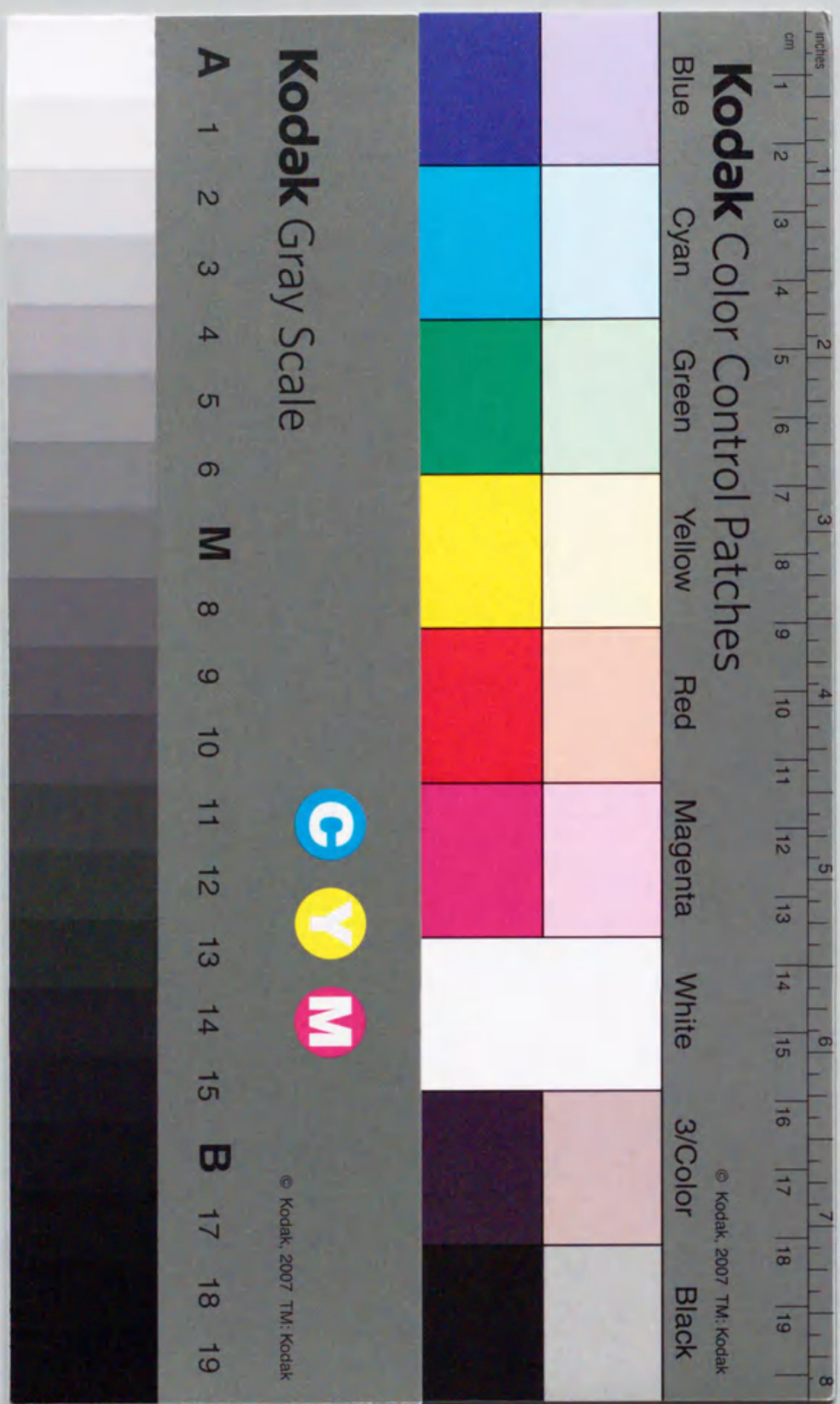


地域振興からみた文化政策と文化施設の 在り方に関する研究

枝川明敬



①

地域振興からみた文化政策と文化施設の 在り方に関する研究

枝 川 明 敬

目 次

第1章 研究の目的と構成	1
第1節 研究の目的と研究手法	3
1. 研究の目的	3
2. 研究手法	3
第2節 研究の構成と概要	5
1. 研究の構成	5
2. 各章の概要	5
第3節 研究の基礎とした先行研究	7
第2章 文化政策の現状と課題	15
第1節 研究の目的と方法	17
第2節 文化政策の史的展開	18
1. 文化施策とは	18
(1) 文化政策の対象としての文化行政	18
(2) 地方自治体における文化行政	19
2. 文化政策の評価	20
(1) 政策評価と行政	20
(2) 文化行政の政策評価の可能性	21
3. 戦後における文化政策	22
(1) 行政対象としての「文化」	22
(2) 文化行政の転換点とその後の進展	24
(3) 文化庁発足と文化会館への補助	25
(4) 国立文化施設の整備と文化予算の進展並びにその行き詰まり	27
(5) 地域での文化活動の進展	28
(6) 芸術文化振興基金の発足と近年の文化活動	29
第3節 文化政策に関する組織・制度	32

1. 国	32
(1) 国会の役割	32
(2) 策定機関	35
(3) 実施機関	36
2. 地方自治体	38
(1) 議会の役割	38
(2) 策定機関	39
(3) 実施機関	41
第4節 まとめと今後の課題	46
第3章 地域文化の現状振興策	47
第1節 研究の目的と方法	49
第2節 地域振興と文化の役割	50
1. 地域をめぐる状況	50
(1) 全国的総合開発	50
(2) 開発法とハード整備	51
(3) ハード整備よりソフト事業整備	51
(4) 今後の地域を取り巻く状況	52
2. 地域文化振興による地域への波及効果	53
(1) 地域振興と文化振興	53
(2) 文化活動が与える経済効果	54
第3節 町づくり・村おこしと文化振興	56
1. 地域振興の歴史的沿革	56
(1) 行政の文化化	56
(2) 首長部局における文化行政	56
2. 地域文化振興の状況	57
(1) 増加する文化関連経費	57
(2) 増加する公立文化会館と芸術家の一極集中	58
3. 地域文化振興支援への取り組みとその理由	59
(1) 公的機関における文化支援の根拠	59
(2) シビルミニマムと文化活動支援	60

第4節 地域からの文化の発信	61
1. 地域文化と情報革新	61
(1) 情報技術(IT)を利用した文化情報発信	61
(2) インターネットの利用と文化施設	62
2. 人物交流	63
第5節 地域文化振興の事例分析	65
1. はじめに	65
2. 沖縄県における文化振興	65
(1) 沖縄県の文化	66
(2) 文化振興に関する意志決定システム	67
(3) 沖縄県の文化活動	68
(4) 結語	70
3. 山梨県における文化振興	72
(1) 山梨県の状況	72
(2) 山梨県基本計画	72
(3) 山梨県における文化行政組織	74
(4) 山梨県における文化行政	75
(5) 山梨県の文化活動の特徴	76
4. 神奈川における文化振興	79
(1) はじめに	79
(2) 文化政策の歴史とその位置づけ	79
(3) 神奈川県文化計画	81
(4) 神奈川県文化振興施策	83
(5) 神奈川県にみる今後の在るべき地方自治体のモデル	84
5. 地域中核都市における文化振興－新潟県長岡市を事例として－	86
(1) はじめに	86
(2) 長岡市の状況	87
(3) 長岡市の新発展計画	88
(4) 新発展計画の評価	90
(5) 結語	93
6. 阪神淡路大震災が文化施設及び文化活動に与えた影響とその普及過程	95

(1) はじめに	95
(2) 地震の発生とその被害	95
(3) 文化政策における復旧過程	97
(4) 結語	101
第6節 まとめと今後の課題	103
第4章 地域の文化活動の状況分析	105
第1節 調査の目的と方法及び内容	107
1. 調査の目的	107
2. 調査の方法	107
3. 調査の分析と結果	108
(1) 文化活動の内容	108
(2) 文化活動の開催期間と歴史	110
(3) 主催団体の性格別分類	113
(4) 活動の目的	116
(5) 事業経費	119
(6) 集客力	124
(7) 集客力と補助金	128
(8) 参加者数と開催開場数	128
(9) 開催市町村の観光客分布	131
(10) 参加者の性格	136
(11) 広報活動	140
(12) 事業遂行上の問題点	148
第2節 調査の考察と今後の課題	155
1. 調査の考察	155
2. 今後の課題	157
第5章 民間における地域文化振興支援	159
第1節 本章の目的と方法	161
第2節 メセナ活動の現状	162
1. メセナ活動の歴史	162

(1) メセナ活動と富裕者	162
(2) 戦後のメセナ活動	163
2. 企業メセナ活動	164
第3節 税の減免措置の枠組みと活用	169
1. 文化支援と税制	169
2. 現在の文化税制	170
3. 優遇税制の内容	173
4. 先進諸外国の文化税制	174
(1) 概況と特徴	174
(2) アメリカの状況	174
(3) イギリスの状況	175
(4) フランスの状況	176
(5) ドイツの状況	177
(6) その他の国の状況	177
第4節 まとめと今後の課題	179
第6章 文化施設整備における文化指標の測定・分析	181
第1節 調査の目的と方法	183
1. 調査の目的	183
2. 調査の方法	183
第2節 調査の内容と分析	185
1. 文化指標の概念	185
(1) 文化指標の定義	185
(2) 文化指標の内容・性格	186
2. 調査の概要	186
(1) 調査の方法	186
(2) 回答文化施設の概要	188
(3) 各文化指標別考慮状況	189
(4) 文化施設別文化指標考慮状況	191
(5) 地域別文化指標考慮状況の相違	193
(6) 各文化指標内容別分析	195

(7) 文化指標の性格別比較	197
(8) 結果の概要	199
第3節 今後の課題	201
第7章 文化施設の整備	203
第1節 研究の目的と方法	205
1. 研究の目的	205
2. 研究の方法	205
第2節 文化会館の戦後の歴史	206
1. 文化会館のはじめ	206
(1) 劇場・ホールとしてみた文化会館の戦後の史的展開	206
(2) 文化会館の設置・運営者の推移	207
(3) 施設・設備面からの文化会館の歴史	208
2. 地方自治体による設置の機運の高まりと国の支援	210
(1) 設置の進展とこれを取り巻く状況	210
(2) 質の高いホール設置への動き	211
(3) 文化会館の運営者への研修	212
3. 近年の動向	213
(1) 立地環境とその偏在性	213
(2) 機能に即した運営法の模索	214
第3節 文化会館の事業	216
1. 事業の種類	216
(1) 貸館事業と自主事業	216
(2) 事業類型別利害得失	217
(3) アーティスト・イン・レジデンスとフランチャイズ	217
2. 事業展開の現状	220
(1) 文化会館にける自主事業の展開	220
(2) ホール規模と参加者数	223
(3) スタッフの充実と事業の活性化	225
第4節 文化会館の課題と今後の在り方	229
1. 事業展開における課題	229

(1) 文化会館の社会的責任	229
(2) 自主事業の状況とその在り方	231
2. 今後の在り方	234
(1) 地域の文化創造拠点に向けて	234
(2) アーティスト・イン・レジデンスと今後の課題	237
第5節 美術館と地域社会の関わり	240
1. 地域社会と美術館	240
(1) 美術館設立と地方自治体	240
(2) 地域社会との関わり合いの状況	241
(3) 高齢者・障害者等に配慮した施設づくり	243
2. 地域振興から見た美術館の在り方	244
(1) 地域美術館の状況	244
(2) 地域社会とともに歩む美術館	246
第6節 美術館政策の課題と展望	250
1. 美術館の機能と質的整備	250
(1) 美術館の機能とその役割	250
(2) 美術館の機能の充実	251
2. 機能面における課題	253
(1) 学芸員の専門職性	253
(2) 学芸員をめぐる状況	254
第7節 文化施設の情報ネットワークの構築	258
1. 進展著しい情報ネットワーク	258
2. 情報ネットワークの現状	263
(1) 文化情報ネットワーク	263
(2) 情報ネットワークの隘路	264
3. 情報システムの構築と美術館をめぐる情報化	266
(1) 美術品をめぐる電子媒体	266
(2) 個別美術館の状況と課題	268
第8節 まとめと今後の課題	270

第8章 研究全体の総括と提言	271
第1節 結論(各章のまとめ)	273
(1) 研究の目的と構成	273
(2) 史的にみた文化政策と新しい動き	273
(3) 地域振興と文化振興及びそれをめぐる地方自治体	274
(4) 地域振興へ文化活動が貢献—全国的なレベルでの文化活動分析から—	275
(5) 歴史の新しいメセナ活動への期待	275
(6) 従来予算措置等が優先される文化施設の整備—文化施設の整備過程における指標の調査分析から—	276
(7) 新しい文化会館を模索する動きと今後の課題	277
第2節 政策提言	279
1. 政策としての文化政策の確立	279
2. 文化活動を支援するスタッフの養成	280
(1) 人材育成の現状と問題点	280
(2) 文化会館の人材養成	281
3. 文化会館の個性の創生	284
4. 地域文化活動のノウハウの蓄積	285
5. 地方分権を契機とした文化振興	286
6. 以上をまとめて—総合的な政策の展開を—	288
謝辞	291
引用文献及び注釈, 参考文献, 筆者の既往の論考	295
付属資料	311
資料1. 地域文化活動と開催地等の状況に関する調査調査票	313
資料2. 文化施設整備における文化指標に関する調査調査票	321

第1章 研究の目的と構成

第1節 研究の目的と研究手法

1. 研究の目的

本研究は、国及び地方自治体の文化政策を地域振興の観点から分析し、地域文化振興政策を提言することを目的とするが、その政策提言や分析過程において、地域文化活動の拠点として必要不可欠の施設である文化施設についての調査・分析は極めて重要である。そこで、文化施設を利用した活動や文化施設の歴史的な展開（特に戦後）について文化活動の分析に併せて考究し、提言においても文化施設¹⁾の今後の在り方も含め提示する。

2. 研究手法

本研究は、以下の展開にて研究を行う。

まず、文化政策自体の展開について、マクロ的な地域文化政策を分析するため、国、地方自治体における文化政策の現状及び歴史的な面（特に戦後）について、組織・制度を概観する。ついで、各地の地域文化振興のケース・スタディを分析し、以下述べるマクロ的な分析結果と比較考量するため、各地を訪問し実地調査を行う。そのケースとして、①文化先進県²⁾、②地方独自の文化を有する県、③社会的経済的に全国平均的な県、④県領域では広い面も考えられるので、市町村レベルのケース、⑤最後に日常とは相違した場面において政策実行面がよく概観できると思われるので、大震災に見舞われた兵庫県、特に神戸市における被災後の政策実行面や地域での文化活動面への影響を考察する。そのため、①のケースとして、神奈川県を分析対象地方自治体として取り上げる。次に、②のケースとして、沖縄県を取り上げ、独特な地方文化を生かした文化振興を考究する。③のケースとして、首都圏に近いながら経済社会状況が全国平均に近い山梨県を取り上げ、平均的県の地域文化振興のケースを分析する。④のケースとして、地方中核都市として文化活動に熱心な長岡市の調査を行う。

ついで、マクロ的に全国レベルで地域における文化活動を分析するため、各地の文化活動500ケースを選択し、その活動内容についてアンケート調査を行う。この結果、国・地方自治体のみならず民間の文化支援活動（メセナ活動）が文化活動の振興にとって、重要であることが知れたので、（社）メセナ協議会のアンケート調査を活用した分析を行うと同時に、メセナ活動支援のために影響の大きい税制について、我が国の現状、問題点について、先進諸国との比較の上で考究する。

ところで、地域文化活動の分析に当たって、文化活動の受信場所であり発表場所である文化会館を端緒とする文化施設の問題は避けて通れない課題であり、本研究では文化施設

として文化会館、美術館について、国、地方自治体の調査と筆者が行ったアンケート調査と国、地方自治体等の調査を基に、その現状（文化施設を活用した事業内容と整備状況）及びその問題点について考察する。

最後に、それらの結果を基に文化施設の在り方を含む地域における文化振興政策の提言を行う。その研究の展開及び方法については、構成とともに次節にダイアグラムとして図示している。

第2節 本研究の構成

1. 構成

本研究の構成をその研究手法とともに図示すれば次の通りである。

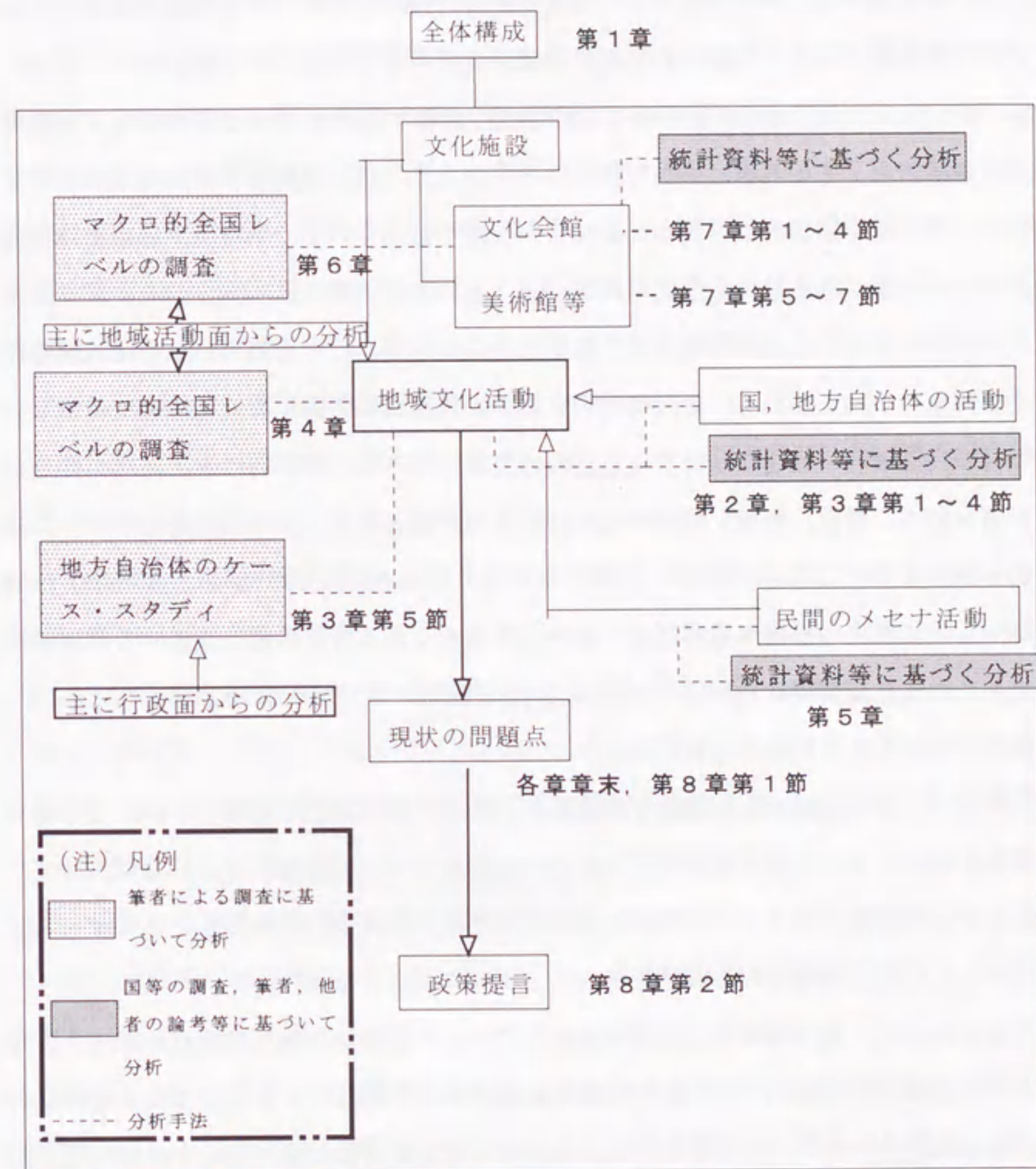


図1-2-1 本稿の構成

2. 各章の概要

本研究の構成は全8章からなり、その概要は次の通りである。

第1章においては、本研究の研究目的、各章の構成及びその概要並びに本研究の基礎と

した先行研究等について述べる。

第2章においては、我が国の文化政策の現状について、制度面と歴史的な面から縦覧する。これは、以下の分析にとっていわゆる前提となる。

第3章においては、我が国全体における文化政策の中での地域文化振興策についてその関連について把握する。その過程で、地域文化振興の動機付けとその政策決定過程について、それぞれ異なっていると思える地域の事例研究を行うことによって浮き彫りにする。

第4章においては、地域文化活動を実際に調査分析するため行った全国的な文化活動状況調査を提示し、その内容について検討する。特に、バブル経済崩壊後の地域における活動について、その参加者数を始め、参加者の性格や活動の内容、事業費、さらには観光との比較を行いながら地域文化活動の問題点と今後の方策を探る。

第5章においては、公的部門による文化振興のみならず、近年提唱され始めた民間部門の文化振興策について触れる。民間部門の文化活動支援は我が国においては歴史は新しいが、今後の民間部門の機能に着目するときわめて重要である。世界的にみてもこれからは文化振興を始め、福祉、医療、教育等従来公的部門が独占あるいは大部分を占めていた活動分野も民間主体になりつつある。また、それらの活動を助成するためには、NPO 法等の表側からの法制度の整備も重要だが、裏から活動を支える寄付活動を支援する税制制度の充実もこれまた重要視されねばならない。以上の観点から、我が国の文化税制について、先進諸国との比較も含め現状分析を行う。

第6章では、地域振興策との関連で調査したものと、文化施設の建設についてその建設の政策決定過程における重要度別のファクターを分析する。これは、文化行政において、その政策決定過程をできる限り客観的に分析するため、文化施設の整備を一つのケース・スタディとして、重要視される因子を数量的に探ったものである。

第7章において、第6章の文化施設整備過程における政策決定過程の洞察を踏まえ、現状における地域におけるハードとしての文化会館の整備手順とソフトとしての文化活動の目的、その遂行方法を明らかにする。文化施設は地域文化活動の拠点として今後も重要視されなければならないハードである。そのハードとしての文化施設について、文化会館、美術館に分け、その活動内容の実際と課題、さらに解決すべき問題点について、既存の資料を含む幅広く収集した資料をもとに分析する。今後の地域文化振興策の在り方に繋ぐ。

第8章では、以上の分析をふまえ、地域文化振興策と文化施設の在り方について提示する。

第3節 研究の基礎とした先行研究

我が国の地域文化政策も含む文化政策に関する先行研究は、現在のところ、根木昭、枝川明敬、垣内恵美子、大和滋、『文化政策概論』、晃洋書房、1996年が唯一のものである。同書は、本論で陳述する地域文化振興を含む文化振興について政策科学の面から、現状分析と課題の提示、さらに政策提案も若干触れるなど体系的、網羅的に論じている。

本書は、制度的な面や組織的面的についての記述は優れており、本書の第1章第1節には参考となる点が多かった。一方、本書が出版されて4年経て内容が若干古くなったこと、読者の対象を大学学部学生、特に文化政策課程や芸術経営（アーツ・マネージメント）課程の在籍学生を対象としているため、理解の容易さを念頭において編集されているので、書籍容量の点から政策提言は行っていないか、または簡便である。過去の国等の調査に基づいた分析手法は筆者の研究に役立ったが、マクロ的な調査データは本書ではほとんど使用していないので、調査手法では参考とはならない。

なお、地域における文化振興の観点から、シンポジウム等の記述に参加者の提言論文を加えたものの主なものに、下記の論考がある。

(1) 大阪文化振興研究会編、『都市と文化問題』、創元社、1975

及び同シリーズで

(2) 大阪文化振興研究会編、『大阪の文化を考える』、創元社、1974

(3) 磯村英一監修、『ひろがる文化行政』、ぎょうせい、1987

(4) 総合研究開発機構、『文化行政のこれまで これから』、総合研究開発機構研究報告、1987

また、同じくシンポジウムの記述と提言を併せたもので都市と文化問題を論じたものに

(5) 総合研究開発機構、『文化首都の研究』、総合研究開発機構研究報告、1991

がある。

しかし、以上の論考は梅棹忠夫氏を中心に民族学博物館の研究者及び地方自治体の首長等が加わったシンポジウムやセミナーをそのまま記載しており、興味ある意見も提出されているが、体系的な構成にはなっていないし、各参加者のいわば個人的な思い入れが強い内容となっている。しかし、(1)(2)は1970年代中頃の大阪の地域文化行政の現状や今後の方策を知る上で極めて示唆に富み、かつ梅棹氏の提言も今でも通用する内容を持つので基礎資料として使用できる。本書の性格上、各筆者のフィロソフィーを知ることは容易で、筆者も政策提言（第8章第2節）では大いに参考にさせていただいたが、参考

文献が一切記載されていないため、各筆者の発言の根拠をデータの、文献的に背景を探ることはかなり困難である。文化活動における入門的な書ではあるが、各筆者が一流の文化人類学者で我が国の文化政策を一時期にせよリードしたのは事実であるから、そのことをわきまえたなら、政策提言面や1970年代中頃の大阪といった文化先進府県の状況がよくわかる。そういう点で歴史的な面を知るのに役立つ。筆者も第8章以外に、第3章第2節では資料的に使用した。

(3)から(5)も基本的には、梅棹氏が中心となった文化論が多い。また内容も一番新しい(5)においても、(1)(2)の考えは同じように述べられているが、新たに「文化首都」の考え方が提言されているのが目新しい。「文化首都」構想はすでに欧州で行われており、我が国への定着を本書は狙っているようであるが、「文化首都」の明確な定義や結論は出ていない。(3)から(5)は、(1)(2)と同じく委員会の検討結果や議論の過程、世界レベルでの都市の文化機能面からの論述・分析には、文化人類学者を中心に工学関係者も加えられて行っているのが興味を尽きない。今まで述べた書と同じく参考文献は一切記載されていないので、各論の論拠を探索することは容易ではない。しかし、末尾の都市別文化機能別比較表は都市での文化振興を行う上で役立つ。筆者も第3章において参考にした。

次に、文化施設と地域文化あるいは地域振興を扱った先行研究として、

(6) 梅棹忠夫監修、『文化経済学事始め』、学陽書房、1983

を挙げたい。本論考は文化施設の整備が公共事業並の地域経済波及効果を有するとして、山田浩之(京都大学教授、当時)、飯田経夫(名古屋大教授、当時)等の経済学者と梅棹氏を中心とした民博研究者が民博を事例に経済波及効果計算を行ったものであり、文化活動のハード面に限定しているものの我が国で初めて文化活動の経済波及効果を論じたものである。山田氏始め一流の経済学者が参画しているだけあり、また科研費研究活動として地域経済波及効果を産業連関分析により分析している。本書はその分析手法等筆者の研究に大いに参考になった。筆者も山田氏とともにその後文化活動の経済効果について研究し、論文を発表している。さらに、「文化施設づくりの実際」として、現場からの報告書が記載されており、統計書を分析するマクロ分析及び実地調査であるフィールド・ワーク分析、双方の面からの文化施設(特にハード面)に対する研究手法は、本研究の構成の参考とした。しかし、参考文献は(1)から(5)までの書と同じく掲載されていず、その点論文としてみると不満が残る。経済波及効果については、第3章第2節2.「地域

文化振興による地域への波及効果」項で引用した。

生涯学習の観点から地域文化活動を論じたものの先駆研究に

(7) 瀬沼克彰、『地域文化の展開』、大明堂、1983

がある。1970年代後半からの地域文化活動の活性化について、その社会背景として高度経済成長への反省と地域の独自性の主張を挙げ、神奈川県等のケース・スタディも含めた地域文化活動の現状と将来課題を述べている。ただし、瀬沼氏が生涯学習、余暇の研究者であるため、その方面からの分析が多い。本書は第3章において、「地域文化の行政対応」として、県レベルと市町村レベルに分け事例研究を行っているが、本研究でもその分析手法を踏襲している。第4章において文化会館の有効活用を提言しているが、その提言内容は古くて新しいといえるものもあり、本書が書かれて17年経るが文化会館の問題点の多くは未だに解決されていないことがわかる。本書は、記述的な研究手法であり、データを分析するに当たっては、ごく初歩的な統計的手法も使用していない。記述的分析手法は本研究でも第3章事例研究等に参考にした。なお、本書も参考文献及び引用文献もほとんど記述がない。

バブル経済下及びその直後の地域文化活動のトピックス的記述並びに提言等をまとめた論考には

(8) 山崎正和編著、『文化が地域をつくる』、学陽書房、1993

がある。これも、山崎氏や日下公人氏らの公演にフォーラムを加えた内容を記述したものであり、やや体系化に欠ける恨みが残るが、文化の造詣の深い山崎、日下、梅棹、下河辺諸氏の提言や意見、地域で文化活動を推進している活動家の実際的意見が参考になる。特に、地方と都市部の文化活動の相違や行政側の対応について、いわば民側からの発言が多く、行政側とは相違した考え方がわかる。筆者も第4章第2節、第5章第2節等には本書の意見を参考にした。本書も(1)から(5)と同じく参考文献の記載もないので、論拠を探索することは不可能に近い。しかし、兵庫県「現代芸術劇場」の総監督であり、劇作家であり、かつ兵庫から世界へ直接文化情報の発信を行っている山崎氏の「地域文化の目標」として挙げている提言は、本研究でも第8章で参考にした。同じく参考文献の記載は一切ない。

文化活動においてその提供する場となる施設特に、文化会館のことについて論じた論考に

(9) 佐藤武夫、『公会堂建築』、相模書房、1966

があるが、現在でも文化会館の整備に当たっては多くの示唆を提供する。特に、1960年代後半の文化会館の全国的な位置マップとその個々の機能設備一覧は文化会館の歴史的な整備状況を分析するのに格好の資料を提供する。筆者が「公会堂」と名称された文化会館を実際に建築してきたキャリアを基に、建設途上及び運営上の問題点を分析している箇所は、本研究の第7章において参考とした。主要公会堂図表として、1960年代後半の公会堂平面図が巻末に記載されているのも現在の文化会館と機能面で比較する際大いに役立つ。しかし、本書も記述的に書かれており、分析には統計的な手法は用いられていないことや参考文献が記載されていないことから、さらに突っ込んだ読み方をすることは困難である。

近年では、文化会館の設計者の方からその運営等と絡めて分析、提言が多く提出されているし、また運営者あるいは文化活動研究者、行政関係者からも論考が提出されている。その一例を示すと

(10) 清水裕之、『21世紀の地域劇場』、鹿島出版会、1999

(11) 衛紀生、『芸術文化行政と地域社会』、テアトロ、1997

(12) 根木昭、枝川明敬、垣内恵美子、笹井宏、『文化会館通論』、晃洋書房、1998

等がある。(10)は、新国立劇場や愛知芸術文化センターの設計に関与し、また多くの我が国の文化会館を設計してきた清水氏が、建築家は文化会館が完工した際にその設計者としての使命を終えるのではなく、その後の利用・運営までを考えて利用者本位を貫くという考え方の下に、文化会館を劇場の機能面から史的に分析し、また各種文化会館のケース・スタディを行っており、設計家のみならず運営者、設置者にも参考となる。本書では「まえがき」で、「劇場」という言葉を西洋との比較の上で使用することを一時躊躇したと記述しているが、我が国がもつ公立文化会館の問題点(劇場には活動する芸術団体が存在するが、文化会館は主に貸し館である)をすどく指摘している。本書の理念は、筆者とまったく同じ考えであり、本研究でもその考え方に沿って、文化会館の分析の箇所(主に第7章と第8章第2節)は記載した。特に本書は清水氏がドイツの劇場を建築家、研究者として考究してきただけに、ドイツの劇場の具体的な運営方法や機能について詳細であり一考に値する。筆者は本研究で、我が国の文化会館を分析するに当たり、清水氏の考えを劇場の基本的理念として考えている。本書の最後に「世界貢献としての文化創造」の提言があるが、劇場の専門書としての制約はあるにせよ、今後この箇所は重要視されなければ

ならない概念であり、清水氏のさらなる考え方を知りたいところである。参考文献と注釈もふんだんで、注釈のみを読んでも興味がわく。

(11)は、長年地域における文化活動につき調査や提言を行ってきた衛氏が、利用者的一方である芸術団体のことも視野にいれた幅広い地域文化活動や文化会館の運営方法につき述べている。本書は一切図表がなく、その点ではわかりにくい点も諸処に存在するが、第4章の地域文化活動の中での文化会館の在り方論は、本研究でも第8章の参考とした。なお、参考文献は一切記載されていないが、「初出一覧」として文献が記載されている。そのため、初出論文を再度見る必要があり、さらなる研究にとって少し煩わしい。記述方式であり、生のデータ等もほとんど記述されていないので、本書を統計的に利用することはできない。

(12)は、もと文化庁の文化行政担当者であった根木氏、筆者(枝川)等が行政側からみた問題点や課題を網羅的に述べ、課題解決の提言を行っている。第8章においては、筆者(枝川)が記述した内容を本研究で発展的に使用した。本書は、参考文献も比較的多く、文化会館設置者や文化会館担当者が参考にできる入手可能な文献を挙げており、さらなる研究する者にとって利用しやすい。しかし、数人の筆者の共著であり、論述手法に若干筆者同士の考え方の相違が読みとれ、通して読了するには少し難点が残る。

(13) 立木定彦、『現代の公共ホールと劇場』、蒼人社、1999

は、国立劇場で舞台技術に携わっていた著者が舞台芸術面のみならず、文化活動の中での公立文化会館の位置づけ等につき現状分析と課題を述べている。特に注釈には文化会館成立等の史的な面も触れてあり、参考文献も多く今後の研究の参考となりうる。本書も記述的な論述方法であり、統計的手法のうちのほとんどは(12)『文化会館通論』を引用しているか国・地方自治体の統計書を用いており、筆者独自の分析が少ない。しかし、文化会館の歴史的な面からの記述は、今まで挙げた他書を圧倒する。筆者も第7章第2節では参考にし、文化会館の定義等も本書を参考にした。本書は必要十分に文化会館の資料が掲載されており、その充実している参考文献(ただし、現在入手不可能が多い)とともに、参考資料として役立つ。

(14) 根木昭、『我が国の文化施策の構造』、1999、博士学位論文

は、文化政策について、文化庁に在職していた根木氏が発表した文化施策についての網羅的な論文であり、筆者も特に文化政策の史的展開については参考にした。根木氏は筆者と同じく、文化行政分野の担当者であった頃より文化行政の政策面からの研究を続けてきた

研究者であり、その結果をまとめたのが本書であるので、行政の抱える課題やその実際的な解決方法の提示について優れている。本書は、根木氏が母校に博士論文として提出しただけに、以上挙げた書より読了しにくい反面、参考文献や脚注は充実している。筆者も共同研究者の根木氏の政策面での考え方（文化政策を独立した政策として体系化する）には共鳴しており、第8章ではそのことに触れた。本書も記述的な研究手法であり、政策決定での分析は見るものがあるが、生のデータが少なく、かつそれらの統計的な分析は皆無である。そういう点では、データ面での比較は困難ではあるが、文化政策決定過程の分析は参考とする価値がある。

その他、多くの文献があるがその文献の主なもの、適宜参考資料として注釈で記載する。

最後に、行政側（文化庁）からのその時々地域文化政策や文化会館について外観したものとして、

(15) 文化庁編、『文化行政のあゆみ』、ぎょうせい、1978

(16) 文化庁、『我が国の文化と文化行政』、ぎょうせい、1988

(17) 文化庁監修、『新しい文化立国の創造をめざして』、ぎょうせい、2000

がある。(15)は文化庁発足10年目を迎え、戦前から戦後にかけての文化行政につき行政側から簡潔にまとめている。本書は、当時の文化庁長官の指示で執筆が始まっただけあって、欧米では当然となっている文化に関する白書を我が国で初めて出版した意義は出版当時は大きかった。しかし、国の白書の域を出られず（本書は閣議報告や了解等の必要な正式の白書ではない）、データの分析を行って問題点を挙げ、解決策を提言するという形式ではない。しかし、文化に関する国、地方自治体のデータを一元的に発表し、その分析を行っているため、1970年代後半の文化の行政化、行政の文化化が全国的に開始された当時を知る上で役に立つ。筆者も第2章で参考にした。

(16)は文化庁発足20年目に出版された、『文化白書』とも呼ばれ、現状を記述するのみならず、文化行政の将来課題や行政目的について可能な限り体系的に記述している。本書も文化庁長官の指示の下、数年間かけプロジェクトチームまで組んで執筆を行っただけに、内容は(15)に比べかなり充実している。特に、先進諸国との文化行政制度や文化関連予算の比較は、当時国会でも議論となった。その点話題となった書であるが、文化財保護と芸術行政をまったく分離して記述するなど、文化庁の組織的縦割り行政が、本書の執筆にも影響を及ぼしている。特に地方文化の振興にとっては、地域の伝統芸能を活用

した活性化は不可欠だが、そういった面の記述はほとんどない。(15)に比べ、データの充実度と基となった現データの提示には見るべきものがあるが、基本的には記述的手法に終始しており、データの分析は不足な面がある。筆者も、諸外国の制度について参考にした。

(17)は文化庁30年目の1998年から出版作業にかかり本年出版された。(16)の後を受け、その後の10年間について、(16)の後を引き継ぐように記述されている。特に、公的部門以外の民間部門での文化支援活動（メセナ活動）を大きく取り上げている。

(16)は公的部門に多くは限定しての記述であったが、本書はそれに加え民間部門の活動についても文化支援活動に限定して記述している。国の報告書としての性格上、国の施策が表に出るのは仕方がないが、民間部門の文化活動のデータが欲しい。(16)と同じく記述的である。筆者も本研究において、掲載データの引用等を行った。網羅的であるので、我が国の文化政策と活動の現状を見るのには適している。

第2章 文化政策の現状と課題

第1節 研究の目的と方法

文化政策の対象となる「文化」について、一般的に使用される文化とは意味合いが異なっている。結論からいうと行政で対象となっている「文化」はかなり限定的になっている。国、地方自治体の行政は、法令に基づいて事務を遂行している。逆にいうと法令に規定されていない事務は行う必要がないか、行ってはいけないのである。その観点からいうと、行政対象分野は、法令で定義されていることが望ましい。

本章では、地域文化を行政対象として、事務を遂行する場合を念頭に置き、まず地域文化振興を目指す地域文化政策並びにそれを包含する文化政策について、分析の基礎を確立するため、その行政的な意味合いについて検討する。それをすることによって、人によって種種に使用されている「文化」の用語について、共通理解を行う。

従って、まず法律的な意味合いを演繹的に、法令等を利用して調査する。ついで、戦後を焦点として、歴史的な観点から現在の文化政策の範囲を組織図、法令等の行政文献により分析する。

後段では、現在の文化政策の意思決定過程について、関与する機関について国、地方自治体別に分析する。特に、地域文化振興に当たっては、地方自治体の果たす役割が重要なので、国との比較や近年の動向について、文化庁行政資料、文部省『社会教育調査』、地方自治体の行政資料等により分析する。

第2節文化政策の史的展開

1. 文化政策とは

(1) 文化政策の対象としての文化行政

政策とは、政治過程の産物として生ずるある一定の組織の意志であり³⁾、外部に表明されるか内部で止まるかそれを問わない。従って、組織として政府であろうが、会社組織であろうが、また親睦会のような団体であってもよいが、ここで議論するのは主に、国及び地方自治体における意志である。国、地方自治体の事務の内広義には、立法、行政、司法が含まれるが、その内主に行政事務を対象として、意志決定過程において関与する限度において立法府事務について述べる。

行政事務は、憲法、法令(条例を含む)に基づいて行われなければならない。従って、逆に言えば行政府事務は法令等により決まってくるのであって、その事務全てが政策を持つ。なぜなら、政策がなければ行政遂行は不可能だからである。しかし、そのことと、政策指向とは別の問題である。政策指向とは、主として意志決定の流れを合理的に改善しようとするものであるが、そのためには意志決定の事後評価がかなりの程度合理的に行われる必要がある。合理的とは、多くの人たち(納税者や住民の代表たる議員達または首長、財政当局)が自分達の経験の範囲内で知見、理解できることを意味する。

文化行政は、先の行政事務が法令に規定されているということから見れば、十分に行政事務である。従って、文化行政は政策が存在するはずであるが、今まで文化行政あるいは文化政策という言葉自体が余り馴染みがなかった。特に、芸術家、文化人からは、本来自由であるべき文化・芸術活動に国や地方自治体が口を出すといった「文化行政」はもっとも忌み嫌うところであったし、教育行政との比較から国等は基盤整備のみ行い、活動には関与しないとが原則であるとの意識があった。

確かに、他の行政対象となっている「金融」「土木」「産業」「労働」「福祉」等に比べ、その対象範囲が漠然としすぎている。そこで、全ての文化活動を行政の対象とするのではなく、文化庁の所掌事務として文部省設置法により、「文化」の範囲を限定している。ここで「文化」について一言触れると、広い方から①社会という共同体を考え、区別しうる共同体のもつ生活全体をいう(いわゆる文化人類学での用法)、次に②生活全体から共同体構成員が行う行動様式を抽出したものをいう。すなわち社会生活から制度等を除く。③行動様式の背景となるバックボーンをいう。さらに、④は、③のバックボーンから生まれる成果として出てくるハード、ソフトの知的な作品をいう。最後に⑤は、④の中から、芸

術作品、著作物、祭り等に限定したものをいう。このように、次第に範囲は狭くなるが、通常は文化といえば広辞苑にも見られるとおり、④あるいはもう少し狭く⑤の用法で用いられる⁴⁾。

現在「文化」に関する法律上の用例は、憲法第25条を始めとして200を越える法令に用いられているが、その使用方法はそれぞれの法令の分脈上解釈する必要があるもの。定義については文部省設置法上しか見あたらない。設置法では「芸術及び国民娯楽、文化財保護法に規定する文化財、出版及び著作権その他の著作権法に規定する権利並びにこれらに関する国民の文化的生活向上のための活動」(第2条)をいう。本規定とさらに次の第5条をみれば、文部省(文化庁)が行う行政対象としての文化の範囲は「芸術及び国民娯楽」「文化財」「著作権」「国語」である。なお、宗教事務は文化庁の所掌事務(第12条)ではあるが、設置法上の「文化」には含まれず、区別しているものの文化庁が行っている事務ということで広義には「文化」に含めてもよい。

(2) 地方自治体における文化行政事務

地方自治体においては、地方自治体を規定している地方自治法において、地方自治体の行政事務として、「・・・図書館、公民館、博物館、美術館、物品陳列所、公会堂、劇場、音楽堂その他の教育、学術、文化・・・に関する施設を設置し、又はこれらを使用する権利を規制し、その他教育、学術、文化・・・に関する事務を行うこと」(第2条第3項)及び「・・・文化財の保護管理の基準の維持・・・、図書館、博物館、美術館、物品陳列所・・・の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理」(第2条第6項)と規定されている。これらから見る限り、主に施設の設置と管理行政が主体であり、付随的に第2条第3項において文化に関する事務を行うことと規定されているに過ぎない(1999年7月16日において「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律が公布されたが、地方自治体固有事務の変更はない)。一方、教育委員会が所掌する事務として、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第23条において、「地方公共団体が処理する教育(第4条において文化を含むと規定している)に関する事務の内、文化財に関すること、教育に関する調査統計広報事務」を規定している。また、ここでの「文化」については定義はないが、文部省が教育委員会に対し指導、助言できることから、文部省設置法上の「文化」と同一の意味と行政法理上解釈されている。

すなわち、地方自治体が条例等によりその事務の分担を決定することにより、教育委員会か首長部局かに文化行政事務が分かれる。また、注意しなければならないのは、地方自

治法上の「文化」が必ずしも文部省設置法上の「文化」と一致しなくてもよいことである。それは地方自治法上の解釈で理解すればよいのであって、通常は文部省設置法上の解釈より広義に解釈されている。従って、ここ2、3年間の傾向として、文化行政を行うに当たっての政策を他の行政政策の上位に位置づけ、他の政策がその下に統合されている。これは、文化政策が総合政策的色彩を帯びるということである。

地方自治体が決定している政策目標である基本計画等をみると、文化の概念が先の文化の定義の⑤以上に④の領域まで踏み込んでおり、従来であると公共事業として行われた分野でも文化政策の一環として、例えば親水公園、護岸事業、架橋等行われているのも多い。

以上の国、地方自治体の文化行政事務を図示すれば図2-2-1のとおりである。

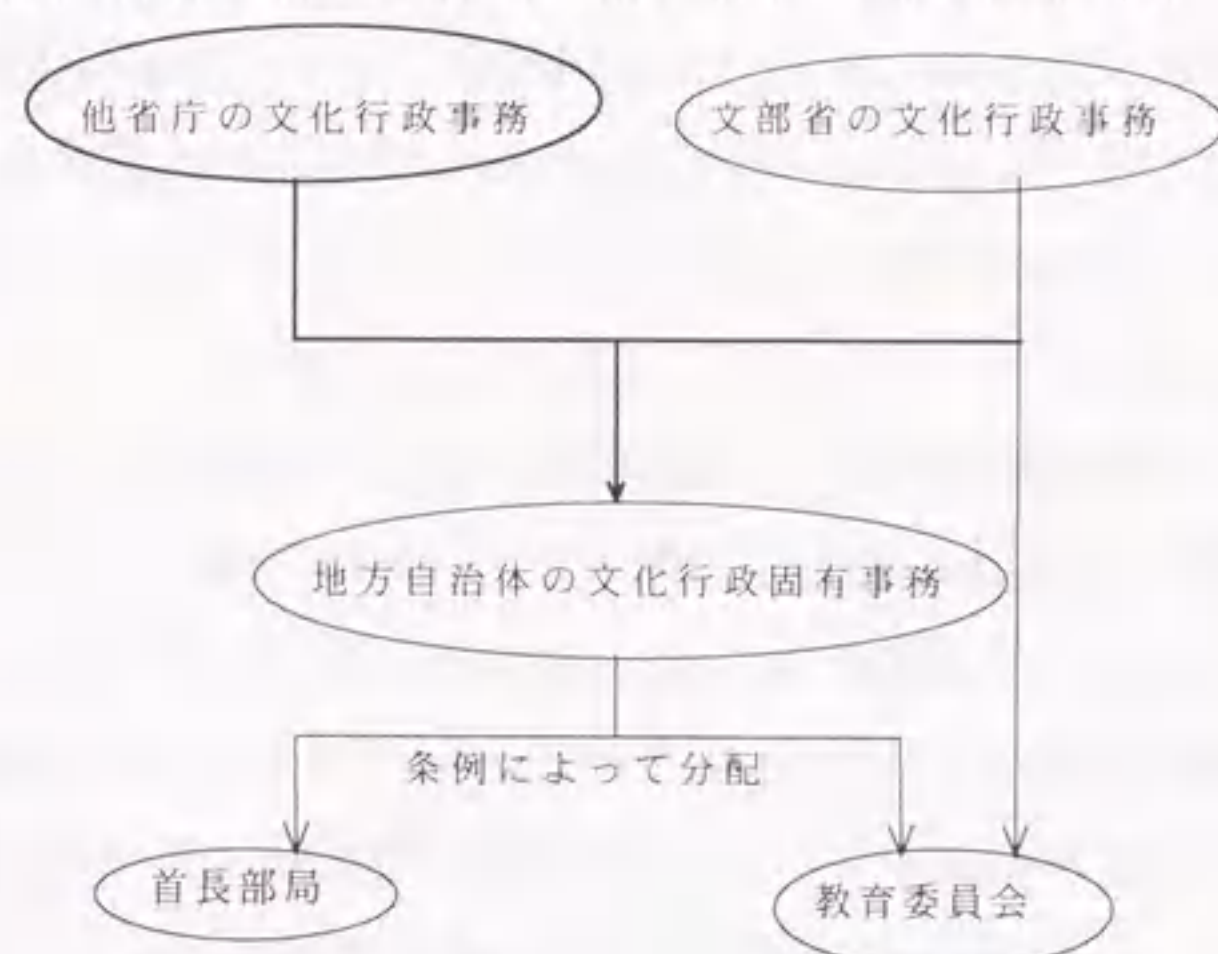


図2-2-1 行政における文化行政の流れ

2. 文化政策の評価

(1) 政策評価と行政

現在、政府部内において政策が注目されている。これは、第1に我が国の経済、社会の変革の中で我が国の様々な社会システムを変革しようとする動きが起き始めていること、第2に、欧米を中心に財政支出、規制、行政サービスについての系統だった政策評価の導入が行われていること、第3に、以上の流れを受けて、我が国でも「行政の品質管理」を行おうとする動きが見られることによる。例えば、行政改革会議最終答申（1997年）には「政策の評価機能の充実」が必要と述べられている。

その背景として、第1に、経済のリセッションによる税収の低下による行政部門での効率性、第2に情報公開を含め、行政の説明責任が国民（納税者）から求められたことに

よる。

そこで、政府、地方自治体が行っている行政のみならず、司法、立法府が行う事務についても、その評価対象となるが、昨今話題となっているのは主に行政府が行っている行政事務についての政策評価である。その政策評価を行うに当たっては、政策科学が重要な武器、ツールとなりうるが、政策科学では政策評価を行うについて、政策プロセスそれ自体を研究課題とし、主として意志決定の流れを合理的に改善しようとする（政策指向"Policy Orientation"）（Harold D. Lasswell）⁹研究であり、もっと具体的に言い換えれば、公共的及び市民的秩序の意志決定過程についての及びその過程における知識に関する研究を行う。

その具体的研究内容として、第1に、決定過程についての研究……政策がいかにかに決定され実行に移されるかについての体系的、経験的研究、第2に、決定過程における知識の研究……現実の決定過程において動員される利用可能な知識のストックの研究が挙げられる。

(2) 文化行政の政策評価の可能性

それでは、(1)で取り上げた文化行政は政策評価の対象となりうるか。理論上はあらゆる行政活動がその評価対象となりうるが、その評価の仕方において難易が生ずる。すなわち、合理的な評価を行うためには、まずその結果が住民やその代表者たる議員達が理解出来なければならない。そのためには記述的な方法よりも算術的な記録が望まれる。すなわち、これこれの政策を行政が行ったから、所得がこれだけ増加したとか、税負担が減少したとか、福祉給付水準が上がったとかである。また数値的な評価結果を示すためには、評価の過程において、政策決定過程を綿密に調査分析する必要があるが、その分析対象が数値表現で表されることが一層望ましい。簡単に言えば言えば、投資された資材、人材、情報、金銭が数値で示され、かつ結果が数値で出てくるのが一番よい。仮に結果が数値で表されなくても、投資量くらいは数値で出る必要がある。このような文脈で文化政策を眺めると、まず政策結果が数値で表されることが少ない。仮に表されても、芸術公演に対する満足度であったり、個々人の感性に左右されることが多い。左右されない鑑賞者数や鑑賞回数にしてもそれが増加することと芸術鑑賞の満足度とは比例するとは保証できない。さらに、政策決定過程においても、投資量が文化施設の建設費や公演経費なら簡単に出せるが、文化活動は公演する芸術家や鑑賞対象の美術品の質に極めて依存するので、それらを建設費のように簡単に表す手段がない。そのように、(1)でも述べたように、文化活動自体が精神的な活動に大きく依存しているため、政策決定過程や政策効果についても数

値的な表現が困難で、それはとりもなおさず文化政策評価を著しく狭めるか、理解できない方向にもっていく。そこで、その評価の困難さが2つの方向を生む。一つは、評価が困難なのは対象が人間の精神活動に準拠するものであるから、通常の政策評価の埒外として、むしろ精神的な活動を重要視し、行政対象として特別に区分し投資を行う場合である。

もう一つは、その他多くの行政分野に較べ評価が曖昧なため、また納税者たる住民や議員も理解困難なため、他分野に較べ評価を低くし、「文化に金をかけても仕方がない」という考え方を助長する。また、政策決定過程において必ず財政当局の関与はあるから、財政当局もそういった人たちの評価を考慮し、投資を少な目に行おうとする。

近年のように、行財政改革が一つの流行となっている中では、後者の考え方が通りやすい。筆者の長年の行政経験から述べると、国会や国民への文化行政へのますます投資への理解より財政当局への理解を求める方が数段困難であった。

梅棹忠夫が、民博の経済効果を分析したのは、民博の建設費や入場者数が数値として把握できたからであって、第3章第3節で述べるイベント効果も数値を把握できるといった点で同じである。筆者は、文化政策について、できるだけ政策評価を行うため、第5章において文化施設の整備過程の際考慮する因子について尺度的指標で分析した。

以上のように、文化政策が対象としている文化行政はその文化が含む精神性とそこから生ずる行政範囲としての曖昧性（法律上定義が困難で、仮に定義したとすると、それ以外の分野は文化行政の対象からはずれる）から、長年我が国では文化行政が主流となりえなかった。

次に、現在の文化政策の流れを作った第二次世界大戦後の文化政策について述べたい。

3. 戦後における文化政策

(1) 行政対象としての「文化」

戦後における文化政策は、「文化」という言葉が、行政対象となったことに特徴がある。行政事務の執行上、行政事務は憲法、法令（条例を含む）で行われねばならず、逆に言えば、法令等に規定されていないことに対しては行政機関は行政が行ないのである。従って往々にして、各種行政機関同士の権限のぶつかり合うところは二重行政になったり、あまたどの行政機関も責任を持たない狭間が生ずる。そういった場合、行政機関同士で行政事務の分配を行うか（例えば、下水道事業では都市部は建設省河川局が、農村部は農水省構造改善局が担当するがごとし）、新たな行政担当省を設けるか（環境行政の総合的な調整

はどこの官庁も行っていなかったので環境庁を創設するがごとし）、また既存の官庁に割り振るか（自転車の放置問題を総務庁の所掌事務としたがごとし）である。基本的に我が国の行政事務は、各省庁により整然と割り振りが定まっているのが原則である。文部省設置法が1949年に制定された際、「文化」が設置法に規定され、「文化」自体が行政対象分野になったことは、文化自体を行政事務として教育や産業と同じように、文化が行政として横並びになった。文化が行政分野になったいきさつは、「文化」が敗戦直後からしばらくの間、政治家や文化人の中で流行したことにもよる。1945年東久邇宮総理が国会で戦後初めての施政方針演説を行うが、その際3回「文化」を使用している⁹⁾。続いて、前田多聞文相が「文化日本」の語を東久邇宮総理は「文化国」の語を使用している。1946年1月の天皇の人間宣言詔勅では「教養豊かな文化を築き」とのべ、またそれを受けて文相は全国の学徒に対して「文化的平和国家」を建設するのだという決意を述べている。このように、戦後すぐは政治家の間で武に対する文として武断政治に対するやや反動的意味合いや反省もこめて文化が語られた。その後憲法制定の際や国会における文化委員会の設置をみて、文化に対する政治の関心が高まっていく。それを受ける格好で1947年制定の教育基本法では「文化的国家の建設」のために教育を推進するという前文が制定された。行政側でも政治主導のためやや戸惑いながら、文部省社会教育局に文化課を設置する。終戦直前の文部省組織と戦後直後は、組織がかなり短時間（1943年から1948年のわずか5年間に文部省組織は10回変わっている）に変更されているが、表2-2-1に終戦直前と直後の文部省の組織変遷を示す。

