

Title	地方自治体の文化振興法制
Author(s)	青田, テル子
Citation	阪大法学. 57(4) P.117-P.138
Issue Date	2007-11-30
Text Version	publisher
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/54778">https://doi.org/10.18910/54778</a>
DOI	10.18910/54778
rights	
Note	

***Osaka University Knowledge Archive : OUKA***

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/>

## 地方自治体の文化振興法制

青 田 テル子

はじめに

「我が国の文化と文化行政」（一九八八年 文化庁）によれば、文化は人間にとって人が人として生きることのあかしであり、人間の本来的、根源的な欲求であり、それを享受し、創造に参加し、文化的環境の中で生きる喜びを見出すことは人間の変らざる願いであるという。そして、文化活動の主体はあくまでも国民なのであり、文化政策を担う国の役割はその足りない面を補うことにあるとの認識がみてとれる。<sup>(1)</sup> さらに、近時の「文化芸術の振興に関する基本的な方針（平成十九年二月九日閣議決定）」では、我が国は文化芸術で国づくりを進める「文化芸術立国」を目指す必要があるとしている。

文化はかように人間にとって重要な意義を有するものであり、国によって振興される対象でもある。<sup>(3)</sup> しかし本来文化というものは、自由に、自主的に創造されるべきものであり、その自律性を守るためにも、なるべくなら国家

に介入されない方がよいはずのものである。過去の経験からも、文化は実定法の規制からは逃れていく傾向にあるといえる。<sup>(4)</sup> 国や地方自治体が振興する対象となりながらも、文化創造の主体は市民であることや行政不介入の原則により、行政は文化の内容に立ち入ることはできない。しかしながら、国民が広く文化を享受するための社会的な条件整備等にかかわる公共の配慮、国家的保障が必要とされており、国や地方自治体はそれを実現する役割を担っている。<sup>(5)</sup>

文化、ことに芸術文化の支援に関わる問題は、従来の基盤の整備が不十分であったこともあり、<sup>(6)</sup> 法解釈学を重視する立場からは放っておかれがちであったといえる。また、いずれにせよ文化に関する国民の（社会権的）権利<sup>(7)</sup>は、経済的貧困にかかわる生存権に比べると、後回しにされがちでもあった。しかしこの「文化」という本来法的規律になじまない、しかしながら公の支援を必要とし、現にその振興に行政が関わっている対象は、そこに行政法の現代的課題の検討に資する様々な端緒的素材を有しているものと思われる。

本稿においては、国に先んじて独自の展開を見せた地方自治体の法制を概観することで、行政法学的に文化振興法制を検討していくための準備を行いたい。従って本稿は、法制や現況を緻密に描き出し分析することまでを目的とするのではなく、大枠を把握するための整理作業的なものにとどまっていることを、あらかじめお断りしてきた。

- (1) 後藤和子『文化政策学』（有斐閣、二〇〇一年）一頁によれば、文化政策は「文化を対象とした公共政策」と観念される。また、中村順「文化政策の推進と市民」辻山幸宣編『住民・行政の協働』（ぎょうせい、一九九八年）所収二二六頁によれば、文化政策とは、「文化的民主主義を実現するための手段である。文化民主主義の原則とは、①文化的多様性の承認、②すべての人に文化的生活に参加する自由を保障すること、③文化的生活の充実自体が、あらゆる分野

に市民の参加を促し、市民の民主主義的コントロールを実現させていくことである。これを実現する過程が市民参加の過程となり、この過程を手段として明確化したものが文化政策にほかならならず、文化政策は市民が推進し、行政は後方支援に回る」ものである。

(2) 後藤前掲書註(1)五頁。

(3) 石山文彦「多文化社会と文化の公共性」井上達夫編『公共性の法哲学』所収(ナカニシヤ出版、二〇〇六年) 一一頁によれば、文化政策学における文化は、「人間の生に不可欠なもの、すべての個人に利益をもたらすもの、そしてその育成に政府の積極的関与の必要なものと捉えられている」。文化政策学の問題領域については一〇九頁〜一一一頁参照。

(4) 小林真理、後藤和子編『文化政策学』(有斐閣、二〇〇一年) 所収七一〜七四頁。

(5) 文化権の問題は、国民が積極的に文化施策を国や地方自治体に求めていく上でも避けては通れない検討課題であるが、文化を享受する権利なるものが精神的自由として諸国の憲法で認められているのは異論のないところである。しかしながら、社会権的側面については、未だ確立されているとは言い難い。社会権的側面は、積極的な文化施策を国や地方自治体に求めていくためにも重要であり、どのようにして社会権的な文化に関する権利が構築できるかは、今後の検討課題の一つである。文化政策の根拠としての文化権につき、たとえば、小林前掲書註(4)七五頁以下。生活権と教育権の延長上に文化的基本権の確立を展望し、「文化的生活に参加する権利」の生成プロセスをふまえた積極的な現行法解釈を生み出すことの必要性を説くなど、人権としての文化への権利について、佐藤一子『文化協同の時代』(青木書店 一九八九年) 二頁以下参照。小林前掲書註(4)八二頁、拙稿「芸術文化振興の行政法学的考察(入序)」(奈良県立医科大学HUMANITAS、二〇〇二年) 三七頁以下。

