

米国における公的文化芸術支援の変化とその影響についての調査研究

1995-2014 -全米芸術基金による直接芸術助成プログラムの調査を軸に-

Research on the impact of the U.S. federal policy shift in the support for the arts

-a longitudinal survey of direct grants at the National Endowment for the Arts between 1995 - 2014-

MJC14402 中西玲人

Akihito Nakanishi

指導教官 垣内恵美子

Advisor: Prof. Emiko Kakiuchi

Abstract

Since its founding in 1965, as the single largest federal agency that provides direct support for the arts, the National Endowment for the Arts (NEA) has been at the forefront of national discussion on public support for the arts as the expected role of public funding for the arts and thus the arts policy at the federal level has been in gradual change over the past half a century. The federal cultural policy, embodied by the NEA, has shifted its focus during the turbulent years of the 1990s from the creation of art through directly endorsing cutting-edge arts activities, to more community-based arts activities that ensured broader access to the arts for all Americans, placing emphasis upon diversity, education, research, and regional equality. The policy change, brought forward by Congress, prompted the NEA to take an array of corrective actions in an effort to simply survive and remain relevant to the constituency that it serves. This paper intends to examine the magnitude to which the political framework for the federal arts policy has changed between 1995 through 2014, and the impact that it has had upon the ways in which the NEA restructured itself, while assessing the implications of the NEA's directional change for the arts communities across the United States. Further, this paper seeks to reveal such implications through both quantitative and qualitative approaches with the former surveying the NEA grants data along with other statistics pertaining to the U.S. support structure for the arts, and the latter conducting interviews with a variety of arts organizations including the NEA and non-profit artist groups to obtain insights into the degree to which the policy changes have affected the arts creation and support structure for the arts as a whole.

[key words] federal arts policy, National Endowment for the Arts, direct support for the arts, community-based art, arts education, arts administration, State Arts Agencies, non-profit arts organizations, Culture War

論文の構成

序章

第1章 研究の枠組み

第2章 米国の文化政策と NEA の設立・発展

第3章 NEA における 20 年の組織改編のあらまし

第4章 芸術 NPO への影響

第5章 総括と考察

第1章 研究の枠組み

1776年の建国以来、常に「国家」と「市民」間のパワーバランスに係る議論を議会の中核に置きながら近代国家の道を進んだ移民国家である米国は、長きに渡り連邦レベルでの公的文化芸術支援は存在せず、主に租税優遇制度と民間によって形成された間接的な文化芸術支援環境を築き上げた。1965年に全米初となる連邦レベルでの公的文化芸術支援機関が全米芸術基金(National Endowment for the Arts)の設立により結実し、全国レベルで統一された文化政策が確立した。

しかし、連邦政府の政策に係る様々な「評価システム」や「効果測定」などが政策サイクルの中心に据えられる同国においては、文化芸術の公的支援についてもそのあり方が常に厳しく問われてきた背景がある。特に1990年代に議会で勃発した公的文化支援の是非をめぐる論争、「文化戦争」は、NEAを取り巻く法的基盤の変化をもたらし、それにより NEA における事業内容や組織形態の大幅な改革も余儀なくされた。

本論文は、NEA における文化芸術事業に対

する直接助成事業の20年間(1995年度～2014年度)と米国の公的な芸術支援政策を辿りながら調査する事で、より精確な米国内公的支援の枠組みに加え、現状認識と1995年以降の法改正やNEAのポリシー・シフトおよび組織的変化が非営利芸術団体に及ぼした影響や相関関係を考察するものである。本研究がこれらの調査を行うにあたって以下のリサーチクエスチョンを下敷きにし、当該期間の変化を整理した。

【大幅な予算削減に代表されたNEAをとりまく環境の変化は、NEAが扱う芸術活動支援・助成事業のバランスを《先駆的な芸術の創造と伸長》から、《コミュニティー形成に資する、教育および芸術作品・活動へのアクセス向上》へとポリシー・シフトを促した】という見方はどの程度精確なのか、またその認識はどのように芸術団体に共有され芸術創造活動に影響を与えたのか

2. 調査の対象

本研究は米国唯一最大の連邦政府直轄の文化芸術支援機関であるNEAを主な研究対象とするが、具体的には、NEAが持つ年間予算約177億円のうち約80%を占める「直接助成事業」と、「各州・各地方自治体文化機関への補助金」の名目で法的に分配義務が課せられている「State & Regional Partnership」事業を調査対象とする。期間は、1995年に議会が行ったNEAの根拠法改正直後に行われた大幅な年間事業予算削減(1996年度)から20年間を調査対象とする。

