



Title	社会教育行政の視点からみた大都市文化行政の課題
Author(s)	大瀬, 秀樹; Hideki OHSE
Citation	社会教育研究, 16, 75-94
Issue Date	1997-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28514
Type	departmental bulletin paper
File Information	16_P75-94.pdf



社会教育行政の視点からみた大都市文化行政の課題

大瀬 秀 樹

序 章

近年、文化に対する社会的関心は高まり、行政領域においても、文化行政なる言葉が耳慣れたものとなっている。

札幌市を始めとする政令指定都市においても、文化施策が長期総合計画の中で極めて重要な位置づけがされているというのも今や珍しくはない。

そういう中であって、政令指定都市に代表される大都市文化行政が、住民⁽¹⁾の多様な文化的要求に対応しようとするあまり、個別事業を百貨店的に揃えるということに躍起になっている現状が窺える。これは住民の文化活動を援助し育むという観点から見れば、表面的な対応であるということができる。自治体文化行政が住民の要求を把握する手段として、しばしばアンケートやモニター調査が用いられるが、住民の要求についての統計的・数量的計測はこれらによって可能であっても、住民の文化活動をまちづくりの面で展開させていくための資料としては不十分であるといえよう。

さて、本論文は、地域文化創造という観点から、文化行政には総合行政としての側面の他に、社会教育行政としての側面も重要であるということの問題意識を持ちながら、住民に即した文化行政のあり方について検討を行う。そこで、現実に展開されている政令指定都市文化行政の定式化を試みた上で、大都市文化行政における現在の問題点と今後の課題を提起したいと考える。

最初に、自治体文化行政が歴史的にどのように展開されてきたのかについて見ることにする。

第1章 文化行政の歴史的展開と現在

第1節 国民の文化的関心の変化と地方自治体文化行政組織の変遷

文化行政⁽²⁾に関する全国的議論が高まり、文化の重要性がことさら行政の施策の俎上に上ってきたのは1970年代からのことであった⁽³⁾。1970年代以前はとりたてて文化に対する全国的な注目はなく、自治体においても文化行政という独自の位置付けはされておらず、教育委員会の社会教育部課の中に文化芸術事業が存在するに過ぎなかった⁽⁴⁾。

しかしながら、1968年になると、文化庁が設置されることによって、にわかに文化行政に変化の兆しが見られた。国民の文化要求も徐々に強まりを見せ始める。そして、1970年代に入ると、国民の文化に対する関心の強まりとともに文化要求の多様化が見られた。この背景には、高度経済成長

に伴う、産業構造の転換、ハイテク化、国民所得の増加等を原因とする国民のライフスタイルとライフバリューの変化があったということについてはすでに多くが指摘しているところである⁽⁵⁾。国民の文化要求の強まりは1970年代後半から特に顕現する。下の図Aを見ると、1979年には「心の豊かさを重視」が「物の豊かさを重視」を上回って以来、年々その格差は広がってきているのがわかる。こうした時代的流れに対して自治体と国は受け皿を備えるべく、文化行政の位置付け直しと組織改革をすることを余儀なくされた。

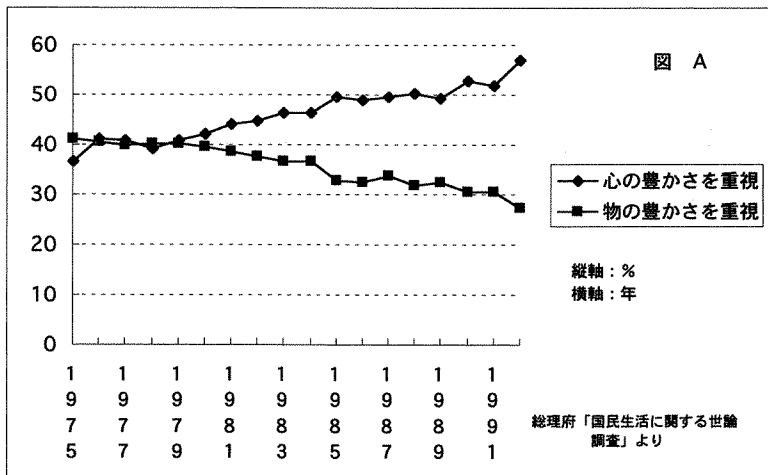
教育委員会から独立した文化担当部課設置の動きは、都道府県と大都市を中心として、1970年代後半以降に現われ、1980年代にはそのピークを迎える。

また、1977年9月には全国府県文化行政連絡会議が開催される。それ以来、全国各地で文化行政に関わる会議なりシンポジウムが行われることになる⁽⁶⁾。

第2節 国の文化行政の動向とその影響

次に、国の動向に目を転じると、1975年3月には、文化行政長期総合計画懇談会が報告書を提出し、続いて、1977年6月には、中央教育審議会が文部大臣から、「当面する文教の課題に対応するための施策について」諮問を受けて、1979年には「地域社会と文化について」と題する答申を行った。そこには文化の問題に関して、地域社会との関わりからの提言がなされている。1980年には大平内閣の政策研究グループから『文化の時代』と題された提言書が出された。

また丁度1970年代から80年代にかけては、梅棹忠夫による「教育チャージ、文化ディスチャージ」⁽⁷⁾の主張が大いにもてはやされた。梅棹によれば、教育というのは、人間における仕込みで、電池でいえば、充電に当たる仕事といえるのに対し、文化というのは遊びで、電池でいえば、放電に当たるということから、教育と文化は正反対のものであるという。したがって、梅棹によれば、文



化行政を教育委員会の所管に置くのではなく、首長部局に文化を奪回させるのが望ましいという⁽⁸⁾。この提言は当時から現在に至るまで、自治体文化行政に多大なる影響を及ぼした。