(6) 小林前掲書註(4)七一〜七四頁。

(7) この問題については、生存権、憲法第二五条第一項の解釈がどのようになっていくかが検討されるのであるが、たとえば大須賀教授は『生存権論』(日本評論社、一九八四年) 二五頁以下において、「文化的貧困の解決もまた、生存権のあらたな課題となっており、まさに生存権は、人間生活の文化的側面においても、人間らしさを復権する働きを要求されるようになっていく」と指摘し、「人間らしいゆとりに満ちた、想像力を存分に発揮できる文化的生活に対するこ

種の脅威をはじめとするさまざまな文化的貧困に対抗するための憲法上の拠点は生存権であり、しかもその主軸をなすものは、生存権の文化的側面である」という。さらに、「生活の物質的、経済的、社会的な条件を人間生活の客観的条件であるとすれば、その精神的ないしは文化的な条件は人間生活の主観的条件」であり、そういった人間の生活の質的側面への「国家ないしは社会的な配慮は生存権の文化的側面にはかならない」としつつ、もとよりその配慮は、「文化の内容の決定にかかわってはならず、文化的状態を確保するための外的諸条件の整備にとどまらなければならない」とする。そして、こういった文化的側面への配慮がなければ「人間の尊厳は最低限であれ確保することはできなくなっている今日の社会状況に基づく人間的な要請が横たわっている」ので、「文化的側面の理論的開拓は、今後の生存権論の重要な課題となる」と示唆された。第一項の「文化的な」をめぐる問題は、憲法第二五条第二項をもあわせて、今後検討されねばならない課題である。

## 一 地方自治体の文化行政

本稿において文化行政という語は、国や地方自治体の文化に関する施策の総体を指すものとする<sup>(8)</sup>。この、国や地方自治体の文化に関わる施策の総体は、一九八〇年代の末までは一般的に文化行政と称されていた。これが一九九〇年代に入ってから、文化政策という名称で呼ばれることが多くなっていた<sup>(9)</sup>。本稿では、行政法学的な検討の準備作業であることに鑑み、特に必要がない限りは文化行政の語を用いることといたしたい。

また、国や地方自治体が文化振興を行うことの根拠についても明らかにしておくことがなにより必要であろう<sup>(10)</sup>。この点につき、文化・芸術への公的支援の論拠についての研究は、近時は文化政策学の分野などで学際的にも盛んになされてきた<sup>(11)</sup>。国民に文化に対する基盤の整備その他、国や地方自治体の積極的施策を求めていくための権利、すなわち文化行政の根拠としての文化権を確立する必要性も提唱されてはいるものの、社会権的文化権については、

なかなか認められないところである。今後の課題といたしたい。<sup>12)</sup>

(1) 一九八〇年代頃までの地方自治体の文化行政

国及び地方公共団体の文化行政は、その分野がきわめて多岐にわたっており、戦前からいろいろな形で進められてきていたが、他の行政のような体系化が必ずしも十分ではなく、その内容は自治体によって様々な差異があった。<sup>13)</sup> 地方公共団体の行う文化行政には、「芸術文化の振興、文化財の保護、ユネスコ活動、文化団体の指導、育成その他文化の発展向上に関する行政」<sup>14)</sup> などがあるが、一九八〇年代までの地方自治体の文化行政は、広い意味での社会教育の一環として、教育委員会を中心に行われているのが普通であった。行政組織の面では、昭和四〇年代に入ってから都道府県において組織が整備されるようになり、すべての都道府県には文化課又は文化財保護課が置かれるようになった。市町村では、社会教育を所管する部門で文化行政が進められているケースが多かった。宗教行政は都道府県知事の所管とされている。<sup>15)</sup>

地方公共団体が行う文化芸術に関わる行政は、おおよそ国の施策に準じて行われるのが常であり、それは県展、地方芸術祭等の開催、芸術文化施設の設定管理、地方文化団体の育成指導等を通じてなされてきた。次第にそれらの充実が図られてきたとはいえ、国に比べれば従来から「比較的低調の感があり、また、地方相互間における芸術文化水準にもかなりの落差がある」<sup>16)</sup> のが実情であった。地域住民によって芸術文化水準にかなりの格差が存在し、これを是正することが求められた。<sup>17)</sup>

(8) まず、文化の内容についてここで明らかにさせておくべきであろう。しかしながら文化の概念、この法領域における文化の位置づけの精査・検討は未だ筆者にとっては検討中の課題である。ここでは、さしあたり、文化芸術振興基本

法にいう「人間が理想を実現していくための精神活動及びその成果」であるとの理解にたち、法律や条例によって振興対象とされているものを文化行政の対象とする文化の範囲としてとらえることとする。基本法以外についていえば、旧文部省設置法第二条第九号に規定された、芸術文化、生活文化、国民娯楽、文化財、国語、著作権といったものが、文化行政が振興対象とする文化の範囲ととらえられよう。宗教に関する事項は振興の対象としての文化からは除いて考えることとする。根木明『文化行政法の展開』（水曜社、二〇〇五年）一九頁以下。また、文化行政の語は、ここであるような行政の一領域を指す以外に、総合的な行政運営の理念としてのいわゆる「自治体文化行政」といった特定の意味内容を含んで用いられる場合もある。

