

タイトル	自治体の文化戦略
著者	森, 啓
引用	北海学園大学法学研究, 42(1): 1-52
発行日	2006-06-30

# 自治体の文化戦略

## 目次

- 自治体の文化戦略
- 第一章 文化戦略の現状
    - 一 文化と行政
    - 二 成熟社会の文化戦略
    - 三 文化戦略と協働
    - 四 行政文化の束縛力
    - 五 協働の営為
  - 第二章 地域文化と自治体
    - 一 地域文化
    - 二 社会構造の変化
  - 三 文化軸のまちづくり
  - 四 行政と地域文化
  - 第三章 文化戦略の手法
    - 一 事業 施設 制度
    - 二 文化施設
    - 三 文化のまちづくり
    - 四 文化戦略の政策交流
  - 第四章 文化戦略の総括
    - 一 地域社会と文化
    - 二 自治体の文化戦略

森

啓

- 三 文化室の役割
- 四 文化ホールの文化化
- 五 文化戦略の総括
- 第五章 自治体の文化戦略——沿革——
  - 一 文化戦略の始まり
  - 二 自治体文化戦略の沿革
    - 前 史（一九七一年以前）
    - 草創期（一九七二年～一九七五年）
    - 発芽期（一九七六年～一九七七年）
    - 若葉期（一九七八年～一九八二）
  - 三 全国文化行政会議
    - 第一回全国府県文化行政連絡会議
    - 埼玉会議（第二回）
    - 鹿児島会議（第三回）
    - 箱根湯本会議（第四回）
- 第一回全国文化行政シンポジウム
- 兵庫会議（第五回）
- 宮城会議（第六回）
- 第二回全国文化行政シンポジウム
- 四 文化戦略の課題
  - 文化活動（水道蛇口論）
  - 美的公共空間
  - 行政の文化化
- 五 文化戦略の論点
  - 行政の文化化
  - 推進システム
- 六 文化戦略の展望
  - 必要なこと
  - 注意すること

## 第一章 文化戦略の現状

### 一 文化と行政

行政改革が叫ばれ財政赤字・財源不足のこの時期に「文化」を言っているゆとりはないとの言い方がなされる。この言明に文化担当の行政職員は逡巡し自信喪失をしてはいないか。だが、今こそ文化戦略が必要である。

文化行政が自治体に始まったのは七〇年代初頭であった。オイルショックの後でそのときも財政赤字であった。金がないから智恵を出したのである。

そもそも行政が文化を政策課題にすることができるとか、文化への介入支配にはならないか。何から始めればよいのか、教科書はない。見識ある方々に文化と行政の架け橋を話し合っていた文化行政懇談会が各地で開かれた。担当者自身も他の自治体の担当者との連絡交流を活発に行った。

前者で有名なのは大阪文化振興研究会であった。三カ年の研究成果が「大阪の文化を考える」「都市と文化問題」として創元社から刊行されて文化行政の教科書になった。

後者の担当者連絡会議は「全国文化行政会議」に発展した。「文化行政の手引き」を共同編集して刊行し「全国シンポジウム」を企画し開催主体になった。

当時の担当者には熱情と実行力があつた。

この頃、文化行政の全国的な広がりには大きな役割を果たしたのが「月刊・地方自治職員研修」の臨時増刊「文化行政読本」(一九七九年一〇月)であった。

文化戦略が自治体に始まったばかりの時期に文化行政を総特集した。翌月の朝日新聞「論壇時評」はこれを大きく取り上げた。この特集号を手にとれば文化行政が始まったころの熱気が伝わってくる。目次を点描すれば、文化行政の論点を総点検する八時間の討論記録、府県の文化行政体制、市町村の文化のまちづくりの実践事例、文化行政に対する首長の抱負、兵庫県の文化アセスメント構想、対談「市民文化と行政の文化化」、文化行政関連文献解題が掲載されている。

文化戦略が自治体の重要課題であるとの認識が「大阪の二冊の本」「臨時増刊特集号」「論壇時評」「全国シンポ」で

全国に広がった。自治体の文化戦略はこのようにして時代の潮流になった。

だが二〇〇〇年代に入って、自治体の文化戦略は活力を失っているかのようである。「文化戦略とは何か」を模索し展開する情熱が衰弱しているように思われる。

## 二 成熟社会の文化戦略

都市型社会が成熟して過密地域と過疎地域に分極化し、資本の海外流出で産業の空洞化が進み、世界でも類例のない急速度で少子・高齢化の老齡社会に突入した。文化戦略の再構築が必要である。

### 経済成長期の文化戦略

七〇年代の文化戦略は、生産優位・経済優先の工業的都市開発への対応であった。すなわち、物の豊富さに対して心の豊かさを対置し、美しさ、潤い、ゆとり、楽しさ、などの価値が人間生活には不可欠であり、都市経営にも必要だと考えた。「経済の仕組」「物の生産」に楽しさや美しさが必要であると主張して「経済だけ」でなく「文化も」必要だと主張した。

七〇年代の文化戦略の方策は、文化イベントの開催、芸術フェスティバル、文化会館づくり、花と緑と彫刻のまちづくり、歴史的建造物の保存修景、役所用語の見直し、印刷物にデザイン、文化の1%システムであった。文化1%システムとは、橋、道路、学校、広場などの建設事業に事業費の1%を加算して、美しさ、楽しさ、地域らしさを創出する工夫である。

概括すれば、これらは「文化活動の条件整備」と「都市開発に人間的な潤い」をもたらす取り組みであった。

## 成熟社会の文化戦略

二一世紀の文化戦略は「都市型社会の成熟への対応」である。

第一は高齢社会への対応。

安心して暮らせる地域社会を如何にして形成するか。住民を客体とする行政手法では安心して暮らせる連帯の地域社会は形成されない。経済効率と利便性の価値観では社会連帯の文化は地域に根づかない。文化の価値軸が必要である。

第二は地域に産業をつくり地域雇用力を高める。

人間らしい生活を求めてUターン・Iターンで過疎地域に帰ってくる。だが、地域に働く場がなければ帰れない。安易な企業誘致・工場誘致ではなく、地域雇用力を高める産業が地元に必要なものである。地域の潜在資源を産業化し都市と農村の双方に利点のある交流連携の仕組みをつくる。地域で生産し地域圏域で消費する「地産——地消」の経済システムの定着である。それには、産業概念の転換が必要である。既成の価値観や既存の制度・技術にとらわれない発想と行動が不可欠である。すなわち、経済軸から文化軸への価値軸の転換である。

第三は美しいまち。

美しい都市景観、美しい田園風景の創出も成熟社会の文化戦略の課題である。現在と比べてモノが豊かでなかったころは、身近な風景を愛でる心のゆとりがあった。生産優先の工業開発によって環境を破壊し美意識を失ったのである。その自覚と反省が必要である。失い忘れてしまった公共空間への美意識の甦り、空間に対する公共感覚の回復、廃棄物問題、省資源・地球環境の問題も価値軸の転換を伴う文化戦略の課題である。

第四は楽しいまち。

働くだけが人生ではない。楽しみ、遊び、感動の時間を日々の生活の中につくる。生活の芸術化のための「装置」と「シクミ」を地域につくる。演劇のまちづくり、市民オペラの息づくまち、音楽フェスティバル、芸術週間など、人間らしい感情が交歓するまちづくりである。文化ホールがその拠点になるように運営する。しかしこれらは、計量化に馴染まない文化価値であるから現在の行政では実現出来ない。行政文化の自己革新が不可欠である。

### 三 文化戦略と協働

自治体に文化行政が始まったとき、文化行政とは「住んでいたいと思いついて住んでいることを誇りに思う地域社会をつくる市民と行政職員の協働の営みである」と定義した。この定義は文化行政が自治体に始まった七〇年代のときのものである。この定義にある「協働」は「自己革新した主体の協力」を表現するための造語であった。ところが、九〇年代の後半に「協働」の言葉が行政文書に氾濫して学者が「コラボレーションの訳語です」と解説した。しかしながら「協働」は訳語ではない。七〇年代の自治体文化行政の論議の中で造語したのである。<sup>(注1)</sup> もっとも「協働」の表記は「言葉遊び」「当て字」としては明治のころから存在した。

協働とは、市民と行政職員が相互信頼で協力することである。「協働」は「行政への参加」と異なる。現在の「参加」は形骸化した参加である。そこには「相互信頼」は存しない。主体双方に自己革新なくして信頼関係は生じないからである。主体双方の自己革新が協働には不可欠である。行政主導の統治行政のままでは信頼関係は生じない。

ところで、「協働」の言葉を否定する言説がある。その言説には「主体変革」の問題認識が欠落している。「今の行政文化のまま」でも「意味あることが可能」と考えるのであろう。例えば、「自治基本条例」の制定である。今の行政のまま「案文を作文し、首長が決裁し、議会が決議すれば」それで「自治基本条例」が制定されたと考える。そこ

には最高条例の「規範意識の醸成」を重視する考え方が希薄である。新しい（異質の）価値の創出には「当事者の自己革新が不可欠」であるとの課題意識が見られない。だから「市民自治制度」を制定しても、現在の状況が示しているように、制定した制度は運用されず「行政と市民の関係」は何も変わっていない。「死屍累々」である。

