

〔研究ノート〕

日本における文化助成はどのようにあるべきか その歴史から考える

——「映画」に対する文化助成の考察を中心に——

熊 野 雅 恵

目 次

はじめに

I 日本における文化政策の変遷

1. 明治維新後から20世紀までの文化政策の目的
2. 文化芸術基本法の成り立ちにみる日本政府のスタンス
3. 日本政府の考える「文化」の分断がもたらしたもの

II 日本における文化政策の変遷

1. 文化助成の歴史
2. 他分野に対して遅れて始まった映画に対する文化助成
3. 映画における文化助成の問題点～文化庁と経済産業省の狭間で～

III 環境改善のために

1. 市場規模の縮小を防止するために必要なこと
2. マスメディアの役割

IV 結びにかえて

はじめに

日本における文化政策の本質

本稿は2021年10月に発行された阪南論集に寄稿した『なぜ日本映画はアカデミー賞が取れないのか 日本映画の発展に必要なことは何か—現状の問題点と各プレイヤーの役割を考える—』の続編にあたるものである。前回は1950年代に隆盛を極め、アカデミー賞の常連になっていた日本の映画界がなぜ衰退してしまったのか、その構造的な原因について現在の日本映画の製作環境および国家予算を中心とする製作支援の体制、また現状の環境改善のための施策について論じた。

今回はその視点を一步広げて、映画のみならず、日本政府は「文化」に対してどのような態度を取って来たのか、そして今後はどのようにあるべきなのか。これまでの歴史を振り返りながら検証する。

I 日本における文化政策の変遷

1. 明治維新後から20世紀までの文化政策の目的

日本において、国による「文化政策」がもっとも強力に行われたのは、明治維新の後である。当時、植民地化を避け、西洋列強諸国にキャッチアップするため、西洋文明の導入が急ピッチで進められた。文明開化と呼ばれるこの動きのなかで、西洋にルーツをもつ芸術もまた積極的に取り入れられた。不平等条約による治外法権の撤廃、関税自主権の導入を目的とした当時の外務卿の井上馨の発案による鹿鳴館外交などはその際たる例であろう。日本が文明国であることをアピールするために夫人は洋装をし、舞踏会を開いたのがある。現在使われている「文化」は「文明開化」に由来する造語であるとも言われている。

一方で、開国後日本政府がすぐに着手したのは、固有の伝統文化の保護だった。優れた美術品の海外流出に歯止めをかけるために、守るべきものをリストアップすることから始まった文化財保護は、廃仏毀釈によって荒廃した寺院などへの支援、史跡や天然記念物の保護といった独自の展開を遂げ、現在の文化財保護法とその体制につながっていく。

そして、第二次世界大戦後、日本は、憲法の明文にあるように、平和で文化的な国家の建設をスローガンに掲げたが、実際には経済的な発展に邁進した。その原因の一つは、戦前の文化政策が、大政翼賛会などのナショナリズムとの深い関係があったことは前回の論文で指摘した通りである。つまり、国が「文化国家」の体裁を取り、文化に積極的に関与することはナチスドイツの政策と同じようなニュアンスを持つので、国家は文化とは敢えて距離を取るというスタンスである。そのスタンスは国家による表現物に対する検閲の反省もあいまって、文化に関わる政策はきわめて控えめなものであった。

しかし、経済社会の大きな変化のなかで、人々の意識も大きく変わっていった。日本の社会は、敗戦からの復興を遂げた1950年代、高度成長期の1960年代、70年代を経るが、一方でこの時期に四大公害病の訴訟が相次ぐなど急成長によるひずみも経験し、1967年には公害対策基本法が制定された。また表面化するのは1980年代に入ってからであるが、1960年代には既に「急性死」という言葉が存在しており¹⁾、急成長の中で長い労働を強いられており、日本人全体が心の余裕や豊かさを求めていることも窺える。

そして、公害対策基本法が制定された翌年の1968年、文化庁が文部省の調査局が廃止され、旧調査局の国語課、宗務課、国際文化課と、社会教育局の芸術課、著作権課を統合して、文部省の内部部局として設置された文化局と文化財保護委員会を統合し、文部省の外局として文化庁が設置された。

さらに、文化財保護に関して、戦前の仕組みを統合して、1949年に法隆寺金堂の失火で壁画が焼損したことがきっかけで、世界的にも先進的な制度を構築した文化財保護法が1950年に制定されている。文化財を有形物に限ることなく、歌や踊りといった文化資産を継承している人間をも保護の対象とする人間国宝（保持者）という概念を設け、条文に盛り込み、次世代への文化の継承を可能にした。また、文化財は現

状変更を許さない保存が基本だが、近年では、歴史的な建物について、建物内部は居住空間など通常の使用を可能にしながら外観を中心に保存し、文化財として保護する仕組みも登場している（重要伝統的建造物群保存地区など）。

以上のように、日本政府にとっての「文化」のスタート地点は、「欧米化」であり、日本古来の「伝統」の保存であった²⁾。

では、日本古来の文化以外の文化、つまり、出版・映画・音楽・演劇の分野はどのようにして発展してきたのであろうか。

これらの分野は1980年代後半から1990年代の初頭のバブル経済期によって大きな発展を遂げた。高度成長期を経てモノの豊かさよりも心の豊かさを求める人々が多くなったところに、多額の金が降って湧いたのである。企業メセナという名目で民間企業が美術館や音楽ホール建設など芸術事業に対して多額の投資をした。また、同時にその頃から、各地にミュージアムや劇場などの文化施設が革新的な首長が率いる地方自治体によっても建設されたのだった。

