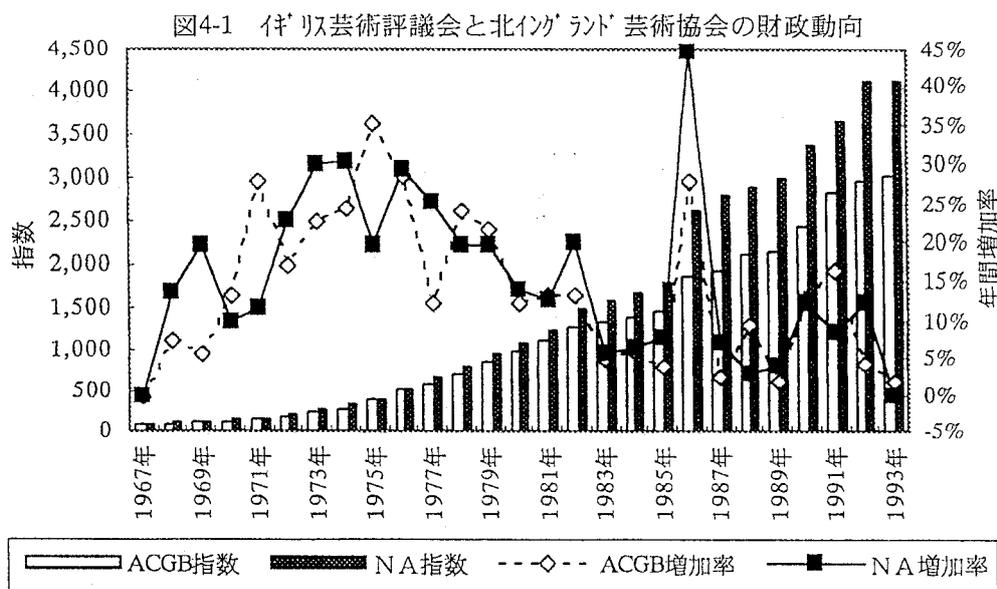
しかし、このような地方振興施策を推進した結果、ACGB と各地方芸術協会とは実に曖昧な関係を築いたといえるだろう。ACGB から多額の補助金を毎年受け取るにもかかわらず、地方芸術協会は ACGB の地方支部ではなく、地方自治体からも完全に独立した慈善団体にすぎない。その上、ACGB の働きかけという「中央からの圧力で」設立された NA 以外の地方芸術協会に対して、地域内の地元自治体は地方芸術協会に資金を拠出する必然性を感じていなかったかと思われる。結論的に言えば、地域のニーズを把握しながら、政策を推進するはずの彼等の存在基盤が非常に不安定である原因は (NA はその傾向が他よりは少ないが)、地方芸術協会ではなく、中央機関である ACGB が財政の説明責任を有しているからではないだろうか。それでは、毎年の年報に掲載されている財政データを元に、歳出と歳入の両面から、NA 財政の実態を眺めてみよう。

## 第 2 節 北イングランド芸術協会の財政動向

### (1) 歳入動向

NA の財政規模の推移をその歳入からみておこう。図 4-1 によれば、NA 財政の増加傾向は顕著であるが、ACGB 財政の変化にほぼ対応していることがわかるだろう。特に 1970 年代については、ACGB 補助金がこの時期急増したので、インフレ率を差し引いても、NA 財政は平均 21% の年間増加率を示している。一方、1980 年代は 14% に過ぎず、そのうちの 7 ヶ年度分については、増加率が 10% 未満であるが、いずれにしても、ACGB からの補助金の増減で NA の財政規模が規定されているのではないだろうか。

<sup>1</sup> 初代の NA 学芸部長は地域内の自治体を説得する際に、「(一つの自治体が補助金を求めても、広域的な効果が期待できないが) NA は 2、3 の自治体が協力した企画であれば、補助金を交付する」と記している。Dunbar(1991) pp.2-3 参照。

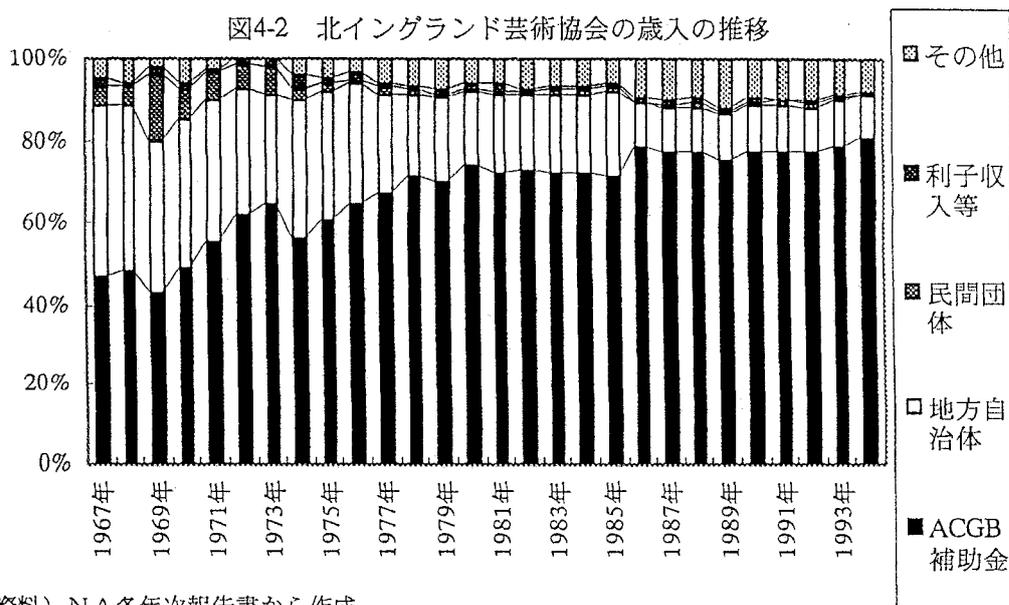


NA歳入の内訳としては、ACGBからNAへの補助金にあたる「ACGB補助金」以外に、「域内地方自治体からの補助金」「地元企業や個人等、民間団体からの寄付」があるが、その推移を図4-2にみると、1960年代前半には主要財源であった「地方自治体からの補助金」が相対的に減少したことがわかるだろう。また図4-3で各年間増加率をみても、1970年代における「ACGB補助金」の増加率が「地方自治体」のそれを上回る傾向が読み取れる。そして、近年のNA歳入はその3/4が「ACGB補助金」に占められているが、複数財源の確保がNAの独立性の基礎となっていたとすれば、これは必ずしも望ましいものとは考え難い。<sup>2</sup> 一方、「民間団体からの寄付」については、1970年代の平均増加率が-3%であるのに対し、1980年代では20%と急増しているが、80年代後半の変動は激しく、景気変動で大きく左右される部門であることがうかがえる。

地方自治体からの補助金がそれほど増加しなかった要因については、地元失業率が全国平均の1.5倍以上であることからわかるように、地域経済の衰退によって、各地方自治体の財政を圧迫したことが想起される。また、NA設立の中心的役割を果たした大都市圏カウンティ・カウンシル(Tyne & Wear metropolitan county council)がサッチャーの地方自治体改革で解散したことも、1986年以降の減少要因の一つといえるだろう。さらにいえば、前述したNAと地方自治体との関係が曖昧であったことも影響しているかと思われる。なぜなら、各自

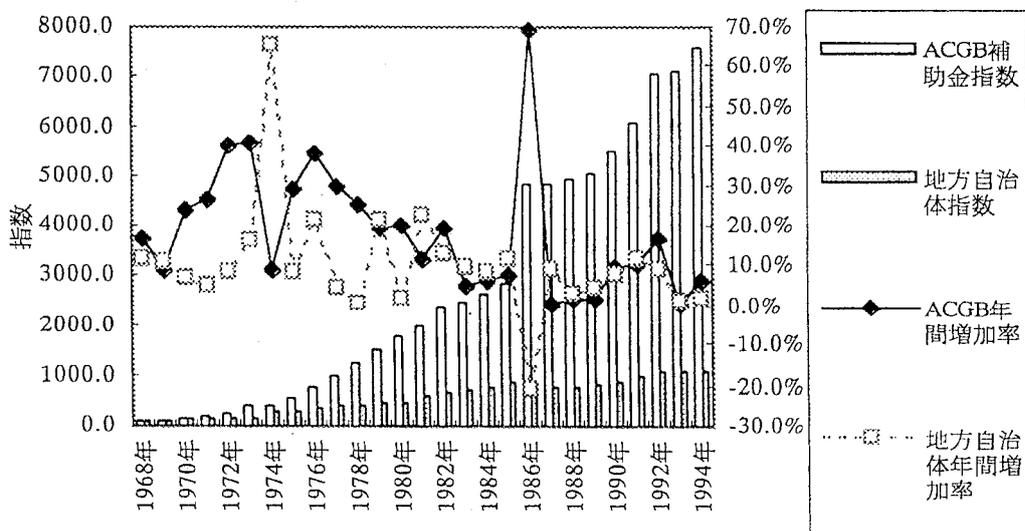
<sup>2</sup> 地方自治体からの拠出金が予算全体の2割を維持しているのはNAだけであり、他の地方芸術協会では

図4-2 北イングランド芸術協会の歳入の推移



資料) NA各年次報告書から作成

図4-3 NA歳入に占めるACGB補助金と地方自治体からの補助金の推移



資料) 図4-2と同じ

は、歳入の90%以上をACGB補助金に依存している。Hewison(1995)pp.253-255参照。

治体からNAへの毎年の資金提供は、義務や契約ではなく、全くの任意であって、制度上は、そこに何の結び付きも成立しておらず、ACGB から多額の補助金を受け続けるNAに新たに資金を提供するインセンティブを有していなかったかと思われる。

逆に、ACGB 補助金増加の理由は、第3章で示したように、1960年代後半から70年代にかけてのACGBの政策転換であるが、その裏側には、NAをはじめとする各地方芸術協会がこれらに補助金増額を要求し続けた側面も無視できない。たとえば、1967年度のNA年報には、ACGBが北イングランド地方を軽視していると以下のように批判している。中央政府が国立美術館やACGBに支払う補助金は1520万ポンド（国民一人当たり6ポンド）、ACGBの年間予算は775万ポンド（国民一人当たり3ポンド）、スコットランド芸術評議会は63万ポンド（一人当たり2.5ポンド）、ウェールズ芸術評議会は43万ポンド（一人当たり3.7ポンド）に対し、NAはわずか17.5万ポンド（一人当たり1.1ポンド）にすぎないと、彼我の違いを示し、本来、地域格差を是正するための補助金がさらに自分たちを虐げているとして、「ACGBが北イングランドの住民を二流市民（Second Class Citizen）扱っている」と厳しく非難し、公平な扱い（A Fair Deal for the North）を求めている。<sup>3</sup>

また、彼等は、北イングランド地方とロンドン周辺のイギリス南部との地域格差についても、以下のように列挙し、NAがより多額の補助金を獲得することが当然であると述べている。①ロンドンから最も遠い地方であり、美術館やオペラを鑑賞したくとも日帰りで往復できないこと、②地域経済の衰退と失業者の増加、③伝統的なパトロン不在と芸術団体市場の基盤の欠如、④ロンドンへ多くの地元出身芸術家を輩出していること、⑤地域の4/5が大都市圏外でコストがかかること、⑥（地域経済の再活性化のために）中央政府が域内の各都市を産業開発地区に指定したが、この政策を支援するためにも、文化施設の整備や活発な文化活動が不可欠である（NA; 1968, pp.5-8）。

しかし、NAとACGBとの関係を一つの財政調整システムとして捉えれば、こうした補助金の増加が、将来臨る隘路への入り口であったことに改めて気付かされる。この歳入構成の変化を財政の説明責任（accountability）の観点からみると、NA設立当初は、地方自治体の資金が全体のほぼ半分を占めており、地域社会から財源を調達することで歳出内容に責任を持つ地方責任型の要素も見受けられたかと思われる。しかし、1970年代から80年代前半の不況と高インフレの影響を受けて、地域経済が破綻寸前に追い込まれ、これに対応する形で、

<sup>3</sup> しかし、イギリスが連合王国である歴史的事実を思い起こせば、スコットランドやウェールズに多額の地方補助金が交付されるのは、仕方がないといえるだろう。この点は彼等も認めている。NA (1968)

ACGB も積極的に補助金を増加させた結果、それは放棄され、中央機関が地方歳出を統制する中央責任型の財政システムに転換したと理解できる。<sup>4</sup> 地域住民の芸術文化に対するニーズを把握し、その実現を図るために設立された地方芸術協会が、徐々に ACGB の下部機関化していく様は、まさに「ただの昼食ほど高くつくものはない」と形容できるだろう。次は、この歳入の推移を受けて、歳出がどのように変化したのか検討する。

## (2) 歳出内訳の推移

NA歳出を「生産者補助金」（実際に芸術活動を行う芸術家や芸術団体、あるいは芸術イベント等に対する補助金支給：図4-4 グラフの「音楽」から「その他助成」に相当）と「非生産者補助金」（自らは芸術活動をせず、芸術活動を支援する団体の運営財源に対する補助金支給：図4-4 グラフの「非営利団体」に相当）に分類すると、常に前者が高い割合を占めているものの、後者が相対的に増加傾向にあることが明らかである。なお、「自らは芸術活動をせず、芸術活動を支援する団体」とは①地域社会における芸術活動の基盤である芸術センター、②芸術に対する社会ニーズを把握し、芸術家と地域社会を結ぶ非営利団体に二分されるが、これに関しては、第3節で触れることにしたい。

そして、芸術分野別に生産者補助金の推移をみると、常に音楽分野への補助金の占める割合は相対的に低下し、さらには、映像分野（映画、写真、ビデオ等）への助成の増加が目立っている。これらの傾向は、当初、地元交響楽団の財政支援を目的としていたNAが、徐々に助成分野の多様化を図ったことを裏付けているが、その背景には、地域住民の価値観の多様性を反映させようというNAの意図が読み取れる。逆に言えば、住民のニーズを離れて、交響楽団やオペラばかり支援していれば、地域住民から反発を受けることが予想される。

最後に、図4-5 から、補助金配分における特定団体への集中について検討したい。もともと、NAは地元交響楽団である北イングランド交響楽団に補助金を支給する目的で設立されたのであるから、NA財政全体にその占める割合が最も高くなるのは当然の帰結といえよう。しかしながら、音楽分野全体への補助金額に対する割合と比較してみれば、その低下傾向は顕著である。これらのことから、NAにおける芸術活動への助成基準が多価値化しつつある事が認められるものの、音楽分野に限定すれば、北イングランド交響楽団を重視する姿勢には変化がみられない。

---

pp.5-7 参照。

<sup>4</sup> ここで提示した中央責任型と地方責任型という2つの財政責任をめぐる議論については、Hepworth(1980)参照。

図4-4 NA歳出内訳の推移

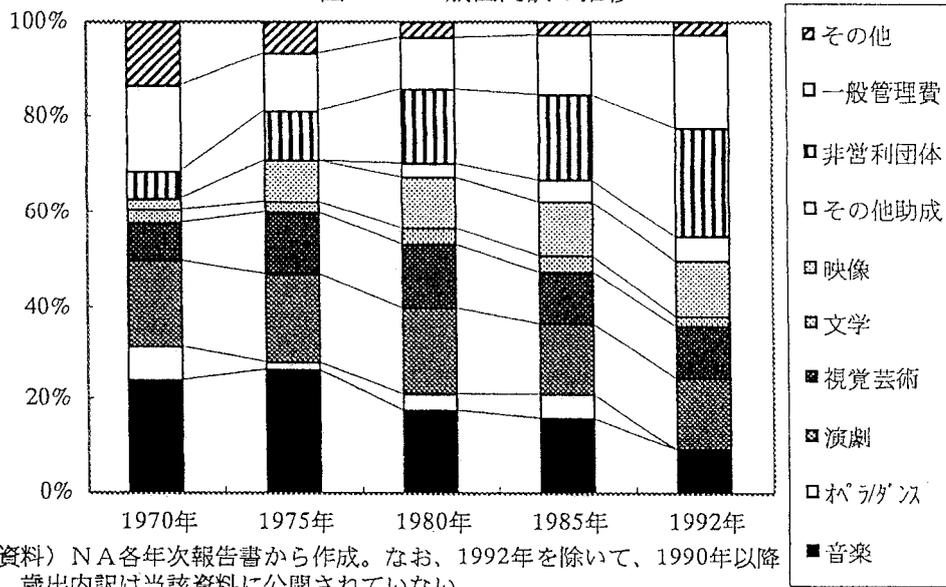
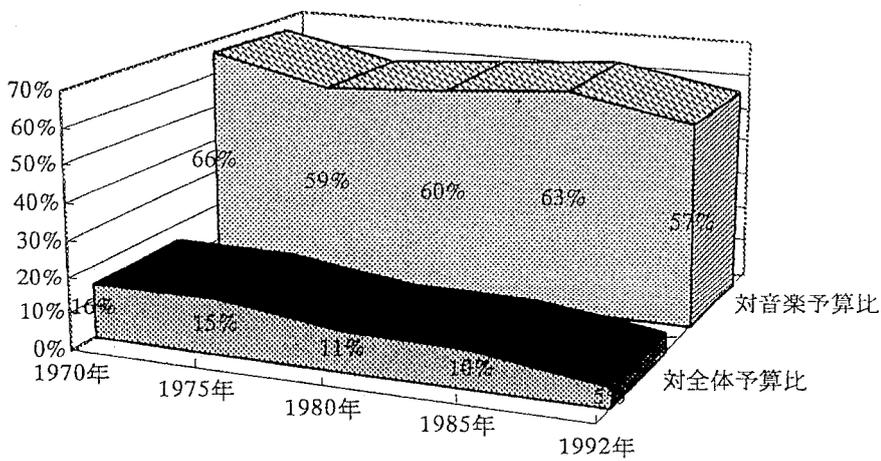


図4-5 北イングランド交響楽団への補助金が有するシェアの推移



資料) 図4-4と同じ

初期のNAは、生産者補助金中心の地方芸術支援政策を進めてきたことがわかるが、第3章で検討したACGBとは2つの点で異なっているといえるだろう。まず第一に、NAはアマチュア団体や教育機関、地元の芸術センター、芸術支援の非営利団体等、ACGBとくらべて支援する活動の幅がより広いという利点を有している。第1章で吟味した実演芸術市場の重層構造を思い起こす時、芸術ソフトの生産者たる職業芸術家だけを視野に入れたACGBの視野の狭さは明らかである。一方、芸術鑑賞者の機会費用の抑制やソフトの伝達を進めるハード施設の整備、あるいは芸術家が従来関わったことのない分野に彼等を紹介する非営利団体の存在は、NAが重層的な市場構造に意識していると推察される。

もう一つの相違点とは、ACGBがひたすら一部の著名な芸術団体への生産者補助金に固執してきたのに対し、NAはその比率を下げ、積極的に代替策を模索している点あげられる。地域経済が衰退し、失業や犯罪、貧困といった社会問題が地域社会で深刻化してくる時に、ACGBのようにオペラや交響楽団の生産費用の一部を片がわりすることだけでは、地域住民の芸術支援政策ではないだろう。<sup>5</sup> 中央機関であるACGBが画一的な行政サービスを推進する傾向が強いのにに対し、地域独自のニーズを把握し、それをどの程度反映できるかという点に、地方芸術協会の存在意義が見い出されるのではないだろうか。そこで、NAのいくつかの取り組みを詳しく探るために、次の第3節では、地元芸術市場の活性化と非芸術市場の開拓に関する議論を進める。

### 第3節 生産者補助金からの脱却を目指した1990年代の政策転換

#### (1) 5ヵ年計画における3原則の設定

1980年代末、特に地方芸術協会とACGBとの関係は大きく変化したが、その象徴は、NAをふくめた全国の各地方芸術協会(Regional Arts Association)がACGBの下部組織として地方芸術支部(Regional Arts Board)へ改編されたことである。広域的な地方芸術政策を担いながらも、自発的な慈善団体に過ぎなかった地方芸術協会の運営は何者からも独立していたが、すでにみたように、財政面は完全にACGBに依存している。その結果、地方芸術協会はACGB補助金が増加すればするほど、次第に財政責任を意識しなくなったと思われる。したがって、ACGBの放漫な財政運営を改革する際に、真っ先に槍玉に上がったのが、ACGBから各地方芸術協会への補助金であった。その結果、制度上、ACGBの地方組織として地方芸術協会を位置付けることによって、幾分ではあるが、ACGBによる歳出チェック機能が働くようになって

<sup>5</sup> たとえば、1967年から76年にかけて、地元の芸術祭で若者向けのバウチャー制度(3000冊)も実

たといえよう。

こうした変化を受けて、NAも新たな方向を模索し、新たな政策方針である「政策と課題：1991-96年」を策定したが、ここでは、果たすべき責務として「住民に対する責務（Duty of Population）」「芸術に対する責務（Duty of Art）」「選択に対する責務（Duty of choose）」が示されている。そのうち、住民に対する責務とは、NAが住民からの租税を基に運営されているにもかかわらず、芸術はごく一部の少数者にしか楽しまれていないという現状を改善することを指す。より多くの住民が日常生活における価値あるものとして、芸術を実践し、楽しむことを保障すると同時に、地域における文化面での少数者及び芸術を享受しにくい人々（黒人やアジア人、障害者）に対する芸術の普及についても言及している。これは、住民の選好を最優先し、鑑賞機会の不平等を是正する意味では、所得再分配的な政策方向を示しており、ピーコックの主張と一致するが、第1章の最後で示した芸術支援政策の4つの評価基準で言えば、これは「公正さ」「透明さ」に相当すると思われる。

また、芸術に対する責務とは、常に地元の芸術活動の質の向上を目指すことを意味し、新しい解釈や批評、芸術的な刺激に基づいた活動に重点的に投資することを指す。これは従来から言われている芸術的革新を導く市場介入であって、前述した芸術支援政策の評価基準と照らし合わせてみれば、地元芸術家の「創造性」の伸長を意識していることがわかるだろう。一地方の試みが地域住民にかかる費用ほどの便益を派生させるかは疑問が残るものの、逆に、首都（中央政府）を経由しないで、国際的に高い評価を得る可能性も残されている。

最後に、選択に対する責務には2つの側面が見受けられるが、その一は芸術鑑賞者の自由な選択権の保証であって、市場を通して、かれらは自らの価値観にあう作品を何の制約なしに選択できなければならない。もう一点は、できるだけ多様な芸術作品が市場に提供される、いいかえれば、多様な人材が芸術市場に参入するようなインセンティブを事前に政府が用意することであろう。いずれの点も、すでに指摘したピーコックの見解と重なっていると思われるが、これらは、市場による資源配分の効率性を高めることを指摘している。

## (2) ネットワークによる地域資源の効率的配分と芸術市場における取引費用の低減

これらの3原則に従う形で進められている新たな具体的方策のうち、3つのネットワークの構築による地域資源の有効利用を紹介するが、まず第一に、厚生省や地元都市開発公社、港湾局、観光局、国鉄等といった他の公的機関との連携が想定される。この場合、芸術支援

側の利点は、芸術支援政策では入手し難い多額の資金を調達できることにある。一方、各公的セクターにとっても、自分たちの政策に芸術的な要素が加わることは、イメージアップに結び付き、住民にも行為を持たれる可能性が考えられる。これは、芸術振興をキーワードにした公共セクター間のネットワーク構築とも受け止められるが、他の公的機関の政策に便乗して、地域社会の芸術化を進める手法を定着させた点にNAのユニークさが認められる。

第二に、NAを中心とする自治体ネットワークであるが、管内の地方自治体の大半が参加している地域芸術開発機構（Local Arts Development Agencies : LADAs）の設置をとりあげておこう。これは国内最大の地方自治体による芸術支援ネットワークであるが、従来、水平的な結び付きがなく、ばらばらに推進されていた各自治体の芸術支援策やイベントについて、このネットワークが各々を連携させる働きをしている。これは、地方全体での有効な資源配分を推進する機能を有しており、芸術支援政策における広域行政の一つのモデルかと思われる。

そして、第三の事例が、地元芸術家の作品（画家750人、彫刻家500人、工芸家410人、23600枚のスライド）を自由に閲覧できる情報提供システムである。これは、NAを中核とする芸術家のネットワークであるが、いわば、これは芸術分野の労働市場における雇用者と非雇用者との情報の非対称性を改善する機能を持ったネットワークとみなされる。雇用する側にとっては、地域内に居住する芸術家という特別な能力を持った人材を容易に一覧できることで、雇用にかかるリスクは軽減されるだろう。また、芸術家の側から見れば、顧客を探す探索費用を低減させるので、彼等はそこに常に新しい自分の作品情報を提供するインセンティブを有している。

### (3) 取引費用の低減による芸術市場の活性化

つづいて、取引費用の低減による地元芸術市場の活性化という観点から、3つの取り組みを紹介しておこう。まず第一に、「芸術購入計画(Art Purchase Plan)」とは、より多くの消費者が地元の芸術市場に参加するインセンティブをもたらすために、地元芸術家が創作した作品を地域住民が購入する際、NAが仲介することで、無利子でローンが組めるものだが、すでに200人の芸術家の作品が購入されている。芸術家個人やギャラリーは零細企業であるので、分割支払を設定できないが、このリスクを、NAが代わりに負担する地方芸術支援政策なのである。

一方、パーセント・フォ・アートとは、「公的機関が基盤整備を行う際に予算全体の数%を芸術に費やす」ルールである。我が国でこのルールを適用する際には、各部局の権限や財源は全くそのままであって、それを調整するのは容易なことではない。これに対し、NAの

この計画は、NAや非営利団体が主導権を取って企画を推進することによって、各部局との取引費用をさげる。したがって、わが国の事例とは異なり、地域全体のバランスへの配慮、既存の作品やプロジェクトをふまえた企画立案という点で、総合的な視点を有することで効率的な資源配分が可能となるだろう。なお、これについては、第8章で言及する。

最後に、NAが1980年に資金援助して設立したArtist Newsletter社（以下AN社）は、芸術を専門とした地元出版社であるが、注目すべき点は、地方出版社であっても、国全体の芸術情報、それも職業芸術家にとって実用的な情報に限定している点であろう。月刊誌はイギリス全土で約1万部購読されているが、「スタジオを探す方法」「著作権問題」「作品販売と付加価値税対策」といった特集のほか、芸術専門教育機関や奨学金の募集や展覧会の情報等、個人芸術家が活動していく上で必要な情報を提供している。さらに、彼等は、イギリス全土の写真スタジオや暗室、音楽スタジオ一覧や補助金申請書の書き方、税金処理、海外ギャラリー一覧、ギャラリーを借りるノウハウ、作品販売の契約方法といった多彩なテーマで本を出版している。こうした出版社の設立の意義は、個人事業者である芸術家が市場に参入する際に、直面する取引費用に関する情報を事前に学習できるという意味で、補助金を交付することなしに、地域内の芸術家が負担すべき費用の低減やリスクの事前把握に役立つことがあげられる。

#### (4) 非営利団体による非芸術市場への芸術家参入の促進<sup>6</sup>

前段では、既存の芸術市場の活性化を目指し、それに関する取引費用を低減させるNAのユニークな政策の一端をかいま見ることができた。ここでは、地域社会における芸術に対する潜在的なニーズの把握という政策課題にNAがどのように取り組んでいるのかという視点から、芸術家個人に代わって、消費者側の潜在的なニーズの把握を代行する2つの非営利団体の活動を紹介しておこう。なお、NAの役割は、こうした活動を社会的に評価し、活動の財源となる補助金を交付することである。

まずはじめに、森林保全と芸術活動を組み合わせたグライズデイルの彫刻プロジェクトを紹介する。湖水地方にあるグライズデイルの森には、人々が散策できる国有林に60点以上の彫刻作品が点在しているが、わが国で見られる彫刻公園や森林公園とは全く発想の異なる空間である。この森林は営林局が管理しているが、1963年にビル・グラント氏が局長として赴任して以来、従来からの営林署の業務である森林の管理・保全に加えて、多角的な森林活

<sup>6</sup> これらの団体へは、筆者自身が1989年と1991年に訪問し、担当者にインタビューをおこなった。

用の促進に努める必要性を感じた。はじめに、立ち入り禁止であった森林を一般の人々に開放し、樹木の伐採作業中にも、彼等が自由に散策できる林道を整備した。そして、区域内にあった捕虜収容所跡地を、地元ボランティアの手を借りて、二百人収容の劇場に改築し、現在も地元住民とリゾート客を対象としたコンサートを開催している。

さらに、退職後、財団を設立した彼は、1976年から、彫刻プロジェクトを推進している。これは、営林局が作業を続けている国有林全体を創作の場と認識し、芸術家を長期（2週間から半年）にわたって滞在させ、彼等の好きな場所に作品を3年間展示する企画である。毎年、40万人以上がこの森を訪問し、300以上の小中学校が遠足にやってくるが、観光客は、地図を開いて、作品を探しながら散歩してもよいし、逆に、森林浴を楽しんでいて、思わぬところで、芸術作品に出会うこともあるという。この事業はグラント氏自身の努力もさることながら、NAがその初期段階から財政支援や芸術家の紹介、地域外への宣伝等を行った成果でもある。そして、営林局と芸術財団、NAという三者の連携によって、芸術的にも森林の多面的利用の点でも、国際的に高く評価されている彫刻公園を作り上げたといえるだろう（Grant and Harris; 1991）。危機的な状況に陥っているわが国の林野行政の背景に、国民の森林に対する無関心さや実体験のなさがうかがわれるとするならば、グライズデイルの試みは多くの国民が森林保全に関心を持つインセンティブを派生させる媒体としての芸術活動の可能性を示唆している。

もう一つの事例は、地域社会の芸術ニーズを実現させる非営利団体の活動であるが、Artists' Agencyはプロジェクト提案とその調整を通して、北イングランド地方で芸術とビジネス、公共サービス、地域社会を結び付けることを目的に1983年2人の女性が設立した慈善団体である。毎年、NAから助成金（51500ポンド：1992年度）を受けるのをはじめ、官民間わず各プロジェクトに応じた資金提供を得て、日常の活動を展開している。主な活動は、普段芸術とは無縁の施設や団体に芸術家を長期間にわたり派遣、滞在させるものである。例えば、

(1) Art at Work - 工場や作業場などに派遣された芸術家が労働現場をテーマにした作品を創作する、(2) Art in Care - 病院や社会福祉施設、刑務所などに芸術家を派遣し、在住者に芸術活動を指導、教授する、(3) Art with Communication - 図書館、公民館、学校に派遣された芸術家が子供や地域住民と芸術活動を行う。

彼等の目的は、芸術活動が芸術家と一部の愛好家に独占されている現状を少しでも改善することである。別の言い方をすれば、非芸術市場に芸術家を参入させるインセンティブを設

---

<sup>7</sup> 非営利団体の概念とその実践については、電通総研編（1996）参照。

計し、その環境づくりを調整する。芸術家にとっては、これは新たな創造活動をかきたてるきっかけになる一方で、芸術に無縁だった人々には日常的に芸術とふれあう機会を安価で提供するものである。例えば、精神病院におけるプロジェクトでは、病棟内にアトリエを整備し、画家を毎日滞在させることで、患者は自由にいつでもアトリエを訪問でき、画家の指導を受けながら、絵を描くことができる。関係者によれば、大半の患者が生まれてはじめて絵筆を握るとのことである。また、中心市街地の廃校の一部を安く借り受け、芸術家を常時滞在させ、失業者や学生など 25 人ほどにアトリエを用意するプロジェクトも地域保健局からの資金提供で実現している。関係機関を調整するなかで、こうしたプロジェクトを提案・実行できる Artists' Agency のような組織はイギリスでも非常に珍しいが、潜在的な住民のニーズの顕在化とそれに適した芸術家の一時雇用、さらにはプロジェクトの財源調達を機動的に進める彼等の取り組みは、公的機関に代わって、非営利団体による広い意味での地域資源の効率的な配分といえよう。

#### 第4節 政策転換の評価と残された課題

最後に、NAが実践してきた新たな政策を評価しよう。第一に評価できるのは、積極的に地元芸術市場を拡大する政策方向である。地元芸術家の作品を無利子ローンで購入できる方策や地元芸術家の作品を一覧できるデータベースの公開、芸術アクセスの改善策等からは、「市場参入インセンティブの維持」「消費者の選択の自由の確保」といったピーコックの見解を具現化した施策と評価できるだろう。

続いて、政府介入による他分野への芸術市場の拡大があげられる。たとえば、前段で紹介した非芸術分野の芸術活動についても、NAから補助金を得たプロジェクトを推進することによって、専門的知識を持つ非営利団体が、一機関ではとうてい把握できない非顕示の芸術ニーズと表現の場や就業機会を欲する芸術家とを結び付けていた。また、非営利団体の仲介で、NAと地方自治体や他の公的機関との連携が形成され、財源についても、財団や企業からの寄付および膨大な財源を有する他の政府機関（病院、福祉局、教育局、学校）から得ることで、NA予算以外の芸術財源が地域社会に導かれる。ちなみに、補助金を交付することによって、NAは各非営利団体の活動資金の一部を賄うにすぎず、その事業を評価し、次年度の補助金交付の参考にするだけである。これは、地域社会に芸術支援ネットワークを構築し、非芸術分野の市場に芸術家が参入するインセンティブをNAが用意したことになるだろう。

これらの特徴を財政学的な視点からみてみたい。NAによる一連のシステム構築は、地域社会に投下される公的資金の芸術化を促す財政制度とも位置付けられる。前述したように、これはNA以外の公的資金を増加させ、地域社会における「生活の芸術化」を導くものとみなされるが、まさに文化インフラストラクチャーの構築とよべるだろう。NAの試みは「住民が公共空間としての劇場や広場や美術館、図書館で芸術文化の享受能力を高め、自分の住む街、住居、働く場など、すべての空間で生活の質を高める意欲を持つならば、この意欲は、いずれ公共サービスの質を高め、民間部門における財やサービスの質を高めて、政治と経済の発展に貢献するに違いない」という指摘をそのまま実践したと位置付けられる(池上;1990年、150ページ)。

しかし、懸念される課題を2点指摘する。一つは、議会からの干渉を避けるために政府から独立した形式をとっている芸術機関が、財政面では政府に完全に依存している現状をどう考えるのかという問題である。租税民主主義の原則に照らし合わせれば、NAにおいても、現状のような、密室で全ての補助金が決定され、納税者の選好が無視されるシステムは、非効率な資源の最適配分なのかもしれない。これは、前章のACGBにも共通する問題であるので、詳細は触れないが、1) アメリカ式：補助金を削減することで、政府への財政依存を低くする一方で、寄付税制の枠を緩和しながら、芸術支援機関に民間資金を獲得する自主努力を促すか、2) 欧州大陸方式：NAやACGBのような独立準政府組織を廃止し、議会の監視のもと、政府が直接補助金を交付するか、という選択肢が想定されるだろう。

また、中央と地方との役割分担を見直す必要があるだろう。前章で、指摘されたように、現在ACGB予算の半分を占める一部の著名な芸術団体への補助金は、完全に国威発揚や国家アイデンティティの確立が目的なのだから、国立美術館や博物館が管轄されているように、政府機関にその運営を任せるほうがよいのかもしれない。そして、地方芸術協会が、現在ACGBと一部重なっている地域内の全ての芸術活動に目をくばればよいだろう。いずれにしても、中央機関であるACGBと異なって、より地域社会に密着し、多様な芸術へのニーズを把握した上で、非営利団体や他の地方政府機関と連携することで、柔軟で多様な展開を進める北イングランド地方芸術協会に、イギリス芸術支援政策の将来展望を見い出すことができたと思われる。

## 第5章 課税権の制限と文化政策

カリフォルニア州提案第13号(1978年)に代表される納税者による財政制御は、増税によって、歳入を少しでも増やし、行財政規模を拡大したいリバイアサン型政府モデルに歯止めをかけたかに思われた。そして、個人の公共的な選択行為を通じた租税ルールの設定と財政規模の統制という彼等の試みは、政府の課税権を制限し、租税民主主義の実現を図る試金石と認識されている。しかし、より厳格な租税ルールの適用を求められたリバイアサン型政府モデルは、ルールの遵守ではなく、納税者が租税負担感を錯覚するような歳入増加策を模索したのであった。どのようなルールにも抜け道は必ず見つかるのであるから、政府の性向が変わらない限り、この基本方針は当然の帰結と言えるだろう。

財政当局が新たに得た具体的方策の一つが、ギャンブル市場の専売化であった。そして「政府が博打の胴元になる」と批判されるのは眼に見えていたので、財政当局は「公営ギャンブルの収益を芸術文化・スポーツ振興に充当することを通して、国民の精神的充足を図る」という大義名分を併せて用意したのである。この手法は、わが国ではあまり注目されないが、最近、欧米で急速に普及しており、たとえば、今回紹介するイギリスのほかに、アイルランド、イタリア、スペイン、オランダ、フィンランド、ニュージーランドにおいて、芸術文化振興の財源に全国宝くじ事業の収益が充てられている。<sup>1</sup> これは、芸術文化やスポーツ振興の財源には十分すぎるほど莫大な税収外収入をもたらすだけでなく、あくまでも個人の自発的な消費行為に伴う疑似的な納税なので、国民の抵抗は見受けられない。

歴史的に見れば、フランス4都市における宝くじ事業(1520年)をはじめとして、ホームレスの避難所建設(ハンブルグ; 1612年)、慈善施設の建設資金(ポルトガル; 1783年)、経済基盤整備(セルビア; 1890年)や文化施設建設(スウェーデン; 1897年)に至るまで、欧州各国は臨時支出の際の資金調達手段として、宝くじ事業を積極的に用いてきたといえるだろう。ちなみに、第二次世界大戦直後の欧州における経済復興に際しては、全国宝くじだけでなく、サッカー賭博の収益によって、スポーツ・文化施設の建設や一般会計予算への補填がなされている。<sup>2</sup> しかし、全くの偶然性に依拠し、事前の学習や知識習