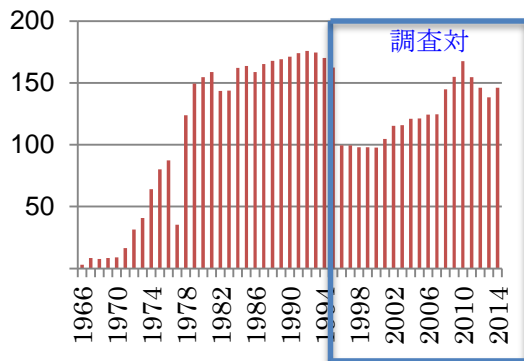


図1 NEA 予算額の推移 (1966 - 2014 百万ドル)

出典: National Endowment for the Arts HPデータより
著者作成

3. 調査方法

本論文ではまず米国における文化政策の基本構造やそれに係る制度および環境をなぞり、次にNEAにおける1995年以降の助成データや委託調査レポートなどの公表資料、その他研究資料を基にNEAをとりまく組織的環境変化を整理した上で、当該期間における検討すべき課題と対象を特定した。

また、NEAの施策を全米規模で普及させるための州政府文化局やその役割も俯瞰し、NEAにおける20年間の事業・組織変遷や傾向の重要点を、助成データその他統計資料を使用して確認した後、非営利芸術団体に対するインタビューを中心とした定性的な調査を進めながら、NEAによる95年度以降の事業変化と現在の助成の枠組みが、芸術団体の活動にどのような影響を及ぼしているかを調査した。具体的な文献としてはNEAによる1995年度以降2014年度までの助成データや同基金による外部委託調査報告書、および全米を対象とした公的文化芸術支援においてNEAと両輪を成す、各州レベルの州政府文化局公表資料も使用しながら定量的・定性的に観察できるNEAの事

業変革を辿る。

第2章

米国の文化政策とNEAの設立・発展

1. 米国の文化政策

米国における文化政策は、民間のフォランソロピーに支えられてきた事は広く知られている。1846年に英国のジェームズ・スミスが個人の遺贈としてスミソニアン協会が設立され、以降1870年代から90年代にかけて、メトロポリタン美術館(1870年)やボストン美術館(1873年)そしてカーネギーホールといった(1891年)米国を代表する文化施設が民間主導で確立された。1900年代初頭に始まった好景気は、1920年代終わりに発生した世界恐慌によって終焉を迎えたが、1930年代に入り大統領に就任したフランクリン・ルーズベルトが展開した数々の公共事業政策の中には芸術支援を目的とした政策も掲げられた。

PWAP(公共美術計画)として今日も知られる支援策(1933年)を皮切りに、全州を巻き込む文化支援政策であるFederal Art Project(連邦美術計画)へとつながっていった。これらの文化芸術を対象とした公的支援事業はその後1950年代に入り恒常的な法的枠組の中での文化芸術支援を望む声につながり、やがてJ.F.ケネディやジョンソンを経て1965年のThe National Foundation on the Arts and Humanities Act(全米芸術・人文科学財団法)の成立に大きく寄与した。これを根拠法として設立された全米初の連邦レベルの公的文化芸術支援機関がNEAである。

2. 全米芸術基金(NEA)

NEAの基本理念は以下のとおりである。

「多様な芸術への参画機会を全ての国民に提供することにより、我々のコミュニティーの創造的能力を強化する」

また、目標として以下を掲げている。

「全ての国民が芸術への参画から学びを享受し、全てのコミュニティーが芸術を通じた功績と理念を祝福し認識する国家」

さらに、その目的として以下を掲げている。

1. 芸術における最高品質の作品制作を支援する
2. 多様な最高品質のアートに触れる機会を創出する
3. 文化芸術がもたらす効用に関する社会的認知の向上を促進する

また、助成事業により以下の目的をもった事業を対象に支援している。

- 芸術の伸長を促進する創造的な事業
- 独創性かつ高度な見識・技術を要する芸術事業
- 幅広い市民の芸術理解を促進しうる芸術事業
- 芸術分野における幅広い調査研究を実施する事業¹