バブル期にはお金の余った企業が「クリエイターに対するサポート」という名目ではなく、単純に「作ってみよう」という半分はチャンレンジ精神の下に、こぞってお金を出し、広告も含めて多くの作品が世に出て行った。そして、ビジネスにならなくとも好景気のせいで問題にはならなかった。

ところが、バブル崩壊から現在に至るまで、長引く不景気の続く現代の日本において「文化」だけの名の下に作品をスポンサーしようとする企業はなくなってしまった。企業メセナももちろん衰退し、今は文化の市場自体がシュリンクしつつあると言っても過言ではないだろう。また、昨年からはまったコロナ禍で劇場関係者やライブハウス運営者に対するサポートの薄さも露呈し、日本政府は「映画・音楽」の産業の発展について無策であるどころか関心がないとも受け取れる事態となった。ようやく今年度に入ってから、強い世論の後押しがあり、文化庁の第3次補正予算として昨年度は3分の2が中心で

Mar. 2022

日本における文化助成はどのようにあるべきかその歴史から考える

あったところ、助成率100%となり、また受給対象も大幅に広がった250億円規模の「AFF (Arts For the future!) / コロナ禍を乗り越えるための文化芸術活動の充実支援事業」³⁾が採択されたが、申請手続や証憑となる領収書等の手続が、書面の扱いに慣れない者にとっては未だ複雑であり分かりにくいという欠点は解消されていない。

以上からすると、日本文化の中の「映画・音楽・演劇」のジャンルは長い間、政府関係者の間で置き去りにされてきたと言っても過言ではないだろう。

2021年の現在において国民が最も慣れ親しみ、そして産業としての発達をサポートしなければならない「文化」とは、古美術や能・文楽もさることながら、やはり出版・映画・音楽・演劇の分野であると考えべきではないか。なぜならば、日本古来の文化を継承することは大切であるが、発展はない。今を生きるクリエイターが同時代に生きる人間や未来に向かって何かを残そうとする活動をサポートしなければ日本の文化の発展はないであろう。

2. 文化芸術基本法の成り立ちにみる日本政府のスタンス

ではなぜ、日本において映画・音楽などのジャンルは政府によるサポートが薄いのであろうか。現在の文化政策の拠り所ともいえる文化芸術基本法の成り立ちから考察したい。

上述の企業メセナをはじめとする民間企業や地方自治体による文化振興の動きに遅れを取った文化庁は、ようやく20世紀の終わりが近づいてきた1989年に文化政策推進会議を設置し、1995年に報告書「新しい文化立国をめざして」⁴⁾を公表し、1997年には「文化振興マスタープラン」⁵⁾を策定した。

そして、2001年、支持率が戦後の内閣として歴代1位となった小泉政権の1年目、小泉首相の「芸術好き」というイメージも追い風になって、「文化芸術振興基本法」の立法案が提出され、可決・成立された。超党派の音楽議員連盟

が中心となった、いわゆる議員立法だった。

同法は、日本における文化芸術の振興にあたっての基本理念を定め、国の役割として、文化芸術の振興に関する基本的な方針（基本方針）を策定し、芸術、メディア芸術、伝統芸能および芸能など文化芸術の各分野を振興し、国際文化交流の推進、劇場・音楽堂等を充実させるほか、著作権等の保護および公正な利用を図るために必要な施策を講ずるといった規定が含まれている。

そして、文化芸術振興基本法の第9条には「国は、映画、漫画、アニメーション及びコンピュータその他の電子機器等を利用した芸術（以下「メディア芸術」という。）の振興を図るため、メディア芸術の製作、上映等への支援その他の必要な施策を講ずるものとする」という文言が規定され、ようやく中央政府の議論から、ある意味置き去りにされていた映画、出版などに言及した規定が登場する。

ちなみに、「メディア芸術」とは、1996年7月に文化政策推進会議/マルチメディア映像・音響芸術懇談会による報告「21世紀に向けた新しいメディア芸術の振興方策」で初めて使われた用語であり、以降、この言葉が特定のジャンルの集合を指す日本独自の用語となった。毎年開催されている「文化庁メディア芸術祭」はこの例である。

文化庁はその後この文化芸術振興基本法に基づき、4次にわたる基本方針を策定して施策に取り組んできた。その間、国の文化関連の政策は、「ソフト・パワー」「知財立国」「クールジャパン」「2020年東京オリンピック・パラリンピック開催決定」「インバウンドの促進」など、新たな政策課題と結びつき、拡張された。そうした動きの中で、文化芸術振興基本法策定の中心となった超党派の音楽議員連盟は、2013年に名称を文化芸術振興議員連盟に変更し、芸術・芸能の職能団体の政治的連携機関である「文化芸術推進フォーラム」も機関誌「文化芸術」を同年より発行して、文化庁自体を文化芸術省に「格上げ」する気運も生まれた。

しかし、安倍政権の経済・災害復興重視の政策の中で必ずしも優先順位が上がらず、予算もほぼ横ばいであった。また、他の省庁が地方移転を見送ったにもかかわらず、文化庁のみが京都へ移転することが決定し、その機能の弱体化が懸念されるようになった。そこで、時代に即した新たな役割を与えて機能を強化しようという政治的な関心が高まり、文化芸術振興議員連盟が動き、再び議員立法により「文化芸術振興基本法」が改正され、名称も「文化芸術基本法」に改められることになったのである⁶⁾。こうした経緯を振り返ると、文化芸術基本法は中央政府より明確なゴールを決めて法律を制定したというよりも、業界団体からの働きかけなども相俟って、必要に駆られた制定されたバックボーンがあることは否めない。

