

## ISSUE BRIEF

# 美術品の国家補償制度

—これまでの経緯と主要国の制度—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 691 (2010. 11. 16.)

- |                   |           |
|-------------------|-----------|
| はじめに              | IV 主要国の制度 |
| I 国家補償制度とは何か      | 1 米国      |
| II 我が国におけるこれまでの経緯 | 2 英国      |
| 1 過去の経緯           | 3 フランス    |
| 2 現在の状況           | 4 ドイツ     |
| III 制度をめぐる主な論点    | おわりに      |
| 1 国が関与する必要性       |           |
| 2 制度の理念           |           |
| 3 民業圧迫のおそれ        |           |
| 4 国の負担を限定する必要性    |           |

展覧会のために外国から美術品を借り受ける場合には、万一の事故等に備えて損害保険を手配するのが通常である。しかし、国際的テロや大規模災害等の相次ぐ発生、新興国の美術品への関心の高まりによる価格上昇等が保険料額を高騰させている。1億円以上に及ぶこともある多額の保険料は、展覧会の開催断念や規模縮小につながり、質の高い展覧会の開催が困難になりつつある。

この点、欧米主要国では、主催者の負担軽減や、国民が優れた文化芸術を鑑賞する機会の増大等を目的として、万一のときの損害を国が一定程度補償する「国家補償制度」を設けている。我が国でも長らく美術館関係者等の間で、この制度の創設がもたれていたが、この度、政府内での検討を経て法案が国会に提出された。本稿では、この問題の背景、これまでの経緯、主な論点を概観した上で、主要国の事例を紹介し、国政審議の参考に資することとする。

文教科学技術課

てらくら けんいち  
(寺倉 憲一)

調査と情報

第691号

## はじめに

2010年10月29日、美術品の国家補償制度を創設する法案<sup>1</sup>が国会に提出された。この制度は、展覧会のために借り受けた美術品に事故等があった場合に、国が損害を補償するものであり、美術館関係者等の間では長らく法整備がまたれていた。

本稿では、当該制度について、問題の所在、これまでの経緯、制度創設をめぐる主な論点を概観した上で、主要国の事例を紹介し、国政審議の参考に資することとする<sup>2</sup>。

## I 国家補償制度とは何か

美術館・博物館が展覧会のために他機関から美術品を借り受ける場合には、破損、盗難等の万一の事態に備えて、借り手側の美術館等は、保険を手配するのが一般的である。その際、美術館等が損害保険会社に支払う保険料の額は、通常、借り受けた美術品の総評価額に保険料率を乗じたものとされている。

保険料率は、かつて0.1%台後半だったが、2001年の米国9.11テロの後に上昇し、さらに世界的な大規模災害発生の影響もあり、近年は0.25%程度にまで高騰しているという<sup>3</sup>。仮に総評価額1000億円の展覧会であれば、保険料額は、9.11テロの前と比較して1億円近く増加したことになる。さらに、2002年以降、保険会社がテロによる被害の補償対象を輸送中のものに限るようになり、展示期間中の補償については、別途「テロ特約」を追加しなければならなくなったことも保険料額を上昇させている<sup>4</sup>。加えて、地震の多い我が国では、通常、地震災害について保険会社の責任を限定する措置が採られるのに対し、世界共通の約款が用いられる美術品保険には地震の免責条項が設けられていないため、保険会社の負担は相当重いものになっているとされる<sup>5</sup>。

また、最近では、新興国において美術品への関心が高まっているため、美術品評価額も上昇しているとされ、これが保険料額をさらに値上りさせる要因になっている。

数億円にもなり得る多額の保険料は、展覧会主催者にとって大きな負担である。保険料を支払わずに、展覧会の開催を断念したり、規模を縮小する例もみられるという<sup>6</sup>。

この点、欧米主要国は、展覧会主催者の負担軽減や、国民が優れた展覧会を鑑賞する機会増大等を目的として、万一の事態における損害を国が一定程度補償する仕組みを設けている。これが「国家補償制度 (National Indemnity System)」、「政府補償制度 (Government Indemnity Scheme)」等と呼ばれるものである。G8諸国で見ると、この国家補償制度が導入されていないのは、現在、我が国とロシアだけとなっている。なお、1978年に第20回ユネスコ総会で採択された「可動文化財の保護のための勧告」も、文化財の輸送や展示に

<sup>1</sup> 「展覧会における美術品損害の補償に関する法律案」(第176回国会閣法第14号)

<sup>2</sup> 国家補償制度をめぐる経緯と論点等をまとめた先行文献としては次の資料がある。鶴飼孝導「国費による展覧会の支援—美術品国家補償制度」『立法と調査』307号, 2010.8, pp.98-108.

<sup>3</sup> 「美術品の国家補償制度について」第6回文部科学省政策会議(平成21年11月11日)配付資料1-3.

<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/seisakukaigi/syousai/siryu/1290778.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/seisakukaigi/syousai/siryu/1290778.htm)>

<sup>4</sup> 『「テロ特約」、美術展を直撃 海外作品の保険料高騰』『朝日新聞』(Web版)2004.5.5.

<<http://www2.asahi.com/special/iraqrecovery/TKY200405020236.html>> 2003年に開催された「大英博物館の至宝展」では、当初数千万円と見込んでいた保険料がテロの影響で約2倍になったという。

<sup>5</sup> 箱守栄一「美術品に国家補償制度を」『公明』10号, 2006.10, pp.58-59.

<sup>6</sup> 「美術品借りられない! 保険料高騰に美術館悲鳴 海外作品、展示断念も」『日本経済新聞』2009.4.14, p.35.