1970年代は「地方の時代、文化の時代」がキーワードとされ、とりわけ地方の文化的自立を回復するために、自治体が中央省庁主導型の下請け地方行政から脱却することが緊急の課題であるとされた。そのためには、従来の自治体の縦割体制を転換し、総合行政を展開することが念頭に置かれねばならず、文化行政が地方自治体の主体性回復のための中核になることが期待されたのである。つまりは、文部省あるいは文化庁系列による公民館・図書館の運営、芸術文化鑑賞機会の提供、文化財保護を中心とした教育委員会文化行政からの転換が目されたのであった。実際、そういう動向に比例して、地方自治体の文化関係予算も増加の一途を辿った。例えば、昭和55年度(1980年度)から平成元年度(1989年度)までの10年間で、地方財政予算は45兆7,808億円から72兆7,290億円と約1.6倍となっている。そのうち、地方自治体の文化関係予算は2,084億円から4,826億円と約2.3倍となっており、分野別に見ると、芸術文化関係では約2.8倍、文化財関係でも約2.0倍の伸びを示している⁽⁹⁾。

そうした動向を受けて、1980年代以降には、自治体文化行政において教育委員会から首長部局への一元化が主流を占めるようになる。1997年現在、12政令指定都市の内の6市が市長部局への一元化を完了している。(84ページの表1参照)

国の方も1989年に、文化庁に地域文化振興室を設置、1990年3月には芸術文化振興基金を設置した。さらに、文部省が『我が国の文教施策』平成5年度版において文化を特集として取り上げており、文化振興施策のさらなる充実化について述べている。また、国における文化行政は文化庁のみならず、国土庁、自治省によっても行われていることから、国の施策における文化に対する位置付けはますます重視されてきているといえる。

第3節 文化行政の総合行政化

以上見てきたように、文化行政の歴史は、表面的には、高度経済成長による生活の大変化を原因とする国民の文化要求への高まりを背景とする、国及び地方自治体文化行政の転換と理解することができよう。概括すれば、国においては、文化庁の創設から始まり、文化行政に関する各提言書および報告書、文化関係予算の増大、各省庁による文化事業の展開を見ることが出来る。また、地方自治体においては、文化担当部署の首長部局への移管という動きに典型的に見られるように、文化行政がよりきめ細かく住民の要求に対応し、一体的に推進されるような体制を整える努力がなされている。つまりはこれらの動きは文化行政の総合行政化と称することができよう⁽¹⁰⁾。

第2章 現代文化行政の陥穽

第1節 文化行政が持つ前提的状況認識に関する考察

以上見てきたように、国、地方自治体ともに国民ないし住民の文化要求の高まりに対応して、文化行政関連組織改革と地域を視点に入れた総合的な条件整備を推し進めつつある現在であるが、かような文化行政の現状について問題がないわけではない。

まず、ここで確認されなければならないことは、国と地方自治体が行っている文化施策および文化事業に関わる前提的状況認識についてである。1979年度6月中央教育審議会答申「地域社会と文化について」による、「今日、我が国においては、戦後の急速な経済成長によって国民の生活水準は向上し、物質的生活の豊かさは一応達成されつつあるが、一面において、心の豊かさに対する国民の要請が高まり、それに伴い文化面での対応の必要性が広く認識されるようになってきた。」という^{くだり}件に見られるように、国の前提的状況認識は「物の豊かさから心の豊かさへの重視」ということといえる。平成5年度『我が国の文教施策「文化発信社会」に向けて』によれば、「心の豊かさを重視する人の割合が物の豊かさを重視する人の割合を上回り。その後も心の豊かさを重視する人の割合は毎年増加している。」としながら、「このような心の豊かさを求める国民の関心を背景に、……社会全体で文化振興の意欲がこれまでになく盛り上がってきている。」と述べられている。

都道府県の方とはいうと、代表的な例として北海道を取り上げれば、北海道は「北海道文化振興指針」において、「文化振興の目標」のところで、「近年、人々の生活意識や価値観の多様化などにより、物質的・経済的な豊かさだけでなく、日常の暮らしの中にゆとりや潤いといった『心の豊かさ』が一層求められるようになり、文化に対する関心や期待が高まってきています。」⁽¹¹⁾と述べている。また、政令指定都市の主な文書を見ると、千葉市においては、平成6年度『千葉市の文化行政』の「(2)文化に関する基本計画」の箇所に、「余暇時間が増加し、所得水準が向上した今日、心の豊かさを指向する市民の文化的要求はますます高まりを見せている。」⁽¹²⁾とある。名古屋市においては、「文化都市なごやの飛躍をめざして(提言)」の中で、冒頭にて「自由時間の増大・所得水準の向上とともに、人々の関心は、自然との共生や環境への配慮も含めて、心の豊かさの充実といった、より個性的で本質的なものへとその重心を移しつつある。」⁽¹³⁾と述べられている。

このように国、地方自治体(とりわけ大都市)の文化施策における前提的状況認識とは、「心の豊かさ」という言葉に代表されるように、現代の国民(住民)は精神的充足を求めているというものである。その認識の裏には、国民(住民)の生活が一定水準を超えているという通念があるといえる。

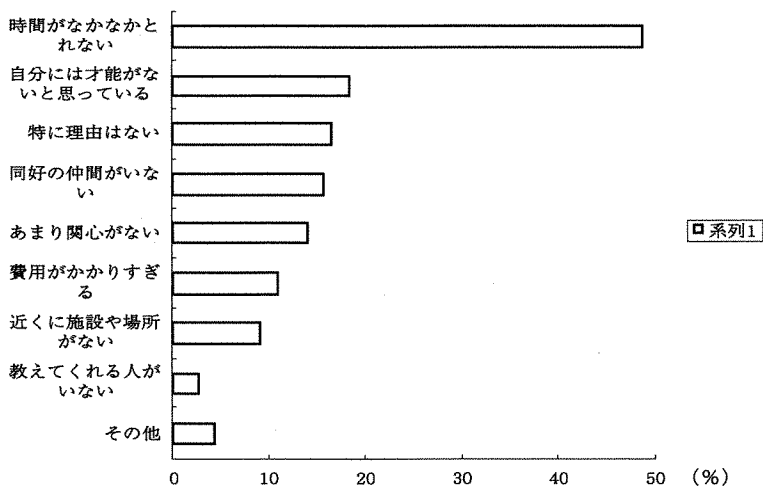
しかし、このような表層的な認識に基づいたのでは、国民(住民)の意識に十分に合致した文化行政を展開することは困難であるといわざるを得ない。思うに、「心の豊かさを求める」傾向が強まっ