表2-2-1 終戦直前と直後の文部省組織

1945年7月	1945年10月
大臣官房	同左
秘書課 文書課 考査課 会計課 資料課	
学徒動員局	学校教育局
総務課 指導課 動員課 訓練課 保健課	大学教育課 専門教育課 師範教育課 中等教育課 青少年教育課
専門学務局	社会教育局
大学教育課 専門教育課 管理課	公民教育課 芸術課 文化課 調査課 宗務課
国民教育局	科学教育局
師範教育課 国民教育課 図書課	指導課 研究課 応用課 管理課 調査課
教学局	体育局
教学課 思想課 宗教課 教化課	体育課 勤労課 保健課
科学局	教科書局
研究動員課 施設課	庶務課 第一編集課 第二編集課

〔出典〕文部省「文部省機構法令集」1998に基づき筆者作成

終戦を挟んで3ヶ月の間に、学徒動員や研究動員関係の担当部局がなくなり、公民教育が唱えられ始めたので、社会教育局が設立されている。特に、文化行政関係では、「宗教課」が「宗務課」に変更され、「芸術課」「文化課」が設置されている。戦前の国家は宗教に対し、その内部にまで干渉したことがあるが、戦後は宗教に対しては、宗教法人の設立認証等に限られることとなり、名称変更が行われた。当時芸術課が設置されたのは、荒廃した国民に対し芸術活動を振興することにより、新たな希望を抱かせる意味合いがあった。初代芸術課長の今日出海は、芸術祭を発案し、演劇、音楽、舞踊、能楽の各ジャンルから120名余の公演が芸術祭主催公演として参加した。また、第2回からは優れた公演には文部大臣賞を授与することになり、「演劇」「音楽」「舞踊」「古典芸術」の4部門になった。1948年の第3回からはその4部門に加え、「映画」「放送（ラジオ）」の2部門が加わった。また、文部省が主催していた文部省美術展覧会は、民間主催とし（社）日展として再出発した。

（2）文化行政の転換点とその後の進展

1947年12月には、帝国芸術院を日本芸術院に、それに先立つ5月には皇室博物館

及び奈良皇室博物館を宮内省から文部省に移管した。同施設は、1950年8月に文化財保護法制定と同時に設立された文化財保護委員会の附属施設となった。民間においても、1947年7月には民衆芸術劇場（民芸）が結成され、NHKが「鐘の鳴る丘」の放送を同年7月に開始した。1947年は6・3制が発足した年であり、新学制とともに文化行政も大きく変換した年でもあった。

また、戦前の多くの文化施設は帝国劇場、有楽座、東京宝塚劇場、東京劇場を初め民間運営が主体であったであったが、大都市部の空襲等でその多くは焼失した。また日本劇場は戦時中軍に徴用され、軍施設として活用された⁷⁾。そのように、戦争が終結しても直ちに劇場が使用できることは少なく、1948年3月に新橋演舞場が開場したことは、劇団にとっても朗報であった。また同年12月には松竹新喜劇が結成されている。これは、芸術祭を国主催で行うことに、戦前舞台芸術に対し干渉を加えた文化行政からの一大転換を示す意義を嚆矢として、民間において戦争中規制を加えられた芸術活動が一度に活発化したものと思われる。

朝鮮戦争を契機とした我が国の産業の復興は目覚ましく、1960年代中頃に入ると国民も時間的、金銭的にゆとりが生じ、時間消費型財の典型である文化活動は、鑑賞・参加されるようになった。特に、都市の文化活動の拠点としての劇場は百貨店、鉄道会社、新聞社等の終局集客装置としての機能から大都市部、中でもターミナルや繁華街に多く設立された。1957年4月には有楽町芸術座、新宿コマ劇場が開場し、美術館としても松方コレクションの展示機能をもつ国立西洋美術館が1959年6月開館した。また、芸術団体への補助金が同年4月から開始された。芸術祭の参加作品である「菊田一夫作「がめつ奴」が新作で上演され、芸術祭期間終了後も270日に及ぶロングランとなり、国民に芸術祭を大いにアピールした⁸⁾。

オーケストラも1952年に東京フィルハーモニー交響楽団が財団法人となり、ついで東京交響楽団が財団法人化を行い、日本フィルハーモニーもフジテレビと文化放送により財団法人として設立された。これは、従来の任意団体での活動は税制の面でも不利であること、楽団員の処遇等雇用関係を明確にすること等の意味から文部省が進めたものである。なお、1980年には文化庁がさらにその政策を進めて、オーケストラへの補助金交付の条件として、法人格をもつことを要求している⁹⁾。

（3）文化庁発足と文化会館への補助

1960年代後半には、文化関連の行政組織として大きい変化が2回あった。まず、1

966年には、1928年以降33年間にわたって設置されていた調査局が廃しされ文化局が設置された。従来の文化課、芸術課、宗務課に加え、調査局にあった国語課、国際文化課を再編成し、著作権課を新設して、文化局が発足した。我が国行政機関の中で文化と名付けられている局組織が設置されたことは注目してよい。行政は組織で行われるが、その主体は予算と職員である。予算要求、定員要求において、独立の局が存在するのとは異なるのでは、かなり相違する。そういう意味で1950年に設置された文化財保護委員会と併せて文化行政の要となる一大組織変更であった。1968年4月には、佐藤栄作総理の1省1局削減の行政改革により、文部省としても文化局を廃しして、文化財保護委員会と統合し、文化庁を発足させた。仮に行政改革がなかったら文化庁も発足できなかったかもしれない。ここに、芸術活動と文化財の保存・修復・活用を図る文化行政を司る文化庁が創設されたことは、概算要求や定員要求で対外的に有利になることが予想されたが、予算的には、前年比1.3%減となった。表2-2-2に、文化庁発足時とその前年の予算額を示す。

優れた芸術団体に対する活動の奨励として1959年に「芸術団体助成補助金」として発足したが、文化庁発足時には、1.22億円と前年の1億円に比べ20%以上の伸びとなった。一方、地域文化振興に対する文化行政として、従来から現代美術品の地方巡回を主催していたが、1967年度から、「公立社会教育施設整備費補助金」の中に公立文化施設補助金を加え、地域の文化活動の拠点となる文化施設特にホールを有する文化会館への建設補助が行われるようになった。当初述べ面積1300㎡以上の500席以上の固定席を有する文化会館建設に対し1館あたり1500万円の定額補助であった¹⁰⁾。

表2-2-2文化庁発足時とその前年の予算比較

項目	(単位:千円)			
	文化庁発足時(1968年予算)	文化局(1967年予算)	比較増減	同増減比
1. 芸術文化の向上	1333090	1585148	-252058	-18.9%
芸術団体への助成	135540	117000	18540	13.7%
地方芸術文化振興	86083	62049	24034	27.9%
青少年への芸術普及	40875	27740	13135	32.1%
国立劇場	421844	388243	33601	8.0%
国立博物館	565822	980710	-414888	-73.3%
著作権行政	2205	1975	230	10.4%
その他	80721	7431	73290	90.8%
2. 文化財保護	2089855	1881159	208696	10.0%
国宝保存	1045699	969921	75778	7.2%
史跡買上げ	805190	678858	126332	15.7%
指定美術品買上げ	139622	139522	100	0.1%
無形文化財保存活用	62520	60821	1699	2.7%
文化財思想の普及	36824	32037	4787	13.0%
合計	3422945	3466307	-43362	-1.3%

(出典)文部省「国と地方の文教予算」67,68年度に基づき筆者作成

この頃、大都市部を始め都市部には、商業演劇を中心に民営の劇場と称する文化施設が建設されていたが、その他の地方においては、民営は商業的に運営が困難であり、地方自治体も財政的な面でホールを持つ文化施設は少なかった。所得の向上や文化欲求の高まりから地方においても文化ホール設置の要求が高まってきたが、それに答える形で文部省社会教育局が公民館建設補助の中で、大型公民館の1類型として補助を開始した。通常、地方自治体が建物等ハード施設を建設する場合、国の補助金が交付されると、議会側も首長部局から提出されているハード建設に対する建設費を認める傾向があり、わずか1館あたり1500万円の定額補助金ではあったが、その効果は大きかった。なお、公民館補助の類型とされたため、教育委員会を経由する補助金となり、首長部局が管理する文化会館への補助は優先順位が低いものとされた。そのことが、文化会館の教育委員会管理を助長した。

以上、みてきたように、1960年代から1970年代前半にかけて、芸術・文化政策は次第に骨格を整え拡大した。特に、芸術団体への助成が開始され、芸術家個人に対しても1967年に「芸術家在外研修」として4人が海外に派遣され、その経費として506万円が計上された。文部大臣新人賞も創設され10万円の賞金が出された。新人美術作品買上げ制度も創設され150万円余の予算が計上された。このように、「芸術活動の基盤整備」「芸術活動の奨励・援助」「芸術活動の場の確保」「芸術家の育成」「芸術の国際交流」の6つの大きい目標の芽を出し始めた。

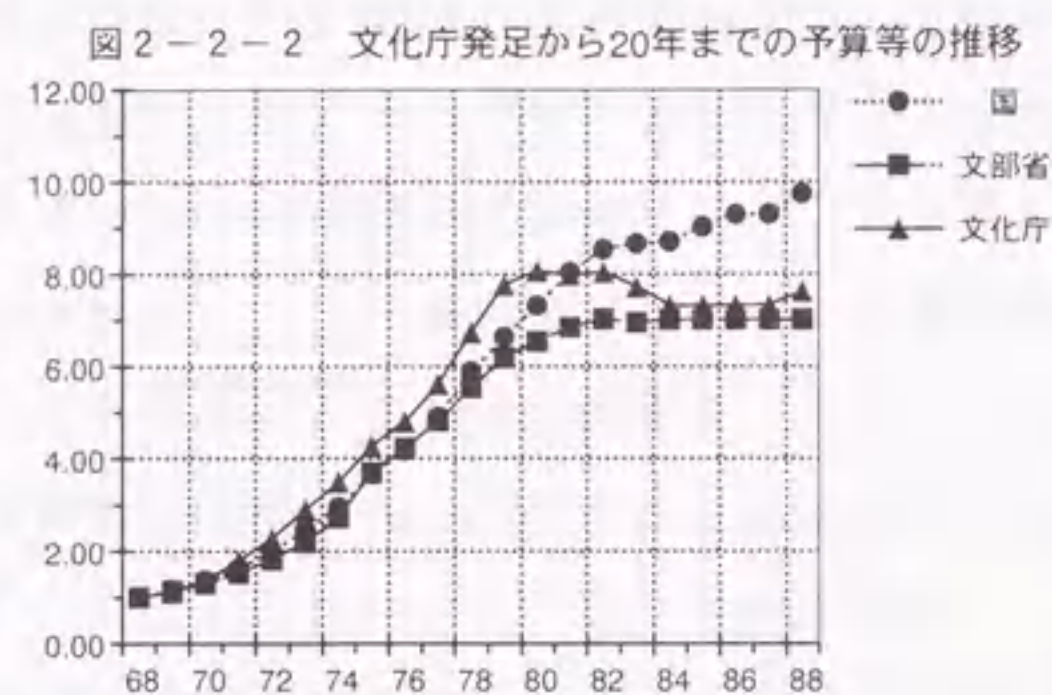
また、文化財行政においても、文化財保護委員会の文化庁への吸収のため、文化財保護審議会が1968年に設置され、文部大臣・文化庁長官の諮問に応じた文化財の保存・活用に関する重要事項を調査審議し、建議を行う体制が整えられた。

(4) 国立文化施設の整備と文化予算の進展並びにその行き詰まり

文化施設関係では、伝統芸能の保存・振興を図る目的で、1966年に国立劇場法が公布され、国立劇場が設置された。なお、設置のための調査費が1958年度に1615万円計上されてから8年ぶりの建設であった。

その芽を受け、1980年頃まで順当に増加し、国の一般会計予算を超える伸びを示した。文化庁予算は、1980年から82年にかけて横這いになり、83.4年度と減少した後88年まで横這いが続く。このように、1970年代後半から1980年代後半のバブル経済までの期間は、後半と前半で予算の伸びが異なっているものの、文化庁発足時に概念化された「芸術基盤の整備」等は着々と拡充された。芸術団体への補助は1985年

まで公的な唯一な民間芸術団体助成制度であった。1977年には芸術家海外派遣制度と並び国内研究制度が発足し、国立国際美術館と東京国立近代美術館工芸館も開館、1979年には、国立西洋美術館新館開館、1983年に国立能楽堂開場、翌1984年には国立文楽劇場開場と文化施設の開館が相次いだ。



(注) 文化庁発足時の1968年を1として規準化
(出典) 文部省「国と地方の文教予算」各年度に基づき筆者作成

一方地域文化振興策として、1974年のは「こども芸術劇場」が開始され、1977年には「第1回全国高等学校総合文化祭」が千葉県で開催され、「地域文化功労者」表彰制度も創設されるなどいわゆる裾野を広げる政策も積極的に行われた。そうした反面、財政再建の面からゼロシーリング制度により、1981年、82年度には補助金の減額を伴う文化庁予算の減額が、特に芸術団体への助成や地域巡回事業等への委託費減少となって現れ、芸術、地域文化振興政策にとって極めて憂慮すべき事態となった。政府の財政再建方針では、補助金の一括削減特に一般的な団体補助が削減されたので、団体補助を削減する代わりにプロジェクト的な事業を行うこととして予算の増額を図ることとした。そこで、日米舞台芸術交流事業(1986年)、優秀舞台芸術公演奨励事業(1987年)、芸術活動特別推進事業(1988年)が相次いで開始された。

(5) 地域での文化活動の進展

この時期地方においても、梅棹忠夫がいう「国民の日常生活に密着した生活文化を念頭にして、文化行政を進める必要がある」¹³⁾の理念の下、国民の文化的欲求の高まりを適切に充足する手段を地方自治体が提供することが行われ始めた。これは、中央地方の地域性なく同レベルの文化生活を享受する方針が文化行政の目標として定められたことが背景である。今まで教育委員会の1部局で行われていた文化行政を首長指導の下、総合行政とし

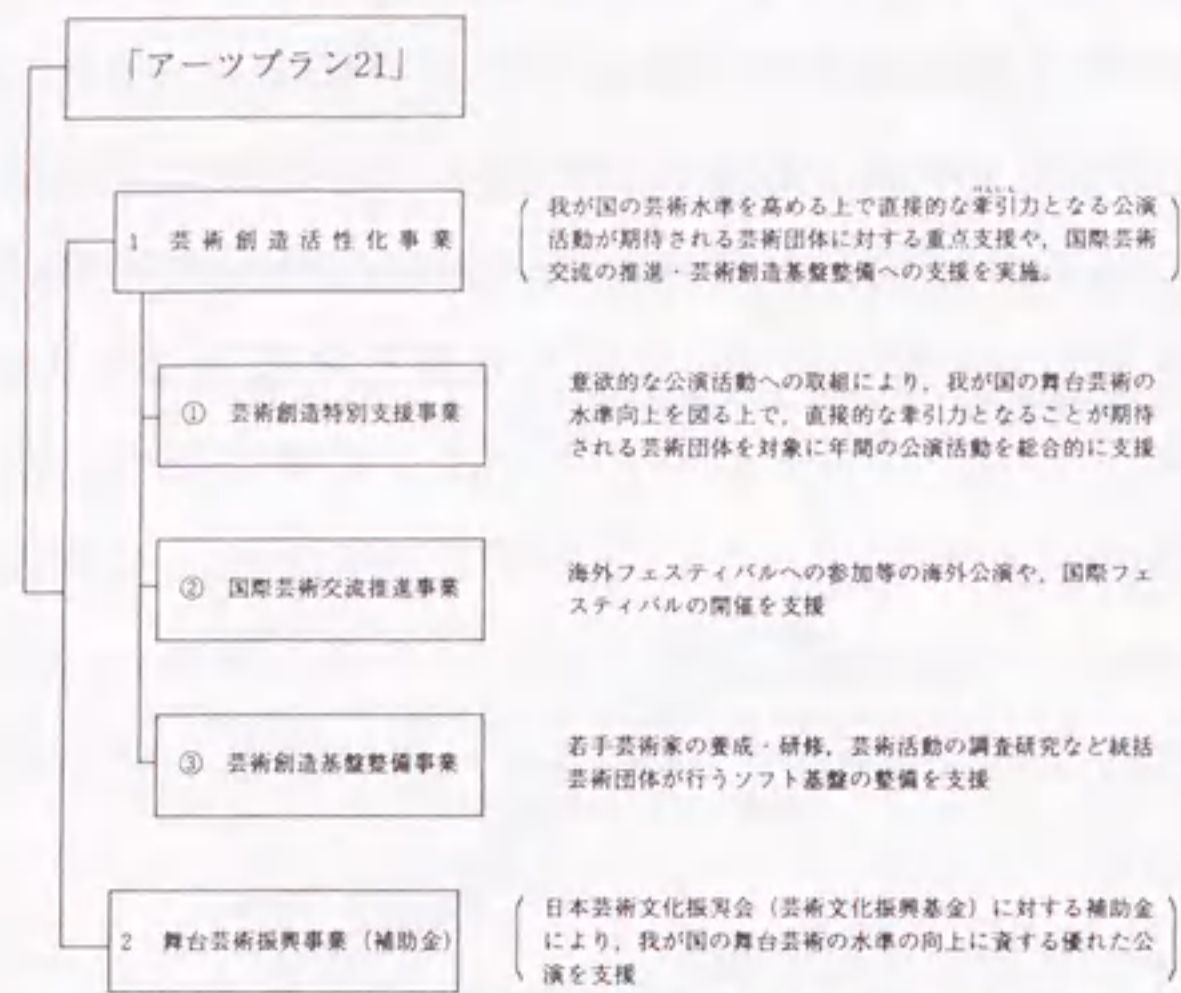
て行う必要が提言された。その担当者レベルの研究会的組織として、1977年には7府県1市が参加した第1回全国府県文化行政連絡会議が箱根が開催され、「文化行政と総合計画との関係」について議論された。特に、地方自治体では高度経済成長による税収入の伸びと首長の選挙を意識した「箱もの建設」と地域住民の文化活動への欲求が、文化ホールをもつ公立文化会館の建設を促した。そのため、1980年代には公立文化会館は(社)全国公立文化施設協会の調査によると、525館の文化会館が設置された。箱ものは建設してから開館するまでかなり時期がかかるが、そのため80年代計画した文化会館が90年代前半に約450館開館している¹⁴⁾。なお、企業においてもサントリーホール(1986年)、パナソニックグローブ座(1988年)等専用ホールの建設し運用するなど文化支援活動の一環として行い始めた。

(6) 芸術文化振興基金の発足と近年の文化活動

1990年以降、我が国は失われた10年間といわれているが、バブル経済を経て、財政再建路線と経済刺激策の双政策が我が国の文化行政に大きな影響を残した。まず90年には、「芸術文化振興基金」が国出資の500億円に民間寄付金の112億円を原資として創設され、その運用益をもって芸術団体等の活動を助成している。当初は、バブル期の影響もあり、金利が高止まりであったがために20億円を超える30億円近い助成金が交付されたが、近年のゼロ金利により、積立金を取り崩しても10数億円と当初の半額に近い助成額である。また、企業による芸術活動への支援はメセナ活動といわれるが、交際費、広告費が潤沢であった90年代当初は、日本価格といわれる演奏価格や美術品の買いあさりやを招くほど企業が文化活動を一つの商売として考え、メセナ活動からはほど遠い活動を行った。現在では、一部のメセナに熱心な企業が中心となって地道な支援活動が行われている。このように、芸術団体への国からの一方的な支援・助成のみならず、メセナ活動を通じた企業、個人による多面的な資金提供が行われる枠組みが整備されてきた。

こういった官民の役割分担も徐々に整えられつつあるが、この流れを一層進めるため、1996年度から、日米舞台芸術交流事業、優秀舞台芸術公演奨励事業、芸術活動特別推進事業、民間芸術等振興費補助金を組み替え、「アーツプラン21」に発展的に解消した。

図2-2-3 「アーツプラン21」の概要



（出典）文化庁「我が国の文化行政」2000に基づき筆者作成

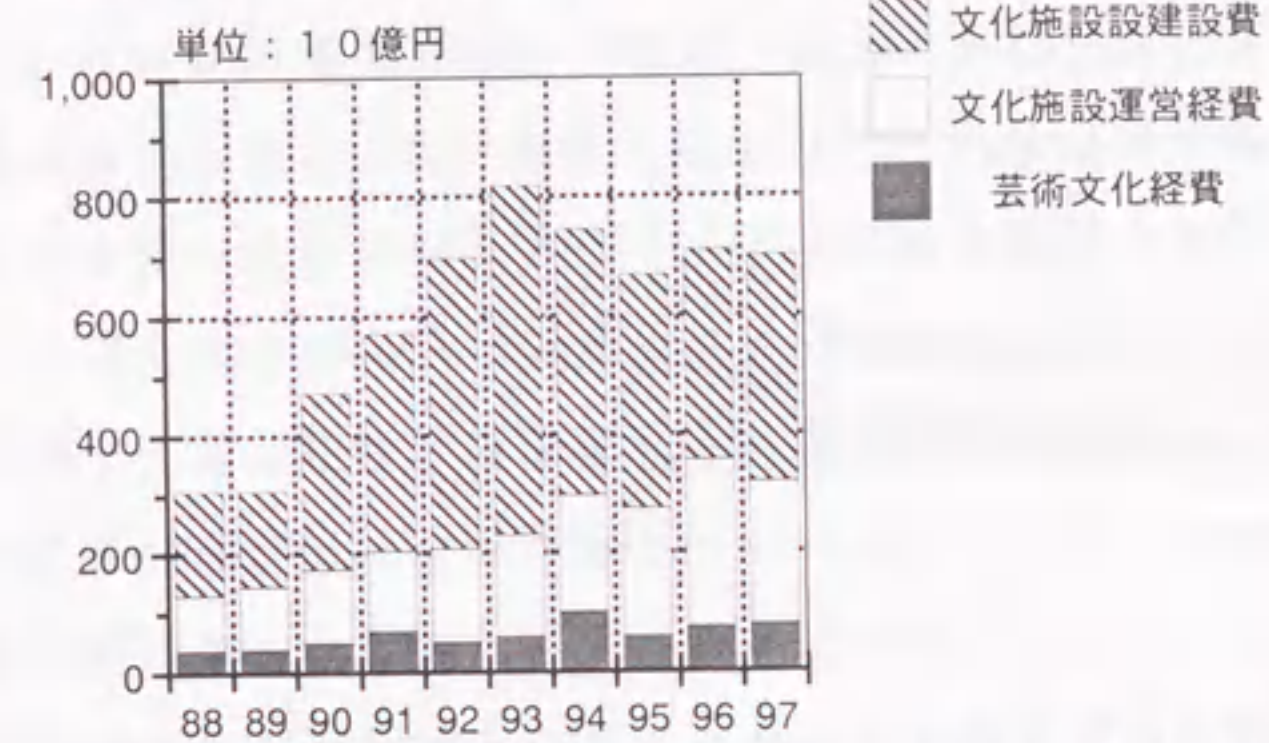
図2-2-3に「アーツプラン21」のコンセプトを示す。

また、文化施設としては、1992年8月に第2国立劇場として建設工事に着手した国立オペラ劇場はその運営に当たる（財）第二国立劇場運営財団の設立も含み、1997年10月に新国立劇場として開場、伝統芸能の国立劇場と併せ、現代舞台の拠点が完成することとなった。

一方、地方においても愛知県芸術劇場を始めとするオペラ専用劇場（1992年）、銀河ホール（演劇、1993年）、ふるさとホール（伝統芸能、1991年）、にしきのホール（音楽、1993年）、田園ホールエローラ（音楽、1989年）、ウイーンホール（音楽、1991年）等専用ホールをもつ文化会館が設置され初め、一方においては、コンピュータ制御や映像を利用した舞台技術の進展により、顧客のリクエストに応える多目的ホールである横浜アリーナ（1989年）のような文化施設も開場している。

国以上に財政的に脆弱な地方自治体では、不況による雇用対策の一環としての公共事業が予算の中心となり、文化関連予算は削減される傾向がある。また、箱もの行政として評判の典型として文化会館のみの設置から、芸術団体の恒常的な専属化（アーティスト・イン・レジデンス）や自主事業の展開等地域の文化会館を巡る新たな動きが出てきた。文化庁においても、芸術情報プラザや地域文化情報システムの構築、（財）芸術創造が企画した芸術見本市等、芸術団体と文化会館との出会いの場も整備されるようになってきている。

図2-2-4 最近10年間の地方文化関連経費の推移



（出典）文化庁「地方文化行政状況調査」各年度に基づき筆者作成

今後は、インターネットを中心とするネットワークとコンピュータの技術進歩による映像、音声による新たな芸術の展開とそれを支援するメセナ活動を端緒とする官民の役割、高齢化が進む国民が需要する文化活動の提供を軸に文化政策が展開されていくものと思われる。

第3節 文化政策に関する組織・制度

文化が、民族あるいは社会集団が持つ政治、経済、宗教等を意味するならば、文化政策を立案し遂行する機関は極めて多岐にわたるだろう。一方、最も狭義に、他の社会集団が持つ精神的規範及びそれから生じる成果物（ソフト、ハード）のうち、芸術作品、著作物、文化財、建造物等とすると、政策機関はかなり限定されることになる。

我が国では、文化の名が付された行政機関は文部省の外局である文化庁のみである。文化庁が対象としている「文化」については、すでに第2章第2節で述べられたところであり、他の先進諸国においても文化政策の対象となる文化の範囲はほぼ大同小異である。本節では、文化庁の政策対象である文化を念頭に置いて、文化政策に関する組織を概観することとする。

1. 国

おおよそ政策の過程は、①行政課題の発生②当該問題の認識と構造化③政策案の考察④政策決定機関による意思決定⑤実行⑥評価になる。さらに、評価によっては、②にフィードバックされる過程も付加される。その内、国の最高政策決定機関が国会である。

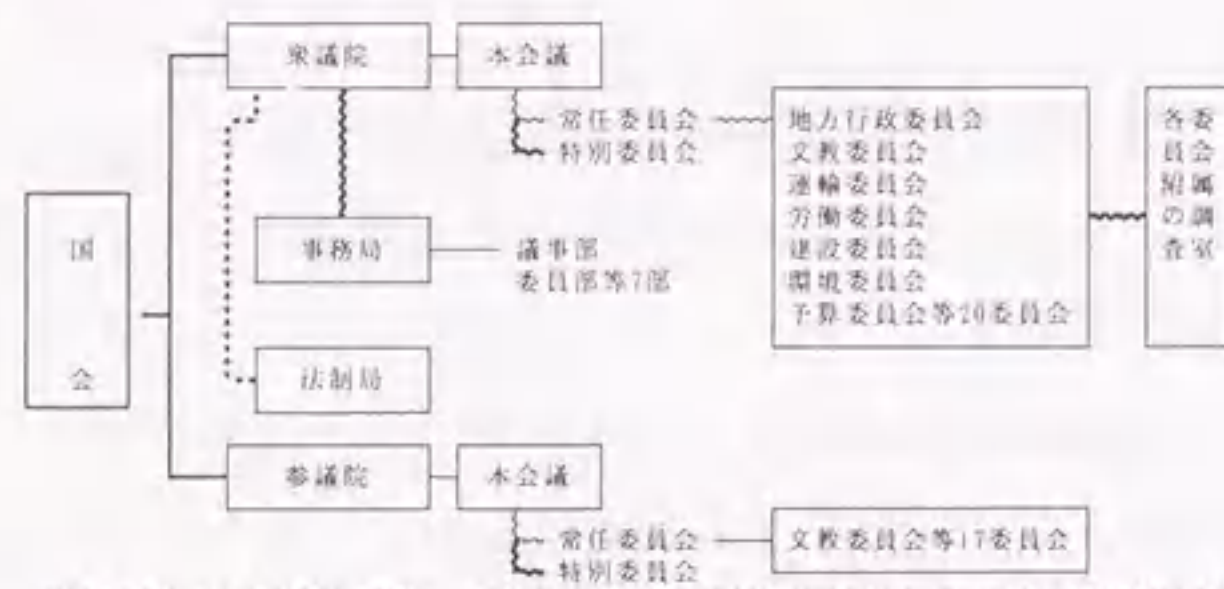
(1) 国会の役割

1) 国会の組織と機能

国会は、国権の最高機関であって、唯一の立法機関であることから、行政機関の行政対象、その方法等について法律を定め、また、それを確定し、実行するための予算を決定する。従って、文化庁が対象とする文化についても、文部省設置法（及びそれに基づく組織令）により定めている。

国会の組織は、図2-3-1のとおりである。

図2-3-1 国会の組織



(注)参議院にも衆議院と同様に、調査室、事務局、法制局が設置されているが、組織的には同様なので省略した。
(出典)総務庁「行政機構図」98年度に基づき筆者作成

衆参両院以外に19の常任委員会（参院では17）が置かれるが、そのうち文化に関連

があるのは文教委員会（参議院は文教・科学委員会）である。しかし、最近の「地域伝統芸能等を活用した行事の実施による観光及び特定地域商工業の振興に関する法律」（いわゆる「地域伝統芸能活用法」）は運輸委員会で、地方拠点都市整備法は建設委員会で審議された。議員の審議や立法を助けるため、事務局に各委員会毎の調査室が置かれ、資料調査の観点から、国立国会図書館に調査及び立法考査局、専門資料部が置かれている。我が国は議院内閣制であるから、議院の絶対多数党が内閣を組織し、行政を遂行する。

2) 国会での政策決定過程

戦前、戦争直後では、限定された資源を欧米へのキャッチアップに効率的に分配するという政策目標に沿った政治的優先順位が行われたため、経済活動振興への予算重点配分となるのもやむを得なかった。敗戦を契機として我が国は軍事国家から文化国家をめざしたがそのための立法として、1950年に文化財保護法を成立させた以外は、「文化」の振興を直接の目的とした法律は現在のところ制定されていない。1980年代後半に入り、多くの地域振興法に、地域振興の目的のため、産業振興に加えて文化振興のための施設整備等が規定され始めた。1991年には、直接地域の伝統的文化財を活用して、地域振興を図るため地域伝統芸能等活用法が成立した。

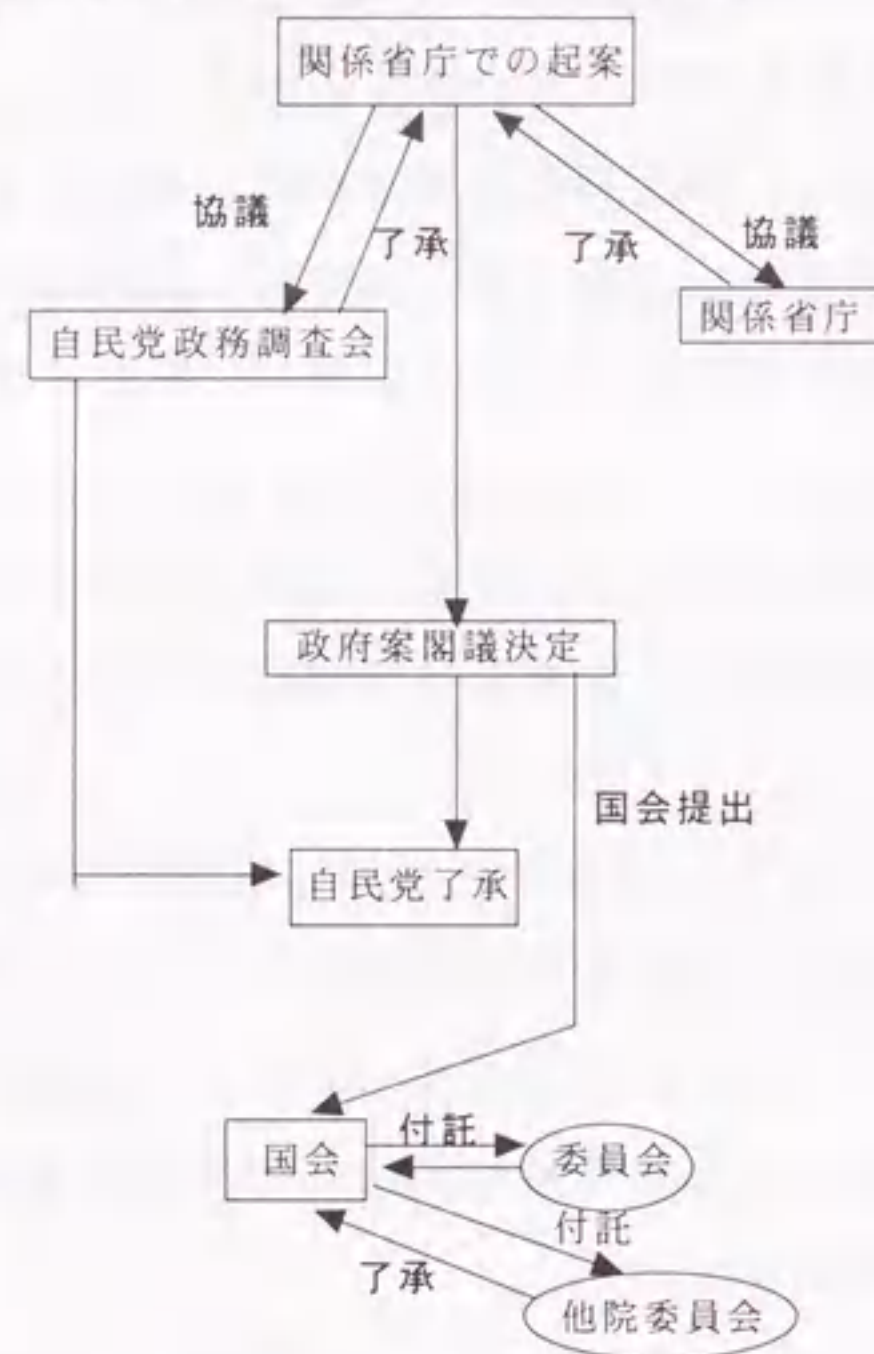
国会が議員立法を多く成立させたのは、1940年、50年代で、現在は政府提出法案の審議が中心となっている。自民党政権下での成立過程の経過を見ると、①関係省庁での法律案起草→②自民党政務調査会各部会（文化であれば文教部会）への説明→③同時に関連省庁への説明→④政府案の閣議決定→⑤自民党の了承→⑥国会提出→⑦委員会（文化では文教委員会）への付託審議→⑧可決→⑨他議院送付（⑦を経て）→⑩可決成立であった。（図2-3-2参照）

予算関連法案では予算の成立が必要なことはいうまでもない。法案提出省庁にとっては何にもまして、まず自民党の政務調査会部会での了承が必要であった。議員も得意分野や選挙支持母体との関連から、議院の委員会や部会に属し勉強したから、人事異動で定期的に異動する省庁の職員以上に特定分野に詳しく、影響力を持つようになる。

「文化」については、文教部会に属するいわゆる文教族議員が中心となっていたが、その議員の大半は、教育、学術、スポーツに関心が向いており、文化については、当時の大平総理提唱の「田園都市構想」で地域文化の振興に触れられた時に関心が持たれた程度である。むしろ、文化については、議員個人が芸術鑑賞をしたり、伝統芸能に親しんだりする趣味的な超党派の集まりの議員集団が力を持っていた。これが、他の財政、商工、農林、

教育等の行政分野と異なるところであった。

図2-3-2 政府提案の法律の成立過程



(出典)筆者作成

芸術文化振興基金（芸術家に対して、年間20～30億円の助成を行う基金）は、1991年に設立されたが、この設立に先んじ超党派の議員集団が、1985年に基金設立の基本構想を発表し、彼らを支持する芸術家たちの意見も聞いて、これを正式の活動目標としていた。1989年夏に文化庁に、基金構想が持ち上がると、それに呼応する形で、彼らも様々なバックアップを行った。このように、彼らは文化振興に大きい影響力を持ったが、族を構成するまでには至らなかった。

細川内閣を経て、現在の自公保連立政権下では、各党の政務調査会（自民党）、政策審議会（公明党）、政策調査会（保守党）等政策担当委員会が政府とのパイプ役を努めている。

国会に提出された法案は、関係委員会に付託され審議されるが、その付託件数や質疑の件数の多寡が、議員（選出母体の国民、選挙団体）の関心の程度と考えるならば、文化に関する質疑等は、他の文教委員会所管事項に比べ残念ながら少ない。基金創設の際の法案（国立劇場法を、日本芸術文化振興会法に改める法案）の審議は、1991年冬に行われ

たが、その際には、文化関係の質疑は従来の3倍行われたといわれている。

今後は、いかに議員に組織的として文化に関心を持ってもらうかが課題である。

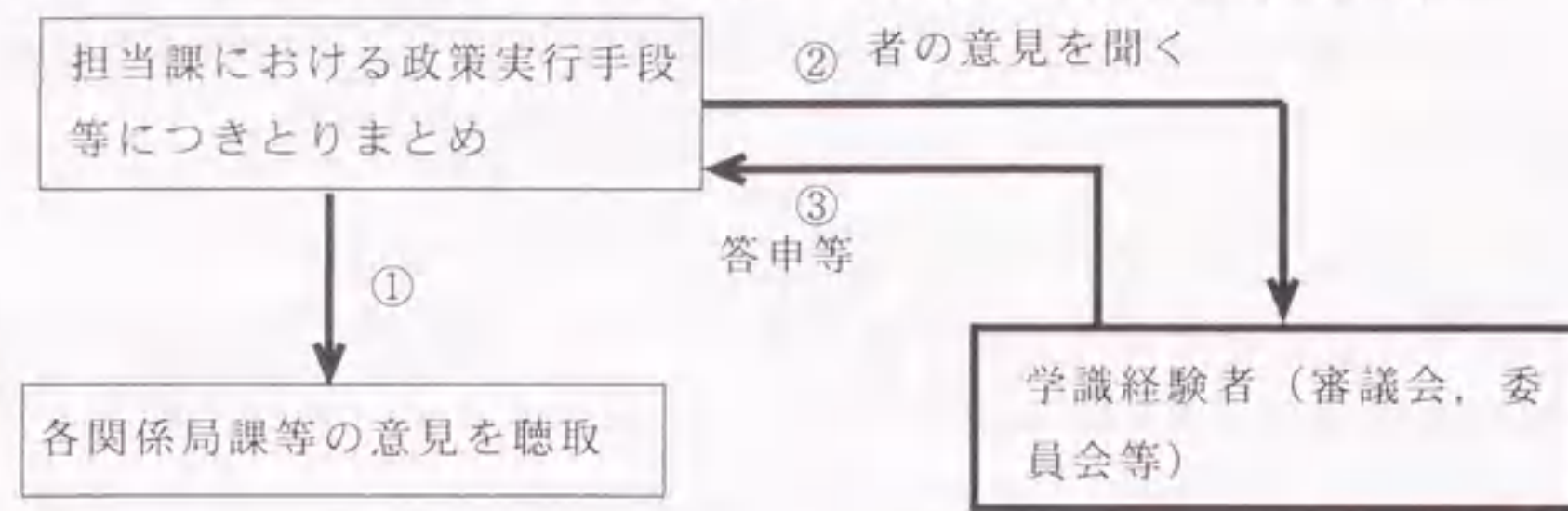
(2) 策定機関

1) 行政内部での意志決定過程

②の行政課題の認識と構造化の過程は行政を中心とした行政内部での検討と審議会への諮問、外部シンクタンク等への委託調査からなる。通常の場合としては、次の過程より成る。①担当課における課長補佐、係長クラスが行政課題の問題点及びその問題となる背景、各種問題要因の相関関係、今後の取るべき方策とそのための実行手段等につき概略をまとめる。②関係各課の担当者の意見を聞く。③学識経験者で構成される各種審議会、委員会、私的諮問機関に、問題点の洗い出しと今後の在り方という形で諮問する。④事務局となる担当課（複数の関係課で構成される場合もある）で答申原案を作成する。⑤審議会等から正式な答申を得る。

行政内部で検討されていたことが、審議会（私的諮問機関も含む）等に情報として出されることは重要である。そのため、審議会の役割について述べたい。審議会には、法的に設置されたものと私的に設置されたものがある。前者は、国家行政組織法第8条に根拠をもち、法律または政令で定められる合議制の機関で、府、省、委員会、庁に置かれる。任務としては、調査審議、不服審査等であるが、政策形成過程では調査審議の役割が中心である。また、大臣、局長の私的諮問機関として、懇談会等が置かれることもある。これは要綱等の行政府の内部規則により設置されるものであり、審議会の総枠が定まっていること及び機動的に審議すべきことが多いこと等から、最近はこの例が多い。文化については極めて専門的あるいは微妙な行政課題が多く、審議会等により外部の学識経験者の意見を聴くことは、行政スタンスが一方に偏るのを防ぎ、芸術団体間の利害を調整する上からも重要である。

図2-3-3 行政内部での意志決定過程 審議会、委員会等学識経験



(注) ダイアグラムの①等の数値は、政策決定プロセスの順序である。

(出典) 筆者作成

2) 文化関連審議会

このように、文化政策にとっては重要な機関であるが、その設置数は少ない。法律で設置されている審議会219のうち、今までに文化関連の答申を提出した審議会は、歴史的風土審議会等15あり、その内文部省・文化庁関係のものが6である。なお、審議会は将来の政策方向につき審議するが、文化財保護審議会は文化財の指定が中心で、他の審議会と少し異なっている。むしろ、文化庁長官の私的諮問機関である「文化政策推進会議」、田園都市構想の「文化の時代」を報告した総理の諮問機関「政策研究会文化の時代研究グループ」、文化交流懇談会等の私的諮問機関の方が多い。文化関連の課題は、芸術家をはじめとする専門家の意見を多く参考にしなければならないこと、文化に対する課題が最近関心を持たれ始めたことに対し、審議会の構成員がほぼ定まっていること、審議会総数を行政改革のため増加させることができないこと等から、私的諮問機関が多くなっているものと思われる。文化政策推進会議の構成員は、学識経験者及び芸術家で全体の60%以上であり、芸術団体代表者を加えると全体の2/3が学識経験者等となっている。なお、学識経験者が比較的多いと思われる生涯学習審議会でも、その割合は50%強である。

(3) 実施機関

1) 執行機関としての文化庁

実行段階では、すでに必要な法律、制度、予算といった行政資源は、意思決定機関(国の場合国会)で了承、確認されているので、その意思に沿って実行される。従って、政府の事務の大半はこの実行段階にある。国の行政権は内閣に属するから、文化に関する行政も内閣に属する。内閣は行政府としての最高意思決定を行う機関であるが、実際は内閣

を構成する各省庁の大臣が行政事務を分担するので、その総合調整的機能を持つ。文化行政事務は、文部大臣を長とする文部省を中心として、関係省庁にまたがっている。文部省設置法、組織令等により文部本省と外局たる文化庁に分かれるが、文化行政事務は、文化庁長官を長とする文化庁が主に責任を負う。

文化庁以外にも文化に関連する行政は、外務省(文化交流)、文部省(生涯学習)、農水省(構造改善事業による文化施設の整備)、通産省(生活文化産業、伝統的工芸品)、特許庁(工業所有権、特に特許、意匠)、運輸省(観光)、労働省(職業能力開発法に基づく技能士(現在のところ、竹細工、漆塗り))、建設省(都市計画、建築基準(町並み保存、パブリックアート))、自治省(交付税)、沖縄開発庁(沖縄の文化振興)、環境庁(環境政策、特に自然保護と文化財保護との関連)、国土庁(国土の総合開発、利用計画)がそれぞれ関係している。これらの省庁の事務を大きく分類すると、人材養成(労働省、通産省、文部省)、人材交流(外務省)、施設整備(建設省、農水省)、資金の提供(自治省、通産省)、情報発信(外務省、文部省)、制度整備(国土庁、環境庁、沖縄開発庁、通産省、特許庁)に分かれている。

2) 執行機関以外にの補助機関

さらに、国の附属機関として、国家行政組織法第8条の2により、施設等機関の名称で、博物館、美術館が置かれている。なお、国の機関としての劇場は設置されていない。博物館や美術館は、歴史資料、芸術資料、民族資料、自然科学資料等を収集し、展示し、また調査研究するために設けられており、厳密に言えば美術館も博物館に含まれる(博物館法)。国立の博物館は、東京、京都、奈良の各博物館。美術館としては、東京と京都の近代美術館、西洋美術館(東京)、国際美術館(大阪)が置かれている。最も大規模な東京国立博物館にしても、222人の定員で、そのうち研究業務、学芸業務に当たる学芸部には67名と全体の1/3で、海外の有力博物館等に比べ少ない。また、美術館においても、キュレータに当たる職員は、研究者との掛け持ちで十分な人員は割かれていない。

次に、特殊法人(特別の法律をもって組織された法人)における文化行政事務をみてみよう。特殊法人は、行政府の公益性と民間企業の効率性をあわせ持った行政府の補完的組織として、1960年代に多く設置された。執行機関として、その業務によっては行政府以上に重要な機関もある。通常は、民間企業が業務を行うには利益が上がらないため参入が困難であり、かつ、国民にとって不可欠な業務であるが、行政府の事務執行手段より民間企業の活動手段を援用した方がよい業務を担当している。そのため、国の一般会計(場

合によっては、特別会計)から出資金、補助金、委託費等の名目で業務支援が行われている。文化の分野は営利性より公益性が強いため、民法上の法人も多く活躍している。特殊法人として、国際交流基金(人材交流(外務省所管))、日本芸術文化振興会(芸術団体への助成(文化庁所管))、中央職業能力開発協会(人材養成(労働省所管))、地域振興整備公団(資金提供(国土庁所管))、国際観光振興会(観光(運輸省所管))、総合研究開発機構(企画、調査(経済企画庁所管))等がある。

2. 地方自治体

地方自治の原則に沿い、地方自治体が文化に関する行政を行っている。政策の過程は、先の国の場合と何ら相違することはないが、特に議会と行政府との関係及び行政府内の関係(首長部局と教育委員会)が国の場合と異なっている。これは、国が議院内閣制であるのに対して、地方自治体が大統領制であるということに基づく。

(1) 議会の役割

議事機関としての議会の権限は、①条例制定②予算の議決③地方税賦課④財産の取得、処分等であり、法律の範囲内で行使される。また、地方自治法等地方行政関連法の範囲内で、地方自治体の組織及びその権限を定めている。

文化財保護条例は現在すべての都道府県に制定され、97%の市町村において制定されているが、文化振興条例を定めている都道府県は東京都、北海道、青森等の一部において制定されているに過ぎず、県レベルでも制定している地方自治体は少ないが、文化振興のための行政計画はすべての都道府県において策定されている。これは、文化行政の国レベルでの法的位置づけが文化財行政ほど明確でなく(文化振興法は現在のところ未制定)、地方レベルにおいても文化行政を条例ではなく、行政計画として振興する方が柔軟性に富むとの判断があると思われるが、根拠条例がないだけに、予算等の要求に他行政分野に遅れをとる欠点も予想される。しかし、文化振興基金条例はほとんどの県で定めており、文化振興については、条例で方向性を示すより、基金等による文化活動への資金援助の方が文化振興になじみ易いものがあると思われる。議会には、国会と同じく、その規模に応じて(地方自治法では、人口規模に応じてその議員数を定めている)、委員会が置かれ、委員会審議方式を採っている。通常の県の議会では、文化関係は文教委員会(厚生、福祉、労働関連委員会と同一の場合もある)で審議されるが、総務委員会の場合もある。また、基金関連は、財政委員会等予算関連委員会の例もある。国に比べ、その付託先委員会の自

由度は、幅広く地域文化一般に関わる案件が多いため、大きいようである。議員は、これらの委員会のいずれかに属することとなるが、地方自治体の規模に応じ、その審議の方法は一樣ではない。例えば、人口1000人規模の富山県利賀村では、文化に関する審議は全員協議会(本会議に近い。本会議との相違については、地方自治法上多様な説がある。)で、沖縄県等人口100万人規模の県では、付託された文教厚生委員会が審議している。

議会は、首長の提案を審議し、かつ決算及び首長の報告に基づき、文化に関する評価を行うところは、国会と同様である。首長の地域文化振興にかける意気込みが強い地方自治体では、かなり文化振興への審議、提案が行われている。

(2) 策定機関

1) 文化関連審議会の設置

地方自治体には、法律にて設置で義務付けられている審議会、委員会(第1種審議会と仮に呼ぶ。)と、法的裏付けはあるが、各自自治体の意思に任ず任意設置(第2種)のもの及び自治体独自の条例に基づく審議会等(第3種)がある。一方、国と同様に首長、部長クラスへの各種意見等を述べるための私的諮問機関(第4種)も多く置かれている。文化振興のみを目的とする第1種審議会は地方自治体には存在しない。第2種審議会として、生涯学習の観点から文化活動を振興するための審議会である生涯学習審議会(生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律第11条)がある。なお、市町村レベルでの生涯学習審議会は、第3種審議会である。第3種、第4種審議会は多く設置されている。都道府県における審議会名を表2-3-1に示す。全都道府県の内29県(62%)に設置されている。

表2-3-1 各都道府県に設置されている文化関係審議会

都道府県名	審議会名	都道府県名	審議会名
北海道	文化振興審議会	滋賀	文化行政推進本部
宮城	美術館協議会	大阪	府民劇場運営審議会
	文化行政連絡調整会議		文化・生涯学習推進本部
秋田	芸術文化懇談会	兵庫	文化懇話会
茨城	文化行政推進調整会議	鳥取	文化振興会議
千葉	房総文化懇談会	島根	文化行政連絡会議
	文化行政推進会議	広島	文化行政推進協議会
東京	文化懇談会	山口	芸術祭運営委員会
神奈川	文化を考える懇談会	香川	文化施設整備構想検討委員会
	文化行政推進本部	愛媛	生活文化調整会
新潟	文化行政推進本部	高知	文化推進委員会
富山	うるおい環境づくり会議		文化推進連絡協議会
	文化の県づくり懇話会	福岡	文化懇話会
石川	美術文化振興協議会	長崎	文化創造委員会
山梨	県民文化推進会議	熊本	文化振興審議会
静岡	文化振興懇談会	鹿児島	芸術文化振興会議
愛知	文化施策研究会		文化懇話会
	芸術文化連絡会議	沖縄	文化問題懇話会
三重	文化審議会		
	文化行政推進会議		

(出典)文化庁「地域文化行政状況調査」98年度に基づき筆者作成

2) 審議会の任務と機能

審議会の任務、審議事項は多様である。一般的な文化施策に関する基本指針等の行政計画を策定する審議会の設置は、北海道、千葉、神奈川等19県で最も多く、次いで首長部局と教育委員会との文化に関する連絡を目的としているのが、茨城、新潟、滋賀等7県、より具体的に賞の選定、施設の整備方針、特定の芸術文化等を審議するのが、大阪等3県となっている。なお、文化財保護については、第2種の審議会としてすべての都道府県に文化財保護審議会（文化財保護法第105条）が置かれているが、市町村では大規模で文化財が豊富に存在するところ以外は、設置されていないのが通常である。時系列的には、1980年代前半に多く設置され始めた。これは、80年代前後から行政の文化化運動が一部の県で盛んになり始め、それを契機として県が文化振興を行政課題の一つとして取り上げ始めた頃と一致する。

通常、審議会の構成員は、学識経験者、当該地方の芸術団体、マスコミ関係者で、県民の代表者が加わっている県はない。連絡調整を主たる任務とする審議会では、各行政部局の責任者が中心である。従って、このような審議会では、文化振興に関する基本方針の事

務レベルでの調整を行うに過ぎず、方針の策定は行われず、通常、審議会が独自で方針を定めることはなく、首長及び幹部の諮問により審議を始め、報告書の提出で任務は終了するが、一部の県においては、事務局（通常は、首長部局文化担当課）からの事業報告等の形で、方針策定後のフォローアップを行っているところもある。しかし、審議会委員は非常勤であり、かつ事務局が自己に都合の悪い案件は報告しにくいいため、計画の実施等までフォローすることが困難な状況である。

一方、文化振興を重要課題として位置づけ始めた1980年代前半から県の最高レベルの行政計画の中で、文化が取り上げられてきたことは、最近の動向として重要である。現在37の県（全体の79%）の計画に含まれている。

(3) 実施機関

1) 教育委員会と首長部局の事務配分

地方自治法・地方教育行政の組織及び運営に関する法律によれば、先に述べた文化庁が対象とする文化にかかる事務は、教育委員会が行うこととなっている。従って、国レベルの文化振興が文化庁主体で行われるように、地方自治体でも教育委員会が主体となって行われてきた。しかし、行政課題として文化振興が地方自治体で取り上げるようになると、教育委員会のみならず首長部局において文化振興事務が行われるようになった。そのため、首長部局に文化担当課が設置され始め、1980年代に入ってから急激に増加し、現在では44県（全体の94%）に設置されている。従って、文化関係事務が教育委員会と首長部局とに分かれている県の方が多い。その事務の分担であるが、文化財保護、学校を中心とする生徒に対する芸術教育、生涯教育の一環としての文化活動（社会教育施設での活動）、美術館、博物館の設置と運営等は教育委員会、生活文化、地域景観、地域文化振興等は首長部局で担当するのが通常であるが、教育委員会では文化財保護のみという県も数県存在する。宮城県の組織及び組織条例（正式には組織条例に基づく規則）を示す。

図2-3-4 宮城県行政組織規則（抄）

- | |
|--|
| <p>文化振興課</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 文化行政の総合的な企画及び調整に関する事 2. 文化の振興及び奨励に関する事 3. 余暇活用に係る総合的施策の企画及び推進に関する事 4. 県民会館に関する事 |
|--|

