

タイトル	自治体の文化戦略
著者	森, 啓
引用	北海学園大学法学研究, 39(4): 605-630
発行日	2004-03-31

# 自治体の文化戦略

森  
啓

## 一 二一世紀の文化行政

### 一、定着した自治体の文化行政

文化行政は全国の自治体に広がり定着した。

第一は文化行政の考え方が普及したことである。文化行政とは住みつづけていたいと思いつづけている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である。<sup>\*1</sup>文化行政はタテ割りの部門行政ではなくて総合行政であつて全行政部門のしごとが文化のまちづくりの営為である。この考え方が、ことば・理念としてではあるが普及した。自治体が文化行政の開始に際して作成している「文化振興ビジョン」「文化行政指針」には概ねこのように書かれている。<sup>\*2</sup>

これは相当に重要なことである。なぜなら、これまでながらく、地方行政というものは、国の法律・通達・指針にしたがってそれぞれタテ割りで執行するものであると考えてきた。つまり、何をなすかの政策は省庁が定めて、地方行政は省庁政策の下請けで末端の執行であると思っていた。

ところが、文化行政は何をどうすれば地域が文化的になるのかを考えることから始める。省庁からの通達や指針はない。文化庁も自治省も自治体文化行政の元締ではない。

自治体に文化行政が始まった当初のころに開催されていた全国文化行政会議は、自治体の自主的な担当職員の交流会議であって省庁職員の出席はない。<sup>\*3</sup>

文化行政の課題は何か、その課題を実現達成解決する方策は何か、は自治体が独自にオリジナルに考え出した。政策課題を地域の実態に即して自主的に設定し実現するという考え方が定着したことは、自治と分権の思想が自治体行政の全般に波及していくことになるから相当に重要なことである。

文化行政が自治体に定着したと言える第二は、都道府県・市区町村の首長部局に文化室や文化振興課などの担当セクションが新設されたことである。

自治体に文化行政の波が起きるまでは、文化は教育委員会の社会教育が所管する狭い行政であった。だが、文化行政とは文化のまちづくりであるとの考え方にもとづいて首長部局に新たな組織がつくられていった。しかし、文化室や文化振興課が全庁的総合行政の事務局としての役割機能を果たしているところはまだ少ない。少ないけれども、文化行政が文化のまちづくりであり、すべての行政部門のしごとが文化行政であるとする考え方は浸透した。問題は文化室が全庁的な推進事務局としてのしごとの仕方を工夫し開発することである。

第三は、文化行政の事業、施設、制度が地域の実態に即して様々に展開されたことである。

まず、文化会館が各地に建設された。そしてまだ少数ではあるけれども、中新田町バツハホール、兵庫県ピッコロシアター、松伏町エローラホール、水戸芸術館のような理念・思想の伴った建設と運営がなされているホールが誕生した。さらにまた、藤沢市民オペラ、利賀村世界演劇祭、遠野市民の舞台、飯田人形劇カーニバル、沖縄読谷村の焼物の里、湯布院映画祭のように地域に似合った事業も様々に展開された。文化振興財団や文化振興基金の創設も広がった。<sup>\*4</sup>これらは画期的な変化である。もとより多くの不十分さはある。けれども長い目で観察するならば定着し前進したと言える。

文化行政が始まったときは質的に異なる状況が地域に生じた。都市に人口が異常に集中し過密化して「人間らしい生活のあり方」という都市問題が発生し「都市文化」が都市自治体の重要な政策課題になった。

過疎化した都市だけではない。過疎地域においても同様である。

経済の論理で過疎が進行しているのだから「経済軸での活性化方策」をいくら模索しても見出せず過疎化を止めることはできない。地域を甦らせるのは異質の価値軸である。最近では「スローライフ」「スローフード」ということもいわれている。

過疎地域の活性化は地域文化の問題であることに気づき「文化軸でのまちづくり」が過疎地域の政策課題となっている。<sup>\*5</sup>

つまりこれは、社会の基本構造が都市部も農村部も「農村型社会」から「都市型社会」に急激に変化したために「都市型社会の文化」が模索されているということであろう。<sup>\*6</sup>

こうして、都市地域においても、過疎地域においても文化行政が脚光を浴びるようになった。「文化元年」「文化都市」「文化立村」を地域活性化の戦略目標に掲げる自治体が増えている。

## 二、文化のまちづくりは省庁主導では出来ない

国の省庁も「文化」「まちづくり」を言いはじめた。

しかしながら、文化のまちづくりは省庁主導ではできない。社会構造が都市型社会に移行して地域の政策課題が個性と質のまちづくりになっていくからである。省庁は、実は政策貧困に落ち込んでいるのである。しかし、地方への権限を維持しつづけるために予算を確保しなければならぬ。そこで、本来は現場の自治体がそれぞれ独自に考えるべき地域の政策課題を各省庁が競い合って政策化し、助成金をつけて「指定自治体」を募集している。

