慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	指定管理者制度と芸術振興
Sub Title	
Author	植村, 栄治(Uemura, Eiji)
Publisher	慶應義塾大学アート・ センター
Publication year	2007
Jtitle	Booklet Vol.15, (2007.) ,p.59- 69
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA11893297-00000015-04211387

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

指定管理者制度と芸術振興

植村　栄治

国や地方公共団体がこれまで行ってきた美術館・博物館・音楽ホールなどの芸術関連施設の管理運営を国・地方公共団体以外の者の手に委ねる例が最近増えてきた。国の場合で言えば、国立美術館や国立博物館が独立行政法人となった。地方公共団体の場合には、2003年の地方自治法改正により「指定管理者」の制度が誕生した。地方公共団体が設置する「公の施設」については、従来からその管理を一定の公的団体に委ねることはできたのであるが、「指定管理者」の導入により、株式会社のような民間企業にも管理を委ねることが可能になった。また、芸術関連施設での実例はまだほとんど見られないようであるが、公的活動における民間資金導入の手法として1999年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（略称、PFI法）が制定され、公的施設における民間活力の導入が可能になった。また、2006年には国と地方の行政事務を広範に対象とする「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（いわゆる市場化テスト法）が制定されるなど、「公から民」への動きは顕著である。

アートの観点から見た場合、このような「公から民」への動きはどのように評価されるのであろうか。本稿では、地方公共団体の設置する美術館・博物館・音楽ホールなどの芸術関連施設について「指定管理者」の制度が導入される状況を念頭におき、それにまつわる状況を法的な観点から検討したい。具体的には、まず指定管理者の法制を概観し、次に最近の新聞記事で報じられた「公共ホールにおける民間企業の参入」について見る。次いで、憲法や法律において美術や音楽等その他の芸術が法的にどう扱われているかを検討し、2001年に制定された「文化芸術振興基本法」とそれに基づく「基本方針」について紹介する。そして、指定管理者制度が芸術振興に及ぼす影響はどう評価されるのかが本稿の結びとなる。

１．指定管理者制度とは

指定管理者制度は2003年の地方自治法改正で設けられた制度だが、この

制度は地方自治法上の「公の施設」に関するものなので、まず「公の施設」について簡単に説明しておこう。

「公の施設」とは、地方公共団体が設置する、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設である（地方自治法244条1項参照）。その例としては、地方公共団体が設置する公園、道路、学校、図書館、公民館、博物館、公会堂、病院、公営住宅、保育所、墓地、上下水道などが挙げられる。

地方自治法は公の施設について幾つかの原則を定めている。例えば、法令に特別の定めがあるものは別として、公の施設の設置及びその管理に関する事項は条例で定める必要がある（同法244条の2第1項）。したがって、公の施設の利用の許可やその取消しに関する事項、あるいは使用料の額やその徴収方法などは条例で定めなければならない。もっとも指定管理者を置く場合の使用料決定については後述のように特則がある。

公の施設は住民一般の利用のために設置されるものであるから、地方公共団体は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならず、また、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない（地方自治法244条2項・3項）。

従来から、公の施設の管理を他の公共団体や一定の公的団体に委託することは認められていたが、委託先を民間団体にまで拡大できるように、「指定管理者」の制度が2003年の地方自治法改正で導入された★[1]。この指定管理者については、次に見るように地方自治法はかなり詳しい規定を置いている。

まず、都道府県や市区町村などの地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの（指定管理者と呼ばれる）に、その公の施設の管理を行わせることができる（地方自治法244条の2第3項）。そして、その条例では、指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定める必要がある（同法244条の2第4項）。

以上が指定管理者についての基本的な規定だが、その他に、指定管理者の指定は期間を定めて行うこと、実際に地方公共団体が指定管理者を指定する場合には、あらかじめ議会の議決を得なければならないことが定められている（地方自治法244条の2第5項・6項）。また、指定管理者は、それぞれの管理する公の施設の管理の業務に関して、毎年度終了後に事業報告書を作成し、地方公共団体に提出しなければならない（同法244条の2第7項）。そして、もしも必要があれば、地方公共団体は、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関して報告を求めたり、実地調査したり、あるいは必要な指示をしたりすることができる（同法244条の2第10項）。

