

文化政策は自治の基盤 自治体文化政策の歴史における2度の転機と基本理念

執筆

鬼木 和浩

文化観光局文化振興課主任調査員

はじめに「自治体文化政策の歴史における2度の転機」

1

全国の自治体文化政策において大きな転機がこれまでに2度あった。第1の転機は1970年代後半から1980年代にかけて文化行政が全国に急速に浸透したころ（注1）であり、第2の転機は2000年代に入って現在に至る創造都市論の導入の時期（注2）である。

地方公共団体の定義については、1963年（昭和38年）の最高裁判例で「単に法律で地方公共団体として取り扱われている」ということだけではならず、事実上住民が経済的・文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域

団体であることを必要とするものというべきである」とされた（注3）が、これは「地方」を治める行政組織としての地方公共団体の定義というよりは、むしろ「自治体」の定義とみなすべきだろう。

自治体が文化政策を推進する根拠をこの定義に求めることができる。「文化的に密接な共同生活」を実現するのが自治体の文化政策の目的である。文化なくしては、自治も「市民」（注4）も存在しない。

本稿では自治体文化政策の2つの転機の経過を見ていくとともに、文化政策は自治の基盤であるという自治体文化政策の基本理念が、この間実質的に貫かれてきたことを示すことを目的とする。

2

第1の転機「文化行政の広がり」と「行政の文化化」（1970年代後半～1980年代前半）

(1) 第1の転機の背景
地方自治法が施行されて以

来、自治体職員間で、文化行政について最も議論が交わされた時期は、1970年代後半から1980年代前半である（注5）。当時多くの自治体にとってメインの政策は、インフラ整備、公害対策、福祉行政であった。経済成長期を経て一定の生活水準が達成される一方、地域コミュニティの崩壊等が進み、自治に対する危機意識の高まりから「地方の時代」が叫ばれ、精神的豊かさが志向されるようになった。これに伴い、大阪府、埼玉県、神奈川県等が嚆矢となつて、自治体の政策としてはそれまでマイナーな分野だった文化への取組が強化されることとなった。これが第1の転機である。その際、多くの自治体で、教育委員会から首長部局へと文化行政の主管部署を移管させた。横浜市においても1982年（昭和57年）に、市民局に市民文化室が設置された。

(2) 文化行政

文化行政の理論形成に先導的役割を果たした森啓氏は、文化行政を「住みつけたいと思ひ、住んでいくことが誇りに思えるまちをつくる市民と行政の協働の営為」（注6）と定義づけた。当時は「文化政策」という言葉は、戦時中の文化統制を連想させるといふ理由からほとんど使われていなかった。

文化行政においては、自治体における文化の振興が目的となつているものの、狭い意味での文化という分野にとどまらず、すべての行政施策を魅力あるまちづくりのために考え直していくことが必要であると捉えられた。当時の代表的な施策が、庁舎や学校等の施設整備にあたりその整備費の1%を文化的な要素を付加するために使うことを義務付ける「文化の1%システム」であった。

当時の基本的な理念は、「文化の共有がコミュニティの基

（注1） 調査季報第53号（1977年3月発行）特集「横浜の文化と行政」が発行された頃のこと。

（注2） 調査季報第163号（2008年9月発行）特集「創造都市横浜」が発行されている。

（注3） 昭和38年3月27日最高裁判所大法廷判決

（注4） 市民…本稿では森啓の定義にならない、市民と住民を概念上分けて考えている。「住民」とは行政施策の客体・対象である人々である。「市民」とは公共性の感覚を体得し全体利益をも考えて行動することのできる人。当然ながらこの2つの概念は人の自然人の中では混在している。森啓「文化の見えまち 自治体の文化戦略」公人の友社2009年P127～130

（注5） 当時全国的に自治体文化行政は「ブーム」となった。野田邦弘「文化政策の展開 アーツマネジメントと創造都市」学芸出版社2014年P21

（注6） 森啓前掲著2009年P4

3 第2の転機と創造都市論の導入と新しい文化政策の展開（2000年代）

的にならなければならないという考えであった。森啓氏は「行政の文化化」の視点として、「市民自治の視点」「総合性」「人間ならではの感性」の3つを指摘し、自治体職員自身が文化化しなければならぬと述べた（注11）。