<sup>1</sup> 1991年時点で、公営宝くじ事業を実施しているのは、EUでは12ヶ国、全米では29州である。そのうち、宝くじ資金の用途を限定しているのは、EU10ヶ国、米16州に達している。Schuster(1994年) p22参照。ちなみに、全米50州のうち、1966年時点で公営ギャンブル事業を推進していたのはわずか2州であったが、1996年現在、ハワイ州とユタ州以外の48州がこれを認知されている。全米の州営宝くじ事業は、合計4億ドルの宣伝費をかけて、各州政府へ400億ドル以上の「自発的納税」に成功しているとウィルは指摘している。Will(1996年)参照。

<sup>2</sup> 欧州各国で政府によるサッカー賭博が本格化した時期は、ドイツ、ハンガリー(1947年)、ノルウ

得を必要としないギャンブルを政府が積極的に勧めることは、勤労意欲や遵法意識を喪失させるギャンブル中毒者の増加に直結し、社会的費用の増大を招くだろう。これは決して健全な歳入方策とは評価しがたいというのが、19世紀初めに全国宝くじ事業を中止したイギリスにおける歴史的帰結であった (Bolton; 1993, p6)。

それでは、この歴史的教訓を頑なに守り続けてきたイギリスが、なぜ、168年間守り通した誓いを破って、全国的な公営宝くじ事業を再開したのであろうか。「芸術・スポーツ振興の資金調達」という何人も批判できない大義名分を全面に提示し、納税者の反乱を避けられる財源調達手段として注目されたこの事業を財政学の視点から考察するのが、本論文の研究目的である。特に、今回は、公私両面の性質を有する財源調達手段といわれる財政専売に、公的に供給されるが私的財の範疇にある芸術・スポーツ振興を組み合わせた政策パッケージを用意する。そして、非常に高い賞金配当率を設定することで、経済的成功を収めたイギリス全国宝くじ事業を研究対象と定め、文化・スポーツ振興の財源問題と同時に、課税権の制限が租税政策上にもたらした新たな課題を考察する。

#### 第1節 文化政策の財源としての宝くじ事業の位置付け

文化政策の新たな財源として近年注目されている宝くじ事業の国際比較を初めて行ったシュスターは、宝くじ資金を文化政策の財源に導入する3つの理由を以下のように記している (Schuster; 1994 および Schuster; 1995)。第一は、正式な増税を回避して歳入を増やすことであり、もう一つは、政府活動を予算外に移転し、見かけ上の政府規模を小さく表現できることである。そして、第三の理由として、近年、大規模な宝くじ事業を実施してこなかったイギリスやカナダにとっては、自国で宝くじを開催することで、周辺諸国に流出する宝くじ消費を国内経済に還流させる必要性があげられる。<sup>3</sup>

彼が想定した論点は、芸術振興における 1) 宝くじ資金の財政上の役割の明確化、2) 新しい財政決定システムの可能性の2点であったが、前者は宝くじによって得た公的性格の強い財源 (以下宝くじ資金) の財政上の位置付けが、租税に代わる芸術振興の代替財源なのか、あくまでも租税財源に追加される補完的な財源なのかという論点であった。8つの先進事例を比較研究した結果、彼は芸術振興に向けられる宝くじ資金と一般予算との間に

---

エー、イタリア (1948年)、ルーマニア (1954年)、ポーランド、チェコスロバキア (1956年)、ブルガリア (1957年)、ギリシア (1959年) であり、戦後の欧州経済復興期と重なる。Fleur et al. (1995) pp. 10-20 参照。

<sup>3</sup> たとえば、1964年にアメリカで始めて州営宝くじを実施したニューハンプシャー州では、最高賞金

双方向の代替関係を見出したが、近年は宝くじ市場が安定している一方で、財政赤字削減をめざす政府予算はその規模を抑制されており、結果的に宝くじが租税収入を代替する傾向がうかがえる。

そこで、彼は、芸術振興を租税で賄うことで政府の責務を明確にすると同時に、一般予算と宝くじ資金を分離し、青少年の訓練や施設建設費といった特別な支出目的に宝くじ資金の用途を限定する財政システムを主張した。その利点として、1) 宝くじ収入は租税収入とは性格の異なる歳入であるから、租税を扱う財政当局がより注意深く取り扱うには会計を分離したほうが望ましい、2) 複数の財政主体が異なる政策目標を設定し資源配分を進めるので、多様なアプローチで問題解決を図ることがよいことがあげられる。しかし、1) 水平的に同じ行政段階であれば、全ての公的財源は一元管理された方が望ましく、分権化された各セクターの効率性競争を納税者は望んでいない、2) 分権化の進展は新しい行政機関を生み、管理費を増加させる、3) 多元主義的な資金配分は非効率ではないかという反論も有力であろう。財政学者でないシュスターの議論の展開には、一定の限界が感じられるが、この問題に初めて光を当てた意義は大きく評価すべきであろう。

## 第2節 英国における全国宝くじの歴史的背景と再開に至る経緯

### (1) 近世におけるイギリス国営宝くじの発展とその中止

イギリスにおける初めての国営宝くじは、1569年のエリザベス一世の時代までさかのぼることが可能であるが、17世紀から18世紀にかけて、特に盛んであった。増川(1982)(1983)によれば、1627年や1631年にロンドンの上水道建設の費用を捻出する民間の宝くじ事業が許可されたが、それ以外にも道路、橋梁、港湾、下水道の建設費を賄うために全国宝くじは度々実施されたようである。たとえば、大英博物館の建物も宝くじによる収益からその費用を賄った事例の一つといえるだろう。王室の侍医であったスローン氏は、8万点の自然および人工的遺物、3500冊の書類という自らの収集品を後に一般人に利用してもらうことを期待し、国に遺贈した。しかし、当時の中央政府は莫大な資料を維持管理する大規模施設を建設する資金的ゆとりがなかったために、1753年に全国宝くじが実施され、9.5万ポンドの資金を捻出した(牧田;1996年、7-13ページ)。

次第に、全国宝くじ事業は、事実上の専売状態となり、民間宝くじ事業は闇市場化した。この時代の国営全国宝くじの市場規模をみると、1694年の売上高は100万ポンド、1696年

---

を引き当てた18人中17人が州外居住者だった。Will(1996)参照。

には140万ポンド、1710年には150万ポンドを販売し、1753年には、30万ポンドを計上している。<sup>4</sup> 莫大な収益をもたらした宝くじは、自発的に多額の歳入を確保できる徴税システムの一つとして利用され、完全に租税の代替的な役割をはたしていたといえるだろう。しかし、1) 当選番号の操作等で、次第に不正が横行し「貴族や紳士だけが当たるくじ」と風評がたったこと、2) 販売枚数の割には小額で多数の当選券がなかったこと、3) 事務がいかげんでよくスキャンダルが発生したこと等から、国民は次第に宝くじに不信感を抱き始めた。そして、宝くじで全財産を失う人が増加し、大きな社会問題となると、宝くじ規制法の制定により、1826年に全面禁止されるに至ったのである。その後、自らの財産を処分する宝くじ（1846年）、慈善目的の小規模な宝くじ（1934年）、地方自治体による宝くじ（1973年）が容認されたものの、全国宝くじの再開について、1968年には議員立法で議論され、討議拘束をはずした自由投票で否決され、1978年には王立委員会で検討されたが、政府がその提案を採用せず、一貫して政府は慎重な姿勢を保ち続けたといえよう（Bolton; 1993, p12 および Kay; 1993, p5）。

## (2) ロスチャイルド報告と内務省白書

168年間にわたり禁止された全国規模の宝くじ事業は、メージャー政権によって、1994年11月に再開されたが、宝くじ再開の議論が始まった政治的背景をまずおさえておきたい。第一の要因として、サッチャー政権末期に大蔵大臣を勤め、税制改革の困難さを身をもって体験したメージャーは、自らの政権維持のためには、根本的な財政構造改革を先送りできればと考えていた。その意味では、全国宝くじ再開の提案は、ギャンブル嗜好の国民に真の政治課題を忘れさせるに十分な素材であったといえるだろう(Hogg and Hill; 1995)。また、彼とサッチャーとの政治姿勢の違いも重要な要因であって、1988年にこの提案がなされた時、個人の勤勉さを重視するサッチャー首相は強力に反対し、歳入不足を歳出削減と増税で賄う方針を堅持し続けた。しかし、メージャーも含めて、後にメージャー政権の中心人物となる彼女の側近たちは、それほど嫌悪感を持たず、むしろ、国民の反発なしに歳入を補完できる可能性に注目していた（Times;1996/08/04）。こうした経緯から、ギャンブル全般

<sup>4</sup> 当時のイギリスにおける宝くじ事情については増川（1983）参照。1710年の宝くじでは、売上高の9%が賞金に充当され、32年間にわたり年賦で賞金は支払われたが、これは福祉年金的な性格が強くて、後には全ての宝くじの所有者に若干のお金が支給されたとのことである。また、少し時代は異なるが、1802年のイギリス中央政府の全歳入が3910万ポンドであったことと比較すれば、予算に対して無視できない売上高と考えられる。

の規制を担当する内務省は、1992年に全国宝くじ事業に関する白書を発表した。<sup>5</sup>さらに、同年の保守党選挙綱領は、宝くじを原資とする「2000年祝賀祭」を全国各地で開催することを示したが、そこには、イベント開催の受け皿づくりとして、全国各地の大規模スポーツ施設や文化施設、コンベンション施設の新築や改築が盛り込まれている。<sup>6</sup>その前に、1978年にギャンブル全般を論じたロスチャイルド委員会報告に触れておこう。

この報告は1)人々の関心を引き付ける高額賞金の確保、2)潜在的な財源の最大化、3)規制監督の最小化、4)犯罪や不正の最小化、5)好ましくない宣伝合戦の抑制という5つの原則をつけ、単一の全国宝くじ事業の再開を提案し、その配当金は芸術やスポーツ等の振興、特に施設整備に充当する方針を示している (Home Office; 1992, pp. 3-5)。

これをふまえた内務省白書は、宝くじの再開目的を国民生活の質の向上に関わる「適切な目標、理念に対する財源調達 (Money for Good Cause)」の達成と定め、具体的には、芸術やスポーツ分野への資金づくりをあげている (Home Office; 1992, p1)。しかしながら、これは必ずしも用途を制約することの正当性を裏付けるとは考えにくい。「国民生活の質の向上」が第一次メジャー政権の主要政策であるなら、芸術支援政策やスポーツ振興予算を単純に増やせばよいだけである。逆に、国民生活の質を改善するために、新たな公的財源として、全国宝くじを再開するのであれば、福祉や教育、医療といった主たる政府活動にそれを充当しても問題なからう。

### (3) 全国宝くじの基本構造

つづいて、白書が示した全国宝くじ事業の基本構造をみておこう。事業の計画・実施主体については、政府との7年間の委託契約で決定される民間セクターが行う。月あたりの発行回数、販売方法や当選結果の伝達といった運営の詳細は、受託側から契約時に提示され、政府はあくまでも規制と監査にとどまる (Home Office; 1992, p4)。また、宝くじへの消費選好を決定づける最高賞金額については、市場競争との関係から決定される (Home Office; 1992, p5)。いずれの方針も1980年代イギリス行政システムにおける「補助金交付から外部委託へ」という潮流に適合することに気付かされる (Hawley; 1993)。

1991~92年にかけて、宝くじ再開に伴い、民間ギャンブル産業からの税收減少を懸念した大蔵省は内務省と対立した。結局、全国宝くじ事業による年間売上高の12%分を直接大

<sup>5</sup> サッチャー後期からメジャー初期の宝くじ事業の議論については、Jenkins(1995) pp. 212-220 参照。

<sup>6</sup> Bolton (1993) p13 参照。1992年総選挙における保守党の危機感は相当なものであったことから推察すれば、こうした提案は選挙区への利益誘導とも考えられる。

蔵省へ納めることで決着したが、公的性格の強い宝くじの売上高を課税対象とする根拠は明確ではなく、白書はこの点に全く触れていない。この点を考慮すると、宝くじ収益への課税は内務省と大蔵省との妥協の産物といえよう (Bolton; 1993, p6)。しかし、17.5%の付加価値税が免除されている点を重視すれば、全国宝くじは完全に民間活動の範疇にあるわけではなく、いく分その公共性が認められているとも考えられる (Times; 1996/12/08)。

また、宝くじの収益金が末端の非営利団体に配分される仕組みは以下のとおりである。宝くじの運営会社と末端の非営利団体を結ぶ中間配分組織として、既存3団体 (イギリス芸術評議会、スポーツ評議会、全国文化財記念財団) に、先に示した「西暦 2000 年祝賀祭委員会」と慈善活動を管轄する「全国宝くじ慈善活動協議会」の計5団体があげられる。<sup>7</sup>そして、全国各地の非営利団体は、彼等にプロジェクト計画書と補助金申請書を提出し、その審査を通過できれば、宝くじ収益を原資とする補助金が支給される資金配分プロセスとなっている。ちなみに、慈善以外の4団体においては、文化財省大臣が「スポーツ・文化施設への長期的需要への対応として、資金の配分目的は資本プロジェクトに限定する」と述べていることから明らかなように、補助金の用途目的を資本支出に制約している<sup>8</sup>。

#### (4) 1995年度全国宝くじの実績

1994年11月に再開された全国宝くじに、国民の90%以上が年間最低一度は参加し、65%が常時購入した結果、その売上高は当初予想の3倍に達した。初年度の宝くじの売上高や財源の分配先をここで概観しておこう。宝くじの年間総売上高は44億ポンド (含むインスタントくじ売上高11億ポンド) に達したが、これは民間ギャンブル産業全体の約1/3以上を占めている。そして、売上高に応じて150万ポンド以上の最高賞金が毎週2回設定されたが、1000万ポンド以上が6回、年間最高賞金は2259万ポンド (3週間分の賞金繰越分、当選者2人に等分された) に達した。(Camelot; 1995)。

次に、宝くじで得た収益の用途を見ておこう。全売上高の半分に当たる21.5億ポンド (48.9%) が賞金として購入者に還付され、以下、末端の非営利団体へ資金配分する5つの

<sup>7</sup> 慈善事業分野については、主要ボランティア団体と政府 (内務省と文化財省) による委員会によって、地方分権を前提とする資金分配機構が提示された。そこでは、国内問題は12の地方委員会 (イングランド9地方とスコットランド、ウェールズ、北アイルランド)、全国的あるいは国際的な慈善事業は中央組織が各々役割分担し、中央と地方のバランスを図ることを明示している。ACF Committee of Inquiry (1992) 参照。

<sup>8</sup> 文化財省大臣の記者発表はDNH(1994)参照。また、内務省の『宝くじ白書』への芸術支援政策側の対応策を示したにACGB et al. (1992) は、宝くじの配当金を将来世代のための「芸術インフラストラクチャーの整備」「文化資本への投資」に充当することを記している。ACGB et al. (1992) pp. 14-17 参照。

中間配分組織へ12.2億ポンド(27.7%)、大蔵省への納税額が5.3億ポンド(12%)、宝くじ販売業者への委託料金が2.25億ポンド(5.1%)、宝くじ事業会社にかかる費用および利益が2.75億ポンド(6.3%)となっている(Camelot; 1995, p4-5)。ところで、5つの中間配分組織のうち3団体は、事業の緊急性を主張し、初年度に交付された金額以上の補助金額を末端の非営利団体に支給した。このことは、資金獲得に対して責任がなく、(世界的に例のないほどの多額の)資金配分に関する権限だけを有する彼等の運営姿勢とその能力への疑問をいだかせる。<sup>9</sup>

中間配分組織から末端の非営利団体への宝くじ資金の配分状況を概観すると、大規模プロジェクトおよびロンドンへの一極集中傾向がうかがえる。前者については、全体で7千以上の団体に補助金を交付しているが、そのうち、1千万ポンド以上の高額補助金を受けている29件の合計金額約6.4億ポンドは全体の約1/3を占めている(FitzHerbet and Rhoades; 1997, p41)。また、地域別一人当りの資金分配額をみると、ロンドンが52.47ポンドを受け取るのに対し、それ以外の8地方は10~30ポンドにすぎない。さらに、芸術とスポーツ分野における宝くじ資金による学校補助金を抽出し、貧困地域と豊かな地域における補助金額の格差を比較してみると、貧困地域(芸術:13校、80万ポンド、スポーツ:22校、670万ポンド)は富裕地域(芸術:33校、990万ポンド、スポーツ:44校、11500万ポンド)に対して、件数では半分以下、金額では1/10以下の資金しか交付されず、逆の所得再分配が生じていることは明白である(FitzHerbet and Rhoades; 1997, pp.43-44)。

### 第3節 全国宝くじ事業の財政問題

#### (1) 租税論からみた全国宝くじ事業の問題点

現時点では、景気上昇期にあたる1995年度分のデータしかないもので、満足できる財政分析はむずかしいが、租税論の側面から、イギリス全国宝くじ事業の問題点をいくつか指摘しておきたい。最初に、汐見の議論を利用して、宝くじ事業を中心とした専売事業の財政上の位置付けを明確にする。財政収入を租税収入と専売・官公業収入に区分するうち、専後者は、市場経済が未発達な国家体制下で多く見受けられたが、市場経済が未整備では、安定した租税収入を期待できず、その財政は専売・官公業収入に依存せざるをえなかったといえる。また、近代的な租税制度が整備される以前には、社会資本整備の費用も臨時支

<sup>9</sup> スポーツ分野は国立競技場(ロンドン)と第二国立競技場及び国立プール(マンチェスター)の建築費用として、別途基金を積み立てている。したがって、実質的には文化財財団以外の4団体が宝くじ事業会社から分配された資金以上の補助金を交付していることがわかる。

出の一つと想定され、専売収入で賄われる場合も見られた<sup>10</sup>。

一方、市場経済が発達した国家では、自由市場競争の参加者は政府介入を嫌うので、専売・官公業は縮小され、一定規模の市場経済とその安定が整備されているので、租税収入中心の財政を維持できるだろう。しかし、こうした国は少なく、第一次世界大戦前後に至っても、戦費調達や戦後復興の目的で、中欧や東欧、バルカン半島諸国においては、依然として、財政専売が盛んになされていた（汐見；1935年、2-3ページ）。

それでは、市場経済が安定し、租税制度が整備された近年の欧米において、なぜ、財政専売、特にギャンブル市場の公営化が推進されたのであろうか。その最大の理由は、納税者の反乱によって、課税権の制限を受けた財政当局が、さらに歳出を増加させたいがばかりに、租税以外の財源として、安易な財政専売を選択したからと考えられるだろう。

ところで、財政専売は形式的には税収外収入であるが、専売の対象財が大量生産物であるという性質を有するので、実質的に疑似的な個別消費税とみなすことも可能かもしれない。この点について、汐見は「専売として扱う物体は消費税を課すべき物体たるべく、したがって之を独占し之に独占価格を課することによってその目的を達成する」（汐見；1935年、20ページ）と述べている。これは、牛嶋（1990）の示した個別消費税の課税根拠区分を照らし合わせると、財政専売には「個人課税の補完機能」「射倖的行為に対する特別な担税力の認識」「非価値財に対する消費抑制機能」が想定されるだろう。しかし、イギリスの全国宝くじの場合、年間3億～6億ポンドの費用をかけた政府の宣伝攻勢に注目すれば、非価値財の消費抑制を軽んじ（むしろ奨励して）ても、高い賞金配当率による宝くじ事業の高い担税力を生かして、税収を補う機能を財政当局が重視していたことがうかがわれる。<sup>11</sup>

つづいて、全国宝くじ事業における課税権の曖昧さを検討するが、フィッツハーバートは、全国宝くじによる資金調達を「仮想的な租税」と述べている（FitzHerbert and Rhoades; 1997, p21-22）。納税を国民の義務と一般的に解釈すれば、政府は宝くじの購入を強制していないのであるから、これは租税の範疇には入らず、寄付を伴う消費活動とみなされる。しかし、全国宝くじが実施されれば、イギリス国民の大半がそれを購入することは自明の理であるのに、政府はより多い財源を確保するために民間企業を強制的に市場から排除した

<sup>10</sup> 欧州以外でも、ハーバード大学（アメリカ）やオペラハウス（オーストラリア）は宝くじによる収益で建設されている。Kay(1993)p4参照。

<sup>11</sup> イギリス最大のビール会社の年間宣伝費が5千万ポンドであることと比較すれば、イギリス政府の宝くじ再開にかかる意気込みが理解できるだろう。Times; 1994/1/16参照。

事実を重視すれば、「ある財を専売にする」という取り決め自体が課税強制権の行使ではないかと理解できる。

そこで、公正な課税に対する同意の権利を基礎に、社会が予算の審議・決定、予算の運用の監視と決算報告を受ける権利を保障してはじめて、納税行為は義務ではなくて国民の果たすべき責任と規定されるという見方に立って（池上; 1990年 7-9 ページ）、この問題を眺めてみると、国民が自らの消費欲求と納税する意思に基づいて自発的に宝くじを購入するこの事業は「一角千金の夢に惑わされた自発的で疑似的な納税行為」と解釈できるだろう。したがって、先に示した課税強制権に抵抗する納税者の反乱を納税者と財政当局との間の取引費用の高騰と見れば、国民の宝くじ熱を政府があおる現状は、両者間の取引費用を極端に抑制した課税方法とみなされ、ここに財政専売の今日の特徴が見い出せるのかもしれない。ただし、本件の場合、議会のチェック機能を排した制度である上に、宝くじ監視局長と事業主体との癒着も指摘されており、制度運営の公正さが保たれていない事実から判断すれば、租税の要件を満たしていないことは明白である（Time; 1995/12/14）。

最後に、サッチャー政権下において、健全な多元主義を維持し、多様な価値観を社会に反映させるために、政府は個人の非営利団体への寄付行為に税控除を認めてきたが、これを全国宝くじ事業が阻害した点も見逃せない。統計局の家計調査では、全国宝くじの購入金額は一世帯当たり 2.3 ポンド/週（全消費支出の 1%）に達し、「新聞」「スポーツ観戦やスポーツ活動」「砂糖菓子」よりも大きな市場規模を誇っている。したがって、宝くじが再開される以前の 1994 年には、81%の成人が慈善団体に月 1 回以上（平均 10.08 ポンド）寄付していたのが、宝くじ再開後の翌年にその割合が 70%（平均 9.95 ポンド）に低下したのもうなずけるだろう（Moon; 1997, p31）。

しかしながら、宝くじ購入と慈善事業への寄付との相関関係を社会階層別にみると、「宝くじ購入と慈善事業への寄付の両立」は中流階層が多く、全人口の 47%を占めるのに対し、「慈善事業には寄付するが、宝くじは購入しない」は上流階層が多く、全体の 23%を占めている。一方、「寄付はしないが、宝くじを購入する」は 18%、「宝くじも買わないし、寄付もしない」は 12%をそれぞれ占めて、いずれも低所得階層の人々が多数を占めている。これらの結果から、社会階層によって、宝くじの購入と慈善団体への寄付との間に異なる動機が介在していることが理解できるだろう（NCVO; 1996, pp. 2-6）。

ところで、第 2 節で触れた「宝くじ収益は芸術やスポーツに対する政府財源を代替するのではなく、それらを補完する財源にすぎない」という内務省の方針に反し、将来的に、

その代替財源として、宝くじ資金が位置付けられるとすれば、シュスターの言うように、それは政府の約束違反とみなされる。しかし、彼が、納税者の負担意思に全く言及しないまま、芸術振興の支出増加を前提に議論を展開する点についても疑問は残る。<sup>12</sup> 結局、この議論は芸術振興における政府の役割をどこまで規定するのかによって左右されるのであり、はじめに租税財源ありきという彼の論調はいささか片寄りが生じているかと思われる。

## (2) 経費論からみた問題点

文化政策との関係からみると、従来、脆弱な地方財政が独自に推進していた文化施設の建設に対し、ある種の財政調整制度を築き、資金調達を図ったという点で、全国宝くじ事業の再開は評価できる。しかし、それ以外の点については、いくつか懸念される点が想定される。そのうち、資源の最適配分については、前段と同様、宝くじ資金の配分に政府（大蔵省）と議会が全く関与できないことへの懸念を2つの点から示しておきたい(Hogg and Hill, 1995)。その一つは、密室の議論によって公的財源を配分する現在の制度が租税民主主義に反している点であり、いま一つは、宝くじが成功しすぎたために、中間配分組織が配分すべき巨額の資金を、本当に適切に処理できるのか疑わしい点である。

第二に、財政専売としての全国宝くじ事業が疑似的な個別消費税の性格を有し、芸術・スポーツ振興にその用途を限定されるのであれば、そこには逆の所得再分配が見込まれる点も大きな問題点といえるだろう。社会階層別に余暇の過ごし方を見る時、全国平均を基準値1とすると、オペラ（25倍）と交響楽（2倍）に対する高所得階層の参加率が全国平均を大きく上回っているのに対し、宝くじの購入希望者にはいわゆる高級文化に関心がない低所得者が多く、そこに負担と便益のずれが生じていることは明らかである。エコノミスト誌は「全国宝くじは、貧困層から金を集めて、金持ちの楽しみに使うことになるだろう」と指摘する (Economist, 1994/11/05, pp. 57-58)。

これに関連して、公的財源を少しでも増やしたいというリバイアサンの財政モデルが、公正さを損なう政治家のレントシーキング行動を助長している点もふれておこう。宝くじ事業が予想外の成功を収め、莫大な資金を提供した結果、「政権与党の保守党議員は選挙区内の宝くじ資金申請一覧をいつも持ち合わせ、文化財省に圧力をかけているが、労働党が政権を握れば、彼らも同じことをするだろう」と元保守党幹事長で著名作家のアーチャー氏は述べている。また、首相は爆弾テロで中心市街地を破壊されたマンチェスターの再

<sup>12</sup> エコノミスト誌は、内務省や文化財省が宝くじ資金を政府予算の補完と位置付けている点について、

開発事業、および五輪代表選手の強化計画に宝くじ資金を投入することを約束したが (Times; 1996/08/04)、彼に宝くじ資金の使途を決定する権限はなく、これらのプロジェクトの早急な推進が必要ならば、政府予算から賄うべきではないだろうか。

最後に、この問題が発生したきわめてイギリス的な歴史的背景として、Arm's Length 原則とよばれるイギリス余暇政策の伝統をあげておきたい。第一次世界大戦以来の「政府は資金は提供するが、口は出さない」この原則のもとでは、政府から独立した準公的機関が政府から補助金を交付され、自らの判断で予算配分を行う一方、議会はその内容に関与できない仕組みが、伝統としてイギリスに根付いている。その際、議会は公聴会に関係者を呼び、補助金の使途を間接的に点検し、補助金総額を決定する権限を有していた。しかし、この全国宝くじ事業については、租税ではなく、国民の自発的な宝くじ購入が財源となっているので、彼等は全くチェックする権能を持たない。芸術評議会やスポーツ評議会は政府予算とは別の独自財源を確保するのに成功したが、先の原則とは逆に「資金を全く出さない政府と議会がその使途に政治的圧力をかける」手法が定着したといえるだろう (Hewison; 1995, p298)。議会、ひいては納税者が宝くじ資金の使途をチェックできないという制度的欠陥は重大であって、新しい公的財源がいくら租税ではないといっても、この欠陥が租税民主主義を損なっていることはまちがいないと思われる。

### (3) 財政憲法による課税権の制限と目的税の設定

『公共選択の租税理論』において、ブキャナンは、将来を予見できない個人が自らの効用の最大化を求めるとき、納税者が租税制度の立憲的選択を通して、政府の課税権を制限する可能性を示唆した。彼は歳入の最大化を図るリバイアサン型政府モデルを想定し、納税者個人が搾取され、過剰な税負担に苦しむ可能性に言及する一方、合理的選択を行う個人は、これに対抗するために、政府の財政行動を直接投票や条例によって制御し、均衡予算原則の法制化や税率の制限といったルールを選択する。

また、この見解は歳出面にも応用され、彼は目的税を積極的に擁護している。一般的には、歳入の使途に制限を加える目的税は、各分野に政府歳出を配分する財政当局者の伸縮性を限定すると批判されてきたが、これは市民の利益を優先する政府モデルが存在して成り立つ議論である。そこで、前段で示した政府モデルを想定すると、使途を限られる目的税の場合、政府がどんなに歳入最大化欲求にしたがって行動しても、そこには、税収の一

部を自らの余剰として確保するインセンティブが与えられるので、自然に納税者が欲する財・サービスが積極的に供給されることになる。したがって、一般的な所得税と比べれば、政府による一般納税者の搾取は抑制されるだろう。その意味では、ブキャナンの示した財政憲法は単に課税権を制限するにとどまらず、目的税の採用によって、支出の構造をも決定するルールの可能性を示唆している(Brennan and Buchanan; 1980)。

彼の見解に沿って、全国規模の宝くじ事業を歳入・歳出の両面から位置付けてみよう。歳入面については、二つの特性が想起されるが、第一に、宝くじ事業は広い意味での課税強制権の行使といえる点であって、これはすでに汐見の検討で指摘済みである。そして、宝くじの購入は消費者の自由な選択で、決して強制的に買わせるわけではないから、納税負担感が他の租税に比べて少ないというもう一つの特性が認められる。一方、歳出面に関しては、財政専売の疑似的な課税の側面を悪用して、立憲的な制度の運用・手続きの確保や財政情報の公開に政府が消極的になる可能性がまず思い浮かぶ。こうした行為は租税民主主義を阻害するが、財政専売は厳密な意味での課税権の強制ではないので、議会のチェック機能や住民の監査請求の及ばない制度が構築されるかもしれない。そして、これが密室でのレントシーキング行動の温床となる危険性は非常に高い。

また、芸術・スポーツ振興を目的とした宝くじは、疑似的な目的税と考えられるが、その根拠があいまいである点を最後に検討しておこう。一般的に、目的税では課税対象となる財・サービスの購入者（納税者）と支出先（受益者）とが一致する。したがって、芸術・スポーツ振興に限って言えば、「関連施設やイベントが旅行者を満足させる」あるいは「地域イメージを上昇させ、不動産価値を高める」という意味から、ホテル税や不動産開発税が代表的な目的税として想定できるだろう。その意味では、宝くじと芸術・スポーツとの間にはそうした関係は薄く、従来の目的税の解釈には当てはまらない。結局、18世紀から20世紀初頭の文化施設の建設費調達の際、宝くじ事業が最も簡単に対応可能な臨時課税であったという歴史的教訓を今でも踏襲しているという以外の根拠は見当たらない。

#### (4) 「自発的納税」が意味するもの

結局、イギリス全国宝くじ事業の財政問題とは、租税ルールと予算編成の二段階における納税者の自由な選択を考慮しないまま、芸術団体・スポーツ振興目的の疑似的な個別消費税を設定した点に、その限界が見受けられる。そのうち、前者については、目先の利益を追い求める国民が十分な社会評価をすることなしに、全国宝くじの財政専売化を推進する公共選択をしたと仮定しても、決して課税は強制されておらず、あくまでも、自発的な

納税行為 (Voluntary Taxation) である上、宝くじが多くの国民に親しまれている事実を見逃すわけにはいかないだろう。逆に、この事業が廃止されたとすれば、一度、体験した興奮を覚えた国民の一部は、当選賞金配当率が高い外国の宝くじを通信販売やインターネット経由で購入するだけであって、高い配当率をもたらす社会的費用は購入者が大勢いれば、それほど変わらない。

思い起こしてみれば、イギリス国民は、17世紀から18世紀にかけて、全国宝くじが流行する過程で、そこから得られる社会的便益とその社会的費用との比較分析を行い、19世紀の初めにそれを廃止した歴史を有する。それと比べれば、現在のイギリスには、多くの非営利団体がこれを厳しく監視し、さまざまな視点から、費用便益分析がなされているのであるから、そこから提供される情報を元に、納税者が学習しつつ、自らの公共的選択の基礎を発展させていけば、より最善の租税ルールをめざして、全国宝くじ事業の改善が進むかと思われる。

しかし、中間配分組織による予算編成、すなわち、非営利団体への補助金交付についていえば、納税者の選好をまったく反映していないばかりか、密室の中でレントシーキング行動が横行しており、この点を改善する必要があるだろう。文化・スポーツ振興目的の全国宝くじ事業という基本的枠組みを維持して、宝くじの購入者(納税者)が、その補助金配分に何らかの選好顕示をするには、宝くじを購入する際に自分が寄付したい分野を記入できるように準備すればよい。技術的には全く問題はなく、7つの数字をマークシートの宝くじ券に記入する際、同時に、芸術、スポーツ、文化財、西暦二千年祭、慈善団体から一分野を選択するだけである。そして、くじ購入者は、中間配分組織の仕事振りや公開された業務内容に留意しながら、自分が重要だと思う分野を担当する中間配分組織にお金を投ずればよいだろう。宝くじ資金を5等分する従来の方法でなく、これであれば、だれもがほとんど費用を負担しないで、各分野別に各購入者の選好を反映した補助金交付が可能である。

これは、ある種のバウチャー制度の応用であり、消費者主権的なアプローチである。仮に、これが採用されれば、より多くの宝くじ資金を受け取るために、各中間配分組織は効率的運営を推進するインセンティブを組み込まれ、圧力団体や政治家の干渉をはね除けても、最善の補助金配分を試みるだろう。前述した宝くじ事業の民間企業への委託だけが、財政専売への市場原理の導入ではない。本来、納税者による課税権の制限が目指したのは、単なる行財政規模の抑制ではなく、租税民主主義の達成であったはずではないだろうか。

#### 第4節 課税権の制限と租税民主主義への展望

本稿は、世界最大規模を誇るイギリス全国宝くじの分析を通して、1970年代末の課税権の制限が、本来目指した租税民主主義の発展に寄与せぬまま、芸術・スポーツ振興と財政専売を組み合わせた財源調達手段を導いた政策過程とその結果を中心に考察した。ギャンブル分野の財政専売という「禁断の果実」を食したイギリス大蔵省は、国民からの反発もなく、新たな公的財源の確保に成功したと認識し、徴税費の最小化という利点を実感しているだろう。しかし、かれらは、芸術・スポーツ振興への適切な財政水準を議論せぬまま、租税原則の平等性や確実性を軽視した。そして、中間配分組織が各非営利団体へ補助金を交付する際に、密室の中で検討がなされた結果、一般的な予算編成では必ず考慮されるはずの租税ルールを選択段階と予算編成段階において、納税者の選好顯示に応答するシステムが全く組み込まれていない点を明らかにした。特に、後者については、早急に事態を改善すべきであるが、より多額の補助金獲得を狙う芸術団体がそれを阻止するにちがいない。

最後に、長期的視点に立つ時、ギャンブル依存症に社会全体が浸食されるならば、2つの意味で徴税費は高騰するが、これが租税民主主義に与える影響を考えてみよう。その一つは、家庭破壊や勤労意識の喪失、社会の荒廃といった個人がかかるギャンブル依存症であって、これが多大な社会的費用を招くことは、すでに18世紀末から19世紀初頭のイギリスが経験したことであった。もう一つ、忘れてはならないのが、財政当局のギャンブル依存症である。この一時的な成功から「国民の目をごまかせば、どんな方法で歳入を増やしてもよい」というリバイアサンの姿勢が彼等に完全に定着したとすれば、納税者の不信観は頂点に達し、租税システムがうまく機能しなく日も近いかと思われる。その意味では、ブキャナンが高く評価した納税者による課税権の制限は、逆にリバイアサン型政府に「税収外収入」「文化・スポーツ振興」「高い賞金配当率を有した公営ギャンブル」という新たな逃げ道を発見するきっかけを与えたのかもしれない。いずれにしても、イギリス宝くじ事業はまだ再開されたばかりであり、その財政面での位置付けも今後大きく変動する可能性も残されている。<sup>13</sup>

<sup>13</sup> 実際、労働党選挙綱領は「全国宝くじ(National Lottery)から国民宝くじ(People's Lottery)へ」と記し、1997年5月の総選挙で18年振りに政権に返り咲いたブレア労働党政権は、次回の委託契約で、1) 宝くじ事業の民間委託の撤廃、2) 宝くじ収益の使途を環境、教育、医療分野へ移行することを提案している(Labour Party, 1997, pp. 30-31)。しかし、1997年4月24日付Times紙によれば、英国医師会や全国校長会は景気に左右される宝くじの収益を教育や医療政策の財源とすることを危険視している。

## 第6章 日本における文化政策の財政分析

第3章では、政策手段としての生産者補助金をどう制御するのか、そして、それに起因する財政膨張を賄う財源をどのように確保するのかという論点から、イギリス芸術支援政策の財政分析を進めた。その検討成果を生かしながら、本章では、わが国の芸術支援政策の財政問題を検討する。ただし、わが国においては、芸術振興に限定した財政データや各種統計は十分整備されていないか、公開されていないものも多いので、前半の議論では、芸術以外に、文化財や図書館、博物館といった分野を含めた文化政策全般の財政分析を進めていくつもりである。

ところで、わが国の文化白書は「国民の自発的活動を刺激し、伸長させるとともに、国民全てが文化を享受しうるための条件を整える」（文化庁；1988年、25ページ）と文化政策を定義しているが、しばしば「ハコモノ行政」「だれも使わない文化ホール」と批判される。この裏側には、わが国において、欧米の芸術支援政策の中心的な政策手段である生産者補助金がほとんど行われていない現状について、ことさらに卑下する視点がうかがえるが、長期間にわたる補助金交付は受給側のレントシーキング行動を誘発し、資源の最適配分を阻害した上に、財政膨張を引き起こすことを前章で示したとおりである。

このような問題意識から、欧米と異なる政策アプローチを採用する日本の文化政策について、その独自性の功罪を考察するのが本論文の研究目的である。具体的には、文部省（含む文化庁）関連の財政統計資料を国際基準に照らし合わせて再構成し、時系列あるいは分野別に分析する。