指定管理者による運営については、特に公の施設の利用料金に関心が持たれると思われるが、この点について地方自治法は、次のような規定を置

いている。すなわち、利用料金は原則として指定管理者が決定するのであるが、その決定の仕方や手続については条例の定めに従う必要がある（地方自治法244条の2第9項）。また、その利用料金についてはあらかじめ地方公共団体の承認を受けなければならない（同項）。そして、利用料金は指定管理者が収受して自己の収入とすることができるようになっている（同法244条の2第8項）。

なお、通常は必要ない規定であろうが、もし指定管理者が地方自治法244条の2第10項による指示に従わないときや、その他その指定管理者に管理を継続させることが適当でないと認められるときは、地方公共団体は管理の業務の一定期間の停止を命じることができ、場合によっては指定管理者の指定を取り消すことも可能である（同法244条の2第11項）。

2．公共ホールにおける民間企業の参入

指定管理者制度の誕生により、2006年8月末までに各地方公共団体は、公共ホールについて直営にするか指定管理者を置くかの決定を迫られた。その様子を新聞記事からうかがってみよう★[2]。

全国の公共ホールで構成される全国公立文化施設協会(会員1284施設)が行った調査によると、2006年4月1日現在の公共ホールの管理運営方式につき、直営が46.9％、指定管理者が44.4％、管理委託・その他が8.7％となっている。そして、指定管理者と答えたもの587施設の内訳をみると、財団法人その他の「公共的団体」がそのうちの84.8％を占め、株式会社等の民間事業者が70施設で11.9％、NPO法人が1.9％、公共的団体と民間事業者の共同体が1.4％となっている。

なお、指定管理者を選ぶ際も、民間の力の活用という観点から望ましいとされる公募方式は必ずしも多くなく、44.1％にとどまったとのことである。

このように民間企業の参入が少ない理由について、同記事では「指定期間が終われば指定管理か直営かも含めて再検討できるため、方針を一気に変えるのはリスクが高すぎることからとりあえずは様子をみようという地方公共団体が多いのではないか」というあるNPO関係者の見方を紹介している。

また、利用料金に関連して、同記事は、指定管理者である民間企業の幹部の「かなりの採算が見込める公演でも、自体体から従来レベルのチケット代で、と頼まれるとむげにできない。かといって、もともと安い価格決定の公演のチケット代を上げることもできず、思っていたより割にあわないかもしれない」という発言を紹介している。

その他、公共ホールの指定管理者の制度について、同記事は次のよう種々の意見や指摘を紹介している。

◎運良く公募で指定管理者に選ばれても、指定期間が過ぎればまた公募

となり、他団体との競争にさらされるため、専門家をじっくり育てることが難しい。

◎コスト削減を狙う指定管理者制度の導入は、多くのホールがソフト不在で建設されたハコモノ行政の帳尻あわせとしてはやむを得ない。

◎指定管理者制度は、ホールの運営側の甘えや無駄をなくす意味では、いいカンフル剤とも言えるが、長期を見据えた事業計画が練りにくいのは問題。営利企業と公益法人がまったく対等というシステムにも改善の余地がある。

◎興業収入による利益を前提に全体の予算が組まれるため、結果として、地方公共団体からの委託費は、従来より減らされがちになる。そのため、採算性を優先して、安い公演料で出演してくれるアーティストを探す傾向もあるが、それでは一級の芸術に触れた子どもたちがその感動を生涯の宝にするということも期待できない。目先の合理化だけ達成できても、果たしてそれを「成功」と呼べるのか。

◎指定管理者制度は、本来「公」が担うべき部分を「民」にかぶせているという違和感はぬぐえない。各地方公共団体が独自の文化ビジョンを持っているか否かがこれまで以上に如実に現われてくるだろう。

以上のような朝日新聞の記事を見ると、2006年9月の段階では指定管理者の中で民間企業が占める割合は1割強であり、一挙に民間企業が公共ホールの管理運営に参入したという状況ではないことが分かる。しかし、少数ではあっても成功例が出れば、将来、指定管理者として立派な業績をあげる民間企業が続出する可能性もあるので、今後に注目する必要があろう。

3．憲法における芸術の地位

美術や音楽などのアートを法律的な面から考察した研究は必ずしも多くない★[3]。また、美術や音楽に関わりを持つ法律もそれほど多いわけではない。そもそも美術や音楽のような芸術活動は人間の高度な精神活動の賜物である。そして、物品の製造販売や運輸・通信等と異なり他人の地位に直接影響を与えることが比較的少なく、それ故、法的な規制の対象となることが余りなかった。この点は、学問やスポーツと似たところがある。