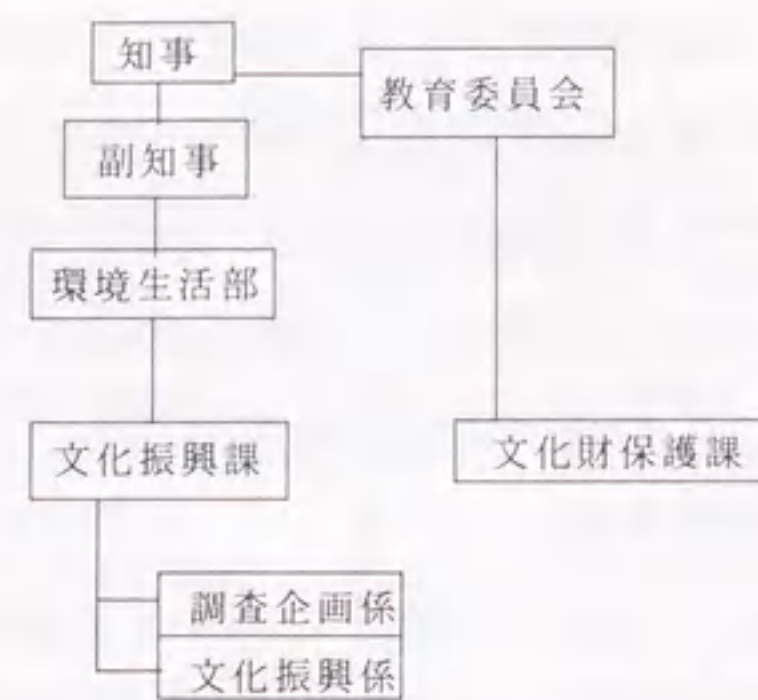


図2-3-5 宮城県文化行政機構
(出典)「宮城県行政組織図」98年版に
基づき筆者作成

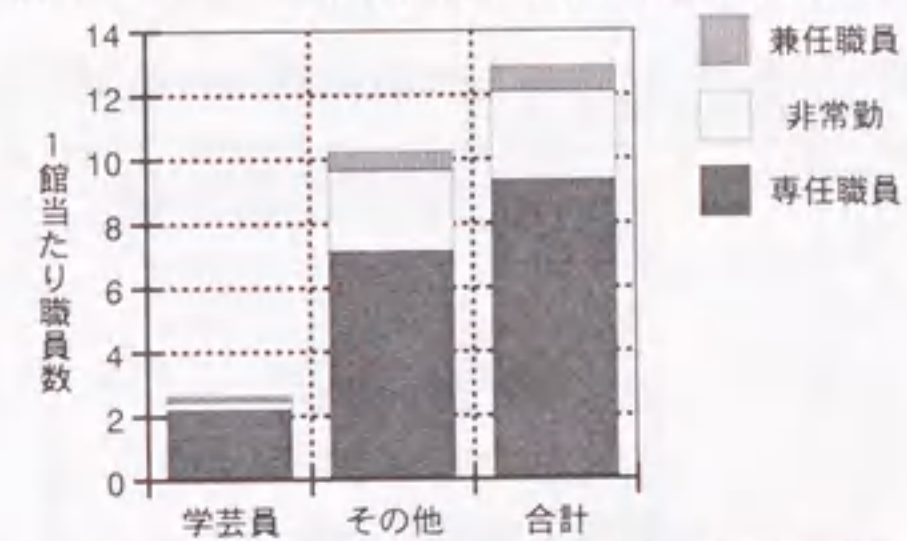
市町村レベルでは、文化に熱心な首長がいる地方自治体では、首長部局に文化担当係りが置かれるが、通常は行政規模からいって、文化関連事務は教育委員会が行っているところも多い。文化財保護を中心に、その他の文化事務は社会教育の一環として、片手間的に行っている自治体もある。従って、国レベルでは、一応文化庁が主体となって行っている事務も、県レベルでは教育委員会と首長部局とに分かれ、さらに市町村レベルでは、教育委員会が行うという事務連絡上複雑な構造となっている。

2) 最近の動向

最近の動向として、大規模な文化施設が設置されている。従来そのような文化施設は教育委員会の所管であったが、首長部局が所管する事例が増加している。これは、そういった大規模施設の建設は首長主導で行われること、建設費が巨額(200億円程度の施設もある。)になること、維持管理のための運営費(開催される公演費も含む。)を捻出しなければならぬこと等、首長部局で管理した方が適切なためと思われる。

国と同様に、地方自治体にも博物館、美術館、劇場等の文化施設が設置されているが、最近では、直轄の機関ではなく、地方自公共団体が設置はするが、その運営は財団等による形態が多い。文化施設は特にその傾向が大きく、都道府県設置の場合は、70%以上が設置と運営は切り離され、運営が財団、社団に任せられている。他方、市町村設置の場合は、80%以上が直接に運営されている。

図2-3-6 公立美術館1館当たり職員数(96年度)



(出典)文部省「社会教育調査」96年度に基づき筆者作成

また図2-3-6をみると、職員は1館当たり13人弱で、そのうち4人弱(全体の32%)が学芸員であり、国と同様に全体的に職員が少ない上に学芸員や劇場の専門家も少ない。また作品の購入予算も、日経新聞の調査によると、公立美術館1館当たりでは、年間1億2000万円余と少額である。今後、美術館、博物館、劇場等の文化施設を活性化するためには、専門家の増員及び購入予算等の増額が望まれる。

3) 第3セクターと文化事業

国レベルでは、特殊法人の文化振興における役割は大きいものがあったが、地方自治体レベルでは第3セクターといわれる半官半民の団体が重要である。これは、地方自治体と民間が出資し、地方自治体所管(県レベルでは県所管、市町村レベルでは市所管)の財団法人として、その基金からの益金や地方自治体からの補助金を原資として、文化振興を行っている。条例で、基金のみを設立し、その基金に事務局を設置し運営しているものもある。県レベルでは、基金も含め32県に44団体設置されている。その一覧を示す。

表2-3-2 各都道府県が設立している文化関係基金

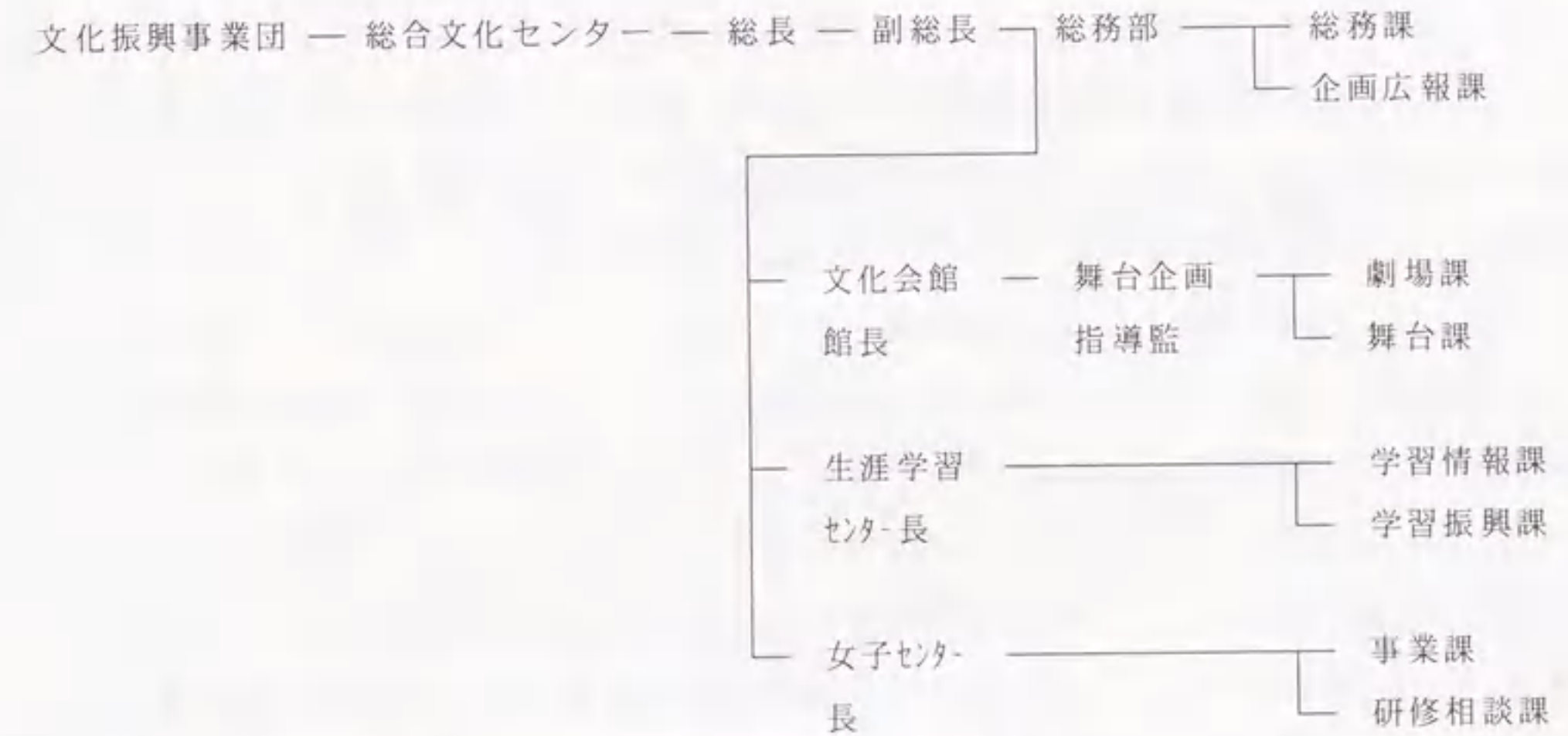
都道府県名	基金名	都道府県名	基金名
岩手	文化振興基金	滋賀	近代美術館美術品取得基金
宮城	文化振興基金	京都	緑と文化の基金
福島	(財)文化振興基金	大阪	文化振興基金
栃木	文化振興基金	兵庫	芸術文化振興基金
	美術品等取得基金		芸術文化センター事業基金
群馬	芸術文化振興基金	島根	教育文化振興基金
埼玉	文化振興基金	岡山	文化振興基金
東京	国際平和文化交流基金	広島	文化振興基金
	美術資料取得基金	山口	美術品取得基金
新潟	美術品取得基金	徳島	(財)文化振興基金
	(財)文化振興財団	香川	(財)芸術文化振興財団
富山	芸術文化振興基金	福岡	教育文化振興財団
石川	(財)文化・産業振興基金	佐賀	文化振興基金
	(財)文化・歴史・環境基金		(財)芸術文化育成基金
福井	(財)文化振興事業団	長崎	文化基金
山梨	(財)やまなみ文化基金	熊本	くまもと21ファンド
長野	美術品取得基金	大分	芸術文化基金
岐阜	美術品取得基金	宮崎	(財)文化協会
三重	文化振興基金		

(注)文化庁「地方文化行政状況調査」98年度に基づき筆者作成

この内、34が基金であるが、通常基金では、原資からの益金（銀行預金等による利子、国債等債権利益）を、芸術文化活動への助成に使用している。そう言う点では、芸術文化振興基金と同様の仕組みである。一方、財団法人も少なからず見受けられる。基金は原資が金銭、金銭的債権等に限定されるが、財団では建物等不動産からの賃貸利益等も活用して、金銭からの利子のみでなく幅広く助成資金としている。利子率が高かった1989年度で、全都道府県の基金の原資約733億円に対し、助成金の総額は8.3億円とその割合は、1.12%に過ぎない。もとより管理経費等にも利子をもって充てる基金もあろうから、必ずしもその運用利率が低いとは言えないが、国の振興基金に比べ低いこと、メセナ活動が盛んであった時期にもかかわらず、民間からの出資金が約5%と低いことが特徴である。現在のように市中金利が低く、かつ不況の影響でメセナ活動が一時に比べ下火になっている厳しい状況の中では、助成金の額がかなり低くなっていることが予想される。そのため、県からの原資の補給及び利子プラス県からの補助金を考えることも必要である。

芸術文化活動への助成金事業以外に、直接文化事業を行う団体も存在する。例として、三重県文化振興事業団の組織を示す。

図2-3-7 三重県文化振興事業団組織図



(出典)「三重県文化振興事業団組織図」98年度より筆者作成

三重県には、1994年秋総合文化センターが完成し、それを運営するため事業団が置かれた。全体を統括し、運営全般を指揮する総長の下に66名の職員がいるが、その中でも芸術文化活動に重要な役割をするのが、文化会館館長と舞台企画指導監である。両名とも芸術活動に詳しい学識経験者であり、その点、監督官庁の人事の都合で決まる多くの文化施設の管理者と相違している。最近、芸術集団を付置した文化施設がかなり見受けられるようになってきたが、その際も、施設の管理者は相変わらず県庁等のOBが就任している場合も多い。真に文化施設を活性化するなら、予算執行権や人事権まで持つ芸術監督的人材が必要であろう。

第4節 まとめと今後の課題

前段では、文化政策の対象とする「文化」について、法令上は文化庁の所掌事務は「芸術及び国民娯楽」「文化財」「著作権」「国語」であるが、地方自治体ではその行政範囲を定める地方自治法に定義がないため、行政計画等で文化庁以上の広範囲な対象を文化に含めている。そのため、文化庁の「文化」を越えた地方自治体独自の固有事務を有している。そのことが、行政対象分野の曖昧さに繋がり、政策評価を行うことの困難さに繋がり、文化への行政投資に対する議会、行政内部での無理解を助長することにもなる。

戦後の文化政策は文部省芸術課による芸術祭公演の主催に始まるが、1968年に文部省も外局として文化庁が発足したことを契機として、国レベルでの文化主管部局ができたが、予算的にもその後10年以上にわたって伸び続けた。また同時に地域文化活動の拠点たる文化会館への補助金制度が開始され、当時不足していた文化会館の整備を促す契機となった。また、1990年に国の出資と企業の寄付金により発足した芸術文化振興基金は、芸術団体への資金提供を行い、芸術活動の振興と併せ官と民を併せた社会全体で、文化を振興する契機となった。また、最近では従来の団体補助的な支援から、活動内容主体の支援と欧米に近い支援策になりつつある。

地方自治体では、1993年度をピークとして文化関連予算は減少ぎみであるが、文化施設運営費はやや増加するなど、いわゆる「箱もの」行政からの脱皮が見られる。

後段では、文政策の意思決定過程について、国、地方自治体別に分析をした。基本的には、文化行政も行政の一環であるから、その政策立案の過程には他の政策とかわるところはない。しかし、国レベルでは国会等の関心が低いことが指摘できよう。文化政策としての政策の総合性と体系化が、他政策に比べ遅れているが、それは文化行政が文化庁以外の他省庁で幅広く行われていることにも起因するが、文化振興関係の基本法が存在しないことにもよろう。地方自治体では、文化振興条例といった条例に則った政策遂行より、審議会に諮った行政計画による政策遂行が多い。また、1980年代中頃より、従来の教育委員会での文化行政から、首長部局での文化行政へと転換されつつあり、現在ではほとんどの都道府県知事部局に文化行政主管課がある。また、国に倣って、文化活動への基金造成も行われている。

2001年1月からの行政改革により、国の行政組織が1府12省に集約され文化政策の意思決定が従前と比べ変化するかどうかが、また地方自治体レベルでは、本年度から施行された新地方自治法が規定する地方分権による文化行政事務の拡大による文化行政の変化について、追跡的に分析すべきであろう。

第3章 地域文化の現状振興策

第1節 研究の目的と方法

地域文化振興は、戦後、主に地域振興の観点から行われてきた。また、1970年代から文化会館を始めとする文化施設が急激に整備され始めた。また、1980年代から、まちづくりの観点から文化振興を行おうという動きも見え始めた。前章では、地域文化政策の史的な面から分析を行ったが、地域文化は地域社会と密接に繋がっている関係上、それだけの分析では不十分である。そこで、地域との兼ね合いの中で文化振興がいかに行われたかを分析するため、本章ではまず、全国レベルから地域文化振興について概観する。

その分析のみでは、マクロ的な視点からの分析にとどまるので、5地方自治体を対象にケース・スタディを行い、それぞれの地域での文化振興について分析する。

本研究では、国、地方自治体の発表した、または筆者が独自に入手した資料を基に統計的な分析を行う。後段では、実際に現地調査を行い、文化行政担当者、芸術団体、住民の活動団体、文化施設担当者等から聞き取り、資料の収集を行った。

第2節 地域振興と文化の役割

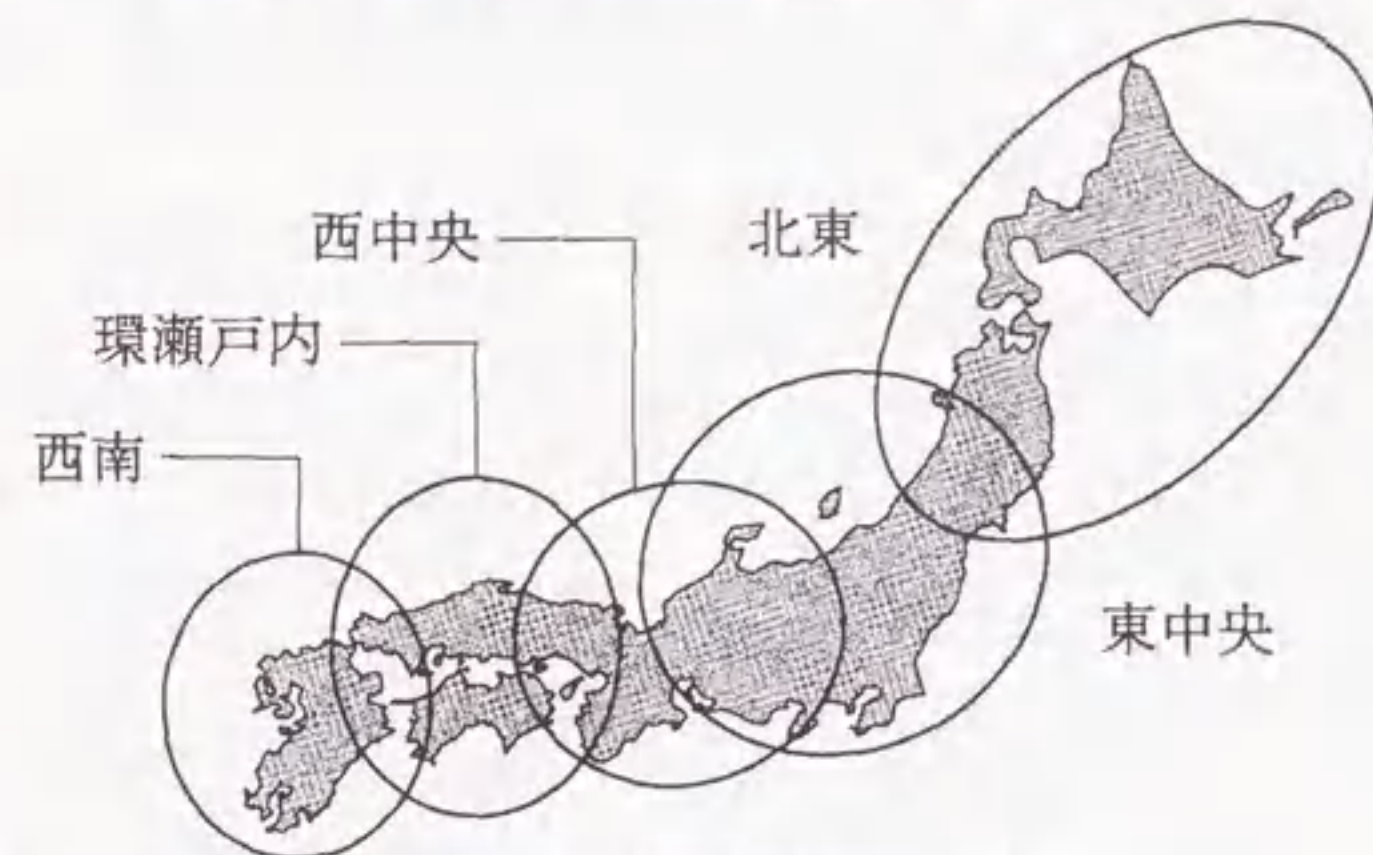
1. 地域をめぐる状況

(1) 全国的総合開発

現在の地方の置かれている状況をみると、高齢化、生産者人口の減少、小児化である。しかし、この現象は遅かれ早かれ我が国全体の問題として提起されよう。より具体的には、総人口は2025年より、15歳から64歳の生産年齢人口は、1995年を境として減少している。即ち、地方の問題は全国レベルでの問題である。

こういった状況の下、国では国土庁を中心に、4全総に代わって次期2010年を計画達成目標とする全国総合開発計画(全総)の作成を行った。その中では、今までの全総で定住人口の増加を前提として計画してきたのとは大きく異なり、定住人口より「交流人口」の増大を目標としている。そのため、工業地の開発と工場立地及びその基盤となるインフラ整備から地域独自の魅力・個性を作り出すソフト戦略が必要となってくる。人的・物的移動のための高速道路も、1995年7月に青森から鹿児島までの列島縦貫道が完成し、今後は横貫道の整備が始まり、また情報ネットワークの地方公共団体同士での整備が始まっている。

図3-2-1 広域交流圏のイメージ



(出典)国土庁「全総資料」1997に基づき筆者作成

政府は、戦後復興のため全国的計画法である「国土総合開発法」を1950年に施行したのを手始めに、首都圏、近畿圏等大都市圏の整備を図る「圏整備法」を高度経済成長期に、

また東北、九州等の開発を図る「開発法」を同時期に相次いで施行してきた。その具体的成果として、新産業都市、高速道路、ダム、河川、港湾、電力設備等の生産施設と物流施設の整備が格段に進んだ。憲法25条の生存権(国家が積極的に経済的・社会的・文化的生活が営めるよう努力義務を負う)の規定に沿ったともいえようが、むしろ国富の進展を目標とした措置といった方がよいであろう。

(2) 開発法とハード整備

そういった中であって、とりわけハード中心に整備がすすめられ、当時制定された各種の開発法の規定には、文化の振興等の規定は見当たらない。その後、高度経済成長を経て公害等の負の資産が国民生活を脅かすようになると、開発法や開発計画の中に文化の振興が努力規定として置かれるようになった。最近では、開発法というよりも「振興法」的な法や計画の方が多い。地域が計画を策定し、国の基準に沿った場合に、財政的、税制的優遇措置を行うというスキームで、従来のように国が地域の計画を策定し、その計画に沿って予算を重点的に交付するという方法とはかなり相違してきている。これは、地域の時代、地方分権といわれるように、地域の自主性や創造性に任せた方が、結局地域や住民のためになるとの考えが一般化してきたことによる。特に、交流という観点から産業のみならず、観光、医療、文化といった従来の全総では端役であったものが最初に注目され始めた。この端緒は、3全総(1977年から1987年)における産業開発優先から生活優先への定住圏構想の中で、全国44地域をモデル定住圏として指定した整備の過程に見ることができる。折からの「地方の時代」、地方自治体の「行政の文化化」と相まって、この頃から全国各地に文化施設が整備され始めた。

そのため、多くの省庁では地方自治体の「やる気」を起こさせる政策手段を取り始めた。都道府県より基礎的団体である市町村を対象に、生活環境の整備を目標として、従来のハード中心の整備のみならず、ソフト事業も加えた住民参加型の地域政策が多くなってきた。

(3) ハード整備よりソフト事業整備

そういった中であって、産業振興よりも、保健・福祉や教育・文化・スポーツの振興、地域のイメージアップづくり等が中心的な事業分野となりつつある。例えば、都道府県の主な開発プロジェクトを見ても、47都道府県のうち17県が、文化関連施設の建設や事業を計画している。さらに、地域の地理的・歴史的特色を生かした島根県の北東アジア地域研究センターの設置、大阪府の国際文化公園都市構想等、全国に一つしかないものを目指している。また、交流の動線となる東北自動車道の沿線に「パッパホール」が、常磐自動車

道沿線に「水戸芸術館」が建設された。現在実施中の4全総は、高規格道路整備による多極分散型の国土形成を目標とし、地方中核都市の整備を進めた結果、ブロック中核都市の整備が進められ、東京に所在する専用ホールに匹敵する機能を有するホールが整備された。さらに、それらはその他の中小都市に波及し、今や2000館を超える文化会館(多目的文化ホールももつ会館も含む)が存在し、今でも建設中のも多い。梅棹忠夫氏は、1970年代の中頃、文化施設を作ることが地域文化振興の手始めと述べたが、今ではホールの多さに比べ、そこで演じられる演目の不足が嘆かれる程になった。自治省の外郭団体である(財)地域創造の調査¹³⁾によっても、特に市町村立の文化ホールの稼働率は年間44.5%と全国平均の47.7%より3ポイント低い。文化ホールの目玉といえる自主企画事業は、年間僅か11日である。そういったところから、文化ホールの経済面からの非効率性が指摘されている。地方自治学会によると、民間委託の方が55.6%の経費を節減できるといわれている。

さらに、地域に多く所在する文化財について、宮大工等の減少、資材の枯渇、指定の厳選主義・重点主義等のため、十分に地域に根差した文化を保存しているとはいえない面もある。

(4) 今後の地域を取り巻く状況

今後の地域を取りまく状況をみると、先述した高齢化等による人口構成の問題、高速道路の整備に代表される移動時間の短縮化等があり、交流を重点目標とする魅力ある地域づくりのため、今後どのように地域文化を創造し、伝統文化の保存・活用を図っていくかが大きな課題となろう。

高齢化が地域文化に及ぼす影響として、過疎地域での伝統芸能を中心とする無形文化財継承者の不足のみならず、楽器、獅子頭等の伝統工芸品の製作者の後継者の途絶が挙げられる。無形文化財は、ビデオ・フィルム・図書等に記録されても、それを以前の通りに復活させることは容易でなく、実演家の途絶が直接文化財の破壊に繋がるため、承継者の途絶や少数化は極めて重大である。しかし、高齢化は見方を変えれば、社会参加者や鑑賞者の増大を意味する。大多数の高齢者(寝たきり高齢者は全高齢者の約1.8%)は、経済的にも身体的にも自立した生活を送っており、高齢者が今までの経験を踏まえて社会に積極的に参加することは、本人の生きがいに結びつくだけでなく、地域社会全体の活性化につながることもなろう。

総務庁¹⁴⁾によると高齢者の社会参加の割合は、5年前に比べ6%増加し、10人の内4

人が社会活動を行っている。また、定年サラリーマンの約7割は何らかの組織・団体に所属しており、社会参加率の高い活動に地域活動が挙げられている。また、趣味の中身として、演奏会、演劇の鑑賞も多く、高齢者による文化財保存活動や地域伝統芸能の鑑賞会への参加等が期待される。

地域にみならず最近では、我が国の都市部に居住を希望する外国人や若者が減少する傾向にあるが、都市の魅力をつくり出していくことが重要であろう。特に、都市の持つ文化的な魅力や景観をどう考えていくのか、文化政策と大きい関わり合いがでてくるであろう。ヨーロッパでは毎年文化首都¹⁵⁾を決め、文化のかおり高いまちづくりを行っていることは、参考になろう。

2. 地域文化振興による地域への波及効果

(1) 地域振興と文化振興

多くの地方公共団体では、地域文化振興を住民への文化活動の水準向上のみならず、当該地域の新興の手段として考えている。例えば、富山県利賀村では、人口が戦後すぐには4000人であったのが、高度経済成長期を通じて1000人程度に減少した。たまたま劇団が練習場に村内施設を使用していることに着目し、過疎対策の一環として交流人口(公演鑑賞者)を呼び込み、観光資源とした。そのみならず、利賀の国際演劇祭が村の知名度を向上させ、イメージ作りに役立っている。大分県の「一村・一文化運動」は、それぞれの町村に伝わる芸能を中心に、産物振興(「一村一品運動」)に替わるものとして、ソフト振興による町・村の振興策として行われている。これは、今まで制定された多くの地域振興法(国土総合開発法、地方拠点都市法、総合保養地法(リゾート法)、多極分散法、山村振興法、過疎法、離島振興法等57の法律と広域市町村計画等18計画)によるところが大きい。最近の傾向として「地域開発」から「地域振興」への発想転換がその制度に見られる。特に、1988年度から行われた「ふるさと創生」事業は、地方公共団体にいろいろな振興策を出させ、それが財政措置の契機となった。これは、各地方公共団体に1億円ずつ地方公付税を基準財政需要額に上乗せ措置したもので、その用途は特定されなかった。特にその内容をみると、従来の開発思想には見られなかった地域イメージづくり、文化振興、観光、人材育成等ソフト事業が多い。

表3-2-1 ふるさと創生関連事業

事項	事業規模(億円)
1)地域づくり推進事業	
ハード整備	6700
ソフト事業	3300
2)ふるさと市町村圏基金	30圏
3)ふるさと財団総合貸付	710
3)地域文化財保全事業	100

(出典) 自治省「ふるさと創生関連事業」に基づき筆者作成

表3-2-2 地域づくり推進事業

項目	全事業に占める割合(件数)	全事業に占める割合(事業規模)
自然環境の保全・再生	7.5%	1.9%
芸術文化の振興	15.0%	12.1%
歴史・伝統文化の保全・再生	20.0%	9.4%
健康・スポーツ・レクリエーションの整備	15.0%	9.7%
快適で個性豊かなまちづくり・公園の整備	15.0%	7.1%
博物館、展示・学習施設の整備	10.0%	6.7%
国際交流・産業振興施設、通信ネットワークの整備	10.0%	44.8%
複合施設、ゾーンの整備	7.5%	8.3%
合計	100.0%	100.0%

(出典) 自治省「ふるさとづくり事例集」に基づき筆者が作成

また、ハード整備では「ふるさとづくり特別対策事業」が実施され、これらの事業が地方自治体の文化新興への起爆剤的役割を果たしたともいえよう。さらに、文化庁では地方拠点都市の文化事業を推進するため、1993年度より「地方拠点都市文化推進事業」を実施し、地方拠点都市のソフト事業支援のための基金を併せ、地域の特色ある文化の振興と地域住民の芸術活動への参加に寄与していた。なお、この事業は1996年度以降、「文化のまちづくり事業」に発展している。

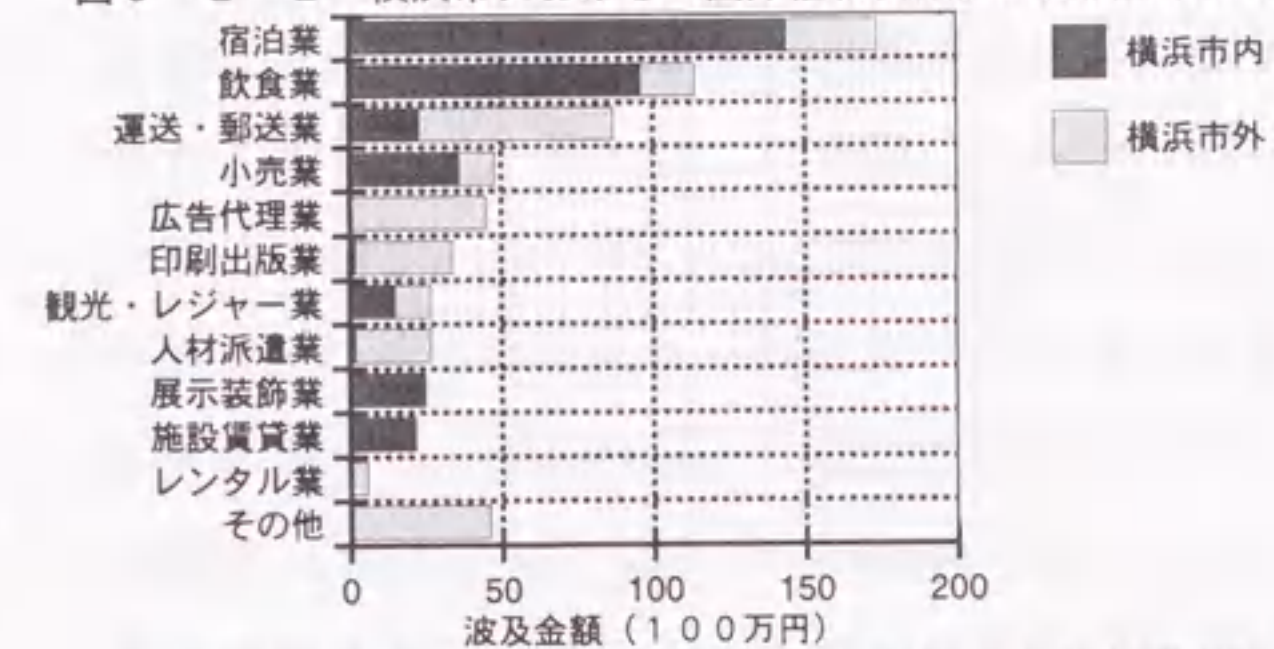
(2) 文化活動が与える経済効果

文化施設の建設が地域経済に与える影響は、古くは国立民族学博物館の研究(総合研究開発機構(1979)「国立民族博物館をモデルにした文化施設の経済効果」)があるが、それによると、建設費は当時のF15戦闘機1機分(75.8億円)で大阪府内の生産額を25.2億円誘発している。これは、同額の道路、公園、住宅建設と比べても遜色がない。また、文化の経済効果について分析したところ(文化経済研究会(1997))によると、東京都を対象とした場合では、生産誘発効果(対象団体が活動することにより、対象産業以外の産業生産の増加)が、「劇場」では1.88倍、劇団等「興行団」では、1.82倍、「美術館」では、1.59倍「ビデオ・映画制作」では、2.04倍となっている。また、それら

の施設を利用したり、演劇等を鑑賞するために来訪する人達の消費による誘発効果も1.66倍程度になっている。

イベントの経済的波及効果として、学会を例にとろう。横浜市において開催された第15回国際植物会議(1993年8月23日から9月3日まで)¹⁶⁾においては、合計4063名の出席者があったが、参加者の飲食、買い物、観光、交通、宿泊等及び主催者の会場設営、印刷製本、飲食、宿泊、交通、機材レンタル等の直接経費、さらに住民等の所得増、雇用増の誘発効果は併せて19.9億円(内、横浜市内では、直接効果3.7億円、誘発効果4.6億円、主催者の経費は2.4億円)となった。一方、展覧会であるテクノ・オーシャン'92との比較研究では、参加人員1万人当たり経済効果は144万円から164万円の経済効果があった。このように、ハード整備にしてもソフト事業にしても地域経済に及ぼす効果は大きいものがある。さらにイベントの開催によるよいイメージづくりは、地方公共団体の情報発信面での認知度を高め、「排除不可能」な便益ともいえる効果がある。

図3-2-2 横浜市における「国際植物会議」の経済波及効果



(出典) 横浜市「国際会議の効果に関する実態調査」94に基づき筆者作成

第3節 町づくり・村おこしと文化振興

1. 地域振興の歴史的沿革

(1) 行政の文化化

近年、地域振興を図る上から、地域の文化活動を振興していこうという動きが、地方公共団体において盛んになってきている。例えば、1983年より毎年自治省が大臣表彰している「優良地方公共団体」においても、文化振興を核とした地域づくりを行っている地方自治体の割合が増加し、1996年度では、全16町村のうち、何らか文化に関係ある町村が13町村となっている(1994年度では、全体12町村のうち文化関係は5町村)。

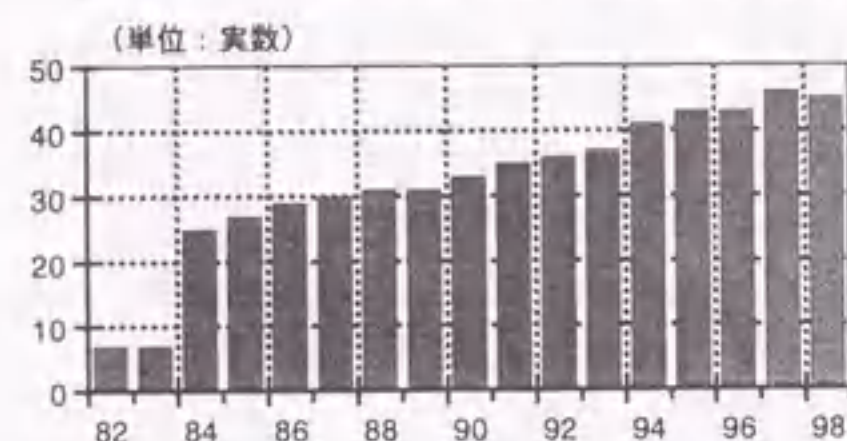
これは、地域自らが、自らの町、村を潤いのある、また誇りにすべきものとして考え、地域づくりのために行動していることの現れでもあるが、自治省を始めとした国の地域おこし施策に沿った新たな財政的、法的制度の創設による支援も大きく貢献している。そのため、ややもすると、過疎等の解消のため、文化活動が手段として考えられている面があることも否めない。

歴史的に見ると、大阪府、兵庫県等京阪神地方の諸県や埼玉県等において、1970年代前半よりいわゆる「行政の文化化」運動が、行政側すなわち地方自治体の担当者から始まり、地域文化の推進が図られるようになった。これは、行政を行うに当たって、文化的側面を重視するということであって、例えば、学校建築において建築費の1%程度を壁面装飾に用いたりすることが行われた。また、行政システムの中において、従来の効率、安全、低廉といった観点に文化的な視点が加味され、その意味で、行政側の内部意識の改革といった側面が見られることも指摘できる。そしてまた、大阪府のように、これを機会として多くの文化施設(図書館も含む)が整備され、地域住民にとって文化活動を行う基盤が醸成される基ともなった。しかし、注意しておかねばならないのは、大阪府を始め各地において行われてきた地域文化活動は、必ずしも芸術文化、文化財保存にとどまらず、現在でいう生涯学習も含まれていることである。

(2) 首長部局における文化行政

「行政の文化化」運動は、京阪神の諸県等を中心として、次第に燎原の火のように全国に波及していった。従来、文化振興は、教育委員会において社会教育の一環として、あるいは文化財の保存行政としてほそぼそと行われていたのが、これを契機として、知事部局に新たに文化振興を担当する独自の課等が設置され始めた。その推移は図3-3-1に示すとおりである。

図3-3-1 知事部局の文化担当課数の推移



(出典)文化庁「地方文化状況調査」各年度に基づき筆者作成

これによると、1980年代後半を中心に大幅な増加が見られ、現在は一段落している。このことにより、文化財保存関係以外の文化振興事務は、知事部局に移ることが多くなり、他方で法制的、制度的な問題も生じてきている。知事部局にその事務が移った大きな理由としては、行政の文化化を知事が熱心に進めたこと、1970年代の公害対策が一段落した後で、新たな行政課題として浮上した地域振興の中に、文化の振興が大きな比重を占めるようになったこと等が挙げられる。また、この背景には、所得の向上と勤労時間の短縮による自由時間の増大に伴い、地域住民の文化活動への参加の動きがあったことも見逃せない。

知事部局で文化振興を行うことの利点は、第1に、知事の意向に沿って機動的な振興策が打ち出せること、第2に、第1のバックアップともなることであるが、予算的に大幅増を図り易いこと(教育委員会では、予算の重点配分がどうしても学校教育に偏りがちである)、第3に、地域住民対策として、従来では地域住民が参加、鑑賞することができなかったイベント、演劇、コンサート等を、行政側が積極的に開催することができるようになったこと、第4に、地域振興法に基づく振興事業に馴染むものとして、国の財政的、制度的な支援が得られ易いこと等である。

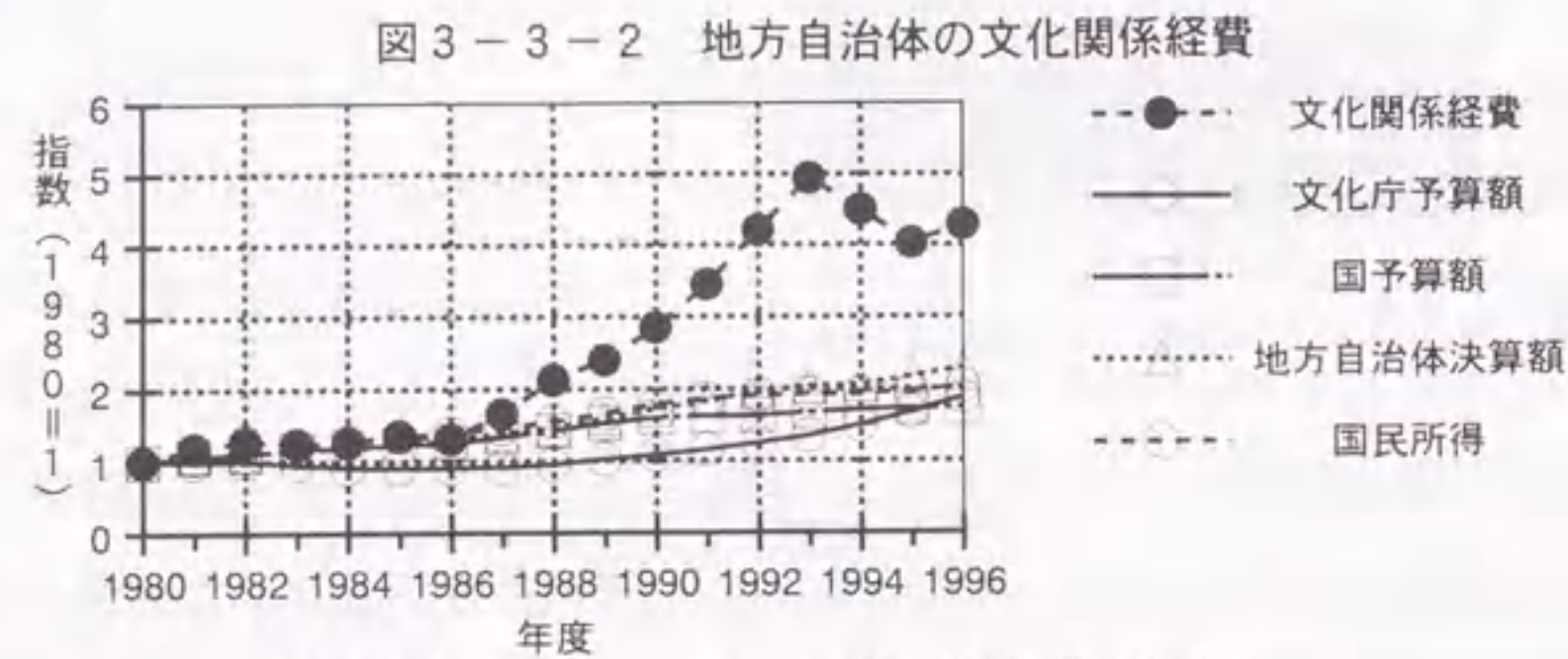
一方、教育委員会が行うメリットとして、第1に、地域の文化振興の実際の担い手には学校の教員が多いため、教育委員会の方が組織化を行い易いこと、第2に、地域文化を含む文化振興に責任を持つ文化庁との関係において、財政的支援、連絡、情報の伝達が、文化庁→都道府県教育委員会(→市町村教育委員会)のルートで行い易いこと等がある。

2. 地域文化振興の状況

(1) 増加する文化関連経費

地域文化のをめぐる状況について、経費、携わっている人、文化関連経費の指標を使っ

て見てみよう。図3-3-2は1980年から1996年度までに地方自治体が支出した文化関連経費等の指標を示したものである。



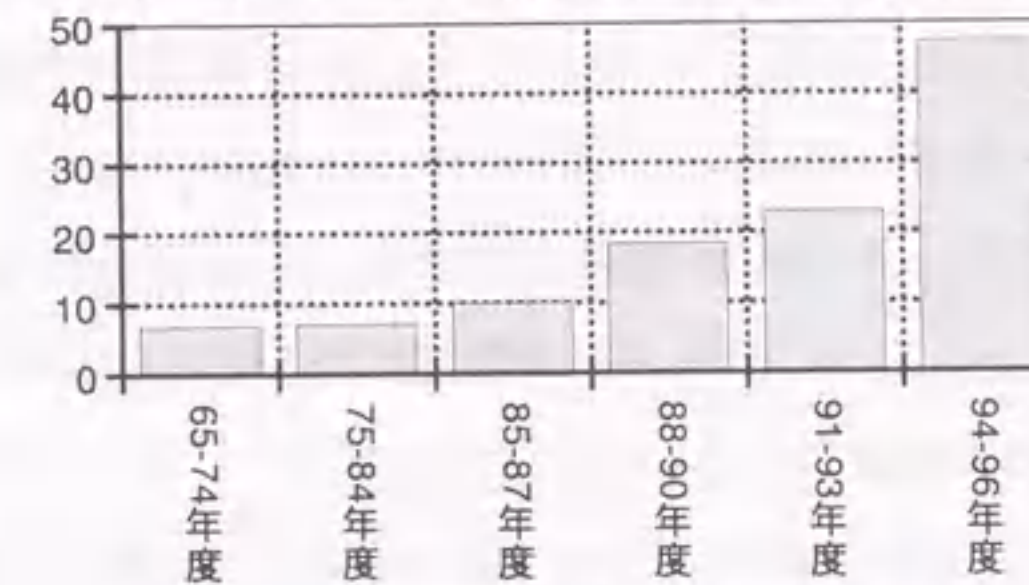
出典：文化庁「地方文化行政状況調査」各年度に基づき筆者作成

これを見ると、地域における文化振興が盛んになり始めた1980年代に、その経費が非常に進展していることが知れよう。国民所得、地方自治体総予算はほぼ同じ割合で伸びているが、その伸び以上に文化関連予算が伸びている。しかし、国の文化予算として文化庁の予算をみると1988年度までは、減少しており、国全体の予算の伸びをも下回っている。すなわち、1980年代においては、経費の点では国よりもむしろ地方自治体の方が文化に努力をしていたともいえよう。しかし、文化行政(美術館、博物館等現業も含む。)担当職員の伸びはそう多くなく、この間ホールが多く設置されていること(図3-3-3)と考えると、その運営は外部委託か第3セクター方式によったものと思われる。

(2) 増加する公立文化会館と芸術家の一極集中

特に最近では、年間平均60館も公立文化会館が設置され¹⁷⁾、1985年度以降その増加傾向も続いたが、1994年をピークとして、1999年に開館した文化会館は17館と沈静化しつつある。文化ホールの建設が続くことは、地域住民にとって身近に芸術に接することができることを意味するが、それも文化ホールが有効に活用されて始めていえることである。文化庁調査¹⁸⁾によれば、芸術鑑賞へのモチベーションは強いものの「近くで鑑賞したい演目が行われていない」との理由で鑑賞しない住民も多い。同調査によると、とりわけ市町村のホールの活用が低調で(市町村においては年間100日以下しか利用していないホールが4館の内1館)、自主事業も20日未満が市町村で6割程度と低い。公立美術館では、開館日数こそ年間300日を超えているが、企画展となると都道府県は175日、市町村は132日であり、地元住民との関係がより密接なはずの市町村施設があまり活用されていない。

図3-3-3 年次別文化会館の開設数の推移



出典：文部省「社会教育調査」各年度に基づき筆者作成

さらに、芸術家の一極集中(文芸家の71%、俳優・舞踊家の61%、彫刻家・画家等の57%、デザイナーの51%、音楽家の39%が東京圏に居住している。)や演劇・公演の約半数が東京に集中していることが、地域の公立文化施設の有効活用につながっていない点でもある。

3. 地域文化振興支援への取り組みとその理由

(1) 公的機関による文化支援の根拠

地域における文化振興について、公的機関が支援を行う例が多いが、その根拠が問題となる場合も多い。公的機関が支援を行う場合、財政支援として補助金交付や税制優遇措置の実施、文化財等の登録・指定、文化施設の建設等(場合によっては交響楽団の設立)直轄事業の実施がある。いずれも、地域住民の税収を当てるわけであるから(税制優遇も税収が減少し、当該者は税納入を少な目にできるので、その意味では補助金交付と考えてよい。)公益的な事業に限定すべきである。ここでいう公益的とは、その便益が当該地方公共団体の住民に等しく及び、かつその事業が排他性がなく、公的支援がなければ事業を継続または開始する事ができないものをいうとしておこう。

さて、公的機関が地域の文化活動を支援する根拠を述べると、①将来の世代の選考度を現在の世代は測ることができないから、将来の世代のために選択枝を豊富に残しておこうとする考え、②文化遺産を残そうとする意思はこの市場経済下では表出しえない、換言すれば、市場経済に任すことはできないとの考えが挙げられようか。

また、地域独自の文化はそれぞれの地域の誇りを示すものであり、それはやはり極めて重要で、非排他性がある(地域住民全てに及ぶから)とする考えもあり、さらに、経済的効

果を考え、地域経済に文化新興は役立つという経済波及効果を述べる向きもある。特に、観光客誘致のため伝統的文化を保存・保護する地域も多いが、観光用に内容が変容する場合もあり、文化の面から見ると必ずしも望ましいばかりではない。さらに、地域住民が芸術に親しむことにより、一般的教養が高まり資質が向上し、当該地域社会が望ましく発展することに根拠を求める場合もある。

(2) シビルミニマムと文化活動支援

平等・シビルミニマムを主張する向きもあるが、これはすべての住民が芸術文化の鑑賞機会の点で均等に遇されなければならないとする。道路・下水道等のインフラ、医療・教育と同様に、住民としての最低保障的基準が文化へのアクセス面でも存在するとし、憲法の文化的生活を営む権利を保障している規定に根拠が求められることもある。そこで、低所得者のための医療補助と同様に、入場料補助や入場料を低廉にするために芸術団体への補助が行われたりするが、これを伝統的建築物等文化財保護の根拠とするのは、適切とはいえない。文化自体が価値をもち、それを住民に提供するの地方自治体の責務であるとする哲学的考えもある。

以上述べたように、地方公共団体が地域文化を支援するための多くの理由・根拠があるが、その中でも多くの地方自治体の首長・担当者は、観光等の産業への波及、地域住民の教養の向上(生涯教育と重なる場合もある)、均等アクセスを根拠としているよう思われる。

第4節 地域からの文化の発信

1. 地域文化と情報革新

(1) 情報技術(IT)を利用した文化情報発信

最近の技術革新として大きい進展がみられるものに、インターネットを中心とした情報網整備とそれを可能とした情報機器の低廉化がある。特に、マルチメディア技術の進展によって、送る情報の性質とそれを送るメディアとの関係が固定されるものではないこと、デジタル処理のための動画を豊富に双方向情報交換できること等のため、1人対不特定多数への一方通行(従来のマスコミ)や1人対1人の双方向(電話)から1人対多人数間の双方向情報交換が可能となってくる。その利用推進のためには、電話回線の利用料金を現在のような距離・時間に依じた積算から定額料制への移行¹⁹⁾させることが望まれるが、そうになると情報発信・受信者の位置・活動時間によらない利用形態が行われることとなる。そのようなことが、これまで地方がその所在地ゆえ人口減少や工場立地に不利であったのを、むしろ有利に働かすことにもなる。

文化振興の観点からみても、地域文化の鑑賞には、これまでその地域へ行かねばならなかったのが、別の地域で鑑賞することも可能となる。インターネットを通じた各地域の情報発信が、現在関心を持たれている。その情報内容として、観光・産業・文化情報が多。また、国もそれを支援している。次に、その例を示す。

表3-4-1 地方自治体によるインターネット情報発信の例

地方自治体名	発信情報	事業主体
沖縄県	観光・基地問題・文化・行政への意見照会	3セク
茨城県	世界湖沼会議・音のギャラリー	県庁
岩手県	観光・技術センター成果	県庁
愛媛県	輸入促進地域情報	県庁
札幌市	自然・文化・歴史・教育情報	3セク
神戸市	大震災情報	市庁

(出典) 自治省「地方自治体情報活動状況」98に基づき筆者作成

表3-4-2 国による支援・直轄事業

省庁名	内容
建設・農水	ふるさと交流拠点事業 約100億円の事業規模 道の駅に地域の観光・文化情報を整備
国土	国際バーチャル都市博覧会 観光・イベント・文化・産業情報

(出典) 内閣「平成11年度政府予算案」に基づき筆者作成

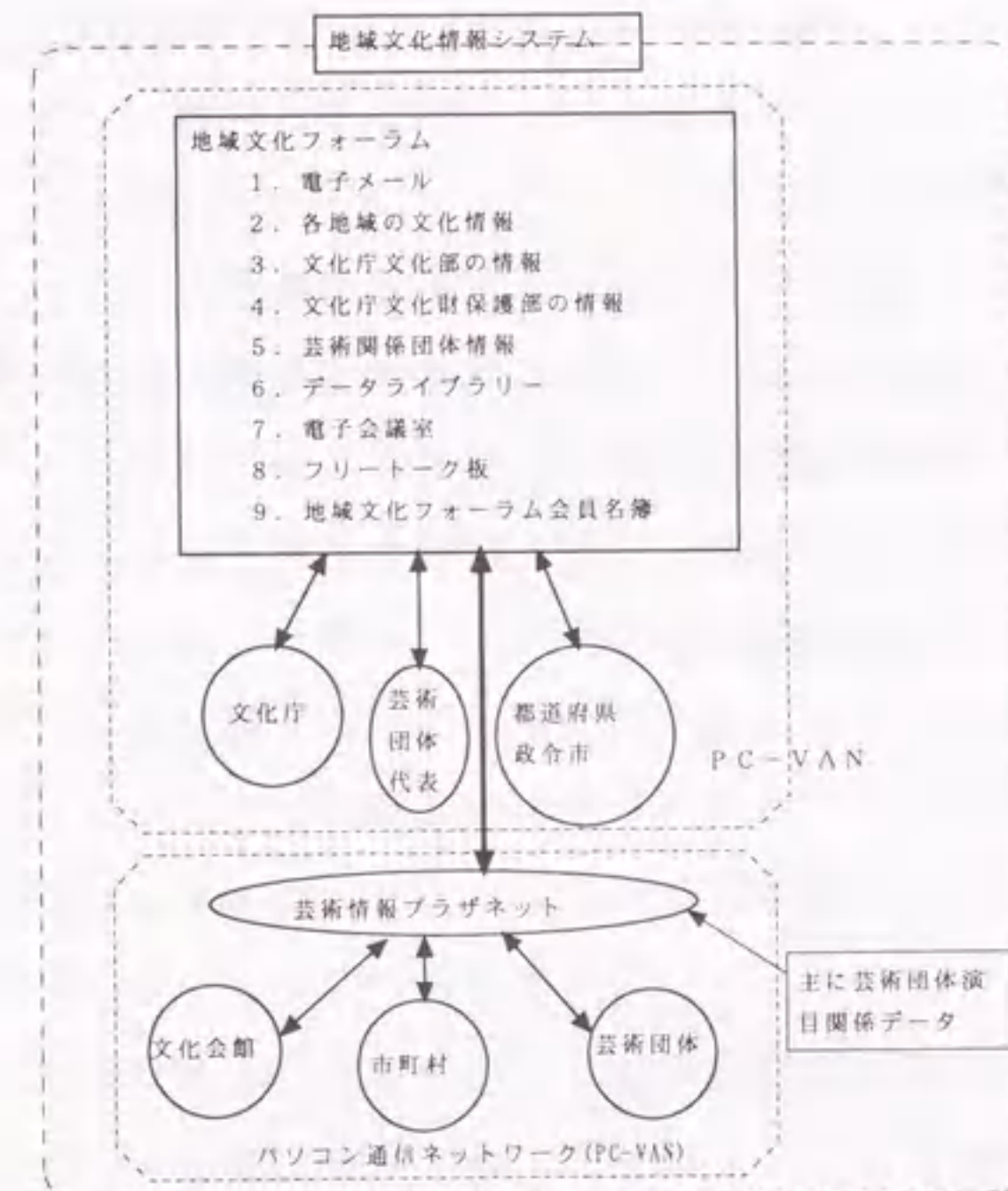
(2) インターネットの利用と文化施設

また、文化施設そのものが、インターネットを通じて公募展を開催するなど文化施設自らが利用者となっている例もある。町田市立国際版画美術館は、作品募集から審査、展示まですべてをインターネットを通じて行った(1995年8月20日から9月10日まで開催された「アート・オン・ザ・ネット/インターネットの挑戦1995」)。版画はインターネットを始めとするデジタル映像に載せ易い面があるのは事実であるが、従来同館が版画以外のビデオアート、コンピュータ・グラフィックスの展示を多く行ってきた実績もそれに貢献した。館内には、ハイビジョンシアターもあり、先の公募展では入選作を上映した。