ているということを直截に受け取るにせよ、その意味をより掘り下げて、多義的に受け止めるべきではなからうか。つまり、「心の豊かさを求める」状況は、心の豊かさを得られない、あるいは得にくい状況を示唆することにもつながると解釈することもできるということである⁽¹⁴⁾。その一つの証左として、平成5年3月に行われた、文化庁による「文化意識調査」(図B)を見てみると、国民が自ら文化活動を行うためには「時間がなかなかとれない」ことを多くの人が挙げている。「自由時間・余暇の増加」や「労働時間の短縮」がいわれておりながら、その実「時間がなかなかとれない」という実状に着目せねばならない。

また、よくいわれることに、文化を享受する行為は往々にしてお金がかかるものであるということがある。例えば、音楽鑑賞や演劇鑑賞に典型的に見られるように、1枚のチケットの値段が数千円から時には数万円もする。こうなると音楽や演劇の鑑賞は、一般の人々も気軽に享受できるものではなく、一部の限られた人、裕福な人のための嗜好対象となりやすくなる。これは文化的不平等をもたらすことにつながる。これらの事実と、「心の豊かさを求める人」の増加という事実を関連させて考察せねばならない。

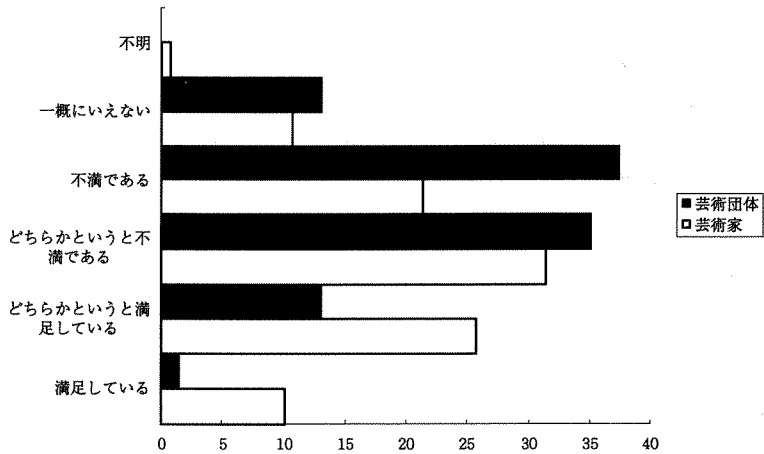
次に、国と地方自治体の文化施策における前提的状況認識が主に文化を享受する側に立った認識であるということが指摘されねばならない。享受は創造があつて初めて成り立つ⁽¹⁵⁾ということは当然の理なので、享受者と創造者の両方を見据えた認識が必要である。「芸術活動意識調査」(図C)によれば、芸術家自身の現状に対する満足度は低く、「不満である」および「どちらかという不満である」を合わせた回答が過半数であり、具体的には資金面の援助を求めるものが多く、ほぼ半数が活動支援のための補助金・基金を要望しているとともに、3分の1が芸術活動への寄付が行いや

図B 文化活動を行わなかった理由(一般社会人)



資料 文化庁「文化意識調査」平成5年3月

図C 芸術活動環境への満足度



資料 文化庁「芸術活動意識調査」 平成5年3月

すい制度を要望している。

このように芸術創造者の芸術文化活動の現状は厳しい状況であるといえるのであり、芸術文化活動のための条件整備はまだ不十分であるという認識が必要であるといえよう。

第2節 現代文化行政の背景に関する考察

さて、国と地方自治体の文化施策における前提的状況認識に関する問題点の次には、現在の文化行政のバックボーンについて考察を加えることにする。すなわち、生涯学習政策と文化政策との関係についての考察である。現在、国や地方自治体によって推進されている文化施策は生涯学習施策の中の一部門・一分野となっている。結論からいえば、生涯学習施策及びその一環としての文化施策は、日本経済立て直しと産業再編を目的とした社会経済政策及び国土開発計画の一環としても位置づけられているがゆえに、国の財政再建のための合理化・効率化と民活導入の推進によって、文化行政固有の意味が問われることなく、一般行政と同じ位置におとしめられる可能性があるといえることができる。

まず、1981年の中央教育審議会「生涯教育について」の答申はその前文において、「生涯教育の観点から、今後の教育の在り方を総合的に考察すること」は「社会の活力の維持・発展のためにも重要であると考えた」としている。

さらにこの提言を受けて、臨時教育審議会（1985年から1987年まで）においては、「生涯学習社会への移行」がはっきり主張され、臨時教育審議会第4次（最終）答申では、「社会教育行政について、生涯学習体系への移行という観点から、社会教育に関連する法令を含め総合的に見直す。」「イ

ンテリジェント化により、既存施設の積極的活用を含め、地域の教育……・文化施設の再編・整備を図る。整備に当たっては、民間活力を活用すること……について検討する。また、施設の管理・運営の在り方を見直し、……第三者に委託する方法を検討する。」とされた。このように、臨教審答申では生涯学習施策とその中の文化施策の中味がより具体的に述べられている。

その翌年、1988年7月には、文部省の社会教育局が廃止され生涯学習局が誕生したことで、国における部局が生涯学習体制へと変組されていった。1990年1月には、中央教育審議会による「生涯学習の基盤整備について」の答申が行われている。この中では、都道府県の中に、文化及び教育施設の連絡調整を図るための「生涯学習推進センター」を設置することが奨励されているとともに、民間事業者を活用することの重要性が謳われている。

1990年には、先の臨教審第4次答申と中教審答申を受けて、「生涯学習の振興ための施策の推進体制等の整備に関する法律（生涯学習振興整備法）」が制定された。そこにおいては、都道府県が住民の文化活動に対して情報の提供、相談、助言、援助を行うこと、広域的な圏域を視野に置いた文化活動の機会の提供、民間事業者の活用を通じての文化活動機会の総合的提供、並びに文化を含めた生涯学習に関する基本的な構想の策定などが定められている。

1991年10月には、地方自治法が改正され、第244条の2の条文が加わることで、公の施設の設置および管理を、民間事業者の参入による第三セクターに委ねるということが奨励される結果を生み出した⁽¹⁶⁾。この規定の影響は、地方自治体の文化施設の設置・管理に対する第3セクター方式の導入という形で波及した。