(9) この文化に関わる施策の総体の名称の転換（文化行政より文化政策が一般的に用いられるようになった過程）については、根木前掲書註(8)一六～一七頁に詳しい。

(10) たとえば、中川幾郎『分権時代の地方公共団体文化政策』（勁草書房、一九九七年）一三頁によれば、「中央政府だけでなく地方公共団体をも含めた公共セクターが文化や芸術に対して責務を有し、これを振興する根拠がどこにあるのか、やはりこれを明らかにする必要性が問われる。しかし行政の政策は先行して実体的に存在しているのに、その理論的精緻化は大きく遅れているというのが実状」でもあった。

(11) この点につき、後藤和子『芸術文化の公共政策』（勁草書房、一九九八年）九八頁によれば、一九六六年のW・J・ボウモルとW・G・ボウエンの論文以来、芸術や文化に対して公的支援が必要とされるのはなぜなのか、について、すなわち文化に対する公的支援の理論的根拠についての研究がなされてきた。一般的には、ボウモルとボウエンが明らかにした、①資源配分における市場の失敗と、②芸術や文化には社会的便益があるという外部性の存在、この二つが論拠としてあげられる。さらに同書一〇二頁以下には、「芸術・文化の公共性については、芸術・文化が私的財的側面と公共財的側面をもつ混合財である」とらえ、「公共財としての側面として、①舞台芸術が国家に付与する威信、②文化活動の拡がりや周辺のビジネスに与えるメリット、③将来の世代のために（芸術水準の向上、観客の理解力の発達）、④コミュニティにもたらされる教育的貢献、以上四つが挙げられている。文化芸術の公的支援の論拠につき、後藤前掲書註(4)五三頁以下にも詳しい。

(12) 文化の創造過程への国家の関与を排除する自由権的文化権については、従来の自由権によってカバーされていると

いえる。しかしながら、社会権的文化権については、存在は認められていても（あるいは認めようとする見解があれども）、なかなか具体的な権利としては認められないのが現状である。また、村上武則『応用行政法（第二版）』（有信堂、二〇〇一年）一頁にいうように、「日本国憲法で保障されている社会権を充足させること、およびたとえ自由権がかわる場合であってもその前提基盤を作り、それにより自由権を実質的にまたは積極的に援助することも憲法上十分に公共性があるといえよう。したがって給付行政の公共性は、実際上も憲法上も明白に肯定することができる」のであれば、このことから文化振興に対して行政が果たさなければならぬ役割についても説明することができよう。また、「文化国家」なる理念が憲法理念として文化政策に何らかの方向性・実効性を与えることができないか、そして文化行政の法的基盤をより一層堅固なものとするのに資するのではないかについても今後検討したいところである。この点につき、杉原泰雄「『文化国家』の理念と現実」法律時報第七一卷六号（有斐閣、一九九九年）四二頁以下。

(13) 石山努『現代地方行政講座（3）教育文化行政』（ぎょうせい、一九八〇年）四〇七頁。

(14) 石山前掲書註(13)四〇七頁。

(15) 石山前掲書註(13)四〇七頁。

(16) 石山前掲書註(13)四〇八頁以下。さらに、小林真理『文化権の確立に向けて』（勁草書房、二〇〇四年）五頁）によれば、当時から地方自治体一般にいえるのは、「日本国憲法において地方自治が保障されているものの、国の財政的・法的な指導・管理の割合が大変大きいことから、ほとんどの自治体は国の出先機関として機関委任事務をこなし、国からの補助金に頼らずして事務を行えない状況にあった。自治的に政策を行えない状況を揶揄して「三割自治」等と言われるようになったのもこの頃である。また国の指導、あるいは国法の根柢の下で行う行政の活動は必然的に創意工夫に富むものとはならず、行政活動はけっして創造的な環境にあるとはいえない。住民のニーズに応えるというよりはむしろ国の顔色を伺うという行政文化が定着してしまっていた」ということである。

(17) 石山前掲書註(13)四〇七頁。

(2) 一九八〇年代頃からの地方自治体の文化行政

一方で、一九七〇年代から、革新自治体によって文化芸術の支援が提唱され、やがて一九八〇年代にはいわゆる



「文化の時代」が標榜されるようになり、単に芸術・文化を対象とするにとどまらない、生活文化までも視野に入れた、総合的な文化政策の展開が要請されるようになった。<sup>(18)</sup> その背景には、当時盛んにいわれた「地方の時代」があった。それはまさに、「国が主導権を握ってナショナル・ミニマムを整備する時代が終り、それぞれの自治体が住民及び地域のニーズに応えたシビル・ミニマムの整備を行い、自治体自身に個性や特色を付与しようという流れへと変化」してきたことの現れであり、「地方の時代」という言葉はそれを端的に表している。<sup>(19)</sup>

実のところ文化の領域は、文化財保護に関して文化財保護法と関連して縛りがかかっている以外、唯一といっていい国からの指導・管理を受けない領域、すなわち文化領域は国法の空白領域であった。<sup>(20)</sup> 国法的根拠がないことをまさに根拠として、地方自治体は自ら「新たに市民のニーズに対応できる自治体」へと変化していったのである。<sup>(21)</sup>

