OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	我が国の文化政策の構造
Author(s)	根木, 昭
Citation	大阪大学, 1999, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.11501/3155730
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

我が国の文化政策の構造

長岡技術科学大学

根木　昭

1999年6月

はじめに

我が国における文化政策に関する研究は、1992年の文化経済学会〈日本〉の設立によって本格化したといってよい。同学会では、文化経済学、アートマネージメント論とともに、文化政策論もその視野に含め、毎年の年次大会では、おおむねこれら３つの分野にわたり多くの報告がなされている。

しかし、これまで、文化政策についての論及は、ややもすると個別の領域にとどまり、特に、我が国の文化政策全般に関する総合的・体系的な考究はなされてこなかった。

筆者は、1992年７月、文部省・文化庁から長岡技術科学大学に転じ、以来、「我が国の文化政策」を主要なテーマの１つとして研究を進めてきた。本稿は、その体系化と一定の枠組みの提示を試みたものであり、いわば、これまでの研究の集大成でもある。

筆者が文化政策の研究を進めるに当たっては、文化庁をはじめ、都道府県・市町村の文化担当部局、（社）日本芸能実演家団体協議会、（社）全国公立文化施設協会その他多くの関係団体、研究者の方々から、多大のご協力とご支援、ご示唆をいただいた。この場を借りて、深く感謝申し上げる。

特に、本稿の完成には、この分野について志を同じくする枝川明敬氏（学術情報センター助教授）、垣内恵美子氏（国連大学高等研究所渉外担当官）との共同研究に負うところが大きい。ここに、深甚の謝意を表したい。

なお、本稿により、1999年６月３日、大阪大学から博士（法学）の学位を授与された。その際に大変お世話になった中山勲法学部長、國井和郎前法学部長、多胡圭一教授のほか、お忙しい中にもかかわらず本稿をご審査いただいた教官各位に、改めて心からお礼申し上げる。

1999年６月

長岡技術科学大学　　根　木　　昭

注：本稿は、1998年11月末に脱稿したものである。従って、政策展開の現状、使用したデータ等は、同年同月末までのものであることを付記する。

目　　次

序　章　本稿の目的と構成---------- 1
1．本稿の目的
2．本稿の構成
3．本稿の基礎とした論考等

第１章　文化政策の変遷---------- 10
第１節　戦　　前---------- 10
1．芸術政策
2．文化財保護政策
3．戦前の文化政策の特徴
第２節　戦後の第１期（終戦から1950年代末）---------- 16
1．芸術政策
2．文化財保護政策
3．文化施設の整備
第３節　戦後の第２期（1960年代から1970年代前半）---------- 19
1．文化庁の創設
2．芸術政策
3．生活文化と国民娯楽
4．文化財保護政策
5．文化施設の整備
6．地域文化政策
第４節　戦後の第３期（1970年代後半から1980年代末）---------- 24
1．芸術政策
2．文化財保護政策
3．文化施設の整備
4．地域文化政策
第５節　戦後の第４期（1990年以降）---------- 29
1．芸術政策
2．文化財保護政策
3．文化施設の整備
4．地域文化政策
5．「文化行政」から「文化政策」へ

第２章　文化政策の背景---------- 36
第１節　内容不関与の原則---------- 36
1．戦前の娯楽指導と芸術文化の統制
2．戦後の文化に対する基本姿勢
第２節　戦後の国会審議と各種法律の中の「文化」---------- 39
1．戦後の国会審議における「文化」
2．各種法律の中の「文化」とその意味内容の変遷
3．教育との関連の重視と文化政策の実質的な広がり

第３節　日本文化の形成過程との関連---------- 46
１．文化形成の歴史的ダイナミズム
２．日本文化の地理的展開
３．文化政策の方向性
第４節　１９８０年代の時代状況---------- 52
１．「文化の時代」
２．「地方の時代」
３．「国際化の時代」
４．３つの標語の今日的意義

第３章　文化政策の構造---------- 59
第１節　国（文化庁）の文化政策の対象領域と機能---------- 60
１．文部省設置法上の「文化」
２．文化政策の対象領域
３．文化政策の機能
第２節　文化の振興と普及---------- 66
１．全体の枠組み
２．文化支援に関わる施策――支援行政
３．1980年代の時代認識と芸術文化政策の相関
第３節　他の政策領域の文化への接近と文化政策---------- 86
１．他の政策領域の文化への接近
２．他省庁の文化関連施策
３．文化庁の政策庁への位置付け
第４節　地方公共団体の文化政策---------- 97
１．「自治体文化行政」の発展と停滞
２．「自治体文化行政」の再構築モデル
３．地方公共団体の文化政策の方向性
第５節　文化法制と文化予算---------- 106
１．文化法制
２．文化予算

第４章　文化政策の形成過程と政策策定機関による提言---------- 120
第１節　文化政策の形成過程---------- 120
１．政策形成過程と文化政策
２．国（文化庁）
３．地方公共団体（群馬・沖縄県）
４．政策形成の課題と科学的手法導入の可能性
第２節　震災と兵庫県の文化政策への影響---------- 126
１．震災による文化施設・文化活動への被害
２．兵庫県の文化政策
３．震災復旧と文化政策への影響
４．災害と文化政策
第３節　文化政策策定機関による諸提言---------- 132

1．文化庁の政策策定機関と諸提言
2．諸提言の内容の軌跡
3．諸提言と文化庁の対応

第５章　文化施設の設置・運営――設置者行政---------- 143
第１節　文化会館---------- 144
1．文化会館の意義
2．まちづくりと文化会館
3．地域舞台芸術の創造の拠点
4．マネージメントの確立に向けて
第２節　美術館---------- 162
1．博物館と美術館
2．美術館の意義
3．社会教育政策・文化政策・学術政策と美術館
4．美術館政策の現状
5．美術館の管理・運営

第６章　アートマネージメントと文化政策---------- 181
第１節　民間企業の文化へのアプローチ---------- 181
1．企業による文化の支援（メセナ活動）
2．舞台芸術公演の収支
3．公・私両部門の連携と役割分担
第２節　文化経済学とアートマネージメント---------- 189
1．文化経済学会の設立と文化経済学の提唱
2．アートマネージメントの必要性
第３節　アートマネージメントと文化政策との関連---------- 193
1．アートマネージメントの意義
2．アートマネージメントと文化政策との異同
3．文化政策論とアートマネージメント論の統合

第７章　まちづくりと文化政策---------- 196
第１節　文化施設と都市景観---------- 196
1．文化施設立地の類型
2．第２－第５類型の典型例
3．文化施設の都市景観への積極的な取り込み
第２節　地方公共団体の文化政策の理念と政策展開の方向---------- 201
1．都道府県の文化振興指針
2．文化振興指針の内容と方向
3．文化振興指針の対象範囲の拡大
第３節　地方都市における文化を核としたまちづくりによる地域活性化の試み-- 210
――滋賀県長浜市の「黒壁ガラススクエア」の事例――
1．滋賀県長浜市の実勢
2．（株）黒壁の創設と経営方針

3．「文化事業に関する住民意識調査」
4．（株）黒壁の成功の要因
5．ハードとソフトを調和させたまちづくり
第４節　文化政策と生涯学習政策の交錯---------- 217
——新潟県・長岡市・小国町の事例——
1．新潟県
2．長岡市
3．小国町
4．地方公共団体のレベルによる相違

第８章　歴史的・文化的景観の保存に関わる文化財保護政策と関連諸政策-------- 227
第１節　自然的名勝及び天然記念物をめぐる文化財保護法と自然環境保全法制-- 228
1．自然的名勝及び天然記念物と文化財
2．「文化財」概念の是非をめぐる諸説
3．文化財保護法の体系下とすることの妥当性
4．文化財保護制度と自然環境保全制度の相互補完
第２節　記念物と景観の形成・小生態系の保全との関わり---------- 240
1．遺跡の公園化と博物館の広域化
2．天然記念物アユモドキ絶滅の危機とその再生
第３節　文化財保護政策と各種政策の複合---------- 254
1．国法レベルにおける法令の交錯
2．国の法令等の限界
3．地方公共団体レベルにおける総合・一体化

第９章　田園景観をめぐる文化政策と各種政策のインターフェイス---------- 262
第１節　アメニティ創造の気運と田園への憧憬---------- 262
1．アメニティ創造の気運
2．田園への憧憬
第２節　田園発見の流れ---------- 264
1．豊葦原の瑞穂の国
2．大和絵の景観
3．『名所図絵』に見る田園風景
第３節　田園の構成美と日常景の再認識---------- 270
1．歴史性と洗練性
2．小生態系と循環システム
3．「日常景」の再認識
4．田園景観とエコミュージアム
第４節　人文的景観と各種政策のインターフェイス---------- 277
1．ミクロな視点から
2．人文的景観と近隣の自然・小生態系の復活に向けて
3．文化政策等各種政策のインターフェイス

第10章　文化政策の今後の方向---------- 285

第１節　文化政策の背景にある２つの方向---------- 285
１．普遍化と個性化
２．両方向の調和と均衡
第２節　芸術文化政策における新たな課題---------- 285
１．民間部門の参画
２．政策からマネージメントへの転換
３．マルチメディアの普及による芸術活動の変容
第３節　文化政策の深化と範囲の拡大---------- 289
１．文化政策の中核領域
２．文化政策の関連領域
第４節　総合文化政策の確立---------- 292
１．教育・経済・民間団体との関係
２．文化政策形成過程の洗練とマネージメント性への配慮
３．国・民間の役割分担と文化庁の総合調整機能
４．総合文化政策の確立に向けて

〔付属資料〕文化政策策定機関による諸提言の概要---------- 297
Ⅰ　『文化行政長期総合計画について』（まとめ）
—文化行政長期総合計画懇談会（1977年３月）—
Ⅱ　『地域社会と文化について』（答申）
—中央教育審議会（1979年６月）—
Ⅲ　『芸術活動の振興のための新たな方途』（報告）
—民間芸術活動の振興に関する検討会議（1986年７月）—
Ⅳ　『「文化の時代」に対処する我が国文化振興の当面の重点方策について』
—文化政策推進会議（1991年７月）—　（緊急提言）
Ⅴ　『文化政策推進会議審議状況について』（報告）
—文化政策推進会議（1992年６月）—
Ⅵ　『「文化発信社会」の基盤整備の構築に向けた文化振興のための当面の重点方策について』（提言）
—文化政策推進会議（1994年１月）—
Ⅶ　『２１世紀に向けた文化政策の推進について』（報告）
—文化政策推進会議（1994年６月）—
Ⅷ　『新しい文化立国をめざして—文化振興のための当面の重点施策について—』（報告）
—文化政策推進会議（1995年７月）—
Ⅸ　『文化振興マスタープラン・文化立国に向けての緊急提言』（緊急提言）
—文化政策推進会議（1997年７月）—

図表一覧---------- 325
参考文献---------- 327

序　章　　本稿の目的と構成

1．本稿の目的

本稿の目的は、“我が国の文化政策の構造”を分析し、今後の在り方を探るとともに、これを「文化政策論」として総合・体系化し、一定の枠組みを提示することにある。

それは、次のような基本的な観点に立っている。

（1）文化政策の属地性と“我が国”の「文化政策論」の構築

およそ一国の文化政策は、それまでの歴史的な経緯と、その時々の民意によって規定される。文化政策には、フランスを典型とする国家主導型と、アメリカを典型とする民間主導型を両極とし、その間に多様な形態が見られる。フランスの国家戦略としての文化重視策を引き合いに出しながら、我が国の文化政策の後進性を指摘する見方がある一方、アメリカの税制優遇措置による間接的な文化振興策を理想とする考えもある。しかしながら、文化政策は、属地性が極めて強いものであり、政府による文化に対する干渉の歴史や、国民一般の文化についての考え方や姿勢を踏まえて展開される必要がある。特に、文化そのものについての価値観を、国家が特定の方向に誘導することは厳に慎まなければならない。それは、民意をベースに考えられるべきことであり、文化についての国民一般のニーズを背景として、はじめて政策課題として浮上してくる。

国中が挙げて軍事行動に邁進し（戦前・戦中）、経済効率を追求する（高度経済成長期）時代にあっては、文化についての認識は著しく後退する。昨今でこそ、遺跡や歴史的景観の重要性が認識され、その保護が国民的合意になりつつあるが、国土開発が盛んな時期には、これらの保護は、経済成長を阻害するものとして退けられる傾向にあった。それは、高度経済成長の負の側面、すなわち公害の蔓延と自然環境の劣化、歴史的・文化的環境の破壊という過程を経て、はじめてその重要性について目が開かれたといえる。

従って、文化政策の在り方は、その国の歴史的な沿革や、国民の文化的成熟度に依存するといってもよく、このため、我が国の文化政策も、我が国の実態を踏まえて展開される必要がある。

本稿は、第1に、この意味における“我が国”の「文化政策論」の構築を目指すものである。

（2）芸術文化への支援に関わる「文化政策」の明確化

戦後、我が国は、文化国家を国是としたが、一方で、戦前・戦中の芸術文化活動に対する抑圧への反省から、国・地方公共団体が、文化特に芸術文化活動に関わることは極力避けられた。従って、戦後暫くの間、国の文化に関わる施策は、文化財保護、国語・国字の改革といった個別の分野を除けば、従来の芸術家の顕彰や、芸術祭に象徴される芸術文化活動の場を確保するといったことにとどまっていた。特に芸術文化活動は、本来国民の自由な発想に基づくものとして、国はこれに関与することを自ら抑制した。このため、教育の基礎としての文化の必要性が叫ばれはしたものの、文化の振興についての明確な方針は存在しなかった。従ってまた、そこに、明確な理念に基づく「文化政策」という固有の領域が成立する余地もなかったといってよい。

戦後の自由な雰囲気の中で、芸術文化活動は活発化していったが、1960年代の高度経済成長期の到来とともに、舞台芸術を中心とする芸術文化団体の財政逼迫が時を追って深刻

となった。そして、次第に公的支援の要請が高まり、その結果、徐々に国の助成措置が講じられるようになった。このような芸術文化活動への支援要請は、内容不関与を原則としつつ、新たな形による国の芸術文化への関わりが求められるようになったことを意味する。このことが契機となり、やがて、芸術文化への支援を中心とする「文化行政」の輪郭が徐々に形成されていく。しかし、芸術文化活動は、国民の自由な意思に基づくものである以上、国の側は、支援要請に対して、常に受け身の対応に終始していたのが当時の姿であった。

国の文化行政推進の画期となったのは、1966年の文部省文化局の設置と、それに続く1968年の文化庁の創設であった。文化局は、それまで文部省の各局に分散していた芸術、著作権、国語、宗教等に関わる施策に、文化普及の施策を新たに付加して構成されたが、さらに文化庁は、この文化局と外局の文化財保護委員会を統合し、芸術文化その他の領域と文化財保護に関わる施策を一元的に行うこととして設立された。文化庁の発足によって、漸く総合的な文化行政の推進体制が一応の形を整えた。

しかし、文化庁が対象とする「文化」は、文部省設置法において、「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をいう。」（第２条）と規定されているように、かなり限定的となっている。この規定及びその他の関連規定を受け、文化庁は、文化の振興と普及、文化財の保護と活用、国語の改善、著作権の保護、宗務行政の運営の５つを対象領域として、その施策を進めた。このうち、文化の振興と普及については、文化の頂点（＝芸術）の伸長と文化の裾野の拡大が、その機能として位置付けられた。

そして、文化の頂点の伸長に関わる芸術文化団体の活動への支援は、開庁以前からの大きな課題の１つとして引き継がれた。芸術文化活動への支援措置は次第に拡大されていったが、国がこれに積極的な関わりを持つことについての理論的な根拠は、依然として不明確なままであった。このため、支援要請に対して受け身の対応とならざるを得なかった。芸術文化団体側の要請の理由も、「文化国家を標榜するからには、国が支援措置を講ずるのは当然」といった、やや情緒的な主張がなされていたに過ぎない。また、支援の要請は、西洋伝来のオペラ、バレエ、オーケストラ等の、いわゆる現代舞台芸術が中心であり、これらのジャンルが幅広い観客層を形成していなかったこともあって、真に国民世論となるには程遠いものがあった。

そのような中で、1980年代を通ずる財政再建のための補助金抑制措置の影響を受け、芸術文化活動への支援は重大な危機に見舞われることになった。すでに舞台芸術活動の国への依存度は極めて大きくなっており、このまま推移すれば、活動の衰退はいうに及ばず、舞台芸術団体の存立そのものも危ぶまれる状況となった。そのような事態が進行する中で、経済、社会との関わりにおいて、芸術に対する意義付けをはじめて試みたのが、文化庁の「民間芸術活動の振興に関する検討会議」の報告『芸術活動の新たな方途』（1986年）である。同報告は、芸術の経済、社会における意義と、それに基づく公的支援の必要な理由を示すとともに、当時標榜されていた「民間活力の活用」という表現で、民間からの支援（メセナ）の必要性にも言及した。当時、すでに民間から芸術文化支援の気運が起こりつつあり、この報告を契機に、やがてその必要性についての認識も深まっていった。

そして、1990年、公的支援については芸術文化振興基金の創設となって実を結び、抜本

的な助成措置の拡充が図られた。また、民間支援についても、同年に企業メセナ協議会が設立され、民間企業によるメセナ活動推進の母体が誕生した。それによって、芸術文化への支援の形態は、従来の国と芸術文化団体二者間の関係から、民間企業等を含む三者間の関係に転換した。

このような動向は、文化行政の在り方に影響を与えた。すなわち、支援要請に対する受け身の「行政対応」から、公・私の役割分担と相互補完を含む総合的な視点による「文化政策」として進められる必要性を生ぜしめた。現にこの前後、それまでの「文化行政」に代わって「文化政策」の語が用いられ始めた。それは、単なる行政施策の域を超え、社会、経済との関係を見据えた、より高次の「文化政策」として形成される必要が出てきたことを物語っている。

本稿は、第2に、芸術文化への支援とういう観点から、「文化政策」の在り方を明確化しようとするものである。

（3）文化経済学、アートマネージメント論に対置する「文化政策論」の形成

上に見たような動向の中で、1990年前後から、経済学の分野において、芸術文化活動特に舞台芸術活動が経済的に自立不可能であることから、公的支援の必要性についての問題提起がなされ始めた。それは、米国のW・J・ボーモルとW・G・ボーエンの“Performing Arts The Economic Dilemma”（1966年、邦訳は、池上惇・渡辺守章監訳『舞台芸術 芸術と経済のジレンマ』1994年）による影響である。同著の刊行に遅れること約20年にして、我が国でも、漸く文化を経済的側面から捉え、これについての研究を行う気運が生じた。

それとともに、ボーモルとボーエンの著書は、新たにアートマネージメント（又は芸術経営）の必要性を提起した。それまで、多くの芸術文化団体は、公的支援の要請を行ってきたものの、自らの団体又は事業の経営ないし運営ということについてはあまり関心を払わなかった。しかしながら、民間サイドでもメセナの気運が高まり、官民からの支援を得ようとすれば、経営に関して無頓着でいることはできなくなった。そして、次第に資金調達（fund rasing）の必要性についての認識が育まれていった。また、この頃、文化施設の運営の在り方が問題となった。すなわち、1980年代に入ってから、いわゆる「自治体文化行政」の進展に伴い、各地に多くの文化会館、美術館等の文化施設が建設されたが、建物の立派なことに比し、事業展開すなわちソフトの貧弱さが指摘され、ここでもマネージメントの必要性が提起された。このような事情を背景に、1990年代に入り、アートマネージメントの研修が行われるようになり、また、アートマネージメント論に関わる研究も緒に就いた。そして、文化経済学やアートマネージメント論の提唱を背景に、「文化経済学会〈日本〉」が設立され、文化政策を含め、広く文化に関する社会・経済学的な研究が進められることとなった。

このような文化経済学、アートマネージメント論という、経済、経営分野からの文化への接近に対し、政策面においても、「文化政策論」を構築する必要性が生じた。

本稿は、第3に、このような経済、経営サイドからの文化へのアプローチに対し、政策科学の立場から「文化政策論」の形成を目指すものである。

（4）文化概念の拡大による「文化政策」の総合化

先に述べたように、文化庁の文化政策の対象領域は限定されている。しかし、もともと

文化の概念は多義的である。文部省設置法上の文化の定義は限定的であるように見えるが、行政対応のいかんによっては伸縮の幅は広い。現に、文化庁も、時代の進展とともに、先の５つの領域を踏まえながら、教育、経済、情報、福祉等と関連する各般の施策の必要性を認識し始めている。特に、まちづくりにおいて文化（ないし文化財）が重要な意味を持ちつつあり、そのソフト面に関わる施策の拡大が見られるようになった。

また、各種法律の中には、理念としてではあるが、文化の語が用いられる例が多くなっており、特に1980年代以降は、他の政策領域からの文化への接近が顕著となってきた。そして、各省庁によって、文化庁の対象領域を超えた、あるいはこれに関連した、実質的な文化関連施策を生み出している。例えば、自治省、通産省等が、地域振興、文化産業の育成等の見地から各種の文化関連施策を実施するとともに、国際文化交流については、従来から外務省が深くこれに関与している。また、学校教育における芸術家の養成や、文化活動と重なる部分が多い生涯学習については、文部省がこれを担っている。このことは、国のレベルでの文化政策の分散化と競合を招いている。

一方また、地方公共団体は、1970年代の後半以降、広範な「生活文化」の領域をカバーする必要があるとの立場から、「文化の時代」「地方の時代」の標語の下に、首長自らのリーダーシップによる「自治体文化行政」を強力に展開するようになった。特に、文化を上位概念に置き、地域文化をまちづくり・むらおこしの中核に位置付け、地域政策のあらゆる側面を理念的に文化政策に収斂させ、総合政策としての色彩を持たせるようになった。例えば、全般計画である総合計画の中に文化政策の基本を理念として盛り込み、これを受けて、ハード面では景観計画、アメニティ計画等を、また、ソフト面では文化プラン等を具体化するといった構造化が図られつつある。従って、文化の概念も、景観・アメニティ・水辺・公園・街路・緑・里山・田園・都市等、ハードを含む生活環境全般にまで拡大している。

他省庁による実質的な文化関連施策の展開、地方公共団体の文化政策の総合化は、いずれも、芸術文化と文化財保護を中心とする文化庁の文化政策の枠を超えたところに、政策展開の対象を見い出している。それは生活の質の向上を図るため、文化を上位概念に置いた結果にほかならない。そして、国のレベルにおいては、文化庁と競合しつつ、分散化の方向が見られ、逆に、地方公共団体では総合化の方向が顕著となっている。その意味で、文化政策そのものが、ある種の混乱をきたしているといえる。

今次の行政改革において、文化庁は政策庁としての機能を保持することとなった。また、省庁間調整システムが導入され、文化庁が他省庁の文化関連施策を調整し、あるいはこれと連携する道が開かれた。文化庁も、『文化振興マスタープラン』（1998年策定）において、「関係省庁、地方公共団体、民間の役割分担を明確にし」、「文化立国の実現に向けて国をあげて取り組む」べきことを表明している。

文化政策は、文化に関する国及び地方公共団体の施策の総体と観念される。上のような状況の中で、本稿は、第４に、総合的な「文化政策」の在り方について考察しようとするものである。

２．本稿の構成

本稿の構成は全10章から成り、その概要は次のとおりである。

第１章においては、文化庁の主要な対象領域である「文化の振興と普及」「文化財の保護と活用」の面に即して、戦前から現在までの文化政策の変遷を概観し、今日の文化政策が成立するに至った歴史的沿革を把握する。

第２章においては、今日の文化政策の背景を成す４つの事項、すなわち、芸術文化についての「内容不関与の原則」、戦後確立された文化政策の「文教」への位置付け、日本文化形成の過程から導き出される方向性（文化の受容と創造の在り方、「文化的中央」と「文化的地方」の格差是正）、1980年代の時代状況（「文化の時代」「地方の時代」「国際化の時代」）の今日的意義、について整理する。

第３章においては、今日の文化政策の構造を明かにする。まず、国（文化庁）の文化政策の対象領域と機能について整理する。次いで、対象領域の中核を占める文化の振興と普及に関わる全体的な枠組みを概観するとともに、特に文化支援に関わる施策（支援行政）について詳述する。また、他の政策領域の文化への接近の実態を把握する。そして、地方公共団体の文化政策（「自治体文化行政」）について触れ、最後に、文化法制と文化予算に関わる課題について述べる。

第４章においては、文化政策の形成過程を明かにする。国（文化庁）と地方公共団体（群馬、沖縄県）を例に、その実態を分析するとともに、大震災とその復旧という非常時における兵庫県の文化政策の変質について眺める。そして、文化庁の文化政策策定機関による諸提言の軌跡を跡付け、これに対する政策対応の結果を分析する。

第５章においては、文化政策の重要な柱の１つである文化施設の設置・運営（設置者行政）に関し、文化会館と美術館を対象として取り上げ、詳細な実態把握と分析を行うとともに今後の在り方を探る。

第６章においては、アートマネージメントと文化政策を取り上げる。舞台芸術への公的支援の必要性と民間企業によるメセナ活動、文化経済学とアートマネージメント論の提唱といった背景を踏まえ、アートマネージメントと文化政策の異同及び関連について整理する。

第７章においては、まちづくりと文化政策について述べる。まず、ハード面に関わる文化施設と都市景観について述べ、次いで、まちづくりにおける文化政策の位置付けを、地方公共団体の文化振興指針の中に探る。そして、まちづくりの成功例として、滋賀県長浜市の「黒壁ガラススクエア」に言及し、最後に、新潟県・長岡市・小国町を例に、文化政策と生涯学習政策の交錯について分析、把握する。

第８章においては、歴史的・文化的景観の保存に関し、文化財保護政策と各種政策の複合の実態を分析する。自然的名勝・天然記念物をめぐる文化財保護法と自然環境保全法制の相互関連と整合性の在り方、記念物と景観の形成・小生態系の保全との関わりに関する各種政策の複合、そして、文化財保護政策と各種政策における国レベルの法令の交錯と限界、地方公共団体における総合・一体化の実態について整理し、今後の在り方を探る。

第９章においては、近年、その構成美と日常景について認識が深まりつつある田園景観に焦点を当て、これをめぐる文化政策と各種政策のインターフェイス（接面）について分析し、人文的景観と近隣の小生態系の保護と再生に関わる各種政策の連携の必要性について述べる。

そして、以上のことを踏まえ、第10章においては、文化政策の今後の方向性を提示する

こととする。

3．本稿の基礎とした論考等

（1）先行研究

我が国の文化政策全般に関わる先行研究は、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、我が国の文化政策全般につき、その現状分析を行いながら、体系的、網羅的に論じた最初の書物といえる。

一方、文化庁（文部省）が、その時々の文化政策の現状について概観したものとして、次の3つが挙げられる。

① 文化庁編『文化行政の歩み―文化庁創設10周年にあたって―』（1978年）

② 文化庁『我が国の文化と文化行政』（1988年）

③ 文部省『平成5年度 我が国の文教施策―「文化発信社会」に向けて―』（1993年）

①は、文化庁創設10周年目に出された。戦前から戦後にかけての文化行政の歩みを加味しながら、当時の文化行政の実態像を簡潔にまとめている。

②は、文化庁創設20周年目に刊行された。それまでの文化政策の進展を踏まえ、全編を通じ、できるだけ文化政策の理念を明確化し、理論化を図ろうとしている。「文化白書」と呼ばれ、今日なお文化政策についての底本といってよい位置を占めている。

③は、②をやや簡略化し、その後の新規事項を盛り込んだものである。これは、「教育白書」であるが、文化庁創設25周年目に、副題のような特集が組まれたものである。

なお、本稿の各章ごとの個別事項に関わる先行研究は多い。これらのもののうち、本稿で引用したものは、各章各節の末尾に注記するとともに、その他の関係著書等も含め、巻末に一括して参考文献として掲げた。

（2）本稿の基礎とした筆者の既往の論考

本稿の基礎とした筆者の既往の著書・論文を各章ごとに示せば、次のとおりである。

1）第1章について

○根木昭「第1章 第2節 2．戦前の文化政策の流れ、3．戦後の文化政策の変遷」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，pp. 22-29，1996年

○根木昭・枝川明敬・垣内恵美子「芸術政策の構造的枠組の変遷」『文化経済学会〈日本〉論文集第3号』pp. 103-107，1997年

○根木昭「第Ⅲ部 芸術と行政―文化庁芸術課の平成元年―」科学研究費基盤研究報告書（研究代表者：根木昭）『芸術文化指標の設定と文化データ収集のための手法に関する研究』pp. 115-142，1998年

2）第2章について

○垣内恵美子・根木昭「戦後の国会審議と法制に見る『文化』の意味とその変遷」『長岡技術科学大学研究報告第20号』（1998年12月予定）

○根木昭「第1章 第2節 1．日本文化の成り立ち、第3節 1．文化政策の背景」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，pp. 19-22，pp. 30-32，1996年

○根木昭・大橋敏博・神部一男「1980年代における『文化行政』の時代背景―『文化の

時代』の社会的背景と『地方の時代』の文化的側面―」『長岡技術科学大学研究報告第18号』pp. 61-67, 1996年

○根木昭「第Ⅲ部 芸術と行政―文化庁芸術課の平成元年―」科学研究費基盤研究報告書（研究代表者：根木昭）『芸術文化指標の設定と文化データ収集のための手法に関する研究』pp. 143-149, 1998年

3）第3章について

○根木昭「第1章 第1節 1．文化政策の対象としての「文化」の意義、第3節 2．文化活動の展開と文化創造の主体、3．文化をめぐる状況と文化政策の役割、4．文化政策の基本と方向」「第3章 第1節 1．全体的な構造と枠組み、2．文化庁の文化政策、3．地方公共団体の文化政策」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, pp. 1-4, pp. 32-38, pp. 99-109, 1996年

○根木昭「宗務行政の性格と宗教法人法の特徴」宗教法学会『宗教法第12号』pp. 235-262, 1993年

○根木昭「第Ⅲ部 芸術と行政―文化庁芸術課の平成元年―」科学研究費基盤研究報告書（研究代表者：根木昭）『芸術文化指標の設定と文化データ収集の手法に関する研究』pp. 115-136, pp. 140-152, 1998

○根木昭「芸術文化行政の現状」国立社会教育研修所『社会教育行政の現状と動向第1集』pp. 57-74, 1986年

4）第4章について

○根木昭「第3章 第3節 文化政策の形成過程」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, pp. 89-98, 1996年

○根木昭・枝川明敬・垣内恵美子「文化政策形成過程に関する一考察―政策科学的アプローチの可能性―」『文化経済学会〈日本〉論文集第2号』pp. 35-39, 1996年

○根木昭・枝川明敬・垣内恵美子「地域文化振興政策における意思決定過程に関する一考察―沖縄県を事例として―」『長岡技術科学大学研究報告第16号』pp. 77-82, 1994年

○根木昭・枝川明敬「阪神・淡路大震災の文化施設及び文化活動に与えた影響とその復旧過程における兵庫県の文化政策」『長岡技術科学大学研究報告第18号』pp. 69-73, 1996年

○根木昭「第Ⅱ部 文化に関わる諸提言の軌跡」科学研究費基盤研究報告書（研究代表者：根木昭）『芸術文化指標の設定と文化データ収集の手法に関する研究』pp. 69-108, 1998年

5）第5章について

○根木昭「第1章 第1節 文化会館の意義」「第2章 第1節 文化会館の組織」「第3章 第4節 管理・運営からマネージメントへ」根木昭・枝川明敬・垣内恵美子・笹井宏益『文化会館通論』晃洋書房, pp. 1-10, pp. 57-74, pp. 196-216, 1997年

○根木昭「第1章 第1節 美術館の制度」「第2章 第2節 美術館政策の現状」「第3章 第11節 美術館とまちづくり」根木昭・枝川明敬・垣内恵美子・溝上智恵子・栗原祐司『美術館政策論』晃洋書房, pp. 1-20, pp. 63-81, pp. 188-197, 1998年

6）第6章について

○根木昭「第５章 第１節 文化政策のシステム」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，pp.201-213，1996年
○根木昭「Ⅱ 企画制作の仕事 1 文化政策としてのアートマネージメント」（社）日本照明家協会編『新編・舞台テレビジョン照明［知識編］』pp.76-80，1998年
○根木昭「第Ⅲ部 芸術と行政―文化庁芸術課の平成元年―」科学研究費基盤研究報告書（代表者：根木昭）『芸術文化指標の設定と文化データ収集のための手法に関する研究』pp.156-163，1998年
○根木昭・姫野翠・枝川明敬・垣内恵美子・大和滋「日本のオペラと『（財）日本オペラ振興会』―オペラを中心としたケース・スタディ―」『長岡技術科学大学研究報告第16号』pp.67-75，1994年
○Akira Neki, Archie Kleingartner, Kate Winegar, Midori Himeno, Akitoshi Edagawa, Emiko Kakiuchi and Shigeru Yamato, Chap.4 Case Study:Opera; Comparing Cultural Policy A Study of Japan & The United States, AltaMila Press, 1999（予定）

７）第７章について

○根木昭「文化施設立地の類型とその都市景観形成における意義」『文化経済学会〈日本〉年次大会予稿集』pp.150-153，1997年
○根木昭「地方公共団体の文化政策の理念と政策展開の方向―県レベルにおける文化振興指針策定の動向と内容から見て―」『文化経済学会〈日本〉年次大会予稿集』pp.118-121，1997年
○根木昭「各県の文化振興指針に見る文化政策の方向」科学研究費基盤研究（研究代表者：根木昭）報告書『文化政策による地域活性化の実態及び効果に関する総合的研究』pp.65-75，1997年
○根木昭・垣内恵美子「地方都市における文化を核としたまちづくりによる地域活性化の試み―滋賀県長浜市の『黒壁ガラススクエア』を例として―」『長岡技術科学大学研究報告第20号』（1998年12月予定）
○垣内恵美子・根木昭「滋賀県長浜市における文化事業に関する住民意識調査」科学研究費基盤研究（研究代表者：根木昭）報告書『文化政策による地域活性化の実態及び効果に関する総合的研究』pp.45-62，1997年
○垣内恵美子・根木昭「自治体における生涯学習政策と文化政策の発現形態についての一考察―新潟県・長岡市・小国町における両政策の相違と交錯―」『滋賀大学教育学部紀要 人文科学・社会科学・教育科学 第45号』pp.253-261，1995年

８）第８章について

○根木昭「自然的名勝及び天然記念物の『文化財』としての適否に関する考察」『長岡技術科学大学研究報告第17号』pp.109-117，1995年
○根木昭・岸本雅敏「遺跡の公園化と博物館の広域化及びそのまちづくりにおける意義」『長岡技術科学大学研究報告第19号』pp.105-113，1997年
○根木昭・根木修「新田と用水路に成立した魚類を中心とする小生態系と現代の農業用水路の改修によるその破壊と再生―岡山県旭川水系を例として―」『長岡技術科学大学研究報告第19号』pp.141-150，1997年
○根木昭・大橋敏博「文化財を活かしたまちづくりにおける関係法制の交錯とその運用」

文化経済学会〈日本〉『文化経済学第１巻第１号』pp.19-23，1998年

９）第９章について

○根木昭「第１章 自然環境の保全と田園景観の発見」「第９章 田園の日常景とエコミュージアム」「第10章 第２節 人文景観と近隣の自然・小生態系への開眼」根木昭・根木修・垣内恵美子・大塚利昭『田園の発見とその再生―「環境文化」の創造に向けて―』晃洋書房（1999年3月 出版予定）

10）第10章について

○根木昭「第５章 文化政策のダイナミズム―新たな枠組みの構築に向けて―」佐々木晃彦編著『文明と文化の視角―進化社会の文化経済学―』東海大学出版会（1998年12月 出版予定）

○根木昭「第１章 文化政策の視点」総合研究開発機構『ＮＩＲＡ研究報告書（No.970107）』pp.11-20，1998年

○根木昭「第２章 １ 文化政策の視点」総合研究開発機構『ＮＩＲＡ政策研究（Vol.11 No.5）』pp.22-27，1998年

○根木昭「Ⅱ 高度情報化社会に対応する行政上の課題 ２.中期的な観点からの取り組み 2.7 文化（含文化財）」科学研究費総合研究報告書（研究代表者：坂本昂）『高度情報化に伴う社会の変容と行政上の課題に関する研究』pp.87-103，1996年

○根木昭「10 芸術文化の面におけるマルチメディアの影響」科学研究費総合研究資料集（研究代表者：坂本昂）『高度情報化に伴う社会の変容と行政上の課題に関する研究』pp.77-80，1995年

○根木昭「第Ⅰ部 我が国の文化政策の構造と今後の方向」サントリー文化財団助成研究報告書（研究代表者：根木昭）『我が国の文化政策の今後の在り方に関する調査研究―欧米との比較及び我が国の特性を基礎として―』pp.1-21，1998年

○根木昭「第Ⅰ部 第１章 文化政策の新たな展開」科学研究費基盤研究報告書（研究代表者：根木昭）『芸術文化指標の設定と文化データ収集のための手法に関する研究』pp.3-14，1998年

（３）関連論文

本稿に直接関係しないが、諸外国の文化政策に関わる論考として、次の論文がある。

○根木昭・枝川明敬・垣内恵美子「米国における芸術文化支援政策の変遷、現状と課題」科学研究費総合研究（研究代表者：守屋秀夫）報告書『アートマネージメント（芸術経営）機能と効果に関する研究』pp.45-85，1996年

○垣内恵美子・根木昭・枝川明敬「英国における芸術支援政策の変遷とロイヤルオペラハウスの将来戦略」『文化経済学会〈日本〉論文集第３号』pp.79-83，1997年

第１章　文化政策の変遷

今日、国の文化政策は、文部省の外局である文化庁を責任官庁として展開されている。

文化庁の政策対象としての「文化」は、文部省設置法において、「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」（文部省設置法第２条）と規定されている。第３章で述べるように、この規定と、同法の文部省の所掌事務に関する規定（同法第５条）並びに文部省組織令の芸術文化課及び地域文化振興課の所掌事務に関する規定（文部省組織令第96条及び97条）を総合的に勘案すれば、文化庁の政策対象としての文化は、「芸術」「生活文化」「国民娯楽」「文化財」「国語」「著作権」及び「宗教」に要約される。そして、文化庁は、このような「文化の振興及び普及、文化財の保存及び活用を図るとともに、宗教に関する国の事務を行う」（文部省設置法第12条）ことを任務としている。このことから、文化政策の対象領域は、「文化の振興と普及」「文化財の保護と活用」「国語の改善」「著作権の保護」及び「宗務行政の運営」の５つに整理することができる(*1)。

一方、近年、各省庁が、それぞれの立場から文化関連施策を実施するようになり、これら省庁が対象としている文化の範囲は、文化庁が対象とするそれよりも拡大している(*2)。

また、いわゆる「自治体文化行政」が、1980年代から著しい発展を遂げたが、ここで対象とされる文化は「生活文化」と観念され、先の文化庁の生活文化とは異なって極めて幅広いものが含まれている(*3)。

このため、今日では、実質的な文化政策の対象としての文化は極めて多義的となっている。

本章では、文化庁の対象領域とされている「文化の振興と普及」「文化財の保護と活用」の面に主として焦点を当て、戦前から今日に至るまでの文化政策の変遷の跡をたどることとする(*4)。

*1 この点については、第３章において詳述する。

*2*3 これらの点については、第２章及び第３章において詳述する。

*4 本章において参考とした文化庁・文部省関係の文献資料等は、本章の末尾に掲げた。

第１節　戦　　前

明治政府が推進した文明開化政策は、そのすべてが文化政策といえるが、戦前において狭義の文化政策として観念され、戦後もその中核領域を形成している「芸術」と「文化財保護」に限定して、その流れを概観する。

１．芸術政策

戦前の芸術政策の流れは、明治維新（1868年）から1907年（明治40）の第１回文部省美術展覧会が開催されるまでの第１期、1937年（昭和12）の帝国芸術院設置までの第２期、及び、それ以後終戦（1945年）に至るまでの第３期に区分される(*5)。

（１）第１期の芸術政策は、次のような経過をたどっている。

明治維新後、近代化の一環として、芸術の分野でも、音楽、美術を中心に積極的に西洋芸術の導入が図られた。他方では、1880年代（おおむね明治10年代）におけるナショナリズムの台頭を反映して、古来の伝統芸術を見直す動きが盛んとなり、特に美術の分野では、日本美術の再生に向けた活動が活発となった。

音楽については、明治初期、軍楽隊の吹奏楽技術の習得や、宮内省雅楽課の伶人による洋楽伝習等が挙げられる。1879年（明治12）、文部省音楽取調掛の設置により、西洋音楽習得のための伝習生に対する洋楽教育の実施と唱歌教材の作成が進められた。1883年（明治16）には、東京師範学校及び同女子師範学校で音楽が正課に取り入れられ、また、1886年（明治19）の学校令では、各種類の学校で、唱歌・音楽の必修措置が講じられた。そして、1887年（明治20）、東京音楽学校が創設され、音楽家及び音楽教師の養成が図られることとなった。なお、伝統音楽については、1870年（明治３）、京都、奈良、大阪の三方楽所の楽人を集めて雅楽局が設けられ（翌年、雅楽課に改称）、雅楽の振興が図られた。

美術の分野では、明治初期には、洋画の持つ写実性・実証性による軍事的・工学的有用性から、陸軍士官学校（1874年創設）や工部美術学校（1876年創設）で洋画教育が取り入れられた。また、輸出振興という実利的目的から、1877年（明治10）以降、内国勧業博覧会等において官設美術展が開催され、全国から各流派の作品が一堂に集められ、日本画家が広く世に出る契機となった。1880年代に入ると、欧化主義への反発とともに、フェノロサと岡倉天心による邦画伝統尊重論が展開され、日本美術見直しの動きが盛んとなった。この影響により、1887年（明治20）に設置された東京美術学校は、当初、日本固有の美術の保存と振興を目的とした。その後、黒田清輝らによる洋画の復興によって、1896年（明治29）には西洋画科が設けられ、本格的な人材養成が行われるようになった。

このように、第１期における芸術政策は、西洋芸術の積極的な導入と日本古来の伝統芸術の再興を２つの柱としながら、主として音楽“教育”と美術“教育”が中心となって推進された。

（２）文部省美術展覧会（文展）開催以降の第２期を迎え、はじめて本来の意味の芸術政策が開始された。

明治初期の勧業を意図した美術展覧会に対し、次第に、純粋に芸術の観点から美術振興策を講ずべきことが主張されるようになった。折しも、黒田清輝らが、フランスの官設サロン類似の機関ないし美術奨励機関設置の建議を行ったことを契機に、1907年（明治40）、美術審査委員会官制が定められ、毎年、文部省によって展覧会が開催（文展）されることとなった。この文展は、唯一の政府主催の官展であったことから、作家の登竜門として大きな役割を果たした(*6)。

文展は、その後、審査委員の任命、授賞についての批判等から有力会派の離脱があり、抜本的な改革が求められるようになった。このため、種々の紆余曲折を経て、1919年（大正８）、新たに帝国美術院が設置された。帝国美術院は、美術家を優遇する栄誉機関としての性格を有し、また文部省に代わって展覧会（帝展）を開くこととなり、この体制が昭和初期まで続いた(*7)。

この時期においては、展覧会という発表の場を設け、また、帝国美術院会員に対する優遇措置を講じることによって美術の振興を図ろうとした。このため、対象が美術の分野に

限られはしたものの、はじめて純粋芸術の振興を直接の目的とした政策が推進されることとなった。

（３）第３期は、帝国芸術院の設置から終戦までの時期に当たる。

1935年（昭和10）以降、帝国美術院の改革が問題となり、それを機に、美術だけでなく、文芸・音楽・演劇等の分野まで含む芸術全般にわたる奨励機関として、1937年（昭和12）、新たに帝国芸術院が設置された。このとき、従来の帝展は芸術院から分離し、再び文部省主催の美術展覧会（新文展）として開催されることとなった(*8)。また同年には、文化勲章の制度が創設され、従来の国益への寄与という観点からの叙勲に対し、文化の発達に偉大な貢献をした者にこれが贈られることとなった。

帝国芸術院、文化勲章の制度は、それまで美術に限られていた政策対象を、文学、舞台芸術の分野にまで拡大したが、その内容は、芸術家に対する優遇措置と顕彰にとどまっている。

（４）芸能一般に関しては、統制と大衆の啓蒙・醇化のための利用という、両面の政策がほぼ一貫して講じられた。

明治の初年から、芸能に対するさまざまな禁令が出されたが、1882年（明治15）の「劇場取締規則」によって脚本の検閲制度ができ上がり、その後、1925年（大正14）の「治安維持法」の制定によって、検閲と上演禁止の措置が次第に強化されていった。

1934年（昭和９）には、「出版法」の改正により、レコードが取締の対象になった。そして、1937年（昭和12）の蘆溝橋事件以後は、例えば、ＮＨＫの洋楽放送の全国放送から都市放送への切り替え、都内ダンスホールの強制廃業、「興業取締規則」の改正（1940年）による興業時間の制限と思想・素行調査を含む芸人の登録許可制度等の統制が行われるようになった。

しかし、その一方では、芸能が国民生活に密接な関わりを持っていることに着目し、これらの醇化発達を図ることによって、国民生活の刷新と国民精神の高揚が図られた。例えば、1939年（昭和14）制定の「映画法」によって、映画製作について種々の制限を課する一方、日本のいわゆる醇風美俗を強調し、国民文化の向上に資する映画の選奨等が行われた(*9)。

その後、国家総動員体制の強化に伴い、1940年（昭和15）には新劇の劇団への解散命令が出され、また対米英開戦後は、米英映画の上映禁止（1941年）、ジャズの演奏禁止措置（1943年）がとられる等、統制は一層強められていった。

２．文化財保護政策

戦前の文化財保護政策は、有形文化財を対象とするものと、記念物に関するものとの２つがある。

（１）有形文化財

有形文化財の保護は、1871年（明治４）の太政官布告「古器旧物保存方」に始まる。これは、明治維新後の欧化主義や廃仏毀釈により危機に直面した文化財を守ることを目的とした。この布告は、美術工芸品等31種の保全等を内容としたが、文化財の再認識と保護思想の普及に資するとともに、その後の文化財全国調査や保護法制の端緒となった。そして、1888年（明治21）には、宮内省に臨時全国宝物取調局が設置され、以後の10年間に、全国

の社寺等の絵画、彫刻、工芸品、書跡、古文書等21万５千点の宝物類が調査され、その中の優品に、鑑査状の発行、登録等が行われた。

1897年（明治30）には「古社寺保存法」が制定され、社寺有の建造物、宝物が保護の対象となった。この法律の制定によって、それまで、内務省と宮内省によって行われていた文化財保護行政が内務省に一本化された。その後、宗務行政の内務省から文部省への移管に伴い、文化財保護行政も、1913年（大正２）から文部省（宗教局）において行われることとなった(*10)。同法は、社寺の建造物、宝物の中から、特に歴史の証徴又は美術の模範となるべきものを特別保護建造物又は国宝の資格があるものとして選定し、各種の保護措置を講ずるものであり、国宝保存法に代わるまでの間に、特別保護建造物845件、国宝の資格があるもの3705件が定められた。

古社寺保存法は、保存の対象を古社寺の所有する建造物と宝物に限定していたため、昭和初年の深刻な経済不況や政情不安の中で、旧大名家の宝物類が国の内外に散逸する恐れが生じ、また、城郭建築等の伝統的建造物についても修理の必要が生じてきた。このため、1929年（昭和４）、「国宝保存法」が制定され、国、地方公共団体、個人の所有する文化財まで保護の枠が広げられた。同法により、従来の特別建造物又は国宝の資格があるものは、文部大臣が指定する国宝に統一された。また、同法により、建造物では姫路城、名古屋城等の城郭建築、宝物類では絵画、書跡を中心に、指定件数は飛躍的に増加した。しかし、そのような中で、吉備大臣入唐絵詞等の、国宝には指定されていないが重要な価値のある美術品の海外流出が相次いだ。

このような状況に対処するため、1933年（昭和８）、「重要美術品等ノ保存ニ関スル法律」が制定された。同法は、歴史上又は美術上特に重要な価値のある物件の輸出又は移出には文部大臣の許可を要し、この許可を要する物件は文部大臣が認定することとし、許可をしない場合には、１年以内に国宝に指定するか、又は認定を取り消さなければならないこととした。同法による重要美術品等の認定は、戦後の文化財保護法の施行（1950年）により廃止されるまで8282件（工芸品7983件、建造物299件）に上り、海外流出の防止に大きな効果を挙げた。なお、文化財保護法施行後も、すでに重要美術品等の認定を受けている物件は、なお効力を有するものとされている(*11)。

（２）記念物

一方、記念物については、早くには遺跡に関し、1874年（明治７）の太政官達「古墳発見ノ節届出方」及び1880年（明治13）の宮内省達「人民私有地内古墳等発見ノ節届出方」により、届出制度が定められた。その後、1919年（大正８）、「史蹟名勝天然紀念物保存法」が制定され、これによって、はじめて記念物全体の体系的な保護が図られることとなった。

なお、出土品については、1899年（明治32）制定の遺失物法で、学術、技芸又は考古の資料となるような埋蔵物は、所有者が判明しないときは国庫の所有に帰し、発見者等にはその価格に相当する金額を支給することとされた。さらに、石器時代の遺物は東京帝国大学に、古墳関係品その他は宮内省に通知し、大学、宮内省から要請があった場合は、当該物件が送付される取り扱いとなった。

史蹟名勝天然紀念物保存法成立の経緯は、次のようなものである。明治維新以来、原生林の伐採や名勝地の毀損、天然記念物の絶滅などの事態が進行していったが、植物学の権

威であった三次学博士がこれを憂え、外国特にドイツの自然、天然記念物保護制度を調査し、我が国においてもその保存の必要があることを各方面に訴えるとともに、帝国議会に対する建議案を用意した。同博士の当初の案は、天然記念物の保存を内容とするものであったが、歴史学者の三上参次博士の意見を聞き、その結果、史跡の保存も取り入れた「史蹟及ビ天然紀念物ニ関スル建議案」として、1911年（明治44）貴族院に提出された。これを受けた政府は、建議の趣旨に則り、当面の保存措置をとりつつ法案化の調査を進め、1919年（大正８）に法律として制定を見たものである。

このような経緯から、同法の保護対象には、文化的記念物（史跡）と天然記念物（動物・植物・地質鉱物等）という性格を異にする２つのものが含まれた。また、庭園・公園等の人工的名勝と山岳・峡谷・海浜等の自然的名勝も「名勝」の名の下に包括されたが、広義には、前者は文化的記念物の、また、後者は天然記念物の範疇に含めることができよう。今日、自然的名勝及び天然記念物の文化財としての適否について議論があるが、それは、このような同法制定の沿革にその淵源がある(*12)。

史蹟名勝天然紀念物保存法は当初内務省が所管したが、1928年（昭和３）、文部省に移された(*13)。同法に基づいて、文化財保護法施行までの間に指定された史蹟名勝天然紀念物は1580件である。

なお、史蹟名勝天然紀念物保存法の制定とほぼ同時期に、国立公園設置に向けての気運が高まり、1920年（大正９）から、政府は国立公園候補地の調査を開始した。その後、1931年（昭和６）に至って国立公園法が制定され、1934年（昭和９）から逐次その指定がなされていった。史蹟名勝天然紀念物保存法の制定（1919年）と国立公園候補地の調査の開始（1920年）は、ほぼ時期を同じくしており、いずれも当時の内務省によって進められた。しかし、それぞれの担当部局は異なり（前者は大臣官房地理課、後者は衛生局保健課）、一方は保護の立場で、他方は保健衛生を念頭に置いた、どちらかというと開発利用の立場から進められ、両者は統合の方向には向かわなかった。その結果、各々が別個の制度として定着し、このことも、自然的名勝及び天然記念物保護制度と自然環境保全制度との関係をめぐる議論の原因の１つとなっている(*14)。

３．戦前の文化政策の特徴

戦前の文化政策において、芸術の振興と文化財の保護は、ほとんど関連性を持たず、それぞれ別個の政策として進行した。

芸術政策に関しては、美術の分野がほぼ一貫して主たる対象とされたが、展覧会の開催（発表の場の設定）と美術家の顕彰・優遇による間接的な振興が意図されたにとどまる。また、美術以外の分野は、顕彰・優遇に関してのみわずかに対象となったに過ぎない。従って、積極的に芸術の振興を図ろうとするまでには至らなかった。しかしながら、第２期から第３期にかけて、このような、芸術家の顕彰・優遇という措置を中心としながら、国による芸術政策の展開が図られるようになり、それが次第に定着していった。

文化財保護政策に関しては、当時まだ文化財という包括的な概念はなく、有形文化財の保護と記念物の保護とは、別の制度として取り扱われた。

有形文化財については、明治維新後の急激な社会の変革、特に欧米文明の急速な受容による伝統文化の軽視と廃仏毀釈による寺院の衰退により、一時は極めて深刻な危機に直面

した。これに対する反省とナショナリズムの勃興による民族的自覚と相俟って、やがて、その保護と復興の必要性が認識されるようになった。当初、社寺中心に保護制度が始ったが、昭和初期には、美術工芸品の海外流出の防止を念頭に、国、地方公共団体、個人の所有する文化財にまで拡大された。また、史跡名勝天然記念物についての本格的な保護は、史蹟名勝天然紀念物保存法の制定によって始まった。

一方、1937年（昭和12）以降の戦時色の強まりとともに、芸術を含む文化活動は国から統制を受け、あるいは弾圧まで被るようになっていった。また、戦地慰問団として舞台芸術家が動員され、国民精神と戦意高揚のための映画の製作奨励が行われた。このようなことが、戦後暫くの間、芸術活動に国が関わることを拒絶ないし敬遠させる基となった。

文化財に関しても、戦争の激化とともに、1943年（昭和18）には、重要美術品等の認定と名勝天然記念物の指定は停止し、以後、終戦までの間、主として、国宝及び史蹟の指定、すでに認定又は指定された物件の管理及び修理と、文化財を戦禍から守ることに重点を置くことを余儀なくされた(*15)。

*5 戦前の芸術政策は、本文に述べたように、芸術作品の発表の場と芸術家の顕彰・優遇措置が中心であった。その画期となるものが、第１回文部省美術展覧会（文展）の開催（1907年）と帝国芸術院の設置（1937年）であり、この２つを区分点として、大きく３期に分けられる。

*6 文部省は、1907年（明治40）６月、美術審査委員会官制を定めるとともに、美術展覧会規定を公布して、毎年１回展覧会を開催することとした。

*7 大正年間に入り、文展については審査委員の任命等の在り方に批判があり、特に美術展覧会だけを開催する美術行政に対する不満が強くなった。このため、文部省は、1919年（大正８）９月、帝国美術院規程を公布して帝国美術院を設立し、帝国美術院が文部省に代わって美術展覧会（帝展）を開くこととなった。

*8 1935年（昭和10）年以後、帝国美術院改革が問題となったが、文部省は、1937年（昭和12）６月、美術だけでなく、文芸、音楽その他の分野の芸術も含む帝国芸術院官制を定め、帝国芸術院を設置した。その際、文部省美術展覧会規則が定められ、美術展覧会は、再び文部省の主催（新文展）となった。

*9 映画法では、製作・配給業者の許可制、演出・演技・撮影者等の登録制、脚本の事前検閲、公益保護の必要からの製作・上映の制限、国民文化向上に資する映画の選奨、文化映画の強制上映、年少者の観覧制限等の規制が行われた。

*10 内務省宗教局において所掌されていた宗務行政（神社行政を除く）と文化財保護行政が、1913年（大正２）に文部省に移管され、宗教局第１課（宗務）と第２課（文化財保護）で行われることとなった。

*11 文化財保護法第116条第１項

*12 この点については、第８章で詳述する。

*13 史跡名勝天然記念物保存事務は、1928年（昭和３）12月、文部省宗教局に移され、有形文化財と一体的に保護が図られることとなった。

*14 この点についても、第８章で詳述する。

*15 終戦までに、国宝293件、史跡名勝天然記念物44件、重要美術品134件の文化財が、戦災によって消滅した。

第２節　戦後の第１期（終戦から1950年代末）

戦後の文化政策は、ほぼ15年ごとの期間に区分できる。すなわち、第１期は終戦（1945年）から1950年代末まで、第２期は1960年代から1970年代前半まで、第３期は1970年代後半から1980年代末まで、そして、第４期は1990年以降今日に至るまでの期間である(*16)。

１．芸術政策

終戦とともに、我が国は、いち早く文化国家としての道を歩むべきことを内外に表明した。これに伴って、文部省は、速やかに戦時体制を解消し、1945年（昭和20）10月には社会教育局をを発足させ、12月には同局内に芸術課を設け、積極的に芸術文化活動を振興する姿勢を示した。しかし、一方では、戦時中の文化統制に対する反省から、国の文化への関与は極力排除することが要請された。

芸術政策に関しては、まず後者の観点から、戦時中の芸術活動の制約を撤廃するとともに、戦前の政策自体が大きく転換されることとなった。文部省美術展覧会（新文展）は、国の関与から切り離し、社団法人日展として自主的に運営されることとなり、他の美術会派と同列に位置付けられた(*17)。また、帝国芸術院も、日本美術院として新たに出発し(*18)、文化勲章制度は、1951年（昭和26）に設けられた文化功労者制度と歩調を合わせて運用されることとなった。日本芸術院及び文化勲章（功労者）制度には依然として国が関わっているものの、その比重は戦前に比して著しく小さくなり、現在では、芸術政策のわずかな部分を構成しているに過ぎない。

一方、1946年（昭和21）から、国（文部省）の主唱により、芸術祭が開催されることになった(*19)。これは、前述の文化国家の理念実現の一環として実施されたものであり、従って、あくまで芸術家の自主性を重んじつつ、焦土の中で活動の場を失った芸術家に対し発表の機会を与えるとともに、国民一般に鑑賞の機会を提供することを目的とした。また、芸術祭は、戦前等閑に付されていた舞台芸術に対し、国がはじめて積極的な関わりを持ったものとして意義を有する。また、この時期に、芸術祭参加者のうち、優秀な者に与えられる芸術祭賞又は芸術祭奨励賞と、芸能選奨（後の芸術選奨）が設けられ、先の文化勲章、文化功労者、日本芸術院制度と並んで、顕彰制度の一環が形成された。

しかしながら、第１期における芸術政策は、このような、戦前の政策の是正と、芸術祭の開催という芸術活動の場を確保するにとどまり、それ以上に出るものではなかった。その意味で、この時期は、戦前に形を成した芸術政策が一旦白紙に戻されるとともに、政策としては極めて消極的な対応しか行われなかった時代といえる。

２．文化財保護政策

文化財保護に関しては、戦後、次のような抜本的な改善措置が講じられた。

まず、終戦とともに、停止されていた指定・認定が再開された。特に、重要美術品等は戦後の混乱の中で海外流出の動きが出ていたので、これについての認定が急がれた。国宝建造物については、空襲による消失と戦時中の荒廃が甚だしく、全国的な破損状況調査と応急修理が実施された。なお、占領軍が、民間人の所有する刀剣を含め武器引き渡しを求めたが、文化財としての価値の高い刀剣の保存上重大な支障が生じるため、銃砲等所持禁

止令において、美術刀剣類は、所持の許可を得ることができる措置が講じられた。

しかし、戦後のインフレの昂進や、財産税の賦課、農地改革等の社会制度の変革、敗戦による国民的自覚の喪失や伝統軽視の風潮は、文化財の保護を著しく困難にした。そのような中で、1949年（昭和24）1月、法隆寺金堂の壁画が焼失する事件が起こった(*20)。これを契機に、翌1950年（昭和25）5月、参議院文部委員会の発議によって文化財保護法が成立し、同年8月から施行された。文化財保護法は、それまでの国宝保存法、重要美術品等ノ保存ニ関スル法律、史蹟名勝天然紀念物保存法を総合した、文化財保護に関する全般的、統一的な法律である。同法は、その後3年余の施行経験を踏まえ、1954年（昭和29）5月に改正が行われた。

この時点での文化財保護制度の特色は、次の諸点に要約できる。

第1は、はじめて「文化財」の概念を導入し、その保護すべき範囲を拡大・明確化し、対象の重点化を図ったことである。すなわち、従来の有形文化財、記念物に、無形文化財、埋蔵文化財、民俗資料が新たに加えられた。また、国の保護対象を重点化するための指定制度が、体系的に整備（国宝と重要文化財、特別史跡名勝天然記念物と史跡名勝天然記念物の2段階に分け、国宝、特別史跡名勝天然記念物の保護を優先する等）された。

第2は、文化財保護の管理体制を強化、整備したことである。文化財保護を推進する専門的な機関としての文化財保護委員会が文部省の外局として設置されたこと、重要文化財について管理団体の制度を設けたこと、史跡名勝天然記念物の侵害に対して現状回復命令制度を設けたこと等がその主なものである。

第3は、文化財保護における地方公共団体の役割を明確化したことである。従来、文化財の保護に関して地方が関与する度合いは希薄であったが、文化財の保護・活用は、地域と住民の理解と協力がなければ実効が挙がらないことを踏まえ、その改善を図ったものである。都道府県教育委員会が、国の保護行政に関して書類の経由庁となり、また、特定の対象については国の権限の委任を受け、又は管理団体となって参加することとなった。さらに、地方公共団体自らが、条例により文化財を指定する方途が明定された。

戦後の第1期における文化財保護政策は、戦前の法制を統一的、総合的に整理し、戦後の深刻な社会情勢や国民意識の変化等に対応するための体制を整備したことである。これにより、戦後の文化財保護体制の基本がほぼ確立された。

3．文化施設の整備

戦前、宮内省の所管であった東京帝室博物館は、1947年（昭和22）、文部省に所管換えとなって国立博物館と改称され、奈良帝室博物館はその分館となった。その後、文化財保護法の制定（1950年）に基づく文化財保護委員会の発足により、同委員会の付属機関となった。また、京都帝室博物館として発足し、1924年（大正13）に京都市に下賜されていた恩賜京都博物館が、1951年（昭和26）、再び国立に移管され、京都国立博物館となった。その際、東京の国立博物館は東京国立博物館と名称を改め、奈良分館は奈良国立博物館として独立した。

国立博物館は、文化財保護委員会の付属機関とされ、また、美術品（文化財としての価値を持つものが中心）のほか歴史、考古資料のための施設であるため、文化財保護行政の一環を構成するものとして位置付けられた(*21)。

一方、近代美術作品を収集・展示するための国立の美術館の設置が、長年にわたり要望されていた。これを受けて、1952年（昭和27）、国立近代美術館が東京・京橋に開館した(*22)。また、故松方幸次郎氏が渡欧中に収集した西洋美術作品（松方コレクション）が、フランス政府から寄贈されることとなり（同政府が戦時中敵国財産として管理し、平和条約調印後はその処分権を与えられた）、1959年（昭和34）、これを受け入れるための施設として、国立西洋美術館が東京・上野に設置された。なお、国立近代美術館の開館に１年先立つ1951年（昭和26）に、神奈川県によって県立近代美術館が設置されている(*23)。

また、1930年（昭和５）に帝国美術院付属美術研究所として創設され、戦後は国立博物館、後に文化財保護委員会の付属機関とされた美術研究所が、1952年（昭和27）、東京文化財研究所に名称を改めるとともに、奈良文化財研究所が新しく設置された（1954年、それぞれ東京国立文化財研究所、奈良国立文化財研究所に改称）。

なお、戦後から課題であった国語国字の改革が、戦後具体的に進められたが、そのための専門の調査研究機関設置の必要性が高まり、1948年（昭和23）、国立国語研究所が創設された。

*16 第１期は、終戦から高度経済成長直前までの、政策としては消極的対応の時代、第２期は、高度経済成長とともに活動が活発となった舞台芸術団体への助成が開始され、本格化した時代、第３期は、安定成長への移行とともに、文化の時代、地方の時代が標榜され、自治体文化行政が飛躍を遂げた時代、第４期は、1990年代以降すなわち今日の時代であり、おおむね15年ごとに区分できる。

*17 新文展は、政府による芸術統制の危険を避ける意味で戦後廃止され、1949年（昭和24）から、日本芸術院と、その第１部会員で構成される日展運営委員会との共同主催による日本美術展覧会に代わったが、さらに、日本芸術院の性格から適当でないとして、1958年（昭和33）から、社団法人日展となった。

*18 帝国芸術院は、1947年（昭和22）日本芸術院に名称を改め、1949年（昭和24）に日本芸術院令が制定された。

*19 戦後の荒廃した国民の精神生活に生気を送ろうとして、1946年（昭和21）秋に第１回が開催されて以来、芸術祭は年中行事として定着し、今日まで続いている。

*20 法隆寺金堂の炎上は国民に強い衝撃を与え、これにより、文化財保存の抜本的施策を講ずべきであるという世論が一挙に高まった。なお、法隆寺金堂焼失の同じ年（1949年）に、愛媛県松山城、北海道福山城が焼損し、翌年（1950年）には、千葉県長楽寺本堂、京都金閣寺が焼失し、時期を接して国宝建造物が５件も火災を被っている。

*21 これにより、国立博物館は、博物館法に基づく博物館制度の枠を外れることとなった。そして、博物館関係者からは、博物館制度を混乱させるものであるとの批判が強いが、この点については第５章で触れる。

*22 国立博物館は、美術品のほか歴史・考古資料のための施設であり、また美術作品も文化財としての価値を持つものに限られるため、近代美術作品のための国立美術館の設置が、多年要望されていた。

*23 国立近代美術館に先んじて、地方公共団体が近代美術館を創設した意義は大きい。神奈川県立近代美術館の設置と運営は、その後設立されていく公立美術館の模範例となった。

第３節　戦後の第２期（1960年代から1970年代前半）

１．文化庁の創設

第２期における最も特徴的なことは、文化政策推進体制の抜本的な整備が図られたことである。

1960年代の高度経済成長期には、経済優先の風潮が全国をおおった。しかし、一方で、乱開発、公害問題、過疎・過密問題などの社会的な歪みが次第に顕在化し、また、それと並行して人心の荒廃が叫ばれ始めた。このため、経済成長の真っ只中であったが、文化の重要性を認識し、その振興を図ることを目的として、まず、1966年（昭和41）には文部省に文化局が設けられ、それまで所管が各局に分れていた芸術文化、国語、著作権、宗務行政、国際文化交流に関わる事務が同局にまとめられるとともに、新たに文化の普及という領域が加えられた(*24)。そして、その２年後の1968年（昭和43）、文化局と文化財保護委員会が統合され文化庁が発足した。なお、国際文化交流に関わる事務は、1974年（昭和49）、文部省に学術国際局が設けられるに当たって同局に移った。

もともと文化庁の創設は、当時の佐藤栄作内閣総理大臣による行政改革の産物であった。佐藤内閣は、行政機構簡素化のため、各省庁の内部部局について１局を整理削減することを決定した。その際、文部省では、それまでの文化の普及と芸術文化に関する行政並びに国語、著作権、宗務及び国際文化交流に関する施策を所掌していた文化局と、伝統的な文化の中心を成す文化財保護行政を所掌していた外局の文化財保護委員会を統合し、両者について有機的で均衡のとれた政策を行うことをねらいとして、文化庁を設置することとした。１局削減ということが直接の原因であったが、むしろこの機会を積極的に生かし、次第に盛んになりつつあった芸術文化活動への支援と開発に対する文化財の保護を強化し、文化に関わる政策を効率的に推進することを目的としたものである(*25)。

初代の文化庁長官には、民間から作家の今日出海氏が起用され、ここに漸く、それまで別個に行われていた芸術文化等の諸政策と文化財保護政策が、同庁によって、（当時は「文化行政」の名で）一元的に推進されることになった。因みに、今氏は、終戦直後の文部省芸術課長として芸術祭を創始した人でもある。

２．芸術政策

芸術政策は、第２期から第３期にかけて、次第に骨格を整え拡大していった。そして、第３期の末にその体系がほぼ完成した。それは、第３章で見るように、「芸術活動の基盤の整備」「芸術活動の奨励・援助」「芸術活動の場の確保」「芸術家の育成」及び「芸術の国際交流」の６つに要約される(*26)。

このうち、その中心を成す「芸術活動の奨励・援助」と「芸術家の育成」について第２期の動きを概観してみよう。

（１）芸術活動の奨励・援助

戦前から、我が国の芸術活動を担ってきたのは、民間の芸術家や芸術団体であった。国は、戦前、美術の分野を除けば、芸術家や芸術団体の活動に対し、さほど積極的な支援策を講ずることなく、むしろ、そのときどきの時局を反映して、活動を抑制する側に回ることの方が多かった。このため、芸術家・芸術団体と国の間には、自ずから不信と対立の関

係が生まれ、特に、1930年代の後半から戦時中にかけて国から統制を受け、甚だしきは弾圧まで被ったという事実は、戦後に至っても、芸術活動に国が関与することを拒絶ないし敬遠させる基となった。

このように、芸術家、芸術団体の側で、戦前からの国に対する不信、疑惑の念をなかなか拭い去ることができなかったことに加え、国の側でも、芸術家や芸術団体あるいはその活動への支援は、財政上の不如意もさることながら、相手が組織的に不安定であり、不明確な（と見なされた）団体や個人であることから、支援の対象とするのに躊躇する向きがあった。このような事情のため、戦後の第１期には、民間の芸術団体ないしその活動に対する国の支援が、具体的な課題として浮上するまでには至らなかった。1959年（昭和34）、文部省の社会教育団体補助金の一部として、はじめて芸術団体に対する助成措置が講じられたが、これは、直接的には大阪国際フェスティバル協会による国際交流事業を対象とするものであった(*27)。

しかしながら、窮乏期はすでに過去のものとなり、高度経済成長に突入したこの時期、民間の芸術活動は、各分野にわたり活発化しつつあった。一方、オーケストラなどの大規模な舞台芸術団体の多くは、資金不足のため経営は苦しく、本来の創造活動を十分に展開することが困難であり、公的な支援が求められるようになっていた。そのような状況の中で漸く機が熟し、1961（昭和36）年度から、先の補助金により、はじめて実演団体である群馬交響楽団（当時は群馬フィルハーモニーオーケストラ）への助成が開始された。

