

タイトル	地域文化の甦り(『北海道における発展条件の創出に関する研究-開発庁統廃合後における地域再生政策の検討』(III))
著者	森, 啓
引用	開発論集, 79: 19-26
発行日	2007-03-31

# 地域文化の甦り

森 啓\*

## 目 次

- 1 文化行政  
文化行政の始まり  
文化行政への疑問  
「文化行政」と「行政の文化化」
- 2 文化会館  
文化会館の建設  
文化会館の民営化  
文化会館の文化化
- 3 自治体理論  
「自治体職員」と「市民」  
状況追随思考  
思考の座標軸
- 4 地域文化の甦り

## 1 文化行政

### 文化行政の始まり

1973年、大阪府の黒田了一知事が地盤沈下した大阪を国際文化都市として甦らせるには「何が必要か」を考えるため文化振興研究会を設置した。梅棹忠夫、司馬遼太郎などの10人の方々の「文化を自治体政策の柱に」との提言で「文化」が自治体の政策課題になった。

1975年に兵庫県の坂井知事が文化局を設置し、滋賀県の武村知事、埼玉県の畑知事、神奈川県長洲知事と続いた。

1979年、第一回全国文化行政シンポジウムが横浜で開催され43の都道府県と33の市町村が参加して「文化行政」が「自治体の潮流」になった。

そのころはオイルショックで自治体財政は窮乏していた。文化行政は金がないから知恵を出そうで始まったのである。

### 文化行政への疑問

八十年代に自治体に広がった文化行政は、それまでの「文化財保護と社会教育」の「文化庁・

---

\* (もり けい) 開発研究所研究員、北海学園大学法学部教授

文化行政」ではない。

環境、福祉、産業、都市計画など、自治体行政のあらゆる分野に“文化的視点”をとり入れる総合行政である。

それまで、自治体行政は省庁→府県→市町村とタテ系列につながり、補助金と機関委任事務で省庁政策に支配されていた。社会が成熟して質的公共課題が噴出したので自治体独自の文化行政が始まったのである。

そのとき、文化行政に疑問が提起された。

財政不足になって「福祉のバラマキ」が出来なくなったから「文化」を言い出すのは胡散臭い。「文化」と「行政」は「水と油」である。文化は自由な市民活動の問題であるのだ。行政が「文化」を言い出すのは「危険」ですらある。このような疑問である。

その後の展開が示すように、「前例と規則の責任回避」で「何事も無難に大過なく」の「お役所行政」では「文化行政」と言っても、意味あるものにならない。

しかしながら、その当時は画一的な都市開発が進行していたのである。住宅も道路も公園も橋も学校も「用が足りれば良い」であった。都市基盤整備は「機能・効率」優先の工業的開発であった。であるから「美しく潤いのある生活環境」「人々の自由な文化活動の条件整備」は緊急の公共課題であったのだ。

