



Title	日本のポピュラー音楽と文化政策：COVID-19パンデミック初期段階における公的支援の評価と課題
Author(s)	加藤, 賢
Citation	阪大音楽学報. 2025, 21, p. 45-70
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/100681
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

日本のポピュラー音楽と文化政策： COVID-19 パンデミック初期段階における 公的支援の評価と課題

加 藤 賢

1. はじめに

本稿の目的は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミック初期段階において日本で実施された芸術文化支援政策を分析し、その予算規模や対象範囲の広さに比して、クリエイティブ産業の従事者に対する支援としては期待された効果が得られなかった点を、ポピュラー音楽のアーティストや中小規模事業者の視点から考察することである。SARS コロナウイルス 2（SARS-CoV-2）が引き起こしたこのパンデミックは、2019 年 12 月に中国・武漢にて最初の感染者が報告され、2020 年 1 月 15 日には日本国内においても初の感染者が確認された。以後、いわば全地球的現象として、新型コロナウイルスはあらゆる人々に影響を及ぼしてきた。2023 年 3 月までに全世界で 6 億 7 千万人以上が感染し、680 万人以上の人命が失われた¹。このパンデミックは、病理研究の進展やワクチンの普及、ウイルスの変異などの理由によって死亡率が低下し、2023 年 5 月 5 日に世界保健機関（WHO）が新型コロナウイルスに関する「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」の終了を発表したことで一つの区切りを迎えたが、コロナ禍がもたらした新たな生活様式や行動・消費習慣、衛生観念、テクノロジーなどは人々のうちに不可逆的な影響を残した。

このコロナ禍が「人々が集う」という文化・芸術の存立基盤を揺るがすことは当初より懸念されていたことであり、また実際に多数の問題が発生した。とりわけ音楽をする空間、すなわち劇場やホール、ライブハウスやカラオケ店などの施設は当初から「三密（密閉・密集・密接）」の発生リスクが高いとして営業自粛要請の対象となったため、これらの場で活動していたアーティストが表現の場を奪われたのみならず、演奏者や映像・照明、エンジニア、演出家の労働機会や雇用においても甚大な損失をもたらした。音楽学者の岡田暁生が、いくぶんかのアイロニーをまじえながら「人々を特別な密閉空間の中に囲い込んで、大なり小なり「濃厚な」身体接触を通して緊密な共同体を作り出すという、人類史における『文化』と

1 感染状況のデータについては原則として NHK が公開している「感染症データと医療・健康情報」データベースを参照した（<https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/> 2024/11/28 最終アクセス）。

いうものの究極の本質が、ウイルスとそれについての衛生学的知見の前に屈した」〔岡田 2020：7-11〕とまで称した危機的事態にあって、芸術文化を守ろうとする動きが官民を問わず様々なレベルから巻き起こった。文化は「不要不急」ではない——この訴えは幅広い人々の共感を呼び、未知の困難に直面する芸術関係者にとって、その社会的意義を再確認するモチベーションとなっていた。

のちに詳述するように、COVID-19 のパンデミックが発生する以前の日本において、ポップやロック、ヒップホップなどのポピュラー音楽ジャンルは、公的な文化助成の対象とはみなされてこなかった。しかし緊急事態宣言やまん延防止等重点措置のような法的措置や、「自粛警察」とも揶揄された社会的空気の中で公演が相次いで中止となるなかで、その損失補填を求める声が起こった。その訴えは政府を動かし、ジャンルや分野にとらわれない、芸術文化の存続を目指した支援策が取られることになった。しかし、それらは必ずしもアーティストや中小規模事業者のニーズに応えたものではなく、むしろ文化政策上の課題を浮き彫りにするものだった。

WHO による発表から 1 年以上が経過し、人々の集まりが戻った 2024 年現在においては、パンデミックの渦中で交わされた様々な議論も過去のものとなりつつある。しかし、それはコロナ禍で顕在化した問題系が解決されたことをなんら意味しておらず、それらの多くは未消化のまま過去に放り捨てられている。ゆえに、医療関係者の尽力によって日常を取り戻したいまこそ、改めてこの課題と向き合うことには意義がある。そこで本論文では、新型コロナウイルスのパンデミックにおける初期段階、すなわち最初の新型コロナウイルスの感染者が発生した 2020 年 1 月から、令和 2 年度が終了する 2021 年 3 月までのおよそ 1 年 3 ヶ月を分析対象期間とし、その間に発された文化政策を再検討する。この期間を対象とする理由は、日本のみならず全世界が未知のウイルスへの対策を模索していた特異な時期であるため、パンデミック以前の社会体制が未知の危機に対してどのように対応したかという政策評価を行う上で最適だからである。また、日本の予算編成は年度単位で行われるが、2021 年度はさらに東京五輪という特殊な外生的要因が重なっており、紙幅の制約上、本稿ではすべてを扱うことができない。よって、本稿ではパンデミック初年度の政策に焦点を当て、2021 年度以降の事象については簡潔な言及に留める。

2. COVID-19 パンデミックをめぐる公的支援の論理

2. 1 問題の所在

音楽分野における COVID-19 を扱った先行研究は、大別して 2 種類に分けられる。1 つは、行動制限や外出禁止などの強い措置が全世界的に行われていた只中の 2020 年～2021 年頃に書かれたもの、もう 1 つは制限が段階的に解除されていった以降に書かれたものである。

前者は研究者自身もパンデミックによる行動制限を受ける中で、現在進行形の事象を扱っているため推論や未来予測を多く含むが、未曾有の事態と向き合う中で鋭い視点を見せるものも少なくない。2020 年春頃のウィーンのミュージシャンたちの取り組みについて論じた Fűrnkranz [2021] では、幅広いジャンルのミュージシャンがバルコニー・コンサートからライブストリーミングまで様々なジャンルの「無料コンサート」を行ったことが示されている。この論文ではアーティストが経済的動機のみならず、文化的・社会的な繋がりを求めて無料コンサートを行っていたことが分析されるのみならず、ミュージシャンが無報酬で演奏することが常態化することで労働の価値が低下するリスクや、未整備な著作権や収益分配構造が引き起こす問題についても指摘がなされている。

移動・行動制限が次第に緩和され感染対策のフェーズが移行していくにつれ、苛烈なロックダウンの渦中にあった 2020 年から 2021 年ごろの状況を、現在の視点から客観的に分析する論文が発表されるようになった。たとえば Musgrave [2022] は、パンデミックの最初の 1 年間（2020 年 3 月～2021 年 3 月）のイギリスにおいて刊行・公開されたメディア記事を分析し、この期間のミュージシャンたちが雇用や収入といった経済的不安と、自分が何者であり、何をすべきかというアイデンティティ的不安という二種類が、アーティストのメンタルヘルスに悪影響を及ぼしたことを、「仕事を失い、目的を失う（Losing Work, Losing Purpose）」という言葉で端的に表現している。

Fűrnkranz や Musgrave の議論が指し示しているのは、クリエイティブ産業に従事するアーティストや労働者は、経済的側面と社会的側面の双方において被害を受けたということである。言い換えればこのパンデミックは、雇用・労働といった経済資本と、音楽表現・人的交流・健康といった社会関係資本へ同時に影響を及ぼしたということになる。これは個人単位だけでなく、営利企業や非営利団体などの組織レベルにおいても当てはまる。たとえばライブハウスが営業自粛を強いられたとき、その補填の根拠は「生演奏を提供する飲食店」であるからなのか、それとも「文化の拠点」であるからなのか。さらにいえば、前者を建前に補償を求めることが、場合によっては後者の自由を制限することにも繋がりうるのではないだろうか。宮入恭平は、この葛藤を「文化か、それとも文化産業か」というジレンマとして言語化し、大文字の「文化」や「芸術」を守るというロジックが、ライブハウスのような文化産業に対する支援の根拠として過剰適用されることへの懸念を示している〔宮入 2023：201-204〕。宮入の懸念は妥当なものであるが、それは同時に、ポピュラー音楽において「文化と産業」という両側面がいかに複雑に交錯しているかを物語っている。Musgrave の研究からもわかるように、それは文化であると同時に文化（を用いた/を生み出す）産業なのであり、どちらか一方のみを本質と定められるようなものではない。

そのため、近年のポピュラー音楽研究においては、ライブ音楽（特定の場所と時間に行われる 1 回限りの音楽）を、生態学的（ecological）に分析するアプローチが発展しつつある。

すなわち、ライブ音楽を取り巻く環境を「生態系」として捉え、会場の特性や音響、立地、規模といった物理的条件や、プロモーター、アーティスト、観客、会場所有者、行政といった社会的・経済的アクターが作り出すネットワークの性質が、音楽それ自体にも影響を与えるという考え方である [Behr et al. 2016]。このような生態学的アプローチは、ライブ音楽の実践主体を「文化か文化産業か」という二項対立から解放し、より広い政治的、経済的、文化的、社会的文脈へと接続する上で役立つ。

