

文化施設の経営における公私協働 —ドイツの劇場を素材として—

宮 森 征 司

はじめに

1 問題意識

本稿は、文化芸術分野における公私協働、具体的には、ドイツにおける劇場の公私協働の組織に焦点を当てて検討を行うものである¹。

近年、自治体の財政状況の悪化を背景として、文化施設の経営難の問題が指摘され、一部の文化施設では統合や廃止を含めて議論がなされている。また、文化芸術領域に関しては、各自治体において政策的な位置づけが曖昧であることも相まって、自治体の財政状況の悪化の影響を特に受けやすく、とすれば、時の政治的な判断（首長単独の政治的判断など）に、その帰趨が委ねられかねないとの指摘もある。自治体事業の外部化という意味では、わが国では、2003年の地方自治法改正により指定管理者制度が導入されている。また、公共施設の整備のために、PFI法も制定されている。文化施設については、これらの制度の利用が想定されている²。

1 公私協働の各論分野について焦点を当てた筆者の研究として、宮森征司「自治体電力事業における公私協働」グローバルマネジメント3号（2020）33頁以下。

2 指定管理者制度やPFI制度をめぐることは、近時の論考として、板垣勝彦「指定管理者制度15年の法的検証」同『地方自治法の現代的課題』（第一法規、2019）436頁以下〔初出 2019〕、三野靖「公共施設のあり方と統廃合・

もっとも、特に指定管理者制度をめぐることは、自治体の経費節減のための手段として用いられるがあまり、提供される公共サービスの質の低下がもたらされるとの批判もなされているところであり、文化施設への公私協働手法の活用については、評価が分かれているところである³。

他方において、そもそも文化芸術行政の領域が、わが国の行政法学の領域において取り上げられることは稀であった⁴。その要因としては、1) 文化芸術領域が法律による規律密度が低い領域であり、そもそも行政法学の検討対象に据えられにくく、公法学の議論としては給付行政のあり方の問題に収斂すること、2) 特に戦後においては、戦前・戦中の「文化統制」「文化政策」への反省を踏まえ、文化芸術領域は自律性・固有法則性を尊重されるべき領域であることから、国家による文化芸術活動への規制や介入が控えられるべきことはもとより、そもそも法による規律にはなじまないと考えられてきたことが挙げられる。

しかしながら、現実の国家活動としては、特に給付行政を通じて、文化芸術領域への国家による関与がなされる点にかんがみれば、公法学の議論として、文化芸術領域を取り上げることの意義は失われないであろう。この点、近時、憲法学では、国家による文化芸術振興が中立性や多元性の確保を重んずるドイツの議論が紹介されている⁵。

近時の立法に目を向けると、文化芸術領域においては、文化芸術基本

民営化」野呂充ほか編『現代行政とネットワーク理論』（法律文化社、2019）275頁以下。

- 3 指定管理者制度の利用に対して批判的見解として、小林真理『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）。
- 4 例外的な論考として、原田大樹「政策形成過程の構造化」同『公共制度設計の法理論』（弘文堂、2014）257頁以下〔初出2011〕。
- 5 ドイツの議論も含めて、近時の憲法学の文献として、「特集 日本国憲法研究（Number 20）芸術の自由」論究ジュリスト19号（2016）161頁以下、「特集 芸術と表現の自由 あいちトリエンナーレ2019問題」法学セミナー65巻7号（2020）30頁以下。

法⁶や劇場、音楽堂等の活性化に関する法律（以下、「劇場法」とする）⁷の制定に見られるように、文化芸術振興の充実を図る方向性での法整備が進められている。特に、劇場法においては、文化施設の経営に関連する規定が置かれており、指定管理者制度、PFI制度の利用を含め、公私協働手法の利用可能性を検討する価値は十分に認められよう。法政策論的な観点からは、これらの立法の動向も視野に入れる必要がある。