近年こうした一連の国の方針を受けて、各都道府県においては生涯学習基本構想が策定されており、その中では例外なく、社会教育、文化、スポーツ等の部門を統括する生涯学習推進センターの設置と、民間事業者すなわち企業との連携・協力の必要性が謳われている。そしてそれらの施策がいま実行に移されつつある。

さらにこうした動向は市町村自治体にも波及しており、各市町村は次々と生涯学習基本構想を策定し、教育委員会の機能を一般行政に移管を進めることや文化基金の設置を行うことなどの合理的改革を推進している。

このようにして、国から始まった生涯学習施策のうねりは都道府県、そして市町村へと波及していったのである。ただ、地方自治体側からすれば、生涯学習体制の中の文化行政を、国から主体性を取り戻すための契機と看做し、そのために、文化庁系列の教育委員会から首長のお膝元の部署へと移したという意図が存するという事は否定され得ない⁽¹⁷⁾。

しかし、国は臨調行革路線によって地方分権を促進し、自治体の自律性を保証しているかのように見せながらも、実情としてはむしろ、部分的に国の権限を自治体に委譲し、社会サービスの補助金を削減する一方で、情報や政治決定などの管理機能を集権化するという「新中央集権化」⁽¹⁸⁾を強めていると見ることもできる。したがって、地方自治体のイニシアティブの元で文化行政が展開さ

れているように見えながらも、その実は国の路線に乗っていると解釈することもできるので、地方自治体と国との間で文化行政をめぐる争奪戦が行われていると表現しても言い過ぎではあるまい。

「生涯学習社会への移行」は、そもそも1973年の石油危機をきっかけとした産業の低成長政策によって、従来の公共事業への膨大な財政投資を大幅に削減して、その分、民間投資の活用を図っていくという、いわゆる「小さな政府論」に由来している。この方向性は臨調行革における地方行革へと継承される。具体的には、1985年に自治省から出された「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱について）」が出され、そこにおいて、地方自治体における「事務事業の見直し」、「組織・機構の簡素合理化」、「民間委託化」、「会館等公共施設の設置および管理運営の合理化」が目標項目として挙げられた。公共施設の大胆な民間委託の方向は、1982年の第二次臨時行政調査会の最終答申ですでに打ち出されたところである。

こうした政策の延長線上に第四次全国総合開発計画（四全総）が位置する。四全総は、1980年代以降の人口、政治、経済、文化等の東京一極集中を原因とした地方圏での調和的発展の阻害を除去することと、OA化・情報化・サービス業の発達という産業構造の変化に対処することを目的として、2000年までに「国土の均衡ある発展」を実現すべく1987年に閣議決定されたものである。四全総は、「東京一極集中是正」＝「多極分散型国土形成」を目的として登場し⁽¹⁹⁾、文化を地域投資戦略の手段として称揚しつつ、第三次産業を基軸にした産業再編を提唱している⁽²⁰⁾。今まで見てきた生涯学習政策は、四全総に代表される国土計画や行政改革路線と比べ、理念および内容において歩調を一にしているということがわかる。換言すれば、現在の生涯学習政策および生涯学習振興整備法が、教育と文化を、公共投資の縮小と民間活力の導入のための手段、すなわち投資の対象として位置付けているということである。国の文化施策が、第4次全国総合開発計画（四全総）の一環に位置付いた産業政策あるいは総合的社会計画としての性格を色濃くしているということから、70年代後半以降に表出してきた日本の経済的破綻⁽²¹⁾、その中でも、東京における一極集中に伴う土地の暴騰とその帰結としての産業の空洞化の可能性、そしてそれらに伴う国際競争力の減少という国家経済的問題を解決すべく打ち出された国土計画の中に、地方自治体の文化施策も組み入れられているという実態を見逃すことは出来ない。

以上から、市町村自治体の生涯学習施策および生涯学習基本構想の中には行政と民間事業者が中心に位置付くことは当然の帰結である。これ自体は国家経済再編のためには必要なことではあろうが、しかし、経済にばかり注目することによって、結果的には、住民は実質的には中心から疎外されてしまう危険性が存する⁽²²⁾。すなわち、文化施策が国の産業政策の中に位置付けられることによって、地方自治体の文化施策も含めて文化施策が国民のコントロールの埒外に置かれてしまうので、国民の生活要求とは乖離したものとなってしまう可能性が大きくなる。そのことは直ちに、文化施策自体が資本の論理に従属させられてしまうことと、それゆえ経済的富裕層ばかりが文化を享

受し、文化における国民間の不平等や格差を招来してしまう可能性があることを意味する。このような類の文化施策の性格は、国や地方自治体は文化行政の主導者であり、国民ないし住民は文化の受け手・消費者の地位に甘んじることを余儀なくさせ、文化の創造者あるいは文化の担い手としての国民像・住民像を否定する論理を内包しているといえよう。

第3節 現代文化行政の課題

以上の検討を通じて、国民ないし住民が持つ要求の表層的・総体的傾向を把握するだけでは、地域住民の実状に即した文化行政の展開はできないし、また、経済政策の一環としての文化行政という位置づけだけでは、文化活動の主体としての国民を軽視することにつながってしまうといえる。

現実活動している住民の姿を直截に受けとめ、そこに対応した現実的実効的な文化行政が望まれる。そのためには、地方自治体、とりわけ基礎自治体文化行政が中心となって、地域と住民の実状に即した対応を行う必要があり、行政職員が事務職員としての役割を果たすだけでなく、実態的には専門職員として住民と直接接しながらの実践活動が求められる。これはもはや総合行政的文化行政の側面だけでは対処できない課題といえよう。

このことに関連して、多様化している文化的要求について分析した場合、以下の事柄がいえる。

- ① 従来、教育委員会が所掌していた芸術文化分野を超えて、いろいろな分野の人々がいろいろなジャンルの芸術文化活動を繰り広げるようになってきている。
- ② 情報化、産業構造と労働条件の変化などの社会的条件が激変したことに伴い、多くの人々が利便性や実益中心の生活態度に疑問を持ち始め、生活に文化的潤いを実感として求めるようになった。そして、現在、経済主義に取って代わり、アメニティーとエコロジーが重要視されている。
- ③ 文化活動を行っている住民がまちづくりを考え、かつまちづくりのために行動するほどに主体的力量をつけてきている。
- ④ 1970年代の工業化、開発等に伴う環境破壊や公害問題をきっかけとして、経済中心主義が疑問視され、改めて地域住民の福利に資する地域づくりやまちづくりが問われるようになった。

