

# あいちトリエンナーレ名古屋市あり方・負担金検証委員会報告書

令和2年3月27日

## 1. 当委員会の任務の範囲

当委員会の任務は、その設置要綱にある通り、あいちトリエンナーレ2019について、「名古屋市が負担することが適切な費用の範囲について検討する」とともに、「次年度以降の名古屋市のあいちトリエンナーレへの関わり方について検討する」ことである。

その背景として、あいちトリエンナーレ2019の展示等の中で、とりわけ「表現の不自由展・その後」が大きな問題となったことが挙げられる。これを契機に、愛知県に「あいちトリエンナーレのあり方検証委員会（その後、「あいちトリエンナーレのあり方検討委員会」に名称変更された模様。）」が設置された。そして約4ヶ月余りの作業を経てその検証事案の確認、開催時の状況、事実関係の整理及び検証結果等が「『表現の不自由展・その後』に関する調査報告書」（以下「県委員会報告書」という。）として取りまとめられ、昨年12月26日に開催された「あいちトリエンナーレ実行委員会（以下単に「実行委員会」という。）」運営会議に提出された。その作成の過程では、数多くの関係者からヒアリングし、かつ相当の時間と労力を費やしたものと承知している。従って、当検証委員会としては、そうした作業を改めて行うものではない。むしろ、必要に応じてその成果を適宜引用しつつ、あくまでも上述の設置要綱に定められた任務の範囲内で検討を行うものである。

## 2. 名古屋市の負担金を全額交付する法的義務の存否

そこでまず、名古屋市は、そもそも実行委員会に対して、既に通知した「あいちトリエンナーレ実行委員会負担金交付決定通知書（以下「交付決定通知書」という。）」に記載した通りに負担金を全額交付すべき債務を負っているか否かを検討する。

結論から言うと、交付決定額171,024,000円を全額交付すべき債務はないと考えられる。なぜなら、交付決定通知書に記載した負担金の交付は、実行委員会に対して、3回に分けて各回これだけの金員を支払うつもりであるという意思を一方向的に通知したに過ぎないと考えられるからである。

もっとも、それにより実行委員会に何らかの財産上の期待が現に生じたのであれば、これを考慮する必要があるものの、そもそも交付決定通知書の中で、3(4)「市長は、負担金の交付決定後、事情の変更により特別の必要が生じたときは、負担金の交付の決定の全部若しくは一部を取り消し、またはその決定の内容若しくはこれに附した条件を変更する場合があります。」という留保条件を付していることから、この条件に当てはまるのであれば、交付されないことが明白なので、そのような無条件の期待権が発生する余地はない。従って、交付するか否かは、専らその留保条件である「事情の変更により特別の必要が生じたとき」の解釈の問題に帰結する。

### 3. 実行委員会会長による独断的な運営

名古屋市及び県委員会報告書に基づき、あいちトリエンナーレ2019の展示等の中で、とりわけ「表現の不自由展・その後」に関わる実行委員会の運営に関し、問題となる出来事を挙げていくと、次の通りである。

(事実1) 予め危機管理上重大な事態の発生が想定されたにもかかわらず、会長代行には知らされず、運営会議が開かれなかったこと。

「表現の不自由展・その後」の展示内容（大浦氏の映像作品（以下「天皇肖像画等を含むビデオ」という。）を除く。）は、昨年6月12日には実行委員会会長たる愛知県知事に提示され、同月20日には会長たる愛知県知事が芸術監督に「少女像は何とかならないのか、やめてくれないか」、「少女像は、実物ではなくパネルにならないのか」、「写真撮影は禁止にできないか」と懸念を伝えたがこれが断られると、更に7月11日には会長たる愛知県知事が事務局に対し、少女像の展示の中止及び写真・SNS写真投稿禁止を再度協議するよう指示したとある（県委員会報告書30頁、68頁、69頁）。その一方、既に5月8日に不自由展実行委員会、芸術監督、事務局で顔合わせを行った際に事務局から警備に関する懸念事項を伝え、同月22日には事務局が管轄警察署へ相談に行き、次いで25日頃には警察のアドバイスを受け展示会場に警備員を配置する具体的検討を開始し、30日には芸術監督、事務局等が警備に関する打ち合わせを行っている（県委員会報告書34頁）。