上記のようなわが国の文化施設、そして、文化行政法の現状を踏まえ、本稿においては、劇場に焦点を当て、欧州諸国の中でも「劇場大国」と称されるドイツを比較対象とし、公私協働の観点を中心に、関連する法的問題・法政策上の問題について、検討を行うこととしたい。

2 本稿のアプローチ

詳細な検討に入る前に、数ある文化施設の中から、本稿が検討対象を劇場に選定した理由および本稿の着眼する視点について述べておきたい。

第1に、劇場の経営には、構造的に困難が伴うことである。一般に、劇場は文化施設の中でも大規模かつ経営に莫大な費用がかかる文化施設であ

6 平成13年法律第148号（平成29年6月23日改正）。文化芸術基本法について、河村健夫＝伊藤信太郎編著『文化芸術基本法の成立と文化政策』（水曜社、2018）。

7 平成24年法律第49号。劇場法については、根木昭＝佐藤良子『公共ホールと劇場・音楽堂法 文化政策の法的基盤Ⅱ』（水曜社、2013）、酒井智美「自治体文化政策への国のコントロール—劇場法」制定の影響を中心に」法学研究51巻1号（2015）43頁以下、長峯純一「第8章『劇場法』制定と『公共財』としての公立文化施設のあり方」同『公共インフラと地域振興』（中央経済社、2015）134頁以下、片山泰輔「指定管理者制度の本質と劇場法にもとづく公立文化施設運営」住民行政の窓445号（2017）2頁以下を参照。博物館法や図書館法等の社会教育法領域に属する施設とは対照的に、劇場には法的根拠が存在しなかったことが、劇場法の制定背景にあるとされる。

る。自治体財政の悪化を契機として、経営難や統廃合など、自治体が経営⁸する劇場のあり方が盛んに議論されている背景には、入場料等を通じて得られる収益のみによっては、そもそも劇場の経営が困難であるという現実がある。歴史的な経緯から文化芸術政策に国家や自治体が積極的な役割を果たしてきたとされるドイツでも、近時の自治体財政の悪化の影響を受け、劇場の経営難をめぐる問題は深刻化している。

第2に、文化施設の経営に係る公私協働の比較の観点である。わが国の公法学においては、法制度として具体化されている指定管理者制度やPFI制度の利用のあり方が議論されているのに対して、ドイツにおいては、これらの仕組みに対応する法制度は整備されていない。そうでありながら、ドイツにおいては、本稿でも検討するように、文化施設の経営（本稿では、劇場）のあり方をめぐる公私協働の議論が、文化芸術領域の特殊性を踏まえつつ、展開されている。

第3に、文化芸術領域においては、芸術の自由という基本権との関係が重要な問題となるところ、数ある文化施設の中で、劇場においては、この緊張関係が最も典型的に生じやすい。わが国において、文化施設の運営・経営について、指定管理者制度の利用をめぐり、民間の行動論理を導入することの是非が、政策論上、議論されていることは、既に触れた通りである。これに対して、ドイツにおいては、芸術の自由を定める基本法5条3項を議論の指針として、劇場において提供される文化芸術の内容や質といった要素も踏まえ、議論が展開されている⁹。

8 本稿では文化施設の「経営」という語を用いているが、その意図は、施設管理の側面のみならず、劇場の興行としての側面も含めて、まさに経営上の問題を公私協働の観点から論じようとする点にある。

9 組織内部の構造と芸術の自由との関係に着目した研究として、Friedhelm Hufen, *Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen*, 1982.