そこで、「行政が為すべきこと」「関わってはならぬこと」「行政には出来ないこと」を見極める「文化行政の理論」が模索され「行政の文化化」の言葉が造語された。

### 「文化行政」と「行政の文化化」

「行政の文化化」とは「今の行政では文化行政にならない」との自覚から生じた言葉である。「行政文化」の自己革新に意味がある。

行政文化とは、長い歳月によって行政内に堆積した慣例・手続き・手順・流儀・作法のことで、公務員の職業倫理観・住民観も行政文化である。

それらは「統治行政」によって培養されたものである。

そこで「行政文化の自己革新」を「行政の文化化」という言葉で表現し、「自己革新した主体の協力」を「協働」という言葉で表現した。

「行政の文化化」も「協働」も「主体の変革」を孕んだ造語である。

「主体変革」とは「地方公務員が自治体職員に」「住民が市民に」成熟することである。「協働」はコラボレーションの翻訳語などではない。

文化行政を「住み続けていたいと思い、住んでいることが誇りに思える地域社会を創りだす市民と行政職員との協働の営為である」と定義した。

この定義は21世紀の現在も正当であろう。

「文化の視点」とは次のようなものである。

第一、統治行政を市民自治の視点で問直す。

第二、タテ割り行政を総合化の視点で問直す。

第三は画一行政を個性化の視点で問直す。

第四は経済合理性に偏重した行政を人間的感性の視点で問直す。

第五は役人の習性を問い返す人間変革の視点。

## 2 文化会館

### 文化会館の建設

日本は、日清・日露の戦争以来「富国強兵」で「大衆が楽しむ施設」には公共財政を「ピタ一文」も使わなかった。日比谷公会堂も中ノ島公会堂も財界人の寄付である。

八十年代までは、電力ダム、産業道路・港湾の整備、住宅団地、学校施設に財政が使われた。心を和ませる風景の保存も文化施設の建設も徹底的に手抜きされた。八十年代に財政が好転し各地で文化会館が建設されて「ハコモノ批判」が噴出した。文化会館の「構造」も「運営方法」も分からなかったのだから「むべなるかな」である。

そして、中新田町バッハホール、兵庫県ピッコロシアター、松伏町エローラホール、水戸芸術館のような理念の伴った施設が建設され運営がなされた。

藤沢市民オペラ、利賀村世界演劇祭、遠野市民の舞台、飯田人形劇カーニバル、湯布院映画祭、沖縄読谷村焼き物の里のように地域に似合った文化のまちづくり事業も展開された。

### 文化会館の民営化

21世紀に入り財政急迫のため「文化会館」だけでなく「図書館」も「博物館」も「保育所」さえもが「指定管理者制度」という民間委託が行なわれている。これまでは、税金で建てた施設は「行政財産」であるから民間に委託をしてはならない。「公の施設」は「行政が管理するものだ」と言っていた。

ところが、議会で管理者を定めるならば「管理も運営も」民間会社に任せてもよいと総務省が言い出した。

三鷹市は「市役所が施設を作り民間に運営を任せる」公設民営で父母の評判も良い。他の保育所の父母からは「吾が子の保育所も民間委託にして貰いたい」と言っている。

2006年8月25日、「自治体学会20周年大会」が横浜で開催された。その直前、保育所に子供を預けている横浜市民が、中田市長に「保育所を民営化しないでくれ」と署名を手渡している光景がテレビで報道された。

三鷹市と横浜市の違いは何か。行政の文化化の問題である。

文化会館には多くの批判がある。その批判の根底にあるのは次のような「公務員への不信」「行政に対する不信」である。

公務員は「同期の人が係長になったが自分は未だ」が一番辛い。公務員は人事昇進が最大の

価値。定年までにどこまで昇進しておくかで、退職後に外郭団体に専務理事や理事長で行けるか否かの違いになる。であるから「上司意向を忖度」し「仕事は二の次」になる。公務員は個人としては教養もあり誠実で能力もあるが、役所に入ると「別の人」に変わる。つまり「役所流儀の人」になる。

「公務員は役所に出て行って仕事をしているふりをしていれば」「退職金が何千万も出る」「年金も出る」との批判もある。

文化会館の利用団体の役員が開館前にやってきて「午前の行事の準備をしたいので静かにやりますから館内に入れてくれませんか」と頼むと「規則ですから」と開館時間まで待たせる。

「公共施設説の民営化」に反対の声が出ないのは、行政不信が堆積しているからである。民営化になれば「不採算部門は切捨て」「赤字事業は廃止」になるのは必定で、ツケは利用者に廻ってくるのだが、「サービス向上」「効率化」「経費節減」のイメージを「民営化」に重ねる。重ねるのは「さりとて今の行政にやらせて置くわけにもいかない」からであろう。