ついで、国家補償制度の創設を考慮するよう加盟国に求めている<sup>7</sup>。

## Ⅱ 我が国におけるこれまでの経緯

### 1 過去の経緯

Iで述べたような事情から、美術館関係者等の間では、早い時期から国家補償制度の導入を求める声があった。

例えば、1995年の時点で、大島清次・世田谷美術館館長（当時）は、我が国において美術館をめぐる環境整備に対し社会や行政が無関心であることを示す例として、主要国で導入されている展覧会の国家補償制度の未整備を挙げている<sup>8</sup>。この頃から、文化庁も検討を始めており、1997年5月に設置された有識者会議は、その中間報告<sup>9</sup>の中で、保険料高騰による展覧会開催の障害の除去、国民の美術品等へのアクセス拡大等のため、国家補償制度の導入を検討すべきと述べている。

だが、制度創設は、現時点まで実現していない。財務省（旧大蔵省）は、国の補償がなくても展覧会は現に開催されているなどとして難色を示してきたとされる<sup>10</sup>。

その後も、制度の必要性を訴える声はやまず、2001年11月には、約350の美術館で構成する「全国美術館会議」が文化庁長官と財務大臣に対して制度創設を求める要望書を提出した。同会議では、これ以降、2004年に研究部会を設けるなど、制度の整備を求めて活動を続けている。2007年には、日本学術会議による声明「博物館の危機をのりこえるために」の中で、真に貴重な海外の資料等を借用するために国家補償制度を導入する必要があるとの提言が行われた<sup>11</sup>。

### 2 現在の状況

2009年になると、1月21日の参議院予算委員会において、当時の塩谷立文部科学大臣とともに、中川昭一財務大臣が制度導入に前向きな答弁を行い<sup>12</sup>、注目された。

同年3月には文化庁に調査研究協力者会議が設置され、7月に審議経過報告（以下「文化庁報告書」）<sup>13</sup>がまとめられた。そこでは、民間だけでは展覧会開催が困難になっている状況を踏まえ、国民が文化芸術に触れる貴重な機会である展覧会を支援すべく、保険料負担の軽減を図る国家補償制度の導入を検討していくことが必要であるとした上で、制度設計における諸課題についての検討結果が示されている。

文化庁報告書の内容は、「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第3次）」の策定に向

<sup>7</sup> Recommendation for the Protection of Movable Cultural Property, 1978.11.28, paras.21-22.

<sup>8</sup> 大島清次『美術館とは何か』青英舎、1995、pp.210-218.

<sup>9</sup> 『美術品等の流動性を高める方策に関する調査研究協力者会議 中間報告』1999.7.30. 概要は、文化庁ウェブサイトに掲載。「美術品等の流動性を高める方策」<<http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/kondankaitou/housaku/index.html>> このうち、第一部会が検討した「美術品等に係る保険制度について」において国家補償の問題が扱われている。

<sup>10</sup> 箱守 前掲注(5)、p.59.

<sup>11</sup> 日本学術会議「声明 博物館の危機をのりこえるために」2007.5.24, pp. iii, 13. <<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-20-s6.pdf>>

<sup>12</sup> 第171回国会参議院予算委員会会議録第4号 平成21年1月21日 p.36. (荒井広幸議員の質問に対する答弁)

<sup>13</sup> 『美術品等の貸借に係る補償の在り方について（審議経過報告）』美術品の貸借に係る諸課題に関する調査研究協力者会議、2009.7. <[http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/kondankaitou/taishaku/pdf/shinsa\\_keika.pdf](http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/kondankaitou/taishaku/pdf/shinsa_keika.pdf)>

け文化振興施策の基本的在り方について本年（2010年）2月から審議を行った文化審議会文化政策部会における議論にも反映し、その「審議経過報告<sup>14</sup>」（2010年6月）には、国家補償制度を速やかに導入すべきことが盛り込まれた。

本年には、このほかにも5月に全国美術館会議が文部科学大臣等に制度設立に関する要望書<sup>15</sup>を提出し、美術史学会も同趣旨の意見表明<sup>16</sup>を行った。

政党の中では、公明党が制度創設に向けて従来から積極的な姿勢をみせており、本年夏の参議院通常選挙マニフェストにおいて、質の高い展覧会の全国各地域における安定的な開催を可能とするため、国家補償制度を導入することを掲げている<sup>17</sup>。

政府内では、こうした様々な動きを受け、昨年来、制度創設に向けた具体的検討が行われてきた<sup>18</sup>。

本年秋の第176回臨時国会では、10月18日の参議院決算委員会において、菅直人首相が「制度の内容が固まり次第、法律案を国会に提出していきたい」と提出を急ぐ姿勢を示し<sup>19</sup>、10月29日に法案が提出された。

### Ⅲ 制度をめぐる主な論点

今回提出された法案の内容は、2009年7月の文化庁報告書が示した方向性に概ね沿うものとなっている。以下では、文化庁報告書の記述を中心に、主な論点について簡単に触れておくこととする。

#### 1 国が関与する必要性

前述のように、財務省は、国の補償がなくても現に展覧会は開催されているとして、制度の必要性に疑問を呈してきたとされる。また、我が国ではマスコミ各社が展覧会を主催することが多いため、制度導入が民間企業の営利事業を国費で支援することにつながるのではないかと懸念も示されていたという<sup>20</sup>。これに対して、文化庁報告書では、バブル崩壊後の景気の悪化により、主な百貨店系美術館の閉館が相次ぎ、さらにIで述べたよう

<sup>14</sup> 文化審議会文化政策部会「審議経過報告」2010.6.7.

<[http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/soukai/shingikeikahoukoku22/pdf/sasshi\\_ver03.pdf](http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/soukai/shingikeikahoukoku22/pdf/sasshi_ver03.pdf)>

<sup>15</sup> 全国美術館会議「美術品国家補償制度の設立に関する要望書」2010.5.19.