例えば、自治省はついさきごろまで、文化施設の有効利用のネットワークへの助成と文化施設の人材養成を唱え、文化庁は地方のホールや劇場、芸術団体のネットワーク化と人材養成に乗り出すと言った。国土庁も文化施設のマネージャ―の人材養成と自治体の文化担当者の企画・運営能力向上とそのネットワークに取り組むと競い合った。文部省も生涯学習地域整備計画を掲げた。農水省は地域の自然や文化を守り育てる「グリーン・ツーリズム」構想を打ち上げ宿泊体験交流施設を地域に整備すると言い、当時の郵政省は地域文化活動のための施設づくりに乗り出すと言い、国土庁は都会の女性に山村の自然や文化を体験してもらって地域の文化的活性化方策を見つける「山村ディスプレイ92」構想を打ち上げた。通産省は感性豊かな社会の実現をめざして「産業に感性を」と言い生涯学習支援や地域伝統芸能を活用した商工業振興にとりくむと打ち上げた。建設省も地域の文化・伝統を育み、ゆとり、やさしさ、美しさ、楽しさを創造する都市政策をすすめると言った<sup>\*</sup>。

これらは何れも「文化のまちづくり」であり良いことではある。だが、これらの政策はすべて実行部隊として自治体を予定していた。つまり政策は省庁が定めてその執行は地方行政をして行しめるといふ発想であった。明治以来の

手法である。だが、これらは成功しなかった。無意味な財政の無駄づかいに終わった。なぜなら、文化のまちづくりは、その地域に住む人々が地域の实情に即して課題設定し、実現方策を考え出さなにかぎり実現しないのである。<sup>\*8</sup>

ところが、省庁の人々は中央の権威と助成金でまちづくりが出来ると考えている。これまでの量的な基盤整備事業の時代であれば、画一の問題はあるが均一な整備は出来たであろう。しかし、質的な文化のまちづくりは、旧来の省庁——地方のやり方では出来ないのである。省庁の政策主導の時代は終わったことに気づいて、住んで誇りに思える地域のまちづくりは自治体に任せて、権限と財源を自治体に委譲して、内政では身軽になって、国際社会に対応する国政レベルの政策を考える時代であろう。時代は転換し自治体のまちづくり能力は上昇しているのである。<sup>\*9</sup>

そしてまた、自治体の国際化政策も当初とは一段と進展して、市民交流や国際間の自治体間協定も行われる段階に進んでいるのである。<sup>\*10</sup> 省庁の政策主導の時代は終了したのである。

### 三、統治行政では文化行政にならない。

省庁が競い合っている文化のまちづくり政策は何れも先進自治体を取り組み開発したものばかりである。自治体が開発した文化のまちづくり施策をパイロット事業・モデル事業と称して「助成金」つきで「指定自治体」を募集するのがこれまでの省庁政策の実態であった。

自治体は文化行政の展望に自信をもってよい。

自信をもってよいのだが、今の行政では「文化のまちづくり」は進まない。行政スタイルの転換が必要である。行政スタイルの転換とは行政がまちづくりの主役であるとする統治行政を改めることである。

行政には明治以来、行政施策は行政が執行するものであって、住民や地域は行政施策の客体・対象・受益者である

とする考え方が確固として貫徹している。「まちづくりの主人公は住民の皆様です」と言葉では言う。けれども、行政の根本にあるこの考え方は現在も変わってはいない。この考え方では、住んでいることが誇りに思える「文化のまちづくり」は出来ない。文化行政にならない。住民を客体・対象とする統治行政では、わがまちへの愛情と誇りの感情が人びとの心の内に育たない。住んでいる人びとに愛情と誇りの感情が育たなければ文化のまちにならない。

例えば、今の行政の考え方とやり方では、文化会館を建設してもまちのなかに華やいだわくわくするような雰囲気は醸成されない。文化の種を蒔き人びとの心を繋ぐために文化会館は何をしたらよいのか、を考えたことのない実直な公務員が法規を盾に行政財産としてただ管理するのでは、文化会館は人間らしい感性が豊かに開花する市民文化活動の拠点にはならない。<sup>\*11</sup>あるいはまた、莫大な費用で文化イベントを開催しても、行政が主催して住民には参加協力を求める主客転倒の催しになり、地域に人材は育たず文化的活力は産み出されず、参加者の数を気にする一過性の催事になるであろう。

広場をつくり花や樹を植えても、行政の公共事業として発注し施工されるから、近隣住民は花や樹木が枯れかかっていても水をかけ慈しむものにならないであろう。

まちへの愛情と誇りの感情が心の内に育つのは、住民自身が煩わしいことや面倒なことを伴いながらも主体的に関わるからである。だから、これまでのような統治行政のやり方では心の通う文化のまちづくりにはならない。

行政が事業執行の主役であるとの考え方を転換し仕事の仕方を考え出さなければ「文化のまちづくり」は出来ない。行政を文化化しなければ文化行政にはならない。

#### 四、行政の文化化

行政の文化化とは、「これまでの行政つまり現在の行政のままでは文化行政にならないのだ」との認識から生まれた課題概念である。したがって、現在の行政の考え方ややり方にさしたる疑問も批判も感じていない人には意味不明のことばである。<sup>\*12</sup>