かくて、この群響への助成を最初として、助成措置に対する期待は次第に高まり、1963年（昭和38）には札幌交響楽団、1965年（昭和40）にはオペラ、バレエ、現代舞踊等の諸団体へと、その対象が拡大し、予算額も増加していった。なお、在京のオーケストラに対して助成が開始されたのはかなり遅く、1973（昭和48）年度からのことである(*28)。この間、この補助金は、1964年（昭和39）に芸術関係団体補助金として独立し、1968年（昭和43）の文化庁発足とともに同庁に引き継がれた。この補助金は、1978年（昭和53）から民間芸術等振興費補助金の名称に変更され、次の第３期においても重要な役割を担うに至る。

（２）芸術家の育成

芸術家の育成は、芸術に関するマンパワーの育成に資するものであり、芸術活動の奨励・援助と並んで、芸術政策の２つの柱を構成している。それは、養成と顕彰に区分される。

芸術家の養成制度は、第２期においてはじめて設けられた。1967年（昭和42）、芸術各分野にわたる芸術家を海外に派遣し、実際的な研修を行わせるための芸術家在外研修制度が発足した。この在外研修制度は大きな成果を挙げ、派遣された芸術家は、帰国後、我が国の芸術を支える中核となって活躍するようになる。

芸術家の顕彰については、戦後間もなく設けられた芸術選奨（前身は芸能選奨）の対象分野が拡充されるとともに、従来の文部大臣賞のほか、1967年（昭和42）からは、文部大臣新人賞も授与されることになった。映画に関しては、優秀映画製作奨励金が1972年（昭和47）に設けられた。また、美術の分野では、1961年（昭和37）に優秀美術品の買上制度が発足している。

３．生活文化と国民娯楽

1966年（昭和41）の文部省文化局の新設に当たって、生活文化という概念が法令上（文部省組織令）導入された(*29)。生活文化とは、茶道、華道、香道、礼法、盆栽等、生活の中から生まれ、これに密着しつつ芸術の域にまで高められた生活芸術や、服飾文化、室内装飾など、生活すなわち衣食住に関わる文化を指すものとして捉えられている(*30)。

なお、国民娯楽については、従来「音楽、演劇、映画等の国民娯楽」（1945年文部省分課規程等）として使用されていたが、その後、音楽、演劇、映画は、美術と並んで芸術として捉えられるようになり、そのため国民娯楽は、囲碁、将棋等の健全な娯楽を指すものとなった(*31)。

第２期においては、上の意味の生活文化と国民娯楽が、文化政策の対象領域として位置付けられた。

４．文化財保護政策

第２期における文化財保護政策としては、文化財保護委員会の文化庁への統合による機構の改革と、国土開発の進行や生活様式の変化に伴う伝統的建造物の消滅や民俗文化財の衰亡等に対応するための文化財保護法の改正が挙げられる。

（１）文化財保護委員会の文化庁への統合

前述したように、1968年（昭和43）、文化庁の設置に伴い、文化財保護委員会は廃止され、その権限は、指定及び指定の解除については文部大臣、その他の権限は文化庁長官が行うこととなった。

また、新たに文化財保護審議会が設けられ、文部大臣又は文化庁長官の諮問に応じ、文化財の保存と活用に関する重要事項を調査審議し、文部大臣又は文化庁長官に建議することとなった。これは、実質的に文化財保護委員会の権限を引き継いだものである。

（２）文化財保護法の改正

1960年代からの高度経済成長に伴う都市化の進展は、各地に残っていた宿場町、城下町、門前町等の古い町並みを壊し、市街地の古い町屋や民家等の建て替えを促し、また社寺建造物の周辺環境を劣化させるなど、伝統的建造物の存続に著しい危機をもたらせた。このような事態に対処するため、古い町並みを擁する地方公共団体では、地域住民による保存運動の高まりを受け、独自に町並み保存条例や歴史的景観保存条例を制定し、開発に歯止めをかけようとした(*32)。また、産業構造の変化や生活様式の近代化、農林水産業の生産様式の変貌等に伴い、風俗、行事、慣習、民俗芸能や、これに用いられた器具等の民俗文化財、工芸技術、保存技術も衰微していった。さらに、全国的な国土開発に伴う埋蔵文化財の破壊が進行していった。

このような事態に対処するため、1974年（昭和49）、衆議院文教委員会に設置された文化財保護に関する小委員会で法改正の検討がなされ、翌1975年（昭和50）、改正が発議され成立した(*33)。

主要な改正点は、次のとおりである。

第１は、民俗文化財の範疇を設けたことである。従来の民俗資料を含め、衣食住、生業、信仰、年中行事等に関する風俗習慣を無形の民俗文化財とし、これに用いられる衣服、器具、家屋等の物件を有形の民俗文化財とした。いずれも、地域固有の生活文化の変遷を知る上で必要な文化財について、その保存と活用を図ることをねらいとしている。

第２は、埋蔵文化財制度の整備である。国・地方公共団体等の機関が、周知の埋蔵文化財包蔵地における土木工事等のため土地の発掘を行う場合は、事業計画について予め文化庁長官に通知し、また、求めにより文化庁長官と協議しなければならないこととした。また、工事中等に遺跡が発見された場合は、発見者は遅滞なく届出を要することとし、文化庁長官は、その遺跡が重要で保護のため調査が必要と認めるときは、一定の期間及び地域を定めて現状変更等の停止又は禁止を命じることができることとした。さらに、埋蔵文化財の調査は、国が行う場合を除き、地方公共団体が行うことができ、その場合に事業者に協力を求めることができることとして、埋蔵文化財の調査が原則的に地方公共団体の事務であることが明記された。

第３は、伝統的建造物群保存地区制度の新設である(*34)。前述のように、古い町並みや集落が残る地方公共団体では、個別に条例を定めてその保存に努めるようになっていた。このような動向を踏まえ、法律レベルにおいて、伝統的建造物群を新たに文化財として位置付け、これと一体を成してその価値を形成している環境とともに保存するため、伝統的建造物群保存地区として広域的に保護することとした。この制度は、市町村が、都市計画区域内では都市計画により、都市計画区域外では条例により、伝統的建造物群保存地区を定めるとともに、条例で、現状変更の規制その他保存のための必要な措置を定めることとされた。そして、文部大臣は、市町村の申出に基づき、その価値が高いと認めるものを重要伝統的建造物群保存地区に選定することとなった。これは、当該地区が地域住民の生活の場としての建造物群を保存するものであるため、地域の意思を尊重し、住民の合意と市町村の自主的な決定を前提としたものである。

第４は、文化財保存技術保護の制度を設けたことである。文部大臣は、文化財保存のため欠くことのできない伝統的な技術又は技能を選定できることとし、そのような選定保存技術について、その保持者又は保持団体を認定するものである。

その他、有形文化財の中に、学術上価値の高い歴史資料の位置付けを明確化するとともに、建造物と一体となって価値を形成している土地等が含まれることとして、建物と土地を一体化して保存できる措置が講じられた。

５．文化施設の整備

国立近代美術館は、京都市の要望を受けて、1963年（昭和38）に京都分館が発足し、1967年（昭和42）、京都国立近代美術館として独立した。それとともに、本館は東京国立近代美術館と改称した。東京国立近代美術館については、当初の東京・京橋の土地が狭隘となり、1969年（昭和44）、千代田区北の丸に移転し、旧館は、翌1970年（昭和45）にフィルムセンターとして開館した。また、1972年（昭和47）、重要文化財に指定された旧近衛師団司令部庁舎を展示施設として工芸館が開館した。

第２期においては、舞台芸術のための施設が設置され、また調査が開始された。まず、1966年（昭和41）、国立劇場法が施行され、同法に基づき、我が国の伝統芸能（歌舞伎、能狂言、文楽等）の保存・振興、伝承者養成の拠点として国立劇場が設置された。また、1971年（昭和46）度には、現代舞台芸術（オペラ、バレエ、現代舞踊、現代演劇等）のための第二国立劇場設立準備のための調査費が計上され、その調査研究が緒に就くこととなった(*35)。

地方の文化施設に関しては、1967年度から文化会館等の公立文化施設、1970年度から歴史民俗資料館の設置についての国庫補助が開始された。

なお、東京、京都、奈良の３国立博物館に加え、1970年（昭和45）から国立歴史民俗博物館の設置準備が開始された。同館は第３期に完成するが、その時点で大学共同利用機関として位置付けられ、文化庁の文化政策の対象から一応除かれることとなる(*36)。

6．地域文化政策

第２期においては、「文化の普及」が課題として浮上した。1966年（昭和41）の文部省文化局の設置に際し文化課が新設され、1968年（昭和43）の文化庁創設の際に文化普及課となった。これは、地域文化の振興を目的としたものであった。当時、公害や環境劣化、地域文化財の破壊が進み、高度経済成長による負の側面が顕在化し始め、そのような中で、経済・物質面のみを追求することについての疑問も提起されようとしていた。しかし、地域住民を含め、地方公共団体の中心課題は、何といっても、高度経済成長に伴う工場誘致等による地域開発であり、一部の地方公共団体を除き、地域文化の振興に目が向けられることはほとんどなかった。そのような状況の中で、国として地域文化の振興に前向きの姿勢を示したものといえる(*37)。

その中心的な施策は、中央の舞台芸術団体の地方巡回公演と、前述の文化会館設置及び地域文化活動への助成であった。巡回公演としては、青少年芸術劇場（1967年）、移動芸術祭（1971年）、こども芸術劇場（1974年）が順次実施されていった。文化会館設置への助成は1967年（昭和42）から、また、都道府県への文化活動助成は1968年（昭和43）から開始された（市町村の芸術文化活動に対する助成は1977年（昭和52）から開始）。

これらは、文化の普及という括りの中で包括されているが、２つの側面を含んでいる。巡回公演は、中央の優れた舞台芸術を巡回させることにより、こども、青少年を含む地域の人々に鑑賞の機会を提供することを目的とするものであり、文化の普及という見地からの施策である。一方、文化会館の設置と地域文化活動への助成は、主として地域文化の振興という観点に立ったものである。なお、文化会館の設置は、巡回公演の受け入れの場を確保するという側面も担っていた。文化の普及には、第３章に見るように、「文化の均霑」すなわち文化のシビルミニマムの達成と、「地域文化の振興」すなわち地域文化の自律性・固有性の確立という２つの面を含み、文化庁による地域文化政策の重要な２面を構成するものであり、第２期においてその基本が確立された(*38)。

地域文化政策も、第２期から第３期にかけてその骨格が整えられていく。なお、地域文化の振興は、本来地域自らが主体となるべきものであるが、これについての認識が希薄であったこの時期に、文化庁がその誘導を行い、次の第３期に地方公共団体が文化振興に傾斜していく先鞭をつけたことに対しては、一定の評価が与えられてよいであろう。

*24 社会教育局に属していた芸術課、著作権課と、調査局に属していた国語課、宗務課、国際文化課に、新たに文化課（文化庁創設時に文化普及課に改称）を設けて文化局が設置され、芸術文化を中心とする総合的な行政体制が整えられた。

*25 当時の文化局長であり、初代の文化庁次長となった安達健二氏は、「文化庁の創設は当時の佐藤栄作首相が、・・・全省庁を通じて一局削減の方針を指示し、それに対応する文部省の苦心の案で、

・・・消極的といえばいえる一般行政方針に従いつつも、結果的には文化行政の積極的推進体制が誕生したわけである」と、当時の実情を述べている（安達健二『文化庁事始』東京書籍，pp. 6-7, 1978年）。

*26 これについては、第３章で詳述する。

*27 このように、当時、芸術活動に直接助成するにはなお躊躇する向きがあり、大阪国際フェスティバル協会への助成も「国際交流」を名目としていた。

*28 舞台芸術団体の芸術活動への助成は、このように、まず地方オーケストラから始まった。それは、在京オーケストラに比べ、地方オーケストラの財政逼迫の度合いが大きかったことによる。その後、これも多額の経費を要するオペラ、バレエ等に拡大され、やがて在京オーケストラもその対象となっていった。

*29 当時の文化課の所掌に関して規定されたが、現行の文部省組織令もこれを継承し、第97条の地域文化振興課の所掌に関し、「生活文化及び国民娯楽に関し・・・」としている。

*30 文化庁編『文化行政の歩み―文化庁創設10周年にあたって―』pp. 92-94, 1978年。従って、地方公共団体が幅広く捉えている生活文化の概念と異なり、文化庁では、その範囲をかなり狭く解している。

*31 文化庁編，前掲書，p. 94。これに見るように、終戦当時は、音楽、演劇、映画等は娯楽として捉えられていた。

*32 この時期、例えば、金沢市伝統環境保存条例、倉敷市伝統美観保存条例（1968年）、柳川市伝統保存美観条例（1971年）、高梁市環境保存条例、萩市歴史的景観保存条例、平戸市風致保存条例、高山市市街地景観保存条例、京都市市街地景観条例、神戸市民の環境を守る条例（1972年）、松江市伝統美観保存条例、津和野市環境保存条例、南木曽町妻籠宿保存条例（1973年）等、地方公共団体が独自に条例を制定して、伝統的建造物群や歴史的景観の保存に力を入れ始めた。

*33 開発と保存の間で利害が衝突し、政府提案では調整がつかないため、議員立法として発議された。なお、文化財保護法そのものが、もともと議員立法である。

*34 今回の改正の主たる目的は、この伝統的建造物群保存地区制度の新設にあった。

*35 （旧）国立劇場法案可決の際、衆議院文教委員会において、「伝統芸能以外の芸能の振興を図るため、施設その他につき、必要な措置を構図べきこと」が付帯決議され、これに基づいて、第二国立劇場設立に向けた努力が重ねられていくことになる。

*36 国立歴史民俗博物館は、当初文化庁の付属機関として設置準備が進められていたが、途中から方針を転換し、完成時（1981年）には大学共同利用機関として設置された。

*37 高度経済成長期には、地域の政策課題は工場誘致を中心とした地域開発であり、文化に目を向ける地方公共団体はほとんどなかった。そのような中で、文化庁が、不十分ながら地域文化の振興に着手したことは、安定成長期以降の自治体文化行政展開の素地を培ったものといえる。

*38 「文化の普及」の中には、本文で述べた「文化の均霑」と「地域文化の振興」の両面を含み、文化庁の地域文化政策は、今日までこれが基本的に継承されている。

第４節　戦後の第３期（1970年代後半から1980年代末）

１．芸術政策

（１）芸術活動の奨励・援助

第３期を迎え、民間芸術団体に対する支援は、逐年拡充されていった。先の民間芸術等振興費補助金は、民間の芸術団体に対する最も一般的、基礎的な補助金であり、1985年（昭和60）まで唯一の公的な助成金として存在した。このため、その増額については常に強い要請があり、また現に、この補助金が舞台芸術活動の維持と水準の向上に果たした役割は大きかった。しかしながら、1980年代を通じる財政再建のための歳出、特に補助金の抑制措置により、1981・1982（昭和56・57）年度の予算額をピーク（12億円）に、同年代の末にはこの補助金も半減するような事態となった。すでに民間芸術活動、なかでも舞台芸術の分野の補助金への依存度は極めて高くなっており、このまま推移すれば、活動の衰退はいうに及ばず、舞台芸術団体の存立そのものまで危ぶまれるようになった。

このような状態を打開し、補助金の減額を実質的に補うため、逐次導入されていったのが、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）の３事業である(*39)。かくて、昭和の末年（1988年）までに、先の補助金にこれら３事業を加えた、国（文化庁）による舞台芸術を中心とする芸術文化支援体制が整えられた。

日米舞台芸術交流事業及びその他の事業で海外公演に関するものを除き、それぞれの関係を図式的にみれば、民間芸術等振興費補助金は、芸術各分野にわたる事業を対象とする点で最もベーシックな位置を占め、その上に、優秀舞台芸術公演奨励事業と芸術活動特別推進事業が階層的に置かれ、全体としてピラミッド型の構図を形成している。いずれも、「中核的」な民間芸術団体の活動を支援することによって、我が国の芸術水準の頂点を高めるとともに、芸術活動全体の水準向上の牽引力となることが期された(*40)。

1980年代の末までに、このような、国による芸術特に舞台芸術に対する直接の支援の体制ができ上った。前述のように、舞台芸術団体の側では、国からの支援が得られない限り活動の存続が困難な事情があり、このため、国のサイドでは、舞台芸術に対する支援が政策の大きな部分を占めることとなった。そして、次の第４期のはじめに、芸術界待望の芸術文化振興基金の設置（1990年）が現実のものとなる。

なお、以上は、芸術団体に対する財政的援助であるが、奨励・援助の形態としては、第２期、第３期を通じ、後援名義の付与や文部大臣奨励賞の授与により、活動の意欲を喚起するための精神的支援も頻繁に行われるようになった。

（２）芸術家の育成

芸術家の養成については、先の海外研修と並んで、1977年（昭和52）、国内で研修させるための芸術家国内研修制度が発足した（なお、1991年には芸術インターンシップに再編成）。また、1976年（昭和51）から、文化庁の補助事業という形ではあるが、二期会内にオペラ研修所が設けられ、舞台芸術界から幅広く講師陣の就任を得て、オペラ歌手養成事業が緒に就いた(*41)。

芸術家の顕彰については、1985年（昭和60）、芸術祭参加公演の対象であった映画、放送、レコードの各部門が独立して芸術作品賞が設けられた。また、映画に関しては、先の優秀映画製作奨励金に続き、こども向けアニメーション映画製作奨励金が創設された（1976年）。なお、これらの製作奨励金は、後に芸術文化振興基金の発足とともに、同基金の助成対象に移され、文化庁では優秀映画作品賞として賞の授与のみを行うこととなった。このほか、舞台芸術創作作品賞が1978年（昭和53）に設けられている。

（３）1980年代末の芸術政策の体系

上に述べたもののほか、芸術政策は、第２期から第３期にかけて、芸術活動の基盤、芸術活動の場、及び芸術の国際交流に関する諸施策が新たに着手され、あるいは充実を見た。

このように、第２、第３期においては、国（文化庁）による芸術政策の体系が徐々に整えられていき、1980年代の末までにほぼそれが完成した。この両時期を通じ、芸術活動への奨励・援助、特に舞台芸術に対する支援が大きな政策課題となり、その観点から、舞台芸術と国との関係も緊密となっていった。それは、戦前とは全く形態を異にする芸術政策の体系となって姿を現すに至った(*42)。

２．文化財保護政策

第３期における文化財保護政策は、1975年（昭和50）の文化財保護法の改正を受け、それを深化する方向できめ細かい施策が講じられていった。第３期は、第２章で述べるように「文化の時代」「地方の時代」が標榜され(*43)、環境の質、生活の質の向上が求められる中で、文化財を含む歴史的環境の保存の必要性についての市民意識が形成された時期であった。そのような流れの中で、1980年代末には、次のような状況認識がなされるようになった。

第１は、開発と保護との調和である。従来、開発と保護の相克は大きな問題であったが、長年の経験の中から、両者の調整と均衡の在り方が、種々の方式で定着していった。公的な大規模開発計画には、ほぼすべてに文化財との調整に関する事項が取り入れられ、環境アセスメントにおいても、文化財について触れられるようになった。また、土地区画整理事業や高速道路建設事業等の公共事業には、埋蔵文化財の取り扱いについて協定が結ばれるとともに、民間事業を含め、個別に事前協議制の活用等による調整が図られる事例も多くなった。さらに、広域にわたる史跡、名勝等については、開発に対する規制等を予め詳細に明示した保存管理計画の策定が進められるようになった。しかし、一方では、ますます開発と保護の調整を要する事例が多くなり、新たな調整方式の開発と深化が必要となった。

第２は、文化財の公開・活用の促進である。「文化の時代」「地方の時代」が標榜される中で(*43)、文化財の整備・活用は、地域の文化的環境の充実に資するものであり、そのための必要性が認識され、各種の施策が講じられていった。美術館、博物館、歴史民俗資料館の設置による公開の促進をはじめ、建造物、伝統的建造物群の整備による歴史的雰囲気の醸成、史跡の整備と活用などが挙げられる。特に、各地の文化財を地域が主体的に保存し、日常生活の中に生かしていく動きが活発となり、これを、まちづくり、むらおこしの一環として位置付ける例が多くなった。すなわち、地域にあっては、文化財が、総合的な地域政策の中の重要な要素として認識されるようになった。

第３は、包括的な保護の必要性である。文化財は、それが置かれた環境の中で、人々の営為との関わりにおいて形成されており、関連する文化財や環境を包括して保護する必要がある。このため、まとまりを持った古墳群や貝塚・集落跡、天然保護区などの広域にわたる文化財の指定や、「風土記の丘」「歴史の道」など(*44)、自然公園、都市公園、都市計画等の諸制度との連携による広域保存が進められ、また、文化財の集合や集団について一体的保存の方途が講じられるようになった。伝統的建造物群保存地区制度、考古資料

や歴史資料、民俗文化財について、出土場所、関連する歴史的事実、地域の風俗・生活との関連における一括指定の推進などがこれに当たる。なお、この時期の末には、我が国の産業、交通、土木等の発達に関わる遺産、我が国の近代化を進めた遺産、また近代における遺産について、その包括的な保護の必要性が認識されたが、その実現は第４期を俟つことになる。

第４は、文化財保存技術・資材の確保である。1975年（昭和50）の文化財保護法の改正によって、文化財保存技術の選定と選定技術の保持者・保持団体への助成措置が講じられたが、社会の進展に伴い、ますますその確保については深刻な状況となりつつあった。

第５は、文化財の国際交流である。諸外国から我が国の伝統文化への関心がますます高くなり、また、文化財保存に関わる発展途上国への支援が強く求められるようになった。

３．文化施設の整備

1970年（昭和45）の日本万国博覧会で設置された万国博美術館の施設を利用して、1977年（昭和52）、大阪に国立国際美術館が開館した。

また、現代舞台芸術のための施設として設立準備が開始されていた第二国立劇場については、第３期において、設置場所の選定、公開設計競技の実施、基本設計、実施設計が行われ、具体的な立ち上げを待つ態勢となった。

伝統芸能のための国立劇場は、第３期において、その規模がさらに拡大され、演芸資料館（1979年）、能楽堂（1983年）、文楽劇場（1984年、大阪）が設置された。

地方文化施設については、国庫補助を得ての文化会館、歴史民俗資料館の設置が、この時期に飛躍的な拡大を見るとともに、博物館、美術館の設置も盛んに行われた。

４．地域文化政策

第３期に入ってから、地方公共団体の文化政策＝いわゆる「自治体文化行政」が次第に前向きの方向をたどるようになった(*45)。それは、高度経済成長期に生じた公害や環境破壊への対策に端を発し、環境の質を確保し、地域住民の生活の質の向上を図るためには、地域の主体性を確保することが必要であることに目覚め、そのような中で、次第に文化に対する認識が深まっていったことによる。「文化行政」という言葉は、関西の自治体が使用し始め、やがて全国に広がっていった。そして、1977年（昭和52）の畑和埼玉県知事による「行政の文化化」、1978年（昭和53）の長洲一二神奈川県知事による「地方の時代」の提唱により、自治体文化行政推進の動きが一気に加速されていった。一方、1980年（昭和55）には、故大平正芳総理大臣の政策研究会「文化の時代研究グループ」が取りまとめた報告により、「文化の時代」の標語が広く人口に膾炙した(*43)。

そして、「文化の時代」「地方の時代」の標語は、国、地方公共団体を通じ、第３期の文化政策における指導理念となった。特に地方公共団体では、地域住民の生活の質の向上の要請を踏まえ、地域の快適な生活環境を維持していくに際し、その中核に「文化」を据え、地域の文化的主体性・自律性を確立する方向へと、積極的な施策の展開が行われるようになった。ただ、地方公共団体の文化政策では、文化事業についてイベント的な形態がとられることが多く、また、1980年代後半のバブル景気を背景に、文化施設の建設が加速された。これらに関しては、地に足の着いた施策とはいえず、また、ハード優先でソフト

が脆弱であるという強い批判が生じた(*46)。しかし、このような批判があるにせよ、第3期には、地方公共団体が、文化を全面に出し、これに対する政策を積極的に押し進めていった。

また、地方公共団体では、文化政策の対象を「生活文化」として捉え、幅広い観点から進めた。それは、第2期に文化庁の対象領域に入った生活文化とは範囲を異にし、地域住民の文化的環境の実現という立場からこれを捉えようとするものである。従って、その内容は、景観、アメニティ、水辺、公園、街路、緑、里山、田園、都市等のハード面を含む生活環境全般にまで拡大している(*47)。

文化庁も、第2期の地域文化政策を、第3期にも引き続いて実施していったが、上のような地方公共団体の積極的な姿勢によって、その比重は相対的に低くなった。しかし、文化庁が第2期において蒔いた種は、すでに先鞭をつけていた一部先進地方公共団体の努力と相俟って、第3期の「自治体文化行政」が花開く土壌を培ったものといえる。なお、この時期に、文化庁は、地域文化活動が活発化していったことに伴い、これら国民の文化活動を全国的な規模で一堂に集め、相互に競演、交流、発表するため、全国高等学校総合文化祭と国民文化祭を発足させている。

*39 これら3事業は、文化庁が主催者ないし共催者として名を連ねたが、それは、これら3事業が、文化庁からの請負公演という形式をとったためである。すなわち、3事業は、民間芸術等振興費補助金のカットを実質的に補うために導入されたものであり、実際には公演団体の公演経費を負担するにとどまり、その内容に関わることなく、主体はあくまで公演団体にあるという基本姿勢は堅持されていた。

*40 3事業の導入に当たり、一般的な補助金とは異なり、国自らが、我が国の中核的な芸術団体の基幹的な活動を支援するという形式がとられた。このことは、現在の「アーツプラン21」でも踏襲されている。なお、このことは、第3章で述べるように、文化政策の機能の1つであり、特に国が配慮を加えるべき「文化の頂点(=芸術)の伸長」という目的に沿うものである。

*41 オペラ研修所は、新国立劇場の開場(1997年)に伴い、1998年(平成10)からは同劇場が運営している。

*42 第2期から第3期にかけての文化政策の最大の課題は、芸術特に舞台芸術活動に対する支援であった。それは、戦前には全く見られなかった現象である。そして、第1期における国と芸術団体の疎遠な関係は、第3期にはむしろ熱い関係へと転換した。

*43 「文化の時代」の呼称は、直接的には、故大平正芳総理大臣の委嘱を受けた政策研究会「文化の時代研究グループ」が、1980年(昭和55)に取りまとめた報告『文化の時代』に由来する。同報告は、世間一般にこの標語を流布させるとともに、その後の国・地方公共団体の文化政策・文化行政の展開に少なからぬ影響を与えた。

「地方の時代」の標語は、1978年(昭和53)、当時の長洲一二神奈川県知事によって提唱された。もともとこの言葉は、地方の自治と分権を求め、復権を目指そうとするものであり、文化あるいは文化行政はその一部に過ぎなかったが、すでにその前年(1977年)には、畑和埼玉県知事によって「行政の文化化」が唱えられ、また、それまで関西の自治体を中心に、文化行政がある程度進展を見ていたこともあって、次第に「文化」が中核概念として位置付けられていった。

文化振興の必要性を説く場合に、その時代背景として、「文化の時代」「地方の時代」がよく並

列して用いられる。なお、「文化の時代」「地方の時代」については、第２章で詳述する。

*44 「風土記の丘」「歴史の道」等の一連の遺跡整備事業については、第８章で詳述する。

*45 第３章でも述べるように、1980年代に入り、地方公共団体の文化政策が飛躍的に発展を遂げたが、それは、当時「自治体文化行政」の名で呼ばれた。

*46 自治体文化行政の主たる内容は、美術館、文化会館等の文化施設の整備とイベント的な文化事業の開催にあった。文化施設は、1970年代の後半頃から、各地方公共団体が競って建設していった。ただ、事業展開がそれに追いつかず、マスコミ等から、ハードは立派だがソフトが貧弱と揶揄された。今日、アートマネージメントの必要性が強調されているのも、このことが大きな原因の１つになっている。

*47 自治体文化行政では、「生活文化」が念頭に置かれている。それは、教育委員会が「芸術文化」を主たる対象としていたのに対し、地域住民の生活の質の向上という観点から、首長部局で文化行政が展開されるようになったことと軌を一にしている。むしろ、教育委員会の芸術文化に対置するものとして、生活文化が標榜されたといってもよいであろう。本文に述べたような生活文化の幅広い捉え方は、第７章で詳述するように、1990年代に入って文化振興指針等で鮮明になるが、すでに1980年代にその萌芽が見られる。

第５節　戦後の第４期（1990年以降）

１．芸術政策

第３期までに形を整えた芸術政策の体制は、第４期に入って、さらに新たな局面を迎えることとなった。第４期すなわち今日の芸術政策の全貌については第３章に譲り、ここでは、その特徴的な点を取り上げることとする。

（１）民間との連携によるパートナーシップの必要性

1990年（平成２）、芸術関係者の長年にわたる念願であった「芸術文化振興基金」(*48)が創設され、また、社団法人「企業メセナ協議会」(*49)が発足した。芸術文化振興基金により、芸術、特に舞台芸術に対する支援は飛躍的に拡大された。国（文化庁）は、従来どおり中核的な芸術団体の基幹的な事業を対象とし、基金では、これに加えて裾野の部分にも目配りされることとなった。

また、文化庁は、この流れをさらに促進するため、従来の芸術創造活動への支援、すなわち民間芸術等振興費補助金、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を組み替え、1996（平成８）年度から「アーツプラン２１」の名で再編成した(*50)。それは、「芸術活性化事業」と「舞台芸術振興事業」に区分される。前者は、我が国の芸術水準を高める上で直接的な牽引力となる公演活動が期待される芸術団体に対する重点支援、国際芸術交流の推進・芸術基盤整備への支援を中心とし、後者は、芸術文化振興基金に対する補助金による舞台芸術の水準向上に資する優れた公演への支援を内容としている。

企業のメセナ活動に関しては、すでに1980年代の後半にその萌芽が見られる。当初は、冠公演といわれる宣伝臭の強いものもあったが、次第に企業の社会的貢献（フィランソロピー）の必要性が問われるようになり、またバブル経済による好況もあって、企業も、財団の設立等によって、ある程度純粋な形の芸術支援に傾くようになっていった。これらの

気運の高まりが、メセナ協議会の設立となって実を結んだものである(*49)。

芸術に対する民間からの支援の必要性については、1986年（平成61）、文化庁の「民間芸術活動の振興に関する検討会議」の報告においても指摘されており(*51)、第３期に発足した芸術活動特別推進事業も、これを受けて、民間からの援助を得る道を開いていた。しかし、民間企業等からの支援は、まだ必ずしも多くない。一方、芸術、特に舞台芸術活動には多大の経費を伴い、これをすべて独力で賄うことは極めて困難である。このため、1960年代以降、国の補助金への依存度が年を追って高まっていったのであるが、公的資金の投入には自ずから限度がある。また、芸術活動に民間からの支援を得ることは、資金源の多元化による自立性の確保と、幅広い一般の支持を得る上で大きな意味を持つ。バブル経済の崩壊に伴う景気の低迷によりその後退が懸念されるが、企業による支援は着実に定着しつつあるといわれている(*52)。

このような民間の動向は、芸術への支援の新たな在り方を提示した。それは、これまで、国（地方公共団体）と芸術団体二者間の関係でのみ捉えられていた支援態勢が、民間企業等を加えた三者間の関係に転換し始めたことである。このため、今後必要なことは、公私の間の連携と役割分担である。すなわち、芸術団体・国（地方公共団体）・民間企業三者間の連携（パートナーシップ）により、芸術を支える仕組みを構築し定着させるとともに、例えば、民間においては、公の関与が困難な先駆的、評価未定の領域を主たる対象とするなど、相互の役割分担を行うことが必要となってくる。また、国（地方公共団体）は、芸術活動や芸術団体の性格、成熟化の度合いにより、支援の内容に強弱を加えるなど、支援の対象と方法の構造化を図るとともに、民間による支援を助長し、誘導するような条件整備を行うことが求められるようになった(*53)。

さらに、このような実態を踏まえ、近年その必要性が叫ばれているのが、芸術活動ないし芸術団体の運営（アートマネージメント）である。1990年代に入り、アートマネージメント担当者の養成が漸く緒に就いたが、その存在は、今後の芸術活動を左右する重要な鍵となっている。

（２）マルチメディアの普及による芸術活動の変容

近年のマルチメディアの発展・普及により、近い将来、芸術面で、次のような状況の発生が予想される。

芸術活動の主体は、芸術家といわれるプロフェッショナルと、参加型の文化活動に見られるアマチュアに区分される。前者の場合、プロの芸術家と観客は截然と区別されており、その意味で、創り手と受け手の間には越え難い溝が存在している。一方、後者においては、その間の関係が曖昧であり、あるときは創り手となり、あるときは受け手となるなど、主体と客体の間に転換が見られるのが一般的である。また、いずれの場合も、活動の場（場所性）が重要な要件となっている。そして、これら三極構造の外側には、創造、鑑賞、場のそれぞれを援助し、あるいはこれら全体を支える支援者が存在している。支援者には、公的部門（行政）と私的部門（民間）があり、現在では前者の比重が圧倒的に大きい。

マルチメディアの普及により、この三極構造は、今後、次のように変容していくことが予想される。例えば、舞台芸術では、活動の主体と客体（観客）とが区分されていることから、両者の出会いの場（劇場）なくして芸術活動は成り立たなかったのであるが、マルチメディアの普及は、これら創り手と受け手を直接連結するとともに、両者の関係を相対

化し、それによってまた、表現の場を必ずしも要しないものとする蓋然性が高い。すなわち、創り手と受け手の間に相互転換が行われ、それとともに、場所性を極めて曖昧にする。同時にそれは、プロとアマの区分も不明瞭にし、現在の参加型文化活動に見られると同様の構造が、プロの芸術活動においても一般化してくることが予想される。

そして、三者の関係が曖昧となることに伴って、支援の対象も不分明となる。また、公的部門では支援者の立場が維持されるであろうが、私的部門においては、支援者と被支援者との関係が不明瞭になっていく可能性が高く、その意味で、私的部門の役割はますます増大していくであろう。

いずれにしても、支援の構造自体が大きく変化していくものと考えられる。このようなマルチメディアの発展・普及に伴う芸術活動の変容を視野に含めた、新たな芸術政策の体系化を模索することが必要となっている(*54)。

2．文化財保護政策

文化財の保護については、第３期において述べた課題が生じていたが、1990年代に入り、さらに、次のような文化財を取り巻く環境の急激な変化により、これへの対応の必要性が認識されるに至った(*55)。

① 大規模な国土開発、生活様式の変化、地方における過疎化・高齢化などの社会構造の変化による埋蔵文化財や歴史的建造物の損壊、伝統的な民俗芸能・行事の消滅

② 国民の文化に対する志向の高まりの中で、地域の歴史的建造物や史跡・名勝、伝統的な芸能などの持つ精神的価値の見直しと、これらを活用したまちづくり・むらおこしの気運の高まり

③ 文化財を活用した国際交流の機会の増大

④ 情報技術の急速な発展

このような事態に対処するため、文化財保護審議会の下に設けられた文化財保護企画特別委員会が、1994年（平成６）７月に最終報告を取りまとめ、文化財保護の対象・保護措置の拡大、文化財の保存伝承基盤の充実、文化財の活用の推進、文化財の国際交流・協力の推進、文化財保護行政の体系化と機能の強化について、広範な提言を行った(*56)。また、これを受けて設置された「近代の文化遺産の保存・活用に関する調査研究協力者会議」が、1996年（平成８）７月に報告をとりまとめ、① 現行の指定基準の見直しや近代の文化遺産の指定の促進による保護、② 文化財の登録制度など保護手法の多様化、③ 地方公共団体における近代の文化遺産の保護の促進、を提言した(*57)。

これらの提言に沿って、1996年（平成８）６月、文化財保護法が改正・公布され、同年10月から施行された。

改正の中心点は、建造物についての登録制度である。登録制度は、届出制と指導・助言・勧告を基本とする緩やかな保護措置を講じることで、指定制度を補完するものとして導入された。登録の対象は、今回の改正では、有形文化財のうち建造物とされた。これは、近年の国土開発、経済開発等により、特に近代の建造物が取り壊しの危機に瀕し、これについて緊急に保護する必要が生じていることによる。登録の要件は、原則として建設後50年を経過したもので、① 国土の歴史的景観に寄与しているもの、② 造形の規範となっているもの、③ 再現することが容易でないもの、とされている。なお、近代以前の建造物に

ついても、当然ながら対象に含まれる。

また、1992年（平成４）、日本は世界遺産条約に加盟した。世界遺産条約(*58)は、地球上に存在するさまざまな文化遺産、自然遺産を保護するため、1972年（昭和47）のユネスコ総会で採択され、1975年（昭和50）、条約として発効したものである。加盟に伴い、1998年（平成10）現在、文化遺産として「法隆寺地域の仏教建造物」「姫路城」等７件、自然遺産として「屋久島」「白神山地」の２件が、世界遺産一覧表に登録されている。

３．文化施設の整備

現代舞台芸術界長年の待望であり、設立準備が進められてきた第二国立劇場が、1997年（平成９）10月、新国立劇場として開場した。新国立劇場は、オペラ、バレエの専用劇場としての大劇場、演劇、現代舞踊を中心とした中劇場、実験的な演劇等のための小劇場、その他の付帯施設・設備から成る。大・中劇場は４面舞台を備え、世界最高水準の劇場機能を備えている。新国立劇場の開場によって現代舞台芸術の拠点が完成し、伝統芸能のための国立劇場とともに、我が国の舞台芸術の発展が期せられることとなった。

今後の文化施設の整備として浮上しているのは、九州国立博物館、新国立美術展示施設（ナショナルギャラリー）、国立組踊劇場（沖縄）であり、目下、設立に向けて調査研究が進められている。

公立の文化会館については、すでに第３期の後半頃から、多目的ホールに代わり、専門ホールの設置が盛んとなりつつあった。1990年代にはこの傾向がさらに強まるとともに、新国立劇場に匹敵するような、本格的な舞台芸術のための劇場・ホールも設置されるようになった。このような状況も踏まえ、従来、文化庁が行っていた公立文化施設の補助金は、一応の目的を達成したものとして、1995年限りで廃止され(*59)、以後、文化庁は、次項に述べるようなソフト事業中心の施策に転ずることとなった。

４．地域文化政策

地方公共団体による文化政策は、1990年代に入ってから、文化概念の拡散化により幾分壁に突き当たっている感があるものの、前向きに進められている。特に、文化がまちづくりやむらおこしの中核として位置付けられ、文化政策も、観念的ながら、あらゆる政策の上位に置かれるようになった(*60)。そして、文化施設の整備も進んだため、むしろ、まちづくりの要請とも相俟って、次第にその内容＝ソフト面に目が向けられるようになってきた。

文化庁も、このため、地域文化の振興に関しては、ハード面からソフト面へと、施策の重点を転換した。それらは、特色ある地域文化の創造活動を支援するための文化のまちづくり事業、アーティスト・イン・レジデンス事業、公立文化会館等への支援である芸術情報プラザ、地域文化情報システムの構築、また、地域文化に係る人材育成などとして、1990年（平成２）以降新たに実施されている(*61)。

５．「文化行政」から「文化政策」へ

第３期末まで、文化に関わる政策は、国・地方公共団体を通じ、ほぼ一貫して「文化行政」の名で呼ばれた。それは、政策（policy）には、本来何らかの目標設定が求められる

が、文化は多元的な価値を内包するため、内容と密接に関連する目標の部分は空白とし、実務的な対応を中心とする、より下位のレベルの行政（administration）の呼称が適当と考えられたことによる。また、戦前のナチスの文化政策や戦中期の我が国の文化統制を髣髴させるため、意識的にこの名を避けたこともその背景にある。さらに、文化の振興に地方公共団体の果たす役割が大きかったが、地方行政が、政策の用語になじみにくい面があったこともその一因といえる。

これが、第４期すなわち今日においては、名実ともに「文化政策」の名が冠せられて展開されるようになった。それは、次のような背景に基づく(*62)。

前述のように、1990年、芸術文化関係者の長年の念願であった「芸術文化振興基金」が創設され、また、社団法人「企業メセナ協議会」が発足した。従来、芸術支援政策は、民間芸術団体、特に舞台芸術の分野への公的支援が中心であった。しかし、それは、国（地方公共団体）と芸術団体二者間の関係としてしか現れず、芸術活動に対する支援については、公的な支援の在り方（方法、範囲等）のみが論じられたに過ぎなかった。今日、文化の領域には、メセナ活動の名で呼ばれる民間部門の参画が顕著となり、民間企業からの支援が多く見られ始めた。このため、現在では、芸術団体・国（地方公共団体）・民間企業等三者のパートナーシップによる、芸術活動を支える新たな枠組みを構築する必要が生じている。

また、近年、地域にあっては、「地方の時代」の延長線上に、地域文化の振興が、まちづくり・むらおこしの中核的な内容として位置付けられ、地域政策のあらゆる側面が、理念的に文化政策に収斂し、それを原点としながら、多面的な政策の展開が図られるようになった。すなわち、地域にあっては、「文化」が上位概念に置かれ、各政策が、領域横断的に地域文化政策に収斂される傾向にある。文化財保護との関連でも、伝統的建造物群保存地区の制度をはじめ、文化財の積極的な活用が図られるようになり、まちづくりと文化財保護の緊密化ないし一体化が、特に地域において盛んとなっている。

さらに、文化の国際交流は、我が国文化の幅を広げ、これに厚みを付し、深みを加えるとともに、我が国の品位を外に対して示すものといえる。また、諸外国・諸民族の文化を相対化して捉えることにより、相互の理解を促進し、平等互恵の精神を養い、国際平和の基礎を培っていく。「顔の見える日本」の存在が、諸外国から求められている今日、国際文化交流は、その重要な一角を形づくるものとなっている。

以上のような状況を背景に、今日、文化に関わる政策は、名実ともに「文化政策」の名が冠せられ、定着を見るに至っている。文化政策は、今後さらに、民間による支援の動向、地域文化の振興、国際的な文化交流、さらには国民一般の関与の在り方まで含めた総合性と戦略性が求められる。また、近年、アートマネージメントの必要性が認識され、理論・実践両面を通じて、その在り方が模索されているが、そのことはまた、文化政策自体をマネージメントの観点から再構成させる可能性を孕むものとなっている。

*48 「芸術文化振興基金」は、芸術・文化の振興又は普及を図る活動に対する援助を継続的・安定的に行うため、1990年（平成２）、政府出資金500億円と民間寄付金112億円を原資として創設され、その運用益をもって芸術文化団体等の活動を助成している。基金設立のため、国立劇場法の改正によって、特殊法人国立劇場が特殊法人日本芸術文化振興会に改組され、同振興会が基金の運営を行っ

ている。

*49 「企業メセナ協議会」は、芸術文化活動に対する支援（メセナ活動）を行う企業相互の連携を図るため、1990年（平成２）、社団法人として設立された。同協議会は、個々のメセナ活動については各企業の自主性を尊重しつつ、それが推進されるための環境整備を図ることを目的としている。

なお、企業メセナ活動については、第６章において詳述する。

*50 文化庁は、1996（平成８）年度から、従来の民間芸術等振興費補助金と芸術活動特別推進事業ほか２事業を「アーツプラン２１」として抜本的に再編成し、芸術創造への支援をさらに拡充させた。概略は本文のとおりであるが、第３章においてさらに詳述する。

*51 民間芸術活動の振興に関する検討会議『芸術活動振興のための新たな方途』（報告）（1986年）では、当時標榜されていた「民間活力の活用」という表現で、民間からの支援の必要性を説いている。なお、その際、「芸術は、文化の『精華』として文化の水準と創造性の高さを最も端的に示す指標であり、文化の発展を促し、その価値を保証するものであり、また芸術的創造性は、『発想の水源』として国家社会の発展と経済・社会の活力を維持する上で重要な役割を担う」として、芸術の経済、社会にとっての意義付けを行っている。

*52 企業メセナ協議会が1991年（平成３）以来行っている調査では、バブル経済後の不況による額としての落ち込みはあるものの、実施率はむしろ上がっている（第６章の図6-1参照）。

*53 この点については、第６章で再説する。

*54 このことについては、第10章で述べる。

*55 文化庁文化財保護法研究会編著『文化財保護法 改正のポイントＱ＆Ａ』ぎょうせい，p. 29，1997年

*56 文化財保護企画特別委員会『時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について』（報告），1994年（平成６）７月

*57 近代の文化遺産の保存・活用に関する調査研究協力者会議『近代の文化遺産の保存と活用について』（報告），1966年（平成８）７月

*58 世界遺産条約（「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」）は、顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産を、人類全体の遺産として損傷・破壊等の脅威から保護し、保存するための国際的な協力及び援助の体制を確立することを目的としている。1972年（昭和47）のユネスコ総会で採択され、我が国は、1992年（平成４）にこれを受諾し、126番目の締約国となった。

*59 公立文化施設＝文化会館の設置がおおむね全国的に行きわたったことに加え、自治省の支援する地域総合整備事業債による文化会館建設の方が地方公共団体にとって有利であることから、文化庁の補助金に対する需要が減少し、また、総務庁による廃止を含めた勧告もあって、文化庁は、1995年（平成７）限りで補助金を廃止した。

総務庁の勧告は、総務庁行政監察局編『文化行政の現状と課題―21世紀に向けた芸術文化の振興と文化財の保護』大蔵省印刷局，pp. 35-59（1996年）を参照のこと。

*60 これについては、第３章、第７章において触れる。

*61 これについては、第３章において詳述する。

*62 これらの諸点は、各所で触れるとともに、第10章において、今後の在り方として提起する。

〔本章において参考とした文化庁・文部省関係の文献資料等〕

文部省『学制百年史』帝国地方行政学会，1972年

文化庁『文化庁のあゆみ』1973年

文化庁編『文化行政の歩み―文化庁創設10周年にあたって―』1978年

文化庁『文化庁』1980年

文化庁『我が国の文化と文化行政』1988年

文化庁『我が国の文化政策の現状と課題』1990年

文化政策研究会『現代文化政策データファイル』第一法規，1990年

文化庁『我が国の文化政策の現状と課題』1992年

Agency for Cultural Affairs, CULTURAL POLICY IN JAPAN CURRENT SITUATION AND FUTUARE ISSUE, 1992

文部省『平成５年度 我が国の文教施策―「文化発信社会」に向けて―』1993年

文化庁『平成８年度 我が国の文化行政』1996年

文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』1998年

文化庁文化財保護部監修『文化財保護提要』第一法規（加除式 全２巻）

文化庁文化財保護法研究会編著『文化財保護法 改正のポイントＱ＆Ａ』ぎょうせい，1997年

文化庁編集『文化庁月報』ぎょうせい（各月号）

文化庁文化財保護部監修『月刊文化財』第一法規（各月号）

文化庁『文化庁年報』（各年版）

文部省『文部省年報』（各年版）

第４章で取り上げた各種委員会等の報告（答申、まとめ）

文部省社会教育局芸術課『芸術祭十五年史』1961年

文化庁『芸術祭三十年史』1976年

文化庁監修『芸術祭五十年 戦後日本の芸術文化史』ぎょうせい，1995年

日本芸術院『日本芸術院史』1963年

日本芸術院『日本芸術院史』1979年

（社）日展『日展史１・文展編１』1980年

（社）日展『日展史６・帝展編１』1982年

（社）日展『日展史13・新文展編』1984年

東京国立博物館『東京国立博物館百年史』1973年

京都国立博物館『京都国立博物館七十年史』1967年

奈良国立博物館『奈良国立博物館小史』1961年

国立西洋美術館『国立西洋美術館三十年史』1989年

第２章　文化政策の背景

今日の文化政策の背景を成すものとして、第１に措定されるのは、内容不関与の原則である。これは、戦前の芸術文化への国の介入に対する反省に立ったものである。第２は、戦後の国会審議の過程で方向付けられた、文化政策の「文教」政策の一環としての位置付けである。このことはまた、その後の文化概念の拡大と実質的な文化政策の広がりの中で、今後の文化政策の枠組みをどのように構築するかといった課題を提起する。第３は、日本文化形成の歴史的過程から導き出される今後の文化政策の方向性である。文化の受容と創造の在り方、「文化的中央」と「文化的地方」の格差是正の課題を含んでいる。そして第４は、今日の文化政策に直接影響している1980年代の時代状況である。端的には、「文化の時代」「地方の時代」「国際化の時代」の標語の持つ意味とその今日的意義である。

本章では、今日の文化政策の背景を成すこの４つの事項について述べることとする。

第１節　内容不関与の原則

１．戦前の娯楽指導と芸術文化の統制

第１章でも触れたように、戦前には、芸能一般に対して、統制と大衆の啓蒙・醇化のための利用という方策がとられた。終戦直後の文部省分課規程に「音楽、演劇、映画等の国民娯楽」という表現があったように、戦前には、音楽、演劇、映画は、娯楽として捉えられていた。すなわち、これらは、芸能一般の範疇に位置付けられ、かつ娯楽として観念されていたといえる。

文部省は、1911年、幻燈及び映画に関して教育用に適するものを認定するため、幻燈映画及び活動写真フィルム審査規程を定め、また1920年には、国民の健全な娯楽に資するため、新たに興行映画のうち適当なものを推薦する制度を設け、さらに1923年からは、レコードの認定及び推薦を始めた。また、同年から、文部省自らが教育用映画を製作して頒布し、1928年からは、教育用映画の貸与制度も開始した。そして、1931年には、民衆娯楽調査委員会を設け、健全な映画、レコード等の推薦、認定を引き続いて行うなど、国民に対する娯楽指導という立場から各種の施策を実施した(*1)。

戦時体制が強まる以前のこれらの措置は、むしろ社会教育としての色彩が強い。今日も、教育用映画や文部省推薦映画の選定など、特に社会教育の観点からの映画に対する姿勢は維持されており、それは、戦前における上記の一連の措置の系譜を引くものといってよいであろう。

しかしながら、1937年以降、戦時体制に入るとともに、健全な国民娯楽の育成という立場から一歩進んで、演劇、映画、音楽等が国民生活に密接な関係を持っていることに着目し、一方では、これらの醇化発達を図ることで、国民生活の刷新と国民精神の高揚を図り、他方で、そのための指導統制が強化されていった。1939年の映画法の制定によって、製作、配給業者の許可制、演出・演技・撮影者等の登録制、脚本の事前検閲、公益保護の必要からの製作・上映の制限、国民文化向上に資する映画の選奨、文化映画の強制上映、年少者の観覧制限等が行われることとなった。この映画法は、我が国はじめての文化立法といえるものであるが、文化統制への第一歩でもあった(*2)。

映画法の施行に伴って、従前の民衆娯楽調査委員会が廃止され、新たに演劇映画音楽等改善委員会が設置された。同委員会は、それぞれの部門の改善に関する事項を調査・審議することを任務とし、演劇部門は、映画法にならって演劇法の原案作成に着手したが、実現を見るには至らなかった。このような指導と統制の下にあって、「関係者は国策に沿った活発な活動を展開し、たとえば演劇の分野において、国民演劇樹立への努力や移動演劇の地方巡回が熱心に行われるなど、評価すべき成果もあげた」といわれる(*3)。

しかし、演劇に関しては、「明治いらい終戦まで・・・ほとんど弾圧の中にあったといっていい」というのが演劇人の一般的な見方である。河竹登志夫氏は、「その初めは、明治5年（1871）5月に政府が通達した脚本検閲制度」であり、「重要なのは、この検閲制度が終戦まで生きていたという事実だ。歌舞伎については主に風紀上の取締まりだったが、新劇がおこると思想弾圧となる。筋が通らないほどに台本はカットされ、左翼陣営の演劇人は投獄され、劇団は解散させられるという、おそるべき時代がつづいた。」と回想している(*4)。その根拠となった最大のものが、治安維持法であったことはいうまでもない。

そして、戦局の激化とともに、1940年には左翼関係出版物の発売禁止、新劇の劇団への解散命令、翌1941年には米英映画の上映禁止、1943年にはジャズの禁止措置がとられ、芸術文化一般に対する統制が強化されていった。

2．戦後の文化に対する基本姿勢

ポツダム宣言の受諾とともに、我が国は文化国家としての道を歩むこととなった。このため、戦時中、厳重な適用によって芸術文化の創造・批評活動に大きな制約を加えた治安維持法、出版法、新聞紙法、映画法等が廃止され、文化指導の名による統制・干渉は排除されることとなった。

そして、戦前の文化統制に対する反省から、芸術文化活動の自由が認められること、すなわち、国は（地方公共団体も）、芸術文化活動に対しては間接的な支援を行うにとどまり、特にその内容に干渉することは厳に慎むべきであるという姿勢が貫かれることとなった。それは、内容不関与の原則として、今日に至るまで堅持されている。

内容不関与の原則は、第3章で述べるように、「国民の自発的活動を刺激し、伸長させるとともに、国民すべてが文化を享受し得るための諸条件を整えることを基本に置きながら、個人の活動として限りがあるところに手を差し伸べ、その足りない面を補い、不均衡を是正することによって、全体として文化の振興が図られるよう所要の措置を講じていくこと」(*5)にあるとする、文化政策の役割についての基本的認識に端的に表されている。

しかし、芸術文化の内容に関わることなく、側面的にその振興を図ることには、実務的には大きな困難を伴う。例えば、少ない予算の範囲内で芸術活動に対する支援を行おうとすれば、内容の良否によって選別することが必要となってくる。また、優れた芸術家を顕彰するためには、その優れた点につき必然的に評価を加えなければならない。芸術祭等による芸術活動の場を確保することは、間接的支援の典型的な在り方の1つといえるが、これとても、それへの参加に対してはある程度の選別が必要となる。

戦後の第1期に、芸術団体が国との関わりを敬遠し、国からの支援の必要性が表面化しなかったのは、戦前の統制・弾圧に対する心理的反動もさることながら、芸術活動の内容への干渉に対する警戒感がその根底にあったものと考えられる。その後、舞台芸術の分野

における財政逼迫が顕在化し、第２期以降、国（地方公共団体）からの助成への要請が高まり、今日では、公の支援が舞台芸術活動にとって大きな部分を占めるに至っていることは、第１章で見たとおりである。芸術家の顕彰についても、文化勲章を筆頭に多くの賞が設けられ、文化政策の一環を形成している。そして、芸術祭に関しては、当初から、芸術団体の参加公演のほか、主催公演も実施されてきた。

しかし、戦前の指導・統制への反省に基づく自己抑制と相俟って、戦後50年の間に、内容不関与の原則は確立された。それを担保する仕組みとして機能しているのが、芸術文化活動についての判断を、有識者から成る第三者機関の審議・検討に委ねるシステムである。第４章で述べるように、文化政策形成過程には多くの課題があるが、芸術文化活動の内容評価に関する限り、これら第三者機関の結論に全面的に衣拠する体制となっている。

例えば、かつての民間芸術等振興費補助金の対象事業の採択や芸術選奨等の顕彰に関しては、文化政策推進会議の下に専門委員会が設けられ、実質的な審議・検討を行って案を作成し、それが、そのまま推進会議を経て、文化庁の意思決定とされている(*6)。そこには、文化庁の意思が入る余地はなく、実質的に専門家の意見のみによって決定される仕組みとなっている。

なお、国（地方公共団体）の芸術文化への支援は、とりもなおさず国民の税金を投入することであるから、被支援者たる芸術家ないし芸術文化団体の側に、国民一般にその必要性についての説明義務（アカウンタビリティ）があるという議論も生じている(*7)。そこでは、芸術文化と国（地方公共団体）ないし国民との関わりについて、基本的な課題を提起する。芸術の本質は、既成の価値観を打破する新たな創造活動であり、そのこと自体に価値があるとする芸術至上主義の立場からは、国民一般の理解を得ることは困難となる。逆に、芸術家が国民の理解を得ることにのみ汲々とすれば、創造活動そのものが迎合的となる恐れがある。公的支援が大きな比重を占めることになれば、その間の着地点をどこに見い出すか、その際どの範囲まで国や地方公共団体が関わるべきかは、今後大きな課題となることが予想される。

芸術文化の内容への不関与と支援に当たり求められる評価との間のジレンマは、解決困難な課題を提起するが、内容不関与の原則は、戦後の文化政策において確立された原則であり、これからの文化政策の展開においても、その重要な背景を成すものである。

なお、従来から文化基本（振興）法制定の声が高く、内容不関与との関連で、そのような立法措置が必要かどうか問題となるが、これについては第３章で述べる。

*1*2 文化庁編『文化行政の歩み—文化庁創設10周年にあたって—』p. 10, 1978年
文部省『学制百年史』帝国地方行政学会, pp. 657-658, 1972年

*3 文部省, 前掲書, p. 658

*4 河竹登志夫「舞台芸術の五十年」文化庁監修『芸術祭五十年 戦後日本の芸術文化史』ぎょうせい, p. 26, 1995年

*5 文化庁『我が国の文化と文化行政』p. 25, 1988年
文部省『平成５年度 我が国の文教施策—「文化発信社会」に向けて—』pp. 4-5, 1993年

*6 芸術文化活動の内容や芸術家の評価に関しては、本文に述べたように、専門家による委員会に結論をほぼ全面的に委ねる体制がとられているが、会議の構成員をめぐる当否の問題はなお残る。か

って、民間芸術等振興費補助金配分委員会は、利害関係がないと見なされる評論家や学識経験者で構成されていたが、芸術文化団体の側からは、助成対象である実演家等も入れるべきだという意見がしばしば出された。なお、現在では、このような実演家等も委員に加わるようになっている。

*7 芸術文化活動と国民一般のニーズの間には、常にギャップが存在する。米英では、米国芸術財団（NEA：National Endowment for the Arts）、英国芸術評議会（Arts Council of Great Britain）による支援が行われているが、申請者には説明義務が常に求められている。最近、我が国においても、地域文化施設の運営をめぐって、住民から超然としたプロフェッショナルの公演に傾斜するか、それとも地域住民の参加型文化活動を中心とするか等で、往々にして意見が対立する場面が生じている。「公の施設」という性格上、前者に傾斜する場合には、ある程度のアカウンタビリティの必要性が生じ始めたといえる。それは、今後、芸術文化活動への支援に関して求められることが予想される。

第２節　戦後の国会審議と各種法律の中の「文化」

一般に、法令上の用語は、各法令間の整合性を担保するため、定義や内容に関し検討・調整の上、一定の統一性が保たれるようになっている。第３章で見るように、法令上で文化に関する定義があるのは文部省設置法（及び同組織令）のみである。そこでは、文化とは、「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」（同法第２条）をいうものとされる。

一方、各法令の中で、文化を直接、間接の対象とするものが数多く見られる。そこで使用されている文化は、内容に関しては極めて抽象的なものとなっており、さまざまな文脈で用いられている。

戦後、我が国は文化国家を標榜し、このため、戦後間もなく国会において文化に関する論議が行われるとともに、文化政策の位置付けが示された。一方、その後、各種法律の中で、文化の用語を使用する例が多くなり、時代の変遷とともに、その意味内容も微妙に変化している。そして、そこで用いられている文化をもとに、各省庁による実質的な文化政策の展開も図られるようになった。

１．戦後の国会審議における「文化」

（１）民主主義・平和主義・社会福祉との関連

文化が、国会における最重要課題の１つとして議論されたのは、戦後間もない第１・２回国会においてであった。

そこでは、片山哲内閣総理大臣の施政方針演説において、「社会方面に浸透いたしまする民主主義は、文化の向上を来すこととなり、国際方面に及びまする民主主義は、平和主義の浸透をなす結果を来す」とあるように(*8)、民主主義の帰結としての文化が語られ、ルネサンスも宗教革命も経験していない日本における精神革命（文化運動）としての「文化国家」の建設が、平和と不可分の政治的課題であった。

また一方では、憲法第25条第１項の「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するという生存権が１つの基礎を成していた。しかし、これは、抽象的権利あるいはプログラム的

規定として、法的効力については大きな議論となったものの、その具体的な内容については、社会福祉的な文脈で語られていたに過ぎなかった(*9)。

（２）「教育」の文脈の中での「文化」の把握

他方、当時の文化に関する具体的課題は、「軍国主義的教育の一色に塗りつぶされ、しかも学問的な研究はまったく軽んじられ、国際的文化水準は著しく低下さしてきた」との認識に立って、「文化国家として、国家の品位を高めんとすれば、何をおいても、まず国民の教育に力点がおかれなければならぬ」というものであった(*10)。森戸辰男文部大臣も、「文化国家は、・・・文化の優越する国家であり、・・・文化国家におきましては、文化費が国費の最大の部分になることによって、初めてその目標が達せられる」としながらも、「教育改革というものが、今日、日本の文化国家へ進んでおりまする最も重大な方途と確信」し(*11)、片山哲首相も、「政府といたしましては、文化政策にもっとも力を入れており・・・文化国家建設のために教育問題を重要に考えておる」として(*12)、具体的に念頭にあったのは、当時焦眉の急であった６・３制の実施による教育改革であった(*13)。

そして、教育基本法をはじめとする教育関係法令において、文化国家の建設、文化の創造と発展を明記することで、文化国家の内容に具体性を与えた。教育基本法（1947年）は、その前文で、民主的で文化的な国家建設という理想の実現は、「根本において教育の力にまつべきもの」であり、そのため、「普遍的にしてしかも個性ゆたかな文化の創造をめざす教育を普及徹底しなければならない」としている。学校教育法（1947年）も、特に小学校における教育目標の１つに「生活を明るく豊かにする音楽、美術、文芸等について、基礎的な理解と技能を養うこと」（同法第18条第８号）を置き、大学院についても「・・・文化の進展に寄与すること」（同法第65条）を目的に掲げた。

（３）文化委員会の文教委員会への統合

この時期、国会法（1947年）により導入された常任委員会制度で、文教委員会と並んで文化委員会が設置された。文教委員会は、教育及び教育制度、育英事業、宗教、科学、体育に関する事項を所掌したが、文化委員会は、国の行事、芸術、国宝・重要美術品・史跡・名勝、音楽・映画・演劇、新聞・雑誌・その他の著作出版、ラジオ放送、国民娯楽、博物館・図書館、観光事業、その他文化事業に関する事項など、極めて幅広い分野を所管の対象とした。

具体例を挙げると、例えば1948年の閉会中審査事項は、放送法案、国の行事、観光事業、国宝等の保存、用紙の割り当てないし著作出版であった。陳情事項も、祝日の指定から、観光国策、文化財保存のための富籤創設に至るまで多様であった。

文化委員会は、単に文部省の所掌事項に限定されず、「日本の文化を平和的に、また世界的に推進していこうという非常に高度な観点において審議を進めていく」ものたろうとした(*14)。しかしながら、「文化委員会に対する一般の今の政治的な感覚からいたしますと、文化委員会は非常にのんきな、大変手持ちぶさたのように考えておる人がございますが、・・・日本の政治の面におきましても文化というものがいかに大事かという認識を深めるように努力していきたい」という発言に見られるように(*15)、必ずしもその意気込みどおりの評価を受けていたとはいえなかった。

そして、この文化委員会は、第３回国会より、各省庁の所管別に常任委員会が整理統合

されたため、主要部分は文教委員会に統合され、その他の分野もそれぞれの所管省庁の担当委員会で審議されることとなり、短命のうちにその幕を閉じるに至った。

（４）「文教」の中の「創造」を担うものとしての位置付け

国家組織の統合とともに、文化委員会も文教委員会に統合され、現在に至るまで、文化は教育と密接に関連したものとして推移してきた。

狭義の文化に関する法律は、主に芸術文化の創造に関して制定されており、文化財保護法（1950年）、著作権法（1899年、1970年に全面改正）、近年の日本芸術文化振興会法（1966年の国立劇場法を1989年に全面改正）等が主なものとして挙げられる。このほか、文化勲章令（1937年）や文化功労者年金法（1951年）等の顕彰に関わる法令がある。また、教育関連の法律として、教育基本法（1947年）、社会教育法（1949年）、図書館法（1950年）、博物館法（1950年）、「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」（1990年）、「音楽文化の振興のための学習環境の整備等に関する法律」（1994年）等がある。そして、一般にその対象は、顕彰から教育を経て創造活動そのものの支援へと、次第に多様化し、拡大してきている。

この文教関連法制度は、かなりの部分が、戦後の平和国家、文化国家の創設に係る議論の中から生み出されてきた。それらは、戦争の反省に立ち、人間の尊重・平等という民主主義の基本としての文化の広い普及を謳っている。国会でも、「文部省の持っております文教の面では、２つの面がもっと強く強調される時代に向かって」おり、その１つは「学術の面」、もう１つは「文化の面」であり、「教育と学術と文化の３つが均等な形で取り扱われ、これらの発展を期することによって、文化国家への方途が確立されてくる」ということが強調されている(*16)。なお、文化省の構想に対しては、森戸文部大臣は、「純粋な文化の育成ということと教育ということとの二面」は「共通する領域が非常に多いので１つの異なった面として取り扱われることも相当の理由」があるとしてこれを退けている(*17)。

この考え方に立って、今日に至るまで、教育と、創造（学術、文化）の一部としての文化が、文化関連法規の内実を形成することとなった。しかし、当時においても、現実には教育の仕事が多過ぎ、文化面では、純粋芸術のほか、大衆芸術、マスメディア、映画、放送、新聞報道にも重点を置かなくてはならないとしながらも、文化・芸術に力が注がれなかったことを大臣自らが認めている(*18)。

（５）観光及び放送との関連

前述の文化委員会における審議の中で重要なものの１つは、文化国家、平和国家として世界と共存を図り、また、当時圧倒的に不足した外貨を獲得するための有効な手段として期待されていた観光である。観光は、「自然美の中に総合した文化を入れる点で」重要であるにもかかわらず、「観光事業は鉄道省、国立公園は厚生省、史跡、名勝などは文部省というように、・・・各省にまたが」り、「不便でセクショナリズムの弊に耐えられ」ず、このため文化省を設置する必要がある、といった意見も出された(*19)。文化省構想は、文教との密接な関わりを強調する観点から森戸文部大臣によって否定されたが、このことによって、いわば文化創造活動と、その成果としての文化の利活用（観光資源、産業資源等）とが、その後分離して推移する一因になったといえよう。

文化を標榜した観光推進の具体化として、1949年から1951年にかけて、国際文化の向上、

世界恒久平和、観光資源開発、経済復興等を抱き合わせにした多くの国際観光文化都市建設法(*20)、国際港都建設法(*21)が制定された。この多くは、特別の助成措置を規定している。

また、この時期において、今１つ議論の対象となったのものに放送法（1950年）がある。戦時中の反省に立って、国家権力の排除を徹底し、委員の任命に関しては、教育、文化、科学、産業その他の分野の公平な代表を日本放送協会に任命することとし、放送番組の編集についても、文化水準の向上に寄与するよう最大限の努力を要請するとともに、文化の保存、新たな文化の育成普及、我が国文化の紹介を規定した。

２．各種法律の中の「文化」とその意味内容の変遷

（１）１９５０年代

1950年代を迎え、国家行政組織の確立とともに、各委員会の審議が各省庁の所管別に行われるようになると、文化は文教委員会（文部省）の所掌事務に限られることとなった。他の法律においては、その目的に「文化的生活」として登場するものの、そこでいう文化の意味合いは、いわばプログラム的規定ないし抽象的権利規定としての性格を有し、内容的には希薄なものとなった。また、文化的生活とは、憲法第25条とほぼ同様に、福祉的意味合いが強いものとなっている。

例えば、農山漁村電気導入促進法（1952年）では、農山漁村に電気の導入をして、「農林漁業の生産力の増大と農山漁家の生活文化の向上」を図るとしている。このほか、離島振興法（1953年）では地域文化の振興が、また奄美群島振興開発特別措置法（同年）では、生活安定、福祉の向上、教育・地域文化の振興が謳われている。

（２）高度経済成長期

1960年代の高度経済成長期に入って、まず制定されたのが観光基本法（1963年）である。同法は、観光が、国際平和と国民生活の安定を象徴するものであって、その発達が「恒久の平和と国際社会の相互理解の増進を念願し、健康で文化的な生活を享受しようとするわれらの理想とするところ」（本文）であり、「民主的で文化的な国家の建設と国際社会における名誉ある地位の保持にとってきわめて重要な意義を持ち続けると確信」（同）した上で、外客誘致のみならず、「所得水準の向上と生活の複雑化を背景とする観光旅行者の著しい増加」（同）に伴う国民大衆の観光や観光資源の保護、育成、開発等を国の施策としている（第２条）。その点で、観光資源としての文化そのものの振興にまで踏み込んだといってよいであろう。

また、この時期は、経済発展を遂げる都市と、近隣地域及び農村、過疎地等との格差が広がり、憲法第25条の生存権の延長線上で、いわば経済成長の負の副産物の緩和が必要となった。そのため、例えば農業基本法（1961年）では、「農業及び農業従事者の使命」が、「民主的で文化的な国家の建設にとってきわめて重要な意義を持ち続けると確信」し、「経済の著しい発展に伴なって農業と他産業との間において生産性及び従事者の生活水準の格差が拡大しつつ」あり、「農産物の消費構造にも変化」が見られ、「他産業への労働力の移動の現象」に伴って、「農業従事者が他の国民各層と均衡する健康で文化的な生活を営むことができるようにすること」を「国民の責務」であるとしている（前文）。

同様に、豪雪地帯対策特別措置法（1962年）、山村振興法（1965年）も、文化的諸条件

に恵まれない地域の文化施設の整備、生活文化水準の向上を謳っている。また、防衛施設、発電用施設周辺の生活環境整備にも、教育文化施設の名で文化が用いられている(*22)。

さらに、急速な経済成長に伴って発生した公害に対処するため制定された公害対策基本法（1967年）は、「国民の健康で文化的な生活を確保する上で公害の防止がきわめて重要である」ため、公害対策の総合的推進を図ることによって「国民の健康を保護」し、「生活環境を保全」することを目的としている（第１条）。すなわち、健康で文化的な生活を営む上で、健全で恵み豊かな環境が欠くべからざるものという認識に立っているものであることはいうまでもない(*23)。