小泉内閣の「郵政民営化」は「日本の人々の幸せ」のためではない。「郵政民営化」はアメリカの要求による金融界と大銀行のためである。

しかるに、国民の多くは選挙で「民営化」に反対しなかった。人々が「小泉劇場の政治」に容易く乗せられたのは、「状況追随思考」に陥っているからである。「思考力が衰弱」して欺瞞意図が見抜けないからである。

労働組合はもとより政治・行政の学者からも説得力ある反論は出ていない。「民間でやれることは民間で」の言い方に「論理的で説得力のある反論」は見当らない。「何でも彼でも民営化にすれば良いというものではない」「民営化に適する業務もあるだろう。だが公共が担うべきものもあるのだ」との言い方は何も語っていないのである。単純な形式論理である。

あるいは「民営化はサービス低下の低賃金政策だ」との反論も「公務員行政の非能率」は周知で「行政不信が広がっているから」説得力がまるでない。

「民営化」に人々が反対しなかったのは「行政不信」が「行政見限り」にまで至っているからであろう。

しかしながら「ツケが自分に帰ってくる民営化」に反対しないのは住民の側にも問題がある。行政の悪口を言うだけの「住民」であって「市民」ではないからである。公共性の感覚を体得した「市民」に成熟していないからである。

## 文化会館の文化化

昭和25年、神奈川県知事内山岩太郎は、県立音楽堂の建設計画を県議会に提出した。県議会では「戦災で瓦礫が街中に残っており県民は食べるにも事欠いているではないか」「知事は何と何を言うのか」と非難が集中した。内山知事は「食べるものにも事欠くときにこそ人間には芸術の感動が生きる力になるのだ」と言い切って日本最初の県立音楽堂を建設した。

その経過は「文化ホールがまちをつくる（学陽書房）」の本の中に神奈川県職員の横田博国が

鮮やかに描いている。

さらにまた、「ここに泉あり」の映画になった高崎市では本格的なコンサートホールを市予算の三分の一を投じて建設した。そのときにも「市民と行政職員との協働」が存在した。

神奈川県藤沢市の市民会館はどこにでもある他目的文化会館であるが「市民オペラのある湘南の文化都市」の拠点になった。それは、担当職員の熱意と文化水準の高い市民が力を合わせたからである。水準の高い市民オペラが成功したのは、湘南地域には合唱団やコーラスなど市民文化運動の蓄積があり、東京に近いということもあって二期会のプロの協力が得られたからでもある。そして、独自の会館運営を背後で支えた市長の見識が存在したからである。

まさに「文化会館は運営次第」「運営は人次第」である。

宮城県中新田町のパッパホール、水戸の芸術館、兵庫県立の尼崎ピッコロシアターの何れにも、「協働」による「地域に文化を創出する志」がある。

北海道富良野では NPO 法人演劇工房が文化ホールを受託し黒字運営である。ここにも「文化化された行政職員」と「文化化した市民・団体」との「協働の関係」が創出されている。

『非常灯』を例に「文化会館の文化化」を考えてみよう。

こまつ座の座付作者、井上ひさし氏が「日本演劇の質が高まるのは公共ホールに『真の闇』が可能になったときだ」と言った。「暗転」は劇的效果を高める重要なシカケである。

ところが、文化会館では「死んだはずの主役が起き上がって」寝具を片付ける姿が座席から見えてしまう。非常灯を消さないからである。演劇効果は台無しである。なぜ非常灯を消さないのか。「消防法が」と会館職員は言う。「消防法を守る」が第一義で「演劇効果」は二の次である。つまり「責任回避が最優先」の習性が身についているからである。

会館を去っていく観客が「芝居に感動できず」「いまいちだったね」と呟くのを「残念至極」と思わない公務員が文化会館の職員になっているからである。

「これでよいのか」「何とか出来ないものか」とは考えない。考える感覚が劣化しているのである。劣化しているから「行政文化の自己革新」すなわち「行政の文化化」が必要になる。