### 第1節 研究視点の設定

欧米の文化経済学研究は、研究対象を欧米に限定している。私たちが日本の政策研究にこれを応用する際には、所与の前提条件が隠されている可能性に留意しなければなるまい。そうした意味から、これまで所与とされたが、留意すべき三つの論点をここで示してみよう。

#### (1) 実演芸術市場の重層構造と芸術支援政策

第1部で検討したように、重層構造からなる実演芸術市場は、音楽ソフト市場とソフトを楽しむためのハード（機器、インフラストラクチャー）市場から構成される。この枠組みを利用して、わが国の芸術支援政策の独自性を見てみよう。第3章のイギリス芸術支援政策で中核を成していた生産者補助金は、このうちのソフト市場における政府介入にすぎない。逆にいえば、彼等はソフト市場の生産費用の肩代り以外の施策を全く推進しないのであるから、

非常に歪んだ形の芸術支援政策と評価できるだろう。それでは、わが国はどうかといえば、全国各地に文化施設を整備していく方法は、先の枠組みでいえば、ハード市場における政府介入と位置付けられるが、それ以外の施策はほとんど行われておらず、イギリスとは別の片寄りが生じている。第2章で議論したように、できれば3部門に配慮した芸術支援政策が展開できれば望ましいが、この点に関して、わが国の文化政策の実態を財政データ等から論証していく必要があるだろう。

## (2) 複数の文化基軸

先行研究における西洋文化の存在は暗黙の前提条件であったということは、常に彼等が単一の文化基軸上で議論を展開していたことはまちがいないだろう。これが第二の論点である。一方、欧米以外の国々は、近代国家制度導入の際、一種の価値財として西洋文化を位置付けることが多く、土着的な伝統文化と西洋文化が混在する歴史を背負ってきた。すなわち、先行研究では自明の理であった「単一の文化基軸の存在」という前提条件を非西洋諸国の研究の際には安易に受け入れられないと思われる。もちろん、私たちは文化の価値判断をする立場にないが、欧米の文化経済学者とは異なって、西洋文化を所与とする研究姿勢に疑いを持たねばならない。

こうした視点に立って、日本における文化基軸をみると、④アジア等の外来文化の影響を受けながらも、19世紀末までに形成、普及した高度な近世国民文化と⑥明治時代以降、外来文化として流入した西洋文化に分類できる。明治維新直後、政府は伝統的な近世国民文化を否定する一方、義務教育課程に西洋音楽と西洋美術を導入した。そこには、西洋的な音楽と美術の教育訓練を通して、国民意識を定着させる政府の意向がうかがえる。さらにいえば、価値財としての西洋的な音楽と美術の位置付けは、明治政府の富国強兵政策の要の一つとも理解できる。しかし、それ以外の演劇やオペラ、陶芸等に関して言えば、個人生活を楽しむ指向を有し、国家統制路線になじまないことから、政府の保護を受けず、非価値財として取り扱われたことを忘れてはならない。同じ西洋文化であっても、価値財と認定されなかった分野も存在したのであった。

## (3) 複数の芸術文化へのアクセス方式

最後の論点として、日本における文化享受のアクセス形態に注目すると、二つのアクセス方式の存在に気付くだろう。その一は芸術活動を習得（参加）することが主目的である「おけいごと」を「芸術文化に対する参加型のアクセス方式（以下、参加型アクセス）」と設

定するが、この場合、生産者と鑑賞者の区分が明確でない。歴史的に見れば、欧米においても、ピアノやバイオリンのおけいこごとは19世紀に普及していたようであるが、これほど大規模に事業が展開している事例はないので、わが国特有のアクセス方式とみなされる。もう一つは芸術文化の鑑賞であるが（以下、鑑賞型アクセス）、この場合、芸術文化の生産者と享受者は明確に区分される。

鑑賞型アクセスの場合、江戸時代以前には多種多様な芸術文化を享受するシステムが確立していたと思われるが、政府が国家の近代化を西洋化として遂行する過程で、これらの大半が崩壊したと思われる。したがって、豊富なパトロンを有する欧米諸国よりも、日本における鑑賞型アクセスの状況は厳しくなるだろう。それに対して、政府に依存することなく、ノウハウを継承するシステムを参加型アクセスが歴史的に維持し続けている点はとても興味深い現象である。

この点をもう少し補足してみよう。日本の地域社会では、伝統的に民間による習いごと教室が開講され、教師による連合組織が存在していた。川崎（1997）はこれを「イエモト的集団主義」と呼び、家元、師範、教師のヒエラルキー組織と商業主義的知識契約方式が結合した制度と説明する（川崎；1997年、33ページ）。彼等は生徒に独自の資格を与え、多くの生徒が将来の教員資格を狙う弟子となった。また、ピアノや電子オルガン、バイオリン等、西洋文化においても、楽器を製造する企業が民間教室を経営し、人気を博している点も留意すべきであろう。少なくとも、この論考では、鑑賞型アクセスに議論を限定せず、複数の文化アクセスの存在を意識しながら議論を進める。

## 第2節 わが国における文化政策の財政分析

本節では、1965年から現在に至る日本の文化政策の財政分析を試みるが、その準備として、文化政策の範囲を明確にしておこう。わが国の文化政策の時期区分については、①近代国家建設の一環として、行政制度を整備した明治・大正期、②第二次世界大戦に向けて国家統制体制を強固に構築した昭和初期から戦中期、③戦後教育改革の一環として、国家統制からの脱却と「普遍的にしてしかも個性豊かな文化の創造」<sup>1</sup>をめざし、教育文化制度の再構築が推進された占領期および第一次高度経済成長期、④1968年に文化課と文化財委員会を統合して発足した文化庁が主体となる時期と、おおよそ4期に分類できる。<sup>2</sup>今回は、文化庁発

<sup>1</sup> 教育基本法前文参照

<sup>2</sup> 根木ほか（1996）は、戦前を第1期（明治維新から1907年の第1回文部省美術展覧会開催まで）、第2期（それ以後、帝国芸術院設置の1937年）、第3期（それ以後終戦まで）戦後を第1期（1945年

足以降、総合的に展開された日本の文化政策に注目し、1965年から直近年までの文化政策を論ずるが、その前に、文化庁発足の経緯を簡単に紹介しておこう。

文化庁は、1966年に文部省に設置された文化局と文化財保護委員会を統合して1968年発足したが、欧米諸国のように、新たな文化政策を強力に推進する拠り所として、創設されたわけではなく、マイナスからの出発点であった。この設立に深く関わった安達(1978)は「文化庁の創設は当時の佐藤栄作首相が、昭和42年11月の渡米に先立って、全省庁を通じて一局削減の方針を指示し、それに対応する文部省の苦心の案で-----消極的といえればいえる一般行政方針に沿いつつも、結果的には文化行政の積極的推進体制が誕生したわけである」「一般的には文化局の庁への昇格と受け取る人も多かったようだ」と記している(安達; 1978年、6-7ページ)。その意味では、現在の文化庁も、その財政規模や権限の程度から見れば、他省庁と同格と位置付けるのは難しい。

本研究における二つの分析視点を以下に述べる。第一に、国の文化政策に関する予算項目区分に関して、文化庁の管轄や文部省の財政分類に固執することなく、国際的な政策比較に耐えうるよう財政統計を再加工する(巻末別表参照)。今回は、ヨーロッパ連合とユネスコにより現在作成されつつある文化政策に関する財政統計の定義を参考にしながら、㉔博物館／美術館、㉕文化財、㉖文学、㉗図書館、㉘映像／映画／写真、㉙普及／社会-文化的活動、㉚西洋芸術、㉛伝統芸術、㉜教育訓練、㉝その他経常費、という10区分を設ける(Hofecker; 1994, pp.7--11)。また、地方については、文部省『地方教育費調査』における社会教育費関連の統計の中から「文化財」「博物館・美術館」「図書館」「その他」を抽出した。

もう一つの視点として、「消費的支出」「資本的支出」「債務償還費」という支出の性質を用意する。<sup>3</sup> これについては、日本の文化政策が施設整備中心ではないかという仮説を財政統計の側面から検証するためであるが、ただし、国の文化政策における債務金額は把握不可能であるから、あくまでも「債務償還費」は地方自治体だけの支出項目である。

#### (1) 財政規模からみた文化政策の位置付け

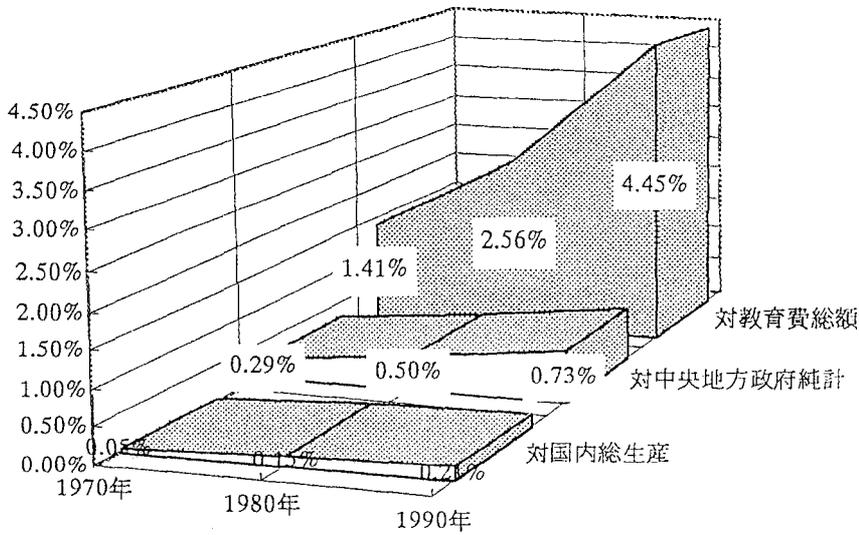
国(文化庁)と地方自治体を合わせた日本における文化政策の財政総額を試算すると、約1兆2886億円(名目金額:1993年)に達する。ちなみに、1990年における財政規模を各種統計と比較すると、対GNPの約0.21%、対政府歳出総計(中央政府歳出分+地方自治体歳出

から1950年代末)、第2期(1960年代から1970年代前半)、第3期(1970年代後半から1980年代末)、第4期(1990年代)と区分している。根木ほか(1996)22-29ページ参照。

<sup>3</sup> これらの定義は地方教育費調査(文部省)の定義を参考にした。

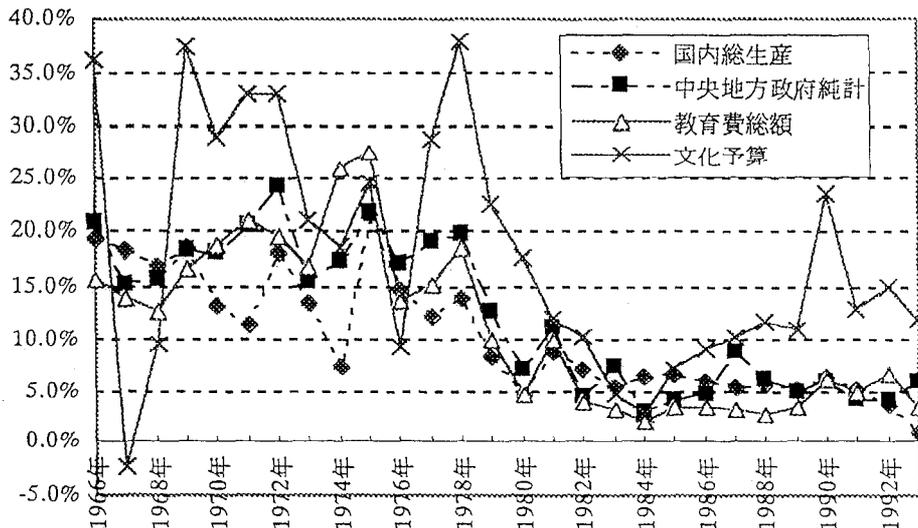
分) の約0.73%、対公教育費の 4.45%を占める。これを 20年前と比較すると、対 GNP の約 0.05%、対政府歳出総計の約 0.29%、対公教育費の 1.41%を占めるに過ぎないことから、この四半世紀の間で、日本における文化政策の位置付けが向上していることがわかる (図6-1

図6-1 文化予算規模の推移



資料) 文部省「地方教育費調査」より作成

図6-2 文化予算の推移 (年間増加率)



資料) 図6-1と同じ

参照)。こうした増加傾向の詳細を把握するため、年間増加率をみると、1966年度、1969年度～75年度（1974年度は除く）、1977年度～1979年度、1990年度において、対前年度増加率が20%を超えていることがわかる（図6-2参照）。

つづいて、国と地方自治体における文化予算の財政規模を1993年分で見ると、中央政府分が約599億円、各地方自治体の合計分が約1兆2,287億円であり、地方自治体が文化政策の中心的役割をはたしていることがうかがえる。また、歴史的推移をみると、国の歳出分が1965年段階では全体の3割弱を占めていたのが、現在では1割未満まで減少しており、文化政策における国の果たす役割が相対的に減少しつつあると評価できる（図6-3参照）。続いて、地方自治体の果たす役割がどの時期から拡大したのか推察するために、各財源の年間増加率をみてみよう。1980年から現在まで、中央政府分が0～10%とほぼ抑制ないしは微増傾向であるのに対し、地方自治体分は10～20%の急増傾向を示している。このことから、主として1980年代に地方自治体の業務が拡大したことがうかがえる（図6-4参照）。なお、自治省関連として、全体の充当額が1兆9000億円に達する地域総合整備事業債（交付税によるその債務の一部償還）のうち、文化政策分はその2～3割を占めていると推察されるが、これについては次章で言及する（小暮；1995年、175-177ページ）。

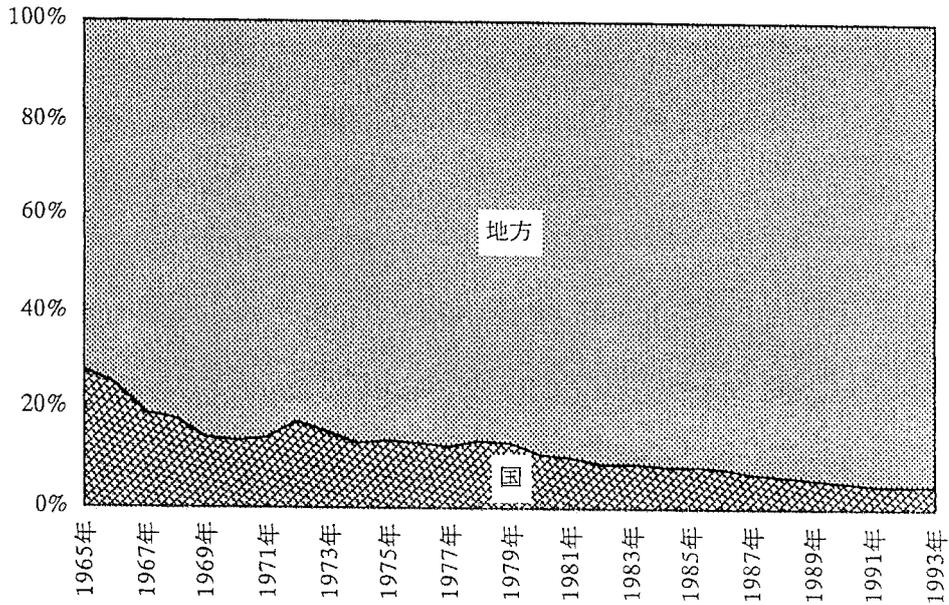
## (2) 国による文化政策の財政分析

1995年度現在、日本の中央政府分の文化予算額は約748億円（名目）である（文部省；1995年）。なお、この財政規模は一般歳出（国の一般会計予算から国債費、地方交付税交付金、産業投資特別会計への繰り入れ等を除いたもの）の0.18%、文部省一般会計の1.32%を占めているにすぎず、文教政策における位置付けが低いことが理解できるだろう。次に、文化庁と文部省が編成した文化予算の分野別分析および支出項目別分析を順次進める。

### 1) 分野別分析

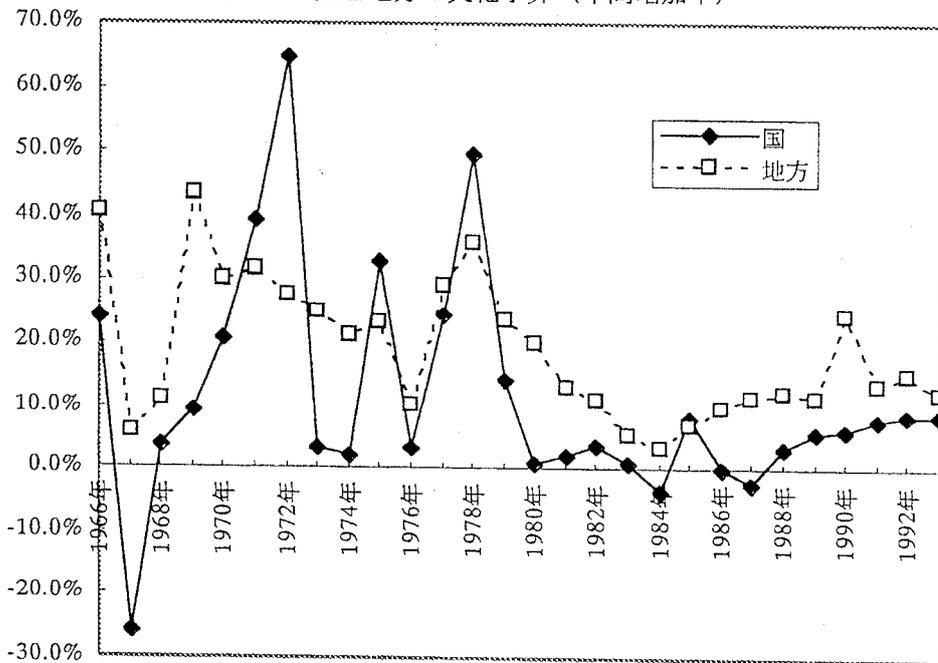
戦前・戦中における芸術文化活動に対する国家統制の反省から、現在の文化政策は抑制的であるとしばしば指摘される。この点を留意しながら、ここでは分野別分析を行う。まずはじめに、現在の国の文化予算を整理すると、「文化財」が全体の41.8%と最も多く、以下「博物館／美術館」が28.7%、「その他」が11.1%、「西洋芸術」が9.8%という順で構成されている。文化財支出の大半は、地方自治体への補助金であるが、これが予算全体の4割以上を占める二つの要因を示しておこう。第一点は、基本理念や政策目標、施策の範囲といった国の文化政策全般に関する法律が現時点で制定されておらず、主要分野では唯一「文化財保護法」（昭和25年制定）のみが制定されている。したがって、毎年予算措置の中から、法

図6-3 国と地方の文化予算構成比



資料) 文部省「国と地方の文教予算」「地方教育費調査」より独自に作成

図6-4 国と地方の文化予算 (年間増加率)



資料) 図6-3と同じ

律に基づいた文化財保護が優先的に推進される裏付けとなる（総務庁行政監察局；1995年、21ページ）。ちなみに、ピーコックは、経済学の視点から文化財保護を検討する場合、それによって得られる文化財サービスの効用と本物を保存することで生ずる費用とを比較すべきであって、教育関係者の「一度失ったら二度と再生されない」という感情的議論を参考にしてはならないと指摘している（Peacock; 1978, chapter2）。

唯一公開された昭和63年度の国の芸術支援政策関連予算を見ておくと、（西洋）音楽が41.2%、舞踏が20.1%、演劇が21.6%、映画が6.6%、美術が2.8%となっており、音楽の占める比率が高いことがわかる。西洋芸術分野の内訳をもう少し詳しく見ると、オーケストラが20.6%、オペラが12.2%、バレエが12.4%、新劇が12.2%となっており、金額だけでは、西洋の実演芸術に比重がおかれていることがわかる。しかしながら、西洋芸術分については、多くの団体が交付を受けているのに対し、国立劇場等で支援されていた伝統舞台芸術は6.2%にすぎないが、他分野に比べると、団体数が少ないので、実際に個別の芸術団体が受け取る金額はかなり高くなることが予想される（文化政策研究会；1990年、1332ページ）。

国の芸術支援政策における近年の変化として、注目すべき点は、1996年度から実施されているアーツプラン21の「芸術創造特別支援事業」であろう。従来、個別公演や企画に対しては「1995年度で771団体（約20億円）の補助金交付がなされていたが、小さな劇団でも、一公演で1000万円かかる現状からみれば、赤字補填がやっと」（読売新聞1996/5/17）であり、単位公演あたりの補助金額の少なさを批判されていた。そこで、今回、初めて、芸術団体自体を助成対象とする事業が実施され、各団体は3億円ずつ3年間交付される。ここに、文部省の欧米を模範とする志向をかいま見ることができるが、前章までに指摘した生産者補助金の弊害はすでに発生していると思われる。たとえば、選出された15団体はすべて東京に立地していること、選考過程が公開されていないこと、事前に芸術団体からのヒアリングが全くなかったこと等が指摘されている（毎日新聞1996/3/26、および読売新聞1996/5/17）。

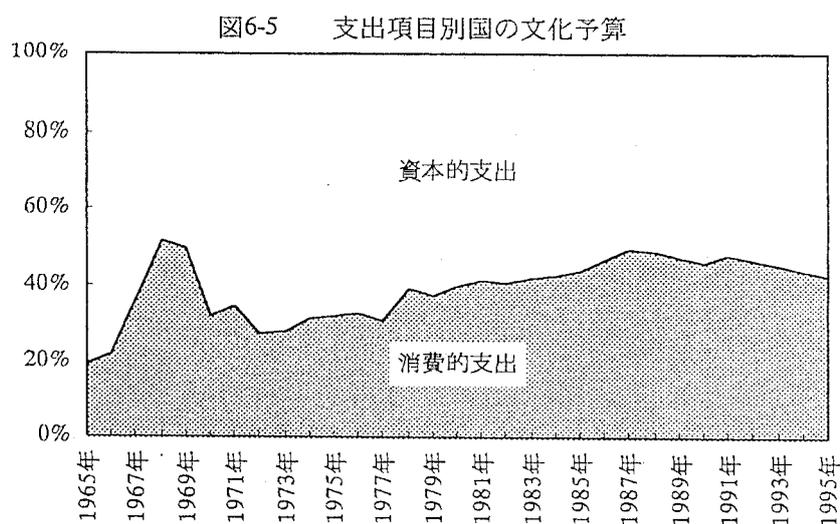
## 2) 支出項目別分析

支出項目別でみた国の文化予算については、資本的支出が56.9%、消費的支出が43.1%を占めており、資本的支出の比率がやや高いことがわかる。歴史的経緯をみると、（国立劇場を建設していた時期と重なった）文化庁設立当時は資本的支出が全体の8割以上を占めていたが、その後、一時的に消費的支出が増加し、1987年以降は再び資本的支出が相対的に増加している（図6-5参照）。こうした変化の要因を探ると、好景気で都市・地域開発が進むに連れて、古い地層が掘り起こされ、文化財保護法に基づいた遺跡・文化財保護の件数が急増

した結果、史跡の公有化や遺跡の公園化等の増加に結び付いたと推察できる。また、財政当局が、財政出動による景気刺激策を採用した時期に、国立文化施設の整備が一層促進された側面も見逃せない。国の文化予算における資本的支出の増減が当時の財政方針に大きく依存していた可能性を示唆している。

### (3) 日本芸術文化振興会の財政分析

日本芸術文化振興会は、1990年に国立劇場から改名された特殊法人であり、政府からの出資金500億円と民間からの寄付金100億円を原資とする芸術文化振興基金の運用益を利用して、毎年芸術活動に対する助成を行っている（日本芸術文化振興会；1996年年報、43-45ページ）。もともと、1965年に伝統芸術の公演、研究、後継者養成をする国立劇場の運営のために設置された特殊法人が、第2国立劇場が設置されるのに伴い、2つの国立劇場の管理に加えて、芸術団体への補助金交付業務も担うようになった。そして、この生産者補助金の交付も、実は70年代後半から文化庁が実施していた「民間芸術等振興費補助金」などの補助金事業を移管したものが中心である。一見すると、第3章で議論したACGBとよく似た組織のように思われるが、設立経緯も業務内容も文化庁の外郭団体的な側面が強く、積極的な文化政策の推進母体でもなく、政府や議会との緊張関係は全く見受けられない。



資料) 文部省「国と地方の文教予算」より独自に作成

日本芸術文化振興会が行う助成対象分野は、芸術創造普及活動、地域文化振興活動、文化振興普及活動から構成されている。毎年発行される『日本芸術文化振興基金』によれば、芸術創造普及活動に対する補助金はその2/3から3/4を占めている。たとえば、1997年度の補助金額を見ると、クラシック音楽が3.29億円、舞踏が0.558億円、演劇が3.04億円となっている。また、地域文化振興活動（文化会館での公演、美術館の展覧会）<sup>4</sup>は2.2億円、アマチュア団体への補助金は1.45億円である。1990年から現在までの分野別の補助金占有率はほとんど変化が見られない。なお、補助金総額は、1992年の約30億円をピークに現在は約18億円まで減少しているが、これは低金利とともに、基金の運用益が生じないためである（図6-6参照）。

### 第3節 地方自治体による文化政策の財政分析

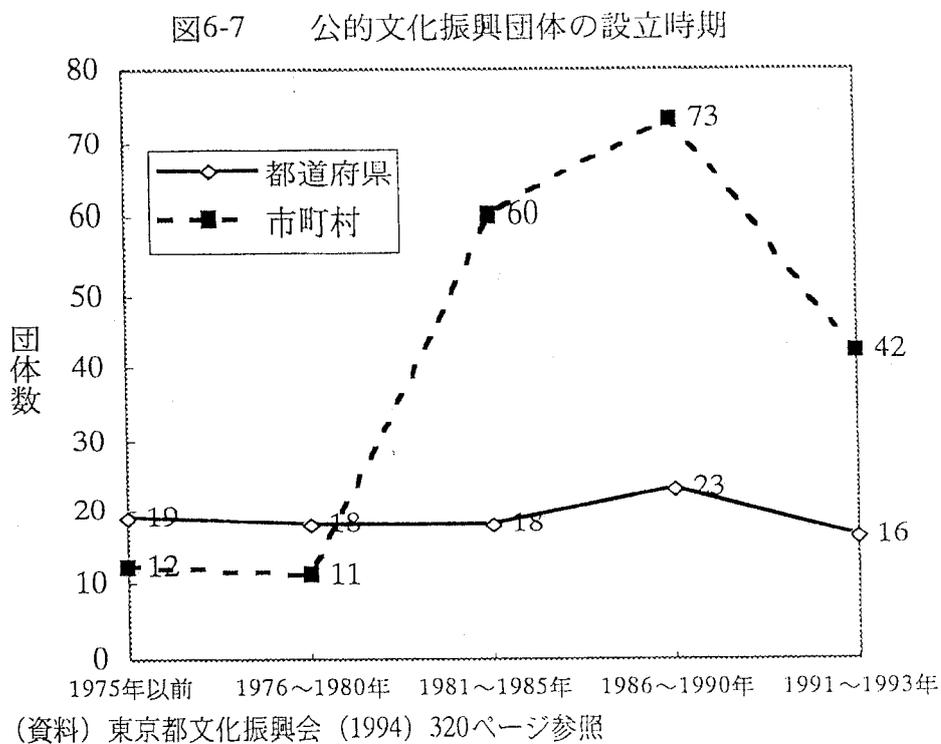
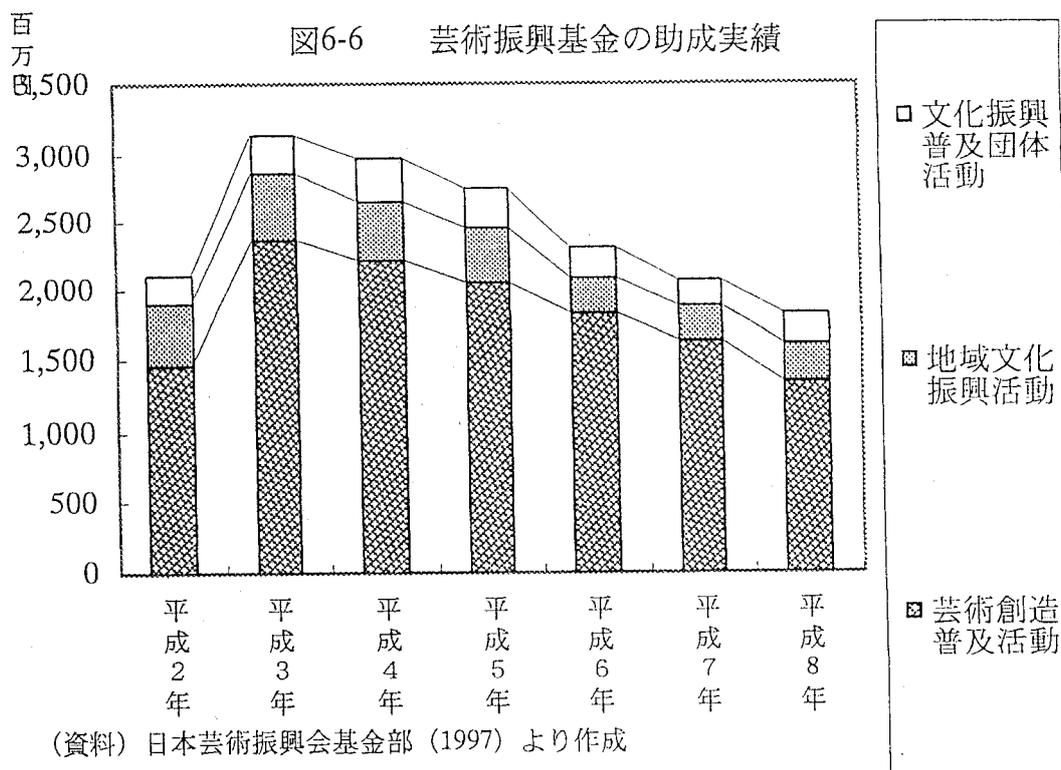
はじめに、地方文化政策を担う公的文化振興団体の設立状況を見ると、都道府県・政令指定都市ではそれほど変動が見られないのに対し、市町村における設立数は1980年代に集中しており、80年代に入って、文化振興が市町村の政策課題として注目されたことがわかる（図6-7参照）。なお、公的文化振興団体は、文化ホールの運営をはじめとして、美術館の運営、芸術振興事業の推進、生涯学習事業の推進等、地方自治体が文化政策を推進する母体として設立されているので、この増加は施設の増加傾向を反映していると推察される。（東京都文化振興会；1994年、319-321ページ）。

今回は「地方教育費調査」のうち、社会教育分野のデータを利用して、地方自治体による文化行政を考察するが、1993年現在、地方自治体による文化政策の財政規模は約1兆2,287億円達している。残念ながら、文部省の方針によって、芸術関連事業は社会教育の範疇からはずされており、地方芸術支援政策はこれにふくまれていない点をお断りしておく。その理由としては、この調査が1951年から始まった古いもので、図書館や美術館はともかく、当時は、実演芸術を地方自治体が支援することを全く想定していなかったためではないかと思われる。<sup>5</sup>

前述した制約から、地方教育費調査から抽出した分野は「文化財」「博物館／美術館」「その他」の4項目である。それぞれの構成比をみると、1993年現在で、図書館が28.7%、文化財が11.3%、博物館／美術館が24.3%、その他が35.7%となっている。しかし、1968年のデ

<sup>4</sup> これに関する事例については、岡本編（1992年）特論2参照。

<sup>5</sup> 伝統的に、日本における文化施設は博物館／美術館と図書館、公民館とされてきた。国が実演芸術団体が公演する文化ホール（市民会館）を文化施設の範疇にいれたのは、自治省「地方財政白書」は



一タでは、図書館の比率が51.8%と文化財政の半分以上を占めていたこと、博物館／美術館は12.2%と現在の構成比のほぼ半分にすぎなかった。これらのことを合わせて考えれば、文化政策の比重が図書館整備から博物館／美術館へ移りつつあると推察される。

次に、地方自治体による文化政策の財政規模を支出項目別に眺めておこう。1993年現在で、消費的支出が38.4%、資本的支出が50.6%、債務償還費が11%を占める。また、歴史的にみると、債務償還費の占める割合が急増したことによって、地方財政に圧力をかけている可能性と、消費的支出と資本的支出の増減に何らかの規則性が認められることがうかがわれる（図6-8、6-9参照）。

このうち、債務償還費の増加傾向の背景には、この四半世紀で日本の文化施設整備が急速に進み、その財源調達の際に地方債を発行したことが考えられる。しかしながら、地方自治体は独自に施設整備費に充てる債券を発行できず、自治省（間接的には大蔵省も）の認可が必要とされる点には留意する必要がある。さらに、その債務償還についても、地方債の種類によっては、交付税による減免措置がとられるので、その自治体が負担する費用は、全体の1～2割に過ぎないが、いずれも、地方文化行政に関するインフォーマルな中央統制システム<sup>6</sup>とみなされる。

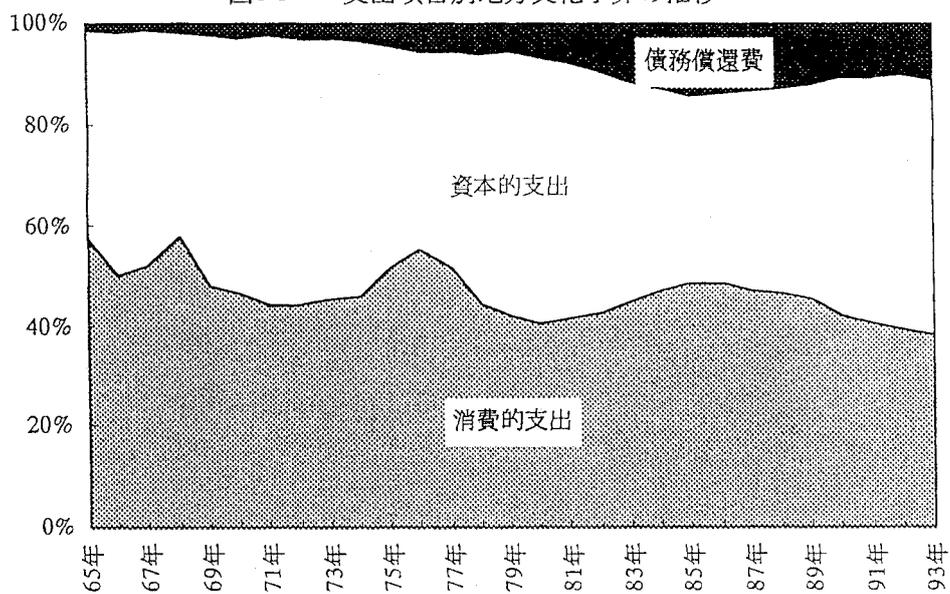
次に、消費的支出と資本的支出の相関関係について考察する。前述したとおり、資本的支出は国の景気刺激策に左右されるように映る。たとえば、年間増加率で見れば、国家財政が急速に拡大した1977-79年と1986-92年において、資本的支出の急増傾向がうかがえる。一方、消費的支出は石油危機直後までは漸増していたが、その後緩やかな減少傾向が続き、80年代後半からはほぼ安定的な傾向である。結局、資本的支出の増減が文化予算の全体規模を既定する主要因であることは容易に理解できるだろう。本来、地方の文化政策は地域アイデンティティの確立と地域住民のニーズとのバランスを保ちながら、各地方自治体が長期的視点にたって推進しなければならないが、地方自治体の主導権がどれだけ確保されているのか疑わしい。少なくとも、これは中央責任型の財政責任であって、しかも、国の財政運営に完全に充足している側面が認められる。<sup>7</sup>

ところで、実演芸術活動の公演の場である地方文化ホールの全国的な整備状況を見ておきたいが、残念ながら、正確なデータを文部省も自治省も整備していない。まず第一に、全国における現在の施設数がはっきりしない。もともと、300席以上の座席数で舞台が設置され

<sup>6</sup> 高寄（1995）はしがき参照。これに対して、サッチャー時代のイギリス財政による中央統制は中央－地方関係を制度改革、権力的関与と位置付けている。

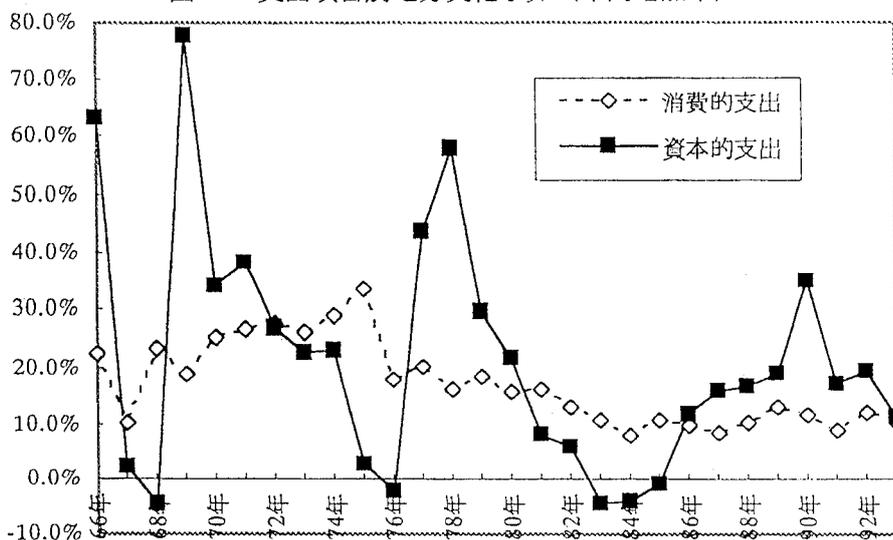
<sup>7</sup> 戦後のわが国の財政運営について叙述した吉田（1995）第1部と、本章で示したグラフと照らし合