そして他方には、行政文書に「協働」の言葉が氾濫する。しかしそれも「統治行政のまま」での「協働」である。「今の行政のまま」では「市民と行政との対等な関係」は存在しないことに何の顧慮もない。言葉だけの「協働」である。

「協働」の言葉は、七〇年代の文化戦略の論議の中で「主体双方の自己革新」を表現するために、国語辞典にない言葉造語したのである。それを知らずに「協働はコラボレーションの訳語です」と説明する学者は「新しい言葉」はすべて「外国語に原語」があると考えるのであろう。それは学者特有の「優越と劣等」の意識である。

協働するのは市民と行政職員である。行政ではない。市民と行政職員の「相互信頼」によって前例のない「不確定要素を覚悟した」実践が可能となる。その実践がまちへの愛情を育てるのである。人々の心にまちへの愛着と公共心が芽生えなければ「安心して暮らせて」「美しく楽しくて」「住み心地のよい」まちにはならない。文化戦略とは住み心地のよい公共社会を創出する営為である。

都市的な生活様式が全般化した成熟社会では、市民の日常生活は公共政策の網の目の中で営まれる。都市型社会は公共政策による生活条件の整備を不可欠必要とする。そして、その公共政策を実現するには市民と行政職員との協働が不可欠である。

（注1）「協働」をめぐる論点は北海道自治土曜講座ブックレットNo九〇「協働の思想と体制」に詳述した。

#### 四 行政文化の束縛力

文化戦略の展開には自治体改革が不可欠である。「自治制度の装備」は自治体改革の「一歩前進」である。しかしながら、自治制度を装備したと自称する自治体を仔細に観察すれば「政策策定」も「政策実行」もさほど変わっていない。自治制度を運用する職員意識も変化していない。

例えば、少し以前に「政策評価制度の導入」が流行のように喧伝された。

職員による導入検討委員会が設置され、外部から専門家を招いて検討がなされ、鳴り物入りで評価制度が作られた。三重県方式、北海道庁方式などが、インターネットで宣伝されてマスコミも紹介した。

しかしながら、宣伝され紹介された「政策評価制度」が有効に機能しているとの事後報告や報道機関の検証記事は見聞しない。当該自治体の行政運営がさほど改革されたとも思えない。

なぜ、自治制度が装備されても行政実態は変わらないのか。制度をつくる過程に問題があるのだ。根底的な原因は「行政文化の束縛力」である。

例えば、次のような挨拶がなされる。「市民自治の制度が出来ました。だがこれはゴールではなくてスタートであります」と首長が挨拶をする。一見もつともな挨拶である。

だが、制度創設を「ゴールではない」と言うのならば、それを言うだけではなくて、「だからこうする」という言明がその挨拶に続かなければならない。「分かっているのだ」と言うだけの「格好をつける」挨拶は行政特有の作文挨拶である。作文挨拶とは制度運用を妨げる障碍が何であるかを認識していない挨拶のことである。自治制度の運営を阻む障碍は行政内に存在するのだが、行政も学者もそれを自覚しない。制度が出来て作文挨拶が終わると日頃の行政に

戻るのである。それが行政文化である。

例えばまた、二〇〇三年一月七日の北海道新聞は「札幌市は公共施設の利用制限を緩和する委員会を設置した」と報道した。

ところが、利用制限の見直し委員会のメンバーは助役が座長で委員は部長である。これでは見直し案の程度と内容は最初から明白である。つまり、市役所幹部が「許容できる範囲内」と「納得できる手続き」で「公共施設の利用制限を見直す」のである。「君ねえーそうは言ったって」「そこまではやらなくてもいいのでは」の論議である。「役所文化の体現者」のこのような言い方は「市民不在の役所内」で「よく見かける光景」である。

何ゆえに「市民自治のまちづくり」を標榜していながら「施設を利用する市民」を「見直し委員会」のメンバーに加えないのか。だが、「加えない理由」は行政内では至極当然として通用する。その行政特有の思考こそが「見直し改革の対象」であるのだ。しかし、行政職員はそこに思いが至らない。役所内には行政特有の「思考」と「処理の仕方」が存在する。それが「行政の文化」である。「行政文化を改革する」とは「それはそうだが、しかしそうは言っても」を如何に乗り越えるかである。

「自治制度」は「自治体改革をめざす制度」であるのだから、現状維持的安定の「行政文化」とは異質である。「行政文化」が「異質である自治制度」を無為化し形骸化するから制度を装備しても行政実態は変わらないのである。

例えば、七〇年代に「官庁革命である」と自賛して制定された「神奈川県情報公開条例」は三〇年を経過したが、神奈川県庁内の行政文化を改革したであろうか。人畜無害の制度として現在に至っているのではあるまいか。

長い歳月によって役所内に形成された「考え方」と「作法」が行政の文化である。自治体を改革するとはその「行政文化」を変換することであるのだ。

さきほどの「言うだけの挨拶」は「行政文化の改革とは何か」に気づいていないのである。今の行政のままですることが出来ると考えているのである。

行政特有のその思考が行政の文化であって、その行政文化が制度を形骸化し改革を妨げるのである。行政文化の束縛力は根強く強固であることに気づかなければならない。

## 五 協働の営為

### 「協働」という言葉

先述したように行政文書に「協働」の言葉が流行している。

例えば、札幌市はホームページ冒頭に「札幌市は協働都市をめざす」と掲げた。北海道庁のホームページにも「協働」が次々と出る。省庁の文書にも氾濫している。自治体改革を特集した「月刊自治研(二〇〇四―)」にも「協働」の言葉が様々な意味で使われている。なぜこれほど多用されるのか。

財政が苦しくなり行政が何もかもやれなくなった。これからは、住民にも地域の団体にも応分の役割を負擔してもらわなくてはならない。だから「協働」という言葉を使うのであろう。

あるいは「参加」では言葉の響きが弱くなった。何かもつと良い言葉はないかと思っていた。そのとき「協働」を耳にして「これはいい」となったのであろう。つまりは「言葉の響き」で多用するのである。

行政文書に溢れている「協働」は「気分的形容詞」で「内容空疎」である。

学者は「協働」は「コラボレーション」の訳語だと説明する。一九九八年に刊行された「住民と行政の協働」というタイトルの本の編者も「協働は翻訳語である」と解説している。だが、訳語ならばなぜ、国語辞典にない「協働」

と訳したのか。翻訳したのは誰なのか。意味漠然のカタカナ語が流行している時世だから「カタカナ」のまま得意然となぜ使わないのであろうか。新しい言葉はすべて外国語が本家であると発想するのは学者特有の癖であろうか。因みに、「協働」という文字は一九三一年に刊行された「現代語大辞典」に「見出し語」として使用されている。七〇年も以前のことである。「コラボレーション」の訳語ではない。

協働に「意味をこめて」使ったのは一九七〇年代の文化行政の黎明期であった。文化行政への手厳しい批判に答えるために、「自己革新した行政職員と市民による協力」を意味する言葉として「協働」という言葉を使ったのである。文化行政が自治体に始まったとき、行政が文化を政策課題とすることに強い「批判と疑念」が提起された。「行政」の本質は安定と公平である。「文化」は創造であり現状変革であり異端でもある。「行政」と「文化」は本質的に相反する。文化は計量化できない価値の問題であつて人々の自由な精神活動の営為であり所産である。「何事も無難に大過なくの公務員が文化の問題で意味あることはできない」「行政が文化に関わつて碌なことはないのだ」との批判が突きつけられた。

この批判に対して、「文化行政は市民の文化創造に介入するものではないのだ」「タテワリの文化事業の執行行政ではない」「文化行政の主要な意図は行政の事業執行と制度運営と行政機構の文化的自己革新であるのだ」と主張した。そして、文化行政を「住み続けていたいと思ひ住んでいることが誇りに思える地域社会を創る市民と行政職員の協働の営為である」と定義した。

国語辞典には出ていない「協働」という言葉を使ったのは「文化行政に対する疑念と批判」に答えるためであった。かくして、文化行政は八〇年代には時代の潮流のように全国自治体に広がった。そして、「市民と行政職員との協働の営為」の「文化行政の定義」も全国自治体に伝播し、文化振興指針にはこの「定義」が「文章もそのままに」書か

れて現在に至った。「協働の営為」は広く普及したのである。

繰り返し述べれば「協働」とは「自己革新した市民と行政職員の協力」を意味する言葉である。

「自己革新」とは、自分自身の「考え方と行動様式」を「自治体理論と実践活動」で変革することである。「協働の営為」は「安易なナレイ関係」ではないのである。

### 「協働」への批判

「協働」に対して次のような批判がある。「雇い主である市民」が「雇われ人である公務員」となぜ「協働」せねばならないのか。行政職員は我々が雇った人間で「パートナー」ではない。市民と行政職員との「対等な関係」などあり得ない。公務員は公僕であつて「主人である市民」が「公僕である行政職員」と「協働」する必要など、まったくないのである。このような批判である。しかしながら、このような理論で「協働」を否定することはできない。事柄はそれほど単純ではないのである。

「政策策定と政策執行の主体は行政であつて住民は政策の客体である」とする統治行政の制度と運営は現在も続いているのである。「憲法変われども行政は変わらず」であつて「統治行政の考え方」は厳然と今も続いているのである。改革するべきはこの実態である。理念論で否定しても実態は変わらない。この認識が必要である。