3. 日本政府の考える「文化」の分断がもたらしたもの

前回の論文では、文化に関するイシューの所轄官庁が文化庁と経済産業省に分岐されていることが効果的な施策決定を妨げているとの指摘をしたが、ここで改めてその点について指摘したい。まず、上述した1995年の報告書「新しい文化立国をめざして」(文化政策推進会議)および1998年の報告書「文化振興マスタープラン—文化立国の実現に向けて—」(文化庁)、そして2019年の報告書「我が国の文化政策」(文化庁)⁷⁾を見るに、キーワードは「伝統文化」「地域文化」であり、映画・音楽・出版の分野において、現代に生きるクリエイターがまさに今、作品を生みだそうとしている環境を後押しするような施策はどこにもない。

また、2019年7月「クールジャパン戦略」(内閣府 知的財産戦略推進事務局監修)⁸⁾および「クールジャパン機構について」(2021年10月の経済産業省監修)⁹⁾を見ても、映画・出版を含むであろう「メディア芸術」や「インバウンド」という言葉は見受けられるが、あくまで「外国から見た日本の文化」という視点がベースで、継続的に産業としての「映画」「音楽」「演劇」「出

版」をどのように持続可能なものにするかという議論はなされていない。

これらの政府の資料を見る限りでは、日本政府にとっては、芸術とは、文化庁から定義すると「伝統芸能」であり、経済産業省から定義すると「外国人が好きな日本」が表象されているものという結論が出てしまう。映画・音楽などの発展は、包括的な議論の対象から外れていると言っても過言ではない。これは文化庁主導の施策と経済産業省主導の施策が存在した結果、互いにカバーできていない領域が生じてしまったと解することができないだろうか。

Ⅱ 日本における文化政策の変遷

1. 文化助成の歴史

日本の文化政策が世界に後れを取っている理由については、大政翼賛会など文化と結びついたナショナリズムへの反省であったことは既に述べた通りである。しかし、今日では多くの日本のクリエイター、特に映画や美術の創作活動を行う者は公金、すなわち文化庁もしくは経済産業省の拠出する助成金および補助金に頼って芸術活動を行っている。なお、助成金と補助金の定義は明確に分かれていないが、本稿では、助成金¹⁰⁾とは一定の要件を満たせば受給できる可能性が高いものを指し、本稿では補助金¹¹⁾とは採択件数や金額があらかじめ決まっているものであり、申請したからといって必ずしも受給できるものでないものを指すものと解する。特に現代美術は日本にはマーケットそのものが非常に小さく、助成金なしではクリエイターが活動できず、コロナ禍において文化助成を訴えたのはそのほとんどがアート関係者であったとの声も聞く。

では、現在、多くの日本のクリエイターが活用している助成金はどのような形で登場したのだろうか。

芸術関連団体への国の補助金の拠出は文部省における社会教育局、文化局により五月雨式に始まっている。団体に対する最初の拠出案件

Mar. 2022

日本における文化助成はどのようにあるべきかその歴史から考える

は、1959年の大阪国際フェスティバル協会であり、次は1960年の社団法人児童演劇協会だった¹²⁾。そして、日本古来の寺社仏閣や伝統芸能以外の文化「事業」に財政的なサポートがあったのは、社会教育団体に対する補助として、1961年に群馬交響楽団に初めて補助金が出されたのが最初であった。1949年に制定された行政機関が振興する社会教育について定めた社会教育法第10条規定の「社会教育団体」に対する補助として金銭的なサポートがあったのだ。また、1964年からは本格的に芸術関係団体補助金の交付が始まり、翌年の65年にはバレエ、オペラ、現代舞踊、邦楽等の各団体に対する創作活動助成が行われ、それらは1968年度以後、文化庁に引き継がれた。

そして、1978年度からは芸術関係団体補助金は民間芸術等振興費補助金（のちの民間芸術活動費特別補助）に名称変更され、さらに、1986年に民間芸術等活動費特別補助に名称変更された。

同時に、日米舞台芸術交流事業が、翌年には優秀舞台芸術公演奨励事業、翌々年には芸術活動特別推進事業が追加された。すなわち、80年代末に芸術団体に対する助成の枠組みが拡大されており、これが、1996年のアーツプラン21¹³⁾の展開につながっている。

なお、これらの芸術関係団体への助成は職業芸術団体への助成が中心である。そして、地方のオーケストラを除き、大半の職業芸術団体が東京に集中していたため、助成対象は中央に集中していた。

また、芸術家の在外研修への助成は文化庁が始まる1年前の1967年に開始され、1977年には国内研修が追加され、1990年からは海外芸術家招聘研修が追加された。

加えて、文化庁は1967年度（昭和42年度）から1995年度まで、地方自治体に対して「地方文化施設整備費補助金」を交付した。この補助金の対象は「地域の住民に、音楽、演劇、美術等の鑑賞又は創造活動の機会を与えるため、音楽堂、劇場、展示場等の機能を併せ持つ施設」で