図6-8 支出項目別地方文化予算の推移



資料) 図6-1と同じ

図6-9 支出項目別地方文化予算 (年間増加率)



資料) 図6-1と同じ

わせると、その変化の意味が読み取れるかと思われる。

ている公共施設として、自治省は「県民会館、市民会館、公会堂」を定義づけてきたが、これは、芸術活動にも利用できる多目的な大規模集会場であって、1992年現在2342施設に達している。一方、文部省の社会教育調査による「文化会館」は、1992年で1257施設であるが、これは「主として舞台芸術のために利用される300席以上の座席数を有する施設」とされている。なぜ、このような違いが出るかといえば、両調査とも、質問票を各自治体に配布回収して情報を収集する際に、それを受け取った担当者の考え方によって、恣意的に文化会館か市民会館なのかが判断されるからであろう。このあいまいさの要因は、図書館や博物館・美術館のように、施設の定義づけや学芸員や司書といった専門家の配置、建物の設置基準が国の法律で定められていないからだと考えられる。

もう一つの問題点は、文化ホール整備に連結した地方芸術支援政策の財政データが整備されていないことがあげられる。文化庁の「地方文化行政状況調査」についても文化行政の定義が各自治体で異なるために、データとしての信頼性はそれほど高くない。ちなみに、1994年度の地方芸術振興費（都道府県と政令指定都市、市町村）は7443億円に達し、その内訳は、文化施設建設費が4486億円（60.3%）、文化施設経費が1968億円（26.4%）、芸術文化事業費が989億円（13.3%）となっている。また、その推移については、地方文化政策の財政動向とほぼ同じ傾向が読み取れる。ちなみに、自治省の「地域政策の動向」によると、1993年度の都道府県と政令指定都市の芸術文化関連予算は、総額2611億円（文化庁調査では同年度で2562億円）に達しており、そのうち施設整備費は1428億円（54.7%）であった。結局、いずれのデータからも、施設建設費が地方芸術支援政策全体の半分以上を占めていることは明らかであり、前段で議論した地方文化予算と同じ傾向が読み取れることから、資本支出に関する限り、文化行政の内容はともかく、財政面では中央統制下にあると推察される。なお、この問題については、もう少し詳しく次章で検討する。

#### 第4節 日本の文化政策の問題点

##### (1) 運営ソフトなしの文化ホールの建設

財政制御の立場からみると、今回観察された施設整備先行の文化政策は、いくつかの危うさを有している半面、補助金あるいは地方債発行の対象となる自治体の数が多いことから、イギリスのように、交付先が強力なレントシーキング集団と化すことは考えられず、無制限に生産者主権補助金が増加することは避けられていることがよくわかった。

ところで、常識的に言えば、大規模施設の機能を引き出すための法律や専門的な人材、総合的な管理システム等といった施設経営ソフトが施設建設と同時に整備されなければなら

ないはずであるが、今回の財政分析を通して、文化ホールを効率的に経営するために必要な法律の制定や専門家の配置にかかる費用は抑制されていることが明らかになった。たとえば、文化施設の運営を専門的に担うアートマネジメント教育は、ようやく、この2、3年で先進的な取り組みがスタートしたばかりである（小林；1997年、24-27ページ）。1980年以降、日本における公務員総数はかなり強力に抑制され続けていながら、文化施設の新設数が急増し続けていることを勘案すれば、仮に専門家を育成していても、その採用は抑制された可能性がある。<sup>8</sup>

なぜこのような事態に陥ったかといえば、もともと、多人数を収容する集会場として、市民会館や公会堂が整備されたのが、1980年代から、その実演芸術活動による利用が増えたために、なし崩し的に、芸術専門のホール建設が推進されたからだといえるだろう。単なる大規模集会場であれば、管理スタッフだけでよいので、人員はそれほど配置されないのであるが、施設の機能が高度化したにもかかわらず、人材に対する考え方は旧態依然としていた。結局、専門家不在のまま、すでにわが国には、2000以上の文化ホールが開館済みであって、現在もまだ増え続けているのである。適切な人材を配置しないばかりに、整備した社会資本がほとんど機能しないことがわかっているにもかかわらず、これを推進したという意味では、非効率的な資源配分といわざるを得ない。この点に、わが国における文化政策の財政問題の本質が隠されているのではないだろうか。しかしながら、経営ソフトの未整備が主たる要因となって資本の機能をほとんど引き出していないとすれば、これは大きな問題である。

この点について、法律の視点からも考えて見よう。文化政策の基盤となる法律であるが、本来、最も必要なはずの文化政策の理念や目標、基本方針、国と地方自治体の役割分担等を定めた文化振興基本法はわが国では制定されていない。文化財保護法や著作権法等、いずれも文化活動の一分野に限定されている。これだけの財政支出を保ちながら、政府が文化に関与する根拠やその範囲は依然として不明確のまま放置されているのが現状である。<sup>9</sup>

## (2) 文化基軸からみた財政特性

財政データから類推すれば、2つの文化基軸に関する財政特性は全く異なるといえるだろう。この項では、両者の違いが最も顕著である実演芸術活動において、各文化基軸ごとの財

<sup>8</sup> 欧米では、学芸員、地域開発担当、教育担当、広報、企画担当、経理、行政官という専門的な職務は明確に区分されているが、日本ではこれらの業務は分離されてなく、一括して「学芸員」と総称している。わが国の文化ホールのスタッフについては、根木ほか（1997）第2章第4節参照。

<sup>9</sup> ただし、地方自治体レベルでは、文化振興条例が制定される気運にある。中川（1995）174-176ページ参照。

政動向の特性を検討する。伝統文化については、国の取り組みが中心であり、地方自治体はほとんど関与していない点が最大の特徴といえる。国立劇場の建設（1966）を皮切りに、国立演芸資料館（1978）、国立能楽堂（1983）国立文楽劇場（1984）という具合に、中央政府の資本支出は1960年代後半と1970年代後半から1980年代前半にかけて増加傾向にあった（文部省；1988年、454-455ページ）。また、消費支出面では、整備された施設を経営する特殊法人に対する補助金、あるいは公演に対する補助金という形をとって、間接的に芸術団体に対する補助金交付が行われている。その意味では、先の検討で示した生産者補助金の集中現象が日本でも見受けられる。単に国立の舞台劇場の大半が東京に建設されているだけでなく、地方自治体から伝統文化への公的支出がほとんどみられない点からも、このことは裏付けられる。

結局、これは、国威発揚と伝統文化の継承を目的としたものであるから、真の適正な費用を合理的に算出することは難しく、イギリスの国営4団体に対する生産者補助金と同じ問題を抱えていることがわかるだろう。さらにいえば、不採算部門の演奏集団や人材教育は特殊法人で賄い、名門の家柄を背負う主役級の俳優は、映画会社に所属し、民間演劇や映画に進出することで、多額の報酬を得ている歌舞伎は、レントシーキング集団の典型例といえるだろう。伝統的な技法を守るために、血統主義で後継者を定めることは、政府が目指す市場への自由な参入を妨げる因習であるから、公的支援を打ち切らなければならない。<sup>10</sup>

西洋文化では、国からの補助金総額は伝統文化よりも少なくないが、地方自治体による文化ホール建設の財政規模とは比較にならない。地域格差の是正を目的とする文化ホールの全国的な整備は、西洋文化の振興として注目されるが、ここでいくつかの問題点を示しておきたい。はじめに、地方債発行の際、中央政府の認可が必要となることから、文化施設整備が財政面におけるインフォーマルな中央統制下におかれている点を指摘しておこう。一見すると、地方が主体的に文化ホールを整備しているかのようであるが、こと財源に限っては、中央責任型の財政の説明責任の形態をとっている。さらにいえば、財政基盤が脆弱である地方自治体には、建設された文化ホールを運営していく費用は常に抑制せねばならず、施設は単にスペースを貸すだけの外部依存経営指向になるだろう。これで本当にその地域独特の選好を反映した文化政策を展開できるのだろうか。わが国の文化施設が抱える諸問題（自主公演比率の低さ、事務管理職以外の専門スタッフの不在、舞台備品や練習場の未整備等）からも

---

<sup>10</sup> 長年、女性禁制であったウィーン交響楽団は、政府からの補助金を受けているにもかかわらず、男女の雇用機会を差別していると批判され、団長は辞任し、女性演奏者が初めて採用されている。ちなみに、世論の反発に対し、交響楽団の保守派の言い分は「妊娠する可能性のある女性を採用すると、

この文脈は予想されるが、市場原理に任せていけば、ホール建設目的と利用実態が一致しないことになるだろう（清水；1993a年、22-48 ページ）。その意味では、芸術館を建設するとともに、予算の1%を文化政策に回すことで、これを一致させる条例を制定した水戸市の試みは高く評価できるだろう（佐川；1992年、13-24 ページ）。

こうした検討を通して、二つの文化基軸間における国と地方との役割分担を示すことができたが、資本支出の財政規模の拡大と消費支出の抑制という共通点も最後に記しておきたい。たとえば、文化基軸に関係なく、国は文化財保護に伴う土木建設事業、および舞台劇場や博物館等の整備事業には積極的に投資するが、支出規模を比較する限り、その普及や運営ソフトにかかる費用を軽視している。また、各地方自治体においても、運営ソフトの費用に見合う財源を十分確保できないことを認めているにもかかわらず、地域間競争の名の下に文化施設建設を推進しており、これは財政構造上の問題と考えるべきであろう。

### (3) 芸術文化に対するアクセスと公的支援の関係

わが国の芸術支援政策は全般的に施設建設が中心であったが、アクセス方式の違いに準拠しながら、さまざまな政策手段も見受けられた。たとえば、今回は統計から除外したが、参加型アクセスに関する公的支援の代表例として、公民館の果たす役割に注目してみよう。地方自治体は公民館を整備することで、地域住民が芸術文化とアクセスできる機会を提供する。そして、各公民館は茶道、華道、日本舞踊等の指導者に場所を貸与することで、地域住民を対象とした講座を開設している。<sup>11</sup> ここで大事な点は地方自治体の役割は、あくまでも、ソフトを流通させるハード部門への支援であって、ソフト市場には、とくにその内容の評価には介入しないことである。したがって、施設建設および安価な施設利用費の設定という形で行われる参加型アクセスに対する公共支出を「社会教育を補完する参加型アクセス」と名付けてみたい。もう一方の文化基軸である西洋文化においても、様々な参加型文化アクセスが存在する。特に、芸術家や演奏者を目指さない青少年が一般教養としてピアノやバイオリンの個人レッスンを受講しているが、その市場規模は大きく、政府は介入しない。この特徴は、ハード部門（ピアノ、オルガン）の販売会社が、ソフト部門の教育を担い、その使い方や技法をマスターさせる試みといえるだろう。その意味で、これは「生産者主導の参加型アクセス」とみなされる。

---

妊娠出産中の数ヵ月は練習が満足にできず、必ず技術が落ちる」リスクを盾に抵抗した。

<sup>11</sup> すでに、17000以上の公民館が全国各地に整備されており、この普及度は小学校区の61%に最低一つの公民館が立地していることを意味する。なお、1993年度の公民館費総額は3432億円、図書館費総

次に、鑑賞型アクセスについて論じてみたい。現在、教育課程でも軽視されている伝統的な実演芸術は市場競争に優位に立てない状況下にある。しかし、価値財の一つと認められていることから、舞台施設を経営する非営利団体に対する補助金、あるいは施設を使用する芸術団体の公演に対する補助金が交付されているので、これは「生産者補助金主体の鑑賞型アクセス」といえる。また、明治時代に流入した西洋文化においても、事情は異なる。（著名な劇団は別として）大半の演劇団体は直接的な公的支援をほとんど受けていない。これはほぼ完全な「市場競争主体の鑑賞型アクセス」と理解できる。彼等は、ソフト部門に関しては市場競争であり、ハード部門においても、安価にホールを使用することはなかなか難しい。それに対して、市場に依存しながらも、音楽と視覚芸術は一種の価値財として公教育制度に支えられた芸術分野と位置付けられる。さらに言えば、ほぼ百年以上にわたって、義務教育を通じて、日本国民の選好パターンが西洋文化の音楽と視覚芸術を好むように形成された点も無視できず、これは「義務教育による消費者育成による鑑賞型アクセス」とみなされる。結局、こうした西洋音楽と美術に関する一連の政策はピーコックの理想とする消費者主権的な文化政策の範疇にあるといえるが、その成果をどのように評価すればよいのであろうか。

一般的に、欧米と比べて、日本はもともと社会階層の差異や住民の選好格差も大きくない国といえる。実際、日本人の余暇活動を統計資料から見れば、コンサートへは年4.2回、観劇には年3.9回、美術鑑賞には年5.2回の平均参加率を誇り、年平均費用はコンサートが14100円、観劇が17600円、美術鑑賞が6000円となっている（余暇開発センター；1997年、38ページ）。したがって、ピーコックの指摘したように、教育制度によって情報の不均衡に陥らない賢い消費者が存在すると想定できれば、西洋文化の普及は市場経済に任せればよいはずであるが、現実はそのあまくはない。ここには、1) 本当に教育制度が効率的に機能したのかどうか、青少年が芸術への個性的な選好を習得できたのかどうかという不確実性、2) 芸術家が市場に参入するインセンティブが確保されているのかどうかという問題、3) 芸術活動を伝達する情報媒体（文化ホールといった建物、録音複製された芸術ソフトを鑑賞するためのラジオやCDといった二次媒体）への消費者の機会費用は高騰していないか、といった課題をすべて解決しなければならない。その意味で、わが国の多様な文化の存在が、複数の価値基準を生んで、多様な政策手段を確保している点は、生産者補助金に固執する欧米がむしろ見習うべきところだといえるだろう。

## 第5節 日本の芸術支援政策の先進性と後進性

本論文は「消費支出よりも資本支出中心」「中央政府よりも地方自治体中心」というわが国の文化政策の特性を明らかにした。そして、欧米の先行研究で所与とされていた三つの論点から、日本の文化政策が欧米とは異なる政策手段を有していること、および地方の文化政策が中央官庁の統制下にある点も示した。本論文を終えるにあたり、財政学の視点から、2つの課題を記してみたい。

芸術の享受機会の地域格差を是正するために、これだけ莫大な資金を導入して整備した文化ホールが、その運営ソフトに資金を投入しない（できない）ために、効率的に機能していない現状から鑑みれば、冒頭で触れた「ハコモノ主義」という批判は、ほとんどの的を得ているといえよう。これを制御できなかった最大の原因は「土木国家」<sup>12</sup>としてのわが国の構造的体質と財政調整システム自体の欠陥であると推察されるが、ここでは、視点を少し代えて、実現可能な代替案を提示しなかった生産者側、つまり芸術家にも責任の一端はあったことを指摘したい。イギリスでは、彼等は実に様々な政策提言や政策立案のための独自調査、政府案に反対するキャンペーンを展開し、いささかレントシーキング的ではあるが、常に一般国民に理解を求めていた。わが国にもそういう動きがないわけではないが、それは仲間内の議論である場合が多くて、鑑賞者の立場を全く考慮していない点は、イギリスとの最大の違いである。そこには、自らに責任を課さない官僚依存の姿勢が見受けられる（吉田；1997年、第3章）。

といいながらも、イギリスと異なって、わが国の文化政策には、財政データに埋もれた形になったが、特に地方の取り組みの中に、評価できる点もいくらか見受けられた。たとえば、1) 金額は多くないが、多様な芸術分野ごとに異なる政策手段の組み合わせ、2) ソフトを伝達するハード部門（文化ホール）への積極的整備、3) アマチュア活動を促す生涯学習支援があげられ、いずれも、第1章で論じた芸術市場の重層性に依拠したソフト部門とハード部門の二眼レフ的な政策アプローチといえる（もちろん施設建設に片寄りが生じているというマイナス面も忘れてはならない）。高齢化や過疎化の進展が自治体の経営環境を悪化させ、地方の財政状況が厳しいことはまちがいない事実であるが、地方における積極的な取り組みの中に、将来の芸術支援政策のモデルを見い出せるのではないだろうか。

<sup>12</sup> 土木国家については、本間（1996）参照。直接触れなかったが、文化ホール建設が加速度的に進むのは、公共事業中心のわが国の構造的体質に起因していると思われる。本論では、むしろ、それが制御できない構造を明らかにしようとした。本間（1996）参照。

## 第7章 広域行政とふるさと創生 地方文化ホール整備と地方財政

前章では、芸術支援政策を中心にわが国の文化政策を概観した。その結果、小額の予算しか確保できない文化庁は、その大半を国威発揚のための国立劇場や国立美術館、あるいは法律で定められた文化財保護に力をそそいでいることが明らかになったが、残念ながら、ピーコックの言う「消費者の自由な選択」「市場参入インセンティブ」は全く見受けられなかった。一方、地方に眼を転じてみれば、文化庁とは比較にならないほど多額の資金が文化施設建設とその運営に投入され、約 2000 前後の文化ホールが全国各地に立地しているが、地方自治体の財政責任は曖昧にされているようである。こうした問題意識から、本章では、地方財政論の視点から、地方文化ホールの建設を検討する。

特に、広域行政の推進を促す地域総合整備事業債を発行する 1987 年からの「まちづくり特別事業」と、全国すべての自治体に 1 億円を交付した 1989-90 年の「ふるさと創生 1 億円事業」という 2 つの地域振興施策に焦点を絞って、財政力のない町村がどのように文化ホールを整備していったのかを明らかにしていきたい。そして、一連の考察を通して、1970 年代までの「中央が計画立案と資金調達をし、地方にその実行を押し付ける」上意下達の中央—地方財政モデルから、「住民が参画し、地域の個性を発揮したかのように装い、柔らかな統制を図る」1990 年代型モデルへの転換を浮き彫りにできればと考えている。なお、第 5 章で示したように、実演芸術の利用を主とする「文化会館」と多目的な集会場である「県民会館・市民会館・公会堂」と言う用語が混在しているので、本稿では、文化ホールと統一して使用する。

### 第 1 節 地方文化ホール整備の現状

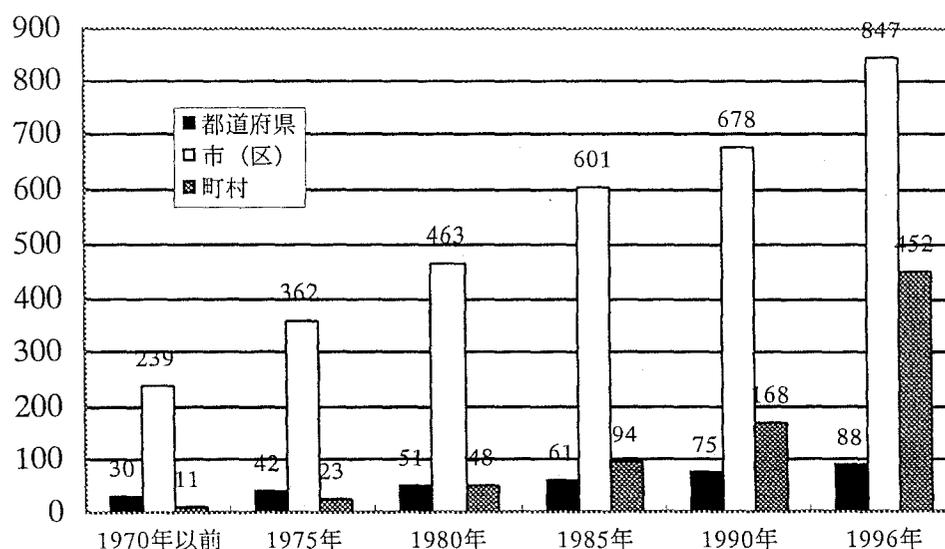
図 7-1 によれば、地方文化ホール数は毎年増加傾向にあるが、設立団体によって、その増加傾向が異なっている。一部の都道府県や大都市は、1970 年代以前に県民・市民会館や公会堂とよばれる大規模集会施設を整備していたのに対し、1980 年代からは、実演芸術公演を主目的とした専用ホールを徐々に建設しはじめた。<sup>1</sup> また、それ以外の都市でも、1980 年代には、大半の都市が何らかのホールを整備したと推察できる。一方、財政基盤が脆弱な町村は、80 年代前半までほとんど文化ホールとは無縁であったが、80 年代後半からの建設数の伸びが著しく、これだけ多くのホールが整備された背景には、国が何らかの財源を保証したのではないかと思われる。

<sup>1</sup> 清水 (1993b) によれば、昭和 30 年代までは、舞台芸術団体を主目的に考えなくてもよいという役所の見解が設計者に示されていたこともあった。清水 (1993b) 162 ページ参照。

つづいて、文化ホールを含んだ地方自治体の芸術文化経費を見ておきたい。1994年度の芸術文化経費は、総額約7443.3億円であったが、財源別にみたその内訳は、都道府県が1915億円（25.7%）、政令指定都市が630.2億円（8.5%）、市町村が4895.3億円（65.8%）である。また、支出分野別に見ると、文化ホールや美術館の新設にかかる文化施設建設費が4485.9億円（60.3%）と最も多く、そうした施設の運営経費である文化施設経費が1968億円（26.4%）であるのに対し、文化施設以外の文化事業（イベント、表彰、団体への補助金、財団への補助金）は989.4億円（13.3%）にすぎず、地方芸術支援政策が施設建設とその管理を中心としていることがわかるだろう（文化庁；1997年、12ページ）。さらに、地方芸術経費の歴史的推移を理解するために、都道府県データを見ると、前段で議論した文化庁の財政動向と異なって、施設建設費が緩やかな増加傾向にあるが、その変動については、ほぼ図書館や文化財、博物館などの地方文化政策と類似しているかと思われる（図7-2参照）。この施設建設費の推移を次に検討しよう。

市町村データの整備された1980年代以降の文化施設建設費をみると、80年代前半は、都市分が多いものの、1980年代末から90年代前半になると、都道府県分と町村分が急伸びしている（図7-3参照）。これらの点を確認するために、都市の芸術振興経費全般の3年間増加率の推移を見てみると、施設建設費は80年代末に2倍になったものの、それほど増えていないことがうかがえる（図7-4参照）。

図7-1 地方文化会館数の推移



資料) 「社会教育調査」平成5年度版に平成8年度速報分を加えて作成

図7-2 支出項目別都道府県芸術文化経費

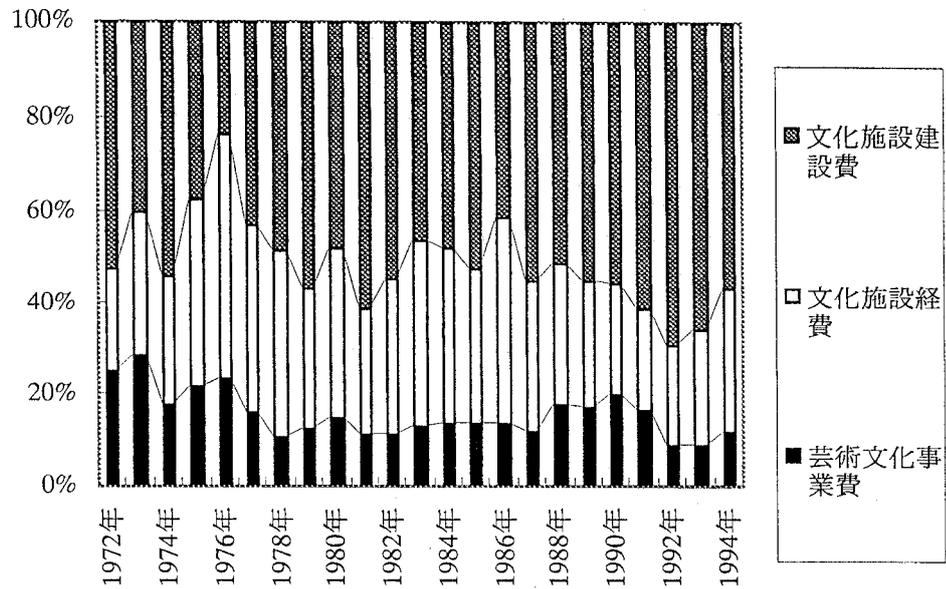
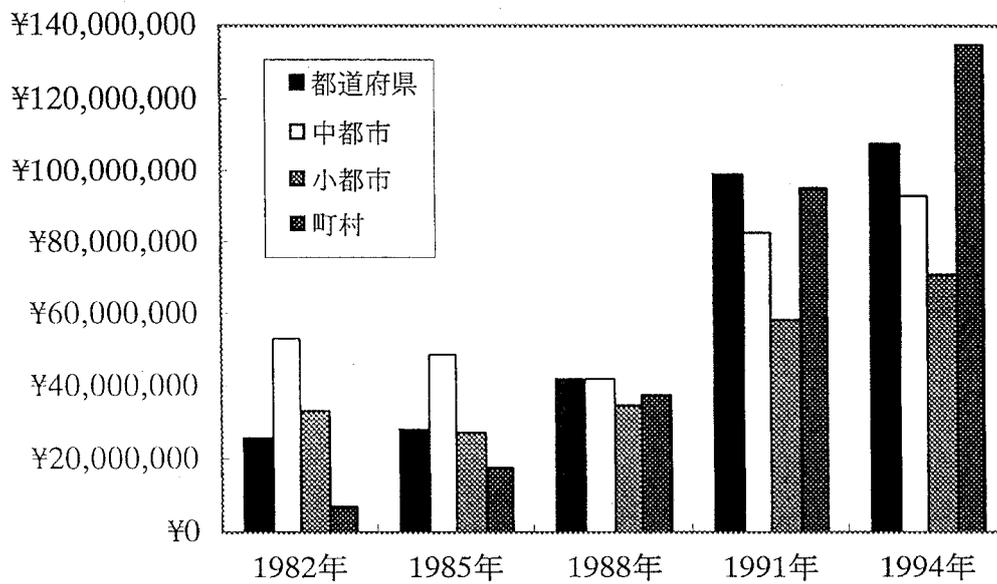
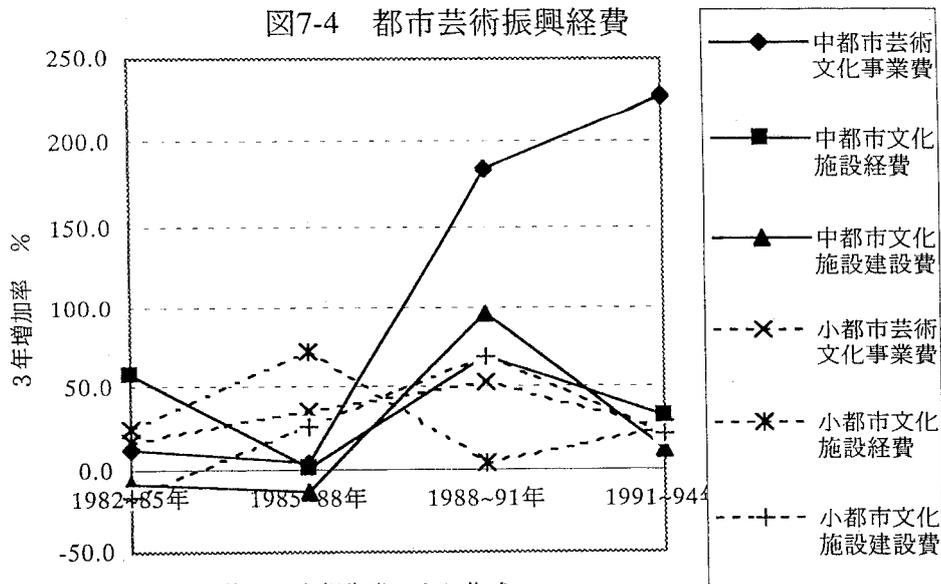


図7-3 文化施設建設費の推移



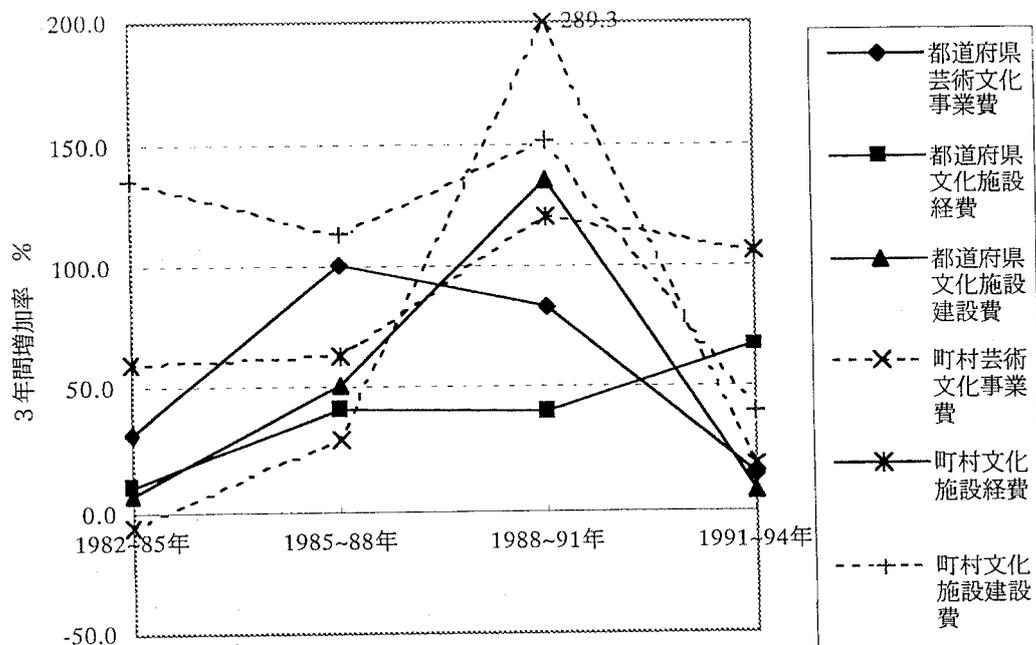
資料) いずれも地方文化行政状況調査各年度版より作成

図7-4 都市芸術振興経費



資料) 「地方文化行政状況調査報告書」より作成

図7-5 地方芸術経費(県・町村分)



資料) 「地方文化行政状況調査報告書」より作成

1970年代までに市民会館や公会堂として整備された多目的ホールとよばれる大型集会場について、<sup>2</sup> 多くの実演芸術家はこれを欧米の専用ホールと比核し、「多目的ホールは無目的ホール」と批判したが、地域の自主性や個性を重視する地方政策が1980年代後半から推進されるとともに、演劇や音楽を主目的とした文化ホール、あるいは美術館や商業施設を融合した大規模複合施設の建設が80年代末から検討され、90年代前半にその多くが開館した（中畑；1992年2-12ページ）。これらの施設の多くは、座席位置の可変移動や館内音響の整備、舞台装置のハイテク化等に多額の設備投資がなされ、国際的なオーケストラや演劇団体による公演の受け皿を整備したのであるが、これが80年代末から90年代前半にかけての施設維持経費の急速な伸びに作用しており、将来的に文化ホールの維持経費の抑制が地方財政の課題になる可能性を示唆している。

さらにいえば、確定したデータがないので推論でしかないが、図7-1で示したデータおよび1985年現在で全国に651都市（1996年現在で666都市）が存在していたことをあわせて考えれば、多目的か否かは別として、大半の都市にホールが普及し終った時期がこの80年代後半であったのではないかとと思われる。したがって、1990年以降の都市文化ホール建設は、大都市におけるさらなる専門施設の建設、あるいは多目的ホール整備済みの都市が芸術専門ホールを建設するケースが多く、今後はその建設費増加率も町村ほど伸びないのではないかと推測されよう。

つづいて、都道府県と町村との間で各経費の3年間増加率を比較する（図7-5参照）。都道府県や政令指定都市といった地方ブロック全体を代表するような自治体の場合、地域の個性を強調するような建築デザインを採用したり、高度な舞台装置を設置した結果、実用的ではなかったり、修繕や清掃等に特別な費用を見込まねばならず、各施設には多額の経費が生じる可能性がある。実際問題として、すでに東京都は歳出削減の一環として、ホールの使用料金をほぼ倍増する案を提示しているが、これに対し「豪華絢爛なホールがピカピカに磨かれていくなかで、肝心の芸術・文化活動が圧迫されていくこの悲劇を何といおうか」という中村氏の批判は的を得ていると思われる（中村；1997年）。

一方、都市でしか享受できなかった高水準の実演芸術公演を鑑賞する機会を用意するために、1980年代に入って、町村を中心とする多くの自治体が文化ホール建設を進めてきたが、そこには、都道府県や都市と共通した特徴と町村独自の傾向を読み取れるだろう。まずはじ

<sup>2</sup> 川崎（1994）は1970年代後半から80年代前半にかけて、1）都市出身者の増加、2）円高による経済的な豊かさの享受と海外体験の普及に注目して、この時期を現代日本文化の転換期と位置付けている。確かに、社会教育調査によれば、1980年代後半に次いで、80年代前半の都市文化施設数が増加傾向に

めに、施設維持費の増加率が年々高くなるという共通点がみられるが、町村の財政は小規模で、その大半は国からの財政調整に依存している点を考慮すれば、いくら国から交付金を補填してもらっても、新規に整備された文化ホールの経費が地方財政を圧迫する程度は都道府県や都市と比べてより深刻であると思われる。

町村独自の特徴としては、1988年から91年にかけて、文化事業費がほぼ3.9倍になった点は無視できない。これまで、大都市以外では、滅多に芸術鑑賞できなかった多くの町村において、ホールが整備されたことをきっかけに、行政による自主イベントが展開され、直接鑑賞する機会が得られたためかと推察される。その意味では、町村における文化ホール数の増加は、芸術鑑賞機会の都市と地方における地域格差の是正を導いているのかもしれない。しかしながら、人口が集積していない町村では、興行としてみた芸術活動（特に実演芸術）を成功させるには、その絶対的な需要量は少なく、財政面で国に依存する自治体が多いなかで、莫大な施設建設費や恒久的に続く施設維持費をかれらはどのように賄うのであろうか。

## 第2節 地方計画と地方財政政策からみた文化ホール整備

前段で見たように、この二十年間ほどで、地方文化ホールは急速に全国各地に普及したが、ここでは、地方財政の2つの側面である計画の立案と具体的方策から、地方文化ホール整備の背景を考えてみたい。<sup>3</sup>

### (1) 全国総合開発計画（全総）と文化ホール

わが国の地方自治体における計画行政は、地域社会からのニーズよりも、全国レベルの開発計画に従属している度合いが強く、裏を返せば、その時代の全国総合開発計画を見れば、各地方財政の基本方針がおおよそ把握できると思われる。<sup>4</sup> そこで、都道府県や大都市で市民会館や公会堂が整備された時期にあたる第三次全国総合開発計画（以下三全総）と芸術専用ホールの整備や町村における文化ホールの建設が推進された時期の第四次総合開発計画（以下四全総）について、文化ホール整備との関連を意識しながら概観しよう。<sup>5</sup>

高度経済成長が終焉し、全国規模での拠点開発の意義が見失われた1970年代後半に策定

あるから、そのことがこの変化を支えたと推察している。川崎（1994）167-170ページ参照。

<sup>3</sup> 地方財政を計画行政と財政政策の2つの視点から議論することについては、植田（1990）参照。

<sup>4</sup> 全総計画とまちづくりの既成化については、本間（1994）第2章参照。この著作では、権限、指導監督、財源調達で、地方行財政制度を制御してきた従来の手法を崩す地域独自の施策の一つとして、芸術支援政策がとりあげられている。

<sup>5</sup> 以下、三全総および四全総に関する記述は全て国土庁調整局（1989）参照。

された三全総は、「人間居住の総合的整備」を基本目標に掲げ、定住圏構想という開発方式を採用した。定住圏は、住民の意向が反映される計画上の圏域として、全国に200~300想定されたが、都市と農山村が一体となった圏域ごとに、雇用の場の確保、住宅および生活関連施設の整備、教育、文化、医療の水準の確保を目指した。

三全総が過去の計画と異なる点は、大規模開発一辺倒であった全総に地域住民の生活の視点を導入したことである。これを文化ホール整備に関連させてみれば、1) 各定住圏ごとに、生産施設と並んで、生活環境を改善する施設整備を進める方向性が盛り込まれたこと、および2) 地方の歴史や伝統、文化といった個性に対し、三全総が高い評価を与えて、人間居住の基礎と位置付けたこと、という2つの点から高く評価している。実際に、この1980年代前半は「地方の時代」といわれ、第一次文化行政ブームが巻き起こった時期でもあった。しかしながら、計画の上では地域の独自性を強調したものの、これらの議論も運動論に終止した感があって、戦後培われてきた中央集権的な地域開発システムはそのまま維持されたのであった。<sup>6</sup>

一方、80年代後半に策定された四全総は、多極分散型国土の形成という計画目標を設定し、交流ネットワーク構想を提示した。そして、三全総をふまえて、1) 地域固有の資源、人材、技術を生かした定住と交流の場である地域づくり、2) 基幹的交通、情報・通信体系の整備、3) 交流の担い手となる人材育成や組織づくりといった交流促進のためのソフトづくりを四全総は特に重視しているといえよう。計画書からは、地域の連携をより緊密にすることで、より均衡ある国土開発とゆとりある暮らしを目指しているのが読み取れる。

しかしながら、この四全総の真の課題が、国際経済上迫られた内需拡大策の推進と東京一極集中の是正であったことを想起する時、その結果生じた事実をいくつか列挙して見れば、四全総の全く別の側面がうかがわれる。たとえば、都市機能集積拠点や国際交流拠点、先端技術集積拠点等、四全総の名の下に大規模な都市再開発や公共施設の建設が誘導された結果、歴史的な都市コミュニティのいくつかが崩壊し、全国各都市は地価の高騰とオフィスの過剰供給に直面した。また、過疎地域では、自然環境や地域住民の生活を軽視し、過大な集客を見込んだ大規模リゾート開発が進められたものの、その大半が実現しないまま放置され、現在、少なからぬ地元自治体その後始末に追われていることは記憶に新しい。

