

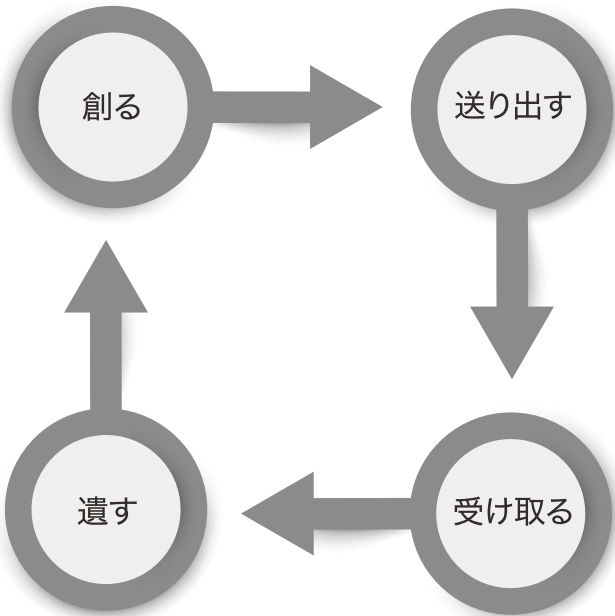


# 法から学ぶ 文化政策

小林真理・小島立・土屋正臣・中村美帆 著

有斐閣

# 文化のサイクル



# 文化サイクル対応表

目次		法				
		創る	送り出す	受け取る	遺す	
第1部	第1講	日本国憲法 基本的人権を保障し、国家のあり方を規定することで、文化のサイクルをはじめとする社会全体を支える				
	第2講	文化芸術基本法 国は、文化芸術に関する施策を推進する計画を策定し、推進する。そのうえで留意すべき基本理念を定める				
	第3講・第4講	著作権法 作詞・作曲する、絵を描く、文芸作品を書く、など	実演、出版、録音・録画の販売・配信、など	音楽を聞く、本を読む、美術作品を鑑賞する、など	保護期間 (原則として著作者の死後70年)	
	第5講・第6講	文化財保護法	文化財としての価値づけ 紹介、展示、教育	アイデンティティの醸成 文化財のある生活環境の享受	文化財の保存・伝承	
第2部	第7講	文化芸術を支える組織の法規制 すべてに関わる				
	第8講	行政改革関連法 国や地方自治体の政策や施策を効率的・効果的に運営する				
	第9講	社会教育法 社会教育として「文化」に関連する事柄を扱う場合もある				
		図書館法	資料の提供 その他図書館奉仕の提供	資料の利用 その他図書館の利用	資料の収集、整理、保存	
	第10講	博物館法	調査研究、展示 その他一般公衆向け事業	展示の鑑賞 教育普及等の事業の利用	資料の収集、保管	
	第11講	美術品公開促進法	優れた美術品の公開			
		美術品損害補償法	展覧会開催の補償			
		文化観光推進法	文化観光に 地域や施設を活かす		活かすことにより遺す	
第12講	劇場法	創造的公演の企画・実施	公演を企画・実施 実演芸術の利用に供する	実演芸術の普及啓発 教育機関との連携	実演芸術の継承 事業実施のための人材育成	
第3部	第13講	障害者文化芸術活動推進法	創造の機会の拡大 権利保護の推進	作品等の発表の機会の確保 販売等の支援、交流の促進	鑑賞の機会の拡大	芸術上価値が高い作品等の 評価保存場所確保
	第14講	アイヌ施策推進法	権利保護の推進	展示、教育 固有文化の再発見	アイデンティティの醸成 多文化、多様な価値観への寛容	固有文化の伝承 生活環境の安定化
	第15講	日本語教育推進法	教育機会の掘り起こし	夜間中学校等での教育	キャリア選択幅の拡大 異文化理解の促進	自文化アイデンティティの継承

強く関連する

関連する

## 著者紹介

こばやし まり

小林真理（第0講，第2講，第8講，第11講，第12講，Column 5）

東京大学 大学院人文社会系研究科 教授

文部科学省文化審議会 文化政策部会，博物館部会，文化財分科会委員，高知県，奈良県，滋賀県，三重県等の計画立案・評価等委員などを務める。日本文化政策学会副会長。単著『文化権の確立に向けて——文化振興法の国際比較と日本の現実』（勁草書房，2004），編著に『文化政策の現在』シリーズ（東京大学出版会，2018）。

こじま りゅう

小島 立（第3講，第4講，第7講，Column 1・4・8・9・11）

九州大学 大学院法学研究院 教授

文部科学省文化審議会 著作権分科会法制・基本問題小委員会委員などを務める。日本文化政策学会理事。共著に『教育現場と研究者のための著作権ガイド』（有斐閣，2021）。

つち やまさおみ

土屋正臣（第5講，第6講，第14講，第15講，Column 3・7）

城西大学 現代政策学部 准教授

藤岡市教育委員会を経て，現職。東京都大田区文化振興推進協議会 文化施設のあり方分科会委員などを務める。主著に『市民参加型調査が文化を変える——野尻湖発掘の文化資源学的考察』（美学出版，2017）。

なかむら みほ

中村美帆（第1講，第9講，第10講，第13講，Column 2・6・10）

静岡文化芸術大学 文化政策学部 准教授

神奈川県文化芸術振興審議会委員，埼玉県富士見市文化芸術振興アドバイザー（非常勤）などを務める。日本文化政策学会監事。主著に『文化的に生きる権利——文化政策研究からみた憲法第二十五条の可能性』（春風社，2021）。

## 目次

Lecture	0	はじめに この本の趣旨と、読み進めていくための基礎概念	1
---------	---	--------------------------------	---

I	はじめに	1
II	本書の射程	4
III	法律の性質	9

### 第1部 文化政策の基礎となる法

Lecture	1	憲法・国際法 基本理念としての文化権	20
---------	---	-----------------------	----

I	文化権 (cultural right) とは	20
II	文化権と日本国憲法	21
	1. 文化権の2つの側面	21
	2. 第3世代の文化権?	22
III	文化権と国際法	24
	1. 世界人権宣言	24
	2. 国際人権規約	24
	3. 国際社会における文化権の議論	25
IV	参考：ユネスコの文化政策	27
	1. 条約・勧告・宣言等	27
	2. ユネスコの事業	30
	3. 日本とユネスコ	31
V	文化権についての今後の議論	32
	1. 文化権の内容の深化に向けて	32
	2. 文化権の法的性質に関する検討	35

