

2020(令和2)年4月8日

文化庁長官殿

文化領域における新型コロナウイルス感染症拡大に対する政策メニュー（緊急提言）

文化領域における新型コロナウイルス感染拡大対応提言 WG
日本文化政策学会会員有志・文化経済学会<日本>会員有志

提言の趣旨

本提言は、新型コロナウイルスの感染拡大により、文化領域に多大な影響が生じている事態を受け、文化の領域で働く人々が現在の困難を乗り越え、文化の維持発展が図られるよう、①文化領域で生計を立てている人の支援、②非常時における文化支援のあり方について、政策的な観点から提言を行うものです。

政策を実施する時期ごとに「Ⅰ. すぐに必要な政策」、「Ⅱ. 長期戦の中で必要な政策」、「Ⅲ. 感染沈静化後の復興のために必要な政策」の3つのフェーズに分けたうえで、それぞれを「A. 国民等の人権、衛生・安全等のための政策」と「B. 文化領域への経済支援等の政策」に分類し、「背景・問題意識」、「提言」、「推進方法」を記述しています。提言内容は、既存施策の文化領域への適用促進、文化領域における既存施策の運用、文化領域における新規の予算措置、汎用性のある新規の施策等となっています。

なお、本提言は、当WGが検討してきた政策案のうち、文化庁に関係し、かつ緊急性の高いと考えられるものを先行して提言するものです。WGとしては、引き続き検討を続け、文化庁のみならず、地方公共団体等が実施すべき政策も含んだより包括的な提言を発表する予定です。

※本提言における「文化」は、文化芸術基本法における「文化芸術」及び、それを取りまく関連領域を想定しています。

※本提言における「国民等」という語には、国籍による区別が必要となる場合を除いて、在住外国人を含めて用いています。

I. すぐに必要な政策

I-A 国民等の人権、衛生・安全等のための政策

I-A-1 活動・利用再開に向けたガイドラインの作成

○背景・問題意識

現在、公立・民間問わず文化施設における事業は中止、縮小、延期を余儀なくされています（3月16日時点の公益社団法人全国公立文化施設協会による緊急調査によれば公立文化施設が主催する自主事業の92.3%が中止や縮小若しくは延期となっている。4月6日に発表された34都道府県の事業者に対する民間調査によれば、ライブハウスやクラブの95%が減収になり、今後の見通しとして「3か月持つかわからない」との回答が48%にのぼっている）。

4月7日に7都府県では緊急事態宣言が出されましたが、地域によっては感染者が少数、あるいは感染者数が減少してきている状況に応じて、感染防止に努めつつ、文化施設等を開館する事例もでてきています。「密閉」「密集」「密接」という3つの「密」を避けることが、クラスターをつくらないための条件とされていますが、施設特性や規模、設備、鑑賞の形態等によってはその条件を避けることも可能です。ただ、現在は専門的な見地からその基準が示されていないため、施設運営者や事業の主催者は、どのような条件であれば事業が実施できるのか、あるいは今後どのような状況になれば再開できるのかといった判断がつかず、大きな不安を抱えている状況にあります。

○提言

そこで、文化庁が中心となり、厚生労働省（新型コロナウイルス対策本部）とも連携の上、早急に「文化事業実施の際の新型コロナウイルス対策」のガイドラインを作成することを提言します。現場がすぐに活用できるように、施設の規模・種類ごとに作成することが望ましいと言えます。なお、ここで作成するガイドラインは、あくまで利用者やスタッフ等の衛生、安全性の観点から行うものとし、経済的な観点からの事業再開の問題とは区別することが重要です。

○推進方法

文化庁に、ホール系・展示系・練習系各施設管理者、感染症の専門家、文化政策研究者等で、会議体を設置します。感染防止の観点から、会議はオンラインで実施します。とりまとめの事務局業務については、新型コロナウイルスの影響で仕事を失ったフリーランスの制作者等を臨時職員として積極的に雇用して推進することが、現場の生の声を踏まえたガイドラインをつくるうえで有効であるとともに、これらの人々に雇用と所得を提供することにもつながります。

Ⅰ-A-2 感染対策物資の供給

○背景・問題意識

地域によっては、現在の状況の中でも、細心の注意を払ったうえで文化施設等を開館している場合がありますが、感染防止につとめながら開館するうえで必要となる、マスクやアルコール消毒液等の不足が大きな課題となっています。「密閉」「密集」「密接」という3つの「密」を回避しつつ、細心の配慮を行って施設等を開館しようとした場合においては、スタッフのマスク着用や、来場者のアルコール消毒対策は必須となりますが、こうした物資がない場合、開館できないということが生じます。しかしながら、地域によっては、文化施設に対する優先度が過度に低く位置付けられている場合もみられます。