しかし、いくら国法の空白領域であることを逆に糧としたとはいえ、条例も整備されない状態では、法律による行政の原理など、行政法の基本的な視点から見た場合いかなるものか。地方自治体の文化行政においては、「行政がこのように法的根拠のない領域に活動領域を拡大させるためには、市民との協働によってコンセンサスを得る必要がある」<sup>(22)</sup> のであり、「文化行政論でのコンセンサスは、形骸化した委員会・審議会制度によるたんなる「了承」を意味するのではなく、実質的な市民の参加及び参画によって政策そのものが策定されていくことを意味する」<sup>(23)</sup> のであり、このことから、文化振興の分野では、いち早く市民参加、公私協働の萌芽が見られることとなったのである。<sup>(24)</sup>

かくして一九八〇年代以降、地方自治体レベルにおいて、国が呼びかけたものではなく、国法に根拠をもつのではない文化行政<sup>(25)</sup>が重要な課題として展開されてきた。「文化の時代」が提唱された頃、地方自治体では、それまでの担当部署である教育委員会に加えて、文化課（あるいはそれに類似した名称の課）が置かれて、文化施設の建設

が増加し、「文化によるまちづくり」が課題とされるようになった。自治体の場合、首長の強いリーダーシップの下で総合的な施策の展開を図る、という形での文化行政が展開されたのである。<sup>(26)</sup> すなわち、ここでいう文化行政は、いわゆる「文化庁文化行政（文部行政の一部で、芸術文化の振興、文化財保護などの狭い意味での文化を対象としたもの）」ではない。「文化」という語はここでは、単に芸術文化にとどまらず、文化的な環境その他を含む広い意味で用いられており、それゆえ文化行政はそれに対応して、芸術文化振興、生涯学習、文化のまちづくり、等々の多岐にわたる内容を含むこととなっていたのである。<sup>(27)</sup>

もっともすべての自治体がそのような文化化を推進したわけではない。現実には先進自治体に右にならえただけで、公共事業の色彩を強くもった施設の建設が優先されることが多く、文化をキーワードとした総合的まちづくり実現を目指せども、それはたやすく成し遂げられるものではなかった。文化芸術の振興に関しても、芸術（もしくは芸術家）の支援に偏っていたり、具体的な施策に関しても、施設の設定・イベントの開催といった従来の枠組みを超えるような目新しい施策もみられなかった。自治体によっては、特色ある文化行政を継続的に打ち出して、様々な個性に溢れた文化芸術の振興、まちづくりを行っている、他の自治体のお手本になるような顕著な例もないわけではない。<sup>(29)</sup> 施策立案過程あるいは施策具体化過程の様々な場における地方自治体と市民の協働の萌芽がみられるのである。<sup>(29)</sup>

「地方の時代」が提唱され各地で「行政の文化化」をキーワードに様々な文化振興への取り組みが見られたものの、現実には、公共事業的色彩の強い文化ホールや美術館、博物館などの建設優先の域を出なかったり、ハード面ばかりでソフト面がそれに追いつかなかつたりで、結局無秩序な建設が「ハコモノ行政」と呼ばれ、その後バブル崩壊後のお荷物扱いになりはてた例も枚挙に暇がない。その後バブル崩壊による企業メセナの現象や、規制緩和な

どの諸事情のもと、行政による文化振興はかつてほどの勢いはなくなつたともいえる。しかしながら、この間も様々な努力を重ね、成果をあげてきた地方自治体も少なくない。<sup>(30)</sup>

(18) 八十年代に入った当時は、地方間の芸術文化水準の格差の是正、地域住民への芸術文化享受の機会の提供、そして特色ある文化の発展基盤を作り芸術文化活動を活発にする等々、地方自治体には様々な課題が山積していたが(石山前掲書註(19)四〇九頁参照)、そのように評される一方で、前述のごとく先進的自治体は「文化」に取り組みはじめていたのである。これがいわゆる自治体の文化行政、といわれるものである。その対象は、根本前掲書註(8)一二頁によれば、「景観、アメニティ、水辺、公園、街路、緑、里山、田園、都市など、ハード面を含む生活環境全般が含まれ、まちづくりまで視野に入れた幅広いものとして包括されるようになっていく」のであり、これは国の文化行政(この場合はいわゆる文化庁文化行政を念頭において)が対象としている範囲を超えるものであり、国と地方自治体の文化行政の対象の範囲は必ずしも一致してはいないことに留意しておくことが必要であろう。この点については註(27)もあわせて参照されたい。

(19) 小林前掲書註(16)五頁。さらに、それは「お役所的、画一的、前例主義に象徴されるような行政の一般的なあり方を見直し、創造的にまちを作るという考え方への変化」に他ならない。なお、「特集 地方の時代」『世界』第三九五号(岩波書店、一九七八年)参照。

(20) 小林前掲書註(16)六頁。

(21) 小林前掲書註(16)六頁。その自治体の理論的支えとなつたのが文化行政論である。

(22) 小林前掲書註(16)六頁。更に同書によれば、「法的根拠がないということは、創造的なまちづくりをするかしないかはそれぞれの自治体の任意であるということである。」つまり、国の下請機関としての自治体のままでいるか、「新たに市民のニーズに対応できる自治体へと変化するか(文化的な行政≡文化行政)」ということである。