Lecture 2 文化芸術基本法 39

- I はじめに：議員提出立法の特徴 ..... 39
- II 文化芸術基本法の基本構造 ..... 41
- III 文化芸術基本法のこれまでとこれから ..... 48

Column1 表現の自由 57

Lecture 3 著作権法（1）  
著作権法の「これまで」 60

- I 知的財産法における著作権法の位置づけ ..... 60
- II 著作権法に関係する主なアクター ..... 61
- III 著作権法の基本構造 ..... 63
  - 1. 著作権法によって保護される対象 ... 63
  - 2. 著作物に関する権利の帰属 ... 65
  - 3. 権利の内容と効力 ... 66    4. 権利の制限 ... 68
  - 5. 著作権の保護期間 ... 70
- IV 著作権法が社会において果たしている機能 ..... 71

Lecture 4 著作権法（2）  
著作権法の「これから」 77

- I 現在および将来の著作権制度について検討する際に必要とされる観点 ..... 77
- II 最後に ..... 86

I	文化財保護法の概要	88
	1. 文化財保護法とはどのような法律か	88
	2. 文化財の種類	89
	3. 文化財を指定することの意味	93
II	文化財保護法が教育法制のなかに位置づけられている意味	94
	1. 文化財保護法の今日的状況	94
	2. 関連法規と文化財保護法の関係の曖昧さ	96
III	文化財の公開と文化国家建設	97
	1. 敗戦と「教育」「文化財保護」の関係	97
	2. 戦前・戦中における「文化建設」	98
	3. 地方教育委員会の役割と博物館法との関係	98
IV	地域における文化財の愛護思想の普及	100
	1. 国の文化財保護政策としての「文化財愛護地域活動」	100
	2. 地方における「文化財愛護地域活動」の実態	101
V	最後に——文化財保護法の読み方	103

I	文化財保護法改正——単体指定・保存から「地域総がかり」の保護へ	105
II	「点」の保存から「面」の保護へ——文化財の価値づけ変遷	107
	1. 戦前・戦中期における「面」としての保護の系譜	107
	2. 高度成長期における「面」としての文化財保護	109

3. 景観の保護と形成 … 111	4. 面から空間へ … 112
Ⅲ 「空間」としての文化財保護が抱える課題 …………… 115	
1. 「地域総がかり」の困難さ … 115	
2. 評価軸の単一化のあやうさ … 116	
Ⅳ 「空間」としての文化財保護の未来 …………… 117	
	Column2 顕彰制度 120
	Column3 「遺跡化」, 「博物館化」から「文化財化」へ 122

## 第2部 文化政策の場・組織を支える法

### Lecture 7 文化芸術を支える組織の法規制 126

- I 文化芸術を支える組織の法規制の「これまで」………… 126
  - 1. はじめに … 126
  - 2. 文化芸術を支える組織の分析軸 … 127
- II 文化芸術を支える組織の法規制の「これから」………… 138

Column4 古物営業法 141

### Lecture 8 行政改革に関連する法律 143

- I はじめに …………… 143
- II 行政機関が行う政策の評価に関する法律 …………… 145
- III 独立行政法人通則法と地方独立行政法人法 …………… 148
- IV 指定管理者制度 …………… 153



V 本章のまとめ	158
----------	-----

Lecture **9** 社会教育法・図書館法  
教育法体系と文化政策 160

I 社会教育法とは	160
II 文化政策における社会教育施設	164
1. 公民館は「文化施設」か？	164
2. 社会教育施設と公立文化施設	164
3. 指定管理者制度と社会教育施設	166
III 図書館法	167
1. 図書館法の概要	167
2. 図書館の自由に関する宣言	169
IV 社会教育と文化政策	170
1. 戦前の社会教育と文化政策	170
2. 戦後の社会教育と文化政策	171
3. 社会教育と生涯学習	172
4. 社会教育を取り巻く最近の変化	173
V 社会教育「法」以外の社会教育の可能性	173
1. 社会教育「法」の再考	173
2. 民間の社会教育の事例——日野社会教育センター	174

Lecture **10** 博物館法  
直近の法改正と根本的な論点 176

I 博物館法の歴史	176
II 博物館法における「博物館」	179
1. 法における博物館の定義	179

	2. 定義規定による機能不全 … 181	
III	博物館法の現状と課題 ……………	182
	1. 登録制度の現状と課題 … 182	
	2. 学芸員制度の現状と課題 … 185	
IV	法改正に向けた動き ……………	187
	1. 文化庁の動き … 187	2. 日本学会議の提言 … 188
	3. 現行博物館法の課題の検討 … 189	
	4. 現行博物館法に書かれていない課題への対応 … 191	
V	文化政策としての博物館法 ……………	192

Column5 専門職とは何か 194

Column6 公文書館 196

Lecture **11** 美術品公開促進法・海外美術品公開促進法・  
美術品損害補償法・文化観光推進法 198

I	はじめに ……………	198
II	美術品公開促進法 ……………	199
III	海外美術品公開促進法 ……………	202
IV	美術品損害補償法 ……………	207
V	文化観光推進法 ……………	209

Column7 文化財返還 214

Lecture **12** 劇場、音楽堂等の活性化に関する法律  
(劇場法) 216

I	劇場を支えるもの ……………	216
II	劇場法の内容 ……………	219

III	公立文化施設の問題	226
IV	劇場法を根拠とする支援	232
	Column8 いわゆる「ダンス規制」と風営法	236
	Column9 チケット不正転売禁止法	239

## 第3部 社会の多様性と向き合う法

### Lecture 13 障害者文化芸術活動推進法 アクセスをより確かなものにするために 242

I	障害者文化芸術活動推進法とは	242
	1. 法の概要 … 242	2. 基本理念と基本施策 … 243
II	法成立の経緯	245
	1. アール・ブリュット・ジャポネ展 … 245	
	2. 議員連盟の働きかけ … 246	
III	法成立の背景	247
	1. アール・ブリュット … 247	2. 障害者の芸術活動 … 248
	3. 「障害者アート」の展開 … 249	
	4. 日本の文化政策における障害者の位置づけ … 251	
	5. 障害者政策における文化芸術活動支援 … 252	
IV	障害者文化芸術活動推進法の今後	255
	1. 障害者文化芸術活動推進基本計画の策定 … 255	
	2. 文化庁事業の開始 … 256	
V	障害者と文化政策	258
	1. 社会としての対応 … 258	
	2. 一人一人の障害者個人の尊重 … 259	