憲法21条1項は「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する」と規定しているが、この「表現の自由」の中には絵画・彫刻その他の美術活動や作曲・演奏その他の音楽活動の自由も含まれる。すなわち、アートの活動の自由は憲法上保障されていると考えられる。

また、アートを自己の職業としてこれに専念することについては、「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」とする憲法22条1項の職業選択の自由の保障があると考えてよい。そして、憲法23条は「学問の自由は、これを保障する」と規定しているが、アートの活動も、学問の性格を有する領域に関しては、この規定による憲法上の

保護が及ぶと言えるであろう。さらに、憲法13条は「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と規定しているが、学問や職業とは言えない芸術活動についても憲法13条の「幸福追求権」の保障は及ぶと考えてよかろう。

このように憲法上はその自由な活動が保障されるアートであるが、具体的な法律のレベルになると、アートに関わるものはそれほど多くない。しかし、それでもアートに関係のある法律として次のようなものを挙げることができよう。

4．諸法律における芸術の地位

⑴ 著作権法

著作権法は、「著作物並びに実演、レコード、放送及び有線放送に関し著作者の権利及びこれに隣接する権利を定め、これらの文化的所産の公正な利用に留意しつつ、著作者等の権利の保護を図り、もって文化の発展に寄与すること」を目的とする法律である（著作権法1条）。

著作権法は、その保護の対象となる「著作物」を「思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するものをいう」と定義している（著作権法2条1項1号）。また、「著作物」として、「小説、脚本、論文、講演その他の言語の著作物」のほかに、「音楽の著作物」、「舞踊又は無言劇の著作物」、「絵画、版画、彫刻その他の美術の著作物」、「建築の著作物」、「地図又は学術的な性質を有する図面、図表、模型その他の図形の著作物」、「映画の著作物」、「写真の著作物」、「プログラムの著作物」が例示として挙げられており（同法10条1項）、美術や音楽の作品はほとんどが著作権法上の「著作物」に当るといってよい。

また、著作物を演奏したり、歌ったり、朗詠したり、劇として演じたりする行為は著作権法では「実演」と呼ばれ、そのような実演を行う演奏家、俳優、歌手及びその指揮や演出を行う者などは「実演家」と呼ばれる（著作権法2条1項3号・4号）。実演家には、「著作権」とは異なるが、「著作隣接権」という権利が認められ、その許諾なしに実演の録音・録画や放送などはできないのが原則である（著作権法89条、91条、92条、103条等）。

このように、アートの作品や活動のうち一定のものについては著作権法による保護がなされるが、同法は、芸術家の作品が第三者によって複製されたり模倣されたりして正当な経済的対価を得られなくなる事態を一定期間防ぐことに主眼があり、芸術活動そのものの振興や芸術性の向上を意図しているわけではない。独創性や芸術性がより高い作品であっても著作権法上の権利内容は増大しない。

⑵ 文化財保護法

文化財保護法は、文化財を保存し、かつ、その活用を図り、もって国民

の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする法律である（文化財保護法1条）。文化財保護法のいう「文化財」には、「有形文化財」、「無形文化財」、「民族文化財」、「記念物」、「文化的景観」、「伝統的建造物群」の6種類がある（同法2条1項）。この中で美術や音楽などのアートと縁が深いのは、「有形文化財」、「無形文化財」、「民族文化財」であろう。

「有形文化財」とは、建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書その他の有形の文化的所産でわが国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの（これらのものと一体をなしてその価値を形成している土地その他の物件を含む）並びに考古資料及びその他の学術上価値の高い歴史資料をいうとされる（同法2条1項1号）。

文部科学大臣は、有形文化財のうち重要なものを重要文化財に指定することができ、さらに、重要文化財のうち世界文化の見地から価値の高いもので、たぐいない国民の宝たるものを国宝に指定することができる（同法2条1項）。

重要文化財に指定されると、その管理や修理について国が関与することがあるほか（文化財保護法30条～42条）、現状変更や輸出については文化庁長官の許可を要し（同法43条、44条）、また、他人に売ろうとする場合には国が優先的に買い取ることができる仕組みになっている（同法46条）。文化財は積極的に一般人に公開されることによってその存在価値が高まると考えられるが、重要文化財の公開については所有者（又はこれに代わる管理団体）が行うことを原則とするものの、国立博物館その他の施設において文化庁長官が行う公開の際には重要文化財の出品が勧告されることがある（同法48条1項）。管理・修理の費用や補助金が国庫から支出されていた場合には出品が命令されることもある（同条2項）。