このような生態学的アプローチを踏まえて重要な視点を提供するのが、Kimenai, Berkers, Kanyemesha and Vervoort [2023] らによる、オランダのポピュラー音楽業界に COVID-19 が与えた影響に関する研究である。Kimenai らは音楽業界を、アーティスト個人、ライブ、録音および配信、権利および出版、教育、メディア、政策といった各セクターの相互影響によって成り立つ複雑系適応システム (Complex Adaptive System) として定義し、パンデミックのような不安定性に対して音楽業界全体のレジリエンス (回復力) と持続可能性を高めるためには、各セクターの協働や、アーティストや労働者に対するセーフティネットおよび公正な報酬制度の確立と導入が必要であることを指摘している。また日本を事例とした研究としては、平石 [2021] によるコロナ禍のライブゴアに関する分析が挙げられる。平石も同様にポピュラー音楽の文化/産業を「生態系」として捉え、従来の文化産業論においては単なる消費者として見過ごされてきたライブ音楽の観客たちが、小規模なライブ施設の場においては文化資本や社会関係資本を担う主体であることを明らかにしている。ただしこの論文の主眼はライブゴアの消費行動分析に置かれているため、それらの土台となる政府の文化政策に対する分析は、先行研究の整理に留まっている。

そこで本論文では、コロナ禍において実施された日本政府による文化助成政策、とりわけ文化庁によって実施された「文化芸術活動の継続支援事業」を分析することによって、これらの諸政策がポピュラー音楽産業という生態系へどのように影響を及ぼしたのか、また及ぼすことができなかったのかを考察する。後述するように、営業自粛や公演機会の休止に対する損失補填として行われたこれらの文化政策は、個人から中小規模団体まで幅広いセクターに受給資格を与えた初めての試みであり、生態系への影響を考える上で格好の事例を提供しているからである。

2. 2 文化芸術に対する公的支援の理論的枠組み

ではそもそも、特定の文化・芸術に対して政府や地方自治体が公的助成を与える根拠にはどのようなものがあるだろうか。それらは大別して二種類の議論が考えられる。一つは外部性 (externality) を理由とするもの、もう一つはクリエイティブ産業 (creative industries) への投資として考えるものである。

文化が経済や財政の問題として論じられるようになった嚆矢は、1966 年にウィリアム・J・

ボーモルとウィリアム・G・ボウエンが著した『舞台芸術：芸術と経済のジレンマ』である [Baumol & Bowen : 1966=1994]。文化経済学の古典である本書において、ボーモルとボウエンは舞台芸術が持つ公共財としての側面に注目する。公共財とは、誰もがその財にアクセス可能であるという非排除性と、誰かがその財を消費したとしても他者の利用可能性を損なわないという非競合性によって定義づけられる経済学の概念である。その便益を市場で測ることはできないので、公共財は非市場財に分類される [Throsby 2010=2014 : 21]。

その上でボーモルとボウエンは、舞台芸術を市場によって計測可能な私的財としての面と、計測不可能な公共財としての面が同居した混合財として位置付け、公的助成なくしてはいずれ芸術が衰退してしまうと警鐘を鳴らした [Baumol & Bowen : 1966=1994 : 496-500]。そして混合財としての舞台芸術が国家に威信を与える場合、文化活動が周囲のビジネスにもメリットを与える場合、将来世代へ受け継ぐために保全活動が必要である場合、共同体の教育に貢献する場合といった「正の外部性」を持つ場合において、公的支援の必要性が認められるとする。ここでいう外部性とは、当事者の活動によって無関係な第三者に生じる間接的な費用ないしは便益のことを指す。経済学上、公共財としての性質や外部性の存在は「市場の失敗」を引き起こす要因となるため、それを是正するために政府が介入する必要があるというのが、ボーモルとボウエンの主張である。

ただし、このような正の外部性をもって公的支援の根拠とする論理には弱点もある。文化経済学者の阪本崇が指摘するように [阪本 2018 : 214-215]、外部性を補助金支出の根拠とするためには、補助金として投入されるコスト以上の価値があることを示す必要があるからである。文化や芸術によってもたらされる社会的便益を正確に測定することは難しく、それらがいつ、いかなる形をもって現れるかを予測することも困難であるため、政策議論におけるネックとなってきた。そこで現れたのが、文化芸術への助成を「投資」と見なし、それによってイノベーションや雇用を創出しようとする発想である [Throsby 2010=2014 : 6]。クリエイティブ産業ないし文化産業と呼ばれるこの概念は、1997年に誕生したトニー・ブレアの英労働党政権に導入されたことで広く知られるようになった。「クール・ブリタニア」政策で知られるこの政権は、文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture, Media and Sport ; DCMS) を新設し、クリエイティブ産業の振興を政策課題とした。2001年に英国政府が発表した文書 [DCMS 2001] では、その定義を「個人の創造性やスキル、才能を基礎として、知的財産権の生出と活用を通じて富と雇用の創出が期待できる産業」と定めている。このようなクリエイティブ産業は「創造的である (being creative)」という美名の下、ネオリベリズムと融合する形で低賃金かつ不安定な雇用状態を常態化させたり、社会的弱者の排除に利用されたりといった負の側面があるものの [McRobbie : 2016=2023 : 64-87]、空洞化の進む既存産業に変わる経済政策として、あるいは政府予算を引き出すための有効なロジックとして各国で導入されており、日本においても2001年の「文化芸術振興基

本法」制定以降、地域創生や知的財産の活用といった政策に反映されている〔阪本 2018, 平石 2023〕。

3. 日本政府の初期対応と支援政策の試行錯誤

3. 1 パンデミックへの初期対応と助成政策の実施

では実際に、どのような文化政策が取られたのだろうか。2019 年 12 月に最初の COVID-19 感染者が中国・武漢市で確認されて以降、感染は世界各国へと爆発的に広がった。国内でも 2020 年 1 月 15 日に最初の感染者が確認されたのち、2 月上旬には横浜港に寄港していたクルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号で集団感染が発生、同月 13 日には国内で初の死者が確認される。このような事態の悪化を受けて政府は 2 月 26 日に 2 週間の大規模イベントの中止と規模縮小を要請した。文化芸術領域において最初の「炎上」事件とも言える、ロックバンド東京事変のコンサート強行開催が起こったのは同月 29 日のことである。3 月 13 日には新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正によって新型コロナウイルスが同法の対象となり、それを根拠とした緊急事態宣言の発令が可能となった。法制度上、日本政府や自治体が行えるのは外出の「自粛」までであり、中国・武漢市でとられたような外出禁止やロックダウンといった強行的政策を行うことができない。しかし感染者数の拡大を踏まえ、東京都の小池都知事は 3 月 30 日に夜間外出、とりわけ「三つの密（密閉・密集・密接）」が揃う特定の飲食店の利用を自粛することを求め、その例として「若者はカラオケやライブハウス、中高年はバーやナイトクラブ」を挙げた。ライブハウスでのクラスター感染はすでに 2020 年 2 月に大阪で発生していたが、ここで改めてリスク空間として行政から指名されたことになる。また 3 月 24 日には、同年に開催が予定されていた東京オリンピックの延期も決定された。4 月 7 日に第 1 回の緊急事態宣言が発令され、その補填として同月 30 日に第 1 次補正予算が成立して以降、2020 年度には 3 回にわたって補正予算が編成され、その財源を元に新型コロナウイルスに対する各種の対策や助成が行われることになった。表 1 は、このような補正予算を財源とする各種の助成政策の中から、ポピュラー音楽のアーティストや中小規模の事業者が利用可能だったものを整理したものである。特別定額給付金は全国民に一律で 10 万円を給付し、持続化給付金は所得減少額に応じて一定額を給付した。また家賃支援給付金や雇用調整助成金のような、固定費（地代・賃料・人件費等）を補填するものもあった。第一次補正予算で実施された助成政策は概して現金給付が主であり、入金までのラグも短かったため好意的な反応をもって迎えられ、5 月 25 日の宣言解除まで営業自粛を余儀なくされた小規模事業者の支えとなった。

このように最初の感染発生から第一次補正予算の策定まで一連の対策を行った日本政府であったが、その予算規模は小規模であり、文化セクターに特化した初動対応も行われなかつ

表1. 2020 年度において特例的に運用された、文化芸術事業者と関わり得る助成・給付金一覧

	所管	種別	財源	支給額	備考
特別定額給付金	総務省	給付	第1次補正予算	10万円	なし
持続化給付金	経済産業省・中小企業庁	給付	第1次・第2次補正予算	中小企業：上限200万円 個人事業主：上限100万円	所得減少分
家賃支援給付金	経済産業省・中小企業庁	給付	第1次・第2次補正予算	法人：上限600万円 個人事業主：上限300万円	賃料に応じる
雇用調整助成金	厚生労働省	経費補助	第1次・第2次補正予算	1万5000円/日	休業手当の肩代わり
文化芸術活動の継続支援事業	文化庁	経費補助	第2次補正予算	上限20万～150万円 2/3～3/4負担	事業費の補助
J-RODlive	経済産業省	経費補助	一般予算	上限5000万円 最大1/2負担	開催・配信費補助
J-RODlive2	経済産業省	経費補助	第3次補正予算	上限3000万円 最大1/2負担	開催・配信費補助
J-RODlive2 (キャンセル料支援)	経済産業省	経費補助	第3次補正予算	上限2500万円 最大1/1負担	キャンセル費用補助
ARTS for the Future!	文化庁	経費補助	第3次補正予算	600万円～2500万円	開催補助