Column10	オリンピック憲章	261
----------	----------	-----

I	はじめに	263
II	アイヌ施策推進法の概要	265
III	アイヌ施策推進法の背景	267
	1. 近代におけるアイヌ政策	267
	2. アイヌ文化振興法の制定	268
	3. アイヌ施策推進法の制定	270
IV	新法制定後のこれから	272
	1. アイヌ施策の全体像	272
	2. 残された課題	274
V	最後に	275

Column11 タトゥー 278

I	はじめに	280
II	日本語教育推進法の概要	281
III	日本語教育のこれまで——日本語教育推進法の背景	283
	1. 日本語教育を必要とする児童・生徒数の増大	283
	2. 日本語教育が必要な背景	285
IV	日本語教育のこれから——日本語教育がもたらす多文化共生社会の可能性	290
V	最後に	293

おわりに 295

事項索引 297

# はじめに

この本の趣旨と、  
読み進めていくための基礎概念

Lecture

0

## I はじめに

### ●本書の目的

本書は、文化に関する公共政策である文化政策が、どのような方向性を目指し、どのようなことを実現しようとしているかについて実定法に着目をして、文化を発展させるエコシステムという図式（視点）から照射することによって、現在の政策領域の必要性と実定法のカバーしている領域を解き明かすことを目的としている。

もう少し具体的に書くとしよう。戦後日本は新しく日本国憲法を発布して以降、健康で「文化的」な生活を営む権利を保障しようとしたり（日本国憲法25条）、民主的で文化的な国家をさらに発展させる（教育基本法前文）方向性を目指したり、世界文化の発展に貢献する（文化財保護法1条）ことを目標としてきた。とはいえ、実は文化が発展した姿やイメージ、またそれに至る過程がどのようなものなのかは曖昧だ。まずはそのことを国際的な動向を視野に入れつつ明らかにしたうえで、文化の発展に至るプロセスをエコシステムという観点から考えてみたいのである。

ここで私たち執筆者が提示している「文化政策のエコシステム」のエコシステムとは生態系のことであり、本来、生物とその環境を構成する要素を1つの体系として考える生態学で使われる言葉だ。

若者の生態系などと使われることもあるし、都市生態系といわれることもある。これを文化の生成過程と継承過程に置き換えて、文化政策の究極のゴールを考えられないかというのがこの書物の試みだ。

文化は、人間が生み出してきた成果物という意味合いが強い。たとえば、代表的な辞書を見ると、「人間が」自然に手を加えて形成してきた物心両面の「成果」であり、衣食住・技術・学問・芸術・道徳・宗教・政治など生活形成の様式と内容を含む。人間が成果物としての文化を創りあげ、受容者側に届くまでには過程が存在しているはずである。過程においては人間の様々な活動と社会環境や自然環境との相互作用によって文化が生成される。最初に私たちは、多様な文化が社会の中で認められていくことが、文化発展の条件であり、目標でもあるとする。そのうえで、文化を持続的に発展させるためには、人あるいは制度による次の機能が重要であると考えた。

第1に、新しい創造的な活動や作品を「創る」機能である。いまや文化財のように考えられているものも、最初は誰かが新しく創り出したものである。その創造的な活動の価値を見だし、それを評価して、社会や市場に「送り出す」機能が2番目である。そして「送り出す」機能があるから、人々は新たな文化を「受け取る」ことができる(第3の機能)。知り、学び、技術を習得するなどして、文化を広く「受け取る(認める)」ことによってその価値への理解を深める。そのまま受容する側にとどまる場合もあるが、理解を深めた人の中には、創造的な活動へと立場を変えていく人もいるだろう。第4に、新しい創造的な活動や作品も、意識的に「遺」さなければ、消えてしまう。過去の、過去と書くと遠い昔のようなイメージを持たれてしまうので、すでに世の中に存在する文化が「遺」されていて、誰もがアクセスできることが新しい創造につながる。

このような試みをするに至ったのには、これまでの芸術や文化を

めぐる人文社会系の研究の成果や進捗がある。芸術を成果物として研究対象とするのが、たとえば美術史、美学、考古学である。芸術が創り出されていくプロセスに着目すると、創り出す人、それを媒介・仲介する人（画廊、批評家、マスメディア等、機関だと美術館、アートセンター、展覧会場）に注目するアートマネジメント学がある。享受・鑑賞する人（オーディエンス）や、その環境を扱う芸術社会学・文化社会学という領域もある。創り出す人（芸術家）や享受・鑑賞する人の個人の営みに注目すると教育学や心理学の領域かもしれない。さらに文化的な財やサービスを生産と消費という経済活動とみなして考察する経済学の領域がある。また文化の持続可能性を考察する文化経営学もあり、そこでは文化政策も重要な要素である。これらの研究成果も含めて、公共政策の領域で活かすことが必要になってきている。

もしある文化の消滅をよしとしないのであれば、消滅しそうな状況は課題として意識され、何らかの政策が行われることになる。文化の存続や発展を持続可能とするために考えたのが、冒頭に示した循環図（巻頭図：文化のサイクル）である。そして文化サイクル対応表は、現行の文化関連の法律がこのサイクルの構成要素のどの部分を主に担っているかを示したものとなっている。そもそもこのモデル自体に批判もあるかもしれない。とはいえこの表を見ることにより、文化サイクルにおいて法律によって後押しされている構成要素がわかる（逆に、法律による後押しが弱い部分もわかる）。何が足りていて、何が足りていないかが明らかになるのではないか。

以降、この問題を扱うにあたっての基本的な事項について説明をしておきたい。

## II

## 本書の射程

### ● 公共政策

「文化に関する公共政策」というところの公共政策とは何か。公共政策とは、個々人の私的な悩みや問題ではなく、社会の公的な問題に関して、地方自治体や国をはじめ、NPO（特定非営利活動法人）やNGO（非政府活動組織）、住民などが担う様々な方針や施策、事業のことである。そうはいっても個々人の私的な悩みが実は公的な問題に発展していくこともあるので簡単には分けられないかもしれない。公共政策には、公園の設置やゴミ収集や道路の整備のような身近なものから、地域における福祉の問題、地域活性化、経済や外交などに至るまで、様々なレベルのものがああり、多岐にわたって私たちの生活に深く関わっている。