これらの検討をふまえてみると、1980年代末に、特に町村における文化ホール建設数は急

---

<sup>6</sup> 当時の文献を読んでいくと、1970年代後半の文化行政ブームが、60年代末から70年代前半の地方行政における経済至上主義からの脱却（環境・公害行政、福祉行政、文化行政）をすすめるための、イデオロギー的の支柱として強調されたきらいがあることがわかる。亀地（1979）参照。

増した背景には、四全総が地域間競争を積極的に位置付けた上で、内需を喚起するために、ありとあらゆる財政政策を国が地方自治体に利用させたからではないかと考えられる。すなわち、全国の地方自治体が「個性を作り出し、地域間競争に生き残る」戦略的事業に取り組むよう中央政府が誘導した点に、従来とは異なる地方財政に対する新たな中央統制システムの影が見受けられるだろう。確かに、地域の個性発揮は、地方財政の究極の目標の一つであることはだれもが認めるだろうが、それを名目に中央政府が地域間競争を誘導するのは本末転倒の話であって、それはあくまでも地方自治体の側から沸き起こるものでなければならない。いずれにしても、こうした時代潮流のなかで、芸術文化イベントの開催や国際的に著名な絵画を所蔵した美術館の開館、そして、文化ホールの整備が全国各地で推進されたと理解すべきではないだろうか。結局、一連の文化ホール建設ラッシュも、四全総という国の方針に従って、各自治体が「地域の個性」を模索した結果に過ぎず、これは上辺だけの地方文化の活性化なのかもしれない

## (2) 財政政策と文化ホール

わが国の地方財政政策においては、特定の事業を推進する補助金、地域格差の是正を図る地方交付金、地方自治体の公信用を基礎に社会資本整備の資金調達する地方債の3手段が想定されるが、これらと文化ホール整備との関係を次に検討してみよう。補助金は、文化庁や文部省の補助金制度は数百万円程度にすぎず、行政監察でその有用性に疑問が投げかけられ、1996年に廃止された。それ以外の省庁の補助金についても、多額の文化ホール建設費用を賄うには程遠い金額と思われる。また、交付金についても、芸術公演で若干の金額が認められているものの、文化施設建設や施設経費はまったく認められていない。

地方文化ホール整備の最も一般的な財源調達手法は、地方自治体の一般財源と地方債発行による資金調達との組み合わせである。実際、1970年代まで、都道府県や政令指定都市、県庁所在都市や地域の中核都市などは、この財政手段の組み合わせを利用して、多目的ホールを整備しており、現在でもこの手法が主流であることにはまちがいないが、その全体像を把握する資料は見当たらない。しかし、わが国においては、自治体が自らの公信用を基礎に自由裁量で地方債を発行することは制度上不可能である。市町村の起債にあたっては、都道府県が受け付けた上に、自治省が個別審査する1件審査と、都道府県が自治省から配分された許可予定額の半以内で個別事業を審査する枠配分の2方法が見受けられるが、このような自治省による起債の許可制は、ある種の地方行財政の中央統制手段と位置付けるべきであろう。

7

次節では、四全総の文脈に沿って、交付金と地方債を組み合わせた新たな2政策のうち、地域の主体性や地域間競争、地域の個性を強調するふるさと創生事業を検討する。そして、第4節では広域行政圏における効率的な施設整備を促す「まちづくり特別事業」を取り上げていきたい。

### 第3節 ふるさと創生と文化ホール整備

前章で述べたように、地方文化ホールの建設が盛んになった背景には、地域住民の欲求の高度化とともに、1987年以降の財政拡大を求める国際的な圧力の存在があげられる。国際的にも最高級の専門的な設備を整え、奇抜な建築デザインを有する文化ホールを全国各地に普及させる制度的な裏付けとなったのが、次節で検討するまちづくり対策事業であったと位置付けられよう。そして、それを支える雰囲気をつくりあげたのは、竹下首相の「ふるさと創生1億円事業」であったと考えられる。

政権構想の理念として「世界の人々から愛される『文化経済国家』の創造」を掲げた竹下氏は、地方の知恵と情熱を生かして、東京一極集中の是正をすすめて、「しっかりとした生活と活動の本拠となる『ふるさと創生』を実現する」と主張した。そして、その構想を具体的に実現した政策が「自ら考え自ら実践する地域づくり」事業、いわゆるふるさと創生1億円事業である。これは、従来の「中央が発想し、地方が実施する」のではなく、「地方が考え、中央がそれを支援する」ことによって、中央主導で画一的な地域政策に風穴を開ける試みと理解できる。これを受けて、自治省は、地方自治体が多様な歴史、伝統、文化、産業等の地域資源を認識し、地域の将来像を描き、その目標に向かって具体的振興策を実施する財政措置として、大半の自治体に対し、昭和63年度補正予算で2000万円、平成元年度予算で8000万円分を地方交付税の基準財政額に加えた。その際、事業の趣旨を住民に周知徹底して、広く住民参加の元に地域の知恵と情報を結集することが求められている。

それでは、『地域活性化データファイル』から、各自治体の取り組み状況を概観しておこう（自治大臣官房企画室編；1987年、501-691ページ）。1990年2月時点で事業内容が決定していた3233市町村のうち、2966自治体（全体の92.7%）が住民アンケートによるアイデ

---

7 『補助金活用ガイド』によれば、都市基盤整備の一環で、都市公園の中にホール建設を進める際に公園緑地債と都市公園事業補助金（建設省）を利用する場合や、民間業者との共同の文化商業の集積を目指した地区開発を推進する場合に、通産省や建設省の大規模商業地域整備の補助金が利用されることもある。また、過疎地域におけるホール整備では、農林水産省や国土庁のモデル事業と過疎対策事業債を組み合わせることも可能である。補助金活用研究会（1997）参照。

ア募集や住民懇談会、あるいは事業への参加等、何らかの形で住民が計画づくりに参加している。そして、住民からの事業提案については、51.4万件のアイデアが集められ、そのうち6109件が正規の事業として実施され、それ以外の1608件は他事業で実現が決定した。地方自治体が真の意味でひもつきでない財源を獲得し、自主的な地域づくりを進め、地域住民に直接意見を聴取し具現化するのも、この事業が初めてだったという意味で、この事業は画期的であったといえよう。

それでは、各自治体のふるさと創生事業の使途の傾向を整理しておこう。まずはじめに、事業の種類別に見ると、施設建設（公園、まちなみ、道路、都市基盤）や建物建造（博物館、ホール、モニュメント）、その他のハード事業（バスや観光船等の公共交通手段の購入、都市景観、広場、植栽、案内板）に充当されたのは3869件（36.2%）に過ぎず、いわゆるソフト事業が6824事業（63.8%）を占めている。なお、ソフト事業の内訳としては、人材育成（国内外への住民視察、研修）が1659件、計画・組織づくり（総合計画や施設計画、財団や基金の設立）が1462件、制度制定（表彰制度や補助制度）が446件、イベントやフォーラムの開催が1061件となっている。また、事業の内容別（複数回答）で見ると、地域文化の振興が2615件、イベントの開催が1983件であるのに対し、まちづくり推進（地域イメージの改善、人材育成）が6230件、地域経済の活性化が4721件、地域間交流が696件、国際交流が850件、教育・福祉・高齢化社会への対応が1637件となっている。

これらのいずれの事業も、従来の中央からの上意下達式の政策体系では、実現困難であったが、いわゆるハード事業が全体の1/3程度にとどまったのは、1) 実際の施設建設費を賄うには、1億円は小額であって、他の財源を準備しなければならないこと、2) 住民の意見を集約し、事業に反映させる手間がかかる割には、2年間という事業年度が短期であったこと、3) 全国の市町村が同じ1億円をどのように使うのか、自治体の政策立案能力が問われ、アイデアを競う自治体間競争の発生等、この制度自体がハード事業に不向きであったからと考えられる。なお、次年度からは「地域づくり推進事業」（平成2～4年度）、「ふるさとづくり推進事業」（平成5年～）と事業は継続されたが、これは対象件数を縮小し、1) 事業の普及、広報にかかる経費分の交付税措置、2) 事業への地域総合整備事業債（充当率75%）の許可とその元利償還金額の30～55%分への交付税措置、施設建設費以外の事業費の15%分の交付税措置がとられる。

文化ホール整備との関連で言えば、このふるさと創生事業によって、新たなホール建設が直接増加したというわけではない点には留意する必要があるだろう。しかし、ひたすらシビル・ミニマムの達成に力をいれ、地域間格差の是正と各自治体の平準化を基本とする従来の

地方財政への政策方向から、「地域イメージの改善」「新しい地域文化の創出」といった地域の個性や独自性を重視する政策目標へ転換を図り、さらに国が地方自治体の自由な政策遂行に一定の財源を保証することを考慮する時、ふるさと創生事業の果たした役割について一定の評価をすべきではないだろうか。少なくとも、国が手本となる基本構想を示し、指定を受けた自治体はそれを忠実に実行するという過去の地域振興策とは根本的に異なることがわかる。

ただし、全国ほぼ一律に1億円分の交付金を加算するというこの手法は、財政調整制度の側面から見れば、歪んだ事業であることはいうまでもないだろう。そして、「自ら考え自ら実践する」ことは、多くの自治体にとっては、初めての体験であったから、およそ税金の使い道とはいえない取り組みも数多く見受けられた。そして、住民の多様な選好をどこまで具体的な施策にできたかと顧みれば、自治体の政策能力が厳しく問われたのもまた事実である。海外からの内需拡大圧力に早急に対応するために、使途が制限されない交付金を早急に全国にばらまく必要があったというこの事業の発端を思い起こす時、四全総の示した「地域主導の地域づくり」「地域間競争」「個性豊かな地域づくり」という地域開発の基本方向にきわめて忠実な中央統制の手段といえるのかもしれない。とはいうものの、そのような制度的欠陥を認めた上で、ふるさと創生事業が明治以来の地域政策パラダイムを転換させたことは明確であって、特に財政力に乏しい町村にとっては、周辺自治体との差別化を図る地域資源の開発（地方文化ホールも含めて）の精神的支柱になったことはまちがいない。次は、地方文化ホール整備の新たな財源として、地域総合整備事業債と地方交付金を組み合わせ、広域行政を推進する目的で準備された「まちづくり特別対策事業」に言及する。

#### 第4節 まちづくり特別対策事業の推進と文化ホール整備

1980年代前半までは、地方債と一般財源を利用して、都道府県、あるいは政令指定都市や県庁所在都市といった地方の中核都市が大規模集会場を整備する場合が大半であったことはすでに指摘したとおりである。そして、財政基盤の弱い町村が個別にこの種の施設を整備することも、上位団体が彼等に補助金を出すことも困難であったために、自治省が推進した施策が「まちづくり特別対策事業」であった。これは、広域行政圏が策定する広域市町村圏計画に基づいて、各市町村が個性的で魅力ある地方単独事業（まちづくり計画）を計画し、都道府県は総合計画の地域区分ごとに各広域行政機構の調整を行うものである。また、財源については、地域総合整備事業債を充当し、さらに、その元利償却分の一部については、地方債の75%まで地方交付税措置がとられる。

もともと、1970年代までの地方財政の課題といえば、全国規模で行政水準を画一的に引き上げる「ナショナル・ミニマム」の実現であったが、わが国では、ごみ処理や上水道、消防・救急、中学校や学校給食といった規模の経済を追求できる分野について、一部事務組合方式で広域行政が進められていた。一方、1980年代の広域行政に期待されていたのは、多様な住民の選好の把握であって、住民の多様な欲求に応える各地域独自の「シビル・ミニマム」が求められはじめたこの時期には、財政基盤の乏しい自治体はその全てにこたえることは容易ではなく、いわば住民の多様な価値観を組み入れた新しい広域的な自治体連携が模索されたと位置付けられる。<sup>8</sup>

それでは、『まちづくり実践事例集』に掲載された事例から、文化ホール整備に当てはまる具体的な整備状況を概観してみよう（自治省行政振興課編；1997年、第1巻）。社会教育調査によれば、1985年から1996年に建設された文化会館は631施設であるが、巻末別表のとおり、ほぼ同時期の1984年度から1996年度にこの事業を利用したのは247事例であり、全体の39.1%を占めていることがわかる。次に着工年別に見ると、事業件数は1988年、1989年、1992年がともに30件以上と特に多くなっているが、起債額が20億円以上の大事業については、90年代に入って増加傾向にあるといえるだろう。また、人口集積もあり、財政規模も大きな都市が、都市のシンボルとして大型事業を展開している場合も見受けられる。

確かに、この制度によって、多くの自治体における文化ホール整備が促進されたことはまちがいなく、施設の全国普及によって、実演芸術の鑑賞機会に関する地域格差が相対的に是正されたと推察される。しかし、文化施設の広域的利用によって、圏域全体の行政効率を高めるという当初の政策目的については、1989年以降、軽視され始めたようである。たとえば、実際に毎年要綱をみると、この時期から広域圏制約がなくとも事業の対象となった結果、隣接自治体で連続して文化ホールを整備するケースや、同一自治体内で各地区ごとにコミュニティ施設を順番に整備する際に、この事業を利用するケースが増加している。その理由を3つの視点から考えてみよう。

第一の理由として、広域圏内での施設の相互利用をいくら計画書で示唆しても、地域間交流をはばむ地理的な悪条件や、通勤通学圏や商圈と広域行政圏との不一致があげられる。したがって、広域圏利用を前提としていくら施設を整備しても、隣接自治体の住民が利用しにくく、機能分担を図った意味が薄れてしまう。第二に、広域行政圏内の自治体の規模が必ずしも同一ではなく、圏域内の各自治体間で財政力に極端な格差があるとすれば、そこには不公平な費用負担が派生する可能性が考えられる。実際に少なからぬ広域圏が一つの中心都市

<sup>8</sup> 広域行政のあり方を文化・スポーツ振興との関係から論じたのは、牛嶋（1988）第12章参照。

と周辺に立地する町村という構造を有しており、利便性だけで判断すれば、すべての集客施設が中心に集中することになってしまう。

そして、第三の理由とは、1980年代後半における政府の内需拡大策が、広域連携の前提であった地方自治体の財源不足という大きな懸念を表面的に解消したかのように錯覚させたことがあげられる。そして、特にその雰囲気づくりに貢献した施策が、昭和63年度からのふるさと創生事業であった。地方自治体が地域イメージの向上や地域の個性づくりといった無限に資金のかかる政策目標を設定し、一見、自由に計画づくりをさせるが、最終的には自治省が事業の対象となる自治体を選択するという意味では、彼等の地方自治体に対する統制は全く変わっていないのである。しかしながら、このことが新たな財政問題を引き起こしたことは案外知られていない。「地域の個性発揮」という政策目標の転換は、地方行政の効率化をめざした広域連携を進めた時には協力していた同一圏内の隣接自治体が、同じ地域環境や歴史を有する競合相手へ急に変貌したことを意味する。その結果、本来、広域連携を推進する施策であったまちづくり特別事業は、むしろ広域圏内の自治体間競争—いくら国庫補助を獲得できたか、あるいは他よりも目立つ建物や公園整備ができたかどうかという低レベルの競争—を促したといえよう。このことが「整備された施設が赤字で運用されても、建設されることに意義がある」という甘えた認識を助長させたといえるだろう。

#### 第5節 地方文化ホールの将来展望

本章では、1980年代後半から90年代前半における地方文化ホールの急増について、広域行政の推進をめざした「まちづくり特別対策事業」と地域からの発想を全国レベルで支援した「ふるさと創生事業」という地方債と交付税を組み合わせた2つの財政政策を中心に議論を進めた。今回の議論を通して明らかになった地方文化ホールの問題点を3点示しておこう。

まず第一は、地方文化ホールの維持経費にかかる財源の問題である。一見すると、今回検討した2事業は、地域の自主性を尊重し、地方分権に焦点をあわせているかのような印象を受けるが、地方自治体が財政責任を認識しないまま、自治省から事業の指定を受けることだけに力を注ぎ、完成した施設や公園の運営経費を考慮しないという制度面での不合理な点を早急に改める必要があるだろう。この点を放置しておく限り、予想外の年間経費に対処できず、文化ホール赤字運営を続ける地方自治体の数は減少しないかと思われる。もちろん、収支や観客動員、維持費用を予測し、事前に綿密なホールの経営計画を立てていない地方自治体側の姿勢に最大の問題があることはいうまでもないことである。

そして、もう一つの問題は、欧米では当たり前であるホールの経営専門家が、ほとんどの地

方文化ホールに勤務していない点である。芸術市場の規模が大きい東京や関西圏を除いて、実演芸術に対する需要量が顕在化していない場所に立地する芸術専用ホールの場合、「単なる貸し館と位置づけ、ホール使用を申し込む芸術団体に対応する」だけでは、ホールの赤字経営は避けられないかと思われる。その意味では、地方文化ホールは、地域住民に直接芸術を体験する機会を提供する点にその公共的役割が見い出せるのであるから、地域の生涯学習団体や文化団体との連携を図り、需要を喚起するようなイベントを進める一方で、地域のニーズに適合する実演芸術公演を自主事業として誘致することも求められる。こうした事業を推進するには、自治体の日常業務とさまざまな芸術分野に関する深い知識、地域社会のニーズを組み合わせる芸術経営の専門家が欠かせないが、現時点で、わが国ではその種の専門教育機関はほとんど存在しない。したがって、すでに立地した約 2000 の地方文化ホールを有効に機能させるためには、たとえば、芸術大学や教育学部の音楽・美術系学科等がこうした専門知識を優する人材を育成し、自治体に供給することが肝要であろう。

これら 2 点の問題は、いずれも地方文化ホールの位置づけの曖昧さに起因しているかと思われる。大規模集会場として整備された市民会館・公会堂に、芸術鑑賞を主目的とする文化ホールの機能を求めはじめた時期に、文化庁も自治省もこれに対応できず、現在も両者の違いは曖昧のまま放置されている点は第三の問題点とみなされる。図書館や博物館についていえば、社会教育基本法の範疇にあり、専門家の配置や施設設置基準等で、その質が確保されている。文化ホールにも、何らかの法律による位置づけが必要なかもしれないが、社会教育機関と位置づけられた場合、興行的な催しについては制約を受けるマイナス面が懸念される。むしろ、本来、早急に整備されるべき文化振興基本法（仮称）といった国による文化政策の体系に、地方自治体の役割と地方文化ホールの位置づけが明確にされるのが解決への道の第一歩ではないだろうか。

とはいうものの、実演芸術団体を直接鑑賞する選択需要を確保できたという意味では、たとえ、民間の音楽興行が演歌歌手ばかりで、あとは年数回の自主事業だけであっても、財政調整制度を活用した地方文化ホール整備には一定の意義が認められるだろう。実際に、ホール建設をきっかけに、国際的な文化交流の拠点として住民が自主的にホールを活用する事例や、商圏が競合しないホール同士で連携して、全国巡回公演を実施する事例は数多く見受けられるのもまた事実なのである。ただし、第 1 節で指摘した将来的な施設維持経費の増加傾向が地方財政本体を圧迫する危険性は十分想定できることから、困難ではあるが、その費用便益のバランスを図りながら、地域住民の文化へのニーズに応えるホール運営がもとめられよう。

## 第8章 現代芸術と地域住民

これまで、日本とイギリスの芸術支援政策の財政問題を検討してきたが、いずれも、伝統文化の継承に力を入れる半面、最先端の実験的な芸術活動については、それほど考慮されてこなかったといえるだろう。もちろん、ロンドンは現代芸術の中心地の一つであるが、政府介入がそれをもたらしたというわけではない。その上、「芸術鑑賞から快適さを得る」という伝統的な考え方を否定し、そこに何らかの社会批評性を求める実験的な現代芸術に対して、先に示した「芸術とはだれもが芸術とみなすもの」という経済学的なフライの定義を適用することは難しい。しかし、文化経済学研究者が、オペラや交響楽団ばかりを注視し、すでに存在する現代芸術を無視するのもおかしい話である。

しかし、実際問題として、地域社会における現代芸術振興は、伝統的な芸術活動を支援する場合とは比較にならない程の多くの困難が存在する。橋本は、現代芸術市場への政府介入の難しさを (a) 芸術と地域住民との距離間の有無（住民の芸術選好の有無、作品制作への住民の関わりの有無、制作目的の公共性の有無）、(b) 運営体制の問題（現場の混乱、運営システムと経験不足、様々な人に作品の意図を伝達する難しさ、集客を第一とするイベントとの混同、住民の参加と評価システム、財源確保とコーディネータの存在）、(c) 継続することの難しさという3つの視点からを表わしている（橋本；1997年, 167-185 ページ）。

こうした問題意識から、第8章では、地方公共セクターと関わりの深い現代芸術であるパブリックアートをとりあげるが、最初に、これを地方公共財と位置付ける規範的な検討を進める。そして、それをふまえて、国際的に最も先進的なパブリックアート群が整備されているシアトル市の取り組みを概観し、現代芸術と地域住民との新しい関わり方を考えたい。

### 第1節 地方公共財としてのパブリックアート 財政的連邦主義からみた規範的検討

都市の公共空間に設置された屋外彫刻は一般的にパブリックアートとよばれるが、戦後、わが国の地方自治体が約一万点以上の作品を設置してきたことは以外に知られていない（竹田；1995年、98 ページ）。公共性を有する都市空間に個人的な芸術表現といえる屋外彫刻を設置する根拠やその外部性を財政学的にどのように位置付けることが可能なのだろう。<sup>1</sup>

「都市の公共性とは何か」という問いから現代芸術としてのパブリックアートを発展させたアメリカの取り組みを手がかりに「都市の公共空間に設置された」「政府資金を主たる財源

<sup>1</sup> パブリックアートとプライベートアートとの境界線は必ずしも明確ではない。たとえば、マコナシーは「公共体（含む公立美術館）に収蔵された芸術作品は除外される。一般的には、非営利団体（政府系、企業系問わず）が選択、出資して地域住民のために創作した芸術作品を指す」とパブリックア

とする」パブリックアートを地方公共財として検討するのが本節の目的である。<sup>2</sup>

欧米では抽象的で巨大な作品が主流であるが、その財源については、中央政府主導型、地方補助金と自主財源の混合型、地方財源のみという具合に実に多様である。<sup>3</sup> こうした現状にオーツの『財政的連邦主義』の文脈を照らし合わせると、都市におけるパブリックアート整備に関する中央政府と地方政府との財政機能の分担という基本的な論点が設定可能となるだろう。

はじめに、アメリカにおけるパブリックアート発展の歴史的経緯を概観し、連邦政府と地方政府がその財政機能を分担してきたことを明らかにした上で、財政機能との関係から、パブリックアートを地方公共財として位置づける。そこでは、地域住民の選好をより反映しやすい地方政府がパブリックアートの供給を主体的に担う根拠を示すと同時に、補助金交付や全国的な法整備を用いた連邦政府の支援についても、その一定の合理性を明らかにするつもりである。最後に、地方公共財としてのパブリックアートの問題点とその将来展望を述べるが、まずは、一連の議論に入る前に、アメリカにおけるパブリックアート発展の歴史を整理しておこう。

## 第1項 アメリカにおけるパブリックアート発展の歴史的背景

1960年代といえば、パブリックアートを含めたアメリカ現代芸術が確立した時期であるが、この時期にアメリカでパブリックアートが発展した要因としては、①人材面：先進的な芸術分野に挑戦する若い芸術家と彼らを支える芸術経営専門家の存在、および両者を教育・訓練した高等教育制度の整備、②民間支援：実験的芸術に対する積極的な専門評価とそれに伴う民間団体の財政支援、③公的支援：地方政府の主体的取り組みと連邦機関の補助金交付という二段階の支援システム、④設置場所の増加：都市再開発事業がもたらした公共空間の増加という4点に要約できるだろう。そのうち、①②については、むしろアメリカ現代芸術全体の発展要因と認識すべきであるので、まずはここから議論を進めることにしよう。

---

ートを定義づけている。McConathy (1987) p13 参照。

<sup>2</sup> 山岡編 (1994) は各作品が設置されている周辺環境の状況に注目し、「幸・不幸度」という指標からわが国のパブリックアートを調査した。なお、民間企業の資金だけで設置された屋外彫刻のうち、公共空間に設置されていればパブリックアートといえるが、議論を容易にするために、今回は「公的資金で設置された」ものだけをとりあげている。なお、わが国のパブリックアート整備の歴史については、竹田 (1997) 参照。

<sup>3</sup> パブリックアートに関する欧米間の差異は、樋口 (1990) (1996) の巻末解説に詳しく述べられている。また、アメリカのパブリックアートの歴史を都市開発の視点から概説したものとしては、平木 (1993)、欧米とわが国の現状を平易に比較解説した入門書としては杉村 (1995) 参照。

第一の要因として、多くの革新的な芸術家の存在は指摘するまでもないが、同時に彼らを支える芸術経営専門家 (Art Manager) の育成も無視できない。後者については、1960年代後半から、全米の経営学大学院に芸術経営コースが設置され始めたが、その教育内容は美術館やコンサートホールといった芸術表現の現場の運営とそこに芸術補助金を交付する芸術支援機関 (非営利団体や公的機関) の経営とに大別される。芸術経営の重要性がアメリカで認識されていた背景には、実学中心という高等教育の基本方向がうかがわれる。さらに、各州立大学の新設・拡充と安価な教育費用の設定等、第二次世界大戦後の専門教育の大衆化の果たした役割についても、単に芸術家の育成と芸術経営専門家の訓練にとどまらず、多くの鑑賞者の育成、すなわち消費者選好の開発にも多いに貢献したと評価できるだろう。結局、「生産側」「消費側」「両者の仲介機関」各々の人材を育成する高等教育システムがアメリカ現代芸術の発展に大きく寄与したことは疑いのない事実と思われる。そして一連の人材育成の努力の結果、1970年代以降のアメリカ現代芸術家たちは、単なる都市の屋外彫刻から、ストリート・アート、ゲリラ・シアター、看板、抗議行動、ポスター、壁画といった都市の公共空間における芸術表現全般にパブリックアートの概念を拡張させたと言えるだろう。わが国では、芸術経営の専門家を育成する専門教育課程は近年まで皆無であった点を考慮すれば、アメリカのパブリックアートの歩みを振り返る時、日米両国の人材育成に対する努力の差異がうかがえる。

次に、芸術家の実験的な活動を積極的に評価し支援する民間セクターの存在を第二の要因にあげておこう。特に、国内外の批評家や専門家が実験的な現代芸術を積極的に認知し、その芸術性を高く評価したことに加えて、こうした専門的評価を信頼し、金銭的な援助を続けた非営利団体、および背後でそれを支えた大企業の活動についても、①購入した作品を自らの建物に展示したり地方政府に寄付する、②若い芸術家に奨学金や報奨を供与する、③芸術専門の教育機関に財政支援するといった手法を用いて、多くの若い芸術家を物心両面から支援したのであった。ちなみに、こうした企業や非営利団体の活躍を背後で支えたのは、アメリカ独特の寄付金に関する税控除システムであることを付け加えておこう。<sup>4</sup>

ところで、東西冷戦のピークを迎えた1960年代にアメリカ現代芸術はヨーロッパ伝統文化からの脱却と独自の芸術表現の確立を果たしたといわれるが、その発展要因に関連する歴史的背景として、経済、軍事面だけでなく、アメリカは芸術文化面における国際的な優位性をも国内外に誇示する必要があったという側面にも触れておかなければならないだろう。彼

<sup>4</sup> 寄付金の税控除システムについて、芸術支援政策の欧米比較の視点から論じたものとして

らは、東側諸国に対しては、アメリカの中心的価値である「表現の自由」と資本主義経済による都市発展を、西側同盟国および自国民には自由主義諸国のリーダーとしての高い文化水準を誇示する必要があった。その意味では、アメリカ現代芸術の隆盛は東西冷戦の産物の一つとも位置づけられる (Wetenhall; 1992, pp. 142-157)。つづいて、パブリックアート固有の発展要因に議論を移そう。

2つのパブリックアート固有の発展要因のうち、その一はパブリックアート整備に対する政府の積極的な姿勢があげられる。特に主体的な役割を果たした地方政府では「都市景観の整備」「地域住民の選好開発」という2つの政策方向が設定され、制度的には資本支出の1%を自動的にパブリックアート予算として計上する「1% for arts (1%事業制度)」が導入された。<sup>5</sup> そのうち、「都市景観の整備」を目的としたパブリックアート整備条例は、フィラデルフィア (1955)、ニューヨーク (1964)、ハワイ (1967) といった州・都市で制定されたのがその嚆矢である。もう一方の代表的な事例で、1973年に同条例を制定したシアトルは「視覚芸術を体験する機会を通して、全ての都市住民が地域社会や地元での生活をより理解する能力をつける」と条例目的を記しているが、現代芸術に関する地域住民の選好開発を優先課題としていることは注目に値する (Shamash; 1991, p12)。

一方、地方政府の取り組みを財政支援する補助金交付制度は、連邦レベルで構築されたが、ケネディ政権下の公共施設管理庁 (General Service Administration : 以下G S A) による「芸術作品購入のためのパーセント基金」 (連邦政府施設建設費の0.5%をその施設に設置する芸術作品購入費に充当する) の設立と1966年に設立された全米芸術基金 (National Endowment for the Arts : 以下N E A) による「公共空間における芸術作品設置プログラム」がこれに該当する。前者はGSAが直接指名した芸術家に連邦政府ビルの隣接地に作品の設置を委託する制度であって、パブリックアートの発展に貢献した点は十分評価できる反面、政府が芸術家を選考、序列化する背後にある価値財的側面については留意しなければならないだろう。<sup>6</sup> また、後者のN E Aプログラムについては、地方政府が推進するプロジェクトに補助金を交付することを通して、パブリックアートの全国的な普及に貢献したと高く評価されているが、N E

---

Schuster(1986)参照。

<sup>5</sup> わが国にも、この制度を導入している地方自治体は多数見受けられるが、その大半では、本論文で展開した芸術支援政策の論点に触れないまま、パブリックアートを「公共施設の単なるメルヘンチックな装飾」と誤解しているようである。公共デザインの「ディズニーランド化」については、中川(1996)参照。

<sup>6</sup> 連邦政府の価値財供給に関連して、フライドは連邦議会の入口や屋根に西洋風彫刻が設置されている点に言及し、開拓時代当時の先住民族を虐殺した価値観を反映していると指摘している。Fryd(1994)参照。また、価値財については、高島(1981)参照。

Aの設立自体に前述した東西冷戦の影響が読み取れる。<sup>7</sup>

最後に、連邦政府の都市再開発政策がパブリックアートの設置可能な公共空間を数量的に著しく増加させた点を指摘しておこう。<sup>8</sup> 特に事業の投資効果を高める目的で高層建築の規制を緩和した意義は大きいと思われるが、中心市街地を整理する際、敷地の一部を公共空間として地域住民や通行人に提供する代償として、容積率を緩和し建物の高層化を促進した。また、その結果得られた公共空間をパブリックアートを組み合わせることで快適性が高まり、質の高い住居やオフィス、商業ビルの整備が推進された。別の見方をすれば、都市間の経済競争が激しいアメリカでは、都市の個性化、差別化のシンボルとして快適な公共空間を求めるのは当然の帰結であって、こうした規制緩和はより優れたパブリックアートを求めるインセンティブを各再開発業者に植え付けたと思われる。

その上、優れたパブリックアートの存在が都市イメージの向上に結び付くと仮定する時、①売上税の増収、②都市人口数の増加、③不動産価値＝財産税の水準向上といった都市財政を安定化させる効果も予想されることから、地元経済界や地方自治体も同様のインセンティブを有すると推察される。余談になるが、こうした文化的要素を都市開発事業に組み入れる手法は、1980年代以降の国際的なサービス化経済の進展に伴い、芸術文化活動と都市経済政策との結び付きを深めるきっかけとなったといえるだろう。さらに、現在の欧米各都市で「経済政策としての文化政策」が推進されていることを勘案すれば、1960年代以来のパブリックアート整備は都市文化政策の先駆けと評価すべきなのかもしれない。<sup>9</sup>

## 第2項 財政的連邦主義からみたパブリックアートの位置づけ

前段で示した通り、アメリカでは、地方政府がパブリックアート整備を主体的に担う反面、それに対する補助金交付や都市再開発事業の関連法整備／補助金交付の推進等によって、連邦政府系機関が地方政府の取り組みを支援していた。本章では、議論の焦点を中央政府と地方政府との財政機能分担にあわせる。そこでは、オーツの財政的連邦主義 (Fiscal Federalism)

<sup>7</sup> NEAはケネディ政権下で検討され、ジョンソン大統領が設立した政府から独立した芸術支援のための基金である。NEA設立の背景には、西側の代表国であるアメリカの首都ワシントンに立地する連邦政府ビルのデザインの劣悪さを改善する目的もあって、それが全米各都市におけるパブリックアート整備への補助金給付に結び付いた点はユニークといえる。詳しくはWetenhall(1992)参照。また、東西冷戦が終結した1990年代に入って、連邦議会からNEA廃止が提唱された結果、1994年度予算が約4割削減されたことから、この見方は裏付けられる。

<sup>8</sup> アメリカにおける芸術文化施設を含んだ都市開発事業については、Snedoco(1985)参照。また、アメリカ都市開発の試行錯誤については、Frieden and Sagalyn(1989)参照。

<sup>9</sup> この分野は特に1980年代以降研究されはじめたが、その背景には1980年代初めの慢性的なスタグフレーションとサービス経済化の進展がうかがわれる。たとえばPerloff(1979)参照。

の概念とパブリックアートがもたらす正の外部性とを照らし合わせる作業を通して、パブリックアートの公共財的側面と混合財的な側面を明らかにすることが主要な検討課題となるだろう。議論を進める準備として、オーツの財政的連邦主義を概観しておこう。

#### (1) 財政的連邦主義と地方分権

現代財政の基本的機能を「資源の最適配分」「所特再分配」「経済の安定化」と位置付ける時、中央政府と地方政府との間における各財政機能の役割分担が財政的連邦主義理論の主題である。これに関して、オーツは単一形態の中央政府と分権的な地方政府を比較し、公共部門の適切な分権化の可能性を考察した。

経済の安定化については、中央政府のほうが地方政府よりも優れているとオーツは位置づけている。なぜなら、中央政府による経済の安定化政策は一定の有効性が認められるのに対し、独自通貨発行にともなうインフレの危険性、地域経済に占める他地域との関係の深さ、それにとともなう乗数効果の低下、発行した地方債償還時に所得が地域外に流出する可能性等、地方政府独自の財政・金融政策にはいくつかの問題点が見受けられるからである。また、所特再分配に関しても同様であって、ある地方政府だけがより平等な所得分配政策を実施する時、個人の自由な移動を考慮すれば、裕福な人々は他地域へ流出する一方で、多くの貧困者が流入することが予想されるので、所得再分配政策の有効性は低く、その地方政府は厳しい財政状況に追い込まれることが容易に理解できる (Oates; 1972, pp. 6-8)。

最後に、資源の最適配分のうち、全国民が同程度に欲する公共財に関しては、中央政府による供給の方が有効であると思われる。その理由として、分権的な意思決定をする地方政府がこの役割を担った場合、地域住民はできるだけ少ない負担を望む結果、公共財の過小供給に陥る可能性が高いからといえよう。逆にいえば、個人の多様な選好を集合的に把握し、特定地域の住民だけに便益が及ぶ地方公共財供給に関しては、単一形態の中央政府には不向きであると推察されることから、この役割を地方政府が担うことが望ましいと考えられる。さらに、分権的地方政府による地方公共財の供給に関して「周辺の地方政府に波及し、結果的に公共財生産の実験と革新をもたらす」「支出の決定が実質的な資源費用とより直接的に結び付けられる結果、地域における公共的意思決定が改善され、費用負担の自覚を前提とした事業計画の決定が進められる」とオーツは述べている (Oates; 1972, pp. 8-13)。結論的に言えば、中央集権的な単一政府と分権的な地方政府とを比較したオーツは、経済効率の観点からみた各々の長所と短所を明示し、その機能分離の合理性を示したのであった。次は、地方公共財とみなされるパブリックアート整備の財政学的分析にこの視点を適用してみたい。

## (2) パブリックアートにおける公共財的側面の検討

わが国の事例から、竹田はパブリックアート整備の目的を「景観形成」「地域の特色の表現」「文化振興」に3区分しているが、このようなパブリックアートがもたらす社会的便益は地域全体に共通の利益をもたらす、必ずしも、個人消費を前提としないという特性を有している（竹田; 1993年, 48～49 ページ）。その意味では、都市空間の公共性を反映する芸術

---

作品であるパブリックアートの設置自体に公共財的な性質がうかがえる。<sup>10</sup> これはパブリックアート生産がもたらす外部性とみなされるので、「④新たな芸術表現の革新」「⑤共同体のシンボルあるいは地域社会のイメージの設定」に二分し、順に検討する。

第一に「芸術表現上の革新」が想定されるが、これは分野ごとに細分化された芸術表現を都市空間で再統合することを指す。この目的で、ある地方政府が単独でパブリックアートを奨励したと仮定すると、その結果生ずる「芸術表現上の革新」は典型的なスビルオーバーを発生させ、その恩恵は全国的あるいは国際的に広がることが予想される。したがって、地方政府単独での資源配分はきわめて不効率であって、この外部性だけを期待するのであれば、パブリックアートの公的整備は中央政府が担うべきかと考えられる。また、鑑賞する側の立場からみても、「最先端の芸術表現を地元で鑑賞する」という地域住民の選好もその費用負担に見合うほど存在しない可能性が高い。結論的にいえば、「芸術表現上の革新」だけに依拠したパブリックアート整備は地方政府の役割と認められず、地方公共財にはなじまないことがわかるだろう。