なお、雇用促進事業団法（1961年）等、国民の余暇活用への欲求に応え、行政サービスとして行うさまざまな共済的事業の中にも、教養文化施設の設立を含むものが見られるようになった。

（３）安定成長期以降

1970年代の２度にわたる石油ショックを経て安定成長期に入ってからは、各法律において、文化を規定することがさらに多くなっていった。特に1980年代に入ると、新しい都市建設、まちづくりという観点からの文化振興が登場してくる。すでに1966年に成立していた「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」が、文化的資産である歴史的風土の保存と国による補助を規定して先鞭をつけていたが、この流れが一挙に加速し、同法の特別法である「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法」（1980年）、総合保養地域整備法（1987年）、多極分散型国土形成促進法（1988年）、「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」（1992年）等に受け継がれていった。

これらは、それぞれの振興に係る手法は異なるが、文化施設を中心とする主としてハード面に着目して、各種の施設を地域社会の中核に位置付けようとする点で共通性を持っている。

そして、近年制定を見た「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」（1990年）や「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の商工業の振興に関する法律」（1992年）に見られる傾向は、施設のみならず、活動そのものとこれらを取り巻く社会・コミュニティ等、ハードからソフトの面に重点が移っている。

また、身体障害者福祉法（1984年）、社会福祉事業法（1990年）、障害者基本法（1993年）等では、文化活動に参加することが、権利として明文化されるようになっている。

３．教育との関連の重視と文化政策の実質的な広がり

（１）教育との関連の重視

戦後の早い時期、文化は、民主主義・平和主義の理念の帰結として観念された。そして、その創造を担う国民の人格形成という観点から、教育と相即不離の関係に位置付けられた。教育の分野でも、文化は、民主主義社会を支える市民教育の強い基盤になるものと認識された。その結果、文化は、教育の文脈の中で捉えられることとなり、「文教」の中の「創造」を担うものとして位置付けられた。この方向性は、国＝文化庁の文化政策において現在まで貫かれている。

しかし、文教の枠内においても、昨今では、個人の自主性を重んじた生涯学習の場にお

いて、より総合的な視点から把握されようとしている。第７章で詳述するように、それは、生涯学習の中に文化が包摂され、また逆に、生涯学習そのものが、文化（活動）の範疇に溶融する傾向が生じてきたことからもうかがわれる(*24)。また、芸術・文化に直接関わる法律も、顕彰と教育から創造の場の整備へ、そして創造活動そのものの振興へとその対象を拡大し、かつ多様化し深化している。

文化が教育との関連で捉えられていることについては、かつて有力な問題提起がなされた。それは、教育はチャージ（充電）であるが、文化はディスチャージ（放電）であり、両者の方向は全く異なる。従って、教育の文脈の中で文化を捉えるのは不適切だというものである(*25)。

この見解は、「行政の文化化」「自治体文化行政」が喧伝され始めた1970年代の末頃に出された。国の文化行政の体制に一石を投じるとともに、特に、1980年代の「文化の時代」「地方の時代」の標語の下に推進された自治体文化行政の理念的根拠を示した。それは、当時、地方公共団体の文化行政が、芸術文化と文化財保護を中心とする文化庁―教育委員会系列の文化行政の枠を離れ、首長部局により「生活文化」の観点から総合的に推進されようとしており、そのための裏付けとなったことである。この考えをもとに、自治体文化行政は、生活文化を中心とする「広義の文化」を対象として、首長部局により直接推進される例が多くなった。

しかしながら、芸術文化活動は、放電＝発散したあげく無に帰するのではなく、それまでの蓄積を示す１つの階梯となるものであり、教えを受けつつさらなる研鑽を積み、円熟の境地を求めようとする、優れて教育的・自己啓発的な活動である(*26)。

文化庁が政策対象としている領域は、文化政策の中核領域として認識されるが(*27)、少なくともこの中核領域に関する限り、戦後間もなく森戸辰男文部大臣によって示された文化政策の方向付け（＝文教の一環としての位置付け）は、今後とも基本的に踏襲される必要があり、文化政策展開の重要な背景を成すものといえる。

（２）文化概念の拡大と文化政策の実質的な広がり

一方、文教の枠外にある諸法律でも、法目的を達成する場合の上位概念に文化を用いている。この場合における文化ないし文化的生活は、目的ないし理念規定にとどまり、その内容は極めて曖昧で、法律上の効果が発生するものではない。しかし、具体的な施策との関連でその意味内容を考察すると、戦後50年の間に少なからぬ変遷が見られる。例えば、観光や地域振興においては、文化の成果を資源として活用することから、これを育成・開発する方向へと重点が移っている。そして、1980年代には、施設の設置などハード面の整備を目的としたが、1990年代に入ると、文化を中核に据えた地域振興といったソフト面の重視へと変わり、今日では、市民の豊かな文化活動を支えるための諸条件の整備に力点が移っている。

そこでは、文部省設置法上の文化の範疇を超えた文化概念の拡大が見られる。それは、緑・水・歴史的町並み・都市デザイン・自然景観等のアメニティの創造から、観光、文化産業、メディア等を含む、いわば「生活の質」の向上を念頭に置き、「生活文化」の視点に立った幅広い概念として認識されている。そして、近年、各省庁は、それぞれの立場から文化関連施策を実施するようになった。例えば、自治省、通商産業省が、地域振興、文化産業の育成等の見地から文化政策に関心を示し、実質的にその一端を担うようになり、

また、国際文化交流については、従来から外務省がこれに深く関与している。

従って、実体的に見れば、文部省設置法上の文化は「狭義の文化」であり、諸法律の中の文化は「広義の文化」として捉えられる。そして、実質的意味における国の文化政策は、文化庁による中核領域を主体に、各省庁による関連領域がこれを補完する形で推進されているということができる(*28)。

地方公共団体の文化政策も、前述のように、1980年代以降、自治体文化行政の名の下に、生活文化全般を幅広く包み込んだ展開が志向された。このため、「文化」の捉え方も、景観・アメニティ・水辺・公園・街路・緑・里山・田園・都市等、ハード面を含む生活環境全般が視野に含められている。その意味で、地方公共団体の文化政策の対象としての文化は、「広義の文化」を念頭に置いているものということができる。

そして、文化政策は“まちづくり”まで視野に入れた幅広いものとして展開されるようになった。例えば、全般計画である「総合計画」の中に、文化政策の基本が理念として盛り込まれ、これを受けて、ハード面では景観計画・アメニティ計画等が、またソフト面で文化プラン等が策定されるという構造がとられている。さらに、文化政策は、往々にして生涯学習政策と重なり合う面が多く、両者が重複しながら並列し、または理念の上で上下関係に位置付けられることもある。そして、文化政策が他の政策の上位に位置付けられ、観念上、他の政策をも包含する総合政策としての色彩を強めようとしている。いわば、国レベルでは分散して実施されている実質的な文化政策が、地方公共団体では一元的に推進さる体制が次第に顕著となっている(*29)。

このような、文化概念の拡大とそれによる文化政策の実質的な広がりは、前述の教育との関連、今次の行政改革との関連において、今後の文化政策の全体的な枠組み——その対象領域と推進体制を含む——を規定する重要な問題を提起している。このことについては、第10章において述べる。

*8　1947年7月2日、衆議院本会議における片山首相の施政方針演説。

*9　衣食住の圧倒的な不足の中で、同条は「価値なき空文」(1947年10月19日の衆議院本会議における田口助太郎氏の緊急質問)とされ、その後、プログラム規定とする多くの判例を生み出している。

*10 1947年7月3日、衆議院本会議における加藤勘十氏の発言。

*11 上記*10の本会議における森戸文部大臣の答弁。

*12 1947年10月19日、衆議院本会議における片山総理大臣の答弁。

*13 上記*12の本会議においては、「マックス・ウェーバーの言を借りるまでもなく、勤労者の賃金値上げは、文化の高い国民ほど責任感が増してきて、能率が上がるということであります。文化の低い国民は、賃金が上がりますと、安心して、30日働くところは20日しか働かない。次第に能率が低下すると言うことであり・・・石炭を出すのも、米麦を作るのも、教育を等閑にして求めることが誤りであるということが明らかになる」(米田吉盛氏)といった議論までなされた。

*14 1948年7月4日、衆議院文化委員会における同委員会存続に関する川越博氏の発言。

*15 上記*14の委員会における佐藤勘次郎氏の発言。

*16 1948年4月14日、衆議院文化委員会における森戸辰男文部大臣の発言。

*17 1947年8月19日、衆議院文化委員会における森戸文部大臣の答弁。

なお、文化省の問題については、第3章で触れる。

*18 1948年4月14日、衆議院文化委員会における森戸文部大臣の答弁。

*19 1947年8月19日、参議院文化委員会における田口助太郎氏の発言。

*20 長崎、別府、伊東、熱海、奈良、京都、松江、芦屋、松山、軽井沢の各都市について、個別の法律として制定された。

*21 横浜、神戸の2都市について、個別の法律として制定された。

*22 防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律施行令及び発電用施設周辺地域整備法施行令において、整備の対象となる公共施設として「教育文化施設」が挙げられている。

*23 公害対策基本法は、1993年制定の環境基本法に統合されたが、環境基本法も「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保」を謳っている（第１条）。

*24 第７章で詳述する。

*25 梅棹忠夫氏によって、1970年代の後半に提起された。同氏は、「教育というものは、いわば人間における仕込み」であり、「電池で言えば、電気の充電に当たる仕事」である。一方、「文化とは、遊び」であり、「電池で言うならば放電に当たる」ものである。「充電と放電、教育と文化、この二つは方向が正反対」で、全く異なるものであるとしている（第１回全国文化行政シンポジウム「自治と文化―地方の時代をめざして」（1979年）特別講演）。

この点については、第３章で改めて述べる。

*26 教育と文化の関連の必要性については、第10章で触れる。

*27 文化政策の対象領域は、文化庁によって実施されている中核領域と、他省庁等によるそれ以外の関連領域に区分できる。この点については、第３章、第10章で述べる。

*28 この点については、第３章で述べる。

*29 この点については、第３章、第７章で述べる。

第３節　日本文化の形成過程との関連

１．文化形成の歴史的ダイナミズム

我が国は、有史以来、東アジア文化圏の中にあって、大陸・半島の文化を受容しつつ、これを消化、吸収し、独自の文化を形成してきた。さらに、明治以降においては、欧米の文化が積極的に摂取され、それまでに築き上げられてきた伝統文化に大きな変動をもたらせるとともに、これと融合しながら、我が国現代の文化を形づくるに至っている。

このため、我が国現代の文化事象を見ると、その表相においては、明治以降奔流のように流れ込んだ欧米文化が主流を占めているが、その背後には、長い歴史の中で培われた我が国固有の伝統文化が生活の中に息づいている。両文化は相互に対立、拮抗を繰り返し、影響を与え合い、併存し、融合し合いながら現在に至っており、これらが重畳的に、また渾然一体となって今日の文化を形成している。

文化の受容と形成の過程では、我が国がアジア大陸の東に位置する島国であるという地理的環境から、おおむね歴史的に一定のパターンが繰り返されてきた。具体的に眺めてみよう。

大陸・半島の先進文化は、遠く弥生の昔から影響を与えてきたが、大和時代を迎えるや奔流のように流れ込み、奈良朝において天平文化の花を開かせる。しかし、平安時代に入って遣唐使が廃止されると、これらが京の都を中心に次第に熟成していき、いわゆる国風文

化の成立を見るに至る。

平氏政権によって大陸との交渉が再開されてから鎌倉時代にかけては、宋・元の文化が移入され、前代の文化とこれら大陸風文化とが併存していく。この傾向は室町初期の日明貿易の頃まで続くが、公式の交渉がなくなると、東山を中心に、現在の伝統文化の淵源をなす諸文化が興隆してくる。

さらに、戦国から江戸初期には、従来と全く性格を異にする南蛮文化が渡来し、安土・桃山という文化史上特異な一時期を画するに至る。しかし、鎖国に及んで、これらの文化と前代から蓄積されてきた文化とが、いずれも徐々に混和の過程をたどりながら次第に熟していき、ついに18世紀最後の四半世紀頃から文化・文政期を経て幕末を迎える頃、伝統文化として現在に引き継がれている我が国固有の文化の形成が頂点に達する。

維新を経て明治を迎えると、文明開化の名の下に、欧米の文化が急激かつ間断なく流入し、我が国の文化全般にかつてない根本的な影響を与えていった。欧米文化は現在なお流入の過程にあって、逐次、着実に消化、吸収されており、我が国文化の表相においては、これが主流となっているように見受けられる。しかしながら、他方において、生活の基層では、これまでの伝統文化が、根強くその地位を占めていることが認められる。

欧米文化による新鮮な刺激は、伝統文化に新たな展開の可能性を与えており、また逆に、伝統文化の欧米文化に及ぼす影響にも、いくつかの例が見い出される(*30)。両文化は、相互に緊張関係を有しながら併存し、あるいは融合しつつ、重畳的に、また渾然一体となって、現代の我が国文化を形成しているといえよう。

このように、外に向かって積極的に国が開かれている時代にあっては、常に外から文化の波が反復して打ち寄せ、これらを受け入れることに大きな比重がかけられていた。ただし、この場合においても、新しい文化の受容にはある種の選択が行われ、また、一旦は受け入れられても、それまでに成立していた在来の文化と対立し、摩擦を生ずることによって、速やかに捨て去られるものがあった。逆に、新しい文化の渡来により、直ちに衰微、消滅していった在来の文化があったことはいうまでもない。しかしながら、総じてこの時期においては、新旧の両文化が、相互に緊張関係を保ちつつ、関連し合いながら併存していたといえる。

転じて、国が閉ざされるか、あるいは対外交流が消極的になってくると、時代の推移とともに、これら渡来の新しい文化は——あるものは淘汰されるが——次第に定着し、熟成、深化していき、又は我が国独自のものに変容していった。また、在来の文化も新しい文化から刺激を与えられ、相互の間で対立、葛藤を繰り返しながら、漸次融和、混合することによって、新たに固有の文化が生み出されるに至っている。

なお、かつて渡来した文化には、少なからず当初の原型をとどめているものがある。例えば、舞楽とか、美術のある分野、あるいは仏教の諸宗派などは、我が国に入って定着し、変容しながらも、他の舞台芸術と融合したり、別の美術ジャンルに解消ないし変型したり、又は宗派の統合を見ることもなく、その根本の形を残しつつ、我が国の伝統文化として存続している。生活文化の諸相においても、これらの例が多いことはいうまでもない。

このことは、我が国が東海の孤島であることと無関係ではあるまい。すなわち、各時代に、その発生地（大陸又は半島）の完成型が、直接にあるいは経由地（半島）を経て逐次移入されてきたが、その終末点であるため、発生地や経由地では衰微、消滅するに至って

も、我が国ではこれらが温存され、姿を変えながらも残っているといえよう。その意味で、外来文化のあるものは、完全に混和、融合することなく、いわば渡来時の原初型を残しながら並列的に存続し、しかも一体として、我が国伝統文化の構成要素を成している(*31)。

これまでの我が国と諸外国との関わりでは、諸外国からの文化の受容に専ら努力が注がれてきた。伝統文化を中心とする我が国の文化が、欧米の文化に影響を与えた面も見られるが、全体としては受容に偏し、相互交流というにはほど遠いものがあったといえよう。

しかしながら、経済の地球的規模への拡大に伴い、文化の交流が以前にも増して飛躍的に増大し、あらゆる文化との接触が頻繁に行われるようになった。普遍的、共通的性格を持つ（と見なされる）欧米文化の影響は今後なお継続、拡大していくであろうが、反面その一般的優位性は次第に反省されつつあり、それぞれの地域、それぞれの民族固有の文化が見直され、相対化して捉えられる方向に向かっている。

伝統文化と欧米文化によって綾なされた我が国現代の文化に、さらに他民族、特にアジア諸地域、諸民族との交流による文化的接触が加わり、新たな文化を生み出す土壌が培われつつあるといえるであろう。

2．日本文化の地理的展開

一方、我が国文化の地理的な展開――その「中央性」と「地方性」――について、歴史をたどりながら眺めると、ほぼ次のような推移が見られる。

大和時代以前は暫く措くとして、奈良及び平安時代においては、文化の拠点あるいは核となるものは、唯一、都（平城京ないし平安京）のみであった。あらゆる文物は都だけに集中しており、都とそれ以外の地域、すなわち都鄙間の格差は歴然としていた。奈良時代にも、各地に国分寺、国分尼寺が営まれはしたが、律令制の崩壊が進行するにつれて次第に廃たれていき、地方文化の拠点としての機能が発揮されたとは思われない。また、平安時代も中期を過ぎると、荘園制の発展と並行して地方の生産力が高まり、武士団が形成されていった。これら武士団は、御恩と奉公という独自の封建理念、生活原理の下に、強固な主従関係を結びながら、各地で成長していったが、「侍」の名が示すように、中央貴族に顧使され、政治的にはもとより、文化的にも、貴族を凌駕するなどは思いもよらぬことであった。

次の鎌倉時代には、政治の拠点が京都と鎌倉に二極化されたが、文化的には、なお京都は、鎌倉に対して圧倒的に優位な地位に立っていた。鎌倉においても、都の文化はもとより、宋・元の文化をも直接取り入れることに努め、五山が開かれるなど、文化の移植、興隆には見るべきものがあった。しかしながら、実朝などに見られるように、東国人の京に対する劣等感（東夷の意識）は拭い難く、また実態としても、京都の水準には及ぶべくもなかった。

室町幕府の開設とともに、政治は再び京都に一元化され、京都は、依然として文化の中心としての地位を占め続けた。しかしながら、10年にわたる応仁の乱（1467～1477年）を契機に、貴族や文化人が、都の戦乱を逃れて各地を流亡ないし遍歴するようになり、中央の文化が次第に各地に伝播していった。また、大内氏や今川氏などの戦国大名で、領国内に積極的に都の文化を移植しようとする者が現れ、居館のある山口や駿府が、一時的ではあるが、地方の文化的な中心地となって栄えた。さらに、この頃から、南方との交易が盛

んになって、堺や博多など、南蛮文化を採り入れた海港自治都市が勃興し、戦国大名の城下町と相俟って、全国各地に多極的な文化の拠点が出現していった。

江戸時代には、京都のほか、政治都市・江戸、経済都市・大坂のいわゆる三都が拮抗するとともに、これらに海外に開かれた唯一の窓口である長崎を加えた4都市が、幕末に至るまで、他に抜きん出た文化の拠点としての地位を占め続けた。江戸時代の初期においては、京都がなお文化的な優勢を保っていたが、元禄期を迎えるに及んで、大坂の町人文化が花を開かせるに至った。このように、江戸期の前半には、京・大坂の上方文化が江戸を圧倒していた。しかし、18世紀後半から次第に江戸の優位性が高まっていき、文化・文政の頃には、上方との間でその地位を逆転し、文化的にも名実ともに我が国最大の都市となった。また、幕藩制の確立とともに、各藩でも文治に力を入れたため、特色ある文化が育まれ、各地に中・小の文化の拠点が形成された。

明治を迎えると、文明開化の名の下に、東京、京都、大阪はもとより、各都市でも欧米文化の移入に努め、また、横浜、神戸などの開港場が、新しい文化的な拠点として成長していった。従来の三都は、第2次大戦に至るまではなお拮抗していたといえるが、中央集権体制の下に東京中心の傾向が強まり、東京の比重は次第に高くなっていった。そして、戦後は、あらゆる機能が過度に東京に集中し、関西の地盤沈下とともに、現在では、東京が、文化的にも格段に抜きん出た地位を占めるに至っている。

我が国の文化は、地理的、歴史的に見ると、以上のような変遷をたどりながら現在に至っているが、いずれの時代にあっても、日本人の心情を根強く支配していたのは、「中央」の文化と「地方」の文化との間には、常に絶対的な格差があるという認識であった。

各地に大・小の文化的拠点が散在し、多極化の傾向が比較的強かった江戸時代を例にとっても、その前半では、依然として京（ないし大坂を含む上方）への憧れが人々の心を支配し、後期では、花のお江戸に向けて地方の人々を駆り立てていった。このことは、裏を返せば、地方の人々の心の中に、文化的劣位の感覚が、拭い難いものとして横たわっていた証左であるといえよう。何ごとによらず、中央の文化を絶対的な基準と見なし、中央のものさしによって地方の文化を測ろうとする傾向が強く、従ってまた、文化は常に中央から流れきたるものであり、いかに早くこれを受け入れ、その水準に追いつくかということが、地方の中心的な課題であった。そして、このような傾向は、おおむね今日まで引き続いており、東京の比重が圧倒的に高いことに伴って、一般的には、東京中心のものの考え方が支配的となっている。

しかしながら、1970年代以降、このような考え方に対する反省が極めて強くなってきている。塚本学氏は、その著『地方文人』（教育社 1977年）において、柴田一氏の『近世豪農の学問と思想』の序論で整理されている地方文化史研究法に関する3つの考え方――① 文化伝流説、② 文化の選択受容説、③ 文化変容説――を紹介している。①は「地方文化を中央文化の地方版」と見、②は「地方文化の荷い手が、伝流する中央文化を主体的に選択し、摂取して形成したものが、地方文化である」とし、③は「地方の文化的荷担者が中央文化を受容しながらも、地方の諸条件のもとでこれを主体的に変容し、地方独自のものとして創造したもの」と見て、この③説が柴田氏の採るところとなっている。

塚本氏は、これに加えて、「近年はむしろ右の①→③のさらに延長上に地方文化の独自性を一層強調する考え方が大きな力をもってきているかのようである」と述べ、その例証

として、1974年の地方史研究協議会の大会における「地方文化の伝統と創造」の論題では、「もはや『中央文化』ないし都市文化の受容という観点が含まれて」おらず、「『中央文化に対置する意味での地方文化ではなく、地域に結びついた文化』としての把握がうったえられて」いることを挙げている(*32)。

両氏の説を借用して再整理すれば、中央文化との関連における地方文化の捉え方としては、① 中央文化の伝流説、② 中央文化の選択受容説、③ 中央文化の変容説、④ 地方文化の独自性説、の４つに分類できよう。そして、1980年代以降、各地においては、次節に述べるような「地方の時代」の名の下に、中央文化の優越性という歴史的認識から脱却し、格差意識を払拭するとともに、より積極的に、文化を核として、地方の主体性、自律性を確立していこうとする動きが認められるが、この背景には、④の説による考え方が横たわっているものといえるであろう。

３．文化政策の方向性

文化形成の歴史的ダイナミズムとその地理的な展開には、文化政策のあり得べき方向性が示されている。

文化形成の歴史的ダイナミズムに見る文化の受容に関しては、近世以前には中国が、明治以降には欧米が「文化的中央」と見なされ、我が国は、自らを「文化的地方」と観念していた。そこには、国内の「文化的中央」と「文化的地方」の関係に類似した構造が見られる。

このため、まず国際的に、このような文化的劣位の感覚ないし状況を克服し、我が国独自の文化を育み発信していくことが求められる。

国際的な関係において、文化の受容への配慮は依然として必要である。前述のように、我が国は、在来の文化に外来の文化が加わることで固有の文化を形成してきた。明治維新から数えて130年、欧米文化の受容に多大の努力を傾け、我が国文化の表相では、これが主流を占めているように見受けられるが、必ずしも自家薬籠中のものとなっているとはいい難い。西洋伝来の舞台芸術であるオペラ、バレエを例に見れば、観客はなお一部の愛好家にとどまっている。そのため、公的な支援について消極的に考える見方もある(*33)。

しかし、これらの分野はなお定着の過程にあるといえ、支援が差し控えられれば、直ちに衰微することが予想される。現在、これらの分野を支えることによって、やがては国民の間に定着し、熟成・深化し、我が国の文化に深みと幅を持たせることになるであろうことは、文化形成の歴史に照らして明らかといえるであろう。

一方、我が国は、これまで欧米文化の受容に偏り過ぎていたことも事実である。前述のように、普遍的存在と見なされた欧米文化の一般的優位性は反省されつつあり、世界各地の諸民族の文化が相対化して捉えられるようになった。諸文化への複眼的な接近は、我が国文化にこれまでにない厚みを加えるとともに、新たな創造活動の契機となる。

欧米文化とともに、世界各地の文化の受容に配慮することは、我が国文化の発展に裨益するものであり、文化政策の役割の１つといえる。

しかし、文化の受容に加え、より重要なことは創造性の発揮であろう。これまで、我が国が世界に向かって文化の面で自己主張ができたのは、主として伝統文化の領域にとどまっていた。その伝統文化も、長い歴史の過程を経て、外来文化と在来文化との混淆によって

形成されたものである。今後は、いかに新たな文化を育成し、創造・発展させ、世界の文化に寄与していくかということが、文化政策に求められる課題であり、それは、文化の発信という大きな命題を提示する。

とりわけ芸術は、文化の精華として、一国の文化の根幹を形づくり、国家の品位を高め、文化一般を牽引し、内外にわたる我が国の存立を左右するともいえる。その意味で、芸術の振興は、国レベルの文化政策において、主として意を注ぐべき領域と考えられる。芸術（＝文化の頂点）をさらに伸長し、遅れたジャンルを発展させ、国際場裡での評価に耐え得る水準とし、世界をリードするものに育成することは、第１次的には国の文化政策に求められる機能といえよう(*34)。ただし、その場合に、内容に関わることなく、中立的な立場を堅持することが必要であることはいうまでもない。

今後の文化政策としては、文化の受容に配慮しつつも、創造の面に力点を置き、国際的な評価に値する我が国文化を育成することが、その方向性として求められる。

日本文化の地理的な展開から導かれる文化政策の在り方は、国内における「文化的中央」と「文化的地方」の解消である。

それには、二様の意味が含まれる。１つは、文化の均霑すなわち文化のシビルミニマムの達成であり、今１つは、地域文化の振興すなわち地域文化の自律性・固有性の発揮である。前者は、地域間における文化格差の是正であり、普遍的で共通性を持った文化を全国に均霑し、地域の平均的文化水準を維持・確保することを意味する。後者は、地域において、独自性と固有性を持った特色ある文化を開発し、地域の文化的主体性と自律性を確立していくことである(*35)。

これらは、第１次的には、地方公共団体の文化政策において対象とすべきことであるが、文化の均霑に関しては、全国的な観点から、国の文化政策においても十分な配慮が必要である。一方、地域文化の振興は、地方公共団体が主として関わるべき対象領域であり、国は、これに側面的な支援を行う立場となるであろう。

日本文化形成の歴史的ダイナミズムとその地理的展開からは、以上のような文化政策の方向性が導き出される。国＝文化庁の文化政策にあっては、従来から、ほぼこのような方向性が認められる。それは、文化政策の機能の基本とされている「文化の頂点の伸長」と「文化の裾野の拡大」に要約されている(*36)。また、1980年代以降の「自治体文化政策」では、特に地域文化の主体性・自律性の確立に向けた動きが活発であり、今日まで引き継がれている(*37)。

いずれも、文化形成の歴史過程を経て、その方向性が形づくられてきたものといえ、今日の文化政策の背景を成しているといえよう。

*30 典型的な例として、「伊万里」を中心とする日本陶磁器が西洋陶磁器に与えた影響、浮世絵の印象派に与えた影響等が挙げられる。

*31 我が国では、これら渡来文化が、後に融合することなく、当初の原型を残しながら併存している例がしばしば見られる。舞楽は、原型を維持しながら連綿と伝えられてきたが、大陸・半島ではすでに消滅してしまった。

*32 塚本学『地方文人』教育社，pp. 21-22，1977年

*33 我が国では、芸術文化は私的な趣味の域のものという考えが依然として根強い。従って、伝統文

化に対する保護という観点からの支援には合意が得られ易いが、新たな分野の表現活動に関しては冷淡な傾向がある。ただ、新分野について一般の理解が得られにくいことは、世界共通の現象といえる。

*34*35*36*37 これらの点については、第３章で述べる。

第４節　１９８０年代の時代状況

１．「文化の時代」

1960年代以降の高度経済成長によって、国民の生活水準は著しく向上したが、反面、公害が深刻さを増し、全国的な規模で環境の劣化が進行していった。公害対策は、1970年頃から始まった官民挙げての努力により、一応の成果を収めることができた。

しかしながら、深刻な公害を体験したことによって、人々の目は、単に公害への対処だけにとどまらず、自然環境の劣化や歴史的環境の破壊へと向けられていった。公害対策のみならず、自然環境の保全、歴史的環境の保存を求める住民運動のうねりは次第に高まっていった。その結果、1970年代の後半以降、これらに対する施策が漸次講じられていくようになった。文化財保護法の改正（1975年）により、歴史的な町並みを保存するための伝統的建造物群保存地区の制度が導入されたのもこの時期に当たる。ここに至り、はじめて「環境の質」が問われ、さらに進んで「生活の質」の向上が求められるようになった。

このような傾向を助長する契機となったのが、1970年代に２度にわたって起こった石油ショックであった。それまでの経済成長によって、国民の生活水準は著しい向上を見、また、国土全般を洗う都市化の波によって、同質な個からなる大衆化社会が広い範囲にわたって成立した。しかし、一方では、公害は深刻さを増し、自然環境は破壊され、都市と農村における過疎・過密の矛盾は拡大し、また、情報の洪水によって人々は自己の主体性を見失い、社会全体に人間疎外の状況が広く蔓延していった。

このような時期に起こった石油ショックは、それまでの経済成長に一挙に冷水を浴びせかけ、一時は市民生活まで大きな混乱に陥れた。そして、ようやくにしてこれを乗り切った我が国経済は、戦後はじめて安定成長に転じ、それとともに人々も、改めて自己の周囲を見回し、それまでの生き方を振り返るだけの心の余裕を持つことができるようになった。

公害という切羽詰まった状況への対応から、自然環境の保全、歴史的環境の保存にまで視野が拡大したのも、安定成長への移行とともに、人は物質的豊かさだけでなく、「環境の質」が確保され、「生活の質」の向上がなければ、真に豊かな人生を送ることができないという認識が深まったためである。それは、今日アメニティ（快適環境）の名で呼ばれるているものであり、その実体を形成し、中核となるものこそ「文化」にほかならなかった。

“文化の時代”の呼称は、直接的には、故大平正芳総理大臣の委嘱を受けた政策研究会「文化の時代研究グループ」が、1980年に取りまとめた報告『文化の時代』に由来する。同報告は、世間一般にこの標語を流布させるとともに、その後の国・地方公共団体の文化行政の展開に理念の面で少なからぬ影響を与えた。そして、この言葉の持つ意義は、今日いささかもその価値を減じていない(*38)。

「文化の時代」が提唱された社会的背景は、およそ次のようなものとして認識される。

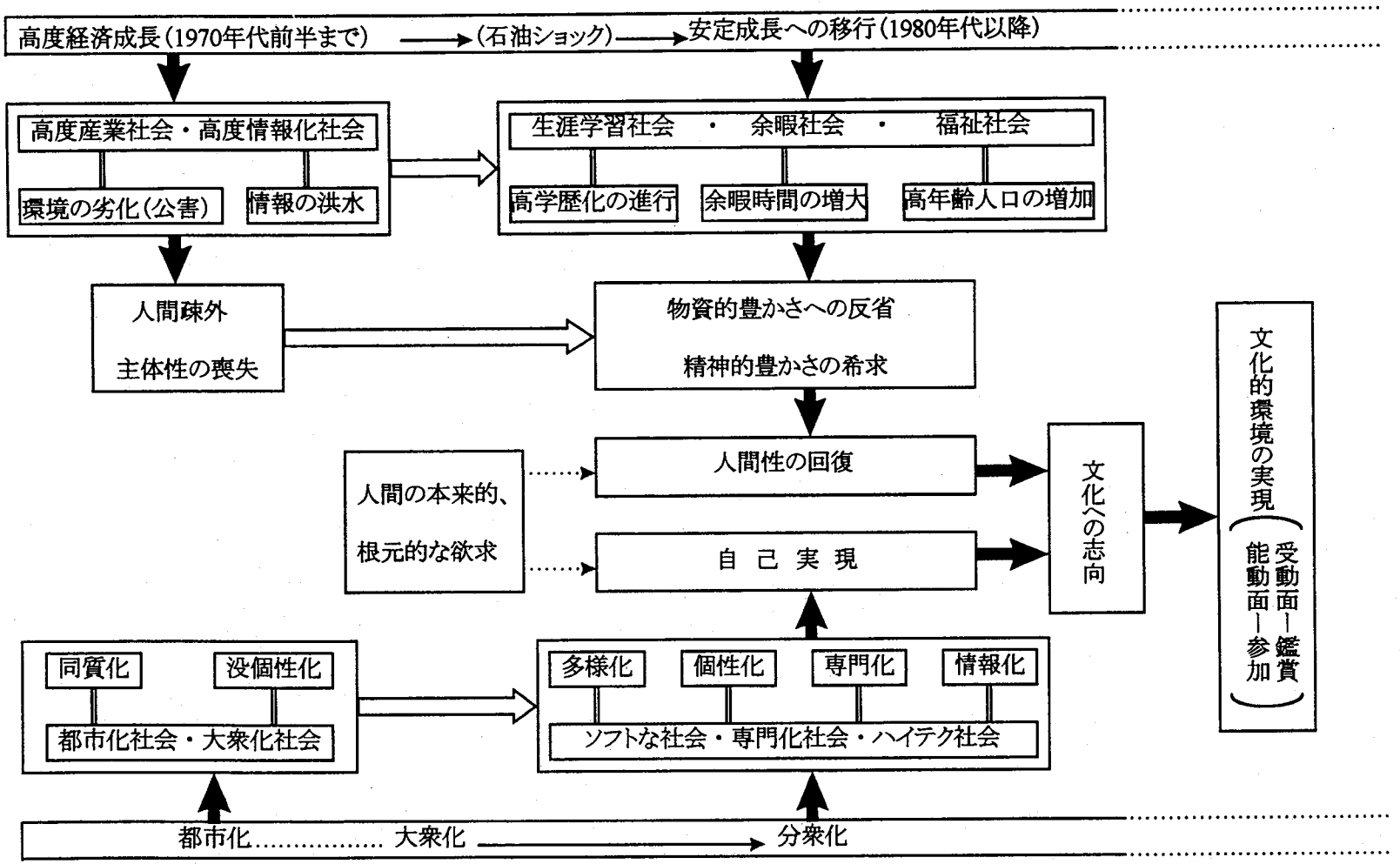


図2-1　「文化の時代」の社会的背景

1970年代の後半を迎え、人々は、自然環境の保全や歴史的環境の保存に意を注ぐとともに、より一層「生活の質」の向上を目指して「文化」を希求し、自己の身近に文化的環境が実現されることを強く求めるようになっていった。それは、安定成長への転換に伴い心の余裕が生じたことに加え、余暇時間の増大、高学歴化の進行、高年齢人口の増加が一層顕著となったことが背景にある。このことは、ゆとりと生きがいを重んじる余暇社会――あるいはこれと内実において重なり合う生涯学習社会の到来を告げるものであり、また福祉社会へ大きくシフトしようとする予兆でもあった。このような社会の進展に伴い、それまでの物質的豊かさのみの追求に対して反省が加えられ、心の豊かさが強く求められるようになった。そして、このような傾向は、突き詰めれば、失われかけた「人間性の回復」にあったということができる。

また、サービス部門を中心とするソフトな社会が姿を見せ始め、それによって大衆化社会も次第に変質し、これに変わる分衆化ともいい得るような状況が現れ、人々の間では個性と多様化が追求されるようになっていった。さらに日進月歩の先端技術に支えられたいわゆるハイテク社会の形成によって、情報の質と量は飛躍的に拡大し、情報化の波は日常生活の深部にまで影響を及ぼすようになった。このような背景の下に、個々人が積極的に自らを主張し、「自己実現」を図ろうとする気運が高まっていった。

失われかけた人間性を回復し、積極的に自己実現を図ろうとする意欲は、人間の本来的、根源的な欲求といえるが、それはまた、そのような欲求を具現するものとしての「文化への志向」に凝縮していった。そして、この場合に要請され、期待されたことは、能動的（文化への参加）、受動的（文化の享受）いずれの側面を問わず、「文化的な環境の実現」にあった。それは、生活の質の実体的な内容を成すものであり、目指す目標でもあった。

1980年前後から唱えられ始めた「文化の時代」の呼称は、このような時代状況を指し示したものにほかならず、その背景は、図2-1のように整理することができる。

2．「地方の時代」

一方、文化への志向に伴う具体的な動きは、すでに地域の側から始まっていた。高度経済成長期を通じ、都市化の進展が国土全体にわたって過疎・過密の問題を惹き起こし、地域には、工場の分散による環境の汚染や開発に伴う自然破壊がもたらされ、また貴重な伝統文化や文化財が切り捨てられるなど、社会的な歪みが増大し、地域連帯感は著しく衰退していった。

地域は、このような状況に現実的に対処する必要に迫られた。公害対策はもとより、自然環境の保全、歴史的環境の保存のいずれをとっても、地域住民の差し迫った要求に直面し、また、それに応えて具体的な対策を講じていったのは、地方公共団体であった。国は、それが各地に広がったところで、全国レベルの対策に乗り出したのである(*39)。公害や自然破壊という苛酷な洗礼を受けた地方公共団体は、住民の豊かな生活を維持していくためには、地域が分権化と多様化、個性化の方向をたどりつつ、新しい発想で地域の特性を掘り起こし、地域としての主体性の確保が必要であることに思いが至り、そのような中で「文化」への認識も次第に深められていった。

すでに京都市では、文化庁の発足に先んじること10年前（1958年）に文化局が設置されていたが、1970年代に入ってから、いわゆる「自治体文化行政」が次第に前向きの方向を

たどり始めた。それは関西に始まり、徐々に全国に広がっていったが(*40)、公害対策に国・地方公共団体が必死の努力を傾け、また、自然環境の保全、歴史的環境の保存が声高に叫ばれ始めた時期に当たっている。そして、これらの動きが飛躍的に加速される大きな転機となったのが、1978年の長洲一二神奈川県知事による「地方の時代」の提唱であった(*41)。

もともとこの言葉は、上に述べたような、公害をはじめとする地域にしわ寄せされた矛盾や地域社会の衰退に対する危機感から、地方の自治と分権を求め、復権を目指そうとするものであった。その意味では、文化あるいは文化行政はその一部に過ぎなかったが、一方でまた、その前年（1977年）には、畑和埼玉県知事により「行政の文化化」(*42)が唱えられており、それまで関西の自治体を中心に文化行政がある程度の進展を見ていたこともあって、「文化」が中核的な概念として大きく位置付けられていったのは必然の流れでもあった。

文化を希求し、「文化的な環境の実現」を求めることは、人々にとっては優れて地域レベルの課題といえる。それは、各人が帰属している地域社会における日常の生活の中で、文化を常に享受することができ、また、自らが文化（活動）に参加できる場が整えられることにある。「地方の時代」とは、このような地域住民による生活の質の向上の要求、特にその文化的要請を踏まえ、地域の快適な生活環境＝アメニティを創造していくに際し、地域の文化的主体性・自律性の確立を強く意識した表現であると解することができる。

この意味で、「地方の時代」は、文化行政と表裏一体をなすものであり、地域の側から提起された「文化の時代」の主張でもあった。

かつて、日本人の心情を強く支配していたのは、「中央」と「地方」の文化の間にある絶対的な格差の意識であった。それは、中央の文化を基準に、中央のものさしによって地方の文化を測ろうとするものであり、地方の人々の心の中には、文化的劣位の感覚が拭い難く横たわっていた。この傾向は、多かれ少なかれ今日まで引き続いているが、1970年代の後半頃から、このような考えに対する反省が次第に強くなった。「地方の時代」とは、前節で触れた、中央文化との関連における地方文化の捉え方についての④説の主張にあるように、中央文化の優越性という歴史的認識から脱却し、地域の全般的な生活環境を整備していく上での中核に文化を据え、「文化的自律性」を強く意識した表現であり、独自性と特殊性を内包した特色ある文化の開発を志向する積極概念として捉えることができる。

他方、文化特に芸術文化についていえば、中央と地方との格差がなお厳然として存在していることは否めない事実である。地域において自律した文化の展開が可能となるためには、その前提として、このような文化格差の是正されることが必要である。それは、普遍的で共通性を備えた文化的基盤、すなわち平均的な水準を持った文化的環境が整えられ、維持されていくことである。別言すれば、「文化の均霑」という言葉で表すことができるであろう。それはまた、地域が文化的に自律し、地域文化が独自性を発揮するために最小限必要な前提条件であるという意味では、「地方の時代」の消極概念といえる。

このような「地方の時代」の文化的側面を図示すれば、図2-2のように表すことができるであろう。

以上のように、「地方の時代」の内包する文化的側面は、積極、消極両面から捉えることができるが、「地方の時代」が標榜された背景には、消極面をできるだけ充足させなが

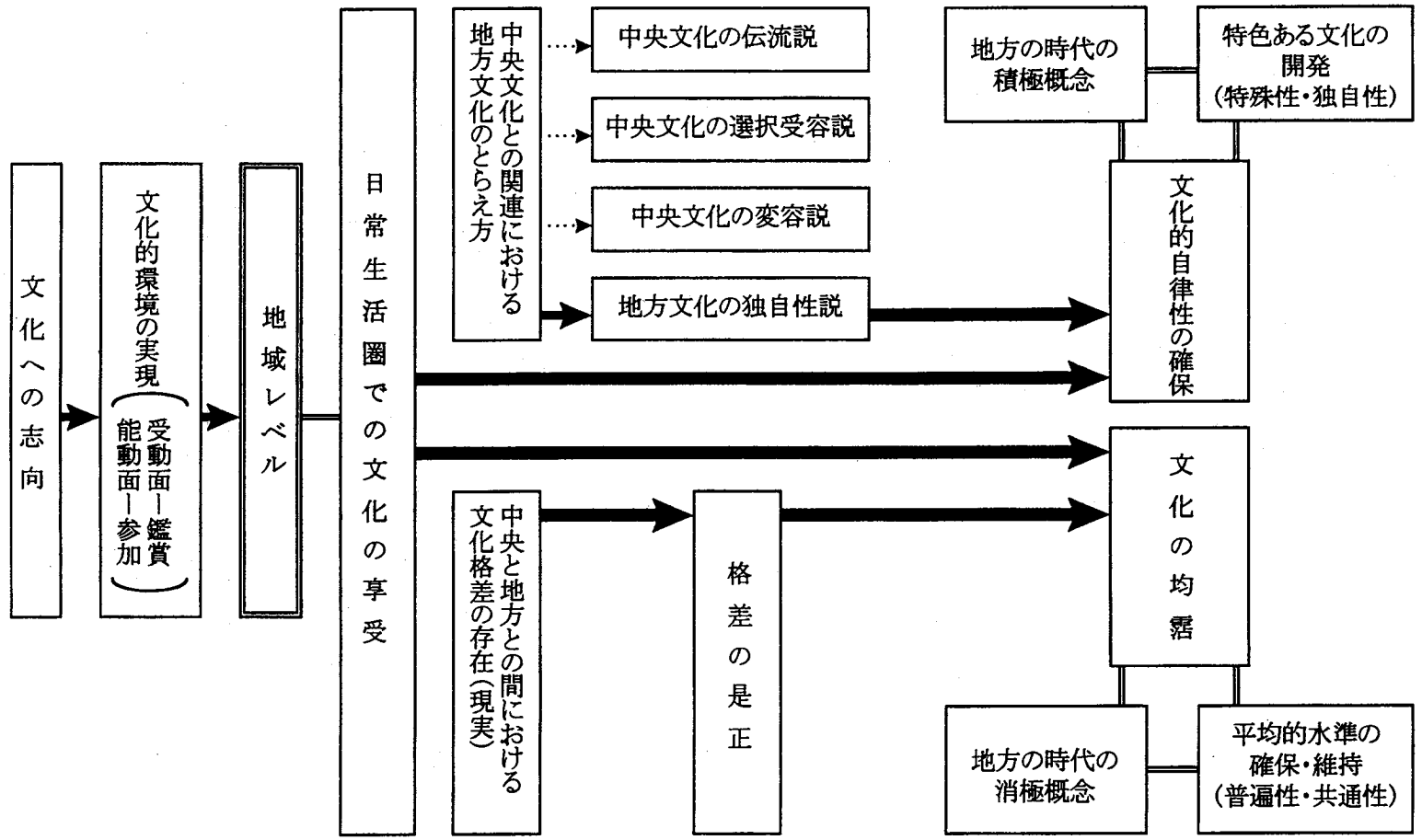


図2-2　「地方の時代」の文化的側面

らも、どちらかというと積極面での展開に力点が置かれ、地域の文化的主体性、自律性を確立することが強く意識されている。1980年代以降、全国各地で、自治体文化行政の名により、首長自らの主導による個性ある文化開発が模索されてきたが、地域文化の振興は、この消極面（普遍性、共通性）と積極面（固有性、独自性）の相克の中で、両者の均衡・調和を図りつつ、いかにして文化的自律性を実現していくかにかかっているといえる。

3．「国際化の時代」

1980年代の時代状況として、今1つ挙げられるのが国際化である。1980年代に入り、国際関係は、緊密化と相互依存の関係を強めていった。多くの国々が、日本文化への興味と関心を高め、伝統文化のみならず、現代文化を含む我が国の文化全体を総合的に把握し、理解しようとするようになった。その背景には、高度経済成長に伴う我が国企業の海外進出があった。そして、その際に、日本人の経済中心、物中心の考え方や行動様式が、諸国民との間で軋轢を起こし、ひいては、日本と日本人への不信や誤解を生む大きな要因ともなっていた。

諸外国からの日本文化への関心の高まりに積極的に応え、また、我が国が国際社会の一員として諸外国との友好関係を保っていく上からも、我が国現代の文化を、広く総合的に紹介し、諸外国の理解を深めさせるとともに、逆に、諸外国の文化と幅広い接触を保ち、相互に交流し、評価し、啓発し合っていく必要性が叫ばれ始めた。それによってまた、日本文化自体が厚みを増すとともに、新たな創造と展開の契機が得られ、ひいては世界の文化に貢献していくことができるとの認識も深まっていった(*43)。

1980年代以降、文化の相互移動は、時間的にかつてないほどその流れが速くなり、空間的にもそれまでとは異なる広がりを見せ、また格段に密度が高くなった。そして、国のレベル、地域レベル、個人のレベルを問わず、あらゆるレベルで頻繁に行われるようになっていった。このような「国際化の時代」の大きなうねりの中で、1980年代以降、世界各国の文化との交流を通じて、我が国の文化が、いかにそのアイデンティティを確立していく源泉となるかが問われるようになった。そして、このことは、1990年代に入ってますます強まっている。

4．3つの標語の今日的意義

文化政策ないし文化行政は、戦後の高度経済成長を国是とする経済政策の蔭に隠れ、長らく表舞台に立つことはなかった。それがまがりなりにも脚光を浴びるようになったのは、1970年代の後半からといえる。この頃から、生活の質の向上を求める国民の動きは、次第に「文化への志向」に凝縮し、行政に対してもより具体的な対応を求めるようになった。そして、行政側でも、これに応えて積極的な文化行政を展開し始めた。

すでに1968年には文化庁が設置され、国の立場からの文化行政は緒に就いていた。しかしながら、当時はなお経済一色の時代であり、文化の必要性は抽象的には理解されてはいたものの、それが我がものとして認識されるにはほど遠い雰囲気にあった。そのような中で、細々とではあるが、文化行政の芽は育っていった。文化庁の組織、予算ともに徐々にではあるが拡大を見、また、文化担当部門を設置する地方公共団体も現れ始めた。

しかしながら、「文化行政」が人口に膾炙するには、1980年代を俟たねばならなかった。

それは、まず地方公共団体の動きの中から生じた。深刻な公害と自然破壊をの体験を経たことで、人々は、次第に心の豊かさと文化への志向に目覚めていった。その結果、行政に対する期待も多くなり、地域住民の要求は、環境の質を確保し、生活の質の向上を求めることから、文化への志向に高まっていった。これに応えるため、地方公共団体では、「地方の時代」の名の下に、その内実を成す「文化行政」が標榜され、推進され始めた。かくて、全国各地で、首長自らの主導による文化に重点を置いた施策が展開されるようになった。

また、国・地方公共団体を通じ、このような文化行政の展開に大きな影響を与えたのが、「文化の時代」の標語であった。これを合言葉に、芸術文化のみならず、生活文化の領域まで視野に含めた、幅広い文化行政の展開が見られるようになった。1980年代に入り、戦後はじめて文化行政は定着し、成熟したといえる。

この時期における文化行政の重要なキー概念となった「文化の時代」「地方の時代」の標語は、今日の文化政策においてもなお新鮮味を失わず、その指導理念として機能している。

また、1980年代に顕著となった国際化の傾向は、特に文化の面において重要な意味を持つ。「国際化の時代」において提起された日本文化のアイデンティティの確立は、とりわけ文化の創造・発信についての重要性を認識させた。それは、受容に偏していた我が国文化の形成の在り方を是正し、新たな日本文化の創造とそれによる世界文化への寄与という課題を提起した。その背景には、経済面のみに片寄った「顔の見えない日本」を顔の見えるものとし、また、諸外国からの我が国文化へのアプローチに応え、国際協調の基礎としたいという政治的要請も内在していた。

1990年代に入り、時代はさらに新しい局面を迎えた。第1章で眺めたように、「文化行政」は「文化政策」に転換し、新たな装いをまとうに至っている。そして、民間部門の参画とアートマネージメントの要請、地域政策における文化の重要性の認識など、新たな課題が生起している。これらの課題に応えるため、文化に関わる政策は、総合政策としての色彩を一層強めようとしている。その際、「文化の時代」「地方の時代」「国際化の時代」の持つ意義は、ますます増大していくものと考えられる。

*38 文化の時代研究グループ『文化の時代』1980年。なお、第1章の注*43参照。

*39 木原啓吉『暮らしの環境を守る―アメニティと住民運動―』朝日選書，pp. 3-4，1992年

*40*41*42 この点については、第3章でも触れる。なお、第1章の注*43参照。

*43 文化の時代研究グループ『文化の時代』は、全体を通じてこのことを強調している。また、文化庁『我が国の文化と文化行政』（1988年）も、同様の趣旨で文化の国際交流の必要性に言及している。

第３章　文化政策の構造

戦前の文化政策は、芸術と文化財保護を中心に、著作権、国語、宗教等がそれぞれ個別的に対象とされ、これらを包括する総合的な政策の展開は見られなかった。それは、これらのものの大半を当初内務省が所管し、順次文部省に移管するという経過をたどってきたことにも一因がある。なお、宗教のうち神社神道については、終戦まで内務省神社局、後に神祇院が所管しており、著作権が内務省から文部省に移管されたのは1947年のことである。

戦後、文化に関する政策の機能は文部省が担うこととなり、第２章で見たとおり、その場合の「文化」は、文教の中の創造を担うものとして位置付けられた。今日の文化庁の文化政策の対象領域は、「文化の振興と普及」「文化財の保護と活用」「国語の改善」「著作権の保護」及び「宗務行政の運営」の５つに要約される。これらは、戦後文部省が担ったが、暫くの間はその担当部局は分散していた。すなわち、文化の振興と普及は社会教育局、国語は教科書局を経て調査局、著作権は社会教育局、宗務行政は社会教育局から大臣官房を経て調査局というように分かれ、また、文化財については、当初は社会教育局であったが、1950年、文化財保護法の制定に伴って設置された文化財保護委員会の所管となった。

1960年代の高度経済成長期を経て、物質的豊かさのみでなく、精神的に充足した文化的な生活を求める社会のニーズを背景に、1966年、総合的な文化振興を目指した文化局が設置された。同局は、文化財を除く４つの領域を所管することになった。そして、その２年後の1968年、文化局と文化財保護委員会を統合して文化庁が発足し、現在の５つの領域が、文化政策として一元的に推進されることになり、現在に至っている。

「文化」は、一般的には、「人が自然に手を加えて形成してきた物心両面の成果」であり、「衣食住を初め技術・学問・芸術・道徳・宗教・政治など生活形成の様式と内容を含む」ものと定義されている(*1)。これをさらに敷衍すれば、文化とは、人々が自然に働きかけながら形成し、祖先から代々受け継いできた生活の様式、生活の中からつくり出された道具、風俗、慣習、機構、制度、すなわち衣食住、芸術、学問、宗教、道徳、ひいてはものの見方や考え方など、物質的、精神的成果の一切を指しているものということができる。また、一般の感覚からは、「歴史的な建造物や歴史的遺産」「伝統的なお祭り、行事、芸能など」「美術、音楽などの芸術」「生活の中から生まれた知恵や工夫」「新しいものの創造」「快適な生活環境」「発達した科学や技術」「高い教育水準」等が具体的な内容として挙げられている(*2)。

文化は、このように広範な意味内容を有し、一義的にこれを捉えることは困難である。そして、この意味における文化に関わる政策は、極めて多岐にわたり、いわば政策全般に及ぶこととなって、到底１省庁で対応することは不可能である。第２章の冒頭でも述べたとおり、法律上で文化についての定義をしているのは、唯一文部省設置法のみである。現在、国の文化政策を推進する責任官庁としての文化庁の政策の対象は、文化全般にあるのではなく、文部省設置法において規定された一定の範囲の文化となっている。一方、各種法律の中で文化が使用され、多義的に用いられるとともに概念の拡大が見られる。これら諸法律の中の文化は、抽象的、理念的なものにとどまるものが多いが、文化を上位概念として、関係省庁が、それぞれの法の趣旨に沿って講じている施策のうち、実質的な文化政

策であるものが少なくない。

その意味で、文化庁の政策対象としての文化は「狭義の文化」であり、各省庁がその枠を超えて展開している政策対象たる文化は「広義の文化」として捉えられる。

本章では、まず、文部省設置法上の「文化」及び国（文化庁）の文化政策の対象領域と機能、その中核を成す文化の振興と普及について言及し、次いで、他省庁による関連施策、地方公共団体の文化政策を概括し、最後に、文化法制と文化予算について眺めることによって、文化政策の全体的な構造を把握することとする。

*1 新村出編『広辞苑（第４版）』（岩波書店）による。

*2 滋賀大学生涯学習研究センターの垣内恵美子氏が、滋賀県長浜市において実施した「文化事業に関する住民意識調査」（1996年３月）では、「歴史的な建造物や歴史的遺産」が29.6%、「伝統的なお祭り、行事、芸能など」が24.6%、「生活の中から生まれた知恵や工夫」が16.6%、「美術、音楽などの芸術」が11.9%であり（以上で82.7%を占める）、他の項目は10%未満となっている。

第１節　国（文化庁）の文化政策の対象領域と機能

１．文部省設置法上の「文化」

文化庁は、文部省の外局として、1968年に設置された。第１章で見たように、当時、文部省の内局であった文化局と外局の文化財保護委員会を統合し、文化に関する政策を一元的に推進することを目的として設けられたものである。従って、文化庁の設置の根拠は、文部省設置法に定められており、文化庁は、同法の中に定義された文化を政策対象としている。

文部省設置法によれば、「文化」とは、「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）とされている。そして、この規定と文部省の所掌事務に関する規定（第５条）を総合的に観察すれば、文化の範囲は、「芸術及び国民娯楽」「文化財」「国語」及び「著作権」に概括される(*3)。このように、文部省設置法上の文化の範囲はかなり限定されている。

ところで、宗教は、この場合の文化には含まれておらず、これとの間に一線が画されている。その理由は、文化の中に宗教を含ませると、文化の振興に宗教（の振興）も含まれることとなり、宗教に対し中立的であるべきことを謳った憲法の信教の自由、政教分離の原則に抵触することとなるため、あえて文化の概念から除き、書き分けたことによるものであろう。一方、文部省設置法は、「宗教に関する国の行政事務を行う」ことを、文化庁の任務の中に加えている（第12条）。宗教は、いうまでもなく文化事象の１つであるとともに、文化の基盤を成すものである。これらのことから、文部省設置法上の文化には含まれないものの、文化庁の政策対象としての文化には包含して差し支えないものと考えられる。かくて、文化庁の政策対象としての文化の範囲は、上の「芸術及び国民娯楽」「文化財」「著作権」「国語」に「宗教」を加えた５つに要約される。

なお、「芸術及び国民娯楽」については、さらに、文部省設置法第５条後段の「これらに関する国民の文化的生活向上のための活動」と、文部省組織令の芸術文化課及び地域文

化振興課の所掌事務に関する規定（第96及び97条）を総合的に勘案し、「芸術」「生活文化」及び「国民娯楽」の３つを含むものとして捉えることができる(*4)。

これまでの文化庁の認識によれば、芸術は、文学・音楽・美術・演劇・舞踊・映画等の各ジャンルを含み、これらは、文化の精華として、文化の上部構造を形づくっている(*5)。生活文化は、茶道・華道・香道・礼法等の生活芸術、盆栽・盆石・錦鯉・料理、服飾・室内装飾等の、衣食住すなわち生活全般に関わる文化をいい(*6)、国民娯楽は、囲碁・将棋・コントラクトブリッジ等の健全な娯楽を指すもの(*7)と解されている。従って、図式的に見れば、芸術を頂点とし、その下に、生活文化と国民娯楽が階層的ないし並列的に位置し、全体として三層ないし二層構造を持った体系として捉えられていることが理解できよう。

２．文化政策の対象領域

文化庁の政策対象としての「文化」の範囲は、以上のようなものであり、文化庁は、このような「文化の振興及び普及、文化財の保存及び活用を図るとともに、宗教に関する国の事務を行う」（第12条）ことを任務としている。このことから、文化政策の対象領域は、「文化の振興と普及」「文化財の保護と活用」「国語の改善」「著作権の保護」及び「宗務行政の運営」の５つに整理される。当然ながら、これらの発現の在り方ないし方向は異なっており、それぞれが一見無関係のように見える。しかしながら、実体的に眺めれば、これらは「文化の創造」という１点において密接に関連していることが看取される。このことは、次のような文化創造のプロセスという観点から確認される。

人間の根底にあって、文化創造の原動力となるものとして、「思想・信条」「信仰」及び「情動」の３つを措定することができる。思想・信条(*8)は、人間の思惟に基づく内面的な価値観を表したものであり、文化の創造にとって直接の動因となるものである。宗教上の教えを信ずることである信仰(*9)も、古来、文化の創造に大きな役割を果たしてきた。宗教そのものが文化事象の１つである上に、信仰によって培われた宗教的敬虔は創造力の原動力となり、その人の宗教観は創造活動に陰に陽に投影されている。情動(*10)は、人間の内面の感情から惹起される衝動をいい、いわば文化創造の起爆剤ないしエネルギーとして作用する。思想性の表現や信条の吐露、宗教観の披瀝や信仰上の諸行為は、情動に駆り立てられ、また情動を惹起することによって、芸術文化に凝縮し、生活文化の諸方面にわたる行動となって現れ、また国民娯楽として追求される(*11)。

これらの「創造活動」の展開によって、有形・無形の「創造物＝文化財」が生み出される(*12)。文化財のうち質の高いものは、思想・信条、信仰に影響を与え、情動を刺激し、それによって創造意欲が触発され、より質の高い文化財の創成を求めて創造活動が展開されていく(*13)。このような循環の過程を、文化の「普及」（及びその効果）として捉えることができる。また、国宝・重要文化財等の歴史的・伝統的遺産はもとより、生成された文化財で価値あると認められ、遺産として定着したものは、保存によって世代を超えて継承され、これを活用することによって思想・信条、信仰と情動を刺激し、新たな創造活動に導いていく(*14)。この循環の過程を、文化の「伝承」（及びその効果）の名で呼ぶことができる。

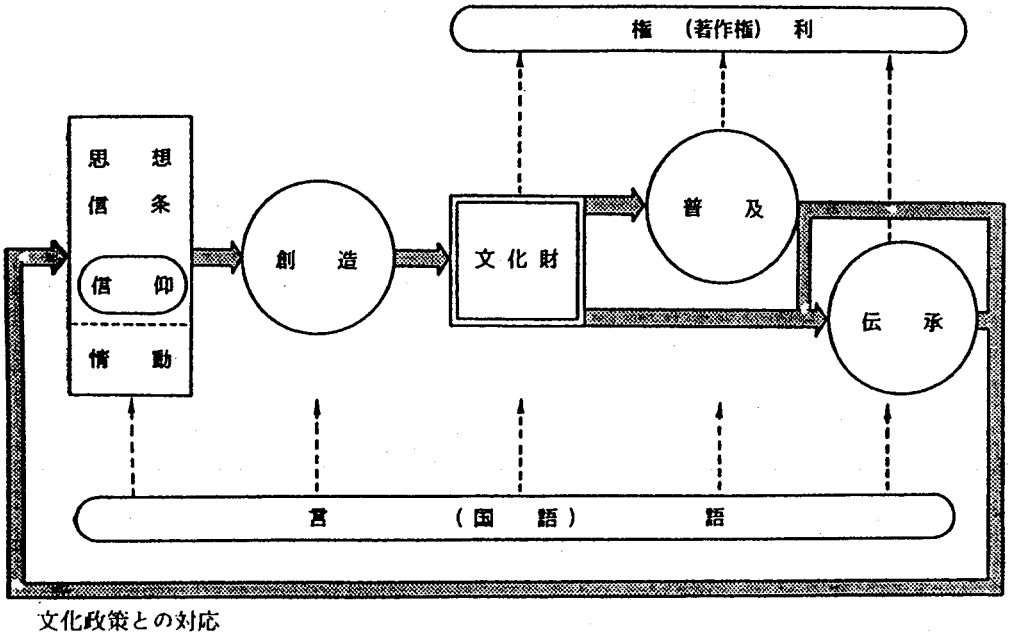
これらの循環の速度が速ければ速いほど創造活動が活発化し、また循環の環が大きくなればなるほどその規模が拡大し、全体として文化の水準を向上させていくことになる。

創造活動と普及・伝承の過程で、手段として最も大きな役割を持つのが「言語＝国語」である。国語は、意思の伝達手段として国民の生活を形づくる根源的な要素であり、その国の文化の基層に位置するとともに、文化そのものの表出でもある。すなわち、国語は、創造活動にとっては、最も重要な手段であり、要素であり、また目的そのものとなっている(*15)。また、創造物である文化財は、これを生み出した人の人格的・財産的価値の結晶であり、多くの労力を費やしてもなお創造活動への意欲を喚起させるためには、創造者にこれについての「権利＝著作権」を認め、保護することが必要である(*16)。著作権の制度は、文化の創造が活発に行われるための基礎ないし基盤を提供するものである。

以上のような文化創造のプロセスは、図3-1のように示すことができる。

今一度、その流れを眺めると、次のように概括される。まず、創造活動の原動力である思想・信条、信仰及び情動によって創造活動が展開され、創造物である文化財が生み出される。文化財は、普及し、伝承されることによって、さらに思想・信条、信仰と情動を刺激し、再び同じ過程が繰り返され、循環していく。この間、各パートにおいて、手段として使用され、結果として表出するのが言語＝国語であり、また、創造活動の所産である文化財については、その普及と伝承の過程も含め、創造者の権利＝著作権の保護が図られている。

文化庁の文化政策の対象領域を成す先の５つは、このプロセスの各パートにおいて相互に関連付けられながら、それぞれの方向に展開されている。図中の「創造」と「普及」に関わる部分は「文化の振興と普及」として諸般の施策が講じられており、「伝承」については「文化財の保護と活用」すなわち文化財保護行政として、明治以来独自の奥行と幅を



文化政策との対応

文化の振興と普及	⟷	「創造」,「普及」
文化財の保護と活用	⟷	「伝承」
国語の改善	⟷	「言語（国語）」
著作権の保護	⟷	「権利（著作権）」
宗務行政の運営	⟷	「信仰」

図3-1　　文化創造のプロセスと政策対応の枠組み

もって展開されてきた。また、「国語」及び「著作権」についても、それぞれ固有の領域を形成している。そして、「信仰」に関わる部分については、宗教活動が組織的活動として行われることから、宗教団体に法律上の人格を付与し、その適正な運営が図られるための指導助言を行うこととして、「宗務行政」の範疇が成立している。

このように、文化庁の文化政策は、それぞれの対象に即応しつつ、それぞれの方向に向けられているが、「文化の創造」という基本的な面において有機的に関連し、これを原点としながら多面的に展開している形態として把握することができる。

3．文化政策の機能

上に見た文化庁の文化政策の対象領域は、さらに、文化政策の機能という観点から、次のように整理できる。すなわち、「文化の頂点の伸長」と「文化の裾野の拡大」を基本とし、これに「文化遺産の保存と活用」「文化の国際交流」、及び、これらすべてに通ずる「文化基盤の整備」を加えた総体として理解される。そして、文化政策は、この機能面を中心に具体的に展開している。

文化政策の機能ついては、その前提として次の３つが措定される。第１は人間にとっての文化の意義、第２は文化創造の主体であり、第３は文化政策の役割である。これらについて、文化庁の姿勢は、次のように示されている。

第１の人間にとっての文化の意義については、「文化は、人が人として生きることのあかしであり、人間の本来的、根源的な欲求である。文化を享受し、自らがその創造に参加し、文化的環境の中で生きる喜びを見いだすことは、古今を通じての人間の変わらざる願い」であるする(*17)。

第２の文化創造の主体については、「文化活動は、国民が、これを通じて創造性を発揮し、培い、個性を伸長し、自己の啓発を図ろうとする自発的、自主的な営みであり、文化の享受もまた、国民自らに帰する」ものであり、「文化活動の主体が、国民自身にあることは言うまでもない」としている(*18)。

そして、第３の文化政策の役割は、以上のことを踏まえ、「国民の自発的活動を刺激し、伸長させるとともに、国民すべてが文化を享受し得るための諸条件を整えることを基本に置きながら、個人の活動として限りがあるところに手を差し伸べ、その足りない面を補い、不均衡を是正することによって、全体として文化の振興が図られるよう所要の措置を講じていくことにある」とする(*19)。

文化政策の役割についての見解を敷衍すれば、次のような内容を含むものと考えられる。すなわち、文化政策は、文化活動の“内容”に関与することなく、その自主的・自発的な活動を“側面的に”刺激・伸長することが最も重要なポイントである。このことは、かつて公権力の関与によって、文化・芸術の発展が阻害されたことに対する反省と、一方で、文化・芸術の自由・闊達な展開にはある程度の支援が必要であり、そのためには、内容に関わることなく、側面的な条件整備が行われるべきであることの２つが含まれる。また、国民すべてが文化を享受できるよう、個人の活動として限りがあるところを補い、不均衡を是正するということは、文化活動を行う個々人を支援するだけでなく、平均的水準の文化的環境を確保することが困難な地域にも、文化を均霑させ、これを享受できるようにすることを意味している。

以上の３つの前提を基に、文化政策の基本は、「文化の頂点の伸長」を縦軸とし、「文化の裾野の拡大」を横軸として展開されることに置かれている(*20)。

文化の頂点とは、文化の精華である芸術を指す。芸術は、文化の質を高め、文化の流れを生み出すとともに、国民個々人の文化的受益を増大し、国民の文化的活動に重要な影響を与える。すなわち、芸術は、文化の頂点に位置し、文化一般を牽引するという重要な役割を担っており、その水準は、一国の文化の質を測る目安となり、国家の品格と国民の品位を最も象徴的に表すものといえる。また、近年、多様化と個性化を志向する消費性向に応じた付加価値の高い商品の開発に、高度に洗練された芸術的感性が要求され、芸術の経済社会における意義が認識されようとしている(*21)。

文化の裾野の拡大は、地域文化の振興と重なり合う面が多く、これには二様の意味が含まれる。１つは、地域間における文化格差の是正であり、普遍的で共通性を持った文化を全国に均霑し、地域の平均的文化水準を維持・確保することである。今１つは、地域において、独自性と固有性を持った特色ある文化を開発し、地域の文化的主体性と自律性を確立していくことである。普遍性と共通性を有する文化の基盤の上に、個性ある文化を花開かせることが、地域にとって最も望ましい姿といえる。

文化の裾野が拡大することによって、文化の頂点は自ずから高まり、頂点の高まりはまた、文化一般の水準を引き上げ、裾野をさらに押し広げる。両者の相互作用によって、全体として文化の向上が図られていくこととなる。文化の頂点の伸長は、文化一般を牽引し、国際的にも水準の維持・向上を図る必要があることから、主として国のレベルで意が注がれ、文化の裾野の拡大は、いうまでもなく地方公共団体が主として力点を置くこととなる。

そして、このような文化政策の基本に立脚しながら、文化庁の文化政策の具体的な発現の方向は、「文化基盤の幅広い整備」「芸術活動の奨励・援助」「国民の文化活動への参加と文化享受の機会の拡充」「文化財の保護と活用」「国際文化交流の推進」の５点に整理され、それぞれ次のような内容を構成している(*22)。

第１の文化基盤の整備は、文化振興のための全般的な制度（著作権、予算・税制、国語・国字、宗教法人等を含む。）や文化に関する情報システムの整備、文化団体等の組織の形成、文化施設等の物的基盤の整備、芸術家等の人材の育成等がこれに当たる。近年は、アートマネージメントに係る人材の養成が、国・地方公共団体を通じ大きな課題となっている。

第２の芸術活動の奨励・援助は、直接的には「文化の頂点の伸長」の具体化に関わるものである。芸術家ないし芸術団体が、高度な芸術活動を展開し、創造への先駆的・野心的な試みを可能にするために、活動そのものに対する財政的支援や、芸術祭等の活動の場の確保等が必要である。特に前者に関しては、今後、公・私の適切なパートナーシップがこれからの大きな課題となっている。

第３の国民の文化への参加と享受の機会の拡充は、日常生活圏においてこれらの具体化が要請されるため、地域文化ないし生活文化の振興と必然的に結びつき、「文化の裾野の拡大」に裨益するものである。特色ある文化の開発と文化格差の是正（文化の均霑）を目指した、各種の物的・人的・財政的措置ないし支援がこれに含まれる。