あった。なお、この補助金は、使命をおおむね達成したとして1995年まで継続した以後、廃止されている。

つまり、1980年代までの文化助成は今のようなプロジェクト単位の助成ではなく、芸術関係団体への助成だったのだ。

ちなみに、70年代、80年代の補助金は、公立文化施設の全国的整備を基軸にしたものであり、3つの大きな特徴を持っていた。1つ目はハードの整備が中心であり、ソフトへの助成はその活用という観点から行われたこと、2つ目は、特に地域の場合に顕著であるが、文化芸術団体への助成は文化芸術団体の組織化を通して行われた点である。3つ目は、職業芸術団体への助成において、その選定や助成金の成果に対する評価などの仕組みが整っていないことであった。この3つの特徴は、後に変容を遂げることになる。1つ目の「芸術館の建設」のようなハード中心の整備は下火になり、公演や展覧会などソフトに重点が置かれるようになった。2つ目の中間団体を挟んだ補助金交付は説明責任を果たさなくなるとの観点から避けられるようになり、3つ目においては公金を使用するにもかかわらず、文化芸術活動自体は極めて私的な行為であり、その効果の測定の手法は確立されていないことが批判の対象となった。

そして、1990年に国立劇場法が一部改正されたことから、政府出資金500億円を元に「芸術文化振興基金」が設置され、運営母体の特殊法人の国立劇場は芸術文化振興会と改称されてスタートを切った。以後、日本芸術文化振興会は、伝統芸能や現代舞台芸術の公開および公演、文化振興、各種芸術団体の芸術文化活動への助成金支出を行うようになったのである。

2. 他分野に対して遅れて始まった映画に対する文化助成

以上のように、日本における「文化助成」は戦前の文化と戦争扇動の結びつきの反省から教育の文脈で語られ、そしてバブル期がもたらした「箱モノ行政」の影響で演劇や音楽等いわゆる

公共施設を使用する分野を中心に発達してきたものと言える。

では、前稿でも言及した「映画」に対する文化助成はどのようにして始まったのであろうか。

その始まりは1970年代だった。つまり、テレビの登場により大きく動員数が落ち込んだため、文化庁は、優れた芸術性に富む映画の製作を奨励するため、1972年度から、公開上映された日本映画の中から特に優秀と認められた作品の製作者に対して奨励金を交付する「優秀映画製作奨励金制度」を開始した。また1976年度からは、子どもたちの美的感覚を養い、豊かな情操をはぐくむため、優れた子ども向けテレビ用アニメーション映画作品の製作者に対して奨励金を交付する「こども向けテレビ用優秀映画製作奨励金制度」も開始した。これらの制度は、1990年度に芸術文化振興基金における助成事業として拡充・再編され、文化庁においてはこれとは別に「優秀映画作品賞」を設け、優れた映画作品を顕彰することとなった¹⁴⁾。

そして、本格的な映画に対する金銭的なサポートは今から17年前の2004年、芸術文化振興会が運営する「文化芸術振興費補助金」という制度としてスタートした¹⁵⁾。上述した通り、1990年から「芸術文化振興基金」は存在していたが、国立劇場が母体というだけあって、映画分野への関心は薄く、基金設置当初から映画に対して助成を行っていたわけではなかった。

ところが、2002年、日本映画の本数が激減し、それまで全体の3割以上を維持していた邦画が、全体の27.1%となったことを受けて、文化庁で「映画振興に関する懇談会」を開催し、将来の日本映画の振興についての提言がされたことがきっかけで、この補助金制度がスタートしたのである¹⁶⁾。

「文化行政長期総合計画懇親会」(会長：内村直也)のまとめ(昭和52年3月)、「民間芸術活動の振興に関する検討会議」(座長：河竹登志夫)の報告(昭和61年7月)により芸術文化振興基金の創設には言及されていた¹⁷⁾とのことであるが、映画芸術の振興に関しては、文化庁に置か

れた懇談会において「映画芸術の振興について」(昭和63年)、「映画芸術振興方策の充実について」(平成6年)と2度にわたり報告が出されただけで、都度施策が実施されたが、これほどまでに大きな施策は打たれなかった。

というのも、この頃は、1950年代と比べて動員数が落ちていたものの、角川春樹率いる角川書店の展開する「角川映画」が、製作委員会方式によって莫大な利益を上げていた。製作費1億5,000万円で興行収入47億円を記録した相米慎二監督の『セーラー服と機関銃』('81)、製作費1.5億円 興行収入は47.6億円を記録した大林宣彦監督の『時をかける少女』('83)がその例である。

裏を返せば、日本の映画界は文化助成など必要のないぐらいの繁栄産業だった。1958年には約11億3,000万人を動員していたのが徐々に減り始め、テレビの登場で、1972年には2億人を割り、1997年には約1億2,000万人と底を打った。しかしその後、1か所に多数のスクリーンを設けて観客サービスを提供するシネマコンプレックス(シネコン)の浸透で徐々に微増し、2019年に1億9,500万人の動員を記録し、コロナ禍にあった2020年は1億600万人に留まっている¹⁸⁾。

一方で、前稿でも指摘したことだが、1993年から登場したシネコンのスクリーン数は激増しており、全体に比して2000年当初は45%弱だったのが、2020年には88%を超えている。つまり、シネコンのスクリーンを埋められる作品が大多数を占めるようになった。そして、原作があり、確実にヒットの出る作品のみが作られ続けているのが今の日本の映画界なのである。