第二に、「市民意識づくり」あるいは「地域社会のシンボル」という役割を期待してパブリックアートを整備する場合を想定してみよう。同じアイデンティティを有する地域住民から構成される閉鎖的な地域社会を仮定する時、各個人の価値観はきわめて接近していると予想できるから、全員一致に近い形で特定の作品が選択されると思われる。したがって、この仮定の上では、地方政府が地域住民の選好に反しないパブリックアートを設置することは十分可能であるが、この場合は地方公共財というよりも、ある種のクラブ財と位置づけるべきかと思われる。いずれにしても、この仮定は現実的とはいえないことから、開放的な地域社会を想定するティボーの「足による投票」概念を次に適用してみよう。

地域住民が異なる価値観を有し、自由に居住地を移転できると仮定した上で、地域社会のシンボルたるパブリックアートを設置した場合、その作品を好まない人は居住地を離れる一方、地域社会を象徴するこの作品を気に入った他地域の住民が新たに転入する。これは自らの選好に合うパブリックアートを各個人が選択した結果であって、あたかも市場で私有財を選ぶのと同様に一定の効率性を有していると思われる。しかし、この仮定に関しても、現実の世界で居住地の移転費用は必ずしも安価とはいえないことを思い起こせば、仮定に無理があると疑われてもしかたあるまい。現実には、個別プロジェクトの中止は日常茶飯事であって、パブリックアート整備条例自体を執行停止する事例もアメリカでは見受けられる。この

<sup>10</sup> パブリックアートの公共性については、Robinette(1976)訳書 28 ページ、Selwood(1992)p11 参照。

種の政府の失敗については、パブリックアート整備を推進する地方政府と一部住民との間で発生する情報の非対称性の問題、あるいは納税者の真の選好と費用負担意思の非顕示がもたらした結果と解釈できるのではないだろうか。地域社会のシンボルとしてのパブリックアート整備自体が個人の価値観を逆なでる可能性を含んでいることに気付けば、「地方政府による個人の選好の集約とそれをふまえた集合的な選好の具現化」という基本的枠組み自体に不備があって、全く異なるアプローチが求められていると考えるべきかもしれない。

### (3) パブリックアートにおける混合財的側面の検討

一方、パブリックアートは地域住民だれもが無料で鑑賞できる芸術作品であるから、個別の私人がそれを特に重視し、鑑賞や日常生活の対象とすることも多いにありうると考えられる。その際「私人の生活環境の改善」「(美術館やコンサートホールを普段訪れない)低所得者層や青少年の芸術選好の形成」あるいは「パブリックアートが集客することに伴う地域経済への波及効果」等が想定されるが、いずれもパブリックアートの消費がもたらす外部性とみなされる。<sup>11</sup> そこで、本節では、㉟パブリックアート整備による資源の最適配分(都市間の経済競争に伴う資源の最適配分にあたって、私的利益の充足を促進する)と㊸パブリックアート整備による所得再分配(私的な利益関心に訴えて、芸術文化の享受機会を増やし、芸術への選好を発展させることによって、住民の文化的な生活水準を向上させ、現在所得を再分配しなければ得られない効果を低所得者層への公共サービス供給によって実現する)に関する議論をオーツの見解に沿う形で進める。

資源の最適配分機能については、(中央政府ではなく)地方政府が地域住民の選好や価値観により接近したパブリックアートを整備することによって、結果的に資源の効率的な配分に結び付くという見方を最初に示しておこう。オーツは、地方政府が中央政府よりも効率的に地方公共財を供給できる要件の一つとして「(地方政府が)ある公共財の消費水準を地域社会の集合的選好に調整することは、消費者選好に適合した資源の最適配分に結び付くので、経済効率が上がる」と指摘したが、この文脈から、地域住民の選好をふまえたパブリックアート整備に関しては、地方政府の方が望ましいという推論が成り立つ。(Oates; 1972, pp. 11-12)

また、都市再開発事業におけるパブリックアート整備に議論を限定すれば、芸術的に質が高く、人々を魅了するパブリックアートの存在は、その都市環境に好意を持った企業や居住

<sup>11</sup> Robinette(1976)訳書 134~160 ページに掲載されている 1973 年の世論調査によれば、78%の回答者が「都市環境における野外彫刻の利用が生活の質の向上に結び付いている」と答えた。

者の転入を促すだろう。こうした再開発手法の採用は、その区域の地価を相対的に高め、他都市の事業との差別化に成功する可能性を秘めているだけでなく、新規雇用や地域経済への波及効果も期待できるかもしれない。そして、一地区でこれが成功すれば、都市間の経済競争に直面した他の地方政府にも人々を魅了する作品を投入するインセンティブが働き、各地で魅力あるパブリックアートを含んだ都市再開発事業が展開される可能性があるだろう。これは都市再開発事業における資源の最適配分機能の一種と認められる。

ちなみに、この論点は「ある地方政府による革新的な地方公共財の供給が、周辺地域の地方政府が同じ手法を採用することによって、結果的に公共財供給の効率性の向上を導く」というオーツの指摘と重なっている (Oates; 1972, p12)。実際に、1970年代以降、都市再開発におけるパブリックアート整備が世界的な広がりを見せており、たとえばマクナルティは都市開発を通じた都市イメージの改善の重要性を指摘している。<sup>12</sup> 個別の作品がどの程度地価の上昇に貢献したのかを実証することは容易ではないが、イギリスのアンケート結果から、都市間競争に生き残る戦略の一つとしてパブリックアートは認知されていることがうかがえ、他の代替策よりも資源配分上の効率性が高い可能性を秘めていることがわかる。<sup>13</sup>

次に、パブリックアート整備における所得再分配的な側面をとりあげるが、具体的には、普段芸術に触れない青少年や低所得階層が無料で芸術体験できる外部性を期待できるかと思われる。そこで、芸術支援政策の最も重要な課題の一つに「教育機関による専門的訓練と作品鑑賞の体験を通じた個人の芸術選好の開発」を位置づけるピーコックの主張を応用すれば、これは日常生活空間に芸術作品を鑑賞する機会を安価に提供する外部性と理解できるだろう。<sup>14</sup> さらに、低所得者をその空間から排除しないなら、パブリックアートによって、中低所得階層の生活環境を質的に改善する効果もあるかもしれない。しかし、この点を「全国一律の所得再分配政策と比較した場合、地方政府の所得再分配政策の効率性は一般的に低

<sup>12</sup> McNulty et al. (1985) Chapter4 参照。都市イメージの改善を地域経済開発に結び付けた事例として、ボルティモア、インディアナポリス、ミネアポリス-セントポール、ポートランドが紹介されている。また、彼らはこれを "Amenity Infrastructure" と位置づけている。

<sup>13</sup> この調査によれば、再開発ビルに入居した企業の3/4は「企業イメージや社会的地位を再開発ビルが反映している」、入居企業の62%が「パブリックアートが再開発ビルのイメージを高めている」、地方政府の都市開発担当者の70%は「パブリックアートを推進している」と回答している。詳しくは Roberts et al. (1993)参照。

<sup>14</sup> 経済学では一般的とされる「消費者の選好や嗜好を所与と仮定した上で消費者主権原則を適用する」点に関し、ピーコックは制約の強い仮定としてこれを批判している。Peacock (1993) pp. 122-128 参照。この点に関連して、早い段階から、彼は「芸術団体への補助金交付」「芸術団体への寄付金に対する税控除」「教育による芸術文化への選好や嗜好を能力開発することを通して、芸術鑑賞に対する所得格差の是正」の3点を芸術支援政策の具体的手法として指摘していたことは注目に値する。Peacock (1968) pp. 8-14 参照。

い」というオーツの見解から吟味すれば、否定的に解釈せざるを得ないだろう。また、実演芸術支援政策の実証分析を試みたスロスビーらは、移転所得の給付や現物支給と比べた場合に「芸術文化に対する個人の選好開発を通じた所得再分配の非効率性」および「芸術文化に対する選好開発の第一義的な責任は地方政府にはなく、中央政府の教育政策が担うべきである」と指摘しており、パブリックアート整備を通して所得再分配政策を進めることの限界がこの見解からもうかがわれる (Throsby and Wither; 1979, pp. 187-191)。

最後に、シュスターが提示した都市文化政策の6つの基本方向を適用して、今回議論した地方公共財としてのパブリックアートの多様な側面を整理することにしよう。パブリックアート整備による資源の最適配分機能は、シュスターの示した「地域内への資源・資金の誘因」「芸術活動を含めた都市開発事業の推進」「地域経済開発・観光産業の促進」に適合する。また、その正当性が本論文で問われた所得再分配機能は、彼の文脈では「地方財政の意思決定プロセスの啓発」「草の根・コミュニティを基礎とした調査・企画の推進」に相当すると考えられる。また「芸術分野への財政支出の増加」に関しては、先に紹介したパブリックアート整備財源を自動的に確保する1% for Art 制度が全米各都市で構築されたことが当てはまる。<sup>15</sup> ちなみに、前節でパブリックアートの公共財的側面として示した「芸術表現上の革新」「地域イメージの設定」は、必ずしも個人消費を前提としないことから、ある種の地域住民の選択需要に基づく政策とみなされ、都市文化政策の範疇にはいるか否かは議論が別れるかと思われる。

### 第3項 パブリックアート整備の財政問題

これまでの検討から、地域住民の選好をより反映しやすい地方政府がパブリックアートの供給を担う正当性をいくつかの要素から示すことができた。その反面、地方公共財としてのパブリックアートの将来課題として「価値財供給としてのパブリックアートが抱える危険性」「多様な住民選好の集会的把握を前提とすることの難しさ」の2点が見受けられたので、以下検討を進める。

はじめに、政府主導のパブリックアート整備をある種の価値財供給とみなす時、それが行き過ぎると民主主義体制そのものを危機に陥れる可能性にふれておきたい。確かに、都市開発に関する規制緩和や個別プロジェクトに対する補助金等、中央政府が地方政府の取り組みを阻害しない意義はオーツの議論からも認められるが、少なくとも、中央政府主導によるパ

<sup>15</sup> 都市開発と芸術活動との関係を論じたシュスターは、地方政府が担う都市文化政策の6つの基本方

ブリックアート整備の非効率性を本論文で明示してきた。しかし、その視点以上に、住民の選好を軽視しがちな中央政府主導の手法には、民主主義体制の崩壊や全体主義国家による思想統制に結び付く危険性が残されている点を忘れてはならない。<sup>16</sup> 歴史的にみれば、ナチスによる古典主義的ドイツ芸術の称揚に伴う理想的人物像の巨大彫刻設置、および表現主義やバウハウス等の「退廃芸術」の排斥、ムッソリーニに支持されたイタリアの芸術家グループによる「壁画宣言」（芸術を人民に奉仕させる政策のもと芸術は社会的機能をもつ）、「芸術は民衆の思考、感情、概念、夢等を同化する」とするソビエト連邦の国家的文化政策による大型野外彫刻設置等がその代表的事例である。政府による価値財供給としてのパブリックアート政策設置が大衆運動を巻き起こした結果、多数派による少数意見の圧殺を促したという1930年代の欧州における一連の歴史的事実を思い起こせば、その危うさを充分認識できるだろう（美術手帳編集部、1993年、81～94ページ）。

もう一つの課題とは、地方政府が（パブリックアート整備を含めた）地域住民の精神的な充足を支援する行政サービスを推進する時、どのように多様な住民の価値観・選好を集合的に把握し、政策として反映すればよいのかという論点である。特にパブリックアートに対する住民の集合的な選好把握については、社会政策や経済政策と異なり、既存の統計資料は参考にならず、新たな調査も莫大な費用が見込まれる上に、必ずしも住民の真の選好が顕示されるとは限らない。となれば、それを集合的には把握するなんらかのインセンティブを組み込んだ方法を私たちは模索する必要があるのではないだろうか。<sup>17</sup>

この問題に関連して、ピラミッド型の官僚機構システムそのものが住民の集合的な選好を把握する障害となっている可能性にふれておこう。「ピラミッド原理＝職能別の分業」を前提とする現在の地方政府組織は、同質的な公的欲求を効率的に具現化するには適しているものの、多様な住民の価値観・選好を集合的に把握するには不向きな組織形態であり、そのインセンティブも十分持ち合わせていないと考えられる。別の見方をすれば「下から上への報告と上から下への命令という連鎖」で各階層が結び付いている官僚機構は、市場競争に直面する企業と異なって、社会環境の変化に瞬時に対応することにも適さないかと思われる。オーツは、地方政府が効率的に地方公共財を供給できる根拠の一つとして、「多様な地域住民

---

向を示唆した。詳しくは Schuster(1988)pp. 8-9 参照。

<sup>16</sup> ナチスや社会主義経済下の芸術政策については、Kay(1983)参照。また、フュマロリはフランスの文化政策を「国家官僚による疑似的な宗教」と批判している。Fumaroli(1991)参照。

<sup>17</sup> 公共政策におけるニーズ把握の手法に関して「既存の情報を分析する方法」と「政策内容にあわせて新たな情報を収集する方法」が想定されるが、両者の比較については Porteous(1996)参照。また、文化政策に対する住民の選好顕示については、様々な情報バイアスが想定されるが、これに関する実証研

の選好を把握し、事業に反映させる利点」を強調したが、パブリックアートに限っていえば、現在の組織形態はこの文脈に当てはまらないことが理解できるだろう。実際に、多くのパブリックアート整備の現場において、「独善的に芸術家を選考し制作を委託する」「周辺地域住民に十分な事前説明をしないまま、作品を設置する」等、地方政府は時として上位者として傲慢にふるまいがちであって、多くのトラブルを起こしている背景には、こうした政府の組織形態に潜む問題点が推察されよう。

さまざまな制約のなかで、実際に作品を提供する芸術家の能力を最大限引き出すこと、および作品を受け入れる地域住民の集合的選好を把握し作品に反映させることをパブリックアート整備における地方政府の果たすべき役割と要約する時、残念ながら、現実にはその水準まで達していない事例が多く見受けられる。「住民の多様な選好の集合的把握」という政策課題から触発された地方自治体経営論に関しては、別の形で詳しく議論したいと考えているが、この問題の核心は「ピラミッド原理を基礎とする政府組織がパブリックアートを芸術家に発注し、地域住民に押し付ける」という上からの委託業務形式を取り止め、地方政府、地域住民、芸術家という三者のポリエージェントな関係を構築し、「意味の共有化ネットワークの形成としてのパブリックアート整備」へ転換できるかどうかにかかっていると考えられる。<sup>18</sup>

結論的に言えば、パブリックアート整備に学習による財政制御システムを組み入れる必要があるだろう。扇動にあおられた大衆がパブリックアートに内在する価値基準を少数者に押し付けることを避けるためには、(1) 納税者の判断の基礎となる個人の選好・価値基準を開発する機会を社会的に保障すること、すなわち学習しつつ発達する個人の存在を財政システムに組み入れること、(2) 少数者に価値基準を押し付けられないような、満場一致で「互いの個性を生かし合える」雰囲気づくりが求められる。<sup>19</sup> そして、これらの点は次節で検討するシアトルの事例から観察できるが、次の議論を通して、他都市と比べてパブリックアートと納税者との摩擦が少ない理由を探ってみよう。

---

究として Throsby and Wither (1986) 参照。

<sup>18</sup> 企業活動における組織論としては、高木 (1995)、出口 (1995) 参照。また、ストーカーらは「ヒエラルキーからネットワークへ」という地方政府の組織原理の移行を提言しているが、これは地方政府を上位とし、業務を遂行する企業や非営利団体を下位におく契約関係にすぎない。彼等の概念に高木や出口の示唆するポリエージェント概念を組み込む必要があるだろう。Stoker and Young (1993) 参照。

<sup>19</sup> 行財政を制御する基礎として「納税者の学習が公共選択と予算の社会的評価を調整すること」「満場一致で個性を相互に活かしあう土俵づくりを行う雰囲気をつくりだすこと」という2点を示したのは、池上 (1990) (1996a) 参照。

## 第2節 都市政策としてのパブリックアート整備

### ー現代芸術と地域住民とを調整するネットワーク型行財政モデルの可能性ー

#### 第1項 都市の多様性を具現化するパブリックアート整備事業

パブリックアートの一つの起源をたどると、19世紀ヨーロッパの強権的な政府が都市の多様性を保持し、多様な美的様式を駆使して都市景観を整えたことが思い起こされる。オルセンは、当時の都市計画に「芸術作品としての都市」という論点を見出し、ロンドン、パリ、ウィーンにおける都市改造計画を比較考察した。その結果、①民間投資の誘致、②より華やかな国王、皇帝の住居整備、③大規模な都市公園の造成、④公共と民間、教会と世俗の目的、住居と商店といった異なる用途の同一地区への導入、⑤都市全体の建築様式の統一、⑥国王、王朝、文化に関する記念的建築物の建設、⑦幅広い街路の整備による交通の効率化と遊歩道の設置の両立、⑧美的動機と社交、衛生面での動機の一体化、といった共通性を彼女は見つけたのであった（Olsen; 1986, 訳書 137 ページ）。

しかし、第二次世界大戦後から 1960 年代にかけてのアメリカでは、都市の多様性や異質性は次第に軽視され、巨大な人口集積を有し、経済効率を最優先した大都市が生まれた。しかし、それは中心市街地のスラム化や交通問題といった都市問題を伴った繁栄にすぎない点を最初に指摘したのが、ジェイコブスである。都市における多様な人間のもたらす連鎖反応（Chain Reaction）」に注目した彼女は、異質性・多様性の保持を目指した「創造的都市（Creative City）を保つ文明の技」の確保を都市政策の新たな柱と位置付けた（Jacobs; 1961, Jacobs; 1969）  
 実際、1970年代に入ると、さらなる効率性を追求するために異質性や多様性に基づいた都市開発が推進されたが、パブリックアート整備もこの文脈の中で派生した現代芸術と考えられる。「1970年代に入って、アメリカのあらゆる場所のあらゆる規模の都市で、新しい種類の不動産開発、すなわち芸術文化のためのスペースを含んだ大規模複合用途開発が勢力を得、一般的になりつつある」（Snedcof; 1985, 訳書 12 ページ）

ここでは、国際的に最も先進的なシアトルのパブリックアート整備を概観するが、彼等は 19 世紀の強健的な手法とは正反対のやり方を模索し、「全ての都市住民が視覚芸術を体験する機会を通して、地域社会や地元での生活をより理解する能力をつける」という政策目標に掲げることで、地域社会のシンボルづくりと住民の選好開発を両立した所得再分配政策をふまえた条例を制定した。その上で、実験的な芸術表現を積極的に採用し、地元芸術家の優先採用や外部の専門家の登用を定めることで、異質な人材による連鎖反応を積極的に仕掛けて資源の最適配分を行ったといえるだろう。それでは、パブリックアート整備を中心に、シア

トルの都市芸術支援政策を整理してみよう。

## 第2項 シアトルにおける都市芸術支援政策の財政分析

わずか百有余年の歴史しかないシアトルが、国際的なパブリックアートの先進地となった基礎には、①大都市と並ぶオペラ、交響楽団や劇場の存在に代表される芸術文化の盛んな都市であること、②二度の国際博覧会の際、中心市街地の整備と屋外彫刻の設置が推進され、パブリックアートに地域住民が慣れていること (Sucher; 1995)、③国際的な航空機産業とコンピュータ産業の立地により実現した都市経済の安定があげられる。

本項での中心課題となるシアトルの「市資本支出の1%を芸術に投資する条例(以下PA条例)」は、市の資本支出から自動的に1%分をパブリックアート整備の財源として拠出する財政システムである。その先進性は(a)世界で初めて、資金の源泉となる公共事業と個々のパブリックアート整備を分離したこと、(b)1%基金の適用範囲が建築物の新築や改修だけでなく、公園整備や電力、水道等の公益事業も含んでいること、(c)都市計画によるゾーニング手法を併用したこと(都市開発業者は一定の公共空間の確保とパブリックアート設置を義務づけられる)と要約できる(平木; 1993年, 13-19ページ)。それでは、シアトル芸術委員会(Seattle Arts Commission : 以下SAC)予算書に基づいて財政分析を進める。

### (1) SACの財政構造

1955年にシアトル市議会に対する助言機関として設立された地方芸術委員会(Multiple Arts Commission)は歴史的建造物の保護や電線の地中化、街路樹の整備等といった都市景観の整備を提言したが、1972年にSACに格上げされた。執行機関となったSACは制度的には市政府から独立しているが、財源の大半を依存している。SACは12人の委員(無報酬)と数人の専門職員から構成され、パブリックアート整備以外に地元のオペラ、交響楽団、バレエ団に対する補助金交付、地元芸術家への支援、芸術イベントの開催等、シアトルにおける都市芸術支援政策全般を担う。

はじめに、SACの歳入の内訳をみておこう。市の資本支出から自動的に拠出される「パブリックアート1%基金」が20%、「市の一般会計」が78%と市政府財源が合わせて98%を占める一方、州政府からの補助金が歳入全体に占める割合は2%にすぎないことから、財源からみる限り、都市芸術支援政策におけるシアトル市の強い権限がうかがえる。ちなみに、州や連邦系財団から供与される補助金は特定のプロジェクトを支援するために交付される場合が多く、わが国と異なり、ここに地方主体の財政的連邦主義の側面が確認できる。

また、10年前のデータと比較すると、一般会計からの繰り入れが減少した分、1%基金分が11ポイント増加している。この背景には、1980年代の不景気から税収が伸び悩んだことを受けて、市経常支出全体の抑制を強く働きかけたことに伴い、一般会計からSACへの予算配分が抑制されたことが推察される。逆に、1%資金が安定的に増加したように映る理由として、まず第一に、長期計画に基づいて社会基盤を整備する資本支出関連予算は確保される可能性が高いことが想定される。もう一点は、都市の経済成長を促す中心市街地の再開発事業が常に市内のどこかで進められているからと思われる。

続いて、SACの歳出に関する検討を行う。分野別にみると、芸術団体に対する補助金が36%、一般管理費が32%、パブリックアート整備費が27%という順になっており、様々な芸術団体への補助金給付とならんでパブリックアート整備がSACの主要な業務であることが理解できる（なお、個別のパブリックアート整備事業は3～5年の長期的な取り組みであるが、市財政が単年度会計なので、ここではそれに倣った会計処理に基づいて議論している）。このうち、パブリックアート整備費は人件費等を除いて全て先に記したパブリックアート1%基金から充当されており、独立会計になっている点は財政制度の特徴とみなされる。結局、市全体の資本支出にパブリックアート整備資金を連結させるというシアトル独特の財政システムからは、都市芸術支援政策における経常支出と資本支出との単なる分離という以上の意味、すなわちパブリックアートの位置づけを都市インフラストラクチャーの一種と認知していることが読み取れるのではないだろうか。

## (2) SACによるパブリックアート整備の財政構造

1973年に制定されたPA条例は市の資本支出の1%分をパブリックアート設置の費用に充当することを定めているが、その目的は「視覚芸術を体験する機会を通して、全ての都市住民が地域社会や地元での生活をより理解する能力をつける」ことであった。<sup>20</sup>この考え方から条例を定めたのはシアトルが最初であって、ここに所得再分配的な政策方向と「地域社会のシンボル」という公共財的な政策方向との融合をうかがえる。

しかし、初期段階には、政策遂行の手順を特に定めなかったことから、条例の施行は困難なものになった。市電力公社、水道局、公園局、建設局といった資本整備を担う各部局のプロジェクトごとに1%分の財源は計上されたものの、パブリックアート整備の全体計画を立案するSACは助言以上の権能を持ってないのに対し、資本整備を担う各部局は専門知識もな

<sup>20</sup> たとえば、青少年がパブリックアートに親しむようなハンドブックとして、Anderson et al.(1989)が作成されている。

いまま、担当分のパブリックアート設置を進めなければならないという矛盾が生じたのである。さらに、市議会は各部局ごとの歳出を検討する時点で、個々のパブリックアート計画を（その芸術性も含めて）審査する必要が生じた。<sup>21</sup> 結局、SACがパブリックアート整備の責任を担わされたにもかかわらず、その資金の効率的配分に関する法的根拠を有していないことに一連の混乱の根本的な原因を見い出せる。

1976年の条例改正によって、パブリックアート整備の基本的な方法は確立されたといえるだろう。はじめに、SACは年間全体計画を策定し、1%資金を管理するが、必ずしもその全額が対応する社会資本に付随する芸術作品に充当されるわけではなく、それ以外の区画に作品を設置することも容認された。次いで、各プロジェクト別の募集要項（設置場所の詳細、設置する公共施設の概要、プロジェクトの目的、予算等を明示した）を発表し、プロジェクトに対する提案と過去15作品分のスライドを応募してもらう。そして、その中から、全米から招致する専門家、資本整備の担当部局とSACのスタッフからなる小委員会が委託すべき芸術家を選考するという手順になっている。

つづいて、具体的制作に入る前の計画段階の時点で、選考された芸術家に対して、周辺住民代表、地元の芸術組織、資本整備の担当部局、施設利用者の代表、歴史家、建築家から構成される委員会がさまざまな助言を行う。プロジェクト毎に外部人材を選考に登用することは、縁故や学閥に左右されがちな制作者選考に公正さをもたらす。また、日常生活に芸術作品が侵入してくる地域住民の代表を作品の制作過程に参加させることは芸術家と地域住民との取引費用を安価にさせるだろう。ちなみに現在までにSACは（150以上の屋外作品を含めて）1600以上の作品を設置したが、パブリックアートを受け入れる住民側の反応は必ずしも好意的とは限らない。つまり、後に高く評価される実験的で刺激的な作品であるほど、設置時点の住民の反発は強い傾向にあると思われる。その場合には、公開討論会が開催されたり、地元新聞で熱心に議論されることを通して、取引費用を安価にする試みがなされた。

ところで、PA条例成立の際にエリート主義的な資金配分か地元重視かというパブリックアート整備の基本方向に関する論争が見受けられた点に触れておきたい。これは制作の委託先を全国的に著名な芸術家とシアトル在住芸術家のどちらにするのかという議論である。1974年設定された細則で、財源の半分を地元芸術家に向けることに決定したが、これは芸術の質の高さを少々犠牲にしても、地方公共財であるパブリックアート整備に地元芸術家の方が適

<sup>21</sup> パブリックアートの受け入れと設置に関する論争を個別の案件ごとに市議会で議論しなければならない現状について、議員の一人は「芸術とは何かという問いに答えるために、なぜ私たちが多くの時間を割かなければならないのか」と述べている。Shamash (1991) p12 参照。

任であるということの意味しない。実際は、地元芸術家への作品発注枠を確保することで、委託を受ける機会の多い他の大都市に優秀な地元芸術家の多くが移住することを避けるためにすぎず、これは資源の最適配分上の配慮と評価できる (Shamash;1991, pp. 11-12)。ジェイコブスのいう異質な人材の連鎖反応による都市経済の活性化という立場からみれば、この措置は芸術家が都市経済に欠かせない人材であることを市当局が認識していることのあらわれとも考えられる。

最後に、わが国では見られない先進的な取り組みとして、「都市が何をできるのか」をテーマにした二つの実験的なパブリックアート整備手法を紹介しておこう。その一は、社会資本の計画段階から芸術家や歴史家が参加する「芸術家と建築家の共同制作プロジェクト (collaborative projects involving visual artists and architects)」であるが、これは芸術家や歴史家、デザイナー、地域住民、青少年といった多くの異質の人材を登用して、予算の範囲内で機能を損なわない程度にパブリックアートとして、公園遊具や公共施設、道路等を整備するものである。これは都市のアイデンティティを多様な人材の交流によって具現化する試みであり、ジェイコブスが指摘した都市の創造性をもたらす連鎖反応の典型例と認められる。もう一つの試みとは、芸術家自らが作品を設置する場所をシアトル市内で自由に探す「芸術家主導のプロジェクト (artist initiated projects)」である。これは地域住民の価値観では全く目に留まらない土地や区画の歴史性・固有性を芸術家が見出し、それを象徴する作品を設置するプロジェクトである。これは新たな地域資源を外部の見識によって発見する試みといえるだろう。

### 第3項 パブリックアート整備に関するシアトルの先進性と残された課題

前段では、シアトルのパブリックアート整備を概観してきたが、女性裸体像が乱立し、「パブリックアート設置についての理念の欠如、その無思想性」「作家に委属した経緯の不明朗性」を指摘される日本の現状と比較すれば、その先進性は歴然としている。<sup>22</sup> また、地域住民や施設利用者の選好を顕示する機会の設定についても、SACのパブリックアート整備システムに、都市内外の異質な人間の連鎖反応を誘引するネットワーク型行財政システムの雛型が見受けられた。地域住民や施設利用者への形式的なヒアリング、あるいは地域住民が全く知らない間に計画が実施されることが日常的なわが国のパブリックアート整備方法がいかに閉鎖的なシステムかよくわかるだろう。

また、こうした先進的試みを長年支えてきた財政システムに関しては、市全体の資本支出

<sup>22</sup> 東京都庁における実態調査から、若桑 (1996) はわが国のパブリックアートの多くは地方公共財としての配慮を全く欠いていることを示唆している。

にパブリックアート整備資金を連結させる1%資金システム、およびその資金を移転されたSACが(各部局の枠組みを越えて)全てのパブリックアート整備に責任と権限を有していた点がユニークであろう。たとえば、わが国では、すべての業務をピラミッド型組織の内部で処理するために、第三者によるプロジェクトの事前評価や地域住民が顕示した選好を配慮することは少なく、後に深刻な対立を招くことがみられる。SACでは、個別プロジェクトに少数の専門職員以外の外部人材(専門家、近隣住民、他部局職員)が一定の権限を持って関与するが、情報の垂直交換を基本とし、即応性に欠ける集権的なピラミッド型組織と情報の水平的交換を前提とする分権的ヨコ型ネットワーク組織とを比べてみると、後者の取引費用が低くなるだろう。その理由は、SACが部局を越えて全事業に関わることによって、市内で展開される実験的なパブリックアート整備に関するノウハウを毎年蓄積し、結果的に、パブリックアート特有の不確実性を抑制できるからである。<sup>23</sup>

しかし「シアトルのパブリックアートも欠陥なしには済まされない」(Kangas; 1993, p303)。他都市も含めて、近年の事例から2つの問題点を指摘するが、まず第一に、都市内におけるパブリックアート設置数が増加するほど、その修理清掃費用がかさむことがあげられる。これはわが国の地方自治体も同じ問題を抱えているが、シアトルでも、20年以上前に建造された銅像に付着した青錆びを除去しないことが批判されている。その費用は2千ドルに過ぎないが、通行人の安全性に問題がない限り放置するという当局の姿勢に対し、地元彫刻家は彫刻本来の姿ではないと反発する(Seattle Post-Intelligencer 以下SPI, October 22, 1996)。

さらに重要な問題点とは、パブリックアートが実験的な芸術表現であればあるほど、住民との摩擦は大きくなることがあげられる。たとえば、8年前から住民や政財界リーダーの勉強会から組織し、シアトルと同様のPA条例を制定したフロリダ州グランズビル市においては、作品設置直前に地元の反発が強まり、計画が中止された。<sup>24</sup> また、シアトル市に隣接するタコマ市では、国際的に評価の高いパブリックアート作品に対し「芸術表現とは認められない」と撤去を求める住民運動が起こった結果、1985年にPA条例そのものが執行停止されている(Rupp and Randlett; 1992, p16)。

これに関連して、社会批評性を備えているパブリックアートから派生する過剰な表現が多大な社会的費用をもたらす危険性を示しておきたい。報道によれば、1996年7月、中心市街

<sup>23</sup> SACの行財政組織をネットワーク概念から整理した点については、池上(1996b)第1章、第2章を参考にした。

<sup>24</sup> グランズビルの事例に関わったオコーナーは「どこで私達は間違ったのか」と自問し、その答えは示されていない。この論文からも地方公共財としてのパブリックアート整備の難しさがうかがえる。O'Connor(1992) 参照。

地の歩行帯を交通渋滞緩和のために除去することに反対する芸術家グループが無断で(市街地の心臓を表現した)赤い鉄塊をパブリックアートとして設置したが、そこに時限爆弾を連想させる標語が記されていたため、周囲数ブロックが閉鎖され、市内の都市交通や経済活動が終日停止したのであった(SPI, July 16, 1996.)。こうした過激な表現行為に関する世論を新聞投書からうかがう限り、「シアトルが芸術都市であることを再認識し、彼の芸術行為が私たちに都市の抱える深刻な交通問題を気付かせた」というごくわずかの寛容な賛成派を除き、大半の住民は「ばかげた行為で、法律に基づいていない反対運動」と強く批判している。(SPI, July 20, 1996.) もちろん、彼らの行為は本論文で論じた「政府の財源によるパブリックアート整備」とは区別すべきであるが、芸術固有の実験性・社会批評性は同根にあるといえよう。アメリカ建国以来の国是である表現の自由に基づく現代芸術固有の社会批評性が公共の福祉を侵害した時、高い社会的費用を派生させることを忘れてはならない。<sup>25</sup>

結局、シアトルの制度も万全とはいえず、何度も芸術家、地域住民、地方政府に緊張関係をもたらしたのが現実であって、些細な点から制度自体が崩壊する危険性と常に隣り合せにあったと推察される。いくらパブリックアート整備制度で分権的なシステムを構築したとしても、それはネットワーク型組織特有の「個別プレーヤーが有する企業家精神」と「ビジョンの共有、組織全体の方向性や価値観の整合性」との二律背反的な課題に直面することを示唆している。<sup>26</sup>

### 第3節 現代芸術の実験性と地域住民の選好との調整をめぐる財政問題

#### 第1項 取引費用からみたパブリックアートと地域住民との緊張関係

なぜ、他の公共政策と比べて、パブリックアート整備では、芸術家と都市住民、両者を調整する地方政府の三者が、激しく対立するのであろうか。前段では、現代芸術特有の実験性や社会批評性にその要因を求めたが、それは事前にわかっていることであるから、根本的な要因とはいえないだろう。ここでは、ウィリアムソンによる取引費用の議論を応用して三者の関係に注目して検討しよう(Williamson; 1975, chapter2)。はじめに、他の政策と比べて、地方政府への情報の偏在が考えられるかもしれない。本来、地方政府は芸術家と都市住民との間を調整する仲介者として機能しなければならないが、事前の説明を何度受けても、十分な知識を有さない住民は制作する芸術家の意図や作品のイメージを理解できないだろう。芸

<sup>25</sup> この問題は司法の場で、しばしば争われている。Danielson(1994), Heins(1994)参照。

<sup>26</sup> ちなみに、効率性と応答性原理のピラミッド型組織から革新性をもつネットワーク型組織への移行を論じた高木(1995)は、自律と協働で二律背反しがちなネットワーク組織全体に「ビジョン」とい

術家側も事前にその都市独自の慣習・思考パターン（都市の伝統、地域的生活イメージ、市民の帰属意識）や周辺住民側の性向等を把握することは不可能である。結局、両者とも、パブリックアートに関する情報の欠如が発生しており、これは芸術家も住民も合理的な判断の基礎をなす情報を保持できないことを意味している。政府に集中する情報に誰もが接し、学習可能なシステムを構築することで、芸術家と住民双方が有する情報の質を向上させる必要があるかと思われる。さらに、この情報の偏在を改善する前提条件として、住民が芸術選好を有していなければならないことはいうまでもない。

第二に、事前の契約をいくら綿密にしたと仮定しても、三者の相互関係が「完全な合理性」を保持しえないことである。たとえば、芸術家が契約に対する完全合理性、すなわち「自らの創造性と地方公共財としての適性との両立」を可能とすると仮定しても、パブリックアートを受け入れる地域住民、あるいは発注元の地方政府が実際の作品と契約内容との同一性を認識できるとは限らない。ましてや、現実問題に立ち返れば、最終的なパブリックアートの完成作品がどのようなものになるのかは、契約時点では芸術家も含めてだれにも不確実である。より完全な合理性に接近するためには、過去のパブリックアート整備の経験を共有化し、そのノウハウを継承する仕組みが求められる。

最後に芸術家が機会主義的な行動をする可能性がのこされている。機会主義とは、各主体が自己の利益のために契約時に「でまかせで、自分でも信じていない同意」を行うことを指す。例えば、先に示した完全合理性を有する芸術家であっても、機会主義的な行動をとって、地域住民の心を逆なでる、政治的対立をあおる、日常生活の障害になる作品を制作する可能性はありうるだろう。また、組織内での出世だけを意識する官僚が芸術家の創造性や住民の価値観を阻害する機会主義的な行動を起こすことも考えられる。結論的に言えば、住民の価値基準（審美眼）が多様であり、その解決も多岐にわたることが想定されている以上、パブリックアート整備にかかる取引費用が高くなることは避けられないのかもしれない。

## 第2項 地方芸術支援政策の可能性 現代芸術を制御するネットワーク行財政モデルの可能性

本章では、現代芸術と地域住民との関係について、地方公共財としてのパブリックアートという視点から考察を深めてきた。最初の規範的考察では、オーツの財政連邦主義を適用し、パブリックアートの公共財的な側面と混合財的な側面を示したが、何よりも、現代芸術の鑑賞費用がほぼゼロである点に、パブリックアートの最大の利点が見い出せるだろう。

---

う土台を提唱している。

つづいて、シアトルの先進的な取り組みをこれまでの経緯や制度、財政面から考察することで、パブリックアートが抱える現代芸術特有の実験性や異質性、社会批評性が大きな社会的費用を派生させることを明らかにした。これを順にあげれば、(a) 地域住民の現代芸術を鑑賞する能力、選好の開発費用、(b) 芸術家、地域住民、地方政府の三者間の交渉費用、(c) パブリックアートの実物が完成するまで、その費用便益を測定できないという不確実性にかかる費用、(d) 立地したパブリックアートの修理・清掃費用、(e) 気に入らない作品が設置されることで派生する一部の人々の不愉快な気分にかかる費用である。