<<http://www.zenbi.jp/topics/10/pdf/100519.pdf>>

<sup>16</sup> 美術史学会「美術品の国家補償制度の設立に対する意見表明」（文部科学大臣、文部科学副大臣、文部科学大臣政務官、文化庁長官あて）2010.5.13. <<http://www.soc.nii.ac.jp/jahs2/bookIndex.html>>

<sup>17</sup> 公明党「manifesto 2010 参院選重点政策」pp.11, 25. <[http://www.komei.or.jp/policy/various\\_policies/pdf/manifesto2010a4\\_v12.pdf](http://www.komei.or.jp/policy/various_policies/pdf/manifesto2010a4_v12.pdf)> 一方、自民党のマニフェストでは、海外の美術品等の我が国における公開を促進するために、議員立法で「海外美術品等公開促進法」を制定することを掲げているが、これは、海外に貸し出された美術品が、借受け国における展示中に所有権を主張する第三者により差し押さえられることを防止する法律のことを指すと考えられる。『自民党 参議院 選挙公約 J-ファイル 2010（マニフェスト）』p.38.

<[http://www.jimin.jp/jimin/kouyaku/pdf/2010\\_kouyaku.pdf](http://www.jimin.jp/jimin/kouyaku/pdf/2010_kouyaku.pdf)> この差し押え防止法については、次の資料を参照。寺倉憲一「海外の美術品等の公開促進—美術品等の差し押え等防止に関する諸外国の法律—」『調査と情報—Issue Brief—』646号, 2009.7.14. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0646.pdf>>

<sup>18</sup> 2009年11月11日、2010年4月7日の文部科学省政策会議では、検討中の制度設計について中川正春副大臣（当時）から報告が行われている。

<sup>19</sup> 第176回国会参議院決算委員会会議録第1号 平成22年10月18日 p.38（荒井広幸議員の質問に対する答弁）；「美術品被害 補償法案 今国会に提出へ」『朝日新聞』2010.10.19, p.38.

<sup>20</sup> 「海外美術品の『国家補償制度』導入を検討（文化往来）」『日本経済新聞』2009.1.29, p.32.

な保険料率の高騰等により、マスコミ各社も撤退・縮小を余儀なくされていることを指摘している。このまま民間に過度に依存するだけでは展覧会開催が困難になるおそれもあることから、国民に対して質の高い芸術鑑賞の機会を確保するために、国が民間を補完する形で環境整備を図るべきという。

## 2 制度の理念

1の問題を突き詰めると、制度の理念・目的は何かという点に行き着く。文化庁報告書は、国民が文化に親しむ機会を拡充し、心豊かな生活の実現、ひいては文化国家の実現に寄与することを制度の基本に据えるとしている。さらに、国の補償は、国家間の信用を確立することで、美術品の貸借を円滑化する役割を果たし、国際文化交流の推進にも寄与すると述べている。

## 3 民業圧迫のおそれ

制度の導入については、損害保険業界から、民業圧迫につながるとの指摘があるとされる<sup>21</sup>。これに対し、文化庁報告書では、展覧会とは世界各地からリスクを長期にわたり集積するもので、リスク分散の観点から例外的であり、近年の我が国における展覧会全体の集積額が数千億円の規模になっていることを考えると、民間だけで保険を担うには構造的限界があるとしている。近年では、自然災害の発生による損害率上昇のため、民間保険会社が市場で再保険を手配することも困難になっているという。

## 4 国の負担を限定する必要性

制度導入に当たっては、国の負担の増大を防止する仕組みが求められる。文化庁報告書では、そのために美術館によるリスク・マネジメントを充実させる必要があると述べている。補償の申請に対する審査についても、そもそも事故が起きないように、基準の設定も含め厳しいものとすべきとしている<sup>22</sup>。この点、国家補償制度を導入した米国では、事故回避のための各美術館の努力により、美術館全体のリスク管理が向上する副次的効果があったとされている<sup>23</sup>。米国のリスク管理については、全米博物館協会が策定した施設、組織、運営等の評価基準が大きな役割を果たしていることから、我が国の全国美術館会議も統一された評価基準の採用を提案している<sup>24</sup>。

このほか、文化庁報告書では、リスク管理面のモラルの維持・向上、官民の役割分担の観点から、展覧会のリスクをすべて国が引き受けるのではなく、比較的軽微な損害については、主催者の自己負担額を設定することも掲げている。また、財政規律の観点から、国の負担の上限額を展覧会ごと、年間予算ごとに設ける必要があるとする。これらの自己負

<sup>21</sup> 「美術品の国家補償制度に係る検討資料」第22回文部科学省政策会議（平成22年4月7日）配付資料2  
<[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2010/06/16/1292875\\_3.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2010/06/16/1292875_3.pdf)>

<sup>22</sup> 国の負担を限定するとともに、制度の理念との整合性を確保するためには、展覧会の意義や作品の質・量の充実度等も審査要件とする必要がある（前掲注(13), p.9.参照）。

<sup>23</sup> 箱守 前掲注(5), p.58.

<sup>24</sup> 「美術品国家補償制度研究部会」全国美術館会議ウェブサイト<<http://www.zenbi.jp/action/ho5.htm>>

担額や国の負担の上限等は、多くの国の制度で取り入れられている。

## IV 主要国の制度

国家補償制度は、1974年にスウェーデンで創設されて以来、米国、EU諸国、カナダ、ニュージーランドなど、欧米主要国の多くで導入されている<sup>25</sup>。EUによる2010年の調査報告書によると、調査対象となった欧州30か国のうち20か国が制度導入のため法整備を行っているという<sup>26</sup>。以下では、我が国における制度導入をめぐる議論の参考に資するため、主な国の制度の概要を紹介する。

### 1 米国

#### (1) 根拠法

米国では、1975年に制定された「芸術作品及び創作物の補償に関する法律<sup>27</sup>」により制度が設けられた。この時期に、当時のソ連との間で美術品の相互貸借によりそれぞれ展覧会が開催されたこと等を契機として法整備が行われたという<sup>28</sup>。

法律上、補償協定の締結等の権限は、「芸術及び人文科学に関する連邦評議会」(Federal Council on the Arts and the Humanities)に付与されているが(20 U.S.C. §971 (a))、実際の国家補償プログラムの運営は、全米芸術基金(National Endowment for the Arts: NEA)が同評議会に代わり行うことになっている<sup>29</sup>。