第４の文化財の保護と活用については、文化財は、それ自体が我が国の文化や歴史を象徴し、また、将来の文化の向上発展の基礎となるものであることから、国・地方公共団体

を通じ、適切な保護を図るとともに、その活用の促進が必要である。特に、文化財は地域との関連が密接であり、そのため、地域文化振興の重要な一翼を担うものとして、その活用が考慮されることが必要となっている。

第５の国際文化交流の推進については、日本と日本国民が国際社会の中で理解を得るためには、文化的に積極的な役割を担い、世界の文化に寄与していくことが求められること、また、国際的評価の中で我が国の文化が発展していくためには、多元的に存在する世界の諸文化との相互交流が必要であることから、その促進は、今後の我が国文化発展の重要な鍵となるものである。

*3 文部省設置法第５条で、第81号（文化施設）と第83号（著作権等）の間に、第82号（国語の改善と普及）が位置付けられている。このため、国語も文化の範疇で捉えられているものと解するのが適当であろう。

*4 文部省組織令第96条の芸術文化課の所掌事務については、「文学、音楽、美術、演劇、舞踊その他の芸術」を対象とし、第97条の地域文化振興課の所掌事務については、「生活文化及び国民娯楽」を対象とすることを明記している。

*5 文化庁『我が国の文化と文化行政』（1988年）では、「芸術各分野の現状」として、音楽、舞踊、演劇・演芸、美術、文芸、映画の６ジャンルを対象に解説している（pp. 105-127）。

*6 文化庁編『文化行政の歩み―文化庁創設10周年にあたって―』pp. 92-94, 1978年

*7 文化庁編，前掲書，p. 94

*8 思想と信条は、「思想・信条」として一連の言葉でいい表されるのが一般的である。ただ、思想がより体系的なものの見方や考え方をいうのに対し、信条は必ずしもそのような知的体系を意味しておらず、また何らかの倫理的価値を含ませているのが一般的な用法といえる。

*9 信仰は、宗教上の教えを信ずること、すなわち、より大なるものに帰依し、その教えを信奉することであり、宗教活動の意識的な側面をいうものとされている。その意味で、宗教色から中立的なニュアンスを持つ信条と区別されよう。

*10 情動は、もともと心理学上の感情表出を表す用語であり、その意味で前２者とは次元の異なった概念であるが、前２者を導き出すもととなり、また前２者に触発されて生じるものといえる。

*11 ３つの原動力も、人間の内面にとどまっている限りなお個人の問題に過ぎないが、それが外部に表出することによって社会的意味を持ち、文化創造の役割を担うに至るといえよう。

*12 これらを総称して「文化財」ということができる。ただ、この場合の文化財は、文化財保護法にいう文化財よりも範囲を広く考えている。同法の文化財は、「歴史的、伝統的遺産」に焦点が当てられ、また、歴史上、芸術上あるいは学術上「価値が高い」ものという枠付けがなされているが、これは同法の趣旨、目的からそのようになっているのであって、必ずしも文化財をそのように限定的に理解する必要はないであろう。

文化財保護法の概念を包含しながら、およそ文化の創造活動の所産一般を、文化財の名で呼んで差し支えないものと考えられる。

*13 地理的にも高いレベルの文化財が蝟集し、その密度が高いいわゆる「文化的中央」とみなされる地域は、その密度が低い「文化的地方」と考えられている地域に有形、無形のインパクトを与え、そのインパクトによって、地域全体としてより高いレベルを志向した創造活動が行われていく。その成果は、さらにまた「文化的中央」に反映されていくことになろう。

*14 文化財保護法にいう国宝・重要文化財等の歴史的・伝統的遺産は、保存によって世代を超えて継承され、これを活用することによって、思想・信条、信仰と情動を刺激し、新たな創造活動に導いていく。一方、生成された文化財も、価値あると認められるものは、年月を経るに従って次第に歴史的・伝統的遺産として定着し、やはり同様の影響を及ぼしていくことになろう。

*15 国語は、生活文化、国民娯楽のレベルはいうまでもなく、芸術文化の各ジャンルにおいても基盤としての地位を占めている。例えば、文学について見れば、国語なくしてその創造活動はあり得ず、国語そのものが手段であると同時に目的ともなっている。演劇、映画その他の分野でも、国語によらずして表現活動を行うことは不可能に近い。もとより、美術や音楽の演奏活動など、必ずしも国語を媒介としない分野もあるが、大半は、国語を媒介にあらゆる創造活動が展開されている。

*16 「著作権」の制度は、創造者である著作者や著作隣接権者の保護を図ることにより、文化の創造への意欲を高めるとともに、文化的所産である著作物、すなわち文化財の公正な利用を確保し、文化の発展に寄与することを目的とする。

*17 文化庁『我が国の文化と文化行政』p. 17, 1988年

*18 文化庁, 前掲書, p. 23
文部省『平成５年度 我が国の文教施策』p. 4, 1993年

*19 文化庁, 前掲書, p. 25
文部省, 前掲書, pp. 4-5

*20 文化庁『文化庁のあゆみ』p. 7, 1973年
文化庁編『文化行政の歩み—文化庁創設10周年にあたって—』p. 98, 1978年
文化庁『文化庁』p. 9, 1980年

*21 文化庁『我が国の文化と文化行政』p. 24, 1988年
なお、民間芸術活動の振興に関する検討会議『芸術活動振興のための新たな方途（報告）』（1986年）でも、「芸術的創造は、また『発想の水源』として、国家社会の発展の上で、自然科学上の発明発見や技術革新の飛躍にもつながる重要な役割を担うものであり、経済・社会の活力を維持するためにも、・・・その振興は欠くことができない。」として、芸術の経済社会における意義を強調している。

*22 文化庁, 前掲書（1988年）, pp. 25-27
文部省, 前掲書, p. 5

第２節　文化の振興と普及

１．全体の枠組み

文化政策の対象領域としての「文化の振興と普及」については、「芸術活動の振興」と「文化の普及」に区分される。それはまた、その機能面である文化の頂点の伸長と文化の裾野の拡大にそれぞれ対応する。その全体の枠組みと、現在国（＝文化庁）が講じている具体的な施策は、図3-2のように示される。

（１）芸術活動の振興

芸術活動の振興に関しては、図に見るように、大きくは、①芸術活動の基盤の整備、②芸術活動の奨励・援助、③芸術活動の場の確保、④芸術家の育成、⑤芸術の国際交流、の５つの柱から成る。

芸術活動の振興（文化の頂点の伸長）

- 芸術活動の基盤の整備
  - 組織の形成：芸術団体 →法人の設立
  - 施設の整備：美術館、博物館→国立美術館（４）、国立博物館（３）
    劇場・ホール等→国立劇場、新国立劇場
    国立組踊劇場、新国立美術展示施設（ナショナルギャラリー）、九州国立博物館（いずれも設立準備中）
  - 芸術情報システムの整備： →文化財情報システム・美術情報システム、現代舞台芸術情報システム、伝統芸能情報システム（いずれも構築中）
- 芸術活動の奨励・援助
  - 精神的支援：後援等 →後援名義、文部大臣奨励賞
  - 財政的援助：公的支援 →アーツプラン21：芸術創造活性化事業（芸術創造特別支援事業、芸術創造基盤整備事業）、舞台芸術支援事業
    優秀映画上映支援事業
    芸術文化振興基金
- 芸術活動の場の確保
  - 発表の場、鑑賞の機会 →芸術祭、メディア芸術祭
- 芸術家の育成
  - 養　成　：研修制度 →芸術家在外研修、芸術インターンシップ（国内研修）
    オペラ研修所
  - 顕　彰　：顕彰制度 →文化勲章、文化功労者、日本芸術院・恩賜賞・日本芸術院賞、文化関係功労者顕彰、芸術選奨、芸術作品賞、優秀映画作品賞、創作奨励賞、優秀美術品買上、芸術祭賞、叙勲・褒章
- 芸術の国際交流
  - 芸術家・芸術団体 →芸術家在外研修（再掲）、海外優秀芸術家招へい、海外芸術家招へい研修
  - 国際芸術活動 →国際芸術文化交流推進事業（アーツプラン21：芸術創造活性化事業）、アジア・アート・フェスティバル、国際民族芸能フェスティバル、海外展

文化の普及（文化の均霑、地域文化の振興）

- 地域文化活動の振興
  - 基盤の整備 →芸術情報プラザ
    地域文化情報システム（構築中）
  - 奨励・援助
    - 精神的支援 →後援等
    - 財政的援助 →文化のまちづくり事業、アーティスト・イン・レジデンス事業
  - 活動の場の確保
    - 参加・発表の場 →国民文化祭、全国高等学校総合文化祭
      「国際音楽の日」記念事業
  - 人材の育成
    - 養　成 →各種研修会
    - 顕　彰 →地域文化功労者表彰
  - 国際交流 →国民文化国際交流事業
- 芸術鑑賞機会の確保
  - 巡回公演 →舞台芸術ふれあい事業、移動芸術祭、こども芸術劇場、青少年芸術劇場
  - 巡回展示 →国立博物館・美術館巡回展

（注）文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』から作成

図3-2　　文化の振興と普及に関わる全体の枠組みと具体的施策

1）芸術活動の基盤の整備

これは、組織の形成、施設の整備、情報システムの整備の３つに整理される。芸術活動が活発に展開されるためには、活動の主体である芸術家等から成る人的な組織が形成されており、また実際の活動の舞台となる劇場等の物的な施設が設置され、さらに芸術に関する情報システムの整備が必要である。すなわち、「ひと」「もの」「情報」の基礎を確立することにある。

およそ、芸術を含め文化の創造は、芸術家をはじめとする国民の自発的活動に俟つべきものであることは前述のとおりであり、そのための組織（芸術団体）も、自由かつ任意に構成され、運営されるべきであることはいうまでもない。しかしながら、これら任意に組織された芸術団体が、活動の基盤を――人的にも経済的にも――より強固なものとするために公益法人化を図ろうとすることも、往々にして予想され、また現実に見られることである。それは、法人化に伴って、団体としての永続性が確保され、対外的にも信頼性が高まる（社会的効果）ほか、構成員の側にもその反面としての心理的な安定感が得られ（精神的効果）、また、税制面での優遇措置や、特定公益増進法人に認定されることによって寄付が得られ易くなる（経済的効果）など、種々の効果が期待できるためである。

文化庁芸術文化課が所管している公益法人数は、1997年９月現在で、財団が125、社団が105、合計230法人となっている(*23)。これらの法人は、その目的・機能から、職能・流派型、助成・顕彰型、事業型に分けられる。職能・流派型とは、美術家、作家、芸能実演家の団体や、伝統芸能、茶華道の流派など、特定の職能に基づいて成立している団体である。助成・顕彰型は、芸術文化各分野の活動を助成し、また顕彰することによって、その分野の振興を図ることを主な目的として設立された団体である。事業型は、舞台芸術の実演、舞台芸術施設の設置運営など、各種の芸術文化事業の実施を主たる目的としている。ただ、個々の団体について見ると、これらの機能・目的を併せ持ったものも多い。

なお、劇団、楽団、舞踊団等の「創造団体」の法人格について、その実態を表3-1によって見ると、71％が任意団体、12.1％が有限会社、10.4％が株式会社であり、財団・社団等の公益法人は4.6％というのが現状である(*24)。

このため、このような芸術団体の法人化を促進し、また、その適正な運営に指導助言が必要である。

表3-1　創造団体の法人格

	団体数	財団法人	社団法人	株式会社	有限会社	合名会社	協同組合	任意団体	その他
演劇	387	3	3	39	68	0	6	268	0
音楽	325	18	4	24	15	0	3	258	3
舞踊	136	4	0	7	15	1	3	103	3
その他	12	1	0	6	2	0	0	3	0
複合	46	0	0	18	10	0	2	16	0
合計	906	26	7	94	110	1	14	648	6

出典：（社）日本芸能実演家団体協議会芸能文化情報センター編『芸能白書 1997』p.99

次に、物的な基盤である施設の整備について見てみよう。

劇場や美術館、博物館などの施設は、芸術文化活動の拠点として極めて重要な役割を担っている。このような施設は、民間や地方公共団体においても多く設置されているが、国＝文化庁でも、伝統芸能の保存と振興を目的とした国立劇場、現代舞台芸術の振興と普及の拠点となる新国立劇場のほか、美術館４館、博物館３館を設置している。

国立劇場は、我が国古来の伝統的な芸能の保存と振興を図るため、1966年に設置され、大劇場と小劇場を擁する本館と演芸場（正式には演芸資料館）（東京都千代田区）、能楽堂（同渋谷区）、文楽劇場（大阪市）においてその業務を行っている。雅楽、歌舞伎、文楽、邦楽、邦舞、民俗芸能などの公開、これらに関する調査研究や資料の収集と活用、後継者の養成などがその主要な内容である。

新国立劇場は、我が国初の現代舞台芸術のための専用劇場であり、オペラ、バレエ、ミュージカル、現代舞踊、現代演劇など現代舞台芸術の公演と調査研究、実演家の研修などを行うことを目的としている。1997年10月、東京都渋谷区に開場し、４面舞台を備えた大劇場と中劇場、オープンステージ方式の小劇場から成る、世界的最高水準の施設として実現した。

なお、国立劇場は、もともとそれ自体が特殊法人であったが、1990年、芸術文化振興基金の発足により、特殊法人日本芸術文化振興会が設置されたことに伴い、名称はそのままで、同振興会の施設として位置付けられた。一方、新国立劇場は、日本芸術文化振興会から、新国立劇場運営財団に管理運営の委託がなされ、同財団が運営を行っている。

美術館と博物館は、直接芸術文化活動の場となるものではないが、美術館としては、東京国立近代美術館、京都国立近代美術館、国立西洋美術館及び国立国際美術館の４館が、また博物館としては、東京国立博物館、京都国立博物館及び奈良国立博物館の３館が設置されており、相互に機能を分担しながら活動を行っている。

各館の設置の趣旨、目的、活動の状況については省略するが、それぞれの役割分担に応じて、絵画、書跡、彫刻をはじめとする美術作品、工芸品、映画フイルム、考古資料その他の資料を収集、保管し、公衆の観覧に供し、また、併せてこれらに関する調査研究を行っている。その主要な事業である展示活動は、収集作品を順次展示する常設展、特定のテーマのもとに内外の美術作品を展示する企画展（この中に大規模な特別展が含まれる）、民間の文化事業団体と共催で行う共催展などに区分される。

なお、美術作品や文化財の保存に関する科学的な調査研究、平城宮跡や飛鳥、藤原地域の遺跡の発掘調査などを行うため、東京と奈良に国立文化財研究所が設置されている。

文化庁が直接設けている芸術文化施設は以上のとおりであるが、各地方公共団体では、地域の住民が身近に音楽や舞台芸術を鑑賞したり、自ら創作し、発表するための拠点として、公立の文化会館、公立の美術館・博物館を設置している。このことについては、第５章において詳述する。

芸術に関する情報システムについては、目下、「文化財情報システム・美術情報システム」「現代舞台芸術情報システム」「伝統芸能情報システム」の構築が進められている。文化財情報システム・美術情報システムは、文化庁、国立博物館、国立美術館及び国立文化財研究所が所有する所蔵品や文化財に関する情報をデータベース化し、各機関がインターネットを利用して情報を国内外に提供することを目的としており、将来的には全国レベ

ルでの総合的な検索システムの構築を目指している。現代舞台芸術情報システムは、新国立劇場が、同劇場における公演を中心に、現代舞台芸術全般にわたって必要な情報・資料を収集・保存し、幅広く提供することを目的としている。同様に、伝統芸能情報システムは、国立劇場が、同劇場での公演記録をはじめ、伝統芸能に関する各種情報のデータベースを作成し、幅広い提供を行うことを目的としている(*25)。

２）芸術活動の奨励・援助

芸術活動の奨励・援助は、精神的支援と財政的援助に分かれる。

精神的支援とは、次のようなものをいう。すなわち、国が芸術文化活動ないし事業を後援し、奨励のために賞を授与し（芸術選奨等の顕彰とは別に申請に基づいて授与）、またこれらにメッセージを送ることは、それが強い精神的支柱となって、活動又は事業への意欲を喚起し、刺激を与えることにつながる。このため、申請に基づき、適当と認められる活動ないし事業に対し、「文化庁後援」の名義を付与するほか、「文化庁長官メッセージ」が送られ、また、各種のコンクールなどに「文部大臣奨励賞」が交付されている。

芸術活動に対する財政的援助は、これまで一貫して文化政策の中心的な課題であった。第１章でも述べたとおり、戦後の第２期から顕在化した舞台芸術活動の財政的逼迫に対する方策として、今日まで、予算の増額、芸術文化振興基金の設置等の公的支援措置が整えられてきたが、近年はさらに、民間企業のメセナ活動への期待も高まっている。

これについては、「支援行政」としてまとまった領域を形成しており、次項において改めて詳述する。

３）芸術活動の場の確保

これには、「芸術祭」と「メディア芸術祭」がある。

芸術祭は、終戦の翌年の1946年以来、毎年秋に開催されるのが恒例となっている。芸術の祭典として、広く一般に内外の優れた芸術作品を鑑賞する機会を提供し、芸術の創造とその発展を図り、それによって、我が国文化の向上と振興に資することを目的としている。毎年度「文化庁芸術祭執行委員会」が組織され、芸術祭の執行に当たる体制になっている。委員会は、会長、委員長、特別委員、企画委員、審査委員で構成され、会長には文化庁長官が充てられるが、委員の互選による委員長が実質的に事務を総括し、執行の責任者となっている。特別委員、企画委員は総合調整に当たり、審査委員は参加公演参加作品の審査を行い、芸術祭賞の選考を担当している。

芸術祭は、これまでに何回か改革が行われたが、現在、その実施内容は、主催公演（芸術祭執行委員会が企画し、又は委員会が委嘱した芸術家等による公演）、参加公演（参加を希望するものの中から、審査委員会の意見に基づき参加を認められた公演）、参加作品（放送部門の参加作品）、協賛公演（委員会が、優れた実績を持つ芸術家や芸術団体に委嘱した公演）から成っている。

このうち参加公演、参加作品の中から優秀なものが選ばれて、芸術祭賞が授与される。1997年度には、参加公演は、演劇、音楽、舞踊、演芸の４部門に計124公演が参加し、部門ごとに、大賞１、優秀賞３、新人賞１が授与された。また、参加作品は、88作品が参加し、テレビドラマ部門で大賞１、優秀賞３、テレビドキュメンタリー部門で優秀賞４、ラジオドラマ部門で優秀賞２、ラジオドキュメンタリー部門で大賞１、優秀賞１が与えられた。なお、放送個人賞はいずれの部門も０であった(*26)。

メディア芸術祭は、1997年度から始められたものである。これは、近年のインターネットの急速な普及、ＤＶＤ等の新しいメディアの登場、多チャンネル放送の展開など、マルチメディアの進展が、文化の振興・普及手段に大きな変化をもたらせており、そのコンテンツとなるコンピュータ・グラフィックス、アニメーション、映画等のメディア芸術が、21世紀の我が国の芸術文化全体の活性化を促す牽引力として、その振興が緊急の課題となっているとの認識により開始された(*27)。

執行体制としては、「文化庁メディア芸術祭実行委員会」が毎年組織される。会長、副会長、運営委員、審査委員から成り、会長には文化庁長官が充てられるが、運営委員長が実質的な運営に当たる体制となっている。なお、審査委員は、参加作品の審査に当たることはいうまでもない。初年度の1997年度には、各部門（デジタルアート（インタラクティブ）、デジタルアート（ノンインタラクティブ）、アニメ、マンガ）を通じて計730作品の応募があり、それぞれの部門ごとに、大賞１作品、優秀賞４作品が選ばれた。

芸術祭は、芸術家等に対して芸術活動の場を確保するとともに、一般国民に鑑賞の場を提供するという二重の機能を果たしている。また、参加公演（作品）に与えられる芸術祭賞は、顕彰の一環でもあり、若手舞台芸術家にとって登竜門としての意味を持っている。メディア芸術祭賞についても、今後、同様の機能が定着していくことと思われる。

４）芸術家の育成

芸術家の育成には、研修制度と顕彰制度がある。研修制度は、直接芸術家の養成に資するものであることはいうまでもない。一方、顕彰制度は、優れた創造活動を賞することで、当該芸術家に敬意を表するとともに、その後の創造活動への意欲をさらに喚起してもらう（また、後進の芸術家にインセンティブを与える）ことをねらいとしている。

現在、文化庁が行っている芸術家の研修には、在外研修と国内研修の２制度がある。

芸術家在外研修制度は、各分野にわたる芸術家を海外に派遣し、その専門とする分野について研修する機会を与えようとするものであり、1967年度に発足した。１年派遣、２年派遣、３年派遣、特別派遣の４種に分かれ、文化庁が往復旅費と現地での滞在費を負担している。

その具体的な内容は、表3-2のとおりである(*28)。この制度が発足して以来、1997年度末までに1,098名の研修員が派遣されてきた。この研修を了えて帰国した芸術家の多くが、我が国の芸術を支える中核となって、それぞれの分野の第一線で活発な創造活動を展開しており、世界的に名を成している人も多い。

一方、国内研修制度は、在外研修制度よりずっと遅く、1977年度から開始され、1991年度から現行の芸術インターンシップの名称となった。この制度も、各分野の新進芸術家を対象に、国内の専門研修施設での研修や、個人指導を受ける機会を与えようとするものであり、その内容は表3-2のとおりである。在外研修と同様、この国内研修を了えた芸術家たちも、現在、それぞれの分野で幅広い活動をしている。

もともと芸術家を志す人たちは、芸術系の大学や高等学校、あるいは専門（専修）学校などで、最初の教育や訓練を受けることが多い。しかし、これらの学校の卒業者全員が、必ずしもプロフェッショナルになるとは限らない。さらに専門を究め、芸術家としての道を歩むには、その後何年にもわたる研鑽と修練を積むことが必要である。そのような精進の過程を経て、はじめて一流の芸術家として大成できる。

在外研修、国内研修ともに、このようなプロフェッショナルの道を目指して努力を重ねている有望な若手芸術家に焦点を当て、研修の機会を与えることによって、彼らがより高く飛翔していくことを期待している。前述のように、この制度によって、我が国の芸術界を背負って立つ有能な芸術家が輩出されている。我が国の芸術活動の水準を、人材養成という最も基本的な面で支える研修制度の意義は大きいといえる。

なお、1976年３月、二期会内に「オペラ研修所」が開設された。第二国立劇場（現・新国立劇場）の設立に先立ってオペラ歌手を養成する必要があることから設けられてものである。そして、研修所の維持、運営のために、民間芸術等振興費補助金による助成措置が毎年度講じられた。研修生の定員は10名程度、修業年限は２年とされ、募集は隔年に行われた。入所資格は、大学院修士課程（声楽専攻）修了程度の実力を有する30才以下の者で、授業は、毎週３日、10時半から16時半まで行われ、２年間の総授業時数は1,200時間とされていた。新国立劇場の開場までに、多くの研修生がここから巣立ち、我が国オペラ界は、人材の面で格段の厚みを増した。1997年、新国立劇場の開場とともに、現在では、オペラ研修所の機能は同劇場が引き継いでいる。

表3-2　芸術家等の研修制度

制　　度	内　　容	研修員数（10年度予定）
芸術家在外研修	美術、音楽、舞踊、演劇、映画、舞台美術等、メディア芸術、アートマネージメント分野の新進芸術家等を海外に派遣し、その専門分野における実際的な研修の機会を提供。 １年派遣、２年派遣、３年派遣、特別派遣（３か月）の４種があり、昭和42年度から平成９年度末までに1,098名を派遣。 なお、平成８年４月の日米首脳会談の合意に基づき、米国への派遣研修については、平成９年度から計画的に拡充。 （平成８年度より研修成果の発表公演等も実施）	１年派遣　66名 ２年派遣　12名 ３年派遣　2名 特別派遣　42名 研修成果の発表
芸術インターンシップ	美術、音楽、舞踊、演劇、映画、舞台美術等、アートマネージメント分野の新進芸術家等に日本国内の専門研修施設での研修のほか、研修生の創意工夫を活かした研修の機会を提供。研修期間は10か月。（平成３年度～）	64名

出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p. 21

芸術家の顕彰制度には、文化勲章、文化功労者を筆頭に、多種多様なものがある。その全容は、表3-3に見るとおりである(*29)。

表3-3　芸術家等の顕彰制度

名　　称	内　　容　　等	発足年度
文化勲章	文化勲章は、文化の発展に関し勲績卓絶な者に対し文部大臣が文化功労者選考審査会の意見を聞いて行う推薦に基づき内閣が決定し、授与。 芸術分野では、美術、文芸、音楽、演劇等が対象。 文化勲章受賞者は、原則として前年度までの文化功労者の中から選ばれる。	昭和12年度
文化功労者	文化功労者制度は、文化の向上発展に関し特に功績顕著な者に終身年金を支給し、これを顕彰するために設けられたもので、対象分野は文化勲章と同様。	昭和26年度
日本芸術院	優れた芸術家を優遇顕彰するための栄誉機関。 大正8年に帝国美術院として創設され、その後帝国芸術院に改組されるなどの拡充を経て、昭和22年に現在の名称に変更された。 現在、院長1名と美術、文芸、音楽・演劇・舞踊の各分野からの会員120名により構成。 また、会員以外の顕著な業績のある者に「恩賜賞」、「日本芸術院賞」を授与。	大正8年度
文化関係功労者顕彰	文化活動に優れた成果を示し、文化の振興に貢献した者について、文化庁長官が表彰し、又は感謝状を授与。	昭和61年度
地域文化功労者表彰	全国各地域において、芸術文化の振興、文化財の保護に尽力するなど地域文化の振興に功績のあった個人及び団体に対し、その功績をたたえ、文部大臣が表彰。	昭和58年度
芸術選奨	演劇、映画、音楽、舞踊、文学、美術、古典芸術、放送、大衆芸能、評論等の10分野において、その年に優れた業績をあげ、新生面を開いた者に、芸術選奨文部大臣賞及び芸術選奨新人賞を授与。	昭和25年度
芸術作品賞	媒体芸術の分野における芸術活動の水準向上とその発展に資することを目的に、レコード分野におけるその年の優れた作品に、文部大臣が芸術作品賞を授与。	昭和60年度
優秀映画作品賞	日本映画の質的向上と発展を図るため、優れた作品に文化庁長官が優秀映画作品賞を授与。	平成2年度
創作奨励賞	舞台芸術各分野において独創的な優れた舞台芸術創作作品を広く募り、優秀作品に、文化庁長官が創作奨励賞を授与。	昭和53年度
優秀美術作品買上	美術作家の創作意欲を高めるため、新人作家等の絵画や彫刻等の優秀作品を買い上げ、文化庁主催地方巡回展で公開するほか、国立美術館において収集・展示。	昭和34年度

出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p. 22

文化勲章の制度は、戦後他の叙勲が一時停止されていたにもかかわらず、現在に至るまで一貫して継続している。そして、この文化勲章と関連して、1951年に設けられたのが、文化功労者の制度である。文化功労者の制度を設けた当初の意図は、文化勲章の受章者に年金を伴わしめようとすることにあった。しかし、憲法の「栄誉、勲章その他の栄典の授与は、いかなる特権も伴はない」（第14条）という規定から生じる疑義を避けるため、別途文化功労者年金法を制定し、両者を切り離して運用することとした。その意味で、文化功労者の制度は、実質的には文化勲章の制度と密接不可分の関係で発足したが、その後の毎年の選考では、文化功労者の方が文化勲章受章者より多く選ばれていったことから、文化功労者の数が多くなり、両者は別個の制度として機能することとなった。なお、文化勲章受章者は、文化功労者制度発足の趣旨から、文化功労者の中から選ばれるのが例となっている。

日本芸術院と芸術院賞も、戦前の帝国芸術院と芸術院賞の系譜を引くものである。

上記以外の各賞は、いずれも戦後設けられたが、この中で、芸術選奨が最も歴史が古く、1950年に芸術祭賞から独立し、芸能選奨として発足した。現在の芸術選奨の名称に改まったのは1955年からである。芸術各分野（10分野）において、優れた業績を挙げた者又はその業績によって新生面を開いた者を選奨する。その他の各賞については、表3-3のとおりである。

なお、国又は公共に対し功労のあった人については叙勲が行われており、芸術の分野もその対象となっている。また、これと並んで褒章制度があり、特に紫綬褒章は、芸術関係者にとって大きな意義を有している。

５）芸術の国際交流

芸術の国際交流については、従来から、芸術家・芸術団体の交流と芸術活動の国際的な展開の両面が念頭に置かれている。前者は人物交流を主眼とし、後者は、芸術の国際的水準の維持確保及びその発信を目的とする。これらの促進を図ることによって、我が国の芸術文化全体の発展と、芸術文化面における世界への貢献を意図している。

芸術文化の国際交流に関わる具体的施策は、表3-4に見るとおりである(*30)。

なお、文化の国際交流には、文化財保護に関わる国際協力も活発に行われているが、ここでは割愛する。

（２）文化の普及

文化の普及に関しては、図3-2に見るように、「地域文化活動の振興」と「芸術鑑賞機会の確保」に大きく区分される。前者は、地域文化の主体性・自律性の確立に裨益し、後者は、文化の均霑という目的に沿うものといえる。

第１章でも触れたが、文化庁による地域文化政策において、従来から、芸術鑑賞機会の確保すなわち文化の均霑に関わる施策は実施されていたものの、1980年代までは、どちらかといえば、公立文化会館設置に対する補助というハードの面が中心であった。文化会館の設置は、1980年代に急速に進むとともに、自治省の支援する地域総合整備事業債による建設の方が地方公共団体にとって有利であることから、文化庁の補助金に対する需要が減少していった。そして、総務庁の行政監察による廃止を含めた勧告もあって、文化会館建設補助は、1995年限りで廃止された(*31)。また、地方公共団体の文化施設建設には、かねてから、建物は立派だが中身が貧弱という批判が加えられていた。

表3-4　芸術文化の国際交流

施　　策	概　　要
1　芸術家・専門家の派遣、招へい等	
(1) 海外優秀芸術家等招へい事業	海外の優れた芸術家、文化財専門家等を招へいし、我が国の芸術家等に対する指導や共同制作・共同研究による交流等を実施。
(2) 文化による国際貢献に関する調査研究	我が国と諸外国における文化行政等の状況を把握し、その有効な施策の在り方について調査研究を行うとともに国際シンポジウム等を開催する。
(3) 芸術フェローシップ ①海外芸術家招へい研修	海外の若手芸術家を招へいし、我が国における研修や我が国若手芸術家との交流の機会を提供。
②芸術家在外研修	美術、音楽、舞踊、演劇、映画、舞台美術等、メディア芸術、アートマネージメント分野の各分野の若手芸術家等を海外に派遣し、専門分野における実際的な研修の機会を提供。
2　展覧会、公演等による交流	
(1) 国際芸術交流推進事業（アーツプラン21）	海外フェスティバルへの参加や国際フェスティバルの開催など国際芸術交流を推進。
(2) アジア・アート・フェスティバル	アジア近隣諸国から現代舞台芸術等を招へいし、我が国の芸術家・芸術団体と共演を行う。
(3) 映画文化に関する国際交流	世界各地の国際映画祭への参加に伴う経費に対する助成を行う。
(4) 海外展	欧米、アジア各国において、日本の優れた文化財を紹介する海外展を開催。
(5) 博物館等海外交流古美術展	我が国の国立博物館（東京、京都、奈良）と日本古美術品を所蔵している海外の博物館等との間で日本古美術品等を中心とした交流展を相互に開催。
(6) 日仏国宝級美術品の交換展示	日仏両国が相互に国宝級の美術品を交換展示。
(7) 国際民族芸能フェスティバル	日本の民俗芸能とそれらに関連する海外の民俗芸能を一堂に集め、民俗芸能公演やシンポジウムを開催。
(8) 国民文化国際交流事業	国民文化祭及び全国高等学校総合文化祭を中心として、海外の青少年及びアマチュア文化活動の指導者等の招へい、派遣及び研修事業を実施。

出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p.46

このような背景から、文化庁は、1990年代に入り、ハードの整備は地域に委ねる方向で、次第にソフト面へと施策の重点を移していった。そして、現在では、地域において不足しているソフトに関わる施策を中心に、地域文化政策の展開が図られている。

1）地域文化活動の振興

これに関しては、芸術活動の振興と同様に、①基盤の整備、②奨励・援助、③活動の場の確保、④人材の育成、⑤国際交流、の５つの柱に区分される（図3-2）。

このうち、②「奨励・援助」の中の「文化のまちづくり事業」及び「アーティスト・イ

ン・レジデンス事業」、③「活動の場の確保」の中の「国民文化祭」は、地域文化政策の中核を成すと同時に、支援行政の最たるものであるため、次項において改めて述べる。

なお、①「基盤の整備」の中の「地域文化情報システム」は、地方公共団体や公立文化施設が、文化に関する施策の立案や公演事業を企画するために必要な情報を提供するとともに、芸術団体との間で芸術文化情報の交流を行うためのパソコン通信ネットワークの整備を図ろうとするものである(*33)。

上記以外のものについての具体的な施策は、表3-5に見るとおりである(*32)。

２）芸術鑑賞機会の確保

舞台芸術ふれあい事業は、従来の中学校芸術鑑賞教室を拡大して、1997年から実施に移されたものであり、「心の教育」を進めるため、小学校、中学校及び高等学校の学校現場において、優れた芸術に触れるとともに、子どもたち自身が参加する機会を提供するものである。

また、以前から継続して、こども芸術劇場（1974年から）、青少年芸術劇場（1967年から）、移動芸術祭（1964年から）も実施されている（概略は、表3-5参照）。

表3-5　地域文振興施策

施　策	内　容
①　文化のまちづくり事業	地域の文化的遺産、風土等を活かしながら、地域に根ざした特色ある芸術文化を創造するとともに、優れた芸術文化を身近に鑑賞できるようにすることを通じたまちづくりを支援している。
②　アーティスト・イン・レジデンス事業	国内外の芸術家がある地域に一定期間滞在し、創作活動等を通じて芸術家相互及び地域との交流を深め、高度で独創性にあふれた芸術文化の創造の契機となるとともに地域文化の振興に資することを目的として実施している。
③　国民文化祭	国民一般が行っている各種の文化活動を全国的な規模で一堂に集め、相互に競演、交流、発表する場として都道府県等との共催で開催している。
④　全国高等学校総合文化祭	高等学校における芸術文化活動の振興に資することを目的として、高校生の文化活動の全国的な発表の場として、全国高等学校文化連盟、都道府県との共催により実施している。
⑤　国立博物館・美術館巡回展	各国立博物館・美術館の所蔵作品を効果的に活用し、地域住民への鑑賞機会を提供するとともに、近代・現代美術の振興と文化財保護の啓蒙普及を図るためテーマを決めて巡回展を実施し、また、公演会、シンポジウムを実施する。
⑥　芸術情報プラザ	公立文化会館が自らの企画により優れた舞台芸術の鑑賞機会を提供できるよう、公立文化会館に対し、芸術家・芸術団体に関する各種の情報を提供している。
⑦　芸術鑑賞教室等	優れた舞台芸術を各地域に派遣して、広く国民に鑑賞する機会を提供する等のため、次の5種類の事業を実施している。 ①優れた舞台芸術に触れる機会を小学校、中学校、高等学校の学校教育の場において提供する「舞台芸術ふれあい教室」 ②10～13歳を対象とする「こども芸術劇場」 ③14～19歳を対象とする「青少年芸術劇場」 ④広く国民一般を対象とする「移動芸術祭」 ⑤「国際音楽の日」記念事業
⑧　各種人材育成事業	文化施設等の運営の円滑化を図るため、職員等の人材育成のための事業を実施している。 ①キューレーター研修 ②アートマネージメント研修会 ③公立文化施設技術職員研修会

出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p. 26

2．文化支援に関わる施策――支援行政

前項において、文化の振興と普及に関わる施策の全体を俯瞰した。これら各種の施策のうち、施設の整備は、設置者としての立場すなわち設置者行政として実施されており、その他のものは、おおむね支援者としての立場すなわち支援行政として行われている。

文化施設の整備すなわち設置者行政に関しては、国の施設について前項で述べたが、さらに公立文化施設を中心に第５章において詳述する。

ここでは、支援行政のうち、前項で触れなかった「芸術活動の奨励・援助」の中で最も重要な「財政的援助」と、地域文化活動の「奨励・援助」「活動の場の確保」のための具体的施策である「文化のまちづくり事業」「アーティスト・イン・レジデンス事業」「国民文化祭」を取り上げることとする。

（１）芸術活動の奨励・援助――財政的援助

１）「アーツプラン２１」

文化庁は、1996年度から、従来の芸術創造活動への支援、すなわち民間芸術等振興費補助金、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を組み替え、「アーツプラン２１」の名で再編成し、抜本的な充実を図った。

これは、文化の頂点（＝芸術）の伸長は国の責務であることをより鮮明にし、それによってまた、芸術文化振興基金との役割を明確化しようとの意図があったものと考えられる。すなわち、文化庁は、国際的な視野と全国的な観点から、我が国の芸術文化の水準を高めるとともに、文化振興の基盤的な施策を推進する。一方、芸術文化振興基金は、国民が芸術文化に親しみ、自ら文化を創造していくことができるよう、国民の文化活動を幅広く助成するという分担関係である。

このため、「アーツプラン２１」は、中核的な芸術団体の基幹的な活動に対する支援を中心に、芸術文化の基盤の整備とその水準の向上の役割を担うこことなり、図3-3に見るような体系化が図られた(*34)。

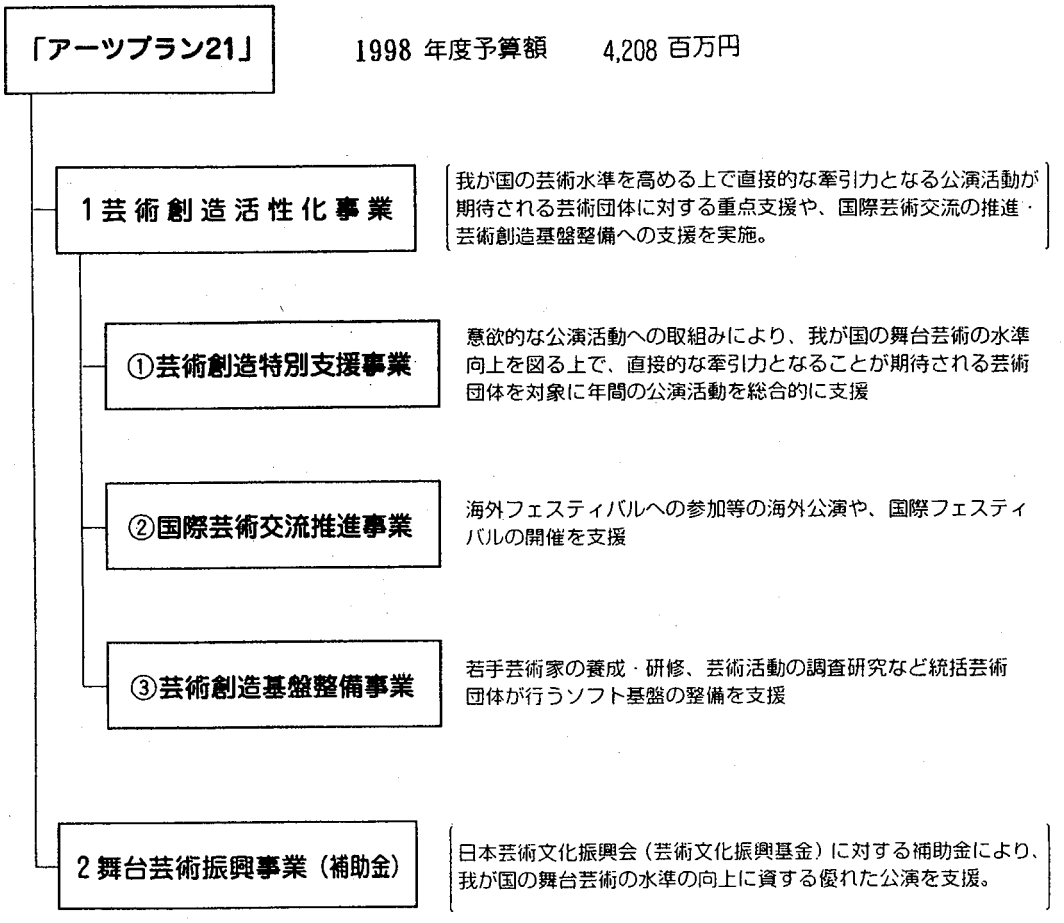
図3-3のとおり、「アーツプラン２１」は、「芸術創造活性化事業」と「舞台芸術振興事業」の２つに大きく区分される。前者が「アーツプラン２１」の眼目となるものであり、さらに３つの事業に分かれる。後者は、日本芸術文化振興会すなわち芸術文化振興基金に対する補助金であり、芸術文化振興基金を通じて、「我が国の舞台芸術の水準の向上に資する優れた公演を支援」しようとするものである(*35)。

前者すなわち「芸術創造活性化事業」は、「我が国の芸術水準を高める上で直接的な牽引力となる公演活動が期待される芸術団体に対する重点支援や、国際芸術交流の推進・芸術創造基盤整備への支援を実施」するものである。そして、①芸術創造特別支援事業、②国際芸術交流推進事業、③芸術創造基盤整備事業、の３つに分けられている(*36)。このうち、特に①と②が、我が国芸術の頂点を伸長し、さらに国際的な展開が図られることを期している。

①の芸術創造特別支援事業は、「意欲的な公演活動への取組みにより、我が国の舞台芸術の水準向上を図る上で、直接的な牽引力となることが期待される芸術団体」が対象となり、かつその「年間の公演活動を総合的に支援」するものである。すなわち、我が国の「中核的な芸術団体」の「基幹的な活動」を「年間を通じて支援」することにより、我が国の芸術を牽引していくことが期せられている(*37)。

②の国際芸術交流推進事業は、「海外フェスティバルへの参加等の海外公演や、国際フェスティバルの開催を支援」し、我が国の芸術活動が、国際場裡で、かつ国際的な評価の中で展開され、その水準の向上と我が国からの芸術文化の発信を期している(*38)。

「アーツプラン２１」は、従来以上に、文化の頂点（＝芸術）の伸長は、国の責任において行うという立場を明確にしたものということができる。



出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p.18

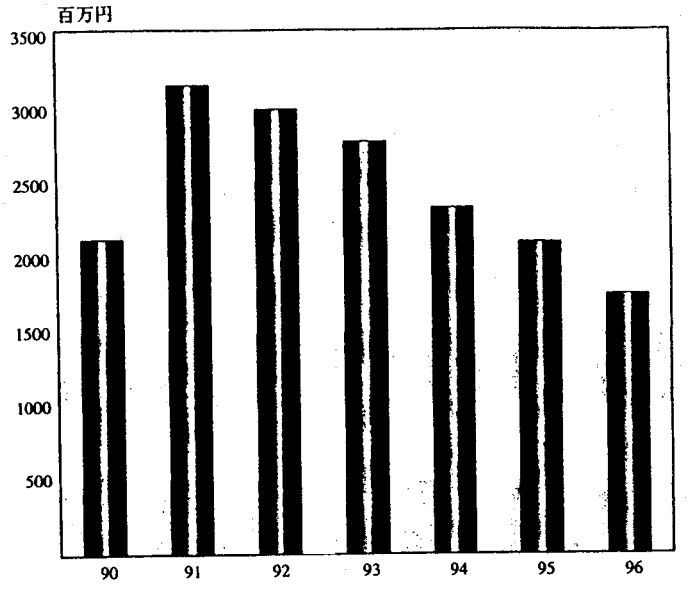
図3-3　アーツプラン２１

２）「芸術文化振興基金」

第１章で触れたように、1990年、芸術界が長年待望していた芸術文化振興基金が設立された。政府出資金500億円、民間からの寄付金112億円の計612億円を原資として、その運用益をもって各種の芸術文化活動が支援されることとなった。基金の運営母体は、日本芸

術文化振興会である。

基金は、同年度から事業を開始し、それまで公的助成を国＝文化庁のみに頼っていた各種の芸術文化活動は、より幅広い観点から支援を受けることが可能となった。しかし、基金創設以後金利は低下し、そのため、基金の運用益による助成額は、図3-4に見るように、1991年度をピークに、毎年減少の一途をたどっており(*39)、この点が今後の大きな課題となっている。



出典：（社）日本芸能実演家団体協議会
芸能文化情報センター編
『芸能白書 1997』p. 127, p. 124

図3-4　芸術文化振興基金による助成額の推移

表3-6　芸術文化振興基金助成金の交付状況（1996年度）

対象分野	応募 (件)	交付 (件)	交付金 (百万円)
芸術創造普及活動	965	405	1,253
現代舞台芸術創造普及活動	488	203	769
音楽	153	56	390
舞踊	74	35	60
演劇	261	112	319
伝統芸能の公開活動	67	38	111
美術の創造普及活動	80	34	53
先駆的・実験的芸術創造活動	252	101	121
芸術の国際共同・交流活動	55	24	114
映画の製作活動	23	5	85
長編映画	11	3	75
短編映画	9	2	10
こども向け	3	0	0
地域文化振興活動	270	201	262
地域文化施設公演・展示活動	235	169	225
文化会館公演活動	158	113	130
美術館展示活動	77	56	95
歴史的集落・町並み保存活用活動	10	9	22
民俗文化財の保存活用活動	25	23	15
文化振興普及団体活動	271	194	214
アマチュア等の文化団体活動	258	181	169
伝統工芸技術・文化財保存技術の保存・伝承等活動	13	13	45
合計	1,506	800	1,729

1996年度における助成対象分野と採択件数及び助成金交付額は、表3-6のとおりである(*40)。

助成対象分野は、芸術創造普及活動、地域文化振興活動、文化振興普及団体活動に分かれ、幅広い分野が対象となっている。芸術創造普及活動への配分が全体の72.5%（うち現代舞台芸術創造普及活動が44.5%）を占め、この分野における助成の必要性は、基金による助成の面でも表れている。地域文化振興活動が15.1%、文化振興普及団体活動が12.4%となっている。

基金の運用益の目減りは、現下の超低金利を反映して大きな問題であるが、それは別として、基金が創設されたことで、1990年代に入り、芸術文化活動は、従来に比し飛躍的な充実を見るに至った。そして、現在、基金による支援は、先の「アーツプラン２１」とともに、芸術文化活動の支援における車の両輪として機能している。

３）「芸術文化助成財団協議会」

第６章で詳述するように、1990年代に入り、企業による芸術文化の支援（＝メセナ活動）が盛んとなった。メセナ活動には、多様な形態があるが、その１つに、企業が財団を設立し、芸術文化活動を支援する形態がある。1997年７月現在、国＝文化庁が所管しているこのような企業による芸術文化助成財団は23財団を数え、「芸術文化助成財団協議会」を設立して、相互に連携をとりながら芸術文化活動の支援を行っている。

これら23財団の1996年度における助成総額は、11億４千万円に上っている(*41)。これらの財団は、当然ながら、設立の趣旨に基づき独立して支援を行っている。しかし、その立場は公益法人であり、企業の出資ではあるものの、ある程度公の性格を有するものと考えて差し支えあるまい。実際、その運用に当たっては、文化庁の「アーツプラン２１」、芸術文化振興基金の助成を念頭に置きながら、これとの競合を避け、あるいはこれを補完する形で、各財団による助成が行われているものと推測される。

その意味で、「アーツプラン２１」、芸術文化振興基金と並んで、これら財団による助成は、芸術文化の支援にとって大きな比重を占めているものといえる。

（２）地域文化活動の奨励・援助

１）文化のまちづくり事業

文化庁は、1996年度から、文化のまちづくり事業を開始した。それまで、文化庁は、地域文化振興特別推進事業（1990年）、新文化拠点推進事業（1992年）、地方拠点都市文化推進事業（1993年）など、年限を限ってソフト面の支援に係る事業を逐次導入してきた。1996年からは、これらの事業のうち進行中であった新文化拠点推進事業と地方拠点都市文化推進事業を統合して、新たに文化のまちづくり事業として再編成するとともに、抜本的な拡充を行った。

文化のまちづくり事業は、「文化的遺産、風土等を活かしながら、地域に根ざした特色ある芸術文化を創造するとともに、優れた芸術文化を身近に鑑賞できるようにすることを通じたまちづくりを支援し、もって、地域からの文化の発信基地を創造し、地域文化の振興に資することを目的」としている(*42)。

そして、支援対象としての事業内容は、

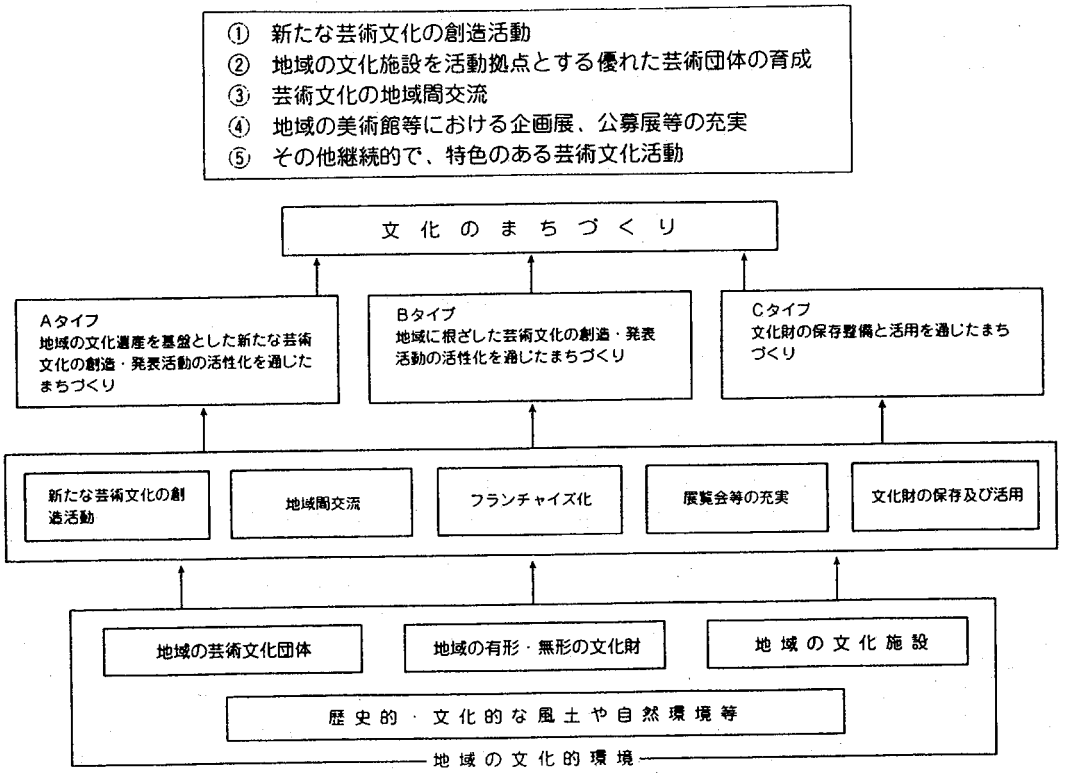
① 新たな芸術文化の創造活動

② 地域の文化施設を活動拠点とする優れた芸術団体の育成

③ 芸術文化の地域間交流
④ 地域の美術館等における企画展、公募展等の充実
⑤ その他継続的で、特色ある芸術文化活動
となっている(*43)。

文化のまちづくり事業の概念図は、図3-5に見るとおりである(*44)。なお、1998年度においては、49地域が対象となっており、その内容は極めて多岐にわたっている。

このように、文化のまちづくり事業は、従来から地域において、認識・ノウハウともに希薄であったソフト面に専ら着目して導入されたものである。それは、地域におけるハード面の整備がほぼ整ったこと、文化施設の運営の不味さについての批判が多いこと、近年のアートマネージメントの必要性は、地域文化の振興にとって重要なこと、特に地域からの文化発信には、ソフト面の充実が欠かせないこと、等を背景とするものである。



出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p. 27

図3-5 文化のまちづくり事業概念図

2）アーティスト・イン・レジデンス事業

アーティスト・イン・レジデンス事業も、専らソフト面の充実を期して、1997年度から開始された。

それは、「国内外の芸術家がある地域に一定期間滞在して創作活動や交流等を行い、地域における芸術文化の向上の契機と」なり、「我が国が国際社会において、世界文化の創造に積極的に寄与することが求められている中で、先端的状況にある米国等の芸術家を招聘することにより、高度で独創性にあふれた芸術文化の創造を図」ることを目指している(*45)。

対象となる事業内容としては、

① 国内外からの招聘芸術家による創作及び発表活動

② 招聘芸術家による地域住民に対するワークショップの実施

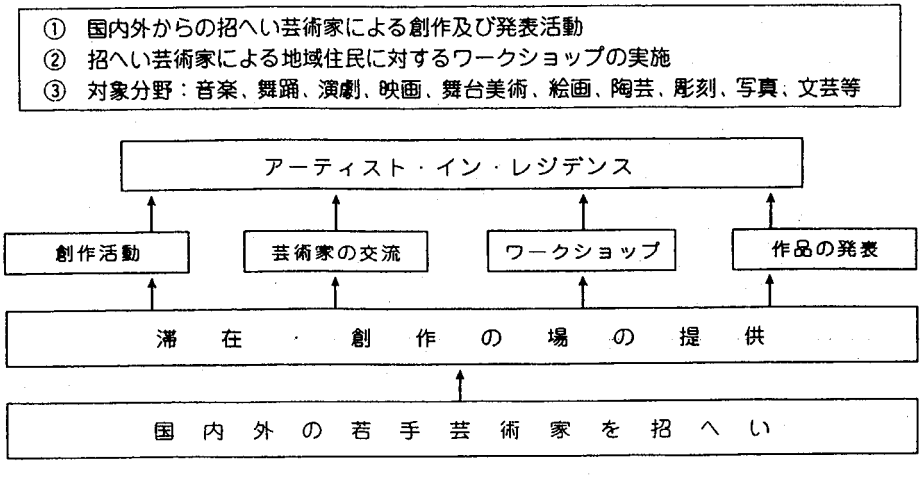
③ 対象分野：音楽、舞踊、演劇、映画、舞台美術、絵画、陶芸、彫刻、写真、文芸等

となっている(*46)。

アーティスト・イン・レジデンス事業の概念図は、図3-6に見るとおりである(*47)。なお、1997年度においては、10地域が対象となっており、その内容は多岐にわたっている。

芸術家に一定期間地域に滞在してもらい、そこを拠点として創作活動に専念してもらい、また、地域住民の指導や共同制作に従事してもらうことは、1990年代に入ってから、いくつかの地方公共団体で実施されるようになっていた。それは、芸術村といった名称で、宿泊施設や小規模のホール、制作工房などの施設群を建設する例に見られる(*48)。地域に芸術文化を定着させるために、地道で有効な手法といえる。

アーティスト・イン・レジデンス事業は、このような各地の動向を推進し、地域からの文化発信にインセンティブを与えるものとして意義を有する。



出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p. 27

図3-6 アーティスト・イン・レジデンス事業概念図

3）国民文化祭

国民文化祭は、1986年度から開始され、今日に至っている。それまで、地域の文化活動の振興に関しては、地方文化振興費補助金による県別の助成措置が講じられていたが、地域文化活動そのものが活発化してきたことから、これを廃止し、プロフェッショナルの祭典である芸術祭に対し、アマチュアの祭典として開催されることとなったものである。ちなみに、国民文化祭の提案者は、当時の文化庁長官であった三浦朱門氏である。

このため、国民文化祭は、「国民一般の各種の文化活動を全国的な規模で発表すること等により、文化活動への参加の意欲を喚起し、新しい芸術、文化の創造を促し、併せて地域文化の発展に寄与するとともに、国民生活のより一層の充実に資することを目的」としている(*49)。

1986年度から、毎年、文化庁・開催地都道府県・開催地関係市町村等の共催により、各県持ち回りで開催されている。

主催事業と協賛事業から成り、主催事業は、総合フェスティバル（アマチュア文化活動の新たな発展の方向性を示すもの）、シンポジウム（アマチュア文化活動、地域文化活動等を含めた日本文化の動向について、広く国民の関心を喚起するとともに、その振興の在り方を探るもの）、及び分野別フェスティバルから構成されている(*50)。

国民文化祭は、地域文化活動の全国的な発表の場として機能し、これを目指すことにより、地域文化団体の連携強化、地域文化活動の活性化に寄与している。また、これは、1980年代の半ばというハード中心の時代に、ソフト面に着目して導入された点で注目に値する。いわば、国＝文化庁が、地域文化政策に関し、ソフト面に転換し始めた先駆的事業として位置付けられるであろう。

3．1980年代の時代認識と芸術文化政策の相関

第2章において、1980年代に、「文化の時代」「地方の時代」「国際化の時代」の3つの標語が、文化行政の推進に大きな意味を持ち、それは、今日の文化政策の展開にもなお、指導理念として機能している旨述べた。

この3つの標語と、本節で見た文化の普及と振興に関わる施策の全体の枠組みを重ね合わせると、図3-7のような構図が描かれる。

「文化の時代」とは、国民の間における文化への志向の高まりをとらえた時代状況の総称といえる。文化への志向は、人間の本来的、根源的な欲求から出たものであると同時に、物質的豊かさの追及から精神的豊かさを求める方向への転換を意味し、人間性の回復と自己実現という言葉に集約して表される。また、それはさらに、文化活動への参加と芸術の鑑賞に代表される、文化的環境が実現されることへの期待にほかならない。そして、そのような「文化の時代」の要請に基づいた施策は、中央レベルと地方レベルの2方向の流れとなって展開される。

中央レベルにおいては、芸術文化の振興、すなわち創造活動の奨励を図ることによって、その頂点の伸長を図ることが中心的な課題となる。それは創造活動を活性化することであり、4つの具体的な施策――基盤の整備（人的、物的）、奨励・援助（精神的・財政的支援）、活動の場の確保（芸術祭等）、人材の育成（芸術家の研修・顕彰）――として展開される。そして、その対象は、主としてプロの芸術家を念頭に置きつつも、奨励・援助に

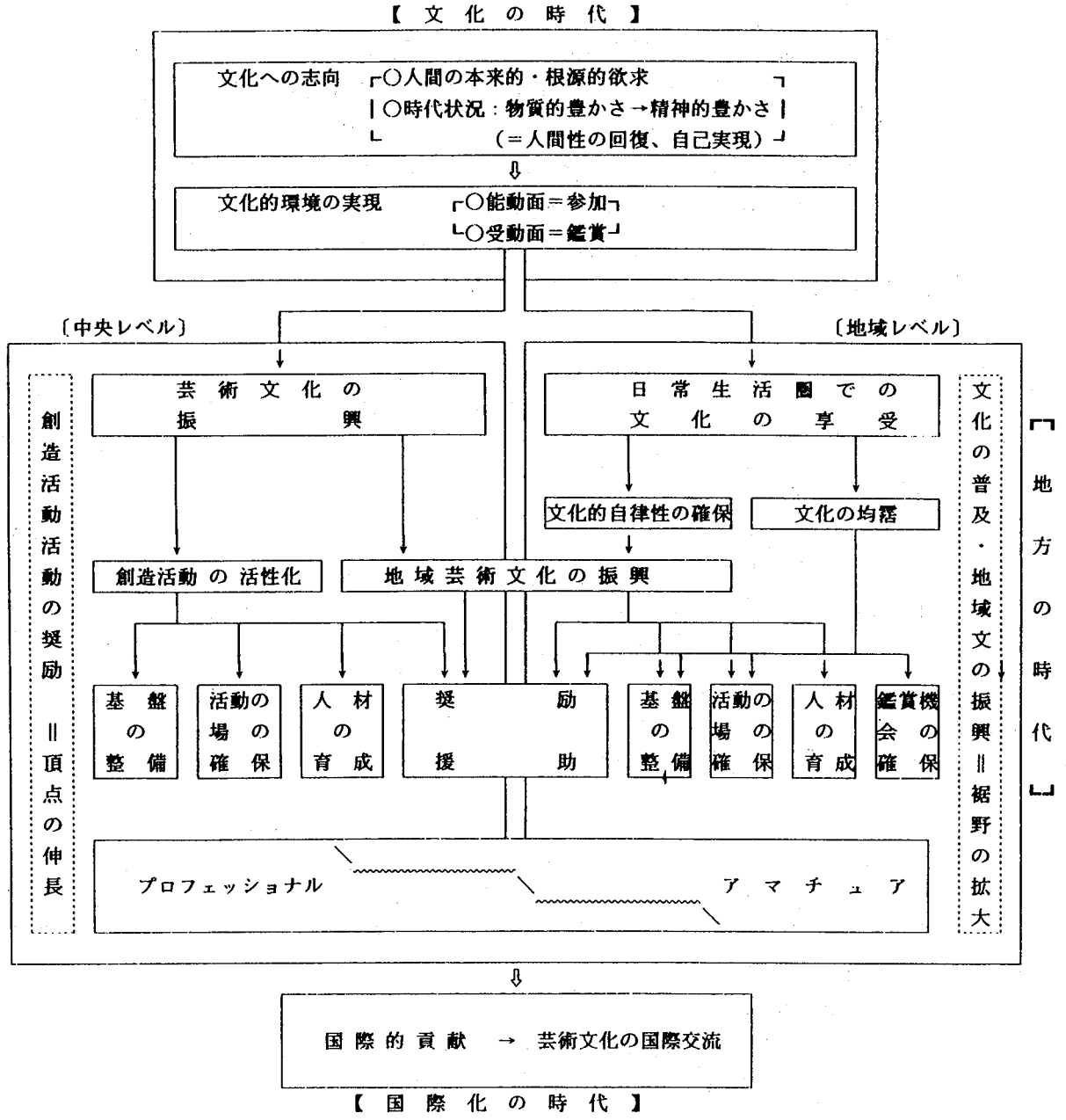


図3-7　1980年代の時代認識と芸術文化政策の相関

関してはこれに準ずる芸術家群（セミプロ）までカバーされることになろう。また一方、中央レベルにおいても、地域芸術文化の振興に直接手を差し伸べる必要があり、それには主として奨励・援助の方式がとられることになる。

地域レベルでは、「地方の時代」として要請されていることがその内容を成すこととなる。それは、日常生活圏、すなわち生活レベルでの文化の享受の要請となって現れ、施策の展開は２つの方向――文化的自律性の確保と文化の均霑――に向けられる。文化的自律

性確保のためには、地域の芸術文化の振興が中心となり、具体的には、基盤の整備、奨励・援助、活動の場の確保、人材の育成の形で施策が講じられることになる。そして、その対象は、主として国民一般（アマ）と地域の芸術文化の指導者（セミプロを含む）である。文化の均霑に関しては、当然のことながら基盤の整備と活動の場の確保が主要な内容を成すと同時に、広く鑑賞機会の確保を図ることがこれに加わる。地域レベルにあっては、文化の普及、すなわち裾野の拡大に主として焦点が合わされることになろう。　このような中央レベル、地域レベルにおいて講じられた諸施策によって、全体として我が国芸術文化の頂点が高まり、裾野が広がっていくことが期待されるのであるが、さらに「国際化の時代」の中で、それらの成果全体が、国際的展開と国際的貢献に向けて表出されていかなければならない。

３つの時代認識に、現行の芸術文化政策を当てはめれば、おおむね以上のように整理し、要約することができる。なお、これは、国（＝文化庁）の施策であり、従って、地域レベルへの投影もその限りにおいてのものである。地域にあっては、地方公共団体によって、さらに幅広く、きめ細かい施策が展開されていることはいうまでもない。

*23*41*45*49*50 文化庁資料による。

*24 （社）日本芸能実演家団体協議会芸能文化情報センター編『芸能白書 1997』pp. 99-100, 1997年

*25 文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』pp. 52-54, 1998年

*26 文化庁, 前掲書, p. 23

*27 文化庁, 前掲書, p. 19

*28 文化庁, 前掲書, p. 21

*29 文化庁, 前掲書, p. 22

*30 文化庁, 前掲書, p. 46

*31 第１章の注*59を参照。

*32 文化庁, 前掲書, p. 53

*33 文化庁, 前掲書, p. 26

*34*35*36*37*38 文化庁, 前掲書, p. 18

*39 日本芸能実演家団体協議会芸能文化情報センター編, 前掲書, p. 127

*40 文化庁, 前掲書, p. 24

*42 「文化のまちづくり」実施要項（1996年５月10日文化庁長官裁定）

*43*44*46*47 文化庁, 前掲書, p. 27

*48 その典型事例に、札幌芸術村がある。

第３節　他の政策領域の文化への接近と文化政策

１．他の政策領域の文化への接近

第２章で見たように、各種法律の中の文化の概念は、理念的、抽象的なものにとどまっているが、各省庁が、それぞれの政策領域の中で、このような文化を上位概念として講じている文化関連施策には、実質的な文化政策と見なし得るものが多い。また、法律上で文化の語が用いられていない場合にも、その実体が文化関連施策であることも少なくない。このことは、社会全体が、従来の経済追求のみの姿勢を脱し、生活の質の向上を強く求めるようになったことを背景としている。そして、この流れに沿って、各省庁の政策も、多かれ少なかれ、文化にシフトせざるを得ない状況になってきたものといえる。

まして、文化政策の責任を担う文化庁は、これに積極的に対応せざるを得ない立場にある。文部省設置法上の文化の定義に基づいて文化政策の対象と内容が規定されているからといって、本来、文化の意味は多義的であるため、法律上の文化の定義も一義的ではあり得ず、従ってまた、文化政策の対象と内容も多岐にわたる。すなわち、社会の進展に応じて、常にその概念が拡大していく可能性を秘めている。

ここに、各省庁の文化関連施策と文化庁の文化政策が、相互に交錯し、関連する場面が生じてきた。「広義の文化」を対象とする各省庁の文化関連施策と「狭義の文化」を対象とする文化庁の文化政策のインターフェイス（接面）として、国際文化交流、生涯学習、まちづくり、産業経済、情報化社会、観光、社会福祉の分野が挙げられる。

（１）国際文化交流

文化の国際交流には３つの側面がある。第１は国際理解という観点、第２は文化の振興という観点、そして、第３は外交政策上の観点である。このうち、第１の点は、第２、第３の点のいずれにも関連している。従って、文化の振興と外交政策の２つの観点から（国際理解も加味しながら）、文化の国際交流について考察してみよう。

まず、文化の振興という観点から、国際文化交流は次のように把握される。

本来、一国の文化は、諸外国の文化との相互交流によって発展するものである。国境を越えた文化活動の展開は、我が国文化の発展に資するのみならず、諸外国との相互理解を促進する。これまで、我が国は、ややもすると海外の文化の吸収に力点が置かれ、我が国文化を海外に向けて発信することに十分な努力が払われたとはいい難い。特に、芸術に関しては、国際的水準においてその活動を展開し、海外の芸術に触発されつつ、我が国芸術の伝統の上に、新たな創造活動を発展させ、世界の芸術文化の発展に寄与することが求められる。

また、今日、国際関係は緊密化と相互依存の度合いを強め、多くの国々が、我が国文化への関心を高め、伝統文化のみならず、現代文化を含む我が国文化の総体を把握し、理解しようとしている。我が国現代の文化を広く総合的に紹介し、諸外国の理解を深めさせるとともに、逆に、諸外国の文化と幅広い接触を保ち、相互に交流し、評価し、啓発し合っていくことが必要となっている。それによって、我が国の文化自体が厚みを増すとともに、新たな創造と展開の契機が得られ、ひいては世界の文化に貢献していくことができる。

国際文化交流は、上の意味で、文化政策に内在する機能の１つといえる。このため、文化政策の立ち場からは、文化の国際交流の拠点としての機能を充実強化し、優れた芸術や

我が国の文化財を積極的に海外に向けて発信していくことが求められる。

次に、外交政策上の観点からは、文化は、一国の外交を展開するための基礎として位置付けられる。それは、「顔の見える日本」の基礎となり、国家と国民の品位を諸外国に示すとともに、その交流を通じて相互の理解と友好親善を培う。その意味で、国際文化交流は、外交政策の基盤を形成するものといえる。

国際文化交流は、以上のように、文化の振興、外交政策という２つの面から捉えることができる。しかし、この両面は深く関連し合い、いわば混然一体となっており、具体的な局面で分けることは事実上困難である。現に、これまで国際文化交流は、文化政策、外交政策の両面から、それぞれの立場を踏まえて実施されてきた。従って、国際文化交流は、今後、両政策が最も緊密に連携を保って推進されるべき領域といえよう(*49)。

（２）生涯学習と文化

1990年、「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」（生涯学習振興法）が制定された。同法は、生涯学習の対象として、学校教育、社会教育と並んで文化活動を主たる分野に含め、文化に関する機関及び団体との連携、文化活動の機会や情報の提供等を具体的な内容として掲げている（第３条、第５条）。そして、同法により設置された生涯学習審議会は、1992年、その最初の答申において、当面の重点施策の１つとして、「青少年が優れた芸術文化に親しみ、豊かな情操をはぐくむとともに、地域の歴史的文化的環境を理解し、伝統文化への関心を高めることができるよう、青少年の芸術鑑賞、文化活動への参加や、地域の長い歴史の中で伝承されてきた文化財に親しむ機会の充実等について、一層の配慮を払う必要がある」としている(*50)。

このように、今日、生涯学習は、学校教育、社会教育、文化活動のすべて含むものとして観念されるようになったが、もともと生涯学習の淵源は、主として社会教育に求められる。社会教育法は、「主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動」（第２条）のために、国・地方公共団体は、「すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、みずから実際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない」（第３条）とし、具体的には、市町村教育委員会によって、「音楽、演劇、美術その他芸術の発表会等の開催及びその奨励」（第５条第11号）が行われなければならないとしている。さらに、同法では、公民館の設置及び運営に関する基準を定める（同法第５章）とともに、図書館法、博物館法でその設置及び運営の基準が定められている図書館、博物館も「社会教育のための機関」として（第９条）、これらを場とする文化活動を含む社会教育のための各種施策の根拠を示している。