さらに進んで、既存の芸術作品の照会や展示のみならず、将来注目されるであろうマルチメディア芸術の創造者養成のための拠点作りも行われている。長野県丸子町ではマルチメディア芸術家の養成のためマルチメディア研究センターが創設された。これは、音楽家の提唱によりコンピュータ・グラフィックス用コンピュータやデータベースを整備し、日本のハリウッドをめざしているという。上田市では著名な漫画家をチーフにして世界に通用するアニメーション制作のためのマルチメディア情報センターも完成した。海外においては、ドイツのカールスルーエ市において、アーティスト・イン・レジデンス型のアート・メディア技術センター(特に、メディア館)が1989年に、オーストリアのリンツ市にアルス・エレクトロニカ・センターが1996年に開所している。

農村、離島においては電波過疎地域のためのCATVや農業情報を扱うCATVの整備が行われ、マルチメディア活用による文化情報発信の基盤も整備されつつある。

文化庁においても、各文化施設をつなぐ文化情報ネットワークづくりを始めている。これは、芸術家と文化施設をつなぐ架空の「芸術情報プラザ」をネットワーク内に構築し、それを通じて供給側と需要側のマッチングを行おうとするものである。このネットワークには、地方自治体が加盟するため、このネットワークを使用して、地方自治体の特色ある文化を発信してもよいし、また企画案を芸術団体に連絡することもできる。ネットワーク上の芸術見本市といえよう。最近、流行しているバーチャルショップの芸術版といえることができる。そのコンセプトを次に示す。



(出典)文化庁「地域文化情報システム」記者発表資料1998に基づき筆者作成
図3-4-1 地域文化情報システムのスキーム

2. 人物交流

インターネットの整備、マルチメディア技術の進展による一層の情報の交流は、人対人の交流による時間と経費を節約する利点がある。しかし、対面で接触できること、直感的に認識し得ること、情報の取捨選択が人物を見て容易にできること等の点から、人物交流も情報発信のため重要である。むしろ情報ネットワークが整備されることにより、前述の機能を発揮するための人物交流は増加するだろう。特に、国際的に我が国の顔が見えないといわれている現在、我が国の文化を人物交流により伝えることは、そのアイデンティティ確立のため重要である。

今後、地方公共団体は、民間芸術団体では経費的には不可能な文化・芸術活動のパイロット・プランを、設備の整った施設を拠点として地道に行う必要があるだろう。その成果を海外に発信すれば、国際的な文化交流拠点として評価されよう。海外の芸術家も加わって優れた芸術を創造していくことは、新たな文化の創造につながる。海外のことは、早くから多くの情報が我が国に入ってきているが、我が国の文化は諸外国に十分伝わっていない。特に、地域の伝統芸能等の文化情報を発信することは重要であり、そのための拠点作りは

地方自治体が行うべき施策である。例えば、兵庫県の「ひょうご舞台芸術」では、東京で舞台公演するのみでなく、ジュリアード音楽院室内オーケストラを招へいし、国際交流を通じてお互いが刺激し合う運営を行っている。

我が国では、1990年に入り音楽祭は毎年100を越えたが、その多くが海外からの音楽家を招聘し交流を図っている。また、文化庁が主催する地域の住民が参加する国民文化祭を例にとっても、海外との交流は増加している。

以上のように、地域における特色と国際交流との融合により、新しい文化創造を行うことが地方自治体の情報発信の一つの課題である。

第5節 地域文化振興の事例分析

1. はじめに

第4節までは、マクロ的に我が国の地域における文化活動をめぐる振興策と政策決定及びその効果等について分析してきた。本節では、具体的事例を取り上げながら、地域における文化振興がいかなる手段で行われているか、特に主体たる地方公共団体内部での政策決定がいかになされているかを、主として県レベルにおいて把握し分析したものである。

その中で、取り上げたケースとして、我が国地方文化の中でも独自性を有する沖縄県、財政的、人口的にも中規模で我が国の典型的な県として、山梨県、大都市部を含み行政の文化化運動の嚆矢として地域文化振興に早くから取りかかっている県として神奈川県を、地方の時代を迎え地方分権の一環として最近注目を浴びている地方中核都市として長岡市をケース・スタディとした。

さらに、歴史的に希にみる震災であった阪神淡路大震災に見舞われた兵庫県における文化施設、文化活動への影響と復旧を取り上げ、今まで余り研究されてこなかった災害の地域文化活動に与える効果も併せて分析した。これは、東海沖地震等大自然災害が予測されている現在において、それらが与える文化活動への被害を今後最小限に止めるために役に立つと考えるからである。

2. 沖縄県における文化振興

沖縄県は、1人当たり県民所得、1世帯当たり消費支出等の経済的状況が全国的に低位であるにもかかわらず、地域に根差した伝統的芸術文化活動に支えられ、独自の地域文化の積極的な振興を図っている。厳しい財源制約下での沖縄県のこのような文化振興のシステムを分析することにより、他県への応用が可能な地域文化振興の新しい方法論を模索することとする。

沖縄県は、気候的には亜熱帯に属し、一年を通じて温暖であり、そのため産業立地としては、観光の比重が大きい。面積は東京都、神奈川県程度の広さであるが、島嶼部分が多く、本島を仮に東京都に置くと、与那国島は徳島市に、北大東島は仙台市の位置に相当するなど、地域が極めて広範囲に亘っている。このため、多様な文化的特性が見られる。表3-5-1、図3-5-1は、沖縄県の経済的状況を示す指標として、産業別県内総生産及び県民所得を取り上げたものである。県民所得は、全国平均の7割程度と低い反面、人口の増加率は全国平均を上回っている。

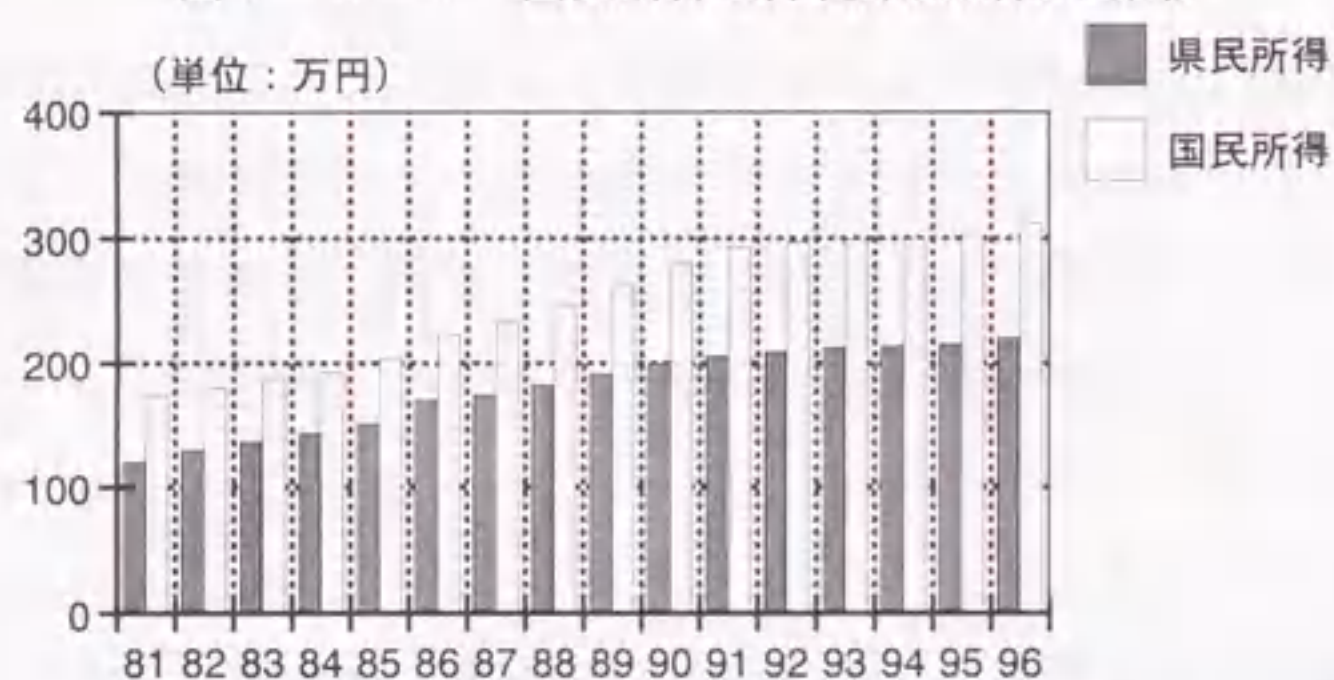
表3-5-1 沖縄県と全国の国内総生産（96年度）

(単位:百万円)

区分	沖縄県	割合	全国	割合
第1次産業	861	2.6%	104,689	2.1%
第2次産業	7,816	23.4%	1,880,386	37.6%
(工業)	2,017	6.0%	1,225,255	24.5%
(建設業)	4,695	14.0%	513,618	10.3%
第3次産業	25,933	77.6%	3,223,238	64.4%
(商業)	4,414	13.2%	503,765	10.1%
(サービス)	7,740	23.2%	812,378	16.2%
帰属利子	1,177	3.5%	206,409	4.1%
合計	33,433	100.0%	5,001,904	100.0%

(出典) 経済企画庁「国民所得統計」96, 沖縄県「沖縄県勢のあらまし」96に基づき筆者作成

図3-5-1 国民所得と沖縄県民所得の推移



(出典) 経済企画庁「国民所得統計」各年度に基づき筆者作成

(1) 沖縄県の文化

沖縄県の伝統的文化は多様であるが、とりわけ、中国からの冊封使を歓待するための組踊りをはじめとする琉球舞踊、琉球古典音楽は、県独自の歴史と風俗から生まれてきた香り高い文化と言える。そのほか、首里城を中心に三重城等の城跡、生活文化としての王朝料理、沖縄芝居等が挙げられる。沖縄県は、約3万年前に山下洞窟人が那覇に住み着いたのを始めして、16世紀に首里に琉球王朝が成立、薩摩藩の征服、明治政府による琉球処分を経て、第二次世界大戦により壊滅的な財産的、人的被害を受けたが、戦後復興し、1973年の本土復帰を契機として伝統的文化の再生が図られ、地域住民の文化活動とこれら伝統文化との融合により、多彩な文化の展開を見せている²⁰⁾。

知事の諮問機関として、文化団体代表者を含む学識経験者を構成委員とする文化問題懇

話会が1979年に設置(1991年8月、沖縄県文化振興懇話会と名称変更。以下「懇話会」という。)され、活動は1980年2月に開始された。それと相前後して、事務局の役割を担う県民文化課が、1979年8月知事部局商工観光部に設置された。この時、教育委員会との間で文化振興事務の所掌を整理し、県民文化課は、①県民文化振興の企画、整備及び推進に関する事、②県外との芸術及び文化交流に関する事、③県民アートギャラリー及び海洋博記念沖縄館に関する事、④芸術及び文化団体の指導育成に関する事、⑤余暇行政に関する総合的施策の企画及び推進に関する事、⑥その他県民文化に関する事とされ、その旨が沖縄県行政組織規則に定められた。このうち、③及び④は、従来教育委員会が行っていた事務であり、そのほか知事部局の他部局が行っていた余暇事業も所掌事務の対象となった。その結果、教育委員会文化課の所掌の範囲は、文化財の保存活用以外には、青少年に対する芸術教育の一環としての鑑賞事業及び高等学校文化連盟への指導・助言(ただし、他の都道府県ではこの事務は高校担当課で所掌している例が多い。)程度に縮小された²¹⁾。

懇話会は、1993年1月に「沖縄県文化振興指針について」を答申し、それを基に沖縄県文化振興指針が直ちに策定された。これ以前にも、懇話会は「本県の文化振興について」(1982年2月)、「沖縄県立美術館の建設について」(1990年5月)を答申している。なお、懇話会では、適宜文化行政の状況につき報告を徴し、審議の参考とするとともに、県民文化課は、そのような報告を踏まえた懇話会委員の意見を聴取し、毎年予算要求に反映させるようにしている。

また、地域住民、傘下市町村担当者の意識を高めるため、1985年には文化行政シンポジウムを開催している。

さらに、市町村担当者の横の連絡を密にするため、市町村文化行政連絡会が1990年から開催されている。

(2) 文化振興に関する意思決定システム

行政庁が行政目的を達成するため、その実現性、可能性、手段等を判断し、その実現に向かって、財政的、制度的整備を行い、実行し、その後、当該事業を評価する一連のシステムが存在する。すなわち、計画(PPLAN)→実行(DO)→評価(SEE)システム(PDSS)である。

沖縄県文化行政に関してこれを援用すると、懇話会(計画)→県民文化課(実行)→懇話会(評価)のフィードバック機構が認められる。PDSSのうち最も弱いと考えられるのは、最後の評価システムである。理由として、第1に、評価を今後のPLANに活かすためには、

COST-BENEFIT がかなり明確である必要があるが、その評価の定量的基準が不明確であるため、どうしても定性的にたらざるを得ないこと、第2に、懇話会の事務局が、実行を担当する行政庁（ここでは県民文化課）であり、自己に不利な情報は懇話会に対し秘匿する可能性があること、第3に、懇話会の性格上、評価する能力が備わっているかどうか不明（非常勤の委員が年に数度会合し審議するのでは、時間的、能力的に限界がある。）であること等が挙げられよう。

特に、第1の理由は重要である。行政対象が数量的に把握しにくい文化活動であり、文化活動それ自体が多様な価値観（一人一人文化活動の目的、内容が異なる。）を含むため、その実行段階における優先順位も決定しがたく、自ずと総花的な政策目標を設定せざるを得ない。従って、他の行政目的のように、交通事故ゼロを目指すとか、下水道普及率を〇%にするとかと言ったような定量的な政策目標の設定が極めて困難である。

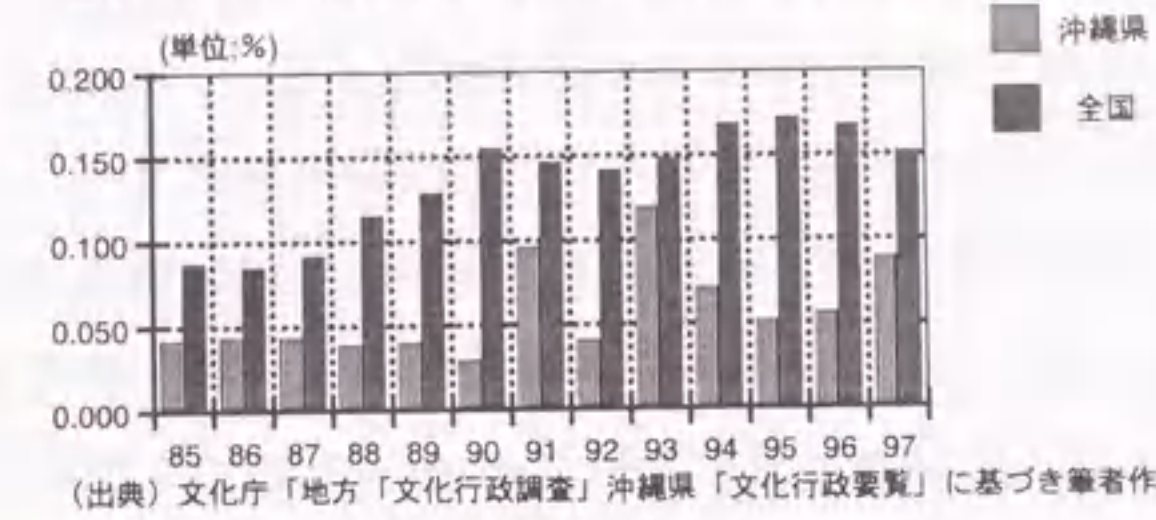
従って、勢いイベントの入場者数とか、演劇の鑑賞者数など劇場の有席率を文化事業の評価とする傾向に陥り易い。このような欠点を念頭に置き、文化行政の科学的意思決定システムを構築し、今後伸びが抑制される税収入の中で、地域住民重視の文化振興を図っていく必要がある。

（3）沖縄県の文化活動

1）文化関連予算による分析

行政が行う事業は、全て予算の裏付けが必要である。それ故、予算を分析することにより、事業の規模、意欲等を見ることが出来る。文化施設建設費は、年によりかなり変化し、また、他の支出に比べ大きいので、ここでは割愛する。同様に、文化財保護に係る支出も、県により遺跡等の多寡に応じてかなり異なるので割愛してある。なお、都道府県文化関連経費は、調査の集計の関係上、入手し得る1997年までを提示している。また、調査の都合上、都道府県分は決算ベースで記載し、沖縄県分は予算ベースで記載しているが、予算及び決算の相違はわずかなので無視できる。図3-5-2は、時系列的にみた都道府県及び沖縄県の全体支出（予算）に占める文化関連支出決算（予算）の割合を示したものである。これを見ると、沖縄県は、以前は全国の約1/2程度であったが、近年に至って全国平均に近づきつつある。

図3-5-2 沖縄県と全国の前算に占める文化関連予算比の推移



なお、1991年の県予算に占める割合が、1989年以前に比較し2倍程度になっているのは、ハワイ沖縄センター落成式のため、沖縄県の伝統芸術関係団体を派遣し、その経費で文化関連支出が膨らんだことによる。

このことから、以前は文化支出は全国的に見ても低かったが、近年の増加傾向から文化への取り組みが次第に活発になってきたことが伺える。その原因として、1991年秋に就任した太田前知事による文化行政の重視政策のほか、1993年の沖縄復帰20周年記念として文化行事を多く開催したことが考えられる。今後、予算の伸びが定着するかどうかは、沖縄県の文化重視政策と深くかかわってこよう。

2）文化事業の展開

沖縄県の文化活動は、復帰を経てから急激に盛り上がってきた。例えば、復帰7年目の1980年には、第1回県民コンサート、文化講座を開催し、また将来の文化振興基金設置を目指し、福島県へ職員を調査のため派遣するなど精力的に活動している。翌1981年には、大阪フィルハーモニーを招いてコンサート公演を催し、さらに、県立県民アートギャラリーにおいて美術展を開催している。また、1982年には、NHKホールにおいて復帰10周年記念「沖縄物語」を、那覇市と沖縄市で日本民謡「北から南から」を、サンケイホールで「沖縄芸術展」を、そして県民アートギャラリーで「現代美術展」をそれぞれ開催している。

図3-5-3 文化関連事業の年次別推移

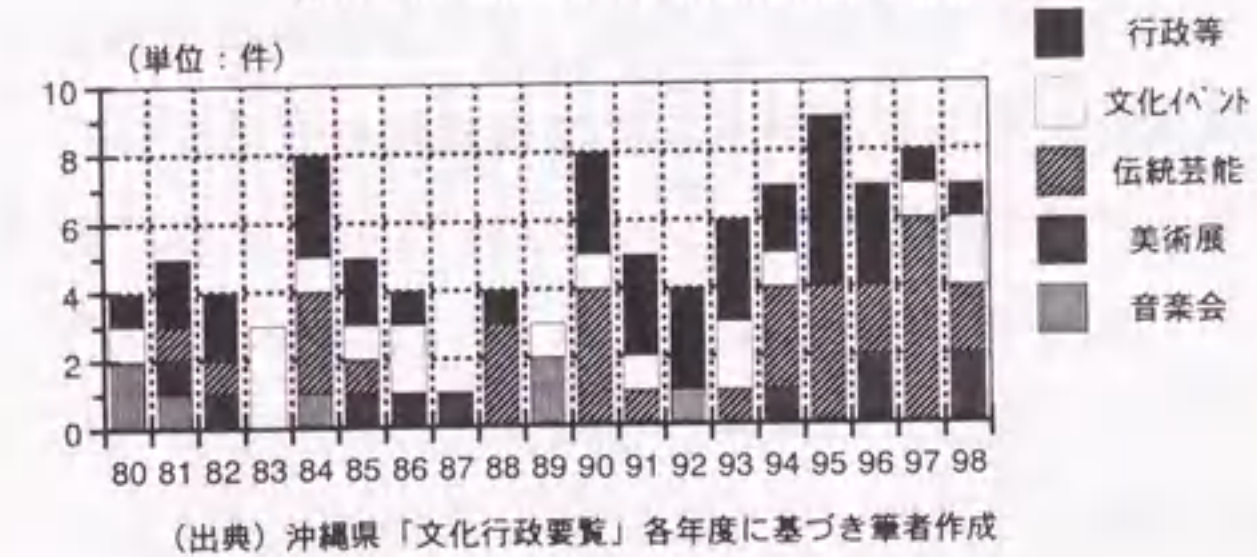


図3-5-3は、県が主催した文化事業数の推移をまとめたものである。これを見ると、傾向として、文化事業が次第に活発化していることがわかる。1983年、1993年は、それぞれ沖縄復帰10周年、20周年であったが、文化事業数としてはそれほど多くない。特に、1983年は、機構改革が予定されていた（商工観光部に観光・文化局が設置され、文化行政が強化された。）ので、前年の1982年に復帰10周年記念事業を行ったため、1983年はフェスティバルを中心に開催されている。1982年には、創作オペラ「沖縄物語」や大阪での「沖縄県芸術祭」の開催など多額の経費を要する事業を行っている。また、1993年には、高等学校総合文化祭、国際文化イベント「アジア太平洋芸能フェスティバル・イソ沖縄」等の事業が行われている。

図3-5-3のみからは内容等まで読み取れないが、一応の傾向は把握できる。初期には音楽関係の事業が多く、後年になるほどシンポジウムやフェスティバル等の数が増している。

地域における文化振興を行う場合、手を染めやすいのが音楽であり、次いで地域の伝統芸能を活用した事業である。そして、かなり文化事業に通暁してはじめて自らの手で文化イベントが実施されるという過程を辿るが、沖縄県はその最もオーソドックスな例を提供していると言えよう。

（4）結語

これまで、沖縄県をケーススタディの対象として、地域文化振興の観点から分析してきた。同県においても文化政策の意思決定過程として、学識経験者による計画の策定、次いで県庁担当課による実行、そして最後に、弱体ながら学識経験者による評価というフィードバック・システムが存在している。この最後の評価システムは、繰り返しになるが極めて弱体である。計画の策定及び実行の過程において、文化が持つ価値が個々人により千差万別であることに由来する制約が、評価をより一層困難にしているとも言える。

各事業をみても、まず行政庁として取りかかり易い事業から開始し、担当者の熟練をまってより困難な事業に進んでいることが確認される。最初から困難な事業を行うよりは、学習効果の蓄積により、漸次自らの手による高度な地域文化の振興に移行しているが、このことは極めて重要である。バブル経済華やかなりし頃、全国至る所で同じ様なイベント等が繰り返された²¹⁾。その裏には、地域おこしのためとはいえ、自ら行うのではなく、広告代理店やイベント屋と言われる業者に企画を依頼したものが多かった。沖縄県の、このような段階を踏んだ事業実施の方式は、新たに文化振興施策を講じようとする地域にと

って大いに裨益するところがあるものと思われる。

3. 山梨県における文化振興

(1) 山梨県の状況

山梨県は、東京都に近くそのため江戸時代より中山道の通る交通の要所である一方で、山がちな環境であり、産業の発展は養蚕を別にすると他県に較べ、遅れている。首都圏に近い割には、神奈川、千葉両県にくらべ、海浜立地でないため、重工業が発展しなかった。そのため、高度経済成長下での県民所得も伸び悩み、それが現在の県民所得の低下を招いている。就業者人口比も、第1次産業に偏っており、これが県民所得の低下の原因でもある。

表3-5-2 山梨県の産業構造(98年度)

	山梨県		全国	
	就業人口(千人)	生産高(億円)	就業人口(千人)	生産高(億円)
第1次産業	57	847	4262	86945
	12.1%	3.0%	6.5%	1.8%
第2次産業	166	10795	21908	1707265
	35.2%	38.1%	33.6%	34.7%
第3次産業	249	16687	39102	3129211
	52.8%	58.9%	59.9%	63.6%
合計	472	28329	65272	4923421

(出典) 経済企画庁「国民所得統計」98、山梨県「財政のあらまし」98に基づき筆者作成

一方歴史的には、武田信虎、信玄、勝頼により文化的基盤は築かれたが、江戸時代に入ると江戸から府中(甲府)へ通ずる甲州街道は五街道の一つに数えられ、武田家滅亡後は幕府直轄地となり、甲府は領主のいない城下町、宿場町として栄えた。甲府が幕府直轄地となってから江戸と人事交流が盛んになり、江戸文化が移入され江戸の経済圏に入り、江戸の影響が大きくなった。産業的には、近世はたばこと生糸の産地であり、現在は林業、軽工業と観光の県として発展している。

文化的には、鎌倉時代から室町時代にかけての寺院に夢窓国師作の庭園が多く残されているが、恵林寺は国指定特別名勝記念物に指定されている。その他古長禅寺、宝寿院、大善寺等の庭園、大井窪八万神社、清白寺仏殿、東光寺仏殿が文化財として残っている。江戸時代には松尾芭蕉もこの地を訪れた。

(2) 山梨県基本計画

山梨県においては、1994年2月に「幸住やまなし」を基本理念とする「山梨県幸住計画」が策定され、1997年12月には不況等による税収入の減少やその後の人口移動を修正した第2次山梨幸住計画が策定された。特に、行政改革を進め県行政のスリム化を

一層進める内容になっている。本計画は、県の中期行政計画の上位に位置するものであり、県の行政はこれに従って推進されている。

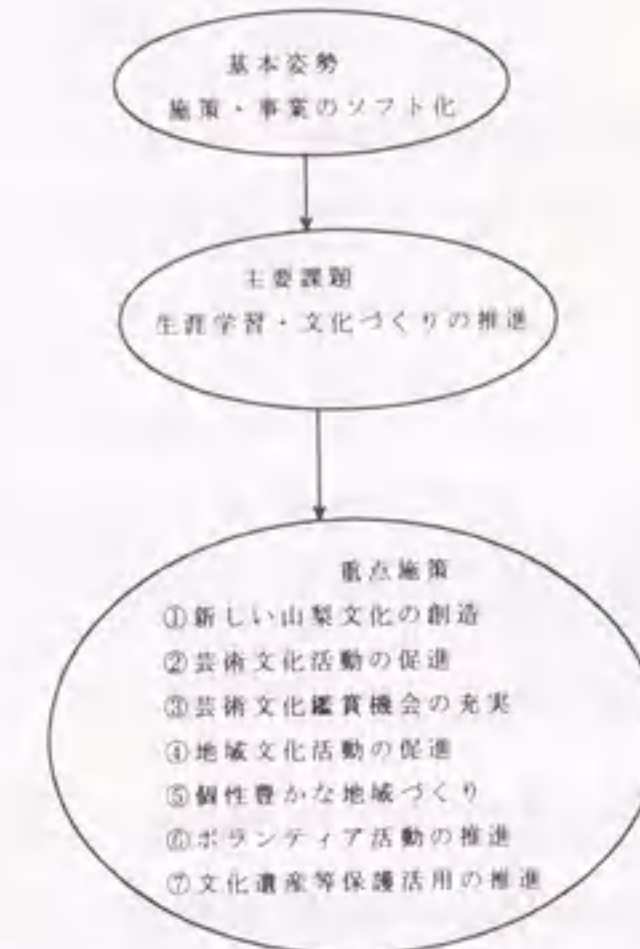
そういう観点から、第2次山梨幸住計画は山梨県の今後の文化行政を見る上で極めて重要な計画である。その計画によると、①基本姿勢②当面する主要課題③重点施策と3分類されている。基本姿勢では計画の理念が、主要課題では基本理念を受け、1998年度から2002年度までの5年間に行うべき行政課題を6項目上げ、重点施策ではその具体化を述べている。

すなわち、①基本姿勢(理念)→②主要課題(5年間分)→③重点施策といった流れで計画が構成されている。

ここで、文化行政に関連する箇所を拾うと、次のようになる。

基本姿勢の「施策・事業のソフト化」においては、文化施設の運営について少し触れている程度あって、実際の具体的施策は、「生涯学習・文化づくり」の中において「住民からの強い要望」によって、「芸術鑑賞機会充実等の個性豊かな文化の創造に向けた積極的な取り組みが期待されている」と記載されている²³⁾。

ところが、同項目にある教育分野では「生涯学習社会の形成が急務」となっており、「人づくりを推進します」とあり、文化行政と教育行政では書き方を使い分けている²⁴⁾。他の行政施策を見ると、「少子化への対応」では「子育て支援社会」の構築に向けた施策を推進します」とあり、また「ウルグアイランド農業合意等への対応」では「農村の形成に積極的に取り組みます」と記載されている²⁵⁾。これをもう少しまとめると表3-5-3のようになる。



(出典) 山梨県「山梨県幸住計画」に基づき筆者作成

図3-5-4 山梨県長期行政計画の概念

表3-5-3 山梨県中期計画における表記の相違

行政課題	表記方法
少子化への対応	推進する
高齢社会への対応	図る
新規産業の創出	推進する
ウルグアイランド農業合意等への対応	取り組む
高度情報化社会への対応	取り組む
持続可能な経済社会への対応	取り組みを推進する
高速交通時代への対応	推進する
地震対策	図っていく
地方分権の推進	推進する
財政構造改革の推進	努めていく

(出典)「山梨県幸住計画」97に基づき筆者作成

以上、計画では文化行政以外では「推進」「取り組み」「努める」が記載され、文化行政のみ受け身的に「期待されている」と述べられている²⁶⁾。通常、計画レベルで、他行政に較べ受け身的に書かれると県の予算要求の際、他行政に較べ優先順位が下がるので、山梨県の文化行政に対する姿勢も余り高くないようにも見受けられる。この背景として県の概況でも触れた通り、県民所得は全国平均の85%程度であり、また工業やサービス業等の産業立地が全国平均に較べ低い事からくるまず所得向上といった政策課題があるものと思われる。その一方で、「文化」は地方自治体の行政におけるキーワードになっており、計画に入れざるを得ない面もあったものと思われる。

行政はすべからず予算と組織であり、その双方が車の両輪となって、行政を進めていく。それでは、組織的にみて文化行政がいかに行われているかみてみたい。

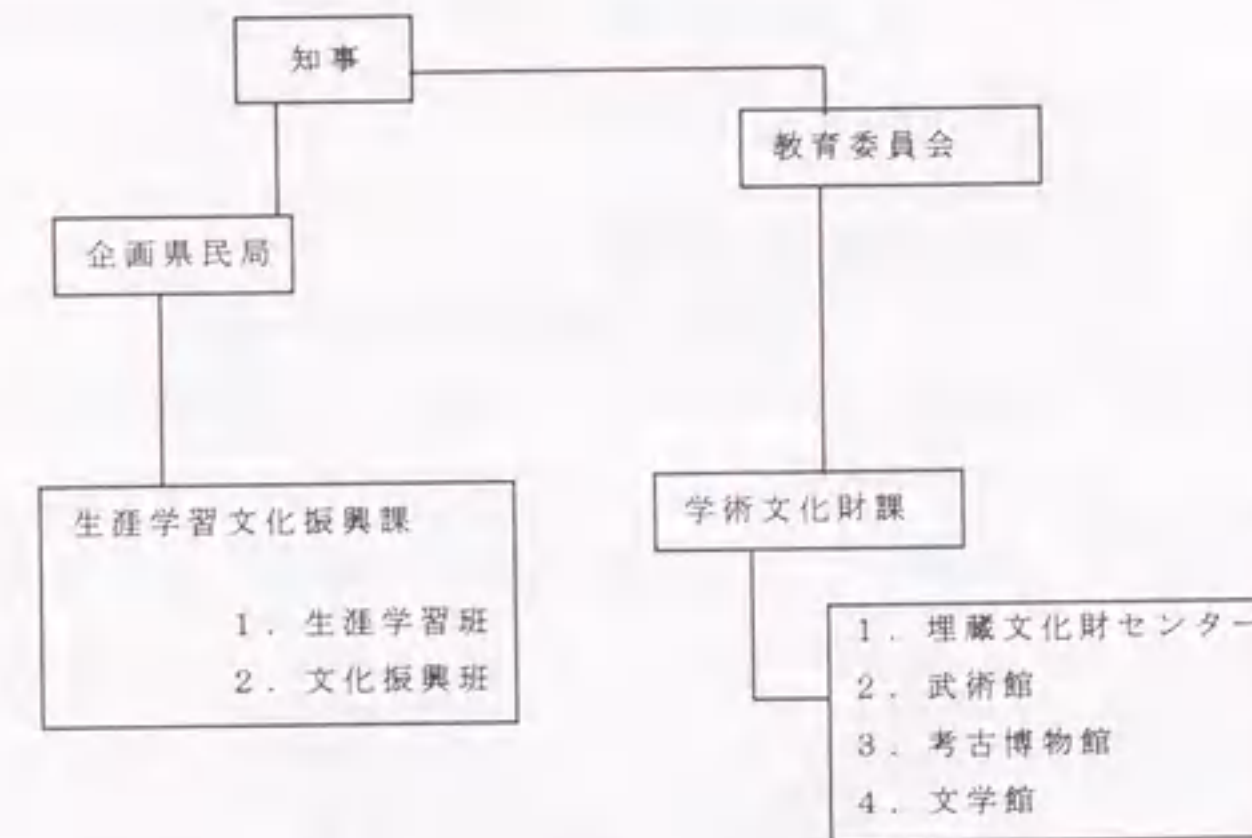
(3) 山梨県における文化行政組織

山梨県においては、既に1985年以前から知事部局に「生活文化課」が教育委員会に「文化課」が置かれていたが、行政改革の一環として1994年に企画課内に文化振興室が、教育委員会に学術文化課が設置された。このとき、教育委員会は主に文化財保護のみを扱い、知事部局の文化振興室がイベントや芸術関連事業を行うことになった。その後文化振興室が教育委員会における社会教育事業を取り込んで、生涯学習文化振興課となったが、実態は同課は文化班と生涯学習班に分かれて行政を行っている。従って、振興室が行っていた文化行政と所掌事務的に相違があるわけではない。その関連を図示する。

企画県民局には、生涯学習振興課以外にも青少年女性課、情報政策課、企画課等県行政を横断的に関わる部局が含まれ、県行政の調整的な役割を担っている。文化振興行政は他

部局の多くの行政と関わっていることから、企画県民局に属している。

そういう観点からは、知事あるいは県当局の文化に関する「思い入れ」は大きいものがあると思われる。



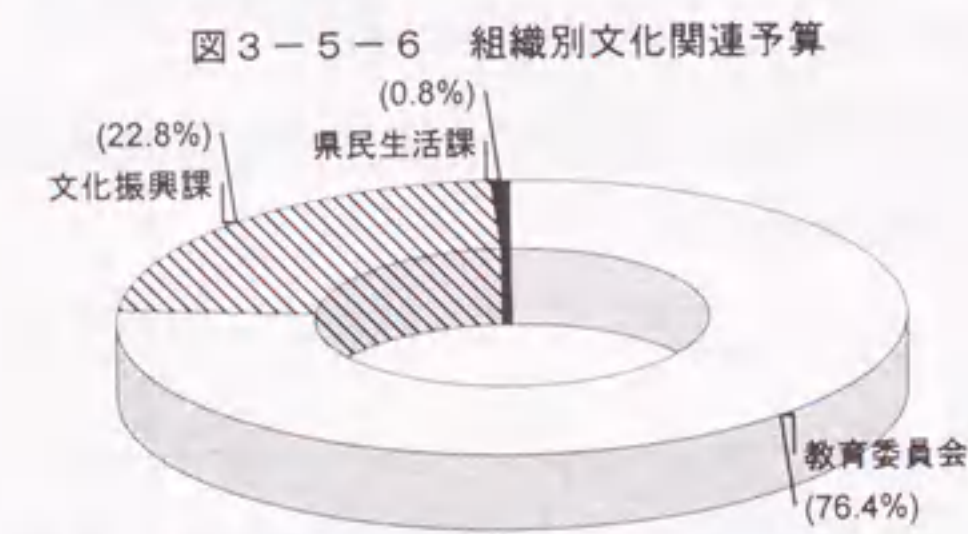
(出典)山梨県「山梨県行政組織図」98に基づき筆者作成

図3-5-5 山梨県の文化行政組織

(4) 山梨県における文化行政

1) 山梨県の文化関連予算

図3-5-6をみると、教育委員会(学術文化財課)が全体の3/4以上の予算を占めており、文化振興課は約1/5である。その他県民生活課(企画県民局)が1%程度予算を持っている。さらに詳細にみると、表3-5-4の通りである。



(出典)山梨県「文化要覧」98年度に基づき筆者作成

特に予算額の大きいのは、ソフト経費では美術館20周年事業費であり、続いて美術館収蔵庫の整備経費である。そのような経費を除いた恒常的な経費を計上すると、教育委員会分で、約1億6365万円、文化振興課予算は、3億3335万円であるから、各々の

予算の1/2程度である。また教育委員会は、美術館、文学館、考古博物館の3館を有しており、その運営費的な経費として、「教育普及費」「企画展費」を計上しており、それらは併せて、1億2288万円となっており、教育委員会の文化予算は、ほとんど美術館等の運営費と考えてよい。一方、文化振興課予算は、美術館のような文化施設の運営費はなく、全てが文化事業のための経費である。

表3-5-4 山梨県文化関連予算(98年度)

項目	予算(千円)	担当
新しい文化創造		
甲斐文化塾	5355	文化振興課
県立博物館構想	14323	教育委員会
芸術文化活動		
芸術祭	10656	文化振興課
高校文化祭	4000	教育委員会
高文祭派遣	3000	教育委員会
美術館普及	19879	教育委員会
文学館普及	4389	教育委員会
やまなし文学賞	7000	教育委員会
考古博物館普及	1101	教育委員会
風土記の丘	2447	教育委員会
芸術文化鑑賞		
美術館20周年記念	235339	教育委員会
文学館10周年記念	6829	教育委員会
芸術祭特別公演	9811	文化振興課
地方芸術劇場	2205	文化振興課
県民文化ホール	15242	文化振興課
優秀舞台芸術公演	32911	文化振興課
地域文化活動	15000	文化振興課
美術館収蔵庫整備	956113	教育委員会
美術館企画展	54189	教育委員会
文学館企画展	41977	教育委員会
考古博物館企画展	11346	教育委員会
地域文化活動促進		
共生まちづくり塾	4424	県民生活課
地域づくりネットワーク	5000	県民生活課
地域づくりフェア	2500	県民生活課

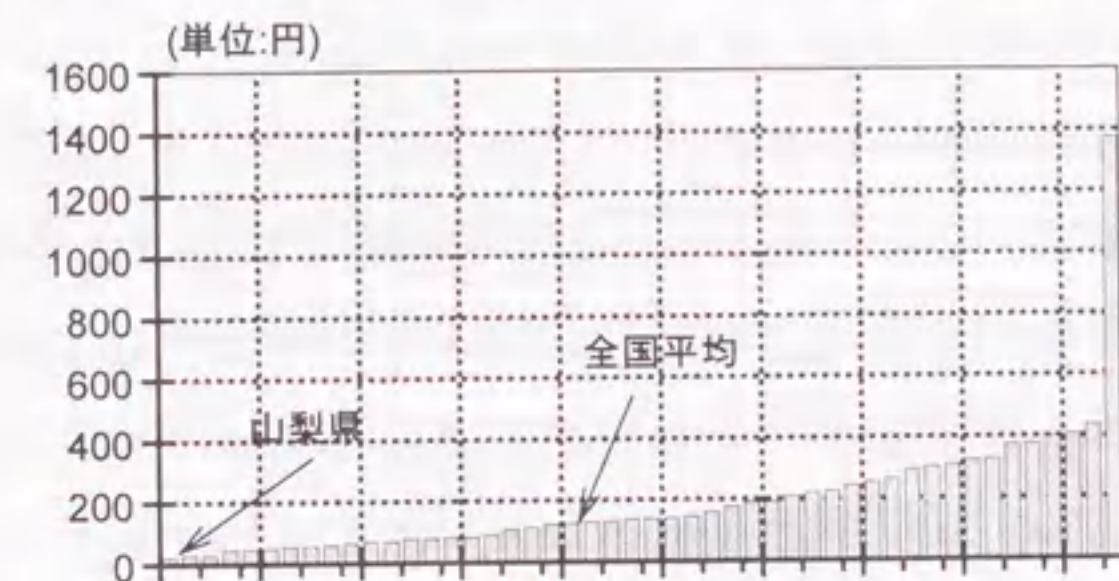
(出典) 山梨県「文化要覧」98年度に基づき筆者作成

そこで、予算的にみると、教育委員会は箱物の運営を文化振興課は芸術祭、文化塾等のソフト予算を執行していることがわかる。

(5) 山梨県の文化活動の特徴

山梨県は、中世から近代にかけて、武田3代に代表されるような文化基盤を築いた武将がいたため、寺院を中心に文化財が数多く残っている。一方で、江戸時代には江戸幕府の直轄領として江戸との文化交流が盛んであり、江戸文化が花開いた²⁷⁾。

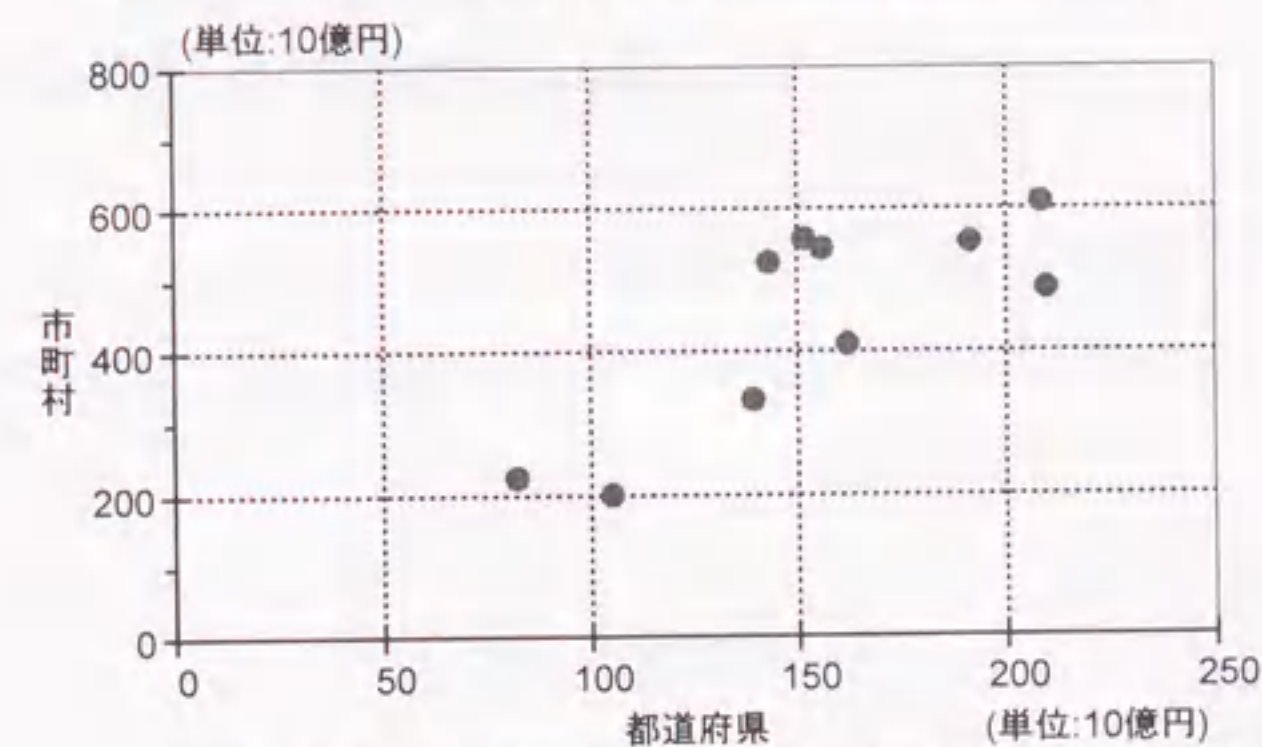
図3-5-7 都道府県別人口1人当たりの芸術文化



(出典) 文化庁「地域文化行政状況調査」98年度に基づき筆者

ところで、現在では「ミレーの落ち穂拾い」に代表される県立美術館が開館しているものの、箱物予算を除いたソフト的な芸術文化予算は、全国の0.09%と県民一人当たりでも全国平均の13%と低い。一般的には、都道府県と市町村の文化関連費は一部の県(一時的なイベント(国民文化祭や高文祭等)の開催県)を除くと相関が高く(相関係数は0.803)、都道府県の文化振興への意欲が市町村にも大きく影響している。山梨県では県予算の人口当たりも低いが、市町村予算も人口当たりで低くなっており、県の文化振興への姿勢が市町村を含めた文化振興への不活性化になっているようである。なお、過去10年間に渡り都道府県文化関連経費と同県の市町村文化関連経費(以上、突発的な予算の増加によるバイアスを防ぐため恒常的経費のみに絞った)の相関を図3-5-8に示すが、両経費の相関は強い(R=0.865)。

図3-5-8 都道府県及び市町村の文化関係費の相関



(出典) 文化庁「地域文化行政状況調査」各年度に基づき筆者作成

さらに、中期計画においても先にみたように、他の行政課題に比べ、意欲的な姿勢が見

られない。逆にいうとミレーの絵画のような一点豪華主義で文化振興を表象しなければならぬほど、文化振興が他県に較べ遅延していたともいえよう。

そういった中であって、山梨県芸術祭は昨年（1999年）で52回を数え、国の芸術祭の開催と同時に開催し、それを地道に続けてきたことは特筆に値する。他県においては、国民文化祭等の一過性のイベントを県内で引き続き行っていくために、県民文化祭や県民芸術祭を行うところも多い。芸術祭は、一過性でなく連続開催をすることにより、県内文化団体相互間の連携や公演内容の相互の刺激が期待されるものであり、単なる一時的なイベントとは異なる効果を有する。すなわち、イベントでは来客数が地域経済に貢献する経済効果や知名度上昇に伴う観光客等の誘致が効果として考えられるが、参加する文化団体の方からでは、そのためだけに無理な計画や事業を立てるところもあり、必ずしも長い目で見た場合文化団体の育成には繋がっていない場合も多い。

そこで、今後は、そういった長く続いている文化事業を核に他の文化事業をいかにリンクして行っていくか、また連携していくかに文化振興の行方が係っている。

4. 神奈川県における文化振興

(1) はじめに

1970年代後半から「文化に行政を」、「行政に文化を」といった動きの中で、「行政の文化化」が一つの大きなうねりとなって、地方自治体における首長部局指導の文化行政が開始された²⁸⁾。神奈川県においても、文化を行政の総合的課題の一つとして捉え、当時就任早々であった長洲一二知事の提唱の下、組織改変が行われた。同知事は、行政の仕事として文化が市民権を得たと後に語っているが、文化を代表する芸術が質の高い市民生活や質の高い近代都市を創造していく重要な鍵であると考え、芸術支援を行政課題の主要テーマに取り上げた²⁹⁾。

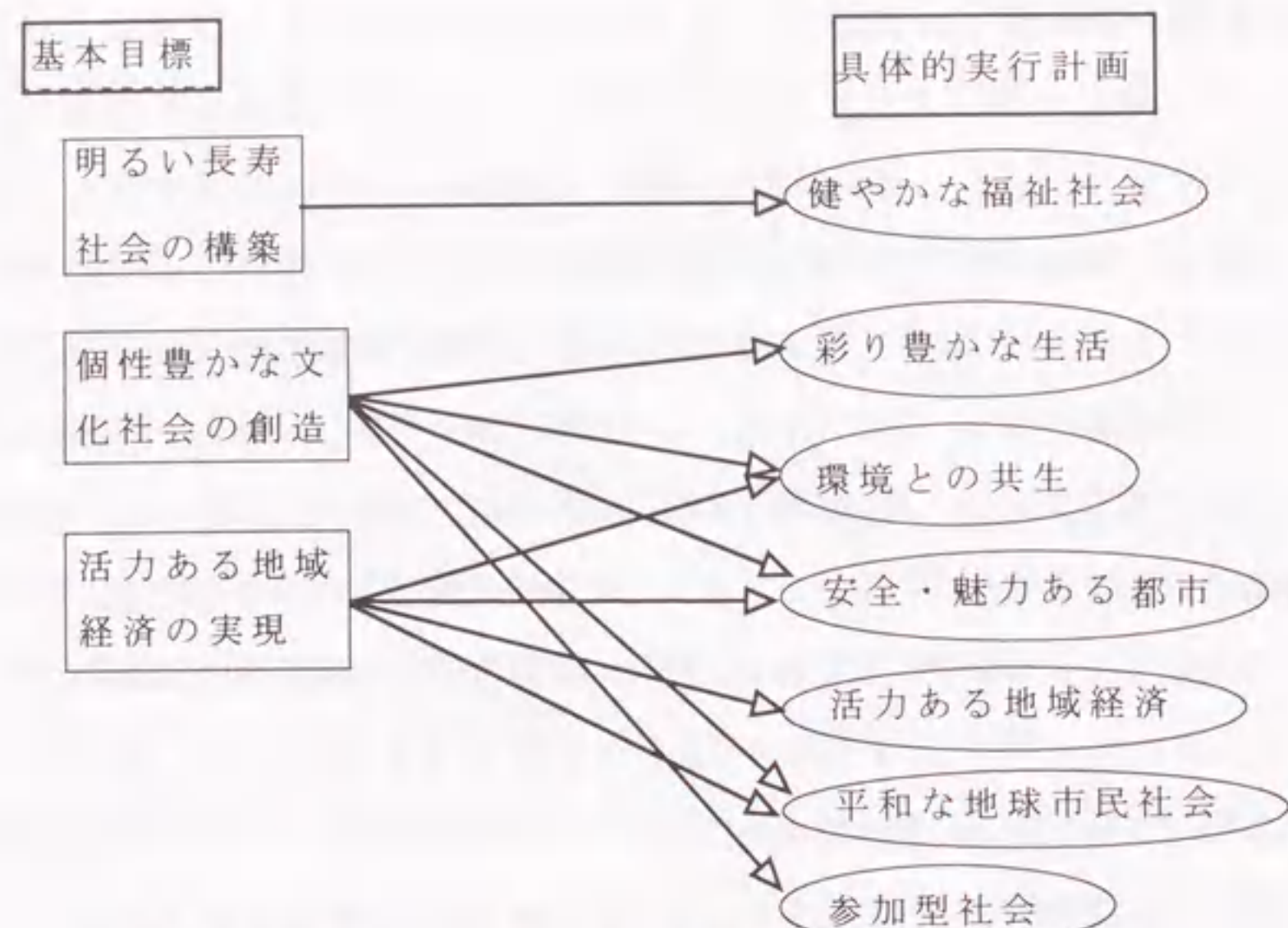
一方で、文化活動は芸術家個人の意欲や才能に因るところが極めて大であり、そのため公権力の一つである地方自治体がそれに関与することの一面での危険性を庁内で指摘している³⁰⁾。

1995年に長洲知事が退任し、岡崎洋新知事が誕生したが、文化に関する施策の基本指針の大きい変更はない。すなわち、①神奈川県の魅力を向上させる精神的公共財としての文化・芸術、②質の高い芸術創造活動への支援、③支援と芸術家の自主性との調和を基本理念としている。

本報告では、神奈川県における中期的な文化政策の策定とその将来の方向性について、21世紀初頭を目標達成年次とする「新かながわ総合計画21」を基に、分析する。

(2) 文化政策の歴史とその位置づけ

長洲知事により、文化政策は、1970年代後半より、文化を行政対象ととらえかつ縦割りの行政ではなく、横割りの行政としての性格をもつ総合行政の一つとして取り上げられてきた。



(出典) 神奈川県「かながわ新総合計画」98に基づき筆者作成
図3-5-9 新総合計画での各種施策の関連

このように、文化行政が総合行政であるとの認識の下、知事指導で発足した文化室であったが、発足時の具体的関連事務は、従来の教育委員会の芸術行政に加え、文化イベント関連に過ぎない。当初、そのように発足した文化室ではあったが、次第に対象とする文化の範囲を広げ始める。その契機となったのが、文化行政推進にかかわる基本課題を検討するために設置された「神奈川の文化を考える懇話会」での議論であった。当初教育委員会が所管していた「県民の教育と文化を考える懇話会」を1978年に文化室に移管換えし、文化を中心に審議する諮問機関として整え、主に県内に居住する有識者を中心に構成された。

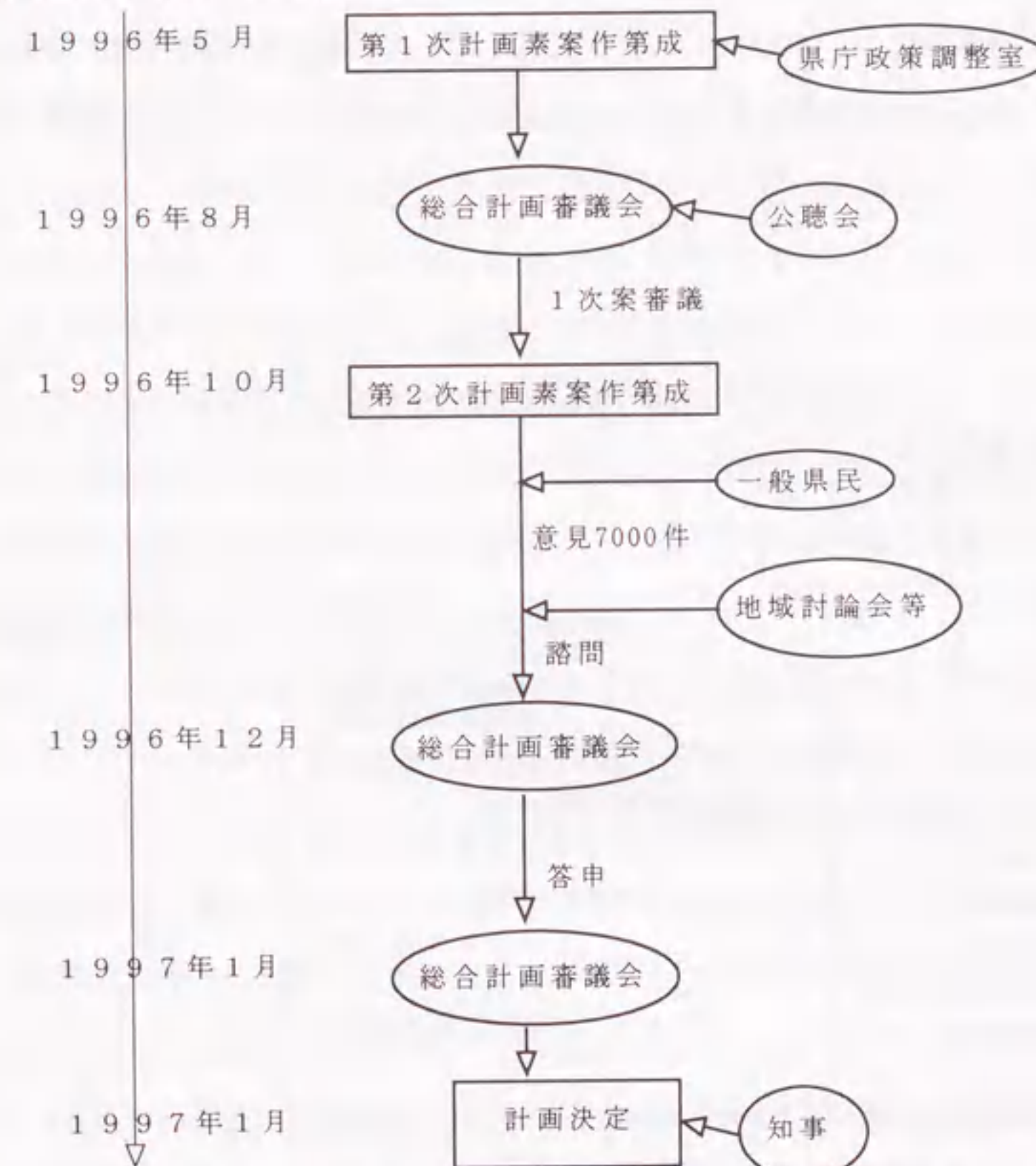
神奈川県においても、長洲知事が都市の魅力向上のための公共財として、文化を当初考えたこともあり、「文化行政」と「都市政策」が結びつく「文化のまちづくり」事業が中心となった。また、長洲知事があらゆる行政に県民の立場を重要視したため、1977年5月に県庁機構改革で県民部が設置され、また都市の魅力向上は都市住民に関係が深いことから、同部に文化政策室(室長以下14名、1998年6月現在51名)が設置された。