I 小史

ドイツの文化芸術領域の振興について、国家や自治体（ゲマインデ）が積極的な役割ないし責任を果たしてきた歴史がある。劇場もその例外ではない。現代において議論されている劇場の運営にかかる公私協働の議論も、かような歴史的な経緯を背景ないし前提として展開されている。

そこで、以下においては、経営主体や組織形態、法制度に着目して、ドイツにおける劇場の歴史を振り返ることとしたい。比較の都合上、自治体レベルにおける劇場の経営の問題に焦点を当てるが、必要に応じて、領邦ないし州（ラント）レベルにおける動きについても触れることとしたい。

1 19世紀

ドイツにおける劇場の起源は、いわゆる宮廷劇場（Residenztheater）に、その起源を求めることができる。オペラ等の上演のためには常設の劇場が必要とされるが、その施設面での整備を行ったのは、宮廷の主である君主（Monarch）らであった。宮廷劇場は、その名称が示すように、宮廷と劇場が一体的に存在するもので、現代的な意味における国家や自治体による直営とは異なり、いわば法の外側における、君主の私的な施設としての位置づけを持つものであった。宮廷劇場は、君主の娯楽施設であるとともに、権力誇示のための手段でもあり、その存続は君主による財政支援に依存していた。そのため、上演内容等、文化芸術の内容は、君主の趣味趣向に従って決定されることが通常であった¹⁰。

10 Thomas Oppermann, Kulturverwaltungsrecht 1969, S.122, 448; Wolf-Dietrich Tillner, Die öffentliche Förderung des Musiktheaters in Deutschland, 1999, S.27f.; Rolf Dünwald, Die Rechtsstellung des Theaterintendanten, 1964, S.5; Wolfgang Schäuble, Rechtsprobleme der staatlichen Kulturförderung, 1965, S.83; Julia Schrollhammer, Public Private

1848年革命による君主制崩壊の影響を受けて、宮廷劇場には、「国立劇場（Nationaltheater）」や「市立劇場（Stadttheater）」といった名称が冠せられるようになった。かような名称からは領邦国家ないし都市・ゲマインデによる直営が想起されるが、君主制の崩壊後においても、劇場の経営に宮廷が関わる事が多く、多くの国立劇場や市立劇場においては宮廷劇場としての実質が維持された¹¹。

もともと、市立劇場の中には、市民（特に商人層）側の主導により、株式会社の組織形式を用いて設立される例も見られるようになった。この種の劇場にも市立劇場の語が当てられているが、その実質をみると私企業である¹²。19世紀後半に入ると、有力な諸都市は、劇場施設の買入れ、あるいは、設立する動きを見るようになり、劇場施設の所有者として、劇場を興行主体としての私企業に貸し出すようになった。ここでは、都市の側が、劇場の建物、オーケストラ、暖房、衣装、装飾等、インフラ面の整備・管理を担ったのに対して、劇場の経営それ自体は、私企業によって行われた。劇場施設の貸出しに際しては、興行主体たる私企業が十分な資金を有しているか否かが審査され、興行を行うための特許（Konzession）が賦与された。このような役割分担の体制は、「賃貸システム（Pachtsystem）」や「興行システム（Impressario-System）」と呼ばれる¹³。

このように、当時の市立劇場については、劇場施設の所有者としての地位を通じてゲマインデが一定の影響力を有していたものの、劇場の興行主

Partnership im Bereich Kunst und Kultur, 2006, S.52, 63.

11 Dünwald, a.a.O., S.5f.,12f.; Tillner, a.a.O., S.28f.

12 ドイツ初の宮廷劇場以外の劇場の設立例として、1678年に設立されたハンブルクオペラがある（Dünwald, a.a.O., S.13.）。Vgl. Schrallhammer, a.a.O., S.67f.

13 賃貸システムについて、Dünwald, a.a.O., S.13; Tillner, a.a.O., S.30.; Florian Trappe, Public Private Partnership im Kulturbereich am Beispiel des Musiktheaters, 2008, S.34.; Schrallhammer, a.a.O., S.65.