いまや、公共的サービスを提供するにあたっては、行政機関に限定されるわけではなく、NPO や民間企業も重要な役割を担っている。たとえば、皆さんが使っている図書館を例にとれば、エレベーターの保守点検は民間企業が担っていると思うし、子どものための読み聞かせは地域のNPOが行っているかもしれない。具体的な事業実施において多様な主体が関わっている。本書では主に、公的な問題を解決するために採られている方針、それらを実現していくための制度や枠組みを担っている行政機関の方針や計画といったものに着目する。それが表現されているのが法律である。法律には、法律それ自体に目指すべき価値が含まれている。その目指すべき価値の実現においては、近年は公私協働という原則が重視されているものもある。



## ●文化政策とは

さて、それでは文化政策とは何だろうか。「文化に関する公共政策」とあえて限定しているのにはわけがある。歴史を紐解いてみると、時の権力者が芸術振興に力を入れることをもって、文化政策に力を入れた権力者だったという表現が見られることがある。エリザベス1世やナポレオン1世の劇場政策などを記述するとき文化政策という用語が使われるが、そもそもこれらは政治制度が異なる時代の権力者の「方針」である。このようなものを含めないという意味において、限定をしている。もちろん、日本の地方自治体はアメリカの大統領制と比較されることもあるように、自治体の首長は直接住民から選ばれることから権限が大きい。政策が首長「の」政策と同一視されることもあるが、それであっても、首長の一言で独裁的に政策が実現するという制度にはなっていない。現代の民主的な政治行政制度の中で行われるという意味を込めて限定をしている。

さらに、付け加えると、日本で公共政策という言葉が注目されるようになるのは、2000年代以降であり、文化政策が制度化されるのも2001年に文化芸術振興基本法が制定されてからのことになる（この法律は改正され、現在の名称は文化芸術基本法）。しかしながら、文化に関する施策や事業は戦後から行われてきており、これらをも当然排除するわけではない。むしろ、文化政策という大きな枠組みの中に、これまでに行われてきている施策や方針をどのように位置づけていき、方向性を見いだしていくかということを示すことも本書の重要な課題である。なお、ここであえて文化の定義をしたり、範囲を示したりしていないのは、あくまで実定法レベルで考えることを基礎としているからである。

## ● 実定法とは

それでは実定法とは何であろうか。実定法とは、日本の場合は、立法府である国会における制定行為に基づいて成立した制定法や、慣習や判例といった経験的事実に基づいて成立した法のことをいう。法概念に慣れていないものからすると、慣習が法なのかという疑問を持たれるかもしれないが、慣習は、ある社会において、長い時間をかけて人々に認められるようになり、いつもそのようにするものであるといった規範として機能している。それが社会的確信を伴うに至ったときに実定法として成立すると考えられている。慣習法で有名なものに、<sup>いりあい</sup>入会権や商慣習などが挙げられる。また判例というのは、裁判の先例のことをいう。裁判所で、類似の事件または論点に関して同趣旨の判決が繰り返されることによって、法規範としての効力を持つようになる。これら慣習も判例も実定法である。とはいえ、本書で特に注目していくのは、制定法である。しかし、実際に紛争を解決していくうえで、判例は重要である。

## ● 法令の階層

日本国憲法に定められた方式に従って、国会の議決を経て制定された法のことを法律という。ところが、法に法律は含まれるが、法律だけが法ではない。日本の場合、憲法が最上位に位置づけられ、その次に効力を持つのが法律ということになる。さらに、法律を具体的に執行していくとなると、実は様々な細則が必要となってくる。たとえば、本書でも扱う博物館法においては、4条3項に、「博物館に、専門的職員として学芸員を置く」、という規定があり、5条において学芸員資格の条件が規定されているが、この規定において大学で単位を取らなければならない科目名は書かれていない。それが規定されているのは、博物館法施行規則1条である。法律の委

図表 0.1 法令の階層

	カテゴリー	制定する場	条件
法令	法律	国会	憲法に違反することはできない
	政令	内閣	憲法・法律の範囲内
	省令	省庁	憲法・法律の範囲内
	規則	行政機関内部	憲法・法律の範囲内
	条例	地方公共団体の議会	憲法・法律の範囲内

任によって、内閣が制定するものを**政令**、各省の大臣が法律や政令を施行するために発する命令のことを**省令**といい、さらにそれらの細則を規定したものとして**規則**がある。これら、政令、省令、規則も法令を構成している。

また、行政機関は国の機関だけではない。地方公共団体の行政機関もある。ということは地方公共団体が制定する法もあり、**条例**という。条例は特定の地方公共団体の議会の議決によって定められるものであり、その領域内では効力をもたない。また国の法令に違反するような条例を制定することもできない。

## ● 国と地方の関係の原則

国と地方公共団体の関係も見ておきたい。というのも、本書で扱う法律に基づいて実際に行政サービスを提供する現場では、**地方公共団体**が主役になることが多いからである。日本国憲法では特に地方自治の章を設けている（第8章）。その実質的な推進は1999年の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（通称：地方分権一括法、正式の法律名はこのように長いものがあり、通称名で表現されることがある）により実現された。現在の日本においては、国が法律において義務的に地方自治体を縛るということが以前に比べて少なくなってきた。これは、地方分権改革が行われて、国と地方自治体の役割が見直されたからである。かつては都道府県の

事務の8割が機関委任事務という国の事務で占められていたこともあった。機関委任事務という制度は廃止されて、現在は法定受託事務と自治事務に整理された。国や都道府県が本来果たすべき役割を負い国が適正な処理をしなければならない事務で、地方公共団体に義務づけられているものが法定受託事務である。法定受託事務は国の強い関与が認められるのに対して、自治事務は、国の関与が限定される。ということは自治事務として、地方自治体が積極的に関与する意思を示す必要があるときがある。国と地方公共団体の関係を規定しているのが、**地方自治法**である。これは重要なので条文を確認しておきたい。