懇話会の審議や提言内容を見ると、現在の文化を従来の芸術活動と文化財のみで捉える考え方よりやや踏み込み、アメニティにまで文化行政対象を拡大しているが、従来の既存行政分野に遠慮しているようみられなくもない。

懇話会での審議はともかくとして、県行政の将来の指針を示す総合計画においては、文化を具体的施策5本柱の一つとして取り上げ、その中核的バックボーンとして挙げている。具体的には、3本の基本目標の一つである「個性豊かな文化的社会の創造」を受け、「彩り豊かな生活をめざして」とする具体的施策目標を掲げ、その中で、トップに「多彩な文化の振興と創造」を取り上げている。これら一連の施策を他行政分野との関連で図3-5-9に示す。

(3) 神奈川県の文化計画

1) 計画の位置づけと策定過程



(出典) 神奈川県「かながわ新総合計画」98に基づき筆者作成
図3-5-10 総合計画策定過程

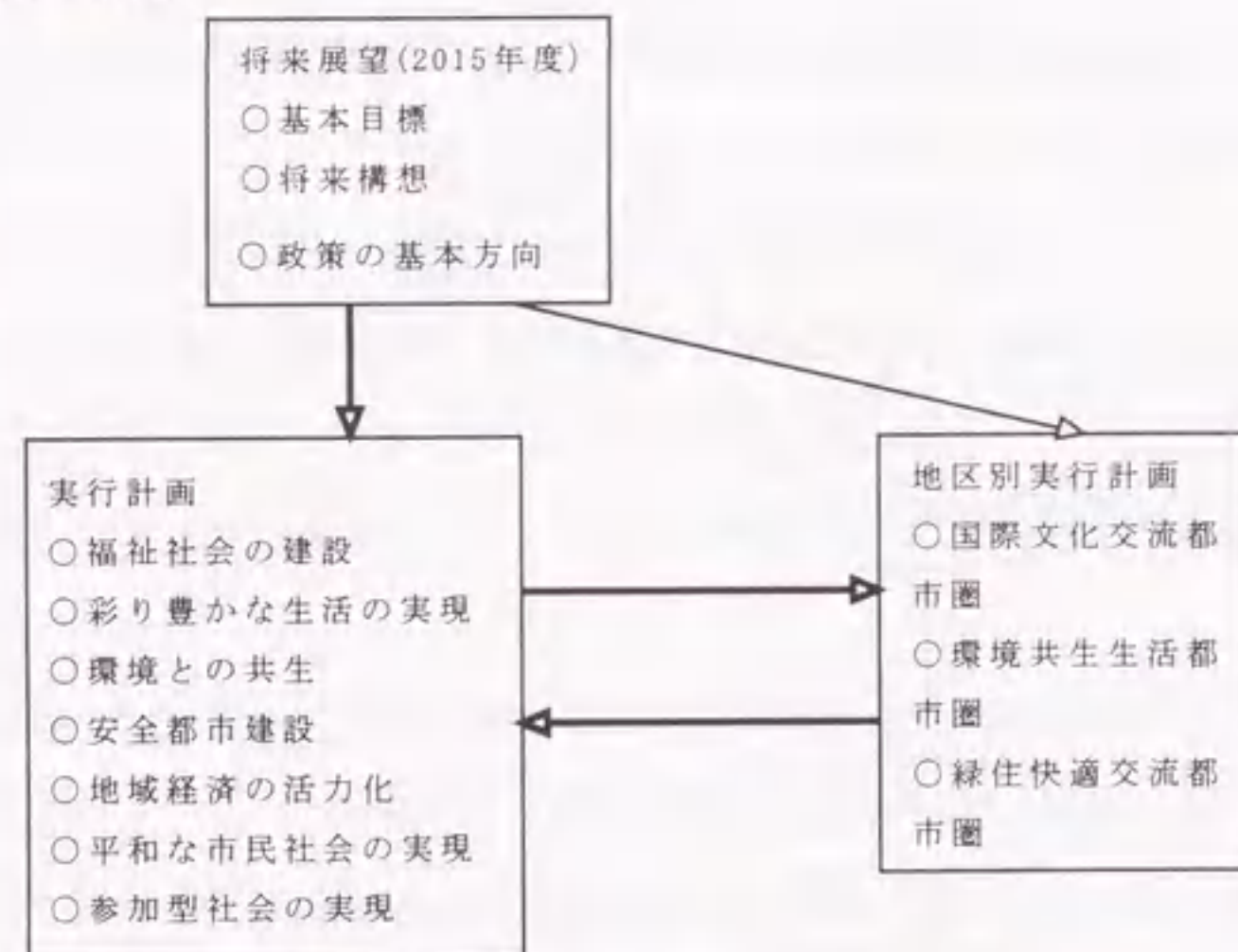
神奈川県においては、現在文化独自の行政計画をもたない。これは、長洲知事就任直後の文化政策室発足時には、1で述べた文化懇話会報告として「新しい時代の要請に応える

県民文化の振興と、長期的展望に立った文化行政の在り方」の審議結果を「神奈川出発計画」(または、カオリ計画)として発表し、その後その内容が県の総合計画に引き継がれ現在に至っているからである。現在では、長洲知事の後を受けた岡崎知事主導による「かながわ新総合計画21」(以下、単に「かながわ新総合計画」という。)が作成されている。本計画は神奈川県行政計画の最高位に位置する計画であり、将来の展望、実行計画、地区実行計画の3部より構成される。

本計画は2015年を臨み、実行計画(地区計画を含む)は10年を計画期間としている。

計画策定の過程として、まず県庁政策調整室において、事務局素案が作られ、知事了承の下、県民の意見を聞いた。これは、FAXや手紙等による無差別な県民による意見聴取や地域県民討論会、県際地域シンポジウムによる県民からの生の意見を事務局案に加え、計画の審議を行う「総合計画審議会」に諮問し答申を経て計画決定されるものである(図3-5-10参照)。

2) 計画の概要



(注) 各部門間の関連の程度を線の太さで示す

(出典) 神奈川県「かながわ新総合計画」98に基づき筆者作成
図3-5-11 計画の構成とそれぞれ分野の関係

「かながわ新総合計画」では、計画が3部に分かれる。1部は将来展望、2部は実行計画、3部は地区別実行計画である。その組立として、1部で計画の期間を1997年度か

ら概ね10カ年とし、2015年度の県と県を取りまく諸情勢を念頭に置きつつ、2部でその展望実現のための具体的施策として、2006年度までの実行計画を立て、3部で地区毎(県を3地域に分けている)の展望とその具体策である実行計画を立てている(図3-5-11参照)。

このように、神奈川県では、2015年度の最終目標として、鑑賞活動と並行して自主企画事業が県内の文化拠点で行われるようになると予想し、そのための実行計画を描いている。その背景として、県内3地域にそれぞれ歴史をもつ文化・風土と現在の首都圏等内での位置づけを掲げている(図3-5-11参照)。

4) 神奈川県の文化振興施策

1) 施策の概要と所掌

県では、知事部局に県民部文化室(室長以下51名、内本庁内18名)及び教育委員会生涯学習部生涯学習課(課長以下、42名、内本庁内34名)が文化行政担当課として、1977年5月以来設置されている。その所掌事務の区分は、芸術文化に関する事務が文化室で、生涯学習及び文化財保護に関する事務が生涯学習課で行われている。国の文化庁では、文化部と文化財保護部に文化行政事務が分けられているが、やや簡略化して述べると文化部事務(国語、宗教事務を除く)→文化室、文化財保護部事務→文化財保護課、生涯学習局事務→生涯学習課といった関係になっている。しかし、生涯学習課は生涯学習の観点、いわば活動をする住民の立場から、文化室は支援対象から所掌事務が定まっているので、一つの事業でどちらの課(室)に分類されるのか明確でない事業もあり、これは過去の経緯により分けられている。例えば、近代美術館の展覧会開催や作品購入は生涯学習課の事務であるが、近代文学館の管理運営等は文化室である。

生涯学習課の文化関連予算は11.8億円(1996年度予算で県立博物館予算も含める。)であり、課全体予算の約2/3を占めている。一方、文化室全体予算は22.3億円で、生涯学習課文化関連予算の約2倍である。なお、文化財保護関連予算も含めると、教育委員会の予算は、18.8億円程度に上るが、文化室予算を超えるものではない³¹⁾。

従って、事業を予算規模から見た場合、文化財保護行政を除く文化行政について、知事部局と教育委員会では2対1の割合で担当しているといっていよう。

より詳細に事業をみると、文化室では、①「生きがいと個性を尊重する<人生80年>

の創造」事業、②「みどりと文化が共生する〈県土・環境〉の創造事業、③「新世紀の「地方の時代」を開く〈社会システム〉の創造事業」に分けられる。予算額、事業内容でみても①の事業が中心である。③の事業は、「行政の文化化」運動関連予算で、文化室発足の契機となった事業ではあるが、現在の文化室での事業の中ではやや中心からはずれている。

②の事業も予算内容からみると、自治省所管の（財）地域創造（芸術活動の紹介、企画を行う自治省所管の公益法人）への負担金を中心である。従って、①がほぼ文化室事業といってもよい。①は、1)文化活動の展開事業（鑑賞活動等への支援）、2)文化環境の創造事業（文化施設等の整備）、3)文化交流の推進（国際、地域間の文化交流）に分けられるが、内容、規模からみて、1)、2)が花形である。

2) その他文化関連事業

文化活動を幅広く捉え、かつ文化活動の周辺事業あるいは関連する分野まで広げ、文化室・教育委員会のみならず県庁他部局での事業をみてみたい。

一般に、行政のセクションの仕分けとして、行政対象毎の分類で行われるので、対象が異なると内容的には類似でも執行担当が異なる場合も多い。その観点からみると、高齢者を対象に、「高齢者社会活動振興事業」（福祉部、約89百万円）、勤労者を対象として、「勤労者文化体育事業」（労働部、約4.5百万円）、女性を対象に、「江ノ島女性映画祭開催事業」（県民部、約6.4百万円）、青少年を対象に、「青少年舞台芸術活動推進活動事業」等（県民部、約26百万円）、「やまなみ文化の創造支援事業」（企画部、約3百万円）、「国際仮装行列開催事業」（渉外部、約8百万円）、「伝統工芸品産業振興事業」（商工部、約5百万円）、「技能フェスティバル事業」（労働部、約8.5百万円）、「土木デザイン推進事業」（土木部、3百万円）等のソフト事業がある。その他、環境整備のインフラ整備事業として、「地球市民かながわプラザ建設」（渉外部、約62億円）、「うるおいのあるみちづくり事業」、「電柱地中化事業」、「河川環境対策事業」、「海岸環境整備事業」、「魅力ある景観づくり事業」等（土木部・都市部、約50億円）等のハード事業がある。その他、ハード・ソフト事業として、「ふるさと芸術村推進事業」（都市部、約4百万円）がある。なお、文化関連施設の運営等経費として、県全体で、約36億円程度（文化室・教育委員会分を含む）が予算化されている³²⁾。

(5) 神奈川県にみる今後の在るべき地方自治体のモデル

神奈川県は、1970年代後半の行政の文化化といった流れを長洲知事の下、最初に創り出した県であり、そういう意味では地域における文化振興の先進県ともいえよう。

阪神の大阪府（大阪市）、兵庫県（神戸市）、首都圏の埼玉県と併せて、1970年代以降の地方での文化振興の隆盛のモデルともなった県である。県の文化担当部局もそういった状況の上に、それを指導した長洲知事を16年間トップに戴き、この間飛躍的に文化活動（特に芸術活動）への支援体制は、整備されてきた。

この背景として、人口増と経済活動の活発化に伴う税収入の伸びと文化活動への新たな行政へのニーズが存在したこと、さらには道路、河川、港湾等ハード整備が投資をする必要が行政ニーズとして多くの地方の地方自治体に比較し存在しなかったことにもよろう。しかし、バブル経済の崩壊にともなう経済的リセッションは、他の地方自治体と同様に県の税収入の伸びを鈍化させ³³⁾、また行政ニーズとして、新たなハード整備と更新が今後待ち受けている。この状況下で、21世紀を見据える重要な今後10年間の政策の方向性を示す最高レベルの行政計画に文化を中心に据え、文化重視を打ち出した。文化重視策の振興の背景を、首都圏内の所在と人口、ハード整備及び県民所得等県勢が全国的に上位にある神奈川県の特異性に起因させることは容易い。

しかし、アメリカの10年後を我が国が追うといったことも言われる中、神奈川県が他の地方自治体の一つの将来方向のモデルに成り得ることもあろう。行政の文化化で全国の先鞭を付けた神奈川県の文化への政策展開とその遂行について一層の観察を続ける必要がある。

5. 地域中核都市における文化振興

—新潟県長岡市を事例として—

(1) はじめに

地方自治体の文化の振興政策が、単なる地域の文化おこしの政策の中ではなく、地域振興の観点から議論されている。これは、従来の伝統的文化財を認知・指定するという他の行政分野とは独立した文化庁が対象とする文化行政から、地域での過疎対策等人口問題、都市基盤の整備等インフラ問題、景観政策等環境問題を含めた地域総合行政の中で地域の文化振興政策が、行われていることを意味する。文化活動を「住民の健全なエネルギー発散の場」³⁴⁾と定義するなら、近年の「文化の時代」のことばに代表されるように、住民の文化活動へ参加がかなり行われてきていることを考えると、行政側としてもその場を住民に提供し、住民が文化活動の創造の場を醸し出させるように環境整備をすることが、地方自治体の文化行政の施策といえよう。そこで、現在多くの地方自治体では、文化ホール・博物館あるいは情報発信の大きい場となる大学が、地域の公共財として整備されつつある。

そこでは、今までの文化庁が対象とする文化行政を離れ、地方自治体の多くの行政計画の上位に立つ文化振興を核とした計画が策定されている。その計画を持つ地方自治体を規模別に見ると、地方での中核都市が最も多い。この理由として、都道府県、政令指定都市等の大規模な自治体では、行政のセクショナリズムにより各計画が個別的、独立的になり易いこと、結果として総合計画も全ての行政分野に配慮した総花的なものになり易いことが挙げられる。規模の小さい市町村では財政的理由により、まず、道路・橋等の基盤整備や福祉関係が政策上位にきて文化政策まで余裕がないこと、首長の政治指針により行政内容が左右され易いので、文化に関心のある首長がいる自治体と、そうでない自治体では、文化政策に対する関心の程度の格差が存在する³⁵⁾。そのため、我が国全体でみれば、文化政策を行政の中で、上位として挙げている自治体が割合として少ない。

本項では、政策科学を専攻する著者の立場から、地方中核都市として新潟県長岡市をケース・スタディとして取り上げ、文化振興を重要視する観点から行政計画の策定、実行といった一連の過程について、1998年8月下旬に2日に渡り長岡市で補充調査を行ったので、その資料も加えながら既述・分析したい。そして、「中核都市」制度の発足等の地方分権政策が進展する中での地方行政として、今後大きい役割を果たすであろう地方自治体の文化政策策定過程の新しい方向を探りたい。

(2) 長岡市の状況

1) 長岡市の概況

長岡市は温暖地帯には属するが、冬季には全国平均を大きく越える積雪及び曇天が多い。従って、冬季の戸外での作業は制約される(表3-5-5)。年齢別人口構成比でみると15歳から44歳が全国平均より低く、高齢者の割合が多いものの過疎地域程ではない。

表3-5-5 長岡市及び東京区部の気候状況比較

地域名	平均気温 (deg)	降水量 (mm)	平均積雪 (cm)
長岡市	12.9	2201	17.6
東京都	15.3	1460	7

(出典) 東京天文台「理科年表」94。

長岡市「nagaoka RENAISSANCE」1995に基づき筆者作成

表3-5-6 長岡市の経済状況比較

区分	長岡市(A)	全国(B)	(A/B*100)
第1次産業	5.0	7.3	68
第2	35.8	39.9	90
第3	59.2	52.8	112
1人当り製造 品出荷額	1,786.7	2,953.5	60
1人当り商品 販売額	4,712.9	6,095.7	77
1人当り市税	15.0	14.4	104

(注) 1. 1人当り製造品出荷額、販売額及び市税は単位は万円

2. 産業分類の項は、単位は%

(出典) 経済企画庁「国民経済計算年報」95、総務庁「平成2年国勢調査報告」92

遺産省「工業統計表」94、自治省「地方財政の状況」94に基づき筆者作成

表3-5-6に、長岡市の経済的状況を示す指数として、産業分野別構成比及び従業員1人当たりの工業製品出荷額、住民一人当たりの地方税収入額をそれぞれ取り上げ、示した。

産業別構成比においても全国平均とほとんど変わりなく、商店当たりの小売り販売額や従業員当たりの出荷額は全国以下であるものの、住民1人当たりの地方税収入は全国を上まわっている。小規模小売り店や工場が多いものの、市財政はかなり豊かであるといえよう。

さらに、地方拠点都市法による地方拠点都市の指定や信濃川テクノポリスの指定を受け、上越新幹線、関越・北陸自動車道の通過による交通の要所としての物流・人的交流の貢献もあり、回りの13市町村も加えた広域圏の中核都市として存在している。

2) 長岡市の文化

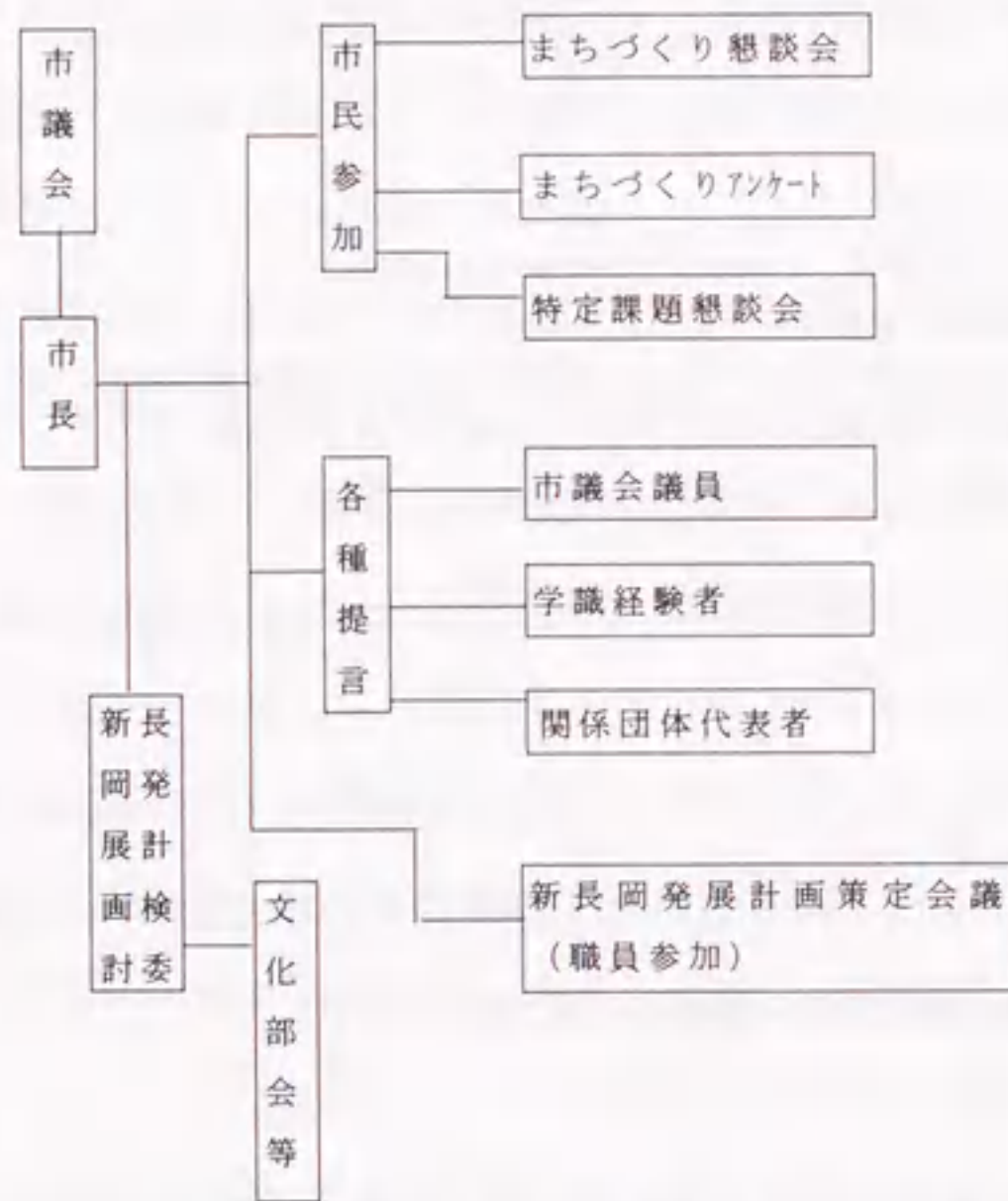
江戸時代には城下町として新潟市以上に栄え、そのため多くの伝統的無形文化財が残っている一方、戊辰戦争、太平洋戦争の2度の戦火により、多くの文化財は消失し、江戸期の町並みは殆ど存在しない。しかし、史跡・有形民族文化財等6点が国指定の文化財に、絵画・彫刻・工芸品等7点が県指定に、絵画・彫刻・書籍等42点が市指定の文化財となっている³⁶⁾。

このように、戦後復興により市街は整備された一方、伝統的町並みは保存されていない。反面、2つの戦火を経た文化財は多く残っており、市当局、住民ともこれらの文化財を次代へ引き継ぐべき貴重なものとして大切に扱っている。

(3) 長岡市の新発展計画

1) 長岡市の新発展計画策定のための機構

長岡市の新発展計画を策定するための機関は図3-5-12のとおりである。



(出典) 長岡市「長岡市主要文化事業の概要」96に基づき筆者作成

図3-5-12 新長岡発展計画策定機構

市長が新発展計画策定のために、住民参加による新発展計画策定を図るため、学識経験

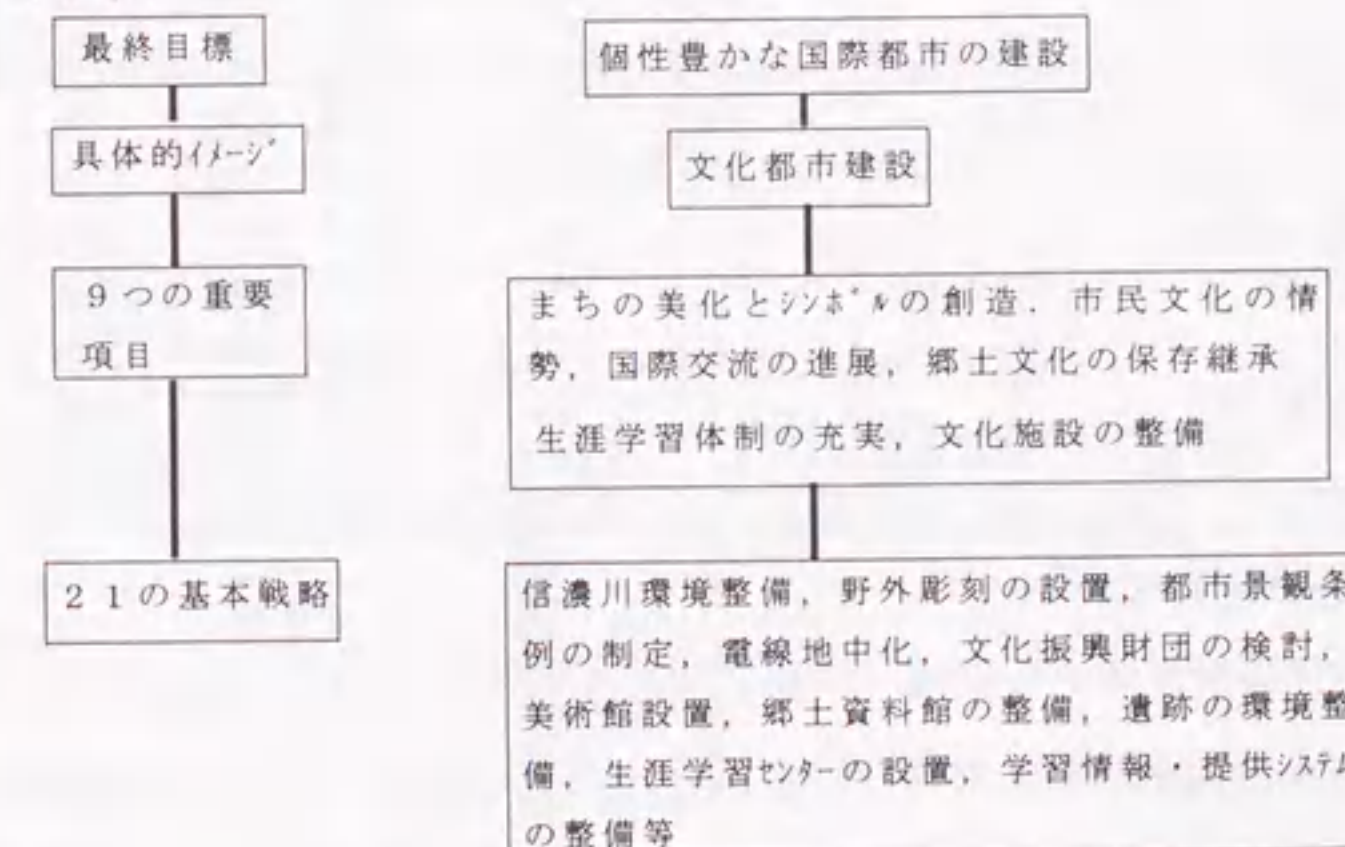
者等を委員とする検討委員会の他に、住民を構成員とする「まちづくり懇談会」、「特定課題懇談会」(女性問題等)を市内随所で開催し、市長が直接住民の声を聞く場を作り、さらにアンケート調査を行っている³⁷⁾。また、市会議員、大学教授等の学識経験者、文化団体、商工所等の各種団体からの提言を検討委員会の資料としている。また、同市の特徴として、新発展計画の着実な実行を担保するため市職員(実施吏員等)も策定会議の構成員として、新発展計画検討の過程で参加していることである。

地方自治体では行政計画を策定するに際して、学識経験者、関係団体代表者等からなる諮問機関の審議を経て、新発展計画案を練りそれを首長が決定するのが通常であり、同市のような行政側の職員が新発展計画策定過程に事務局としてではなく、市会議員、住民等と一緒に参加することは少ない。これは、市長の住民と市役所と一緒にことに当たるべきであるとの考えが根底にあると思えるが、新発展計画実施の過程で、住民の協力が得られやすいメリットも大きい。

2) 新長岡発展計画における文化政策の基本

新発展計画の含む範囲は広い。「個性豊かな国際文化都市」の建設を目標に、その具体化を目指すイメージとして、「文化都市」、「福祉都市」、「産業・技術集積都市」を示し、それを実現するための具体策として、9の重要項目、21の基本戦略(リーディング・プロジェクトを含む。)が規定されている。

少し具体的に触れよう。図3-5-13に文化関連施策に関する箇所を新発展計画からピックアップして示す。



(出典) 長岡市「主要文化事業の概要」96に基づき筆者作成

図3-5-13 新長岡発展計画と文化関連施策

新発展計画をみると、「国際文化都市」を上位理念として、それに集約される形で、最終的にはリーディング・プロジェクトが位置付けられている。他の多くの自治体のように、文化政策が文化庁が対象とする文化行政のように、他の行政分野と独立した所で位置付けられているのではなく、長岡市では、ハード、ソフトを含む基盤整備の中での中心理念として、位置付けられていることに注意したい。

(4) 新発展計画の評価

1) 新発展計画の行政施策への効果

新発展計画策定前と以後の長岡市の行政事業を表3-5-7に示す。

これを見ると、まず文化振興の要となる事業の柱である「個性豊かな文化によるまちづくり」にまとめられる事業のうち、91%が継続している反面、「健康で安全・快適なまちづくり」事業では、58%が継続であり、すなわち2事業の内1事業は見直されていることがわかる。同様に、「温かい心の通い合う総合福祉によるまちづくり」事業も3事業の内1事業は見直されている。「克雪・利雪」事業は、先述したとおり、冬季の雪害対策のため、継続的な事業が必要であること、さらにその事業の性格上、文化振興の観点からみても変更を受けるような事業がないこと(地道な事業が多い。)から、すべて継続的な事業になったと思われる。

表3-5-7 新発展計画策定前後における各計画策定状況

事業の重点項目	以前(a)	以後(b)	継続(c)	c/a(%)	b/a(%)
心豊かなまちづくり	31	36	24	77%	116%
個性豊かな文化	22	29	20	91%	132%
温かい心の通い合う総合福祉	18	26	12	67%	144%
健康で安全・快適な環境	33	24	19	58%	73%
地域経済の活性化	48	43	38	79%	90%
都市基盤の整備	41	62	40	98%	151%
克雪・利雪	12	22	12	100%	183%
高度情報化	8	14	7	88%	175%
男女共同参加	7	10	7	100%	143%
合計	220	266	179	81%	121%

(出典)長岡市「新長岡発展計画」1991、「nagaoka RENAISSANCE」95

に基づき筆者作成

また、新発展計画策定の以前、以後の事業数全体の伸びは21%であり、特に「克雪・利雪」、「高度情報化」事業の伸びが著しい反面、「健康で・・・」、「地域経済・・・」事業はマイナスになっている。地域文化振興に関係深い「心豊か・・・」、「個性豊か・・・」事業は、前者は平均よりやや伸びが下回るものの、後者は伸びが平均を上回っている。「温か

い・・・」事業の伸びはやや高いが、これは事業見直しによる新規事業数の増大によるものと思われる。

以上のことから、文化振興の観点から策定された新発展計画による各事業への政策効果として、文化関連事業への配慮が見られる反面、地域経済振興型の従来事業はかなり修正されている。

2) 文化施策への影響

新発展計画の具体的なイメージが「文化都市建設」であるから、新発展計画の策定後の市の文化事業、組織、人員等への影響を分析してみる。

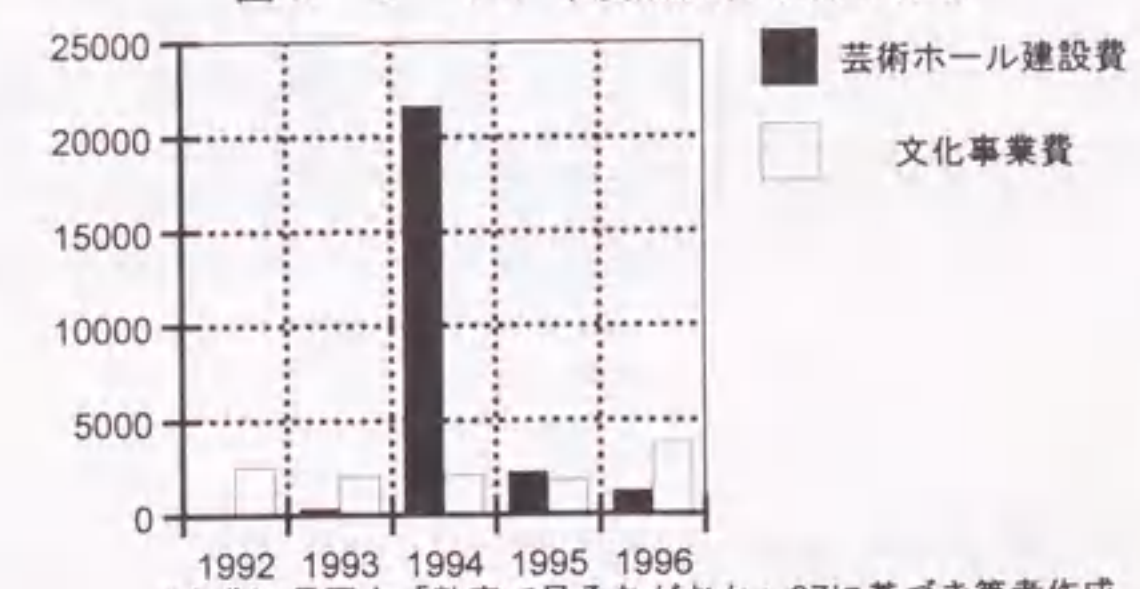
表3-5-8 文化関係部局の変遷

年度	市長部局	附属施設	教育委員会	附属施設
1991	なし	市立劇場	社会教育課文化振興係	なし
1992	同上	同上	同上	同上
1993	同上	同上	同上	歴史の広場
1994	同上	同上	係がさらに1係充実	同上
1995	国際・文化課設置	市立劇場の所管換え	同上	同上
1996	係体制から班体制へと充実 芸術文化振興財団設立	同上	同上	同上

(資料)長岡市「長岡市組織図」各年版に基づき筆者作成

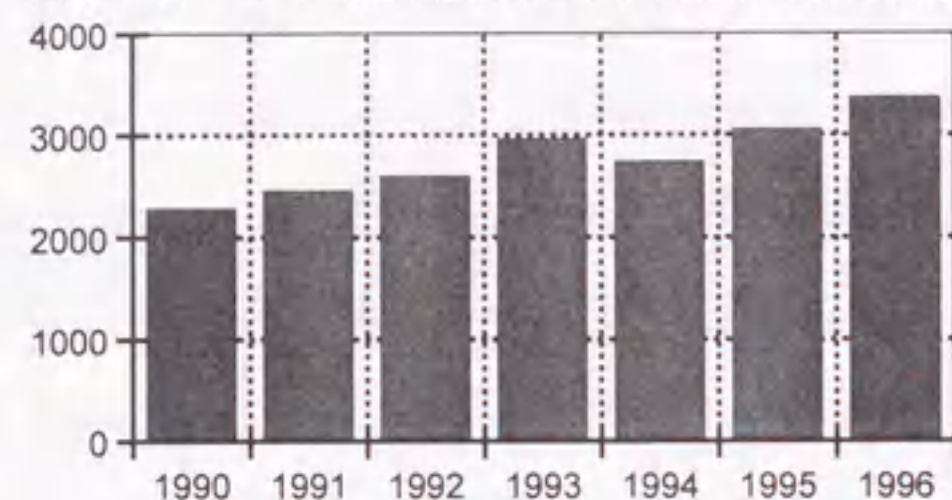
まず、文化関係部局としては、1991年には独立の文化行政主管課は市長部局も教育委員会もなかったが、1995年には、市長部局に文化行政の総合的企画と調整を任務とする「国際・文化課」が設置され、翌年には人員の充実が図られ「係体制」から「班体制(班長がやや独立的に業務を遂行できる。)」になった。一方、教育委員会も従来から社会教育課文化振興係が文化関連事業を所管していたが、1993年には、「歴史の広場」といった文化財の保存・活用を図る施設を設置し、その所管となった。1994年には係が1係充実している。

図3-5-14 年度別文化予算の推移



さらに、図3-5-14にみるとおり、文化事業費予算（いわゆるソフト予算）も市立劇場の老朽化と本格的な演劇やコンサートも公演できる劇場（「リックホール」）を目指す芸術ホールが1994年度に着工が行われたので、その影響もあるものの、それがほぼ終わる1996年度にはかなり増加している。また、従来から設置されている市立劇場も使用回数が次第に増加するなど、住民ぐるみの文化振興が行われていることが窺える。

図3-5-15 市立劇場の年度別入場者数の推移

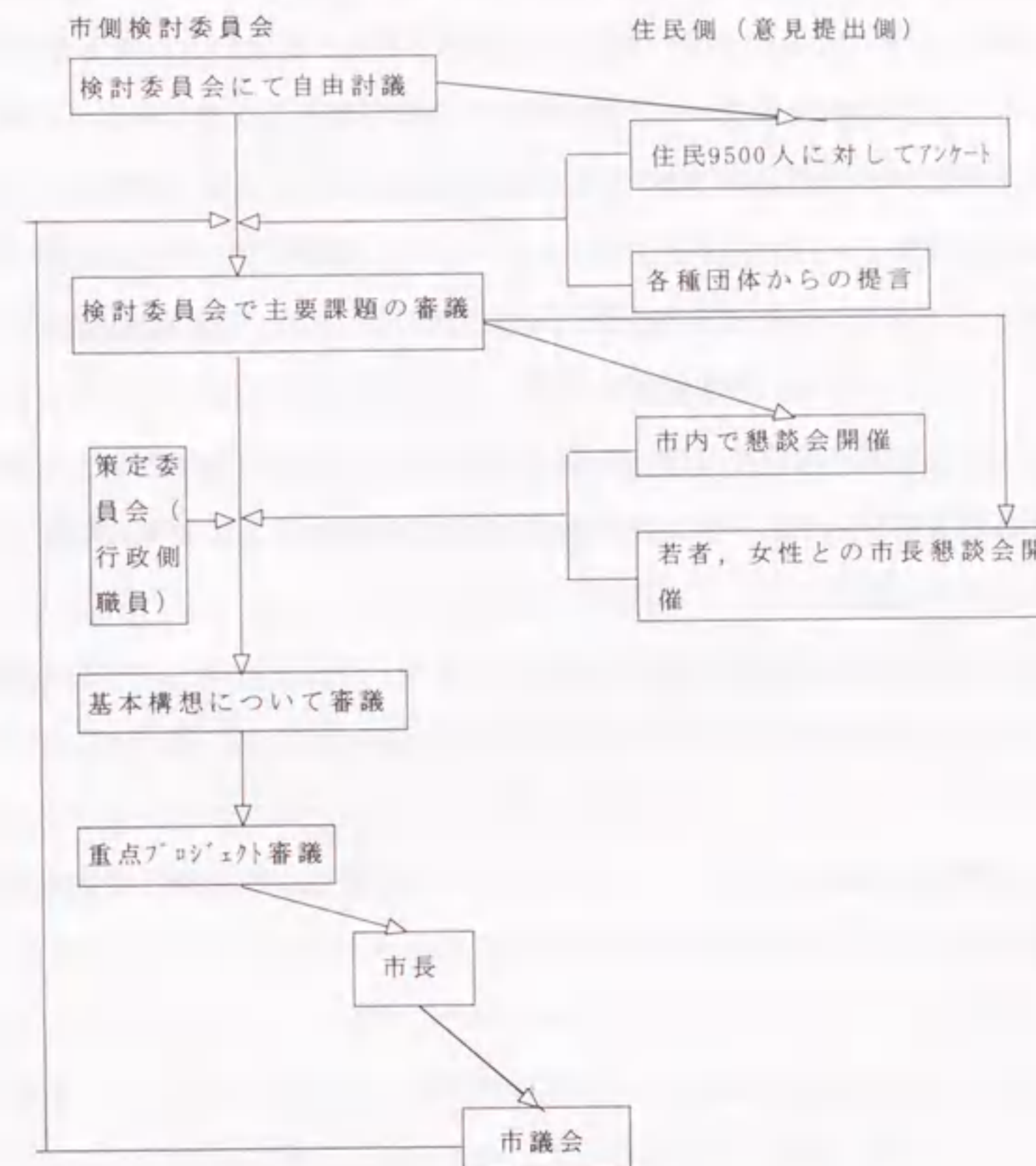


（出典）長岡市「数字で見るながおか」97に基づき筆者作成

Bobrow と Dryzek³⁹⁾は、各政策課題の比較・選択において、主要な手段として、厚生経済学、公共選択論、社会構造論、情報処理論、政治哲学的アプローチを挙げている。しかし、厚生経済学のアプローチは、費用便益分析・費用効果分析の手法をとり、魅力的ではあるが、住民の文化活動による便益等金額や効果を測定することが困難な際には、不都合な面を生じると指摘している。特に、それぞれの個人・集団・組織の政治的行動の機微を無視しがちで、政策決定プロセスでは機能しないとの指摘もされている³⁹⁾。

本ケースの場合、市長が市を「文化都市」として提唱し、その実現を政治課題として掲げてことを考えると、単なる費用効果分析だけでなく住民要望にいかにも市長等の行政側が応えていくかといった点にも焦点を十分合わせ、他の政策課題と比較すべきであろう。そういった観点からみると、新発展計画の策定プロセスは、住民からの幅広いアンケートのみならず、懇談会等の意見集約を経て、市側と意見交換の後、学識経験者の審議を経て成案に成っている。費用便益だけで評価することによる政治的コンフリクトを上手く回避している。

図3-5-16 新発展計画の策定プロセス



（出典）筆者作成

長岡市の新発展計画の策定プロセスを図3-5-16に示した。これをみると、まず学識経験者等で構成される検討委員会にて自由討議された後、直ちに住民の意見を聞き、審議中でもそれが反映されるように適宜懇談会等で意見を集約している。このように、策定中から案のフィードバックが行われ、実行が困難になるような将来の政治的コンフリクトの回避が出来るだけ行われている。

また、文化政策課題のような効果、便益が図りがたい政策課題については、市予算配分を長期に渡って拘束する計画策定においては、住民の要望や欲求を出来るだけ満足するようきめ細やかに意見を取り入れることも一つの選択ではないかとも思える。

(5) 結語

今まで分析してきたように、長岡市では文化振興を視点に入れた新発展計画の策定によ

り、文化を核とした「まちづくり」が行われてきている。この理由として、長岡市特有の財政力の豊かさや、ほとんど新規に新発展計画を策定できるという幸運も存在しているが、むしろ住民、住民の代表者である市議員からの肌理細かな意見の集約と行政担当者を構成員とする策定会議の意見を練った住民と市による「自ら計画を策定する」という共同体意識が大きい。

さらに、1988年から開始された自治省事業「ふるさと創世事業」、それを引き継いだ「ふるさとづくり特別対策事業」等の「自ら考え自ら行う地域づくり」を理念とする地方交付税措置も財政的な面で支援した⁴⁰。1996年度から、建設省も文化施設を核とする街の活性化を狙いとする「街区高度利用土地地区画整理事業」を地方中核都市を対象に開始したが、地方分権を目指す「中核都市」制度も発足した。

このように、地方中核都市の文化振興による町づくりは、法的、財政的な制度的も整備されつつあり、長岡市のように住民と市行政側との「やる気」と「責任感」が存在すれば、一定の政策プランの下、新たな文化事業を展開できると考えられる。そのケース・スタディとして長岡市を対象に分析した。今後の文化振興の視点から町づくりを推進する地方の中核都市のリーディング・ケースとしてみたい。

6. 阪神淡路大震災が文化施設及び文化活動に与えた影響とその復旧過程

(1) はじめに

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災は、発生場所の近さから神戸市に人的、物的大災害をもたらしたが、その被害は神戸市で独自の文化活動を行ってきた文化団体に対しても、文化会館被害による公演場所の不足、人的被害や地元企業の被災による支援の打ち切りによる文化団体組織の存続基盤の弱体化等の影響を与えた⁴¹。

また、一方において地域における文化活動が熱心に行われている地域ほど地域住民のコミュニティ意識が高まっており、被災後の物資の分配等においてもプラスの効果があったともいわれている。

筆者は、震災後約1年を経過した1996年3月下旬に、神戸市を訪れ震災後における神戸市を中心とした地域において、震災が与えた文化施設と文化活動への影響とその後の復旧過程を調査した。

(2) 地震の発生とその被害

1995年1月17日午前5時46分に淡路島北端を震源とするマグニチュード7.2の地震が発生した。そのため、神戸市、洲本市の震度6を始めとして遠くは鹿児島、小名浜まで被害が及んだ。特に、淡路島北端と距離的に近い大都市、神戸においては須磨区から東灘区まで東西約35kmに渡り、市を横断するように被害が発生した。

その被害状況は次の通りである。

表3-5-9 阪神淡路大震災被害状況(95.3.3現在)

被害状況	数
死者	6,279名
行方不明	2名
負傷者	34,900名
倒壊家屋	192,706棟 (406,337世帯)
消失家屋	7,456棟 (9,322世帯)
電話の不通	約285,000カ所 (震災直後)

(出典) 神戸市市民局「施設被害状況」95に基づき筆者作成

特に、文化団体の活動拠点となる文化施設については、倒壊等による建物の永久使用不可は無くその大半が調査時点では修復されており、1997年には再開された。市内24施設の内、発生直後に通電可の施設は90%以上で、水道使用可が30%、ガス使用可が4%となっており、躯体等構造材は修理不必要な施設が多かったことも他の住宅等の建物と相違して比較的早く復旧がなった理由である⁴²⁾⁴³⁾⁴⁴⁾。そのため、震災直後は被災者の仮宿泊所に指定されたところもあり、本来の文化施設機能の再開にむけての隘路となった面もある。

更に、それ以外の再開が遅れた理由として、①特に公立施設ではスタッフが被災者の世話や災害対策要員として動員され、本来の職務から離れていること、私立施設では技術系スタッフが働き場所を求めて他地域、特に首都圏に出かけてしまったこと、②観客動員が事実上不可能なこと（観客が被災者であることや交通機関の不通等による）、さらに、③歌舞音曲等の自粛があげられよう。

また、芸術文化団体の活動への影響であるが、従来から独自の活動を行ってきた「ひょうご舞台芸術（(財)兵庫現代芸術劇場の事業名）」では、その本拠地となる阪急西宮駅前の芸術文化センター（仮称、大ホール1700席でオペラ公演にも対応可）の完成が1998年の開館から来世紀へと数年間延びるため、それを活動の計画に織り込んでいた団体では、今後の公演計画に影響が出る事が予想される。

しかし、震災後こそ演劇が必要との山崎正和芸術監督の判断により、生きる勇気を与えることを目標に震災6月後に地元で公演を行った。

表3-5-10 被災した主な神戸市の劇団

自由人会	1)内部、舞台道具損傷 2)高校巡回公演中止、秋('95)に再会
道化座	1)消失 2)2月公演は実施、その後は不明
青い森	1)負傷者1名。 2)再開のめど立たず
劇団神戸	1)内部損傷 2)3、6月の公演中止、今秋再開
四紀会	1)内部損傷、舞台道具等損壊 2)再開のめど立たず。
2年6組自由学級	1)内部損壊、使用不能 2)4月公演中止

(資料)読売新聞(95.2.4)に基づき筆者作成

そのほか、舞台装置、衣装等も消失した「道化座」でも2月29日には予定通りの公演を行っている。その主な地元劇団の被害状況は表3-5-10の通りである。

以上のように、主な地元劇団においても舞台装置や稽古場といった演劇活動に不可欠な装置等が倒壊や消失し再開に向けてはかなりの時間が必要と思われる。

また、(株)ピアによるとピア取り扱い分に限定されるが、その中止となった公演は次の通りである。

表3-5-11 震災により中止・延期となった興行のジャンル別件数

	中止	延期	その他(会場変更等)計	
音楽	70	27	7	104
演劇	34	10		44
演芸				
美術	5			5

(資料)ぴあ「ぴあ(95.2.2)」に基づき筆者作成

(3) 文化政策における復旧過程

1) 兵庫県の状況

兵庫県は、本州においては両端の県を除いて太平洋と日本海に面する唯一の県であり、そのため地勢、気候、風土とも多彩なものになっている。

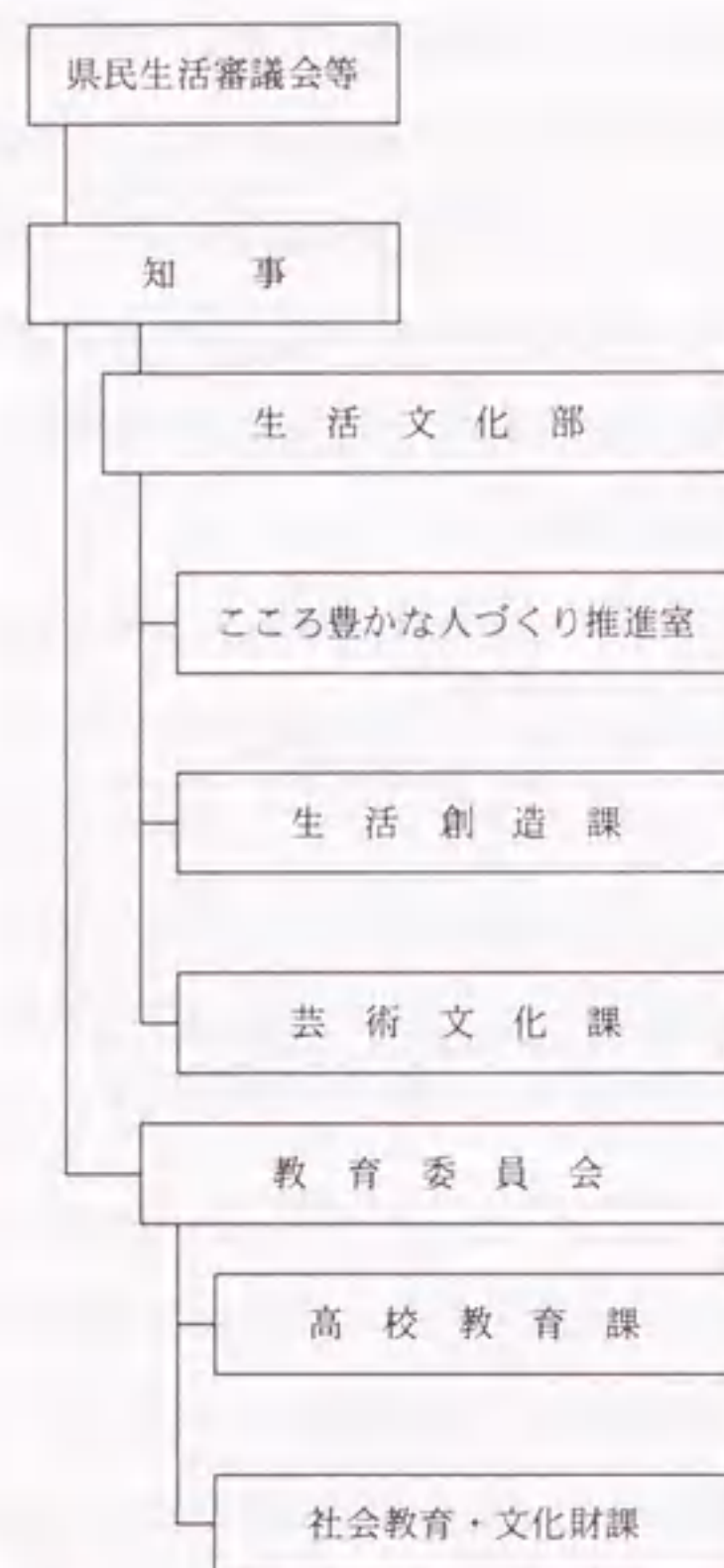
人口は540万人で、産業別人口構成は全国に比べ第2次産業人口構成が高くなっていく上に、県民所得も全国平均を上待っている。

また、両海に跨る地形から風向明美な観光地も多く、また京都、大阪といった歴史的に早くから開けた大都市と接している関係から、特有の個性をもった数多くの史跡、民族芸能が残されている。

このような県勢を受け、県知事を始めとして特に瀬戸内沿岸の都市首長を中心に文化振興にかける熱意も以前より高く、神奈川県とともに1970年代後半より始まった「行政の文化化」の発端となった県である⁴⁵⁾。

2) 兵庫県の文化振興政策

先述したように、「行政の文化化」の発端の県として、1970年代中頃より文化振興担当部局が、知事部局に置かれ⁴⁶⁾、教育委員会とその所掌事務を分担している。その組織は図3-5-17の通りである。



(出典) 兵庫県「行政機構図」95に基づき筆者作成
図3-5-17 兵庫県の文化行政組織図

知事部局に文化担当課が設置されている県等では、教育委員会との所掌事務の分担として、①教育委員会では文化財行政に限定し、その他の芸術文化、生活文化は知事部局で行うが教育に関連する文化行政（学校への巡回事業や文化祭）はこの限りではない、②教育委員会では文化財行政と芸術文化行政の内芸術団体補助の業務及び教育に関連行い、知事部局では一般の文化団体への補助と文化行政の立案を行う、③教育委員会では文化財行政と芸術文化行政を行い、知事部局では生活文化行政を行う、④教育委員会で文化財行政を含め全ての文化行政を行うの大凡4形態あるが、知事部局に文化担当課が設置された時系列に沿い、この順に所掌分担が行われているのが通常である。従って、我が国でも文化担当課の設置が最も早かった兵庫県では、①の形態である。教育委員会の側から見れば、自己の行政分野が次第に知事部局に移行しつつあると考えられる。これは、「文化の時代」、「地方文化の推進」といった時代背景を受け文化振興が政治課題として俎上し、そのため

知事も自ら文化振興を行う部局を設置する必要があったためと思われる。また、特に①の形態を取る県では知事に対する文化関係の諮問機関が設置されている。ここでは、県全般に渡る文化行政計画が審議され、一部に県では計画実施のフォローも行われている。

3) 復旧過程における文化行政

① 緊急対策の過程での文化状況

地震発生とともに、兵庫県では職員に非常召集をかけ、県に知事を本部長とする災害対策本部を設置し、当初は行方不明者の搜索、食料等の配給、ライフラインの早期復旧、被害者への医療対策等の応急対策が行われ、次に被災者への生活資金貸し出し、仮設住宅の建設、ごみ・がれきの廃棄物処理、教育の再開と機能回復対策が行われた。このような緊急対策にあつて、県文化担当課職員や文化施設スタッフも要員として充当され、本来の文化行政に携わることは当初はなかった。

特に、文化施設が倒壊や大規模破壊を免れたこと従って、電気等のライフラインが早急に復旧するか、破壊されなかったこと、市内の利便性のあるところに設置されたこと、ある程度の広さがあり空調施設等も体育館等の他の公共施設と比べ整っていたこと等から、近辺の被災民の収容施設として当てられたため、スタッフがかなり後まで（ヒヤリングでは、神戸市勤労会館では、1996年夏頃まで）収容者の世話をしている。従って、先に述べたように会館のハード的機能が回復した後もソフト機能はスタッフの不足等から1年以上の時間が必要であった。