こうした経緯は実行委員会の運営に当たっての危機管理上の重要な事項であることは、言うまでもない。本来であれば、会長代行の名古屋市長はもちろんのこと、他の実行委員会委員に諮った上、民主的に協議を重ねて対処すべき事柄である。ところが、少なくとも会長代行の名古屋市長に5月や6月の時点で全く知らされていなかったのは、残念ながら事実である。しかも、実行委員会規約第13条第2項(3)は、運営会議は、「その他実行委員会の運営に関する重要な事項」を議決するものと定めるが、この重要な問題を議決する運営会議（その下部組織である第15条の幹事会を含む。以下同じ。）が開かれていない。これは、本件に関する危機管理意識を実行委員会委員その他の関係者の間で共有し、衆智を集めて適切な対応をとる大切な機会を逸したことを意味する重大な痛恨事であると評さざるを得ない。

名古屋市としては、早い段階から展示内容を教えてほしいと実行委員会事務局に催促していた。それにもかかわらず、実行委員会事務局から名古屋市に対して展示作品一覧（写真付き）がようやく提出されたのは、展示本番わずか約1週間前の7月22日であった。しかしながら、その写真と説明文は極めて不十分なものであって、これで展示内

容を推し測ることはまず不可能に近いものであった。なかでも天皇肖像画等を含むビデオについては、全く言及がなかった(名古屋市職員の証言及び県委員会報告書 71 頁)。

こうした経緯を経て、7月31日の中日新聞及び朝日新聞の朝刊に「表現の不自由展・その後」の具体的な展示に関する新聞記事(平和の少女像の写真付き)が掲載され、8月1日の展示本番を迎えたところ、あいちトリエンナーレ実行委員会事務局(以下、単に「事務局」という。)に対しては、10,379件(8月中の合計)という数多くの抗議電話等のみならず脅迫すら受けて、危機管理上、看過できない重大な事態に陥った(県委員会報告書 35 頁、36 頁、45 頁)。

それでも事務局や愛知県は、抗議などがあり得ると見越して予め苦情処理専用電話や対処マニュアル等を準備し、それなりの警備体制を備えていた(県委員会報告書 34 頁)。ところが名古屋市の担当部署である文化振興室には、7月22日まで何の連絡もなく、そのような体制を備えないままに抗議の嵐ともいえる今回の緊急事態に遭遇してしまった。文化振興室が受けた抗議件数は1,260件(8月中の合計)にも上った。通常の2本の電話回線は常時ふさがって強烈な抗議を長時間幾度となく受けるなどしたが、これらに対して、平時の室員と体制で対応するほかに、通常業務に大いに支障を来すこととなった。

(事実2) 「表現の不自由展・その後」の中止が、事前に会長代行には知らされず、運営会議が開かれないまま会長の独断で決定されたこと。

7月31日の新聞記事と8月1日の一般公開の後、数多くの抗議の電話のみならず本来あってはならない脅迫すら相次いだことから、会長が「このままでは安全性が確保できず、あいちトリエンナーレを円滑に運営することが困難と判断」し、8月3日、独断で中止を決めてしまった(県委員会報告書 39 頁)。公開したのは、わずか3日間だけである。ところが、これこそ、あいちトリエンナーレの運営に関する重要な事項であるにもかかわらず、これについても運営会議が開かれることはなかった。もっとも、実行委員会規約第16条第1項によれば、「会長は・・・緊急を要するときは専決処分することができる。」とあるので、中止の際には緊急性があったとしてこの専決処分規定を発動したと考えれば、理解できなくもない。仮にそうであるとしても、事態の緊要性に鑑みれば、同条第2項の規定により、会長はすみやかに運営会議を開いて、それに至った経緯や中止の判断について審議に諮るべきであった。

言うまでもなく表現の自由は極めて重要な憲法上の原則である。他方で、実行委員会を規約通りに民主的に運営し、危機管理上必要な対策を講じて「あいちトリエンナーレ」を県民や市民の期待通りに成功に導くことにより公金を有効に使うというのは、これもまた実行委員会に期待されている大切な役割であり、今回の会長の独断的な一連の行動

には、そのように民主的に運営するという視点が大きく欠けていたのではないかと考えるものである。

(事実3) 中止された「表現の不自由展・その後」の再開が、事前に会長代行には知らされず、運営会議が開かれないうまま会長の独断で決定されたこと。

最後に、これが一番の問題だと考えられるのは、10月8日に「表現の不自由展・その後」の展示を再開した時にも、やはり運営会議が開かれなかったことである。中止から約2ヶ月も経っているので、もはや規約第16条第1項の「緊急を要するとき」の専決処分であったとの弁解は通らない。