助成金制度はこのような危機的な状況を察知した文化庁が提唱したことだった。

助成金制度が誕生したきっかけとなった2002年の提言『映画振興に関する懇親会 中間まとめ』には、1. すべての日本映画フィルムの保存・継承を行う制度の創設、2. 新たな製作支援形態の導入、3. 新映画流通市場の創設、4. デジタル映像編集スタジオの整備、5. プロ

Mar. 2022

日本における文化助成はどのようにあるべきかその歴史から考える

デューサー等養成のための大学院の創設, 6. 人材養成機関の連合体の形成, 7. 出会い・交流・顕彰の場としての「映画の広場」(仮称)の創設, 8. 地域におけるロケーション誘致の支援, 9. 非映画館を活用した上映支援, 10. 子どもの映画鑑賞普及の推進, 11. 海外展開への支援, 12. フィルムセンターの独立の大きな柱のうち, 助成金制度については2の中の「国は, 映画製作に対する支援形態として, 人材養成の視点も含め, 従来からの助成の充実を図りつつも, 中長期的には, 市場性のある劇場用長編映画に対しては, 公的融資を導入し, 民間からの投資を促進する」という一文の中の傍線部に言及がある。

そして, その具体化策として同提言の第2章分野別施策の「映画製作」(1)に, 当面の策として, 「既存の製作助成事業の統合・メニュー化, 助成単価の最高額の増額」の他, 中長期的には製作支援の新たな形態として, 「市場性のある劇場用長編映画への公的融資の導入や民間からの投資の促進, 市場性のある劇場用長編映画以外の作品に対する公的助成の充実, CG製作に対する公的助成」とあり, 中長期的な資金調達の方途の拡大として「商品投資に係る事業の規則に関する法律(商品ファンド法)における映画ファンド組成の円滑化(小口化, 許可要件の見直し), 個々の映画作品の入場者数, 興行収入に係る更なる情報開示, 映画投資に対する税制上の優遇措置, プリセールス(作品完成以前の段階で完成後における配給権, テレビ放映権等の買取り契約を結ぶこと)のための完成保証を行う保険会社等に対する政府の保証措置の検討」が掲げられている。また, 海外展開への支援として, 「字幕作成助成, プリント製作費の助成, 宣伝用素材の製作助成, 海外映画祭への渡航費助成, 見本市ブース出展助成, 東京国際映画祭等我が国における国際映画祭の支援の在り方の検討」が掲げられている¹⁹⁾。

また, 最終提言としての2003年に出された「これからの日本映画の振興について～日本映画の再生のために～(提言)」では2. 新たな製

作支援形態の導入として, 製作資金が映画製作プロジェクトごとの外部調達方式へと変わってきている現状を踏まえて, 製作支援の形態については従来からの助成に加えて, 映画の産業的側面も考慮し, 長期的には市場性のある劇場用長編映画に対して, 「民間からの投資を円滑にする制度を整備するとともに, 公的融資の導入について検討を進め, そのための具体的方策として, 商品投資に係る事業の規制に関する法律(商品ファンド法)における映画ファンド組成の円滑化(小口化, 許可要件の見直し, 信託業法における知的財産権の信託可能化および事業会社による信託の解禁や映画投資に対する税制上の優遇措置などが考えられ, これらの実現について検討を進める」とある。加えて, 1950年代の映画黄金期を意識したであろう「既存撮影所の維持とオープンセットの確保, またかつてのように数社の大手の映画製作会社がすべて映画製作を担い, 外注方式にしていなければ必要とされなかったであろう中小の映画製作会社による「ポスト・プロダクション(撮影後の加工・編集・調整などの仕上げ段階)のスタジオの利用支援」も掲げられている²⁰⁾。

文化庁の政策の一連の流れを見るに²¹⁾, 2000年代に入って助成金制度がスタートするまでは, 映画に関する多くの文化政策は, フィルムの保存と芸術家在外育成制度などの人材育成に対する言及が主なものであった。

そのことの一つの原因としては, 映画は「総合芸術」ではなく, あくまでもテレビが登場する前の大衆の娯楽であり, 「芸術」とはみなされていなかったことが考えられる。

それは, 1973年に文化庁によって発表された文化庁5年史を綴った「文化庁のあゆみ」の中の「国民娯楽は, 昭和20年の文部省分課規程等では「音楽, 演劇, 映画等の国民娯楽」というように使われていたが, 音楽や演劇や映画が芸術として美術と並べられるようになった現在においては, 囲碁, 将棋等の健全な娯楽というような意味と考えられている」という一節からも推測できる²²⁾。

なお、1980年代初頭の政策提言に「映画」という言葉が出て来るのはほぼ数回である。それが、いわゆるバブル絶頂の1988年の文化庁20年史になると、映画祭や著作権との関係での言及が目立つようになる。そして、「映画」が頻繁に登場するのは、「メディア芸術」という言葉が登場する1997年の提言以降である。それまでは芸術と言えば、博物館などでの展示物を指すところが、「メディアの」という括弧付きで、ようやく文化庁の政策の射程の範囲内に入ったのではないのだろうか。

しかし、文化庁5年史、10年史、20年史、30年史、40年史、そして「新・文化庁ことはじめ 文化庁創立50周年記念式典資料集」²³⁾を通して見ても、「映画」に言及したスペースは、文化財の保存などに比べれば圧倒的に少ないことは言及しておきたい。