地方自治法1条の2、である。

第1条の2① 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

② 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

これだけ読むと、地域のことは地域で、全国的なことは国でという役割分担がわかるかと思うが、それまでは地域のことについても国からの義務的な縛りが強かったという経緯を知っておいてほしい。全国一律の義務的な事務によって推進できた部分もある。義務規定

がなくなったことにより当該領域の発展において後退を許してしまっているところもある。それは地方自治体の総合的な判断による選択でそうなってしまっているということである。

地方自治法第 11 章「国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」では国の関与の意義（245 条）が示されるとともに、関与の基本原則（245 条の 3）については「その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」と繰り返し限定されていることも注意をしておく必要がある。先に示した公共政策という概念がとりわけ日本において 2000 年代に入ってから注目されたのは、このように地方公共団体の自主性や自立性が重んじられながら、「行政を自主的かつ総合的に実施する役割」を担わなくなればならなくなったことによる。国に手取り足取り運営方法を指導してもらうのではなく（これがすべてなくなったわけではないが）、自らの判断で地域および地方公共団体という法人の統治をよりよく行っていくために、政策的根拠をもって対処していくことが求められるようになり、公共政策という分野が顕在化したと言える。

### III 法律の性質

#### ● 内閣提出立法と議員提出立法

先に示した図表 0.1 の法令のカテゴリーにより、法令の上に日本国憲法が最高法規として位置づけられ、憲法に違反しない範囲で法律が制定されるということがわかった。それでは法律はどのようにできるものなのか。

法律のもととなる法案は、議員または内閣が国会に提出し、国会

図表 0.2 通常国会における最近の法律案の提出・成立件数

区分		内閣提出 法律案		議員立法			合計	
常会	期間	提出 件数	成立 件数	提出 件数	成立 件数	議員立法 成立率	提出 件数	成立 件数
第 201 回	2020.1.20~6.17	(1) 59	(1) 55	(51) 57	(0) 8	14.04%	(52) 116	(1) 63
第 198 回	2019.1.28~6.26	(1) 57	(1) 54	(33) 70	(1) 14	20.00%	(34) 127	(2) 68
第 196 回	2018.1.22~7.22	(1) 65	(1) 60	(6) 71	(0) 20	28.17%	(7) 136	(1) 80
第 193 回	2017.1.20~6.18	(6) 66	(3) 63	(50) 136	(0) 10	7.35%	(56) 202	(3) 73

(上段括弧書きは、継続審査に付されていた法案〔外数〕)

議員立法成立率は、成立件数を提出件数で割り小数点第 5 位を四捨五入。

内閣法制局「過去の法律案の提出・成立件数一覧」, (<https://www.clb.go.jp/recent-laws/number/>)  
(参照 2021-8-4) から作成

の審議を経て可決されることで、法律として成立する。本書でも扱う文化芸術基本法は、議員が法案を提出して 2017 年 6 月に成立した法律である。そもそも法律は、立法府である国会によって作られるものであるので、議員提出立法であることは珍しいことではないように思えるかもしれない。しかしながら、毎国会で成立する法律のほとんどが内閣提出立法であることを考えると、文化芸術基本法の何らかの特徴をそこに見ることができるかもしれない(それは第 2 講で詳しく。図表 0.2 を見てほしい。たとえば、第 201 回通常国会においては、内閣が提出した 59 件の法案のうち 55 件が成立したのに対して、議員から提出された法案は 57 件で、成立したのは 8 件である)。

日本の場合、内閣は国会の最大与党の総裁が首相となり、その与党議員や連立(あるいは連携)をしている政党の議員で構成されているので、内閣提出法案を、多数を占める与党(加えて連携している政党)が反対することはなく、提出すればよほどのことがない限り成立する。しかし、議員提出立法はそうではないことが議員立法の

成立率でも明らかである。とはいえ、議員提出立法は野党勢力が出すものとも限らない。議員提出法案は、政党の枠組みを超えた連携が成功したときに、成立するものである。つまり、法律で実現しようとする価値を複数の政党で共有できる場合に、政党の基本方針等を超えて議員間の連携と合意によって法案が提出され、成立する。これはそれほど簡単なことではないが、文化関係の多くの立法については議員立法で成立してきたという点は特徴であると言える。もちろん、内閣提出立法であっても議員提出立法であっても、法律として成立した以上、効力は同じである。

## ● 法律の分類

法律にも様々なタイプがあり、その分類方法も多様である。当たり前であるが、法律＝規制・罰則ではない。法律の特徴によって分類するわけだが、ここでは公法と私法という分け方を確認しておく。大学の一般教養等で学ぶ法律学、法学においては、市民生活に身近な法律が選ばれることが多い。たとえば、家族関係の確認や個人間の紛争等を扱う民法などは私人間のことを扱うことから私法という分類になる。また世の中の報道で法的なものが最も意識されるのが、犯罪を犯した人が刑罰を受ける根拠となっている刑法である。この刑法、犯罪の捜査を行うのは警察という行政機関であり、刑罰を判断するのも裁判所という国家機関であることから、国家権力が関わるという意味において公法に位置づけられる。

本書でも大きく扱う著作権法は、知的財産法体系の一部で、私人の財産上の権利を定めたものであるので私法に含まれる。それに対して、本書で扱う法律のほとんどは行政法であり、公法分野に位置づけられている。民法も刑法も法律の名称であるが、行政法という名の法律はない。行政法は行政に関係する法律の総称であり、数は

図表 0.3 行政法の分類

	概要	含まれる法律の例
行政組織法	国や地方公共団体の組織に関する法律	国家行政組織法, 文部科学省設置法, 博物館法, 図書館法
行政作用法	行政と国民との関係に関する法律	食品衛生法, 文化財保護法, 文化芸術基本法
行政救済法	行政によって侵害された権利や利益を救うための法律	行政不服審査法, 行政事件訴訟法, 行政手続法

無数にあるといつてよい。行政に関係する法律をすべて行政法と呼んでよいかどうかは議論があるところであるが、ここではとりあえず行政法だといっておく。

行政法をさらに分類すると図表 0.3 のようになる。

本書では積極的に扱わないが、行政救済法は、国民が行政によって侵害された権利や利益を救うための法律である。たとえば、レストランを開業しようとするとき、食品衛生法という法律を根拠に営業許可を必要とする。許可を申請したところ、行政庁によって許可されなかった場合、その行政の行為の取消を裁判所に求めることができる。このように、不許可という行政行為に対して、違法な処分を受けた国民を救うためにあるのが行政救済法である。

