

改革を迫り文楽協会への補助金をカット

国の保全・保護の文化行政に挑む

2012年8月8日(水) 池末 浩規、上山 信一

大阪府・市の統合本部は「大阪都構想」の実現に向けて、府・市の主要事業の改革、民営化、統合プランを作成中である。この連載では、これまでにモノレールの改革、公立病院の統合について考察した。

今回はすでに報道で注目を集める人形浄瑠璃文楽への補助金カットの問題を考える。1963年に設立された公益財団法人の文楽協会(大阪府中央区)に対しては、長年、国、府、市が補助金を提供してきた。また国は大阪に専用劇場を作った上で公演を支援している。地元の大阪府と大阪市も毎年文楽協会に対して5200万円の補助金を助成してきた。

これに対して橋下徹大阪市長は芸術文化団体に対して経営の自立を促進し、継続的に運営補助金を出すというやり方を見直す方針を打ち出した。そして、文楽協会への補助金を25%カットすることとともに、文楽協会に運営改革案を作って実行することを求めた。しかし、協会側は公開の場での意見交換会を拒否するなど予算執行条件を満たす気配を見せない。そこで市側は今年度の補助金の執行を停止した。

一体何が争点なのか。今回は府と市の特別参与として、文化行政の見直しにかかわる池末浩規氏(経営コンサルタント、元マッキンゼー)に登場していただき、議論のポイントを語ってもらった。また、大阪府・市の特別顧問の上山信一氏(慶応義塾大学総合政策学部教授)にも橋下改革における今回の問題の位置づけを語ってもらった。(聞き手は、伊藤暢人)

—今回はこれまでと趣が異なり、文化行政について語っていただきます。

橋下徹大阪市長は芸術文化に関する公的助成のあり方を見直す意向を示しています。6月に市がまとめた「市政改革プラン」最終案では公益財団法人の文楽協会(大阪府中央区)や公益社団法人の大阪フィルハーモニー交響楽団(大阪府西成区)への補助金カットが盛り込まれました。

中でも、ホットな話題となっているのが人形浄瑠璃文楽への補助金カットです。大阪府は文楽協会への補助金を昨年度より25%削減した3900万円とする予算案を計上。協会や技芸員に対して改革を求めています。また、公開の場での意見交換を求め、応じない場合は予算案の支給を凍結、全額カットする考えを示しています。

話題に上っている文楽協会とはどのような組織なのでしょう。

池末: 文楽協会の歴史を振り返ってお話しましょう。

文楽は大夫、三味線、人形が一体となった芸術です。成り立ちは江戸時代初期にさかのぼります。幕末に植村文楽軒が大阪で始めた一座が最も有力で中心的な存在となり、文楽は人形浄瑠璃の代名詞となりました。

明治時代の終わりごろからは、歌舞伎と同じように松竹が文楽の経営権を持つようになりました。ところが戦後、経営が難しくなり、松竹は1962年に文楽の運営を手放します。それを引き継ぐため、国、大阪府、大阪市、NHKなどが相談して、1963年1月に文楽協会が設立されました。

現在、理事方では理事長のほか常任理事が2人、理事が12人います。代々、近鉄の方が理事長をしてきており、現在の山口昌紀理事長は近畿日本鉄道の会長です。事務方の幹部には府・市のOBの事務局長、制作公演課長、近鉄から派遣された次長兼総務課長がいるほか、総務課に2人、制作公演課に7人がいるという体制です。

— 文楽協会とはどのような機能を担っているのでしょうか。

池末: 設立当初は、文楽の公演全般にわたる機能を持っていました。公演のプロデュース、大夫や三味線・人形を担当する「技芸員」のマネジメント・育成、舞台技術の保持・育成などです。



府と市の特別参与として、文化行政の見直しにかかわる池末浩規氏

やがて84年、大阪市中央区に国立文楽劇場が完成します。それを機に、東京、大阪で上演する本公演のプロデュース、舞台技術の保持・育成などの機能は、劇場を運営する国の外郭団体(現在は独立行政法人)の日本芸術文化振興会に移りました。

その後は、文楽協会の機能は小さくなり、地方公演や特別公演のプロデュース、技芸員の報酬管理などにとどまっています。地方公演や特別公演は全体の2割程度です。それも、地方の劇場側が企画するケースが多い。