(23) 小林前掲書註(16)六頁。

(24) たとえば、衛紀生『芸術文化行政と地域社会』(テアトロ、一九九七年)三八頁以下の具体例参照。

(25) 小林前掲書註(4)一七六頁以下。

(26) 小林前掲書註(16)六頁。

(27) 田村明・森啓『文化行政とまちづくり』(時事通信社、一九八三年)二九七頁によれば、このようにして提唱された「文化行政」は、いわば目標・理念であり、それにもとづいて地域政策の上位概念に文化を置いて、各政策を文化政策に統合する方向が打ち出されたのである。「あらゆる行政領域にわたり文化水準をあげ、市民が自らの活動の中で、豊かな生活や文化を形作っていくよう条件整備を進める」というのが、自治体が盛んに取り組んできた主要な課題であり、この課題のもとに推進されるのは、「生活全般を文化としてとらえた総合行政であり、範囲が広いだけでなく、行政の自己革新を目指すという特徴を備えた、いわゆる自治体の「文化行政」である」。同書三〇二頁によれば、行政の文化化とは、「行政に文化性を取り入れることで従来の官僚的・集権的・画一的な行政から、自治、分権、多様を基調とする行政への転換を図っていくこと」であり、文化行政の基本的理念であるといえる。

(28) 小林前掲書註(4)一九八頁。

(29) 辻山幸宣、辻山編『住民・行政の協働(ぎょうせい、一九九八年)一七頁によれば、地方自治の場面でいわれる「協働」には、「地域住民と自治体職員が協働して自治体政府の役割を果たしていくこと」という意味が含まれている。そして「協働」の意義は、「相互に自律した主体が協力しあってサービスの質を高めること」にある。市民の知識や能力を積極的に取りこみつつ、市民のニーズにも応じよう、という考え方、動きは文化振興の領域にも顕著にみられる。

(30) それらの具体的な検証作業を本稿の最後に予定していたが、本稿脱稿時までは筆者の力が及ばず、別稿を期すこととしたい。

## 二 地方自治体の文化行政の法的基盤

次に、地方自治体の文化行政の法的な基盤にはどのようなものがあるのかを概観しておく。

## (1) 地方自治法

地方公共団体が芸術文化振興を含めた様々な文化政策を実行していくための一般的な根拠は、地方自治法である。一九九九年の改正前の地方自治法（以下旧法とする）においては、第二条第三項第五号に「図書館、公民館、博物館、体育館、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管理」すること、または、「これらを使用する権利を規制し、その他の教育、学術、文化……に関する事務を行うこと」と規定され、また、第二条第三項一四号には、文化財の保護に関わる事務が規定されていた。旧法においては、文化に関する中心的な事務とは、すなわち文化施設の設置・管理であった。それゆえ、文化に関する事務といった場合には、それが文化振興までをも含む幅広いものとの認識は稀薄であったよう<sup>31)</sup>だ。

地方分権の流れの中で的大幅な地方自治法の改正以後、文化に関する事務は、旧法（第二条第三項）の個別の例示から、「地域における事務及びその他の事務で法律またはこれに基づく政令により処理することとされるもの（第二条第二項）」となり、包括的に包摂されることとなった。以来地域文化の振興は、法律上自治体の固有の事務となっている<sup>32)</sup>。地方自治法上、地方公共団体の文化に関する事務は、一般的には自治事務に包括されるが、文化財保護法及び宗教法人法により都道府県が処理することとされる第一号法定受託事務も含まれる。

一方で地方自治法は、教育・学術・文化に関する事務は、教育委員会が管理・執行することにして（地方自治法第一八〇条の八<sup>33)</sup>）

(31) 根本「文化政策の法的基盤」（水曜社、二〇〇三年）一六〇頁。

(32) 根本前掲書註(31)一六一頁。

(33) 根本前掲書(31)一六一頁

(2) 条例

憲法第九四条は「地方公共団体は……法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定しており、地方公共団体は自治権に基づいて自主立法権を有する。これを受けて、地方自治法は、第一四条第一項に「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる」と規定している。一定の範囲と限界があるものの、地方公共団体は憲法上条例制定権を有するのである。<sup>34)</sup>

自治法一四条一項は、地方公共団体は、「第二条第二項の事務に関し」条例を制定することができる<sup>34)</sup>と定めているので、これにより条例の制定対象事項が限定されることになる。自治法第二条第二項は、「地域における事務」と「その他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされているもの」の二つを規定している。これらには自治事務とともに、法定受託事務も含まれると解されている。<sup>35)</sup>

既述のとおり、文化行政という領域は、地方自治体の行政の中でも、法律の規制や国からの指導が少ない領域であった。文化振興の領域においては、地方自治体は、なるほど文化財保護の分野に関しては国からの指導や管理を受ける法制が存在したものの、それ以外の文化に関わる領域については、いかなれば国法の空白領域が存在しているも同然であった。この法的根拠の不存在こそが、地方公共団体をして、いわゆる「文化行政」へと向かうことを可能にし、独自の文化振興条例の制定を可能ならしめたのであった。<sup>36)</sup> このこともあって、条例の有無に関わらず、地方自治体の「文化行政」（いわゆる自治体文化行政）は、一九八〇年代から飛躍的拡大を見たところである。そして文化行政の根拠として、文化振興条例を制定する例が見られるようにもなった。