一方、こうした社会的費用と便益を正確に測定しながら、パブリックアート整備事業を推進するSACには、従来の行財政組織に見られたヒエラルキー的な側面は少なく、対外的な関係にも、行政内部の他部局との関係においても、いわゆるネットワーク的な行財政モデルの萌芽が見受けられた。議論を終えるにあたり、この点を整理しておきたい。前者については、決してSACは委託契約をする芸術家に命令したり、住民に作品設置をしらないうちに同意させるのではなく、三者が協同で一つのパブリックアート作品をつくりあげていく過程に水平的なネットワーク関係が見い出された。そして、SACは情報の偏在を極力抑制し、芸術家選考の際には、外部の専門家をプロジェクトごとに招へいする。また、芸術家や専門家との直接交渉を通して、地域住民は現代芸術に関して学習するので、このネットワーク関係は政府や芸術家の独善を制し、三者の取引費用を抑制する。

また、行政内部に目を向ければ、SACは他の社会資本整備部局を横断する組織に成長したといえるだろう。わが国にも、個別の政策課題に関して横断的な組織は存在するが、既存部局は自らの権限や財源をそのまま有し、いわば縦割行政はそのまま温存されているから、横断組織に協力するインセンティブは全く発生しないし、それを強制する法律も持たない。すでに検討したSACの場合、他の部局の資本支出から1%分の資金が繰り入れられて、独自財源が確保される上に、パブリックアートに関する権限を全て掌握することが条例で保証されている。逆に、他部局も自らの資本整備を推進するためには、パブリックアート事業が進まねばならず、ここにSACとの協力関係を堅持するインセンティブが発生する。

さらに、この非ヒエラルキー的なネットワーク型行財政モデルは、前述した(a)条例による権限と財源の保証に加えて、(b)都市経済の成長による安定した経済基盤、(c)理想主義だが、人種対立や犯罪も少なく、温厚で、国際的な視野を持つ地域社会の雰囲気等にも支えられていることも忘れてはならない。逆に言えば、常に住民の選好を基礎にしながらも、実験的な現代芸術であるパブリックアートを公共空間に整備するには、いかに多くの好条件がそろわなければならないことも理解できるかと思われる。

## 終章 結びと課題

本研究では、財政学的な視点から芸術支援政策を検討した。はじめに、技術革新と著作権制度の発達に注目したピーコックのイギリス作曲市場研究を基礎に、実演芸術市場の発展過程を把握し、音楽ソフト市場とそれを利用するためのハード市場からなる重層的な産業構造を明らかにした。このことは、芸術活動を衰退する幼稚産業とみなす従来の定説をくつがえし、最先端の情報コミュニケーション産業として認め直すことを意味している。つづいて、理論的な検討を通して、資源の最適配分や所得再分配といった財政機能に立脚した芸術市場への政府介入に関駿ケインズとピーコックの比較を行った。ケインズは、芸術家の表現の自由を保障する芸術支援の枠組みを求めて、戦時下を乗り切るために生産者補助金の交付を推進し、現在のイギリス芸術評議会の基礎を作り上げた。一方、ピーコックは、生産者主権的なイギリス芸術支援政策が一部芸術団体のレントシーキング活動を容認し、官僚制の弊害を派生させていることを強く批判し、「消費者の自由な選択」「新規参入者のインセンティブの確保」に基礎をおく芸術支援政策論を展開した。

こうした理論的な考察をふまえて、日英両国において、国が主導する芸術支援政策の現状を分析したが、いずれの国でも、文化行政が開始された当時の政策手段（イギリスの芸術団体への生産者補助金、日本の地方文化ホール建設）が、何のチェックもないままに、継続されているが、それはある種の制度疲労と認められるだろう。古い手法に固執する彼等は、芸術市場の重層構造を理解せず、新たな情報媒体の登場や自由時間のさらなる増加といった社会環境の変化にも十分対応していない。また、国の財政政策の影響を直接受けて、日英両国の文化行政では、新たな歪みが生じたといえる。イギリスでは、文化・スポーツ政策が、課税権の制限を乗り越え、自発的な課税をもたらす「全国家くじ事業」を再開する隠れ蓑として利用された結果、低所得層における負担増を招き、国民と財政当局をギャンブル依存症に陥らせる危険性を招いている。一方、日本では、80年代後半における国際的な内需拡大圧力に応えるために、四全総が地域の個性の伸長と地域間競争を奨励した結果、1980年代末から90年代前半にかけて、財政基盤のない町村が次々と文化ホールを建設し、現在はその維持費用が各自治体の財政を圧迫している。

わが国における地方文化ホール建設ラッシュについては、このようなマイナス面が明らかとされる一方で、ホール整備に伴う自主事業の開催が、地域住民にこれまで全く体験できなかった芸術鑑賞の機会を提供したことは高く評価すべきであろう。また、ホールを拠点としたイベントの開催や国際交流の実施といった住民の選好開発も推進されたことを考慮すれ

ば、町村における地方文化ホール整備は確かに地域間格差を是正しつつある。議論が別れるのは、こうした文化ホールを全国各地に整備する費用と便益をどのように評価するのかというところではないだろうか。

また、イギリスでは、地域住民のニーズを反映する地方芸術支援機関が、地方自治体間、芸術家、そして公的機関とのネットワークを活用することによって、芸術市場の活性化、すなわち、資源の最適配分に努めていた。また、彼等は、非営利団体を媒介にして、失業、医療、福祉、森林保全、観光、都市開発といった地域の政策課題の解決を目指し、芸術家に非芸術市場における雇用を提供することにも成功しつつある。あるいは、パブリックアート整備を進めるシアトルでは、ヒエラルキー型の行財政組織では対応できない多様な地域住民の価値観を実験的な現代芸術に反映させるために、外部の専門家によるプロジェクトの事前評価の推進、あるいは地域に居住する芸術家や歴史家、デザイナーを参画させる試み、地域外に居住する芸術家による地域資源の探索とその芸術表現等、第2章の最後で記した芸術支援政策の4つの基本方向に沿った施策が展開されている。いずれの事例も、中核となる行財政組織は小規模であるが、そこには、地域住民のニーズを把握し、外部の人材や非営利団体に権限や実務の一部を委譲する水平的なネットワーク型行財政モデルの萌芽が見受けられる。

最後に、将来的な研究課題を3点示しておきたい。最初の課題は、芸術支援政策を担う行財政組織モデルの検討である。道路や上下水道といった基礎的な行政サービスへの住民の欲求は、同質であるから、命令と規制を基本とするヒエラルキー型の組織が最も適している。この組織モデルは、社会秩序を構築し、安定させるが、逆に、芸術支援政策の場合のように、納税者が各個人の多様な価値観に基づく欲求を反映できる行政サービスを期待する場合、硬直化したピラミッド組織では対応できない。そこで、本研究では、特に地方において、最小の資源で最大の政策効果をあげる非ヒエラルキー的な組織を代替組織モデルとして示したが、わが国にも、この傾向が全く存在しないわけではない。ただし、その実現を図るためには、寄付税制枠の拡大や非営利団体の法的地位付けの明確化といった法律面での整備とともに、何かと政府に依存する私たちの体質を改め、個人主義的な素養を身につける必要があるだろう。

第二の課題は、情報化社会の急速な進展に対する政府、特に国の対応の甘さがあげられる。これまでの国際化や情報化の変化をさらに拍車をかけるインターネットの普及と活用は、余暇に関する私たちの消費パターンを変えるだろう。しかしながら、政策当局は、ちょうどテレビ普及への対応の際にもそうであったが、旧態依然とした手法に固執し、現在の既得権益

を守ることに必死であって、芸術市場の重層性を全く認識していない。近い将来、デジタル技術の急速な進歩は、国際的なレベルでの音楽ソフトのフロー化（多人数が同時に聴取する放送事業）とストック化（一人が入手できるだけの音楽ソフトを所有する）を融合し、個人レベルでこれまでとは比較にならないほどの安価なハード（ホール、機器）を利用した芸術市場を形成することが予想される。その時、最も単位費用がかかる文化ホールでのコンサートは、相対的にさらに機会費用が高騰するなか、はたしてライブ市場は単独で成立するのであろうか。また、生産者補助金にしろ、文化ホール建設への財政支援だけで、ライブ市場は機能するのであろうか。あるいは、ソフトの多様化が急速に広まれば、それだけ消費選好が個性化するから、補助金を交付できるほどの多数の国民の支持を受ける芸術分野が存在するのかどうかさえ、怪しくなってくるかもしれない。そう遠くない将来、今回とりあげた日英両国とも、この点を問われるだろう。

最後の課題は、前段で示した情報化や国際化の進展が、国家単位でなく、地域単位での結合を強めた場合、地域主体の芸術支援政策の重要性がさらに高まることが想定できる。少なくとも、国民意識や国家威信を保つために芸術団体に補助金を交付する必然性は低下するに違いない。その意味では、2年前から、生産者補助金を始めたわが国の文化庁の取り組みは、単に欧米へのキャッチアップに過ぎなくて、時代錯誤かと思われる。

本研究で検討してきた内容をまるで把握しているかのように、山崎（1993）は地方主体の文化政策の可能性を以下のように示唆している。「地域が才能や趣味のみならず、資金をも提供して、生み出された文化活動を他の地方の人々に紹介し、ひいては世界に向けて発進していくことは、おそらく地域にとっていくらかの犠牲を伴うはずですが。しかし、これまでの行政上の縄張り意識を打ち破り、狭い地域利己心を捨てて敢えてその道を進むことが、やがて再びあの近代化以前の用に、真の意味で地域が文化を生む時代の復活につながると思います」（山崎；1993年、19ページ）。自立した地域住民が自己責任で地域文化を育てていこうとする時に、真の意味で財政責任を明確にした地方文化行政が推進されるのではないだろうか。仮にそれが実現すれば、ピーコックの示した「消費者の自由な選択」「芸術市場への新規参入のインセンティブ確保」に、「芸術市場の重層構造を反映した多様な政策手段の活用」「芸術支援制度における芸術表現の自由の確保」を加えた芸術支援政策の4原則は自然に達成されるだろう。まさに地方主体の文化行政は「花を咲かせるよりも根を肥えさせよう」<sup>1</sup>なのである。

<sup>1</sup> これは大分県由布院町のまちづくりのシンボルとなる言葉である。中谷（1993）参照。

## 【参考文献】

- Abbing, H., (1980) "On the Rationale of Public Support to the Arts: Externalises in the Arts Revisited", in Hendon, W.S., Shanahan, J.L. and MacDonald, A.J. (eds.) *Economic Policy for the Arts*, Abt Books, Cambridge.
- 安達健二 (1978) 『文化庁事始』東京書籍.
- Anderson, J., Cook, P. H. & Meyer-Newman, C. (1993) *In Sight The Seattle Public Art Puzzle Book*, Seattle Art Commission, Seattle.
- Appleyard, B., (1989) "The Arts", Kavanagh, D. & Seldon, A.(ed.) *The Thatcher Effect: A Decade of Change*. Oxford Paperbacks, Oxford.
- Arts Council of Great Britain, *Annual Report* (1945年度より1996年度まで毎年分)
- 荒井政治(1989) 『レジャーの社会経済史：イギリスの経験』東洋経済新報社.
- Arts Council of Great Britain (1979) *Arts Council of Great Britain Organisation and Procedures*, London.
- Arts Council of Great Britain (1984) *Glory of Garden The development of the Arts in England*, . (芸団協訳 (1987) 『文化政策研究(3)ーイギリスー』芸団協.)
- Arts Council of Great Britain, Regional Arts Bureau, British Film Institute and The Crafts Council (1992) *A co-ordinated Response to the White Paper from the National Systems for Assisting the Development and Funding of the Arts*, London.
- Association of Charitable Foundation (1992) *A Chance for Charities?: Distributing the Proceeds of the National Lottery to the Charitable Organisations*, Association of Charitable Foundation London.
- Attali, J., (1977) *Bruits: Essai sur l'economie Politique de la Musique*, Press Universitaires de France, Paris. (金塚貞文訳 (1985) 『音楽／貨幣／雑音』みすず書房)
- Austen-Smith, D., (1980) "On Justifying Subsidies to the Performing Arts", in Hendon, W.S., Shanahan, J.L. and MacDonald, A.J. (eds.) *Economic Policy for the Arts*, Abt Books, Cambridge.
- Baumol, W.J., (1996) "Children of Performing Arts, The Economic Dilemma: The Climbing Costs of Health Care and Education", *Journal of Cultural Economics* 20(3).
- Baumol, W.J. and Bowen W.G., (1966) *Performing Arts: The Economic Dilemma, A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music and Dance*, MIT Press. (池上惇・渡辺守章監訳 (1994) 『舞台芸術：芸術と経済のジレンマ』芸団協出版)
- Beck, A.(1989) The Impact of Thatcherism on The Arts Council, *Parliamentary Affairs*, Vol.42, No.3, .
- Belk, R.W., and Andreasen, A., (1982) "The Effects of Family Life Cycle on Arts Patronage", *Journal of Cultural Economics* 6(2).
- Bennett, O., (1991)"Entertainment and the Arts", in Borrett, N.(ed.) *Leisure Services in UK*, The Macmillan-Press, Hampshire.
- Bettig, R.V. (1996) *Copyrighting Culture: The Political Economy Of Intellectual Property*, Westview Press, Boulder CO.
- Bianchini F. and Parkinson M.(eds.) (1993) *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester University Press, Manchester.
- 美術手帳編集部 (1993) 「20世紀パブリックアートクニクル」 『美術手帳 673号』美術出版社.
- Bolton, M., (1993) *The National Lottery Gamble: A Guide to the National Lottery*, NCVO Publication, London.
- Booth, P., (1991) "Access to the Arts: Discussion Document 10", Prepared by The National Arts & Media Strategy Unit, arts Council of Great Britain.
- Brennan, G., and Buchanan, J.M., (1980) *The Power to Tax*, Cambridge University Press. (深沢実ほか訳 (1984) 『公共選択の租税理論：課税権の制限』文真堂.
- 文化庁 『地方文化行政状況調査報告書』1965年から毎年.
- 文化庁 (1988) 『わが国の文化と文化行政』文化庁.
- 文化政策研究会 (1990) 『現代文化政策データファイル』第一法規.
- Camelot Group Plc (1995) *Preliminary Results for the Year Ended 31 March 1995*, Camelot Group Plc, Watford.
- 地方債制度研究会編 (1995) 『平成7年度地方債の手引き』⑩地方財務協会.
- 千野直邦 (1993) 「著作権の限界」東季彦監修『著作権法 全訂二版』学陽書房.

- Council of Encouragement for Music and Arts(1944) *The Fifth Year of CEMA*, .
- Cummins R. & Whelan, R., (1995) *Making a Lottery of Good Causes: The National Lottery and The Politicisation of Charity*, IEA Health and Welfare Unit, London.
- Cwi, D.,(1980) "Model of the Role of the Arts in Economics Development", in Hendon, W S., Shanahan, J L. and MacDonald, A J. (eds.) *Economic Policy for the Arts*, Abt Books, Cambridge.
- Danielson, L. (1994) "Legal Issues Surrounding Public Art Contracts", in *Public Art Review*, Fall/Winter.
- Deardorff, A V., (1995) "The Appropriate Extent of Intellectual Property Rights in Art", *Journal of Cultural Economics* 19(2).
- 出口宏 (1995) 「産業社会の変化とポリエージェントシステム」高木晴夫ほか『マルチメディア時代の人間と社会 ポリエージェントソサエティ』日科技連.
- 出口宏 (1996) 「バーチャル産業と生産システム ー大量生産ではない生産システムと産業構造を求めてー」植田和弘ほか『新しい産業技術と社会システム』日科技連.
- 電通総研編 (1996) 『NPOとは何か：社会サービスの新しいあり方』日本経済新聞社.
- 電通総研(1993). 『欧米主要5カ国の文化支出と税制<改訂版>』
- Department of National Heritage (1994) *News Release: Peter Brooke Issues Directions to Distributors of National Lottery Funds*, DNH 85/94.
- DiMaggio, P J., (1986) "Can Culture Survive the Marketplace?", in DiMaggio, P J. (eds.) *Non-profit Enterprise in the Arts: Studies in Mission and Constraint*, Oxford University Press, Oxford.
- Dunbar, S., (1991) Stand and Soup: Early Memories, in Northern Arts Association *Northern Arts Thirteen Anniversary 1961-1991*, Northern Arts Association, Newcastle upon Tyne.
- Ebert, R., Gnad, F. and Kunzmann, K R. (1994) "The Importance of Cultural Infrastructure and Cultural Activities for the Creative City", Paper Presented for 8th International Conference on Cultural Economics.
- Filer, R K., (1990) "Arts and Academe: The Effect of Education on Earnings of Artists", *Journal of Cultural Economics* 14(2).
- FitzHerbert L., and Rhoades, L., (1997) *The National Lottery Yearbook & Grant-seekers' Guide: 1997 Edition*, A Directory of Social Change Publication, London.
- Fleur, T L. and Fleur B L., (1995) *La Fleur's 1995 European Lottery Abstract*, TLF Publications, Boyd, MD.
- Frey, B (1994) "The Arts: The Economic Point of View", in Peacock, A T. and Rizzo, I. (eds.), *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Netherlands.
- Frey, Bruno S. and Pommerehne, Werner W. (1989) *Muses and Markets: Explorations in the Economics of Arts*. Basil Blackwell, Oxford.
- Frieden, B. J., and Sagalyn, L. B., (1989) *Downtown, Inc.: How America Rebuilds Cities*, MIT Press. (北原理雄 監訳 (1992) 『よみがえるダウンタウン アメリカ都市再生の歩み』鹿島出版会)
- Fryd, V G., (1994) "The Politics of Public Art: Art In the United States Capitol", *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, Winterr (1983), 23(4).
- Fumaroli, M.,(1991) *L'état Clturel, Une Religion Moderne*, Editions de Fallois, Paris (天野恒雄訳 (1993) 『文化国家ー近代の宗教ー』みすず書房、1993年)
- Galbraith, J. K. (1960) *The Liberal Hour*, Houghton Mifflin Company, Boston. (鈴木哲太郎訳 (1961) 『自由の季節』岩波書店)
- Galbraith, J. K. (1983) *Economics and the Arts*, Arts Council of Great Britain.
- Gambling, T. and Andrews, G., (1984) "Does Baumol's Disease Exist? Some Findings from The Royal Shakespeare Company", *Journal of Cultural Economics* 8(2).
- 芸団協オーケストラ研究プロジェクト (1995) 『ザ・オーケストラ：その未来のために』芸団協出版部.
- Glasgow, M., (1975) "The Concept of the Arts Council", in Keynes, M. (eds.) *Essays on John Maynard Keynes*, Cambridge University Press, Cambridge. (佐伯彰一・早坂忠訳 (1978) 『ケインズ：人・学問・活動』東洋経済新報社)
- Grampp, W D., (1989) "Rent-seeking in Arts Policy", *Public Choice* 60.
- Grant, B., and Harris, P., (1991) *The Grizedale Experience: Sculpture, Art and Theatre in a Lakeland Forest*, Canongate Press, Edinburgh.

- Gray, C M., (1996) "The Cultivation of Taste?: Early Exposure to the Arts and Adult Participation", Presented at the International Conference of Cultural Economics, May (1996).
- Hawley, K., (1993) *From Grant to Contract: A Practical Guide for Voluntary Organizations*, A Joint NCVO / Directory of Social Change Contract Culture Publication, London.
- 橋本敏子 (1997) 『地域のかとアートエネルギー』学陽書房.
- 林敏彦・大村英昭編 (1994) 『文明としてのネットワーク』N T T出版.
- Heilbrun, J., (1993) "Innovation in Art, Innovation in Technology, and the Future of the High Arts", *Journal of Cultural Economics* 17(1).
- Heilbrun, J., (1996) "Growth, Accessibility and the Distribution of arts Activity in the United States: 1980 to 1990", Presented at The International Conference of Cultural Economics, May (1996).
- Heilbrun, J. and Gray, C M. (1993) *The Economics of Arts and Culture: An American Perspective*. Cambridge University Press, New York.
- Heins, M. (1994) "Public Art, Censorship, and the Constitution", in *Public Art Review*, Fall/Winter.
- Hepworth, N. P., (1980) *The Finance of Local Government*, 6th. ed., Allen & Unwin. 池上惇監訳 (1983) 『現代イギリスの地方財政』同文館.
- Hewison, R., (1994) "The Arts", in Kavanagh, D. and Seldon, A., (ed.) *The Major Effect*, Macmillan General Books, London.
- Hewison, R., (1995) *Culture and Consensus: England, Art and Politics since (1940)*, Methuen, London.
- 樋口正一郎 (1990) 『Public Art アメリカ 50 都市の環境彫刻』誠文堂新光社.
- 樋口正一郎 (1996) 『Public Art ヨーロッパ 50 都市の環境彫刻』誠文堂新光社.
- 平木宏二 (1993) 「公共空間における美術の整備」日経研月報 1993 年 4 月号、日本開発銀行.
- Hofecker, F. O. (1994) "Public Financing of Culture in Europe, Paper: Development and Background of Questionnaire" Council of Europe and UNESCO-Working Group.
- Hogg, S. and Hill, J., (1995) *Too Close to Call: Power and Politics: John Major in No. 10*, Warner Books, London.
- 補助金活用研究会編 (1997) 『地方公共団体のための補助金活用ガイド』第一法規.
- Home Office (1992) *A National Lottery Raising Money for Good Causes*, cm1891, HMSO, London.
- 本間義人 (1994) 『まちづくりの思想：土木社会から市民社会へ』有斐閣選書.
- 本間義人 (1996) 『土木国家の思想：都市論の系譜』日本経済評論社.
- Hutchison, R., (1982) *The Politics of The Arts Council*, Arts Council of Great Britain.
- Hutter, M., (1995) "On the Construction of Property Right in Aesthetic Ideas", *Journal of Cultural Economics* 19(2).
- 池上惇 (1990) 『財政学』岩波書店.
- 池上惇 (1991) 『文化経済学のすすめ』丸善ライブラリー.
- 池上惇編 (1991) 『文化経済学の可能性』芸団協出版部.
- 池上惇 (1993) 『生活の芸術化：ラスキン、モリスと現代』丸善ライブラリー.
- 池上惇 (1996a) 『現代経済学と公共政策』青木書店.
- 池上惇 (1996b) 『情報化社会の文化経済学』丸善ライブラリー.
- 池上惇 (1997) 『マルチメディア社会の政治と経済』ナカニシヤ出版.
- 今井賢一・金子郁容 (1988) 『ネットワーク組織論』岩波書店.
- 伊藤裕夫 (1997) 「70 年代自治体文化行政の意義と限界」文化経済学会 (日本) 年次大会予稿集：1997、文化経済学会 (日本) .
- Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities: The Failure of Town Planning*, Random House, New York. (黒川紀章訳 (1969) 『アメリカ大都市の市と生』鹿島出版会)
- Jacobs, J. (1969) *The Economy of Cities*, Random House, New York. (中江利忠・加賀谷洋一訳 (1971) 『都市の原理』鹿島出版会)
- Jenkins, S., (1995) *Accountable to None: The Tory Nationalization of Britain*, Penguin books, London.
- 自治大臣官房企画室編集 (1987) 『地域活性化戦略データファイル (全 5 巻)』第一法規.

- 自治省編『地方財政白書』昭和50年から毎年.
- 自治省行政局振興課編(1997)『全国まちづくり実践事例集(全3巻)』第一法規.
- 亀地宏(1979)「文化行政の沿革と時代背景」公務員研修協会『文化行政読本』地方自治職員研修臨時増刊号2.
- Kangas, M. (1993) "Art in Public Places: Seattle" in Raven, A. (eds.) *Art in the Public Interest*, Da Capo Press, New York.
- 片山泰輔(1995)「芸術文化への公的支援の根拠」日本経済政策学会編『日本の社会経済システム(続)』日本経済政策学会.
- Kay, J., A., (1993) *Good Cause for Gambling: The Prospects for a National Lottery in the UK*, Calouste Gulbenkian Foundation, London.
- Kay, W.D., (1983) "Toward a Theory of Cultural Policy in Non-Market, Ideological Societies", *Journal of Cultural Economics* 7(2).
- 川北稔編(1987)『「非労働時間」の生活史 —英国風ライフ・スタイルの誕生—』リブレット.
- 川崎賢一(1994)『情報社会と現代日本文化』東京大学出版会.
- 川崎賢一(1997)「文化政策としての:政策・市場、イエモト・同志」文化経済学会(日本)年次大会予稿集:1997、文化経済学会(日本).
- Keynes(1926) The End of laissez-faire. 『自由放任の終焉』
- Keynes(1945) "The Arts Council: Its policy and Hopes", in Monggridge, D. (eds.) (1982) *The Collected Writings of John Maynard Keynes Volume XXXVIII: Social, Political and Literary Writings*, Royal Economic Society, London.
- 小池滋(1991)『もうひとつのイギリス史 野と町物語』中公新書.
- 小暮宣雄(1995)『地方行政活性化講座3:地域文化・情報化戦略』ぎょうせい.
- 国土庁調整局監修(1989)『第四次全国総合開発計画:解説と資料』ぎょうせい.
- 小林章夫(1994)『大英帝国のパトロンたち』講談社選書メチエ.
- 小林進(1997)「日本におけるアートマネジメント教育・研修の現状と課題:1996年度調査をふまえて」文化経済学会(日本)年次大会予稿集:1997、文化経済学会(日本).
- Labour Party (1997) *New Labour: Because Britain Deserves Better*, Labour Party, London.
- Lebrecht, N., (1991) *The Maestro Myth: Great Conductors in Pursuit of Power*, (河津一哉・横佩道彦訳(1996)『巨匠神話:だれがカラヤンを帝王にしたのか』文芸春秋社.)
- Lingle, C., (1992) "Public Choice and Public funding of the Arts", in Towse, R. and Khakee, A. (eds.) *Cultural Economics*, Springer-Verlag, Berlin.
- 牧田健史(1996)「大英博物館の誕生」松井竜五・小山膳・牧田健史『達人たちの大英博物館』講談社選書メチエ.
- Macqueen, H. and Peacock, A.T. (1995) "Implementing Performing Right", *Journal of Cultural Economics* 19(2).
- Marshall, A., (1890) *Principles of Economics: An Introductory*, 8th edition, Macmillan, London. (馬場啓之助訳(1967)『マーシャル経済学原理』東洋経済新報社)
- 増川宏一(1982)『ものと人間の文化史40-II 賭博II』法政大学出版局.
- 増川宏一(1983)『ものと人間の文化史40-III 賭博III』法政大学出版局.
- McConathy, D., (1987) "Sera's Unofficial Monument", in Jordan, S. et al.(eds.) *Public Art Public Controversy: The Tilted Arc on Trial*, American Council for the Arts, New York.
- McNulty, R.H., Jacobson, D.R. and Penne, R.L., (1985) *The Economics of Amenity: Community Futures and Quality of Life*, Partners for Livable Places, Washington, DC
- Miles, J., (1991) *Arts and Institution*, Arts and Media Strategy Group, Arts Council of Great Britain.
- 文部省『国と地方の文教予算』文部省、1967年から毎年.
- 文部省『地方教育費調査報告書』文部省、1967年から毎年.
- 文部省(1997)『社会教育調査報告書 平成5年度』文部省.
- Moon, P., (1997) "The National Lottery and the Economy in 1996", in FitzHerbert L., and Rhoades, L., A Directory

- of Social Change Publication, London.
- Morris(1892) *News from Nowhere*, in Library Edition (1966) The collected works of William Morris, London 1910-15, vol.XVI. (五島茂・飯塚一郎訳 (1971) 「ユートピア便り」五島茂編『世界の名著 41: ラスキーン モリス』中央公論社)
- Musgrave, R. A., (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Public Finance*, McGraw-Hill, New York. (木下和夫監修(1962)『財政理論』全3冊、有斐閣)
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B., (1973) *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York. (木下和夫監修(1983)『財政学: 理論・制度・政治』全3冊、有斐閣)
- 苗村憲司 (1997) 「マルチメディア社会における知的財産権」苗村憲司・小宮山宏之編『マルチメディア社会の著作権』慶応義塾出版会.
- 長島伸一(1987)『世紀末までの大英帝国 近代イギリス社会生活史素描』法政大学出版局.
- 中川幾郎 (1995) 『新市民時代の文化行政: 文化・自治体・芸術・論』公人の友社.
- 中川理 (1996) 『偽装するニッポン: 公共施設のディズニーランドゼーション』彰国社.
- 中村紘子 (1997) 「論点: 後退許せぬ芸術・文化政策」読売新聞 1997年11月13日号.
- 中畑孝雄 (1992) 「主目的ホールの建設が主流に」日経地域情報第159号、日本経済新聞社.
- 中谷健太郎 (1993) 「花を咲かせるより根を肥えらせよう」山崎正和編『文化が地域をつくる』学陽書房.
- 夏井高人 (1997) 『ネットワーク社会の文化と法』日本評論社.
- NCVO (1996) *Charity and Lottery: The Competition for Loose Change*, NCVO, London.
- 日本芸術文化振興会基金部『芸術文化振興基金』日本芸術文化振興会、1990年より毎年2回発行.
- 日本芸術文化振興会 30年始編纂委員会 (1996) 『日本芸術文化振興会 (国立劇場) 30年の歩み』日本芸術文化振興会.
- 日本芸能実演家団体協議会・実演家著作隣接権センター (1996) 『実演家の権利と実演家著作隣接権センター』日本芸能実演家団体協議会.
- 根木昭、枝川明敬、垣内恵美子、大和滋(1996)『文化政策概論』晃洋書房.
- 根木昭、枝川明敬、垣内恵美子、笹井宏益 (1997) 『文化会館通論』晃洋書房.
- Netzer, D., (1978) *The Subsidised Muse: Public Support for the Arts in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- 野口悠紀夫 (1974) 『情報の経済理論』東洋経済新報社.
- Northern Arts Association (Board), *Annual Report*, 1967年度より1992年度まで毎年分.
- 岡本包治編 (1992) 『まちづくりと文化・芸術の振興』ぎょうせい.
- Oates, W.E., (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- O'Connor, J. A. (1992) "The Public Art Process in Gainesville, Florida: A Case History or How a Model Process Went Sour" *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, Fall 1992, Vol. 22, No. 3.
- Olsen, D. J., (1986) *The City as a Work of Art: London, Paris Vienna*, Yale University Press. (和田亘訳(1992)『芸術作品としての都市』芸立出版)
- Pankratz, D. B., (1988) "Toward an Integrated Study of Cultural and Educational Policy", *The Journal of Arts Management, Law and Society* 18(1).
- Peacock, A. T. (1968) "Public Patronage and Music: An Economist's View", *Three Banks Review*, March.
- Peacock, A. T. (1969) "Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts", *The Manchester School of Economic and Social Studies* 37(4), (reprinted in Blaug, M.(eds.)(1976) *The Economics of the Arts*, Martin Robertson, London.)
- Peacock, A. T. (1978) "Preserving The Past: An International Economic Dilemma", *Journal of Cultural Economics* 2(2).
- Peacock, A. T. (1983a) "Introduction: A Conspectus of Cultural Economics", in Hendon, W. S. and Shanahan, J. L., *Economics of Cultural Decision*, Abt Books, Cambridge.

- Peacock, A T. (1983b) "The Politics of Culture and the Ignorance of Political Scientists: A Reply to F. F. Ridley" *Journal of Cultural Economics* 7(1).
- Peacock, A T. (1984) "Economics, Inflation, and the Performing Arts", in Baumol, H. and Baumol, W J. *Inflation and the Performing Arts*, New York University Press, New York.
- Peacock, A T. (1992) "Economics, Cultural Values and Cultural Policies", in Towse, R. and Khakee, A. (eds.) *Cultural Economics*, Springer-Verlag, Berlin.
- Peacock, A T. (1993) *Paying The Piper: Culture, Music And Money*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Peacock, A T. (1994) "The Design and Operation of Public Funding of the Arts: An Economist's View", in Peacock, A T. and Rizzo, I. *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- Peacock, A T. (1995) "Implementing Performing Right", *Journal of Cultural Economics* 19(3).
- Peacock, A T. (1996) "The "Manifest Destiny" of the Performing Arts", *Journal of Cultural Economics* 20(3).
- Peacock, A T. (1997) "The Promotion of Economic Freedom" in Peacock, A T. *The Political Economy of Economic Freedom*, Edward Edgar, Cheltenham, UK.
- Peacock, A T. and Godfrey, C. (1974) "The Economics of Museum and Galleries", *Lloyds Bank Review*, January, (1974).
- Peacock, A T. and Weir, R. (1975) *The Composer in the Market Place*, Feber Music, London.
- Peacock, A T., Shoosmith, E. and Millner, G. (1983) *Inflation & The Performed Arts*, Arts Council of Great Britain, London.
- Perloff (1979) "Using the Arts to Improve Life in the City", *Journal of Cultural Economics* 3(2).
- Pick, J., (1988) *The Arts in a State: A Study of Government Arts Policies from Ancient Greece to the Present*, Bristol Classical Press, Exeter.
- Pommerehne, W W., and Frey, B S., (1990) "Public Promotion of the Arts: A Survey of Means", *The Journal of Arts Management, Law and Society* 14(2).
- Puffelen, F. (1996) "Abuses of Conventional Impact Studies in the Arts", *The European Journal of Cultural Policy* 2(2).
- Raynor, H., (1975) *Music and Society -since 1815-*, Crescendo Book Taplinger Publishing Co., New York. (城戸朋子訳 (1990) 『音楽と社会 -1815年から現代までの音楽の社会史』音楽之友社)
- Ridly, F F., (1983) "Cultural Economics and The Culture of Economist", *Journal of Cultural Economics* 7(1).
- Robbins, L., (1932) *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Macmillan & CO LTD, London. (中山伊知郎監修 (1957) 『経済学の本質と意義』東洋経済新報社)
- Robbins, L., (1963) "Arts and State", in *Politics and Economics: Papers in Political Economy*, Macmillan & CO LTD, London.
- Robbins L., (1971a) *Autobiography of an Economist*, Macmillan St Martin's Press, London.
- Robbins L., (1971b) "Unsettled Questions in the Political Economy of the Arts", *The Three Bank Review*, September (reprinted in Blaug, M.(eds.)(1976) *The Economics of the Arts*, Martin Robertson, London.)
- Robinette, M A. (1976) *Outdoor Sculpture : Object and Environment*, *Whitney Library of Design*, New York. (千葉成夫訳 (1985) 『屋外彫刻 オブジェと環境』鹿島出版会)
- Roberts, M., Marsh, C. and Salter, M. (1993) *Public Art in Private Places: Commercial Benefits and Public Policy*, University of Westminster Press, London.
- Rupp, J. & Randlett, M. (1992) *Art in Seattle's Public Place*, University of Washington Press, Seattle.
- 佐川一信 (1992) 「水戸芸術館の理念と課題」團伊玖磨ほか監修『芸術と地域』ぎょうせい。
- 櫻林仁 (1996) 「音楽療法とは」櫻林仁監修『音楽療法研究：第一線からの報告』音楽の友社。
- Salmen, W., (1988) *Das Konzert*, C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, Munchen. (上尾信也・網野公一訳 (1994) 『コンサートの文化史』柏書房)
- Schuster, J M D., (1986) "Tax Incentives as Arts Policy in Western Europe", in DiMaggio, P J. (eds.) *Non-profit Enterprise in the Arts: Studies in Mission and Constraint*, Oxford University Press, Oxford.
- Schuster, J. M. D (eds.) (1988) *The Arts and Urban Development: Four Case Studies*, MIT, MA.
- Schuster, J. M. D., (1994) "Funding the Arts and Culture through Dedicated State Lottery - Part1: The Twin Issues of Additionally and Substitution", *European Journal of Cultural Policy* 1(1).
- Schuster, J. M. D., (1995) "Funding the Arts and Culture through Dedicated State Lottery - Part2: Opening the Way for Alternative Decision Making and Funding Structure", *European Journal of Cultural Policy* 1(2).
- Scitovsky, T., (1972) "What's Wrong with the Arts Is What's Wrong with Society", *American Economic Review*,

- 62(2).
- Seaman, B A., (1980) "Private Demand for Public Subsidy", *Journal of Cultural Economics* 4(1).
- Seaman, B A., (1981) "Economic Theory and the Positive Economics of Arts Financing", *American Economic Review* 71(2).
- Selwood, S. (1992) "Art in Public", in Jones, S. (eds.) *Art in Public : What, Why and How*, AN Publications, Sunderland.
- Shamash, D. (1991) "Introduction to the City of Seattle's Public Art Program", in Seattle Arts Commission, *A Field Guide to Seattle's Public Art*, Seattle arts Commission, Seattle.
- 清水裕之(1993a)「これからの公共舞台芸術施設のあり方を考える」清水裕之編『私たちと劇場』丸善出版部.
- 清水裕之(1993b)「文化会館は劇場になりうるか」清水裕之編『私たちと劇場』丸善出版部.
- 汐見三郎 (1935) 『専売及官公業論』日本評論社.
- Snedcof, H. R. (1985) *Cultural Facilities in Mixed-Use Development*, *Urban Land Institute*, Washington, DC  
(伊藤杏里訳 (1992) 『都市開発と文化施設：複合用途開発の新たな戦略』鹿島出版会.
- 総務庁行政監察局 (1995) 『芸術文化の振興に関する行政監察 結果報告書』総務庁.
- Stoker, G. and Young, S. (1993) *Cities in the 1990s: Local Choice for a Balanced Strategy*, Longman Group, Essex.
- Sucher, D. (1995) *City Comforts: How to Build an Urban Village*, City Comforts Press, Seattle.
- 杉村莊吉 (1995) 『パブリックアートが街を語る』東洋経済新報社.
- 高木晴夫 (1995) 「ピラミッド組織からネットワーク組織へ」高木ほか『マルチメディア時代の人間と社会』日科技連出版社.
- 高島博 (1981) 『公共支出の財政理論』多賀出版.
- 高寄昇三 (1995) 『現代イギリスの地方財政』勁草書房.
- 竹田直樹 (1993) 『パブリックアート入門：自治体の彫刻設置を考える』公人の友社.
- 竹田直樹 (1995) 「フェーレ立川への道」『別冊太陽パブリックアートの世界』平凡社.
- 竹田直樹 (1997) 『日本の彫刻設置事業：モニュメントとパブリックアート』公人の友社.
- Throsby, C. D (1994) "*The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics*, 32(1)
- Throsby, C. D. and Withers, G. A. (1979) *The Economics of Performing Arts*, ST Martin's Press, New York.
- Throsby, C. D. and Withers, G. A. (1986) "Strategic Bias and Demand for Public Goods", *Journal of Public Economics* 31.
- Tidworth, S., (1973) *Theatres: An Architectural and Cultural History*, Praeger Publishers, London (白川宣  
カ・石川敏男訳 (1997) 『劇場：建築・文化史 (新装版)』早稲田大学出版部)
- Toffler, A., (1964) *The Culture Consumers*, St. Martin's Press, Carbondale, Illinois. (岡村二郎監訳『文化の消費者』勁草書房.
- Tompson, F M L., (1981) "Social Control in Victorian Britain", *The Economic History Review*, 34(2).
- (財) 東京都文化振興会 (1994) 『全国公的文化振興財団等の団体概要』(財) 東京都文化振興会.
- Towse, R., (1994) "Achieving Public Policy Objectives in the Arts and Heritage", in Peacock, A T. and Rizzo, I. *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- 辻正次・西脇隆 (1996) 『ネットワーク未来』日本評論社.
- 植田和弘 (1990) 「地方財政政策」池上惇・重森暁・植田和弘編『地方財政論』有斐閣ブックス.
- 牛嶋正 (1988) 『現代の地方自治：財政力と行政能力』有斐閣ブックス.
- 牛嶋正 (1990) 『租税の政治経済学：21世紀の成熟社会に向けて』有斐閣.
- 若桑みどり (1996) 「都市における視線の支配 - 都市空間におかれた女性ヌード -」井上俊ら編『文学と芸術の社会学』岩波書店.
- 渡辺裕 (1989) 『聴衆の誕生：ポストモダン時代の音楽文化』春秋社.
- 渡辺裕 (1997) 『音楽機械劇場』新曜社.