上山: その結果、文楽協会の役割はかなり小さくなりました。今やっていることは劇場からお金をもらってくる技芸員に報酬を渡すための契約事務と給与事務、電話による地方公演営業、あとは技芸員のサポート程度です。経験の必要な業務もありますが、要は、派遣会社に近い。文楽の維

持・発展を図る“協会”の機能からはほど遠い実態です。

長年、赤字を補助金で補填してきた

—その文楽協会に対しては、長年、補助金が提供されてきました。

池末: 設立以来、国や府、市などが補助金・助成金を提供してきました。2011 年度の補助金額は国が 8000 万円、府が 2070 万円、市が 5200 万円です。

—一方、大阪市は橋下改革で「特定の団体に対して、連綿とお金を入れ続けて良いのか」という問題意識を持ち始めています。2 月から文楽と大阪フィルハーモニー交響楽団についての検討作業に着手し、そして、3 月に「文化助成のありかた検討会議」が設立されました。私はそのメンバーの 1 人として、関係者へのヒアリングやデータによる事業分析を行いました。

芸術文化は大阪の都市魅力を高めるためには不可欠です。ただし、芸術団体が市民などに支持され、競い合って切磋琢磨する状況にあるのが望ましい。行政の役割はそのための環境整備や事業助成にとどめるべきです。

—現在、文楽協会の収支はどのような状況ですか。

池末: 毎年、多額の補助金、助成金を前提に運営している状況です。

文楽には大きく分けて本公演、地方公演、特別公演の 3 種類があって合わせて年間 230 日程度の公演です。そして合計約 25 万人を集客しています。本公演には文楽劇場で上演する大阪公演と国立劇場(東京都千代田区)で上演する東京公演があります。それぞれで、解説が付く入門編の鑑賞教室も催しています。

本公演は国の独立行政法人、日本芸術文化振興会が興行主です。本公演での文楽協会の役割は劇場から技芸員の報酬を受け取って、各自に渡すだけです。企画や集客などの工夫は一切しない。そういう意味で先日の JR 大阪駅でのプロモーション活動は画期的でした。また、技芸員の報酬は公演の収支状況や観客動員数とは無関係です。つまり本公演の良し悪しと協会や技芸員の収入は全く関係がないのです。

—一方、地方公演と特別公演は文楽協会がプロデュースします。特別公演からは 1 億円弱の収入があつて、1000 万円程度の黒字が出ています。地方公演は 1 億円強の収入に対して 3000 万円ほどの赤字です。しかし、この赤字分は芸術文化振興基金助成金、放送文化基金助成金で補填されます。

文楽の収支状況

	文楽劇場	文楽協会
本公演	○劇場費用をゼロとみなすとやや黒字(収入7億円程度?)	□ 技芸員報酬を劇場からスルーするのみでチャラ(4億円)
地方公演	—	▲1億円強の収入に対する3千万円不足分は基金より補填
特別公演	—	○1億円弱の収入で1千万円程度の黒字(注)
公演共通費	▲劇場費用	▲制作スタッフ人件費8人分など
文化財保護	▲技芸員養成、技術スタッフ	▲養成費
組織維持	▲スタッフ	▲事務スタッフ人件費4人分など
全体収支	3~15億円の赤字が発生 国庫、基金などから充当?	1.6億円程度の補助金・助成金を必要とする (注:企画中のミニ公演は全て赤字)

出所: 討議資料「人形浄瑠璃文楽の現状と課題」(2012年7月3日)

そのほか、技芸員の養成費、文楽協会の職員の人件費などの経費は、特別公演からの利益、国や大阪府、市の補助金で補填しています。また、補助金・助成金という名目以外にも、青少年向け事業を中心に年間1200万円強の「委託事業」費が大阪市から文楽協会に支払われています。

—補助金カットは「文化軽視」だという批判を呼んでいます。

上山: 芸術・文化には高尚なもの(ハイアート)と大衆的なもの(ポピュラーアート)とがあります。前者はビジネスベースではなかなか成り立たないが、文楽は大阪発祥では唯一のハイアートです。大阪府、市とも大切に思っている。文楽自体の価値をさらに高め、都市魅力の創造にも役立てていく方法を見つけないかと考えています。しかし、今の仕組みのままでは単に公演をやるだけです。工夫や努力へのインセンティブが弱い。現にお客があまり来ていません。