出典：文化庁（2020a）および各種報道を基に筆者作成。その他、融資やチケット寄付税制などがある。

た。パンデミック初期における日中韓政府の文化政策を比較・分析した Lee, Karin and Terui [2021] は、2020 年 2 月下旬には芸術公演向けの緊急支援策と金銭的補償パッケージが発表されていた韓国と比較した日本政府の対応を「消極的」と批判し、初動が遅れた要因として戦後日本における文化への非介入主義と予算不足、文化政策を担う中央組織がなく、権限が文化庁と経済産業省に分かれていることを挙げている。

動きの鈍い行政を動かしたのは、民間の芸術家たちによる訴えであった [Lee, Karin and Terui 2021, 宮入 2023]。2020 年 2 月、音楽家グループが「Save Our Space」というキャンペーンを立ち上げ、議員に対して音楽業界支援のためのロビー活動を行い、30 万人の署名を集めて請願書を提出した。同年 3 月には同団体がオンラインアンケートを実施し、アーティストが直面する財政的な困難を調査し政策の議論を開始した。4 月と 5 月にかけては映画業界の「Save the Cinema」や演劇業界の「The Project for the Emergency Aid on the Theatre Industry」など、同様のキャンペーンが展開され、オンラインイベントを通じて政府に対する緊急支援や補償を求める声明が発表された。特に重要な動きは、これら三つの業界が「#We Need Culture」という共同キャンペーンを開始したことである。このキャンペーンは、請願書の提出、オンライン討論の開催、集団的な政策提案を発表するなど政策議論を推進した。なかでも強い組織力を見せたのは演劇業界で、2020 年 5 月時点で東宝や劇団四季、スタッフ会社など約 40 団体によって構成される「緊急事態舞台芸術ネットワーク」を

立ち上げ、日本芸能実演家団体協議会（芸団協）とともに行政へ積極的な働きかけを行なった。

苦境に立たされた国民の声を受けて2020年6月に成立した第二次補正予算は、総額およそ31兆8171億円にのぼる巨大なものであったが、中でも「文化芸術活動の緊急総合支援パッケージ」として文化庁に560億円、例年の年度予算のおよそ1/2程度に当たる予算が割り当てられたことは芸術関係者に驚きを持って迎えられた。「活動自粛を余儀なくされた文化芸術関係者・団体に対する課題克服と活動の継続に向けた積極的取り組みに対する経費支援」を目的として設けられたこのパッケージでは、文化庁が従来対象としてきた大規模団体向けの公的支援に加えて、フリーランスの実演家や技術スタッフといった個人や、小規模団体を対象とした支援が盛り込まれていた。個人単位では簡易な手続き・審査によって約20万円の支援を受けることができ、動画収録・配信などの発展的取組を行う場合は150万円まで応募可能であること、小規模団体であれば150万円までの活動費支援を申請でき、複数のフリーランスが連携して取り組む共同事業であれば最大で1500万円（10者の場合）まで応募することが可能であることなどが全国紙や芸術系メディアでも大きく報じられ[e.g. 美術手帖2020]、活動自粛を余儀なくされていたアーティストの期待を集めた。

3. 2 文化芸術活動の継続支援事業とJ-LODliveをめぐる混乱

上記のように、従来の文化庁が行っていた文化助成とは予算規模・支援対象ともに大きく異なる形で実現したこのパッケージは、「文化芸術活動の継続支援事業」と命名され、2020年7月に公募が開始された。表2は、本事業の募集が開始された時期にあたる2020年7月時点での募集案内〔文化庁2020b〕を基に、この制度の概要を整理したものである。

本事業では個人で活動するフリーランスや小規模団体への支援が明文化されており、助成対象は音楽、演劇、舞踊、映画、アニメーション、電子機器を用いた芸術²、伝統芸能や漫才、さらにはDJ³までが申請対象に含まれる非常に幅広いものであった。もっとも、助成の対象分野として想定されている芸術実践の多くは、文化芸術基本法の第8条から第12条において「文化芸術」として振興対象とされている「芸術」、「メディア芸術」、「伝統芸能」、「芸能」、「生活文化」のカテゴリ内で既に明示されていたものであり、本制度を設けるため特例的に拡張されたものではない。ただし枝川〔2020:29〕が指摘しているように本基本法はプログラム規定的な性格が強く、条文の多くは理念や基本方針を示すにとどまっている。そのため実際の支援を実施するにあたっては個別具体的な政策や予算措置が別途必要であるが、のちに後述するように、本基本法で振興対象とされている芸術実践の助成計画や予算規模には大

2 文化芸術基本法の第9条では、「映画、漫画、アニメーション及びコンピュータその他の電子機器等を利用した芸術」を「メディア芸術」と定義し、文化庁メディア芸術祭など従来の芸術分野とは別種の支援策を行ってきた。これは法制定当時、新しいメディアを用いた芸術分野が独自の発展を見せていたことに起因する。

3 文化庁資料〔2020c〕において、「なお、サーカス、大道芸、DJなど従来の文化庁事業で必ずしも明示していなかったものも、対象となりうることを想定」と明記されている。これを受けて、クラブ系メディアでも本事業に関する質疑応答が紹介された〔clubberia2020〕。

表2. 「文化芸術活動の継続支援事業」の概要（2020年7月時点）

主要事項	区分	詳細
補助の対象		以下のすべての条件を満たす者： <ul style="list-style-type: none"> ・個人事業者（フリーランスを含む）または文化芸術団体 ・直近3年間（2017年度以降）で2回以上の文化芸術活動を行った実績がある
	個人事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・不特定多数の観客に対し対価を得て公演・展示を行う者 ・制作に携わる者（実演家、技術スタッフなど） ・常時雇用による収入のみを得ている者は除外
	文化芸術団体	<ul style="list-style-type: none"> ・常勤従業員が概ね20人以下の団体 ・法人格を有する団体（例：一般社団法人、公益財団法人、会社等） ・法人格を有さないが、設立1年以上の活動実績があり、規約等を備えている団体
対象分野		音楽、演劇、舞踊、映画・アニメーション、伝統芸能、大衆芸能、美術、写真、茶道・華道、書道、囲碁・将棋など
補助対象条件		<ul style="list-style-type: none"> ・不特定多数への公開が前提で収益を得る活動 ・新型コロナの影響で大きな影響を受けた活動 ・再開が困難または収入の確保が難しい活動
補助対象取組		<ul style="list-style-type: none"> ・国内外の観客回復・開拓 ・活動継続・再開の準備・実施 ・雇用契約の明文化・ガバナンス近代化 ・新型コロナ感染対策ガイドラインに基づく取組
	補助対象経費	賃金、諸謝金、旅費、借損料、消耗品費、会議費、通信運搬費、雑役務費
	対象外経費	家賃や光熱費、不動産の取得費、飲食・接待費用、消費税（免税事業者を除く）、借入金などの支払利息および遅延損害金等
補助金額		<ul style="list-style-type: none"> ・活動継続・技能向上支援A-①：上限20万円 ・活動継続・技能向上支援A-②：上限150万円 ・活動継続・技能向上支援B：上限150万円 ・共同申請：上限1,500万円（10者の場合）
	補助率	<ul style="list-style-type: none"> ・取組経費の2/3または3/4（ICT活用の場合） ・感染症対策関連経費は定額支援

出所：文化庁「2020b」を基に筆者作成。

きな差があった。よって「文化芸術活動の継続支援事業」は、これらの各種芸術実践を対等な受給対象として定めている点で画期的な試みであり、本事業が策定された2020年6月時点において行政機関が想定していた、ほどなく訪れるであろうパンデミック収束後の社会に向けた復興への意気込みを伺わせるものであった。

しかし本事業は、すぐさま申請者の深刻な伸び悩みに直面した。当初は個人だけで10万人の申請を見込んでいたが、9月末の3次募集終了時点でも申請件数は個人事業主・中小団体を合算しても5万4千件程度にとどまっており、すべて採択されても387億円程度である

ため、11月下旬から12月上旬にかけては追加で第4次募集が実施されることとなった。

大きな期待を寄せられていたにも関わらず申請が伸び悩んだ要因はいくつか考えられる。文化庁地域文化創生本部の研究官である朝倉由希は、その要因として事業自体の周知が不十分であったこと、募集要項が複雑であったことを挙げている[朝倉 2021: 13]。しかし、申請者数が伸び悩んだ最も大きな原因は、この助成が現金給付ではなく「経費補助」という形式を取っていた点である。補助率は2/3ないし3/4であり、少なからず自己負担額が発生した。本事業の1次募集が行われた2020年7月下旬は、第1回緊急事態宣言の終了後ふたたび感染者数が増加していた時期であり、7月29日には1日あたりの新規感染者が1,000人を初めて突破した。治療薬やワクチンの開発は未だ実現しておらず、重症化や医療機関の逼迫といったリスクは重苦しく社会にのしかかっていた。そのような感染拡大期にあって、公演の実施が念頭に置かれた経費補助という形式は、アーティストに申請をためらわせるには十分であった。