文化行政担当のセクションを新設して人員を配置していくらかの予算をつければ、それで文化行政になると考えるのは誤りである。

明治以来の、そして現在も続いている、行政とは統治作用であるとの考え方を自覚的に転換しないかぎり、文化行政を名乗っても旧態依然の役所行政であり支配と給付の行政である。

行政内部に厳然と存在している権威的な考え方を転換し、行政技術を開発しなければ文化行政にはならない。すなわち、行政の文化化が必要である。

この文脈で指摘すれば、文化行政についてほとんど何も分かっていない論者が、行政の文化化は政策研究とは関係のないことである。行政の文化化はもつと文化論的なことであると書いているが、文化行政の実質を創り出している自治体を眺めてみるがよい。そこには、旧来の行政とは異なる考え方ややり方が創り出されている。市民と行政との協働の関係が生まれている。旧来の考え方ややり方を超えたキーパーソンが誕生している。即ち、課題が設定され方策が開発されて行政が文化化されているのである。

これまでながらく、政策は行政内部で企画し決定し執行するものであると考えてきた。行政職員は当然であると思っ



り得ないことだと考えている。住民も行政に施策を要望し陳情し失望して不信感を募らせるだけで、自分達がまちづくりの主体であるとの気概に乏しくその考え方もなかった。つまり「住民」であって「市民」ではなかった。これは文化のまちづくりは出来ない。「住民」も文化化して「市民」にならなければ文化行政にならない。双方の自己革新が必要である。

政策は行政の独占物ではない。市民と文化団体も、まちづくり政策の主体である。<sup>\*13</sup>市民と文化団体が文化政策をつくる時代である。例えば「神戸をほんまの文化都市にする会」が一年かけて討論・調査・研究して提出した「神戸文化都市プラン」は、神戸新港西地区を市民文化芸術ゾーンに文化開発する計画である。役所内でコンサルに委託して作成する商業ベースの開発計画よりも着眼・構想・未来展望ではるかに優れた政策構想である。このように、市民の専門性と政策構想力が行政を超える時代になっているのである。<sup>\*14</sup>

これからの市民・文化団体と行政の関係は「行政への参加」ではなくて「協働」である。協働とは自己革新した市民と行政職員が立場の違いを弁えて政策の策定と実行で協力することである。市民と行政が協働しなければ、住んでいることが誇りに思える魅力あるまちはつくれない。

自治体の文化行政は今まさにそのような転機にさしかかっているのである。

## 五、異種交流の時代

文化行政の質が良いものになるには役所の内側にいる職員の自己革新が必要であるのだが、人事・昇進が全てに優る価値の役所文化に、終身雇用にどっぷりと納まっているから変わることが困難である。行政職員は自分の力だけでは変わらない。外からの刺激と支援が必要である。かつては、役所が市民・文化団体を啓蒙し指導し育成すると言っ

ていた。今も言っている。しかしこれからは、市民と文化団体が行政の質的向上を支援しなければならない。行政というのは自分の力では良くなれない存在である。市民文化の高まりによって行政も徐々に変わる、変わってきた。これが市民自治の歴史である。しかしながら、自分で変わらないのは行政だけではない。市民も、文化団体も、企業も実は自分自身では変わらないのである。相互の刺激し合いが必要である。価値観も技術も制度も問い直しが必要になっている転換の時代であるから、自分だけでは、何がどのように問題であるのかは見え難い。見え難いものを見るにはどうするか、異種交流である。<sup>\*15</sup>

転換期のキーワードは異種交流である。市民、文化団体、企業、行政が「文化のまちづくり」で協働するためには、まず相互交流を行うことである。

交流の歩みを振り返ってみよう。

文化行政の初期のころ、担当職員による自主的な全国文化行政会議が行われた。府県と市町村の担当者が共通のテーマで交流する会議であった。この会議はいつしか開催されなくなったが、人事異動で文化室に転動して来た人や新設された文化室の職員で意欲情熱のある人は交流の場を求める。自治体学会の分科会が市民・文化団体・行政職員の交流の場になった。だが、自治体学会の分科会テーマが多様であるので文化行政の分科会を毎年続けるのは困難になった。しかし交流の場はさらに一層必要になっていた。

そこで、九一年二月、徳島で「文化の見えるまちづくり政策研究交流フォーラム」を開催した。このフォーラムには、自治体職員、芸術芸能団体、鑑賞団体、企業の文化担当、歌手、俳優、指揮者、市民、学者など多業種の人々が参加した。<sup>\*16</sup>

第十回の「文化の見えるまちづくり政策研究交流フォーラム」は二〇〇三年十一月、多治見市で開催された。

(注)