## ● 行政作用法

さて、これまで単純に行政と書いてきたが、厳密には行政機関を意味する。行政機関は、行政組織を構成して、事務（仕事）を担当する機関のことであり、行政官庁、補助機関、諮問機関、執行機関などに分けられている。地方公共団体の行政機関は、地方自治法に定められており、本書でもたびたび扱う教育委員会については、一般の行政機関からある程度の独立的な地位を持つ特別行政機関である。それぞれの行政機関は、それぞれの行政組織法に根拠をもっている。行政機関は、行政組織法上の所掌事務（仕事の範囲や領域）に



関連して、所管する様々な法律の執行を行っている。この様々な法律が行政作用法にあたるということである。

行政と国民との関係に関する法律というのは多岐にわたっている。先に示した営業許可のような、許可が下りなければその仕事を開始できないものもあれば、個人の所有物なのだけれど自由に取引をしてはいけないという規制作用がある場合もある。たとえば、文化財保護法である。優れた芸術的技を伝承している人間国宝や、優れた歴史的・学術的価値を持った建造物や美術工芸品などが、国の重要文化財に「指定」されていることがあるのを、読者の皆さんは知っているかもしれない。国指定の文化財だからといって、所有者は国に限らない。むしろ宗教法人や民間団体などが多く、個人の場合もある。これらの所有者にとっては、文化財に指定されることでメリットもあるが、自分たちの自由に扱えないという意味においては規制になる。たとえば、「重要文化財」「人間国宝」というお墨付きが人口に膾炙かいしやすることによって、それを見てみたい人が増えて、見せなければならなくなる（実際、文化財保護法では公開の規定がある）、あるいは将来にわたって保護していくために劣化しないように管理もしなければならない。しかしながら、重要文化財に指定されている美術工芸品などは、光線や二酸化炭素に当たると劣化が進む、あるいは信仰の対象の秘仏であるとの意味がある場合もあり、それほど公開することができない、したくないという場合もある。またなかには、美術品を投機目的で収集している人もいる。もちろん文化財指定の候補になったら、所有者に指定を受け入れるかどうか確認はするものの、自分の所有物のあり方に口を出されるので悩ましいかもしれない。

そうかと思えば、行政機関が、様々な課題を解決していくために施策や事業を行うための根拠となっている法律もある。たとえば、

図表 0.4 2009 年以降成立した基本法という名称の法律一覧

年	法律名称（通称名があるものは通称名表示）
2009	公共サービス基本法, バイオマス活用推進基本法, 肝炎対策基本法
2011	東日本大震災復興基本法, スポーツ基本法
2013	交通対策基本法, 国土強靱化基本法, アルコール健康障害対策基本法
2014	水循環基本法, 小規模企業振興基本法, アレルギー疾患対策基本法, サイバーセキュリティ基本法
2015	都市農業振興基本法
2016	官民データ活用推進基本法
2017	文化芸術基本法
2018	ギャンブル等依存症対策基本法, 「健康寿命の延伸等を図るための脳卒中, 心臓病その他の循環器病に係る対策に関する基本法」
2019	死因究明等推進基本法
2021	デジタル社会形成基本法

基本法と名の付く法律である。

## ●基本法

最近では、様々な分野で基本法という名の付いた法律が制定されている。昭和に制定された基本法で有名なのは、1947年（2006年全部改正）の教育基本法であるが、平成に入ってから数々の基本法が制定されてきた。基本法だからといって他の法律と効力が変わるわけではない。しかしながら、**基本法**と名の付く法律は、国政において重要であると位置づけられる政策領域の政策、制度、対策などについての、基本的な原則、方針、推進方法、施策などが規定されている。また、この法律を根拠としてさらに具体的な法律が整備されていく傾向もある。たとえば、先に挙げた教育基本法を根拠に社会教育法が制定され、さらに社会教育法を根拠に博物館法や図書館法が制定されるといった具合だ（図表 0.5 を参照）。それゆえに、基本法はその他の法律に優越するような、あるいは個別の法律を繋いでいくイメージが伴っている。

図表 0.5 基本法の性格（派生していく特徴）



基本法それ自体は、国民に権利義務を課す規定がないものが多く、それゆえに法規範と言えないのではないかという指摘もあるが、むしろ現代の複雑で高度化している社会において、「一定の行政分野における政策の基本的方向性を定め、関係政策の体系化を図ることはますます重要になって」<sup>1)</sup> いるとの考え方もある。また、基本法は、先に挙げた議員提出立法で制定されることが多く、国会が、法律の形で、政府に対して、国政に関する一定の施策・方策の基準・大綱を明示して、これに沿った措置を採ることを命ずるという性格・機能を有しているという指摘もある。そのような視点で基本法というものを見ていくと、また新たな法の機能を見出すことができる。

### ● 条文の読み方：強行規定と任意規定

最後に、法律を読むときに気をつけたいことを書いておく。本書では条文の逐条解説をするのが目的ではないが、条文を確認しなければならないことも多い。

法律の条文には、国民や行政機関への義務づけを定めた強行規定と、当事者同士で法律と異なる内容の約束をしても構わない任意規定とがある。条文の書かれ方で、強行規定なのか任意規定なのかを見極めることができる。あまり法律に慣れ親しんでいない人は、法律はすべて義務的に書かれていると考えるようであるが、必ずしも

そうではない。行政法関係の規定は強行法規が多い。しかしながら、微妙にニュアンスが異なることを、文化芸術基本法の条文を参照しながら具体的に見ておきたい。

第7条 政府は、文化芸術に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、文化芸術に関する施策に関する基本的な計画……を定めなければならない。

この「……しなければならない」という文末は、国民や行政機関に一定の行為を行うことを義務づけようとするときに用いる。同じ「しなければならない」でも、「努めなければならない」という表記は、意味が異なってくる。たとえば以下の場合である。

第5条 国は、現在及び将来の世代にわたって人々が文化芸術を創造し、享受することができるとともに、文化芸術が将来にわたって発展するよう、国民の文化芸術に対する関心及び理解を深めるように努めなければならない。

これは努力する義務を課すにとどまるものであって、明確な義務づけではないという意味で、「しなければならない」よりも弱い規定になる。また以下も類似の表現である。

第7条の2 都道府県及び市……町村の教育委員会……は、文化芸術推進基本計画を参酌して、その地方の実情に即した文化芸術の推進に関する計画……を定めるよう努めるものとする。