体はむしろ民間主体によって担われており、直営形式はいまだ例外的な存在であった¹⁴。

前近代的な特権制度が廃止され、営業の自由（Gewerbefreiheit）の考え方が普及するようになると、劇場の数は急増した。劇場の営業には営業規則等に基づく営業許可が必要とされたものの¹⁵、上演内容等について商業的な色彩を持つ民営の劇場も数多く設立された。かような状況を背景に、上演される内容や質を確保するために、私企業が経営する「商業劇場（Geschäftstheater）」は、領邦国家やゲマインデが経営する「文化劇場（Kulturtheater）」によって取って代えられるべきであるとの議論も展開された¹⁶。

2 ワイマール期

上に述べたように、ワイマール期以前の国家劇場・市立劇場は、宮廷劇場としての実質が維持されたものであったが、ワイマール共和国の建国の影響を受け、劇場施設の管理や劇場の経営主体としての役割は、領邦国家ないしゲマインデが引き受けることとなった¹⁷。

自治体レベルでは、公的事業の自治体化（Kommunalisierung）の動きが生じた¹⁸。特に市立劇場については、1) 第1次世界大戦の影響により、市立劇場の経営を主導していた市民（商人・富裕層）が経済的な打撃を受

14 当時の数少ない直営の例として、マンハイム劇場がある（Dünnwald, S.14）。

15 Oppermann, a.a.O., S.123 Rn.17, 449.

16 Dünnwald, a.a.O., S.17ff., Tillner, a.a.O., S.30ff. 関連して、劇場の資金調達を国家任務と捉える見解につき、Trappe, a.a.O., S.158f.

17 Oppermann, a.a.O., S.122, 449; Dünnwald, a.a.O., S.18f.; Tillner, a.a.O., S.30; Trappe, a.a.O., S.35.

18 自治体化の一般的な動きについて、宮森征司「自治体事業の基礎的法枠組みの歴史的形成」行政法研究32号（2020）125頁以下。

け、市立劇場の存続のためには彼らに代わる経営主体が必要とされたこと¹⁹、2) 文化政策的・社会政策的な配慮から、富裕層に限らず、住民全体に対して一定の質の文化サービスの提供を平等に保障すべきであるとの考え方が現れたこと²⁰、3) 民営の商業劇場の経営には多額の補助金が要されると見込まれたこと²¹等を背景として、ゲマインデが経営主体としての役割を引き受けた。かようにして、それまで賃貸システムによる経営がなされていたドイツの市立劇場は、ゲマインデによる直営（Regiebetrieb）への移行が図られた。このことは、上に述べた「文化劇場」の勝利と同時に、公金における文化予算の増大という結果をもたらした。

3 ナチ期

ナチ期における「文化統制」の負の歴史については、周知のとおりである。総統を頂点とする国家社会主義体制の下に実施された文化芸術政策は、芸術を政治のための道具とすることを意図するものであった。1933年、帝国文化院法（Reichskulturkammergesetz）が制定され、芸術家全体の国家体制への組み入れが図られた。また1934年には、劇場法（Theatergesetz）が制定され、ドイツ国内の全ての劇場に、総統原理（Führerprinzip）に基づく経営が求められるとともに、劇場施設のさらなる公有化が図られた（もっとも、組織形式の観点から見ると、当時の劇場にはある程度の多様性が認められる）²²。

一般的な法制度としては、1935年にドイツ・ゲマインデ法が制定され、ゲマインデが経営する自治体事業について、経済的企業と非経済的企業の

19 Schrollhammer, a.a.O., S.76.

20 Markus Thiel, Die verwaltete Kunst, 2003, S.38.

21 Tillner, a.a.O., S.32; Dünnwald, a.a.O., S.20.

22 Oppermann, a.a.O., S.123.

区別が導入され、劇場は、事業の性質上、収益性を期待することができない非経済的企業として位置づけられた²³。

4 戦後

戦後は、ナチ期の文化統制に対する反省を踏まえ、基本法5条3項が設けられるとともに、分権的に文化政策を遂行するための権限配分体制が整えられた²⁴。

自治体レベルでは、都市計画やまちづくりの観点から、劇場のもつ意識が再認識されるようになった。「新しい文化政策」に見られるような市民側からの動きを踏まえ、文化政策一般における自治体の意義は高まりを見せている。