3. NEAの事業

NEAは最新の予算要求(2016年度)において、大別して「直接助成事業」と「パートナーシ

ップ事業」の2つで構成される。

直接助成事業は、「芸術作品制作」・「芸術による街づくり」・「コミュニティー形成」および「芸術に触れる機会・アクセスの創出」に主眼をおく事業支援を展開しており、パートナーシップ事業は、全米に置かれている州ごと、地域ごとの文化局やアーツエージェンシーに対して、全米芸術・人文科学財団法に定められるところにより、年間事業予算の40%を直接補助金として配分する。この法律には「州政府文化局または州立芸術評議会(State Arts Agency)や広域文化局および市レベルなどが持つ文化局(Local Art Agency)とNEAの連携を活性化させ」、「地方の特色を活かした州政府レベルでの施策を促進させるため」に、州政府、郡および6つの米国特別管轄区が設立する文化局や評議会に対して、一定額の芸術事業費に加えて、各文化局が管轄する地域の人口に比例した補助金を毎年度拠出し、地方レベルでの文化芸術支援事業に繋げる義務を課している。これが要因となり、1965年のNEA設立前には9団体だった州政府文化局は、1980年までに全米50州およびプエルトリコやグアムなどを含めた特別管轄区でも文化局が設置されるに至った。

4. 寄付市場と非営利芸術の環境

米国においては、文化芸術の創造はあくまでも個人・企業・財団からの民間支援が中心に据えられ、政府は租税優遇措置をとりながら、そうした活動や支援を間接的な文化芸術支援として行ってきた。

個人納税者の寄付金控除は1917年の連邦

歳入法によって開始され、1935年にはフランクリン・ルーズベルト政権の主導で、公益に資する企業による活動への寄付金の損金算入が5%まで認められ、今日の民間（個人・財団・企業・遺贈）からの寄付で構成される寄付市場の基礎を形成した。

その規模は2014年時点で年間約43兆円を有し、約75%にあたる31兆円が個人からの寄付で構成され、そのうち約2兆円が「文化・芸術」分野に向けられている。また、近年ではオンラインでの寄付市場も堅調な伸びをみせており、文化・芸術分野への寄付額の伸びを超える成長率でその存在感を増しつつあるが、特に大型文化芸術機関の収入においては、依然として大口の寄付者からの直接寄付がその構成の大半を占めている現状も留意しておく必要がある。

第3章

NEAにおける20年の組織改編のあらまし

本章では、1996年度NEA予算を議会が承認するにあたり定められた数点の重要な組織的・事業的変更点をなぞりながら、NEA年間予算の大幅な削減に繋がった歴史的要因、法的枠組みの改正に加え、1996年度以降の組織内外の変遷を概観する。

1. 文化戦争（カルチャー・ウォーズ）

1980年代から90年初頭にかけて米国の文化政策の是非を巡り、複数の象徴的な美術展がきっかけになり、議会を巻き込んだ議論に発展した。これがいわゆる「文化戦争」である。その代表的な展覧会内容であるリチャード・セラの作品やロバート・メープルソープ

の作品群は、その同性愛的描写や伝統宗教を冒瀆するとも捉えられた内容により、主に保守層から反発と批判を浴びせられ、その部分的な支援が公的資金から拠出されていた事が明るみになると、NEA自体の存在意義が問われ、やがて保守層によるNEA解体運動にまで発展した。こうした中、議会ではNEAの年間予算の凍結や根拠法の改正などが1995年度に行われ、以下の様な変更が加えられた。

1. 根拠法の目的(purpose)が拡充され「本法の追究に資する、米国の文化遺産を存する団体への支援」が追記された。
2. 支援対象事業の幅を更に広範囲に設定し、多様な文化共生と米国の文化遺産およびそうした文化に触れる機会を地理的または経済的な事由により享受する機会を逸していた層に拡大させたと同時に、文化芸術分野の裾野を広げる人育成や調査研究などを活用した幅広い教育活動を盛り込んだ。
3. 個人への助成を原則禁止とし、「文学」「ジャズ」「伝統芸術」といった分野は例外とした。
4. 被助成団体による「孫請け」的発注の抑制（助成事業への直接の関わりを重視）。
5. 助成項目に一般管理運営費を含める事を禁止し、特定の事業や活動に対する助成のみをその支援対象とした。
6. 国立芸術・人文科学財団法(1965)により定められていた、NEA年間事業予算が州立文化局(SAA)やその他地方文化局への配分割合が27.5% (1993)から40%に引き上げられた。
7. 卑猥・反社会的(Obscenity)芸術への公的支援に対する制限を設けた。

この一連の法改正により、NEAの事業内容や組織形態も以下の様に抜本的な変革を余儀なくされた。

NEA事業の枠組み変化(組織改編前後比較)