大阪公演の観客動員率は5割

—現在のままでは都市魅力の創造には結びつかないということでしょうか。

池末: 残念ながら、観客動員率は、大阪公演が52%、大阪鑑賞教室が77%と大阪では低水準にとどまっています。これに対して東京公演は83%、東京鑑賞教室は89%です。

		日 回		観客数 (千人)	観客動員率
本公演	大阪公演	85	188	74	52%
	大阪鑑賞教室	16	32	19	77%
	東京公演	64	132	66	83%
	東京鑑賞教室	13	24	13	89%
地方公演		28	55	21	
特別公演		(26 件)		57	

出所：討議資料「人形浄瑠璃文楽の現状と課題」(2012年7月3日)

上山：ちなみに、文楽協会は公益財団法人です。府や市が直接運営しているわけではない。府や市の立場でできることは、補助金の上げ下げぐらいです。

池末：今、直接的に論争の的となっているのは補助金のカットや執行停止という「補助金問題」ですが、その奥にあるのは、大阪を代表する文化として文楽を都市魅力の創造にどう結びつけていくかという「都市魅力問題」。さらには、今後、誰がどのような形で保護と振興のバランスを取り、文楽の未来を創っていくのかという「文楽持続性問題」です。これらは混同されがちで、問題の理解を妨げる原因となっています。

ー動員率が低い理由は何ですか。

池末：東京が年間 156 公演なのに対して大阪は 220 公演もあります。しかも東京は総席数が 570 席に対して大阪は 753 席もあります。東京では日によってはチケットが取りにくいようですが、大阪では空席が目立ちます。

実際には大阪のほうが東京よりも動員観客の実数は多いのです。大阪での「都市魅力問題」にこだわらず「文楽持続性問題」のみを考えれば、大阪公演の回数を減らして、需要の多い東京公演での上演数を増やすといった工夫も必要でしょう。大阪としては複雑な心境ですが。

上山：日本芸術文化振興会や文化庁は伝統文化を保護・保全することを最大の使命と考えています。保護・保全を支える手段として「活用」、つまり「上演」があるという位置づけです。だから、少々空席があっても大した問題ではないのです。現在のように淡々と事業を続けつつ、文楽という伝統芸能を維持できればそれで良しとする考え方です。

また、そういうスタンスだから大衆受けしない演目などもやっていこうと考える。ところが、大阪府や市は文楽にも都市魅力の創造に貢献してもらいたい。そういう立場からすると、文楽劇場がガラガラでは困るのです。

—観客動員率が低ければ、当然、その分、収支にも響きますね。

上山: 同じ文化でも博物館や美術館のようなハコモノの場合、入場者が少なくても、それほど目立ちません。

一方、オーケストラや文楽のようなコンテンツの場合、入場者が少ないと空席が目立ちます。そして、美術館とは違って演奏や上演をする都度に人件費がかかります。飛行機の座席やホテルの部屋と同じで、ひとつでも多く埋める努力が必要です。

池末: 空席をなくす努力は必要ですが、一方ではいくら努力しても文楽全体を黒字事業にすることは難しい状態です。というのは、現在、文楽全体で年間 9 億円程度の収入に対して、6~15 億円の赤字が出ていると推測されます。

今後、仮に全公演のすべての座席が埋まっても赤字は消えません。なぜなら、チケットが安く、1 等席でも 4000~6000 円ほどですから、歌舞伎の半分から 3 分の 1 程度なのに対し、かかるコストが高い。1 体の人形を動かすのに 3 人の技芸員が必要です。1 回の公演では 82 人の技芸員全員が動きますから、“生産性”が非常に低いアートといえます。

チケット代を今の 4 倍にすれば赤字から脱却できるといった話を聞いたことがありますが、値上げとなるとよほど工夫しないと観客は減るでしょう。しかも、コストは今後もっと上がっていく見込みです。たとえば人形を操る糸にクジラのヒゲ、三味線のバチに象牙など、手に入りにくい希少な材料を使っています。こういったことを合わせて考えると、文楽の経営自立は難しく、保護・保全の対象であり続けるでしょう。