#### (2) 申請を行い得る機関

展覧会を開催する美術館等は、この制度に基づく補償を希望するときは、定められた手続に従い、申請を行わなければならない(20 U.S.C. §973 (a))。国公立の美術館に限らず、非営利団体(私立美術館)も申請を行うことができる(20 U.S.C. §973 (a))。

#### (3) 補償の対象

補償対象となるのは、①海外から借り受けた作品を米国内で展示する展覧会のほか、②米国から貸し出した作品を海外で展示する展覧会である(45 CFR §1160.4。②は、展示品の相互貸借による国際交換展(an exchange of exhibition)の一環として実施されることが望ましいとされる。)。さ

<sup>25</sup> 諸外国の制度の概要を紹介した文献として次の資料がある。養豊「海外における美術品の国家補償制度—日本での実施の参考として」『美術フォーラム21』8号, 2003.6, pp.134-136。なお、比較的早い時期(1979年)に国家補償制度を導入したオーストラリアでは、近年、制度の見直しが行われ、2010年7月から、民間保険を購入するための資金を国が美術館に支給する方式への転換が図られた。“Australian Government International Exhibitions Insurance Program,” Australian Government, Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts, 2009.11. <[http://www.arts.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/88665/agiei-factsheet-dec09.pdf](http://www.arts.gov.au/__data/assets/pdf_file/0006/88665/agiei-factsheet-dec09.pdf)>

<sup>26</sup> Henrietta Galambos et al., *Report by the OMC (Open Method of Coordination) Subgroup on State Indemnity and Shared Liability Agreements*, 2010.6, pp.4-5. <[http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc/mobility\\_collections\\_report/reports/indemnity\\_share\\_liability\\_agreements.pdf](http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc/mobility_collections_report/reports/indemnity_share_liability_agreements.pdf)> EUでは、2004年にも大規模な調査を行い、次の報告書をまとめている。Stéphanie de Brabander et al., *An Inventory of national systems of public guarantees in 31 European Countries (Study No. 2003-4879)*, European Commission, 2004.6. <[http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc915\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc915_en.htm)>

<sup>27</sup> Arts and Artifacts Indemnity Act, Pub.L. 94-158, 89 Stat. 844。同法は、合衆国法典に第20編第26A章(20 U.S.C. §§971 et seq.)として編入されている。

<sup>28</sup> “Insuring Art for Everyone: the Arts and Artifacts Indemnity Program,” *Nea Arts*, 2008/ Vol.4, 2008. <[http://www.nea.gov/about/nearts/story.php?id=p08\\_insuring&issue=2008\\_v4](http://www.nea.gov/about/nearts/story.php?id=p08_insuring&issue=2008_v4)>

<sup>29</sup> “Arts and Artifacts Indemnity Program: International Indemnity,” National Endowment for the Arts, 2009.12. <<http://www.arts.gov/grants/apply/Indemnity/indemnityInternational.html>>

らに、法改正<sup>30</sup>により 2008 年からは、③米国内から借り受けた作品を米国内で展示する展覧会を対象とする国内プログラムも実施されることになった (45 CFR §1160.5.)。

補償対象となる展示品は、①絵画、彫刻等の美術作品、②手稿、貴重文書、稀覯書その他印刷物・出版物、③それ以外の人為的な創作物等、④写真、映画、音・映像を記録したテープ等のいずれかに該当するものであって、(A) 教育的、文化的、歴史的又は科学的な価値を有し、かつ、(B) 海外で展示される場合には、その展示が国益に適合すると国務長官が認めたものでなければならない (20 U.S.C. §972 (a) ; 45 CFR §1160.7)。パステル画、ガラス等の壊れやすいものは、通常、補償対象として認められない<sup>31</sup>。

#### (4) 申請の手続

申請は、NEA へてに提出する (45 CFR §1160.4)。申請に当たっては、展覧会の時期・場所、補償対象となる各展示品とその推定評価額等、当該展示品が補償対象要件 (5) 参照) を満たすことの根拠、展覧会の準備、運営管理、展示、輸送についての方針、手続、技術及び方法を明らかにする必要がある (20 U.S.C. §973 (b))。その際、各時点 (貸出館搬出時、借受国到着時等) における作品の状態を専門家が詳細に記録したコンディション・レポートの作成がリスク管理の点で重要になるという<sup>32</sup>。

評議会は、専門家委員会 (Arts and Artifacts Indemnity Panel) の意見を聴いて申請を審査した上で、補償対象の要件を満たすものとして承認したときは、申請者との間で補償のための協定を締結する (20 U.S.C. §973 (c))。補償対象としての適否については、作品ごとにきめ細かくリスクの評価が行われ、同じ展覧会に出品される展示品の中でも、承認の可否の判断が分かれるという<sup>33</sup>。このように、申請の要件と審査を厳格にすることが、補償を要する事故等の発生防止につながっている。

#### (5) 補償の対象期間

補償対象の展示品等が貸手側の施設等から搬出された日から、輸送、展示を経て貸手側の施設等に返却された日までが対象期間となる (20 U.S.C. §972 (b))。いわゆる「釘から釘 (nail to nail)」のすべての期間をカバーする補償が行われている。

#### (6) 補償の限度額等

補償対象の展覧会の規模には特に制約はないが、政府による補償額には上限及び下限が定められている。各展覧会における損害 (滅失又は損傷) に対する補償額は、外国との貸借を伴う展覧会 (国際展) にあつては 12 億ドル、国内の貸借を伴う展覧会 (国内展) にあつては 7 億 5000 万ドルを超えることができない (20 U.S.C. §974 (c))。国内からの借受けは、総評価額が 7500 万ドルを超える展覧会のみが対象となる<sup>34</sup>。また、補償は、損害額のうち、各展覧会における展示品の総評価額に応じて定められた下限額<sup>35</sup>を超える部分についての