また、支援スキームそれ自体も公演の目的や内容、予想される社会的反応等を記入しなければならず、テンプレートや過去の採択例などが存在しない状態にあって、助成金申請に慣れていない個人が行うのは難しかった。このようなフォーマットを採択した理由として、本事業の成立に深く関わった浮島とも子衆議院議員（文化芸術振興議員連盟事務局次長）は、「第二次補正予算の締日である5月22日まで財務省および文化庁と議論を続けたが、最終的に渡し切りの給付金という案が却下され、経産省の中小企業支援スキームを転用することになった」と経緯を説明している[Choose Life Project 2020]。

さらに、この事業への申請にあたっては「アーティストであることの証明」として、所属している職能組織から発行される「確認番号」が必要であった。前年度の事業収入証明書や青色申告書、直近3年間の活動歴を証明する資料があれば確認番号に代えることができたが、片山[2020: 15]が指摘するように、フリーランスとして活動する日本のアーティストの多くは開業届を出しておらず、「とっばらい」と俗称される現金収入の確定申告も行っていない傾向があった。これはもちろん、税法上の申告義務を怠っていたと捉えることもできるが、場合によっては副業としての確定申告義務が生ずる年間20万円以下の所得しか得ていないけれども、自己表現として音楽活動を行っていたというケースも考える。

「文化芸術活動の継続支援事業」は、その制度設計や1件あたりの助成額からも分かる通り、個人や中小の団体を対象としたものだった。そのため大規模事業者は、文化庁ではなく経済産業省が設けたコンテンツグローバル需要促進事業費補助金(J-LODlive)に頼ることとなった。本補助金は日本のコンテンツを海外向けに発信するために一般予算として設定されていたものをコロナ禍の補助金として転用したものである。1件あたり最大で5000万円という、実演芸術の文化助成としては最大の規模を持ったものであるため、大規模事業者はJ-LODliveに頼らざるを得なくなった。しかし、この助成金もやはり「経費支援」であり、

対象経費の50%までしか補助されない。感染拡大を防ぐために大規模な音楽イベントには観客収容率の上限規制が掛けられていたため、通常時と比較してチケット収入などは大きく減少しており、助成を得てなお損失を計上する事業者は少なくなかった。その最たる例が、日本最大の音楽フェスティバルの1つであるフジロック・フェスティバルである。パンデミックが起こった2020年、フジロックを運営する株式会社スマッシュは開催をキャンセルし、過去のライブ映像をYouTubeで配信するなどしてファンに応える一方で、同年にJ-LODliveを申請し、補助金を得て翌2021年の開催を目指した。しかし、2021年8月20日から22日という開催タイミングは、同年7月12日より9月30日まで4度目となる緊急事態宣言が全国で発令されている最中であり、同月に開幕した東京五輪も無観客で開催された直後であったため、激しいバッシングにさらされることとなった。

2021年1月28日に成立した第三次補正予算において、経産省は新規の受付枠としてJ-LODlive2を設けたほか、開催予定であった公演を延期・中止した事業者に対して当該公演のキャンセル費用を支援するJ-LODlive2（キャンセル料支援）の枠が新たに設けられた。とりわけキャンセル料支援は、負担額の1/1を補助し、関連映像を活用した動画の制作・配信を支援するものであったため、概して好評であった。また文化庁は、同補正予算を活用して「ARTS for the future!（コロナ禍を乗り越えるための文化芸術活動の充実支援事業）」を実施した。これは国内の文化芸術団体を対象に、最大2,500万円まで公演経費を支給するものである。先行した「文化芸術活動の継続支援事業」が、過去に類を見ない取り組みであったが故に混乱が生じたことを踏まえ、従来の文化助成に近い団体支援のフォーマットを採用したことで翌年度にも第二弾が実施されるなど好意的に受け入れられた。しかし本制度中で個人単位の申請を「対象外」としたことは、個人を対象とした文化助成の実施がいかに困難であるかをも示している。

ここまで、「文化芸術活動の継続支援事業」と「J-LODlive」をはじめとする新型コロナウイルスのパンデミック初期に当たる2020年度に行われた一連の文化助成政策を概観してきた。調査対象期間には2度（2020年4月7日～2020年5月25日、2021年1月8日～2021年3月21日）にわたって緊急事態宣言が発令され、それ以外の期間も人々はウイルスの脅威にさらされた。それに対して官公庁は、3度にわたって編成された補正予算を財源に、それぞれの危機感のもとで支援を行ったが、個人および中小規模の団体を対象とした「文化芸術活動の継続支援事業」は、従来の文化庁が行ってきた支援とは異なる意欲的な取り組みであったにも関わらず、目的のミスマッチングや申請プロセスの煩雑さ、現状を考慮しない制度設計によって有効な支援策とはならなかった。またJ-LODliveは巨大な金額をもって助成できるという点、既存のシステムをパンデミックに際して柔軟に組み替えた点で優れていたものの、やはり申請プロセスや制度設計には問題があった。さらに、等しく文化事業に対する助成であるにも関わらず、文化庁と経産省という複数の行政組織にまたがって支援が行わ

れたことは、ただでさえパンデミックという危機に疲弊する事業者と行政の双方にとって慮外の負担を強いることになったと考えられる。

4. ポピュラー音楽の視点から見たパンデミック

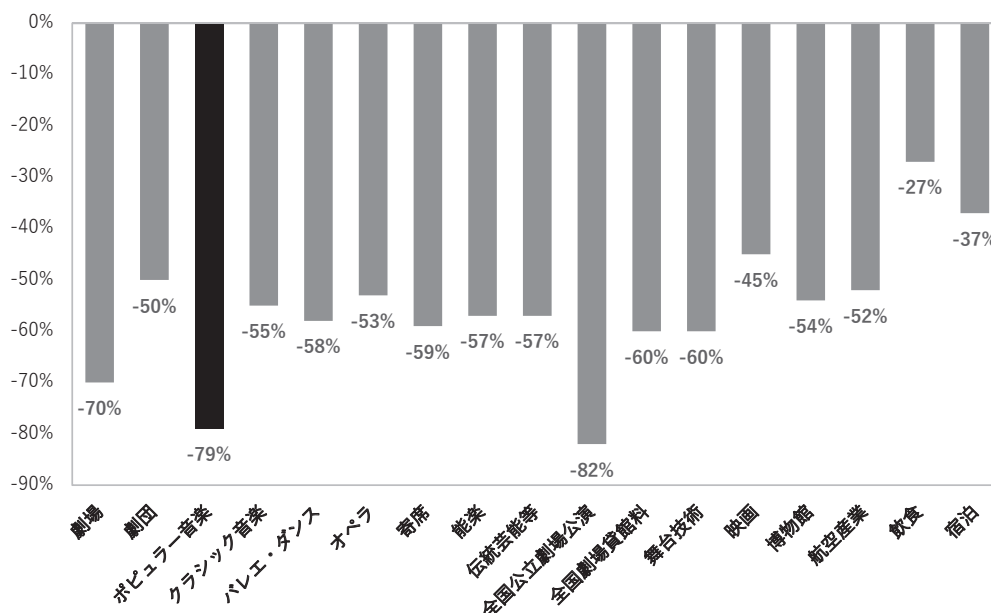
4. 1 ポピュラー音楽産業に対するパンデミックの影響

ここまで、2020年初頭から2021年にかけて行われてきた、政府の主導する文化助成政策について概観してきた。ではこれらの諸政策は、ポピュラー音楽の当事者にとってはどのように受け取られたのだろうか。