また、文化行政の役割の一つに文化基盤の整備がある。わけても重要なのは、美術館・博物館・劇場・ホールなどいわゆる文化施設（公の施設）などの物的基盤の整備である。これら公の施設を設置及びその管理に関する事項

は、条例で定めなければならないこととされている。したがって、多くの公立文化施設に関しても、公の施設の設置・管理に関する条例が制定される。<sup>(37)</sup>

最後に、従前から地方公共団体は、文化財行政に関して条例を制定している例が多い。これは、文化財保護法の授權に基づくものである。

(34) 根木前掲書註(8)一一〇頁以下参照。なお、高田敏「条例論」『現代行政法大系第八巻』(有斐閣、一九八四年)、村上武則「普通地方公共団体規範定立」高田・村上編『ファンダメンタル地方自治法』(法律文化社、二〇〇四年)二三四頁以下参照。

(35) 鈴木庸夫『自治体法務改革の理論』(勁草書房、二〇〇七年)四五頁。

(36) 根木前掲書註(8)一一一頁。

(37) 公の施設に関しては、指定管理者制度が導入され、今後それが文化振興にどのように作用するかが注目されるところである。指定管理者制度につき、たとえば小林真理、小林真理編著『指定管理者制度 文化的公共性を支えるのは誰か』(時事通信社、二〇〇六年)第一章、中川幾郎、同書第二章を参照。拙稿「自治体の芸術文化振興の法的位置づけの序論的整理」『高田古稀 法治国家の展開と現代的構成』(法律文化社、二〇〇六)所収二二〇頁以下も指定管理者制度の概要に言及している。

### (3) 計画その他の法的根拠

条例以外にも、自治体の現場には、実際に市民と行政の間を規律する法的機能が存在する。この自治立法に準ずる規範としては、「審査基準および処分基準」ならびに「行政計画」が挙げられる。<sup>(38)</sup> 行政計画とは、教科書的に説明するならば、「行政権が一定の公の目的のために目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合的に提示するもの」ということができる。<sup>(39)</sup> 本稿においてはそれらのうち、文化振興条例とあいまって自治体文化振興行政

の指針となる役割を果たす「文化振興計画」にも着目する関係上、ここでは計画について言及しておく。

地方自治法第二条第四項によれば、市町村は議会の議決を経て「その地域における総合的かつ計画的な行政の運営の図るための基本構想を定め、これに即して（事務処理を）行なう」（括弧内筆者）ことを義務付けられている。市町村は、この規定に基づき「基本構想」を定め、同時に、それに基づいて「基本計画」や「基本指針」のような各論部分を構成することが現実には多い。この計画や指針といわれるものに、文化行政の基本計画などが盛り込まれる。基本計画は、市町村の行政領域をすべて包括した総合計画である。従って行政の各領域を細部に渡って盛り込むことは困難であるため、規模の大きな市では、基本計画を最上位の計画としてそれぞれの領域での下位計画が策定されているのである。<sup>(40)</sup>

都道府県に対しては、地方自治法による基本構想策定の義務付けはないが、ほとんどの都道府県が基本構想と基本計画を策定している。また、基本計画に基づく下位計画としての文化計画も多く都道府県が策定している。<sup>(41)</sup>行政計画は条例等の法規範に比して策定がより柔軟であり、その策定の作業に市民が関わる<sup>(42)</sup>ことができるため、行政のみならず市民にとっても身近な存在である。そして、法令や条例以上に実務現場において活用されてきたのである。<sup>(43)</sup>

(38) 鈴木前掲書註(35)七二頁。

(39) 塩野宏『行政法（第四版）』（有斐閣、二〇〇六年）一九五頁。

(40) 鈴木前掲書註(35)七二頁。根本前掲書註(31)一六二頁。

(41) たとえば、衛紀生前掲書註(24)一四頁によれば、一九九七年当時から多くの自治体で中長期的な文化振興計画の策定作業がすすめられていたが、「そのような行政計画は、地域住民に対するいわば自治体の公約であり、文化行政の根拠を直接規定する法律をもたない我が国の文化振興の政策環境の脆弱さを考えれば、それぞれの自治体のみずから



域に見合った施策の根拠を持つとするのはいたって当然のなりゆき」であった。計画策定の民主的統制の観点からも、住民が計画策定過程に関わることは重要である。しかしながら、当時においては「市民主体を明記しながらも行政主導の色彩が強く」、従来の文化施策の枠組みを追認・踏襲するにとどまっていたようである。

(42) 鈴木前掲書註(35)七二頁。

(43) 根本前掲書註(31)一六二頁および中川幾郎前掲書註(10)二二頁。

### 三 地方自治体の文化振興条例と文化計画

(1) 文化振興条例を制定することの意義

文化振興条例は、地方公共団体の文化行政の一般的な根拠を規定するものである。前述の如く、首長が強力なインシアティブをもって始めることの多かった一九八〇年代からの「文化行政」は、法的根拠の欠如ゆえに、首長が交代すると突如中止されてしまうという脆い面があった。条例制定という手段をとることは、このような状況の変化に際しても、政策継続が可能になるという点で有効なものである。<sup>(44)</sup>