○提言

文化庁が、必ずしも感染が深刻とは言えない地域の地方公共団体に対して、Ⅰ-A-1で提言したガイドラインが作成されていることを前提に、それぞれの地域の文化施設等に対するこれら物資の供給に配慮するよう求める要請を行うことを提言します。

○推進方法

厚生労働省や都道府県等が発表する、感染状況をみつつ、ある程度の文化活動が可能な地域における地方公共団体の長に対して、文化庁から上述のガイドラインの存在とともに、これら物資の供給に配慮することを求める文書を送付することで、各地方公共団体における文化施設等へのこれら物資供給の優先度を高めていくことを促します。

Ⅰ-B 文化領域への経済支援等の政策

Ⅰ-B-1 地域のワンストップ窓口設置

○背景・問題意識

文化の領域で活動する団体やフリーランス事業者がイベント中止、施設の閉館等により仕事を失い、経済的危機に立たされています。既存の経営支援や生活支援の制度にくわえ、今回のコロナ対策の支援の施策が打ち出されています。文化庁のWebサイトでもこれらを紹介するページが作成されておりますが、それぞれの実施主体からの発信情報や連絡先を紹介することにとどまっており、中小文化団体やフリーランス事業者等にとっては、各省庁や公的金融機関、地方公共団体等、様々な主体によって提供されるこれらの施策に対して、的確に情報収集を行うことや、どれを選択していけば良いのかを判断することは困難な状況にあります。

○提言

各都道府県・政令指定都市等に、文化関係者の相談を包括的に受け付けるワンストップ窓口を設置することを提言します。この窓口では、文化庁の制度だけではなく、他の省庁、公的金融機関の施策や自治体、民間が行なっている支援策も把握し、文化関係者の不安に寄り添いつつ、複雑な制度を読み解き、利用可能な対策へ効率的に結びつける役割を果たします。

○推進方法

具体的には、まず、これらの支援策に関する総合的な情報収集と、各地への情報提供を行うための「文化緊急支援情報センター（仮称）」を（独）日本芸術文化振興会内に設置します。独立行政法人の職員に加えて、この業務を担うための臨時職員を雇用し、専門家の助言を受けながら情報収集と情報提供を行います。臨時職員の雇用にあたっては、今回、仕事を失ったフリーランスの制作者、技術者、芸術家等を積極的に雇用することで、当事者の立場の視点を踏まえたサービスが可能になります。これらの作業は基本的にオンラインで行います。

そのうえで、文化庁は、各地の財団法人、社団法人等、地域の文化振興等に対する専門性と経験を持つ団体に対して、ワンストップ窓口の設置を委託します。設置されたワンストップ窓口は、「文化緊急支援情報センター」から全国レベルの支援策に対する情報提供や助言を受けるとともに、その地域独自の支援情報を収集するとともに、WEBサイトを開設して情報提供を行います。そして、税理士（財務全般）、社会保険労務士（雇用関係）、中小企業診断士、ファイナンシャルプランナー（主に家計の問題）、金融機関等の専門家とも連携のうえ、相談に訪れる文化団体、芸術家、技術者等のフリーランス事業者等からの相談（オンラインでの相談を含む）に応じます。なお、委託費については、新規の臨時職員採用に加え、受託団体固有の職員の人件費に充当することも可能とします。ワンストップ窓口開設に伴う新規の臨時職員採用にあたっては、各地において仕事を失ったフリーランス事業者等を積極的に雇用することで、当事者の視点を踏まえた親身の相談が可能になるとともに、これらの人々に雇用と所得を提供することにもつながります。

I-B-2 フリーランス事業者への支援

○背景・問題意識

文化関係者の中でも、芸術家、教育者、技術者等においては、必ずしも文化団体や会社組織に所属せず、フリーランス事業者として報酬を得て生計をたてている場合が多くみられます。今回の新型コロナウイルスの感染拡大によって、イベントや講座等が中止や延期となり、多くのフリーランス事業者が収入を得る機会を失っています。I-B-1 で提案した地域のワンストップ窓口の支援を受けて、文化の領域に限らないフリーランス事業者向けの

支援を受けることも解決の一つではありますが、それだけでは必ずしも十分ではないことが予想されます。

○提言

国による公的補助を受けた事業において、新型コロナウイルス感染拡大のために中止や延期されることになったイベントで、実施されれば支払われる予定であったフリーランス事業者への報酬の一部を補助金から支払うことを認める運用を行うことを提言します。

零細なフリーランス事業者が自ら支援を求めて諸手続きを行うことは、前述のワンストップ窓口の支援を受けたとしても、ハードルが高いことが考えられます。国の補助事業者から支払いを受けるフリーランス事業者を一定数確保することで、自ら支援を求めて相談し、諸手続きを行わなければならないフリーランス事業者の数を減らすことが可能になります。これにより、相談体制等にも多少の余裕を持たせることが期待されることから、支援全体の充実につながります。