3. 映画における文化助成の問題点

～文化庁と経済産業省の狭間で～

文化庁による文化政策の策定の他にもう1つ、文化助成において考えなくてはならないのが、経済産業省による施策の存在である。商務情報政策局に文化情報関連産業課（メディア・コンテンツ課）が設置され、翌年、2002年に知的財産戦略会議が開催、「知的財産戦略大綱」を取りまとめられ、年末には知的財産基本法が交付された。また、その翌年、知的財産戦略本部が設置され、2008年のリーマン・ショックを経て2010年に経済産業省製造産業局に「クール・ジャパン室」が開設されている。

さらに、この一連の流れの中で2004年に出された「知的財産推進計画2004」の中に「映像産業振興機関の設立」を支援することが明記されたことから、2005年に特定非営利法人映像産業推進機構（VIPO）が発足²⁴⁾し、映画に対する助成、すなわち金銭的なサポートは文化庁のみならず、主に経済産業省の財源で運営されているVIPOが担うようになる。また、2013年からは株式会社海外需要開拓支援機構（クールジャパン機構）²⁵⁾も発足し、同機構が映画事業にも積

極的な投資を行っている。

これらの経済産業省の施策と文化庁の施策を比較するに、先に挙げた文化庁による政策提言は、金銭的な援助のみではなく、映画製作が容易になる法律の改正や中小企業によるポストプロダクションスタジオの利用を可能にするなど作り手の立場に立ったものであるという印象を受ける。しかし一方で、「知的財産立国」を目指す流れの中で登場したVIPOおよびクールジャパン機構の資料を見ると映画は「海外で売れるコンテンツ」という文脈で語られており、あくまでも「投資の対象」という印象を受ける。

例えば、クールジャパン機構が設立した海外展開を目指す日本の映像コンテンツ制作を支援するファンド「ジャパンコンテンツファクトリー投資事業有限組合」は、株式会社NTTぷらら、株式会社文藝春秋、株式会社YDクリエイション、イオンエンターテイメント株式会社ら民間企業の資金も入っているが、投資先を見るに、ドラマが2件、アニメが2件に限定されており、大人の鑑賞に堪え得るいわゆる実写映画は扱っていないようである²⁶⁾。当該ファンドの2020年3月期の決算は1,700万円の赤字に終わった²⁷⁾とのことであるが、今後この傾向が続くようではやはり「文化」としての映画の成熟は難しいであろう。

と同時に上述した2002年、2003年に出された映画振興に関する懇談会による提言は20年近く経った今、実現されているのかと問われると、映画ファンドの組成の活性化や中小映画会社によるポストプロダクションスタジオの利用などのほとんどは実現されていない。特に産業革新機構が手掛けたアニメ、映画等の企画開発を担うために2011年に設立された日本初の映画官民共同投資ファンド「All Nippon Entertainment Works」がほぼ何の成果も残さずに22億2,000万円の損失を出して²⁸⁾2017年に3,400万円でフューチャーベンチャーキャピタルに売却されてしまったことは残念でならない。

2002年以降、映画政策の決定に関わる指針

Mar. 2022

日本における文化助成はどのようにあるべきかその歴史から考える

が、日本政府には「文化芸術基本法」と「知的財産戦略大綱」そして「クールジャパン」の3つになってしまった。

それらは相互に補完し合うものなのかもしれないが、「映画」そのもののあり方がこの3つの指針に基づく船頭が存在するために首尾一貫したサポートができていないのではないのか。

例えば、諸外国と比較すると、フランスにおいては、チケット税、テレビサービス税、ビデオ税を財源としてフランス国立映画・映像センター Centre National du Cinéma et de l'Image Animée (フランス国立映画センター/通称「CNC」)²⁹⁾が、イタリアにおいては、Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (文化財・文化活動・観光省/通称「MiBACT」)がMiBACTを介した国家予算で映画産業を支援し、2016年に制定された法律により、映画とオーディオビジュアルへの支援に必ず4億ユーロ以上拠出することが定められている³⁰⁾。そして、イギリスでは政府の助成金、宝くじ収益、自己収入(ナショナルアーカイブ運営等)、スポンサー、寄付金を財源としてBritish Film Institute (英国映画協会/通称「BFI」)が、ドイツでは、劇場チケット、テレビ、ビデオ販売から自動徴収した税金を財源としてFFA (Filmförderungsanstalt) が支援の中心組織を担い³¹⁾、韓国でも、映画チケット代の3%を原資とした映画発展基金を財源とし、韓国映画振興委員会(KOFIC)が映画支援の中心組織となって映画製作をサポートしている³²⁾。また、アメリカには映画製作に対して助成などはない代わりに税制面で大きな優遇がある³³⁾。

他国の例を見るに、日本だけが各省庁が足並みをそろえずにバラバラに支援をしているという印象がある。財源は各省庁から拠出する形で良いので、これらの例を見習って一つの機関による一元的なサポートをするべきではないのか。

Ⅲ 環境改善のために

1. 市場規模の縮小を防止するために必要なこと

今回、この論文を書くにあたって、文化に関する事柄をカバーする象徴である文化庁および内閣府・経済産業省発行の資料をいくつか読み比べてみた結果感じたことは、寺社仏閣も含めた伝統的な日本の文化をどのように伝承していくかということについては、きめ細かな施策がなされているように感じたが、やはり、現代に生きるクリエイターが生み出そうとしている映画、音楽等に対する具体的な施策は何もないように感じた。

確かに、表現行為に国が安易に公的資金を投入し、その結果、業界全体に競争力がなくなったり、また「金を出すので口も出す」というような状態を創出することは望ましい状態ではない。