かくして実行委員会会長たる愛知県知事が、実行委員会の規約を完全に無視し、会長代行たる名古屋市長をはじめとする他の委員との間の意志の疎通を全く図ることなく、表現の不自由展の再開を独断的に決めてしまった。これは、法治主義の基本に関わる非常に大きな問題である。会長は同時に行政機関の長であり、広義の「法律に基づく行政」を推進する立場にあるわけであるから、そうした立場にありながら、規約を無視して独断的に実行委員会を運営するという事は、およそあってはならないことである。とりわけ、実行委員会の会長代行、その委員その他の関係者に対して、信義則に反すること甚だしい運営だったと評さざるを得ない。

#### 4. 事情の変更により特別の必要が生じたか否か

こうした事実関係を元に、名古屋市長名で発出した交付決定通知書3(4)の「事情の変更により特別の必要が生じた」か否かを検討する。

本件の解釈に当たり参照すべき適切な判例は見当たらないが、このような場合に参考となる契約上の法理がある。それは、「事情変更の原則」である。これは、信義誠実の原則の一つの現れで、契約締結時の前提となった事情がその後大きく変化したことにより、当初の契約どおりに履行させることが当事者間の公平に反する結果となる場合に、契約の解除又はその改定を認めるという法理である。

これが私法契約上の当事者間の法理の問題であるのに対して、本件の場合には実行委員会に対して名古屋市長が通知した交付決定通知書の中の「事情の変更により特別の必要が生じたとき」の解釈の問題という違いはあるものの、信義誠実の原則の現れという同一の趣旨に由来するものであることから、当該解釈に当たっては、事情変更の原則の要件を類推してよいものと考えられる。

そこで、判例学説によって確立している事情変更の原則の要件から本件の場合の要件を類推すると、

(要件1) 交付決定通知書の発出当時の基礎とされていた事情がその後変更したこと

(要件2) 交付決定通知書の発出当時にその作成者である名古屋市長が当該事情の変更を予見できなかったこと

(要件3) 当該事情の変更が名古屋市長の責めに帰することのできない事由により生じたこと

(要件4) 当該事情変更の結果、当初の交付決定通知書の内容に名古屋市長が拘束されることが信義則上著しく不当と認められることの4要件である。

これらを交付決定通知書の発出当時の事実当てはめていくと、まず(要件1)については、名古屋市長としては、実行委員会会長たる愛知県知事が実行委員会規約を遵守した運営を当然に行うものと考えて交付決定通知書の発出を行ったことは明らかである。ところが、誠に遺憾ながら、上記3.の(事実1)から(事実3)までに記載した事実の通り、会長たる愛知県知事により3度にわたって実行委員会規約の規定が完全に無視され、実行委員会の運営上の重要な事項が専決処分によりその独断で決定された。これは、交付決定通知書の発出当時の基礎とされていた事情がその後大きく変更したことを意味する。

(要件2)については、まさか会長たる愛知県知事が実行委員会規約を完全に無視し、実行委員会の運営上の重要な事項がその独断によって決定されることになろうとは、名古屋市長としては全く予見できなかったことは、明らかである。

(要件3)については、(要件1)のような大きな事情変更は、全面的に会長たる愛知県知事の独断によって生じたものであり、名古屋市長の責めに帰することのできない事由により生じたことは、明らかである。

(要件4)については、(要件1)のような大きな事情変更があるにもかかわらず、名古屋市長がなお交付決定通知書の通知の通りに負担金を交付するというのは、信義誠実の原則に照らして、いかにも不当と考えられる。

以上で検討した通り、本件の交付決定通知書の通知にも、事情変更の原則の要件から類推される事情変更があったものと考えられる。

## 5. 負担金の交付を不交付にする必要性

上記3.の(事実1)から(事実3)までに記載した通り、実行委員会会長たる愛知県知事の実行委員会規約を無視した実行委員会の独断的な運営が、3度にわたり続いたわけである。このうち、とりわけ(事実3)展示の再開の判断は、極めて重要な事項である。本来であれば、規約第13条に基づき、運営会議を開催して他の委員の意見を聴き、その結果に基づいて慎重に判断すべきところ、会長たる愛知県知事はそのような同条に基づく措置を執らずに同条の規定を無視し、専決処分により独断で再開を決めてしまった。これでは、そもそも規約を設けた意味がなくなってしまうではないか。会長たる愛知県知事のこの重大な規約無視行為により、会長代行たる名古屋市長は実行委員会