以上のような規定に照らすと、文化財保護法は既に存在する重要文化財について主として保存や公開の観点から必要な規定を置くものの、重要文化財に値するような美術や音楽の作品を今後積極的に生み出すことを狙った制度ではないと言えよう。

⑶ 美術品の美術館における公開の促進に関する法律

美術品の公開については、「美術品の美術館における公開の促進に関する法律」がある。この法律は1998年に制定された比較的新しいものであり、近時のわが国の美術政策の一環をうかがうことができる。

同法は、「絵画、彫刻、工芸品その他の有形の文化的所産である動産」を「美術品」とし、美術品の公開及び保管を行う博物館を「美術館」とした上で、「美術品の登録」の制度を定めている（同法2条、3条）。文化庁長官によるこの登録は、重要文化財たる美術品あるいは「世界文化の見地から歴史上、芸術上又は学術上特に優れた価値を有する」美術品を対象とするものであり（同法3条2項）、登録を受けた「登録美術品」が広く美術館において

公開されるようになることを狙っている。

すなわち、「登録美術品」の所有者といずれかの美術館との間で、その登録美術品を5年間以上公開する旨の「登録美術品公開契約」が締結されて、登録美術品が広く公衆の観覧に供されることを目指し、そのような「登録美術品公開契約」の締結に応じてくれる美術館を登録美術品の所有者が個人で探し回る労を省くために、文化庁長官は、必要があると認めるときは、登録美術品公開契約が締結されるよう、登録美術品の所有者に対し、美術館の設置者のあっせんに努めなければならない（同法9条）。また、文化庁長官は、国民の登録美術品を鑑賞する機会の拡大を図るため、登録美術品の所在に関する情報の提供その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとされる（同法10条）。

以上のように、美術品の美術館における公開の促進に関する法律は、美術品が現実に公衆に対して公開されることの重要性に鑑み、「登録美術品」の制度を導入したうえで、その所有者と公開のための美術館をうまく結びつけることを狙った法律と言える。その意義は決して小さくないが、対象が、既に重要文化財の指定を受けた美術品あるいは「世界文化の見地から歴史上、芸術上又は学術上特に優れた価値を有する美術品」に限定されていることに注意する必要がある。すなわち、現在なされている美術創作活動を直接支援するものではない。

5．文化芸術振興基本法における芸術

以上見てきたように、美術や音楽のアートに関する諸法律は何らかの観点から美術や音楽の活動あるいは作品を保護・援助するにとどまり、芸術全体の振興を視野に入れたり目的としたりするものではなかった。このような状況の中で、2001年に制定された「文化芸術振興基本法」は、従来と異なる総合的、包括的な芸術振興のための法律として注目される★[4]。

文化芸術振興基本法は、前文のほか、「第1章　総則」、「第2章　基本方針」、「第3章　文化芸術の振興に関する基本的施策」の3章から成る。そもそもこのように何らかの振興を図る場合には、何かを禁止したりあるいは許可を得なければ何かをなし得ないものとするいわゆる「規制行政」ではないので、国民の権利を制限したり国民に義務を課するという手法は有効でない。それに代わって通常採られるのが、助成・給付や振興のために国や地方公共団体の義務を定めたり公的援助の制度や根拠を定めたりする「給付行政」の手法である。

文化芸術振興基本法の場合も「基本方針」について定めた第7条の規定のみから成る第2章が大きな意味を持っている。同法7条1項は、「政府は、文化芸術の振興に関する施策の総合的な推進を図るため、文化芸術の振興に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない」と規定する。そして、この基本方針は、文化芸術の振興に関する施策を総合的に推進するための基本的な事項その他必要な事項について定めるもの

とされる（同条2項）。この基本方針は政府が定めるのであるから、具体的には閣議で決定することになるが、その案については文部科学大臣が文化審議会の意見を聴いて作成する（同条3項）。

この基本方針にどのような内容が盛り込まれるかが実質的に文化芸術の振興に対する政府や地方公共団体の政策を規定することになる。このようにある事項に関して行政機関が何らかの方針や計画を定めることを行政法学では「行政計画」と呼んでいる。行政計画は法律で策定が義務付けられているものもあれば法律に何ら規定のないものもある。また、その名称は「計画」とは限らず、「方針」や「指針」等のこともある。給付行政の分野では、法律で抽象的、概括的な規定しかなくて、具体的な方針や施策は行政計画に委ねられることも珍しくない。