本論ではポピュラー音楽を事例として扱うため、通常の文化政策のロジックに加えて、ポピュラー音楽特有の産業構造についても概観しておきたい。オバマ政権下で米経済諮問委員会委員長を務めた経済学者のアラン・クルーガーは、ポピュラー音楽の産業的特徴として「スーパースター効果」と「ギグ経済」の存在を指摘する〔Krueger, 2019=2021: 22-23, 86-89〕。ごく一握りのスーパースターは、規模の経済と不完全代替財としての性質により、2番手以下のアーティストと比較して幾何級数的に巨大な収入と知名度を得る。すなわち勝者総取り（Winner-take-all）の構図であり、上位1%のアーティストによってもたらされる収益は、その他99%の収益を全て合わせたものより多い。反対に、残る99%のほとんどは語源通りのギグワーカー、つまりは自営業者（フリーランス）として活動している。クリエイティブ産業における雇用の大部分を成すこのような労働者たちは、しばしば高い専門性を持ちながらも低い賃金と不安定な雇用形態に置かれ、各種の保険や組合による保護からもこぼれ落ちる。また労働市場におけるマッチングの問題から自発的失業率が高く、しばしばクリエイティブ産業以外の「第二の」仕事を持っている〔Towse 2019, OECD 2020〕。アーティストの市場が興味深いのは、この過酷な労働環境にも関わらず参入希望者が常に絶えないということであり、そのうちのごく一部が次の「1%」となって新たに市場を牽引する。時に酷薄とも思えるようなポピュラー音楽の産業構造は、同時に発展の原動力にもなった。何を演奏し、歌うべきかは創作側に委ねられている。利益が出ればそれは取り分となり、損失に耐えられなくなれば市場から退場する。表現物が「芸術」として見なされる場合もあるが、仮にそう思われなかったとしても活動を続けて構わない。市場原理に基づくこの基本原則は、国家や貴族や宗教といったパトロンに奉仕する種の音楽とは異なる、相対的に自由な表現を花開かせることになった。しかし突如勃発したパンデミックは、この原則を根本から揺るがしたのである。

コロナ禍はジャンルを問わずあらゆる音楽分野に影響を及ぼしたが、中でも音楽ソフトのストリーミング移行が進んだことによって、収益軸をライブやコンサートのチケット収入へシフトしていた世界のポピュラー音楽産業にとっては痛烈な痛手となった。IFPI（国際レ

図1. 2020年事業収入減少率（2019年対比）



出所：文化芸術推進フォーラム（2021）より引用。

コード・ビデオ製作者連盟)の調査によれば、2020年の1年間に世界の音楽収益は前年比7.4%増となる21.6億ドルを記録し、ストリーミング収益に至っては13.4億ドルと19.9%も増加したのに対し、フィジカル収益は4.7%減、パフォーマンス権収益は10.1%減と、明暗がくっきりと別れた。日本は世界2位の市場を堅持したものの、アジア地域全体が9.5%のプラス成長を遂げたのに対し、日本は前年比2.1%の減収となった [IFPI 2021]。これは日本の音楽市場を支えていたCDパッケージとライブ・エンターテインメント収入がコロナ禍によって閉ざされ、一方でストリーミングサービスへの移行が進んでいなかったことに起因すると考えられる。日本はポピュラー音楽を対象とした基幹統計に乏しいため [平石 2021: 54]、詳細なデータは民間統計に依拠せざるを得ないが⁴、ぴあ総研による調査 [ぴあ総研 2021] によれば公演回数は前年比69%減、動員数は92%減となり、ライブ・エンターテインメントの市場規模は81%減という壊滅的な数値を示している。フリーランスのアーティストや、ライブハウスやクラブなど中小の事業者にとって、パンデミックの影響は大手事業者以上に甚大なものがあつた。コロナ禍によって消費時間が増えたストリーミングサービスやTiktokのようなプラットフォームは、幾人かのニュー・スターを誕生させたものの、ほとんどのミュージシャンは大幅な減収に直面することとなった。図1はJASRACや日本音楽

4 あえていえば、国民の生活時間を計る「社会生活基本調査」や「情報通信業基本調査結果」などが、部分的ながらポピュラー音楽の消費や雇用に対するデータを提供している。

出版社協会、日本レコード協会など 23 団体によって構成される文化芸術推進フォーラムが、構成団体ならびにその傘下団体に対して実施した、2020 年の事業収入の減収率のグラフである。これを見ると、他の音楽ジャンルや舞台芸術と比較しても、ポピュラー音楽は最も苦境に立たされた分野の一つであることがわかる。同調査では、その他にも公演回数（-66.6%）や観客数（-78.1%）といった項目において、ポピュラー音楽分野に顕著な減少が見られる。

このような危機的状況において、真っ先に動いたのは大手業界団体であった。2020 年 3 月、日本音楽事業者協会（音事協）、日本音楽制作者連盟（音制連）、コンサートプロモーターズ協会（ACPC）の三団体は超党派の国会議員連盟である「新型コロナウイルスからライブ・エンタテインメントを守る超党派議員の会」に参加し、同年 6 月にはライブ・エンタテインメント従事者に対する支援基金である「MUSIC CROSS AID」も発足させている〔宮入 2023：186〕。しかし大手団体が早期から動く一方で、アーティスト個人や中小事業者への支援策は一向にまとまらず、すでに述べた通り SaveOurSpace や WeNeedCulture の訴えを待たなければならなかった。

4. 2 パンデミック以前におけるポピュラー音楽と文化政策

下北沢のライブハウスである LIVE HAUS の店長であり、SaveOurSpace や WeNeedCulture 運動の中心人物でもあったスガナミユウは 2020 年 6 月当時、官公庁と折衝した経験を次のように語っている。

たとえばライブハウスは事業者と従業員だけだと〔引用者注：文化庁・厚労省・経産省などの官僚は〕思ってるんですよ。実際には出演者もいるし、PA とか照明とか機材屋さんとか、たくさんの人数が関わってるわけじゃないですか。大きいイベントを中止したら何億円も負債を背負うことになるし、お店だって 1 ヶ月開けないとすごい借金です。固定費だけで月々何百万もかかるんで、この状態がもし 3 ヶ月続いたら、どこももたないですよ。どんな業種にもいえることですけど、実態を知ってもらうところから始めなきゃいけないので、それがとにかく大変ですね。〔高岡 2020：78-79〕

インタビューの中で、スガナミはライブハウスの業務形態、すなわち「生態系」を官公庁が把握していないことに言及しているが、その一因としてパンデミック以前の日本においてポピュラー音楽と文化行政の関わりが乏しかったことが考えられる。

音楽社会学者の宮本直美による、ポピュラー音楽と文化助成をめぐる研究〔宮本 2008〕では、文化庁所管の独立行政法人である芸術文化振興基金の助成対象団体のうち 9 割以上をクラシック音楽が占めていることが指摘されている。このような日本の文化政策の傾向は、

表3. 令和元（2019）年度の文化芸術に対する日本国の主な助成制度・関連事業

	運用主体	所管省庁	総額	うち音楽分野への助成額	主な助成対象
芸術文化振興基金	日本芸術文化振興会	文化庁	9 億 8830 万円	1 億 6035 万円	オーケストラ、バレエ、舞台芸術、伝統芸能、映画など
文化芸術振興費補助金	日本文化振興会	文化庁	65 億 4171 万円	19 億 3403 万円	おおむね同上
国際交流基金	独立行政法人国際交流基金	外務省	33 億 6929 万円	不明	民族音楽のコンサート、演劇など
クールジャパン政策に基づく各種事業	株式会社海外需要開拓支援機構（クールジャパン機構）・各省庁	内閣府	559 億円	不明	海外向けコンテンツの提供会社など

出所：独立行政法人芸術文化振興会〔2020a〕、〔2020b〕、独立行政法人国際交流基金〔2020〕、内閣府知的財産戦略推進事務局〔2020〕を元に筆者作成。文化芸術振興費補助金における音楽文化への助成額は「舞台芸術創造活動活性化事業」ならびに国際芸術交流支援事業の項目「音楽」交付予定額の合計。国際交流基金の総額は2019年度決算報告書における「文化芸術交流事業費」の予算額。クールジャパン政策に基づく各種事業の総額は、内閣府による平成31年度クールジャパン関連予算と令和元年度補正クールジャパン関連予算の合計。

パンデミックの発生直前においても変化していない。表3は、パンデミック前年の2019年度に実施されていた主要な文化助成政策のうち、ポピュラー音楽と関わりを持ちうるものを列記したものである。文化庁が管轄する助成事業については、大別して「芸術文化振興基金」と「文化芸術振興費補助金」という2種類が存在しており、いずれも日本芸術振興会によって運用されている。前者は文化庁から当該法人への運営費交付金104億4900万円を原資とするものであるが、この交付金の多くは国立劇場や国立能楽堂といった所管施設の維持・運営費に費やされるため、事業助成に用いられる予算は10億円弱にとどまっている。また後者は、「国からの補助金を財源として、我が国の芸術団体の水準向上及びより多くの国民に対する鑑賞機会の提供を図る優れた舞台芸術の創造活動、劇場・音楽堂等の機能強化等に資する活動、優れた日本映画の製作活動に対し助成を行う」ものであり、予算総額としてはこちらの方が6.62倍程度大きくなっている。

両者の採択事業リストを確認してみると、2019年度の芸術文化振興基金においては、およそ9億8000万円が「現代舞台芸術創造普及活動」の予算として割り当てられており、そのうち「音楽」分野の助成予定額は1億6000万円ほどとなっている。採択事業の内訳（応募総数101件/採択56件）を見てみると、オーケストラ、交響楽団、オペラ、アンサンブルなど、いわゆる芸術音楽に分類される事業が56件中52件（92%）を占めており、残る4件がジャズのイベントであった⁵。また同年度の文化芸術振興費補助金においては、「舞台芸術創造活動活性化事業」というカテゴリに「音楽」という項目があり、およそ17億9000万円