また、文化行政を担当する文部省（文化庁）においても、教育機能の正常化が優先順位の上位であり、文化に関する復旧対策は下位に位置づけられた。また、比較的復旧が行いやすい施設の復旧に対しても、公民館等と同じ社会教育施設の復旧過程で行われた。また、県においても文化事業の再開は中期的課題として、予算面においても他の施策に比べ優先順位は低い⁴⁷⁾。

そのことが、現場の文化施設関係者の「市民権を得ていない文化では、復旧の遅れは仕方がない」、「震災で困難な時期ほど精神的な芸術が必要である」、「役に立つのは、避難所としての役割のみである」等の声に反映されている。むしろ民間芸術団体が被災程度が大きいにも関わらず、2、3ヶ月後には公演を再開したり、避難民のためのチャリティ公演、震災をモチーフにした演劇の公演と遅しい。

② 中期的復旧過程での文化行政

兵庫県の1994年度、1995年度の予算を表3-5-12に示す。ここでは、教育委員会分はその所掌事務範囲が、文化財保護を中心としていること、資料の制約の関係から、芸術文化行政を担当する知事部局に限定している。

表3-5-12 94及び95各年度の文化関係予算の比較
(千円)

予算項目	94年度	95年度
人づくり事業	1994819	930888
生活創造事業	1437301	4111126
芸術文化事業	1932244	4153688

(注)95年度芸術文化事業予算には、約27億円の文化施設建設予算を含む。

(出典)兵庫県「兵庫県文化要覧」95に基づき筆者作成

関係課3課の95年度予算は、合計で94年度予算のそれに比べ約70%の伸びである。特に、中心となる芸術文化課予算は、2倍以上の伸びであり、予算額のみをみれば県として、重点的に文化予算を伸ばしていることがわかる。しかし、その内訳をみると1995年度で文化施設等ハードの復旧予算がかなり含まれているものと思われる。その内訳は資料の制約から不明であるが、一般に施設整備には起債が充当されることから考えて、起債枠約45億円を1995年度予算より引くと伸びは前年度に比べマイナス12%になる。このように、短期的には文化事業の縮小が行われている。

次に中長期的にみても、その中心計画となる兵庫フェニックスプラン(1995年から2005年)では重点5本柱の一つに「世界に開かれた、文化豊かな社会づくり」を掲げ、地域の芸術文化活動の振興、学校・文化財の復旧支援、街並み、景観の復興を具体目標としている。兵庫県では、既に1986年度を計画開始年次とする中長期計画兵庫2001計画があり、フェニックスプランでは2001計画の進捗状況を検討して、さらに復興計画を加味した計画となっている。その比較を表3-5-13に示す。

表3-5-13 「兵庫2001年計画」と「Hyogo-Phoenix-Plan」との比較

「Hyogo-Phoenix-Plan」の目標
○21世紀に対応した福祉のまちづくり
○世界に開かれた、文化豊かな社会づくり
○既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり
○災害に強く、安心して暮らせる都市づくり
○多核・ネットワーク型都市圏の形成
「兵庫2001年計画」の目標
○こころ豊かな人づくり
・芸術文化生活創造
○すこやかな社会づくり
○国際交流の展開

(注)・は、基本目標(○)に含まれる下位目標を示す。

(出典)兵庫県「兵庫2001年計画」86、「Hyogo-Phoenix-Plan」95に基づき筆者作成

県の行政計画は知事の諮問機関による審議、検討を経て決定されているが、知事の意向が強く反映されている内容になるのが通常である。兵庫県の場合も同様であろうが、両計画策定時において、知事が変わっていないことから内容的には両計画に齟齬すべき点はない。しかし、震災復興をフェニックスプランは第一義に掲げているため、内容の優先順位は変化している。しかし、文化振興への熱意は感じとられ、短期的にはともかく中長期的には、文化振興が重点施策となることは間違いない。この理由として、兵庫県が「行政の文化化」の嚆矢である県であること知事の選挙公約にあるように、知事が極めて文化振興に熱心であること(このことは、対県民選挙対策で重要課題として掲げるほど文化への県民意識が高いことを意味しよう)にあると思われる。

(4) 結語

以上、阪神・淡路大震災による文化活動への影響とその復旧過程での政策を分析してきた。県中央では中長期的には文化振興を一つの核として復興対策を考えているが、現場の文化関係者では短期的事業の縮小や文化施設に社会的貢献が本来の文化機能で果たされるのではなく、施設機能しかも避難所としての役割分担からくる行き詰まり感が根強く残っている。

この両者の考えの相違をどう埋めていくのか単なる立場の相違だけで済むのか。また、兵庫県という財政的にも文化的にも優れた県では、大災害復興過程で文化重視を打ち出せたが、他の多くの財政的にゆとりのない自治体ではこういった大災害にあった場合、今ま

で育成された地域文化の復旧はどうなるのか。そういった課題は多いが、大災害後の復興過程の中で兵庫県がいかに文化復興を行うのか注視していきたい。

第6節 まとめと今後の課題

前段では、国、地方自治体の資料を主に統計的手法を用いて分析した。また独自に入手した資料を基に、地域振興と文化振興との繋がりについて補強的に分析した。地域文化振興は、国策定の3全総と折からの「地域の時代」「行政の文化化」運動と相まって、文化施設の整備となって現れた。しかし、そのことがハード優先となり、文化会館等の事業の空洞化に繋がった。一方、地域でも文化振興を地域経済への効果として捉える面も多くあり、町づくり、村おこしとの連携の下行われる傾向があり、文化行政も教育行政から分離し⁴⁸⁾、文化行政独自に行われる傾向も見られ、そのため行政担当部局も次第に増加してきているが、関連予算と同じくここ5年程度は進展は見られていない。

1990年中頃より、情報通信技術の進展から地方自治体が独自の文化情報を発信する事例も見られ、また海外との演奏家等の交流も見られるようになってきた。

また、ケース・スタディからは、地方の状況に応じた文化振興を首長や文化担当者が振興しつつあるが、それも神奈川県のようにいわゆる文化先進県といわれた県でも1970年代中頃からであり、多くの県は1980年代中頃から文化振興が独自に行われたに過ぎない。それもバブル経済崩壊後の税収の減少と行政サービスの拡大による地方自治体の収支バランスの崩れが、文化振興予算の伸びを抑えている。また、大震災に遭った兵庫県では、芸術劇場の開場の延期など文化振興への影響も大きい。

このように、文化振興は教育や福祉と相違して、住民にとって必要不可欠な要素に欠けるうらみがあるので、人的、経費的、時間的に余裕のない場合は、抑制気味となる。

今後、ケース・スタディをさらに充実させ、前段で分析したようなマクロ的な結果を個々の地方自治体で確認していく作業も必要だろう。そのことにより、より詳細な文化振興マップとでもいう鳥瞰図が作成できればと思っている。

第4章 地域文化活動の状況分析

第1節 調査の目的と方法及び内容

1. 調査の目的

第3章では、全国的または県、市レベルでの地域文化活動を対象として、その活動内容や行政としての問題点、課題等について主に行政の史的な展開や地方自治体のケース・スタディにより、分析してきた。一方、地域における地域文化団体や個人としての活動を直接アンケート調査等により把握することは、行政面からのデータを基にした把握と同時に重要なことであり、双方の調査によって、地域の文化活動の状況がよりよく分析できるので、本章では直接地域の文化活動状況を探るため、アンケート調査による調査分析を行った。

全国における文化活動は、バブル経済が崩壊した後、停滞したが、ここ8年間においてみる限り、次第に増加してきている。例えば関東圏においてみると、興業・演劇数では、演劇は、17000件余から23800件と44%もの伸びであるし、音楽でも95000件余から127000件と33%程度増加している。しかし、収容人数では、ほぼ横這いで双方とも1500万人程度で推移している。

そこで、バブル経済崩壊後の地域における文化活動について、(財)地域創造の資料等を基に選択し、500件弱の地域文化活動について実際にアンケート調査を行った。

2. 調査の方法

地域における文化活動は、調査の方針として、文化会館等地域の文化拠点を使用することが多いことから、文化会館を対象にしていわゆるハード面からの把握、主催者側からの把握、さらに地方自治体等文化行政からの把握と大きく分類して3通りある。この内、文化会館レベルとしては、文部省社会教育調査が公式的な調査で唯一のものである。また、主催者を通じた調査として、(財)地域活性化センターの「全国イベントだより」がある。また地方自治体を通じての調査として、文化庁「地方文化行政調査」⁴⁹⁾がある。その他営利的なイベント活動の面からチケットの売り上げから調査を行っている「ぴあ」の「文化イベントデータファイル」がある。

これらの調査はそれぞれ長短あり、社会教育調査は3年に1回であり、また内容等については詳細には不明である。また、公立の文化会館に限定されていることから、私立劇場や野外での活動は除外される。「全国イベントだより」は、現在地域活性化センターのホームページに掲載されているが、件数として1万件と多いものの全てが文化関係ではなく、

多くは観光関係以外に橋や道路の開通式等主催者が自由に登録できるため、玉石混交となっている。当初は地域活性化センターが調査を行っていたようであるが、最近では地域からの自主登録となっており、データの信頼性が低い。勿論、地域や地域家政科活性化センターにおいては、全国の人たちが当該地域を訪れる際に参考となるイベント情報を提供するが使命であるから、そういったデータ収集も意味がある。

また、「文化イベントデータファイル」は、チケット売り上げ、しかも「びあ」を通じてのイベント数であり、地域的にも首都圏、近畿圏、名古屋圏等大都市部に限られる。そこで、地域の住民が参加する文化活動で企業が主催したり、また冠公演的に財政的支援を行っていない活動について、その実態や活動の成果について調査を行った。

調査を行うに当たっては、地域活性化センターの資料や（財）地域創造、「地方文化行政調査」を参考にし、そこから先に挙げた定義に当てはまる活動を抽出し、主催者に対しアンケート調査を行った。このアンケートは1998年4月に行い、対象となる活動の実施期間は1997年度に開催した活動とした。

調査対象として、500件を抽出し、その内356件の調査票が回収でき回収率は、71.2%であった。

表4-1-1 ブロック別調査回答件数

ブロック名	件数	割合(%)
北海道・東北	56	15.7%
関東	63	17.7%
北陸	28	7.9%
中部	63	17.7%
近畿	60	16.9%
中国・四国	41	11.5%
九州・沖縄	45	12.6%
合計	356	100.0%

(出典) 筆者作成

なお、すべての都道府県から回答をいただいたが、最高は東京都の17件で最低は、広島県の2件であった。

3. 調査の分析と結果

(1) 文化活動の内容

大きく、分野を「伝統」「現代」「総合」に分類すると、それぞれ、132件、121

件、101件に分けられる。「伝統」とは、「祭り」「伝統音楽」「歌舞伎・能」「郷土芸能」「その他伝統演劇」である。また、「現代」とは「音楽(クラシック、ポップス・ジャズ、合唱、その他音楽)」「演劇(現代演劇、人形劇、その他演劇)」「映画」である。「総合」は以上の活動分野が複数並列的に開催されたか、それらの複合的な活動が行われたものである。

表4-1-2 分野別文化活動

分野	その割合
総合	28.1%
その他音楽	16.0%
歌舞伎・能	13.2%
クラシック	11.2%
ジャズ	7.0%
郷土芸能	4.8%
祭り	4.5%
映画	3.4%
合唱	3.1%
人形劇	2.5%
その他伝統演劇	2.0%
現代演劇	2.0%
伝統音楽	1.7%
その他演劇	0.6%

(出典) 筆者作成

さらに詳細にみると、表4-1-2にみられる通り、もっとも多いのは、「総合」の28%であって、「伝統」関係は少ない。これは、アンケート調査の関係上、どれにも分類できがたい分野の活動を「総合」に加えたともいえるが、そのバイアスを除いて、全体の1/4を越えているのは、地域住民の幅広いニーズに主催者側が対応したためだと思える。

また、後で分析するが、地域文化活動の一つの目的に観光客の誘致があり、そのため幅広い活動を行った方が地域経済にとって、有効であるとの認識もある。

表4-1-3 分野別の地域の状況

分野	山村振興	過疎地域	年間観光客数	所得格差	1次産業比率
伝統	26.5%	13.6%	56480	83	13.8%
現代	28.1%	17.4%	9749	82	11.9%
総合	24.8%	10.9%	52847	87	12.0%

(出典) 筆者作成

ここで、「山村振興」とは、山村振興法により、また「過疎地域」とは過疎地域法により指定指定されている市町村であり、表中ではその割合を示す。「所得格差」とは1人あたりの市町村民所得を全国平均を100としたそれに対する割合である。表4-1-3を見る限りでは、文化活動の分野によって地域の実状が大きく変わることはないが、「現代演劇」を主催開催している地域では、年間観光客数が他分野の1/7程度と低い。「伝統」活動には「祭り」が含まれるので、それらの観光客が多いものと思われる。また、「総合」ではフェスティバル的要素もあり、複数の活動も主催されるので観光客数に寄与しているものと思われる。

(2) 文化活動の開催期間と歴史

開催日数をみると、1日間から最高72日間（約2ヶ月）までと多岐に渡っているが、半数以上が1日であって、単発的な事業に終わっている。10日以内では、全体の9割を占め、そう長い期間開催されている事業はない。

表4-1-4 文化活動の開催日数

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効 1.0	204	57.3	57.3	57.3
2.0	48	13.5	13.5	70.8
3.0	21	5.9	5.9	76.7
4.0	11	3.1	3.1	79.8
5.0	11	3.1	3.1	82.9
6.0	4	1.1	1.1	84.0
7.0	6	1.7	1.7	85.7
8.0	7	2.0	2.0	87.6
9.0	8	2.2	2.2	89.9
10.0	4	1.1	1.1	91.0
11.0	3	.8	.8	91.9
12.0	1	.3	.3	92.1
13.0	3	.8	.8	93.0
14.0	1	.3	.3	93.3
15.0	2	.6	.6	93.8
16.0	1	.3	.3	94.1
17.0	1	.3	.3	94.4
19.0	1	.3	.3	94.7
20.0	1	.3	.3	94.9
24.0	1	.3	.3	95.2
25.0	1	.3	.3	95.5
26.0	1	.3	.3	95.8
29.0	1	.3	.3	96.1
31.0	3	.8	.8	96.9
33.0	1	.3	.3	97.2
38.0	1	.3	.3	97.5
40.0	2	.6	.6	98.0
43.0	1	.3	.3	98.3
50.0	1	.3	.3	98.6
51.0	1	.3	.3	98.9
61.0	3	.8	.8	99.7
72.0	1	.3	.3	100.0
合計	356	100.0	100.0	

a. (出典)筆者作成

表4-1-5 通算回数

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効 1.0	43	12.1	12.9	12.9
2.0	54	15.2	16.2	29.1
3.0	43	12.1	12.9	42.0
4.0	35	9.8	10.5	52.6
5.0	25	7.0	7.5	60.1
6.0	19	5.3	5.7	65.8
7.0	21	5.9	6.3	72.1
8.0	7	2.0	2.1	74.2
9.0	16	4.5	4.8	79.0
10.0	10	2.8	3.0	82.0
11.0	7	2.0	2.1	84.1
12.0	9	2.5	2.7	86.8
13.0	2	.6	.6	87.4
14.0	3	.8	.9	88.3
15.0	1	.3	.3	88.6
16.0	4	1.1	1.2	89.8
17.0	3	.8	.9	90.7
18.0	3	.8	.9	91.6
19.0	3	.8	.9	92.5
20.0	1	.3	.3	92.8
21.0	1	.3	.3	93.1
23.0	1	.3	.3	93.4
25.0	1	.3	.3	93.7
27.0	1	.3	.3	94.0
29.0	1	.3	.3	94.3
30.0	1	.3	.3	94.6
31.0	1	.3	.3	94.9
33.0	2	.6	.6	95.5
34.0	1	.3	.3	95.8
36.0	1	.3	.3	96.1
40.0	2	.6	.6	96.7
42.0	2	.6	.6	97.3
59.0	1	.3	.3	97.6
87.0	1	.3	.3	97.9
88.0	1	.3	.3	98.2
150.0	1	.3	.3	98.5
300.0	2	.6	.6	99.1
350.0	1	.3	.3	99.4
470.0	1	.3	.3	99.7
1004.0	1	.3	.3	100.0
合計	333	93.5	100.0	
欠損値 システム欠損値	23	6.5		
合計	356	100.0		

a. (出典)筆者作成

一方、過去からの通算回数では、1回（今回が初めて）から1000回を超えるものまである。20回で全体の93%、10回で82%と概ね10回程度までが普通の開催の歴史である。

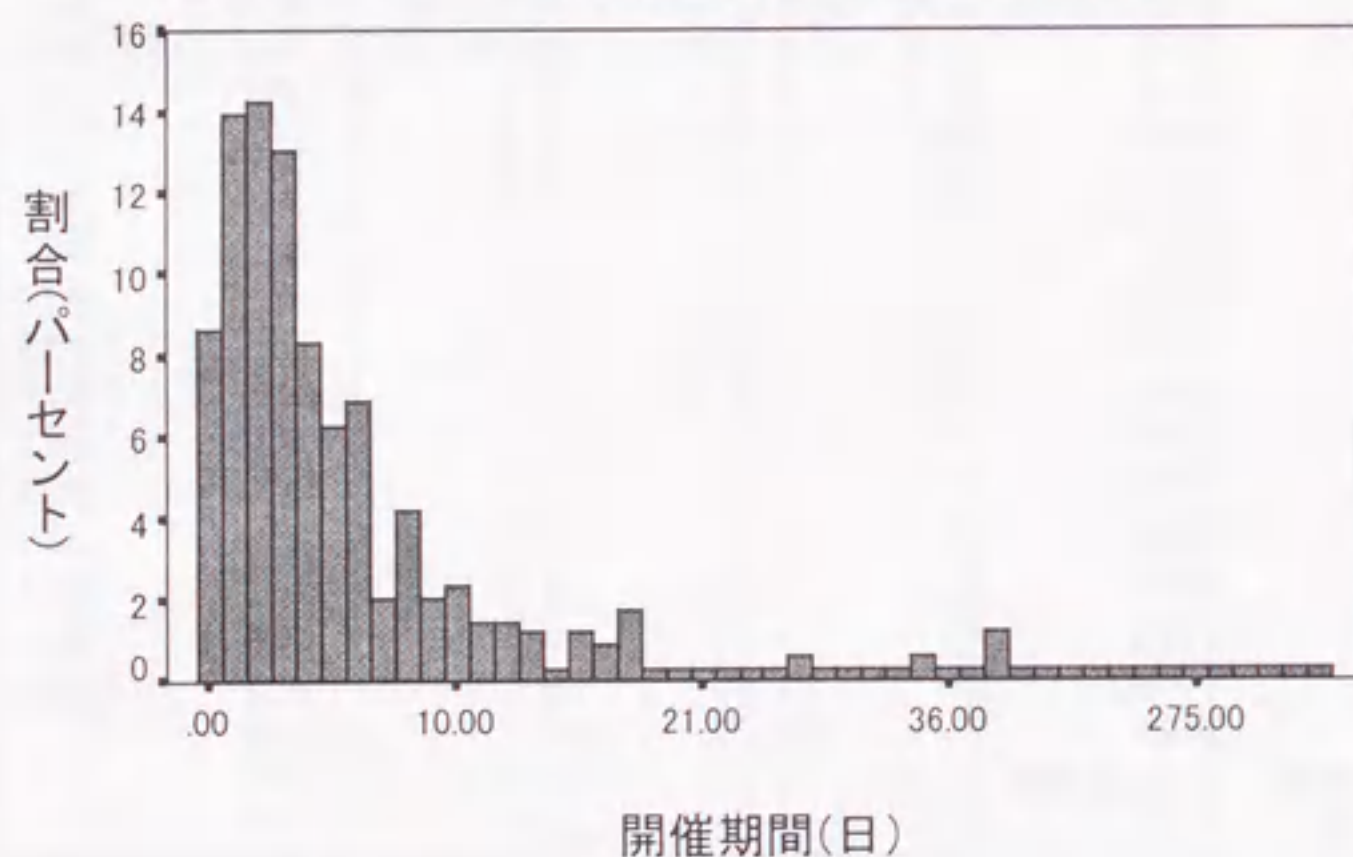
表4-1-6 地域文化活動の開催頻度

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1.0	305	85.7	85.7
	2.0	28	7.9	93.5
	3.0	18	5.1	98.6
	4.0	5	1.4	100.0
合計	356	100.0	100.0	

a. (出典)筆者作成

年間における開催頻度をみると、85%は年間1回で2回以上は極めて少ない。特に4回開催しているのは、極めてまれである。多分4回とは季節に合わせ開催しているのだろう。

図4-1-1 開催期間の度数割合



(注)開催期間の軸ラベルについては、100日以上と以下では等間隔ではない。

(出典)筆者作成

歴史は300年を越えているものから、今年が初回のものまで分布しているが、50年を越えているものは、ほとんど伝統芸能で「祭り」が多い。この分布はポアソン分布に近いが、最頻値は、2年の48件数（全体の14.2%）であり、20年までで全体の90%を超える。

(3) 主催団体の性格別分類

主催団体を性格別分類してみると、最も多い形態が「実行委員会」形式であって、全体の1/3を占める。次に多いのは、市町村主催の22.7%であって、その2団体で60%を超える。同じ地方自治体でも都道府県主催が少ないのは、もともと団体数が市町村の1/70程度であることにもよるが、地域での文化事業は地域範囲が限定的なものが多く、市町村の方が主催しやすいためと思える。

また、実行委員会形式が多いのも、実際は地方自治体と文化団体、あるいは複数の地方自治体が構成員となってとなっている場合も多く、いわば「隠れ地方自治体」ともいえるのも多い。

表4-1-7 主催団体別開催件数

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
県	13	3.7	3.7	3.7
市町村	84	23.6	23.6	27.2
財団	24	6.7	6.7	34.0
社団	3	.8	.8	34.8
その他非営利団体	1	.3	.3	35.1
協会	27	7.6	7.6	42.7
有志団体	47	13.2	13.2	55.9
企業	3	.8	.8	56.7
その他	17	4.8	4.8	61.5
実行委員会	134	37.6	37.6	99.2
不明	3	.8	.8	100.0
合計	356	100.0	100.0	

a. (出典)筆者作成

次に、主催団体と事業遂行に関して、国・地方自治体よりの補助金の有無をみると次の通りである。

表4-1-8 主催と国補助有無のクロス表

度数	国補助		合計
	無	有	
主催			
県	9	4	13
市町村	75	9	84
財団	21	3	24
社団	3		3
その他非営利団体	1		1
協会	24	3	27
有志団体	41	6	47
企業	3		3
その他	14	3	17
実行委員会	115	19	134
不明	2	1	3
合計	308	48	356

a. (出典)筆者作成

表4-1-9 主催団体別地方自治体補助有無のクロス表

主催	地方補助		合計
	無	有	
県	8	5	13
市町村	50	34	84
財団	12	12	24
社団	2	1	3
その他非営利団体	1		1
協会	6	21	27
有志団体	13	34	47
企業	1	2	3
その他	7	10	17
実行委員会	23	111	134
不明	1	2	3
合計	124	232	356

a. (出典)筆者作成

補助金の有無をみると、国からの補助は全体の14%、地方自治体からの補助は65%と圧倒的に地方自治体からの補助が割合として多い。国からの補助は県主催への補助が割合として高くなっている反面、地方自治体からの補助は実行委員会への補助が大きい。実行委員会主催では、80%以上の委員会に補助金を支出している。

逆に述べると、実行委員会は地方自治体の主催の代わりとして機能している。実行委員会の性格として、財団法人や社団法人といった非営利団体の形式をとる場合もあるが、多くは、任意団体である。従って、その経理は何ら報告義務はなく、国や地方自治体からの補助金を監査する際に国では会計検査院、地方では監査委員会の報告に待つよりほかはない。すなわち、常に主務官庁の監督を受ける財団、社団と異なり、経理面での不透明さは拭えない。

しかし、そういった批判が存在する反面、多くの主催団体が実行委員会形式をとるのは、任意団体がため、その設立、解散が自由に行えること、急な事業にも事前の計画なしに弾力的に行えることがあるが、任意団体のため、税法上は企業並課税され、非営利団体に比較し、寄付金を集めにくいことにある。非営利法人のメリットは任意団体のデメリットの裏返しであるが、年に1回程度しか開催せず、事業開催の都度活動する団体としては経理面での不透明性が持たれるものの任意団体の運営のフレキシビリティの利点にかなわないからであろう。

大阪へのオリンピック招致委員会が任意団体から財団法人へと設立替えされたが、これも寄付金の集めやすさと経理の透明性の確保を狙ったものであり、NPO法が成立した現

在、NPOとして主催団体を設立するのも一法であろう。

今回の調査は1998年の4月に行ったが、その際NPO法は既に成立していたが、調査結果、あるいは個表からはNPOである主催団体は読みとれなかった。NPOのメリットとして、民法上の法人と比べ、設立目的が必ずしも厳密な意味での公益性は問われないので、設立のしやすさと営利企業に比べた低率課税といったメリットがあり、補助金といった税金が投入される面も多いので、住民へのアカウントビリティを担保する意味でも、NPOのメリットはもっと見直されてもよいように思われる。

表4-1-10 事業内容別主催団体

	音楽	演劇	総合
県	5.0	1.4	7.1
市町村	27.3	18.9	9.5
財団	7.2	6.8	7.1
社団	1.4	6.8	7.1
その他非営利	0.7	0.0	0.0
協会	8.6	0.0	0.0
有志	7.9	0.0	0.0
企業	1.4	0.0	7.1
その他	3.6	24.3	2.4
実行委員会	34.5	8.1	4.8
不明	2.2	33.8	54.8
合計	100.0	100.0	100.0

(出典)筆者作成

表4-1-10は、事業内容別に主催者を分類したものである。特に事業件数の多い、またその性格が異なっている3事業につき比べると、実行委員会方式が多いのは、「音楽」であり、「演劇」や「総合」では「その他」「不明」を割愛すると、市町村主催が多い。「音楽」は、有志団体による主催も10%程度あり、他事業に比べ比較的手軽に企画、実施できるからだと思う。

表4-1-11 主催団体別の参加者数、出演者数及び事業費

主催	参加者数	出演者数	事業費
県	平均値	6177.083	153.375
	度数	12	8
	標準偏差	8764.546	144.380
市町村	平均値	52014.238	175.932
	度数	80	74
	標準偏差	403947.767	312.540
財団	平均値	2829.609	283.238
	度数	23	21
	標準偏差	4256.207	594.045
社団	平均値	62833.333	36.500
	度数	3	2
	標準偏差	101538.581	33.234
その他非営利団体	平均値	6000.000	35.000
	度数	1	1
	標準偏差	-	-
協会	平均値	59417.519	3491.190
	度数	27	21
	標準偏差	260756.914	15240.009
有志団体	平均値	8945.767	165.878
	度数	43	41
	標準偏差	25453.351	352.302
企業	平均値	11166.667	43.000
	度数	3	2
	標準偏差	12906.717	52.326
その他	平均値	13502.294	142.583
	度数	17	12
	標準偏差	43497.015	276.377
実行委員会	平均値	15063.341	235.181
	度数	132	116
	標準偏差	45126.359	481.200
不明	平均値	4266.667	737.000
	度数	3	3
	標準偏差	5409.559	227.831
合計	平均値	25430.192	437.565
	度数	344	301
	標準偏差	210121.603	4043.080

a. (出典)筆者作成

主催団体別に観光客数、出演者数、事業費を比べると、事業費は実行委員会主催は他団体主催に比べ30%程度多くなっているが、観客数はもっとも少ない。地方自治体主催では、出演者数が少ないにも拘わらず、観客数が多い。逆に非営利団体主催では、出演者数は多いが観客数は少なく、先に述べたように「音楽」が多いため、比較的規模が小さいためだと思える。

(4) 活動の目的

活動の目的を主催団体別にみると、「地域文化振興」は主催団体の類別に関わりなく、もっとも多いが、「地域イメージの向上」は実行委員会主催が多く、地方自治体主催では「伝統芸能の承継」が比較的多くなっている。「青少年の健全育成」を目的とする事業は少ないが、文化目的や地域の活性化を目的とする中であって、教育的な配慮も目的に加えていることに注意をしたい。

これは、地方においては文化活動の中心に学校教育者の存在が大きく、たとえば沖縄県

では、地域の伝統芸能の主催者は大半が教員であり、また国民文化祭等の大規模な国レベルの文化事業においても、地域で活動を支えているのは高校の美術、芸術、音楽担当の教員が多い。これは、国体の選手に中高校教員が多いのと似ている。従って、文化と教育とは、梅棹忠夫のいうように逆の作用を持っていることもあるが、こういった地域文化活動においては、教育作用が自ずと芽を出していることが窺える。

図4-1-2 主催団体別事業目的

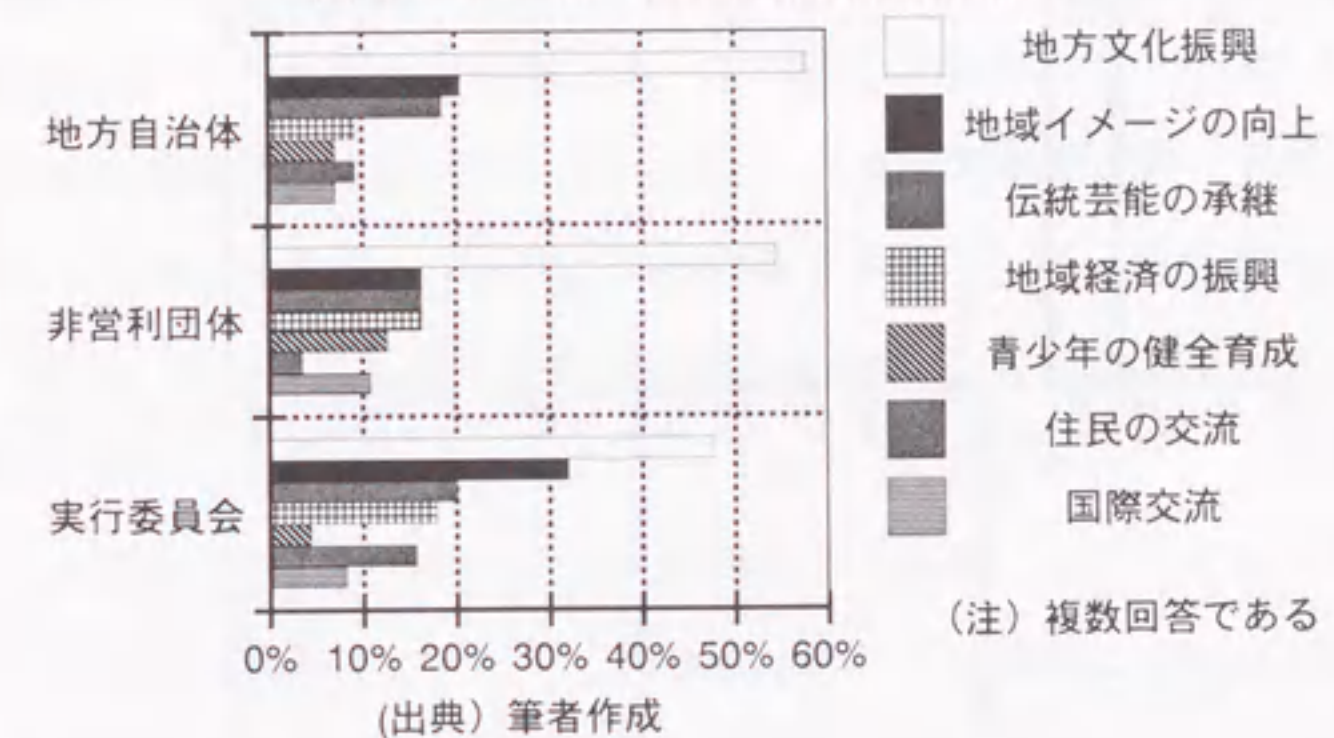


表4-1-12 事業目的別事業効果

	地方文化振興	地域イメージの向上	伝統芸能の継承	地域経済の振興	青少年の健全育成	住民の交流	国際交流
新文化活動の派生	100	41	51	21	15	30	16
後継者育成	103	41	60	29	14	32	17
文化活動参加住民増加	141	65	67	42	20	34	20
文化施設整備	62	30	33	24	11	21	15
学校教育への派生	73	36	44	24	12	25	15
観光資源への派生	84	65	50	3	14	24	16
観光客増加	72	60	50	45	12	24	15
宿泊所増加	25	18	13	14	5	8	6
商店売り上げ増加	56	42	41	39	12	19	12
雇用の増加	13	11	10	11	4	5	7
知名度向上	134	72	64	45	18	31	21
町並み整備	47	24	22	22	9	14	11
交通状況改善	17	17	12	14	8	9	4
回答件数	179	82	85	48	23	43	27

(注)有効件数：290ケース

(出典)筆者作成

表4-1-12に目的別の事業効果を示した。これは、当初の事業目的がどの程度事業終了後に達成されたかをみたものである。最近、政策効果の分析や評価がいられているが、そういった観点からも文化事業の効果測定とその評価を行うことは、公的資金が投入されている場合は勿論、地域住民や社会にとって重要な影響を与える事業について、個々の事業担当者が事後評価を行うことは有意義であり、今後の地域文化事業への参考となる。

さて、表の太枠で囲んだところは、当初の目的と効果が一致しているところである。地域文化振興を目的とした事業はもっとも多いが、その中でも効果として「文化活動参加住民の増加」は、80%近くが効果があったと答えており、また意図しなくても「知名度の向上」があった事業も全体の3/4ほどあり、文化振興効果程度である。

「地域イメージの向上」を目的とした事業で効果として「知名度向上」というまでもないが、「観光」についても80%程度効果があつたと答えている。他の事業目的においても、当初目的はほぼ達成されたものとみてよい。一方において、この調査の欠点として、当事者に評価をさせているので、甘く評価基準を設定しやすいことや効果を定量的というよりも定性的評価になっているため、他主催者との横断的な比較が困難ともいえ、今後の文化事業の評価を行う上での課題を残した。

(5) 事業経費

文化事業費を分析すると、全体件数の2/3は1000万円以下で、100万円以下も19%程度ある。また5000万円を超えるのは、10%に過ぎない。このように、事業経費はポアソン分布に近い。

表4-1-13 事業費別件数

事業費	件数	割合(%)
0-30万円	12	4.5%
30-100万円	38	14.2%
100-200万円	35	13.1%
200-500万円	54	20.1%
500-1000万円	39	14.6%
1000-2000万円	33	12.3%
2000-5000万円	30	11.2%
5000-1億円	19	7.1%
1-2億円	8	3.0%
合計	268	100.0%

(出典)筆者作成

次に事業経費の内訳について、調査を行った。収入は、補助金(国、地方自治体)、入場券収入、その他関連商品販売収入、企業寄付金・協賛金、その他であり、支出は、公演・展示、会場費、表彰費、広告宣伝費、事務管理費、その他の費目に分類した。

収入のうち、最も多いのは企業寄付の27%、次いで市町村補助金の18%、入場料収入の12%と続く。この3費目で、全体の過半数を越える。一方、支出は、会場費が38%、公演展示が28%が顕著に大きく、他の費目は10%以内程度である。

すなわち、バブル経済が崩壊した経済状況が厳しい昨今下においても、地方における文化事業はその1/4以上を企業寄付等に頼っており、その額と同程度の額が公演展示費として費消されている。企業からの寄付等がないと地方の文化事業も経費的に極めて苦しいということがいえる。

さらに、国・地方自治体からの補助金も企業寄付と同程度あり、入場料収入やその他事業収入といった事業から独自に揚がる収入で事業を成り立たせるのは困難な状況である。

図4-1-3 収入内訳

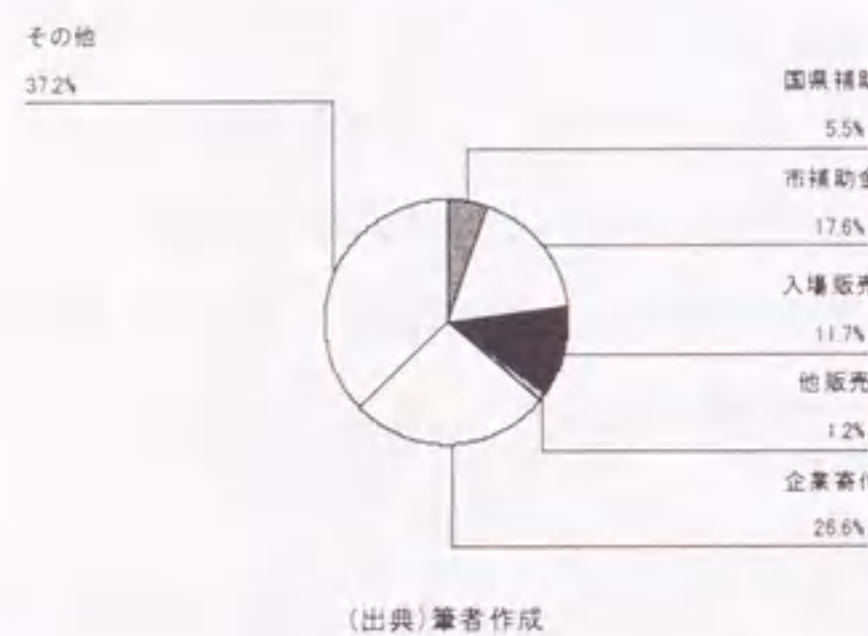
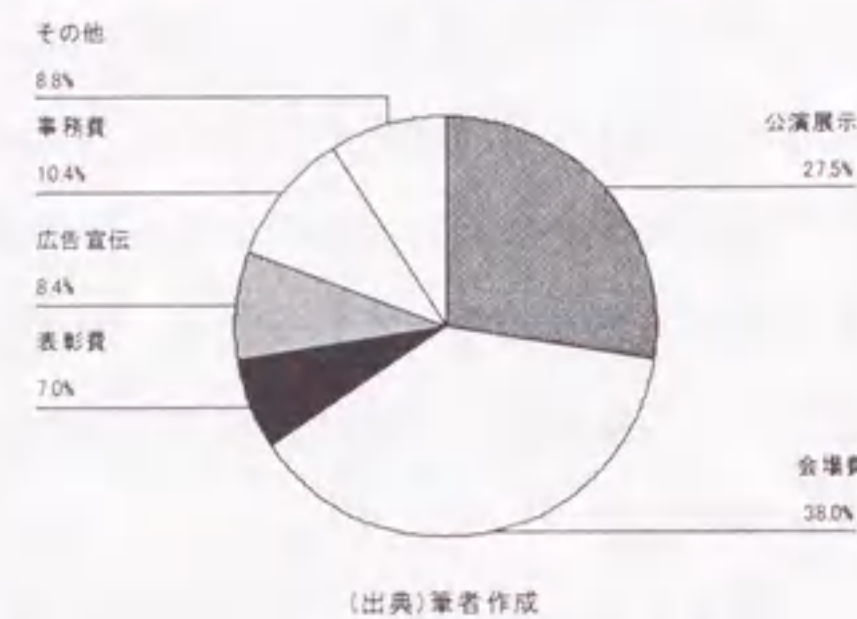


図4-1-4 事業支出の割合



また、支出においては、公演展示費以上に会場費が多く、本来事業の目的である公演展示事業を圧迫している。もし、会場費が廉価に抑えられるなら、文化事業に直接関わる事業費にもっと経費が掛けられ、一層充実した内容になるものと思われる。

次に、会場費がかかる原因として、会場の立地によるところが大きいと思われるので、会場の性格別支出経費について分析したい。

図4-1-5 事業支出の割合(公民館)

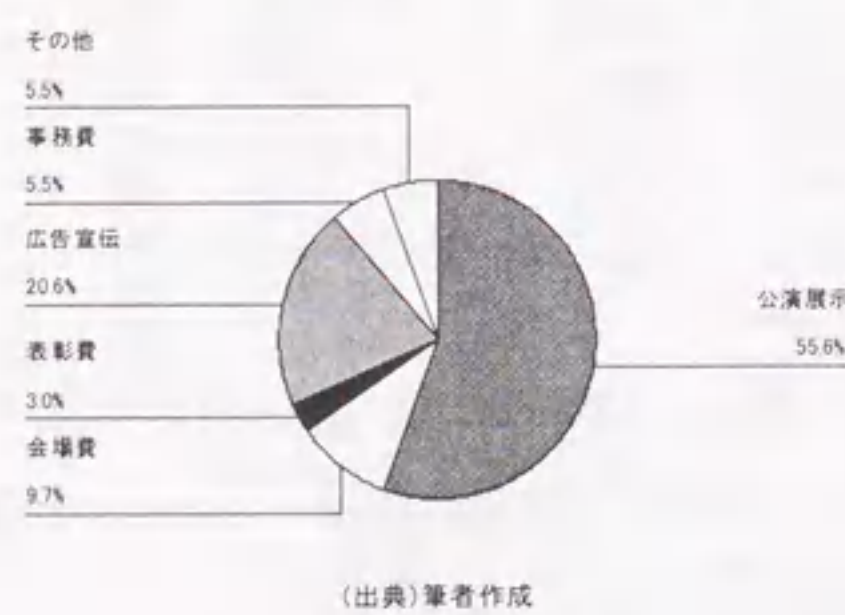


図4-1-6 事業支出の割合(公共施設)

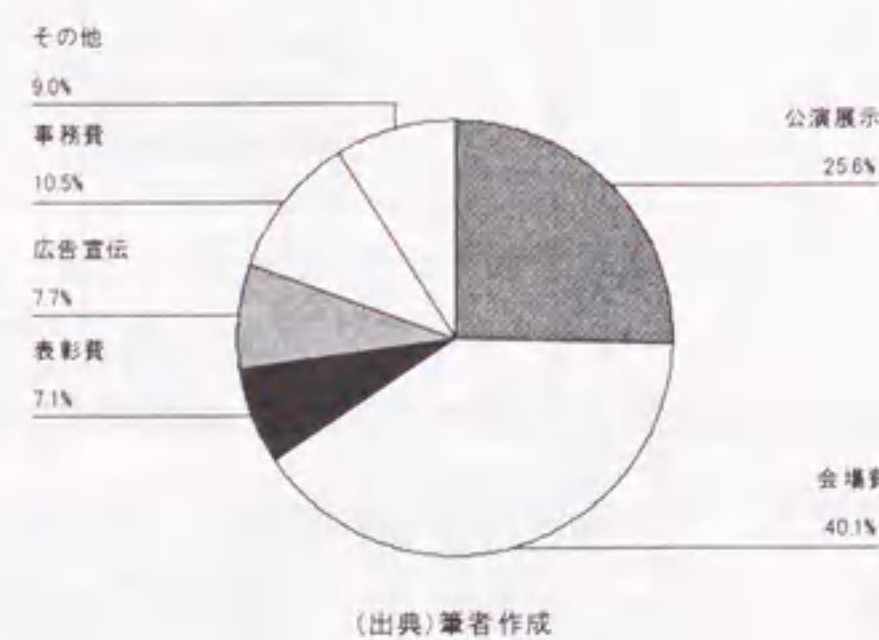
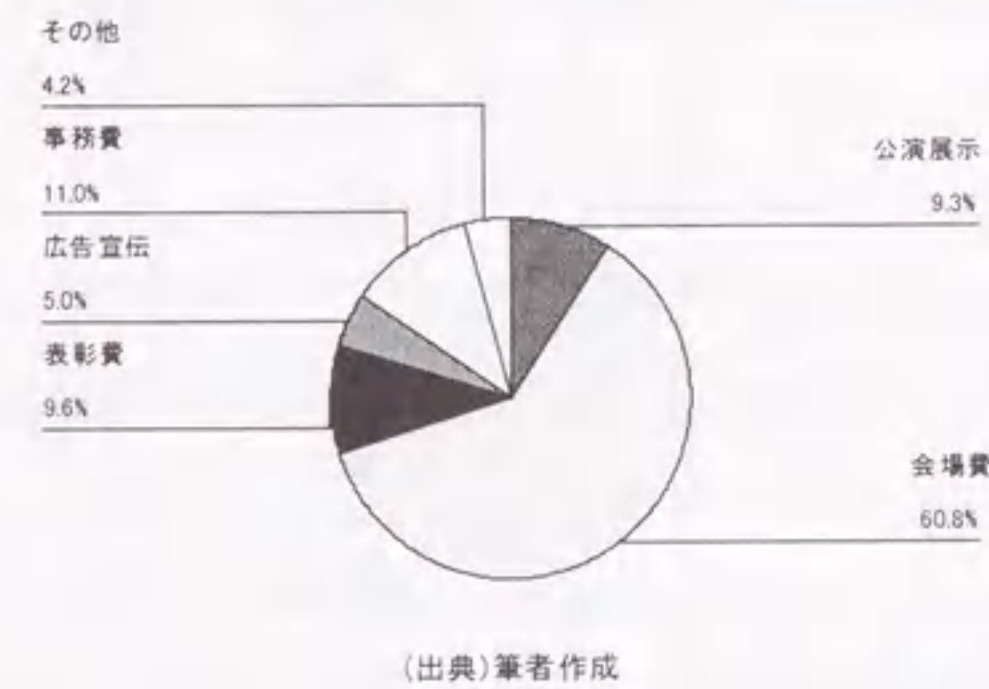


図4-1-7 事業支出の割合(私立ホール)



会場の性格別の事業支出の割合を示したが、同じ公共施設でも公民館と公共施設(特に、文化施設)では、会場費の割合が大きく異なっており、公民館では会場費割合が低いものの、その他公共施設では、会場費割合がかなり大きく40%程度であること、私立ホールでの開催では予想されたことではあるが、さらに会場費割合が高く、60%を越えていることが顕著な特徴としていえる。公民館が会場になっている事業では会場規模の限定から、事業規模も小さく、音楽ではミニコンサートや室内管弦楽等の鑑賞事業、映画会、人形芝居等が考えられ、会場費に大きく経費を掛けられないともいえるが、効率的な事業を行っているともいえる。

一方において、公立ホールに代表される公立施設利用の文化事業では、会場費の割合がかなり高く、最近の行財政改革に伴う使用者負担の増加が、会場借料等の上昇に現れ、それが文化事業費に占める高い会場費割合に現れていると思える。本来、地域の文化事業の拠点として設立運営されるべき公立文化施設が、地域文化活動の足を引っ張るようなことになっては、逆効果である。

また、昨今の公立文化施設の運営管理が第3セクターや法人に任せられ、効率的、経済的運用の名の下に高い会場借料を要求するようなら、一方で文化事業の推進を図り他方でマイナス的な効用を行うことであり、設置者たる地方自治体の姿勢が疑われる。

表4-1-14 事業経費額(公民館)

	最小値	最大値	平均値	標準偏差
国県補助	.0	25000.0	3986.533	6773.891
市補助金	112.0	72000.0	6030.824	13368.113
入場販売	.0	31640.0	4974.143	7885.664
他販売	22	3,160	840.67	841.74
企業寄付	80.0	22672.0	2933.842	5199.623
他51	2.0	14433.0	1741.000	3232.744
収入計	543	114,185	13,330.05	26,244.76
公演展示	16	66,763	8,587.56	17,035.22
会場費	0	13,400	1,549.33	3,162.30
表彰費	.0	9364.0	1030.667	2632.803
広告宣伝	66	35,180	2,504.61	6,243.76
事務費	2	20,098	1,476.15	3,660.46
他52	37	20,089	2,036.56	4,077.06
支出計	20	112,014	13,171.71	25,894.34

a. (出典)筆者作成

表4-1-15 事業経費額(公共ホール等公共文化施設)

	最小値	最大値	平均値	標準偏差
国県補助	.0	235000.0	10103.758	31658.622
市補助金	112.0	118161.0	6152.772	14599.846
入場販売	.0	60000.0	6102.862	10093.961
他販売	0	12,000	1,639.53	2,564.18
企業寄付	.0	400000.0	10679.609	43592.501
他51	.0	715000.0	12804.216	77070.204
収入計	120	409,254	17,625.34	40,231.51
公演展示	0	285,659	10,459.69	28,882.82
会場費	0	470,600	6,002.36	43,010.83
表彰費	.0	74000.0	2667.946	10078.945
広告宣伝	0	48,510	2,460.87	5,997.34
事務費	0	74,500	2,619.48	8,138.06
他52	2	56,292	4,345.84	9,829.81
支出計	120	715,000	21,025.70	65,144.39

a. (出典)筆者作成

表4-1-16 事業経費額(私立ホール使用)^{a,b}

	最小値	最大値	平均値	標準偏差
国県補助	2720.0	50000.0	16655.600	20254.787
市補助金	1398.0	100000.0	22881.625	34544.462
入場販売	1257.0	60000.0	15278.500	20312.713
他販売	15	10,400	4,603.40	4,339.68
企業寄付	300.0	400000.0	73575.125	137353.499
他51	41.0	715000.0	133995.833	286130.605
収入計	800	124,078	38,791.08	42,180.82
公演展示	309	96,208	23,162.73	30,073.59
会場費	120	470,600	60,387.00	165,757.78
表彰費	275.0	74000.0	13,784.333	29,578.768
広告宣伝	600	30,000	5,380.38	7,939.51
事務費	100	74,500	13,762.00	23,372.70
他52	465	55,000	16,597.63	19,333.55
支出計	800	715,000	96,784.50	199,288.20

a. (注)以上の3表の実額の単位は、千円である。

b. (出典)筆者作成

公民館が会場の文化事業では、2万円から1億円程度、平均1300万円であるが、公立文化施設利用の文化事業では、12万円から7億円の範囲で、平均2100万円、私立ホール利用では、80万円から7億円程度まで幅広く分布しており、平均9700万円であった。同じ公立施設を使用している文化事業でも、公民館利用と文化ホール利用とでは、収入額はやや後者が高いものの大きい相違はないが、国からの補助金に2.5倍近い開きがある。一方、市町村補助金はほぼ同額である。支出額では、公演展示費に大きい相違はなく、会場費や表彰費の相違が大きい。また、私立ホール利用では、公立施設利用の3.4倍程度の収入額であり、国・市町村からの補助金額も大きい企業寄付等多い。支出面では、公演展示費が、公立施設利用の2.3倍、表彰費が公演展示費並、会場費が公立ホールの4倍程度と極めて多い。

事業費から、使用施設別文化事業の性格を分析すると、公民館利用事業では、会場費に経費をかけず事業本来の展示公演に経費をかけ、また表彰費も少なく、地元住民が気軽に事業参加したり、開催されたりしていること、私立ホール利用事業では、公演展示なみに表彰に経費をかけていることから、コンクール等の事業が多いことが予想される。これは、企業寄付が極めて多いことから、企業が直接主催した事業は調査対象とはしていないが、企業が提供した冠事業的な事業が多いのではないかと思える。公立施設利用の事業では、その中間的な事業が行われているようである。

表4-1-17 会場利用別活動形態

	公民館	公立文化施設	私立ホール
フェスティバル	65.1%	51.5%	76.9%
特定芸術家等公演	37.2%	33.0%	23.1%
コンクール	23.3%	17.6%	23.1%
セミナー	7.0%	6.4%	7.7%
主な講演者			
アマチュア	65.1%	64.3%	61.5%

(出典)筆者作成

会場利用別事業形態をみると、私立ホール利用文化事業では、「フェスティバル」が多く、公民館、公立文化施設利用に比べ、特定芸術家の講演が多い。主な参加者では、アマチュア中心であり、会場形態による参加者の性格の相違は少ない。

先ほどの事業費内訳と比べあわせ、公民館利用事業では、プロの芸術家を招いた小規模鑑賞事業や地元住民参加型のフェスティバル形態の文化事業が、私立では表彰事業に重点を置いた事業が、公立文化施設利用事業ではプロの芸術家の鑑賞型事業でやや大規模な事

業が行われている。

参加者の住居地別にみると、公民館利用事業参加者では、40.3%が地元市町村居住者であり、県外者は23.4%であるが、公立文化施設利用事業参加者は、同様に40.4%、23.9%、私立ホール利用事業参加者は、35.7%、28.6%である。私立ホール利用事業では、参加者が広く集合している。

このように、事業費や参加者、講演者等からみて、文化事業の形態の相違は会場の相違に現れている。

(6) 集客力

観客の時系列的比較を行ったところ、1事業あたりの観客数は、傾向として初回よりはかなり増加するものの、今回と前回の事業ではほとんど変化がなく、すなわち事業が安定すると観客数の増加はあまり期待できないことが知れよう。

図4-1-8 参加者数の時系列比較 (1事業あたり)