しかし、戦後、社会教育の主流は、――それが、社会教育法の中に直接規定されていることからも推測されるように――公民館を中心とする活動に置かれてきた。

公民館は、「住民のために、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、もって住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的」（社会教育法第20条）としている。この目的を見る限り、文化もその対象としているが、公民館の事業として例示されているのは、青年学級の実施、定期講座の開設、討論会・講習会・講演会・実習会・展示会等の開催その他となっている（第22条）。一方、戦後、各地に文化会館が数多く設置された。そして、文化会館は、芸術文化活動の実施主体あるいはその拠点として、当初から文化行政の対象とされて

きた。芸術文化活動を直接に志向する文化会館が設置されたがために、公民館はこれを避け、専ら上の事業に自らを限定したといえなくもないが、目的規定（第20条）で文化について言及しているにもかかわらず、事業の例示において、芸術文化活動を挙げていないのは、もともとこれらを予想していなかったとも解される(*51)。

また、前述のように、社会教育法では、国民の文化的教養を高め（第２条）、音楽、演劇、美術等の芸術の発表会等を開催し、奨励すること（第５条第11号）を謳っているが、社会教育の主力が公民館にあることから考えれば、社会教育としては、芸術文化の面に関して消極的であったといわざるを得ない(*52)。

文化庁の設置（1968年）以前、芸術文化に関わる事項は、文部省では社会教育局、教育委員会では社会教育課で処理されていた。従って、実務上も、芸術文化は社会教育の範疇で捉えられていた。しかし、その実態は、社会教育の周辺事項として認識されていたに過ぎない。これらが文化行政の対象となるのは、文化庁の設置とともに、地方公共団体でも文化課が社会教育課から独立していく1970年代以降のことである。そして、その段階では、文化行政の主力は文化会館に注がれ、逆に、社会教育は公民館にますます傾斜し、芸術文化から一層遠のいていったものと考えられる(*53)。

しかし、生涯学習振興法の制定、生涯学習審議会の答申により、学校教育、社会教育をはじめ、あらゆる学習活動が生涯学習の名の下に包括され、文化（活動）も、生涯学習の中に明確な位置を占めるに至った。今後、生涯学習の体系が整備されていくに伴い、文化がその重要な部分を担うことが十分に予想される。

第２章で見たように、戦後の国会における文化に関する審議では、文化と教育は相互に深い関連を有するものとして捉えられた。その最も基本的な考えは、「民主的で文化的な国家」の建設は、「根本において教育の力にまつべきもの」（前文）であり、「普遍的にしてしかも個性豊かな文化の創造をめざす教育を普及徹底」（前文）し、教育の目的を達成するためには、「文化の創造と発展に貢献するよう努めなければならない」（第２条）とする教育基本法の規定に端的に表されている。これは、教育も文化の一環であるとともに、人格の完成を目指す教育は文化の創造者の育成に通ずるとの認識の下に、教育と文化を統一的に捉えようとしたものといえる。生涯学習政策は、このことを踏まえた上で、国民個々人が、生涯にわたって自主的に学習し、文化の創造に参加できる条件整備を図ることにある。文化の振興は、このような生涯学習の目的と大きく重なってくる。

このため、生涯学習政策と文化政策は、今後、強い連携を保って展開されていく必要がある。

（３）まちづくりと文化

第２章で見たように、1980年代に標榜された「文化の時代」の社会的背景は、高度経済成長から派生した環境の破壊と人間疎外の体験を経て、人々が、環境の質、生活の質の向上と人間性の回復を求めるようになったこと、及び、社会経済のソフト化の進展とともに、個々人が、個性と多様性を追求し、自己実現を強く願うようになった点に求めることができる。また、ほぼ同時期に提唱された「地方の時代」の標語は、直接的には地域の分権と復権を目的としたが、その文化的側面としては、文化を中核概念に置きつつ、地域の文化的主体性と自律性を確保しようとすることにあった。

1990年代に入り、時代はさらに大きな変革を迎えようとしている。人々は、実利ないし

経済的効率よりも快適性やゆとりを求め、ものからこころへとその価値観を転換し、さらに遊びや感性を重視するなど、これまでと異なる文化的動向が生じつつある。それは、美的感覚の洗練、人間性への理解、他者への心配り、環境へのやさしさといった言葉にも表されており、自由時間の増大を背景に、生活主体は、芸術文化への関心を高め、文化活動への参加を活発化させようとしている。そして、文化と生活空間とは次第に緊密化する方向に向かっており、環境と景観に配慮した、文化性の高い公共空間のデザインにも目が向けられるようになった。それは、ひとりハード面のみにとどまらず、ソフト面においても、日常の生活を快適で美的なものにしていこうとする活動、すなわちアメニティの形成を目指した活動となって次第に定着しはじめた(*54)。

まちづくりとアメニティについての関心は、歴史的景観を中心とする文化財を活用したまちづくりから始まった。すなわち、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（1966年）を端緒として、1960年代後半頃から、地方公共団体と地域住民の間で、歴史的な景観を保存しようとする動きが顕著となった。これを受けて文化財保護法が改正され、「伝統的建造物群保存地区」の制度が発足した（1975年）。また、同じ頃、史跡や庭園等の人工的名勝についても、それらの広域的な保存と活用を図り、市民生活の中に生かすため、国（文化庁）と地方公共団体により「風土記の丘」の事業が始まり、さらにその後、「歴史の道」「ふるさと歴史の広場」等の事業に引き継がれていった(*55)。そして、国のレベルでは、関係省庁間で、徐々にこれらが連結され、あるいは運用上で相互に連携が図られるようになってきた(*56)。

一方、地方公共団体では、地域の独自のまちづくりのために、各法令を横断的に総合化した条例を制定し、一体的な運用を図る例が多くなった。それらは、歴史的環境の保存とこれを中心としたまちづくりを目指す「歴史的環境保存条例」に始まり、次第に、歴史的環境も含んだ都市景観全体の形成を志向する「都市景観条例」となり、さらには、“ふるさと”という精神的、情緒的な要素を基底に置く“風景”という観点から、山川、湖沼等の周囲の自然環境まで含めた総合的、広域的な地域づくりを目的とする「風景条例」まで制定されるに至っている(*57)。それは、人文的・文化的景観の保護とその創造にも、積極的な目が向けられるようになったことを意味している。

文化施設の立地についても、次のような状況が現れている。早くには、文化施設は、単一の施設として、すなわち「点」として設置されるのが通常であった。やがて、これが「面」的な広がりを見せ始める。1つは、文化施設と商業的施設との複合であり、従来商業主義に偏する傾向にあった駅前開発などに積極的に組み込まれ、両者の相乗効果を期待し、文化性を内包したシンボリックな景観形成が目指された(*58)。今1つは、異分野の文化施設を一定地区に群としてまとめ、異なったジャンルないし機能の連携による相乗効果をねらうとともに、当該地区を都市景観上の文化エリアとして整備しようとするものであった(*59)。一方、前述の「風土記の丘」等の事業に見るように、一定の面的な広がりを持つ史跡等が、博物館・資料館施設と一体化した史跡公園として整備されるようになった。これは、博物館・資料館の野外への展開として捉えることができるとともに、景観形成にとって重要な役割を演じている(*60)。そして、最近では、これをさらに進め、地区全体をエコミュージアムとして機能させようとする例も現れるに至っている(*61)。このように、文化施設は、そのシンボル性と本来の機能であるソフト事業の展開と相俟って、

景観形成上における意義がますます高まってきている(*62)。

これらは、ハード面を中心としたアメニティの形成やまちづくりに主眼が置かれているが、1990年代を迎え、美的な感性と快適性が重んじられるようになり、生活スタイル全体が、大きく文化へとシフトするようになった。このことについて、森啓氏は、文化ホールに関連して、「都市型社会にふさわしい文化を求めて『文化』がまちづくりのキーワード」になったことを指摘している(*63)。

まちづくりにとって、自然環境、都市景観などハード面の整備が必要なことはもちろんであるが、それだけでは不十分であり、「まちの雰囲気が潤いと楽しさのあるものに変容すること」(*64)、すなわちソフト面の充実が要請される。美術館、博物館、文化会館等の文化施設は、まちづくりにおけるハード面の中核を成すとともに、そこで行われる各種事業は、ソフト面の重要な実体を形づくる。すなわち、文化施設は、各種事業を通じて、人々の文化的な動きを招来する。それは、鑑賞という受動的な側面のみならず、創造への参加という積極的な文化活動を醸成し、まち全体の文化的活性化に直接寄与するところが大きい。その意味で、文化施設は、まちづくりの最も中核的な施設になりつつある。

以上に見るように、今日、まちづくりとアメニティの形成に関しては、ハード、ソフト両面からのアプローチが必要となってきた。すなわち、都市・農村・河川等の景観については主として建設・都市政策、農村政策、国土政策等が、また、歴史的・文化的・人文的景観については主として環境政策、文化政策、国土政策等が、そして、まちに活性化をもたらすソフト事業の展開については主として文化政策が、それぞれ関わるいわば複合領域が出現した。これまでハード面を主として担っていた建設行政も、近年、次第にソフト面すなわち文化面に目が向けられ、文化政策と連動していこうとする気運が生じ(*65)、逆に、文化政策も、前節で見たように、ソフト面の展開を通じてまちづくりに積極的に関与する姿勢が示されるようになっている(*66)。

まちづくりとアメニティ形成に関しては、別途、第７章、第８章、第９章において詳述する。

（４）産業経済と文化

今日、社会全体が個性化・多様化の方向をたどっており、経済も、次第にソフト化、サービス化の方向に向かっている。それは付加価値の高い、文化性を備えた経済活動が要求されていることにほかならず、今後、経済社会における文化の重要性が増大していくものと考えられる。また、今日、企業による文化・芸術の支援（メセナ）活動も盛んになりつつある。

産業政策においては、文化活動を商業的に産出するいわゆる文化産業をその対象に取り込んでいる。文化産業の明確な定義はないが、人間の感性に訴える産品を製造する感性産業を指すことが多い。通商産業省の産業構造審議会は、1990年代の通商産業政策の在り方についての答申（1990年）において、目標の１つとして「国民生活のゆとりと豊かさの実現」を挙げ、生活文化提案型産業への支援を打ち出している(*67)。この中では、デザイン産業、ファッション産業に加え、家事支援産業（ハウスキーピング、チャイルドケア）、余暇関連産業も含めている。従来の重厚長大型から軽薄短小型への変化を端的に示すものといえるが、このような文化的サービスを行う産業発展の可能性が大きくなっている。

また、科学技術の目覚ましい発展は、新しい創造活動の展開を促している。メディア技

術の発達による伝達手段の多様化と高度化、写真や印刷技術の発達は、国民が、質の高い優れた文化を、より広く、より高いレベルで享受できることを可能にし、最近のマルチメディアの開発は、一層これを促進しようとしている。同時に、芸術家等に対し、新しい音や映像による表現手段を提供し、新たな芸術分野の開拓と創造活動への意欲を喚起させるとともに、既存のジャンルにあっても、より効果的な演出や表現を可能なものとしつつある。このような状況に対応して、舞台芸術のための照明、音響等の舞台装置、エレクトロニクスを応用した楽器、レコード、ＣＤ、バーチャル・リアリティを利用した背景装置など、芸術文化を支える産業の幅が広がっている。特に、コンピュータ・グラフィックスを中心とする映像技術を駆使した映像情報産業は、今後我が国の基幹産業となることが予想される。

これら文化産業の育成発展は、産業政策の一環ではあるが、文化関連施策としての性格も強く、産業政策と文化政策が相互に交錯し、協力すべき接面となりつつある。

また、1980年代の後半以降、企業市民としての自覚（コーポレート・シチズンシップ）による社会的貢献（フィランソロピー）活動の一環として、企業の芸術文化の支援（メセナ）活動が積極的に行われるようになってきた。

このような企業行動に関わることも、広義の産業政策の一部といえるが、他方、文化庁の文化政策においても、メセナ活動については、財団の設立許可や特定公益増進法人の認定を通じて、当初から文化政策の一環として捉えている。そして、特に、芸術文化への支援に関しては、従来の公的支援に加え、これらメセナによる私的支援を含めた、公・私の役割分担を踏まえた総合的な支援の枠組みを構築することが必要となった(*68)。

このような企業行動に関わる場面でも、今後、産業政策と文化政策が、連携を密にして展開される必要性が高まっている。

（５）情報化社会と文化

今後の高度情報化社会において、最大の機能を発揮するのがマルチメディア技術である。マルチメディアの特徴は、コンピュータを介した情報伝達の双方向性とそのネットワーク化にある。1992年、アメリカの大統領選において、クリントン候補（現大統領）が、2015年までに全米をカバーする高度情報ネットワーク構想（いわゆる情報ハイウエー構想）を発表して以来、我が国でも、政官財一体となって推進体制の整備を図ることとなった。特に、郵政省、通産省が、情報通信政策、マルチメディア産業育成の観点からこれを進めている。一方、マルチメディアについては著作権の問題を必然的に伴うため、文化庁は、2000年までに、著作権の所在等の情報提供体制や権利処理の集中管理体制を整備を図るべく、その検討を進めている。

マルチメディア技術は、高速かつ大量に、良質の情報処理・伝達を行うが、著作権の問題のほかに、次のような、芸術文化全般にわたり大きな影響を与える可能性が生じてきた(*69)。

まず、全般的な影響としては、第１に、芸術文化情報への欲求が、送り手と受けての間で一層高まるであろうこと、第２に情報の流れの高速化・日常化が、創作の主体のインスピレーションを助長するとともに、客体の理解力を増進し、両々相俟ってプラスの方向に向かっていくであろうこと、第３に、場所性の曖昧性が進行し、主体と客体の間の相互転換、プロフェッショナルとアマチュアの間の不分明化が生じること、第４に、仮想現実空

間に沈潜する傾向が強くなるため、純粋芸術からの乖離が生じる反面、逆にこれへの欲求が増大することも予想されること、などが考えられる。特に第３の点に関しては、芸術文化活動は、これを行う「主体」と「客体」及び両者をつなぐ「場」の三極構造からなり、その外側にこれらを支援する「支援者」が存在するのが従来の形態であったが、マルチメディアの普及は、主体と客体の間を相対化するとともに、場所性をも曖昧にし、それによって支援の対象も不分明とする蓋然性が高い。

また、創作活動への影響としては、新しいジャンルの創造（異分野の融合、新分野の創造）、新しい演出・展示の方法（隔地者間の接続、“芸際”的な演出、三次元情報による展示、仮想博物館・美術館）、創造と鑑賞への支援（基礎訓練の汎用化、鑑賞活動の支援、伝統芸能の古画等からの復元・立体画像による保存継承）等が考えられるとともに、特に、映像・音響芸術の分野を変容し、発展させていく可能性が高い。また、芸術分野の研究者や美術愛好家のみならず、幅広い層の人々が、高度情報通信ネットワークを通じて情報を収集し、研究・発表・討論を行うことも期待できる。

近年、コンピュータ・アート等の新たな芸術分野が生まれ、文化庁でも、1997年度からメディア芸術祭を開催するようになった。我が国では、情報分野に関しては、ソフトの立ち遅れが指摘されている。マンガ、アニメ等世界をリードしている分野もあるが、これらの製作を支える社会的、制度的基盤の脆弱さは否めないところといえる。ハード面の整備とソフト面の展開において、情報通信政策と文化政策が協同歩調をとるべき必要性に迫られている。

（６）観光と文化

観光は、異国や他郷の風光・景色を見物し、又は文物・制度を視察するなど、非日常的な場所に身を置き、保養・遊覧をすることにより、教養を深めるとともに心身をリフレッシュするために行われる。受け入れ側からすれば、観光客の誘致は、地域経済の活性化と地域振興の有力な手段となる。国立公園制度も、自然景観の保護という面に加え、その適正な利用すなわち国民の保養という面に目が向けられている。特に、制度発足（1931年国立公園法制定、1934年から指定開始）に際しては、当時（昭和初期）の不況への対策の一環として、外国人客を誘致し、外貨獲得の一助としようとする意図があった(*70)。戦後も、外貨獲得の有効な手段と考えられたことは、第２章で見たとおりである。

観光においては、地域の文化とりわけ歴史的遺産等の地域文化財は、その有力な資源となる。1992年６月、「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」(*71)が制定された。この法律でいう伝統芸能等とは、特に地域に受け継がれている田楽、踊り、太鼓、市などを対象とし、すでに著名となり集客力のある祭等（祇園祭、阿波踊り等）は除かれている。それは、地域に残された伝統芸能等を掘り起こし、観光資源として活用することにより、地域の活性化に資することを目的としていることによる。

一方、近年は、かつてのような名所見物や温泉遊楽といったことから脱し、その地の文化、芸術、生活に触れるなど、人々の観光についての認識は高度化し、また成熟してきている。そこでは、静的な風景・景観（ハード）とともに、静的・動的な文化基盤（建築物等のハード、催し等のソフト）、動的な人の賑わいと交流（ソフト）が求められうようになった。すなわち、地域の魅力は、風景・景観に加え、その地の文化や人々の生活そのも

のが源泉として認識されるようになったといえる。

その意味で、観光政策と文化政策は、今後オーバーラップする場面が極めて多くなっている。

（７）社会福祉と文化

我が国における社会福祉は、憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障するため、「社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とする規定に基づく各種の関係法令により、具体的な施策が展開されている。

戦後、文化も社会福祉の文脈で捉えられようとしたが、当時の国民生活の窮迫した状況の中にあって、この範疇からは捨象された。そして、社会福祉は、専ら生活困窮者に対する緊急対策（生活保護法、児童福祉法等の整備）から始まり、その後、個別分野の専門的ニーズに応える形で整備が進んだ。それは、1950年の社会保障制度審議会の勧告に見られるように、長い間、主として救貧対策的な課題に対する公私の組織的活動の範囲にとどまっていた(*72)。

しかしながら、社会の成熟化の中で、生活の質や精神的な豊かさが求められるようになり、社会福祉に関する状況は大きく変化し、これに応じたきめ細かい福祉政策の展開が求められるようになった。1990年、社会福祉事業法の改正によって示された基本理念は、福祉サービスを必要とする者が、心身ともに健やかに育成され、又は社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるよう努めることとされた（第３条）。

社会福祉は、今後、高齢化社会の到来によって、国民のすべてに関わる重要な政策分野となってきた。すなわち、衣食住等の基本的ニーズ、社会や家庭での各種の営み等の社会的要求に加え、文化的欲求の充足が避けて通れない重要な課題として浮上しつつある。

このような、福祉の側からの文化への接近は、今後ますます進んでいくことが予想される。文化政策の面から見ても、文化的環境の実現が、とりもなおさず福祉を顕現することにつながることはいうまでもない。その意味で、福祉政策、文化政策は、今後相当程度重複することが予想される。

２．他省庁の文化関連施策

文化政策と他省庁の文化関連施策の交錯する場面は、おおむね以上のとおりであるが、文化庁では、1998年３月、『文化振興マスタープラン―文化立国の実現に向けて―』を策定し、その中で、施策の体系として、①芸術創造活動の活性化、②伝統文化の継承・発展、③地域文化・生活文化の振興、④文化を支える人材の養成・確保、⑤文化による国際貢献と文化発信、⑥文化発信のための基盤整備、の６つの柱建てを行うとともに、この柱に沿って、他省庁の具体的な文化関連施策を次のように整理し、今後、相互の役割分担を明確にしつつ連携協力を進める必要があるとしている(*73)。

（１）「芸術創造活動の活性化」関連

○映画産業等の文化関連産業の振興

○教育映画の制作奨励、買上及び配布や教育上価値の高い映画等の選定

○放送法等に基づく放送文化の観点からの施策の推進

（２）「伝統文化の継承・発展」関連

○古都の歴史的風土の保存事業の実施

○公文書館の設立の支援
○正倉院の宝物等の管理及び調査研究の実施
○野生生物の保護施策の実施
○自然環境保全法に基づく自然環境の保全施策の推進
○伝統的工芸品産業の振興
○文化を活用した観光の振興
○都市景観等に配慮した都市の開発整備

（３）「地域文化・生活文化の振興」関連
○主体的な地域づくりを促進するための地方公共団体の文化関連施策に対する支援（地方交付税や地方債などを活用）
○自然景観や農村文化等の地域の資源を活用した農山漁村の振興
○社会福祉の観点からの文化施設の設置運営
○都市景観等に配慮した都市の開発整備
○公民館や博物館等の社会教育施設の整備
○生涯学習の振興
○国民生活・余暇に関する行政の推進

（４）「文化を支える人材の養成・確保」関連
○小中高等学校における音楽、美術等の芸術教育の実施
○芸術関係大学、芸術関係学部・学科等の設置
○音楽、美術、デザイン、茶道、華道等に関する専修学校・各種学校に対する援助や助言
○博物館法による学芸員や博物館に関する施策の実施

（５）「文化による国際貢献と文化発信」関連
○国際友好親善を促進するための日本文化の海外への紹介等の国際文化交流の推進
○国際文化交流を行う団体に対する援助や助言
○ユネスコ・アジア文化センターへの補助やユネスコなど国際機関を通じた文化交流・協力の推進
○内外の日本語学習者への支援（外国人児童正とに対する日本語教育や海外における日本語教育への協力、外国人日本語能力試験の実施等）
○海外における日本文化研究への支援

（６）「文化発信のための基盤整備」関連
○博物館等の整備
○国立文化財研究所と大学院等との協力など文化に関する研究の機能の高度化や学際化の推進
○情報基盤の整備

３．文化庁の政策庁への位置付け

国の文化政策が、文化庁を中心としつつも、実質的には他省庁もこれを担っていることから、文化省設置の問題が浮上してくる。すなわち、文化庁が創された1968年の段階では、文部省設置法上の文化を対象とすることで十分であったが、その後の社会状況の変化によ

り、政策対象としての文化の範囲は拡大し、それに伴って文化政策も実質的な広がりを示すようになった以上、文化庁を省に格上げし、国としてさらに強力な文化政策推進機関を設置すべきではないかということである。

文化省の設置は、これまで各方面から要望され、またその必要性が説かれてきた。その理由とするところは、文化省になれば文化予算の飛躍的な増額が望めるという実利的な考えから、教育と文化は方向性が違うため文部省から独立すべきだという理念論などさまざまである。ただ、いずれも共通して根底にあるのは、文化国家を標榜するからには、国務大臣を長とする独立の省を設置すべきだという体面論であろう。

しかし、文化省の設置は、現在進行中の行政改革において、文化庁を教育科学技術省の外局とする結論が出た以上、当分の間その実現は不可能である。また、それ以前の問題として、戦後、文化を文教の一環として位置付けた基本姿勢を改めることにもなるため、慎重さが望まれよう。

なお、今次の行革において、文化庁は、引き続き政策庁としての機能を持つこととなった(*74)。また、省間調整システムとして、「担当する行政目的の遂行に照らし必要な分野について各省との調整権を付与するほか、所管外の事務・事業に関しても、当該省の行政目的実現の観点から、互いに意見を述べ、提案を行い得る仕組みを創設すること」とされ、今後、文化庁が、他省庁の文化関連施策を調整し、またはこれらと連携をとることが可能となっている。むしろ、文化庁が主導することによる、事実上の文化政策の一元化を図ることが現実的といえるであろう。

先の『文化振興マスタープラン―文化立国の実現に向けて――』は、このことを踏まえ、「文化立国の実現は、国をあげて取り組むべき課題であり、国や社会の幅広い分野に関するものであることから、その実現のため、国や社会全体のコンセンサスを得ながら、関係省庁、地方公共団体、民間の役割分担を明確にし、総合的かつ一体的な連携協力体制を確立」するとしている。そして、その確立に向けて、早急に、「文化政策の企画調整機能の強化の観点から文化庁の組織の在り方を検討」し、「関係省庁との連絡協議の場を拡充」し、「文化政策に関する有識者を交えた文化庁及び地方公共団体の関係者の意見交換の場を設ける」こととしている(*75)。また、「将来的には、行政改革会議の最終報告にある新たな省間調整システムを利用することも検討する」として(*76)、前向きの姿勢を示している。

なお、文化政策に関わる関係省庁との連携は、すでにいくつかの省との間で事実上進められている(*77)。

*49 従来、国際文化交流は、文化庁、外務省及び国際交流基金が、それぞれの立場から行っている。部分的には相互の連携が見られるが、今後、さらに緊密な連携が求められる。

*50 生涯学習審議会『今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について』(答申), 1992年

*51*52*53*54 これらの点については、第5章で改めて触れる。

*55*56*65 これらの点については、第8章で詳述する。

*57 このような条例に、「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」がある。なお、この点については、第8章で触れる。

*58 この典型例として、浜松駅東街区の開発で誕生した「浜松アクトシティ」が挙げられる。

*59 この典型例として、宮崎大学農学部跡地に県内文化施設の中核となる図書館、美術館、芸術劇場、文化広場及び県民広場を一体的に整備した「宮崎県総合文化公園」が挙げられる。

*60 この典型例として、文化庁による「風土記の丘」「歴史の道」「ふるさと歴史の広場」「古代ロマン再生事業」等、一連の史跡等整備事業が挙げられる。

*61 この典型例として、富山県立山町の広域分散型総合博物館として設置された富山県「立山博物館」が挙げられる。

*62 これらの点については、第７章で改めて触れる。

*63*64 森啓編著『文化ホールがまちをつくる』pp. 23-24 p. 30, 1991年

*66 文化のまちづくり事業、アーティスト・イン・レジデンス事業は、その代表例である。

*67 産業構造審議会『1990年代の通商産業政策の在り方いついて』(答申), 1990年

*68 この点については、第６章で詳述する。

*69 この点については、第１章でも触れたが、さらに第10章で詳述する。

*70 田中正大『日本の自然公園―自然保護と風景保護―』相模選書, pp. 236-237, 1981年

*71 運輸省と通産省の主導により、この法律が制定された。

*72 社会保障制度審議会の勧告（1950年）は、社会福祉とは、「国家扶助の適用を受けている者、身体障害者、児童その他援護育成を要する者が自立してその能力を発揮できるよう、必要な生活指導、厚生補導その他の援護育成をいう。」としている。

*73 『文化振興マスタープラン』は、1998年３月、文化政策推進会議の報告を踏まえ、文化庁が策定した。関連施策は、同プランの資料１において整理されている。なお、『文化振興マスタープラン』については、別途第４章で触れる。

*74 行政改革会議の最終報告（1997年12月３日）において、文部省は科学技術庁と合併し、教育科学技術省となり、「創造的な人材の育成、学術・文化の振興、科学技術の総合的な振興など」を任務とすることとなった。そして、文化庁は、「現行の文化庁を継続する」こととして、その外局に位置付けられた。なお、「省の傘下に置かれる庁は、実施庁であることを原則とする」が、政策立案機能を担う現行の外局のうち、一定の要件を満たすものについては、「例外的に主に政策立案を行う外局（政策庁）として存置する」こととされ、文化庁は、政策庁であることが明記された。

*75 『文化振興マスタープラン』の第２章において強調されている。

*76 『文化振興マスタープラン』の資料１において述べられている。

*77 例えば、1996年から、文化庁と建設省が「文化庁・建設省連携推進会議」を設置し、歴史的、文化的遺産を保存・活用し、文化と調和したまちづくりを進めるシステムの構築に着手した。なお、これについては第８章で触れる。

第４節　地方公共団体の文化政策

１．「自治体文化行政」の発展と停滞

地方公共団体の文化政策は、「自治体文化行政」の名により、1970年代の後半以降、飛躍的な発展を遂げた。

1968年、国のレベルで文化庁が設置されたことに伴い、地方公共団体でも、教育委員会に、芸術文化・文化財を担当する課（文化課）が徐々に設置されていき、1977年には、全県にこれが置かれるに至った。しかし、その後、地方公共団体では、1970年代の後半頃から標榜され始めた「地方の時代」（及びその内実を成す「文化の時代」）の標語の下に、文化への志向が高まり、首長自らが地域文化の振興を唱導するようになり、首長部局にも、文化振興を担当する局課が次第に設けられていった(*78)。そして、それまでの、芸術文化、文化財保護を主体とする文化庁―教育委員会系列の文化行政に対し、これとは一線を画し、あるいはこれをも包括し、総合性・領域横断性を志向する自治体文化行政が成立するに至った。

これらの動きの背景には、次のような理念の提起があった。

まず、一般的背景として、1960年代の高度経済成長に伴う負の効果（公害の発生、自然環境の劣化、歴史的環境の破壊）に対して、1970年代に入ってから強い反省が生じ、石油ショックによる安定成長への移行と相俟って、人々の価値観が、次第にものからこころへと転換していったことが挙げられる。また、安定成長への移行は、産業のソフト化、脱工業化と、それに伴う企業、情報、文化の東京一極集中を招来したが、これに対して、地方公共団体は、地方自治への強い危機感を持つに至り、そのような事態から脱却し、地域の主体性、自律性を確保する方向として、文化行政の重要性が認識されることとなった。

このような中で提示されたのが、梅棹忠夫氏の「教育はチャージ（充電）、文化はディスチャージ（放電）」論である。すなわち、教育と文化はベクトルを異にするため、教育の文脈の中で文化を捉えるのは不適切だとするこの見解は、首長部局による自治体文化行政の展開に、１つの理論的根拠を示したといえる(*79)。同氏は、当時、大阪府文化振興研究会（1972年設置）を主導しており、その発言の影響もあって、関西の府県の知事部局に文化関係の局課が設置されていった(*78)。

また、1977年以降、埼玉県文化行政懇談会の報告を受けて、畑和知事が「行政の文化化」を宣言し、人間性、地域性、創造性、美観性の４つの文化的視点を示し、さらに1978年には、神奈川県の長洲一二知事が「地方の時代」を提唱するに至って、これらの標語が自治体文化行政の指導原理として作用することとなった。

森啓氏は、「行政の文化化」の視点として、①行政が、地域の自治の営みの事務局としての役割を果たすべく、市民自治的な行政に自律的に変革すること、②地域文化はトータルな生活の営みであることを踏まえ、縦割りのセクショナリズム行政を総合行政に自己変革すること、③地域の風土・歴史・伝統に培われた個性的な地域文化の形成に参加するものであるから、全行政部門の施策の内容と執行は、地域特性に結び付きかつ対応できるものとすること、④人間的な市民文化を創出するのであるから、行政も、機能や経済効率だけでなく、人間的な感性、美しさ、うるおいなど心の要素を自らのものとすること、⑤行政文化の変革を担うのは人であるから、人間的、市民自治的な組織原理や仕組みにつくり

かえること、の５つを示している(*80)

「地方の時代」の意味内容とそれが自治体文化行政に与えた影響は、第２章において詳述したところである。

また、1980年、文化の時代研究グループが出した報告『文化の時代』で謳われた「文化の時代」の標語が、国の文化政策のみならず、地方公共団体の文化政策の展開に当たって、「地方の時代」の内容を裏打ちしたことも、第２章で見たとおりである。

首長の主導による自治体文化行政は、芸術文化・文化財保護を中心とする文化庁―教育委員会系列の文化行政に対して、「生活文化」を念頭に置いた。梅棹忠夫氏は、「今日問題にしなければならない文化」とは、「国民の日常生活に密着した生活文化」であり、「文化行政というときの文化」とは、「国民の日常生活における『心のゆとり』の問題」であり、「職業や経済活動から離れた心の遊び」であるとする(*81)。上田篤氏も、行政の対象として、学術、芸術、コミュニケーション、スポーツの４つの知的フィールドがあるが、いずれも「遊び」に関連し、これを文化として捉えるべきであるという(*82)。このような見解が指導原理となって、自治体文化行政は、幅広い生活文化を対象とした。それは、住民の生活の質の向上の要求に沿うものであったといえる。

このような自治体文化行政は、中川幾郎氏によれば、３つのステップを踏んで前進したとされる。第１のステップは「市民文化活動の振興・条件整備」、第２のステップは「文化的なまちづくり・地域空間づくり」、第３のステップは「行政の文化化・技術革新の推進」である。そして、「1980年代の前半に、松下圭一、森啓両氏がほとんど相似的に、この三つのテーマを総合的有機的に組み合わせた文化行政を提唱」し、それによって、「文化行政は一応基本的なモデルを完成した」とし、中川氏は、これを両氏の頭文字をとってＭＫモデルと呼んでいる(*83)。

同氏はまた、「都市化の波の中で人口減少がいちじるしい自治体にあっては、『地域文化』が地域活性化のキィワード」となり、「まちづくり、村おこしと連結した『地域文化の見直し、発掘、活用』」に向かった。また、「都市型自治体においても、都市間競争の激化を背景として、都市のイメージづくり、魅力づくり」をテーマに、「各種芸術文化情報の発信や大型イベントの開催などを通じた文化都市づくり戦略」が大きな政策分野を占めるようになった。そして、「文化行政は、大きく地域の活性化や都市の経営戦略と密接にかかわるように」なり、「この流れがふたたび経済主導主義とからんで、地域や都市の経済活性化と直結した路線として最高潮のうねりを見せた」のが、「バブル経済最盛期と呼ばれた1980年代末から90年代初頭」であるとしている(*84)。

しかし、1990年代を迎え、自治体文化行政は、ある種の壁に突き当たっていることが指摘されている。

中川氏は、このことに関し、1990年に制定された「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」に基づく生涯学習基本構想づくりのため、「文部省社会教育系の生涯学習担当者と、主として首長部局系の自治体文化行政の担当者」が「たがいにそのアイデンティティを確立し、交通整理する必要に迫られて」おり、また、経済企画庁の余暇・生活文化行政の提示、労働省・通産省のゆとり社会構想、自治省の自由時間活用の研究、厚生省の健康休暇・ボランティア休暇の普及促進、国土庁のリゾート整備、農水省のグリーン・ツーリズム構想など、中央省庁による参画が、「自治体文化行政の現在に影

響を及ぼし、ゆらぎをもたらして」おり、「文化行政の基本イメージの崩壊と拡散化」を招来していると指摘している(*85)。

森啓氏も、1980年代末の時点で、同様のことを提起している。すなわち、「自治体に文化行政がはじまって15年に」なり、その間、文化施設の建設、まちづくりへの文化の視点の導入、文化イベントの多彩な広がり、さまざまな制度の創設、歴史と伝統の復活、観光の新たな見直し、地域のイメージアップ、交流の輪の広がりなど、多くの実績を挙げてきたが、文化行政の「多様な広がり」が、「文化行政イメージの拡散」を招来し、方向を見失わせ、一部では「停滞」が生じていると分析している(*86)。

一方、首長部局の主導による自治体文化行政に対しては、社会教育の観点から、佐藤一子氏により、次のような批判がなされている。

1つは、「国民の文化的享受権を公的に保障するうえで、芸術文化行政の固有の論理を明確化することがなによりも重要」であり、「その意味では『文化庁文化行政』と別次元の自治体文化行政を追求するのではなく、『文化庁文化行政』を補完・強化し、地域的基盤を確立することをめざす制度改革を展望しうる自治体の側の論理の構築が不可欠である」にもかかわらず、「首長部局主導の文化行政は、文化庁文化行政との異質性を強調し、この中心的課題をさけてきたがゆえに、みずからの文化のとらえ方を空洞化、拡散させてきた」のではないかというものである。

今1つは、「地域の文化振興がまちづくりや観光・地場産業おこしと密接なかかわりをもっていることは当然」であるが、「それは文化的なまちづくり行政そのものの問題であって、文化行政それじたいを総合化することとは意味が異な」り、「文化財保護行政、社会教育行政、芸術文化行政、児童文化行政（学校外行政）等が、一体性をもつ行政ジャンルとして系統的に展開されることが必要であり、その上位行政としてまちづくりの施策が位置づけられる」べきであるところ、首長部局文化行政は、「『教育委員会文化行政』にたいし、狭すぎる、タテ割にすぎる、などの否定的見解をとり、それを分断させることをつうじて文化行政の体系的発展を阻害している」としている(*87)。

2．「自治体文化行政」の再構築モデル

自治体文化行政は、芸術文化、文化財保護を中心とする文化庁—教育委員会系列の文化行政に飽き足らず、広くはまちづくりの観点から、首長自らの主導により、生活文化を念頭に、総合性を求めて展開されてきたといえる。従って、そこでは、文化概念の拡散が生ずることは否めないところである。

1980年代を通じて、自治体文化行政は、確かに飛躍的な発展を遂げた。地方公共団体の文化関係予算は増大し(*88)、全国に文化会館、美術館等の文化施設が建設された。また、各地で文化イベントが催され、それが、地域文化を活性化に導いていったことも事実である。何より重要なことは、以前には顧みられなかった地域の伝統文化が再発見され、地域住民がそれに誇りを持つようになったことである。また、地場産業の振興、特産品の奨励等も、文化の視点から捉えられるようになった。それらは、地域の文化的主体性・自律性の確立に大きく裨益したものとして評価できる。

しかし、1980年代を通じていえることは、例えば、文化施設は、建物は立派であるが、事業展開がそれに追いつかず、しばしばソフトの貧弱が指摘された。また、人目を引く文

化イベントは華々しく催されたが、イベント会社等に企画運営を委ねることが多く、そのため全国似通った企画となり、特色が感じられないものとなってしまった。また、一過性のため、地域へのノウハウの蓄積、人材の育成に、必ずしも役立ったとはいえない。これらのことがないがしろにされたが故に、今日、アートマネージメントの必要性が声高に叫ばれている。

かくて、1990年代を迎え、自治体文化行政は、一種の閉塞状態に陥った。従前からの事業展開は図られているものの、マンネリ化の傾向は否めない。もとより、斬新な事業展開を行っている地方公共団体もあるが、全体として低調化の傾向は免れない。それは、中川幾郎、森啓両氏の指摘にあるように、文化概念の拡散に主な原因があるといえよう。またそれは、佐藤一子氏が、別の観点から指摘しているように、「みずからの文化のとらえ方を空洞化、拡散させ」た結果ともいえる。

このような状況を打破するために、文化概念ないし文化行政の在り方について再構築することが模索されている。

中川幾郎氏は、自治体文化行政の理念に関し、梅棹忠夫氏の「教育は充電・文化は放電」論と、松下圭一・森啓両氏のモデル（ＭＫモデル）を発展させ、次のような提案を行っている。

表3-7　自治体文化行政のマトリックス

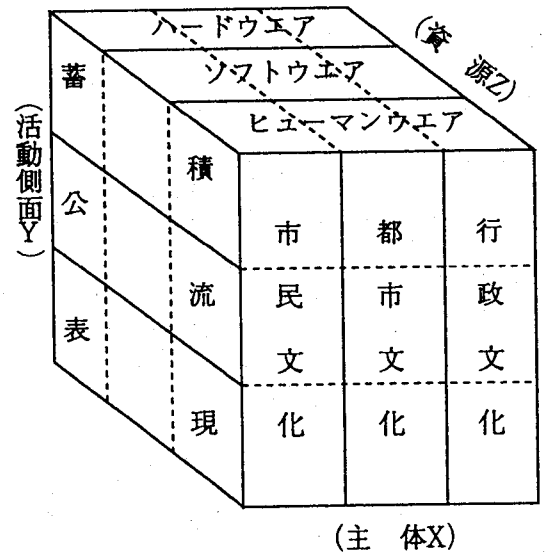
区　　分	表現（あらわす）	交流（まじわる）	蓄積（ふかめる）
	表現、演技、発表、発信	参加、交流、批評、交換	学習、鑑賞、研究、蓄積、受信
	パフォーマンス	コミュニケーション	ストック
市民文化（学習、スポーツ、芸術、芸能）	市民の表現の機会・場の提供	市民交流、市民参加の場・機会の提供	市民の学習、鑑賞機会・場の提供
地域・都市文化	地域・都市情報の発信	地域間交流の推進 都市間交流の推進 国際交流の推進	地域・都市の文化財、文化情報、文化装置の集積
行政文化	行政風土、行政表現の改革 情報公開	自治体間交流の推進 職員と市民の交流、行政部局間交流などの推進	政策研究蓄積 技術開発研究推進 職員研修の推進
	→ P →	→ C →	→ S →

出典：中川幾郎『新市民時代の文化行政』p. 69

まず、梅棹忠夫氏の充電・放電論に関しては、文化にも充電＝蓄積の面があり、文化は、「教育の反対概念ではなく、教育を包含する上位または広義の概念」と捉える。そして、文化活動は、放電の面である表現（パフォーマンス）、充電の面である蓄積（ストック）、さらに、この両者をつなぐ交流（コミュニケーション）という三極から成り、相互に円環関係（サイクル）を形成しており、文化行政は、この３つのサイクルをつなぎ合わせる視点と施策を持つべきであるとする(*89)。

次に、ＭＫモデルにおける「市民文化活動の振興・条件整備」、「文化的なまちづくり・地域空間づくり」「行政の文化化・技術革新の推進」の各柱ごとに、市民、都市（地域）、行政という主体を措定する。そして、この３つの主体別分野と先の３つの文化活動の側面に応じ、表3-7に見るような自治体の役割、すなわち自治体文化行政の９つの基本マトリックスを作成する(*90)。

最後に、まちづくりの観点から、それに必要な資源としての「ひとづくり」（ヒューマンウエア）、「しくみづくり」（ソフトウエア）、「ものづくり」（ハードウエア）を、先の９つの基本マトリックスに組み合わせ、図3-8のような、文化行政の３次元モデルをつくり上げている(*91)。



出典：中川幾郎『新市民時代の文化行政』p.77

図3-8　文化行政の三次元モデル

そして、これを、３つの主体（市民・都市・行政）×３つの活動側面（表現・交流・蓄積）×３つの資源（人・仕組み・モノ）＝27の施策分野に区分し、表3-8のような「文化行政基本施策体系モデル」として提案している(*92)。

自治体文化行政の閉塞状態からの脱却にとって、中川氏のモデルは、魅力ある整理の仕方といえよう。

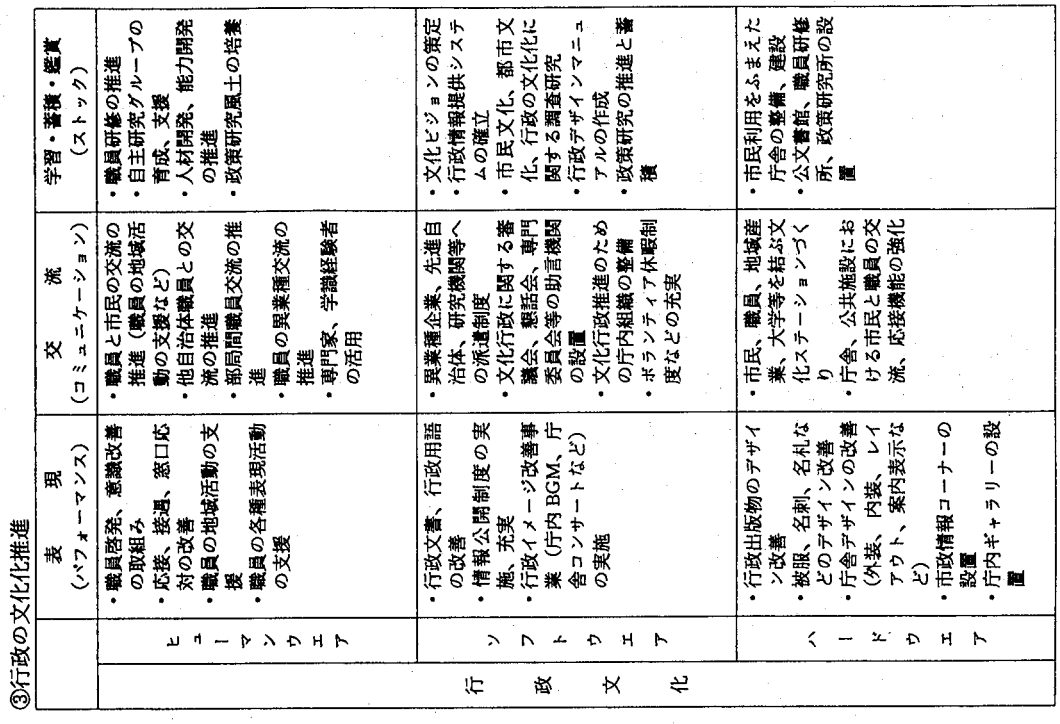
表3-8　文化行政基本施策体系モデル

①市民文化の振興・条件整備

		表　現（パフォーマンス）	交　流（コミュニケーション）	学習・蓄積・鑑賞（ストック）
市民文化	ヒューマンウエア	・市民、文化団体の公共的な文化活動への支援、助成 ・市民参加、市民企画への啓発	・多世代、異業種、職種間の市民間交流の推進 ・市民、団体の文化ネットワークの充実	・芸術・芸能、学術、スポーツ学習の場におけるリーダー、ボランティアの育成 ・人材リストの充実 ・市民プロデューサー、市民演出家、市民技術スタッフなどの養成
	ソフトウエア	・市民の芸術・芸能、学術、スポーツ発表の場づくり ・市民参加、市民企画事業の充実 ・市民の文化活動に関わる文化情報誌の発行 ・学習情報、団体情報の提供、発信 ・文化施設情報の提供、発信	・市民交流事業（市民文化フォーラムなど）の充実 ・公民文化情報ネットワークの充実 ・公民文化施設ネットワークの充実 ・市民の文化活動に関わる文化情報誌の発行	・市民の各種学習機会の充実 ・市民の芸術鑑賞機会の充実 ・市民の文化活動情報の集積、充実 ・公民文化情報の集積、充実 ・公民文化施設情報の集積、充実 ・文化施設配置計画の策定 ・文化ビジョンの策定
	ハードウエア	・市民の文化表現の場となる施設づくり（公民館、文化ホール、ミニホール、コミュニティセンターなど） ・公共施設の多目的、複合利用の促進 ・民間企業施設や社寺、境内などの活用 ・広場、公開空地の利用	・市民交流の場となる施設づくり（ホールなどのロビー、ホワイエのサロン機能の充実、セミナーハウス、公民館、国際交流センターなどの設置） ・公共施設、民間施設での交流機能の強化	・市民の学習、研究の場となる施設づくり（図書館、公民館の設置、市民の研究支援機能の強化） ・博物館、美術館の設置

②地域・都市文化の創造

		表　現（パフォーマンス）	交　流（コミュニケーション）	学習・蓄積・鑑賞（ストック）
地域・都市文化	ヒューマンウエア	・地域・都市に関わりのある芸術・芸能、学術、スポーツなどの代表的な人材や団体の活用、支援	・地域・都市を越えた人材交流の推進 ・市民主体の国際交流の推進	・都市文化を担う人材の開発、登用（デザイナー、建築家など） ・地域・都市の過去、現在の芸術・芸能、学術、スポーツなどの代表的な人材の顕彰、記録の収集 ・人材データバンクの作成
	ソフトウエア	・地域・都市情報の発信（情報誌の発行、日刊紙、TV、ラジオなどへの情報提供） ・都市アイデンティティ発信型イベントの開催 ・地域・都市の歴史公開、無形文化財の公開 ・伝統的な祭り、行事の実施	・地域・都市のテーマにもとづくネットワークづくり ・地域・都市交流型イベントの開催 ・地域・都市が主体となる国際交流の推進	・地域・都市情報の収集 ・地域・都市の歴史保存、無形文化財の保護、保全 ・都市デザイン、景観形成ルールの確立 ・大型文化施設の配置計画策定 ・文化ビジョンの策定 ・文化の1%システムなどの制度化
	ハードウエア	・地域・都市情報発信拠点施設の整備（文化ホール、美術館、博物館、記念館、競技場など） ・有形文化財の公開	・コンベンションホール、ターミナルホテルなどの整備 ・駅舎、駅前広場、公開空地の活用 ・国際交流センターなどの交流施設の整備	・人権や環境の視点に配慮したまちづくりの推進 ・地域特性を生かしたまちづくりの推進 ・緑、水の保全、緑のネットワークづくり ・地域・都市の歴史的建造物、まちなみ整備、有形文化財の保護、保全



③行政の文化化推進

		表現（パフォーマンス）	交流（コミュニケーション）	学習・蓄積・鑑賞（ストック）
行政文化	ヒューマンウェア	・職員啓発、意識改善の取組み ・応接、接遇、窓口応対の改善 ・職員の地域活動の支援 ・職員の各種表現活動の支援	・職員と市民の交流の推進（職員の地域活動の支援など） ・他自治体職員との交流の推進 ・部局間職員交流の推進 ・職員の異業種交流の推進 ・専門家、学識経験者の活用	・職員研修の推進 ・自主研究グループの育成、支援 ・人材開発、能力開発の推進 ・政策研究風土の培養
	ソフトウェア	・行政文書、行政用語の改善 ・情報公開制度の実施、充実 ・行政イメージ改善事業（庁内BGM、庁舎コンサートなど）の実施	・異業種企業、先進自治体、研究機関等への派遣制度 ・文化行政に関する審議会、懇話会、専門委員会等の助言機関の設置 ・文化行政推進のための庁内組織の整備 ・ボランティア休暇制度などの充実	・文化ビジョンの策定 ・行政情報提供システムの確立 ・市民文化、都市文化、行政の文化化に関する調査研究 ・行政デザインマニュアルの作成 ・政策研究の推進と蓄積
	ハードウェア	・行政出版物のデザイン改善 ・被服、名刺、名札などのデザイン改善 ・庁舎デザインの改善（外装、内装、レイアウト、案内表示など） ・市政情報コーナーの設置 ・庁内ギャラリーの設置	・市民、職員、地域産業、大学等を結ぶ文化ステーションづくり ・庁舎、公共施設における市民と職員の交流、応接機能の強化	・市民利用をふまえた庁舎の整備、建設 ・公文書館、職員研修所、政策研究所の設置

出典：中川幾郎『新市民時代の文化行政』pp. 79-81

3．地方公共団体の文化政策の方向性

21世紀を間近に控え、我々の生活は大きな変革期を迎えている。第1に、ものからこころへと、価値観の面で大きな変化が生じている。それは、「実利・効率」から「ゆとり・快適」「遊び・感性」「消費の個性化・高級志向」へという言葉に端的に表されている。第2に、歴史を通じて変わらないものと時代とともに変わるもの、すなわち不易と流行の調和と、それによる新たな生活文化の形成が求められている。第3に、国際化の波により、日本文化のアイデンティティ確立の必要性が生じている。それは、日本文化全体の特質の明確化と同時に、地域文化の固有性の確立と独自性の発揮を要請している。

そのような中にあって、国民個々人＝生活主体は、美的感覚を洗練し、人間性への理解を深め、地球環境への優しさを追求するとともに、文化的関心を高め、芸術文化活動への参加に強い意欲を持つようになった。

また、文化と環境は緊密化の方向に向かい、生活環境として、文化性の高い空間（景観）の形成が要求されている。一方、文化とそれを支える従来型の地域集団は衰退し、その維持・再編が求められている。また、高齢化社会に向けた高齢者の文化活動への参加と、若者に対する文化的感性の陶冶も必要となっている。さらに、文化と産業の結び付きが緊密となり、文化・芸術に裏打ちされた付加価値の高い産品が求められると同時に、文化・芸術を基底に置く文化産業が一定の地歩を占めるようになった。

このような中で、生活文化の充実が求められている。生活文化とは、「人が生活するに当たって限られた時間・空間・ものを使って織りなす暮らしのスタイル」と定義してよいであろう(*93)。その展開の場は、個人、家庭、職場、地域、国家社会、国際社会と多岐

にわたるが、とりわけ「地域」が主要な場を占める。また、その発現の形態は、「日常の衣食住の生活をより快適かつ美的なものにしてゆこうとする行動及びそれを支える経済的、社会的活動」と観念される(*94)。そして、それらの具体的な現れとして、芸術文化活動、スポーツ、余暇生活の充実と向上を目指す活動、地域の伝統の保存と活性化の活動(*95)が挙げられるが、これらは、突き詰めれば、生涯学習活動と文化活動に整理されるであろう。

また、昨今、アメニティの形成が、とりわけ地域において重要な政策課題となっている。アメニティとは、「しかるべきものがしかるべきところにある」(The right thing in the right place.)ことをいうが(*96)、それが、地域住民の快適な環境を形成することを意味するものであれば、アメニティ政策は、都市政策、環境政策、文化政策等の複合領域といえ、特に文化政策は、その連結環ともいえる位置を占めるであろう。例えば、地域の魅力の源泉は、風景・景観(山、川、丘、田園、街並み等)に加え、文化(伝統文化、現代文化、芸術文化、生活文化のあらゆる領域)、生活(そこに住まう人々の心映え、ライフスタイルと、それに関連して派生するまちの活気、静寂といった雰囲気)も、その重要な要素である。静的な風景・景観(ハード)、静的・動的な文化基盤(ハード・ソフト)、動的な賑わいと交流(ソフト)が地域の魅力を形づくる。そこでは、ハード・ソフトの両面性が必要である。なお、風景・景観といったハード的要素も、それを住民意識に内在化し個性化することが必要である。すなわち、日常性への取り込みと文化的意味付けを行うことによって、風景・景観に個性が備わり、外に対して独自性を発揮できるものとなる。

地域文化政策は、このような、ハード、ソフトをつなぐ連結環として作用する必要がある。これまでの首長主導の自治体文化行政は、ほぼこのような線に沿って展開されてきたものと思われる。その意味で、一定の評価が与えられよう。しかし、生活文化に傾斜し、また教育委員会との間に一線を画そうとするあまり、芸術文化への視点がややなおざりにされたことは否定できない。

芸術文化、特に芸術は、文化の上部構造を形成し、文化一般を牽引する。これに目を向けることは、地域文化全体の水準を引き上げることにつながる。また、それ以上に、芸術文化の存在は、地域の品位と住民の品格の根幹を形づくるものといえる。一方、「生活と切断されたところに芸術は存在」せず、「生活文化もまた芸術文化を支え影響を与えている」(*97)。従って、芸術文化と生活文化は相補の関係にあるという基本的な認識が必要である。すなわち、地方公共団体の文化政策においても、――国と同様――芸術文化を中核領域としつつ、これを支える生活文化一般に、総合的な目配りをすることが必要と考えられる。

第1章、第2章で触れたように、地方公共団体では、従来から、地域住民の文化への志向の高まりを受け、地域の文化的主体性、自律性を目指して、文化政策を地域政策の重要な柱に位置付けようとする傾向が強くなっている。少なくとも、理念上、文化を上位概念に置き、これを原点としながら、各政策を展開するようになった。また、生涯学習と並列し、あるいは上下関係に位置付けられることもある。これらは、いずれも、首長の強力なリーダーシップによるところが大きい。そして、総合計画の中に文化政策の基本を理念として盛り込むとともに、ハード面における景観計画、アメニティ計画、ソフト面における文化振興指針、文化プラン等が策定されている。近年は、文化振興指針等の中に、芸術文

化、生活文化を含みつつ、快適な生活環境の形成という視点からの総合的な施策が盛り込まれるようになっている(*98)。また、次節に見るように、まだ例が少ないが、近年、文化振興条例を制定する地方公共団体も現れている。

地方公共団体の文化政策が、他の政策を包括する総合政策としての性格を持つことは、文化概念のますますの拡散につながる恐れがなくもないが、「文化」が重要性を帯びる21世紀を見通した場合の基本的な方向と考えられる。

*78 最も早い例は、文化庁創設の10年前の1958年に設置された京都市文化局である。1970年代に入り、71年宮城県文化振興課、73年大阪府文化振興室、75年兵庫県文化局、76年滋賀県文化部、埼玉県県民文化課、神奈川県文化室と相次いで設置されていった。

*79 この点については、第2章でも触れた。なお、第2章の注*25を参照のこと。

*80 森啓「いま行政の文化化とは—その潮流と行政文化の自己革新—」上田篤編著『行政の文化化』学陽書房，pp. 263-265，1983年

*81 梅棹忠夫「文化行政のめざすもの」上田篤編著，前掲書，pp. 49-55

*82 上田篤，前掲書，pp. 31-35

*83 中川幾郎『新市民時代の文化行政—文化・自治体・芸術・論—』公人の友社，pp. 24-25，1995年

*84 中川幾郎，前掲書，p. 26

*85 中川幾郎，前掲書，pp. 27-29

*86 森啓『市民文化と文化行政』（シリーズ自治を創る2）学陽書房，pp. 225-242

*87 佐藤一子『文化協同の時代—文化的享受の復権—』青木書店，pp. 93-95，1989年

なお、同氏は、同書の中で、以上の2つに加え、第3として、都道府県と市町村、地域住民との関係から、都道府県が自治体文化行政を主導することは避けるべきであること、第4に、都道府県の文化行政自体が、イベント志向や民間資金の導入を通じて、国の産業政策、国土計画の具体化の1形態となりつつあり、第4次全国総合開発計画の枠組みの中における国の方針としての文化政策との間に、何ら独自性、自主性は認められないとしている。

*88 図3-3、表3-2を参照のこと。

*89 中川幾郎，前掲書，pp. 43-52

*90 中川幾郎，前掲書，pp. 63-71

*91 中川幾郎，前掲書，pp. 75-77

*92 中川幾郎，前掲書，pp. 78-81

*93*94*95 文化政策推進会議『文化政策推進会議の審議状況について（報告）』（1992年）の「Ⅳ生活文化の環境づくりのための諸方策」において述べられている。

*96 アメニティの概念については、第9章で述べる。

*97 中川幾郎，前掲書，p. 128

*98 これについては、第7章で詳述する。

第５節　文化法制と文化予算

１．文化法制

（１）文化法制の全体像

１）教育基本法と生涯学習・社会教育関係法の中の文化法制

第２章で見たように、戦後、文化は「文教」の中の創造を担うものとして位置付けられ、文化政策は、教育政策と密接に関連して展開されることとなった。

従って、文化に関する基本は、教育基本法（1947年）に一般的な淵源が求められる。

教育基本法は、憲法で表明した民主的で文化的な国家の建設は、「根本において教育の力にまつべきもの」とし、「普遍的にしてしかも個性豊かな文化の創造をめざす教育を普及徹底」することを宣言した（前文）。しかし、この表現に見るように、教育の観点から抽象的に文化ないし文化の創造に言及しているのみで、文化の振興を直接に規定しているものではない。

一方、教育の目的は、「あらゆる機会に、あらゆる場所において実現」し、「文化の創造と発展に貢献するよう努めなければならない」としている（第２条）。これは、社会教育についての規定（第７条）に連動し、社会教育関係法の理念規定となっている。すなわち、教育基本法は、文化国家の建設を教育に期待し、文化の創造を目指す教育の普及徹底を謳いつつ、その具体的な展開の場を、主として社会教育に求めているものと考えられる。それによって、社会教育法（1949年）、博物館法（1951年）、図書館法（1950年）等、一連の社会教育関係法の体系が成立している。

社会教育法においては、国及び地方公共団体は、「すべての国民が・・・自ら実際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成する」ことに努めることとし（第３条）、また、市町村教育委員会の事務として、「音楽、演劇、美術その他の芸術の発表会等の開催及びその奨励に関すること」（第５条第11号）を掲げている。また、社会教育の中核施設として位置付けられている公民館は、「文化に関する事業」を行い、「生活文化の振興」に寄与することを目的とし（第20条）、博物館及び図書館も、「文化の発展に寄与」することを目的としている（博物館法第１条、図書館法第１条）。その意味では、社会教育関係法も文化について言及している。しかし、それは、社会教育の範疇の中で捉えられているに過ぎず、文化それ自体を念頭に置いたものと解することは困難である。

従って、教育基本法は、社会教育関係法の根拠法ではあるが、文化関係法については、間接的な根拠を示すにとどまっているといえる。

一方、1990年、「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」が制定された。同法は、直接的には、「生涯学習の振興に資するための都道府県の事業」に関し、その「推進体制の整備」等を図ることを目的としている（第１条）が、当該事業として、学校教育、社会教育と並列して「文化活動」が位置付けられた（第３条第１項第１号、第５条）。すなわち、ここでは、生涯学習の括りの中ではあるが、文化（活動）が、学校教育、社会教育と並ぶものとして認識されている。それは、教育基本法→社会教育法系列で、文化を社会教育の中に溶融させていたことから大きく前進したものといえる。しかし、依然として、――同法の性格上当然ではあるが――生涯学習の一環として位置付けられたにとどまり、文化それ自体についての根拠法となるものとはいえない。

２）行政組織法の中の文化法制

文化ないし文化政策をそれ自体として直接に規定しているのは、行政組織法である文部省設置法（以下「設置法」という。）である。

前述のように、同法は、まず政策対象としての「文化」そのものを定義付け、「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」をいうものとしている（第２条第９号）。そして、文部省の任務の中に「文化の振興及び普及を図」り、「宗教に関する国の行政事務」を行うことを明記し（第４条）、所掌事務（第５条）と権限（第６条）規定の中でそれを具体化している。その上で、文化庁の設置を定め（第11条）、文化庁の任務として、「文化の振興及び普及並びに文化財の保存及び活用を図るとともに、宗教に関する国の行政事務を行う」こととし（第12条）、文化庁の所掌事務と権限に関し、文部省の所掌事務と権限の中から関係のものを割り当てている（第13条、第14条）。

なお、設置法（及び同組織令）は、組織法としての性格上、文化庁付属機関の設置の根拠を示している。日本芸術院については設置法（第15条）で、国立国語研究所と施設等機関である国立博物館、国立近代美術館、国立西洋美術館、国立国際美術館、国立文化財研究所については組織令（第３節）で、国語審議会、著作権審議会、宗教法人審議会、文化財保護審議会についても組織令（第２節）で、それぞれ規定している(*99)。また、組織令は、日本芸術文化振興会法の施行に関することも定め（第88-90条）、振興会が設置運営している国立劇場、新国立劇場、芸術文化振興基金に関わる事項の所掌を根拠付けている(*100)。

その意味で、現行の文化法制の最も一般的な根拠は、組織法である文部省設置法に求められる。

３）文化に関わる個別法制

以上のように、文化に関わる一般的な法令としては、間接的には教育基本法と生涯学習・社会教育関係法の系列の中に認められ、また、直接的には組織法である文部省設置法の系列に規定されているが、一方、文化に関わる個別の法令が制定されている。

それは、文化的所産の保護と活用に関する法令、顕彰に関する法令、文化の振興に関する法令に区分される。

① 文化的所産の保護と活用に関する法令

これには、文化財保護法（1950年）と著作権法（1970年、旧法（1899年）を全面改正）が挙げられる。

文化財保護法は、創造活動によって生み出された有形・無形の創造物（＝文化財）のうち、歴史上、芸術上あるいは学術上価値が高いものを保存・活用することによって、国民の文化の向上と世界文化の進歩に貢献することを目的とする。一方、著作権法は、創造者の人格的・財産的価値の結晶である創造物についての名誉と権利（＝著作権）を認め、多くの労力を費やしてもなお創造活動への意欲を喚起させることを目的とする。

いずれも、創造活動の結果である文化的所産について、一方は、これを社会的に保護し、活用を図ることによって、社会的価値を発生させるような方向付けを行い、他方は、その利用から生ずる利益を創造者に帰せしめ、それによって創造活動を活発化させ、文化の発展に導こうとするものである。

なお、文化財保護の関連では、このほか、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（1966年）、「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する法律」（1980年）、「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」（1992年）、銃砲刀剣類所持等取締法（1958年）がある。

また、著作権の関連では、「プログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律」がある。

② 顕彰に関する法令

これには、文化勲章令（1937年）、文化功労者年金法（1951年）、日本芸術院令（1949年）が挙げられる。

顕彰制度については、すでに述べたとおりであるが、優れた創造活動を行い、文化の発展に貢献した人の名誉を讃え、優遇することによって、その人の業績を社会に示し、奨励の見本とし、かつ後進への刺激とすることをねらいとしている。

③ 文化の振興に関する法令

文化の振興、特に「創造」という側面に関わる唯一の法律は、日本芸術文化振興会法である。

1990年、芸術文化振興基金の創設に当たり、旧国立劇場法の改正によって日本芸術文化振興会法が制定され、同振興会は、国立劇場、新国立劇場の設置運営とともに、芸術文化振興基金による助成を行うこととなった。

このため、同法で、振興会は次の３つの機能を持つことが規定されている（第１条）。

第１は、「芸術家及び芸術に関する団体が行う芸術の創造又は普及を図るための活動その他の文化の振興又は普及を図るための活動に対する援助」を行うことである。

第２は、「我が国古来の伝統的な芸能の公開、伝承者の養成、調査研究等を行い、その保存及び振興」を図ることである。

第３は、「我が国における現代の舞台芸術の公演、実演家等の研修、調査研究等を行い、その振興及び普及」を図ることである。

第２、第３は、国立劇場、新国立劇場の設置運営に関わることであり、第１が、創造活動に対する助成に関するものである。芸術文化振興基金は、政府出資金500億円、民間からの寄付金112億円、計612億円の原資をもって、その運用益で芸術文化活動に対する支援を行っている。

法の文言の中に「芸術の創造」という表現を用い、創造活動に対する支援を明記したのは、この法律が最初であり、また唯一の法律となっている。

なお、1994年、「音楽文化の振興のための学習環境の整備等に関する法律」が制定され、音楽学習に関わる環境整備の基本と、国・地方公共団体の任務、民間との関わり等を定めている。これも、文化の振興に関わる法律と理解できるが、生涯学習の見地も併せ有している。

④ その他の関係法令

以上のほか、宗教に関するものとして、宗教法人の認証と適切な指導助言について定めた宗教法人法があり、また、文化に関わる法令として、文化活動や娯楽施設の設置運営に関する興行場法、環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律、消防法等がある。

さらに、文化・芸術団体の法人化に関しては、民法第34条の公益法人の規定が関係する

とともに、民間企業等からの芸術文化への寄付（メセナ）に関しては、税法の諸規定が関わっている。

なお、各種の法令の中で文化の語が用いられ、他の政策領域でも文化関連施策が実施されていることは、第２章で見たとおりである。

（２）地方公共団体に関わる法制と文化振興条例

１）地方公共団体の文化関係事務の根拠

地方自治法（1947年）は、地方公共団体の文化に関する事務として、次の２つを列挙している（第２条第３項）。

① 学校、研究所、試験場、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、勧業、情報処理又は電気通信に関する施設を設置し若しくは管理し、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、勧業、情報処理又は電気通信に関する事務を行うこと（第５号）。

② 建造物、絵画、芸能、史跡、名勝その他の文化財を保護し、又は管理すること（第14号）。

また、教育、学術、文化に関する事務処理は、教育委員会がこれを行うこととされているが（第180条の８第１項）、これを受けた都道府県・市町村の教育委員会の事務の列挙（別表第３、別表第４）の中で、純粋に文化に関するものは、文化財保護に関わる事務だけである。「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」も同様で、文化財保護に関すること（第23条第14号）のみを規定するにとどまる。

従来、教育委員会は、芸術文化と文化財保護について所掌するのを常としていた。しかし、前節で見たように、1980年代以降、「文化の時代」「地方の時代」の標語の下に、首長部局において、「自治体文化行政」を直接実施するようになった。これは、地域文化政策そのものが、地域振興とも関連して政策横断的・総合的な色彩を帯びるようになり、首長自らのリーダーシップによって進められる必要が生じたことが最大の原因であるが、そのような動向を推進したのは、これらが教育委員会の所管権限に明記されていないことにも一因があるものと思われる。

現在は、首長部局で文化振興一般を所管し、教育委員会では芸術文化の一部と文化財保護を所掌するのが多くの例となっている。

２）文化振興条例

地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、上の事務について条例を定めることができる（第14条第１項）。また、地方公共団体が、文化施設の設置運営や文化振興のための基金を設ける場合、地方自治法により条例によることが義務付けられている（第244条の２第１項、第241条）。

しかし、一般的に、文化の振興を直接の目的とする条例は、都道府県では、東京都、熊本県、北海道、富山県の４都道県のみが制定しており、市町村レベルでも、津市、横須賀市、秋田市など、まだ数えるほどしか存在しない。

４都道県の文化振興条例の名称と制定年は次のとおりである。

○東京都文化振興条例（1983年）

○熊本県文化振興基本条例（1988年）

○北海道文化振興条例（1994年）

○富山県民文化条例（1996年）

およそ、文化振興条例を制定するメリットは、①文化活動に対する財政的支援措置、②行政計画への位置付けや文化振興指針等の策定、③審議会等による住民の政策策定への参加、の３点を盛り込むことにある。

東京都条例は、最も早い時期に制定されたこともあってか、理念的な面が強く、プログラム的規定にとどまっているように見受けられる。従って、上記の①－③すべてにわたり具体策を欠いている。熊本県条例以降は、いずれもこれらを備え、実効性あるものとしている。なお、①に関しては、熊本県条例、北海道条例、富山県条例ともに、基金の設置を規定しているが、北海道条例は、これについて１章を設けるなど、より具体的な定めをしている。

行政当局の文化振興についての姿勢として、４つの条例に共通していることは、文化創造の担い手が県（都道）民であることを確認していることである。特に東京都条例では、文化の内容への介入と干渉を厳しく戒めている。

文化振興条例を制定するからには、上の①－③の諸点を盛り込むことが必要と考えられる。それによって、財政的支援、文化計画の策定、住民参加について、法的な根拠が得られることとなり、文化振興の大きなより所となることが期待される。

なお、中川幾郎氏は、文化振興条例が、「『文化』の概念が包括的であいまいなままに制定されて」いるため、「『文化』概念について整理し、生活文化と芸術文化の二つの領域を押さえなければならない」旨を指摘している(*101)。

大半の地方公共団体は、このような条例制定にまで至っていないが、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し、これを基礎にして文化政策の展開を図っている(*102)。

（３）「文化権」と「文化基本（振興）法」に関わる課題

文化を享受する権利いわゆる文化権については、今日、自由権と社会権の両面から説かれるようになった。

まず、自由権の観点からは、憲法第13条の幸福追求の権利が基底に置かれる。人間が自由に文化の創造を行い、これを享受することは、幸福追求に対する権利として最大の尊重を必要とする。そして、第13条を裏付けるものとして、第19条の思想及び良心の自由、第21条の表現の自由がその背景を成すものとされている(*103)。

次に、社会権の観点からは、憲法上では明確な規定を欠いている。第25条の生存権は、理念を指し示すのみのプログラム規定であり、具体的な権利性を発生させるものではないというのが、一般的な解釈である。しかし、この点に関しては、「人間生存自体の『よりよき生存』への積極的志向と価値目的を内在」させている「文化的基本権」を認めようとする有力な見解が提示されている(*104)。