他方、1990年代以降は、自治体財政の悪化の影響を受けて、伝統的に公的主体が経営の役割を担ってきた劇場の維持が危ぶまれるようになり、劇場を存続させるための手法として、私化や公私協働が議論されるようになった。

組織形式に目を向ければ、他の政策領域と同様に、文化施設についても、私法上の組織形式が利用されるケースが増加している。一般的に、私法上の組織形式が利用される理由としては、民間経済の論理を行政活動に取り入れることが挙げられるが、例えば映画等、民間部門の文化活動との競争（Konkurrenz）が生じやすい劇場のような文化施設の運営については、私法上の組織形式が多用される傾向にあることが指摘されている²⁵。

23 参照、宮森・前掲注18）129頁以下。

24 吉岡郁美「原告適格論とドイツ連邦制（1）」自治研究93巻10号（2017）107頁以下。

25 Sophie-Charlotte Lenski, Öffentliches Kulturrecht, 2013, S.416, 423.

5 小括

以上、ドイツの劇場に関する歴史を概観してきた。一般に、ドイツにおいては、文化芸術振興に国家や自治体が積極的な役割（責任）を果たしてきたとされる。上に述べてきたように、劇場の経営についても、宮廷劇場にはじまり、国家や自治体が経営主体としての役割を受け継いで現在に至っている²⁶。

もっとも、歴史過程をより詳細に見ると、都市劇場の萌芽は民間側にその源をたどることが可能であり、その中には現代の視点から公私協働と捉えることができる現象も含まれていた（賃貸システム）。ドイツにおいて自治体の直営形式が主流となったのは、主に一定の質の芸術上演を可能とするため、また、資金調達上の理由から、公営とする方が望ましいという政策的な判断がなされたことにその理由を求めることができる。現代のドイツにおいては、芸術の質の確保と資金調達との関係が公私協働の形成の局面において議論されるが、過去における劇場のあり方をめぐる議論の中に、これと連続する要素を読み取ることも可能であろう。

このように、ドイツにおいては、現在においても、国家ないし自治体が文化芸術振興に積極的な役割を果たしてきた歴史的経緯と現実を背景に、劇場の経営のあり方が模索されていることは、議論の前提として意識しておくべきであろう。

26 ドイツでは、かような歴史的経緯を背景とした公私の役割分担のあり方を客観的に捉えて議論するために、民間が積極的な役割を果たしてきたイギリスやアメリカの制度や議論が参照されることが多い。かような視点を提示するものとして、Trappe, a.a.O., S.24ff.

II 文化芸術領域における公私協働

以下においては、Iで見たドイツの市立劇場の歴史を踏まえて、公私協働を含む劇場の経営をめぐる法的問題について、いくつかの観点から概観しておくこととしよう。

1 芸術の自由（基本法5条3項）

現在、ドイツにおいて、劇場に関する法制度は、連邦レベルでも州レベルでも存在しない。このことは、劇場に限らず文化芸術領域一般において、文化芸術の固有法則性に対する立法者の配慮の現れであると見られる。このような立法者の消極的態度に対応し、ドイツの公法学や文化芸術政策の議論においては、基本法5条3項が引き合いに出されることが多い。劇場についても、その組織形成のあり方等について、基本法5条3項を指針とした議論が展開されてきた。

本稿において、これらの憲法論に立ち入って検討を行う余裕はないが、以下においては、公私協働に関連してくる観点、すなわち、公的主体（国家及びゲマインデ）と民間主体の間での役割分担との関連においてドイツの公法学説や文化政策において、基本法5条3項を指針としてどのような議論が展開されてきたのか、議論の流れを概観しておくこととしよう。

① 公的主体による振興決定をめぐる「脱国家（Entstaatlichung）」の議論

1970年代に、公的主体（国家）による文化芸術振興をめぐる憲法上の問題について、活発な議論が展開された。これらの議論は、基本法5条3項の主観法的領域による介入を抑制すべきとの要請と、客観法的領域による公的主体による振興の要請の間のジレンマの中で、公的主体（国家ないしゲマインデ）が文化芸術領域、特に、文化芸術の内容や質的側面に対して影響を与えることを警戒し、憲法レベルにおいて、手続的・組織的な観