- 1、首都圏文化行政研究会編「新編・文化行政の手びき（公人社）」三ページのこの定義が、文化行政の総括的な説明として一般化していると言ってよいであろう。
- 2、豊中市文化振興ビジョン、日立市文化振興指針、立川市文化振興計画懇談会提言書は策定の経過も含めて現在の自治体の文化行政指針としてトップクラスである。
- 3、地方自治職員研修・臨時増刊「行政の文化化読本」に「全国文化行政会議の歩み・全国文化行政シンポジウムの歩み」が収録。第一回シンポの概要は地方自治通信八〇年 二月号。松下圭一・森 啓編著「文化行政」学陽書房 三三三頁には初期のころの自治体文化行政の動向と全国文化行政会議の問題意識が記録されている。
- 4、自治体文化行政の成果の総括は学陽書房「市民文化と文化行政」で森が整理した。文化のまちづくりの実践例は田村明・森 啓編著「文化行政とまちづくり」時事通信社に三二人のキーパーソンが報告している。
- 5、月刊自治フォーラム（自治大学校編）「特集・地域文化の振興」九三年 八月号
- 6、松下圭一「都市型社会の自治」日本評論社は工業化・民主化の進展によって日本社会の構造が「農村型」から「都市型」に移行して分権化・国際化・文化化が戦略課題になったと指摘
- 7、時事通信社「地方行政」週二回刊は省庁と自治体の政策動向の情報紙として有用便利。本文の例示はすべて「地方行政」から
- 8、田村明「都市ヨコハマをつくる」中公新書 本書は著者の体験に基づくもので、都市づくりの主体は市民であり人であると書かれている。技術系、事務系、市民、文化団体の人々の必読の書
- 9、松下圭一「市民文化は可能か」岩波書店 一三九頁「考え方の座標軸」として政治イメージの転換の重要さを説く
- 10、松下圭一「自治体の国際政策」学陽書房 自治体は「国際交流」の段階から「国際政策」に飛躍し政策自立している実態を編集
- 11、文化会館が各地に建設されて問題が顕在化した。公務員が行政財産として管理するだけであるからハコモノ批判が噴出。まちづくりの関係を明らかにすることをめざして編集した「文化ホールがまちをつくる」学陽書房に文化ホールの問題状況が収録
- 12、行政の文化化の説明が様々になされるが「文化に行政を」が文化行政で、「行政に文化を」が行政の文化化であるとの説明は語呂合わせ、ことばだけの説明では何も問題を解明したことはない。行政の文化化が課題概念であることは、上田篤編著「行政の文化化」学陽書房 二二六頁「行政の文化化の系譜、意味と実践」
- 13、政策は行政の独占物でないの指摘は、松下圭一「政策型思考と政治」東大出版会（政策の定義とレベル）公共政策は基本法の手続き

を経て政府政策となる 一〇頁参照

14、宮本憲一・平田康・竹山清明「市民がつくる文化のまち・神戸」労働旬報社は行政がコンサルに委託してつくる開発計画書の水準を超えた文化開発計画である。重要なことは宮本憲一氏が序章に書いているように神戸市がこの政策提案を受け止めることであろう

15、第五回全国都市問題会議（九二・一〇・一五）のテーマは「都市の未来——ヒト・まち・交流」基本文献集 二六六頁「交流による都市の活性化」

16、第一回徳島フォーラムの論点は地方自治ジャーナル（九一年 五月号）

## 二 文化ホールがまちを輝かせる

### 一、文化施設をつくる目的は何か

文化的なまちとは、住んでいたいと思いい住んでいることが誇りに思えるまちである。文化施設がまちを文化的に変容する。文化施設は運営次第、運営は人次第である。

全国各地で、美術館、博物館、資料館、図書館、文化会館などの文化施設が次々と建設されている。焼け野原からの戦災復興、虱と栄養失調、食べるものもなかった。生産経済・経済生産と息せきって働き、公害列島の高度経済成長で経済大国、そして「経済動物・働き中毒」と評されるに至った日本人であるのだから、人間らしい感性を豊かに開花させる文化施設をつくることは良いことである。

文化施設をつくることは良いことであるのだが、問題が噴出している。

生産と経済で働きずくめであった。働きずくめであったから遊ぶこと楽しむことの意味が分からない。楽しむこと

の意味が分からないから文化施設は何のためにつくるのかが分からない。分からないで文化施設をつくるから問題が噴出する。

例えば、朝日新聞の『現職館長が公立美術館批判』との見出しの付いた記事には、長い間、国立と公立の美術館の運営に携わってきたお二人の現職公立美術館長が、「美術館の劣悪な環境」を憂えて、単年度予算では数年先の企画展は出来ない、地元作家に限定せよと地元美術家を代弁する議員の圧力などの実態を述べ、美術館の財団法人化、人事の公募制、国・公立間の人事交流を提言している、と報じた。

美術館は人間の心自然を守るものであるから道路建設や福祉事業とは異質である。だが、今の行政にはそのところが分からない。分からないで文化施設を役所流でつくり役所流で管理するから問題が噴き出す。

問題は美術館に限らないのであって、博物館も資料館も図書館も文化会館にも問題が噴出しているのである。そこで、文化施設のあり方・つくり方・運営を検討するために文化会館を題材にして考察する。

## 二、文化会館への批判

文化会館が全国各地に建設された。文化会館ラッシュであった。

だが、閑古鳥が鳴いている文化会館も多い。そして、文化会館をつくる行政に次のような批判が投げかけられた。

- ・ 行政は建物を建てるのが目的で後の運営のことを考えない。
- ・ 明確な設置目的がなくて無難に安易につくるから多目的会館になって何に使っても中途半端な無目的会館になった。