最近の公務員は言葉では並の学者以上に民主主義的な用語を使うのである。実践行動の伴わない理念論は行政職員も使うのである。けれども、六〇才まで身分保障された公務員として日々を過ごしているから、人事昇進が最優先の価値になり無難に大過無くの「公務員」になってしまうのである。役所の建物の壁と床には、行政が政策の主体であつて住民は客体であるとの「統治行政の考え方」が染込んでいる。公務員はそこで日々を暮らしているのである。だか

ら、「住民を下に見て自身は現状維持的安定の行動様式になる」のである。

行政が「住民との協働」などと、利いた風な流行の言葉を使っても、統治行政である実態は少しも変わらない。そして、統治行政では「住んでいることが誇りに思えるまちづくり」にはならないのである。

他方の「住民」はどうであろうか。

行政組織と何らかの接触体験を持った人々は少なからざる不満と不信の念を抱くであろう。しかしながら、正面切つてそれに挑みそれを正す人は極めて少数である。そして、行政に不信を抱いた住民も自分自身はと言えば「現状維持的」であり「自己保身」である。町内会や同業者組織の中にも権威的な運営とお任せの慣例慣行は存在する。公務員を雇われ人であり公僕であると指摘して批判できるほど自身が民主的で自治的な住民はさほどいない。そして政治・行政の学会さえも運営はそれほど民主的でも自治的でもない。実態は行政とさほどの違いはないのである。

問題は「協働」を理念論で否定することではなくて、行政職員も住民も「誇りに思える魅力あるまち」を形成する「協働の主体」としてはまことに未熟であると指摘して、行政文書の「協働」は「内容空疎」な「気分的形容詞」であると批判することである。

「住民」は雇い主であるから、雇われ人である「行政職員」と「協働」などする必要はまったくないのだ、と理念論で「協働」を批判しても、実態は些かも変わらない。そしてまた、自治体理論を学習し実践する自治体職員を低く見ではならない。行政活動の質を高めてまちを良くするには「市民と自治体職員との協働」が必要であるのだ。優れた地域形成に果たした自治体職員の実践活動を自治体理論に位置付けなくてはなるまい。行政を内側から見る目の欠如した理念論議はひ弱である。

さらにはまた、「協働」がいけなくて「参加」ならば、「雇い主」と「雇われ人」の問題はないとでも言うのである

説  
うか。

論

問題の要点は「協働の主体」としての自己革新が「行政職員」と「住民」の双方に必要なことにあるのだ。すなわち、「住民」から「市民（いちみん）」へと自己革新して市民自治を実践する地域の方々と、「地方公務員」から「自治体職員」へと自己革新して自治体理論を実践する行政職員との「協働の営為」が地域形成には必要なのである。

## 第二章 地域文化と自治体

### 一 地域文化

地域文化の振興と言うとき伝統芸能や伝統行事の保存・復活を思い浮かべがちである。だが古いものだけが地域文化ではない。未来に新しくつくり出すのも地域文化である。歴史・伝統のある地域と人が住みつき始めた新興地域とは振興方策は異なる。また、人が密集した都市地域と人口が減少していく農村地域とでは地域文化の内容も異なる。伝統文化の保存や復活は社会構造が激変して伝統文化を担っていた人々の価値観・感情・くらし方・生活意識が変化したので昔どおりの保存・復活は不可能である。

「文化のまちづくり」「文化のむらおこし」ということがさかんに言われて多様な試みがテレビや新聞で報道されているが、有名になることがまちおこしであると錯覚しているものが多い。一過性の話題づくりは地域文化ではない。

自治体の文化戦略は様々になされてきた。美しい町並み、歴史建造物の修景保存、花と緑、水辺風景の再生、公立文化ホールに専属劇団も誕生した。

## 二 社会構造の変化

地域文化の振興が主題になるのは地域が文化的でなくなつたからである。

都市地域も農村地域も工業技術文明の生活様式に一変した。社会構造が「農村型」から「都市型」に変わった。第一次産業に従事する人口は極端に減少し、第二次産業も減少して情報産業社会になった。都市部に人口が集中し異常な過密地域と過疎地域に分極化した。その変化は急激であつた。

「地域文化」が問題になつたのは「社会構造」が急激に変化したからである。

「文化」という言葉で「模索されている」のは、都市型社会に対応する「価値体系・行動様式・制度・それらをつくり出す技術」である。

すなわち、長い歳月のなかで蓄積されてきた「くらしの知恵である農村型社会の文化」が急激に壊され・捨てられ・喪われた。しかし、それにかわる都市型社会の文化はいまだ形成されていない。形成されていないから、農村地域においても都市部においても「文化」がさかんに言われ主題になる。つまり、工業化社会の急速な到来に対応する「人間らしい生活様式」が蓄積されていないから、それが求められているのである。

「文化」が時代の主題になつているのは日本だけではない。先進工業諸国に共通する世界的な現象である。日本の場合は変化が急激であつたから緊急の課題となつているのである。

文化の定義はその時代の問題認識によつて様々になされる。現在「文化」という言葉で問題になつているのは、工業技術文明の発達によつて出現した都市型社会に相応しい「人間らしい価値と技術」の模索である。すなわち、機能と効率の工業技術文明がもたらした利便性と引き換えに失つてきたさまざまな価値、例えば、ゆつたりとした時間、

真つ暗な闇の夜、みどり、水辺の潤い、芸術芸能のたのしみ、家族との団欒など、心を満たし感性を豊かに開花させる人間として不可欠な価値である。その価値とそれをもたらす技術がいま「文化」という言葉で求められているのである。

地域文化の振興とは、そのような「価値と技術」を地域社会のなかにつくり出すことである。人間らしい感情を育て感性を豊かに開花させる装置と制度をつくり、主体が育つ条件を整備し、その営みを支援することによって、人間らしい地域社会をつくり出す営為が地域文化の振興である。

「文化のむらおこし」「文化のまちづくり」「文化都市づくり」が全国各地でさかんに展開された。しかしながら、それらは地域文化の振興と言いつく得る実態を有していたであろうか。

### 三 文化軸のまちづくり

地域文化の振興とは「その地域に住みたいと思いつく住んでいることを誇りに思う」そのような地域社会をつくり出す営為である。

一方に人口が集中する過密地域があり他方に過疎化が進行する現在の日本列島。この事態を解くキーワードとして「文化」と「まちづくり」が言われた。しかし、成果を挙げたのは少数の地域であった。多くは、まちづくりとは経済の活性化のことであると考えていた。それ以外に手立てがあると思えなかつたからであろう。

しかしながら、経済の論理で過疎化が進行したのだから、経済軸での活性化方策を模索しても過疎化を留めることはできず、まちを甦らせることも出来ない。甦らせるのは経済とは異質の価値軸である。だが、異質の価値軸はこれまでやってきた考え方を変えないかぎり見出せない。モノとカネが唯一の価値であり、利便性を快適さであると信じた

考え方を変えないかぎり地域は甦らない。

全国各地で展開された文化のまちづくりの多くは、一過性の話題づくりや観光客目当ての人集めイベントであった。言葉で文化のまちづくりと言っても、心の深いところにあるのは経済による地域の活性化である。長らくやってきたモノとカネと開発の考え方は簡単には切り換わらない。

如何にすれば切り換わるのか。文化のまちづくりで実績を挙げた地域に学ぶことである。そこには必ず人がいる。異質の価値軸を見出したキーパーソンが誕生している。人が地域を再生させるのである。そのキーパーソンはいかにして誕生したかを学ぶことである。行政職員も、地域の方々も自分自身がかかわらなければ文化のまちづくりはできない。「協働」とは自己革新した主体の協力である。

#### 四 行政と地域文化

行政は地域文化を振興することが出来るであろうか。今の行政の考え方では地域文化を振興することは出来ない。明治以来、行政の根本を貫徹している考え方は、役所が行政施策の主体であって、住民は行政施策の客体である。そして、この考え方は容易には変わらないであろう。例えば、公務員の研修所では「行政施策の主体は行政であって住民は行政サービスの受益者である」との行政法の講義が必修科目として続いている。

行政も言葉や印刷物では、地域の主人公は住民であると言い、行政施策への市民参加を唱える。しかし、実際に行われた文化振興の施策は、何れも行政が主体で、住民・地域は客体・対象である。

例えば、地域の文化的活力を引き出すための文化イベントの開催を行政が主催し住民に協力を求める。それは主客転倒ではないか。

例えば、文化会館の建設は、文化の楽しみが分かっていない行政職員が行政内部で決定して建設し、行政財産として当然の如くに管理する。住民は申請書で使用許可をお願いするのである。

文化振興財団も退職公務員や出向職員による実質は「行政第二セクター」である。文化振興基金も、行政全額出資で当然の如くに行政が管理し、住民の出資は最初から想定していない。出資を呼びかけても、人びとの心に伝わるものがないから集まらない。このような行政の文化振興施策では地域の魅りは期待出来ない。