(4) 文化行政の議論の衰退

しかし文化行政と「行政の文化化」の議論は、1980年代に入ると全国的に次第に衰退していく。これは、「行政の文化化」が、行政文化そのものの刷新という目的から、言葉づかいやサイン等のデザインの改善といったテクニカルな部分に収斂されてしまったこと（注12）、また、多くの自治体が美術館や大規模ホール等文化施設の建設に邁進したことにより、文化行政の理念では本来否定されていた、縦割りの「文化」行政へと変質してしまったことが主な原因である。

1990年代以降の文化行政は、文化芸術振興が主たる目的となった。もちろん、身近に文化芸術に触れる機会の提供を増加させ、都市ブランドの確立等に貢献したが、「文化行政」「行政の文化化」が目指した市民自治の方向性は薄れていった。

(1) 第2の転機の背景

その後20年程の間、文化政策は文化芸術振興のための行政施策ととらえられてきた。2000年代に入って各自治体をめぐる環境は厳しさを増し、経済不況、都市の空洞化が進行する中、人口減少、格差拡大といった数々の課題がクローズアップされた。自治体の政策の大きな転換が迫られる中で、文化の持つ多様な可能性が注目を集め、「都市の世紀」（注13）の始まりとともに、第2の転機を牽引する「創造都市論」が勃興してきた。

この第2の転機においても、第1の転機と同様に、市民の力の発揮や自治への志向を見出すことができる。

(2) 創造都市論

かつての主要産業の衰退や成長の限界に直面した欧州の都市での成功をきっかけに、創造都市論が世界的に注目され、国内でも横浜市をはじめ多くの都市が創造都市政策に着手した。創造性を活かしたまちづくりという概念によって文化政策は刷新され、教

育、福祉、環境等様々な分野との結びつきがクローズアップされた。行政の文化化が興隆した頃に目指されていた文化政策の総合性が回復されたと言っても良い。

佐々木雅幸氏は創造都市を「市民の創造活動の自由な発揮に基づいて、（中略）グローバルな環境問題や、あるいはローカルな地域社会の課題に対して、創造的問題解決を行えるような『創造の場』に富んだ都市」（注14）と定義した。現在、創造都市の取組は、創造都市ネットワーク日本（CCNJ）加盟都市が増える等全国に広がりを見せている（注15）。第1の転機のころは都道府県レベルでの取組がメインであったが、第2の転機である創造都市の取組においては、基礎自治体である市町村レベルがほとんどであることが特徴である。創造都市政策は、地域資源を活かした施策展開が必要であること、比較的狭いエリアを対象とすることから、基礎自治体でこそ真価を発揮する政策であると見えよう。

横浜市では2004年の文化芸術・観光振興による都心部活性化検討委員会からの提言（注16）をきっかけに、文化芸術都市創造事業本部が

（注7）「第1回全国文化行政シンポジウム」（1979年）で掲げられたテーマより

（注8）松下圭「自治の可能性と文化」松下圭・森啓編著『文化行政 行政の自己革新』学陽書房1981年P.13

（注9）松下圭「前掲書1981年P.16

（注10）「物語 自治体文化行政史 神奈川県からキタク・オフ、10年の歩み」新曜社1988年P.68

（注11）森啓前掲書1998年P.23

（注12）野田邦弘前掲書2014年P.31

（注13）佐々木雅幸「創造都市への挑戦」岩波書店2001年P.1

（注14）佐々木雅幸前掲書2001年P.40

（注15）2015年11月17日現在、創造都市ネットワーク（CCNJ）参加自治体は63にのぼる。

（注16）文化芸術・観光振興による都心部活性化検討委員会提言「文化芸術創造都市 クリエイティブシティ・ヨコハマの形成に向けた提言」2004年1月

くられ、創造都市政策を推進することに変わった。提言に、アーティスト・クリエイターが住みたくなる創造環境の実現や市民が主導する文化芸術創造都市づくりが盛り込まれた点は、第1の転機の頃の市民自治を目指す考えに近いといえる部分である。

(3) 文化的コモンズ

東日本大震災後、被災地で、伝統芸能の復興が地域の共同体を回復するために大きな効果をもたらしている。伝統芸能のような地域の文化は、様々な立場の地域の人々をゆるやかにつなげるコミュニティの形成に寄与するが、このようなコミュニティを「文化的コモンズ」(注17)と呼ぶ。総務省の外郭団体である地域創造が平成25年度に行った調査の報告書(注18)では、今後の文化施設はこの「文化的コモンズ」の形成に貢献すべきであるとの指摘がされた。