・ 芸術芸能の空間には「大は小を兼ねない」ことが分からないから客席数の多い大ホールをつくる。

・舞台の役者の顔が見えない大ホールをつくるのは実は成人式や表彰式や行政の行事に使うためであって文化は付け足しである。

・実際に利用する人の声を聞かないで、演劇や演奏のことを何も知らない建築家に設計させてつくるから使い勝手の悪い欠陥ホールになる。

・生涯を規則と前例で何事も万事無難に大過なくやってきた行政職員が行政財産として管理するから閑古鳥の鳴く建物になる。

・館長職は行政内の序列で最後の花道として任用され職員はローテーション人事で異動するから規則で管理する建物になり、地域に文化の種を蒔き育てる文化会館にならない。

これらの批判は概ね当たっている。なぜ、このような批判が次々と出てくるのか。それは、何のために文化会館をつくるのか、を真剣に考えないからである。このように断定をすると、行政の担当者は「そんなことはない、考えている」と反論するであろう。文化会館を建てるのは地域の文化振興のためであるのだ、と。しかし、文化会館を建てるだけでは文化の振興にはならない。しかも、行政財産として行政が管理したのでは文化会館は地域で呼吸せず地域に文化は育たない。

文化施設は運営が問題である。

「文化施設は運営次第であり運営は人次第である」のだ。

役所の担当者や首長は言うであろう、「運営も考えている」と。しかしながら、考えているとはとても思えないのが現状である。

建物を建てた後で「館長は誰がよいか」を考えているのが実態である。

文化施設の運営を建設した後で考えるから誤るのである。基本設計の前に「誰がこの施設で、何をどうするのか」を見定めて、そのような構造につくることが重要である。ところが、「文化施設については何も分かっていない実直な公務員」が「さしたる見識もない首長の意向を伺い」つつ「発注を受けたいだけの建築屋」と「市民不在の場で密かに協議」して「莫大な費用で建物をつくっている」のが文化会館建設の実態である。

だから、文化施設への批判が噴き出すのである。

行政の担当者は「文化振興のために文化会館を建設するのだ」と言う。しからば、その文化振興とは「何をどうすることであるのか」「文化会館がどのような働きをしていかなる文化がどのように変わるのか」との問いに明確な答えは返ってこない。文化振興という言葉があつて中身がない。文化振興とは中身の無い言葉である。行政には内容空疎な言葉が多い。今の行政のままでは文化施設をつくっても地域に文化を根付かせ花咲かせることは出来ない。

### 三、地域の文化振興とは何か

地域の文化を振興するというのは文化的なまちをつくることである。

まちが文化的に変容することをめざすことが文化振興であろう。

まちが文化的に変容するとは何か。

二つである。

一つは、そこに住んでいる人びとが変容する。

住んでいる人びとの感性が豊かになりモノとカネだけでないライフスタイルに次第に変容する。たとえば、子どもを学習塾に通わせるだけが幸福な人生を約束するとは考えない大人がまちに増えることである。人びとの価値観とラ

イフスタイルがそのまちの文化である。文化ホールをつくることによってまちの人びとの価値観とライフスタイルが次第に変容する。文化ホールのつくり方が文化のまちづくりそのものである。

二つ目は、まちの風景、雰囲気、たたずまいである。

まちが文化的に変容するとは、美しく潤いがあり、華やかで活気があり、落ち着いた風格のあるまちになっていく。まちがそのようになるのは、住んでいる人びとがまちへの愛情を心の内に育み育てているからである。住んでいる人びとにその心がなければ、美しく潤いのあるまちにはならない。住んでいる人びとにまちへの誇りの感情がなければまちに風格は出てこない。文化ホールのつくり方によって人びとがまちへの愛着・一体感・愛情を育てる。文化ホールのつくり方と運営に関わることによってまちへの誇りの感情を心の内に育てる。

つまりこのことが、文化の振興のために文化施設をつくるということの意味であろう。しかしながら、行政の文化施設のつくり方は逆である。伝統的な役所流で計画し発注し建設して行政財産として管理する。

まちが文化的に変容する絶好の機会を投げ捨てているのである。

#### 四、文化施設のつくり方

この小論を書いているとき電話がかかってきた。

その町では文化会館の建設計画がもち上がっているらしい。電話はその相談である。町役場の発表では駅前再開発事業として文化会館を建設することである。文化会館の建設を待ち望んでいたのだから町の方々は嬉しいニュースである。嬉しいニュースであるのだが、どのようなホールができるのかが分からない。役場内では相当以前から計画は進んでいたらしい。基本設計図も出来ているらしい。しかし未だ公表されない。町の方々は心配である。



ホールの座席数は幾つなのか、舞台の広さは、練習室・稽古場は備わっているか、多目的ホールなのか、音楽専門ホールなのか、芝居はできるのか、などが心配である。

総てが決まってしまうてからでは遅いのである。

それで、電話がかかってきた。

なぜ、このような事態になるのか。おそらく、役場の担当者にも言い分はあるであろう。「国と補助金の折衝はまだ終わっていない」「議会にもまだ説明できないているのだ」「住民は無責任で自分勝手である」「役場の責任でまとめなくてはならぬのだ」と。