以上の事柄を見てもわかるように、経済政策の一環としての文化行政が総合行政として推進されるのみでは、①から④に存する生活・文化に根ざした課題に応え、住民を地域文化創造の主体として育成することはできない。ここから、文化施策および文化事業を含めた文化を通してのまちづくりが、行政主導によるのではなく、住民のイニシアティブに基づく生活文化形成の論理に組み替えられなければならないことが導き出されるといえよう。

第3章 政令指定都市の文化行政の比較

以上の考察を通じて、地方自治体文化行政が国の政策方針により大きく影響を受けるという現況にありながらも、各自治体のアイデンティティを打ち出しながら地域住民に即した行政を行う必要があるということがわかった。

先にも指摘したが、地方自治体文化行政の一元化という動きが自治体の主体性回復への動きと重なっていた。そこで、ここでは地方自治体文化行政の実際の事業と施策はどのようなものなのかについて、政令指定都市を取り上げながら実際に検討していくことにする。

第1節 政令指定都市文化行政の概観

さて、各政令指定都市の文化行政組織と文化施策・事業の特徴はどうなっているのかについて見ていきたい。まず、政令指定都市の文化事業担当組織の状況は下の表1のようになる。

〈表1〉

文化行政組織の移管について		
都市名	移管有無	文化担当部署名
札幌市	移管あり	市民局文化部市民文化課
仙台市	移管あり	教育委員会社会教育課企画係・市民局生活文化部文化振興課
千葉市	移管あり	教育委員会生涯学習部文化課・市民局生活文化部文化振興課
東京都	移管あり	生活文化局・教育庁
川崎市	移管あり	教育委員会文化課文化係・市民局市民文化室
横浜市	移管あり	市民局市民文化部（文化振興課，文化事業課，文化施設課）
名古屋市	移管あり	市民局市民文化部（文化振興課，文化施設課）
京都市	移管あり	文化市民局文化部文化企画課
大阪市	移管あり	教育委員会社会教育部・市民局生活文化部文化振興課
神戸市	移管あり	市民局文化振興課
広島市	移管あり	教育委員会社会教育部文化課文化振興係
北九州市	移管なし	教育委員会文化部（文化振興課・保護管理課）
福岡市	移管あり	市民局文化文化部文化振興課

次に、各政令指定都市の文化施策及び事業について市長部局と教育委員会とに分けて整理をすると以下のとおりになる。

① 札幌市

市 長 部 局	教 育 委 員 会
<ul style="list-style-type: none"> ・文化芸術関係すべての施策と事業 ・(財)札幌市教育文化財団を所管 	<ul style="list-style-type: none"> ・(財)札幌市教育文化財団を所管

② 仙台市

市 長 部 局	教 育 委 員 会
<ul style="list-style-type: none"> ・文化行政の企画，調査及び連絡調整 ・文化施設整備計画策定 ・文化活動の促進（後援・顕彰） ・(財)仙台市市民文化事業団を所管 	<ul style="list-style-type: none"> ・文化施設建設構想 ・文化活動の後援・共催 ・文化関係財団の育成 ・芸術文化振興（演奏会等） ・市民センターの連絡調整

③ 千葉市

市 長 部 局	教 育 委 員 会
<ul style="list-style-type: none"> ・文化行政の総合調整 ・文化振興マスタープラン策定 ・文化振興事業 ・文化基金の運用管理 ・文化施設の管理及び整備 ・(財)千葉市文化振興財団を所管 	<ul style="list-style-type: none"> ・文化振興マスタープラン策定 ・小中学校鑑賞教室，市民芸術祭 ・芸術文化団体と事業の共催及び後援

④ 川崎市

市 長 部 局	教 育 委 員 会
<ul style="list-style-type: none"> ・市民文化団体への後援・助成 ・文化振興基金 ・市民行事の開催 ・文化マスタープランの策定 ・芸術のまち構想 ・文化ホールの計画 ・(財)川崎市文化財団を所管 	<ul style="list-style-type: none"> ・文化マスタープランの策定 ・総合文化施設構想推進 ・イベントの実施 ・顕彰及び後援

⑤ 横浜市

市長部局	教育委員会
<ul style="list-style-type: none"> ・文化振興に関する総合的企画及び調整 ・演劇及び音楽鑑賞事業 ・共催，後援，助成，顕彰 ・文化基金の積立 ・文化施設の管理運営，整備 ・芸術鑑賞実施，文化情報提供 ・文化センターの整備 ・財横浜市文化振興財団を所管 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育文化ホールの管理運営

⑥ 名古屋市

市長部局	教育委員会
<ul style="list-style-type: none"> ・主催文化事業（芸術祭等）と共催文化事業実施 ・文化基金の管理 ・補助金，顕彰 ・文化施設の管理及び整備 ・財名古屋市民会館管理公社及び財名古屋市文化振興事業団を所管 	—

⑦ 京都市

市長部局	教育委員会
<ul style="list-style-type: none"> ・市民文化活動の振興（鑑賞事業） ・顕彰，助成 ・芸術祭典の主催 ・文化会館の整備 ・財京都市芸術文化協会及び財京都市文化ホール運営センターを所管 	—

⑧ 大阪市

市長部局	教育委員会
<ul style="list-style-type: none"> ・シティーホールフェス，舞台芸術振興事業実施 ・青少年芸術鑑賞事業 ・助成，顕彰，文化振興基金 ・舞台芸術総合センターの建設計画策定 ・財大阪城ホールを所管（経済局） 	<ul style="list-style-type: none"> ・こども文化センター，音楽堂，公会堂等の管理運営

⑨ 神戸市

市 長 部 局	教 育 委 員 会
<ul style="list-style-type: none"> ・文化指針関係 ・芸術文化活動に対する助成，顕彰 ・芸術文化鑑賞事業 ・神戸まつり主催 ・神戸芸術文化会議の開催 ・ホール建設 ・(財)神戸市民文化振興財団を所管 	—

⑩ 広島市

市 長 部 局	教 育 委 員 会
—	<ul style="list-style-type: none"> ・文化施設の整備 ・助成，後援，文化事業への補助 ・(財)広島市文化振興事業団を所管