ところが、自治省が(消防庁は自治省所管)「芸術的效果を高める必要があるときは十分配慮した上で非常灯を消すことも云々」と通知してきた。それは、たぶんに文部省を意識してのことであった。つまり、自治体の文化行政が広がったので「地域文化は自治省の所管でもある」と「自治省の存在と役割」を示すためであった。

この通知で「暗転時に非常灯を消す」文化会館が増えた。問題は「通知がこなければ消せないのか」である。

通知以前に「暗転時に消している文化会館は既に存在していた」のである。

行政の文化化は「政策開発能力」の問題である。自治体職員として「法令の自主解釈能力」の実践問題である。

「指定管理者制度」の問題も同じである。

「やってよいと言ってきたから」でなく「文化会館の管理と運営の民間委託」が「地域文化の

拠点になるには必要」と判断するならば、合理的・合法的に実行すればよいのである。「やり方」を考案し実行するのが「職員の政策能力」であり、「行政の文化化」の実践である。

行政の文化化は「自分は何も変わらず万事無難に」「言葉だけは前向きに」とは無縁の「実践の問題」である。だが、リスクを覚悟し一歩前に出た「実践体験」のない人には「行政の文化化」の言葉の意味は理解できない。「行政の文化化」は規範概念だからである。

### 3 自治体理論

#### 「自治体職員」と「市民」

地域文化の甦りで協働するのは「自治体職員」と「市民」である。

そこで、「地方公務員」と「自治体職員」の違いを考える。

「地方公務員」とは「終身雇用に甘んじて上司意向を忖度し」「仕事をしているふりをしていれば身分が保障される」と考える「前例と規則で無難に大過なく」の行政職員である。

「自治体職員」は「まちづくりの事務局職員」として「自治体理論」を実践している行政職員で、自身の不利益（リスク）をも覚悟して一歩前に出る人である。

では、「住民」と「市民」はどう違うか。

「住民」とは、村民、町民、市民、県民など「行政区域に住んでいる人」のこと。「住民」という言葉は、住民登録・住民台帳・住民税というように、行政の側から捉えた言葉である。住民は行政の客体で行政サービスの受益者であって「住民」という言葉には「行政と対等」の観念は希薄である。

「住民」を「市民」と対比して定義するならば、「住民」は自己利益・目先利害で行動し行政に依存し陰で不満を言う人々である。

市民は、公共性の感覚を体得し行動する「普通の人」である。「普通の人」とは「特権や身分をもつ特別な人」ではないという意味である。

福沢諭吉が「社会を担う主体的な個人」の成熟を念願して西欧の「Citizen」を翻訳した言葉である。福沢は「自由と平等の精神をもつ自立した人間」が日本に育つことを希求したのであろう。

自己の才覚で利益も損失も判断していきいきと市（いち）で働く庶民が「シティズン」の訳語に相応しいと考えて「市民（いちみん）」と翻訳した。

「市民」も「住民」も理念の言葉である。実際には、常に目先利害だけで行動する「住民」はいない。また、完璧な「市民」も現実には存在しない。実在するのは「住民的度合いの強い人」と「市民的要素の多い人」である。

「自治体職員」と「市民」との「協働」によって「文化のまちづくり」が可能となるのである。

「行政の文化化」の意味を理解し納得するには「自治体理論の実践」が必要である。自治体理論は「現状を未来に向かって変革する実践理論」であるから「規範概念」が重要になる。

「規範概念」とは、未来を目的として設定し現在を手段とする「政策型思考の動態的実践概念」である。「事後的静止的な解説概念」ではない。

であるから、現状変革の意識が微弱であれば「規範概念の納得」は困難である。問題意識がなければ「問題解決の論理」は見えず理解もできない。「行政の文化化」は規範概念であるから「行政の現状に対する変革意識」が薄弱な人には理解が困難である。