点からの統制を試みるものであったといえる²⁷。

② 私人による文化芸術振興の可能性

1990年代に入ると、自治体財政の悪化を受けて、公的主体が文化芸術領域に対して積極的な役割ないし責任を果たしてきたドイツにおいても、従来の公的主体が積極的な役割を果たす文化政策の遂行ないし資金調達のあり方を見直すべきであるとの議論が活発に行われるようになった。劇場を含む文化施設の経営のあり方についても、ドイツとは異なる歴史的な経緯から、民間団体が文化芸術振興に積極的な役割を果たしてきたアメリカやイギリスのあり方を参考として、民間による文化芸術振興の可能性に関する議論も展開されるようになった²⁸。

劇場経営における公私協働手法の活用をめぐる近時の議論は、上記の延長線上にあるものとして捉えることができる。

③ 若干の評価

以上の議論は抽象的なレベルで展開されているものであるが、公私協働の形成の際の指針としても機能し得る視点を含んでいる。若干コメントをしておきたい。

第1に、ドイツにおいては、現在において、公私協働手法の利用を含む

27 Wolfgang Palm, Öffentliche Kunstförderung zwischen Kunstfreiheitsgarantie und Kulturstaat, 1998; Michael Mihatsch, Öffentliche Kunstsubventionierung: verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme, insbesondere bei Einschaltung nicht-staatlicher Instanzen in das Subventionsverfahren, 1989; Stefan Kadelbach, Kommunalen Kulturbetrieb, Freiheit der Kunst und Privatrechtsform, NJW 1997, 1114ff.; Wolfram Höfling, Zur hoheitlichen Kunstförderung — Grundrechtliche Direktiven für den “neutralen Kulturstaat” —, DÖV 1985, 387ff. 対応する議論として、原田・前掲注4) 261頁以下。

28 Trappe, a.a.O., S.170ff.

民間の利用の可能性を検討する場合においても、公的主体が積極的な役割を果たしてきた歴史的な経緯、そして、現在においてもその基本的な状況は変化していないことを踏まえ、憲法上及び文化政策上の議論としてもこのことを前提として議論が展開されている点が注目される。

第2に、民間による資金調達や民間部門の活用の是非が、基本法5条3項が定める芸術の自由との関係において議論されている点である。ドイツ法においては、ナチ期の文化統制の反省から戦後、国家が文化芸術領域に介入することを抑制すべきであるとの理解がなされてきた。これに対して、近時においては、収益を指向する民間部門による文化芸術の内容や質への介入に対応しようとする方向性の議論も展開されている点が注目される。

双方のベクトルともに、文化芸術活動の内容・質への介入ないし影響可能性に着目する点では共通している。このように、ドイツ法において、文化芸術の内容・質に関し、センシティブな姿勢を読み取ることができよう。

2 劇場経営の収益性と非営利組織との公私協働

文化施設、特に劇場は収益を上げることが構造的に困難な事業であり、収益獲得を主たる目的とする民間企業にとっては魅力的ではないと考えられることから、公私協働を含め、私企業が劇場の経営に参加することに、あまり期待はかけられないとする見解がある²⁹。法制度の上でも、基本的には、ナチ期のドイツ・ゲマインデ法の系譜を引く各州のゲマインデ法においては、劇場を含む文化芸術に係る事業が非経済的企業として位置づけられており、収益性を期待することができないものとして捉えられてい