しかしながら、文化会館の建設構想を「まちづくりの楽しい政策課題」として発表して、町の人びとが自由に夢を語り合い、その夢論議が次第に現実具体性のある政策討論に発展していくことを、なぜに、望まなかったのでしょうか。

町民の側にも、巨額の金で文化会館を建てるよりも、下水道の整備を、図書館や児童館を、遊び場や運動公園をと、いう声もあるであろう。当然である。であればなおさらのこと、優先順位の政策討論のチャンスである。その判断材料を提供するのが役場職員の仕事である。

さらに加えてこの町は、大都市に隣接しているために「町民の地域への関心が低く町民意識が希薄である」と町長も管理職も常日頃嘆いているのだから、文化会館の建設問題は、町民の町への関心を喚起し町民意識を盛り上げるチャンスであり絶好のテーマである。

なぜに、役場内だけで計画を進めるのか。

しかしながら、このようなことはこの町だけではない。これが今の行政の一般的な流儀である。住民の関心を結集

して公開討論を重ねて文化ホールをつくるのは少数例外である。しかし、その少数例外の事例が最先端の文化ホールの運営を創り出している。それが市民自治の営みである。市民自治による市民文化の創出であるのだ。

しかしながら、行政の論理はこうである。文化会館は公の施設である。公の施設は行政財産である。行政財産は行政の責任で建設し管理する。住民は行政が提供するサービスの受益者である。住民は公共政策の主体ではないのだ。これが明治以来の国家統治の理論である。つまり、住民は被治者なのである。言葉はソフトであるが行政公務員の論理は「無難に大過なく」である。

「行政が主体で住民はまちづくりの主体ではない」のである。だから、今の行政のままでは文化のまちづくりは出来ない。文化行政にならない。市民自治がなければ住んでいることが誇りに思えるまちにはならない。

自称まちづくり派の公務員も一皮むけば伝統的な公の施設論者である。統治支配の官庁理論が役所内には根強く存在しているのである。

だが、公の施設論で文化ホールをつくっても役所が管理する建物になるだけである。地域に文化の種を蒔き育て花を咲かせる文化ホールにはならない。市民が管理し市民が運営する市民文化の拠点にはならない。

例えば、文化施設の閉館時間である。週休二日制が広がり閉館時間の延長が切実に要望されているけれども、依然として事態は改善されていない。

## 五、文化施設の運営——首長の役割

文化施設は運営次第、運営は人次第である。文化施設のソフトとは人のことである。運営する人を探し出すのも文化施設のソフトである。全国各地の文化施設で評判の良いところには人がいる。その人を見出しそこに配置したのは

首長である。莫大巨額な文化宮殿をつくるよりも運営する人を見出すことである。全国の文化施設のなかでトップレベルの運営であると評されている館長は自治体首長が三顧の礼を尽くして迎えたのである。

文化施設の運営は首長次第であるとも言える。

そこで、文化施設の運営と首長の役割について列挙する。

(一) 多額の費用で施設をつくるのだから、首長自身がすぐれた文化施設を視察することである。すぐれた運営をしている人、文化施設をつくった首長に合って意見を聴くことである。地域にどのような影響が出たかを自身の目で眺めることである。

(二) 文化施設の建設をまちづくりの絶好のチャンスと考えて、政策討論のシカケを工夫する。その担当者には行政内の年功で選ばない。公共感覚を身につけた市民の成熟が文化のまちづくりであると考える。

(三) 文化施設は人次第であるのだから構想の段階から運営する人を選ぶ。

館長という職名には行政財産を管理する人のイメージがあるから呼称も支配人がよいではないか。建設の前に選任された支配人であるならば、地域の実態と文化施設の関わり方を考える。そして視察に出掛けて最適の文化施設の構造をも考えるであろう。

(四) 支配人は公務員からでなく外に人材を見出すのが良い。文化と行政は原理が異質であるから、既成の観念や考え方は文化施設の運営は出来ない。

首長は優れた先進文化施設を視察してそのことを認識することが重要である。文化施設の運営は行政財産の管理ではないのである。行政法理論の「公の施設」の考え方は文化施設は地域で呼吸をしないのである。

(五) 支配人を三顧の礼で迎えたなら「この施設で何をなさっても結構です」「いかように運営してもよろしいのです」「一切お任せします」と首長が言えれば、素晴らしい文化施設になるであろう。会計制度、財務規則、人事制度、そして「公の施設論」という伝統的官庁理論がせつかくの文化施設を「行政が管理する建物」にしているのである。だから、「文化施設を例外扱いにする知恵」が必要であるのだ。

例えば、利用時間である。文化会館では、時には翌日の明け方まで感動と興奮でさんざめく交歓の場であればならない。他の公共施設と横並びで、規則どおりに管理するのでは、地域に文化の芽は生まれえない。こぐま座、やまびこ座は札幌市の先進実例であった。