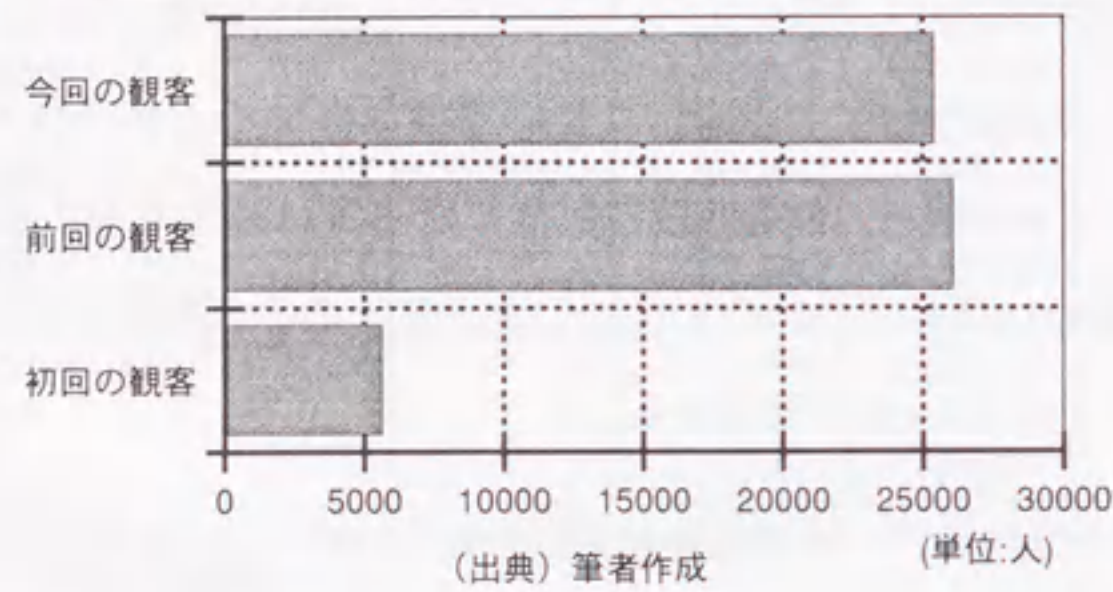


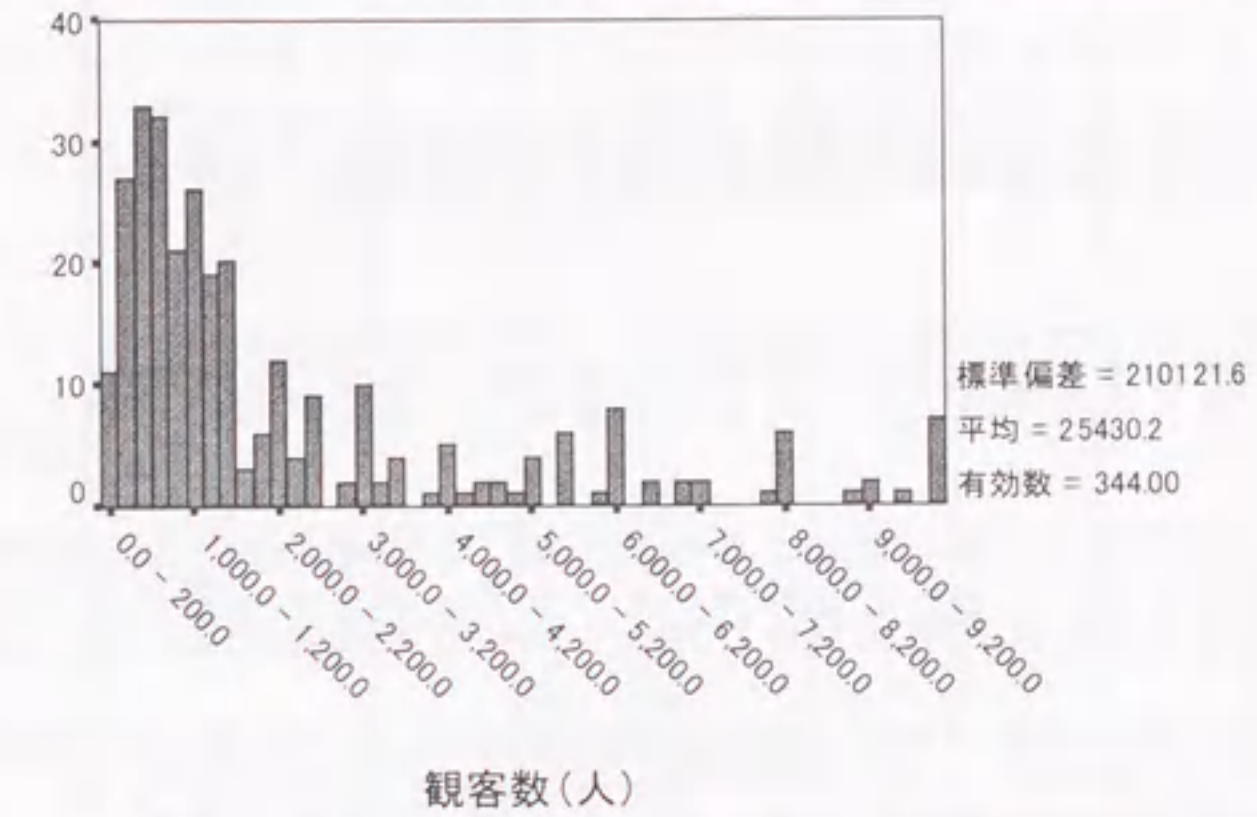
表4-1-18 参加者数別事業件数

観客数別件数	件数	割合 (%)
0-500人	49	18.1%
500-1000人	60	22.2%
1000-2000人	48	17.8%
2000-3000人	21	7.8%
3000-5000人	18	6.7%
5000-7000人	18	6.7%
7000-1万人	15	5.6%
1万人-2万人	16	5.9%
2-5万人	8	3.0%
5万人以上	17	6.3%
合計	270	100.0%

(出典) 筆者作成

参加者数をみると、平均2万5430人、標準偏差21万121人とその分布は極めて広い。これは、「祭り」等が文化事業に含まれるためであろう。その分布をみると、全体件数の2/3は参加者数が3000人以下である。1万人を超えるのは15%程度である。

図4-1-9 文化活動別参加者数の度数分布



(出典) 筆者作成

全体の80%を含む参加者数7000人以下の参加者数別度数を示すと500人あたりに最頻値があり、その後急激に度数が減少している。

参加者数と関連の深いと思われる各係数との相関をみてみると、有意なのは「開催期間」「出演者数」「事業費」「前回の参加者数」「前回の出演者数」である。特に「前回の参加者数」や「前回の出演者数」と相関の高いのは、参加者層の固定化あるいは前回の様子をみて参加する住民が多いことを示しているよう。事業費はそれほど相関係数は高くなく、むしろ出演者数に相関があり、経費をかけたからといって参加者数が増加するとはいえず、出演者数といった事業の内容に関心があるようである。

表4-1-19 参加者数に関わりのあると思われる計数との相関係数

	日数	開催期間	通算回数	会場数	参加者数	出演者数	事業費	前回の参加者数	前回の出演者数
日数	1.000	-.023	.051	.062	.015	-.019	.196**	.018	-.014
Pearsonの相関係数		.708	.416	.309	.803	.778	.002	.792	.844
有意確率(両側)		.264	.260	.274	.268	.234	.253	.223	.188
N		1,000	805**	152*	378**	.020	.078	.382**	.018
開催期間	-.023	1.000	.000	.014	.000	.766	.221	.000	.812
Pearsonの相関係数			.805**	.263	.258	.226	.245	.216	.183
有意確率(両側)			.259	.310**	.057	.436	.059	.074	.053
N			1,000	.000	.365	.000	.009	.287	.477
通算回数	.051	.805**	1.000	.000	.254	.442**	.203**	.222	.180
Pearsonの相関係数				.000	.310**	.000	.000	.007	.276*
有意確率(両側)				.000	.000	.000	.000	.923	.000
N				.274	.259	.233	.247	.222	.187
会場数	.062	.152*	.310**	1.000	.004	.442**	.203**	.436**	.807**
Pearsonの相関係数					.004	.000	.003	.000	.000
有意確率(両側)					.948	.000	.218	.188	.188
N				.274	.254	.231	.218	.188	.188
参加者数	.015	.378**	.057	.004	1.000	.442**	.203**	.436**	.807**
Pearsonの相関係数						.000	.000	.000	.000
有意確率(両側)					.948	.000	.003	.000	.000
N				.274	.254	.231	.218	.188	.188
出演者数	-.019	.020	.052	.327**	.442**	1.000	.203**	.436**	.807**
Pearsonの相関係数							.000	.000	.000
有意確率(両側)							.234	.204	.173
N				.233	.231	.231	.218	.188	.188
事業費	.196**	.078	.059	.141*	.165**	.203**	1.000	.160*	.108
Pearsonの相関係数								.022	.157
有意確率(両側)								.204	.173
N				.026	.009	.003	.1000	1.000	.656**
前回の参加者数	.018	.382**	.074	.007	.999**	.436**	.160*	1.000	.656**
Pearsonの相関係数								.223	.184
有意確率(両側)								.108	.157
N				.222	.223	.188	.204	.223	.184
前回の出演者数	-.014	.018	.053	.276**	.638**	.807**	.108	1.000	.656**
Pearsonの相関係数								.157	.188
有意確率(両側)								.173	.188
N				.187	.185	.188	.173	.184	.188

**、相関係数は1%水準で有意(両側)です。

*、相関係数は5%水準で有意(両側)です。

a. (出典)筆者作成

文化事業主催者が関心の深い参加者数を以上の関連ある係数をもとに、回帰分析を行うと、

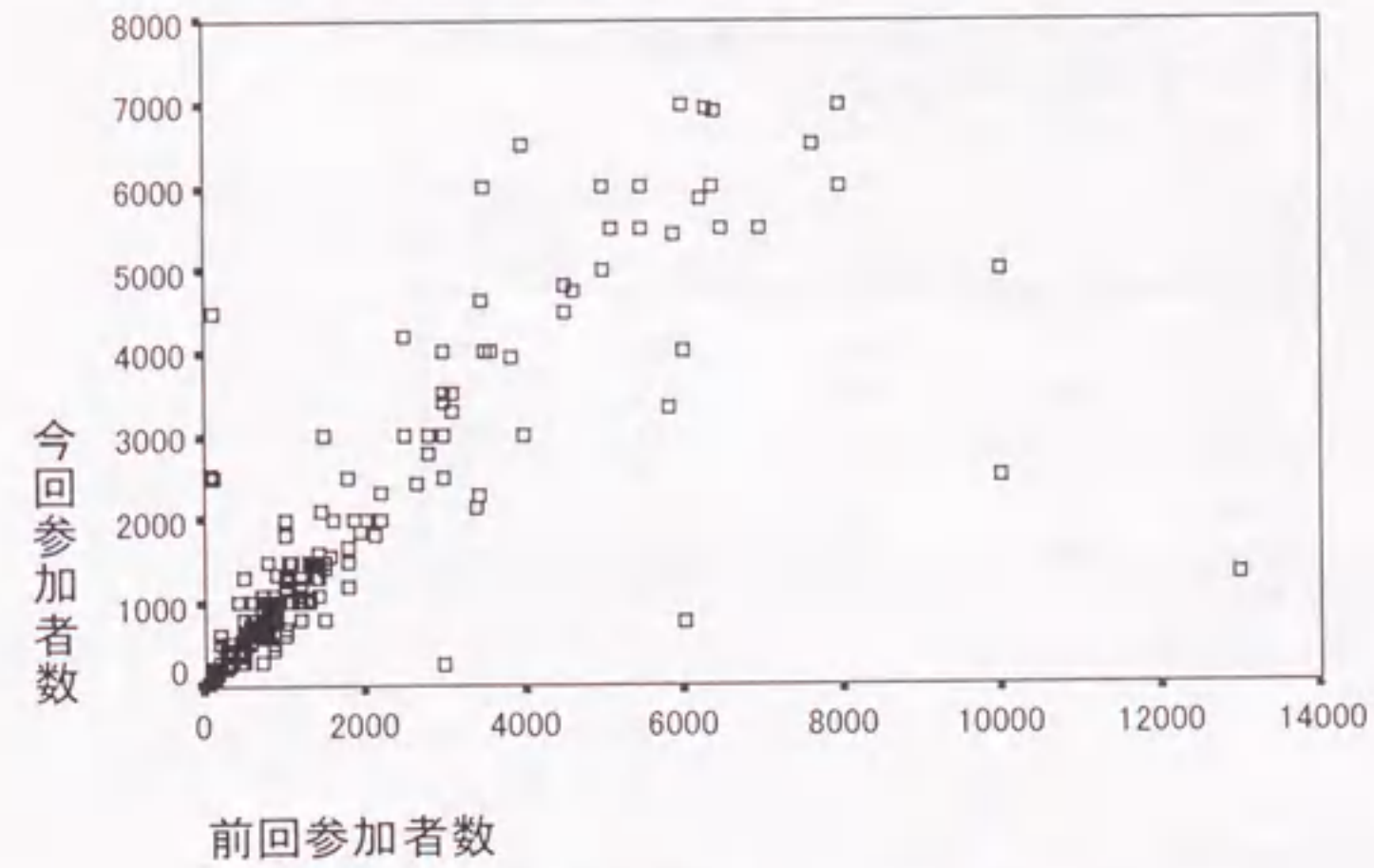
$$\begin{aligned} \text{参加者数(T期)} &= 1.022 \times \text{参加者数(T-1期)} + (-3.502) \times \text{出演者数(T-1期)} \\ &\quad (88.97) \quad (-3.17) \\ &\quad + 3.042 \times \text{出演者数(T期)} + 207.5 \\ &\quad (3.04) \\ R^2 &= 0.988 \end{aligned}$$

()内は、t値

となり、また前回の参加者数だけでほとんど決定してしまう(前回参加者数のみ投入した場合は、 $R^2=0.987$)。

さらに事業費はステップワイズ法では除外され、あまり参加者数には影響を与えない。このことから、参加者数は前節でも述べたとおり、前回参加者数で決定され、係数(弾性値)が1.022と非常に1に近く、わずかに1以上であることは、一応文化事業が軌道に乗るとそう増減はしないことを示す。逆にいうなら、参加者数を増加させるのは、新規事業ではなかなか困難であること、出演者といった内容はあまり影響しないことが知れる。

図4-1-10 前回参加者数と今回参加者数の分布



前回参加者数

(注)このグラフは今回参加者数が8000人以下の場合を示す

(出典)筆者作成

(7) 集客力と補助金

地方自治体は、文化事業を「地域文化振興」の目的としているのが多いが、その意図するところは、観光客の増加を狙っている場合であろう。特に、目的が「地域経済の振興」「地域イメージの向上」としている文化事業は、効果として「観光資源への派生」「観光客の増加」「地元商店の売り上げ増加」「雇用の確保」等を期待している。そういった観点から、文化事業に補助金を支出する場合も多い。「地域文化の振興」や「伝統芸能の継承」を目的とする文化事業では、1件当たり地方自治体からは、629万円の補助額であり、803万円とやや大きくなっている。

そこで、地方自治体からの補助金の有無によって、参加者数は増加するのかどうか分析をする。そのため、そこで、地方自治体からの事業への補助金の有無をダミー変数として、参加者数(T期)を前節と同じように、ステップワイズ法で回帰する。その結果は、補助金の有無は除外変数となり、すなわち補助金の有無は参加者数の予測には影響を与えない。また、目的として「地域イメージの向上」「地域経済の振興」を上げている文化事業のみに限定して予測しても、補助金の有無は予測結果に影響を与えず、除外変数である。

以上のことから、仮に地域振興のため参加者数を増加させようと補助金を支出したとしても明確な効果は期待できず、むしろ地域文化振興のためと割り切って補助する方が妥当である。

表4-1-20 ステップワイズ法による補助金の有無にかかわる参加者数予測(除外変数)

モデル	投入されたときの標準回帰係数	t	有意確率	偏相関	共線性の統計量許容度	
1	出演者数	-.028 ^a	-1.389	.170	-.171	.477
	事業費	.001 ^a	.077	.939	.010	.898
	前出演数	-.052 ^a	-2.324	.023	-.279	.363
	補助有無	.008 ^a	.562	.576	.070	.963
2	出演者数	.003 ^b	.102	.919	.013	.278
	事業費	.000 ^b	.012	.990	.002	.897
	補助有無	.006 ^b	.429	.670	.054	.959

- a. モデルの予測値:(定数)、前参加者数。
- b. モデルの予測値:(定数)、前参加者数、前出演数。
- c. 従属変数:参加者数
- d. (出典)筆者作成

(8) 参加者数と開催会場数

文化事業内容及び開催地の都合により、開催会場数が複数に跨る場合がある。たとえば、伝統芸能で場所が寺社の場合複数の寺社が参加したり、能舞台、芝居小屋が複数あったりして、分散を余儀なくされる場合や「総合」的な文化事業では、演目により会場を異なら

せる場合も多い。そこで会場数は参加者数にどう影響を与えているのだろうか。

まず、文化事業の内容と会場数の関係について分析する。

表4-1-21に、事業内容と会場数とのクロス表を掲げる。これをみると、全体の80%弱は、1会場で開催されており、会場数が増加すると急激に事業数が減少するポアソン分布をしている。また事業内容によっても会場数は異なっており、「クラシック」に代表される音楽分野では比較的会場数が散らばっている反面、サンプル数が少ないので性急な判断はできかねるが、「現代演劇」等演劇分野では会場数が1カ所に偏っている。

次に、会場数と参加者数の相関をみると、図4-1-11のようになる。ここでは、事業数については、統計分析のバイアスのことも考え、20カ所以下の会場数について分析した。図4-1-11には、会場数と参加者数の単純回帰式及び説明変数(R**2)も記載しておいたが、説明変数が0に近く、また回帰式もほとんどフィットしないので、会場数と参加者数とは関係がないと思える。単純に考えても、会場の規模が異なれば参加者数は会場数に拠らないわけで、もし効率的な参加を考えるなら、1会場の方が複数会場よりベターであろう。

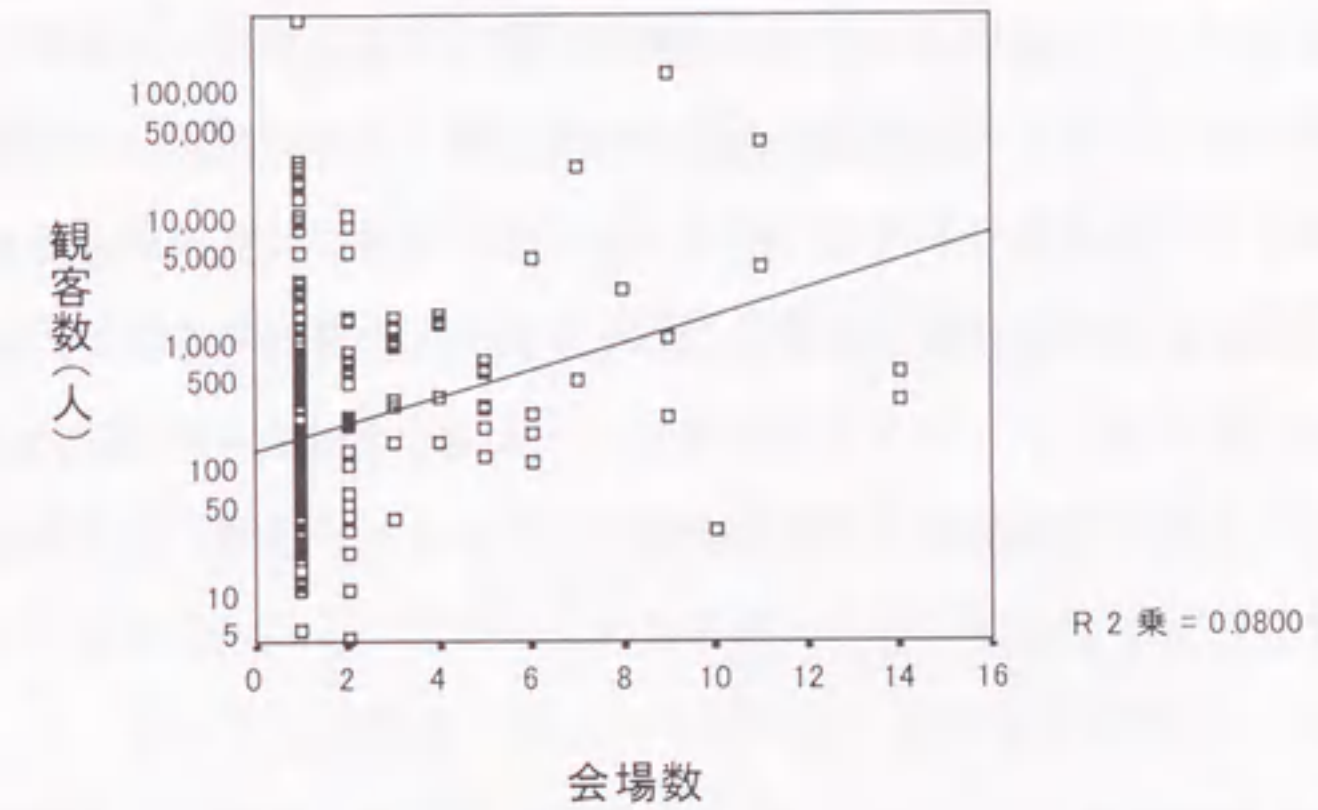
表4-1-21 事業内容と会場数のクロス表

事業内容	会場数																合計
	1.0	2.0	3.0	4.0	5.0	6.0	7.0	8.0	9.0	10.0	11.0	14.0	16.0	26.0	80.0		
祭り	11																
総和の%	3.4%																
伝統	4																
総和の%	1.3%																
クラシック	22	2															
総和の%	6.9%	6%															
ジャズ	11	1															
総和の%	3.4%	3%															
ポップ	11																
総和の%	3.4%																
合唱	3	1															
総和の%	9%	3%															
童謡	2																
総和の%	6%																
音楽	16	1															
総和の%	5.0%	3%															
総合	27	3															
総和の%	8.5%	9%															
歌謡	6	1															
総和の%	1.9%	3%															
能	34	2															
総和の%	10.7%	6%															
伝統	4	2															
総和の%	1.3%	6%															
現代	4	1															
総和の%	1.3%	3%															
人形	6																
総和の%	1.9%																
演劇	2																
総和の%	0.6%																
その他	14																
総合	44	1															
総和の%	14.4%	3%															
映画	6	3															
総和の%	1.9%	9%															
美術	23	2															
総和の%	7.2%	6%															
文学	1	1															
総和の%	0.3%	3%															
写真	4																
総和の%	1.3%																
舞踊	2	1															
総和の%	0.6%	3%															
その他	4	1															
総和の%	1.3%	3%															
総合	31	6	3														
総和の%	9.7%	1.9%	0.9%														
度数	248	28	11	6	7	4	2	1	3	9	2	1	1	2	1		
総和の%	77.7%	8.6%	3.4%	1.9%	2.2%	1.3%	0.6%	0.3%	0.9%	2.8%	0.6%	0.3%	0.3%	0.6%	0.3%		
合計																	

a. (出典)筆者作成

しかし、交通問題等混雑時のアクセス問題や宿泊のことを考えると、会場が複数に分散した方がよい場合もある。また、「総合」については、複数の文化事業を同時に開催するわけで、複数の会場に分散せざるを得ない。

図4-1-11 会場数と参加者数の相関



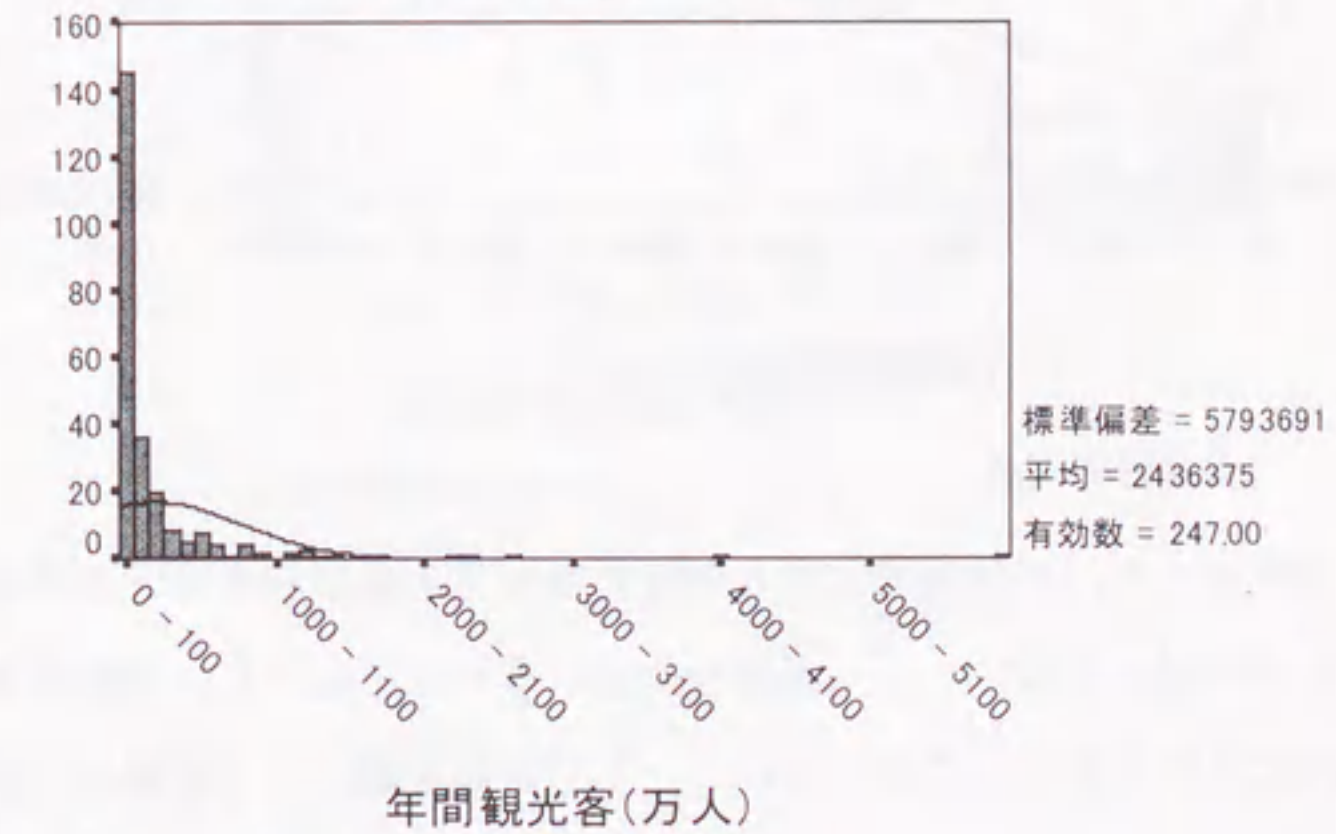
(注)会場数が20以下に限る

(出典)筆者作成

(9) 開催市町村の観光客分布

文化事業を開催している市町村の年間観光客数は、データ入手が可能であった247市町村の平均で最大6千万人から最小100人まで非常に大きい分布をしている。その分布を図4-1-12に示す。

図4-1-12 年間観光客数別市町村数の分布

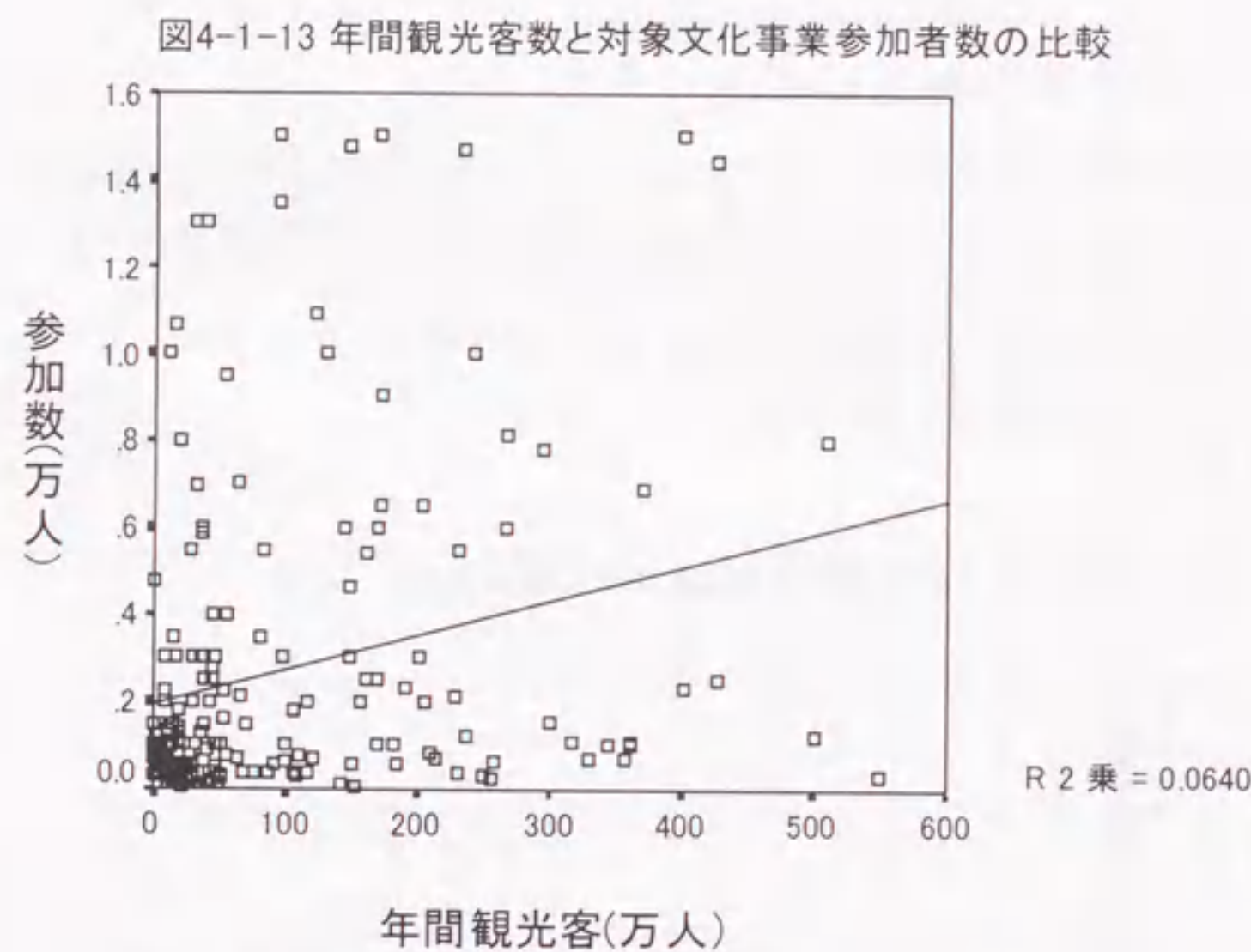


(注)図内の曲線は正規分布

(出典)筆者作成

対象市町村の70%は年間170万人以下であり、600万人までで91%を占める。すなわち、1000万人のオーダーの年間観光客数を数える市町村は、4.5%に過ぎない。文化事業を行っている市町村は調査対象以上存在するが、文化イベント情報ファイルや自治省、文化庁等の資料に基づき対象数を絞ったので、ほぼ全国の観光市町村は網羅されていると思えるので、全国レベルにこの結果を拡張しても、大きい誤りはないだろう。

調査対象となった文化事業への参加者数と当該開催地である市町村の年間観光客数を比較すると図4-1-13のようになる。図4-1-13では、両変数の相関をプロットしてある。文化始業参加者数及び観光客数の分布はポアソン分布を示すので、あまり大きい数字を入れると全体に対しバイアスを与えるので(大きい数値に引っ張られる)、両変数とも全体の90%を占める数値以下(参加者数は17000人以下、観光客数は550万人以下)を対象としてプロットした。



(出典)筆者作成

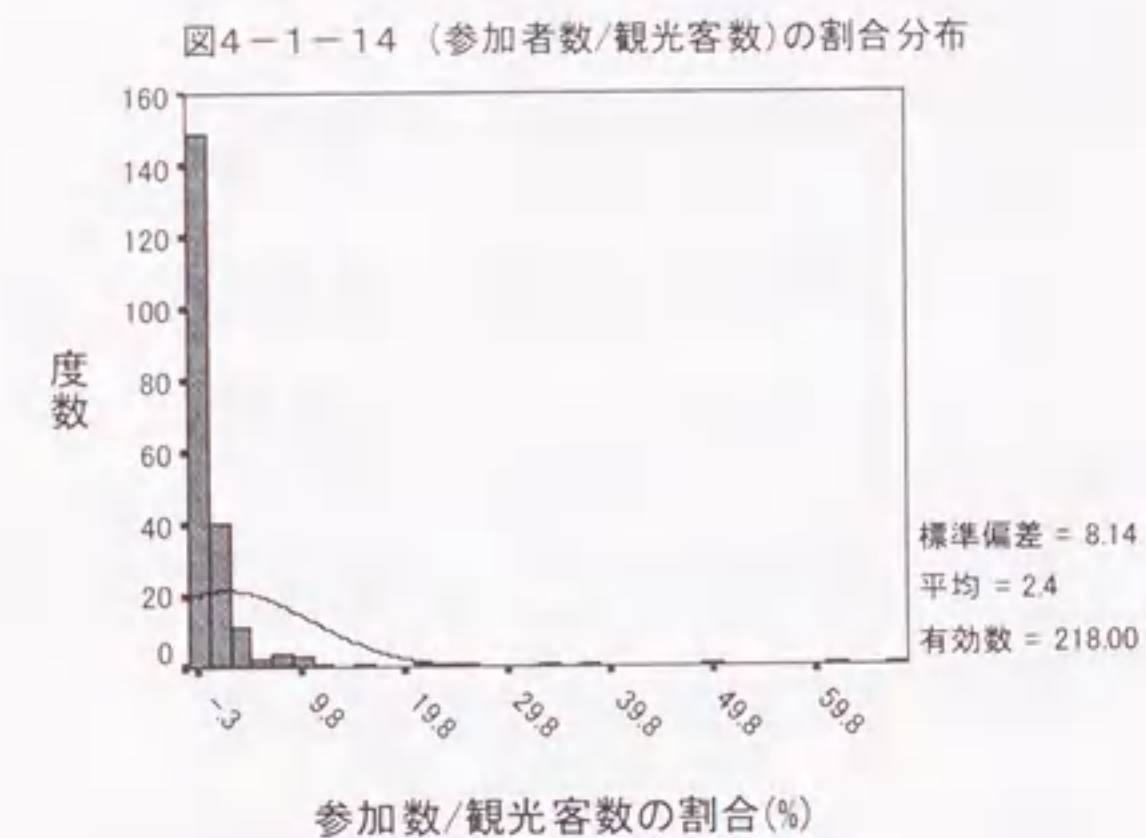
図4-1-13をみると、年間観光客数と調査対象文化事業参加者数との相関はない。図4-1-13を見た限りにおいても、満遍なく点が散らばっており、年間観光客数と参加数との関係は無さそうである。このことから、当該開催地域における観光に調査対象文化事業は貢献していないのだろうか。(4)において、文化事業の効果として、「地域経済への振興」を目的とした文化事業では、「観光客の増加」に対し、48ケースのうち4

5ケースが効果があったと答えているし、また全体においても「観光客数の増加」効果に対し、40%から50%程度は効果があったとしている。

そこで、年間観光客数に文化事業が定性的に貢献しているかもう少し詳細に分析する。

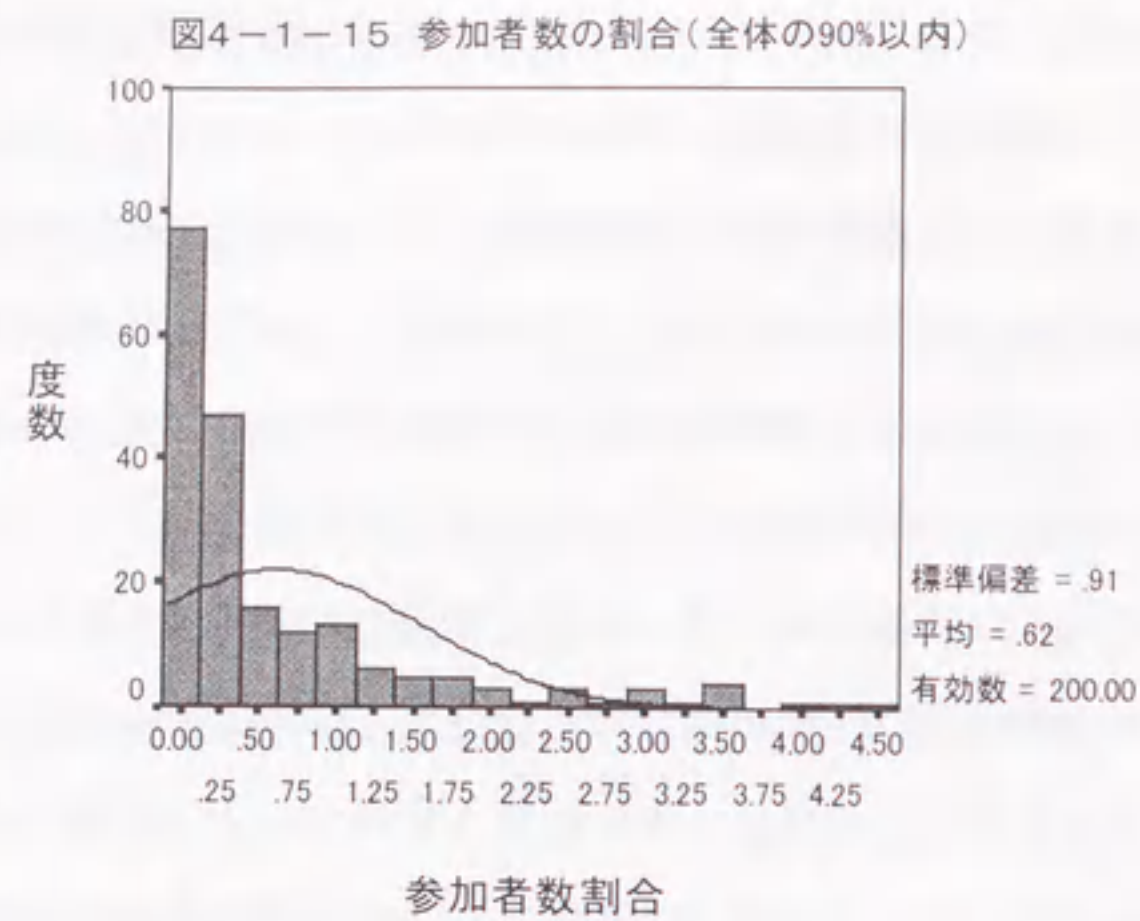
まず、当該調査対象地域の年間観光客数に対する対象文化事業参加者数の割合をみてみたい。調査の関係上、①当該文化事業参加者数も年間観光客数に含まれるよう依頼したこと、②調査期間の1年間において開催された文化事業を対象としたこと、③従って、最大開催期間は、72日間であり複数年間を通した文化事業は対象外であること(実際に複数年間を通した文化事業の継続開催は主催者側等の都合(地方自治体や実行委員会の予算の単年度主義)により存在しないことにより、年間観光客数のうち文化事業への参加者数の割合は、文化事業を観光客数といった測定できる定性的な部分での評価になりやすい。

従って、年間観光客数に対する対象文化事業参加者数の割合は1以下であるが、その分布をみると、0.6675が最高である。すなわち、年間観光客数の2/3が対象文化事業の参加者数で占められている事例が最高である。しかし、その度数分布を下図に示すが、数例を除き、大半は1%未満である。1%未満で全体の73%を占め、対象地域の90%が割合が4.8%未満である。



(注)図中曲線は正規分布

(出典)筆者作成



(出典)筆者作成

そこで、統計上のバイアスを除く意味で、全体の90%を占める割合が4.8%未満について、さらに詳細に度数分布を分析する。このグラフからみてもわかるとおり大半の市町村では、年間を通じた観光客数の1%未満が対象文化事業によって動員されている。この限りでは、文化事業の観光客増加にはあまり寄与していないともいえよう。

表4-1-22 各社会 経済指標と参加者数割合の相関係数表

		参加者割合
参加者割合	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	1.000 . 222
年齢別比率 (15歳以下)	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	.023 .735 222
年齢別比率(16歳から60歳まで)	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.026 .701 222
年齢別比率 (61歳以上)	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	.012 .855 222
昼夜間人口比	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.147* .028 222
全国の1人当たり所得に対する割合	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.018 .786 222
1次産業比率	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.006 .924 221
2次産業比率	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	.029 .668 222
3次産業比率	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.015 .821 222
1次産業1人当生産高	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.040 .549 221
2次産業1人当生産高	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.036 .596 222
3次産業1人当生産高	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.022 .740 222
住民1人当地方税収入	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.047 .488 222
地方税収額	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.033 .628 222
年間観光客	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N	-.044 .514 222

* 相関係数は5%水準で有意(両側)です。

a. (出典)筆者作成

文化事業参加者割合を他の経済的地域指標と比較しても、特に相関は見いだし得ない。たとえば、産業分類別生産高や地方税の住民1人当たり税額収入、所得格差(全国民1人当たりの所得に対する当該市町村のその比率、通常全国平均を100として表す)との

相関をみても取りたてて関係はなさそうである。

(4) で述べたとおり、文化事業の効果として参加者の増加をその効果として挙げる事が多く、また地域経済への振興を目的にすることも多い。その背景には、最近の地域経済不況による税収入の落ち込みや雇用不安等による地域経済の低迷から抜け出す手段としての観光資源開発及びその施策の一環としての文化事業という考え方が地方自治体の政策責任者に多く見られるためであろう。

そういう観点から考察すると、税収入の落ち込んでいる地方自治体、住民所得の低迷している地域において観光資源の開発に熱心であろうとの推定が働く。また、年間観光客数の多い地方自治体においても、さらなる観光客招致を行うことも考えられる。

表 4-1-23 地域指定別参加者数割合

地域指定	地域数	参加者数割合 (%)			
		最小	最大	平均	標準偏差
過疎地域	76	0	4.28	0.6965	0.938
山村振興地域	44	0	4.28	0.9595	1.1069
その他の地域	111	0	4.44	0.5534	0.9106

(注) 「最小値」は小数第2位を四捨五入して「0」になったものである。

(出典) 筆者作成

地域指定の区別により参加者割合における特徴はないが、強いて言うなら、「山村振興地域」において割合が参加者割合が他地域と比べて1.5倍程度高くなっている。ただし、参加者割合の標準偏差も大きいということは、山村振興指定地域に参加者割合の大きいばらつきがあるということである。

(10) 参加者の性格

もう少し参加者の様子を分析することにより、今後の地域文化振興方策の策定に役立てたい。本調査では、参加者の所属等について調査をしている。ただし、主催者を通じた調査なので、定量的よりも定性的（多いか少ないか）な調査になった。

表 4-1-24 参加者の年代別構成比 (%)

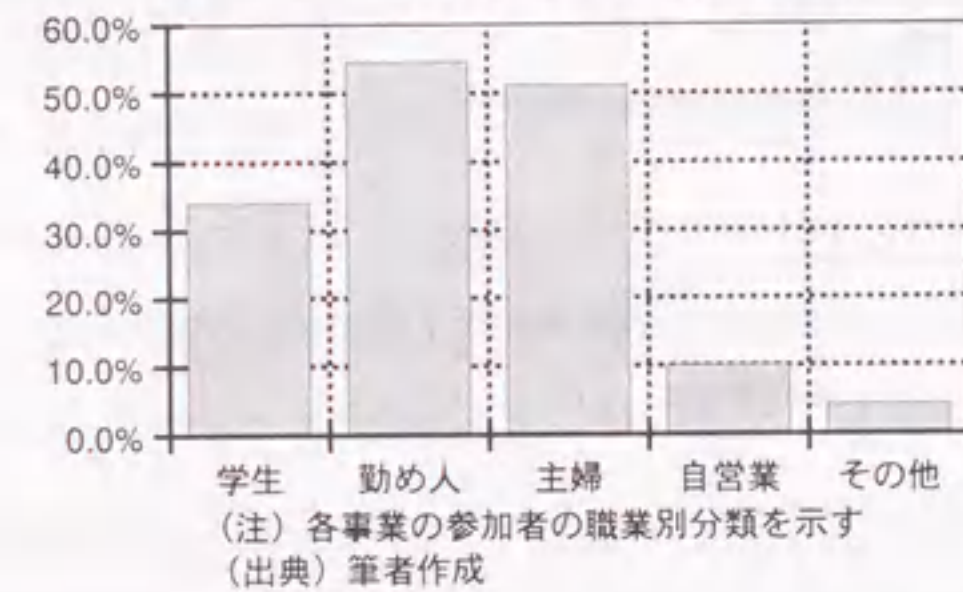
年齢区分		構成比 (%)
子供 (15歳以下)		21.8
16歳以上29歳まで	男	21.8
16歳以上29歳まで	女	28.3
30歳以上59歳まで	男	43.0
30歳以上59歳まで	女	48.3
60歳以上	男	26.8
60歳以上	女	27.7

(出典) 筆者作成

もっとも参加者層として厚いのは、「30歳から59歳までの女性」で次いで同年代の男性である。30歳から59歳といえば特に男性では勤労層であり、自由時間が他の年代層に比べ不足しがちにもかかわらず参加意欲が強い。一方、退職者も含まれ自由時間や趣味に生きる年齢層である高齢者の参加が低い。今後、主催者側としても高齢者層をいかに取り込むか課題である。

次いで、参加者層の職業別分類をみると、勤め人と主婦層がそれぞれ約50%程度でもっとも多い。これは、最大参加年齢層が勤労者層や主婦層と重なるからであろう。

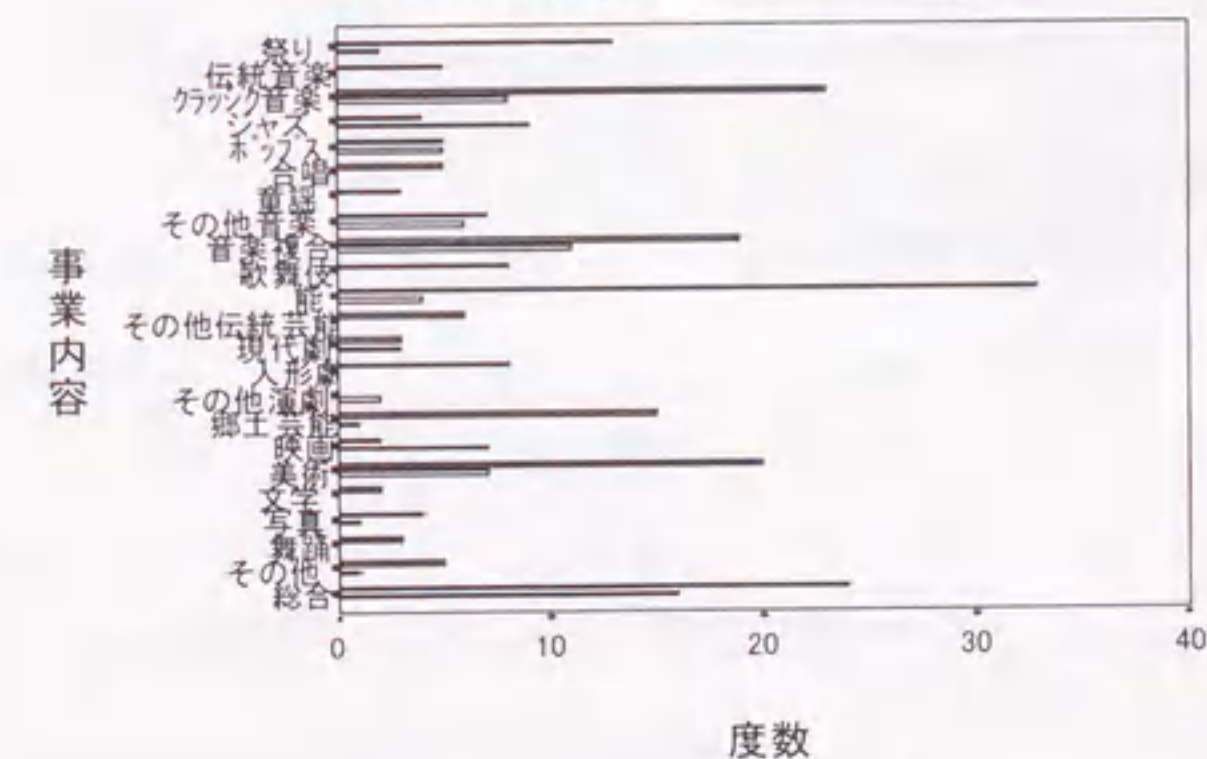
図 4-1-16 職業別参加者数の割合



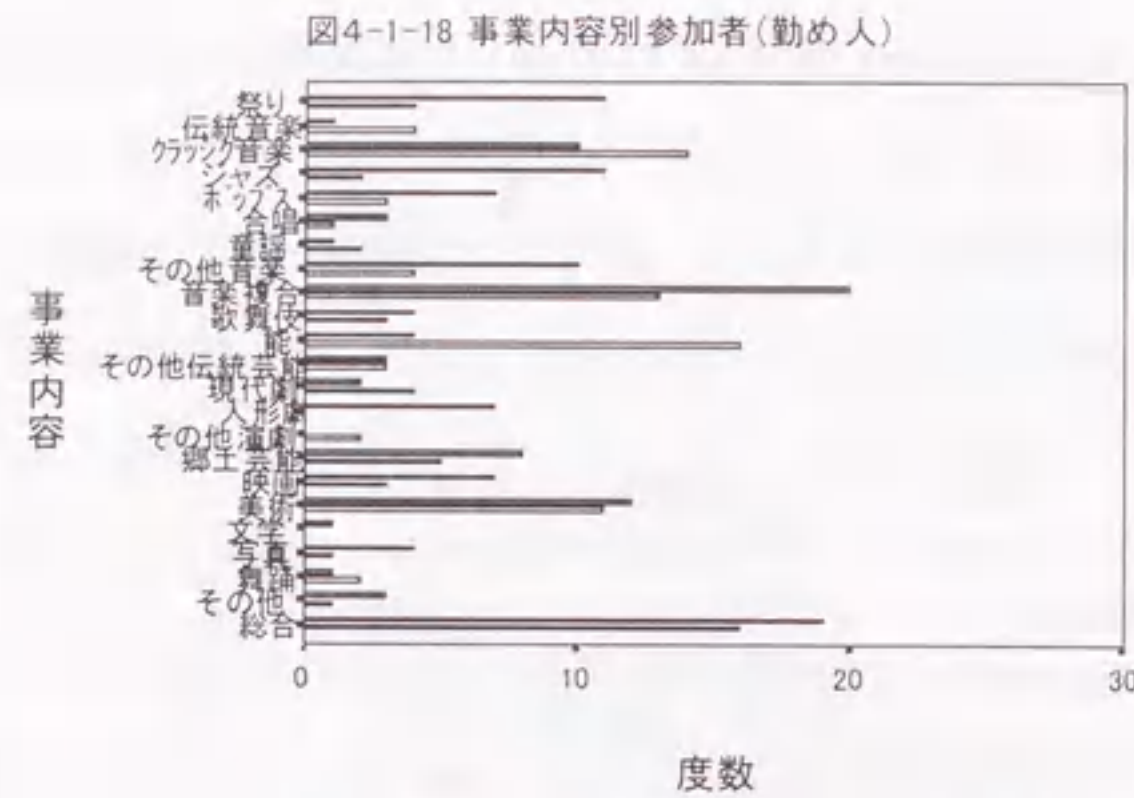
自営業者の参加割合が低いのは、祝祭日等でも自由時間が取りにくいことによる。

事業内容別参加者層をみると、子供の場合には、「能」「郷土芸能」等の伝統的的事业や「クラシック」「ジャズ」「ポップス」の音楽系統の参加が悪い。一方、「人形劇」「総合」は参加がよい。人形劇は親しめる面があり、総合は数ある演目のうち楽しめる演目が存在することによる。

図 4-1-17 事業内容別参加者類型(子供)

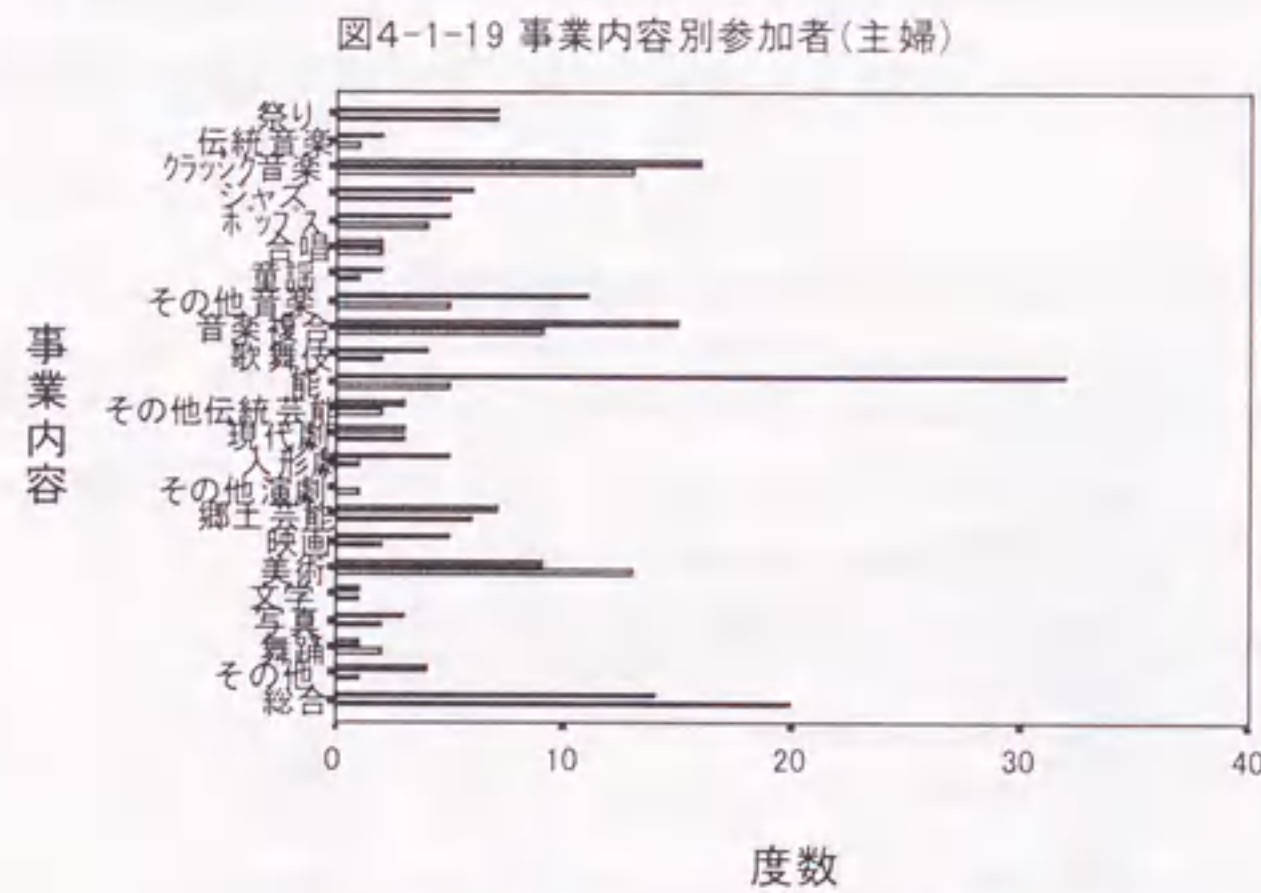


勤め人は、「クラシック音楽」「能」「美術」「音楽複合」「総合」が参加層が多い。しかし、「祭り」「ポップス」「ジャズ」「写真」「舞踊」は低い。



(注)棒グラフの上段は「非参加」、下段は「参加」した観客を示す
(出典)筆者作成

主婦は、「クラシック音楽」「美術」「総合」が多く、「能」「音楽複合」「郷土芸能」が少ない。以上、職業別に代表的な参加者層を分析してきたが、不況による自由時間の減少による勤め人の参加が今後減少することも考えられることや自由時間が比較的得られやすい高齢者層の参加促進が文化事業を進める上での課題であろう。



(注)棒グラフの上段は「非参加」、下段は「参加」した観客を示す
(出典)筆者作成

特に、高齢者をターゲットにする場合、現役時代に比べ所得が相対的に減少することも

考えると、無料か無料に近い参加経費(入場料)も考察する必要もある。

そこで、次に入場料の有料、無料による参加形態の相違について分析する。

表4-1-25 参加者形態別入場料の有無別参加率

	有料	一部有料	無料
子供	12.6%	22.0%	26.8%
学生	28.8%	36.0%	19.6%
勤め人	31.5%	36.0%	37.9%
主婦	24.3%	32.0%	40.5%
高齢者(男子)	19.8%	20.0%	34.0%
高齢者(女子)	26.1%	28.0%	29.4%