規約に基づく意見を述べる機会を不当に奪われたことになった。ちなみに、本件に関する運営会議がようやく開催されたのは、「表現の不自由展・その後」が終了して2ヶ月半以上も経った昨年12月26日のことであるから、言うまでもなく事後で、それも大きく遅延した時期の報告である。

そこで、会長によるこのような実行委員会の不当な運営に対して、事情変更の効果として、3回目として当初予定していた負担金の不交付という形で、名古屋市が抗議の意志を表すということは、必ずしも不適當とはいえず、他に手段がない以上、当委員会はやむを得ないものとする。

具体的には、第3回の交付を当初予定していた33,802,000円の不交付が、その対象となる。

## 6. 既に支出した1億4千万円弱の取扱い

かような実行委員会会長たる愛知県知事による実行委員会の独断的な運営に対して抗議の意志を表明するという意味では、交付の決定の全部を取り消して、既に2回にわたって交付した1億4千万円弱（137,222,000円）の返還を求めるというのも、一つの考え方である。この点、トリエンナーレ実行委員会が自主的に返還に応ずるといってもいい限り、たとえ返還請求をしたとしても、交付決定通知書には返還に関する規定がないことから、法的にはトリエンナーレ実行委員会には返還に応ずる義務はないということになる。そうすると不当利得の返還を求めるといえることになるが、そもそも法律上の原因がないとはいえないことから、それもできないものと言わざるを得ない。

また、今回のあいちトリエンナーレ全体を見ると、本件表現の不自由展の他の100を超える展示等は、概ね好評の下に終わっている。そこで、既に支出した1億4千万円弱の返還を求めると、その分の成果まで否定するような印象を与えるおそれがないわけではない。そういうことで、既に支出した1億4千万円弱の返還を求めるとは、当委員会としては、適當ではないと考える。

## 7. 次年度以降の名古屋市のあいちトリエンナーレへの関わり方

### (1) 名古屋市長が運営会議において意見を述べる機会が全くなかったこと

今年のあいちトリエンナーレは、3. で述べた通り、実行委員会会長たる愛知県知事による実行委員会規約に反する運営によって、「表現の不自由展・その後」の中止や再開等が行われたものであるが、その過程で実行委員会会長代行である名古屋市長が運営

会議において意見を述べる機会が全く設けられなかったのは、誠に遺憾なことであると評さざるを得ない。

表現の自由は、何よりも尊重されるべき大原則であるが、その一方であいちトリエンナーレに対しては、その一部に名古屋市民の貴重な税金が使われていることから、名古屋市長としては、その税金が有意義かつあいちトリエンナーレの本来の趣旨に沿った使い方がされているかどうかにつき、名古屋市民及び市議会に説明する責任がある。そのような観点から、2019年のあいちトリエンナーレについて名古屋市長が運営会議において意見を公式に述べようにも、残念ながらその機会が一切与えられなかったという事実は、大変に重いものであったと言わざるを得ない。この事実は、次年以降にこのあいちトリエンナーレに対して、名古屋市が負担金を支出するか否かの判断に当たって考慮すべき重要な要素となるものと考えられる。

## (2) 名古屋市芸術文化団体への活動助成補助金交付要綱及びその運用指針と同様の考え方

① ところで名古屋市は、かねてより名古屋市芸術文化団体活動助成補助金交付要綱及びその運用指針を設けている。当該運用指針第4項(1)によれば、交付対象として、「宗教的又は政治的意図のないもの」を明記している。このうち宗教的なものは、政教分離の原則からして当然のことと考えられるが、それに加えて更に政治的意図のないものという規定が設けられた理由について考察すると、これは、行政は芸術への補助について政治的中立性を保つべきという原則を表明したものと考えられる。その背景として、およそ市民の中では政治的に色々な立場の者がいると想定されるが、その中で税金を使って特定の政治的立場に立つ展示への補助が行われると、必ずそれに賛同しない政治的立場からの反撃を招き、その結果、市民が平和に楽しむべき芸術の場があたかも政争の場となってしまっ、芸術の振興という本来の趣旨が果たせなくなってしまうことを危惧したからであると考えられる。