文化芸術振興基本法の第3章では、「文化芸術の振興に関する基本的施策」として、各種の文化や芸術の領域における振興等につき国の義務を規定している。第3章の美術や音楽に関する項目について見ると、国は、文学、音楽、写真、演劇、舞踊その他の芸術の振興を図るため、これらの芸術の公演、展示等への支援、芸術祭等の開催その他の必要な施策を講ずるものとされ（同法8条）、また、国は、劇場、音楽堂等の充実を図るため、これらの施設に関し、自らの設置等に係る施設の整備、公演等への支援、芸術家等の配置等への支援、情報の提供その他の必要な施策を講ずるものとされ（同法25条）、さらに、国は、美術館、博物館、図書館等の充実を図るため、これらの施設に関し、自らの設置等に係る施設の整備、展示等への支援、芸術家等の配置等への支援、文化芸術に関する作品等の記録及び保存への支援その他の必要な施策を講ずるものとされる(同法26条)。

以上のような規定を見ると、文化芸術振興基本法は、上記のような他の法律と異なり、現在行われつつある芸術活動も明確に対象として、文化と芸術のほとんど全領域にわたる振興を目指している法律であると言えよう。そして、その一環として美術館・博物館・音楽ホールなどの整備も視野に入っており、画期的な法律と評し得る。

文化芸術振興基本法7条の規定する基本方針は、「文化芸術の振興に関する基本的な方針」という名称で2002年に定められた（平成14年12月10日閣議決定）。同方針は、「第１　文化芸術の振興の基本的方向」と「第２　文化芸術の振興に関する基本的施策」に分かれる。

「第１　文化芸術の振興の基本的方向」は、「１．文化芸術の振興の必要性」、「２．文化芸術の振興における国の役割」、「３．文化芸術の振興に当たっての基本理念」、「４．文化芸術の振興に当たって留意すべき事項」という4つの項目から成る。その第4の項目中の「⑶ 支援及び評価の充実」においては、文化芸術活動に対する支援について、「公正性及び透明性が確保され、国民の理解を得ることができるよう、施策の目的に応じ、適切な審査方法及び評価に従って実施し、その結果を公開する」とされ、支援に

際しての評価の方法については、「定量的な評価のみならず、定性的な評価を含む適切な評価方法を開発、確立していく」とされる。また、「より効果的な支援を行うため、支援の仕組みや方法などの在り方及び多様な手法の活用について検討を進める」ことや、公的な支援を受けている芸術家等や文化芸術団体に対しては、「その活動成果等の積極的な国民への還元や、適切な情報公開、鑑賞者等の拡大や効果的な運営などの努力を求めていく」旨が定められている。

これらの文章に明記されているわけではないが、「多様な手法」等の言葉の陰に、美術館・博物館・音楽ホールなどについては、指定管理者制度の下で、従来なかったような支援や評価の方法を開発・導入したらよかろうという「思惑」が見え隠れしていると言える。

「第２　文化芸術の振興に関する基本的施策」は全部で11の項目から成り、文化や芸術の諸分野においてその振興のために国が講ずる施策をある程度具体的に示している。そのうちの「10. 文化施設の充実等」の第1の小項目「⑴ 劇場、音楽堂等の充実」では、国が講ずる施策として、「各地域の劇場、音楽堂等の施設設備の適切かつ安全な環境の確保を図るとともに、施設の管理運営等に関し、それぞれの目的等に応じて、多様な手法を活用してサービスの向上、運営の効率化等の配慮が行われるよう促進する」ことや、「劇場、音楽堂等における活動に不可欠な企画・管理担当者、舞台技術者・技能者、文化施設の職員等の資質向上のための研修の充実を図る」こと等が挙げられている。「多様な手法を活用してサービスの向上、運営の効率化等」を図るというのは、公立の施設の場合、指定管理者の制度を想定していることは言うまでもない。

また、第2の小項目「⑵ 美術館、博物館、図書館等の充実」では、国の講ずる施策として、「美術館、博物館の活動がより円滑かつ活発となり、質の高い展覧会の開催などが促進されるための施策について、法的整備も含め、検討を進める」こと等が挙げられている。ここでいう「法的整備」とは、例えば前述の「美術品の美術館における公開の促進に関する法律」のようなものを想定しているかと思われるが、今後さらにどのような立法が行われるのか注目される。