省庁も、都道府県も、市区町村も、文化振興を唱える。だが今の行政では地域文化の振興は出来ない。それを可能とする自己革新した行政職員がいないからである。

終身雇用・年功序列の公務員制度では人事昇進が最優先の価値になる。昇進は定期の人事異動で行われる。同じ職場に長く留まるのは昇進には不利である。階段を上がるピッチが遅れる。公務員はそのことを承知している。地域に出かけて人びとと共感し手を携えて地域に何かをつくり出そうと熱中する行政職員は人事で不利になる。伝統的な仕事の仕方から一歩踏み出す職員は異端として批判され「しごととは組織でするのだ」と非難される。非難するのは現場を知らない管理部門の人達である。だから、普通の公務員は伝統的な旧来の仕事の仕方から踏み出さない。しかしながら、旧来の伝統的な行政手法では人びとの心に感動を呼び起こし光り輝く地域文化を灯すことは出来ない。

かくして、今の行政文化では意味のある文化振興は出来ない。文化担当の組織をつくり職員を配置し予算をつければ、地域の文化振興ができると考えるのは錯覚である。現在の行政文化のままでは文化行政にはならない。行政の考え方と仕事のすすめ方を変えないかぎり文化のまちづくりは出来ない。すなわち「行政を文化化」しなければ文化戦略にならない。

### 第三章 文化戦略の手法

#### 一 事業 施設 制度

文化戦略の重要な手法は「住みつけていきたいと思いい住んでいることを誇りに思うまちをつくる市民と行政職員との協働」である。

社会が成熟して公共政策の課題が量的な「都市基盤整備事業」から「質的まちづくり」に移行した。住んでいることを誇りに思う地域社会の形成が自治体の戦略課題になった。しかしながら、魅力ある地域社会の形成は旧来の行政手法では実現できない。すなわち、住民を政策の客体・対象とする統治行政の手法では個性と魅力のある地域形成は出来ない。行政スタイルの転換・行政手法の開発、行政の文化化が不可欠である。

協働とは市民と行政職員双方の信頼が基本である。自治体が作成した「文化振興ビジョン」や「文化行政指針」にはこのような考え方が書きこまれている。

文化行政をタテワリの部門行政としてではなく「住んでいることを誇りに思うまち」をつくる文化戦略として構築しようとしたからである。文化戦略の展開によって地域個性に即した事業や施設や制度が考案され展開された。

#### 二 文化施設

文化会館、美術館、図書館、郷土資料館など文化施設が各地に建設された。そして「ハコモノ批判」が噴出した。明治このかた、庶民大衆が楽しむ施設の建設に公共財政は支出されなかったから、行政にも市民にも文化施設を建設

し運営する経験がなかった。建設、管理、運営に問題が噴出するのはいたし方のないことである。だが少数事例ではあるが、中新田町バツハホール、兵庫ピッコロシアター、水戸芸術館、松伏町エローラホール、周東町バストラルホール、今立町芸術館、丹波田園ホールのように、理念と思想の伴った文化ホールが建設され運営され地域に輝きを産み出し、文化ホールがまちの文化変容の拠点になった。文化施設の整備と運営は少しい目で見守ることである。経済が低迷し財政が悪化して、文化施設は「公共財政のむだづかい」との批判があるが、経済大国・文化小国を自省し長期展望の戦略視界を保持すべきであろう。

演劇祭・音楽祭・市民オペラ・市民の舞台・人形劇カーニバルなどの祭礼が、まちを挙げて年中行事として定着した。生産と経済だけを価値と考えない、勤勉に働くだけが人生ではないライフスタイルの広がりである。そのような価値観と生活感覚を日本列島に定着させるのが自治体の文化戦略である。

### 三 文化のまちづくり

「文化のまちづくり」は、旧来の行政手法では成功しない。市街にみどりを溢れさせる街路樹もタテワリの道路行政では困難である。人間らしい感情を育む「文化のまち」は総合行政の手法が不可欠である。心を和ます水辺風景、生活に密着した地域産業、省資源リサイクルのまちづくり、これらは、旧来のタテワリ行政の手法では困難である。

市民による都市美文化賞の創設、景観・風景条例、わがもの顔の屋外広告物の規制、蜘蛛の巣電線の地中化、ワークショップによる都市デザインの展開である。心の原風景を共有する歴史的建造物や町並み保存の運動も広がった。実際例を眺めてみよう。

金沢市の都市美文化賞は金沢のまちの美しさを愛する市民の知恵から誕生した。昭和四〇年代、小京都金沢と呼ば

れる美しい風景を損なうビルが建ち始め、市民は市役所に対策を求めたが市役所はビルの形態・色彩は現行制度上どうにもなりませんと答える。市民は何とかしなくてはならないと考え、良いものを褒めようという発想で身銭を出して都市美文化賞を創設した。それが今日に至っている。

仙台市の緑と彫刻と清流のまちづくりも市民と行政職員との協働の成果である。地方議会では不可能と言われた土地所有権を規制する「杜の都の環境をつくる条例」「広瀬川の清流を守る条例」の制定は、経済優先の開発による公害と環境破壊から市民の健康を守るために、まちづくりへの市民の参加を積極的に求めたことから出発した。

旭川では平和通りを買い物公園に変貌させて全国に衝撃を与えたが、当初は「国道を買い物公園にするとは」と非難され不可能と言われた。その不可能を可能にしたのは旭川の未来を語る市民と行政職員と商工会議所・商店街との熱っぽい対話の積み上げであった。

北海道池田町の町営ワインは幾度となく失敗した。零下二五度の寒地ではブドウ栽培は不可能と言われた。それを可能にしたのは若い農民の熱情とブドウのたわわな房の色づきが農村の風景を変えて目を楽しませてくれることへの期待であった。思いがけない発展をしてきた池田のまちづくりは、住んでいる人が楽しく生きていくにはどうしたらよいか、を考えつづけたからである。

市民オペラのある湘南の文化都市藤沢、

都市景観条例の神戸、

風致条例の京都、

アーバンデザイン横浜、

市民の森の帯広、

文化立村の利賀村、

旧地名を大切にすする米沢、

りんご並木と人形劇カーニバルの飯田、

市民の舞台の遠野、

バツハホールの中新田町、

エローラホールの埼玉松伏町、

芸術館の水戸、

登り竈焼き物の里の沖縄読谷村。

八〇年代に紹介されたドイツの「美しい村コンクール」を、市町村合併の騒動で揺れている二〇〇六年の日本列島で展開しようとするNPOの活動も始まった。

#### 四 文化戦略の政策交流

例えば「全国文化の見えるまちづくり政策研究交流フォーラム」である。このフォーラムは「文化戦略の展開」を討論する異種交流の場である。

毎年全国持ち回りで開催する。参加者は、自治体の文化戦略担当職員、公共ホール職員、文化財団役職員、企業の文化担当、芸術芸能団体役職員、指揮者、オペラ演出家、俳優、歌手、学生、コンサル、研究機関、市民、首長、議員など多種多様である。相互を触発し視野を広げる。

第一回 「参加」から「協働」へ 一九九一年 二月 一日〜 二日 徳島市

第二回	「地域の人・こころ・ロマン」	一九九二年 二月 五日～ 六日	宇都宮市
第三回	「文化を発信するまちづくり」	一九九三年一月一日～二日	沖繩市
第四回	「もう一つの文化発見」	一九九四年一月二七日～二八日	宮城県(仙台)
第五回	「自然と文化の共生」	一九九五年 七月二〇日～二一日	高知県中村市
第六回	「文化のネットワーク」	一九九六年一〇月一七日～一八日	北海道(札幌)
第七回	「歴史と未来が出会うまち」	一九九七年一〇月一六日～一七日	静岡県(伊豆長岡)
第八回	「水俣で二一世紀を発想する」	一九九八年一月一日～二三日	熊本県(水俣)
第九回	「自治文化政策ルネッサンス」	二〇〇二年一月二一日～二二日	吹田市
第一〇回	「土と炎のまち・文化メッセージ」	二〇〇三年一月二〇日～二一日	多治見市

## 第四章 文化戦略の総括

### 一 地域社会と文化

現代社会は工業技術が発達して生産性と利便性は高い。だが空気は汚れ川には清流がなく日常生活の周辺には樹林もない。便利と引き換えに自然は破壊され消失する。ダイオキシンや食品添加物や環境ホルモンや地球温暖化などの深刻な現代的環境問題が次々と発生する。加えて、高齢化が進み、情報社会のなかで人と人との関係は希薄になり、神経症に悩む人々も多くなる。

都市化と情報化が急速に進行する現代社会では、かつては価値とは考えなかったことがらを重要な地域の文化であると認識し回復しようとする。

すなわち、地域に文化が豊かにあるとは、清流や緑や花などの自然があり、歴史的な建物が大切に保存されて心の原風景が保たれ、生活にゆとりと潤いがあり心の通い合いがある。そのような地域社会である。感動する芸能や芸術も重要であるが地域文化は芸能や芸術だけでない。

工業技術文明は機能と効率を追求して物の豊富さと利便性をもたらす。だが、人間生活に不可欠な文化を消失させる。

文化を価値と技術の体系であると定義するならば、地域文化の創造には価値観の転換と技術の開発が不可欠である。ここで技術開発とは制度や装置や手続きの創出のことである。

## 二 自治体の文化戦略

文化行政は七〇年代に自治体から始まった。

省庁は全国画一のタテワリ政策であるから総合行政にならない。当時の文化庁は文化財保護行政と僅かな移動芸術祭行政であった。

文化行政が七〇年代に始まったのは、六〇年代の経済の高度成長で都市問題が噴き出したからである。つまり、生産至上と経済偏重への反省から総合的文化行政が構想されたのである。文化行政は全国の自治体に広がった。教育委員会ではなく首長部局に文化室や文化課が設置された。それはあたかも「時代の潮流の如く」であった。人々が意識の深層で「モノだけでなくココロの豊かさ」を求めていたからであろう。前例のない総合行政を模索し推進するた