この「……するものとする」は一定の義務づけを、「しなければならない」よりも弱いニュアンスを持たせて規定するとき用いられる。「するものとする」については、物事の原則を示すときなどにも使われる。この条文の場合は、文化芸術基本法4条で、地方

公共団体に対して，文化芸術の施策を行うように義務づけてはいるものの，その方法については，国に対する計画策定の義務づけよりも，自治体の自主性に任せるという意味を含ませていると言える。

このように文末表現に注意をしながら条文を読んでいくことが法律を解釈する際に重要になる。

- 
- 1) 参議院法制局（2020）「基本法」，〈<https://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column023.htm>〉（参照 2021-3-6）。

#### 参考文献

法制執務用語研究会（2012）『条文の読み方』有斐閣

吉田利宏（2004）『法律を読む技術・学ぶ技術』ダイヤモンド社

参議院法制局（2020）「基本法」，〈<https://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column023.htm>〉（参照 2021-3-6）

## 事項索引

### あ

- あいちトリエンナーレ 2019 ……57  
アイヌ施策推進法（アイヌの人々の  
誇りが尊重される社会を実現するた  
めの施策の推進に関する法律）  
……………33, 263, 272  
アイヌ文化振興法（アイヌ文化の振  
興並びにアイヌの伝統等に関する知  
識の普及及び啓発に関する法律）  
……………263, 269, 270  
アーキビスト ……196  
旭川市旧土人保護地処分法…268, 269  
アーツカウンシル……………189, 262  
圧力団体 ……41  
アドボカシー団体 ……41

### い

- 依拠 ……67  
医行為 ……279  
イコモス（ICOMOS）……………109  
意匠法 ……64  
遺跡化 ……122  
一般財団法人 ……134  
一般財団法人地域創造 ……225  
一般社団法人 ……134  
一般条項型の権利制限規定 ……69  
入会 ……129  
入れ墨 ……278

### う

ウボボイ（民族共生象徴空間）

- ……………264, 267, 271  
梅棹忠夫 ……171

### え

- 営利組織 ……130  
SDGs →持続可能な開発目標  
NGO（非政府活動組織） ……4  
NPO（特定非営利活動法人） ……4  
NPO 法人（特定非営利活動法人）…136

### お

- 公の施設 ……154, 166  
オープンソース ……79  
オリンピック →東京オリンピッ  
ク・パラリンピック

### か

- 海外美術品公開促進法（海外の美術  
品等の我が国における公開の促進に  
関する法律） ……202  
学芸員 ……185, 188, 190, 194  
学問の自由 ……21  
価値 ……4  
ガバナンス（統治） ……129  
株式会社 ……132  
観光協会 ……210  
観光資源 ……105, 116, 210, 274  
観光地域づくり法人 ……210  
慣習 ……6, 78

### き

議員提出立法（議員立法）

…10, 39, 196, 197, 240, 242, 280	
規制緩和	144
規範	6, 79
基本的人権	121, 169
基本方針（文化芸術振興基本法）	44, 48, 251
義務教育の段階における普通教育に 相当する機会の確保等に関する法 律	286
業	219
教育委員会	12, 91, 95, 99, 102, 162, 163, 168, 172, 173, 178, 182, 184, 191, 289, 292
教育基本法	41, 43, 96, 103, 160, 171, 172, 177
業界	78
強行規定	15
享受	60
行政改革	144, 158
行政官庁	12
行政機関	4, 12
行政機関が行う政策の評価に関する 法律	145
行政経営論	144
競争原理	145
許可	12

## く

国の責務	27, 47, 196, 242, 265, 281
国の役割	223
組合	130
クリエイティブ・コモンズ・ライセ ンス（CC ライセンス）	79
クリエイティブ産業	79

## け

景観条例	112
景観法	92, 112, 113
劇場、音楽堂等	164, 210, 220
劇場法（劇場、音楽堂等の活性化に 関する法律）	55, 165, 216, 251
検閲	169
健康で文化的な最低限度の生活を営 む権利	22
言語権	34
検証サイクル	50
憲法	6, 21, 96, 121, 160, 169
権利制限規定	69
権利能力	128
権利能力なき社団	129

## こ

公益財団法人	137
公益社団法人	137
公益認定	137
公益法人	134
公益法人改革	135
公益目的事業	137
興行場法	165, 218
公共政策	4
幸福追求権	21
公文書館	196
公民館	164, 173
公立文化施設	164, 225
国際人権規約	25, 285
国宝保存法	92, 201, 202
国民主権	121, 169
古都保存法（古都における歴史的風	

土の保存に関する特別措置法) ……………110, 111, 113	社会教育調査……………182, 225
古物営業法……………141	「社会教育の終焉」論……………171
コミュニティ……………78	社会教育法……………22, 160, 176, 191
	社会権的文化権……………22
な	社会包摂 (社会的包摂) ……………20, 34, 84, 251
財産分離……………128	社団法人……………133
財団法人……………133	自由権的文化権……………21
参加権・市民権的な文化権……………23	集合的記憶……………122
産地……………138	収支相償の原則……………138
産地組合……………138	周知の埋蔵文化財包蔵地……………91
	重要伝統的建造物群保存地区制度 ……………111, 113
し	重要美術品等ノ保存ニ関スル法律 ……………92, 201
シェアリングエコノミー (共有型経 済)……………142	重要文化財……………90, 202, 206
資金調達……………139	重要文化的景観……………92
司書……………168	首長……………5
史跡名勝天然記念物……………92	首長部局……………95, 173
史跡名勝天然記念物保存法……………92, 107	出入国管理及び難民認定法……………283
思想・良心の自由……………21	生涯学習振興法 (生涯学習の振興の ための施策の推進体制の整備に 関する法律)……………172
持続可能な開発目標 (SDGs)……………20, 84	障害者文化芸術活動推進会議……………243
自治事務……………8	障害者文化芸術活動推進基本計画 ……………255
実演家の権利……………61	障害者文化芸術活動推進法 (障害者 による文化芸術活動の推進に 関する法律)……………55, 242
実演芸術……………220	条例……………7, 55, 99, 112, 156, 168, 197
執行機関……………12	職務著作……………65
実定法……………5, 6	所掌事務……………12
指定……………13, 93, 123	所有と経営の分離……………132
指定管理者制度……………155, 166, 189	自律性……………58
シミュエ……………278	
事務事業評価制度……………145	
諮問機関……………12	
社員……………134	
社会教育……………161, 170, 173, 174	
社会教育施設……………163, 164, 173, 176	