小林真理氏は、「（憲法）第26条には〈文化〉領域の一領域である教育における個人的自由の権利と、教育を享受し教育に参加する権利が保障されなけらばならないという２つの側面」があり、「これは教育だけでなく、他の〈文化〉領域である芸術や学問においても同様である」として、文化権は、自由権と社会権の両面から構成されるべきことを強調する(*105)。そして、文化権に自由権と社会権の両面を認めることによって、「人間の内面的な精神活動の総体を〈文化〉と看做して自律性を保障」するとともに、「精神活動を

行う上で不可欠な条件を整備する」ことについて「国家や地方自治体の積極的な施策を期待」できることとなり、それが、「現代の文化行政の根拠となる」としている(*106)。

また、佐藤一子氏は、世界人権宣言（第27条）や国際人権規約（1966年採択、1976年発効、我が国は1979年批准、第15条）の「文化的生活に参加する権利」に関する規定は、国際レベルで、文化を享受する権利が、「単に自由権的法理によってとらえられるにとどまらず、積極的にすべての人の豊かな生存のあり方を実現し、文化的生活、文化的活動への能動的な参加を保障する社会権的法理として深められてきた」ことを意味し、特に、第19回ユネスコ総会で採択された「大衆の文化的生活への参加及び寄与を促進する勧告」（1976年）を契機として、「『文化的生活に参加する権利』を保障する公共的な文化政策の基本原則が初めて確認された」としている(*107)。

ユネスコは、その後も、「芸術家の地位に関する勧告」（1980年）、第２回世界文化政策会議の開催（1982年）といった取り組みを行っている。文化権の社会権としての認識には、このような国際的な動向の影響を無視できない。

また、このことに関連して、従来から、「文化基本法」ないし「文化振興法」の制定が論議されている。かつて、文化庁の文化行政長期総合計画懇談会まとめ『文化行政の長期総合計画について』（1977年）や、文化の時代研究グループの報告『文化の時代』（1980年）においても、文化振興法が提案されていた。

文化基本法ないし文化振興法制定を求める背景には、これにより基本的人権としての文化権の確立を図りたいとする理念論と、芸術文化への支援の根拠としたいという実利面の２つがある。すなわち、文化権の認識についての国内外の動向を踏まえ、そのような内容を盛り込んだ文化基本法を設けるべきであり、また、公的援助のより所を得るには文化振興法の存在が不可欠だということにある。さらに、文化国家を標榜するからには、当然その根拠となる法律を制定すべきだという情緒的な理由も見受けられる(*108)。

しかし、文化基本法ないし文化振興法の制定に際し、果たして文化権という権利性を認めることができるか、「文化」の概念をどう捉えるか、芸術文化の内容への不関与の原則をどう確保するか、などの基本的な問題を整理しておく必要があろう。

「文化を享受する権利」（＝文化権）は、まだ「生成途上にあると認識される」(*109)以上、実定法上に取り込むことができるかどうか、今少し時の経過を俟つ必要があろう。

また、前述の中川幾郎氏の指摘にもあるが、文化概念が曖昧なままでは、単なるプログラム的な法律となってしまう懸念がある。例えば、同氏のいう生活文化と芸術文化の双方を含めるか、それともいずれか一方を対象とするかによって、その目的、内容、効果が著しく異なってくる。法制定の要望は、特に芸術文化団体から多いが、その主たるねらいは、芸術文化、それも舞台芸術を中心とする活動についての財政的援助の根拠を得ることにあるように見受けられる。

芸術文化に傾斜すれば、ややもするとプロフェッショナル中心となり、幅広い生活文化やアマチュア文化活動、地域文化活動への配慮がおろそかになる恐れがある。逆に、生活文化の領域を含めると、極めて網羅的となり、その対象は拡散し、これをどのように限定するかについて技術的な困難を伴う。結局のところ、文化概念をどのように規定するかということに帰着するであろう。もとより、文化概念は広く解すべく、芸術文化の領域だけに限定すべきものではあるまい。しかし、これを広く捉えれば捉えるほど、対象は不明確

となり、それによって、抽象的、宣言的な理念規定となる蓋然性が高い。

内容不関与の原則についても、ただ単に、それについての条文を置くことで解決できるとは考えられない。芸術文化の支援に何らかの評価を伴うことは第２章でも述べたが、このことは、必然的に行政当局による内容への関わりを回避できないことを物語っている。差し当たり考えられるのは、評価のための合議機関の設置であろうが、その場合も、委員の構成をめぐって問題が生じるであろう。いずれにしても、内容不関与を担保する何らかの措置につき、大方のコンセンサスを得た上で、法律の中に規定する必要があろう。

文化基本法ないし文化振興法の制定に関しては、以上のような諸点につき十分議論を詰める必要がある。

２．文化予算

（１）文化庁の予算

１）文化庁創設以来の予算の推移

文化庁が発足した1968（昭和43）年度以来の予算額の推移は、図3-9(*110)に見るとおりである。

発足当初の1968（昭和43）年度の予算は、総額49億6,000万円であったが、その後右肩上がりに上昇し、1980（昭和55）年度には８倍の400億2,500万円に達した。翌1981（昭和56）年度から1987（昭和62）年度までは伸び悩みが続いたが、1988（昭和63）年度から再び増加に転じ、1987（平成９）年度には、1980（昭和55）年度の２倍以上に達している。しかし、1998（平成10）年度は再び減額となっている。これは、財政構造改革元年ということも影響しているが、施設費の減額に見るように、東京国立博物館、国立西洋美術館等の施設整備が完了したことが大きな要因となっている。

２）1998（平成10）年度予算に見る枠組み

1998（平成10）年度予算について、表3-9と図3-10(*111)によりその枠組みを見てみよう。　1998（平成10）年度予算は、総額818億8,800万円である。1997（平成９）年度の総額828億3,900万円に比し、９億5,100万円の減となっている。国の一般会計の0.11%、文部省一般会計の1.41%に当たる。このうち、芸術文化振興に係るものが24,220百万円（29.6%）、文化財保護に係るものが55,682百万円（68.0%）であり、前者と後者の割合は３：７になっている。

従って、文化庁の文化政策は、文化財の保護に多く比重がかけられている。後述するように、地方公共団体では、この点が逆になっている。ただ、文化財保護の中では、史跡等の整備・活用が大きな割合を占めている（29.7%）。これは、史跡等の不動産の購入などにかなりの部分が費やされているものと推測される。

なお、芸術創作活動や地域文化の振興に係るものが8,267百万円（10.1%）であるのに対し、伝統芸能等の伝承が7,263百万円（8.9%）であり、創造活動で見る限り、芸術文化振興の方が文化財保護よりも比率としては高い。また、この両者がいずれも創造活動を担うものとして合算すれば15,530百万円になり、全体の19.0%を占めることとなる。

また、国立美術館・新国立劇場と博物館を比較すると、前者が15,953百万円（19.5%）であるのに対し、後者は12,140百万円（14.8%）であり、施設等機関についても、芸術文化振興の方が文化財保護より比率が高い。なお、この両者を合算すれば、施設等機関には

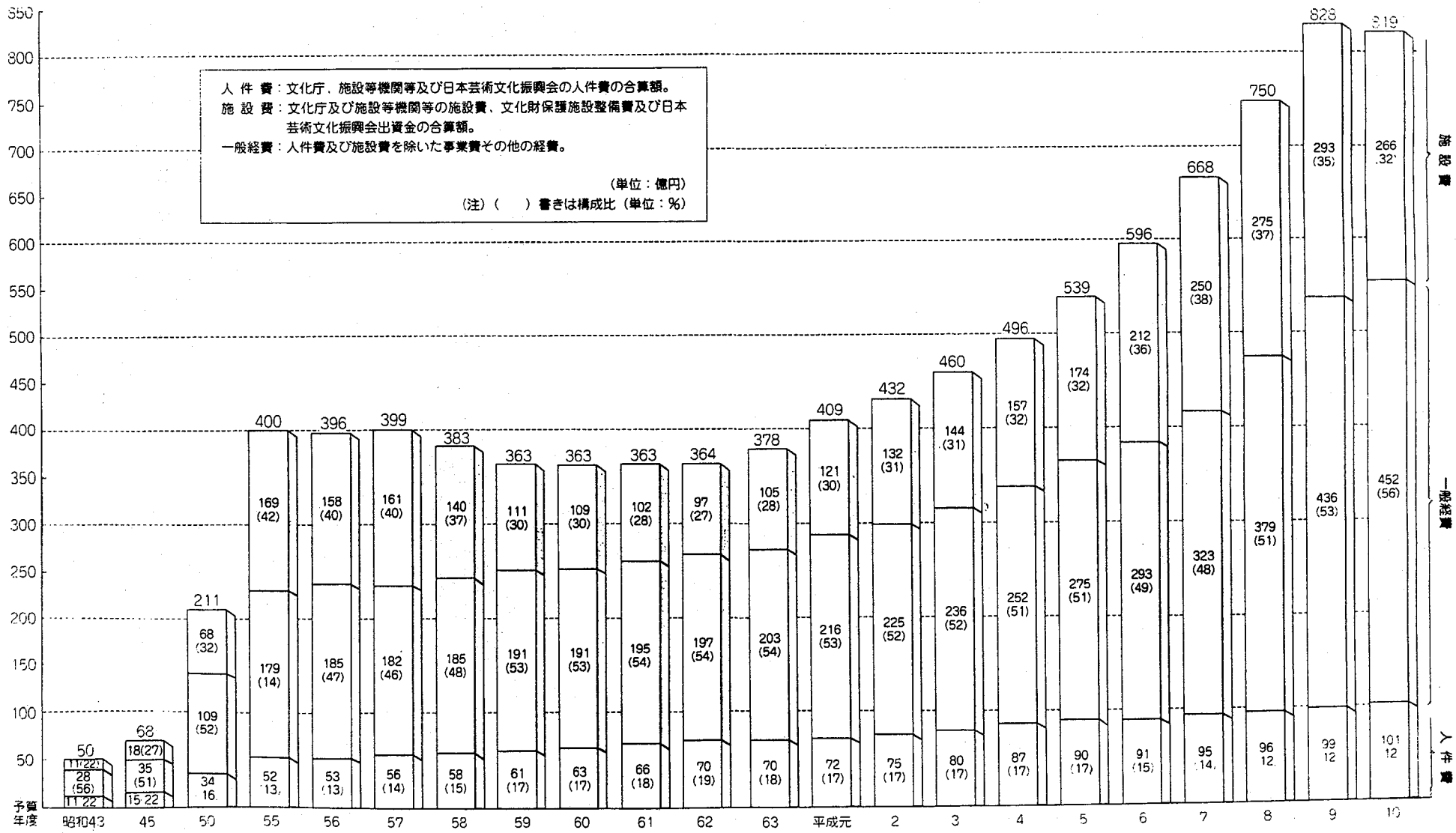


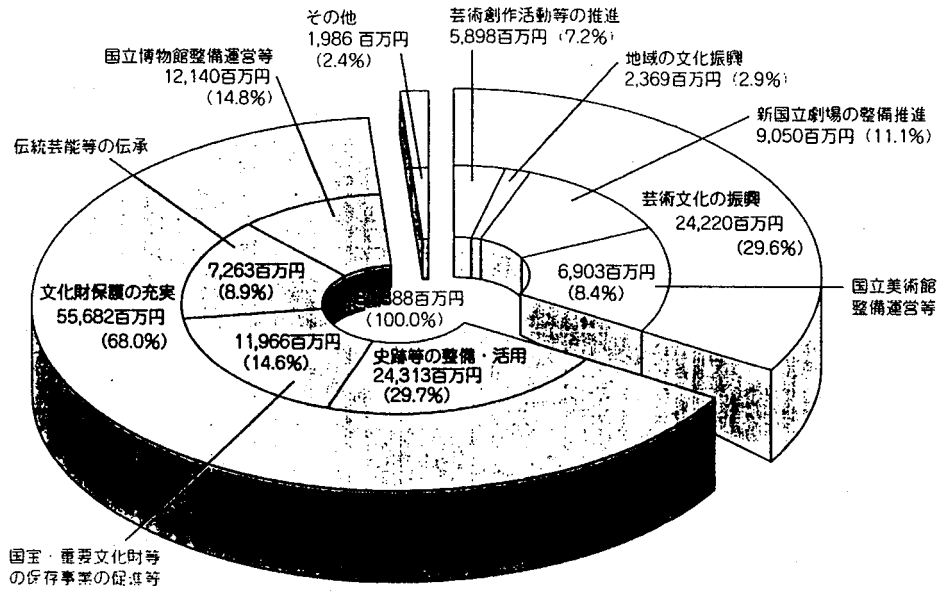
図3-9　文化庁予算の推移

出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』pp. 10-11

表3-9　1997・98年度文化庁予算

区　　分		平成9年度	平成10年度	増減率
国の一般会計		77兆3,900億400万円	77兆6,691億7,900万円	0.4％
	国の一般歳出	45兆1,067億円	44兆5,362億1,300万円	△1.3％
	国債費	16兆8,023億2,900万円	17兆2,628億1,600万円	2.7％
	地方交付税交付金	15兆4,809億7,500万円	15兆8,701億5,000万円	2.5％
文部省一般会計（A）		5兆8,197億6,300万円	5兆7,908億9,900万円	△0.5％
文化庁予算（B） 〔構成比〕〔B／A〕		828億3,900万円 1.42％	818億8,800万円 1.41％	△1.1％

出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p.12



出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p.12

図3-10　1998年度文化庁予算の分野別内訳

28,093百万円が措置され、全体の34.3％の比率となっている。

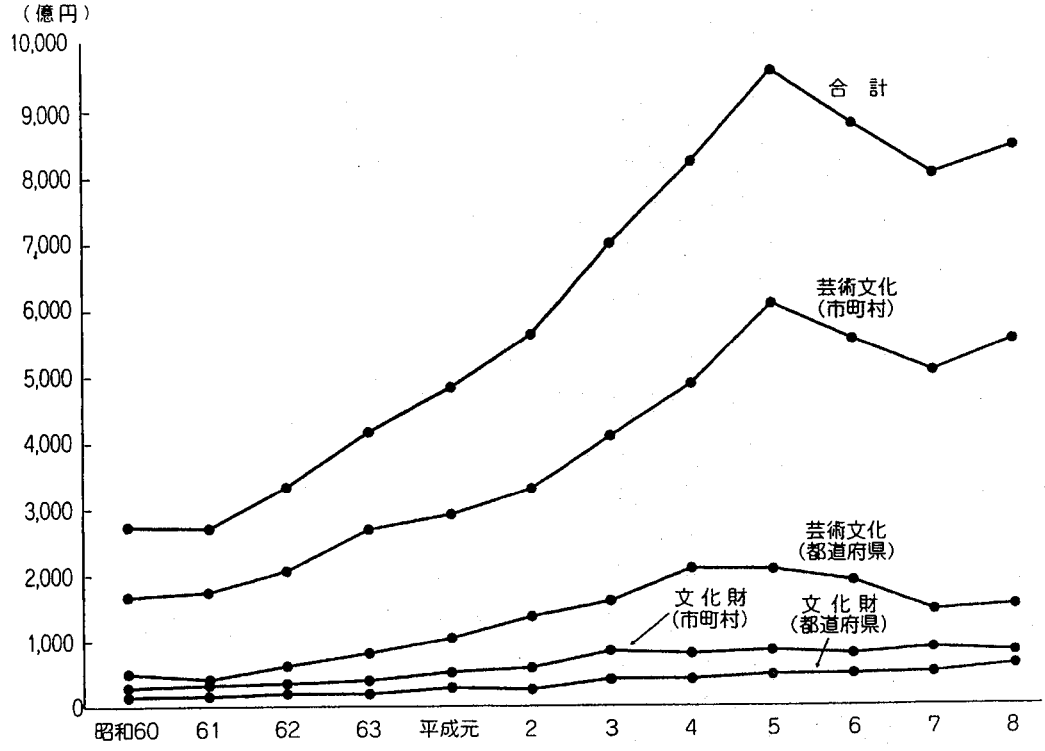
予算面で見る限り、文化庁の文化政策の国政全体に占める比重はもとより、文教予算に占める比率も低く、また、文化予算としては、文化財保護にかなり傾斜した枠組みとなっている。

（2）地方公共団体の文化関係経費

1）文化関係経費の推移

地方公共団体の文化関係経費の推移は、図3-11と表3-10(*112)のとおりである。

都道府県、市町村ともに、1996年（平成８）には、11年前の1985年（昭和60）の約３倍に達している。特に、芸術文化関係経費の伸びが著しかったが、1993年（平成５）をピークに減少傾向にある。これには、施設経費の減少がその主な原因となっている。1980年代には、全国に文化会館、美術館等の文化施設が建設されていったが、近年では、それがほぼ一巡したことを物語るものといえよう。



		昭和60	昭和61	昭和62	昭和63	平成元	平成2	平成3	平成4	平成5	平成6	平成7	平成8
都道府県	芸術文化	531	439	648	822	1,050	1,392	1,620	2,098	2,085	1,915	1,432	1,517
	文化財	184	187	231	224	313	268	421	425	502	516	566	615
	小　計	715	626	879	1,046	1,363	1,660	2,041	2,523	5,587	2,431	1,998	2,132
市町村	芸術文化	1,700	1,723	2,076	2,688	2,915	3,320	4,093	4,873	6,090	5,528	5,239	5,572
	文化財	319	363	383	421	548	617	860	819	876	826	875	779
	小　計	2.019	2,086	2,459	3,109	3,463	3,937	4,953	5,692	6.966	6.354	6,114	6,351
合　計		2,734	2,712	3,338	4,155	4,826	5,597	6,994	8,215	9,553	8,785	8,112	8,483

単位：億円

出典：文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p. 13

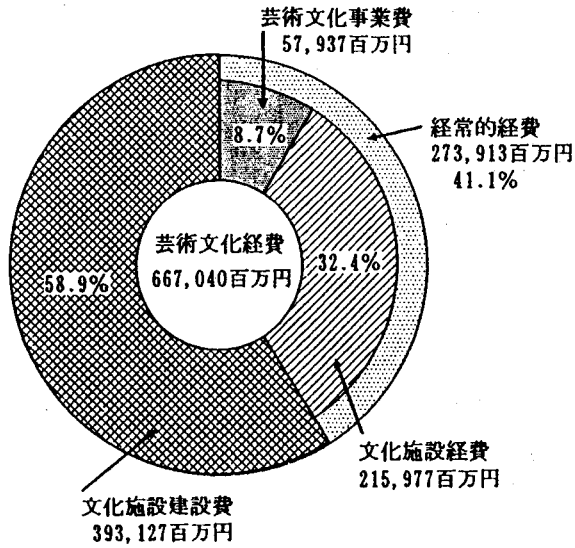
図3-11　表3-10　地方公共団体の文化関係経費の推移

２）1996年（平成８）の文化関係経費に見る枠組み

1996年（平成８）の文化関係経費について、その枠組みを見てみよう。

都道府県・市町村を通じ、1996年（平成８）の文化関係経費の総額は8,483億円であり、芸術文化関係が7,089億円（83.6%）、文化財保護関係が1,394億円（16.4%）であり、ほぼ５：１の割合となっている。

また、1995年（平成７）の「芸術文化」経費について、経常的経費（芸術文化事業費・文化施設経費）と文化施設建設費に分けると、図3-12(*113)に見るとおりである。



出典：文化庁『平成７年度 地方文化行政状況調査報告書』p.13

図3-12　芸術文化経費の内訳

経常的経費は273,913百万円で、その比率は41.1%、文化施設建設費は393,127百万円で、その比率は58.9%となっている。なお、経常的経費の中で、純粋の芸術文化事業費は57,937百万円で、8.7%の比率である。

これらのことから、地方公共団体では、国（文化庁）とは逆に、第１に、芸術文化に対して重点が置かれていること、第２に、芸術文化への比重が高いにしても、依然として施設の建設というハードの部分の占める割合が大きいことを、その特徴として挙げることができよう。

第１の点に関しては、文化財の保護が、基本的には国の政策として行われてきた経緯もあって、地方公共団体の文化政策に占める比率が相対的に低くなっているものと推測されるが、近年、文化財を活用したまちづくり等が政策課題として浮上していることから、今後、この分野の比重が高くなっていくものと思われる。第２の点は、ハードの整備がなお全体としては大きいことを表すと同時に、“施設は造ったがソフト面が脆弱”という側面を依然として示しているともいえよう。

（３）諸外国の文化関係予算との比較

表3-11(*114)は、わが国と欧米４カ国（英、仏、独、米）の中央（連邦）政府の予算額の比較である。

フランスが群を抜いた高額であり、イギリスがそれに次いでいる。ドイツは日本とほぼ同額に近く、アメリカは最も少ない。

各国の比較年度が異なり、また予算項目も国によって違うため、単純な比較は必ずしも適当でないが、大筋の傾向は読み取れる。

フランスとドイツは、それぞれの政治形態を反映して、文化予算の面でも、国家主導型（仏）、地方分権型（独）の特徴が表れている。アメリカは民間主導型であるため、連邦政府の予算はもともと低い。ただ、民間からの寄付奨励のため税制優遇措置が講じられている。イギリスは、中央主導と地方・民間主導の中間形態といえる。日本もイギリス型に近いといえるが、総額ではイギリスの約６割の水準である。

表3-11　欧米４カ国との文化関係予算の比較

国　名	予算額（億円）	比　率（%）	年　度	備　　考
日　本	828	0．11	1997	
イギリス	1，460	0．31	1996	国民文化財省予算
フランス	2，554	0．91	1995	文化省予算
ドイツ	894	0．26	1992	連邦政府の文化関係予算
アメリカ	129	0．01	1996	米国芸術財団予算

【文化庁調べ】

（注）１．比率は，国の予算全体に占める文化関係予算の割合。
２．予算額は，１ﾎﾟﾝﾄﾞ＝150.80円，１ﾌﾗﾝ＝18.84円，
１ﾏﾙｸ＝81.20円，１ﾄﾞﾙ＝93.40円　として換算。
３．アメリカについては，民間からの寄附等を奨励するための税制優遇措置等が中心であり，政府による直接補助は少ない。

出典：文化庁資料による。

これを、国民１人当たりの予算に換算したものが表3-12(*115)である。フランスは日本の約７倍、イギリスは約４倍、ドイツは約２倍である。一方、アメリカは、日本の10分の１以下である。

また、文化関係予算の対ＧＤＰ比を見ると、表3-13(*116)のとおりである。これによれば、フランスは日本の約12倍、イギリスは約９倍、ドイツは約３倍である。アメリカは、日本の10分の１強となっている。

このように、民間主導型の米国を除き、日本（文化庁）の文化予算の水準は、仏英独３国に絶対額で及ばないのみならず、国民１人当たり、対ＧＤＰ比で見れば、さらにその開

きは大きくなっている。文化庁予算については、今後、飛躍的な増大が望まれるところといえよう。

表3-12　１人当たりの文化関係予算の比較

国　名	年度	文化関係予算 １人当（円）	文化関係予算 （百万円）	人　口 （千人）
日　本	1996	６００円	75,105	125,570
イギリス	1996	２，５００円	145,974	58,091
フランス	1995	４，４００円	255,395	57,747
ドイツ	1992	１，１００円	89,401	81,187
アメリカ	1996	５０円	12,889	260,651

（注）１．文化関係予算は文化庁調べによる
２．日本の人口は1995年の数字
（出典：『日本の統計』総務庁統計局）
英仏米の人口は1994年の数字
（出典：『世界の統計』総務庁統計局）
３．予算額は１£＝150.80円，１FF＝18.84円，
１DM＝ 81.20円，１$＝93.40円で換算

出典：文化庁資料による。

表3-13　文化関係予算の対ＧＤＰ比の比較

国　名	年度	対ＧＤＰ比 （%）	文化関係 予　算	ＧＤＰ	（単位）
日　本	1996	０．０１５	75,105	488,523,000	（百万円）
イギリス	1996	０．１３８	968	699,570	（百万£）
フランス	1995	０．１７７	13,556	7,677,000	（百万FF）
ドイツ	1992	０．０３９	1,101	2,813,000	（百万DM）
アメリカ	1996	０．００２	138	7,246,000	（百万$）

（注）１．文化関係予算は文化庁調べによる
２．日本のＧＤＰは1995年の数字
（出典：『日本の統計』総務庁統計局）
英米のＧＤＰは1995年の数字
（出典：『世界の統計』総務庁統計局）

出典：文化庁資料による。

*99 日本芸術院は、文部省設置法にその設置根拠が規定され、それを受けてさらに日本芸術院令が定められている。

また、宗教法人審議会、文化財保護審議会は、別途、宗教法人法、文化財保護法にも設置の規定が置かれている。

*100 日本芸術文化振興会については、事柄の内容に応じて、文化庁長官官房、文化部、文化財保護部が、いずれも所掌する形態となっている。

*101 中川幾郎『新市民時代の文化行政—文化・自治体・芸術・論—』公人の友社，pp. 174-176，1995年

*102 この点については、第７章で述べる。

*103 佐藤一子，『文化協同の時代—文化的享受の復権—』青木書店，pp. 2-3，1989年

小林真理「文化行政の理念としての〈文化権〉」『文化経済学会論文集第１号』p. 108，1995年

*104 小林直樹『憲法の構成原理』東京大学出版会，p. 337，1961年

小林直樹『新版 憲法講義 上』東京大学出版会，p. 548，1980年

なお、佐藤一子，前掲書，pp. 4-6

*105 小林真理，前掲論文，p. 110-111

*106 小林真理，前掲論文，p. 111

*107 佐藤一子，前掲書，pp. 6-8，p. 11

*108 例えば、衛紀生氏の「文化行政の根拠を直接規定する法律をもたないわが国の文化振興の政策環境の脆弱さ」（『芸術文化行政と地域社会—レジデントシアターへのデザイン—』テアトロ，p. 14，1997年）という言葉に端的に表れている。

*109 佐藤一子，前掲書，p. 6

*110 文化庁『平成10年度 わが国の文化行政』pp. 10-11，1998年

*111 文化庁，前掲書，p. 12

*112 文化庁，前掲書，p. 13

*113 文化庁『平成７年度 地方文化行政状況調査報告書』p. 13，1997年

*114*115*116 文化庁資料による。

第４章　文化政策の形成過程と政策策定機関による提言

第１節 文化政策の形成過程

１．政策形成過程と文化政策

いわゆる政策科学の対象領域に、政策形成のダイナミズムを解明し、その改善を図る政策形成過程論がある。政策は、最終的には行政主体により決定されるが、そこに至るまでの道程では、議会・各種団体・住民運動等の行政外的要因が作用し、全体として政策形成の大きな流れを形づくっている。このような、行政外部の要因を含む政策形成のプロセス全体は「政策形成過程」として把握される。また、政策形成の過程では、最終段階はもとより、各局面において、主として行政内部（審議会等の政策策定機関も含む。）での意思決定が行われる。意思決定は政策判断としてなされるため、「政策決定」の名で呼ぶことができる(*1)。

一般に「政策形成過程」の中核的プロセスは、政策策定機関（審議会等）による「①政策目標の策定　②施策の基本方針の決定　③施策の基本計画の策定」と「④行政府への答申・建議等」、これを受けた行政府による「⑤実施計画の策定　⑥実施計画の遂行」、及び各実施段階における「⑦政策全体の評価・修正」に要約できる(*2)。そして、この一連の過程では、政策策定機関によって外部の意見の集約が行われるほか、議会による関与や外部からの働きかけも随時なされ、それらを含む全体が政策形成過程を構成している。

また「政策決定」は、一定の経過をたどりつつ、諸状況を踏まえた政策判断としてなされるが、これに関しては、政策科学の立場から、科学的手法を導入・援用すべきことがつとに主張されている。それは、①目標の設定 → ②代替案の設計 → ③モデルの作成 → ④費用・効果の比較 → ⑤仮説の吟味 → ⑥目標の再検討 → ⑦新代替案の開発、といった一連のサイクルを繰り返すことによって得られる最適な案を提示し、政策決定者の主観的な判断の幅を狭め、合理的な選択を支援することにある(*3)。ここでいう科学的手法とは、管理科学等において開発された計量的分析の手法（オペレーションズ・リサーチ＝ＯＲ、システム・ダイナミックス＝ＳＤ、等）を指している。

文化政策の目標は、国民の生活の質の向上を図り、文化的環境を実現することにあり、その役割は、第３章で見たように、国民の自主的・自発的な文化活動を刺激・伸長し、国民が文化を享受し得るための諸条件を整備することに集約される。このため、他の政策とも究極において一致するといえるが、役割に関する限り、側面的な支援を中心とし、内容に立ち入ることが極力抑制される点で大きな相違がある。

このような役割を前提に、文化政策の基本は、文化の頂点の伸長と裾野の拡大に置かれる。前者は、文化の精華としての芸術の質を高めることにあり、後者は、文化の均霑と自律的な地域文化の振興を図ることにある。国・地方公共団体を通じ、これら政策の基本は共通しているが、国にあっては、前者が文化一般を牽引し、国際的にも水準の維持・向上を図る必要があることから、後者と併せてこれに極力意が注がれる。他方、地方公共団体では、地域文化の自律性の確保に力点が置かれ、特に、小規模な町村では、広くまちづくりの視点に統合される傾向にある。また国や県は、上部団体として、行政主体たる市町村をも政策対象としている。

文化政策は、このように、他の政策と発現形態を異にし、また、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間でも政策対象・課題に差異がある。ここでは、文化政策に関し、いわゆる政策科学の観点から、「政策形成過程」について構造的に把握するとともに、「政策決定」への科学的手法導入の可能性について眺める。

なお、国については文化庁を、地方公共団体としては群馬県及び沖縄県を、それぞれ対象として取り上げた。

2．国（文化庁）

（1）文化政策策定機関

第3章で述べたように、文化庁における文化政策の対象領域は、「文化の振興と普及」「文化財の保護と活用」「国語の改善」「著作権の保護」及び「宗務行政の運営」の5つに要約される。そして、各々の発現の在り方ないし方向は異なるが、実体的には、「文化の創造」という1点において密接に関連している（図3-1参照）。

文化庁における文化政策の基本方針・基本計画等は、まず政策策定機関において審議・検討され、文化庁長官ないし文部大臣に対し提示される。政策策定機関には、法令に基づいて置かれる審議会のほか、各種の委員会等がある。

かつて、「文化行政長期総合計画懇談会」、「民間芸術活動の振興に関する懇談会」等が設けられ、重要な報告が行われたが、1990年以降、「文化政策推進会議」が常置され、ほぼ毎年、文化政策の全般的事項に関し精力的に審議・検討を行い、各種の提言・報告を提示している。また、個別分野に関しては、各関係審議会において、基本的施策の方針・計画について、答申・建議・報告等を行っている（文化財保護審議会、国語審議会、著作権審議会、宗教法人審議会）。

審議会では、下部組織の委員会・分科会・専門部会等で詳細な審議が行われ、その結果が上部組織の審議会本体で承認され答申等となるのが通例であるが、下部組織が単独で提出をすることもある（文化財保護審議会企画特別委員会、著作権審議会マルチメディア小委員会等）。なお、極めて専門的な知識が必要な個別的案件に関しては、当該委員会等の評価・決定が、そのまま上部組織を経て文化庁の意思決定に反映される場合もある（補助金、顕彰対象等に関しての文化政策推進会議専門委員会等）。

これら文化庁に置かれる審議会等のほか、政府全体に関わる事項を対象として審議・検討するため、総理府ないし総理大臣直属の委員会等として設置され、報告等が出された例も多い。

総理府に設置された「国際交流懇談会」による報告（1989年5月）、故大平正芳総理大臣の委嘱を受けた「政策研究会」による各種報告（1980年）等がこれに当たる。後者の政策研究会は公式の機関ではないが、「文化の時代研究グループ」によりまとめられた報告『文化の時代』は、世間一般に“文化の時代”の標語を流布させるとともに、文化庁をはじめとする国や地方公共団体の文化政策の展開に、有形無形の影響を与えている。このほか、政党や民間サイドから提言が示される場合も少なくない（自民党文化局報告書、各党提言、経済同友会報告等）。

（2）文化庁の対応

審議会等による答申等の公表・決定に先んじ、あるいはこれと並行して、通常、事務当

局の立場にある文化庁と関係機関（関係省庁、国会関係等）との間で協議が行われ、これを受けることについて政府部内の意思統一が図られる。

答申等を受けて、文化庁では実施計画が策定されるが、計画を具体化するに当たっての最大の課題は予算措置である。連立政権の形態が多かった昨今では、連立与党の文教担当チーム、それに野党サイドにも事前説明等がなされるとともに、財政当局との間で頻繁に折衝が行われ、やがて政府原案として確定され、国会の審議を経て予算として成立する。また、これと並行して、必要な場合には法律改正、税制改正等が行われる。予算の成立とこれら制度の整備を俟って、はじめて実施計画としての準備が整い、以後、具体的な実施に移されることとなる。

計画実施の各段階においては、当初予想しなかった種々の問題が生じるのが常である。これらは、実施過程においても随時評価・修正されるが、一方その結果は、審議会等にフィードバックされ、政策全体として再評価されるとともに、新たな諮問に対する審議の参考として活用されることとなる。

しかしながら、このフィードバックに関しては、必ずしも十分に機能が発揮されているとはいい難い。

（３）政策決定の実態

政策策定機関による政策目標・基本方針・基本計画の策定、文化庁による実施計画の策定に当たっては、冒頭で述べたような系統立った手法による政策案の作成はほとんど行われていない。

策定機関においては、おおむね、委員による自由討議を踏まえて、文化庁事務当局が原案を作成・提示し、それに対して意見を述べることによって、漸次当初案を修正し、最終的に成案に至ってこれを決定するという経過をたどっている。この場合の原案は、事務当局が認識している政策課題ないし政策目標に即応する対応案として提示されるのが通例であり、審議・検討の過程で、この枠から大きく踏み出ることはほどんどない。ただし、事務当局による原案の作成過程では、諸般の状況を斟酌しつつ、このようなサイクルの繰返しがある程度行われている。ただ、その場合においても、結果的には１案に絞り込まれ、当該案のみが提示される例が多いため、具体的なシミュレーションの過程は、外からはうかがい知ることができない。このように、策定機関の審議・検討の場面では、往々にして複数の案は明示されず、事務当局が絞った単一の案をベースに、これに修正を加えて決定するということが一般的となっている。

答申等を受けて事務当局が作成する実施計画は、上と同様に、事務当局がある程度のシミュレーションを行いつつ成案にまとめ上げている。むしろ、事務当局では、実施可能な答申等を受け取ることを予定し、事務当局作成の原案を母体に審議・検討してもらっているため、策定機関の審議・検討と並行して、漠然とながら、実施計画案がすでに構想されているという見方もできよう。

いずれにしても、政策形成過程の各ステップないし最終段階で行われる政策決定を支援するものとしての、明確な科学的手法による案の作成が行われているとはいい難い。なお、このことは、ひとり文化政策に限ったことではなく、国の政策全般に通ずることでもある。

３．地方公共団体（群馬・沖縄県）

（１）文化政策策定機関

群馬県は、全国的に見て、人口密度、１人当たり県民所得、産業構造等において平均的な県であり、また沖縄県は、経済的状況が低位であるにもかかわらず、地域に根差した伝統的文化活動に支えられ、積極的に独自の地域文化振興施策を講じている。具体的に講じられている施策の内容は、両県とも、芸術祭等の開催による芸術文化活動の振興・普及、芸術文化団体等への助成、新人芸術家・伝統芸能後継者等の育成、芸術文化の交流、文化財の保存、文化施設の整備等にほぼ集約されるが、それぞれの県の歴史・風土・立地等によりバリエーションが見られる。

両県とも、芸術文化の振興を県の政策目標として掲げ、地域活性化の中核に位置付けている。この目標達成のため、知事の諮問機関として、群馬県においては学識経験者等から成る「文化懇談会」（1994年４月）、沖縄県では「文化振興懇話会」（1980年２月）を設け、いずれも県全体の文化振興についての意見を求め、県の文化施策に反映させる体制をとっている(*4)。また、地域の文化担当者・文化団体の意見を具体的に反映させるため、群馬県では、教育委員会が中心となって文化振興会議を開催し、沖縄県では、知事部局文化振興課が市町村行政連絡会議を開催（毎年）するほか、市町村担当者の意識を高めるための文化行政シポジウムの開催（1985年）等を行っている。

なお、上記の懇談（話）会においては、文化政策に係る報告を適宜徴し、その後の審議にフィードバックさせている。

しかしながら、国の場合と同様、このフィードバック機能が十分に発揮されているとはいい難い。

（２）行政部の対応

懇談（話）会の答申等を受け、具体的施策を計画し、実施する行政部局は、群馬県では教育委員会の文化課であり、沖縄県では知事部局の文化振興課と教育委員会の文化課となっている。近年、ほとんどの県が文化の振興を政策目標として位置付け、そのため、従来の教育委員会所管に換え、知事直轄に近い形で文化振興施策を講ずるところが多くなっている(*5)。

群馬県では、懇談会は知事の諮問機関として置かれているものの、具体的な施策は教育委員会（文化課）が実施するという従来型の方式を踏襲している。一方、沖縄県は中間的な形態をとり、創造的文化活動を含む芸術文化の振興は知事部局（文化振興課）が担い、文化財保護を含む伝統文化と教育の一環として行う青少年の芸術鑑賞事業については教育委員会（文化課）が担当している。実施部局が知事部局か教育委員会かを問わず、懇談（話）会による県全体の文化振興計画に関する意見の開陳と、それを受けた行政部内における計画の具体的な実施という流れが形づくられ、また、実施による成果ないし実施の過程で現れた問題点は、適宜懇談（話）会に報告され評価を受ける仕組みとなっている。

沖縄県を例にとって文化政策の立案システムを見ると、図4-1のように、懇話会による長期計画の立案を得て、知事のリーダーシップの下に、知事部局文化振興課、教育委員会文化課が、事業の裏付けとなる予算を財政課に要求・措置するとともに、事業の優先順位や規模を決定の上、これを執行することによって事業を実施し、またその結果は、懇話会に報告され評価を受ける形となっている。

（３）政策決定の実態

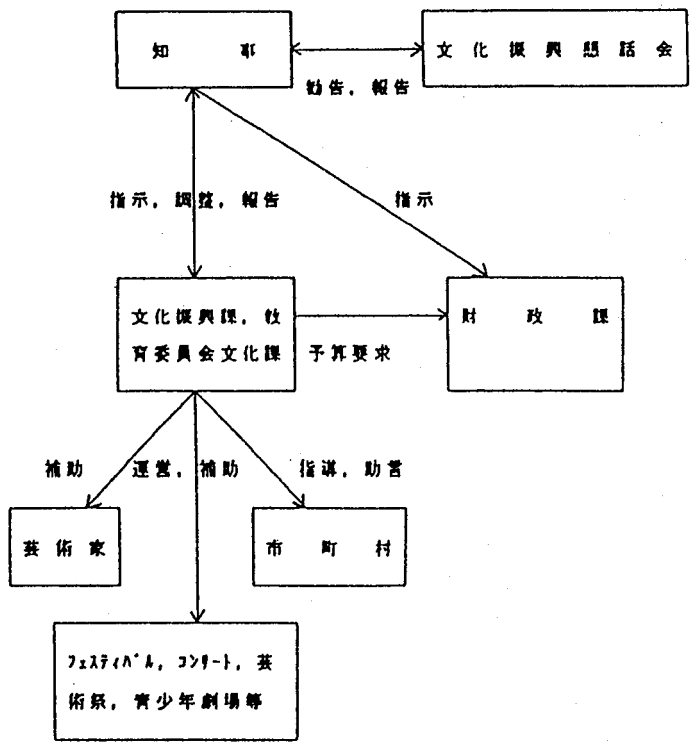


図4-1　沖縄県における文化行政立案システム

群馬・沖縄両県においても、政策策定機関による政策目標等の策定、行政部による実施計画の策定に際しての案の作成と決定の方式は、国（文化庁）の場合とほとんど異ならない。

すなわち、策定機関においては、行政当局が作成した原案を母体に、これに修正を施しつつ最終的な成案を得てこれを決定し、また、行政部にあっては、ある程度のシミュレーションが行われながら、原案の作成と決定がなされているが、科学的手法が、明確かつ意識的に用いられているとはいい難い状況にある。

4．政策形成の課題と科学的手法導入の可能性

（1）政策形成の課題

国（文化庁）においても、地方公共団体（群馬・沖縄県）においても、文化政策策定機関による政策目標・基本方針・基本計画の策定及び答申ないし意見の開陳と、これを受けた行政府による実施計画の策定とその遂行、そして、政策全体の策定機関へのフィードバックによる評価ないし修正という枠組みは、基本的に同じである。また、特に文化政策の形成においては、国・地方公共団体ともに、審議会等の場を通じて、学識経験者、文化団体代表者等を含め、一般の意見が反映できるよう配慮されているのも共通した特徴といえる。

一方また、評価システムが弱体な点についても共通している。その理由として、① 評価を政策立案（計画）に生かすには、COST-BENEFIT が定量的ないしかなり明確である必要があるが、そのための評価基準が確立していないため、自ずと定性的評価にならざるを得ないこと、② 政策策定機関が諮問機関であるという性格上、委員の会合回数は限られ、

果たして的確な評価が得られるかどうか疑問なしとしないところがあること、等が挙げられる。なお、①は、政策決定への科学的手法導入においても大きなネックとなっている点である。このように、国（文化庁）・地方公共団体（群馬・沖縄県）ともに、政策形成はほぼ類似したプロセスをたどっており、両者の間に質的な差異は認められない。

今後も、この方式の踏襲されることが望まれるが、その際考慮すべきこととして、次の2つの点が挙げられる。1つは、政策形成の上に民意が的確に反映される仕組みにさらに磨きがかけられることであり、今1つは、弱体な評価システムを開発し実効性あるものとすることである。この2つの課題に対する回答が得られることによって、文化政策の形成は、一層洗練されたものとなることが期待できる。

なお、ここでは、国と一部の県のみを取り上げたが、市町村レベル――特に規模の小さい過疎の地方公共団体では、第7章で述べるように、まちづくりの観点から、あらゆる政策を理念上文化政策に統合させようとしている例が少なくない。このような市町村の文化政策は、総合政策としての色彩を帯び、従って、上に見たような国・県の場合とは幾分異なった形成の過程をたどっている。

（2）政策決定への科学的手法導入の可能性

政策決定システムへの科学的手法の導入は、国・地方公共団体ともに、明確な形ではなされていない。このことは政策決定一般に通じることであり、その背景には、次のような問題が横たわっている(*6)。

① 政策決定担当者が、依然として経験と勘に頼る傾向が強いこと。

② 政策決定において、圧力団体や市民運動に代表される、計量化が困難な要素の入り込む余地が大きいこと。またそれにも増して、

③ 政策決定システムに関する科学的手法が未熟であること。

科学的手法の導入には、一般的に上のような問題があることに加え、とりわけ芸術文化の領域には、価値観等の不確定で計量化できにくい要素が本来的に内在しているため、文化政策において、これらを操作可能な形で政策決定システムに組み込むには、さらに大きな困難を伴う点が多い。

このため、科学的手法導入に当たっては、次のようなステップを踏みながら、その開発を図る必要がある(*7)。

① 価値観等の不確定要素ないし計量化が困難な要素を、操作可能な形で政策決定システムに組み込むこと。

② これらの要素を取り込んで解析できる新たな定量的技法の開発を図ること（及び定量的分析の有効性の限界を認識すること）。

③ 定量的技法の限界を補完する定性的な分析手法の開発を図ること。

文化政策決定システムへの科学的手法の導入に関しては、現在ほとんど未着手の段階にある。しかしながら、文化政策も政策として存在する以上、可能な限りこれらの手法の導入により、政策決定における誤謬を最小限にとどめ、その全きを期することが要請される。そのためには、上に指摘したような課題を念頭に置きながら、まずこれら各手法の開発に着手する必要がある。現在はまだその緒にも就いてもいない段階であり、今後、各専門分野からの参画を得て、そのスタンダードを提示する必要があろう。

*1　宮川公一氏は、「政策科学の研究範囲はきわめて広範にわたるものであり、その研究領域は政策科学の他にも『政策研究』（policy studies）とか『政策分析』（policy analysis）といった名称で呼ばれて」おり、政策分析を「政策についての分析と政策のための分析に分けることは有意義である」が、これを「さらに細分することも可能である」として、ホッグウッド＝ガン（Hogwood and Gunn）による政策分析の７分類（政策内容の研究、政策プロセスの研究、政策アウトプットの研究、評価研究、政策決定のための情報分析、政策プロセスの唱導、政策の唱導）を紹介している（宮川公一『政策科学入門』東洋経済新報社，pp.73-77，1995年）。

本稿では、主として、文化政策の「形成過程」と「政策決定」の“実態”に焦点を当てた。

*2　乾侑『科学技術政策』東海大学出版会，pp.87-90，1981年

*3　乾侑，前掲書，pp.124-129

*4　群馬県教育委員会『群馬県教育行政方針』1994年

沖縄県『文化振興要覧』1993年

*5　文化庁『地方文化行政状況調査報告書』（各年版）

枝川明敬「地域文化の振興とまちづくり」『地方議会人』（vol 124），pp.15-19，1993年

*6　乾侑，前掲書，p.122

*7　乾侑，前掲書，p.123

第２節　震災と兵庫県の文化政策への影響

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、物的な大災害をもたらした。そして、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、人的被害や文化会館の罹災による公演場所の不足、地元企業の被災による支援の打ち切りによる組織継続基盤の弱体化等の影響を与えた(*8)。

しかし、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区ほど、地域住民のコミュニティ意識が高く、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た。

本節では、震災後約１年を経過した1996年３月下旬、神戸市を中心とした被災地におけるヒアリング調査の結果を踏まえて、大震災が文化施設と文化活動に対して与えた影響と、その後の復旧過程において講じられた兵庫県の文化政策について概観する。

１．震災による文化施設・文化活動への被害

1995年１月17日午前５時46分、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。これにより、神戸市，洲本市の震度６をはじめとして、遠くは鹿児島、小名浜にまで被害が及んだ。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35キロメートルにわたり、市を横断するように被害が発生した。

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的な使用不能の被害はなく、その大半が１年後には修復され、まもなく再開される見込みであった。神戸市内24施設のうち、発生直後に通電可能の施設は90％以上で、水道使用可能が30％、ガス使用可能が４％であった。駆体等構造材の修理を必要としない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と思われる(*9)。

しかし、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，文化施設の本来の機能再開の隘路となった面もある。また、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に動員され、本来の職務から離れざるを得なかったこと、② 私立の施設では、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、③ 観客動員が、事実上不可能となったこと（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、④ 歌舞音曲等の自粛、などが挙げられる。

芸術文化団体の活動への影響については、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能）の完成が、1998年から来世紀まで数年間延びる見込みとなった。このため、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ことが予想される。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的に、震災６か月後に地元で公演を行っていた。

そのほか、舞台装置、衣装等も消失した「道化座」でも、２月29日には予定どおりの公演を行っている。主な地元劇団の被害状況は、表4-1のとおりである。同表に見るように、主な地元劇団にあっては、舞台装置や稽古場等の演劇活動に不可欠な装置等が焼失し、再開に向けてかなりの時間が必要と思われる。

また、（株）ぴあによると、――ぴあ取り扱い分に限られるが――中止となった公演は表4-2のとおりである。

表4-1　被災した主な神戸市の劇団

劇　団	被　災　状　況
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)に再開
劇団道化座	①　焼失
	②　2月公演は実施,その後は不明
劇団青い森	①　負傷者１名
	②　再開の目処立たず
劇団神戸	①　内部損傷
	②　3,6月の公演中止，今秋再開
劇団四紀会	①　内部損傷，舞台道具等損傷
	②　再開の目処立たず
劇団２年６組	①　内部損傷，使用不能
山田学級	②　４月公演中止

(注) すべて1995年の時点である。
(資料) 読売新聞（1995年４月２日）

表4-2　中止公演のジャンル別件数

	中　止	延　期	その他（会場変更等）	計
音　楽	70	27	7	104
演　劇	34	10		44
美　術	5			5

（資料）ぴあ（1995年２月２日）

２．兵庫県の文化政策

（１）兵庫県の概況

兵庫県は、本州においては、両端の青森、山口の両県を除いて、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となっている。人口は540万人で、産業別構成では、全国に比べ第２次産業人口の割合が高くなっており、県民所得も全国平均を上回っている(*10)。

太平洋、日本海にまたがる地形から、風光明媚な観光地も多い。また、京都、大阪といった歴史的に早くから開けた大都市に接している関係から、個性ある民俗芸能や数多くの史跡が残されている。

このような県勢を受け、県知事をはじめ、特に瀬戸内沿岸都市の首長を中心に、文化振興にかける熱意はかねてから高く、1970年代後半から始まった「行政の文化化」の発端となった県でもある(*11)。

（２）兵庫県の文化振興体制

兵庫県は、「行政の文化化」の先駆となった県として，1970年代の中頃より、文化振興担当部局が知事部局に置かれ、教育委員会との間で所掌事務を分担している。その組織は、図4-2に見るとおりである(*12)。

知事部局に文化担当課が設置されている都道府県では、知事部局と教育委員会との間の所掌事務の分担関係として、おおむね次の３つの形態が見られる。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、生活文化に関する事項（教育に関連する学校への巡回公演や文化祭は除く。）は知事部局で所掌する。② 教育委員会では文化財行政と芸術文化行政のうちの芸術団体補助及び教育に関連する事項を取り扱い、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所掌する。

知事部局と教育委員会の間では、知事部局に文化担当課が設置された時系列に沿い，ほぼ①→③順に、所掌事務の分担が行われているのが通例である。このことは、教育委員会の側から見れば、自己の所掌範囲が、次第に知事部局に取り込まれていったことを意味する。これは、「文化の時代」「地方の時代」といった時代背景を受け、文化振興が政治課題として浮上し、そのため、知事自らが文化振興に関与するようになったことに起因している。なお、教育委員会が、従来どおり文化財行政を含むすべての文化行政を所管する県もなお存在している。

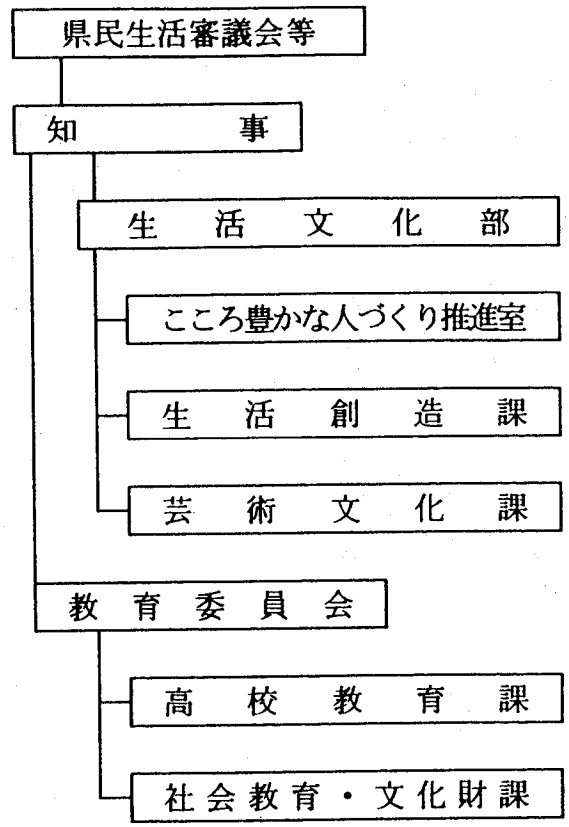


図4-2　　兵庫県の文化行政組織図

文化担当課の設置が最も早かった兵庫県では、①の形態をとっている。また、兵庫県をはじめ、①の形態をとる県では、文化に関する知事の諮問機関が設置されている。そこでは、県全般にわたる文化計画が審議され、計画実施のフォローも行われるようになっている。

3．震災復旧と文化政策への影響

（1）緊急対策時の文化状況

地震発生とともに、兵庫県では職員に非常召集をかけ、知事を本部長とする災害対策本部を設置した。当初は、行方不明者の捜索、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，次いで、被災者への生活資金の貸し出し、仮設住宅の建設、塵芥・瓦礫・廃棄物の処理、教育の再開と機能の回復を中心とする対策が実施された。このような緊急対策時にあっては、文化担当課職員や文化施設スタッフもその要員として充当され，本来の文化行政に携わる余裕がなかった。

特に、文化施設は、倒壊や大規模破壊を免れたため、被災民の収容施設に充てられた。これは、電気等のライフラインがあまり破壊されなかったこと、市内の利便性のある場所に設置されていること、ある程度の広さがあり、空調施設等も体育館等に比べ整っていること、などによるものである。このため、スタッフは、かなり後まで（例えば、神戸市勤労会館では夏頃まで）、収容者の世話に従事させられている。従って、会館のハード的機

能が回復した後も、ソフト機能の回復には、スタッフの不足等から１年以上の時間が必要であった。

文化政策を担当する文部省（文化庁）においても、教育機能の正常化が最優先順位にあり、文化に関する復旧対策は下位に位置付けられる傾向にあった。また、比較的復旧が容易であった文化施設に関しても、公民館等の社会教育施設と同じ過程で補修が実施された。そして、県においても、文化事業の再開は中期的課題とされ、他の施策と比べ低い優先順位に位置付けられた(*13)。

従って、現場の文化施設関係者の間からは、一部で「震災で困難な時期ほど精神的な芸術が必要である」との意見が出されてはいたものの、大半が「市民権を得ていない文化では、復旧の遅れは仕方がない」、「役に立つのは，避難所としての役割のみである」等の声となって現れた。これに反し、民間の芸術文化団体では、被災の程度が大きいにもかかわらず、２～３か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や震災をモチーフにした演劇の公演が実施されるなど、その活動に逞しいものが見られた。

（２）中長期的復旧過程での文化政策の位置付け

兵庫県の1994年度、1995年度の文化関係予算は、表4-3のとおりである。教育委員会については、資料上の制約と所掌範囲が文化財保護を中心としていること等から、ここでは、芸術文化行政を担当する知事部局に限定している(*14)。

表4-3　1994年度と1995年度の文化関係予算の比較

（千円）

項　　目	1994	1995
人づくり事業	1,994,819	930,888
生活創造事業	1,437,301	4,111,126
芸術文化事業	1,932,244	4,153,688
計	5,364,364	9,195,702

（注）1995年度の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。

関係課３事業の1995年度予算は、1994年度予算のそれに比べ、合計で約70%の伸びである。特に、中心となる芸術文化事業予算は２倍以上の伸びとなっており、予算額のみを見れば、県として、重点的に文化予算を配分していることがわかる。しかし，その内訳を見ると、95年度には、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。資料の制約から詳細は不明であるが、一般に施設整備には起債が充てられることから考えて，起債枠約45億円を95年度予算から引くと、伸びは94年度に比べマイナス12%になる。従って、短期的には文化事業の縮小が行われていると考えざるを得ない。

次に、中長期的に見ると、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１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・景観の復興を具体的目標としている。兵庫県では、すでに1986年度を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、この「2001計画」の進捗状況を検討し、さらに復興計画を加味した計画となっている。その比較は、表4-4に見るとおりである。

表4-4
「兵庫フェニックスプラン」と「兵庫2001年計画」

【兵庫フェニックスプラン】 （目　　標）	【兵庫2001年計画】 （目　　標）
○21世紀に対応した福祉のまちづくり	○こころ豊かな人づくり
○世界に開かれた文化豊かな社会づくり	・芸術文化生活創造
○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	○すこやかな社会づくり
○災害に強く，安心して暮らせる都市づくり	○国際交流の推進
○多核・ネットワーク型都市圏の形成	

（注）・印は，基本目標（○）に含まれる下位目標を示す。

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、両計画策定は同一知事によって行われていることから、内容的に双方に齟齬する点はない。しかし、「フェニックスプラン」は、震災復興を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。ただし、文化振興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して位置付けられているといえる。その理由は、兵庫県が「行政の文化化」の先進県であること、知事の選挙公約にあるように、知事が文化振興に極めて熱心であること（このことは、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ている）にあると思われる.

４．災害と文化政策

以上のとおり、阪神・淡路大震災の復旧過程において、県中央では、中長期的には文化振興を１つの核として復興対策を考えているが、現場の文化関係者の間には、短期的事業の縮小や文化施設における社会的貢献が、本来の文化的機能というよりは、単なる避難場

所としての役割しか認められなかったことからくる焦燥感が根強く残っている。

このような、県当局と現場担当者の間の意識の乖離をどのように埋めていくか。単なる立場の相違だけで済むことなのか。また、兵庫県という財政的にも文化的にも優れた県であるからこそ、大災害復興過程で文化重視を打ち出せたが、多くの財政的にゆとりのない地方公共団体では、こういった大災害に直面した場合、それまでに蓄積された地域文化の復旧がスムーズに進められるかどうか。

災害と文化政策に関わる課題は、数多く残されているといわざるを得ない。

*8 阪神・淡路大震災芸術被害状況調査研究プロジェクト委員会『阪神・淡路大震災芸術被害状況調査』1995年8月

*9 兵庫県『よみがえる兵庫』1995年7月

神戸市市民局『施設被害状況』1995年1月

兵庫県教育委員会社会教育・文化財課『阪神・淡路大震災による文化施設の被害状況』1996年3月

*10 兵庫県『こころ豊かな兵庫をめざして』1996年3月

*11 枝川明敬「地域文化振興とまちづくり」『地方議会人』（vol 124），pp.15-19，1993年

*12 兵庫県生活文化部『事務概要』1995年度

兵庫県教育委員会『事務概要』1995年度

*13 枝川明敬「阪神・淡路大震災における文教施策を中心とした復旧対策形成過程に関する一考察」『日本地域学会論稿集』1995年

*14 兵庫県『平成７年度生活文化部・防災部予算の概要』1996年3月

第３節　文化政策策定機関による諸提言

１．文化庁の政策策定機関と諸提言

文化政策は、戦後の文教（教育、学術、文化、スポーツ）政策において、学術と並び、「創造」に関わる面を担い、文部省・文化庁において推進されてきた。第３章で触れたように、今日、文化政策の対象領域は、おおむね、「文化の振興と普及」「文化財の保護と活用」「著作権の保護」「国語の改善」「宗務行政の運営」の５つに要約されている。これは、1966年（昭和41）に文化財を除く他の領域が文化局としてまとめられ、1968年（昭和43）、同局と文化財保護委員会が統合され、文化庁が発足するに際して整えられたものであり、その枠組みは、現在に至るまで基本的に踏襲されている。

文化庁の発足によって、文化政策の内容は逐年拡大を見たが、それには、文化庁（文部省）に置かれた各種の審議機関の提言が大きな影響を与えている。また、文化庁に置かれたもの以外の審議機関等の提言で、文化政策に少なからず裨益したものもある。

（１）「文化の振興と普及」「文化財の保護と活用」に関わる総合的な提言

主として「文化の振興と普及」と「文化財の保護と活用」に関わる総合的な提言としては、次のものが挙げられる。

○文化行政長期総合計画懇談会

『文化行政の長期総合計画について』（まとめ）　1977年（昭和52）３月

○中央教育審議会

『地域社会と文化』（答申） 1979年（昭和54）６月

○民間芸術活動の振興に関する検討会議

『芸術活動振興のための新たな方途』（報告） 1986年（昭和61）７月

○文化政策推進会議

『「文化の時代」に対処する我が国文化振興の当面の重点方策について』（緊急提言） 1991年（平成３）７月

『文化政策推進会議審議状況について』（報告） 1992年（平成４）６月

『「文化発信社会」の基盤整備の構築に向けた文化振興のための当面の重点方策について』（提言） 1994年（平成６）１月

『２１世紀に向けた文化政策の推進について』（報告） 1994年（平成６）６月

『新しい文化立国をめざして―文化振興のための当面の重点施策について―』（報告） 1995年（平成７）７月

『文化振興マスタープラン・文化立国に向けての緊急提言』（緊急提言） 1997年（平成９）７月

『文化振興マスター・プラン―文化立国の実現に向けて―』 1998年（平成10）３月

なお、「文化財の保護と活用」に関しては、文化財保護審議会が、国宝、重要文化財等の指定等に関する答申を行ってきたが、最近に至り、同審議会企画特別委員会から、文化財に関する総合的な提言として、次の報告が取りまとめられている。

○文化財保護企画特別委員会

『時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について』（報告） 1994年（平成６）７月

（２）各分野に関わる個別的な提言等

「文化の振興と普及」については、上記の総合的提言のほか、個別の課題に関わる次のような提言がある。

○映画芸術の振興に関する懇談会

『映画芸術の振興について』（中間とりまとめ） 1988年（昭和63）７月

○映画芸術に関する調査研究協力者会議

『映画芸術振興方策の充実について』（報告） 1994年（平成６年）８月

○２１世紀に向けての美術館の在り方に関する調査研究協力者会議

『２１世紀に向けた美術館の在り方について』（報告） 1997年（平成９）６月

○美術品の流動性を高める方策に関する調査研究協力者会議

『美術品等の流動性を高める方策について』（中間報告） 1997年（平成９）７月

「文化財の保護と活用」についても、近代化遺産に関する次の報告が出されている。

○近代の文化遺産の保存・活用に関する調査研究協力者会議

『近代の文化遺産の保存と活用について』（報告） 1996年（平成８）７月

「著作権の保護」「国語の改善」及び「宗務行政の運営」に関しては、著作権審議会、国語審議会、宗教法人審議会が置かれ、これまで、それぞれの事項に関し審議が行われ答申が出されてきた。

このほか、文化政策に関する次のような報告が注目される。

○中央教育審議会

『教育・学術・文化における国際交流について』（答申） 1974年（昭和49）５月

○文化の時代研究グループ（故大平正芳総理大臣の委嘱による研究グループ）

『文化の時代』（報告） 1980年（昭和55）７月

２．諸提言の内容の軌跡

「文化の振興と普及」「文化財の保護と活用」に関する総合的な提言である「文化行政長期総合計画懇談会」、「中央教育審議会」、「民間芸術活動の振興に関する検討会議」による報告（答申）、「文化政策推進会議」による６つの報告（まとめ）（なお、『文化振興マスタープラン』は除く。）、及び「文化財保護企画特別委員会」による報告の流れを通覧すれば、おおむね、次のような変遷が見られる。

（１）文化政策の在り方についての認識

すべての提言を通じ、文化政策の基本は、「文化の頂点の伸長」と「文化の裾野の拡大」に置かれている。

これは、当初、文教政策の欧米偏重、中央中心主義に対する反省と伝統的な文化を踏まえた新しい文化の創造という形で示された（「文化行政長期総合計画懇談会」）。

その後、地域文化に関して「文化活動圏」が提唱され（「中央教育審議会」）、また芸術については、文化の精華、発想の水源として認識され、国家の発展と経済・社会の活力維持の上で重要な役割を果たすものとして、その振興の必要性が明示された（「民間芸術活動の振興に関する検討会議」）。

1990年代に入ってからの「文化政策推進会議」の提言では、実利・実効性から創造性・感性・やさしさへの価値を見い出す社会への変革が確認され（1991年７月）、次いで、人材養成、活動の場という芸術各ジャンルを通ずる個別的・横断的な課題が提起されるとともに、「生活文化」という新しい領域にも焦点が当てられた（1992年６月）。

その後、「文化発信社会」という考えの導入により、自他双方向による文化の新たな創造への寄与が認識され（1994年１月）、やがて、「２１世紀」に向けて、芸術の公共性の再認識、豊かな文化環境の形成と、地域の個性ある文化の発展、世界文化創造への共同という方向が示された（1994年６月）。

さらに、文化は個々人の生きるあかしであるとして、「新しい文化立国」の実現を目指し、今世紀中に解決すべき文化政策の課題と総合的な方向付けがなされるとともに（1995年７月）、最近年には、文化は教育の基礎、未来への先行投資、顔の見える日本となるための要件であり、21世紀に向けた文化振興の指針（「文化振興マスタープラン」）の策定が必要であるとの認識が示されるに至っている（1997年７月）。

（２）文化政策の内容についての認識

文化政策の具体的な内容に関する提言の変遷の要点は、次に見るとおりである。

１）創造活動の活性化

○公的助成中心から民間を含む総合的支援へ

民間芸術活動については、従来、国（地方公共団体）による公的支援を中心としていたが、民間企業によるメセナ活動の実態を踏まえた総合的な支援としての在り方が提起されている。

○施設の整備から運営の活性化へ

従来は、国立・公立を通じ、文化施設の整備に力点が置かれたが、次第に、アートマネージメントの名による運営の在り方が提起されるようになった。

2）地域文化の振興

○文化の普及から地域文化の振興へ

鑑賞機会の充実から参加する文化活動へ、文化の均霑から地域文化の振興へと力点が移っている。最近では、文化のまちづくりというトータルな課題が提起されている。またそれには、生活文化の視点も加わってきた。

○ハードの整備からソフトの支援へ

文化施設の整備というハード面から、運営というソフト面に力点が移っている。

3）伝統文化の継承・発展

○保護中心から公開・活用と保護の範囲の拡大へ

保護中心から、公開・活用の方向が強調されるようになった。

また、文化財の裾野の拡大（登録文化財制度）、近代の文化遺産や近代化遺産の保護、文化財の総合的な保護が提起され、さらに、景観・環境に関する文化財の保護や文化財を活用したまちづくりにまで広げられるに至っている。

4）人材の養成・確保

○芸術家の養成から芸術文化を担う人材の育成へ

芸術家を中心とした養成から、芸術文化を支える人材（アートマネージメント担当者）の育成に拡大している。

5）文化の国際交流

○一般的な国際文化交流から国際文化協力・共同制作へ

海外公演ないし海外フェスティバルへの参加から、国際共同制作ないしその場の設定の必要性が提起されている。また、文化財に関する国際協力の必要性が強調されるようになった。

6）文化基盤の整備

○連携・協力から情報ネットワークの形成へ

芸術家・芸術文化団体の連携・協力から、高度情報化を踏まえた芸術文化の総合的情報ネットワークの形成が提起されている。

（3）集大成としての『文化振興マスタープラン』（1998年3月）

1998年3月、文化政策推進会議は、『文化振興マスタープラン―文化立国の実現に向けて―』を提言した。これは、それまでの各種提言の流れを集大成したものであり、特に、具体的な施策については、先の『新しい文化立国をめざして』（1995年7月報告）で示された施策の体系に沿った見直しが行われている。

文化庁は、この提言を、そのまま同庁の『文化振興マスタープラン』として策定した。

『文化振興マスタープラン』は、次のような内容から構成されている。

1）まず、「今なぜ文化立国か」として、「質の高い生活の実現」にとっての文化の意義と役割を強調しつつ、「教育」「経済」「情報化」「国際化」「地域」と“文化”との関係の緊密化を指摘している。

特に、芸術文化活動の頂点と裾野、作り手と受け手をつなぐための諸条件の整備、

快適な生活環境の整備における文化の役割について触れるとともに、心の教育の必要性や学校週５日制に伴う子どもへの対応、文化によるより高次な経済社会への転換の促進、情報化による新たな芸術創造の可能性への対応などを指摘している。

２）次に、「文化立国実現に向けての取り組み」として、今次の行政改革で示された文化庁の文化行政機能の充実と省庁間調整システムの活用について検討すべきこと、教育改革プログラムにおける教育の基礎となる文化の振興に触れ、これらの状況を踏まえ、「文化振興総合計画の検討」「地方公共団体との連携協力」「社会における多様な資源の活用」「教育との連携」について取り組むべきことを提示している。

３）そして、上記を踏まえた「施策の体系」として、① 芸術創造活動の活性化、② 伝統文化の継承・発展、③ 地域文化・生活文化の振興、④ 文化を支える人材の養成・確保、⑤ 文化による国際貢献と文化発信、⑥ 文化発信のための基盤整備、の６つの柱のより、それぞれについて詳細な施策の提言を行っている。

「メディア芸術２１」の推進、活字文化の振興と普及、天然記念物に関する生態系を視野に入れた地域指定方式の活用、新たな文化財保護体系の検討、「地域子どもプラン」の推進などが、具体的な施策として新たに盛り込まれている。

３．諸提言と文化庁の対応

文化政策については、1968年の文化庁発足以来、同庁に置かれた（また同庁以外の）各種審議機関によって、これまで多くの提言がなされてきた。これら各種報告に盛り込まれた文化政策の在り方及びその内容は、上に見たように、時代の流れとともに大きく変化している。これら提言の中で指摘された「具体的な施策」については、その多くが実施に移されているものの、未実施のものもまだ少なくない。

「文化行政長期総合計画懇談会」「中央教育審議会」「民間芸術活動の振興に関する検討会議」の報告（答申）、及び「文化政策推進会議」の６つの報告（まとめ）（最近年の『文化振興マスタープラン』は除く。）に関し、これに盛り込まれた内容の具体的な項目を摘出し、文化庁の対応状況を整理すれば、表4-5に見るとおりである(*15)。

同表に見るように、「施策として十分な実施が図られているもの」「他の施策に統合されて実施が図られているもの、あるいは現在では実施の意味がなくなったもの」もあるが、「施策として実施が図られているが、今後の拡充強化が望まれるもの」「施策として部分的にしか実施が図られていないもの」「施策として実施が図られていないもの」がなお多くを占めており、今後、文化政策として格段の展開が望まれるところといえよう。