めに全国文化行政会議と全国文化行政シンポジウムが自治体主催で毎年開催された。

当初のころの文化行政の施策は次のようなものであった。

- (一) 文化イベント——ふるさと祭り、芸能まつり、芸術週間など多種多様なイベントの開催
- (二) 文化施設の建設——多目的の行催事会館、思想性のある専門文化ホール
- (三) 文化一％システム——建設費の一％で橋や建物などへの文化性の投入
- (四) 歴史的建造物や町並みの修景保存
- (五) 由緒ある地名の復活
- (六) 自然との共存——花、緑、清流のあるまち
- (七) 役所用語に市民感覚、行政印刷物にデザイン感覚
- (八) 行政の文化化——職員意識・機構運営・施策制度の文化化
- (九) 文化振興財団を設置して文化施設・文化事業の委託
- (十) 文化振興基金——文化振興基本条例

### 三 文化室の役割

初期の文化室の役割は「文化行政の指針づくり」であった。「文化とは何か」「文化行政とは何をするのか」「文化行政とは何をすることか」を模索した。文化懇談会を設置して提言を求め、「文化振興ビジョン」や「文化行政推進計画」を作成した。つまり、当初の文化室の役割は指針としての印刷物を作ることであった。しかし、初期のころは文化行政の概念自体が明確でなかったから止むを得ないことであった。「文化行政はタテワリ事業の執行行政ではないのだ」「全庁的な総合行政でな

ければならないのだ」と「文化行政の概念づくり」に努めた。

初期の役割としてはそれでよかった。ところが、多くの自治体はいつまで経っても「振興指針の印刷物づくり」と「タテワリ文化事業の予算執行」であった。なぜそうなるのか、人事異動で担当者が交代すると、現状を変革する仕掛けとしての事業の狙いは引き継がれない。引き継がれるのは通常一般の「役所の事務と事業」になってしまいうからである。

だが、行政を文化化した自治体では担当者が交代しても意味ある文化行政が存続した。問題は、引き継いだ担当者に「行政の文化化」を実行する勇氣と情熱と知恵が存するか否かであった。

「文化は財政に余裕のあるときだ」「右肩上がりの時代は終わったのだ」との言い方がなされる。たしかに、財政に余裕がなければ文化行事や文化事業は縮小せざるをえないであろう。しかし財政のキビシサは、行政を文化化するチャンスである。こんなときでもなければ、前例踏襲で何事も無難に大過なくの「行政文化」を革新することはできないのだ。

であるから、文化室が文化化の模範実践を示して文化行政を推進するのである。例えば文化ホールである。

#### 四 文化ホールの文化化

文化ホールには当初からハコモノ批判がある。建設することが目的であったのだとの批判もある。行政内の財政担当からは、事業費・維持運営費、修理費などの毎年出ていく費用への批判がある。「使用料を値上げせよ」「自主事業を廃止せよ」「貸しホールにせよ」との注文がある。

文化ホールを利用する側からは次のような注文と批判がある。

批判の第一は利用時間である。利用する側には早朝に午前の行事の準備をしたい場合がある。ところが、所定の時刻まではホール内に入れない。閉館時刻も同様で、たとえばアンコールで会場内が沸騰して感動の坩堝になっていても時間延長は難しい。このような場合に対応する弾力的運用の工夫がないのだ。これでは、文化ホールの運営に批判が出るのは当然ではないか。それは文化行政への批判でもある。だから、本庁の文化室はこれを「見て見ぬふり」をしてはならない。文化室は文化戦略推進室でなければならぬ。

文化室がこれを打開できなければ、文化室は総合的文化戦略の推進事務局であるとは言えないではないか。文化室の才覚が求められているのである。利用時間や利用料金は条例（規則）で定めているから「無理だ」ではなくて「どうすれば出来るか」を考える。それが「行政文化の自己革新」である。惰性的慣行の壁が積年の行政文化であるのだからその行政文化を変革するのである。

文化戦略の重要な意味は行政文化を革新することにあるのだ。

無難に大過無くの行政文化のまま、「地域文化の創造」であるとか「地域文化の振興」とか「文化行政の推進」などと言うのはおこがましいのである。

文化ホールは二四時間利用出来る仕組みを考案するべきだ。そのシクミをつくるのが「行政文化の革新」である。「他のホールもみんな同じだから」と、月一回・週一回の休館日を当然視してはならない。

水準の低い文化ホールとは、人事異動で交代する公務員が管理しているホールのことである。であるから「指定管理者制度」が急速に広がるのである。指定管理者制度の拡大は経済効率だけが原因ではない。

管理と運営を公募市民に委嘱する。あるいは専門技術を有する市民団体に委託する。委嘱や委託の費用は公務員何人分かの人件費で十分である。公務員給与は年功序列の給与体系であるから管理職一人分でも相当な額である。

市民に委託した方が運営水準も高く経費も少額になる。文化ホールの管理運営から公務員は撤退する時期である。運営管理の監査も公開の市民委員会で行うのである。

## 五 文化戦略の総括

文行戦略は全国自治体に広がったが多くは一過性で終息した。

しかしながら他方には、地域文化として定着したものも少なからずある。非日常の興奮と感動の坩堝を楽しむ音楽祭や演劇祭。誇りにも似た感情でわがまちを見つめ直す市民オペラ。市民文化の拠点としての文化ホールとその運営。美しい景観、潤いある水辺風景など地域文化として定着したものも少なくない。そして壁を乗り越えこれらを実現した連帯と実践が地域の文化である。

行政主導のものは職員が人事異動で交代すると終息した。しかし、一過性で終息したところにも、文化戦略が提起した問題意識は何らかの痕跡を止めているものである。そしてそれが何かを契機に甦るであろう。

さて、「文化は財政に余裕のあるときの話しだ」との言い方がある。しかしながら、文化行政が始まった七〇年代の後半のときも財政に余裕のないときであったのだ。そのときは福祉がバラマキであると非難された。今度は、文化に廻す金は無駄だと言うのである。文化は財政に余裕のあるときのことなのか。

文化行政が七〇年代に出てきた意味は何であったか。

文化が時代の主題になったのは、生産至上と経済偏重への反省が人々の共通認識になっていたからである。財政の使い方にも、地域の環境にも、人々のライフスタイルにも問題あり、との認識が広がっていたのである。人々は家計のために働きづくめで、人間らしい感情を癒す場はなく、社会全体が索漠としていた。であるから文化が主題になっ

た。

いつの時代も、権力権限を持つ人の反省は言葉だけである。そのときも中央財政の支出は依然として国土開発の公共事業であった。そして地方もそれに従った。だから、多くは建設することが目的であったから建物づくりで終息した。

だが、都市型社会が成熟して公共課題が噴き出している。土木建設の公共事業から文化のまちづくりへの政策転換が急務である。膨大な財政赤字は無責任な効果のない公共事業から生じたのだ。現在ほどライフスタイルの転換が必要なきはないのである。行財政改革は緊急課題である。だが、旧来の価値軸ではその改革もできない。改革の価値軸は文化である。今の行政文化では改革はできない。行政文化の革新が不可欠である。

文化戦略は「住んでいることが誇りに思える地域の甦り」である。文化戦略の手法は「市民と行政職員の協働の営み」である。文化戦略は財政に余裕のあるときのことではない。今こそ文化戦略である。

## 第五章 自治体の文化戦略——沿革——

### 一 文化戦略の始まり

一九七九年一月八日、九日の両日、横浜国際会議場で「自治と文化——地方の時代をめざして」をテーマとする全国文化行政シンポジウムが、全国文化行政連絡会議と神奈川県の主催で開催された。

国が呼びかけたものでもなく、法令に根拠をもつものでもない「文化行政」を話し合うために、四三の都道府県と

三三の市町村が参加した。

明治以来、日本の歴史において自治体が自主的に会合し政策課題を討論したことは前例のない出来事である。自治体の時代<sup>①</sup>の到来を象徴的に示す出来事であった。このシンポジウムを画期として「文化戦略を模索する文化行政」が時代の潮流となった。文化担当セクションの設置と文化施策へのとりくみの波が「行政自身の文化的自己革新」を基調として広がった。

時代の潮流となつて全国自治体に広がった文化行政は、教育委員会所管の文化財保護と社会教育のいわゆる「文化庁文化行政」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」をとりいれる総合行政であった。

それまでの自治体行政は、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による国の政策主導ですすめられた。ところが、地域社会が都市型へと成熟して質的公共課題が増大したため、自治体は歴史と風土に即した文化戦略を主体的に模索するようになった。

自治体の文化戦略は、自治体行政を国主導の画一行政から地方主導の総合行政へと、白らを再構築する動きとして全国自治体に広がったのである。

## 二 自治体文化戦略の沿革

### 前史（一九七一年以前）

一九五八年、京都市の高山市長が市長部局に文化局を設置して観光を中心とした独自の文化戦略を始めた。次いで一九六六年、京都府の蜷川知事が知事部局に文化事業室を設置した。かくして、伝統工芸、風致行政、芸術文化の振