○推進方法

令和元年度、及び令和2年度の文化庁における、民間団体及び地方公共団体に対する補助事業（「日本博」を含む）において、新型コロナウイルス感染拡大の影響で、中止、延期、縮小となった事業に関して、フリーランス事業者に対して支払う予定になっていた支払予定額の一定比率を、補助事業者の申請に基づいて交付する、という運用を行うことで実現できます。

※これは、中止イベントにかかるはずだった未払い費用のすべてに補助金を充当するという趣旨ではなく、フリーランス事業者への支払いに関する部分のみになります。同じ音響技術サービスに対する支払であっても、音響技術会社に対する支払の場合は対象になりません。

Ⅱ. 長期戦の中で必要な政策

Ⅱ-A 国民等の人権、衛生・安全等のための政策

Ⅱ-A-1 ネット配信などICT技術を駆使した取り組みへの補助

○背景・問題意識

現在、多くの文化団体や文化施設で、中止事業の代替として、インターネットにより、公演の映像配信を行うことで、国民等の鑑賞機会の確保を図っています。また美術館等では、インターネットを通じて展示作品を学芸員が解説するなど、こうした時期でも文化の灯を消さないように、ICT技術を使った多くの取り組みが行われています。

これらの業務は、収益に結び付けることは困難であり、これが長期にわたって続く場合には、事業中止による損害にさらに負担を上乗せしかねないため、持続性の点で課題があります。

○提言

今後新型コロナウイルス感染防止対策が長期化することを想定し、インターネット配信のようなICT技術を使った取り組みについて、当面の間、優先的に補助対象として支援することを提言します。具体的な対象経費としては、カメラ購入費やソフト開発費の他、出演料やスタッフ経費、通信環境の整備等が想定されます。

なお、配信にあたっては、著作権が課題となりますが、中小規模の芸術団体には著作物使用料を減免する等、著作権管理団体に対して、緊急的に著作権料を減免するなどの調整を文化庁として行うこともあわせて提言します。

○推進方法

すでに採択決定済の令和2年度の各補助事業においては、年度前半の事業中止や計画変更によって交付額が予算額を大きく下回ることが予想されます。こうした未執行分の予算を再編し、年度途中で新規の補助事業として公募することで早期の実施が可能となります。

Ⅱ-B 文化領域への経済支援等の政策

Ⅱ-B-1 創作・継承・練習活動への支援

○背景・問題意識

新型コロナウイルス感染症対策が長期化する中で、地域や分野によっては、長期にわたって公演や展示等の発表機会を持つことが困難な団体や施設が生じることが予想されます。こうした状況の長期化は、同分野に従事する専門家の廃業や団体の破綻等を招きかねず、このことは、感染鎮静化後の復興と発展を困難にする危険性を持っています。

○提言

「密閉」「密集」「密接」という3つの「密」を避けることが難しい発表形態の分野等に対し、発表と、「創作・継承・練習活動」を切り離し、後者のみを対象とする緊急の補助制度を創設することを提言します。多人数の稽古などが必要な場合には、その過程のオンライン化支援も含めて補助の対象とすることで、感染防止をはかりながら活動を継続することが期待できます。

○推進方法

すでに採択決定済の令和2年度の各補助事業においては、年度前半の事業中止や計画変更によって交付額が予算額を大きく下回ることが予想されます。こうした未執行分の予算を再編し、年度途中で新規の補助事業として公募することで早期の実施が可能となります。

Ⅲ. 感染沈静化後の復興に必要な政策

Ⅲ-A 国民等の人権、衛生・安全等のための政策

Ⅲ-A-1 国民等の文化権保障のための大規模支援

○背景・問題意識

新型コロナウイルス感染症拡大によって、多くの国民等が、生まれながらの権利であるはずの文化を享受する機会を奪われてきました。人々にとって、心身のストレスから解放され、活力をとりもどすために様々な文化活動を再開することは重要と考えられますが、リーマンショックをも上回ると予想される世界的な経済的困難を経て、感染沈静化後においても、文化支出を行う経済的余裕がなくなっている場合が多いと考えられるため、活動を再開するためのなんらかのきっかけが必要と考えられます。

○提言

日本に居住するすべての国民等を対象に、様々な文化を享受する機会を経済的に支援するための政策を実施することを提言します。劇場、コンサート、ライブハウス、フェスティバル、美術館、博物館等、様々な文化イベントに使用できる記名式・転売不可の「文化権保障チケット（仮称）（使用有効期限は3年程度）」を、全国民（居住する外国人を含む）を対象に配布します。納税額等に応じて、「半額券（＝高額納税者対象）」「全額券」の2種を発行します。額面に一定の上限（例えば1万円）は設けますが、総額1兆円規模の予算確保を想定します。