5 なおバレエについては「舞踊」、伝統芸能については「伝統芸能の公開活動」という別区分で助成が行なわれている。

が助成されている。また「国際芸術交流支援事業」の項目においても「音楽」の項目があり、そちらにはおよそ1億4000万円程度が交付されている。前者の採択事業（応募総数146件/採択108件）は、その全てがオーケストラ、オペラ、歌劇、室内楽であった（100%）。また後者（採択数4件）の助成対象は全てオーケストラであった。すなわち文化庁が実施する音楽分野への公的助成は、宮本〔2008〕が調査した2000年代半ばと変わらず、ほぼ全てがいわゆる芸術音楽に傾斜配分されていた。

文化庁以外による、ポピュラー音楽と関わりうる助成事業としては、外務省が管轄する国際交流基金や、内閣府を中心に官民連携で行われるクールジャパン関連の諸政策が挙げられる。国際交流基金では「文化芸術交流事業費」として日本の芸術を紹介する海外公演や、国際共同制作作品の日本国内上演への助成を行っており、採択案件のリストにはダンスや演劇、民族音楽や前衛音楽のコンサートなどが挙げられている。音楽分野に限った助成額は不明であるが、助成を受けている海外公演事業の中には日本民謡とラテンリズムの融合を試みる音楽グループ、民謡クルセイダースの名前なども見られるため、文化庁と比較すると一定のジャンルの多様性があると考えられる。

クールジャパン政策に基づく各種事業は、その他の文化政策と比較してクリエイティブ産業的な面が強い。内閣府特命担当大臣を長として、農水省、外務省、経産省、官公庁、文化庁や株式会社海外需要開拓支援機構（クールジャパン機構）などが連携する形で実施されるために、個別の支援の実体を把握することは難しい。2019年度の予算を見ると、コロナ禍において「J-LODlive」として活用されたコンテンツグローバル需要創出促進事業に31億円が当てられるなど一定の関わりはあるが、政府資料においてアニメやゲーム、漫画などと比較して、音楽はほぼ重視されていない。これは他分野と比べて、日本のポピュラー音楽がもたらす海外からの収益が顕著に少なく、「輸出品」としての可能性に乏しいと考えられているからではないかと想定される⁶。つまりクールジャパン政策において、音楽は他のポップカルチャーの付属物という位置付けに置かれているのである。ここから次のような事実が指摘できる。すなわちコロナ禍以前の日本においては、文化庁による「正の外部性」を重視した助成においても、クールジャパン政策のような「クリエイティブ産業」の振興政策においても、ポピュラー音楽は文化助成の対象からほとんど外されてきたのである。

4.3 ポピュラー音楽と公的助成：支援の空白地帯

パンデミック以前における行政とポピュラー音楽の関わりの薄さは、「文化芸術活動の継続支援事業」を実施する上でも、当事者たちに思わぬ困難をもたらすことになった。すでに

6 内閣府の知的財産戦略推進事務局が公開したクールジャパン戦略基礎資料〔内閣府知的財産戦略推進事務局 2023〕では、日本の音楽の海外収入が0.1億ドル程度と極めて小さいため、ゲームやアニメ、出版、映画などの海外展開を示すグラフにおいては音楽の項目が削除されている。

述べた通り、「文化芸術活動の継続支援事業」は、文化庁にとってかつてない予算規模と対象範囲を持つ試みであったにも関わらず、経費補助である点、アーティストの証明である「確認番号」が求められた点などから申請が伸び悩んだ。とりわけポピュラー音楽文化・産業の根幹を成すミュージシャンは、上述した産業的特性からその多くがアマチュアやセミプロであり、税法上の煩雑さや副業規定の関係、あるいは単に煩わしいという理由から、労働組合や職能団体に属さないこともままある。

このようなポピュラー音楽分野における職能団体（を含む中間団体）の弱さは、ソロアーティストやバンドが「文化芸術活動の継続支援事業」への申し込みを検討するうえで大きな障害となった。表4は確認番号の発行認可を受けた職能団体と、その発行件数の一覧である。

表4. 「文化芸術活動の継続支援事業」確認番号発行団体および件数

事前確認認定団体	確認番号 発行件数	申請件数	交付決定 件数
日本俳優連合	5,224	4,497	4,295
日本美術家連盟	4,117	3,716	3,513
演奏家権利処理合同機構 MPN	2,900	2,627	2,550
日本劇作家協会	2,268	2,039	1,965
日本演出者協会	1,883	1,717	1,663
日本劇団協議会	1,816	1,210	1,163
現代舞踊協会	1,720	1,427	1,355
日本オーケストラ連盟	1,293	1,162	1,129
舞台芸術制作者オープンネットワーク	1,168	946	926
日本演奏連盟	917	795	764
落語芸術協会	883	763	742
日本児童・青少年演劇劇団（協組）	780	617	597
日本音楽家ユニオン	764	724	709
日本音楽事業者協会	674	565	540
*日本エンターテインメント連盟	620	577	557
日本音楽制作者連盟	570	465	446
日本舞台音響家協会	512	321	309
日本青少年音楽芸能協会	499	428	421
日本バレエ団連盟	472	382	363
日本照明家協会	457	363	342
能楽協会	432	374	364
日本芸能マネージメント事業者協会	339	241	230
*全日本ピアノ指導者協会	319	267	260
長唄協会	316	283	273
*日本舞踏教師協会（社交ダンス関係）	264	257	257
日本フラメンコ協会	238	192	179
日本音響家協会	231	202	198
*インディペンデント・レコード協会	229	203	198
日本舞踊協会	226	163	158

落語協会	221	192	186
沖縄県芸能関連協議会	204	193	191
日本歌手協会	199	155	146
上方落語協会	172	152	149
RMA J レコーディングミュージシャンズ	163	147	142
日本レコーディングエンジニア協会	141	130	129
*日本ジャズダンス芸術協会	133	110	105
日本三曲協会	122	103	101
全国専門人形劇団協議会	119	114	112
日本舞台監督協会	115	65	62
*日本ライブハウス協会	114	96	87
日本舞台美術家協会	112	96	92
日本クラシック音楽事業協会	108	84	82
*東京演芸協会	104	61	61
*協同組合日本映画監督協会（映職連）	103	72	66
*ジャパン・コンテンポラリーダンス・ネットワーク	101	90	87
*協同組合日本シナリオ作家協会（映職連）	99	87	82
日本作編曲家協会	92	82	76
*日本映画撮影監督協会（映職連）	84	65	61
*日本バレエ協会	66	47	46
日本奇術協会	64	52	52
*日本モデルエージェンシー協会	59	38	34
*日本声優事業社協議会	55	48	46
*日本映画・テレビ録音協会（映職連）	53	42	42
日本ベリーダンス連盟	52	46	46
*日本音楽作家協会	52	52	51
*漫才協会	47	38	36
*日本作曲家協議会	44	39	37
日本舞台音響事業協同組合	31	16	15
*日本映画・テレビ照明協会（映職連）	28	20	20
義太夫協会	23	19	17
*コンサートプロモーターズ協会	22	11	10
*日本児童青少年演劇協会	17	13	13
*日本浪曲協会	16	15	14
*日本映画・テレビ美術監督協会（映職連）	13	6	5
*日本映画・テレビ編集協会（映職連）	13	8	8
人形浄瑠璃文楽座	10	8	7
浪曲親友協会	10	10	9
関西常磐津協会	7	7	7
*日本小唄連盟	3	3	3
全日本児童舞踊協会	1	1	1
*当道音楽会	1	1	1
合計	35,324	30,157	29,003

出典：独立行政法人日本芸術文化振興会(2021)「令和2年度文化庁第2次補正予算事業「文化芸術活動の継続支援事業」事前確認認定団体による確認番号付与数・申請件数・交付決定件数について」より筆者作成。

*印は7月8日の一次募集の際には認定されておらず、二次募集以降に追加された団体。

る。これを見ると、日本俳優連合（発行件数 5,224 件）と日本美術家連盟（4,117 件）が最上位に並ぶ。当初より強い組織力を見せていた演劇業界は、緊急事態舞台芸術ネットワークが有効に機能したことや、そもそも芸術形態として協働性が高く、パンデミック以前より文化助成の申請に長けた人材が一定数存在していたことなどから申請数・採択者数が最も多く、それ以外にも日本劇作家協会（2,268 件）や日本演出者協会（1,883 件）など、上位の多くを演劇分野が占めている。また日本の絵画・版画・彫刻家の職能団体である日本美術家連盟は、申請期間の途中から会員以外のフリーランスにも確認番号の申請窓口を開き、京都芸術センターと連携することで無所属の美術家に対する駆け込み寺としての役割を果たした〔内田 2020〕。