<sup>30</sup> 2007 年統合歳出予算法 (Consolidated Appropriations Act of 2008, Pub.L.110-161.) 第 426 条の規定により、「芸術作品及び創作物の補償に関する法律」が改正された (20 U.S.C. §§972 (a) , 974 (b) - (c))。

<sup>31</sup> *op.cit.*(29)

<sup>32</sup> 「討論会『美術品国家補償制度の設立に向けて』(平成 21 年 5 月 14 日)『第 58 回全国美術館会議総会報告書』全国美術館会議, 2009.12, p.102. (美術品リスク・コンサルタント 箱守栄一氏による説明)

<sup>33</sup> 同上, p.94. (箱守栄一氏の基調報告)

<sup>34</sup> “Arts and Artifacts Indemnity Program: Domestic Indemnity,” National Endowment for the Arts, 2010.2. <<http://www.nea.gov/Grants/apply/Indemnity/Domestic-Indemnity.html>>

<sup>35</sup> 例えば、国際展覧会では、総評価額 200 万ドル以下の展覧会では 1 万 5000 ドル、総評価額 200 万ドル超で 1000 万ドル未満の展覧会では 2 万 5000 ドル、1000 万ドル以上で 1 億 2500 万ドル未満の展覧会では 5 万ドルというように総評価額に応じて 8 段階の下限額が設定されている。下限額が最も高額なのは、総評価額 5 億ドル以上の展覧会の場合で、50 万ドルが下限額とされている (20 U.S.C. §974 (d))。

み行う (20 U.S.C. §974 (d))。

以上の上限額を超える損害、下限額以下の損害については、展覧会主催者が民間保険等により各自対応しなければならないことになる。

なお、国家補償プログラム全体で補償対象となる損害の総額についても上限設定があり、いかなる時点においても、国際展については100億ドル、国内展については50億ドルを超えてはならないとされている (20 U.S.C. §974 (b))。

補償協定が締結された展覧会で万一損害が発生した場合における請求に基づく補償の支払いについては、必要な額を予算から支出することができるとされている (20 U.S.C. §976)。この授權に基づき、予備費から補償額が支出される<sup>36</sup>。

### (7) これまでの実績等

国家補償プログラムにより、制度創設以来、2008年までに930件の展覧会が補償対象となり<sup>37</sup>、およそ3億ドルの保険料が節約できたとされている<sup>38</sup>。このうち、事故等により実際に補償が行われたのは、わずか2件 (104,000ドル) に留まるという<sup>39</sup>。

## 2 英国

### (1) 根拠法

英国では、1980年の国家遺産法<sup>40</sup>の中に国家補償制度に関する規定が置かれており (第16条及び第16条A)、さらに、当該規定に基づき、国立機関向け<sup>41</sup>・非国立機関向け<sup>42</sup>の2種類のガイドラインが作成されている (以下、非国立機関向けガイドラインを2004、国立向けガイドラインを2005として引用)。それによれば、この制度は、英国における公衆の利益のためのものであり、科学的、技術的、芸術的又は歴史的な価値を有する対象への公衆によるアクセスの向上・拡充を目的としている (2004, para.1.1; 2005, para.1.1.)。国家補償を付与する権限は、担当大臣<sup>43</sup>のみにあるが、制度の運用は、「博物館・図書館・公文書館評議会」(Museums, Libraries and Archives Council: MLA) <sup>44</sup>に委ねられている<sup>45</sup>。

### (2) 申請を行い得る機関

申請を行い得るのは、①公共の利益のために、歴史的、芸術的又は科学的に重要な所蔵

<sup>36</sup> 「G8各国における美術品の国家補償制度の概要」文化審議会文化政策部会美術ワーキンググループ第1回 (平成22年4月14日) 配付資料5-2。文化庁ウェブサイト <[http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/seisaku\\_wg/bijutsu\\_01/pdf/shiryo\\_5\\_2.pdf](http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/seisaku_wg/bijutsu_01/pdf/shiryo_5_2.pdf)>

<sup>37</sup> 第58回全国美術館会議総会に続いて開催された「討論会『美術品国家補償制度の設立に向けて』」(平成21年5月14日)における村瀬剛太・文化庁長官官房政策課課長補佐による基調報告の配付資料 (p.9.) による。同基調報告の記録は、前掲注(32)の報告書に掲載。最近では、毎年40件前後が補償対象として認められている。また、2008年までの総申請件数は1,121件となっており、採択率は8割を超える。

<sup>38</sup> *op.cit.*(29) この数字は、2009年12月までのものである。

<sup>39</sup> 前掲注(37)の討論会における箱守栄一氏による基調報告の配付資料による。

<sup>40</sup> National Heritage Act 1980 (c.17)

<sup>41</sup> *Government Indemnity Scheme Guidelines for National Institutions*, Museums, Libraries and Archives Council, 2005. <[http://www.mla.gov.uk/what/cultural/objects/~media/Files/pdf/2005/gis\\_guidelines\\_nationals](http://www.mla.gov.uk/what/cultural/objects/~media/Files/pdf/2005/gis_guidelines_nationals)>

<sup>42</sup> *Government Indemnity Scheme Guidelines for Non-National Institutions*, Museums, Libraries and Archives Council, 2004. <[http://www.mla.gov.uk/what/cultural/objects/~media/Files/pdf/2004/gis\\_guidelines\\_non\\_nationals](http://www.mla.gov.uk/what/cultural/objects/~media/Files/pdf/2004/gis_guidelines_non_nationals)>

<sup>43</sup> 借受け機関の所在地や所管省庁により異なる (2004, para.1.15; 2005, para.1.17.)。イングランドでは、通常、文化・メディア・スポーツ大臣が担当大臣となる。

<sup>44</sup> 文化・メディア・スポーツ省の所管する政府系法人 (非省公共法人 Non-Departmental Public Body: NDPB)。

<sup>45</sup> Department for Culture Media and Sport, Government Indemnity Scheme.