そこで「規範概念」と「思考力」を「市町村合併」を事例に考える。

### 状況追随思考

北海道石狩市で隣村の厚田村と浜益村との合併話が持ち上がった。

石狩市民は合併よりも住み心地のよい環境づくりが先であると異議を唱えた。「市民投票で合併の是非を聞いてくれ」との市民の声を抑え切れず、市民投票をやることになったが、市長と議会多数派は合併をすれば「合併特例債」で公共事業がやれると内心では考えていた。そこで、「6割以上の人」が投票所に行かなければ「市民投票は成立しない」と定めた。投票率が60%を超えなければ投票箱の中身を燃やすことにした。

投票率が低いときには「開票をしない」と議会で定めたいわゆる「50%条項」なるものは、徳島県の吉野川河口堰の建設をめぐる住民投票条例の制定過程で、徳島市議会で妥協の産物として生まれた「異常事例」である。

すなわち、住民投票の実施自体に不賛成の人々から、「投票の不成立」を目的とした「組織的投票ボイコット戦術」として提案され、市民運動の人々の「やむを得ない妥協」として生まれた特異な「異常事例」である。

それが、今次の合併騒動で「住民の意思表示」を「葬る策」として援用された。しかしながら、投票箱の内にあるのは「合併に対する住民の意思」である。

「住民意思」を「開票せずに焼き捨てる」のは「民主制度根幹の否認」である。しかるに北海道では、新聞から所見を求められた学者は「開票した方がいいとは思いますが」との「それもあり」とする腰の引けた解説であった。

現在の日本列島には「状況追随思考」が蔓延しているのである。

### 思考の座標軸

70年代は「資本主義」か「社会主義」かの「経済体制の対立」が対立軸であった。経済体制を変革すれば諸問題は解決すると信じたから、不利益をも覚悟して一歩前に出る実践があった。社会をトータルに眺める社会主義の座標軸があったからである。

ソ連邦の崩壊で社会主義の思想までも衰退して「社会をトータルに眺める座標軸」が見失われた。そして、現在は争点がないと言われる。争点がないのではなく「思考の座標軸」が定まらないから争点が「見えない」のである。

70年代の対立軸は「イデオロギー」であった。



現在の対抗軸は「国家統治」対「市民自治」である。

「市民自治」とは、

- ①「市民」が選挙で「政府（首長と議会）」をつくり「代表権限を信託」する。
- ②「市民」が「政府」を市民活動で日常的に制御（コントロール）する。政府が軌道を外れかけたときは「住民投票」などで正常に立ち戻らせる。
- ③立ち戻らないときは「信託解除権」を発動（リコール・選挙）する。

北海道南幌町では「投票結果を認めずに合併を強行する」町長に対してリコール（解職請求）が起きて町長は辞職した。

当選すると「代表権限を白紙委任された」と錯覚する首長や議員が多い。

そこで、「二元代表民主制度」を担保するため「自治基本条例」の制定が始まっているのである。

#### 4 地域文化の甦り

文化的なまちとは、美しく個性があり魅力があり、みどり豊かで水辺もあり、まちに潤いがあり、歴史・伝統が大切にされ、人びとが心の原風景を共有しているまちのことである。工業技術の利便性と引き換えにそれらを破壊してきたことを忘れてはならない。

行政は安易に文化振興という言い方をするが、その言葉の根底には、地域や住民を文化振興の客体・対象であるとの考え方がある。主体は行政で住民は行政サービスの受益者であるとの考え方である。その考え方ではまちは文化的にならない。そして、住んでいる人びとがまちへの愛情と誇りの感情を心のうちに育てなければ、まちは楽しく美しく魅力あるまちに変容しない。住んでいる人びとが何も変わらなければまちが文化的に変容したとは言えない。まちが文化的に変容するのは、人びとが実践を通して公共性の観念を獲得し自身ライフスタイルを変容することである。

キーパーソンが育ち行政スタイルの転換がなされ、市民と行政職員との協働の関係が作り出されて、まちは文化的に変容する。

地域文化の甦りには「主体の変容」と「新しい関係の創出」が不可欠である。