⑪ 北九州市

市 長 部 局	教 育 委 員 会
—	<ul style="list-style-type: none"> ・文化施設の整備 ・文化振興基金の管理 ・顕彰，後援，文化団体の連絡調整 ・文化講演会の実施 ・北九州演劇祭事務 ・(財)北九州市教育文化事業団を所管

⑫ 福岡市

市 長 部 局	教 育 委 員 会
<ul style="list-style-type: none"> ・文化行政の総合的企画及び連絡調整（福岡文化会議，文化基本構想，文化振興財団設立準備） ・芸術文化の振興及び普及（市民芸術祭の開催，助成，補助金，顕彰） ・文化施設の管理運営と整備（ホールの管理運営と劇場の建設） ・行政の文化化（企画調整，庁内連絡） ・音楽・演劇練習場の管理運営 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民センター，少年科学文化会館を所管

第2節 政令指定都市における文化行政の特徴

以上整理した結果を見れば、政令指定都市間にそれぞれの市の個性による若干の違いこそあれ、文化行政における共通性が浮き彫りにされてくる。それをまとめれば、以下のようになる。

- ① 文化担当部署は市長部局に移管されている市がほとんどを占めており、あるいはそういう趨勢にあり、文化行政の一元化が進行している。
- ② 市民局文化担当課は、文化施策全体の総合調整や連絡といった業務を担っており、単発の事業を行うというよりも、いわゆる「行政の文化化」を推進する牽引車としての役割を担っている。
- ③ 市長部局と教育委員会が文化芸術関係業務を分担して所管する場合は、教育委員会は従来からの文化庁文化事業を所管し、市長部局は、文化のマスタープラン作成、文化基金の運用、文化財団との連絡調整、文化施設の整備などというように、文化振興のための基盤や枠組みづくりという文化行政のシステムに関わる業務を所管している。要するに、時代的条件の変化に伴う文化行政における条件整備は市長部局の事務であるということである。そういう意味で、文化行政推進のイニシアティブは市長部局が担っているといえる。
- ④ 芸術鑑賞および芸術発表機会の提供、文化まつり等のイベントの開催、文化芸術に関する情報の提供といった文化事業の実際の執行は、第3セクターである文化関係財団において行われている。また、文化ホール等の文化施設の管理および運営も、財団法人へ委託されている。したがって、文化財団が文化事業の最前線に立っているといえる。

以上の結果を定式化すると89ページの図1のようになる。

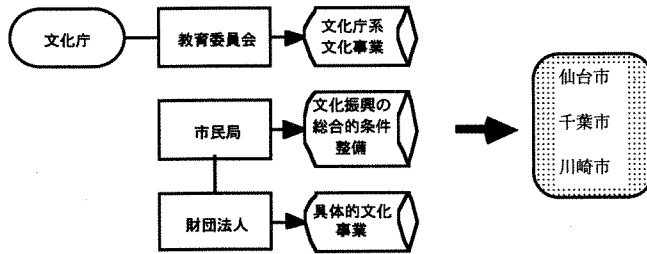
第3節 政令指定都市文化行政における財団方式の課題

表1及び図1から、札幌市、横浜市、名古屋市、京都市、神戸市が同様の形態をとっている。すなわち、市長部局の市民局が、文化庁文化事業を含めた文化関係業務を担当し、第3セクターである財団法人が文化事業の最前線に立っているという図式である。これは、最も文化行政の一元化が進んだ形式であるといえよう。例えば、札幌市においては、青少年の育成を目的とする芸術鑑賞事業や芸術発表事業が、教育委員会の社会教育行政における文化事業として含められてはいるものの、それさえも実際は、(財)札幌市教育文化財団の主催であるという事実を見た時、札幌市における文化行政は市長部局へ完全に移管されたと同時に、組織的に見れば、社会教育行政から文化行政が抽出されたといえることができる。また、仙台市、千葉市、川崎市も実態的には、市民局が文化行政のイニシアティブを握り、財団が具体的事業実施を行っていることから、本質的な意味において、市長部局に完全一元化と変わらない。

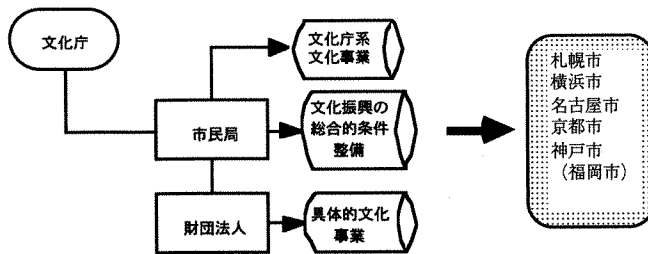
次に、市長部局と財団との関係についてはどうなのかというと、大方、市長部局が財団の予算の大部分を握っており、財団が行う事業の枠組みも市長部局に決定権がある。ただし、財団が事業を

〈図1〉 文化行政組織体系

【文化担当部署が教育委員会及び市長部局の場合】



【文化担当部署が市長部局の場合】



実施するのに際して、市長部局との間のやりとりや関わりといったものはほとんどないのが実態である。したがって、実際の事業の細かな内容に関しては、財団の方に裁量権があるといえる。ただ、市長部局から課長職・係長職が財団に出向という形がほとんどであるということから、やはり事業全般の統括権は市長部局の方にあるといわざるを得ない。

今後、財団が市民セクターとして脱皮していくには、財団職員が文化行政の専門職として位置づけられ、住民との関わりをどれだけ持っていくかに掛かっているであろう。

終章 大都市文化行政のあり方

繰り返しになるが、地方自治体の文化行政一元化の動きは、もともとは住民の文化的要求の多様化に対応してのものであったが、この動きは別の観点から見れば、地方自治体の自立化の動きであると捉えることができた。

この一元化の動きに対して、国は最初、地方自治体における文化行政の首長部局移管を当初念頭に置いていなかったが、結果的に追認している。というのは、平成5年度『我が国の文教施策「文化発信社会」に向けて』の中で、文部省は、「文化財関係以外の文化関連行政については、首長部局でも担当する事例の増加がみられる。」(28ページ)という事実を目に向け、「教育委員会と首長部局