興が京都の文化風土を高める文化戦略となった。

一九七一年、宮城県の山本知事は県民課に文化振興係を置き、芸術文化の振興に力を注いだ。

### 草創期（一九七二年～一九七五年）

一九七三年、大阪府の黒田知事が設置した大阪文化振興研究会の三カ年の成果が『大阪の文化を考える』『都市と文化問題』の二冊の本にまとめられた。

総合研究開発機構の委託研究「地域社会における文化行政システムに関する研究」(株)CDIの報告書が文化戦略を模索する自治体首長に及ぼした影響は大であった。このころ、総合研究開発機構の理事であった梅樟忠夫氏が「文化はディスチャージであって、教育はチャージである。両者は本質的に別のものである。だから、文化を教育委員会が担当するのは適当でない。長部局の所管でやるのがよい。」と主張した。この「文化ディスチャージ論」が自治体の文化戦略に絶妙の論拠を提供した。

### 発芽期（一九七六年～一九七七年）

#### (一) 文化戦略を担当する室・課の設置

大阪府・企画部文化振興室（一九七三年四月）

兵庫県・企画部文化局（一九七五年四月）

滋賀県・教育委員会文化部（一九七六年四月）

埼玉県・総務部県民文化課（一九七六年九月）

神奈川県・県民部文化室（一九七七年五月）

福島県・福島の文化を考える県民会議（一九七七年五月）

鹿児島県・県民生活課に文化担当参事（一九七七年七月）

九大都市の企画主管者会議も一九七六年一〇月に共同研究「大都市と文化行政」を冊子にまとめた。

だが、文化戦略の課題と方策は手探りの状況であった。この手探り状況から脱け出すため「二つの試み」がなされた。「全国府県文化行政連絡会議」と「文化戦略共同研究プロジェクト」である。

## (二) 全国府県文化行政連絡会議

神奈川県文化室の呼びかけで一九七七年九月、「文化行政担当者連絡会議」が箱根で開かれた。宮城、埼玉、愛知、京都、大阪、兵庫、神奈川、横浜市の七府県と一市の一九人の担当者が参集した。

この会議は、同じ立場にある自治体職員が、手探りの経験と情報を交換して、文化戦略の方向を見出そうとするものであった。

この日の議題は次の五項目であった。

ア、文化戦略と総合計画との関係をどう考えればよいか

イ、庁内各部・各課の事業との連携をどう進めるか

ウ、文化施設および文化団体の実態把握の方策

エ、文化戦略への提言組織を如何に構築するか（メンバーと運営）

オ、現在および将来において重視すべき文化戦略の問題点は何か

この熱っぽい草創期の会議は、自治体の担当者が自主的に集まり問題意識を刺激し合ったことに意味があった。この会議がのちに「全国文化行政会議」へと発展した。

(三) 文化戦略共同研究プロジェクト（一九七七年一〇月）

このプロジェクトは、総合研究開発機構の山本明理事の企画で始まった。

文化戦略の模索状況を突き破るために「共同研究方式で文化戦略の課題と方向を明らかにしようではないか」と呼びかけたものである。

（この記録は、『都市の文化行政』—学陽書房—として出版された）。

若葉期（一九七八年～一九八二年）

第一は、全国的に文化を重要政策課題に掲げる自治体が増加したことである。府県だけではなく、厚木市、川崎市、藤沢市、平塚市、広島市、伊丹市、行田市、嵐山町、千葉市など、市や町にも文化を戦略課題とする自治体が増加した。

第二は、行政施策にも特色ある独自施策が見られるようになった。例えば、愛知県の文化広場、神奈川、兵庫の1%システム、埼玉の行政の文化化会議、滋賀の文化の屋根委員会などであった。

第三は、自主的な文化行政の全国連絡組織が定着しはじめた。

第四は、自治体だけではなく、政府も各省庁も、産業界も、出版界も、マスコミも、国民の各界各層が「文化」が二一世紀に向かう人類共通の重要課題になるであろう、と考えはじめた。

第五は、自治体の文化行政担当職員が一種の自負心のようなものを持ちはじめたことである。

### 三 全国文化行政会議

#### 第一回全国府県文化行政連絡会議

第一回会議は一九七七年九月、神奈川県箱根で開催された。

この会議が発端となって、情報交換から共通課題の共同討論、共同調査、全国シンポジウムの主催、会報誌の発行へと発展した。

#### 埼玉会議（第二回）

第二回連絡会議は七月一九日と二〇日の両日、埼玉県庁内で開かれ、宮城、埼玉、茨城、石川、神奈川、愛知、奈良、京都、大阪、兵庫、鹿児島の一府県二九名が集まった。

協議事項は、次の五項目であった。

- ① 文化戦略の「文化」
- ② 教育委員会との調整
- ③ 全庁的な推進体制
- ④ 市町村や文化団体との連携
- ⑤ 文化団体への助成のあり方

「行政文化学会の設立」の共同声明を参加者全員で採択した。

「行政の文化的展開に当たっての埼玉に於ける共同声明書」

今日まさに、我々は「地方の時代」と呼ばれる舞台に上らんとしております。西欧の先進的な体制モデルや組織論を導入して以来百年、ここに「中央の時代」から大きく変革する時代の響きを聞いております。

それは、自治体が「文化行政」という新しい戦略領域を模索している現状が象徴的に証明をしております。しかしながら、先ず行政がその為に文化的でなければならぬのは言を俟たないのであります。

このときに当り、自治体職員はこれからの時代を明確に自覚するとともに、行政に創造性を確立すべく自己研鑽に努めねばならないことを、あらためて確認し、「地方」独自の発想による新時代へ向けての我々の横断的研究機関の創設を自ら発意するに至りました。

「地方の時代」開幕は歴史的転回点であり、ここでは我々が主役なのであります。「行政文化学会」の設立を企画し声明する所以であります。

### 鹿児島会議（第三回）

一九七九年三月一九日と二〇日、鹿児島県指宿において、第三回会議が開かれた。参加者は二〇道府県の四四名と、民間研究団体二名の四六名であった。

会議は四つのテーマを定めて、シンポジウムの形式で開かれた。

- ① 文化行政の概念（神奈川県）
- ② 推進体制（埼玉県）
- ③ 文化施策（兵庫県）

## ④ 文化懇談会の運営（愛知県）

神奈川県から、文化行政の基本方向を討論するため「全国シンポジウム」を開催することが提案され決定した。二日間の会議のあと、次のような共同声明を全員一致で採択した。

「文化行政を推進するための鹿児島における共同声明」

私達は、文化行政の一層の展開をはかるため鹿児島に集まり、文化行政の理念、施策、推進体制について、二日間にわたり情報交換と研究討議を行った。

この会議において、文化行政はたんに一行政分野というものではなく、あらゆる行政分野に関わりをもつものであること。さらには、行政のあり方についても変革をせまる問題性を孕んでいること。そして、文化行政は、地域の個性や歴史によって多様に展開させるものであることを話し合った。

私達はさらに今後、自主的な全国会議を継続し、相互の情報交換と研究討議を深めることによって、文化行政の取組みの輪を全国に広げ、文化行政の一層の前進をはかることを確認する。

一九七九年三月二〇日 第三回道府県文化行政連絡会議

## 箱根湯本会議（第四回）

一九七九年八月六日と七日、神奈川県湯本で、一七道府県三四名が参加して開かれた。三月の鹿児島会議で決定した「全国文化行政シンポジウム」の協議が主たる内容の会議であった。

決められた事項

- ① この連絡会議に市町村が参加することを予定して、名称を全国文化行政連絡会議とする。
- ② 全国文化行政連絡会議を「全国シンポジウム」の主催団体とする。
- ③ 連絡会議の運営

名 称 全国文化行政連絡会議

構 成 都道府県だけでなく市町村の参加を配慮する。

開催地 会議のときに次期開催地を決定する。

運営方法 情報交換を主とし課題別討論やシンポジウムも行う。

座 長 開催地の主管課長

経 費 宿泊費等は参加者負担

会議概要 会議に参加できなかったメンバーには会議概要を送付する。

### 第一回全国文化行政シンポジウム

一九七九年一月八日と九日の二日間、横浜国際会議場で「自治と文化——地方の時代をめざして」をテーマに第一回全国シンポジウムが開催された。

主催は、全国文化行政連絡会議、総合研究開発機構、神奈川県三者である。参加者は、四三都路府県一六七人、三三市町村一〇三人、研究者二六人、出版関係者一八人、市民三〇人、報道関係者四一人、の総計三八六人であった。一九七七年九月に箱根で開かれた「第一回全国連絡会議に集まったのは七県一市であったが、四三の都道府県と三三の市町村が一堂に会し、二日間「文化戦略」をテーマに討論した。

シンポジウムの会議場に貼りだされた「テーゼ」は次の文章であった。

文化の共有がコミュニティの基盤であり、

自治の確立が個性的な地域文化を育てる。

自治と文化とは、相互補完の関係にある。

住民の多様な文化ニーズに対応する第一線現場こそ自治体であり、

自治体こそが、

戦後三〇年の間に失われてきた個性的な地域文化を創造する基盤である。

文化行政の重要な意味は、行政が文化の視点をもつことによって、

すなわち、人間生活の全体性という視点で、

これまでの国主導によるタテ系列の個別行政を問い直し、

自治体行政を主体的な総合行政として再構築しようとするところにある。

### シンポジウムのネライ

シンポジウムの目的は次の五つであった。

- ① 自治と文化の関連をはっきりさる。
- ② 文化戦略の基本方向を明らかにする。
- ③ 市民の立場から、行政が文化を課題とすることを考える。
- ④ 「行政の文化化」の考え方を明確にする。