なお、諸提言の内容の概要は、付属資料として巻末に収録している。

*15　表4-5における略記と文化庁の対応状況の区分は、それぞれ次のとおりである。

(1) 略　記

「推進会議97.7」：文化政策推進会議『文化振興マスタープラン・文化立国に向けての緊急提言』（緊急提言） 1997年（平成９）７月30日

「推進会議95.7」：文化政策推進会議『新しい文化立国をめざして―文化振興のための当面の重点施策について―』（報告） 1995年（平成７年）７月26日

「推進会議94.6」：文化政策推進会議『２１世紀に向けた文化政策の推進について』（報告）

1994年（平成６）６月27日

「推進会議94.1」：文化政策推進会議『「文化発信社会」の基盤整備の構築に向けた文化振興のための当面の重点方策について』（提言）1994年（平成６）１月11日

「推進会議92.6」：文化政策推進会議『文化政策推進会議審議状況について』（報告）1992年（平成４）６月19日

「推進会議91.7」：文化政策推進会議『「文化の時代」に対処する我が国文化振興の当面の重点方策について』（緊急提言）1991年（平成３）７月31日

「検討会議86.7」：民間芸術活動の振興に関する検討会議『芸術活動振興のための新たな方途』（報告）1986年（昭和61）７月28日

「中教審79.6」：中央教育審議会『地域社会と文化について』（答申）1979年（昭和54）６月８日

「長期懇77.3」：文化行政長期総合計画懇談会『文化行政の長期総合計画について』（まとめ）1977年（昭和52）３月23日

（2）対応状況の区分

◎ 施策として十分な実施が図られているもの

○ 施策として実施が図られているが、今後の拡充強化が望まれるもの

△ 施策として部分的にしか実施が図られていないもの

× 施策として実施が図られていないもの

● 他の施策に統合されて実施が図られているもの、あるいは、現在では実施の意味がなくなったもの

表4-5　　諸提言の内容と文化庁の対応状況一覧

提言内容	推進会議97.7	推進会議95.7	推進会議94.6	推進会議94.1	推進会議92.6	推進会議91.7	検討会議86.7	中教審79.6	長期構想77.3	文化の状況	文化対応	庁応況	
1．芸術創造活動の活性化													
(1)芸術水準を高める創造活動への支援													
☆「アーツプラン21」の充実	*										○		
☆我が国の代表的な芸術団体への重点的支援		*									○		
☆我が国の文化や伝統を踏まえた独創的な芸術活動への支援		*									○		
☆全国的な統括芸術団体の活動への支援		*									○		
☆芸術創造活動の一層の活性化			*								○		
☆創作性の高い国内公演活動への助成措置の充実			*								○		
☆芸術文化振興基金の財政基盤の確立			*	*							○		
☆中核的芸術団体の創造的（基幹的）な活動に体する支援の充実				*		*							●
☆意欲的かつ大型の公演・展示への特段の配慮				*									●
☆民間芸術等活動費補助の充実							*						●
☆創造の活性化							*				○		
(2)映像・音響芸術の活性化への援助													
☆映画芸術の振興	*											△	
☆優れた映画芸術の製作への援助		*									○		
☆「メディア芸祭」の実施	*									◎			
☆メディア芸術プラザの開設	*										○		
☆マルチメディア時代に対応した未来の映像・音響芸術等の新しい芸術の振興		*										△	
(3)国際的な芸術創造活動への支援													
☆海外の芸術家・芸術団体との共同制作への支援		*	*								○		
☆分野を超えて内外の芸術家が集う国際的芸術創造センターの機能の創設		*											×
☆国際的な芸術フェスティバルの開催への支援		*	*										×
(4)幅広い芸術文化活動への助成													
☆芸術文化振興基金による継続的・安定的な助成の拡充		*									○		
(5)企業メセナ等民間支援の促進													
☆民間支援を促進するための税制上の優遇措置の活用の促進と内容の拡充		*	*	*		*					○		
☆芸術団体の経営基盤改善にための参考資料の作成・配布			*										×
☆マッチング・グラント等による民間寄付導入に係る調査研究			*										×
☆メセナ活動の一層の拡大（支援内容、ジャンルの拡大、継続的な支援体制の整備、従業員の鑑賞・文化活動の支援環境の醸成）			*		*							△	
☆支援企業等の顕彰制度の創設				*									×
☆公的施設や民間企業社屋等の開放・利用の促進					*								×
☆芸術に対する新たなパトロネージの開発と制度化							*					△	
(6)その他													
☆芸術活動の国民的広がりの実現							*					△	
2．伝統文化の継承・発展													
(1)国宝・重要文化財等の保存・修理、防災施設等の充実	*	*				*							
☆美術工芸品の保存のための修理事業の拡充		*									○		
☆国宝・重要文化財等（美術工芸品）の散逸を防止するための買上げの拡充		*									○		
☆建造物の保存のための修理事業の拡充		*									○		
☆歴史的町並み（伝統的建造物群保存地区）の保存のための修理事業等の拡充		*									○		
☆民俗文化財の保存のための修理事業の拡充		*									○		
☆文化財を守る防災施設等の充実		*											
☆文化財の修理・修復に必要な希少な資材の確保		*										△	
(2)国宝・重要文化財の活用の促進	*	*				*							
☆公私立博物館等における文化財の公開活用促進のための支援		*										△	
☆近代の建物を中心とした活用の促進		*											×
(3)無形の文化財の次世代への継承と発展	*	*											
☆重要無形文化財・重要無形民俗文化財の指定分野及び件数の拡大		*									○		
☆「わざ」を体現し、継承・発展させる伝承者の養成事業の拡充		*									○		

提言内容	推進会議97.7	推進会議95.7	推進会議94.6	推進会議94.1	推進会議92.6	推進会議91.7	検討会議86.7	中教審79.6	長期整77.3	文化の状況	文化対応	庁応況	
☆無形の文化財を広く紹介し、継承・発展の場を提供する公開事業を拡充するとともに、電子メディア等を活用した記録作成		*									○		
☆無形文化財に必要な原材料・用具等の確保		*									○		
(4)史跡等の保存・整備の拡充及び埋蔵文化財保護体制の整備	*	*				*							
☆史跡等の保存のための土地の公有化助成の拡充		*									○		
☆史跡・天然記念物等を広く活用するため、往時の姿をしのばせる復元整備、公開施設の整備等の推進		*									○		
☆埋蔵文化財の発掘調査体制等の整備充実		*									○		
(5)文化財を取り巻く時代の変化に対応した保護措置の拡大等	*	*											
☆保護すべき文化財の裾野の拡大（登録文化財制度の導入）		*								◎			
☆近代の文化遺産についての調査研究とその保存・活用の推進		*				*					○		
☆文化財の種類の枠（建造物、歴史資料、史跡等）を超えた、関連する文化財の総合的な保護		*										△	
☆景観・環境に関する文化財保護の促進（史跡、天然記念物、歴史的町並み等の整備関連）		*											×
(6)その他													
☆文化の伝承に関する施策の充実（文化財の愛護に関する教育面等の充実、文化財活用の面からの公開の充実）									*			△	
3．地域文化・生活文化の振興													
(1)「文化のまちづくり」の支援													
☆歴史的な町並みや、地域の伝統文化、生活文化、特色ある芸術文化活動を核とした「文化のまちづくり」の支援	*	*	*								○		
☆アーティスト・イン・レジデンスの推進	*												×
☆芸術創造活動の拠点づくり（新文化拠点推進事業、大学等）					*								●
☆国庫補助・低利融資による専門ホール等の整備					*								●
☆ジャンル別専用ホールの整備						*							●
☆施設整備								*					●
(2)地域住民の芸術文化活動への参加の奨励と芸術文化鑑賞機会の充実													
☆子どもの芸術鑑賞機会の充実	*								*		○	△	
☆地域における文化活動の奨励と発表機会の拡充		*											
☆舞台芸術の鑑賞機会の拡充		*			*				*		○		
☆美術作品の鑑賞機会の拡充(国立美術館・博物館巡回展の拡充等)		*			*						○		
☆創作性の高い公演の地方での公演の助成			*								○		
☆舞台芸術巡回公演の充実			*						*		○		
☆国立美術館・博物館所蔵品の地方巡回展覧の充実			*						*		○		
☆青少年の芸術鑑賞機会の充実			*						*		○		
☆国民文化祭、全国高等学校総合文化祭の充実			*				*			◎		△	
☆地方芸術の振興									*		○		
☆アマチュア・青少年の全国的規模の活動の助成													
(3)文化施設や文化団体の活性化支援													
☆全国の公立文化会館の連携と連携組織の活動への支援による公立文化会館のソフト充実のための支援の拡充		*									○		
☆全国の美術館・博物館の連携の促進と連携組織の活動への支援		*											×
☆公私立博物館等における文化財の公開活用促進のための支援(再)	*	*										△	
☆全国の文化団体の連携の促進と連携組織の活動への支援		*									○		
☆公立文化会館や芸術文化団体の共同による公益団体の設立			*										●
☆地域文化支援組織の確立			*									△	
☆文化振興団体の設置								*				△	
(4)学校における芸術教育・文化活動への支援													
☆学校教育における芸術文化鑑賞機会の充実への支援	*								*			△	
☆クラブ活動・部活動等での文化活動への助言と支援		*											×
☆芸術教育担当教員の資質の向上		*											×
☆学校における芸術教育の充実			*								○		
☆学校教育における関係の学科・コース等の整備					*							△	
(5)伝統的な生活文化の継承と多彩な生活文化の振興													
☆近代文化の遺産の保存と活用に関する調査研究（生活・技術の分野)の結果を踏まえた施策の実施		*											×

提言内容	推進会議 97.7	推進会議 95.7	推進会議 94.6	推進会議 94.1	推進会議 92.6	推進会議 91.7	検討会議 86.7	中教審 79.6	長期構想 77.3	文化の状	文化対	庁応況	
☆生活文化に係る活動の奨励と発表機会の充実		＊	＊										×
☆生活文化に関する全国的な行事の実施と支援					＊								×
☆地域における生活文化行事の実施への援助					＊								×
☆生活文化に関する展示等の施設の活性化(低利融資、職員養成等)					＊								×
☆文化に配慮したまちづくりの推進（優れた町並みの指定等）					＊							△	
☆生活文化博物館の設置					＊								×
☆生活文化に関する顕彰					＊								×
☆職場環境における文化性の向上（経済団体等への働きかけ）					＊								×
(6)その他													
☆地域文化振興の支援組織の確立			＊										×
☆国と地方の連携強化（協議、意見交換の場）			＊	＊							○		
☆地域メセナ活動やボランティア活動の推進			＊		＊			＊					×
☆文化活動圏を考慮した場の整備								＊					×
☆学校開放の促進								＊				△	
☆文化行政組織の整備、職員の充実								＊				△	
4．文化を支える人材の養成・確保													
(1)若手芸術家の養成	＊												
☆芸術団体や新国立劇場が行う人材養成事業への支援など専門的な教育訓練の場の充実		＊									○		
☆将来の我が国の芸術を担う創造的な人材を育成するための芸術フェローシップの充実		＊	＊		＊	＊			＊		○		
☆若手芸術家の研鑽の成果を発表する機会の充実		＊	＊		＊							△	
☆オペラ歌手養成事業の充実					＊						○		
☆バレエ分野への拡大					＊								×
☆芸術団体による新人コンクール・公演の奨励					＊							△	
☆在研修了者に対する発表機会の提供					＊							△	
☆芸術家等の養成							＊					△	
☆国内研修制度									＊				●
☆第二国立劇場による発表の場の拡充と養成機関の設置									＊				●
☆芸術祭における発表の場												△	
☆海外における発表の場									＊				×
(2)芸術文化活動を支える人材の養成・確保	＊												
☆豊かな芸術創造活動を実現するアートマネージメントや舞台技術についての研修の充実及び資格の創設		＊	＊	＊	＊	＊						△	
☆文化施設の専門的職員等の養成		＊	＊	＊								△	
☆美術館・博物館の学芸員の資質向上のための研修の充実や高度な専門性を評価する制度の創設とその活動の場の確保		＊										△	
☆地域文化リーダーの育成支援、研修の充実			＊					＊				△	
☆劇場施設における養成・研修事業の推進					＊								×
☆アートマネージメント担当者の公的資格の付与とホールへの配置					＊								×
☆指導者派遣・育成									＊			△	
(3)無形の文化財の次世代への継承と発展（再）	＊												
☆重要無形文化財・重要無形民俗文化財の指定分野及び件数の拡大		＊									○		
☆「わざ」を体現し、継承・発展させる伝承者の養成事業の拡充		＊									○		
☆無形の文化財を広く紹介し、継承・発展の場を提供する公開事業を拡充するとともに、電子メディア等を活用した記録作成		＊									○		
☆無形文化財に必要な原材料・用具等の確保		＊									○		
☆伝統芸能後継者養成									＊		○		
(4)文化財の保存技術の後継者養成の充実	＊												
☆有形、無形の文化財を支えるのに不可欠な保存技術の選定（選定保存技術）の拡充（選定分野及び件数の拡大）		＊									○		
☆有形、無形の文化財を支える保存技術の関係団体の全国的ネットワーク化事業の推進		＊										△	
☆文化財保存技術者等の国内研修の拡充		＊									○		
☆文化財保存技術等後継者養成のための協力校制度の創設		＊											×
☆文化財保存技術に関する資格制度の創設（文化財建造物修復技術士等）		＊											×
☆文化財建造物修理技術者・技能者養成研修の充実		＊									○		

提言内容	推進会議 97.7	推進会議 95.7	推進会議 94.6	推進会議 94.1	推進会議 92.6	推進会議 91.7	検討会議 86.7	中教審 79.6	長期構想 77.3	文化庁の対応状況			
(5)学校における芸術教育・文化活動への支援（再）													
☆学校教育における芸術文化鑑賞機会の充実への支援	*											△	
☆クラブ活動・部活動等での文化活動への助言と支援		*											×
☆芸術教育担当教員の資質の向上		*											×
☆学校における芸術教育の充実			*								○		
☆学校教育における関係の学科・コース等の整備					*				*			△	
(6)その他													
☆顕彰制度の整備							*				○		
☆芸術家の経済的基盤の改善							*						×
5．文化による国際貢献と文化発信													
(1)芸術家や芸術団体の相互交流の機会の充実													
☆海外芸術家の招へいの充実による人材養成、芸術団体同士の継続的かつ総合的な交流の推進		*	*	*							○		
☆アーティスト・イン・レジデンスの整備による相互交流の推進		*											×
☆分野を超えて内外の芸術家が集う国際芸術創造センターの機能の創設（再）		*											×
☆地域の文化団体等による国際交流への支援		*											×
☆国立文化施設の文化交流拠点としての整備（国立劇場、第二国立劇場、国立美術館、博物館、フィルムセンター）			*	*		*					○		
☆国際的な共同制作事業等の推進			*	*							○		
☆交流、協力の諸活動への支援			*								○		
☆諸外国と共通性の高い舞台芸術の交流				*							○		
☆互恵の立場からの国際交流の促進							*				○		
☆関係団体助成									*		○		
☆海外研修生の受け入れ									*		○		
(2)我が国が誇る優れた日本文化の海外への発信													
☆舞台芸術団体の海外公演の推進		*	*			*					○		
☆国際映画祭への出品の促進		*											×
☆文芸作品の翻訳紹介		*											×
☆文化財・現代美術等の海外交流展の拡充（海外における開催地域の拡大等）		*									○		
☆公私立博物館が行う海外交流展を推進するための条件整備		*											×
☆海外フェスティバル等への参加の支援			*	*		*					○		
(3)国際的な芸術フェスティバルの推進													
☆国が主体となった総合的フェスティバルの実施		*	*									△	
☆地方公共団体が主体となったフェスティバルへの支援		*											×
☆芸術祭の国際フェスティバルへの発展					*							△	
☆アジア民俗芸能祭の開催									*				●
☆日本芸能祭の海外実施									*				×
(4)文化財保護に関する国際交流・協力の推進	*												
☆世界の文化財保存修復協力のための拠点の設置（国際文化財保存修復協力センターの整備充実）		*									○		
☆アジア・太平洋諸国を中心とした文化財保存修復協力事業の拡充（無形の文化財の国際協力を含む）		*									○		
☆我が国の優れた文化財保護技術を活かした世界遺産の保護に対する協力		*									○		
☆在外日本古美術品保存修復協力の拡充（対象地域、対象文化財の拡大等）		*		*							○		
☆地方公共団体における文化財保護分野の国際協力への支援		*											×
☆東京国立文化財研究所保存修復センター機能の充実			*	*							○		
☆文化遺産所在国との共同研究、人材育成事業の充実			*								○		
☆民間の保存修復協力活動への支援と連携			*	*								△	
☆文化遺産の保護における国際協力の推進						*					○		
(5)内外の日本語学習者への支援													
☆日本語教育支援ネットワークの構築（海外・国内）		*										△	
☆国立国語研究所日本語教育センターの充実		*									○		
☆日本語教育関係機関、日本語教育の養成・研修体制の整備									*		○		
(6)その他													
☆ユネスコ、イクロム、ＦＩＡＦとの連携・協力			*								○		

提言内容	推進会議97.7	推進会議95.7	推進会議94.6	推進会議94.1	推進会議92.6	推進会議91.7	検討会議86.7	中教審79.6	長期構想77.3	文化庁対応状況			
☆関係団体、専門家との連携・協力の強化			＊									△	
☆海外進出企業活動の文化的側面の評価と支援			＊										×
☆地域における国際的諸活動活発化のための施策の充実			＊									△	
☆生活文化に関わる国際交流の推進					＊								×
6．文化発信のための基盤整備													
(1)国立美術館・博物館等の整備充実	＊												
☆ミュージアム・プランの推進	＊											△	
☆美術品の流動性を高めるための制度の整備の検討	＊											△	
☆優れた美術作品・文化財を常時公開・展示するための収蔵品の抜本的な充実		＊										△	
☆施設及び設備の整備をはじめとする展示機能・研究機能・情報機能の充実		＊									○		
☆国民が豊かな体験を深める場として、ニーズに応じたサービスの提供		＊									○		
☆自主企画展の充実や共催展の運営の改善など展覧会の充実		＊									○		
☆公私立美術館・博物館との連携の強化		＊											×
(2)新しい国立文化施設の整備	＊												
☆我が国舞台芸術の中核的施設としてふさわしい新国立劇場の運営体制の充実		＊		＊	＊						○		
☆新構想の国立博物館や展示施設等社会の変化や国民の文化への関心の高まりに応じた新しい国立文化施設の整備 国立美術展示施設（ナショナル・ギャラリー）、九州国立博物館 国立組踊劇場（いずれも仮称）		＊										△	
☆総合的な芸術振興のためのセンターの設置							＊						×
(3)文化情報に関する総合的なシステムの構築													
☆全国の公私立美術館・博物館等の情報ネットワークの整備と、美術品、文化財に関する情報の相互紹介システムの構築	＊	＊										△	
☆地域における文化事業、文化施設、芸術団体等に関する情報のネットワーク化		＊	＊					＊				△	
☆自治体による情報システム構築と広域的な提供・交換体制の整備					＊							△	
☆全国公立文化施設協議会等による調整					＊						○		
☆芸術情報収集・提供のネットワークの整備							＊					△	
(4)文化に関する研究機能の充実													
☆国立美術館・博物館等の研究機能の充実（再）		＊									○		
☆連携大学院構想による国立文化財研究所等の研究の高度化の推進	＊	＊									○		
(5)情報化の進展に対応した著作権施策の展開	＊												
☆著作権権利情報集中機構（仮称）の創設		＊									○		
☆権利の集中管理団体制度の在り方に関する検討及び権利の集中管理団体の整備充実		＊									○		
☆権利処理ルール確立のための関係者の協議の促進支援		＊									○		
☆マルチメディアに対応した著作権制度の整備		＊									○		
(6)文化予算の充実と組織体制の整備													
☆文化庁予算の充実			＊	＊		＊					○		
☆文化庁の政策・企画・支援機能強化のための体制整備			＊	＊	＊		＊					△	
☆文化庁の窓口機能の整備による連携・連絡調整			＊	＊	＊		＊					△	
☆事業の外部委託							＊				○		
(7)その他													
☆担い手との連携			＊									△	
☆情報の提供、税制上の優遇措置の活用、顕彰			＊								○		
☆文化振興の基盤となる学際的研究の推進			＊										×
☆文化財に関する科学的研究の充実			＊								○		
☆文化の振興・普及に関する法律制定の検討									＊				×
☆文化省設置の検討									＊				×
☆文化政策について建議等を行う会議の設置									＊				●
☆国と民間の資金で文化の普及振興を行う日本文化振興会創設の検討									＊				●
☆各種施設の全国的総合的な配置計画の策定									＊				×
☆国・都道府県・市町村・民間の多種多様な施設の設置促進									＊				×

第５章　文化施設の設置・運営――設置者行政

文化施設は、国・地方公共団体が自らこれを設置し、運営（財団等に委託する場合も多い）を図っており、従来から文化政策の重要な柱となっている。各種の文化施設の中でも、劇場・ホールと美術館がその双璧を成している。

国立の劇場としては、特殊法人日本芸術文化振興会により、国立劇場（大小劇場。歌舞伎、雅楽、邦楽・邦舞等）、国立能楽堂（能・狂言）、国立文楽劇場（文楽等。大阪）、演芸場（寄席）が設置・運営されているほか、運営を財団に委ねた新国立劇場（オペラ、バレエ、現代演劇、現代舞踊等）が、1997年10月に開場している。また、国立組踊劇場（組踊、琉球舞踊等。沖縄）の設置準備が進められている。なお、国が関与する施設として、厚生年金会館や郵便貯金会館等が存在する。

従来から、現代舞台芸術に関しては、関係者から、西洋方式にならい、新国立劇場が専属のオペラ団、バレエ団、劇団等を持つべきであるとする強い主張がなされてきた。しかし、新国立劇場は、主催公演、芸術団体との提携公演を主体として、事業運営が緒に就いたばかりであり、これら専属の舞台芸術団体を持つかどうかについては将来の課題となっている。

公立の劇場・ホールは、一般に文化会館の名で呼ばれている。文部省の社会教育調査によれば、固定席数300席以上のホールを持つ文化会館は、1993年には1,116館に上っている。また、自治省の公共施設状況調では、固定席数に関係なく、県民会館、市民会館、公会堂等を含め、同年に2,439施設を数えている。

公立文化会館は、建物の設置が先行するあまり、その多目的性や事業内容に関し、これまでさまざまな評価がなされ、批判もされてきた。しかし、今日、文化会館は、まちづくりの中核的な施設として、地域舞台芸術の創造・発信の拠点に位置付けられようとしている。そして、貸館性から創造性への転換を目指すソフト面の機能強化について、多くの試みがなされ始めた。このことは、文化会館の運営がマネージメントの一環として捉えられるようになったことを意味し、これに係る人材育成や事業展開のための予算措置にも、次第に目が向けられるようになった。

美術館は、博物館の１形態である。博物館は、現行制度の上で、社会教育施設としての博物館、文化施設としての博物館、研究施設としての博物館に性格上区分できる。美術館は、「美術資料」の収集・保管、展示・公開、教育・普及、調査・研究の機能を持った施設と定義され、博物館の一種として上の性格のいずれかに区分される。しかし、このような性格上の区分は別として、美術館は、基本的に文化政策の対象とするのが適当であり、これまでも、実質的にそのような取り扱いがなされてきている。

文部省の社会教育調査によれば、1993年において、博物館法上の博物館（登録博物館・博物館相当施設）861館のうち、美術館は281館を占めている。また、博物館類似施設（博物館法上の博物館でない施設）2,843館のうち、美術館は370館を数える。このうち、公立の美術館は、博物館法上の博物館としての美術館が103館、博物館類似施設としての美術館が143館である。残余の大半は私立美術館である。

文化庁の所管する国立美術館としては、東京・京都・奈良の国立博物館、東京・京都の国立近代美術館、国立西洋美術館（東京）、国立国際美術館（大阪）の７館がある。また、

国立大学には、いくつかの附属美術館が設置されている。

公立美術館は、1980年代以降、地方公共団体が競ってその設置を進めたため、文化会館の場合と同様、ハード先行という批判の声が聞かれた。しかし、今日では、まちづくりの拠点施設としてマネージメントの重要性が認識され、その運営に工夫がこらされるようになった。特に運営を担う学芸員については、文化庁ほかの関係機関による専門研修事業の充実が図られようとしている。

国・公立の劇場・ホールと美術館は、国や地方公共団体が、設置者としての立場で（すなわち設置者行政として）、これらを設置し運営を図っているものである。そして、特に文化会館と美術館については、これまで、ソフト面の脆弱を主たる理由とする文化政策の貧困を指摘する議論が多く行われてきた。

このため、本章では、文化会館と美術館を対象に、その実態把握と今後の在り方について考察する。

第1節　文　化　会　館

1．文化会館の意義

（1）文化会館の性格と概念

音楽堂、劇場、展示場等の機能を有する公立文化施設は、地域住民に対し、音楽、演劇、美術等の鑑賞の機会と文化活動の発表の場を提供している。このような公立文化施設は、文化会館、文化ホール、文化センター、市立劇場、市民会館などさまざまな名前が付けられているが、いずれも現在、地域文化の拠点として機能しており、一般的には「文化会館」と呼び慣わされている。

1）文化会館の性格の変遷

文化会館の概念を明らかにする前に、その性格の変遷を見てみよう。文化会館の前身は、公会堂にあるといわれる。大阪市中央公会堂（1918年）を最初とする初期の公会堂は、集会や講演会等を目的とする講堂的な存在であった。その後、日比谷公会堂（1929年）、名古屋市公会堂（1930年）など、文化的な催しを念頭に置いたものが出現し、やがて、音楽会、舞踊等に多く利用されるようになった。そして、第2次大戦後は、ホール化の方向に拍車がかけられ、それとともに、名称も文化会館へと変わっていった。

清水裕之氏によれば、文化会館の基本的イメージは、佐藤武夫氏によって確立されたという。佐藤氏は、公会堂建築の劇場化すなわち文化会館化を推し進め、文化会館について、舞台芸術各ジャンルの公演に対応することができるとともに、鑑賞の受け皿としての機能と地域住民の文化活動の中心的施設としての機能の両面性を求めたとしている(*1)。文化会館の一般的な性格は、このことにほぼいい表されている。

各ジャンルの公演への対応ということは、文化会館の多目的な性格を示すものである。また、鑑賞の受け皿としての機能は、地域住民の鑑賞の機会の確保とともに、その反面としての、水準の高い中央の舞台芸術の地方における公演の場の設定という意味合いも強い。そして、地域住民の文化活動の中心的施設としての機能は、後に述べるように、地域文化の自律性の確立という意味で、今日大きな意味を持ちつつある。

文化会館は、戦後の復興とともに建設が行われるようになり、特に1960年代に入ってか

ら盛んとなった。このような傾向を促進するため、文化庁は、1967年度から建設のための国庫補助を開始した。そこで示された補助対象施設の性格としては、ほぼ佐藤氏の基本イメージが踏襲されている。すなわち、「音楽堂、劇場、展示場等の機能」(*2)を持った多目的かつ総合的な文化施設を想定するとともに、「自主的な芸術文化活動の発表の場」と「中央から巡回してくる音楽、演劇、美術などの鑑賞の場」(*3)としての役割を求めるものであった。この文化会館の性格は、その後も長く、多くの文化会館において保持されていくこととなる。

大都市と地域との文化格差が大きく、地域に文化施設がほとんどなかった時代にまず求められたのは、芸術文化の鑑賞の機会であり、日常のあらゆる文化活動に対応できる舞台施設であった。その意味で、文化会館が、多目的ホールとして建設されていったことに十分な理由がある。しかし、文化会館が全国的に行きわたるようになると、この多目的性も反省され始めた。神奈川県立音楽堂（1954年）は、当初から音楽専用ホールとして計画されており、また、文化庁も、1970年代の後半頃には、多目的ホールは「どの種目についても完全な公演をできないという欠点があり、今後の検討課題」(*4)であるとの認識を示している。

そして、1980年前後から、文化会館の建設には、多目的性を脱しようとする新たな方向性が示されるようになった。尼崎の青少年創造劇場（1978年）、宮城県中新田町のバッハホール（1981年）、熊本県立劇場（1982年）など、演劇、音楽専用ないしこれらを明確に分離した施設の設置が行われ始めた。そして、1990年代に入ってからは、むしろ専門ホール中心に建設されるようになり、その運営も、単に鑑賞の機会や文化活動の場の提供というだけにとどまらず、積極的な地域文化の「創造」と「発信」に焦点が当てられることになった。

このことは、つとに文化庁においても認識されており、「従来の多目的利用の文化会館」とともに「優れた機能を有するジャンル別専用ホール」の整備を進める必要がある(*5)として、多目的性に拘泥することなく、早くから専用ホールも事実上の補助の対象としていた。この文化庁の補助金は1995年度限りで廃止されたが、廃止前の数年間（1992年度から）は、ジャンル別専用ホールに対する補助も明確化され、時代の流れに即応した措置が講じられた。

このように、文化会館は、公会堂に淵源を有し、当初目的とされた講演会や行事の場から、次第に文化的な催しに必要な舞台施設を備えるようになり、名称も、それに応じて文化会館へと変わっていった。そして、舞台施設に対しては、多様な舞台芸術の鑑賞と文化活動に対応できる多目的なものが求められた。その後、このような文化会館が一般化してくると、多目的性から脱却し、専門ホール化の傾向を強めていった。最近建設されたものは、このような専門性を前面に出したものが多くなっており、今後もこの傾向は続くものと考えられる。

2）文化会館の特質・範囲と概念

文化会館は、その立地条件、設置時期、運営方法、施設内容等により千差万別であり、またその性格も、上に見たように、時代の流れとともに変わってきている。しかし、これらを包括的に眺めた場合、文化会館の特質とその範囲は、次のような共通項によって捉えることができる。第1は、地方公共団体によって設置された公立の施設であること。第2

は、音楽堂、劇場、展示場等の機能を備えた施設であること。第３は、地域住民に対し、音楽、演劇、美術等の鑑賞の機会を提供するものであること。第４は、地域住民に対し、文化活動の発表の場を提供するものであること。

第１の公立の施設であるということは、民間の施設に対置させられる特徴である。戦後間もなく、新聞社、百貨店、私鉄等が競ってホールをつくり、また近年も、サントリーホールや銀座セゾン劇場に代表される高度な内容の劇場、ホールが建設されている。このような民間の施設は、おおむね大都市に立地し、明確なコンセプトの下に対象ジャンルを特定し、かつ、プロフェッショナルの活動の場として設置されている。これに対して、文化会館は、地方公共団体が設置するものであり、地域住民に対する第３、第４の機能を中心とした施設であるということができる。なお、厚生年金会館や郵便貯金会館等は、厚生年金や郵便貯金等の市民への還元を目的としており、これから除外される。また、後に述べるように、公民館も公立の施設であり、近年大型化し、ホール機能を備える例も多くなっているが、本来社会教育施設として位置付けられているため、文化会館の範疇から除くのが適当である。

第２の音楽堂、劇場、展示場等の機能を備えた施設であるということは、これらすべてを具備していることを意味するものではない。当初、文化施設が皆無であった段階では、１つの施設に多くのものが期待され、それが舞台施設の多目的性を導いたという経緯があるが、後には、次第に専門化したホールが設けられるようになった。従って、多目的又は専門的なホールを中心とする施設であれば、これを文化会館とすることで支障は生じない。ただ、展示施設のみの場合は、本来の文化会館ということはできず、ホールと複合した場合に限り、文化会館の範疇に入れることが適当であろう。

第３の地域住民に対する鑑賞機会の提供という機能は、次のような背景に基づく。かつて、中央と地方の文化格差は極めて大きなものがあった。このため、地域の人々が最初に求めたのは、中央に所在する水準の高いプロの芸術家、芸術団体の公演を身近に鑑賞できることであった。一方、プロの芸術家、芸術団体も、地方公演のための会場を必要としていた。「中央から巡回してくる音楽、演劇、美術などの鑑賞の場」(*3)としての役割は、このような両者のニーズが一致したものとして、文化会館の機能の大きな部分と考えられた。このため、文化庁でも、この機能を充実させるものとして、移動芸術祭（1964年から）、青少年芸術劇場（1967年から）、こども芸術劇場（1974年から）などの巡回事業を行った。また、文化会館も、その事業の中にプロの招聘公演を組み、地域住民のニーズに応えている。鑑賞機会の確保は、中央と地方の文化格差が厳然としてある以上、文化の均霑という観点から、文化会館の重要な機能の１つに加えられなければならない。

第４の地域住民に対する文化活動の発表の場の提供という機能は、文化会館の在り方にとって重要な問題を含んでいる。本来は、アマチュアである地域住民の多様な文化活動の発表の場を念頭に置いたものと思われる。しかし、近年は、水戸芸術館（1990年）のように、専属の楽団、劇団を保有し、プロフェッショナルな芸術活動を志向するケースが見られるようになった。また、公演（発表）のみを念頭に置いた「上演主体型」の施設から、創造プロセスを担う「創造型」の施設への転換を主張する意見もある(*6)。地域文化の主体性、自律性の確保は、文化会館に課せられた今後の大きな課題であり、創造性の発揮は、その機能の根幹を形成するものといえる。

文化会館の概念は、以上のような特質・範囲を前提に、「地方公共団体が、地域における文化創造の拠点として設置し、音楽堂、劇場、展示場等の機能を備えるとともに、多目的又は専用のホールを中心として、地域住民に対し、音楽、演劇、美術等の鑑賞の機会と文化活動及びその発表の場を提供する施設（公民館を除く。）」として捉えることができる。

地域住民の文化活動及びその発表の場の提供ということに関しては、近年プロフェッショナルに傾斜した運営を行う館が設けられ始めたが、その場合でも、地域住民の文化活動を全く除外しているのではなく、これを視野に置き、またこれと関連付けた展開が図られているため、上のような捉え方で支障は生じないものと考えられる。また、文化会館と公民館とは機能の面で重なり合う部分が少なくないが、公民館は社会教育施設としての本来の目的があり、芸術文化施設である文化会館とは、一応一線を画すことが適当である。

（２）公民館と文化会館――社会教育行政と文化行政

文化会館と、その機能において一部重なり合う施設に公民館がある。特に、近年は、大型で高度なホールを具備した公民館が現れており、外形上、文化会館との間に相違を求めるのが難しいものもある。しかしながら、文化会館と公民館は、その沿革と制度の上で明確に異なっている。両者の違いを、社会教育行政と文化行政との関連から眺めてみよう。

１）公民館と社会教育行政

公民館は、戦後、我が国独自の社会教育施設として提唱され、整備が行われた。日常生活圏における社会教育活動の中心的な施設とされ、地域住民の学習活動の拠点として重要な役割を果たしている。

公民館は、社会教育法で制度的位置付けがなされている。市町村が設置し、「住民のために、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、もって住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的」としている（社会教育法第20条）。これに見る限りでは、公民館は、「文化に関する各種の事業」を行い、「住民の教養の向上」を図り、「生活文化の振興に寄与」することを目的の１つとしている。従って、現在文化会館で行われている事業も、公民館の守備範囲とすることが一応可能である。

しかし、同法が公民館の事業として例示しているのは、青年学級の実施、定期講座の開設、討論会・講習会・講演会・実習会・展示会等の開催その他であり（同法第22条）、備えるべき施設も、会議及び集会に必要な施設（講堂又は会議室）が中心となっている（公民館の設置及び運営に関する基準）。従って、公民館においては、文化会館で実施されているような事業は、もともと予想していないことがうかがわれる。ホール機能を備えた大型の公民館が設置され、生涯学習の観点から住民の公演活動に資そうとする実態があるものの、本来は、講堂、集会室的な機能を中心とする講演会、講習会、講座等の開催が主たる目的といえる。

一方、社会教育についての国・地方公共団体の任務は、「すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら実際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成する」（社会教育法第３条）ことにあるとし、また市町村教育委員会の事務として、公民館等の社会教育施設の設置・管理、講座・討論会・講習会・講演会・展示会等の開催と並んで、「音楽、演劇、美術その他芸術の発表会等の開催及びその奨励に関すること」（同

法第５条第11号）を掲げている。

従って、社会教育法を見る限り、社会教育の範疇には、「生活文化的指向と芸術文化的指向の両面」が盛り込まれ、「原理的な姿勢としては現在の文化行政で要求されているかなりの部分を覆う」ことが可能となっている(*7)。しかしながら、社会教育行政の主力は専ら公民館等に対して注がれ、音楽、演劇、美術等の芸術文化の面に関しては消極的であった。それは、戦後、公民館が社会教育施設の中核として提唱されたことと無縁ではない。そしてまた、公民館の機能は、先に見たような、講演会、講習会、講座等を中心とするものであったため、公民館の立ち場から、芸術文化に対し関心が払われることはあまりなかったといえる。

文化庁の設置（1968年）以前には、芸術文化に関わる事項は、文部省では社会教育局において、また、教育委員会では社会教育課の中で処理されていた。従って、実務上も、芸術文化は社会教育の範疇で捉えられていた。しかし、その取り組みの実態は、社会教育の周辺事項として認識されていたに過ぎないといえる。これらが文化行政の対象として明確になるのは、文化庁の設置とともに、地方公共団体でも、文化課が社会教育課から独立していく1970年代以降のことである。

いずれにしても、公民館は、住民の文化活動すなわち芸術文化の面を直接の対象としているとはいえない。そして、公民館を社会教育の中核施設として位置付ける社会教育においては、――制度上は、芸術文化の面までカバーできることになっているものの――芸術文化は二次的な存在であったといわざるを得ない。その意味で、前項でも述べたとおり、公民館は文化会館の範疇から除くことが適当である。

なお、1990年に「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」が制定され、学校教育、社会教育をはじめ、スポーツ、文化、趣味、レクリエーション、ボランティア活動など、あらゆる学習活動が生涯学習の名の下に包括された。そして、文化（活動）は、生涯学習の範疇では、一定の地位を占めるに至った。今後、生涯学習の体系が整備・確立されていくとともに、文化がその重要な部分を担うことは十分に予想されることである。

２）文化会館と文化行政

文化会館は、先に見たように、その淵源は公会堂に求められる。公会堂の後身である文化会館が、当初、地方公共団体のどの部署で所管されたか明らかでないが、少なくとも、文化庁（当時は文部省文化局）による補助金交付の開始（1967年）以後、近年に至るまでは教育委員会の所管に属した。

教育委員会において、社会教育行政から文化行政が分離していったのは、文化庁が設置されたことに直接の端を発する。文化庁設置の1968年の段階では、都道府県でも文化に関する専管課はまだ少なかった。やがて徐々に増加し、1977年までには、全都道府県にこれが設置された。一方、相当数の市町村では、社会教育担当部局で併せて文化行政を担っているのが現状である。その意味で、特に市町村では、文化行政が社会教育行政から完全に独立しているとはいい難い。

しかし、文化庁の設置とともに、都道府県はもとより、市町村でも芸術文化に係る固有の文化行政の枠組みが形成されていった。そして、社会教育行政組織の一環にあっても、文化行政としての独自の領域が形を整えるようになった。多くの文化会館は、このような

時期に設置されたものであり、そこでは、社会教育的視座ないし生活文化的視点とは異なる、芸術文化すなわち舞台芸術それ自体の振興という方向が、まがりなりにもとられている。

一方、第3章で見たように、1980年前後から、「自治体文化行政」の名により、首長部局において、文化行政を所管する組織を設ける例が多くなった。これは、「行政が地域における文化的需要の増大と多様化に対応する過程において、文化的活動が地域住民の日常生活と不可分であるとの認識が深ま」り、「県民生活や地域環境と関連して、文化的イベントや文化的施設の設置・管理等を行う必要性」から、地域の実情に応じて、首長部局でこれに対応する必要があると考えられるようになったことによるものである(*8)。文化会館も、これ以後、次第に首長部局における文化行政の対象となっていった。

教育委員会の所管を前提とした文化庁の補助金は、1995年度限りで廃止された。これは、文化会館の設置がおおむね全国的に行きわたったことに加え、自治省の支援する地域総合整備事業債による文化会館建設の方が、地方公共団体にとって有利なことから、文化庁の補助金に対する需要も減少し、そのため、総務庁から廃止を含めた見直しの勧告（1995年11月）があったことなどがその主要な原因と思われる(*9)。しかし、そればかりではなく、地方公共団体において、文化ないし文化行政が政策課題として大きな地位を占めるようになり、首長部局が直接（あるいは教育委員会と並行して）、文化行政に関与するようになったことも、その根底にあるといえよう。

文化会館については、公民館のような法的根拠（社会教育法）が存在していない。先に述べたとおり、社会教育法において、市町村教育委員会の事務として、「音楽、演劇、美術その他芸術の発表会等の開催及びその奨励」（同法第5条第11号）が例示されているが、これに対応する施設としての文化会館に関する規定は設けられていない。従ってまた、文化会館に関する基準も存在しない。

清水裕之氏は、教育委員会系列の文化行政は、「美術、音楽、演劇、文芸といったいわゆる芸術としてとらえられる文化活動」すなわち「古典的な意味での芸術活動を指向した文化行政」であり、これに対して、首長部局では、「住民に密着した地域の文化的環境を総合的に高」め、「文化行政を地域のコミュニティ造りの核にしたいという生活文化的視座が強い」とする。そして、文化会館は、法的根拠がないことから、「総合的視野を持つ首長部局と、経験上実績を持つ教育委員会の間で、極めてバランスを欠いた状態に置かれている」旨を指摘している(*10)。

清水氏の指摘は、文化行政の在り方とともに、先に述べた「地域住民の文化活動及びその発表の場」という側面に関連して、重要な課題を提起している。すなわち、文化会館は、舞台芸術それ自体を志向する方向――場合によってはプロフェッショナルに傾斜した方向――に特化するか、それとも、あくまで地域住民の生活との関わりの中でコミュニティの核として機能するか、という問題である。

地域文化の自律性と固有性を確立するためには、文化会館を、地域における舞台芸術の創造と発信の拠点として位置付けることが、基本的な方向と考えられる。しかし、その実現のためには、地域の実態に応じた多くのステップがあり、文化行政の妙も、その点において発揮される必要があろう。

2．まちづくりと文化会館

（1）生活スタイルの変化とまちづくり

1980年代に標榜された「文化の時代」の社会的背景は、高度経済成長から派生した環境の破壊と人間疎外の体験を経て、人々が、環境の質、生活の質の向上と人間性の回復を求めるようになったこと、及び、社会経済のソフト化の進展とともに、個々人が、個性と多様性を追求し、自己実現を強く願うようになった点に求めることができる。また、ほぼ同時期に提唱された「地方の時代」の標語は、直接的には地域の分権と復権を目的としたが、その文化的側面としては、文化を中核概念に置きつつ、地域の文化的主体性と自律性を確保しようとすることにあったといえる。

1990年代に入り、時代はさらに大きな変革を迎えようとしている。人々は、実利ないし経済的効率よりも快適性やゆとりを求め、ものからこころへとその価値観を転換し、さらに遊びや感性を重視するなど、これまでと異なる文化的動向が生じつつある。それは、美的感覚の洗練、人間性への理解、他者への心配り、環境へのやさしさといった言葉にも表されており、自由時間の増大を背景に、生活主体は、芸術文化への関心を高め、文化活動への参加を活発化させようとしている。

そして、文化と生活空間とは次第に緊密化する方向に向かっており、環境と景観に配慮した、文化性の高い公共空間のデザインにも目が向けられるようになった。それは、ひとりハード面のみにとどまらず、ソフト面においても、日常の生活を快適で美的なものにしていこうとする活動となって次第に定着し始めた。

中村良夫氏は、1982年の段階で、明治以降、「生活景」すなわち「日常生活環境の美的整序」が、「国民文化の根本にかかわる思想上の問題として真剣に受けとめられることはほとんどなかった」という。近代化のための思想の輸入に追われた知的多忙さは、「生活空間と風土に鋳込まれた思想性を見つめる視力」をくもらせ、それによって「美的生活は美術館に隔離」され、「日常生活空間への無関心」となって現れている。かつて、「日常生活の『用』においてこそ美は感得」されたが、このような生活美学は見られなくなった。そして、「思想上の『雑居性』と『無限抱擁性』という日本文化の特質」と、ものごとの感覚的把握という「日本の美的精神」は、「計画的合理性」を排除し、それが、「都市計画の不徹底に通じて町の風景を混乱させる温床」となっている。我が国では、「無辺際の生活空間」は「混沌のままに残されて」いる。このため、「座辺の町筋がその隅々まで風景として高度の視覚的精度に耐える」には、「広い国民的基盤に立つ風景思想、換言すれば、『生活環境に対する好み』という『生活教養』の涵養と発現」が必要であるとしている(*11)。

これは、どちらかというとハード面を念頭に置いた意見であるが、1990年代を迎え、美的な感性と快適性が重んじられるようになり、生活スタイル全体が、大きく文化へとシフトするようになった。このことについて、森啓氏は、「日本の社会構造が『農村型社会』から『都市型社会』に移行」し、「都市型社会にふさわしい文化を求めて『文化』がまちづくりのキーワード」になった旨を指摘するとともに、「文化ホールは、市民が人間らしい感性を開花させて、自らのライフスタイルを変容させる『市民文化の拠点』でなければならない」ことを強調している(*12)。

まちづくりにとって、自然環境、都市景観などハード面の整備が必要なことはもちろん

であるが、それだけでは不十分であり、「まちの雰囲気が潤いと楽しさのあるものに変容すること」(*13)、すなわちソフト面の充実が要請される。美術館、博物館、文化会館等の文化施設は、まちづくりにおけるハード面の中核を成すとともに、そこで行われる各種事業は、ソフト面の重要な実体を形づくる。

特に文化会館は、各種事業を通じて、人々の文化的な動きを招来する。それは、鑑賞という受動的な側面のみならず、創造への参加という積極的な文化活動を醸成し、まち全体の文化的活性化に直接寄与するところが大きい。その意味で、文化会館は、まちづくりの最も中核的な施設であるということができる。現在、各地の文化会館が、必ずしもこのような機能を果たしているとはいい難いが、今後の生活スタイルの変化とまちづくりにおける文化会館の役割を認識し、その運営に反映していくことが必要であろう。

（２）まちづくりの拠点としての文化会館――２つの運営形態から

上に述べたように、文化会館は、ハード・ソフト両面におけるまちづくりの中核施設であり、特に、文化によるまちづくりの重要な部分を担うものといえる。文化会館の運営形態として、水戸市の「水戸芸術館」と岩手県遠野市の「遠野市民センター」は対極の関係にある。この２つの事例を見ることによって、文化会館のまちづくりへの寄与の実態を探ってみよう。

１）水戸芸術館――プロフェッショナルによる「創造」の拠点

水戸芸術館は、市の施設として、建設費約100億円をかけて1990年に開館し、その特色ある運営形態で注目されている。コンサートホールＡＴＭ、ＡＣＭ劇場、現代美術センターを中心に、その他の付帯施設から成り、その運営は、財団法人水戸市芸術振興財団（1988年設立）に委託されている。当初から、市の予算の１％に当たる約10億円が、施設管理及び運営費として毎年支出された。1995年度の財団の予算としては、一般会計約15億３千万円、事業特別会計約８億４千万円が計上されている。

財団の運営組織としては、理事会、評議員会とは別に、館長の下に水戸芸術委員会が設置され、運営に直接的な責任を負う体制となっている。館長には音楽専門家が充てられ、水戸芸術委員会も、音楽、演劇、美術の各部門の芸術家が委員に就任している。また、館には、専属の楽団（水戸室内管弦楽団、水戸カルテット、ＡＴＭアンサンブル）と劇団（劇団ＡＣＭ）が設置され、芸術委員会の委員が芸術監督等として企画運営に当たっている。

館の運営は、基本理念の１つである「新しい芸術文化を創造する」ことに主眼が置かれ、このため、事業は自主企画事業と共催事業から成り、当初から貸館事業は行われなかった。自主企画事業は、音楽、演劇、美術の各部門ごとに、芸術監督等を中心として、専属の楽団、劇団による公演がプロデュースされている。また、共催事業も、その約９割はプロの公演団体によるものとなっている(*14)。

このように、水戸芸術館は、芸術監督制を導入し、専属の楽団、劇団を保有し、これらプロフェッショナルによる「創造型」の文化会館として運営されている。

２）遠野市民センター――「遠野物語ファンタジー」の展開

遠野市民センターは、トオノピアプラン実現の第１歩として1971年に建設された。このとき、旧村単位８地区にも、カントリーパーク（地区センター）が併せて設置された。センター設置の目的は、地域づくり活動の拠点を整備し、住民意識の高揚と地域コミュニティ

の育成を図ることにあった。この遠野市民センターを場として行われている事業に、1976年から始まった「遠野物語ファンタジー」がある。

この事業は、市民センター職員、各界関係者、市民有志から構成される遠野物語ファンタジー制作委員会によって主催され、遠野物語や民話等、遠野に伝わる話を素材にした手づくりの舞台として制作、実施されている。毎年各地区のテーマを持ち回って開催されるため、地区センターが企画、実施の中心となっている。初回から第8回までは、各地区の民話を題材にした企画を持ち回りし、第9回からは、音楽、喜劇等の新しい分野を取り入れ、第17回からまた地区の持ち回りで再開されている。

スタッフは総勢100人余り、キャストを合わせると毎回400人以上の市民が制作に参加している。厳冬の時期2日間にわたって開催され、観客は毎年2,800人程度であり、そのほとんどが市民であるという。総事業費380万円（1990年当時）のうち、半分は入場券販売、残余は、市・県の基金、芸術文化振興基金等の助成で支えられている(*15)。

遠野物語ファンタジーの事業そのものは、センター運営の一部を占めるに過ぎないが（実施主体も制作委員会）、市民すなわち純然たるアマチュアによる「参加型」の事業として特色を有している。

3）まちづくりへの寄与と両館の問題点

水戸芸術館の運営は、それまでややもすると貸館事業が多くを占めていた文化会館の在り方に一石を投じた。人口約24万人、東京から約100キロメートルの位置にある地方都市の、しかも，公立の施設においてこのような事業展開が行われるようになったことで、水戸芸術館の名は広く知れわたり、水戸市民のみならず、近隣の県や東京方面からも観客が集まった。水戸芸術館は、まちづくりの上で、水戸を芸術文化のまちとし、そのためには、この館をプロフェッショナルによる芸術「創造」の拠点とすることを目指した。このねらいは的中したといえよう。

一方、遠野市民センターの場合は、遠野物語ファンタジーに見られるように、あくまで市民参加の方向を堅持している。センターの設置は、まちづくりの上で、地域住民の文化活動を助長することにあり、従って、余所の目を意識したものではなかった。しかし、市民による手づくりの舞台を継続していったことで、遠野の名は——柳田国男の遠野物語の影響もあって——全国的に知られるところとなった。また、これを機に、市民の間には、さまざまな文化活動が育っていった。その意味で、遠野市民センターそのものは、市民「参加」の形態をとったまちづくりの成功事例といえる。

水戸芸術館の行き方については、最近、大衆性のある公演の実施や貸館方式を導入し、市民の多様なニーズに応えるべきだとの声が聞かれるという。公立館としての性格上、住民のさまざまな期待に、何らかの意味で応えていかなければならないであろう。しかし、当初の方針を貫く限り、市民ニーズ——特に市民による館の利用——との間には、少なからずギャップが生じることは否めない。

遠野市民センターについても、これまで遠野物語ファンタジーの事業の中心となって活動した人々が、現在では社会の中堅となって全精力を傾注できなくなり、後継者の養成が課題になっている。また、原案、脚色、キャスト等の公募に対する市民の反応が、必ずしも積極的ではないといった問題もあるという。

4）まちづくりの拠点として

水戸芸術館と遠野市民センターの事業は、運営の形態において対極にあり、文化会館の在り方について2つの典型例を示している。すなわち、水戸芸術館は、専属の楽団と劇団を持ち、芸術監督によって企画、運営が図られるという、プロフェッショナルによる「創造型」の運営に徹しており、他方、遠野市民センターは、（事業の1つではあるが）市民すなわちアマチュアによる「参加型」の運営の典型を示している。

水戸芸術館が、水戸という地方都市において、全国の文化会館に先駆け、プロフェッショナルによる創造型の運営形態を導入したことの意味は大きい。創造性の発揮と地域住民の要望をどのように調和させ、まちづくりの一環として定着させていくか、水戸芸術館の今後の動向が注目される。

また、遠野市民センターに見る参加型の文化活動は、これを引っ張っていく人材の存在と、目に見えない地道な努力の積み重ねが必要である。遠野市民センターの運営の在り方とともに、遠野物語ファンタジーの実施が、住民参加というソフト面でのまちづくりの先行例として、これから、どのように市民の間に定着し発展していくか期待される。

文化会館は、地域のシンボル的な存在であり、まちの景観を引き締め、際立たせる役割も持っている。また、そこで行われる事業は、まちに潤いを醸し出し、そこに集う人々の流れは、まちに文化的な活気をもたらせる。それは、中村良夫氏のいう「日常生活環境の美的整序」に寄与し、「『生活教養』の涵養と発現」に裨益する。また、その意味で、森啓氏のいう「都市型社会にふさわし」く、「自らのライフスタイルを変容させる『市民文化の拠点』」であるといえる。

文化会館の運営形態が「創造型」「参加型」――この間にいくつものバリエーションがあるが――のいずれであるかを問わず、まちづくりの中における文化会館の存在意義は大きい。現在、すべての文化会館が、その有すべき本来の機能を発揮しているとはいい難いが、今後、まちづくりの中核として、文化会館の持つ意味はますます高まっていくことが予想される。文化会館の機能を、まちづくりの中に積極的に位置付けていくことが必要であろう。

3．地域舞台芸術の創造の拠点

（1）貸館性から創造性への転換

文化会館は、公会堂にその淵源が求められるように、当初貸館から出発した。それは、一方において、地域住民に対し中央の水準の高いプロフェッショナルによる舞台芸術を鑑賞する機会を提供するとともに、他方、市民すなわちアマチュアによる多様な文化活動（ときには集会）の利用に供することを目的とした。このため、このような施設が皆無であったことも手伝って、あらゆるジャンルの公演に対応できる多目的ホールとして建設された。現在でも、大半の文化会館は、このような多目的性を持った施設として設置されている。当初、文化会館は、この2つの目的を充たすための「貸館としての性格」(*16)以上に出るものではなかった。

その後、このような貸館のみを行うことから、館として自前の事業を行う必要があるという認識が深まり、自主事業が、次第に館の運営に組み込まれるようになっていった。しかし、この自主事業も、公演の買い取りが中心であり、プロの公演を買い取って館の主催として実施するというにとどまった。従って、プロの公演団体が館を借りて行う場合と、

単に主客が逆になったというに過ぎない。それはまた、地域住民に対する鑑賞の機会を提供するという点でも、以前と大きく変わるものではなかった。

市民すなわちアマチュアによる文化活動の場の提供という今１つの目的は、最初はなかなか軌道に乗らなかった。それは、――地域によって相違はあるが――地域の芸術文化団体が育っていなかったことが、その原因として挙げられる。1970年代に入り、都道府県・市町村の教育委員会も、地域文化活動の推進について施策を講じ始めたが、これに拍車をかけたのが、1977年の文化庁による地方文化振興費補助金（参加する文化活動等補助）の創設であった。これは、市町村における住民自らが参加して行う芸術文化活動の奨励、促進を目的とした。

この補助金の創設以後、地方公共団体も積極的に地域の文化活動の推進を図るようになり、地域文化活動はようやく活発化していった。先に述べた「遠野物語ファンタジー」も、この補助金の対象となっている。また、この補助金の一部には、文化会館の自主事業に対する補助も含まれていた。1985年まで存続したこの補助金は、その間、地域文化活動を推進し、その形成に少なからず寄与したといえる。なお、翌1986年から、文化庁は、それまでの地域文化活動の動向を勘案し、地域の文化活動を一堂に会し、互いに刺激し合い、また横の連携を促進するため、県と共同して国民文化祭を開催している。

地域住民による文化活動は、当然ながら文化会館を場とすることが多い。従って、活動の活発化に伴い、文化活動の場としての文化会館の内実も次第に充足されるようになった。そして、これらは、文化会館の自主事業の中にも組み入れられるようになっていった。このようにして、文化会館の自主事業には、プロの公演を提供する鑑賞事業に、地域住民・芸術文化団体と連携して行われる地域舞台芸術の公演が加わり、ようやく、文化会館の本来の機能が発揮されるようになった。

しかし、鑑賞の場としてであれ、市民文化活動の場としてであれ、文化会館に求められたのは、依然、あらゆるジャンルに対応できる多目的性にあった。一方、1980年前後から、――多目的ホールを持つ文化会館が、ほぼ全国的に整備されてきたこともあって――音楽、演劇など特定のジャンルに特化した専門のホールを有する会館が設置され始めた。ハード面でのこのような傾向と、それまでの文化活動活発化の傾向と相俟って、文化会館を場とする「創造性」ということについての認識が次第に深まっていった。

1978年に設置された尼崎の青少年創造劇場（ピッコロシアター）は、その先駆けをなすものであり、青少年の芸術的な関心を高め、また、成人を対象とした演劇面での創造的な自主事業を展開している。このような会館は、その後いくつか誕生していった。そして、これらは、主として市民すなわちアマチュアの文化活動に関し、その創造プロセスを培っていくことをねらいとし、創造性という面での文化会館の在り方を方向付けている。一方、最近では、水戸芸術館のような、プロフェッショナルによる創造活動に特化した例も現れ始めた。

いずれにしても、文化会館に対しては、従来の貸館という性格を脱し、創造性という面についての期待が高まり、また、そのような認識も次第に一般化しつつある。ただ、アマチュアを主体とするか、プロフェッショナル中心かで、その在り方は異なってくる。次に、この点を考察してみよう。

（２）創造プロセスにおける２つの視点

清水裕之氏は、我が国の文化会館は、貸館性（創造活動外部依存性）、外部組織依存性、外部施設依存性の３つの特徴があるという。すなわち、舞台芸術制作の観点から眺めた場合、事業、組織、施設ともに自己完結性に乏しく、欧米の劇場に見られるような、すべてを内部で賄うクローズドシステムに対して、ほとんどを外部に依存するオープンシステムとなっており、専ら「上演主体型施設」として機能している。そして、このような性格を改め、自主制作性を持った「創造型施設」への転換を提唱している(*17)。

また、同氏は、芸術文化活動には、「活動の成果としての完成度を追求」する「プロフェッショナルな指向」と、「活動すること自体」に価値を置く「アマチュアの活動」があり、優れたプロの活動がなければアマチュアの活動は育たず、従って、両者の協力関係をいかにつくるかが必要であるとしている。そして、「創造のプロセス」を重視するアマチュアの活動に対しては、会館運営の機会均等という悪平等を直し、定期的、連続的な使用を許すべきであり、また、専門施設化の促進と稽古場の充実が必要であることを指摘している(*18)。

同氏は、文化会館の「舞台芸術創造の社会オープンシステム」としての実態を認識し、その上で、創造型施設として必要な条件を述べている。従って、同氏にあっては、プロによる創造活動とアマチュアの芸術文化活動に優劣をつけることなく、両者の協同関係こそが必要であるとしている(*19)。

先に述べたとおり、文化会館の在り方には、水戸芸術館のようなプロフェッショナル志向と、遠野市民センターに見られる純然たるアマチュア活動によるものとの両極がある。水戸芸術館の行き方は、文化会館全体の中では、まだ極めて特殊な例であり、創造型事業の展開を図っている館の大半は、いうまでもなく、地域住民すなわちアマチュアの文化活動に重点を置いている。地域の芸術文化創造という観点からは、どちらかに優劣を付けるというわけにはいかない。それは、それぞれの地域の立地条件、施設の多寡、文化活動の成熟度など、多くの条件によって制約される。

一般的には、地方公共団体は、文化会館を地域文化活動の拠点として位置付けることに主眼を置いている。文化会館が、地域住民の利用に供する施設という点からは当然といえる。その意味で、水戸芸術館のプロフェッショナルへの特化に対して、地域から、市民の多様なニーズに応えるべきだとの声が聞かれるのも故なしとしない。地域の文化的自律性と主体性を確保するためには、市民すなわちアマチュアによる文化活動が第一義に考えられるべきであろうことは否定できない。

一般市民すなわちアマチュアによる文化活動を文化会館運営の主要な内容とする場合、清水氏の指摘にある使用上の便宜、稽古場の充実等、諸条件の整備が必要となってくる。それは、上演施設から創造施設への転換を意味する。最近の文化会館では、次第に、稽古場の設置等への配慮が行われるようになってきた。しかし、機会均等の原則を打破し、特定の団体に継続的な使用を認めることは、「公の施設」としての性格上、なかなか困難な状況にある。今後、この点についての理論的な詰めと運用の在り方が望まれるところである。

プロフェッショナルの導入と定着は、長期的には地域にとって大きな財産となる。それは、地域の文化水準を高め、市民の芸術文化活動に直接的な刺激を与える。施設がほかに全くないにもかかわらず、一般市民の活動を締め出すような場合はともかく、市民の利活

用できる施設が複数存在している地域では、行政の見識により、プロに特化した創造活動の場を設けることは、地域全体にとって大きなメリットとなる。それは、アマチュアとの協同公演等を企画することによって、地域文化活動の全体的な質を高めることにもつながる。1996年に開場した静岡県舞台芸術センターは、このような、プロフェッショナルを中心としつつ、加えてアマチュアにも配慮した創造活動の展開を考慮していると聞く。

地域にとって究極の目標は、地域の文化的自律性の確保と地域からの文化発信にあるとすれば、文化会館をアマチュア文化活動の拠点とするか、プロの創造活動の中心と考えるかは、方法論の違いに過ぎないともいえる。アマチュア文化活動が盛んになると同時に、その中から水準の高い芸術文化団体が生まれ、地域を拠点として活動できるような状況が生じることが、地域にとっては最も望ましいことであろう。逆にまた、文化会館が、当初からプロフェッショナルの団体を抱え、それが地域に根付き、定着すれば、真に市民のものという意識が生じ、地域の誇りとなっていくであろう。

当面、プロフェッショナルによる創造活動も導入しつつ、アマチュア文化活動の推進を図り、両者が相互に協同関係を保って展開されるような運営を図ることが必要であろう。

（３）地域舞台芸術の創造に向けて

地域文化政策の目的は、文化の均霑と地域文化の自律性の確保にある。前者は、中央と地域の――なお厳然と存在している――文化格差を是正し、平均的な文化の水準を確保し、維持することにある。後者は、「地方の時代」の中核概念ともいえ、地域において特色ある文化の開発を行い、地域文化の固有性を発揮することにある。文化会館に即していえば、前者としては、質の高い舞台芸術鑑賞の機会が提供されることにあり、後者としては、舞台芸術の創造活動が活発に行われるとともに、そこから全国に向けて発信されることであろう。その意味で、文化会館は、地域文化政策にとって、舞台芸術の振興と発展を図る上で、極めて重要な施設である。

しかし、地域舞台芸術の創造とその固有性確立の階梯は、地域の実態に応じて千差万別である。地域にそのような芽がほとんどない場合から始めて、地域舞台芸術が確立していくステップを想定してみよう。

多くの場合に見られる第１段階のものは、各種の舞台芸術に係るイベントの実施である。通常、○○祭という形で実施されるが、このようなイベントを行うことによって、集客の効果と知名度の向上が得られ、また、それによって舞台芸術の地域への定着が図られる。

第２の段階でよく見られるのが、プロフェッショナルの招聘公演である。イベントという一過性の形をとらず――あるいはこれと並行して――、日常性の中に組み込まれて行われる。招聘公演によって、地域の舞台芸術関係者は、鑑賞の機会と多くの刺激が得られる。しかし、イベントの実施や招聘公演は、地域の舞台芸術の振興にとってはまだ初歩的な形態といえる。

第３の段階として考えられるのは、近年その例が見られるようになったフランチャイズ制ないしレジデント制の導入である。これは、オーケストラやオペラ団、カルテット等のプロフェショナルの公演団体や舞台芸術家と契約を結び、彼らに日常的な稽古場ないし定期公演の場を提供し、活動の拠点としてもらうことである。これによって、彼らは恒常的な活動の場を確保でき、また、地域芸術文化団体にとっては、彼らから刺激を受け、相互の交流と協同公演等を通じて水準の向上に役立つこととなり、双方にとって利益となると

ころが大きい。そして、場合によっては、これらのプロフェッショナルが地域に定着することになれば、それが地域の芸術団体として、将来にわたって活動することにもつながっていく。

第４の段階は、芸術監督制の確立である。まだその例は少ないが、近年、芸術監督制を採用する文化会館が、徐々にではあるが増えてきている。先の水戸芸術館は、その典型的な例といえる。この場合、芸術監督には、一定の任期を付して就任してもらい、館の運営、特にその芸術部門の運営に関しては、任期中、芸術監督の才量にほとんど全権を委ねているのが通常である。また、これをさらに進め、館長に芸術家等を充てているケースもある。これまでの例では、いずれも著名な芸術家やその世界の第一人者が就任し、それによって、館の運営の活性化と地域の舞台芸術の展開に貢献している。

芸術監督の考えにより、その運営方針は区々にわたる。水戸芸術館のようなプロフェッショナルに傾斜した運営を行っている館もあれば、熊本県立劇場のように、地域の芸術文化の掘り起こしとその舞台化を図り、これらを全国に向けて発信しようとしているケースもある。また、尼崎の青少年創造劇場のように、演劇学校を設けて生徒を募集し、プロの指導による講習を行い、最後に発表公演をするという、市民すなわちアマチュアの芸術文化活動の人材の養成とその組織化に努めている例もある。

文化会館では、このような芸術監督制を何らかの形で採用し、館の運営を図っていくことが、大局的には、館の活性化と地域の舞台芸術の発展に資することになろう。もっとも、芸術監督は、必ずしも著名な芸術家等である必要はない。地域によっては、地域の文化活動の従事者で、会館の運営に携わり、これを成功に導き、また地域文化活動を盛んにさせていった例も多い。地域の事情はさまざまであり、地域に最も適当と考えられる方式を考えるべきであろう。

以上のようなステップを踏むことは、１つの方法論であるに過ぎない。プロフェッショナルの導入又は定着と、それによる市民文化活動の活性化と水準の向上、芸術監督制の導入による館の斬新な運営という図式が、すべての文化会館に当てはまるわけでない。現に、遠野市民センターにおける遠野物語ファンタジーは、プロの手を全く借りず、市民の手づくりによって、極めて特色ある事業の展開が図られている。遠野の運営形態は、従って、プロも芸術監督も排除した、全くのアマチュアによる地域舞台芸術創造活動の典型である。地域の事情によって、文化会館の設置・運営の目的、形態はさまざまである。むしろほとんどの館が、市民文化活動の場を意図している実態に鑑みれば、遠野の形態こそ、その本来の在り方といえるかも知れない。

いずれにしても、文化会館設置の究極の目的は、地域舞台芸術を創造し、その固有性を確立し、それによって、地域文化の自律性を確保することにある。従って、それを実現するに当たっては、先行例を参考にしながらも、これにとらわれることなく、地域の実情、文化会館の占める位置等に応じた独自の運営形態を開発していくことが必要であろう。

４．マネージメントの確立に向けて

（１）文化政策の優位性と文化会館

「文化の時代」「地方の時代」の標語が、1980年前後から唱えられてすでに久しくなるが、今日漸く、文化についての認識が、それまでの経済価値への信奉を凌駕するに至った

たといえる。文化があらゆる価値の上位概念として捉えられるようになり、それによってまた、文化が、政策全般の重要な理念の１つとして認識されるに至った。特に、地域文化政策の場面では、このことが明瞭に現れ始めている。

すなわち、文化政策が、――緩やかではあるが――他の政策の上位に位置付けられるとともに、他の政策を包括する総合政策としての色彩を強めている。そして、政策全体が、文化政策に収斂する方向に向かっている。特に、まちづくりにあっては、文化を中核に据え、各種の政策を文化の名の下に統合しようとする傾向にある。文化政策は、あらゆる政策を横断する共通項として認識され、各種の政策を牽引していく中心的な力として作用するようになってきた。その意味で、今や地域にあっては、文化政策の優位性が確立されようとしている。

地域の文化政策において、文化会館は特に重要な地位を占めている。それは、都市景観の主要な部分を形づくり、文化の基盤を形成する。そこで展開される事業は、市民に優れた舞台芸術鑑賞の機会を提供するとともに、地域住民に文化活動の場を確保する。かくて、今日、文化会館は、地域における舞台芸術創造の拠点としての機能を持つべきだとする認識が、漸く一般化するようになってきた。文化会館の設置と運営は、ハード面、ソフト面を問わず、地域文化政策の中核を形成しつつあるといえる。

文化会館の機能は、同じ文化施設であっても、美術館、博物館とは異なっている。美術館、博物館にあっては、――普及活動の一環として制作の場を設けることがあっても――その機能の中心は、常設展、企画展を通じて、地域住民に対し、優れた美術作品「鑑賞」の機会を提供することにある。文化会館においても、舞台芸術鑑賞の機会の提供という面では同様であるが、決定的な違いは、地域住民を糾合し、舞台芸術の「創造」に参加させる点にある。そこでは、地域住民の積極的な役割が期待され、文化創造における地域住民の主体性の確立と自律性の確保に焦点が当てられるといってよかろう。

文化会館を場として展開される活動は、――地域住民の参加とそれによる地域舞台芸術の創造いうことを念頭に置けば――まちづくりにおけるソフト面の最も重要な部分を担っている。まちづくりが、今日の地域政策の核心を成すものであることを考えれば、文化会館の設置と運営はその中核に位置し、まちづくりの主要な側面を代表するものして捉えることができる。

（２）文化会館をめぐる課題

文化会館の運営をめぐっては、多くの課題が存在するが、その最も大きなものは、館の方針と地域住民の多様なニーズとの調和である。地域住民の要求は極めて多岐にわたる。一方では、水準の高いプロフェッショナルの舞台芸術に接することへの期待が大きく、また他方では、住民自らの活動すなわちアマチュア文化活動の場として機能することを欲している。また、その場合、舞台芸術各ジャンルの間はもとより、芸術文化団体相互の間にあっても、利害は微妙な対立を見せる。貸館の場合に、機会均等主義をとらざるを得ない背景もこの点にある。

地域住民の異なった要求に対し、すべて応えることはもとより不可能に近い。このため、住民の要求を、館の運営にいかに取り込んでいくかが重要な課題である。文化会館としては、多様な要求に総花的に対応するのではなく、確固たる運営方針を固め、この方針の下に、各種のニーズを整理し、場合によっては優先順位を付すことも必要となろう。要は、