森啓氏は、市民文化を開花させることで、「『行政の財産』としての文化ホールを『市民文化の拠点』につくり変えていく市民自治の営みがある地域に市民文化をつくるのである」と書いた(注19)。「文化的コモンズ」は、氏が指摘

した文化ホールのあり方と非常に近いニュアンスを示している。いわば「文化的コモンズ」は、市民自治の土台として、文化によって形成される地域の公共圏であると言い換えても良い。

横浜市では、第3期(平成27年度以降)を迎えた公立文化施設の指定管理者選定に際して、指定管理者が指定期間中に行う必要がある業務を示した「業務の基準」に「文化的コモンズ」の理念を盛り込んだ(注20)。

(4) 文化によるソーシャルインクルージョン

近年、障害者アート等、文化活動によって高齢者や障害者等に社会参加の機会を切り拓くソーシャルインクルージョン(注21)の活動が目目されている。様々な境遇にある人が文化活動に参加することで、社会の一員としての自信や表現する喜びを取り戻していくことが可能であることが示されつつある。横浜市内においても、文化施設やアートNPO等が様々なソーシャルインクルージョンの活動を展開するとともに、その考え方が「文化的コモンズ」と同様、文化施設指定管理者の「業務の基準」に盛り込まれた。

(5) 担い手の多様化と新しい公共

2006年から本格実施された指定管理者制度は、公立文化施設の運営に民間企業の参入を可能にした。また文化事業の多くが、自治体の外郭団体である財団だけではなく、アートNPOや文化団体によっても担われるようになった。自治体には、地域における多様な主体が力を発揮することを支援する施策やコーディネート力が求められている。

森啓氏は自治体が文化行政に取り組むことによって、「『古き共同体』に戻るのではなく、『現代的な公共社会』をつくり出すことです」(注22)と述べている。地域において市民やNPO等様々な担い手による「新しい公共」が形成されていくことは、市民による自治がより豊かに展開されていくことにつながると考えられる。

(6) 劇場法が期待する文化施設像

一方で、2012年に制定された「劇場・音楽堂等の活性化に関する法律」(注23)(通称「劇場法」)の前文では、「現代社会においては、劇場、音楽堂等は、人々の共感と参加

を得ることにより『新しい広場』として、地域コミュニティの創造と再生を通じて、地域の発展を支える機能も期待されている」とある。これは、自治体が設置してきた文化施設が、行き過ぎたコスト削減や理念なき運営によって本来の設置趣旨から逸脱している例が全国で見られることを受けて、文化施設が果たすべき役割を改めて示したものである。

森啓氏は第1の転機のころ、文化ホールが行うべき自主事業として「文化活動を活動の種を蒔き育てる『養成』と『支援』の事業」「地域にオリジナルな文化活動をつくる事業」「一流の芸術・芸能を鑑賞する事業」「『文化プロデューサー』を養成する事業」の5つを掲げた(注24)。劇場法により示された役割に定めるべく、文化施設が、かつて森啓氏が掲げたこれらの事業を行うことで、文化の担い手である市民が育ち、市民が劇場に集うことが促される。これが実現した時、劇場は「新しい広場」となり、市民自治を推進するための拠点となるはずである。

(注17) コモンズとは「共同で管理する入会地」のこと。「文化的コモンズ」とは、文化によってゆるやかにつながったコミュニティを指す。

(注18) 「災後における地域の公立文化施設の役割に関する調査研究報告書―文化的コモンズの形成に向けて―」財団法人地域創造2014年参照

(注19) 森啓編著「文化ホールがまちをつくる」学陽書房1991年P30

(注20) 例えば大倉山記念館、長浜ホール等の第3期指定管理者業務の基準参照

(注21) 貧困や社会的排除の状態にある人々が、経済、社会及び文化的な生活に参加すること

(注22) 森啓「行政の文化化 分権時代の政策水準」公人の友社1998年P48

(注23) 劇場、音楽堂等の活性化に関する法律(平成二十四年六月二十七日法律第四十九号)