- Waters, I., (1989) *Entertainment, Arts, and Cultural Service*, Longman Group, Essex.
- Webber H. & Challans T., (1993) *A Creative Future*, HMSO, London.
- Wetenhall, J. (1992) "Camelot's Legacy to Public Art : Aesthetic Ideology in New Frontier", in Senie, F. and Webster, S. (eds.) *Critical Issues in Public Art: Content, Context, and Controversy*, Harper Collins Publishers, New York.
- Wilding, R., (1989) *Supporting The Arts, A review of the Structure of Arts Funding*, 1989.
- Will, J., (1996) "Big Government does Depend on Roll of Dice, Sale of Lottery Tickets", *Seattle Post-Intelligencer*, January 4 1996.
- Willatt, H., (1972) *The Arts Council of Great Britain The First 25 Years*, Arts Council of Great Britain.
- Williamson, O. E. (1975) *Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York. (浅沼万里、岩崎晃訳 (1980) 『市場と企業組織』日本評論社)
- Withers, G., (1979) "Private Demand for Public Subsidies: An Econometric Study of Cultural Support in Australia", *Journal of Cultural Economics* 3(1).
- 山岡義典編 (1994) 『パブリックアートは幸せか』公人の友社.
- 山崎正和編 (1993) 『文化が地域をつくる』学陽書房.
- (財)余暇開発センター (1997) 『レジャー白書'97：連休新時代』(財)余暇開発センター.
- 吉田和男 (1995) 『日本財政論：数理財政学序説』京都大学出版会.
- 吉田和男 (1996) 「文化を支援するもの」文化経済学会 (日本) 論文集第2号.
- 吉田和男 (1997) 『官僚崩壊：新しい官僚像を求めて』日本評論社.
- Zukin, S. (1995) *The Cultures Of Cities*, Blackwell Publishers, Cambridge.

別表 まちづくり特別対策事業一覧

単位：百万円

団体名	人口 (H7)	事業名	事業費	起債額	開始年度	終了年度
札幌市 (北海道)	1,756,968	子供劇場建設事業	1,058	777	1987	1988
札幌市 (北海道)	1,756,968	札幌芸術の森建設事業	5,471	3,272	1984	1988
小樽市 (北海道)	157,024	(仮称) 総合市民センター建設事業	2,985	2,155	1992	1994
旭川市 (北海道)	360,569	記念ホール建設事業	2,981	2,160	1989	1993
北見市 (北海道)	110,449	(仮称) 北見芸術文化ホール建設事業	3,572	3,014	1994	1996
岩見沢市 (北海道)	85,125	ふるさと記念館建設事業	1,074	781	1990	1992
士別市 (北海道)	24,291	士別市民会館増改築事業	1,572	1,150	1994	1996
根室市 (北海道)	34,934	(仮称) 根室市総合文化会館建設事業	3,436	2,149	1990	1992
江差町 (北海道)	11,301	総合文化会館建設事業	1,787	1,591	1986	1989
池田町 (北海道)	9,093	文化センター建設事業	709	412	1988	1989
浜中町 (北海道)	7,867	浜中町総合文化センター建設事業	1,158	1,024	1986	1987
十和田市 (青森県)	62,355	十和田市民文化センター・視聴覚センター建設事業	2,011	1,669	1984	1985
むつ市 (青森県)	48,883	下北文化会館建設事業	2,957	2,363	1984	1985
常盤村 (青森県)	6,545	生涯学習文化会館建設事業	346	260	1988	1989
盛岡市 (岩手県)	286,478	河南公民館・盛岡劇場建設事業	3,119	1,736	1987	1989
盛岡市 (岩手県)	286,478	(仮称) 市民文化ホール建設事業	11,967	7,814	1992	1997
水沢市 (岩手県)	60,026	文化会館建設事業	717	505	1987	1988
一関市 (岩手県)	63,476	一関文化センター建設事業	2,677	1,750	1982	1984
矢巾町 (岩手県)	21,919	沃野にそびえる文化ホール建設事業	1,650	1,295	1988	1990
湯田町 (岩手県)	4,471	湯田文化創造	1,336	912	1991	1991
胆沢町 (岩手県)	18,032	文化創造センター建設事業	1,562	1,144	1987	1991
石巻市 (宮城県)	121,209	石巻文化センター建設事業	2,364	2,027	1984	1986
多賀城市 (宮城県)	60,625	多賀城市文化センター建設事業	2,999	2,121	1984	1987
築館町 (宮城県)	16,422	栗原文化会館整備事業	1,840	1,487	1984	1987
横手市 (秋田県)	41,469	市民会館整備事業 (リニューアル)	1,275	907	1992	1993
阿仁町 (秋田県)	4,855	北緯40度ふるさと文化センター建設事業	498	297	1990	1990
雄勝町 (秋田県)	10,344	総合文化会館建設事業	2,749	2,028	1994	1995
会津若松市 (福島県)	119,632	新市民会館建設事業	4,821	3,114	1991	1993
いわき市 (福島県)	360,497	音楽館整備事業	653	404	1986	1988
二本松市 (福島県)	35,966	コンサートホール建設事業	239	105	1987	1988
月館町 (福島県)	5,038	ふるさとふれあいホール建設事業	151	100	1990	1990
大玉村 (福島県)	8,339	あだたらふるさとホール建設事業	175	128	1987	1988
白沢村 (福島県)	8,872	ふれあい文化ホール建設事業	160	114	1988	1988
東和町 (福島県)	9,076	東和町文化センター建設事業	1,150	987	1993	1994
館岩村 (福島県)	2,630	村民会館建設事業	833	568	1990	1992
水戸市 (茨城県)	246,350	芸術館整備事業	8,860	5,999	1987	1989
結城市 (茨城県)	53,776	市民文化センター建設事業	3,841	2,859	1988	1990

常陸太田市（茨城県）	39,545	市民交流センター建設事業	1,929	1,446	1986	1988
栃木県（栃木県）	1,982,565	栃木県総合文化センター整備事業	16,721	12,196	1987	1991
鹿沼市（栃木県）	93,053	鹿沼市民文化センター建設事業	3,835	180	1992	1994
大田原市（栃木県）	53,683	那須野が原ハーモニーホール建設事業	9,070	6,836	1991	1994
二宮町（栃木県）	17,304	町民会館建設事業	539	356	1984	1985
益子町（栃木県）	25,255	町民会館建設事業	1,146	846	1985	1987
芳賀町（栃木県）	17,424	町民会館建設事業	2,313	1,724	1989	1991
野木町（栃木県）	26,491	（仮称）ひまわりホール建設事業	4,483	3,362	1992	1994
大平町（栃木県）	28,450	大平町民ホール建設事業	931	697	1986	1988
都賀町（栃木県）	14,299	産業文化会館建設事業	723	481	1984	1985
那須町（栃木県）	26,749	那須町文化センター建設事業	3,027	800	1992	1993
西奈須野町（栃木県）	39,653	西奈須野町町民ホール建設事業	466	327	1985	1986
高崎市（群馬県）	238,132	群馬音楽センター大規模改修事業	378	283	1987	1989
高崎市（群馬県）	238,132	市民ホール・ギャラリー棟建設事業	4,210	3,200	1991	1993
館林市（群馬県）	76,853	三の丸芸術ホール建設事業	1,095	553	1985	1986
笠懸町（群馬県）	24,092	笠懸町文化ホール整備事業	3,224	2,044	1991	1993
川口市（埼玉県）	448,801	川口総合文化センター建設事業	13,623	5,665	1986	1990
秩父市（埼玉県）	60,798	やすらぎの丘メモリアルホール建設事業	123	86	1985	1985
加須市（埼玉県）	66,822	総合文化センター建設事業	6,300	3,925	1991	1994
越谷市（埼玉県）	298,285	（仮称）越谷市総合市民会館建設事業	4,841	2,244	1989	1991
桶川市（埼玉県）	73,083	（仮称）市民ホール整備事業	6,584	4,735	1994	1997
久喜市（埼玉県）	72,633	（仮称）総合会館建設事業	3,328	1,958	1984	1986
坂戸市（埼玉県）	98,209	（仮称）坂戸市文化施設建設事業（オルモ）	1,315	833	1990	1991
日高市（埼玉県）	54,886	多目的ホール建設事業	256	165	1992	1992
大井町（埼玉県）	39,610	大井町産業文化センター整備事業	273	198	1991	1993
玉川村（埼玉県）	5,614	玉川文化センター建設事業	1,430	1,072	1993	1993
鳩山町（埼玉県）	17,972	（仮称）公民館視聴覚ホール建設事業	1,263	840	1991	1993
横瀬町（埼玉県）	10,194	横瀬町町民会館建設事業	970	630	1988	1990
児玉町（埼玉県）	20,857	児玉町総合文化会館建設事業	2,266	1,624	1993	1995
江南町（埼玉県）	13,082	総合文化会館建設事業	2,785	1,200	1993	1995
栗橋町（埼玉県）	22,377	栗橋町総合文化会館建設事業	2,619	1,940	1991	1994
千葉市（千葉県）	856,882	千葉市文化センターアートホール整備事業	3,456	3,318	1989	1989
東金市（千葉県）	54,522	東金文化会館建設事業	2,813	2,300	1985	1986
八日市場市（千葉県）	33,255	（仮称）市民ふれあいセンター建設事業	1,683	1,078	1988	1990
八千代市（千葉県）	154,507	文化センター整備事業	562	411	1985	1986
栄町（千葉県）	25,617	町民文化ホール整備事業	3,253	2,433	1990	1994
大原町（千葉県）	20,885	大原町文化センター建設事業	1,964	1,318	1988	1991
墨田区（東京都）	215,660	（仮称）墨田区文化会館建設事業	20,344	12,991	1992	1997
北区（東京都）	333,721	赤羽文化センター建設事業	4,233	3,122	1994	1995

荒川区（東京都）	176,829	（仮称）荒川文化センター建設事業	829	682	1988	1988
調布市（東京都）	198,524	（仮称）市民文化プラザ建設工事	24,020	15,000	1992	1994
国立市（東京都）	66,717	（仮称）国立市芸術小ホール建設事業	232	198	1986	1987
奥多摩町（東京都）	8,257	文化複合施設（第1期分）	596	447	1994	1995
新潟市（新潟県）	494,785	万代市民会館建設事業	2,506	1,882	1988	1991
長岡市（新潟県）	190,470	長岡芸術文化ホール（仮称）建設事業	6,633	5,887	1993	1996
見附市（新潟県）	43,760	見附市文化ホール建設事業	3,368	3,021	1991	1993
上越市（新潟県）	132,202	創業文化施設建設事業（リージョンプラザ上越）	4,759	3,679	1981	1984
中之島町（新潟県）	12,727	中之島町民文化センター建設事業	2,013	1,812	1993	1995
小出町（新潟県）	13,108	小出郷文化むら整備事業	3,500	2,550	1993	1995
六日町（新潟県）	29,342	六日町総合文化会館建設事業	2,097	1,543	1986	1986
朝日村（新潟県）	12,837	朝日村総合文化会館建設事業	2,304	1,987	1992	1993
佐和田町（新潟県）	10,134	佐渡中央文化会館建設事業	3,518	2,273	1992	1994
赤泊村（新潟県）	3,342	赤泊村総合文化会館建設事業	718	524	1988	1989
富山市（富山県）	325,303	富山南総合公園カルチャーセンター能楽堂建設	644	366	1985	1987
高岡市（富山県）	173,612	高岡市民会館改造事業	154	112	1993	1994
庄川町（富山県）	7,387	庄川町生涯学習センター建設事業	1,010	744	1989	1991
福野町（富山県）	15,044	総合文化センター建設事業	3,330	2,146	1988	1990
野々市町（石川県）	42,942	文化会館フォルテ建設事業	2,074	1,483	1986	1988
七塚町（石川県）	11,267	七塚町民センター総合整備事業	436	326	1992	1993
福井市（福井県）	255,601	総合文化施設（仮称）整備事業	3,692	3,136	1994	1997
朝日町（福井県）	9,096	幸若文化情報センター整備事業	673	572	1994	1995
都留市（山梨県）	35,399	森の芸術・文化公園建設事業	5,395	4,434	1992	1996
韮崎市（山梨県）	32,098	韮崎市文化ホール建設事業	4,834	3,738	1993	1995
増穂町（山梨県）	13,019	故郷文化公園“MASUHO”整備事業	2,970	2,168	1990	1992
白根町（山梨県）	18,707	文化会館建設事業	2,430	877	1983	1984
長野市（長野県）	358,512	松代市民会館建設事業	766	531	1987	1988
中野市（長野県）	42,292	西部地区文化センター建設事業	670	511	1990	1990
大町市（長野県）	31,020	大町市文化会館建設事業	1,688	629	1984	1986
中川村（長野県）	5,514	NVサウンドホール整備事業	77	58	1993	1993
朝日村（長野県）	4,459	カルテットホール整備事業	260	221	1991	1992
岐阜市（岐阜県）	407,145	（仮称）ドリームシアター・明徳事業	1,775	1,366	1992	1994
大垣市（岐阜県）	149,758	大垣市生涯学習センター建設事業	7,777	5,444	1989	1992
養老町（岐阜県）	33,694	親孝行のふるさと会館整備事業	31	21	1984	1984
墨俣町（岐阜県）	4,802	墨俣町多目的施設整備事業（さくら会館）	1,463	1,097	1992	1994
大野町（岐阜県）	22,079	大野総合文化センター建設事業	4,085	2,500	1992	1994
明宝村（岐阜県）	2,154	明宝温泉ふれあい会館整備事業	750	570	1993	1995
静岡市（静岡県）	474,089	静岡音楽ホール建設事業	6,600	4,081	1992	1994
浜松市（静岡県）	561,568	アクトシティ建設事業（展示イベントホール）	12,544	7,335	1991	1994

下田市（静岡県）	29,103	市民文化会館建設事業	1,800	1,158	1986	1988
長泉町（静岡県）	34,208	長泉芸術の社会館（仮称）建設事業	3,197	2,100	1994	1996
大井川町（静岡県）	23,152	大井川町文化会館建設事業	2,605	1,740	1989	1989
菊川町（静岡県）	30,674	菊川町文化会館建設事業	3,694	1,600	1986	1991
森町（静岡県）	21,319	森町文化会館「ミキホール」新築事業	3,462	2,463	1992	1994
名古屋市（三重県）	2,152,258	演劇練習館の建設事業	1,400	1,049	1994	1995
名古屋市（三重県）	2,152,258	天白文化小劇場の建設事業	2,333	1,621	1994	1996
東郷町（三重県）	32,170	東郷町総合体育館建設事業	1,594	1,067	1988	1989
三好町（三重県）	39,923	三好町勤労文化会館建設事業	18,692	13,299	1989	1993
小坂井町（愛知県）	21,350	（仮称）小坂井町文化会館建設事業	1,696	1,205	1992	1993
上野市（三重県）	60,987	文化会館建設事業	3,475	1,974	1989	1991
鈴鹿市（三重県）	179,795	文化会館建設事業	2,531	2,278	1986	1987
尾鷲市（三重県）	25,258	市民文化会館建設事業	2,011	1,584	1991	1992
藤原町（三重県）	7,680	藤原町コミュニティプラザ建設事業	900	588	1987	1988
御園村（三重県）	8,608	多目的ホール建設事業	704	20	1991	1992
青山町（三重県）	11,675	青山ホール建設事業	1,006	751	1992	1993
大津市（滋賀県）	276,331	伝統芸能センター建設事業	2,443	1,832	1992	1994
志賀町（滋賀県）	19,244	文化小劇場整備事業	473	318	1987	1987
甲西町（滋賀県）	39,589	文化小劇場整備事業	554	245	1985	1985
水口町（滋賀県）	35,182	文化小劇場整備事業	573	385	1988	1988
五個荘町（滋賀県）	11,108	てんびんの里文化学習センター建設事業	2,065	1,755	1993	1995
能登川町（滋賀県）	22,636	文化小劇場建設事業	238	141	1986	1986
近江町（滋賀県）	8,961	近江母の郷文化センター建設事業	388	333	1987	1990
浅井町（滋賀県）	12,544	（仮称）浅井町文化センター建設事業	1,397	985	1994	1995
木之本町（滋賀県）	9,630	文化業劇場建設事業	588	359	1989	1990
福知山市（京都府）	66,758	土師新町南公会堂新築事業	25	9	1984	1984
舞鶴市（京都府）	94,797	市民会館整備事業	305	260	1994	1994
宇治市（京都府）	184,829	宇治市文化センター建設事業	2,108	417	1984	1984
宮津市（京都府）	24,937	宮津会館整備事業	482	361	1987	1988
宮津市（京都府）	24,937	宮津会館整備事業	209	157	1993	1995
八幡市（京都府）	75,775	男山文化ホール整備事業	929	688	1989	1991
加茂町（京都府）	16,667	加茂町文化センター整備事業	1,802	1,333	1991	1992
南山城村（京都府）	4,024	やまなみホール整備事業	1,370	1,021	1989	1991
八木町（京都府）	9,905	シティーホール建設	374	274	1985	1986
八木町（京都府）	9,905	八木ふるさと交流会館（S・F・A）建設事業	248	182	1988	1988
大宮町（京都府）	10,416	小町ふれあいホール建設事業	43	22	1989	1989
堺市（大阪府）	802,965	（仮称）教育文化センター建設	14,286	8,930	1991	1993
富田林市（大阪府）	121,690	総合的文化施設整備事業	8,604	5,209	1989	1991
河内長野市（大阪府）	117,082	河内長野市立文化会館整備事業	6,731	3,000	1989	1991

大阪狭山市 (大阪府)	57,647	大阪狭山市文化会館建設事業	12,080	7,535	1992	1994
伊丹市 (兵庫県)	188,436	演劇ホール建設事業	1,197	519	1986	1988
赤穂市 (兵庫県)	51,426	赤穂市文化会館建設事業	6,387	2,500	1988	1991
宝塚市 (兵庫県)	202,547	ソリオホール・カルチャーセンター設置事業	1,921	1,576	1992	1992
東条町 (兵庫県)	7,505	文化会館図書館建設事業	1,323	830	1988	1989
中町 (兵庫県)	11,695	文化会館建設事業	1,231	830	1989	1990
大河内町 (兵庫県)	5,397	ふれあいホール建設事業	862	622	1993	1994
山崎町 (兵庫県)	26,663	山崎文化会館	925	682	1985	1985
千種町 (兵庫県)	4,405	農村歌舞伎舞台整備事業	14	9	1984	1984
養父町 (兵庫県)	8,912	コミュニティホール建設事業	344	255	1989	1989
生野町 (兵庫県)	5,583	町民会館建設事業	999	583	1988	1989
和田山町 (兵庫県)	16,765	文化会館整備事業	2,453	1,050	1989	1991
山東町 (兵庫県)	6,551	山東町町民ホール建築事業	242	148	1986	1986
淡路町 (兵庫県)	7,432	淡路町文化ホール建設事業	562	421	1989	1990
三原町 (兵庫県)	16,843	八木文化創造館建設事業	71	53	1989	1989
月ヶ瀬村 (奈良県)	2,015	大和高原ふるさと文化センター整備事業	512	374	1986	1987
三宅町 (奈良県)	8,584	多目的産業振興ホール建設事業	971	687	1991	1992
高取町 (奈良県)	8,388	高取町コミュニティホール建設事業	2,088	1,441	1992	1994
新庄町 (奈良県)	19,428	かつらぎマルベリーホール	3,620	2,458	1990	1991
河合町 (奈良県)	19,903	河合まほろばホール整備	2,442	1,319	1989	1990
下市町 (奈良県)	9,534	南和観光文化センター整備	1,315	771	1988	1990
高野口町 (和歌山県)	15,860	産業文化会館建設事業	1,485	1,297	1988	1989
上富田町 (和歌山県)	13,752	上富田文化会館建設事業	2,469	1,852	1993	1995
松江市 (島根県)	147,414	総合文化センター建設事業	2,567	270	1984	1985
浜田市 (島根県)	48,516	浜田総合文化センター建設事業	359	304	1992	1993
大田市 (島根県)	35,335	文化会館整備事業	249	91	1984	1984
岡山市 (岡山県)	616,056	芸術音楽ホール建設	9,000	6,158	1987	1991
井原市 (岡山県)	35,079	(仮称) 井原広域総合文化センター建設事業	1,899	1,249	1992	1993
高梁市 (岡山県)	26,071	高梁総合文化会館建設 (リージョンプラザ)	2,360	1,450	1982	1984
里庄町 (岡山県)	10,583	総合文化ホール建設事業	1,700	700	1989	1990
勝山町 (岡山県)	9,798	ふれあい交流プラザ整備事業	2,038	1,732	1992	1993
広島県 (広島県)	2,870,671	県民文化センター	2,632	1,596	1984	1984
広島県 (広島県)	2,870,671	県民文化センターふくやま	2,638	1,758	1988	1990
呉市 (広島県)	209,477	文化ホール新築事業	4,224	2,571	1987	1989
庄原市 (広島県)	22,377	田園文化ホール・庄原整備事業	476	342	1987	1987
大朝町 (広島県)	3,886	カルチャーセンターおおあさ整備事業	421	304	1990	1991
沼隈町 (広島県)	13,238	地域文化館整備事業	68	49	1986	1987
宇部市 (山口県)	175,113	ときわ湖水ホール整備事業	857	567	1988	1990
徳島県 (徳島県)	837,570	都市機能施設整備事業 (OURホール建設事業)	10,384	9,350	1989	1993

徳島県（徳島県）	837,570	都市機能施設整備事業（OURユースセンター建設事業）	4,875	4,363	1989	1993
弁岐町（徳島県）	6,251	弁岐町海の総合文化センター建設事業	1,406	1,118	1993	1995
善通寺市（香川県）	37,361	教育文化センター建設事業	227	159	1984	1984
綾歌町（香川県）	11,939	総合文化会館建設事業	3,000	2,694	1994	1996
多度津町（香川県）	23,749	町民会館建設事業	1,860	1,018	1988	1989
豊中町（香川県）	11,877	芙蓉文化の里会館整備事業	514	383	1991	1993
宇和島市（愛媛県）	65,458	南予文化会館建設事業	1,538	1,062	1985	1987
新居浜市（愛媛県）	127,916	市民センター総合整備事業	1,019	467	1986	1987
新居浜市（愛媛県）	127,916	文化振興会館整備事業	226	146	1992	1992
吉海町（愛媛県）	5,224	吉海町町民会館建設事業	862	607	1993	1993
松前町（愛媛県）	30,103	松前総合文化センター建設事業	1,879	1,192	1986	1988
三瓶町（愛媛県）	9,538	三瓶文化会館建設事業	1,178	862	1989	1990
宇和町（愛媛県）	17,482	宇和町文化会館建設事業	1,797	1,264	1990	1991
三間町（愛媛県）	6,811	三間町町民会館建設事業	1,011	728	1990	1991
御荘町（愛媛県）	9,943	御荘町文化センター建設事業	1,740	1,000	1990	1991
御荘町（愛媛県）	9,943	夢創造館建設事業	460	300	1993	1993
高知市（高知県）	322,077	高知市立自由民権記念館建設事業	1,208	883	1989	1990
中土佐町（高知県）	7,516	町立文化館建設事業	173	108	1988	1989
北九州市（福岡県）	1,019,562	小倉市民会館整備事業	471	264	1985	1986
大井田市（福岡県）	145,085	大井田文化会館建設事業	3,681	2,783	1984	1985
筑後市（福岡県）	45,288	若菜森坊文化の里整備事業	4,496	3,808	1992	1994
大野城市（福岡県）	82,900	多目的複合施設整備事業	8,561	7,132	1993	1996
宗像市（福岡県）	76,936	カルチャーセンター建設事業	2,664	1,998	1987	1987
須恵町（福岡県）	24,125	須恵町文化会館建設整備事業	2,379	1,729	1991	1993
津屋崎町（福岡県）	14,035	はるの木ホール建設事業	2,627	1,967	1990	1993
宮田町（福岡県）	21,902	イベント会館（仮称）整備事業	429	322	1992	1993
大刀洗町（福岡県）	14,755	ドリーム・センター建設事業	1,777	1,411	1992	1993
城島町（福岡県）	13,999	酒都城島：ハーモニープラン事業	3,389	2,838	1994	1996
大任町（福岡県）	6,196	上田川総合文化センター整備事業	601	393	1992	1993
吉富町（福岡県）	7,222	吉富フォーユース会館建設事業	1,346	1,102	1991	1992
佐賀市（佐賀県）	171,219	文化会館建設事業	7,640	2,500	1987	1989
東与賀町（佐賀県）	6,764	多目的ホール建設事業	1,427	1,070	1993	1995
平戸市（長崎県）	25,241	田園都市中核都市施設整備事業	2,027	1,813	1982	1984
南有馬町（長崎県）	6,864	原城文化センター建設事業	287	209	1986	1986
豊玉町（長崎県）	5,035	文化の郷づくり事業	1,755	978	1987	1991
合志町（熊本県）	21,287	総合福祉文化会館建設事業	3,444	2,583	1992	1995
泗水町（熊本県）	13,326	町民ホール建設事業	815	609	1994	1995
御船町（熊本県）	18,437	御船町カルチャーセンター建設事業	1,383	1,059	1989	1991
益城町（熊本県）	30,758	益城町文化会館建設事業	1,158	869	1989	1989

竜北町 (熊本県)	9,029	町民文化センター建設事業	558	355	1988	1989
河浦町 (熊本県)	7,004	河浦町文化会館建設事業	389	279	1986	1990
弥生町 (大分県)	7,041	町民会館建設事業	770	541	1988	1990
小林市 (宮崎県)	40,841	小林市文化会館建設事業	3,130	1,500	1989	1992
串間市 (宮崎県)	25,243	串間市文化会館建設事業	1,747	1,263	1988	1990
綾町 (宮崎県)	7,417	照葉の里コミュニティホール建設事業	688	438	1988	1989
門川町 (宮崎県)	19,152	産業文化会館整備事業	875	400	1989	1990
出水市 (鹿児島県)	40,107	出水市音楽ホール建設事業	472	354	1991	1992
加治木町 (鹿児島県)	23,577	加治木町文化会館建設事業	4,200	3,302	1993	1995
那覇市 (沖縄県)	301,928	市民劇場建設事業	1,461	1,184	1988	1990
具志川市 (沖縄県)	57,129	芸術劇場建設事業	5,993	5,046	1991	1994
平良市 (沖縄県)	33,092	文化ホール建設事業	3,047	2,819	1993	1995
浦添市 (沖縄県)	96,007	浦添市ハーモニーセンター	554	404	1991	1993
佐敷町 (沖縄県)	11,087	佐敷町文化センター	1,723	1,096	1991	1995
南風原町 (沖縄県)	30,251	南風原町文化センター設置事業	70	52	1988	1989
		合計	638,072	430,386		
		平均	2,583	1,742		
		1988年までの平均 (10万未満 : 79)	1,308	832		
		1988年までの平均 (10万以上 : 29)	3,598	2,181		
		1989年からの平均 (10万未満 : 110)	3,913	2,740		
		1989年からの平均 (10万以上 : 29)	6,242	4,257		

【分野別文化予算(国) 単位: 万円】

	普及活動	教育訓練	映画	一般行政費	図書館	文学	文化財	博物館	西洋芸術	伝統芸術	複合・イベント	合計
1965年	856.7	278.0	460.0	0.0	3,806.5	0.0	155,198.4	96,589.3	0.0	157,623.5	19,678.0	434,490.4
1966年	630.8	296.0	2,920.0	0.0	5,645.5	0.0	161,085.6	169,610.8	0.0	177,252.7	13,205.9	530,647.3
1967年	936.9	2,803.0	0.0	418.0	7,065.5	0.0	176,438.9	133,623.4	6,220.0	45,478.9	15,748.3	388,732.9
1968年	1,739.9	4,093.5	0.0	139.5	8,881.7	0.0	188,735.8	129,385.4	7,500.0	48,436.4	19,102.7	408,014.9
1969年	2,741.9	4,595.7	0.0	251.5	8,881.7	197.2	227,339.1	118,261.9	7,500.0	54,444.1	21,395.7	445,608.8
1970年	2,879.4	4,893.1	0.0	273.0	8,881.7	197.2	313,672.3	175,524.4	12,000.0	7,670.7	25,973.0	551,964.8
1971年	12,409.0	5,978.5	274.0	278.9	9,000.0	147.0	435,301.0	183,828.2	15,158.1	68,842.1	29,404.0	760,620.8
1972年	13,773.3	14,304.3	10,452.1	286.7	50,000.0	100.0	582,775.4	385,300.0	58,546.4	78,686.8	41,919.8	1,236,144.8
1973年	25,660.1	22,303.7	17,867.9	578.9	50,418.9	0.0	834,701.2	194,897.8	60,609.2	92,560.7	62,681.8	1,362,280.2
1974年	31,867.2	33,987.1	23,532.7	515.2	60,960.0	0.0	934,669.4	176,735.8	81,756.2	106,950.0	82,264.0	1,533,237.6
1975年	39,843.0	47,368.0	28,656.0	984.0	72,960.0	143.0	980,323.0	318,914.0	103,484.0	160,725.0	95,466.0	1,848,866.0
1976年	43,872.1	53,984.4	13,715.3	629.0	86,970.4	136.0	961,995.1	292,269.4	106,339.7	204,620.7	107,924.6	1,872,456.7
1977年	56,687.5	62,106.8	13,674.4	1,333.3	86,851.6	134.0	1,062,591.0	565,209.8	119,789.2	211,912.7	122,236.6	2,302,526.9
1978年	65,646.9	69,175.9	31,566.8	174,037.9	90,000.0	117.4	1,120,423.8	1,169,267.9	142,300.0	336,244.8	127,575.5	3,326,356.9
1979年	65,296.1	51,224.6	31,569.6	171,925.5	144,000.0	103.2	1,282,872.8	1,376,793.9	194,006.2	319,741.3	146,218.3	3,783,751.5
1980年	56,751.3	92,971.2	13,650.6	192,270.4	158,100.0	104.9	1,437,463.6	1,189,557.3	228,594.7	452,235.7	146,173.8	3,967,873.5
1981年	59,055.1	96,137.2	13,643.6	156,904.2	198,000.0	249.3	1,527,036.3	881,160.0	236,045.8	625,978.5	157,011.3	3,951,221.3
1982年	60,089.2	95,765.3	13,643.6	161,770.9	218,400.0	261.3	1,496,337.7	910,402.4	229,930.4	671,405.1	158,513.8	4,016,519.7
1983年	55,860.5	70,004.5	13,579.2	158,375.9	196,000.0	276.1	1,503,544.7	927,768.6	193,484.1	748,573.1	144,473.9	4,011,940.6
1984年	53,662.3	95,948.9	13,579.2	162,699.7	179,200.0	267.1	1,539,277.5	1,083,292.0	158,299.1	469,698.7	130,389.7	3,886,314.2
1985年	51,702.9	89,620.9	13,579.2	162,426.4	152,250.0	265.5	1,865,101.2	1,102,750.3	155,699.4	472,286.7	127,418.4	4,193,100.9
1986年	44,180.5	72,248.5	13,579.2	161,816.2	134,400.0	237.0	1,851,540.7	1,057,936.2	163,779.8	492,697.7	141,929.2	4,134,345.0
1987年	48,091.8	73,967.9	13,579.2	162,799.0	117,600.0	190.6	1,824,890.1	985,354.0	148,437.9	512,878.2	136,244.6	4,024,033.3
1988年	46,413.7	75,696.3	13,579.2	165,462.2	117,600.0	162.2	1,869,665.2	988,570.5	245,494.3	521,093.5	135,425.2	4,179,162.3
1989年	70,264.7	76,689.6	14,796.3	175,697.8	117,600.0	150.5	1,932,526.3	1,012,117.0	403,595.6	545,813.9	138,954.8	4,488,206.5
1990年	104,698.6	81,446.3	13,063.9	180,564.5	117,600.0	163.5	2,053,606.5	1,068,936.9	554,074.2	51,302.4	580,117.2	4,805,574.0
1991年	74,971.1	87,857.1	13,185.1	194,796.9	117,600.0	156.5	2,200,671.1	1,193,490.2	564,399.6	55,302.4	681,889.6	5,184,319.6
1992年	74,978.5	94,433.0	25,046.7	207,014.7	117,600.0	156.5	2,429,627.7	1,240,664.8	597,257.9	61,393.0	685,654.9	5,533,827.7
1993年	64,837.4	101,004.8	26,469.4	225,436.4	128,800.0	146.5	2,722,154.8	1,306,554.0	634,290.7	64,393.0	720,549.8	5,994,636.8
1994年	41,512.1	105,516.9	25,615.3	242,807.0	117,600.0	133.5	2,960,881.4	1,856,265.4	681,852.3	66,150.4	722,227.1	6,820,561.4
1995年	42,204.5	106,944.9	33,409.0	261,937.6	128,800.0	125.5	3,127,122.0	2,146,808.3	735,224.8	76,442.2	828,074.3	7,487,093.1

【分野別文化予算（地方自治体）単位：万円】

	普及活動	教育訓練	映画	一般行政費	図書館	文学	文化財	博物館	西洋芸術	伝統芸術	複合・ほか	合計
1965年					593,680.6		97,091.8	107,072.7	326,247.7			1,124,092.8
1966年					720,778.8		143,904.4	265,538.8	431,508.7			1,561,730.7
1967年					871,107.0		185,553.1	196,389.3	380,078.0			1,633,127.4
1968年					951,196.2		278,005.5	223,833.7	381,514.0			1,834,549.4
1969年					1,285,688.7		334,555.9	373,746.2	638,657.9			2,632,648.7
1970年					1,612,072.7		509,857.3	506,342.6	884,304.4			3,512,577.0
1971年					1,941,212.0		599,206.8	737,206.6	1,292,319.9			4,569,945.3
1972年					2,278,351.3		920,362.2	786,569.3	1,768,280.6			5,753,563.4
1973年					2,946,837.6		1,309,631.8	1,229,098.4	2,152,986.9			7,638,554.7
1974年					3,925,251.8		1,265,482.4	1,875,935.9	3,161,877.0			10,228,547.1
1975年					4,366,788.7		1,759,002.0	1,594,716.7	3,707,254.2			11,427,761.6
1976年					4,578,441.9		1,634,841.3	1,921,798.9	4,218,323.7			12,353,405.8
1977年					6,051,618.5		1,882,954.8	2,701,706.9	5,176,716.7			15,812,996.9
1978年					7,372,509.3		2,402,304.6	3,297,179.9	7,656,285.3			20,728,279.1
1979年					8,270,295.6		3,474,848.3	4,659,107.8	9,110,535.7			25,514,787.4
1980年					10,051,241.6		4,907,605.7	5,548,589.2	11,312,498.6			31,819,935.1
1981年					11,130,018.9		4,361,416.4	7,653,799.8	11,944,790.1			35,090,025.2
1982年					12,740,163.0		4,238,352.9	9,751,987.2	11,444,981.1			38,175,484.2
1983年					13,244,566.8		4,765,609.0	8,215,439.7	13,593,452.8			39,819,068.3
1984年					14,022,423.7		5,194,062.4	8,196,770.6	13,958,692.3			41,371,949.0
1985年					14,156,701.3		5,542,531.4	10,044,563.7	14,428,749.9			44,172,536.3
1986年					16,028,059.7		5,809,822.6	10,721,522.7	15,309,895.7			47,869,300.7
1987年					16,407,718.2		6,344,587.6	13,579,973.0	16,688,588.7			53,020,867.5
1988年					18,658,449.1		7,298,675.6	15,377,897.4	18,570,198.4			59,905,220.5
1989年					19,877,802.5		9,155,786.6	16,644,945.8	22,189,315.1			67,867,850.0
1990年					25,416,542.2		10,382,570.2	19,895,150.4	29,571,025.9			85,265,288.7