そうであるとすれば、実行委員会への名古屋市からの負担金の交付も、名古屋市からの芸術の振興のための直接的な補助金の交付という形式をとってはいないものの、実質的には同様の性格を有するものである以上、「宗教的及び政治的意図のないものに交付する」という名古屋市としての芸術に対する補助金の交付に関する従来からの政策が貫徹されているかを検討する余地が設けられていなければならないものと考えられる。

② その点、今回ではなく、前回2016年までのあいちトリエンナーレは、実行委員会及びその選任した芸術監督、キュレーター等の自律性と良識に委ねられた結果、展示内容に政治的中立性が保たれ、今回2019年のあいちトリエンナーレのように市民との間で激しい政治的論争を招く類の展示は避けられてきたものと推察される。



ところが今回のあいちトリエンナーレ2019では、そうした自律性や良識のようなものが機能せず、「表現の不自由展・その後」において特に強く批判を浴びた3つの作品につき、県委員会報告書は、「作品の制作の背景や内容の説明不足（政治性を認めたいうでの偏りのない説明）や展示の場所、展示方法が不適切であり、またSNS写真投稿禁止の注意書きを無視する来場者が続出したため来場していない人たちから強い拒絶反応と抗議を受けた」（12頁）とし、それを回避する手段として「不自由展の実行委員会は、写真撮影の禁止と少女像をパネル展示に代える等の提案を早くから拒絶。その段階から芸術監督は混乱を回避するため企画を断念、あるいはキュレーターチームの協力を得て他の方法で実施を検討すべきだった。」とすら述べている（15頁）。

この報告内容を敷衍すると、あいちトリエンナーレとして、今回起こったような一連の事態を今後とも容認し放置すれば、次回以降も同じようなことが起こり得て、再び芸術的な展示そのものが成り立たなくなるような事態が危惧されることを意味する。そのような事態を防ぐためにも、少なくとも名古屋市としては、今後の「あいちトリエンナーレ実行委員会に対する負担金の交付」に当たっては、その芸術に対する補助金の交付の政策が貫徹されているか否かを判定する材料の提供を求めるべき立場にある。

その意味でも、今回、実行委員会会長たる愛知県知事が実行委員会規約を無視し、運営上の重要な事項である表現の不自由展の中止や再開等について運営会議を開催せず、会長代行である名古屋市長その他実行委員会委員の意見を聞く機会すら設けなかったことは、誠に遺憾の極みである。

③ 今後のあいちトリエンナーレへの名古屋市の関与については、以上①及び②の2点を踏まえなければならないものとする。すなわち、今後の名古屋市のあいちトリエンナーレ実行委員会に対する負担金の交付に当たっては、

第1に、名古屋市の芸術に対する補助金・交付金の交付の政策が貫徹されているか否かを判定するにつき十分な材料の提供を求める余地があるかどうか、重要な判断基準となるものと考えられる。

第2に、あいちトリエンナーレ2019の反省の下に、実行委員会会長の独断で運営されることのないような体制が整備されていなければならないものとする。具体的には、あいちトリエンナーレ実行委員会会長代行の申し出があれば、遅滞なく運営会議を開き、委員の意見を聞くとともに、規約第16条の専決処分の規定を会長代行の意見を聞いて行うように改めることを規約上に明記することを求めるべきである。具体的には、次のような改正案が考えられる。

「 あいちトリエンナーレ実行委員会規約の一部を次のように改正する。

第13条第3項を次のように改める。

3 運営会議は、会長が招集する。ただし、会長代行の求めがあれば、遅滞なく招集しなければならない。

第16条第1項中「これを」の下に「、会長代行の意見を聞いて」を加える。」

第3として、以上2つの要件に反してあいちトリエンナーレが実施された場合には、実行委員会に対して交付した負担金があればその全額の返還を求め、未交付の場合はもはや交付しないことを交付の条件として交付決定通知書に明記すること。

以上の3つの要件が満たされてはじめて、今後、名古屋市があいちトリエンナーレに対する負担金の交付を行う前提条件が整うものと考えられる。その上で、その時々の中古屋市長が、市議会で認められた予算の範囲内で、負担金を交付するかどうかの判断を行うことになろう。

(了)