(注24) 森啓前掲書2009年P32～35

2つの転機に共通する自治体文化政策の基本理念

2つの転機に共通する特徴からは、自治体文化政策の根底に流れる基本理念が浮かび上がってくる。

	第1の転機	第2の転機
時期	1970年代後半～1980年代前半	2000年代
時代背景	地域コミュニティの崩壊による自治に対する危機意識の高まり	経済状況の悪化に伴い、空洞化等都市の様々な課題が表面化
主要な施策	文化の1%システム	創造都市指定管理者制度
スローガン	行政の文化化	新しい公共
取組主体	都道府県中心	市町村中心
横浜市の動き	市長部局に「市民局市民文化室」を設置(1982年) 横浜市民文化振興協議会提言「豊かな市民文化の創造を求めて」(1983年)	BankART1929運営開始(2004年) 文化芸術都市創造事業本部を設置(2004年) 文化施設指定管理者に民間企業が参入(2006年)

(1) 国ではなく自治体主導
2つの転機は、いずれも、地域の切実な問題意識に基づく自治体側からの自主的な動きによってたらされた。2003年に文化芸術振興基本法が制定されるまで文化政策に関する基本法は存在せず、法制度や国が定めた基本方針は、直接には自治体の文化政策の転機を促していない。
2つの転機においては、文化行政のシンポジウム、連絡会議等、全国の自治体相互の連携が強まった。自治体共通の課題意識を共有し、交流しながら、国主導ではない連携づくりがされた。

(2) 政策の総合性
2つの転機の方性は、いずれも自治体のあり方そのものへの問いかけを含むものである。第1の転機においては、文化部門に限らず、それまでの硬直化した行政全体の在り方が問われる行政の自己改革の運動であったし、創造都市論に代表される第2の転機では、都市自体の自己再生力を引き出すため、政策の総合性を目指している。文化的コンテンツやソーシャルインクルージョンの取組は、新たな関係性の構築によって自治の再生を目指す取組である。
自治体はその危機において、政策に文化の力を全面的に導入することで、政策の総合性を志向し、自治の再生への活路を見出してきたのである。

(3) 市民の力への信頼
自治体の文化は市民が担うものである。第1の転機においては、被治者、受益者としての「住民」から、市民自治の主体である「市民」になることが必要とされた(注25)。
第2の転機においては、市民の創造性が都市を再生させると考えられている。両転機に共通するのは市民の力への信頼である。

おわりに、自治の基盤の文化政策の確立

自治体における文化政策は、地域経営理念の志と水準をあらわすといっても過言ではない(注29)。2つの転機を通じて自治体は、文化政策による市民自治の確立という基本理念を堅持してきた。文化によって生じる市民の新たな関係性や創造性の発揮が、自治の主体たる市民の本質をつくり、「自治体」の持続性を保証する。これこそが現代の文化政策が目指している姿である。文化政策は、時代に応じて変化しつつ、文化の存在意義を高めながら、市民自治の基盤となってきたのである。

5 今も残る課題、文化アセスメント

両転機に共通し、今も残る課題として、文化アセスメント(注26)をあげておきたい。

アセスメントとは「評価」や「査定」を意味する言葉で、ここでは、地域の文化及び文化政策に関する調査とそれに対する評価を指す。松下圭一氏は文化アセスメントの必要性について、「いわゆる文化的な潜在財産にはどのようなものがあるかを出して、文化行政の政策情報の整理・公開をやっていく。それが、市民間の討論、職員を交えた討論の材料となる。この情報が整理・公開されなければ地域文化の潜在力がわからない。その結果月並みの思いつきになる。」(注27)と述べている。
政策や事業のPDCAサイクルを回す際、現状認識と過去の経験の蓄積のベースがなければ、らせん状に質的向上を図ることはおぼつかない。文化施設や文化財、人材や歴史などの自治体文化資本(注28)、文化政策における各種提言や記録などのアーカイブを「文化アセスメント」として調査、整理し、公開していくことは、文化によってその存立基盤を維持する自治体にとって、必要不可欠なソフト・インフラであり、技術であると言える。

(注25) 森啓前掲書1998年P19

(注26) 川崎市が現在行っている「文化アセスメント」は個別事業の評価であり、本稿での文化アセスメントとは異なる。

(注27) 地方自治職員研修「文化行政読本」公務員研修協会1979年P230

(注28) 拙稿「自治体文化資本論のためのスケッチ」調査季報第175号2014年参照

(注29) 中川幾郎「分権時代の自治体文化政策」勁草書房2001年P37