	1995 年度以前	1996 年度以降
対象事業 (ア)	演劇、音楽、オペラ、ミュージカル、ダンス、美術、文学、メディアアート、複合アート、デザイン、民族芸術、展示、美術館、工芸、芸術教育、コミュニティーアート	4 つの事業目的に整理・統合 「文化遺産・保存」 「教育・アクセス」 「創作・公開」 「計画・安定」
審査会構成 (イ)	各分野のプロが全国からランダムに選定されそれぞれ 5~6 名で審査。再任可。	一般市民からの公募も受入れる形で、複数のプロを交えた 1 チーム 6~8 名のパネル。3 年以上連続する任期は禁止され、再任もなし。
芸術評議会構成 (ウ)	大統領に任命された、NEA 会長を含む 26 名の各分野の著名な専門家で構成される。任期は 6 年あり、2 年に一度評議員の 3 分の 1 が交代する方式。大統領が変わっても、任期が終了するまでつとめる。	NEA 会長を含む 18 名の芸術分野不問の専門家および 2 名以上の一般市民 (lay person) が、多様な地域や人種、文化背景から選出され形成 (大統領による任命)。加えてオブザーバーとして上・下院から各党代表 3 名ずつ出席義務 (議決権なし)。加えて、ワシントンで開催される芸術評議会は原則公開で行われるようになった。任期は 6 年。
職員数 (エ)	279 名 (1995 年時点)	148 名 (1997 年時点)

NEA Annual Report 1995, 1997 および改正法 (1995) を基
に筆者作成

本章では、調査期間における法的枠組みの変化と NEA の組織変化の整理に加え、NEA の助成事業内容がそれによってどのような影響を受けたかを整理した。過去 20 年の NEA 助成データを基にした年毎の NEA 事業における予算配分の整理においては、まず「芸術創造」

が大幅に削減された一方で、法定の州政府文化局 (SAA) への補助金配分義務を除いて、「教育・アクセス」に資する事業支援へのシフトが特に 2002 年以降で顕著になっており、具体的には「教育と芸術を通じたアクセスとコミュニティ形成」に係る事業が大きな伸びを確認することができた。

これは、1996 年の予算削減にいたる議会との折衝やその後続いた厳しい財政状況の中で最大の結果に結びつく事業を選択した結果と言える。予算削減によって余儀なくされた大幅な人員削減は、少なくなった人員でも遂行できる事業規模に再編することを急務とし、プロセスの変更や助成対象の絞り込みによって扱う事業件数を抑制しなければいけなくなった。

助成対象となる芸術分野の統合により、複数分野を横断する審査がなされるようになったが、複数分野に精通した専門家が不足していたと推察され、全く異なる分野の表現における芸術的な質を担保することは容易ではなかったと推察される。芸術分野統合の当初の目的としては、様々な分野の芸術表現が複合的に協働することで、新たな芸術領域の育成を図り、事業目的に合致した事業審査ができるとされていたが、果たしてこれはどれほどの効果があったのかを次章で調査する。

第 4 章 芸術 NPO への影響

-ヒアリング調査を通して-

本章では、NEA の事業転換と根拠法の法改正が、米国内における芸術の創造環境にどのようなインパクトがあったのか、「高品質な

芸術の伸長」はどのようにして実現されるのか、などの課題意識を基に、制作者や制作環境整備を担う団体へのヒアリング調査を、以下の団体を対象に実施した。なお、団体の抽出にあたっては本ヒアリング調査対象として大小様々な規模、活動領域においても芸術分野はじめ、同じ分野においてもその主たる活動目的が「保存・継承」または「先駆的創造」と分類される非営利団体を調査することとし、多様な性格を持つ非営利芸術団体を調査することで、NEA の変化にかかる影響を、多角的に検討すべく意見抽出を試みた。

1. 全米芸術基金調査分析室室長
2. オレゴン州ポートランド市文化芸術局長
3. グッゲンハイム美術館 機関連外部長
4. ボストン美術館 財団・政府渉外担当
5. Electronic Arts Intermix (EAI) NY
ディレクター
6. The Wooster Group 代表
7. ニューヨーク・フィルハーモニック
8. The Grabhorn Institute, San Francisco
エグゼクティブディレクター

また、NEA と市文化芸術局へのヒアリング以外の非営利芸術団体を対象とした調査は、その規模と事業内容の属性によりそれぞれ図の通りカテゴリ A, B, C, D と分別し、そのヒアリング内容を整理した。(巻末資料参照)