<[http://www.culture.gov.uk/what\\_we\\_do/cultural\\_property/3294.aspx](http://www.culture.gov.uk/what_we_do/cultural_property/3294.aspx)>

品を保存することを目的とする博物館、美術館又はその類似施設であつて、(i)予算の全部又は大部分を国が支出するか、又は(ii)地方公共団体若しくは大学により運営されるもの、②国が運営費の全部又は大部分を支出する図書館、公立図書館、大学図書館、③ナショナル・トラスト（文化遺産や自然の保全活動を行う非営利団体）、④担当大臣が財務省の同意の下に承認した者である（第16条第(2)項）。つまり、美術館・博物館についていえば、国公立のいずれの機関も申請を行うことができる。しかし、国立機関（予算の全部又は大部分を国が支出する機関）と他の機関とでは、補償の要件が様々な点で異なる。

### （３）補償の対象

補償の対象となるのは英国の機関が展示品等を借り受ける場合であり、外国の機関に英国の機関から展示品等を貸し出す場合は、原則として対象とならない（2004, para.1.1; 2005, para.1.1.）。これは、制度が英国における公衆の利益のためのものとされていることによる。借受けは、国外からでも国内からでもよいが、英国内の国立機関からの借受けは、この制度による補償の対象にならない（2004, para.1.9; 2005, para.1.14.）。国立機関が所蔵品を貸し出す場合には、万一の事故等の際の責任を自ら負うと考えられており（2004, paras.1.10-1.11; 2005, paras.1.9-1.12.）、英国内で国立機関から展示品等を借り受ける非国立機関は、必ずしも損害の全額について民間保険を手配する必要はないとされる<sup>46</sup>。公立機関による所蔵作品の貸出しは、補償の対象となる（2004, para.1.9; 2005, para.1.14.）。国立機関は、その所蔵品を海外の機関に貸し出す場合において、相手国の政府による補償が受けられないときは、借受け機関に対し、民間保険の手配等により万一の場合に備えることを求めなければならない（2005, para.4.12.）。

英国の公衆の利益となると判断されるのであれば、借り受けた物を展覧会で展示する場合だけでなく、借受け機関が自らの調査研究等の用に供する場合も、補償の対象として認められる。その場合には、研究成果の公刊等を行い、借り受けた物に対する公衆の理解や評価の向上に寄与しなければならない（2004, para.2.4; 2005, para.2.5.）。

申請が認められるためには、当該の展示品等の借受けにおいて、安全管理、輸送、温湿度や照明等の環境管理等に関する MLA のガイドラインを遵守する必要がある（2004, para.2.9, 2.11; 2005, paras.2.11, 2.13.）。

なお、いくつかの免責事項が定められており、例えば、戦争に起因する損害は免責される。ただし、テロ、反乱、暴動、海賊行為、ハイジャックに起因する損害は、補償対象である（2004, para.2.20(a); 2005, para.2.22(b).）。

### （４）申請の手続

国家補償の対象となることを希望する借受け機関は、MLA に対して申請を行う。この申請は、展示品等の所有者に代わって行うものと位置付けられており、国が補償を行う相手方は展示品等の所有者である。

申請に当たっては、①補償を要する具体的期間、②展示品等に公衆が接することが可能な具体的期間、③借受けの目的（例えば、展覧会、長期借用、借受け機関による研究等）、④借り受ける展示品等の総評価額、⑤個別の展示品等の市場価格、⑥所有者の氏名・連絡先、⑦借り受ける展示品等の作者名等が明らかにされていなければならない（2005, para.3.1.）。

<sup>46</sup> 借受け側の非国立機関の申出を受け、安全面等の貸出しの条件が必要な要件を満たし、貸出しが公衆の利益に適うとの判断の下に、貸出し側の国立機関が同意したときは、借受け側の非国立機関は、展示品等の総評価額全額に民間保険等を手配しなくてよいとされる（2004, para.1.11; 2005, paras.4.2-4.3.）。

非国立機関が申請を行う場合には、さらに、安全管理、輸送及び環境管理に関する情報等を提出することなども求められる（2004, para.3.1.）。

申請された評価額については、専門家の意見も聴取しつつ、その適正性が判断される（2004, paras.2.15-2.19；2005, paras.2.17-2.20.）。また、補償対象となる展示品等については、貸出し前、開梱時等の各時点の状態を詳細に記録したコンディション・レポートを作成し、それに基づくチェックの実施が求められる（2004, paras.2.23-2.27；2005, paras.2.23-2.27.）。

担当大臣は、検討の上、国家補償の対象とすることを決定したときは、申請者（借受け機関）に対し、補償を引き受ける旨の書面を送付し、その写しが申請者から展示品等の所有者に送付される（2004, paras.3.6-3.7；2005, paras.3.14-3.15.）。

#### （５）補償の対象期間

通常、補償対象の展示品等が貸出し側の管理下から搬出されたときから、輸送、展示等を経て、貸出し側の管理下に返却されるまでの間が対象期間となる（2004, para.2.33；2005, para.2.35.）。

#### （６）補償の限度額等

評価額が 300 ポンド以下の展示品等については、国家補償の対象とならず、万一の場合における損害等の責任は借受け機関が負うことになる（2004, para.4.9；2005, para.4.13.）。国家補償の対象たる展示品の損害については、借受け機関が国立の場合、各会計年度につき 5,000 ポンドまで借受け機関が責任を負う（2005, para.5.1.）。借受け機関が非国立の場合、評価額 4,000 ポンド未満の展示品にあっては、1 展示品につき 300 ポンドまで、評価額 4,000 ポンド以上の展示品にあっては、1 展示品につき 300 ポンド＋総評価額の 1%まで借受け機関が責任を負う（2004, para.5.1.）<sup>47</sup>。非国立の借受け機関は、損害額のうち自ら責任を負う部分については、民間保険の手配等により備えなければならないことになる。

以上の限度額を超える部分の損害額について、担当大臣は補償を行う。この国家補償のために用いることができる額は、各年度予算において定められており、2010-2011 年度までの直近の 3 か年度では、毎年度 15 万ポンドの支出が認められている<sup>48</sup>。