29 Claas Friedrich Germelmann, *Kultur und staatliches Handeln*, 2013, S.538.

る³⁰。

これに対して、私企業の参加に期待をかける見解からは、収益獲得を正
面から期待することはできないとしても、企業のイメージ向上等の効果は
あるものとされる³¹。

このように、民間企業の参入や公私協働への参加に期待をかけられるか
否かについて、評価が分かれている。

もっとも、より注目されるのは、民間企業との公私協働に期待をかけて
いない見解によっても、民間の非営利組織の参加に対しては、あまり否定
的な評価が見られないことである。このことは、劇場が危機に瀕した際や
日々の劇場振興において、各地域の劇場の民間の非営利組織による振興
が、現に重要な役割を果たしているということによって裏付けられる。か
ような非営利組織による振興は、具体的には、振興フェラインや振興財団
と一般的に呼ばれる組織を通じてなされている。

振興フェラインとは、個々の劇場の支援を行う民間非営利組織であ
る³²。ドイツの多くの市立劇場には、この振興フェラインが存在するよう
である。通常、振興フェラインは劇場の経営には直接関与せず、定款の定
めに従って、個別の劇場の支援を行う。

振興フェラインが果たしている機能は、まず、資金調達である。劇場へ
の支援のための資金として、劇場フェラインが会員から徴収した会費と、
個人や企業から集められた振興フェラインへの寄附金が当てられる。振興
フェラインがプール機能を果たしているといわれるゆえんである。会費の
徴収額に応じて、会員の支援への関与度を示すために会員グレードが設け

30 Germelmann, a.a.O., S.531; Tillner, a.a.O., S.34.

31 私企業との公私協働について、肯定的な立場として、Karolin Hiller, Öffentlich Private Partnerschaften zur Finanzierung traditioneller kultureinrichtungen in Deutschland, 2014.

32 組織形式としては民法典21条による理念フェライン (Idealverein) の形
態をとる。

られるケースもあり、市民の積極的な参加を促すための工夫として興味深い。また、振興フェラインには、金銭面のみならず、広くロビー活動などのソフト面での機能を発揮することも期待されている³³。

振興財団についても同様に、寄附金や出捐が劇場の資金調達機能を果たすことが期待されているが、独立性の高い組織形式であることから、政治的な影響力などの影響力を受けにくいメリットがあるとされる³⁴。

劇場の経営における民間非営利組織との公私協働の形成には、様々なバリエーションがある。組織的に劇場の経営主体と独立し、両者の間に契約関係がない振興組織と劇場との間の関係は、インフォーマルな公私協働として位置付けられる³⁵。さらに、振興フェラインや振興財団の中には、これが劇場の運営組織の中に株主として組み込まれることによって、より積極的な公私協働を形成する例も見られる³⁶。

Ⅲ 結語—わが国への示唆—

以上、本稿では、ドイツの代表的な文化施設である劇場を取り上げ、その歴史と、現代における公私協働の形成にかかる議論について検討を行ってきた。以下においては、ドイツの議論から日本に対して得られる示唆について、述べておく。

33 Trappe, a.a.O., S.80ff.; Thiel, a.a.O., 186f.

34 Trappe, a.a.O., S.79ff.; Thiel, a.a.O., S.187.

35 Trappe, a.a.O., S.69ff.

36 Trappe, a.a.O., S.85, 116, 195. に Deutscher Oper am Rhein の事例の紹介がある。

1 文化施設の経営面を捉えた法政策的議論の必要性

ドイツの文化芸術政策の遂行については、歴史的に公的主体が果たしてきた役割・責任の大きさが強調されてきた。

しかしながら、劇場の経営のあり方に目を向けると、歴史的に公的主体が果たしてきた役割について注目すべき点が明らかになった。

すなわち、劇場ないし劇場が提供するサービスの内容の捉え方について、そもそも日独両国の間ではかなりの差異がある。筆者の見るところ、ドイツにおいては、劇場の概念それ自体に、インフラ整備施設管理の側面のみならず、興行の側面が含意されており、このことが、公私協働手法の利用を含め、劇場のあり方をめぐる議論に影響を与えている。これに対して、わが国においては文化「施設」としての劇場が、専ら、自治体の側から見た管理対象として把握される傾向にあったことは否めないのではないか³⁷。かような差異は、両国における劇場の歴史的成立過程にその理由を求めることができよう。