しかしながら、インターネットが到来して出版業界は大きな打撃を受け、そしてコロナ禍では映画業界が大きな打撃を受けた。このままでは業界全体が縮小していくことは明らかであり、何らかの施策を打つべき時期にあることには間違いない。

特に、付言したいのは流通の支援である。次のトピックの助成金の支援でも触れるが、「国が文化をサポートする」となると、制作することに対して資金を投入することばかりに視点がフォーカスされるが、それでは市場が縮小していくスピードに追い付かないであろう。まず、既に今ある作品をどのようにしてマネタイズするのか、そこをサポートするところから国が始めれば良いのではないだろうか。

例えば、映画であれば、作った映画作品を誰もが掲載でき、そして試聴の数に比例してクリエイターに収入が還元される仕組みのポータルサイトの作成やミニシアターの運営に公的資金を投入することである。筆者自身はwebメディアにおいてこの2年強で150本を超える記事を寄稿し、その多くが映画監督や俳優がイン

タブーイであるが、業界自体の持続可能性を考えると、「作品を完成した後」が非常に大切であることは否めない。そして、そのインフラ作りは業界自体に体力がない以上、国民の理解を得て何らかの形で「収益を回収するシステム」作りをすることが必要ではないか。

2. マスメディアの役割

日本は作品の内容を伝えるジャーナリストは多数存在しているが、文化政策の問題そのものを継続して定点観測し、あるべき姿を伝えるジャーナリストは少ない。前回の論文ではクリエイターの人材育成システムの少なさを指摘したが、クリエイターのみならず、文化について伝えるクリエイターが不足していることも業界の縮小を生んでいる要因として忘れてはならない事柄であろう。

映画全盛期の1950年代から1980年代にかけて、『映画の友』『バラエティ』『ロードショー』など映画雑誌は数多く存在していたが、インターネットの浸透と共に雑誌そのものが読まなくなり、廃刊が多くなった。

なお、筆者はwebライターとして扶桑社の「ハーバー・ビジネス・オンライン」にて『映画を通して社会を切り取る』という連載を担当していた³⁴⁾。政治と選挙の関係や労使問題、障害者の社会におけるあり方、香港や台湾における独立運動、原発問題など社会的なテーマを扱う国内外の映画監督にインタビューを行っていた。「社会的なテーマ」を扱ったものであればよいとの編集部の方針の下、製作費500万円以下の自主映画から億単位の商業映画まで取り上げることができたのだが、ありがたいことに映画配給・宣伝・劇場関係者の方々からの評判が良く作品を取り上げて欲しいとの売り込みもあった。そして、記事の発表後は作品の公式TwitterやFacebookはもちろん、映画を見た観客の方々にも同じくSNSやブログで取り上げて頂き、一定程度映画の周知に一役買っていたという自負があった。

ところが、同サイトの閉鎖に伴い、一般

ニュースサイトにおいて、自主映画はもちろん、ヒットが見込まれる商業映画であっても、余程の社会的なテーマか強い「引き」があるものでないと監督に対する取材自体が難しくなりつつある。理由は「PV（ページビュー）が上がないから」というもので、筆者自身の取材対象も映画監督から確実に数字が取れるいわゆる著名俳優に対象者が移行しつつある。また、「映画の記事と分かると読まれない」という理由で一般媒体で映画を取り上げること自体に抵抗を持つ風潮も感じている。また、最近では、配給・宣伝スタッフからも、映画サイトであっても、俳優の取材が好まれ、監督取材が厳しくなるとの声が聞かれるようになった。しかし、これでは映画のジャーナリズムが衰退し、映画監督も俳優も育たないのではないか。適切な批評があってこそ、産業が成長するのであり、産業ごとに批評家が必要であるとされているが、映画製作の環境を整え、映画監督を中心とするスタッフをどのように育てるかという問題と同程度に映画のジャーナリズムをどのように育てていくかについても考えなければならない時期に来ているものと考ええる。

Ⅳ 結びにかえて

以上、駆け足で日本政府の文化に対する施策、特に映画の分野について論じてきたが、やはり、この段階で文化＝「日本古来の文化」であり、文化を考えると言えば、文化財の保護を考えるという支援、そして、明治時代に培われた文化政策の原点である「欧米化」「外国から見た日本」という視点、そして「箱モノ行政」から出発した文化＝美術館や公民館で展示されもしくは公演されるものという発想を捨て、これからの映画作りにとって本当に必要な施策を考えなくてはならないであろう。

現在の日本の文化施策と言えば、京都を中心とした寺社仏閣等の文化財を利用したインバウンド政策、そしてアウトバウンドとしては日本のアニメ・マンガを中心としたクールジャパン

Mar. 2022

日本における文化助成はどのようにあるべきかその歴史から考える

が真っ先に思い浮かぶが、「外国から見た日本」のみを意識して稼ぐ外貨には限界があるのではないか。今この社会を生きる日本人が何を考えているのか、何を考えるべきなのかを的確にとらえ、そのことを作品にして世に問えるクリエイターが継続して作品を供給できるような環境作りをどのようにして継続的なのか。日本の政府そして日本の社会はサポートすべき「文化」の定義を引き直すことから、そして文化の発展の担い手を整理するところから始めなくてはならないであろう。