### 三 地域文化と自治体の役割

#### 一、地域文化

地域社会の文化状況が深刻な状態になっているから地域文化が主題になる。

どのような生活環境で住んでいるのか。何を価値と考へどのような暮らし方をしているのか。現代社会は工業技術が発達して生産性と利便性は高い。だが、空気は汚れ川には清流がなく生活周辺の樹林は減少している。自然は破壊され消失していく。さらには、ダイオキシシンや食品添加物や環境ホルモンや地球温暖化などの深刻な環境問題が次々と発生する。加えて、高齢化が進み情報社会のなかで人と人との関係は希薄になり、神経症に悩む人々も多くなる。都市化と情報化が急速に進行する。

かくて、これまでは価値とは思わなかったことからを重要であると考え、それらを地域の文化であると認識し回復

しようとする。

生活の周辺に清流や緑や花などの自然があり、歴史的な建物が大切に保存され、心の原風景が保たれ、生活にゆとりと潤いがある。それらを地域文化が豊かにあると考える。楽しみごとや芸能や芸術も重要である。

工業技術文明は機能と効率に特化して物の豊富さと利便性をもたらすのだが、人間生活に不可欠な「潤い・ゆとり・遊び」を消失させた。

それに気づき「文化」を政策課題とする文化行政が広がった。

文化とは価値と技術の体系である。地域文化の創造には価値観の転換と技術の開発が不可欠である。ここで技術開発とは制度や装置や手続きの創出のことである。問題なのは、「自分自身の価値観は旧来のままで地域文化の創造を論ずる」ことである。あるいはまた、「右肩上がりの経済の時代は終わった。文化は財政に余裕のあるときのことだ」との言説である。

## 二、自治体の文化行政

文化行政は七〇年代に自治体から始まった。

省庁の政策はタテワリの全国画一の政策であるから地域特性に即した総合行政にならない。人々の生活と生活環境を総合行政として政策構想できるのは自治体である。文化行政が自治体に始まったころの文化庁は文化財保護行政と移動芸術祭であった。

七〇年代に都市問題が一斉に噴き出した。それまでの生産至上と経済偏重の工業的都市開発への反省から「文化」を公共政策の課題として構想するようになった。文化室や文化課が教育委員会ではなく首長部局に新設された。文

文化行政は「時代の潮流」の如き広がりであった。文化行政が急速に広がったのは「モノだけでなくココロの豊かさ」を人々が求めたからである。

文化行政の施策を模索するために「全国文化行政会議」と「全国文化行政シンポジウム」が自治体主催で毎年開催された。

当初の文化行政の施策は次のようなものであった。

- (一) 文化イベント―ふるさと祭り、芸能まつり、芸術週間
- (二) 文化施設の建設―多目的の行催事会館、専門性のある文化ホール
- (三) 文化一％システム―建設費の一％で橋や建物などへの文化性の投入
- (四) 歴史的建造物や町並みの修景保存
- (五) 由緒ある地名の復活
- (六) 自然との共存―花、緑、彫刻のまちづくり
- (七) 役所用語に市民感覚、行政印刷物にデザイン感覚
- (八) 行政の文化化―職員意識・機構運営・施策制度の文化化
- (九) 文化振興財団（行政第二セクター）の設置
- (十) 文化振興基金―文化振興基本条例

### 三、文化室の役割

初期の文化室の役割は「文化行政の指針づくり」であった。「文化とは何か」「文化行政とは何をすることか」を模

索した。文化懇談会を設置し提言を求め、「文化振興ヴィジョン」や「文化行政推進計画」を作成した。

「文化行政はタテワリ事業の執行行政ではないのだ」「全庁的な総合行政でなければならぬのだ」と模索し「文化行政の概念づくり」に努めた。

初期の役割としてはそれでよかったと言えるのだが、その後も「文化振興指針の印刷物づくり」と「タテワリ文化事業の予算執行」が続いた。

なぜそうなるのか。それが問題である。

人事異動で担当者が交代する。交代すると「現状を変革する仕掛けとしての事業の狙い」は引き継がれない。通常一般の役所の「事務事業の引き継ぎ」になってしまう。文化行政は模索し切り拓くものであるから担当者の資質が重要である。当初から指摘されていたように、無難に大過無くの公務員には困難である。文化室の担当者には「行政の文化化」を実行する勇氣と知恵が必要である。行政文化を革新する情熱と才覚が不可欠である。「文化化した文化室」には「内実のある文化行政」が存続しているのである。

財政に余裕がなければ文化行事や文化事業も縮小せざるを得ないであろう。だが、財政のキビシサは「行政を文化化する」チャンスである。

こんなときでなければ「何事も前例踏襲で無難に大過なくの行政文化」を革新することはできない。

財政窮乏のときこそ文化室が「行政の文化化」を率先垂範するチャンスである。たとえば、文化ホールである。

文化ホールには当初から「ハコモノ批判」がある。「建設予算で発注することが目的であった」との批判すらもある。財政担当からは「事業費・維持運営費・修理費」などの費用を節約するために「使用料を値上げして自主事業は廃止して貸しホールに徹せよ」との注文がある。文化ホールを利用する文化団体からも批判がある。改革するチャンスで