では音楽分野はどうだろうか。まず見逃せないのは、演奏家権利処理合同機構 MPN が発行件数において全体 3 位（2,900 件）と突出した働きをしている点である。当該団体は実演家の持つ著作権隣接権を管理する団体であるため、著作権隣接権使用料の分配のためにパンデミック以前から加入していたミュージシャンが多かったことが理由として考えられる。ただし、MPN は会員に限り確認番号を発行しており、「文化芸術活動の継続支援事業」のためだけに新規加入することも考えにくい。以後、発行件数 500 件以上の音楽系の団体は日本オーケストラ連盟（1,293 件）、日本演奏連盟（917 件）、日本音楽家ユニオン（764 件）、日本音楽事業者協会（674 件）、日本音楽制作者連盟（570 件）、日本舞台音響家協会（512 件）などが続くが、このうち日本オーケストラ連盟や日本演奏連盟はパンデミック以前から公的助成との繋がりが大きかったクラシック分野の団体であり、音事協や音制連は芸能事務所の業界団体、日本舞台音響家協会は専門性の高い職能団体と、いずれも個人ないし小規模団体として活動するポピュラー音楽のミュージシャンにとっては関わりが薄い。そのため、たとえばフリーランスとして活動する DJ が確認番号の発行を考えた場合には、ジャンルレスの音楽家の個人加盟による労働組合である日本音楽ユニオンへ加入する以外に選択肢がなかったのではないだろうか。

ここで明らかになっているのは、制度上においては平等でありながらも、実際には芸術分野やジャンルの違いによって公的助成へアクセスする経路が制限されてしまう「見えない障壁」の存在である。急拵えの政策であったという点を抜きにしても、文化庁はポピュラー音楽の「生態系」を加味した制度設計を行うことができなかった。それはすなわち、文化と産業が複雑に絡み合うポピュラー音楽の構造を行政側が把握できていなかったことに他ならない。パンデミックという未曾有の危機を前に、それまで存在していたジャンル間の格差を超えた意欲的な助成策を打ち出したにも関わらず、それがポピュラー音楽文化・産業の土台を成している個人単位のミュージシャンに届くことはないまま、いたずらに応募期間を浪費してしまったのである。

しかし、文化庁のみにその責を問うことはできない。ポピュラー音楽側もまた、自らが属

する「生態系」の構造を、行政へと適切に伝えることはできなかった。音楽市場の大きさに反した労働組合⁷や職能団体加入率の低さ、ポピュラー音楽を対象にした非営利法人の少なさは、音楽業界内での垂直的なネットワークの不在を生み、危機に際してその最小構成単位であるアーティスト個人の意見を十分に吸い上げられなかった。そして、パンデミック以前の公的支援政策がポピュラー音楽へ向いていなかったことは、アーティストたちの思考から、危機にあっても「行政のサポートを頼る」という発想それ自体を奪っていた。

この点において比較対象となりうるのが、文化に対する国家の介入度や市場規模において日本と比較的近しい側面を持つ、イギリスの取り組みである。イギリスでは、文化政策を一括して DCMS が統括し、そのアームズ・レングス・ボディであるアーツカウンシル・イングランド (ACE) が具体的な支援先を検討するという、組織だった支援が行われた [石田 2021]。クリエイティブ産業に対する長年の支援経験があるため、日本のようなジャンルの分断は起こっていない。英国政府は 2020 年 7 月に、単発の支援策としては英国の文化政策史上最大規模となる総額 16 億ポンドに上る「Culture Recovery Fund (文化回復基金)」を発表したが、その過程では Ministry of Sound (£975,468) や Rough Trade (£138,599)、Cavern Club (£525,000) といったイングランド各地域のヴェニューをはじめ、様々なジャンルの事業者に資金が行き渡っている [DCMS 2022]。また、この制度の成立にあたって Music Venue Trust (MVT) による制度設立へのロビイングやアナウンス、申請支援が行われた点も興味深い。バーミンガムでは、このスキームで資金調達できたヴェニューが全体の 10% 程度だったのに対し、Music Venues Trust が申請を補助したヴェニューの採択率が 89% に達している [Taylor, Raine and Hamilton : 2022]。本制度は団体や事業者向きの助成制度であったが、個人向けの助成政策として ACE が独自に助成金政策を行っている。また高い加入率を誇るミュージシャンズ・ユニオンや、著作権管理団体である PRS for Music も積極的な支援を行い、緊急的な経済支援の実施や政府へのロビー活動、アーティストへの情報発信、メンタルヘルスのサポートなどを行った。それでも、イギリス音楽業界は大打撃を受け、労働者の 1 / 3 が雇用を失うという危機的状況に陥ったが [Musicians' Union 2021]、パンデミックのような危機にあたって官公庁が自国のポピュラー音楽の「生態系」に即したトラストや労働組合のような中間団体が積極的に活動し、危機に際して政府と個人を繋ぐ役割を果たしたことは、日本にとって参考になると考えられる。

5. 結論

ここまで、新型コロナウイルスのパンデミック初期に当たる 2020 年度に行われた一連の

7 日本音楽家ユニオンの加入者数は約 5,200 名であり、アメリカの The American Federation of Musicians (約 6,7000 名)、イギリスの The Musician's Union (約 35,000 名) などと比較して顕著に少ない (数値は 2024 年のもの)。

文化助成政策が及ぼした影響を、ポピュラー音楽の視点から検証してきた。各種政策の中で浮き彫りになってきたポピュラー音楽と文化政策の断絶や、ミュージシャンと行政を結ぶネットワークの脆弱さは喫緊の課題であり、次に同じような危機が訪れた際に同種の失敗を繰り返しかねない。なぜ日本のポピュラー音楽産業にはユニオニズムが発展しなかったのかを分析し、今後それらを取り結んでいく、あるいはそれに変わる相互扶助ネットワークを確立していく試みが必要となっていくであろう。

文化庁は2021年度より「芸術家等の活動基盤強化及び持続可能な活動機会の創出」という予算を新たに策定し、フリーランスや流動的な雇用形態で活動する関係者の活動維持を目指して雇用環境の整備を行っている。これは2023年5月に成立したフリーランス新法を見据えたものであったが、コロナ禍で文化庁が得た知見もそこには反映されている。パンデミックの渦中では、日々変化する感染状況に振り回されて不十分な政策に終始してしまったものの、パンデミックを契機としてポピュラー音楽という「生態系」の最小単位であり、同時にもっとも不安定な立場にある「個人」へのサポートへ官公庁が取り組み始めたことには、ひとすじの希望を感じさせる。今後のネットワークの成長次第では、行政とポピュラー音楽文化が協働を深化させていく未来もありうるかもしれない。

「人間の内的な成長」を指すラテン語の *cultura* を語源に持つ文化 (culture) にせよ、人々の「わざ」を指すギリシャ語の *technē* を語源をもつ芸術 (art) にせよ、それらは独りきりで完結するものではなく、人から人へと教え伝えられて初めて価値を持つものである。それは決して国家に従属するものではないが、かといって人間を取り巻く大小さまざまな共同体のレイヤーから離れて成立するものでもない。大切なことは、政治権力との適切な距離を探ることであり、孤立した弱い立場にある人々を、無理のない形でネットワークへと組み込んでいくことである。

パンデミックの記憶はゆっくりと過去のものとなっている。しかし、コロナ禍の日々に垣間見たポピュラー音楽と公的助成の可能性は、平素の文化助成政策に一石を投じたのみならず、将来再び危機が起こった際に、ポピュラー音楽という文化・産業に対してレジリエンス（回復力）を担保するような、新たな文化政策のあり方の検討を促しているのではないだろうか。

謝辞

本研究は、一般社団法人日本音楽著作権協会（JASRAC）の在外研究支援事業「JASRAC 国際フェローシップ」の支援を受けて行った「アフター・コロナ社会におけるレジリエンスある音楽産業構築のための制度研究」の成果を踏まえて行ったものです。