—そんな中で、大阪市が補助金をカットすると文楽が生き残れなくなりませんか。

池末: いいえ、文楽にかかわる組織は文楽協会のほかに、日本芸術文化振興会、そしてその元には文化庁があります。先ほどお話したように、今の文楽協会の機能は限定的で、そして大阪府市がそこに出している資金ももともとそれほど大きくない。仮に府市が協会に出す補助金がゼロになったとしてもインパクトは限定的です。

実際、大阪府が文楽協会に対する補助金は、1996 年までの 5200 万円から段階的に減り、2011 年には 2070 万円になりました。しかし、たまたま国の文化財保護強化方針によりほぼ同額分補助

金が増えて従前どおりの収入が保てています。なお国は 8000 万円を出しているうえ、劇場も独立行政法人日本芸術文化振興会が維持しており、文楽は実質的に国の保護下にあります。万一、大阪市からの補助金 5200 万円がゼロになっても文楽がなくなるようなことにはならないでしょう。

劇場には橋下市長の「つぶやき」が張り出されている

—橋下市長は観客動員を高める方法や文楽協会、技芸員にインセンティブを与える仕組みづくりなど文楽界の改革の方法について、協会や技芸員らと直接話したいという意向で、公開の場での会談を求めています。しかし、非公開を希望する協会や技芸員側との調整はついていません。

上山: 橋下市長は市政運営に当たって公開原則を貫いてきました。文楽だけ非公開でやるのは政治家としては難しい。



府と市の特別参与である池末氏(右)と、同じく府・市の特別顧問である上山信一氏

池末: 文楽協会側は、技芸員はカメラや記者の前で話すのに慣れていないから「怖い」という感覚があると言っています。公開の場で「突き上げられる」ことを恐れているのだと思います。劇場の舞台裏に行くと、橋下市長が「ツイッター」でつぶやいた言葉が紙にプリントされて張ってある。だから橋下市長の一言一句を、技芸員の皆さんは知っていて、ちょっと警戒しているわけです。

しかし、今年 5 月には、やはり事業見直しの対象となっている大阪市音楽団が公開で橋下市長との意見交換会を開いています。その時は市長は団員の話聞き、議論を交わし、「持ち帰ってまた意見をください」というやりとりをしていました。極めてまっとうな意見交換会でした。技芸員の方々はこの際きちんと話した方が良く思うのですが…。

—そもそも、大阪都構想において、文化行政はどのような位置付けの問題なのでしょうか。

上山: 橋下市長は府知事の時代から、文化行政は重視してきました。文楽やオーケストラへの補助金カットのニュースに対しては文化軽視だという批判がよく出てきますが、橋下市長はむしろ逆に、文化行政は非常に重要という意識を持っています。しかし、行政の支援のあり方については問題が多いと考えています。橋下市長は文化には、集客力を発揮して大阪の街として魅力を引き上げる役割を期待する。しかし、これまでは、府や市は特定の団体に対して毎年、まとまった額の運営補助をしてきました。しかし、このやり方では、既得権益となりかねない。そこで特定団体向け

の継続的な運営補助金は見直すとしています。

こうした現状を踏まえ、府市統合本部の「文化助成のありかた検討会議」では大阪府・市の文楽協会への支援については、組織補助を廃止し、個別の事業を助成する制度に変えることを決めました。また、府市 OB の継続雇用も不要としました。しかし、経過措置として、2012 年度は費目上、運営補助となる助成も認め、文楽協会の内容説明次第で最高 5200 万円の支援もあり得るとしましたが、その後その額は市長との議論を経て、部局判断により前年度比 25%減の 3900 万円となりました。

「助成に競争の仕組みを入れたり、集客の実績を問うというやり方は理屈では理解できても、現場などからの反発は大きいでしょうね。」

上山: 行政としては観客が来ていないような事業に漫然と補助金を投入し続けるわけにはいけません。これは文化でもイベントでも福祉でも同じです。うまくいっていない事業はなんらかの改革案を考えていただかないと困るのです。

文化事業の場合、文化の保護・保全という美しい名目の下で、長年、当然のように補助金や助成金をもらってきました。そのため、補助金の額を減らすというと、各団体よりもファンやその周りのいわゆる“文化族”から強い反発が起きています。「聖域を侵すな」「保護しなければ死んでしまう」とも主張される。しかし、批判しているのは直接かかわっている人たちよりも、取り巻きの人たちや評論家、そして“文化人”たちです。