第3の小項目「⑶ 地域における文化芸術活動の場の充実」では、「各地域の文化施設や公民館等の社会教育施設について、地域の芸術家、文化芸術団体、住民等が円滑に利用しやすい運営を促進する」こと等が挙げられている。これは形の上では国が講ずる施策の1つとされているが、この施策の場合、法制度の整備を別とすれば、実際には地方公共団体の果たす役割が大きいと言えよう。

以上を総括すると、文化芸術振興基本法及びそれに基づく「文化芸術の振興に関する基本的な方針」は、従来の法律や制度と異なり、美術や音楽の振興そのものに焦点を当ててその推進を図る点で画期的なものと言える。

そして、その中には、「多様な手法」等の表現で、美術館・博物館・公共ホール等につき指定管理者制度の活用を進めようとの考え方を見て取ることができる。

6．結び

指定管理者の制度あるいはその他、国立博物館の独立行政法人化やPFI制度の創設等に見るような芸術関係の施設における「公から民へ」の動きをどう見るべきであろうか。文化芸術振興基本法や「基本方針」の底流にある考えは、芸術の振興施策の一環として芸術関係の公的施設の管理運営に多様な手法を導入しようということである。それを一概に不適切な考え方だと断定することはできない。しかし、指定管理者の制度を具体化する過程では、芸術関係でない施設も対象とせざるを得ないし、美術や音楽の特質を考慮した規定をきめ細かく設けることもなかなか難しい。したがって、地方公共団体の公の施設に一律に指定管理者制度を適用すると、美術や音楽の施設についてはその活動の芸術的なレベルを維持向上させにくい恐れがある。法制度は抽象的、一般的に作られるものだし、行政計画たる「基本方針」でも、美術や音楽の芸術的レベルの向上に悪影響を与えないような具体的規定まで期待することはなかなか難しい。

地方自治法の定める指定管理者制度には芸術振興の観点は入っていないと言わざるを得ない。指定管理者制度の運用如何では美術や音楽の活動に悪影響が出ることが確かに考えられる。しかし、だからといってこの制度を廃止すべきだと主張しても説得力があるかは疑問である。美術や音楽以外の公の施設で指定管理者制度がうまく機能する例があるかも知れないのだから。

そこで、結局のところ、指定管理者制度の限界あるいは短所を理解しつつ、芸術関係の施設の場合にはそのような短所が現われないように（そしてできれば長所が発揮されるように）関係者が努力するほかはないと思われる。指定管理者制度を幾ら眺めていても芸術に理解のある制度だという話は出てこない。しかし、我々は既に画期的な「文化芸術振興基本法」を手にしている。その「基本方針」を見れば、行政も芸術振興に関心と理解があり、問題点もそれなりに把握しているという印象を受ける。ならば、この基本方針を実現すべく「指定管理者」の問題点を乗り越えればよいではないか。指定管理者の問題はしょせん芸術活動の諸問題の一部に過ぎない。施設の管理者だけでなく、芸術家、地域の住民そして協賛企業なども含めた多くの関係者の熱意と努力と創意工夫があれば、道は開かれるのでないか。もちろん、指定管理者制度の問題点を芸術家やその他の関係者がよく認識することは必要である。しかしそれは複雑多岐な行政の一面に過ぎない。法や行政はわが国の芸術を支援し振興し、世界に誇り得るものにしたいという願いを持っている。ただ、しばしばやることが一律になったり金が出なかったりするに過ぎない。そう思って、粘り強く芸術の振興に取り組めば、

芸術はきっとそれに応えてくれるに違いない。一人の法律学研究者＆アマチュア芸術愛好家として私はそう信じたい。

註

☆1――指定管理者制度について、現状報告等を含めた考察を行っている著作として、文化政策提言ネットワーク編『指定管理者制度で何が変わるのか』、水曜社、2004年、小林真理編著『指定管理者制度――文化的公共性を支えるのは誰か』時事通信社、2006年、がある。

☆2――以下の内容は、2006年10月18日付朝日新聞（朝刊）による。

☆3――芸術を含む文化全般についての法を行政法的な見地から考察した著作として、根本昭『文化行政法の展開――文化政策の一般法原理』、水曜社、2005年、がある。また、芸術文化政策全般について論じたものとして、根本昭『芸術文化政策Ⅱ――政策形成とマネージメント』、放送大学教育振興会、2002年、がある。

☆4――文化芸術振興基本法と同法に基づく基本方針については、根本昭『文化政策の法的基盤――文化芸術振興基本法と文化振興条例』、水曜社、2003年参照。

（うえむら　えいじ・慶應義塾大学大学院法務研究科教授／行政法）