注

- 1) 中嶋清美 「過労死問題と過労死家族会設立の経緯」, 2012年, 494P <https://www.r-gscefs.jp/pdf/ce08/nk03.pdf>
- 2) 2015年5月15日付webサイト「シノドス」記事 垣内恵美子 文化政策の基礎知識—国は文化にどう関わるのか? <https://synodos.jp/opinion/culture/14046/>
- 3) 文化庁 令和2年度第3次補正予算事業 Art for the future コロナ禍を乗り越えるための文化芸術活動の充実支援事業特設webサイト <https://aff.bunka.go.jp/>
- 4) 文化政策推進会議, 「新しい文化立国をめざして—文化振興のための当面の重点施策について—(報告)」, 1995年7月 https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/hakusho_nenjihokokusho/archive/pdf/r1402577_06.pdf
- 5) 文化庁, 「文化振興マスタープラン—文化立国の実現に向けて—」, 1998年3月 https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/hakusho_nenjihokokusho/archive/pdf/r1402577_04.pdf
- 6) 2019年7月14日付webサイト「ネットTAM」記事 作田知樹 文化芸術基本法の社会的背景 <https://www.nettam.jp/course/law2019/1/>
- 7) 文化庁, 「我が国の文化政策」, 2019年 https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/hakusho_nenjihokokusho/r01_bunka_seisaku/pdf/r1421859_00.pdf
- 8) 内閣府 知的財産戦略推進事務局, 「クールジャパン戦略について」, 2019年7月 https://www.cao.go.jp/cool-japan/about/pdf/cj_initiative
- 9) 経済産業省 商務・サービスグループ クールジャパン政策課, 「クールジャパン機構について」, 2021年10月 https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/creative/2110CoolJapanFundr1.pdf
- 10) 公益社団法人東京都中小企業振興公社webサイト「助成金」 <https://www.tokyo-kosha.or.jp/support/josei/shikumi/index.html>
- 11) 経済産業省webサイト「よく見られている補助金・給付金」 <https://mirasapo-plus.go.jp/subsidy/>
- 12) 清水博之, 「戦後の芸術関連団体と地域の文化振興に関する国の補助金」『芸術監督の部屋』岡崎市民会館webサイト <https://shiminkaikan.com/about/column0218-202102.html>
- 13) 文化庁「文化立国21プラン」, 1996年 https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/hakusho_nenjihokokusho/archive/pdf/r1402577_29.pdf
- 14) 文部科学省 学制百二十年史編集委員会, 「芸術創作活動の振興」 https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318522.htm
- 15) 芸術文化振興基金, 「芸術文化振興基金 平成16年度助成対象活動の決定について」, 2004年4月 <https://www.ntj.jac.go.jp/assets/files/kikin/joho/h16/16k-kouhyou.pdf>
- 16) 2018年11月19日付webサイト ロケなび!「映画製作の助成金」の実態とは?! 文化庁にインタビュー!」 <https://locanavi.com/voi/bunkacho/>
- 17) 監修文化庁, 「新しい文化立国の創造をめざして文化庁30年史」, 36ページ。
- 18) 一般社団法人日本映画製作者連盟webサイト「過去データ一覧表」 <http://www.eiren.org/toukei/data.html>
- 19) 映画振興に関する懇談会「映画振興に関する懇談会 中間まとめ—日本映画再生のための自律的な創造サイクルの確立に向けて—」, 2002年, 12ページ。 https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/eiga/eigashinko/pdf/eigashinkou_kondankai_chuukan.pdf
- 20) 映画振興に関する懇談会「これからの日本映画の振興について—日本映画の再生のために—(提言)」, 2003年, 13ページ。 https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/eiga/eigashinko/pdf/korekara_nihoneiga-shinkou.pdf
- 21) 文化庁webサイト「文化政策アーカイブ」 https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/hakusho_nenjihokokusho/archive/index.html
- 22) 文化庁「文化庁のあゆみ」, 1973年 https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/hakusho_nenjihokokusho/archive/pdf/r1402577_03.pdf
- 23) 文化庁「新・文化庁ことはじめ 文化庁創立50

- 周年記念式典資料集」, 2018年 https://www.bunka.go.jp/bunkacho/50thAnniversary/pdf/r1409744_02.pdf
- 24) VIPO webサイト「設立趣旨・沿革」 <https://www.vipo.or.jp/about/establishment-purpose/>
- 25) クールジャパン機構 webサイト「クールジャパン機構とは」 <https://www.cj-fund.co.jp/about/cjfund.html>
- 26) 株式会社ジャパンコンテンツファクトリー webサイト「事例紹介」 <https://www.jc-factory.co.jp/#CASE>
- 27) 官報決算データベース「株式会社ジャパンコンテンツファクトリー 第2期決算公告」2020年07月29日官報掲載分 <https://catr.jp/settlements/0b509/172857>
- 28) ヒロ・マスダ『日本の映画産業を殺すクールジャパンマナー ケイ酸官僚の暴走と歪められる公文書管理』光文社 20-60ページ。
- 29) 公益社団法人ユニジャパン「令和2年度 コンテンツ海外展開促進事業（我が国映画産業の海外展開のための国際共同製作促進事業）」2021年3月, 34ページ。
- 30) 同上, 76ページ。
- 31) 同上, 130ページ。
- 32) 同上, 240ページ。
- 33) 同上, 151ページ。
- 34) 扶桑社webサイト「ハーバー・ビジネス・オンライン」『映画を通して社会を切り取る』https://hbol.jp/pc/hbo_series_group_name/ 映画を通して「社会」を切り取る。
- (2021年12月1日掲載決定)