とが連携」(31ページ)することによって「総合的に」文化施策を展開することが必要であるというように、首長部局による文化行政を容認している。

しかしながら、もともと国の意図はというと、1979年中教審答申⁽²³⁾に見られるように、教育委員会を通じての文化庁による管理行政の実現であると指摘できる⁽²⁴⁾。このことは、例えば、文化庁からの通知・調査等は教育委員会に送達されるという事実にも現われている。要するに、文部省・文化庁系列の教育委員会を通して、国が生涯学習政策を貫徹しようという意図を読み取ることが可能である。

これに反して、今日の教育委員会文化行政縮小という状況は、国の文化行政における姿勢が現実の住民の文化活動の展開と乖離していることの証左といえる。すなわち、それ程までに住民の文化活動が主体的に展開し、多様になり、そして広まりつつあるということを示している。このような状況において、もはや教育委員会を通して国の影響力を地域に及ぼすということは難しい。

その一方で、別の面から見れば、文化行政の市長部局への移管が、文化行政の一般行政への組み込みによる、合理化政策を含意することも否定することはできない。このことは、実は、教育委員会を中心とする生涯学習施策の波及が市長部局までも巻き込んだものとなっているということと同時に意味する。つまりは、国による生涯学習政策が市教育委員会を拠点として、市長部局行政へと波及しているといえるのである。であるからこそ、国は、『我が国の文教施策』において、「教育委員会と首長部局とが連携して文化関係の施策を推進していくことが必要」と、文化行政の市長部局への移行を結果的に追認しているのである。こう見ていくと、政令指定都市における文化行政はまさに、教育委員会を通じての国の影響と市長部局市民局における市の独自の動きとの狭間にあるということが当を得ているといえよう。

ところで、もし、文化行政の一元化を進めることによって、文化行政における独自性と社会教育行政的要素さえも同時に破棄してしまえば、文化行政の意味は拡散してしまうのみならず、文化という名の下での新たな合理化政策が推進される可能性が益々高まろう。逆にいえば、国の影響下にある自治体文化行政が自らの独自性と個性を確保するためには、住民の文化活動の展開を援助するという形での社会教育行政的援助が必要となってくるということである。何故ならば、地域の特色ある文化創造は、上(国)からの画一的実施によってではなく、下(住民)からの積み上げや活動の展開によってなされるものであり、したがって、各自治体の特色ある文化施策は、下(住民)からの活動を促進することによって実現するものであるからである。上からの画一的施策は、第2章で指摘したように、地域と住民の実態にそぐわない結果としての文化的歪みをもたらす。

政令指定都市はその性格上、市域的にも都市機能的にも大規模たらざるを得ないが、それゆえ却って、住民に立脚した施策の在り方が問われてくる。そうでなければ、文化行政が行政主導の下で進行してしまい、結果として、住民の生活文化の日常的感覚から外れた施策となってしまうであろう。したがって、市文化行政が地域の独自性と個性を打ち出していくには、住民の文化活動の展開に即

した施策を打ち出す必要と同時に、地域文化創造の自律的な担い手を育成する必要がある。そのためには、市が文化行政及び生涯学習施策の中に住民を主体として明確に位置づけることが肝要である。そして、地域文化創造の担い手としての住民が、市文化施策および事業に関わることができるシステムを制度化する必要がある。そうすることによって、住民が地域文化形成の主体として位置付き、住民の論理に基づく文化施策および事業が、市行政との協同の下で展開されることが可能となる。

第3章で検討したように、政令指定都市の文化行政の主導権は市長部局が握っており、実際の事業の実施は財団（第3セクター）が行っている。このことを踏まえれば、市長部局と財団の両方に市民の意志が反映される仕組みが必要である。それは、従来の審議会制度の他に、新しいオープンシステムとしての住民参加制度を備えることを意味する。これが制度化されることによって、職員と住民の協同による公共的文化創造が実現化するのであろう⁽²⁵⁾⁽²⁶⁾。

（注釈）

- (1) 本論文は、「住民」と「国民」を行政主体が地方自治体か国かで使い分けているが、意味は同じである。
- (2) 本論文において「文化行政」という時には、文化を担当する部署（例えば、市民文化課）を指す場合（組織的概念）と、文化担当部署が行う文化施策および文化事業の総体を指す場合（行為内容的概念）の2通りがある。その意味の違いは、文脈の中で使い分けることにする。
- (3) 1972年8月には大阪府（黒田一知事）によって、10人の有識者からなる大阪文化振興研究会が設置され、大阪の庶民的文化を復興するために研究が重ねられた。その後、1973年4月、大阪府の企画部に文化振興室が設置された。1975年12月には総合研究開発機構（NIRA）の委託を受けた㈱CDIが『地域社会における文化行政システムに関する研究』と題された研究報告書をまとめた。これは全文586ページにも及ぶレポートで、文化行政に関する体系的な研究報告書となっている。1976年7月には、兵庫県とNIRA主催の文化行政シンポジウムが兵庫県民会館で開催された。このシンポジウムで兵庫県文化局長が報告した文化行政展開図は「兵庫システム」と呼ばれた。なお、兵庫県には1975年4月に文化局が設置されている。
- (4) ただ例外的に、1958年に京都市が市長部局に文化局を設置した、あるいは1966年に京都府が知事部局に文化事業室を設置したといった事例が見られるが、これらは、京都固有の伝統工芸、文化財、芸術文化を守り、それらを継承するということを含め、京都の観光事業の推進をも視野に入れたものであって、京都そのものに由来する特殊性ゆえのことであったといえる。
- (5) 池上惇によると、「1970年代まで、日本人は『仕事が生きがいでありたい』という価値観を広く受け入れてきました。そして、1970年代の後半からは、『仕事もよいが、文化も高めて趣味にも生きたい』、『職場だけでなく家族や地域とのふれあいを大切にしたい』など、新しい希望を強