第5章 総括と考察

本論文では、第1章で研究の目的と調査対象および方法と展開の枠組みを明確にし、第2章では米国の文化政策にかかる歴史的背景や調査の対象機関である NEA の設立までの

経緯などをなぞりながら、米国の文化芸術支援環境を整理するとともに、NEA の事業内容、NEA を取り巻く社会的環境と法的枠組みの変化に加えて、それらが NEA の施策に及ぼした影響を俯瞰した。

1980 年代後半に立て続けに表面化した、先駆的芸術を支援する公的な枠組みへの批判はやがて議会を動かし、文化芸術への公的支援の根幹を見つめ直す機会だけでなく、NEA が依拠する法的枠組みのポリシー・シフトを促した事は第3章で確認された。その結果、NEA の根拠法は、文化芸術への直接支援という柱から、よりコミュニティや地域、多様性そして教育を意識した文化活動へとその重心を移動させ、「教育とアクセス」に代表される事業に NEA をシフトさせた。同時に、「社会における芸術の効用」に関する周知の機会を増幅させ、調査・研究を通じて広く文化芸術の重要性を認知させる方策が打ち出されてきた事も看取できた。

しかしそれらは、NEA を取り巻く議会や社会環境、そして文化芸術に対する助成者としての NEA をマクロ的な視点で調査・整理した内容であり、文化芸術の制作側および芸術団体が調査期間の 20 年でどのような影響を与えられたのかを精査するものではなかった。ゆえに、第4章では NEA 関係者をはじめ、非営利文化芸術事業の担い手である芸術団体を選択し聞き取りの調査を実施し、NEA の政策シフトが文化芸術の現場にどのようなインパクトをもたらし、どこまで芸術環境の向上に資するものだったかを検証した。その結果、法改正に端を発した NEA 内でのポリシー・シフト

により、地域や所得層などに起因する芸術へのアクセス格差是正への課題意識が NEA ミッションの中心に据えられてきた点が確認され、本論文における最重要の知見となった。

また、非営利芸術団体にとっても、芸術の理解者・ファンを積極的に増やしていき、新しい支援者の開拓に繋げたいという趣旨から、より能動的にアウトリーチ活動や教育プログラムに取り組む際に NEA の助成金は非常に有用という事も明らかになった。

同様に、近年になり存在感を増すインターネットを使用した芸術活動や体験の機会、そして寄付獲得の為の活動等についても有用な示唆があり、芸術に触れる機会や創作の可能性をテクノロジーが広げるだけでなく、より多くの支援者を募る媒体としても機能し得ることが、ヒアリングから読み取ることができた。テクノロジーだけでなく、多様化するコミュニティのあり方そのものが文化芸術を形作る側面も看過できず、拡大を続け、より複合的に展開する芸術分野やステークホルダーもこの調査から確認する事ができ、現代における文化政策全般の難しさも捉えることができた。さらに、助成額は少ないながらも NEA が連邦政府における唯一の直接支援型文化芸術機関である意味は、「呼び水効果」や「お墨付き」というニュアンスでヒアリング調査からも一様に看取でき、金銭面だけでなくその「社会的信頼・信用」の貸与は現在においても有用であることが確認された。

結論

大幅な予算の削減をはじめ、人員の削減、事

業方針の抜本的見直し、審査プロセスの改正は、急速に変化する外的環境に対し NEA が打ち出した生き残り策でもあった。しかし「コミュニティ」や「教育とアクセス」を重視する事業展開は、結果的に芸術に対する理解と社会の寛容さにつながり、より先駆的な芸術が生まれやすい環境が整備されることも芸術団体への調査から看取できた。また、多くの芸術をともなった教育プログラムには創造的なプロセスが介在し、芸術教育プログラムの中から逆に新しい創造の機会が生まれたり、伝統文化の継承プログラムから新しい表現が生まれるケースも指摘された。

すなわち、この一連のシフトによって、先駆的な文化芸術創造は阻害されたというよりはむしろ、「先駆的な芸術創造環境を向上させるための仕組み・条件づくりに対する積極支援」という一面も持っていると評価することもでき、今日の多様且つ地域特性を活かした幅広い文化芸術創造活動のあり方に呼応した制度設計だと捉えることもできるだろう。

そうした論点を踏まえ、本論文では網羅できなかった、国民・観衆・参加者の動向や考え、そして本論文では検証不十分な、米国における地方公共団体の文化施策等を更に調査していく事で、より実態に沿った政策提案や分析および政策的インプリケーションを導き出すことを今後の課題としたい。