(出典)筆者作成

表4-1-25をみると、一般に学生を除いて入場料が有料から無料になるに従って、参加率は上昇している。特に高齢者男子では、有料では5人に1人程度しか参加しないが、無料になると3人に1人の参加率である。もともと参加率の高い「勤め人」や「学生」は入場料の有無により参加率の変化は大きくはない。むしろ、所得が少ないとみられる子供、高齢者に入場料の有無が参加率に影響している。学生は無料で参加率が減少するのは、参加したい演目が無料では少ないとも考えられ、演目への選考度が現れているとみるべきだろう。

事業内容と高齢者(性別)の参加割合のクロス表(表4-1-26)をみると、まず事業内容別では、「能」「総合」「郷土芸能」「美術」が極めて参加率が高いが、それ以外では数%か0%、あるいはデータが欠損しているほどであり参加率は低い。特に低いのは「ジャズ」「伝統音楽」「ポップス」「合唱」「童謡」「音楽複合」と音楽分野は低い。その中でも「クラシック」は6%とやや高い。「能」が高い反面、「歌舞伎」「その他伝統芸能」は低い。さらに、演劇も音楽同様、あらゆるジャンルで参加率が低くなっている。「映画」「文学」「写真」も低い。このように、高齢者では、参加する文化事業とそうでない文化事業との区別が明確で、いわば好き嫌いといった選考度が参加率に現れやすい。これは、学生とも共通している。

また、性別でみると性別による参加率の相違は際だったのではないが、「祭り」「クラシック音楽」「歌舞伎」「人形劇」「郷土芸能」では男子の方が女子より参加率がよい事業である。逆に「音楽複合」「能」「映画」「総合」は女子の方が参加率はよい。

こういったきめ細かな分析を行うと、高齢者の参加しやすい文化事業がある程度特定できる。今後、高齢者が増加していく中で観光客としての一つのターゲットとして、高齢者

を考える必要が地域振興からも考えられ、実際に旅行会社やホテル等では高齢者のための旅行企画を行っているところもあり、今後の高齢者の文化事業への参加向上のための一つの資料となる。

表4-1-26 事業内容と高齢者の参加率

		男子	女子			男子	女子
祭り	事業内容の%	31%	25%	現代劇	事業内容の%	17%	17%
	高齢者の%	6%	5%		高齢者の%	1%	1%
伝統音楽	事業内容の%	40%	40%	人形劇	事業内容の%	63%	50%
	高齢者の%	2%	2%		高齢者の%	6%	5%
クラシック音楽	事業内容の%	16%	13%	その他演劇	事業内容の%	50%	50%
	高齢者の%	6%	5%		高齢者の%	1%	1%
ジャズ	事業内容の%			郷土芸能	事業内容の%	63%	38%
	高齢者の%				高齢者の%	12%	7%
ポップス	事業内容の%	9%	9%	映画	事業内容の%	20%	30%
	高齢者の%	1%	1%		高齢者の%	2%	3%
合唱	事業内容の%	20%	20%	美術	事業内容の%	33%	41%
	高齢者の%	1%	1%		高齢者の%	11%	12%
童謡	事業内容の%	33%	33%	文学	事業内容の%	50%	
	高齢者の%	1%	1%		高齢者の%	1%	
その他音楽	事業内容の%			写真	事業内容の%	40%	
	高齢者の%				高齢者の%	2%	
音楽複合	事業内容の%	8%	14%	舞踊	事業内容の%		25%
	高齢者の%	4%	6%		高齢者の%		1%
歌舞伎	事業内容の%	50%	38%	その他	事業内容の%	33%	33%
	高齢者の%	5%	3%		高齢者の%	2%	2%
能	事業内容の%	49%	62%	総合	事業内容の%	24%	28%
	高齢者の%	21%	26%		高齢者の%	13%	15%
その他伝統芸能	事業内容の%	33%	33%				
	高齢者の%	2%	2%				

(注) 1. 各欄中の「事業内容の%」とは、各文化事業内容別に参加率を100%とした場合の男子、女子の参加率。
 2. 「高齢者の%」とは、高齢者全体を100%とした場合の事業内容別の参加割合
 3. 「空欄」はデータが存在しない欠損値。
 (出典) 筆者作成

(11) 広報活動

図4-1-20をみると、広報活動を行わなかった主催者は0.8%程度であって、ほとんどすべてが広報活動を行っている。主催者側として可能な限り参加者を募るという観点からは当然である。その手段としてもっとも多いのは、「地方自治体広報誌」やポスター、チラシ・パンフレットであり次いでミニコミ紙・主催者機関誌が続く。新聞は主催者の6.0%近くが広報手段に使用しているが、テレビは3.0%強とそう多くはない。ダイレクトメールに至っては、わずか2.0%強である。テレビは広報効果は大きいものの、経費が他の広報手段に比べかかるからであろう。そこで、広報手段の手法として印刷物が今のところ中心といえる。

図4-1-20 広告の手段(複数回答)

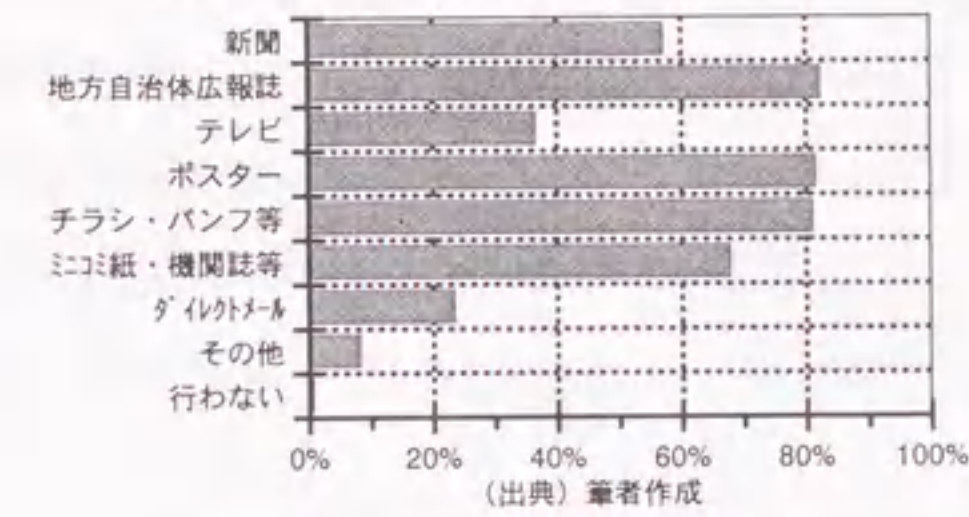
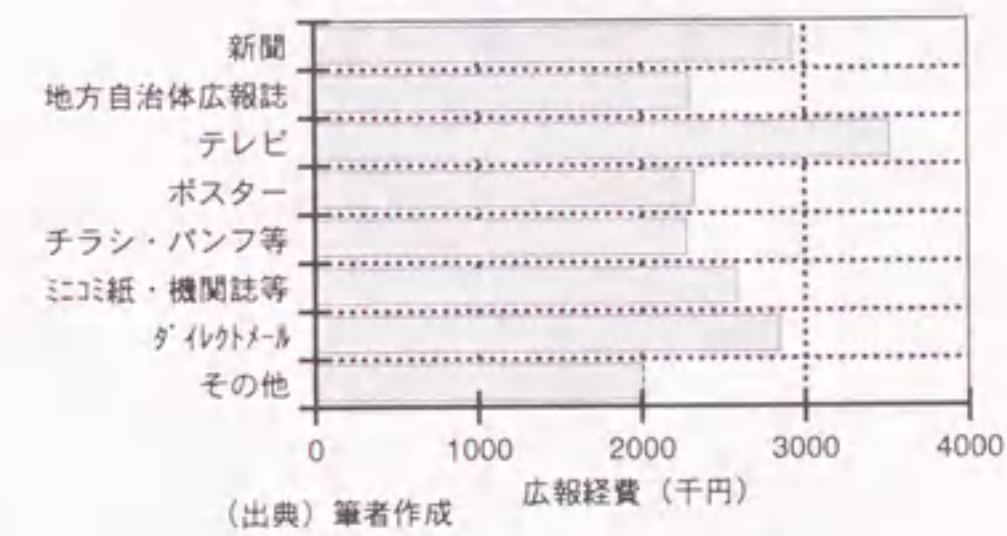
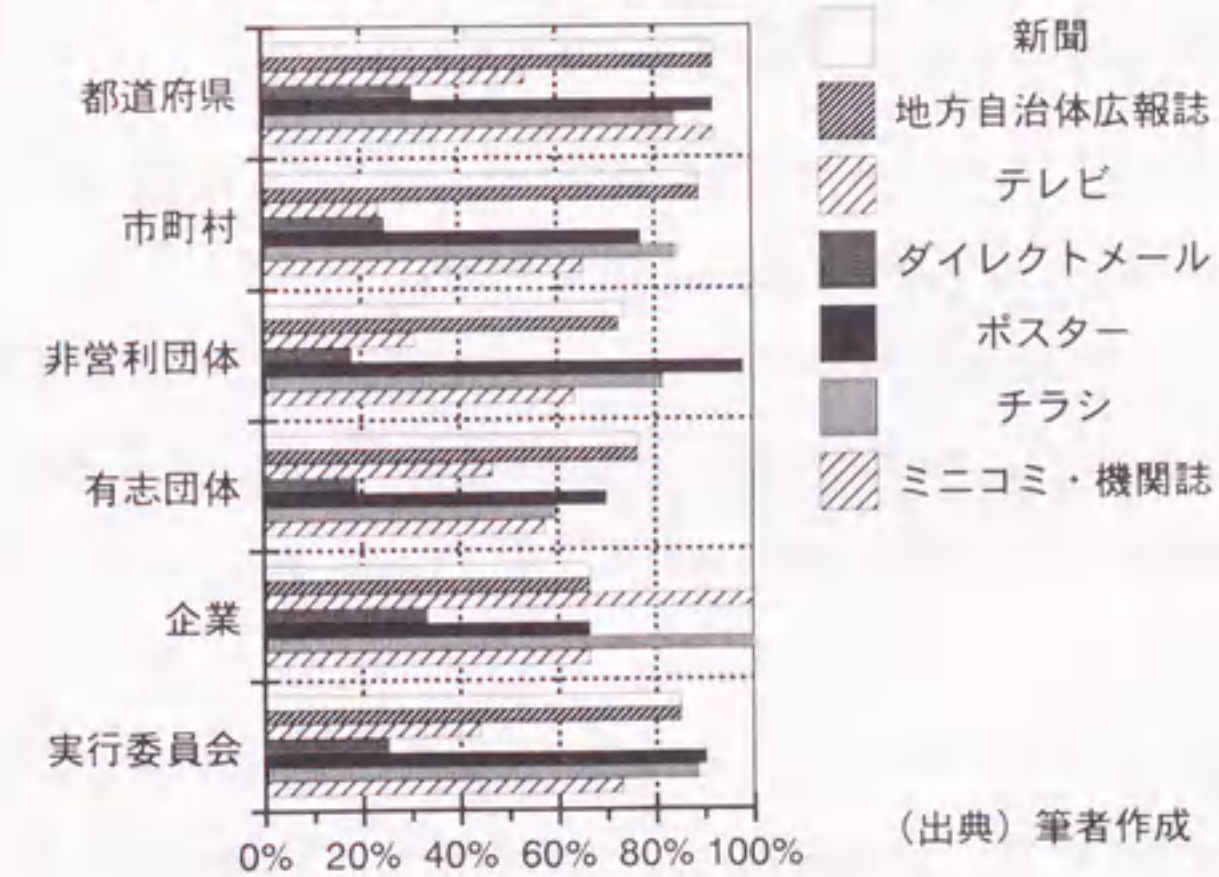


図4-1-21 広報手段別広報経費

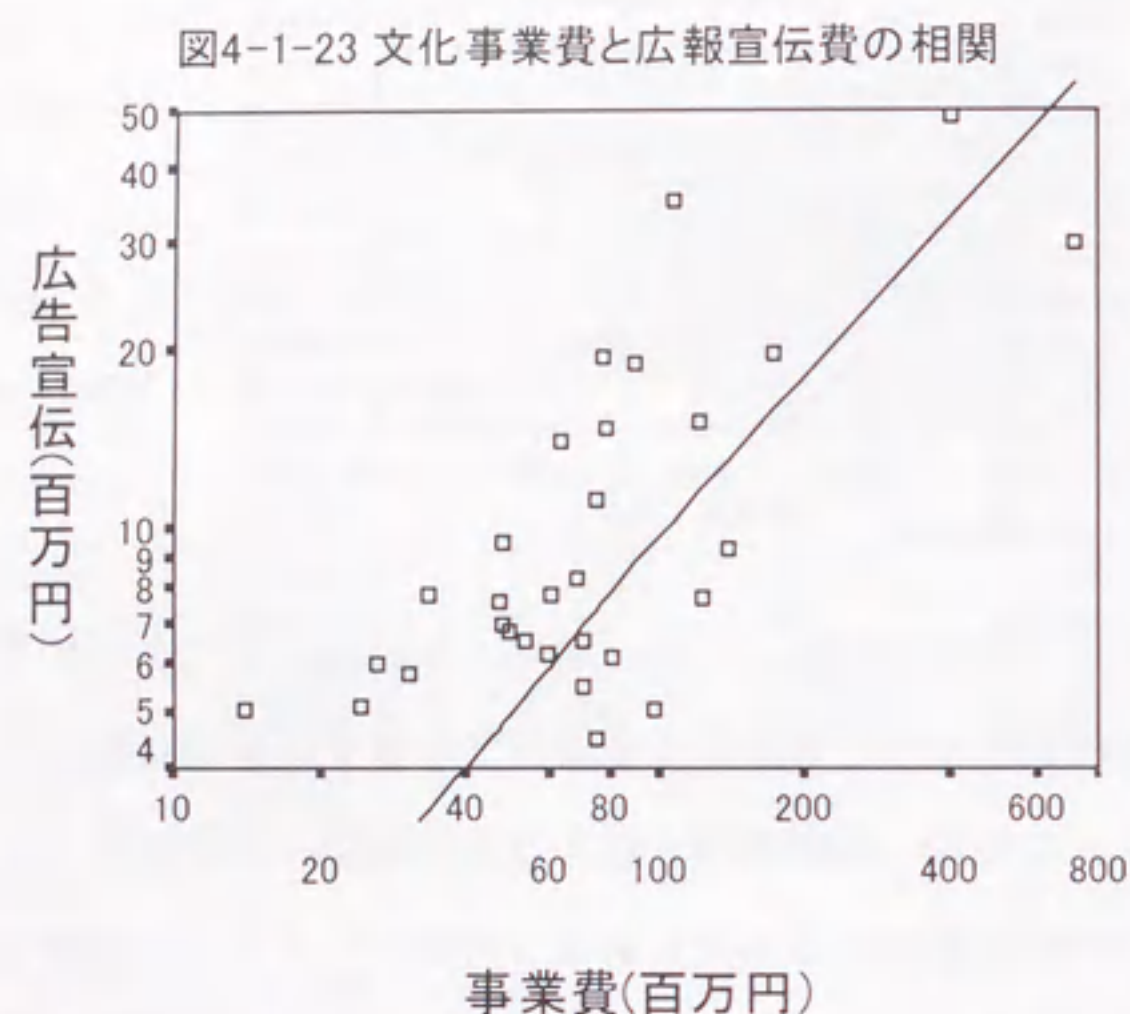


広報手段と広報経費のクロス分析を行ったところ、予想していたようにテレビを広報に使用した文化事業では、広報経費がもっとも多く1事業当たり352万円であり、次いで新聞広報の294万円、ダイレクトメール広報の285万円である。ダイレクトメール広報は、他の手段が不特定多数に対し働きかけるのに対し、特定者に対する働きかけである。そのため、適切なるきめの細かい広報媒体といえ広報効果を期待しやすく、また参加者を追跡調査する(参加アンケート用紙を同封するとか)ことが可能なため、広報効果測定も可能であるが、手間暇や通信費がかかるのであまり行われないうである。

図4-1-22 主催者別広報手段(複数回答)



主催者別広報手段をみると、ダイレクトメールは全体として少ない中、企業が主催の場合は3社に1社がダイレクトメール広報を行っている。次いで都道府県主催が多く、非営利団体や有志団体主催では、少なくなっている。また、経費のかかるテレビ広報については企業主催では100%であり、都道府県主催も半数を越えており、その利用率は高いが、市町村、非営利団体主催では割合が小さくなっている。



(注)Rの二乗値=0.7293

(出典)筆者作成

広報宣伝費と文化事業費の相関をみると、ほぼ比例的であり、説明変数は約0.73と広報宣伝費の70%余は事業費で説明できる。

次に、広報と文化事業の目的達成の効果について分析を行う。

文化事業の効果については、順位尺度を利用しているので、「大いに効果あり」「僅かに効果あり」「効果なし」と3段階に分け、相関係数についても、スピアマンとケンドールのノンパラメトリックな相関係数を求めた。一般に順位数が多く、等順位が少ない場合は前者を利用した方がよく、反対は後者がよいといわれている(三宅一郎ほか『SPSS 統計パッケージ基礎編I』東洋経済, 1976,p.213)。そういった観点から今回は、ケンドールのタウを利用した方がよい。

そこで、ケンドールのタウをみると、1%の有意水準で広報宣伝費と相関が高く、効果があったのは「雇用の増加」「観光客増加」「宿泊所増加」「交通状況改善」「知名度の向

上」「開催期間以外の観光客増加」「町並み整備」「町の活気の増大」であり、5%の有意水準で同様に効果があったのは、「文化活動参加住民数増加」「地域文化施設の整備」であった。逆に、相関がないのは「学校教育への派生」「新文化活動への派生」「後継者育成」である。すなわち、地域経済面への効果は相関が高いが、一方文化活動面への効果はないか少ないということである。

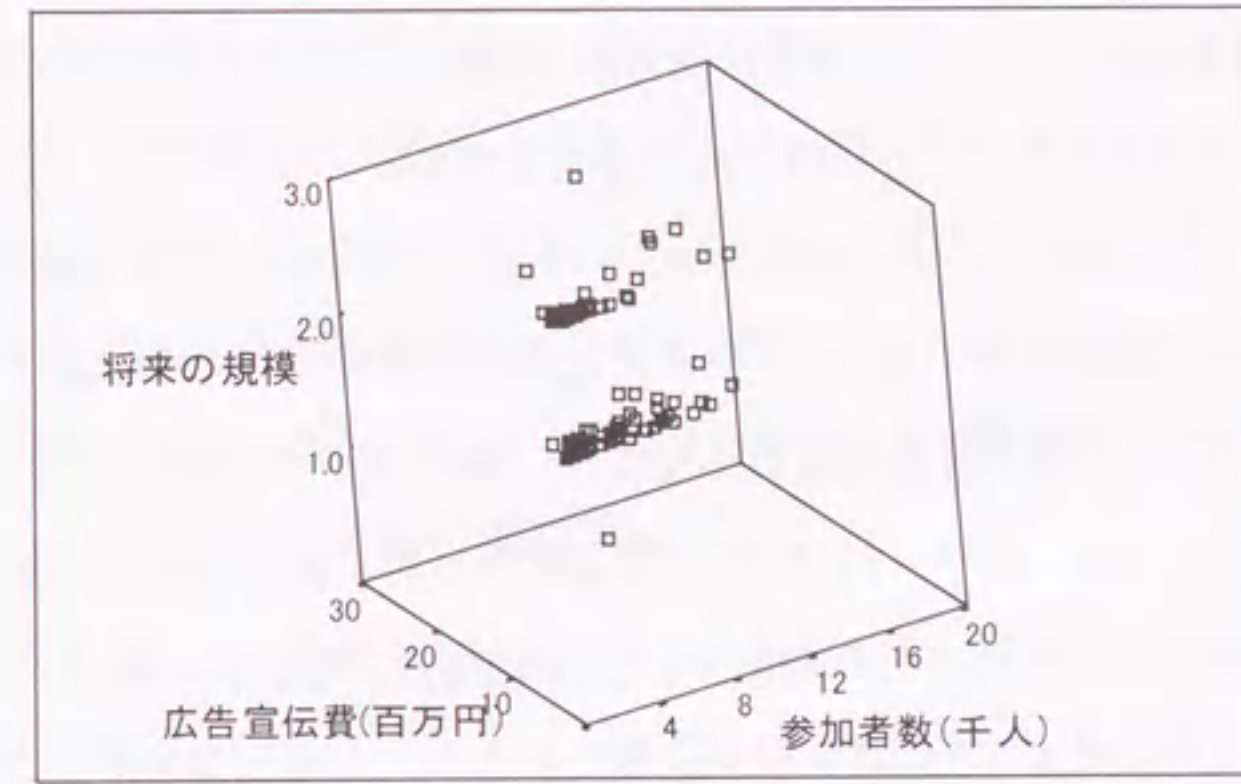
表4-1-2-7 相関係数

広報宣伝費	Kendallの τ_b		Spearmanの ρ		地域文化施設の整備	相関係数 有意水準 (両側) N	Kendallの τ_b		Spearmanの ρ	
文化活動参加住民数増加	-0.111*	0.023	-0.14*	0.023	商店の売上増加	0.03	0.03	-0.108*	0.028	
学校教育への派生	0.014	0.014	0.021	0.021	後継者育成	0.093	0.093	0.117	0.117	
新文化活動への派生	0.78	0.78	0.743	0.743	地名度向上	0.057	0.057	0.061	0.061	
雇用の増加	0.444	0.444	0.432	0.432	観光資源への派生	0.257	0.257	0.257	0.257	
観光客増加	0.444	0.444	0.432	0.432	開催期間以外の観光客増加	0.259	0.259	0.259	0.259	
宿泊所増加	0.256	0.256	0.256	0.256	町並み整備	0.253	0.253	0.253	0.253	
交通状況改善	0.002	0.002	0.002	0.002	町の活気の増加	0.243	0.243	0.243	0.243	

* 相関係数は5%水準で有意 (両側)
** 相関係数は1%水準で有意 (両側)

(出典) 筆者作成

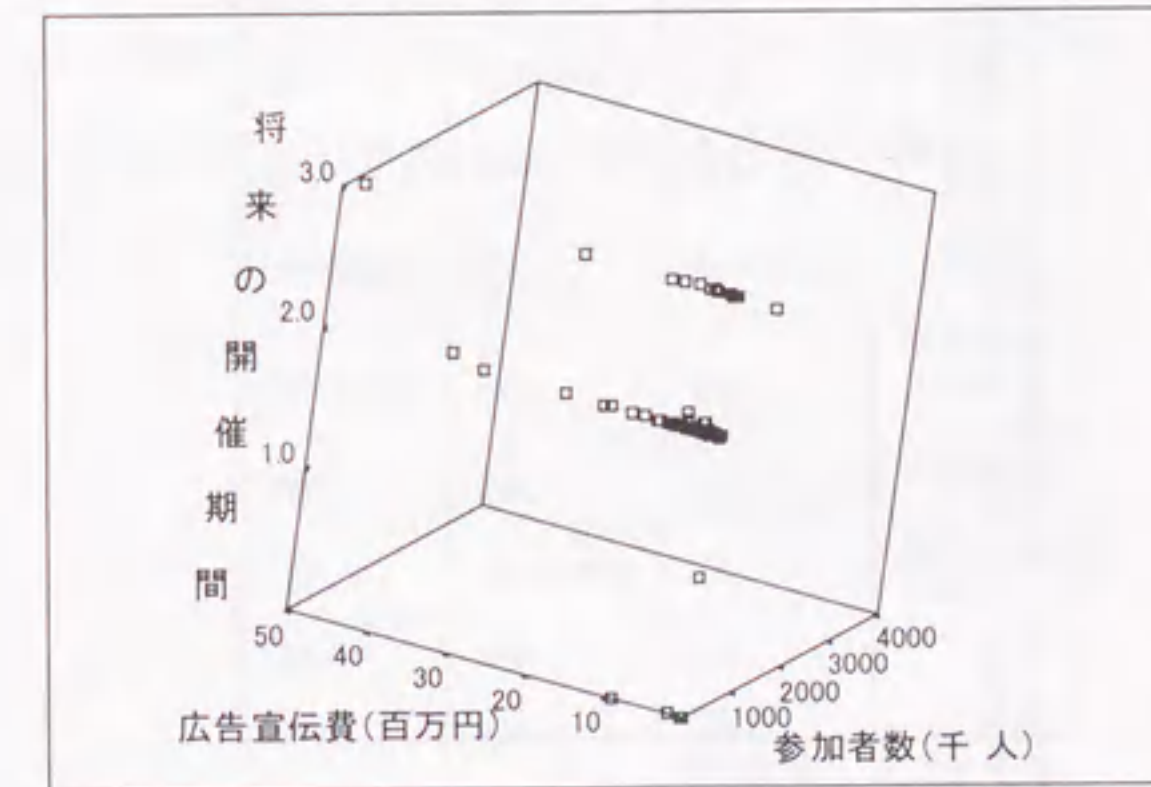
図4-1-24 将来存続と参加者数・広報宣伝費の相関



(注)「将来存続」の数値は、規模拡大を3点とし、中止を0点とした順位尺規模
(出典) 筆者作成

図4-1-24, 図4-1-25は文化事業を将来発展させるかどうかについて、規模の面と期間の面の両面から広報宣伝費, 参加者数との相関を見たものである。将来において、「規模拡大で存続」を3点, 「規模を同程度で存続」を2点, 「規模縮小で存続」を1点, 「中止」を0点とした順位尺度で表し, また「期間の延長」を3点, 「期間の維持」を2点, 「期間の縮小」を1点, 「中止」を同じく0点とした順位尺度で表した。グラフの手前が原点であり, 奥方向, 上方向が数値が増加することに注意されたい。図4-1-24をみると, 参加者数が増加すると将来存続, しかも規模拡大の方向であり, また参加者数と広告宣伝費は正の相関がある。

図4-1-25 将来の開催期間と参加者数・広報宣伝費の相関



(出典) 筆者作成

同様に、期間の延長度についても、広告宣伝費、参加者数と正の相関が窺える。

ここで、事業評価指数を定義する。事業評価指数とは、アンケート調査項目にあった事業の当初目的と実施後を比較して、当初の目的が達成されたかどうかを聞いたものである。それらの項目は、「文化活動への参加住民が増加したか」「学校教育への波及効果があったか」「新文化活動への派生があったか」「地域文化施設の整備が行われたか」「伝統文化の継承者が育成されたか」「観光客の増加があったか」「観光資源への派生があったか」「開催期間以外の観光客が増加したか」「宿泊初の増加が図られたか」「地元商店の売上げが増加したか」「雇用の増加が図られたか」「町の活気が出てきたか」「町並み整備が行われたか」「知名度が上昇したか」「交通状況が改善されたか」の項目であり、「最も効果があった」のを、最大3点とし、「効果がなかった」のを最低0点として指数化したものである。

それらの指数を総合化するに当たり、それらの指数間の関係が関連するものもあり、そのため因子分析によりそれらの各指数から共通因子をバリマックス法により抽出した。その因子得点をそれぞれ加え、総合得点にしたものである。

表4-1-28 回転後の成分行列^b

	成分		
	1	2	3
文化活動参加数増加	.173	.622	8.019E-02
学校教育への波及	.144	.606	-3.101E-03
新文化活動の発生	8.089E-02	.716	.203
雇用の増加	.162	.183	.730
観光客の増加	.746	4.427E-02	.364
宿泊施設の増加	.267	.153	.770
交通状況の改善	.210	3.282E-02	.788
文化施設の整備	.311	.441	.208
伝統文化後継者の育成	4.929E-02	.704	5.102E-02
地域の知名度の上昇	.749	.245	2.309E-02
外来者の増加	.754	.163	.275
観光資源への派生	.822	8.991E-02	.237
町並みの改善	.474	.376	.247
活気	.557	.479	.108

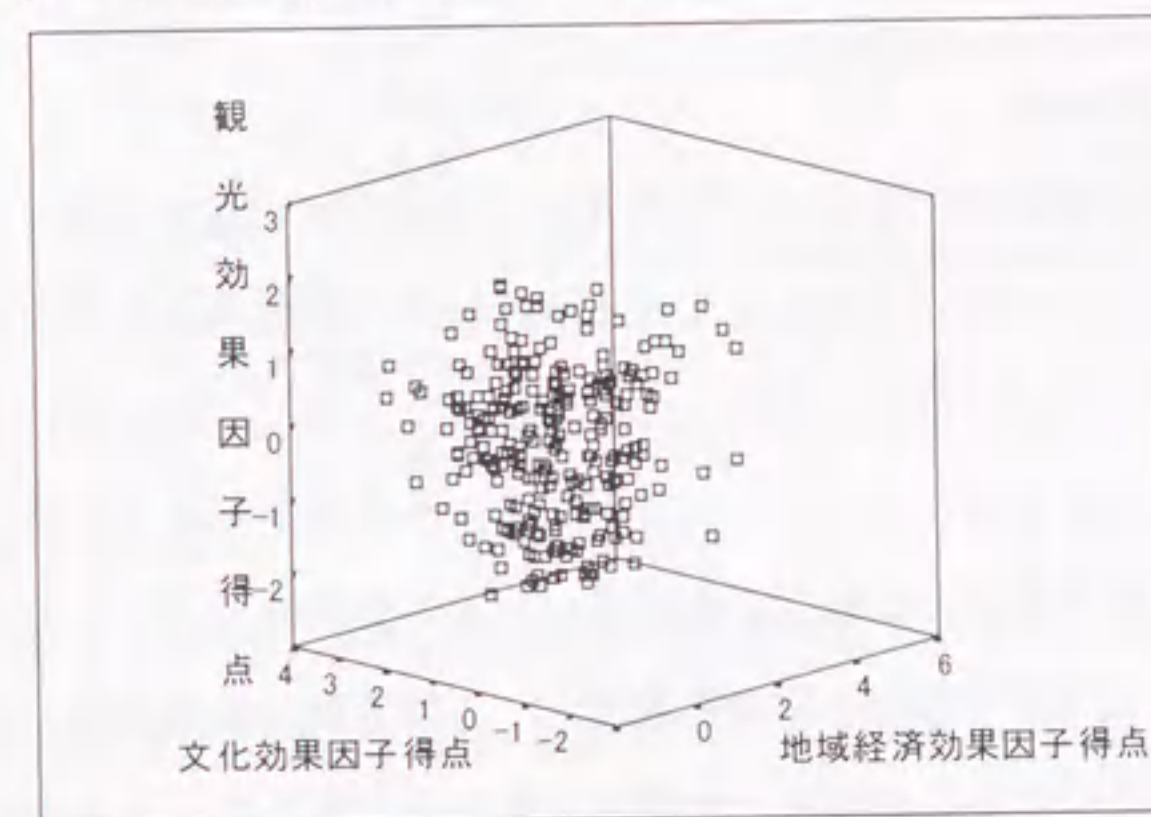
因子抽出法: 主成分分析
 回転法: Kaiser の正規化を伴うバリマックス法

a. 6回の反復で回転が収束しました。

b. (出典)筆者作成

回転後の成分は3因子抽出され、その因子の解釈として、第1因子は因子負荷量が「知名度の上昇」「開催期間以外の外来者の増加」「観光資源への派生」「町の活気」が高いので、「観光効果」因子と解釈できる。また第2因子は同様に「文化活動参加者数増加」「学校教育への波及」「新文化活動への派生」「伝統文化後継者の育成」が高いところから「文化効果」と解釈できる。第3因子は、「雇用の増加」「宿泊施設の増加」「交通状況の改善」「観光客の増加」が高いところから「地域経済効果」と解釈できる。この3因子により累積寄与率は56.13%と60%近く説明できる。

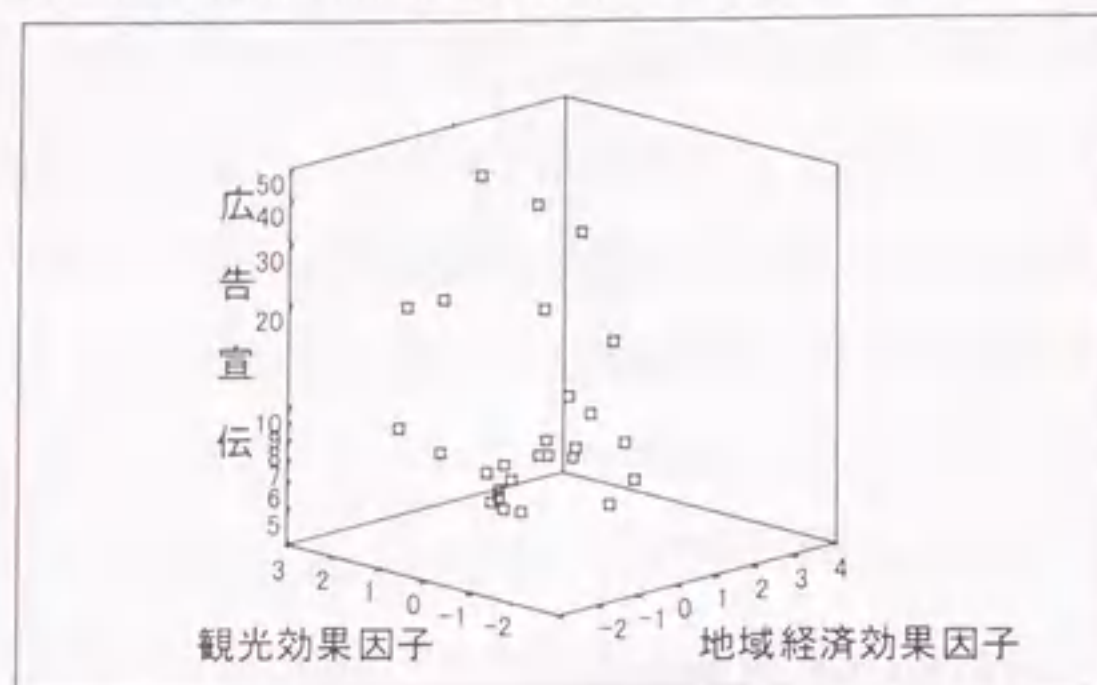
図4-1-26 各因子得点別各ケース分布



(出典)筆者作成

各因子得点を「回帰推定法」により求め、それらの各文化事業別得点をプロットしたのが図4-1-26である。これを見ると、各事業によって、得点が満遍なく散らばっており、これは各事業の目的と効果が相当異なっていることを示していよう。すなわち、単一の効果が挙げた事業も存在するし、また複数の成果が得られた事業もある。また、得点が原点に近いところにある事業はどの効果も満遍なくいわゆる八方美人型の効果を上げたといえよう。

図4-1-27 広報宣伝費、観光効果及び地域経済効果の相関



(注)「広報宣伝費」の単位は百万円

(出典)筆者作成

図4-1-27に文化事業の地域に与える観光効果及び地域経済効果と広報宣伝費についてそれぞれの事業についてプロットしてあるが、観光効果と経済効果を評価されると広報宣伝費は増額される傾向が読みとれる。一方先述したように、広報宣伝費と事業費は関連が深く、すなわち正の相関があり、そこで次のような説明が可能である。

企業主催→文化事業費が多い→広報宣伝費が多い→より効果的なダイレクトメール、広範な注目を浴びるテレビ広報が可能→参加者数増加→主催事業の効果達成→再度の主催事業開催→文化事業費を多くすること可能→広報宣伝費を多くすることが可能→

このように、文化事業費の増加が目的達成においてより効果的であり、プラスのフィードバック機構が働く。

(12) 事業遂行上の問題点

以上分析してきたように、文化事業費が多いほど効果も多く、またそれが正のフィードバック機構として働いている。ところで、今後の文化事業を企画する上で、本調査からみた地域における文化事業の問題点や課題について検討する。

まず、文化事業を行うに当たって、苦勞した事柄について調査を行った。その項目は次の通りである。大きく分けて、投入する投資資源として、「人」、「もの」、「資金」「情報」に分類した。「人」として、企画・出演・運営・管理・折衝関係の人材、「もの」として、施設(会場)、「資金」としては、その確保、情報として、広報宣伝、天気とした。人材の面には、地域社会との交渉・協力や関係機関との調整といったソフト的な項目を含む。

これらは情報として一元的に総括することも可能であるが、ここでは一応人材が行うこととして、人材に含めた。ただし、広報宣伝関係は情報提供という意味合いから、便宜的に情報に含めた。

表4-1-28 文化事業開催に当たっての問題点

人材	運営・管理	21.5%
	出演者確保	19.6%
	企画	15.3%
	地域社会との協力・折衝	10.6%
	関係機関との調整	5.3%
資金	資金の確保	40.8%
施設	施設の確保	15.3%
情報	広報宣伝	23.4%
	天気	25.9%
その他		7.8%

(注)複数回答

(出典)筆者作成

表4-1-28をみると、もっとも問題点があったのは「資金調達」である。開催された事業の40%以上が資金について問題があったと答えている。次には、人材面での「運営・管理」人材不足やそのノウハウ不足であり、「広報宣伝」「天気」にも苦勞したようである。

特に、天気については、屋外での開催(一部開催を含む)が32.7%と約1/3が屋外開催だったので、そのような回答になったのだろう。しかし、人材の方面は資金難に比べまだ比較的余裕がある。今回調査した97年下期から98年上期には不況下で、人材が好況下においてほど不足していなかったのかもしれない。バブル経済下では地方において文化事業の企画担当者の不足から、大手広告代理店やシンクタンクが似たような企画を持ち寄り、地域的特性のない類似性のある文化事業がここかそこで行われていたことを思い出せば、人材面では今期の方恵まれている。

また、一方で、人材も育成されてきたともいえよう。しかし、不況による企業からのメセナ活動もやや不活発になり、また地方自治体も税収の落ち込みによる文化事業への事業費補助や直接支出の削減を行っていることが、資金面での問題点につながった。

表4-1-29 資金の問題点の有無別参加者数, 事業費, 事業費伸び

資金面での問題点		最小値	最大値	平均値	標準偏差
有	参加者数	102	1360000	20789.691	122006.998
	事業費	120	715000	23079.617	66455.549
	事業費比	21.2	1204.08	141.6704	165.7373
無	参加者数	43	3600000	28464.365	251847.37
	事業費	60	400000	15711.909	38379.622
	事業費比	12	1171.37	116.2235	93.2745

(注) 「事業比」とは今回事業費/前回事業費×100

(出典) 筆者作成

表4-1-29を見て、資金面での問題点の有無別の各文化事業の参加者等を比較すると、資金面で課題のあった方が参加者数は少ないものの(ただし、15000人以下の事業数が全体の90%を占めるので、平均は最大値に引っ張られている可能性がある。標準偏差が双方ともかなり大きい)、事業費や事業費比の伸び(今回事業費/前回事業費×100)が大きい。

「資金面での課題がある」と答えた事業は、全事業の40%にも及ぶが、人材による課題は全事業に対する割合としては、資金面の課題に比べ少ないが、課題数としては多い。ある面では、資金面は単一の課題であり解決方法もある程度形式化している面もあるが、文化事業の正にソフト面といえる企画から管理、外部との折衝、出演者といった問題は、多岐に渡り、いわゆる一筋縄では解決できない問題を抱えている。逆にいうと、バブル期のような資金が潤沢であった時代やスポンサーが付いている文化事業においては、人材面での問題点が浮かび挙がってきている。

現在では、人材等の問題もあるが、不況下の影響で資金面の問題点がより一層上位に問題点として挙がってきていると思われる。

さて、一つ一つの問題点は、個々の問題点と相互関連があり、たとえば資金の確保も施設の確保を意図する場合もあるだろうし、また規模といった文化事業の運営面に関わってくる場合もあろう。そこで、表4-1-30に示すように、各問題点のクロス表を作成すれば、平面的な問題点の分析よりもより一層、問題点の錯綜関係が分析できる。これをみると、個々の問題点を重複して答えている事業は、「資金」と「施設」、「資金」と「出演者」、「資金」と「運営」、「資金」と「天気」、「運営」と「広報宣伝」、「企画」と「広報宣伝」、「施設」と「天気」、「運営」と「天気」、「地域社会の協力」と「広報宣伝」、「地域社会の協力」と「天気」であり、「地域社会の協力」と「広報宣伝」は、3事業に1事業の割合で、重複している。

表4-1-30 各問題点のクロス

人材	その他									
	運営・管理	出演者確保	企画	地域社会との協力・折衝	関係機関との調整	資金	施設	情報	天気	その他
運営・管理	100.0	23.9	12.0	12.7	3.5	23.2	21.8	19.7	32.4	7.0
出演者確保		100.0	14.1	11.3	7.0	23.9	18.9	12.7	8.5	4.2
企画			100.0	13.5	15.4	12.0	9.4	26.9	5.8	5.8
地域社会との協力・折衝				100.0	2.6	12.7	12.7	33.3	20.5	5.1
関係機関との調整					100.0	3.5	3.8	15.9	20.4	1.2
資金の確保						100.0	21.8	19.7	32.4	7.6
施設の確保							100.0	18.9	20.8	7.5
広報宣伝								100.0	1.2	1.2
天気									100.0	100.0
その他										100.0

(注) 各問題点を上げた文化事業で、他の問題点を上げていない文化事業の全体に対する割合(%)
(出典) 筆者作成

広報宣伝は、地方自治体広報誌やチラシ、ミニコミ紙が媒体として多かったが、このような媒体は地域社会の協力の下配布されるのが普通であるから、地域社会の協力度と広報宣伝とが重なるのであり、どちらかに問題があれば、お互いに影響を受けることを示している。また人材の面においては、「運営・管理」「企画」「折衝・調整」といった課題相互間の問題点の重複は少ないが、広報宣伝関係は他の問題点とかなり問題同士重複している。

このことから、広報宣伝は文化事業にとって複合的な問題を含むといえよう。しかも、第1節3項(11)で指摘したように、参加者数は広報宣伝に負うところが大きい。また、文化事業の成功・失敗の基準が参加者数で推し量られることも多いので、主催者にとって、広報宣伝は気をつけなければならない重要業務である。

表4-1-31に主催団体別問題点があった文化事業の主催団体別事業数に対する割合(%)を示した。企業主催は、総数が3事業しかないので統計上のバイアスがあり、分析表4-1-31 主催団体別問題点

		主催団体					
		地方自治体	非営利団体	有志団体	企業	実行委員会	その他
人材	運営・管理	22.6	7.1	25.5	33.3	23.9	11.8
	出演者確保	15.4	14.5	36.2	33.3	19.4	23.5
	企画	17.5	7.3	8.5	33.3	19.4	5.9
	地域社会との協力・折衝	10.3	9.1	7.4	33.3	13.4	11.8
	関係機関との調整	19.6	16.4	4.3	33.3	4.5	5.9
資金	資金の確保	18.9	38.1	53.1	66.7	50	41.2
施設	施設の確保	15.5	21.8	6.7	0	17.9	5.9
情報	広報宣伝	37.1	21.8	12.8	33.3	20.1	5.9
	天気	14.4	30.9	29.8	66.7	26.9	35.3
その他		5.2	12.7	17	66.7	6.7	35.3

(出典)筆者作成

するのは不適當であるから、それを除いたケースをみでみる。特に資金の確保の点で、実行委員会や有志団体はかなり苦勞している。地方自治体主催では6事業に1事業の割合程度で問題があるのに対し、他の団体主催では半数の事業に資金面での課題がある。それに反し、地方自治体主催では、広報宣伝に問題点があったとしている。そのほか、有志団体では出演者の確保に40%近くの事業で苦勞している。

このように、主催団体の性格に応じて、問題点が指摘され、今後の文化事業の主催のあり方についても考えさせられる。

次に、事業内容別の問題点についてクロス分析を行った。表4-1-32に、事業内容別に問題点のあった事業数を事業内容別事業数で除した割合(%)を示す。「文学」、「舞踊」、「その他」の各事業は1桁台の事業数なので、データのばらつきが大きいので、そのほかの事業について分析をする。

資金の確保の面では、全体でもかなりの事業数で課題として上げられたが、「祭り」だけは資金確保にそう苦勞はしていない一方、他の文化事業では、約半数の事業が資金について悩んでいる。「祭り」では出演者の確保が困難のようで、近年、地方において若年齢層の不足から、「祭り」が中止になった事例も多く、そういった状況の反映である。

表4-1-3-2 事業内容別問題点の割合

事業内容	事業内容別問題点の割合 (%)											総合
	祭り	伝統芸能	音楽	演劇	映画	美術	文学	写真	舞踊	その他	総合	
人材	12.5	19.5	21.1	16.7	4	22.6	50	20	25	28.6	23.5	
運営・管理	31.3	24.7	17.3	33.3	25	16.1	0	0	25	14.3	15.7	
出演者確保	0	11.7	13.5	22.2	7.7	9.6	0	0	25	28.6	17.6	
企画	6.3	9.1	13.5	0	16.7	8.7	0.6	1.4	0	0	11.8	
地域社会との協力・折衝	12.3	2.6	6.8	0	0	6.5	50	0	0	0	7.8	
関係機関との調整	6.3	42.9	38.3	33.3	5.6	29	50	20	50	42.9	41.2	
資金	6.3	14.3	18	22.2	8.3	9.7	0	20	25	14.3	11.8	
施設	0	14.3	24.8	5.6	58.3	19.4	0	100	0	28.6	33.3	
施設の確保	6.3	46.8	15.8	11.1	16.7	19.4	50	0	0	57.1	33.3	
情報	12.5	6.5	9.8	9.8	0	9.7	0	0	25	0	2	
天気												
その他												

(注)「映画」の出演者とは、出品映画作品を示す
(出典)筆者作成

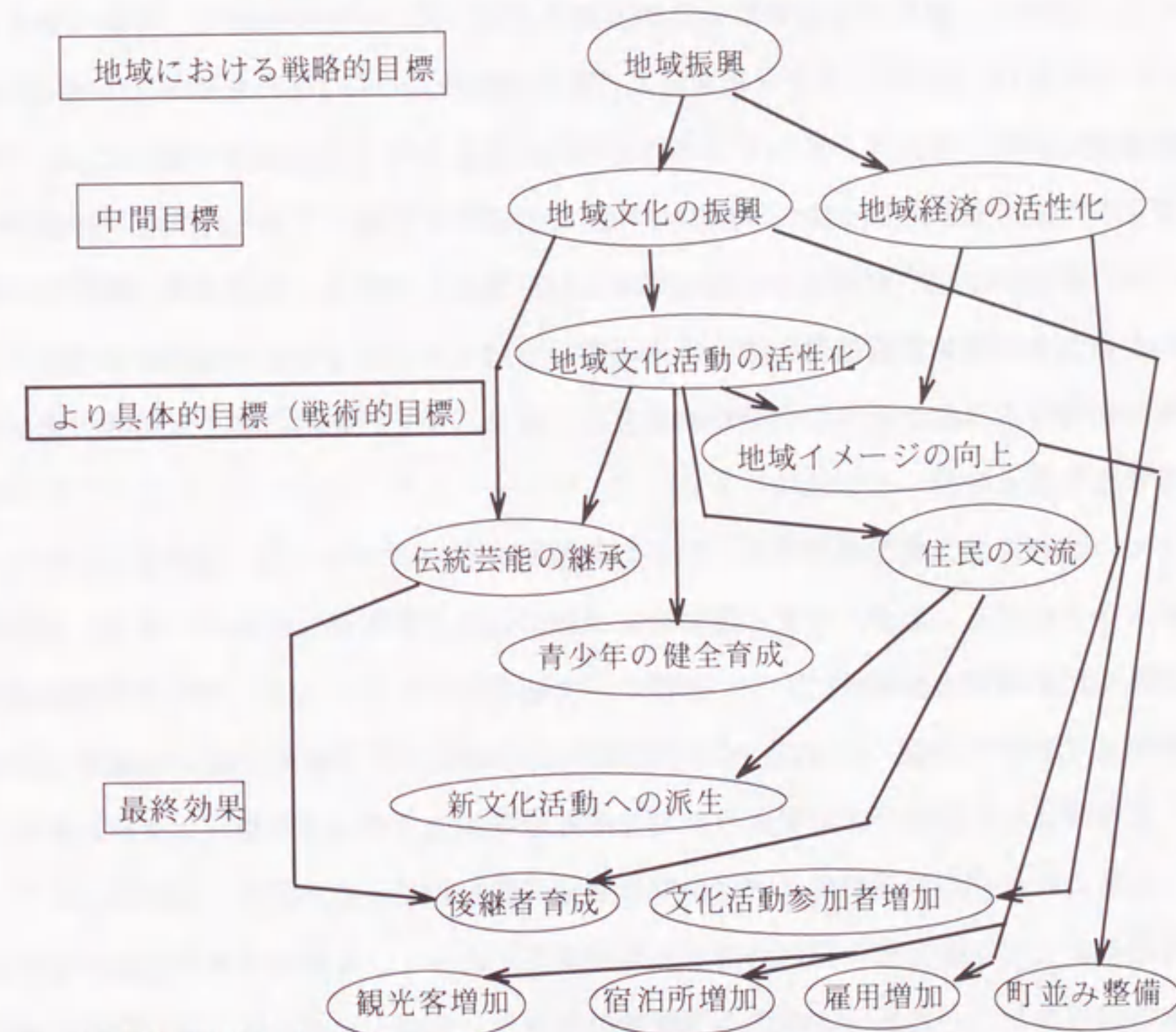
第2節 調査の考察と今後の課題

1. 調査の考察

地域における行政当局や首長の目標は「地域振興」であり、その目標達成のため、「文化振興」「地域経済の活性化」が中間目標として挙げられることが多い。これは、地方自治体の中長期計画を調査分析すれば、多くの地方自治体において見られる（なお、個別具体的な地方自治体の行政計画も含めた分析は、第3章第5節において行っている）。その中間目標に沿って、より具体的な目的が決められ、達成の手段が選択される。

これを図示すれば次のようにピラミッド構造になる。

図4-2-1 地域振興の概念的構造



(出典) 筆者作成

調査対象となった356の文化事業の分析を通じて、以上の概念図を基に考察すると、文化事業は、地域振興にかなり貢献しており、また地域経済への活性化にも役立っている。そのような効果のある文化事業を充実させるためには、内容のきめ細かい配慮と選択が必要であり、そのことが文化事業参加者の増加、さらには観光客の増加や知名度の上昇、地域経済の活性化に繋がっている。

また、広報宣伝活動が参加者数の増加に寄与しているし、広報宣伝経費を充実させるためには文化事業全体の経費も拡充する必要もあり、そこで開催経費の確保が課題となる。また、事業内容の方では「演劇」「祭り」を中心に出演者の確保にも悩ませられており、資金だけで解決できない面もある。

林の数量化理論2類により、今後の事業の持続性（今後続けるか、続けるとしたら規模は拡大か、維持か、縮小か）と事業の目的別効果尺度（大いに効果があり、中程度効果あり、少し効果あり、効果なし）を分析すると、事業の維持についてもっとも重要な要因は、「宿泊施設の改善」であり、続いて「地域の観光資源化」等の地域経済や観光に結びついている要因である。「新文化活動への派生」、「新文化施設の整備」といった文化関連指標については、事業の持続性にあまり寄与していない。逆にいうなら、経済効果が薄れると事業目的が観光とか地域経済活性化のための事業なら直ちに中止される可能性があるが、それ以外の目的なら文化活動への効果があまりなくても、中止といったような事業の命運に関わるようなことは薄いといえる。

一方で、調査対象文化事業のうち、国からの補助金支出が14%弱、地方自治体からの補助が65%程度あったが、事業の持続性には両者はあまり関係なかった。通常、公的補助の有無が民間事業の持続性に大きい影響を与えるといわれているが（例えば、農水省構造改善事業の地方自治体への補助金が、農民の反対を押しでも事業継続させるがごとし50）、文化事業には補助金の有無より、むしろ地域経済効果の方が影響が大きい。そのことは、事業の評価が他の事業に比べてかなり厳密に行われているからだといえる。

この背景として、①文化事業は必ずしも地域住民にとって、必要な事業ではないこと、②事業の汎用性がないこと、③住民の選好度によるところが大きいこと、④昨今の行財政改革による一時のような豪華な文化事業が出来にくくなっていることの原因からと思える。

参加者の面からいえば、勤労者層や主婦層に偏っており、これから高齢社会を迎えることを考えると、より一層の高齢者参加が望まれるが、分析したとおり高齢者は事業内容や

参加費の高に大きく影響されるので、それらの改善の余地を一般の観光客を呼び込む中でいかに確保していくか、今後の課題である。また、持続性と問題点との寄与を同じく数量化2類にて分析すると、「企画内容」「広報宣伝」が問題がない事業ほど継続意欲が強い、すなわち逆に解釈すると、企画内容や広報宣伝に問題があった場合は将来中止するか、または規模縮小も考えるということである。広報宣伝活動が参加者数の増加に寄与していたことをも考えると、事業継続に対し予想していた以上に広報活動の重要性を知ると思える。

2. 今後の課題

地域における文化活動について、実際にその状況を把握することは、内容どころか件数自体も我が国においてどの程度実行されているか不明である。第1節2項において述べたように、現在、文化庁、(財)地域創造、ピアの3団体の発表している事業があるが、それぞれ一長一短があり、その事業の定義がまちまちなため件数自体も大きく相違している。そこで、それらの調査を基に事業主体を特定し、その中から500件を選択して事業内容についてのアンケート調査票を送付した。この調査は郵便による留め置き調査であり、その信頼性では、面接調査に劣るものの簡便さや経費の点で他の調査方法に比べ優れている。アンケート調査の欠点は、調査表の信頼性と回答率が回答者の資質に依存することであるが、今回の調査では回収率は70%を越え、また調査項目が多かったにもかかわらず調査項目全てに回答してくれていたことからみて、かなり信頼性が高いものと評価できよう。

その観点からは、我が国におけるバブル経済崩壊後の全国を対象とした全国レベルでの調査としては一応成功したと思っている。しかし、調査対象として、500ケースを選択した基のデータは、主に(財)地域創造のデータとピアのデータの生データを用いており、前者では地域創造への登録文化活動でなければならないことや、後者ではピア社の販売した事業に限定されることから、いわゆる対象から落ちた事業もあるものと思われる。そういう観点からは、本調査の結果は全国の文化活動の無作為抽出的傾向というよりも、主な事業の傾向であるといえよう。しかし、そのことを割り引いても、地域の文化事業が地域振興の観点、特に地域経済の活性化から行われていることはいえよう。1992年6月には「地域伝統芸能等を活用した行事の実施による観光及び特定商工業の振興に関する法律」（地域で咽頭芸能等活用法）が施行され、地域文化を観光や商工業活性化のために行う場合には、補助制度が整備されるなど、国レベルからも文化事業を地域振興の方策として用いるよう推進されている。

地域における伝統芸能等の変容が著しい中、ますますそれが助長される懸念が今回の調査からでも知れた。

今後は、今回の調査をデータベースとして、より多くの事業を調査対象とすること、1回限りの調査ではなく、同じ調査対象を数年間おいて再度調査を行い追跡調査を行うことが肝要であると思える。このことにより、文化事業の内容や規模の変化が時系列的に分析しうる。また、より多くの調査対象を含めることにより事業間の比較が広範に行えよう。そのことにより、地域における文化活動の実像がより正確に把握でき、地域文化振興の基礎となるデータの蓄積が進むと思える。

第5章 民間における地域文化振興支援