ここで強調しておきたいのは、文化施設を経営の対象として捉える視点それ自体の意義についてである。この点、わが国の劇場法は、文化政策学や文化芸術関係者からの意見を反映させる形でハード面から捉えられてきた「施設」からソフト面をも重視した「機関」へと、視点の転換を図ったものとされる。かような劇場法の趣旨、そして、文化施設の経営難が深刻な問題となっている現状を踏まえれば、文化施設を国家や自治体による管理対象として捉える視点とは別に、組織的な観点や文化芸術の内容・質の側面を含め、文化施設を「経営」の観点から捉えようとする視点が、公法

37 このことは行政法学における「公企業法」の議論が具体的な展開を見せてこなかったと、地方自治法の「公の施設」制度が施設管理ないし住民の利用権の観点から設けられた規律であり、行政法学における施設管理における公私協働の議論もこの観点に基づく考察が中心であったことに、要因があるようにも思われる。

学の議論としても求められているのではないが³⁸。

2 文化芸術の内容・質を踏まえた議論

ドイツの議論を見ると、基本法5条3項を政策形成の指針とした議論が展開されている点が注目される。法律による規律が薄い領域における各論的な議論を展開するにあたり、基本法5条3項を指針としつつ領域の特徴を踏まえた議論を展開しようとするドイツ法のスタンスから学ぶべきことは少なくないように思われる。

また、基本法5条3項を指針とする議論としては、従来、給付行政、特に公的振興（補助金など）の選考決定にかかる手続・組織のあり方の局面が取り上げられることが多かったものの、本稿が検討を行った劇場経営という局面においては、この議論と同様に基本法5条3項を指針としつつも、これとはいわば逆方向の議論として、民間が芸術活動への質的介入を行うことを警戒する視点が示されている。

この点、わが国においては、劇場経営のあり方をめぐり、文化的公共性を確保すべきとの問題提起が文化政策学の側からなされているが、芸術の自由や文化芸術領域の自律性・固有法則性を尊重し、文化芸術活動以外の要素による文化芸術の内容・質に対する影響に慎重なスタンスを示すドイツの議論は、わが国における文化芸術分野における今後の公私協働の形成にあたって、参考となるのではないか。

38 本稿においては、指定管理者制度やPFI制度それ自体についての考察を展開することはできなかった。日本法に即した検討については、別の機会を期すこととしたい。もっとも、とりわけ政策論的な観点を視野に入れた場合には、公私協働の形成に際し、これらの法制度の問題と並んで、領域の特殊性を踏まえ、かつ、組織法的な観点を含めて検討を行うことが求められるのではないか、というのが筆者の基本的な立場である。

3 非営利組織との公私協働について

文化芸術領域ないし劇場の公私協働に特化した事項として、ドイツにおいては、民間の非営利組織との公私協働のあり方が活発に議論されていることが注目される。わが国の公法学においても、公私協働の相手方が営利企業であるか非営利組織であるか、という観点が強調されることがある。

もちろん営利企業と非営利組織のいずれが協働の相手方として望ましいのかを一概に論ずることはできないが³⁹、ドイツにおける劇場経営の公私協働の議論に見られるように、劇場経営の収益性を背景として、市場における競争を想定した場合に、私企業から見ると採算を取ることができないが、非営利組織にとっては少なくとも正面から同様のロジックは妥当せず、公私協働の相手方としての役割に期待をかけることができるという見方には一定の説得力があり、わが国における公私協働的な政策形成を検討する際にも、有益な視点を提供するものと思われる。ドイツにおける振興フェラインや振興財団を通じた資金調達ないし公私協働の手法は、現に、企業メセナにかけられる期待が限られている現状に照らせば、わが国にも参考となろう。

以 上

39 板垣勝彦「保障国家における私法理論：契約・不法行為・団体理論への新たな視角」行政法研究4号（2013）131頁以下。