参考文献

- 朝倉由希. 2021. 「コロナ禍と国の文化芸術支援——文化芸術活動の継続支援事業を中心に——」. 『文化経済学』 18(1) : 12-16.
- 朝倉由希. 2022. 「日本におけるコロナ禍の文化芸術支援と浮かび上がった課題」. 文化庁・獨協大編著. 『令和3年度 文化庁と大学・研究機関等との共同研究事業 新型コロナウイルス感染症の影響に伴う諸外国の構造変化に関する研究』. 14-31.
- Baumol, William J., and William G. Bowen. 1966. *Performing Arts : The Economic Dilemma*. New York : Twentieth Century Fund. (=1994. 池上惇. 渡辺守章監訳. 『舞台芸術 : 芸術と経済のジレンマ』. 芸団協出版部)
- Behr, Adam, Matt Brennan, Martin Cloonan, Simon Frith, and Emma Webster. 2016. "Live Concert Performance: An Ecological Approach." *Rock Music Studies* 3(1) : 5-23.
- 美術手帖. 2020. 「政府の『文化芸術活動への緊急総合支援パッケージ』、詳細が明らかに。フリーランスには最大 150 万円」. <https://bijutsutecho.com/magazine/news/headline/22046>, 2024/11/28 最終アクセス.
- Brennan, Matt, Adam Behr, Emma Webster, Simon Frith, and Martin Cloonan. 2016. "Live Concert Performance : An Ecological Approach." *Rock Music Studies* 3(1) : 5-23.
- Booth, Gregory D., and Terry L. Kuhn. "Economic and Transmission Factors as Essential Elements in the Definition of Folk, Art, and Pop Music." *The Musical Quarterly*, vol. 74, no. 3, 1990, 411-438.
- 文化芸術推進フォーラム. 2021. 『新型コロナウイルス感染症拡大による文化芸術界への甚大な打撃、そして再生に向けて 調査報告と提言』. 文化芸術推進フォーラム.
- 文化庁. 2019a. 『令和元年度予算の概要』. 文化庁.
- 文化庁. 2019b. 『諸外国の文化政策等に関する比較調査研究』. 文化庁.
- 文化庁. 2020a. 『令和2年度文化庁予算の概要』. 文化庁.
- 文化庁. 2020b. 『文化庁 令和2年度第二次補正予算事業 文化芸術活動の継続支援事業 募集案内』. 文化庁.
- 文化庁. 2020c. 『文化芸術活動の継続支援について（文化芸術活動への緊急総合支援パッケージのうち【1】～【3】）募集案内の骨子案』. 文化庁.
- 文化庁. 2021. 『令和3年度文化庁予算の概況』. 文化庁.
- Choose Life Project. 2020. 「Web シンポジウム WeNeedCulture # この国は文化芸術を救えるのか」. <https://www.youtube.com/live/IGwrouGjuBc?si=HidMQXVnGtnS4SeG>, 2024/11/28 最終アクセス.

- clubberia. 2020. 「DJ やオーガナイザー、レーベルに対する支援策とは？「文化芸術活動の継続支援事業」に関してインタビューを実施」. <https://clubberia.com/ja/news/11217-bunka-cyo/>, 2024/11/28 最終アクセス.
- DCMS. 2001. *Creative Industries Mapping Documents 2001*, DCMS.
- DCMS. 2022. *Culture Recovery Fund*, DCMS.
- 独立行政法人日本芸術文化振興会. 2020a. 『平成 31 年度芸術文化振興基金 助成対象活動の決定について』. 独立行政法人日本芸術文化振興会.
- 独立行政法人日本芸術文化振興会. 2020b. 『平成 31 年度文化芸術振興費補助金による助成対象活動の決定について』. 独立行政法人日本芸術文化振興会.
- 独立行政法人日本芸術文化振興会. 2021. 『令和 2 年度文化庁第 2 次補正予算事業「文化芸術活動の継続支援事業」事前確認認定団体による確認番号付与数・申請件数・交付決定件数について』. 独立行政法人日本芸術文化振興会.
- 独立行政法人国際交流基金. 2020. 『国際交流基金 令和元（2019）年度年報』. 独立行政法人国際交流基金.
- 枝川明敬. 2022. 『文化政策の論理と芸術支援の実際』. 晃洋書房.
- Fürnkranz, Magdalena. 2021. “Creative Crisis? Performing Artists in Vienna’s Live Music Scene in the Age of COVID-19.” *IASPM Journal* 11(1) : 21–37.
- 後藤和子. 2013. 『クリエイティブ産業の経済学——契約、著作権、税制のインセンティブ設計』. 有斐閣.
- Hesmondhalgh, David. 2018. *The Cultural Industries (Fourth Edition)*. London : SAGE Publications Ltd.
- 平石貴士. 2021. 「ライブゴアーはいかに文化の生態系を織りなすか——2020 年における観衆の行動の多様性とその再生産の危機——」. 南田勝也・木島由晶・永井純一・平石貴士著. 『コロナ禍のライブをめぐる調査レポート [聴衆・観客編]』. 日本ポピュラー音楽学会. 51–85.
- IFPI. 2021. *Global Music Report 2021*. IFPI.
- 石田麻子. 2021. 『文化芸術助成の考え方：アーツカウンシルの戦略的投資』. 美学出版合同会社.
- 片山泰輔. 2020. 「コロナ禍で見た日本の芸術文化政策の課題」. 『文化政策研究』14(1) : 8–15.
- Kimenai, Frank, Pauwke Berkers, Nyota Kanyemesha, and Joost Vervoort. 2023. “Unknown Futures : Towards a More Resilient Dutch Popular Music Sector.” In *Remaking Culture and Music Spaces : Affects, Infrastructures, Futures*, edited by Ian Woodward, Jo Haynes, Pauwke Berkers, Aileen Dillane, and Karolina Golemo, chap.14. United

- Kingdom : Routledge.
- Krueger, Alan B. 2019. *Rockonomics : A Backstage Tour of What the Music Industry Can Teach Us about Economics and Life*, New York : Currency. (= 2021. 望月衛訳. 『ROCKONOMICS 経済はロックに学べ!』. ダイヤモンド社.)
- Lee, Hye-Kyung, Karin Ling-Fung Chau, and Takao Terui. 2022. "The Covid-19 Crisis and 'Critical Juncture' in Cultural Policy : A Comparative Analysis of Cultural Policy Responses in South Korea, Japan, and China." *International Journal of Cultural Policy* 28(2) : 145-165.
- McRobbie, Angela. 2016 *Be Creative : Making a Living in the New Culture Industries*. Cambridge : Polity Press. (= 2023. 田中東子監訳. 『クリエイティヴであれ—新しい文化産業とジェンダー』. 共栄書房.)
- 宮本直美. 2008. 「正当な音楽・非正当な音楽——文化政策の公的承認機能」. 東谷護 (編著). 『双書 音楽文化の現在 1 拡散する音楽文化をどうとらえるか』. 勁草書房. 79-105.
- 宮入恭平. 2023. 『音楽と政治——ポスト 3.11 クロニクル』. 人文書院.
- Musgrave, George. 2023. "'Losing Work, Losing Purpose' : Representations of Musicians' Mental Health in the Time of COVID-19." In *Rethinking the Music Business : Music Contexts, Rights, Data, and COVID-19*, edited by Guy Morrow, Daniel Nordgård, and Peter Tschmuck, chap.2. Switzerland : Springer.
- Musicians' Union. 2021. "UK Music Report Reveals Economic Impact of Covid-19", <https://musiciansunion.org.uk/news/uk-music-report-reveals-economic-impact-of-covid-19>, 2024/11/28 最終アクセス.
- 内閣府知的財産戦略推進事務局. 2020. 『クールジャパン関連予算 (概要) について』. 内閣府.
- 内閣府知的財産戦略推進事務局. 2023. 『クールジャパン戦略関連基礎資料 ver1.0』. 内閣府.
- OECD. 2020. "Culture Shock : COVID-19 and the Cultural and Creative Sectors". OECD.
- 岡田暁生. 2020. 『音楽の危機《第九》が歌えなくなった日』. 中央公論新社.
- ぴあ総研. 2021. 『2020 年のライブ・エンタテインメント市場』. ぴあ総研.
- 阪本崇. 2018. 「文化と経済」. 小林真理 (編著). 『文化政策の現在 1 文化政策の思想』. 東京大学出版会. 211-223.
- 高岡洋詞. 2020. 「スガミユウ (LIVE HAUS) インタビュー」. 『ミュージック・マガジン』 2020 年 6 月号. 78-79.
- Taylor, Iain, Raine, Sarah, and Hamilton, Craig. 2023. "Reconceiving spatiality and value in the live music industries in response to COVID-19" *Remaking Culture and Music Spaces Affects, Infrastructures, Futures*. Edited by Ian Woodward and Jo Haynes.

United Kingdom : Routledge.

Throsby, David. 2010. *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge : Cambridge University Press. (=2014. 後藤和子・阪本崇 監訳. 『文化政策の経済学』. ミネルヴァ書房.)

Towse, Ruth. 2019. *A Textbook of Cultural Economics*. Cambridge, Cambridge University press.

内田伸一. 2020. 「新型コロナ禍での行政による文化芸術支援 これまでとこれから (前編)」. https://artscape.jp/report/topics/10166240_4278.html, 2024/11/28 最終アクセス.

Japanese Popular Music and Cultural Policy : An Evaluation of Public Support and Its Challenges in the Early Stage of the COVID-19 Pandemic

KATO Ken

Abstract

This paper analyzes Japan's cultural support policies during the early stages of the COVID-19 pandemic, highlighting how, despite their substantial budget and wide scope, these policies failed to adequately support workers in the creative industries, particularly from the perspective of popular music artists and small- to medium-sized businesses. Before the COVID-19 outbreak, popular music genres such as pop, rock, and hip-hop were excluded from public cultural subsidies in Japan. However, as concert cancellations continued due to the state of emergency and social pressures, demands for compensation grew. In response, the government implemented cultural support policies that did not depend on specific genres. Nevertheless, these measures were not always well-received by artists and business owners, leading to low application rates and a mismatch between policy intentions and recipients' needs. This paper reviews the support policies enacted from January 2020 to March 2021, highlighting their shortcomings and proposing recommendations for improving future cultural support measures.