知る自由	169
人格	127
新型コロナウイルス感染症	51, 138, 229, 234, 272
新自由主義	144
進捗管理	50

す

スーパースター	73
---------	----

せ

製作委員会	130
政策形成	85, 104
政策評価	145
政策評価基本計画	147
生存権	22
世界遺産条約	28
世界記憶遺産	30
世界人権宣言	24
世界先住民国際年	266, 269
世界の記憶	30
世界文化の振興	97
戦時加算	71
先住権	270, 275
先住民族	263, 266, 269, 272, 276
先住民族の権利に関する国連宣言 (先住民族権利宣言)	27, 270
選定保存技術	93

そ

創出	60
創造都市ネットワーク	30
想像の共同体	124
総務省	146

組織	126
ソーシャル・インクルージョン	→社会包摂

た

第9次地方分権一括法	173, 178
ダウンロード違法化	85
タトゥー	278
ダブル・リミテッド	288
多文化共生	20, 33, 118, 266, 280, 281, 285, 294
多様性	78, 85
→文化多様性	
ダンス(舞踊)	236
ダンス規制	236
ダンスクラブ	236

ち

地域社会	102, 118, 209, 243, 290
地域商社	139
地教法(地方教育行政の組織及び 運営に関する法律)	95
チケット不正転売禁止法(特定興行 入場券の不正販売の禁止等による興 行入場券の適正な流通の確保に関す る法律)	240
知的財産法	60
知的成果物	60
地方公共団体	7, 154
地方公共団体の自主性及び自立性	9
地方公共団体の責務	47, 55, 196, 242, 265, 281
地方公共団体の役割	223
地方自治法	8, 153, 155

地方独立行政法人法	152	登録博物館	181, 182, 184, 186, 208
地方文化芸術推進基本計画	47, 55	登録有形文化財	89
地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）	7	特定外国文化財	215
チャージ・ディスチャージ論	171	特別行政機関	12
中期計画	150	独立行政法人	148
中期目標管理法人	150	独立行政法人通則法	148
中古品売買アプリ（フリマアプリ）	142	独立行政法人日本芸術文化振興会	51, 52, 149, 151, 232, 262
中小企業組合	139	都市計画法	93, 111
著作権	37, 61, 65	図書館の自由に関する宣言	169
——の譲渡	65	図書館法	160, 163, 165, 167
——の制限	68		
著作権と著作者人格権の効力	67	な	
著作権と著作者人格権の内容	65	ナイトタイムエコノミー	236
著作権法	60	ナチス・ドイツ	171, 204, 214
著作者	65		
著作者人格権	61, 65	に	
著作物	63	二次創作	77, 81
著作隣接権	61	日本遺産	30, 114, 116
		日本語教育	280, 283, 285, 287, 290
		日本語教育推進法（日本語教育の推進に関する法律）	34, 115, 280, 285, 287, 294
て		日本語教師	290, 292
伝統的建造物群保存地区	92, 111	日本国憲法 → 憲法	
天然記念物	92, 108	日本国憲法の三大原則	121
転売ヤー	239	ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）	144
		任意規定	15
と		認定NPO法人（認定特定非営利活動法人）	136
道義的責任	205		
東京オリンピック・パラリンピック	49, 209, 246, 251, 254, 261, 271	ね	
登録	199	ネーミングライツ	155
登録制度	89, 162, 167, 181, 188, 189, 191, 199, 204, 210		

は	
媒介	60
媒介者（メディア）	72
博物館	99, 149, 163, 179, 182
博物館化	122
博物館相当施設	182, 184, 186, 208
博物館法	99, 160, 163, 165, 167, 176
博物館類似施設	182, 185, 187
パトロナージ（パトロネージュ）	83
パトロン	83
判例	6

## ひ

非営利組織	130, 180
ピークル	139
美術館	149, 176, 198
美術品公開促進法（美術品の美術館における公開の促進に関する法律）	94, 199
美術品損害補償法（展覧会における美術品損害の補償に関する法律）	202, 207
評価指標	50
表現の自由	21, 22, 57, 169
表現の不自由展	57

## ふ

風営法（風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律）	236
風致地区	110
フェア・ユース（公正利用）	70, 81
福祉国家	143, 171

風土記の丘	110, 113
プラットフォーム	50
文化	2, 32
文化遺産国際協力推進法（海外の文化遺産の保護に係る国際的な協力の推進に関する法律）	28
文化観光	210
文化観光拠点施設	210
文化観光推進事業者	210
文化観光推進法（文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律）	106, 209
文化芸術	44
文化芸術基本法	5, 21, 32, 39, 85, 96, 191, 219, 242, 244, 251, 262, 281
文化芸術資源	50
文化芸術振興基本法	5, 21, 32, 39, 42, 55, 251
文化芸術推進会議	47, 48
文化芸術推進基本計画	44, 47, 49, 147, 252
文化権（cultural right）	20, 96
文化建設	98, 101
文化国家	32, 121, 160
文化国家の建設	97, 98, 101
文化財	88
文化財愛護地域活動	100
文化財愛護の精神	98, 101
文化財化	122
文化財総合活用戦略プラン	53
文化財の保存技術	93
文化財不法輸出入等規制法（文化財の不法な輸出入等の規制等に関する法律）	206, 215







## 法から学ぶ文化政策

---

2021年11月30日 初版第1刷発行

	小	林	真	理
著	者	小	島	立
	土	屋	正	臣
	中	村	美	帆
発	行	江	草	貞
者		草	貞	治
発	行	株	有	斐
所		式	斐	閣
		会		
		社		

郵便番号 101-0051

東京都千代田区神田神保町 2-17

<http://www.yuhikaku.co.jp/>

---

印刷・株式会社理想社／製本・大口製本印刷株式会社

©2021, M. Kobayashi, R. Kojima, M. Tsuchiya, M. Nakamura.

Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 978-4-641-12630-5

**JCOPY** 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に(一社)出版者著作権管理機構(電話03-5244-5088, FAX03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。