具体的に条例の自身を個別に紹介し検討する余裕はないが、文化振興条例を構成する基本的な構成要素を以下に紹介しておく。<sup>(45)</sup> ①文化振興の原則②振興する文化の概念と区分③行政の責務④施策⑤施策検討のシステム⑥実効性担保、である。

最も早く制定されたのは一九七五年の釧路市条例である。しかしながら、この時点ではまだ現実の施策の列挙(助成・後援・表彰など)にとどまるものであった。<sup>(46)</sup> 一九八〇年代に入るとさらにいくつかの条例が制定されたが、先の分類でいうならば、施策検討システムであるところの文化振興審議会の設置が一般的になってきた。<sup>(47)</sup> また、後

の基本理念の先駆ともいえる基本原則が示されたのもでてきたが、この頃のものは全体として理念的な面が強く、各条文ともにプログラム規定が中心となっている、といわれる傾向もある。このことは、一九九〇年代以降、文化振興条例に実効性を含み規程が置かれる以前の過渡的形態を示していると評価される。

そして、一九八八年の熊本県条例において、文化振興基本方針の策定、基金設置、文化振興審議会の設置が明記され、この熊本県型が一九九〇年代には一般化してゆくことになる。また、北海道文化振興条例（一九九四年）は、条例には珍しく前文が設けられており、その前文に「一人ひとりがひとしく豊かな文化環境の中で暮らす権利（傍点筆者）」という文言が盛り込まれているのである。<sup>(48)</sup> また、条例に前文を付すというのは、「変革期における基本施策の転換を強調したい」という啓発機能重視のあらわれ<sup>(49)</sup> でもあるといえる。条例に前文を設けることで、従来の行政が文化に取り組む差異の理解や枠組みを転換している点、そして北海道文化基金の規定により、財政措置の継続性や安定性を実効性の高いものとしたことが特に評価されている。前出の熊本県の条例にも、同趣旨の財政措置に関する規定はあったが、それはあくまでも努力目標的な規定であったため、実効性の担保という意味ではまだ北海道の条例には及ばないものであったといえる。<sup>(50)</sup> 一九九六年制定の富山県民文化条例はそれらを踏まえた上で、文化振興条例のモデルとしての完成型として評価される。<sup>(51)</sup>

もっとも、条例が制定されていない公共団体においては文化振興がなされなかったのかというところではない。条例制定にいたってはいない地方公共団体（大半）も、実質的には文化振興指針、文化プランといった行政計画を策定することで、それを基礎として文化政策を展開してきたのである。<sup>(52)</sup>

現実には制定された文化振興条例の内容は、いずれもさほど変わり映えはしない、どちらかといえば定型的なものである。「文化の内容については地域の独自性があるのが当たり前とは言え、文化と行政、文化と市民、そして市

民と行政のあり方については普遍的に成り立つ原則があるから<sup>53)</sup> というのはもつともである。しかしながら先陣切つて目新しいことを実現しようとして国法の空白領域に果敢に足を踏みいれようとする文化振興条例を制定した地方自治体が出現する一方、なるべく目立たぬように、無難に、よそに右に倣えして条例を制定してこと足れりとした地方自治体も少なからずある。実際条例の内容は総じて宣言的なものにとどまっている場合が多く、必ずしも実効的効果をもたらすものでなかったのである。今後制定される文化振興条例については、条例の内容を宣言的なもので終わらせることがないように、また、財政上の措置・政策への民意の反映をさらに考慮することで実効性を担保する方策を講じる必要性に留意せねばなるまい<sup>54)</sup>。

国の文化法制の一義的な基盤となった文化芸術振興基本法(二〇〇一年)によれば、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、文化芸術の振興に関し、国との連携を図りつつ、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する(同法第四条)」としており、「地方公共団体は、第八条から前条までの国の施策を勘案し、その地域の特性に応じた文化芸術の振興のために必要な施策の推進を図るよう努めるもの(同法第五条)」とされている。基本法は地方公共団体に文化振興条例の制定を義務づけるものではないが、同法の施行後制定された文化振興条例の中には、同法の基本的な構成が反映されているようである<sup>55)</sup>。

また、基本法制定後は、条例に計画(文化振興基本方針あるいは文化振興計画、もちろん名称はこのとおりではなく様々なのが見られる)の策定を規定する例がみられる<sup>56)</sup>。基本法制定以前からその旨の規定をおいている条例もむろんあるのだが、これは基本法が政府に基本方針の策定を義務づけていることに倣ったものであろう。いずれにしても、今後制定される文化振興条例もそして既存の条例の運用に際しても、宣言的条例にとどまらず、実行性を担保する方策を講じることが期待される。

(44) 鈴木前掲註(35)七二頁によれば、「計画策定根拠など基本的事項を条例に定めて、具体的内容を行政計画にゆだねる場合、規則への委任と同様、立法権の行政権への過度な委譲は好ましくない。基本条例と基本計画の場合、個別の政策条例と個別計画の場合など、条例と計画の関係にはさまざまな態様があるので、それぞれとも望ましい関係を築くことが肝要である」。条例を制定することのメリット・デメリットを踏まえた上で、計画によって文化振興を推し進める選択をする自治体も存在するのであり、このような具体例の検証により文化振興条例と文化振興計画を考察することについては、あらためて別稿を期すこととしたい。