⑤ 経験と知恵を学び合い問題意識を深める。

しかしながら、真実の（別の）ネライは「全国の自治体が一堂に会する」ことにあった。即ち、文化行政の全国的な高まりと広がりを出発することによって、自治体の文化戦略を確かなものにし文化が時代の潮流になっていることを内外にハッキリ印象づける。そのことにあった。

文化は地域の生活に根ざすものでなければならぬ。したがって、自治体こそが取り組むべき課題である。国の省庁に教科書を書かせるものであつてはならない。そのためには、全国の自治体が自主的に一堂に集まり、討論し交流して自信をもつ、このことが何よりも重要である。これが真のネライであつた。

### 論点——文化戦略の基本方向——

梅棹忠夫国立民族学博物館長は、特別講演で、文化行政の目標は全国どこにおいても中央と同一水準の文化行政サービスを供給すること、そのための文化施設をつくることである、「個性豊かな地域文化の創造」という言い方をよく耳にするが疑問に思う、「個性の開発」の前にまず「全国均一の文化施設」をつくることだと問題を提起した。

松下圭一教授は、「行政は文化を言う前に、汚れた掲示板、公園や学校の金網、庁舎のたれ幕など、行政がまちをきたなくしていることをまず改めることだ。」「施設を新しくつくる前に現在の施設の管理のあり方を問い直すこと、役所のセクシヨナリズムで施設をかかえこむのではなくて、市民管理を考えること、その人件費だけでも相当なことができる。」「文化行政は、まず行政の文化水準を高めること、行政の意識革命が何よりも重要である。」と主張した。

長洲神奈川知事は、二日間のシンポジウムの成果をこう総括した。

「何よりも四三の都道府県、三三の市町村、そして多数の市民のみなさんが全国からお集まりをいただき、熱心に意

見を交換し学び合ったことは、自治体の今後のあり方としてまことに画期的なことであると思います。」

「こうした全国的な集まりを、ぜひお互いに続けようではありませんか。」

「すでにスタートしている、全国文化行政会議のこの組織、このあり方、この行き方を大事にしたいと思います」「このシンポジウムを第二回、第三回と続けようではございませんか」「そして、皆さん方が中心となって、全国行政文化学会といったものをつくるころまでやろうではないですか、こんな気持ちをもっております」「歩みは始まったばかりでございますが、自信をもって前進を続けたいと考えております」と。

### 兵庫会議（第五回）

第五回全国文化行政会議は、一九八〇年二月一四日と一五日の二日間、兵庫県（神戸市）で開催された。参加者は、三五都道府県、一八市町村の一四三名であった。報告され討論された項目は次のとおりである。

- ① 文化行政担当課の役割は何か（滋賀県）
- ② 庁内プロジェクトチーム——行政の文化化推進研究会をどのようにすすめたか（福島県、秋田県）
- ③ 文化行政懇談会の運営をどのようにすすめたか（埼玉県）
- ④ 文化一％システムをどのようにすすめたか——教育環境整備事業——（石川県）
- ⑤ 文化行政の対象領域をどのように考えればよいか（神奈川県）
- ⑥ アーバンデザインによる横浜らしさのまちづくり（横浜市）
- ⑦ 景観条例による神戸のまちづくり（神戸市）
- ⑧ 特別報告——文化行政をどうすすめるか——関根嵐山町長、足立原厚木市長

## 第五回会議の特色

- 一 府県と市町村が同じテーブルで討論した。
- 二 論議の内容が総論から経験进行交流する各論に移った。
- 三 会議の名称を、それまでの「全国道府県文化行政連絡会議」から「全国文化行政会議」に改めた。市町村の参加を期待するためである。
- 四 自治体職員の白主的な研さんの場としての「文化大学（仮称）の設置」と「情報交流・研究発表のための会報誌の発刊」を申し合わせた。
- 五 会議の思想を内外に明らかにするため「共同声明」を全員一致で採択した。

### 文化行政を創造的に推進するための兵庫における共同声明書

三五の都道府県と一八の市町村の首長、並びに職員一四三名が、白主的に兵庫に集まり文化行政の推進体制、課題と施策、行政の文化化、をテーマとして各地における具体的な取組みの経験を交流し合い、文化行政の今後のあり方について話し合った。

文化は地域の風土と歴史に根ざすものであるから、文化行政も全国画一的なものではなく、それぞれの自治体において多様に、創造的に推進すべきものである。そのために全国文化行政会議の連帯の輪をさらに拡大充実させて、自主的な交流と討論を継続発展させることを確認するとともに、自治体職員の研さんの場としての文化大学（仮称）の設置、及び情報交流と研究発表のための会報誌の発刊を具体的に検討することを約定した。

そして、全国各地において、地域に根ざした文化行政を創造的に推進し、それらの成果のうえにたつて、一一

月一七日と一八日の両日「生活と文化」を主題とする、第二回文化行政シンポジウムを兵庫において開催することを決定した。

私たちは、自治体における文化行政への急速な関心の広がりとはたかまりに自信をもつと同時に、文化行政のあり方について誤りのないよう、つねに自らをいましめ、行政自体の文化性をたかめることと、開かれた自由な討論を基本とすることによって、主体的な文化行政の推進に寄与することを確認する。

### 宮城会議（第六回）

八〇年八月一九日と二〇日の二日間、宮城県（仙台市）で開催された。三六の都道府県と二二の市町村、一四五名が参加した。

会議のテーマは、

- ① 地場産業と文化行政
- ② 行政の文化化
- ③ 文化行政のすすめ方

### 第六回会議の特色

一 地場産業をテーマに掲げた。

地場産業をタテ割りの部門行政ではなく文化戦略としての総合行政として論議した。資金融資や産業奨励だけでなく、地場産業を地域の文化として特色ある個性的な地域社会づくりのために、地域社会全体でとりくむ総合

行政の視点を切り拓こうと試みた。その端緒を切り拓いたことがこの会議の第一の特色であった。

二 県と市町村の連携をクローズアップした。文化行政は市民生活に近い位置にある市町村の対応が基本である。府県は自らを如何に位置づけるかが課題として提出された。これは文化行政の将来発展に一つのエポックを画すであろう。

三 宮城県佐藤県民課長のユーモアとひらめきの会議運営で多数の報告と発言が引き出され、全国各地でさまざまな施策が始まっていることを一四五名の出席者が確認した。

四 「文化行政の手引」(冊子)を文化行政会議の編集で発刊することを決定した。

五 恒例の共同声明発表し第七回全国文化行政会議を八一年沖繩県で開催することを全員一致で確認した。沖繩県からは、本土復帰一〇周年の記念をこめて万全の準備で歓迎したいとの西銘知事の所信が伝えられた。

## 第二回全国文化行政シンポジウム

第二回全国シンポジウムは、八〇年一月一七日と一八日、兵庫県三木グリーンピアで全国文化行政会議と兵庫県、(財)二十一世紀ひょうご創造協会の主催で開催された。三二都道府県、三七市町、一一の研究団体と市民など総計二五三名が参加した。

### パネル討論「生活と文化」

- ・ ユーザーの立場からは文化行政に不満がある。メーカーの立場からの文化行政に思える。(守屋毅)
- ・ 家族、両隣、コミュニティを重視せよ。(鱒坂二夫)

・手づくり文化のコンクールを開け。(永谷晴子)  
 ・民衆のカルチャーとして福祉を考えよう。(長洲一二)  
 ・新しい豊かさを求めて、行政は白らの姿勢を考え直そう。(坂井時忠)

論争にまでは発展しなかったが、生活文化に行政がどのような視点でかかわっていくかの多様な考え方が提示された。

座長の上田篤教授は

- ① 横浜での第一回シンポジウムに比べて内容が非常に広がってきている。
- ② 文化行政ははやいスピードで根つき始めた。
- ③ これからは、仏つくってたましいを入れる段階に入った、と述べた。

第二日目の報告

- ① 地域づくり県民運動(鹿児島県)
- ② 県と市町村との連携(埼玉県)
- ③ 文化広場づくり(愛知県)
- ④ 文化行政としてのコミュニティづくり(明石市)

#### 四 文化戦略の課題

文化活動(水道蛇口論)

初期のころは、文化は余暇行政の延長線上で論じられた。すなわち、国民的な規模で増大してくる人びとの余暇・

自由時間に、行政は如何に対応するべきか、という問題意識であった。「水道の蛇口をひねれば水が出るごとくに、行政は水道工事の如く「文化供給のシステム」を開発する、との考え方であった。

文化欲求としての文化活動は、①学習、②芸術創造、③スポーツ、④奉仕、⑤趣味、娯楽、レジャーなどであり、行政施策は、施設整備、情報提供、発表と交流の機会、リーダー養成など、の条件を整備することであった。

だが文化活動の条件整備はタテ割り行政では困難である。横断的ネットワークを組まなくてはつくり出せない。したがって、学校教育が主流の教育委員会の社会教育行政では対応できない。