#### （７）これまでの実績等

英国では、他の国よりも相当幅広い展覧会や展示品を補償対象として認めており、2008 年には 868 件の国家補償が認められたとされる<sup>49</sup>。補償が支払われた件数は、最近 3 年間で、2006 年 2 件、2007 年 1 件、2008 年 0 件である<sup>50</sup>。この制度により、英国の博物館・美術館は、年間で約 500 万ポンドの保険料を節約し得ているという<sup>51</sup>。

## 3 フランス

### （１）根拠法

「期間が限定された特定の美術品展覧会のための国家補償の創設に関する 1993 年 1 月

<sup>47</sup> 非国立機関は、MLA の定める手続に従い、年間 5,000 ポンドを上限として損害に対する責任を負う地位を選択することができる。なお、英国の国立機関が非国立機関に展示品等を貸し出す場合、損害額のうち、非国立の借受け館の責任額を超える部分について、年間 5,000 ポンドまで、貸出し側の国立機関が責任を負う（2004, para.6.4 (d)）。

<sup>48</sup> *House of Commons, Hansard, Written Answers*, 2009.2.12, Column 2277W-2278W.

<sup>49</sup> Galambos et al., *op.cit.*(26), p.45.

<sup>50</sup> 前掲注(36)

<sup>51</sup> *op.cit.*(44)

7日の法律第93-20号<sup>52</sup>により制度が創設された<sup>53</sup>。当時、海外から作品を借り受けて大型展覧会を開催する場合、高額な保険料の支払いが必要となる中<sup>54</sup>、多くの費用を要する展覧会の開催を可能とするために法整備が行われたとされる<sup>55</sup>。最初に同法に基づく国家補償が適用されたのは、我が国にも巡回し、保険総評価額1200億円とも報道<sup>56</sup>された1993年の「バーンズ・コレクション展」であったという。さらに法の適用要件等の詳細は、国務院の議を経たデクレ<sup>57</sup>により定められている。

## （２）申請を行い得る機関

申請を行い得るのは、国の公施設法人（un établissement public national）たる機関とされており（法第1条第1項）、具体的には、フランス国立美術館連合（Réunion des Musées Nationaux）に所属する30数館の国立博物館・美術館（ルーブルやオルセーを含む。）及びジョルジュ・ポンピドゥー・センター国立芸術文化センターとされている。公立美術館も、フランス国立美術館連合との共催の場合には制度を利用できるとされる。

## （３）補償の対象

補償の対象となる展覧会は、①（２）で挙げた国立美術館等の主催によりフランス国内で開催される展覧会であって、期間が限定されており（常設展でないもの）、②所管の行政機関から承認を受け、③展示される美術品のうち、国に帰属していないものの保険の総評価額が4600万ユーロを超えるものである（法第1条第1項）。国（フランス）の所蔵する作品でなければ、借受けは国外からでも国内からでもよい。美術品の貸出し期間中（輸送中を含む。）に窃盗、紛失、破損又は損傷後の価格の低下から発生した損害のうち、補償の下限額（6参照）を超える部分が国家補償の対象となる（法第1条第2項；デクレ第5条第2項及び第3項）。美術品の所有者が保険を手配したリスクについては、補償の対象とならない（法第1条第3項）。

## （４）申請の手続

国家補償の承認は、委員会（commision d'agrément）の意見を聴いて、予算担当大臣が省令（アレテ）の形で決定する（法第2条第1項；デクレ第1条）。

委員会は、文化担当大臣及び予算担当大臣が省令で指名した委員長のほか、予算担当省予算局長、文化担当省文化財局長、保険分野の専門家（経済担当大臣が指名）、文化関連分野の専門家（文化担当大臣が指定）の4名の委員から構成され、任期は3年である（法第2条第1項；デクレ第2条第1項及び第2項）。

国家補償を希望する国立美術館等は、委員会に対して申請を行う<sup>58</sup>（デクレ第3条）。申請に当たっては、展覧会1件ごとに30,500ユーロの手数料を国庫に納付しなければならない（デクレ第7条）。申請の際、展覧会の概要、補償対象の美術品のリストとその評価額、展示施設の安全管理の状況、補償の下限額に至らない損害に対する民間保険等の手配状況

<sup>52</sup> Loi n°93-20 du 7 janvier 1993 relative à l'institution d'une garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires d'oeuvres d'art.

<sup>53</sup> Brabander et al., *op.cit.*(26), p.81.

<sup>54</sup> Norman Palmer, "Safekeeping, insurance and indemnity," Norman Palmer eds., *Art Loans* (International Bar Association Series), London: Kluwer Law International, 1997, p.168.

<sup>55</sup> Brabander et al., *op.cit.*(26), p.81.

<sup>56</sup> 「バーンズ・コレクション展 出品80点の保険評価額は1200億円」『読売新聞』1994.1.29, 夕刊, p.6.

<sup>57</sup> Décret no 93-947 du 23 juillet 1993 pris pour l'application de la loi no 93-20 du 7 janvier 1993 relative à l'institution d'une garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires d'oeuvres d'art.

<sup>58</sup> この申請は、実際には、文化・コミュニケーション省のフランス美術館局（国立博物館・美術館を所管）とともに行うとされる。 Brabander et al., *op.cit.*(26), p.83.