なお、一例としてあげておろが、八尾市にはプリズムホールという公立文化施設があり、文化振興の拠点としての活動が従来から盛んである。しかし、八尾市ははまだ文化振興条例そのものを制定してはいない（文化振興基金条例はある）。平成一七年三月に公募市民委員等と協働で「芸術文化振興プラン」を策定し、行政のみならず公募市民をも含めた振興プランの進行管理を行っている。条例の必要性や計画との関係を考える上でこのような例を検討することも参考になろう。

(45) さらに、根木前掲書註(24)一六四頁によれば、条例制定に際してに盛り込まれるべき事項としては、次の四つが挙げられる。それは、①文化振興の基本理念の明示、②文化活動に対する財政的な支援措置、③文化行政計画の策定、④審議会等における住民の文化行政への参加、である。

(46) 根木前掲書註(31)一六四頁。

(47) 根木前掲書註(31)一六四頁。

(48) 根木前掲書註(31)一六四頁。

(49) 大橋洋一『行政法』(有斐閣、二〇〇一年)一四九頁以下。根木前掲書註(31)一六四頁。

(50) 根木前掲書註(31)一六四頁。北海道文化振興条例についてさらに、衛前掲書註(24)三九頁。

(51) 富山県文化条例の詳細につき、根木前掲書註(31)一七〇頁。

(52) 根木前掲書註(31)一六七頁。

(53) 小林前掲註(4)一九〇頁。

(54) 小林前掲書註(16)六三頁。

(55) 根木前掲書註(31)九四～九五頁。

(56) 根木前掲書註(31)一六四頁。文化振興条例の時系列的特徴が挙げられている。

## (2) 文化計画

文化政策に関していうと、全般計画である基本計画の中に文化政策が基本理念として盛り込まれ、これを受けて、ハード面で景観計画、アメニティ計画等が策定され、ソフト面では文化振興指針ないし文化プラン等の名称で「文化計画」が具体化されるという構造化が図られるようになった。文化計画の策定は、地方自治体の一般的な権限に基づいて行われる。<sup>(57)</sup>

文化計画策定は、総合計画の下位計画として策定されるのが普通である。その内容については、単に大筋の基本方針を示すにとどまるもの、具体的施策を盛り込んだものなど、様々である。<sup>(58)</sup>文化振興条例の制定と計画策定は必ずしもセットではない。条例がない地方自治体でも計画が策定され、それにもとづき効果的施策を打ち出しているケースは少なくない。

文化芸術振興基本法が制定されて以降は、文化振興条例の中で文化振興計画あるいは文化振興基本方針の策定を義務づける例が増えている。これは、基本法が政府に基本方針の策定を義務づけているのに倣ったものであろう。<sup>(59)</sup>

(57) 根木前掲書註(31)一六七頁。

(58) 根木前掲書註(31)一六七頁。

(59) 根木前掲書註(31)一六七頁。

結びに代えて

文化芸術支援については、国レベルでいえば基本法がようやく二〇〇一年に制定されたばかりであり、まだ法的考察の端緒についたばかりといえなくもないが、この領域においては、従来より地方自治体の施策を素材として学際的な業績が蓄積されている。「新規の行政課題について解答のない時代では、中央省庁自体も解答をもっていない場合が多く、むしろ自治体レベルにおける実験に期待すべき状況が出現している」との指摘がある<sup>(60)</sup>とあり、自治体から展開せられたこの文化行政、わけても文化芸術振興の領域は、行政法学的課題を検討する契機を多く含むものである。たとえば、この領域における法治行政原理（条例、規則、要綱でそれぞれ定めるべき領域・事項）、市民参加の原則、それを画餅にしないための執行過程の透明性をどのようにして確保するのか、また、補完性原則とのかねあい、効率性原則などのさまざまな視点から、<sup>(61)</sup>そもそも「文化」への関与が公金を用いて行政活動として行うだけの公益性を有するのか<sup>(62)</sup>、社会権的な「文化権」がはたして導き出されるかどうか。ここに例としてあげた諸問題を解明するためにも、法制の概観にとどまらず各自自治体の条例・計画を精査し運用状況等も検討されねばならないが、それらの個別検討は今後の課題といたしたい。

(60) 大橋前掲書註(49)二〇一頁。

(61) 大橋前掲書註(49)四七頁以下。

(62) 公共施設の供給行政、資金補助行政等の助成行政などとは、給付行政の中にとり入れられており、これらはとりもなおさず文化振興行政においても重要な事柄である。村上前掲書註(12)によれば、「たとえば、社会の発展により、自律性や自己決定権が高まり、その結果、国民の給付行政に対する依存性が弱まってきたとしても、給付行政に対する一般的な需要には依然として強いものがあるといえよう。また日本国憲法で保障されている社会権を充足させること、およびた

とえ自由権がかかわる場合であってもその前提基盤を作り、それにより自由権を実質的にまたは積極的に援助することも憲法上十分に公共性があるといえよう。したがって給付行政の公共性は、実際上も憲法上も明白に肯定することができる」。文化振興に関わる事項もまた、給付行政の理論から根拠づけられるものである。