だから、今回の文楽のように、少しでも問題を指摘すると、「君は文化が分かっていない」と批判される。最後は、有識者を動員して「文化弾圧だ。ファシズムだ」と批判されます。

しかし、橋下市長は、府知事時代から、この構造を問題視し、芸術・文化に積極的にメスを入れてきました。



大阪市の中心部にある国立文楽劇場。動員数の引き上げが課題に

—具体的にどのような改革を進めたのですか。

上山：例えば、上方のお笑い文化を象徴する施設のひとつに大阪府立の上方演芸資料館（ワッハ上方）というものがあります。ここに府は年間4億円を支出していましたが、入館者数は約5万人、収入は約5000万円にとどまっていました。大阪府知事時代の橋下氏はこれを問題視し、経費削減のために通天閣に移転すると発表したのです。それに対して家主の吉本興業は、落語や漫才を公演する「ワッハホール」やレッスルルームを自主運営とし、残りの約半分を占める展示室や収蔵庫などの家賃を年1億円とした上で、管理を請け負うことになりました。

2011年度からは、大阪センチュリー交響楽団（2011年4月から「日本センチュリー交響楽団」に名称変更）への補助金を打ち切りました。大阪にはもともとセンチュリーに加え、大阪フィルハーモニー交響楽団、関西フィルハーモニー管弦楽団（大阪市港区）、大阪交響楽団（堺市堺区）と4つもオーケストラがありました。大阪に4つのオーケストラが必要なのかという声は出ていました。そこで大阪府は、センチュリーに対して自立を求め、補助金を段階的に減額しました。その結果、センチュリーが人件費削減・広報活動・スポンサー集めに奔走して、新たな支援企業を得ています。

文化行政にかかる補助金・助成金は、府や市の全体予算から言えばわずかなものです。けれども、このまま何も手を着けなければ、各団体が補助金に依存する既得権益団体になってしまう。やがて努力を怠りレベルも落ちていくかもしれない。橋下市長は文化行政を重視するが故に各団体の自立が重要ととらえています。文化団体に限らず、よりよい事業にするための工夫を拒んだり補助金を出す行政機関の長との対話に応じない団体があるとしたら、税金を使った補助金は出せない。橋下市長はあえて不人気を承知で文楽協会への補助金カットをやっているのです。

（構成：小林佳代）

上山 信一（うえやま・しんいち）

慶應義塾大学総合政策学部教授

1957年大阪市生まれ。京都大学法学部、米プリンストン大学大学院（公共経営学修士）卒。旧運輸省、マッキンゼー（共同経営者）などを経て2007年から現職。専門は企業・行政機関の経営改革。大学での本務のほか大阪府・市の特別顧問、国交省政策評価会委員（座長）、新潟市都市政策研究所長、日本公共政策学会理事等を兼務。著書に『大阪維新—橋下改革が日本を変える』（角川SSC新書）、『だから、改革は成功する』（ランダムハウス講談社）、『ミュージアムが都市を再生する』（日本経済新聞社）、『行政の経営分析—大阪市の挑戦』（時事通信出版局）、『政策連携の時代』（日本評論社）などがある。

池末 浩規（いけすえ・ひろき）

パブリックパートナーズ代表取締役 大阪府・市の特別参与

東京大学法学部、米スタンフォード大学(物理学)修士課程及び、ラトガーズ大学(メイソングロス芸術大学院)の修士課程で視覚芸術を学ぶ。マッキンゼー社ではコンサルタントとして、新規顧客の長期総合プロジェクトや業績回復プロジェクトなどを中心に担当。現在はフリーランスでコンサルティングに取り組む一方、クラブイベント、ファッションショーなどパーティーフォトグラファーとしても活動中。

コンサルタントが見た“大阪都”

大阪府と市を統合する「大阪都」構想が動き出している。統合するとどのような効果が得られるのか、様々な分野にコンサルタント経験者が入って精査を続けている。その現場に立ち会った関係者が個々のプロジェクトについて、ビジネスという視点で解説する。

© 2006–2012 Nikkei Business Publications, Inc. All Rights Reserved.