等を明らかにしなければならない（デクレ第3条）<sup>59</sup>。委員会は、審査<sup>60</sup>を行い、補償対象となる美術品の輸送及び展示の間の安全確保のために必要な条件や、評価額の妥当性について意見を述べる（法第2条第2項）。

#### （5）補償の対象期間

補償対象の美術品が本来置かれていた場所から搬出されたときから、輸送、展示等を経て、貸出し側の指定する場所に返却されるまでの間が対象期間となる（デクレ第5条第1項）。

#### （6）補償の限度額等

展覧会ごとに、補償の下限額が設定されるが、法律上、下限額は、4600万ユーロ以下であってはならないとされる<sup>61</sup>（法第1条第1項）。補償の上限はない<sup>62</sup>。補償の支払いについては、予算担当省が予算中の予備費から支出するとされる<sup>63</sup>。

#### （7）これまでの実績等

フランスの制度は、申請対象が国立美術館等に限られるとともに、下限額も高額に設定されており、適用対象を絞り込んでいる。2006年から2008年までの3か年の適用件数は、2006年3件、2007年3件、2008年2件となっている<sup>64</sup>。

## 4 ドイツ

### （1）根拠法

毎年度の連邦予算法<sup>65</sup>の中で、連邦財務大臣に対し、国内外の賠償責任の連邦政府による引受け等に関する権限が付与されており、この権限には、連邦政府の財政支出により開催された芸術文化分野の展覧会に関し、貸し出した者に対する賠償責任を引き受けることが含まれるとされている。

ドイツでは、文化に関する事項は、原則として州に権限がある。しかし、連邦レベルでも、1989年に連邦芸術展示館（Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland）が自らの所蔵品を持たない展示専用施設としてボンに設立され、展示品借受けのための保険料コストが問題になるとみられたことから議論が始まり、1992年に、この仕組みが導入されたという<sup>66</sup>。

### （2）申請を行い得る機関

連邦政府予算のみにより運営される施設が申請を行うことができる<sup>67</sup>。

### （3）補償の対象

申請を行う連邦施設が連邦予算により開催する芸術文化関連の展覧会のための展示品借

<sup>59</sup> *ibid.*

<sup>60</sup> 委員会は、必要な安全確保のための措置や、展覧会の準備・運営管理における専門家の協力の有無等を確認し（デクレ第4条第1項）、必要があれば、申請者の費用により、専門家グループに調査を行わせることもできる（デクレ第4条第2項）。

<sup>61</sup> ただし、実際には、下限額は、2億5000万ユーロ以上に設定される。Stéphanie de Brabander et al., *op.cit.* (26), pp.82-83.

<sup>62</sup> *ibid.*, p.83.

<sup>63</sup> *ibid.*, p.85.

<sup>64</sup> Galambos et al., *op.cit.*(26), p.45.

<sup>65</sup> 2010年度連邦予算法は次のとおり。Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010, vom 6. April 2010, BGBl.I S.346.

<sup>66</sup> Brabander et al., *op.cit.*(26), p.42.

<sup>67</sup> *ibid.*, p.43.

受けが対象となる。当該施設の主催する展覧会であれば、原則として、補償の対象になるとされる<sup>68</sup>。

#### (4) 申請の手続

補償を希望する連邦施設は、連邦首相府の芸術・メディア担当政務次官に対して、開催する展覧会の概要、対象となる展示品の評価額を明らかにして申請を行う。連邦財務省による検討も経て、芸術・メディア担当政務次官が国家補償の付与を決定する<sup>69</sup>。

#### (5) 補償の対象期間

展示品等が貸出し側の施設等から搬出されたときから、輸送、展示を経て貸出し側に返却されるまでの間が補償対象期間となる<sup>70</sup>。

#### (6) 補償の限度額等

毎年度の連邦予算法で定められる。そこでは、国内経済の振興及び国内外の賠償責任引受けに関する複数の使途に充てることのできる予算額が一括して示され、この額の限度内で、展覧会への借受け品の国家補償のための支出も行い得ることとされている<sup>71</sup>。2010年度法における当該額は、2400億ユーロとなっている<sup>72</sup>。

#### (7) 各州の制度

ドイツでは、前述のとおり、文化に関する権限が各州にあり、多くの州において展覧会の国家補償制度が設けられている<sup>73</sup>。例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、2010年度予算法<sup>74</sup>により、同州美術コレクション財団の下で開催される交換展覧会への国内外からの展示品の借受け等に係る補償のために、総額12億7700万ユーロを支出する権限が州首相に対して認められている。

## おわりに

これまでみてきたように、主要国の多くが制度を導入しているが、制度設計の詳細は、各国の事情により様々に異なる。我が国も、自らの置かれた状況に適した制度を構築していく必要がある。国民が質の高い文化芸術に触れる機会を拡充し、文化の発展に寄与するという制度の目的実現に向けて、国費投入に値する高い公益性が求められていることにも留意しつつ、運用面も含め、よりよい仕組みを作り上げていくことが望まれる。

<sup>68</sup> *ibid.*, p.44.

<sup>69</sup> *ibid.*

<sup>70</sup> Galambos et al., *op.cit.*(26), p.37.

<sup>71</sup> 2010年度連邦予算法（前掲注(65)参照）では、第3条第1項第5号において、連邦財務省に対し、国内経済振興及び国内外の賠償のための補償等のために、2400億ユーロを支出する権限が付与されており、その内訳の説明

（Einzelplan 32, S. 10.）には、当該額の使途として、連邦政府の支出により開催される芸術文化分野の展覧会に関し、展示品を貸し出した者に対する賠償責任をカバーすることが挙げられている（Kapitel 3208, 5.9.）。

<sup>72</sup> ただし、当該額の中から、経済危機対策パッケージのために2010年12月までの間に支出できる額として、総額1000億ユーロという数字が明示されているので（Einzelplan 32, S. 10. Kapitel 3208, 5.13.）、展覧会のための国家補償に充て得る額は、より少なくなると考えられる。前掲注(36)「G8各国における美術品の国家補償制度の概要」は、国家補償に充て得る額を1400億ユーロとしている。

<sup>73</sup> やや古いが2004年のEUの調査によると、連邦を構成する16州のうちバイエルン及びザールラントを除く14州が何らかの仕組みを設けていたという。Summary of the Study n° 2003-4879 - An inventory of national systems of public guarantees in 31 European countries, 2004.6, p.6.

<[http://ec.europa.eu/culture/pdf/doc918\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/culture/pdf/doc918_en.pdf)>

<sup>74</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010, vom 17. Dezember 2009 (GV. NRW. S.878), §22.