- め始めたのです。」という。(池上惇著『生活の芸術化』丸善ライブラリー, 1993年)
- (6) 田村明・森啓編『文化行政とまちづくり』(時事通信社, 1983年) 272~293ページ参照。
 - (7) 1979年第1回全国文化行政シンポジウムにおける発言から。
 - (8) 上田篤編『行政の文化化』(学陽選書, 1983年)における、「1 文化行政のめざすもの」(梅棹忠夫)の52ページを参照。
 - (9) 平成5年度『我が国の文教施策「文化発信社会」に向けて』文部省編, 37ページ。
 - (10) このことに加えて, 最近とみに国の文化行政において重視されていることは, 「地域」の視点である。これは先に挙げた昭和54年中央教育審議会答申にも見られた観点である。文化庁『我が国の文化政策の現状と課題』によれば, 「地域における文化の振興のための文化庁の施策」は「芸術鑑賞教室等」の事業や「公立文化施設整備への助成」など8つもあり, 平成5年度予算額で20億2,706万円となっている。地方自治体の文化施策においても, 地域の文化活動拠点としての文化施設の整備, とりわけ芸術専用施設建設に最も力が注がれている。
 - (11) 『北海道文化振興指針』北海道生活福祉部文化室文化振興課, 平成6年9月発行, 4ページ。
 - (12) 平成6年度『千葉市の文化行政』千葉市教育委員会文化課, 2ページ。
 - (13) 文化都市なごやを考える懇談会『文化都市なごやの飛躍をめざして(提言)』平成5年発行, 1ページ。
 - (14) 森啓も同様のことをいっている。すなわち, 現代都市型社会には, 心の豊かさ, 人間的なたのしさが欠落しており, 現在の文化のありようが問われているのだということを考えた時, 「文化の時代」とは課題概念なのだという。(森啓「行政と文化」, 川西市企画部編『まちづくりと文化』都市文化社, 1991年, 39ページ)
 - (15) 芝田進午は, 「芸術的創造は, それだけで孤立しては存在しえず, 芸術的創造と芸術的享受(鑑賞)の分裂とその克服, 統一の課程, いいかえれば創造者と享受者の相互のコミュニケーションという社会的過程である。」といっている。(芝田進午「芸術的創造の理論」, 芝田進午編『芸術的労働の理論 下巻』青木書店, 1984年, 9ページ)
 - (16) すでに1981年から83年までの第2次臨時行政調査会は, 1. 「総合調整機能」重視による行政一元化, 2. 施設に関する行政の効率化, 3. 民間活力の推進, 4. 民間委託・第三セクター化などの「合理化」の推進, 5. 補助金削減と受益者負担による施設の有料化, 6. 広域行政による地域性の減少などを挙げており, 民間活力の導入を強く打ち出していた。その後, 1985年には国主導に基づいて各都道府県による「地方行革大綱」が策定され, 行政組織や行政システムの効率化・適正化と民間委託の推進をその主な内容とした。
 - (17) 中川幾郎『新市民時代の文化行政』(公人の友社, 1995年) 23ページを参照。
 - (18) 宮本憲一「公共性の政治経済学を」(宮本憲一編著『公共性の政治経済学』自治体研究社, 1989年)の21ページによる。

- (19) 福井英雄・高田昇編『地域づくりと住民自治』（法律文化社、1993年）2，3ページ
- (20) 「文化」が強調され始めたのは1975年の第三次全国総合開発計画においてである。第一次、第二次全国総合開発計画が企業立地を指向していたのに対して、三全総では「人間」「環境」と並んで「文化」が強調され、「定住圏構想」を軸に文化的な環境を計画的に整備することが謳われた。
- (21) 1988年時点で、国の負債総額はすでに220兆円、地方自治体全体では47兆6,700億円に膨れ上がっていた。
- (22) 南里悦史は『『生涯学習振興法』（案）の動向と公的条件整備』（小林文人・藤岡貞彦編『生涯学習計画と社会教育の条件整備』エイデル研究所、1990年）の中でこう言っている。「生涯学習の主体がどこにあるのかという基本的な理念からみると生涯学習振興法（案）の法令上では明かに学習者が主体ではなく、計画立案する行政や民間事業者が主体になっている。」（57ページ）。生涯学習振興整備法の第2条において、「学習に関する国民の自発的意思を尊重するように配慮する」という文言が空疎化しているというのである。
- (23) 「地域社会における文化活動は、……地域社会の形成に深くかかわるものであるから、（地域社会に関する施策は）広く行政の全体的視野の中で生かされ、推進されるべきものである。このことは地方公共団体の一般行政において十分配慮されるべき課題である」とあり、「行政の文化化」の視点の重要性が強調されているが、あくまで「行政の文化化」も教育委員会が中心になって推進されるべきであるということが謳われている。すなわち、「特に、地域社会における文化活動に関する行政を担当する教育委員会の責任は極めて大きい。……教育委員会は、……文化活動に関する行政と一般行政との調和・連携を図りつつ、更に積極的に文化活動に関する施策を推進する必要がある。」と書かれている。
- (24) また、平成5年度の『我が国の文教施策』（教育白書）にも、31ページの「(3)教育委員会と首長部局との連携」の中で、「首長部局で担当する文化関連行政が増大しつつある現状においては、地域文化の振興を総合的に促進するためにも、教育委員会と首長部局とが連携して文化関係の施策を推進していくことが必要となっている。都道府県のレベルでは、そうした連携をとる方法として教育委員会と知事部局の職員で構成する連絡調整の機関を設置するようになっており、また、市町村のレベルでも指定都市を中心としてそのような動きがみられる。」と文化行政の現実的な在り方と現状が述べられた上で、これを受けて、「各教育委員会においては、……文化振興施策に関する企画調整機能の充実を図り、……総合的な視野に立って、首長部局との連携の強化に努め」と書かれている。
- (25) 住民参加制度論に関しては、拙稿「市民文化活動の展開と社会教育システムの可能性——札幌市を事例として——」（『北海道大学教育学部紀要』第71号）を参照されたい。
- (26) なお、筆者の本論文の主張を正当化する変化が国の側から起こった。それは1996年8月28日

に公示された「文部省告示第148号」の内容である。その告示は、社会教育法第9条の4第1号の規定にある「社会教育に関係のある職」について、「地方公共団体の教育委員会（事務局及び教育機関を含む。）において社会教育に係る学習（体育及びレクリエーションに係るものを含む。）又は文化活動その他の生涯学習に資する諸活動の機会の提供に関する事務に従事する者の職」という解釈を付け加えた。

このことは文化活動に対する社会教育行政的アプローチの重要性を国が認めざるを得なくなったということの現れとして理解することができよう。