### 美的公共空間

全国的に「地方のよさ」が少なくなり、都市の個性が失われ、まちなかに潤いと人間的ふれあい消失することへの反省から、緑と彫刻によるまちづくり（宇部、仙台）、都市デザイン（横浜）、景観行政（神戸、京都）など、歴史と風土に似合った個性的なまちづくりが、文化戦略の重要課題として登場した。

中央省庁の全国画一の補助金行政に対する批判的反省が、自治体にも次第に芽生えはじめた。

このころ、大平内閣が文化戦略として掲げた「田園都市構想」を、省庁は競って「定住圏」「地方生活圏」「広域市町村圏」として打ち上げた。だがタテ系列のそれら補助事業は時代転換に逆行するものであった。

個性的な文化空間づくりは、地域の風土と歴史に根ざしたものでなければならぬ。

### 行政の文化化

文化戦略の模索のなかで「行政の文化化」という問題意識が台頭してきた。

文化戦略には「行政文化の自己革新」が不可欠である。文化行政は「タテ割りの文化事業部門」を新たに付け加えることではない。既存の行政施策と制度運営を「文化の視点」で問い直し、自治体行政を総合行政に再構築しなくてはならない。行政の文化化は「課題概念」である。

文化戦略は「文化活動」から「文化環境」そして「行政の文化化」へと問題意識を拡大した。

## 五 文化戦略の論点

### 行政の文化化

一九七九年一月の第一回全国シンポジウムにおいても、八〇年二月の兵庫会議と八月の第六回宮城会議においても「行政の文化化」が討論の中心テーマであった。また、宮城会議に提出された討論希望テーマも「行政の文化化」に集中した。この会議への報告資料によれば、秋田、福島、静岡、三重、愛媛の各県や、厚木市、尼ヶ騎市、嵐山町では、庁内に行政の文化化研究会が組織され「研究報告書」がまとめられている。そこには、行政の文化化の定義、その具体的な進め方、「文化行政」と「行政の文化化」との関係についての論議が繰り返されている。

### ことばの意味

自治体の文化戦略は、①文化活動——自由時間における自己充実活動の条件整備（水道蛇口論）から、②個性的な地域環境づくり（美的公共空間論）へ、そしてこれらを含めて③行政総体の文化化へと問題意識を拡大した。

「行政の文化化」は一面では文化行政の対象領域のひろがりの意味するとともに、他面ではこれまでの官治行政を一八〇度転換して、市民自治による市民文化の創出に行政が参加する「行政総体の文化的自己革新」をめざす理念であ

る。

### 文化化の視点

- 第一は市民を行政客体とした官治行政を一八〇度転換する視点。
  - 第二は総合行政の視点。
  - 第三は風土や歴史に似合った個性化の視点。
  - 第四は機能や経済効率だけでなく、美と潤いの人間的感性。
  - 第五は行政公務員の絶えざる自己革新の視点。
- この五つの視点で行政総体の自己革新を推進する。

### 実践的展開

兵庫県や神奈川県、「文化一％システム」、広島県の「公共施設修景化事業」、石川県の「教育環境整備事業」、鹿児島県の「美とうるおいを創る事業」、秋田県の「市民による設計コンペ」も行政の文化化の試みである。

埼玉県と神奈川県では、行政の文化化の全庁的推進として「行政の文化化モデル事業」を行った。

### 推進システム

- 一 文化担当セクションの設置。
- 二 全庁的推進体制。

- 三 県と市町村との連携。
- 四 自治体間交流。
- 五 行政と市民との協働。
- 六 メディアとの連携システムの開発。

### 文化担当セクション

文化行政は総合行政である。したがって全庁的文化行政を推進する事務局として長部局に設置する。

尼ヶ崎市は市長を本部長とする文化健康推進本部の事務局に文化行政担当課を設置した。和歌山県は知事公室に文化振興課を、藤沢市は市長直轄組織として自治文化室を、川崎市は企画調整局に文化室を新設した。

セクションナリズムの慣習が、強固に存続している行政体質であるがゆえに、この組織上の位置づけは重要である。

### 全庁的推進体制

全国的狀況は次のとおりであった。

茨城県…文化行政連絡調整会議（文化振興室長↓一九室課長）

埼玉県…行政の文化化推進委員会（知事↓六部長）

神奈川県…文化行政推進本部（知事↓全部局長）

山梨県…ふるさとづくり推進連絡会議（県民生活局長↓全課長）

愛知県…文化行政推進連絡会議（私学振興室長↓一九室課長）

滋賀県…文化行政推進本部（知事↓全部長）

京都府…文化振興連絡会議（文化芸術室長↓二室六課）

愛媛県…生活文化振興会議（教育長↓九部長）

厚木市…文化行政推進委員会（文化室長↓二七名の職員）

尼ヶ崎市…文化健康推進本部（市長↓全局長）

千葉市…文化行政推進委員会（助役↓二二名の職員）

嵐山町…文化行政推進委員会（企画課長↓二四名の係長）

### 県と市町村との連携

① 県と市町村との連絡会議を開催しているところは宮城県、埼玉県、神奈川県、石川県、京都府、大阪府、兵庫県、岡山県の八府県であった。

② 文化行政担当者の研修会を開催したのは、秋田県、群馬県、埼玉県、山梨県、石川県、滋賀県、鹿児島県の七県。

③ 文化行政のモデル市町村を設定し、支援しているのは二県、宮城県と埼玉県。

④ 滋賀県では、県と市町村の首長による文化行政懇談会が開催された。

⑤ 神奈川県では、県と二六の市町によって、市町村における文化行政のあり方・施策・すすめ方の研究会議が組織された。代表幹事は川崎市で、県は事務局幹事である。そして、県と市町村との連携を推進したいと考えている自治体が次第に増加した。

## 六 文化戦略の展望

一九七七年九月に神奈川県で開催された第一回全国文化行政連絡会議以来、文化戦略は時代の新しい潮流として全国自治体に広がった。

「文化行政は高度成長のゆきづまりによって福祉行政が見直され、その交替として登場してきたものであり、安直さとうさんくさきがある」<sup>(注1)</sup>「文化行政は地方の時代の柱とされかねない勢いをもつにいたっているが、しかしこれは一箇の幻想である」<sup>(注1)</sup>との批判もあつた。

### 必要なこと

#### 一 担当職員の問題と歴史感覚

文化戦略が一時的な流行として上滑りしないためには思想と情熱が担当職員になければならない。

#### 二 文化戦略の原則

一、文化戦略の目的は文化の根づいた地域社会をつくり出すことである。

二、そのような地域社会をつくり出す主体は市民である。行政が市民自治による市民文化の創造に参加する。市民が行政に参加するのではない。

三、市民を客体とした対象化行政⇨官治行政を一八〇度転換する。

四、行政総体の文化的視点による自己革新（行政の文化化）が必要。

五、行政の役割には限界があることを自覚する。

六、市民生活に近い市町村が基本で、府県は市町村連合の事務局の役割

七、地域の風土、歴史、伝統を重視する。

八、タテ割りの画一行政でなく行政施策を横につなぐ総合行政を構築する。

九、行政の文化水準を引き上げる。

一〇、行政職員と市民との信頼関係による協働。

### 三 全国文化行政会議

「全国文化行政会議」は府県職員と市町村職員が一堂に会し同じテーブルで共通テーマを討論する。会議はオーブンで、報道機関、出版社、研究機関が自由に傍聴している。毎回の会議最終には「全員一致の共同声明」を発表する。会議開催の場所は会議のたびに次回開催地を決める。司会は開催地の自治体が担当する。費用は参加者による実費負担。

全国文化行政会議は次のことを確認した。

- ① 研修の場としての文化大学（仮称）の設置
- ② 情報交換と研究交流のための会報誌の発刊
- ③ 文化行政の手引（冊子）の共同編集による発行
- ④ 全国シンポジウムの年一回の開催
- ⑤ 各自治体が主催する、文化行政に関する行催事への支援と参加。

このような自治体の会議が他にあるであろうか。県と市町村が一堂に会する自治体会議が他にあるであろうか。こ

れまでは、自治体の全国会議は省庁が招集し省庁の一方的説明会であった。

### 注意すること

#### 一 文化戦略を一過性の流行現象にしない。

表面的な思いつきが文化戦略であるかのように錯誤してはならない。文化一％システムを「プラスα」の飾りにしない。文化戦略をアイデア行政とみる見解は「時代認識の欠如」を示すものである。

文化戦略は「生活の現場である地域」を「人間生活の全体性」を基本視座として再構築するのである。「文化」が問われるのは、明治百年来の近代化そのものが問われているのであり明治百年来の官治行政を問い直さんとするものである。行政は「安定」と「効率」を本位とする。文化戦略は計量化できない価値を行政にとりこもうとするから試行・模索は当然である。性急な批判を恐れない。

#### 二 文化戦略を画一的なものにしない。

文化戦略を画一行政にしてはならない。模倣でなく多様で個性的・独創的でなければならぬ。

省庁公務員には教科書は書けない。しかし七割の税金を国税として吸い上げている。これまで自治体は金ほしさに省庁支配に従属した。省庁は補助金で地方を支配しタテ系列で省庁政策を押しつけた。文化戦略は総合的で個性的な自治体経営の再構築をめざすのである。

(注1) 文化行政読本(公務職員研修協会)二〇六頁、山田宗睦。

(本研究は北海学園学術研究助成金によるものである)