はないか。文化室の出番である。

改革すべき問題の第一は利用時間である。

早朝に午前の行事の準備をしたい場合がある。ところが、管理規則で定めた時刻までホール内に入れさせない。閉館時刻にも多くの問題がある。アンコールで会場内が沸騰して感動の坩堝になっても、時間延長は容易でない。管理規則の弾力的運用の工夫が欠落しているのである。これであつては、文化ホールに批判が出るのは当然ではないか。それは自治体の文化行政への批判であるのだ。文化室がこの問題を打開できなければ「文化室は文化行政の推進事務局である」とは言えない。

利用時間や利用料金は条例・規則で定めているから「出来ない」ではなくて、「どうすれば出来るか」を考える。それが文化行政である。

文化行政に意味があるのは「行政文化を革新すること」にあるのだ。

無難に大過無くの行政文化を革新せずして、「地域文化の創造」とか「地域文化の振興」とかを口にするのは「おこがましい」のではあるまいか。

公共ホールは市民が二四時間利用出来るようにすべきである。そのシクミをつくるのが文化行政である。

「次の人事異動を待っている公務員が管理しているホール」が水準の低い文化ホールである。月一回・週一回の休館日を「よそもみんなそうだから」と継続していることも改革すべき問題点である。

文化ホールの管理と運営は公募市民に委嘱する。あるいは専門技術を有する文化団体に委託する。委嘱や委託の費用は公務員何人分かの人件費で十分に足りる。公務員給与は年功序列の給与体系であるので管理職一人分でも足りる。市民委託が運営も良く経費も少額になる。そして、運営管理の監査は公開の市民委員会で行う。文化ホールの管理



運営から公務員は撤退するのである。

#### 四、文化の見えるまちづくりフォーラム——異種交流

文化行政の質が良いものになるには行政職員の自己変革が必要である。だが、行政職員は終身雇用の役所文化に納まっているから外からの刺激が無ければ変わらない。市民と文化団体が行政文化の変革を支援しなければならぬ。行政は自分では変わらない存在である。これまでも行政は市民文化によって徐々に変わってきた。しかしながら、自分で変わらないのは行政だけではない。市民も文化団体も企業も自分自身では変わらないのである。相互の刺激し合いが必要である。自分だけでは、何がどのように問題であるのか見え難い。見え難いものを見るには異種交流である。市民、文化団体、企業、行政が協働するには討論交流を行うことである。

九一年二月、徳島で「第一回文化の見えるまちづくり政策研究交流フォーラム」が開催された。このフォーラムに、自治体職員、芸術芸能団体、鑑賞団体、企業の文化担当、歌手、俳優、指揮者、市民、学者が参加した。

第二回は九二年宇都宮市、第三回は九三年一月沖縄市、第四回は宮城県が仙台で、第五回は北海道が札幌で、第六回は高知県が四万十川で、第七回は静岡県が伊豆で、第八回は九八年に熊本県が水俣で、第九回は吹田市が二〇〇二年に開催した。第十回は二〇〇三年多治見市で開催した。

#### 五、文化行政の展望

文行政は全国に広がったが一過性で終息したところもある。

しかし、成果が地域文化として定着したものも少なからず存在する。非日常の興奮と感動の坩堝を楽しむ音楽祭や

演劇祭。誇りにも似た感情でわがまちを見つめ直す市民オペラ。市民文化の拠点としての文化ホールとその運営。美しい景観、潤いある水辺風景。壁を乗り越えてそれらを実現した連帯と実践そのものが地域文化である。一過性で終息したところにも、文化行政が提起した問題意識は痕跡を止めているのであって、それが何かを契機に再び甦るのである。

ふり返って眺めるならば、文化行政が「時代の潮流」になったのは、生産至上と経済偏重への反省が人々の共通認識になったからである。地域の環境にも、人々のライフスタイルにも問題ありとの認識が広がっていたからである。人々は家計のために働きづくめで人間らしい感情を癒す場はなく、社会全体が索漠としていたから地域文化が主題になった。

しかしながら、いつの時代も反省は言葉だけに流される。財政支出の主流は依然として国土開発の公共事業が続いた。文化行政もハコづくりのところが多かった。

さて、「右肩上がりの時代は終わったのだ、文化は財政に余裕のあるときの話しだ」との言説であるが、七〇年代も財政に余裕のないときであったのだ。そのころは「福祉がバラマキである」と非難された。今は「文化に廻す金はない」と言うのである。

二〇〇〇年代の現在は、都市型社会が成熟して前例なき公共課題が噴き出しているのである。文化のまちづくり政策への転換は急務である。現在ほど政策とライフスタイルの転換が必要なきはないのではないか。

行財政の改革は緊急の課題である。だが、旧来の価値軸ではその改革はできない。改革の価値軸は文化である。だが今の行政文化では改革はできない。

行政の文化化が不可欠である。

文化行政は建物づくりではない。文化行政とは「住んでいることが誇りに思える地域をつくる市民と行政の協働の営みである」のだ。

この定義は自治体に文化行政が始まった七〇年代のときの定義であるが、この定義は今まさに正当である。文化行政は財政に余裕のあるときのことではない。

今こそ文化行政である。