この政策の実施は、新型コロナウイルス感染拡大によって、経済的に大きな打撃を受けた芸術家、芸術団体、文化施設やイベント主催者に対しても、事業再開のためのきっかけを与えることになるため、その後の好循環を創出することで、継続的な国民等の文化享受機会が維持・発展されていくことが期待できます。

○推進方法

令和3年度概算要求において、緊急経済対策における39兆円の財政出動としても有効であることを強調することで計上します。さらに、地方公共団体に対し、「文化権保障チケット（仮称）」の交付に関する事務を進めるためのマニュアルを作成します。さらに、新型コロナウイルス沈静化の状況を見計らいながら、全国の文化施設や文化団体、イベント事業者等に対し、大規模財政出動による需要拡大についての情報を提供することで、雇用や投資（作品創造等のソフトを含む）の拡大に向けての意欲喚起をはかります。

III-B 文化領域への経済支援等の政策

III-B-1 文化芸術団体・事業者の財政健全化計画策定のための支援

○背景・問題意識

新型コロナウイルス感染拡大に伴う経済的困難に対する支援策の中には、融資の形態をとるものも多くみられます。また、公的な支援とは別に金融機関等から独自の借り入れを行った団体等も多いものと考えられます。こうした負債をいち早く解消していくことが、復興後の文化発展のためには不可欠となります。しかしながら、文化領域においては、一般的な中小企業と比べて、経営指導を受ける機会が少ない状況にあります。特に非営利団体においては、金融機関や中小企業診断士等のコンサルタントが、非営利組織に慣れていないこともあり、的確な助言を受ける機会が不足しています。

○提言

新型コロナウイルス感染拡大によって負債等の経済的困難をかかえた団体が財政健全化に向けた取り組みを推進するための補助事業を設立することを提言します。補助経費の対象としては、コンサルタント等の指導をうけるための経費、計画策定のための研修や研究会等の経費、財務健全化に向けたファンドレイジング（クラウドファンディングを含む）の仕組構築のための取組に要する経費等に充当できるものとします。

○推進方法

令和 3 年度予算の概算要求に際して制度新設のための予算を盛り込むとともに、文化領域の経営指導を行える人材確保のための取り組みを平行して進めることが必要となります。費用と事業収入の差額（インカムギャップ）を助成収入でまかなうことによって、持続的経営を実現している文化領域の非営利団体の財務特質について、中小企業診断士や金融機関等の専門家に理解を深めてもらうための情報発信や研修会等を令和 2 年度中に行っておくことが補助事業開始後の執行をスムーズにするものと考えられます。

III-B-2 文化芸術団体・事業者の負債の解消に向けた財政支援

○背景・問題意識

文化団体に向けた国の補助事業は、事業費の全額が補助されるわけではないため、負債を抱えた団体が自己負担分を理由に補助事業への応募を躊躇する可能性も起こりえます。このような傾向が続くと日本の創造活動の停滞につながる懸念されます。

○提言

令和 3 年度以降の文化庁の補助事業においては、応募団体が抱えている新型コロナウイルス感染を理由とした負債に対する返済費用を、当該補助事業の事業費の一定比率で計上

することを認める運用を期間限定（例えば令和 7 年度までの 5 年間）で認める運用を行うことを提言します。

ファンドレイジングの強化等といった自助努力による負債解消に加え、こうした事業規模に応じた公的補助を行うことで、事業を拡大しながらの負債解消を実現することが期待でき、復興期における文化事業を順調に再開することが可能になります。

○推進方法

令和 3 年度の補助事業の募集要項を作成する時期までの間に、日本芸術文化振興会の PD、P0 を通して、各団体における新型コロナウイルス感染拡大を理由とする負債の増加額がどの程度の規模であるかを、あらかじめ把握します。そのうえで、負債総額縮減への効果を推計しながら、返済費用を計上できる比率を設定します。

III-B-2 芸術家等の学びの再開への支援

○背景・問題意識

新型コロナウイルス感染の世界的な広がりにより、海外での研修予定を中止あるいは変更せざるを得なかった芸術家等が数多くいるものと考えられます。文化庁の「新進芸術家海外研修制度」をはじめ、海外での研修機会は日本の芸術家の成長にとってきわめて重要なものと言えます。令和元年度、令和 2 年度に海外研修を行う予定であった芸術家等に対してはなんらかの支援が必要と言えます。

○提言

令和元年度及び令和 2 年度の「新進芸術家海外研修制度」において海外研修を行う予定であった芸術家等で計画を中止あるいは変更することになった者に対しては、令和 3 年度以降に、当該年度の「新進芸術家海外研究制度」対象者の予算とは別枠で支援を行うような運用を行うことを提言します。

○推進方法

令和元年度及び令和 2 年度における海外研修予定者の状況を把握したうえで、令和 3 年度の概算要求に際して、その分を上乗せした予算要求を行う必要があります。