地域舞台芸術の創造という大きな目標を達成するために、どのような方法があるかを模索し、多様な手段を駆使して館の運営に当たることが必要であろう。

文化会館におけるハード、ソフト両面の整合性も、重要な課題である。文化会館は、ハコは立派だが中身が薄いと盛んに揶揄されてきた。行政はもとより住民の立場からも、一旦つくるからには、都市景観の中にその存在を位置付け、できる限り住民のニーズを取り入れ、外観、機能ともに優れたものを建設したいという気持があるのは当然である。現在、各地の会館は、そのような多くの要求を踏まえて設置されてきた。そのため、多かれ少なかれ、多目的性が追求されてきたといえる。今日では、これに対する反省から、——また、各地で設置がほぼ一巡したこともあって——専門ホールの設置が次第に見られるようになってきた。しかし、多目的ホールであれ、専門ホールであれ、問題は、その後の運営、すなわちハード面に見合うソフト面の充実にかかっている。

開館後、必要なのは、いうまでもなく運営のための経費である。舞台芸術公演を中心とする館の運営は、すべてが独立採算で賄えるものではない。また、地域住民に鑑賞と活動の場を提供するという趣旨からも、運営経費の基本的な部分は、公費で措置される必要があろう。このため、行政による予算措置いかんが、館のその後の運営を左右する。多くの場合、ハコはつくったがその後の予算措置はおろそかであるというのが、これまでの批判であった。地域舞台芸術の定着と発展を念頭に置き、行政サイドでは、可能な限り必要な予算措置を講ずべきであろう。

また、館を運営する人材の育成も焦眉の急となっている。文化会館の運営は、地域の実情に応じて、地方公共団体の直轄方式、運営財団に委ねる方式がとられているが、いずれも、職員の大部分は、地方公共団体からの出向によっていることが多い。このような職員は、2～3年ごとに代わり、結局専門家としての素養に欠けた者が館の運営に関与することになるため、全体としてソフト面が弱くなるということがよくいわれる。職員の交替は、一時館の機能を減退させることがあるかもしれないが、反面、固定した考えを打破し、新鮮な角度からものを見ることができるというメリットもある(*20)。しかしながら、文化会館が、地域の舞台芸術の創造を担う施設であることを考えれば、それなりの固有の人材を確保していくべきであろう。目下のところ、このような専門職員の育成は、ようやく緒に就いたばかりである。

（3）経営的視点の必要性

上に述べた課題に対応していくために、なによりも必要なことは、文化会館が、1つの経営体であるという認識であろう。もとより文化会館は、地方公共団体が設置する公の施設である。従って、その運営は、基本的には行政の論理に従うことが要請される。しかし、文化会館は、純然たる事業機関であり、その目的に沿うよう、行政から相対的に独立した運営方針がとられて然るべきである。従って、館長ほか——芸術監督制をとっている会館では彼らにも——に多くの権限を委ね、彼らの運営方針を最大限尊重することが望ましい。現に、芸術監督制を導入した館では、行政は、必要な予算措置や人材の手当等を講ずる一方、彼らに多くの権限を与え、運営に関して中立的な態度を保持している。

このようにして、ある程度自律的な運営が認められる以上、文化会館は、自己を経営体として認識し、そのための努力が必要となってくる。人的な面では、行政から派遣された職員が中核となることは当然としても、慢性的なスタッフ不足に対処するためには、ボラ

ンティアを活用して、館の運営を補完するなどの方法がとられる必要があろう。美術館や博物館では、すでにこのようなボランティアを積極的に活用している例が見受けられる。ボランティアについては、阪神大震災（1995年）を契機に、ようやくその存在が認知され、法制化も図られた（1998年）。今後の高齢化社会に向けて、ボランティア活動は活発化していくことが予想され、文化会館としても、その活用を視野に入れる必要があろう。

また、財政面に関しては、行政サイドで措置される予算のみを当てにするだけでなく、近年の民間企業等による支援（メセナ）活動が、次第に盛んになり始めた状況を踏まえ、これら民間からの寄付を積極的にあおぐべきである。すなわち、予算というあてがい扶持に頼るだけでなく、行政も民間企業等も資金獲得の対象に過ぎない、という発想の転換が必要である。それによって、予算も寄付金も、館の全体的な財務の一環に位置付けられ、経営体としての認識が定着していくこととなろう。

文化会館を経営体として捉え、人的、財政的な面すべてを行政におぶさることなく、ボランティアの組織化やメセナの誘導によって多面的な運営を図ることは、文化会館の自律につながっていくものであり、今後の文化会館の在り方として、このような視座の転換を図っていくことが望まれる。

（4）マネージメントの確立に向けて

先に述べたように、文化会館は、地域文化政策の一環として、まちづくりの重要な一翼を担っている。それは、市民に対し、舞台芸術鑑賞の機会とアマチュア文化活動の場を提供し、地域舞台芸術創造の拠点として、地域文化の主要な基盤を形成する。従って、文化会館の運営には、地域経営全体の中での位置付けという総合的な視座が、まず第1に求められなければならない。

また、文化会館を経営体として捉える限り、行政の基本には従うものの、それから相対的に独立して運営を図るという認識を持つことが必要である。そして、先に述べた、行政によって措置された人的、財務的範囲を超える、多様な角度からの運営に目が向けられなければならない。経営的な視点の導入は、文化会館の運営において必要な第2の点である。

そして、文化会館の中心的な機能である舞台芸術創造の拠点という点に着目すれば、プロを導入するにせよ、アマチュア文化活動の場に徹するにせよ、舞台芸術創造のプロセスに関するノウハウの蓄積が要請される。この中核機能に関しては、多くの利害関係者が外部に存在するため、彼らのニーズを最大限汲み上げながら、館としての見識において整理し、主体性を保ちつつ運営を図ることが必要となってくる。文化会館が、舞台芸術創造の独自のノウハウを確立し、外部関係者の利害を調整しつつ、館の主体的な機能を維持していくことは、会館運営において求められる第3の点といえる。

これまで、文化会館は、行政によって措置された予算ないし人的配置以上に、その運営の範囲を拡大しようとはしなかった。また、地域住民に対する機会均等の原則に徹するあまり、会館の利活用に関する住民の要求に対し、メリハリを付けることもあまりなかった。まして、館が独自にプロデュースして創造活動を行うことは、一部の例外を除いて見られなかった。このようなことが積もり積もって、ややもすると、館の運営は硬直化する傾向にあったといえる。

文化会館は、館の外に位置する行政、地域住民、芸術文化団体等を外部環境として相対化して捉えるとともに、これらすべてを糾合する実体として機能すべきである。そうする

ことによって、館としての主体性を維持し、独自の活動が可能となる。また、そのことで、文化会館は、地域文化の創造主体としての存在を主張することができるであろう。

地域経営の一環という総合的視座の必要性、経営的視点を必要とする経営体としての存在、創造プロセスに関するノウハウの蓄積・開発といった諸点を勘案すれば、文化会館の管理・運営は、「マネージメント」として新しく捉え直される必要があろう。

*1 清水裕之『文化会館の構造転換—必要性とその方向』（学位論文），pp. 29-30，1982年

*2 文化庁「地方文化施設整備費補助金交付要綱」文化庁文化部文化普及課編『地方文化施設整備費補助金交付施設概要』pp. 434-445

*3 文化庁『文化庁のあゆみ』pp. 26-27，1973年

*4 文化庁編『文化行政の歩み—文化庁創設10周年にあたって—』pp. 134-135，1978年

*5 文部省『平成５年度我が国の文教施策—「文化発信社会」に向けて—』pp. 64-65，1993年

*6 清水裕之「演劇を主体とした創造型公共舞台芸術施設の基本理念と施設計画の課題」『日本建築学会計画系論文報告集第437号』1992年。以下、「清水論文No. 1」という。

*7 清水裕之「文化会館をめぐる文化行政—「文化振興会議」にみる文化行政と文化会館（その１）」『日本建築学会計画系論文報告集第392号』1988年。以下、「清水論文No. 2」という。

*8 文化庁『我が国の文化と文化行政』p. 36，1989年

*9 総務庁行政監察局編『文化行政の現状と課題—21世紀に向けた芸術文化の振興と文化財の保護—』大蔵省印刷局，pp. 35-59，1996年

*10 清水論文No. 2

*11 中村良夫『風景学入門』中公新書，pp. 18-25，1982年

*12 森啓編著『文化ホールがまちをつくる』学陽書房，p. 24，p. 30，1991年

*13 森啓編著，前掲書，p. 23

*14 佐藤一子「水戸芸術館の運営と事業展開」科学研究費基盤研究『文化政策による地域活性化の実態及び効果に関する総合的研究』(研究代表者 根木昭)研究成果報告書，pp. 175-181，1997年

文化庁『活力ある地域づくりのための地域文化施設のあり方に関する調査報告書』付属資料，pp. 20-23，1995年

*15 （財）日本システム開発研究所『地域活性化に向けた新たな地域文化活動のあり方に関する調査報告書』pp. 74-75，1992年

*16 清水論文No. 1

清水裕之「文化会館をめぐる文化事業—「文化振興会議」に見る文化行政と文化会館（その２）」『日本建築学会計画系論文報告集第402号』1989年。以下、「清水論文No. 3」という。

*17 清水論文No. 1

*18 清水論文No. 3

*19 清水論文No. 3

*20 諸井誠「公立劇場発展のために 私は『人事異動』賛成派」1996年５月８日付読売新聞夕刊

第２節　美　術　館

１．博物館と美術館

（１）博物館制度と博物館の性格

美術館は、博物館の一種である。従って、美術館の制度は、博物館制度の一環に位置付けられる。このため、まず博物館制度全般と博物館の性格について概観してみよう。

博物館は、現行制度の上で、社会教育施設としての博物館、文化施設としての博物館、研究施設としての博物館に性格上区分される。

１）社会教育施設としての博物館

教育基本法（1947年）は、「教育の目的は、あらゆる機会に、あらゆる場所において実現されなければならない」（第２条）とし、このため「社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励」（第７条第１項）される必要があり、「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館等の施設の設置、学校の施設の利用その他適当な方法によって教育の目的の実現に努めなければならない」（同条第２項）としている。このように、博物館は、まず教育基本法において、社会教育のための施設として位置付けられている。

社会教育法（1949年）はこれを受け、「博物館は、社会教育のための機関とする」旨を明記するとともに、「博物館に関し必要な事項は、別に法律をもって定める」（第９条）こととしている。

そして、1951年に制定された博物館法は、「社会教育法の精神に基づき、博物館の設置及び運営に関して必要な事項を定め、その健全な発達を図り、もって国民の教育、学術及び文化の発展に寄与することを目的」（第１条）としている。

博物館法では、博物館を、「地方公共団体、民法第34条の法人、宗教法人又は政令で定めるその他の法人が設置」し、かつ、都道府県教育委員会により「登録を受けたもの」に限定している（第２条第１項）。すなわち、地方公共団体の設置する「公立博物館」と、その他の法人の設置する「私立博物館」に区分し（同条第２項）、いずれも都道府県教育委員会の登録を受けることを要件としている。

一方、博物館法は、「博物館の事業に類する事業を行う施設」で、「国が設置するもの」にあっては文部大臣、「その他の施設」にあっては都道府県教育委員会により、「博物館に相当する施設」として指定を受けることができることとしている（第29条）。そして、先の「登録博物館」とこの「博物館相当施設」が、法の規定する「博物館」と呼ばれるのが通例となっている。

なお、文部省では、博物館法上の登録博物館でも博物館相当施設でもないが、博物館と同種の事業を行う施設を、「博物館類似施設」として社会教育調査の対象としている。

このように、博物館は、教育基本法→社会教育法→博物館法という一連の法体系、及び社会教育政策の中で、「社会教育施設」としての位置付けがなされている。

２）文化施設としての博物館

文部省・文化庁の所掌事務に、「政令で定める文化施設において文化若しくは文化財又は自然科学に関する重要な資料を収集し、保管し、及び公衆に供覧し、並びにこれらに関連する調査研究を行うこと」が規定されている（文部省設置法第５条第100号）。

文部省に置かれる国立科学博物館（文部省組織令第71条）、文化庁に置かれる国立博物館、国立近代美術館、国立西洋美術館及び国立国際美術館（同令第108条）が、この文化施設に相当するものとされている（同令第83条、第116条）。

国立博物館としては、東京国立博物館、京都国立博物館、奈良国立博物館の３館が、また、国立近代美術館としては、東京国立近代美術館、京都国立近代美術館の２館が置かれている（文部省設置法施行規則第80条の22、第100条の３）。

このように、文部省・文化庁が「施設等機関」として設置する博物館・美術館は、文部省設置法、文部省組織令、文部省設置法施行規則の諸条項において、「文化施設」として位置付けられている。

３）研究施設としての博物館

国立学校設置法は、「大学における学術研究の発展その他政令で定める目的に資するため、大学の共同利用の機関として、政令で定めるところにより、研究所その他の機関を置く」こととし（第９条の２）、これを受けて、国立民族学博物館、国立歴史民俗博物館が設置されている（同法施行令第８条）。

国立民族学博物館及び国立歴史民俗博物館は、大学共同利用機関として――いわば大学と同等の機関として――「大学における学術研究の発展」と「資料の公開等の一般公衆に対する教育活動の推進」に資する（同第８条）という役割を担っている。

また、東京大学総合研究博物館、東京芸術大学芸術資料館などの国立大学附属博物館で、学内共同教育研究施設等として設置されている博物館も多数存在している。

これら「大学共同利用機関」としての博物館、「学内共同教育研究施設」等の博物館は、いずれも、国立学校設置法、同法施行令、同法施行規則の諸条項において、国立学校の範疇に含められ、「研究施設」として設置されている。

なお、文部省・文化庁の所掌事務として、「政令で定める研究施設において教育、学術又は文化に関する研究を行うこと」が規定され（文部省設置法第５条第37号）、国立科学博物館は、この研究施設にも相当するものとされている（文部省組織令第82条）。従って、国立科学博物館は、文化施設と研究施設の二重の役目を負っているということができる。

４）「文教」政策の対象としての博物館制度

博物館には、以上３つの性格上の区分があることについて、従来、多くの博物館関係者から、制度そのものを混乱させているという指摘がなされてきた。特に、文部省・文化庁の施設等機関として置かれている博物館が、博物館法の枠外となっていることについて、博物館体系を破壊するものであるとの批判が強い(*1)。

これらの指摘や批判は、博物館法（1951年）に先立って制定された文化財保護法（1950年）において、国立博物館が文化財保護委員会（当時）の付属機関となったこと、これにより博物館法の枠外に置かれ、学芸員制度の対象外とされていることなどが、主たる理由として挙げられている。

しかし、現在の博物館法の、社会教育施設としての博物館を前提とした制度に一元化されるべきであることを意味するのであれば、必ずしも当を得たものとはいえない。

博物館は、「教育・学術・文化」（＝文教）すべての面に関わっている。教育、学術、文化のうち、教育は主として「学習」の面を、学術と文化は主として「創造」の面を担っている。学習と創造は、お互いに唇歯輔車の関係にあり、このため、文教政策において、

教育、学術、文化は密接不可分のものとして推進されてきた。博物館に、教育＝社会教育の面だけが強調される理由は見い出し難い。

また、博物館に、教育、学術、文化の３つの側面があるからといって、すべての博物館が、これらを均分して備えなければならないものではない。博物館に個性と多様化が求められている今日、博物館によっては、これらの発現の方向に相違があってもよい。博物館制度は、広く「文教」すなわち「教育・学術・文化」の括りの中に位置付けられている。文教政策全体の中で、博物館に異なる性格付けがなされているからといって、そのことが直ちに制度の矛盾をきたすことにはつながらない。

文教政策上、博物館法は、公・私立博物館につき、これらが主として社会教育のために機能することに着目して制定されている。一方、文部省・文化庁の施設等機関としての博物館は、その文化的側面を重視し、主に文化施設としての性格を付与されたものである。そして、大学共同利用機関、大学附属博物館については、研究面を重視し、主として研究施設としての性格を中心として設置されている。すなわち、文化施設としての博物館と研究施設としての博物館は、それぞれ文化及び学術政策の遂行という観点から、文部省・文化庁が設置者の立場で設けているものである。

また、博物館法では、博物館相当施設として指定を受ければ、国立博物館も博物館法に連結される。現に、国立科学博物館、東京国立近代美術館、国立西洋美術館のほか、多くの大学附属博物館がこの指定を受けている。すなわち、国立博物館が、――主たる目的は異なるにせよ――社会教育施設としての性格を持とうとすれば、博物館法上の博物館となる道が開かれ、博物館法との連携が保たれるようになっている。

なお、文教政策を担わない他省庁が設置する博物館、私立大学の附属博物館、営利法人、個人立の博物館についても、博物館相当施設の指定を受けることができることはいうまでもない。

以上のように、文教政策上の観点、博物館法との連結の仕組みの存在、制度そのものの定着といった諸点を勘案すれば、博物館が制度上３つの性格のものに区分され、並立しているという実態に、当面重大な構造上の欠陥は見い出し難い。

（２）博物館と美術館

美術館は、博物館の１形態である。博物館にはこれまで多くの分類が試みられているが、その中で、美術館は、おおむね「美術博物館」（文部省社会教育調査）ないし「美術館」（日本博物館協会）の名が与えられている。

１）博物館の一般的定義

博物館法は、博物館を、「歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管（育成を含む。）し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をすることを目的とする機関」（第２条第１項）と定義する（1951年）。

国際連合教育科学文化機関（ＵＮＥＳＣＯ＝ユネスコ）では、博物館とは、「各種方法により、文化価値を有する一群の物品ならびに標本を維持・研究かつ拡充すること、特にこれらを大衆の娯楽と教育のために展示することを目的とし、全般的利益のために管理される恒久施設、即ち、美術的、歴史的、科学的及び工芸的収集、植物園、動物園ならびに水族館を意味するもの」としている（1960年第11回ユネスコ総会『博物館をあらゆる人に

開放する最も有効な方法に関する勧告』）。

国際博物館会議（ＩＣＯＭ＝イコム）は、「博物館とは、社会とその発展に貢献し、研究・教育・楽しみの目的で人間とその環境に関する物質資料を取得、保存、研究、伝達、展示する公共の非営利機関」とし、「(ｉ)自然、考古学、民族学上の遺物、遺跡、史跡、及び人間とその環境に関連する物的資料を取得、保存、伝達する博物館の性格を有する場所　(ii)植物、動物の生物標本を収集・展示する機関、即ち植物園、動物園、水族館、ビバリアなど　(iii)科学センター及びプラネタリウム　(iv)図書館及び公文書センターの常設保存研究所及び展示ギャラリー　(v)自然保護地」も「博物館とみなす」こととしている（1989年第16回総会で採択された国際博物館会議規約第２条）。

イコムの定義は、イコム発足以来５回にわたって改正され、そのつど、より広範な領域を博物館の中に取り込もうとした結果、上のような定義となっている。その意味で、博物館法、ユネスコの定義の方が、より具体的で理解し易い内容となっている。

いずれにしても、これらの定義の中に美術館が含まれることはいうまでもない。

２）国立博物館についての個別定義

国立科学博物館は、文部省組織令において、「自然史に関する科学その他の自然科学及びその応用の調査研究を行い、並びにこれらに関する資料を収集し、保管して公衆の観覧に供するとともに、これに関連する事業を行い、あわせて自然史研究の指導、連絡及び促進を図る機関」とされている（第74条）。

同様に、文部省組織令において、東京、京都及び奈良の国立博物館は「文化財保護法第２条第１項第１号の有形文化財」、東京及び京都の国立近代美術館は「国立西洋美術館の所掌するものを除き、近代美術に関する作品その他の資料」、国立西洋美術館は「昭和30年10月８日に日本国政府及びフランス政府間に成立した合意に基づきフランス政府から日本国政府に寄贈された美術に関する作品並びに西洋美術に関するその他の作品及び資料」、国立国際美術館は「日本美術の発展と世界の美術との関連を明らかにするために必要な美術に関する作品その他の資料（その芸術上、学術上又は歴史上の価値にかんがみ、文化庁の他の施設等機関において収集し、保管して公衆の観覧に供することが適当と考えられるものを除く。）」を、それぞれ「収集し、保管して公衆の観覧に供し、あわせてこれに関連する調査研究及び事業を行う機関」とされている（第110条～第113条）。

また、国立学校設置法施行令で、国立民族学博物館は「世界の諸民族に関する資料の収集、保管及び公衆への供覧並びに民族学に関する調査研究」を行い、国立歴史民俗博物館は「我が国の歴史資料、考古資料及び民俗資料の収集、保管及び公衆への供覧並びに歴史学、考古学及び民俗学に関する調査研究」を行う機関とされている（第８条）。

これらの定義は、博物館法における博物館の定義と基本的に異なるものではない。博物館法の一般的定義を踏まえ、それぞれの博物館の設置目的に即し、より具体的な定義付けを行ったものといえる。

国立近代美術館、国立西洋美術館、国立国際美術館は、いうまでもなく本来の意味での美術館である。

また、東京、京都及び奈良の国立博物館は、文化財保護法の有形文化財、すなわち「建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書その他の有形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値が高いもの並びに考古資料及びその他の学術上価値の高い歴史資

料」（第２条第１項第１号）を対象としている。従って、この３国立博物館は、博物館の名が付されているものの、実質的には美術（博物）館に分類される。

３）博物館の分類と美術館

以上に見るように、博物館の定義の中には美術館も包括されている。しかし、「美術館」としての範疇が成立するためには、美術館に関する固有の定義が求められる。これについては次項に譲ることとし、ここで、博物館の分類と、その中での美術館の位置付けを簡単に眺めてみよう。

博物館の分類は、多くの博物館関係者により、さまざまな角度から多様な方法が試みられているが、博物館の中における美術館の位置付けを見るためには、博物館資料の種類に基づく分類が最も適当であろう。

文部省告示「公立博物館の設置及び運営に関する基準」（1973年）は、博物館を、資料の種類から「総合博物館」「人文系博物館」「自然系博物館」の３つに分類し、それぞれ次のように定義している（第２条）。

総合博物館　：人文科学及び自然科学の両分野にわたる資料を総合的な立場から扱う博物館

人文系博物館：考古、歴史、民俗、造形美術等の人間の生活及び文化に関する資料を扱う博物館

自然系博物館：自然界を構成している事物若しくはその変遷に関する資料又は科学技術の基本原理若しくはその歴史に関する資料若しくは科学技術に関する最新の成果を示す資料を扱う博物館

そして、この告示の取り扱いに係る社会教育局長通達（1973年）において、「人文系博物館としては、歴史博物館、美術博物館等」が考えられるとして、美術館は人文系博物館の１形態であることを示している。

文部省の社会教育調査では、この分類を基準にして、総合博物館、科学博物館、歴史博物館、美術博物館、動物園、植物園、動植物園、水族館の計８種類に区分している。日本博物館協会の区分も、おおむねこれに類似するが、社会教育調査とは若干異なり、美術博物館を美術館とするほか、計10種類に区分している。

いずれにせよ、取り扱う扱う資料の種類に基づく分類によって、博物館の中における美術館の位置もある程度定まってくる。端的にいえば、美術館は「美術資料を扱う博物館」ということができるであろう。

ちなみに、1993年度の社会教育調査によれば、登録博物館・博物館相当施設は861館、このうち美術（博物）館は281館（32.6%）を占める。また、博物館類似施設2,843館のうち、美術（博物）館は370館（13.0%）となっている。

２．美術館の意義

（１）形式的意義の美術館と実質的意義の美術館

美術館には、形式的意義の美術館と実質的意義の美術館がある。

形式的意義の美術館は、美術館という名を冠した施設がこれに当たる。従って、その内容がどのようなものであるかを問わない。例えば、単に展示機能のみを持つ施設（ギャラリー）も、美術館の名を付していれば、形式的意義の美術館といえる。逆に、実体が美術

館であっても、博物館の名称を使用していれば、形式的意義の美術館には該当しない。

実質的意義の美術館は、美術館としての実体を備えた施設を指す。美術館が美術館として存在するためには、一定の内容を有していなければならない。それは、前述した、博物館法や国立博物館・美術館に係る文部省組織令の定義から導き出される。

すなわち、美術館については、「美術に関する資料」の「収集・保管」「展示・公開」「調査・研究」「教育・普及」という、後に述べる４つの機能を有していることが必要である。美術に関する資料に関し、この４機能を備えた施設であれば、美術館という名称を使わなくても、実質的意義の美術館ということができる。それは、登録美術館であると美術館相当施設であるとを問わず、また、美術館類似施設と見なされているかどうかも問わない。

美術館は、美術に関する資料について、この４つの機能を備えた実質的意義の美術館として把握されなければならない。

（２）「美術に関する資料」の範囲

美術館は、美術に関する資料（以下、「美術資料」という。）に関し、先の４つの機能を備えた実体を持たなければならないが、美術資料の範囲いかんによってまたその意義が定まってくる。

美術資料の範囲について、博物館法では「芸術」（第２条第１項）、文部省告示「公立博物館の設置及び運営に関する基準」では「造形美術」（第２条第２号）を例示し、国立博物館・美術館に係る文部省組織令では、「文化財保護法の有形文化財」「近代美術に関する作品その他の資料」「西洋美術に関する作品その他の資料」「日本美術の発展と世界の美術との関連を明らかにするために必要な美術に関する作品その他の資料」（第110条～113条）を挙げている。

これらを総合的に勘案すれば、美術資料の範囲として、「絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書その他の有形の文化的所産で歴史上又は芸術上価値の高いもの」のほか、「考古資料及びその他の学術上価値の高い歴史資料」を加えることが適当であろう。

典籍、古文書、考古資料、歴史資料は、必ずしも美術的価値を持つとは限らないが、純然たる美術資料の外延に存在し、場合によってはこれを補完するものとして、美術資料の中に含めることが適当と考えられる。

国立博物館における「文化財保護法の有形文化財」には建造物を含むが、建造物は、美術作品としての価値を持つことがあるにしても、美術館の現状では、主として動産である美術資料を中心としているため、一応美術資料から除くこととする。

なお、総合博物館についても、このような美術資料を取り扱っていれば、その限りにおいて美術館に含めて差し支えないであろう。

（３）求められる４つの機能

博物館法では、博物館は、「資料を収集し、保管し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究」を行うものとする（第２条第１項）。国立博物館・美術館も、資料を「収集し、保管して公衆の観覧に供し、あわせてこれに関連する調査研究」を行うものとしている（文部省組織令第110～113条）。

博物館法は、さらにこれを敷延し、博物館の実施すべき事業として、次のようなものを

具体的に例示している（博物館法第３条第１項）。

① 博物館資料の豊富な収集と保管（第１号）

② 博物館資料の展示（当該博物館外での展示を含む）（第１号、第２号）

③ 博物館資料に関する案内書・解説書・目録・図録・年報・調査研究報告書等の作成と頒布（第６号）、文化財についての解説書・目録の作成（第８号）、講演会・講習会・映写会・研究会等の開催と援助（第７号）

④ 博物館資料、その保管・展示等に関する専門的、技術的な調査・研究（第４号、第５号）

⑤ 一般公衆に対する博物館資料の利用に関する説明・助言・指導、研究室・実験室・工作室・図書室等の提供（第３号）

⑥ 他の博物館・図書館・公民館・学校・研究所等との連携・協力（第９号、第10号）

博物館・美術館の目的規定とこれらの事業例から、博物館の機能として、「収集・保管」「展示・公開」「調査・研究」「教育・普及」の４つの機能が抽出される。そして、これら４つの機能は、博物館の一種である美術館にもそのまま妥当することはいうまでもない。

（４）４つの機能相互の関連

美術館は、このような「収集・保管」「展示・公開」「調査・研究」「教育・普及」の４つの機能を備えていることが必要である。

美術資料の「収集・保管」は、美術館が美術館として成立するための本質的な機能の１つである。美術資料を有さず、貸ギャラリーとしての機能しか持たない施設は、美術館の名を使用していても、実質的には美術館と見なすことはできない。なお、収集・保管の機能には、そのプロセスにおいて、分類、整理、保存、修復、管理という機能が内在している。

「展示・公開」もまた、美術館の本質的な機能の１つである。本来、博物館は「社会教育のための機関」（社会教育法第９条）であることからして、資料の展示・公開は、必然的に求められる機能である。美術館は、収集・保管する美術資料を「公衆の観覧に供する」ことを本来的な使命としている。特に、今後の生涯学習社会に対応した「開かれた美術館」の役割を果たしていくためには、この機能の充実が強く求められている。

「調査・研究」は、美術資料を収集・保管し、展示・公開し、また教育・普及活動を行うに当たっての基礎となるものである。その意味で、調査・研究は、他の３機能と強く結び付いており、調査・研究の機能は、美術館における基本的な機能の１つといえる。

「教育・普及」も、美術館の基本的な機能の１つである。それは、展示・公開と関連が深く、美術資料を公衆の観覧に供する際に強く現れる。しかし、先の博物館の事業に列挙されているように、教育・普及には多様な形態がある。今後の生涯学習社会において、この機能の充実が望まれるところとなっている。

美術館の活動において、この４つの機能は相互に関連している。まず美術資料の調査・研究に始まり、その成果を基に美術資料の収集・保管が行われる。収集・保管された美術資料は、公衆の観覧に供するため展示・公開される。そして、展示・公開に際し、あるいはこれと並行して教育・普及活動が行われる。４つの機能は、おおむねこのような循環過程を経て、美術館の活動を全からしめている。

美術館によっては、その特色を発揮するため、これらの機能のいずれかに重点を置く場

合もある。しかし、美術館において、この４つ機能は不可分の関係にあり、いずれが欠けても十分な美術館活動を達成することができない。従って、美術館においては、これらの機能がバランスよく保たれ、かつ一体となった美術館活動の展開が求められる。

（５）美術館の概念と性格

美術館についての概念は、以上に述べたことから導き出される。

それは、「美術資料、すなわち絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書その他の有形の文化的所産で歴史上又は芸術上価値の高いもの、並びに考古資料及びその他の学術上価値の高い歴史資料を収集・保管し、公衆の利用に供するため展示・公開するとともに、これらに関する調査・研究及び教育・普及を行う施設」として把握することができる。

また、美術館は、――博物館一般と同様――社会教育施設、文化施設、研究施設の３つに性格上区分できる。しかし、これはあくまで制度上の区分であって、美術館・博物館は、多かれ少なかれこれら３つの性格を併せ持っているといえる。ただ、美術館に関する限り、文化施設としての性格が極めて濃厚に現れていることは否定できない。それは、美術館が、「美術資料」を取り扱う施設であることに由来する。

このことを念頭に置けば、美術館については、社会教育施設、研究施設としての性格を有しつつも、その本質的な性格を「文化施設」として捉えることが適当であろう。

従ってまた、美術館は、原則として「文化政策」の対象としてこれを認識することが適当といえる。

３．社会教育政策・文化政策・学術政策と美術館

先に見たように、博物館は、現行制度上、社会教育施設としての博物館、文化施設としての博物館、研究施設としての博物館の３つに性格上分けられる。美術館も博物館の一種であるため、当然ながら、この３つの性格のものが存在している。

社会教育政策においては、美術館は博物館一般として捉えられており、美術館を特別扱いにしてはいない。しかし、文部省の組織上で、美術館は、――後述するように――文化政策の一環として認識されている。なお、文化庁の施設等機関である国立博物館、近代美術館、西洋美術館、国際美術館は、いずれも文化政策の対象として位置付けられている。学術政策の対象としての博物館の中にも美術館は存在するが、数としては極めて僅かである。

社会教育政策、文化政策、学術政策において、美術館がどのような位置付けとなっているかについて眺めてみよう。

（１）社会教育政策における位置付け

１）博物館法による一定水準の確保

博物館は、教育基本法、社会教育法、博物館法という一連の法体系の中で、社会教育における中核施設として、社会教育政策の対象とされていることは先に見たとおりである。そして、博物館法及び関係政省令・告示は、社会教育のための機関という観点から、博物館の設置・運営に関し必要な事項を定めている。

まず、博物館法において、博物館の定義、博物館の事業、学芸員制度、登録、公立博物館、私立博物館、博物館相当施設の指定についての基本的事項を規定し、同法施行令、同法施行規則でこれをさらに具体化している。そして、告示（「公立博物館の設置及び運営

に関する基準」）では、施設・設備、職員・学芸員数、資料数、展示方法、教育活動、開館日等について一定の要件を定め、社会教育施設としての水準が保たれることを期している。

また、社会教育施設としての性格上、都道府県教育委員会が、博物館の登録と博物館相当施設の指定を行うこととしている。これは、「教育委員会」による登録、指定を通じ、「社会教育政策」上の担保措置を講じようとしたものである。

そして、これら博物館法上の博物館に対しては、設備等に関する補助金の交付や税制上の優遇措置がとられている。

このような博物館に係る一連の制度の体系は、博物館を社会教育施設として位置付け、社会教育政策の対象という観点から具体化されているものにほかならない。

2）博物館法上の博物館以外の博物館

近年、公・私立博物館の設置が盛んとなっている。また、メセナ活動の一環としての企業立の博物館や、個人立で規模の小さい博物館の設置も各地で見られるようになった。このような博物館のうち、博物館法上の要件を備えているにもかかわらず、登録博物館（又は相当施設）となることをを避けようとする例が、最近少なからず見受けられる。

その理由として、登録博物館や博物館相当施設になると制約を受け、自由な活動が阻害され、メリットよりもデメリットの方が多いことが挙げられている。また、社会教育という枠の中では活動が矮小化するのではないかという懸念も、その背景にあるものと考えられる(*2)。

しかしながら、博物館法は、博物館としての必要な条件、すなわち、博物館が、「博物館資料」の「収集・保管」「展示・公開」「調査・研究」「教育・普及」という活動を通じ、社会教育施設として機能するための当然の要件を定めたものである。従って、このことを考慮しない恣意的な運営の自由が排除されることはいうまでもない。その意味で、デメリットがあるとは考えられない。むしろ、各種の優遇措置によるメリットの方が多い。いやしくも博物館を名乗るからには、博物館本来の使命を自覚し、法の趣旨に即した運営が図られるべきであろう。

一方、社会教育の枠組みに入ることによるある種の懸念については、故なしとしないところがある。博物館は、社会教育施設であるとはいえ、文化施設としての側面を持つことも否定できない。特に美術館についてはその傾向が強い。それは、後述するように、文化庁の所掌事務となっていることからもうかがわれる。しかし、まず博物館法以下の関係法令上の要件を満たした上で、文化施設としての活動が行われるべきであろう。博物館法の適用を受けるからといって、本来の活動に制約が加えられるわけではなく、従って、社会教育の枠組みをあえて忌避しようとするのは、単なる情緒的な理由に過ぎないといえる。

なお、近年、地方公共団体においては、文化政策を首長部局の所管とすることと連動して、博物館新設に際してもこれを首長部局の所管とし、そのために、博物館法上の博物館とはしない例が見られる。これは、博物館を文化施設と観念し、文化政策の対象とすることを適当とする考えによるものであろう。しかし、少なくとも博物館に関する限り、博物館法上の位置付けを行うことが必要と考えられる。公立の博物館は、文化施設である前に社会教育施設である。従って、博物館法上の博物館としての要件を備えた上で、文化施設としての運営を行っていくことが望ましい在り方といえるであろう。

（２）文化政策における位置付け

１）文化庁の施設等機関としての国立博物館・美術館

文化庁の施設等機関である国立の博物館・美術館は、当初から文化施設として位置付けられている。

国立博物館の場合は、文化財保護法との関連が極めて強く、いわば、文化財保護政策の一端を担うものとして設置されたといってよい。

国立博物館は、「文化財保護法第２条第１項第１号の有形文化財」（文部省組織令第110条）を取り扱う。文化財保護法の有形文化財は、「建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書その他の有形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの並びに考古資料その他の学術上価値の高い歴史資料」（文化財保護法第２条第１号）をいう。建造物については異論があろうが、その他の列挙事項は「美術資料」そのものである。従って、国立博物館は、博物館の名を冠されているものの、その実体は美術（博物）館であるといえよう。

国立近代美術館、国立西洋美術館、国立国際美術館は、名実ともに美術館として設置されていることはいうまでもない。

これらは、法令上いずれも文化施設としての性格を与えられ（文部省組織令第116条）、文化政策の対象として設置し、運営されている。

２）文部省の組織上における博物館と美術館

文部省の組織上、博物館一般は、――社会教育施設としての性格上――生涯学習局の所管に属する。具体的には、同局社会教育課の所掌事務として、「博物館、公民館その他の社会教育施設に関すること」及び「博物館及び公民館に関する団体・・・に関すること」（文部省組織令第25条の４第３号、第８号）が明記されている。その意味で、博物館は、美術館も含め、生涯学習局が社会教育の一環として所管することとなっている。

一方、文化庁文化部の事務として、「劇場、音楽堂、美術館その他の文化施設に関すること」が定められ、同部地域文化振興課の所掌事務として具体化されている（同令第89条第３号、第97条第４号）。従って、美術館については、特に文化庁の所管とされている。このことは、博物館のうち美術館のみは、文化施設として認識されていることの現れということができる。

なお、このためもあってか、生涯学習局の事務として、学校教育、社会教育と並んで、「文化の振興に関し」ても「生涯学習に資するための施策を企画し、及び調整すること」（同令第７条の２第１号）として、文化の振興との関連に配慮している。

いずれにせよ、美術館は、一方で博物館として社会教育政策の一環とされつつ、他方では文化政策の対象にもなるという二重の網がかぶせられている。このような文部省組織令の諸規定を総合的に勘案すれば、生涯学習局は、博物館法に基づき、美術館も含む博物館制度全般を所管するが、美術館については、その内容に関わることは文化庁に委ね、文化政策の対象としているものと解される。

（３）学術政策における位置付け

研究施設としての博物館は、大学共同利用機関、大学附属博物館の形態により、学術政策の対象として設置されている。美術館としては、東京芸術大学芸術資料館、京都工芸繊維大学美術工芸資料館などがあるが、その数はそれほど多くない。

これらは、国立学校設置法（及び同施行令、同施行規則）により設けられ、第１次的には研究施設としての性格を持つものである。しかしながら、博物館としての実体を有する限り、博物館法上の相当施設の指定を受ける道が開かれている。現に、少なからぬ施設がこの指定を受け、博物館法につながっている。

また、このうち、美術館に関しては、文部省の組織上の所掌区分から見て、文化政策の一般的な対象に加えられるものと解される。すなわち、学術政策の対象として設置された美術館も、その性格上、内容的には文化政策との関連が強いものといえるであろう。

なお、私立大学においても、附属の博物館を設置しているところが多い。これらも研究施設としての博物館であるが、国立大学のような直接の設置法令はなく、従って、その根拠は博物館法に求められる。しかし、学校法人は博物館の設置主体とはなり得ないため、これら私立大学の附属博物館は、登録博物館とはなり得ず、相当施設の指定を受けることのみが認められている。

これら私立大学の博物館のうち、美術館については、文化政策の一般的な対象であることは、国立大学附属美術館の場合と同様である。

（４）美術館政策の文化政策への収斂

国立博物館・美術館が、制度上文化政策の対象となっていることは、先に見たとおりである。

一方、公・私立の博物館は、一般的には社会教育政策の対象とされているものの、前述のような文部省の所掌事務の関係から見て、美術館に関する限り文化政策の対象でもある。この場合において、公・私立の美術館に関する文化政策としての所掌の範囲は、――制度そのものは社会教育政策の対象であるため――内容に関わることが中心になるものと解される。

文部省設置法において、「文化」とは、「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」をいうものとされ（第２条第９号）、文化庁は、このような「文化の振興及び普及並びに文化財の保存及び活用を図る」ことを任務としている（第12条第１項）。

芸術は文化の上部構造を構成し、芸術作品は「美術資料」の中核を形づくっている。それは、創造活動の所産として、文化政策の上で重要な対象となるものである。美術館のみが、博物館一般とは別に文化政策の対象に組み入れられているのは、このような「美術資料」を扱う博物館であるという性格に由来するものであろう。

美術資料は文化的所産の最たるものであり、「文化」の中核を形成するものである。このため、美術資料を扱う美術館は、――社会教育の一環を成すものであることは否定できないが、単にその枠内にとどめられることなく――少なくとも内容に関しては、文化政策の対象として位置付けられることが適当と考えられる。

制度上、文化庁が、文化政策推進の立場から文化施設として設置している国立博物館・美術館は別として、公・私立の美術館は、第１次的には博物館法の要件を備えた博物館となるべきである。博物館法は、美術館を含む博物館全体についての基本法であり、博物館に共通する条件を規定する。従って、美術館といえども、博物館法による最低限の要件を備え、その上で、美術館独自の機能を発揮することが最も適当と考えられる。

文部省の組織上における生涯学習局と文化庁の役割分担は、このことを踏まえて定められたものと解される。すなわち、自ら設置する国立博物館・美術館については、法制上文化施設としての位置付けを行うとともに、公・私立の美術館については、博物館法上の博物館一般としての条件を備えさせた上で、その内容＝ソフト面に関して、文化政策の所掌に属せしめたものと考えられる。

その意味で、美術館に関する政策は、社会教育の一環としての博物館一般をベースに置きながら、最終的には文化政策に収斂させられているものとして理解される。

4．美術館政策の現状

美術館政策は、国と地方公共団体が、それぞれの立場からこれを推進している。しかし、一般的に地方公共団体は、――都道府県教育委員会が、博物館（美術館）の登録、指定を通じてこれを指導する立場にあるものの――設置者すなわち管理・運営の主体としての立場が中心である。このため、国（文部省・文化庁）の美術館政策について見ることとしよう。

先に述べたように、美術館を含む博物館制度全般については文部省生涯学習局が所管し、このうち美術館に関しては、内容に関わることを中心に文化庁が所掌する体制となっている。また、文化庁は、国立美術（博物）館を自ら設置し、運営している。

美術館政策は、このように二元的な推進体制となっているが、ここでは、文化庁の美術館についての関わりと、設置者としての立場で推進している国立美術（博物）館に関わる政策の現状を概観することとする。

（１）美術館一般に関わる政策

国の文化政策は、その機能面から見れば、文化の頂点（＝芸術）を伸長し、文化の裾野を拡大することにある。文化の裾野の拡大は、文化の均霑と地域文化の自律性の確保にあるが、これらは、「地域文化の振興」という点に包括される。美術館一般に関する政策も、――公・私立美術館が対象となるため――このような地域文化振興の一環として推進されている。

本来、地域文化は、地域自らがこれを担うべきものである。今日、地域においては、文化施設などハード面の整備や文化活動の活発化が進んできたため、国による地域文化政策も、文化の均霑というよりも、地域文化の自律性の確保への支援といった方向にシフトしている。このため、主として内容面、すなわちソフト事業の活性化についての支援に焦点が当てられるようになった。美術館政策も、ほぼこの流れに沿って実施されている。

それは、大きく３つに分けられる。第１は、文化のまちづくりという枠組みの中で、地域の美術館の活性化を推進することである。第２は、美術館の人材育成、特に学芸員の資質の向上を図ることである。そして第３に、美術品の流動性の促進が日程に上っている。

１）「文化のまちづくり」の一環としての美術館の活性化

今日、各地方公共団体で多様な文化施策が展開されるようになった。文化庁では、第３章で見たように、これらを「文化のまちづくり」に集約し、芸術文化活動などの、主としてソフト面に着目した支援を行っている。

それは、地域の文化遺産などを生かしながら、地域に根差した特色ある芸術文化活動を活発化し、優れた芸術文化を身近に鑑賞できるようにすることを通じて、文化庁と地域の

共同によるまちづくりを行おうとするものである。

美術館活動もその一環に組み込まれ、展覧会等の充実、他の館との共同企画、文化財の保存活用などが主要な対象とされている。これは、美術館が持つ４つの機能のうち、主として「公開・展示」と「教育・普及」に着目し、まちづくりの一環としての美術館活動の活性化を期そうとしたものといえる。

文化のまちづくりの枠組みは、第３章の図3-5のとおりであり、これに見るように、美術館活動もその重要な一部を構成している。

２）美術館学芸員の専門研修

学芸員制度について批判があることは先にも触れたが、この批判は、特に美術館関係者から多く聞かれる。例えば、フランスのルーブル美術館大学の充実したカリキュラムによる養成制度に比し、我が国には、美術館学芸員専門の養成機関のないことが指摘されている(*3)。

現在の学芸員制度は、多様な分野を包括する一本の制度となっており、美術館学芸員として体系的な素養を培った上で取得できる仕組みとはなっていない。美術館以外の博物館でも、これと同様な不満があるのではないかと推測される。しかし、現在の学芸員制度が、大学教育とも連動して定着しているという実態を考えれば、現在の資格は基礎資格とし、その上に、各専門分野ごとの研修コースなどを設けて学芸員のブラッシュアップを図るのが、当面現実的な方策であろうと思われる。

これらのことも踏まえながら、現在文化庁では、表5-1のような各種の専門研修制度を設け、学芸員の資質の向上を図っている。なお、将来的には、大学院修士課程レベルでの養成制度を検討することも必要であろう。

表5-1　美術館学芸員等の専門研修事業

研修名	主催者	対象	研修内容等
埋蔵文化財発掘技術者研修	奈良国立文化財研究所	地方公共団体の埋蔵文化財担当職員等	遺跡の探査方法に必要な専門的知識技術の修得．一般，専門，特別研修計10課程．
歴史民俗資料館等専門職員研修	文化庁 国立歴史民俗博物館	歴史系博物館等で資料の保存活用にあたる専門職員（50人程度）	歴史資料，考古資料，民俗資料等の調査，収集，保存，公開等に関する専門的研修．
文化庁キューレーター上級研修	文化庁	公私立博物館・美術館の人文系の学芸担当職員等で，勤務経験が概ね５年以上の者	国立美術館・博物館，文化財研究所，大学の協力により，公私立博物館・美術館の学芸員の資質を向上し，専門性を高めるための研修．
文化庁キューレーター中級研修	文化庁	公私立博物館・美術館の近現代美術又は西洋美術に関わる中堅の企画等担当の学芸員で勤務経験３年以上の者(50人程度)	
指定文化財（美術工芸品）展示取扱講習会	文化庁	美術工芸品を扱う学芸担当者（各30人）	文化財の公開，保存，管理について専門的知識，技能の向上を目的とする．東日本，西日本で実施．
博物館美術館等の保存担当学芸員研修	東京国立文化財研究所	国公私立施設の学芸員で保存部門担当者	文化財の科学的保存に関する基礎的な知識及び技術の修得を目的とする．

（出典）　文化庁資料．

３）美術品等の流動性の促進

現在、文化庁では、美術品等に対する保険の国家補償制度、美術品等の寄付・寄託等を促進するための税負担軽減措置など、美術品等の流動性を高める方策についての具体化を進めようとしている。すでに、同庁の調査研究協力者会議の中間報告『美術品等の流動性を高める方策について』（1997年）(*4)も出されており、これを基に、その具体化について関係方面と協議中であると聞く。

① 美術品等に係る保険制度

我が国の美術館は、コレクションが必ずしも十分でないため、企画展が大きな役割を果たしている。特に国際的な美術展は、美術鑑賞機会の提供と研究成果の公開にとって極めて重要であるにもかかわらず、保険料が高額なため、評価額の高い作品を借りることができず、展覧会の質を維持することが困難となっている。

展覧会に出展される美術品等については、保険をかけることが国際的な慣行となっている。そして、欧米諸国では、評価額の高い展覧会について、一定額を超える範囲において国が補償することを制度化している。

我が国には、このような美術品等の貸借に関する国家補償制度が存在しないため、展覧会開催に当たっての大きなネックとなっている。この障害を取り除き、美術館が企画展を円滑に開催できる基盤を整えることは、美術館政策として早急に求められるところとなっている。

このため、文化庁においては、高額の借り入れ美術品を含む展覧会で一定の要件を備えたものについて国家補償制度の導入を図り、また、その対象とならない展覧会についても集団保険契約制度を導入することを検討している。

② 美術品等に係る優遇税制措置

国内には多くの美術品等が私蔵されているものと推定される。特に、1980年代後半のバブル期には、投資の対象として海外から多くの美術品等が流入している。我が国の美術館のコレクションが十分でないことに鑑み、これら私蔵されている美術品等を美術館に収蔵し、公開・活用できるような仕組みを構築することは、美術館政策の重要な役割といえる。

このための有効な方策として、寄付に際しての税制上の優遇措置がある。特に、相続財産としての美術品について、金銭による納付と同格で物納することを認め、さらにこれを美術館に管理換えできるような仕組みを整えることが必要と考えられる。

この点については、1998年、「美術品の美術館における公開の促進に関する法律」が制定され(*5)、具体化の第一歩を踏み出した。同法は、美術品の登録制度を設け、登録美術品の美術館における公開を促進するとともに、その見返りとして、登録美術品に係る相続税の物納を認めることとしている。

（２）設置者としての美術館政策

先に見たとおり、文化庁は、「文化施設において文化若しくは文化財・・・に関する重要な資料を収集し、保管し、及び公衆に供覧し、並びにこれらに関連する調査研究を行う」ことを所掌事務の１つとしている（文部省設置法第５条第99号）。これに基づき、国立美術（博物）館は、博物館法に基づく博物館制度とは別に、文化庁自らがこれを設置し、運営を行っている。

このような国立美術（博物）館設置の意味と具体的な施策は、次のとおりである。

1）「国立」美術（博物）館設置の意味

文化庁が、国立美術（博物）館を設置し、運営する意味は、次の諸点に見ることができる。

第1は、国家的観点からの美術館活動の展開である。都道府県・市町村立の美術館は、その性格上一定のエリアを中心とした活動とならざるを得ない。私立美術館にはこのような制約はないが、逆に、設置者の自由意志によって、ある種の分野に特化した活動ができ、また、現にそのような活動を行っている例が多い。

これに反し、国立美術館は、我が国全体を視野に入れた普遍性の追求が要請される。例えば、近代美術館では「近代美術に関する作品等の収集、保管、陳列、調査研究」を目的とし、空間性、時間性（博物館との役割分担はあるものの）を超えた近代美術に関する系統的な接近が求められている。それは、国立美術館にしてはじめて可能であるといえる。

第2は、国際的観点からの美術館活動の展開である。公・私立美術館でも、国際展などが活発に行われていることはいうまでもない。しかし、一過性の美術展はさておき、対国家間ないしその機関である美術館間の恒常的な連携には、国ないしその機関としての立場で関与することが必要とされる。現に、文化財に関する分野の交流では、国立博物館の役割が極めて大きい。

このように、世界的視野に立った美術館活動の展開は、国立美術（博物）館の重要な任務とならざるを得ない。

第3は、文化政策全体との関連である。国立美術（博物）館は、文化政策推進のための機関として設置され、文化政策の発現に際して、その一翼を担うものとしての性格を持つ。国立博物館は「文化財保護法の有形文化財」を対象としており、そもそも文化財保護政策の一環として設置された経緯があり、従って、文化財保護政策において重要な役割を担っている。また、国立美術館も美術政策との関連が深い。

このように、国立美術（博物）館は、国の文化政策の主要な部分を構成している。

第4は、他の美術館に対する指導的な役割である。国立美術（博物）館と公・私立美術館は、それぞれ設置根拠を異にし、制度的に分離した形となっている。

しかし、文部省の組織構成上、美術館政策を文化庁が所掌するところとなっており、従って、美術館政策は文化政策に収斂しているものとして捉えることができる。このため、国立の美術（博物）館には、自ずと公私立美術館に対する指導的な役割が求められる。また現に、これに関する諸事業が、国立美術（博物）館により実施されている。

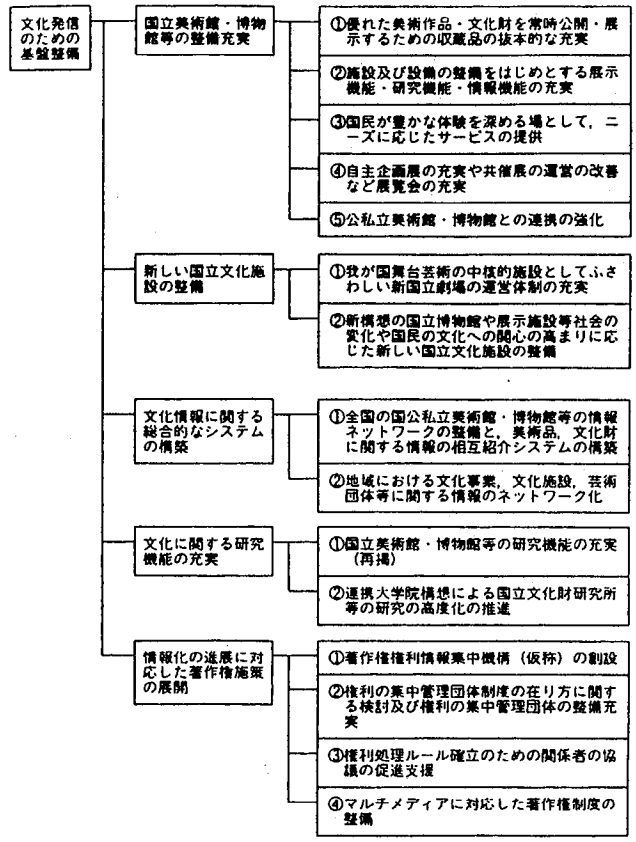
2）国立美術（博物）館に関わる具体的施策

文化庁の文化政策推進会議が1995年に行った報告『新しい文化立国をめざして』(*6)において、「文化発信のための基盤整備」として、図5-1のような施策の体系が示されている。国立美術（博物）館に関する施策は、ほぼこれに網羅されており、おおむねこの報告に沿って具体化が進められている。

その概要は、次のとおりである。

① 国立美術館・博物館の整備充実

これについては、収蔵品の充実、施設・設備の整備をはじめとする展示機能・研究機能・情報機能の抜本的充実を図るとともに、地域の美術館等との連携活動や来館者サービスの充実など、運営の活性化を目指している。これに沿い、収蔵品の充実のほか、ボランティ



（出典）文化庁・文化政策推進会議「新しい文化立国をめざして」1995年.

図5-1 文化発信のための施策の整備（施策の体系）

アの活動の場の確保、入館者サービスの充実、東京国立博物館平成館（仮称）、国立西洋美術館２１世紀ギャラリー（仮称）の整備などが実施に移されている。

② 新しい国立美術館等の整備

社会の変化や国民の文化への関心の高まりに応じて、新構想の国立博物館や展示施設などを整備することを目指したものである。具体的には、九州国立博物館（仮称）、新国立美術展示施設（ナショナルギャラリー）（仮称）の設置準備が進められている。

③ 文化情報に関する総合的なシステムの構築

全国の国公私立美術館・博物館等の情報や地域の文化事業、文化施設、芸術団体等に関する情報をネットワーク化し、広く一般国民や文化関係者、行政担当者に提供することをねらいとする。これについては、現在「文化財情報システム・美術情報システム」として構築中である。

④ 研究機能の充実

国立美術館・博物館における研究機能の充実を図ろうとするものである。

なお、文化庁は、文化政策推進会議報告を受け、1996年に『文化立国２１プラン』(*7)を策定し、この中に「美術館・博物館活動の充実（ミュージアム・プラン）」を含むとともに、美術館・博物館に関しては、さらに『２１世紀を目指した美術館・博物館の振興方策（素案）―ミュージアム・プラン―』(*8)を策定し、施策の具体化を進めている。

（３）美術館政策の策定機関と提言

美術館政策の策定機関として特別のものは置かれていないが、文化庁長官の私的諮問機関として設置されている文化政策推進会議などから、これまで次のような美術館に関わる報告が出されている。

① 『新しい文化立国を目指して（報告）』（文化政策推進会議 1995年）(*6)

新しい文化立国を目指した今後の文化政策の重点について審議を重ね、先に述べた国立美術館・博物館の整備充実についての提言のほか、学芸員の資質向上のための研修の充実、公・私立博物館等における文化財の公開促進や海外交流展推進のための条件整備、全国の美術館・博物館の連携の促進などの提言を行っている。

② 『２１世紀を目指した美術館・博物館の振興方策（素案）―ミュージアム・プラン―』（文化庁 1996年）(*8)

これは、文化庁が自ら取りまとめたものである。人々の多様なニーズに応え、国民の生活の質を高めていくためには、全国の美術館・博物館をより魅力あるものとすることが重要であるとして、美術館・博物館について、文化活動の拠点としての機能を充実し、活性化を図るための具体的な方策を取りまとめている。

③ 『２１世紀に向けた美術館の在り方について（報告）』（２１世紀に向けての美術館の在り方に関する調査研究協力者会議 1997年）(*9)

美術館を、美についての国民の感性と知的欲求を充実させる「心のインフラストラクチュア」として魅力あるものにするため、その運営面の充実を図ることを提言している。

5．美術館の管理・運営

前節の文化会館でも触れたように、近年、地域振興の中核概念として「文化」が認識され、地域政策のあらゆる側面が、理念的に文化政策に収斂し、これを原点としながら多面的に進められようとしている。そして、地域文化政策は、まちづくりを視野に入れた幅広いものとして展開されつつある。それは、ハード面では、景観計画、アメニティ計画等として現れるが、文化施設は、これら景観・アメニティの重要な要素として、都市計画の中に積極的に位置付けられるようになった。

そして、そこでは、文化施設が単に静的な存在としてあるだけでなく、それに内在する機能としてのソフト事業の展開と相俟って、人の流れと賑わい、すなわち人を中心とした「行動文化」の表出されることが期待されている。

美術館・博物館は、文化会館と並び、都市景観、アメニティを構成する最も重要な要素であり、まちづくりにとって、ハード、ソフト両面から寄与するものとして、ようやく認識されるようになった。

（１）まちづくりの拠点としての美術館

前節で述べたように、まちづくりにとって、自然環境、都市景観などハード面の整備が必要なことはいうまでもないが、それだけでは不十分であり、まちに賑わいをもたらすソフト面の充実が求められる。美術館、博物館、文化会館等の文化施設は、まちづくりにおけるハード面の中核を成すとともに、そこで実施される各種事業は、ソフト面の重要な実体を形づくる。特に美術館は、地域のシンボル的な存在であり、まちの景観を引き締め、際立たせる役割を持つとともに、そこで行われる事業は、まちに潤いを醸し出し、そこに集う人々の流れは、まちに文化的な活気をもたらせる。

美術館は、「美術資料」の「収集・保管」「展示・公開」「調査・研究」「教育・普及」という４つの機能を備えることが求められる。「教育・普及」に関しては、これまでも各種の事業が実施されており、市民一般との関わりが強いものとなっているが、「展示・公開」という面では、ややもすると、美術館側が企画した展覧会を市民に提供し、市民の側ではこれを鑑賞することが中心となっていた。すなわち、――いくつかの美術館で、美術団体のための貸ギャラリーを提供している例を除き――美術団体ないし市民と美術館との間に一線が画されているのが常であった。

しかし、最近では、各側面で、美術館を積極的に市民一般に開放しようとする動きが見られるようになった。例えば、1997年10月に開館した新潟県新津市美術館は、展示室に仮設した舞台や付置の野外劇場においてパフォーミング・アーツの公演を行うとともに、将来は、これらを野外、街中にまで広げていく構想を持っている。また、アーティスト・イン・レジデンスへの積極的な取り組みを示すとともに、市民ギャラリーや野外劇場を市民の創造の場として機能させようとしている。いわば、美術ジャンルのみならず、演劇、音楽等の他のジャンル、外部空間や市民まで含んだ、総合的な芸術文化創造の場としての可能性を模索している。その意味で、従来の美術館の在り方から大きく脱皮した運営を目指しているといえる(*10)。

（２）マネージメントの確立に向けて

美術館、特に公立美術館は、ハード、ソフト両面におけるまちづくりの中核施設であり、文化によるまちづくりの重要な部分を担う。特に、その事業展開を通じ、人々の文化的な動きを招来し、まち全体の文化的活性化に直接寄与する大きな可能性を秘めている。

このため、美術館の運営には、文化会館について述べたと同様、今後、次の諸点について配慮することが求められる。

第１は、地域全体の中での位置付けという総合的視座である。美術館は、市民に対し、美術鑑賞の機会と創造活動の場を提供し、地域文化創造の主要な基盤を形成する。そして、それは、まちづくりの重要な一翼を担っている。このため、美術館は、地域全体ないし地域経営の一環という総合的な視座を持つことが必要である。

第２は、経営的視点の導入である。美術館は、単に行政の管理・運営の対象であることから脱し、今後は経営体として機能することが必要である。それには、行政の基本に従いつつも、そこから相対的に独立したものとしての認識が必要である。行政によって措置された人的、財務的範囲を超える多様な角度からの運営、換言すれば経営に目が向けられる必要がある。

第３は、美術館運営についての独自のノウハウの蓄積である。美術館は、今後は、一層市民に開かれたものとなることが求められる。その場合に、外部の多くの利害関係者のニーズを最大限汲み上げながらも、同時に、館として主体性を持った運営を図ることが必要となってくる。そのためには、館の運営について独自のノウハウを確立し、外部関係者との利害調整を行いつつ、主体的、自律的な機能を維持することが求められる。

これまで、公立美術館は、行政によって措置された予算ないし人員以上に、その運営の範囲を拡大しようとはしなかった。また、地域住民（美術団体を含む）に対して、ややもすると一線を画す傾向にあった。特に、企画展に関しては、一般のニーズから遊離した企画を立てる例も少なからず見受けられた。一般のニーズを汲み上げることについては、美

術館として限界があることはいうまでもない。しかしながら、今日、美術館は、――他の文化施設と並んで――まちづくりの重要な一環を成すものとなっており、外部の環境から超然としていることはできない。

そのためには、館の外に位置する行政、地域住民、美術団体等を相対化して捉えるとともに、これらすべてを糾合する実体として機能することが必要である。そうすることによって、館としての主体性を維持し、独自の活動が可能となる。また、そのことが、美術館をして、地域文化の創造主体として位置付けることにつながっていく。

美術館の管理・運営も、――文化会館と同様――地域経営の一環という総合的視座の必要性、経営的視点を導入した経営体としての存在、運営に関するノウハウの蓄積・開発などの諸点を認識し、新しく「マネージメント」として捉え直すことが必要であろう。

*1　これまで「博物館学」関係者の多くが、その著書等の中で、本文に述べたような制度の不統一を指摘し、批判している。

*2　この指摘は、最近の企業博物館関係者から提起されている。また、公立博物館であっても、首長部局の所管とする場合の理由として挙げられることも多い。

*3　例えば、

長谷川栄『新しい美術館学』三交社，pp. 92-124，1994年

大島清次『美術館とは何か』青英舎，pp. 96-106，1996年

*4　文化庁は、「美術品等の流動性を高める方策に関する調査研究協力者会議」を設け、同会議から『美術品等の流動性を高める方策について（中間報告）』（1997年）を得て、その具体化を検討している。

*5　美術品等の流動性を高めるための具体化の第１歩として、1998年６月、「美術品の美術館における公開の促進に関する法律」が制定・交付され、同年12月から施行される。

*6　文化政策推進会議『新しい文化立国をめざして―文化振興のための当面の重点施策について―（報告）』（1995年）は、今後の文化政策の在り方について、各項目ごとに具体的な施策の体系を掲げ、国立美術（博物）館に関する施策も、「文化発信のための基盤整備」の一環に盛り込まれている。

*7　文化庁は、文化政策推進会議報告『新しい文化立国をめざして』を受け、『文化立国２１プラン』（1996年）を策定した。この中に、「美術館・博物館活動の充実（ミュージアム・プラン）」を含めている。

*8　文化庁は、『文化立国２１プラン』の策定と同時に、『２１世紀を目指した美術館・博物館の振興方策（素案）―ミュージアム・プラン―』（1996年）を策定し、美術館・博物館の今後の在り方についての具体的な方策を示した。

*9　文化庁は、さらに、「２１世紀に向けての美術館の在り方に関する調査研究協力者会議」を設置し、同会議から、『２１世紀に向けた美術館の在り方について（報告）』（1997年）を得ている。

*10 新津市美術館は、「原則として企画中心の運営」を行い、「風土の伝統に立脚しつつ現代の最先端の問題意識をもって・・・市民の芸術に対する巾広い関心を国内外で活躍する諸分野のアーティストの仕事と結び付けていくことを課題」とし、「環境、アジア、デザイン」を「活動の３本柱」とするが、「従来の美術の枠にとらわれない広い視野で対象と切り結び、市民の生活に密着した新しい文化の核の創造を目指」そうとしている（新津市美術館資料）。

第6章　アートマネージメントと文化政策

第1節　民間企業の文化へのアプローチ

1．企業による文化への支援（メセナ活動）

企業等民間の機関が芸術文化に寄せる関心は、従来、必ずしも高いものではなかった。しかし、1980年代の後半頃から、企業等において、企業市民としての自覚（コーポレート・シチズンシップ）の下に、社会的貢献（フィランソロピー）の一環として、メセナの名による芸術文化への支援が積極的に行われるようになった。

（1）支援の類型と形態

企業等による芸術文化への支援には、次のような4つの類型が見られる。

第1の類型は、音楽会や展覧会等の、いわゆる芸術文化イベントを自ら主催し、あるいは協賛しようとするものである。このケースには、企業のイメージアップを図る等の直接的な宣伝効果を期待している例が多い。かつては、これらが、あからさまな冠公演としてマスコミの批判を浴びたこともあった。

第2の類型は、美術館やホールを建設し運営する形のものである。企業が芸術文化に関わりを持ち始めた最も早い段階から見られたものであり、特に最近では、企業が設置・運営する優れた劇場・ホール等が多くなっている。企業のイメージアップという側面もあるが、事後の運営まで考慮に入れた、ある意味で腰の据わった文化への関わり方ということができる。

第3の類型は、各種の芸術文化団体に対し寄付金を拠出して、芸術文化事業等の支援を行うものである。現在では最も一般的な支援の方法であり、また、企業側の宣伝といった色彩は後退し、ある程度純粋な形の芸術文化への支援として評価できる。

そして第4は、企業が資金を出捐して芸術文化関係の財団を設立し、又は信託を設定して、芸術文化事業を実施し、あるいは他の芸術文化団体の事業を支援しようとするケースである。これは、そのときどきの企業の収益に左右されることなく、芸術文化活動の支援（又は実施）を行おうとするものであり、安定した支援活動が期待される。

なお、文化庁の『平成10年度 我が国の文化行政』では、支援の形態として、次の6つに区分している(*1)。

① 芸術文化関係の財団の設立や公益信託の設定に対する出資
② 芸術文化団体の活動に対する寄附、宣伝広告の一環としての協賛・協力
③ 美術館や劇場、ホールなど文化施設の整備
④ 音楽会や展覧会等の芸術文化イベントの開催
⑤ 芸術文化活動の場としての自社施設や自社機器材の提供
⑥ 社員の社会貢献活動への参加の支援

（2）企業メセナの状況

1990年、芸術文化活動に対する支援を行う企業相互の連携を図るため、社団法人「企業メセナ協議会」が設立された。メセナとは、ローマ時代の文学、芸術の擁護者であった大臣メセナスに由来し、芸術文化支援活動を意味する言葉として使用されている。企業メセナ協議会は、支援をしたい企業とこれを受けたい芸術文化団体との間の橋渡しを行うなど、

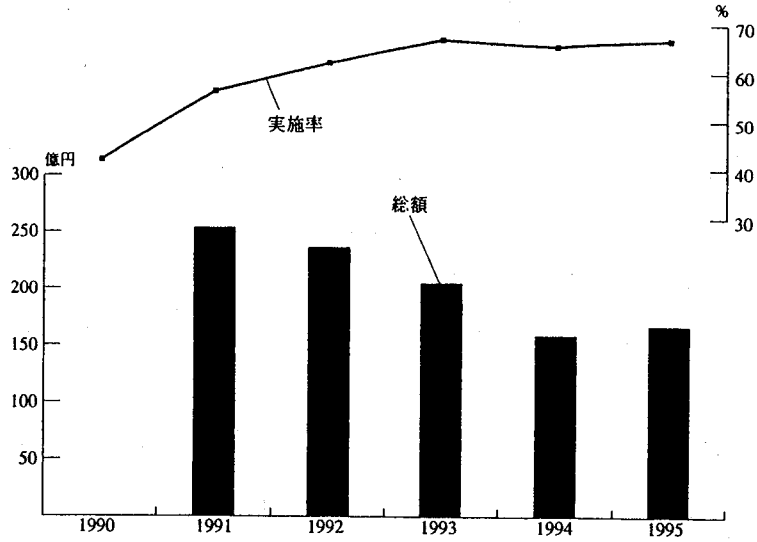


図6-1　企業メセナの推移

表6-1　企業メセナ協議会の助成認定活動

	対象芸術活動	寄付件数	うち個人	寄付金総額
1994	83	159	10	1億9,425万円
1995	80	430	78	3億1,102万円
1996	109	661	73	5億5,590万円

出典：（社）日本芸能実演家団体協議会芸能文化情報センター編
『芸能白書 1997』p. 135　p. 136

メセナ活動が活発に推進されるための条件整備を図ることを主な目的としている。同協議会は、特定公益増進法人に認定され、同協議会が認定した芸術文化団体の活動に対する寄附金には、税制上の優遇措置が適用されている。

なお、同年に設立され、特殊法人日本芸術文化振興会が運営している「芸術文化振興基金」には、政府出資（500億円）とともに、民間企業からも多くの拠出金（112億円）が出された。

企業メセナ協議会が毎年行っている上場企業及び会員企業に対するアンケート調査によれば、企業のメセナ活動は、図6-1のような推移を見せている。1995年には、回答企業358社のうち、メセナ活動を行った企業は239社である。そのうち、資金援助の回答がなされた174社の支援総額は168億1,771万円であり、1社平均9,665万円となっている。バブル経済後の不況により、調査が開始された1991年以来、額としての落ち込みがあったものの、実施率はむしろ上がっている。なお、企業による支援形態としては、資金援助のみならず、企業の本来の業務を生かした物品・場所などの供与や、人的資源の提供なども見られる。また、企業メセナ協議会が認定した助成認定活動は、表6-1に見るとおりであり、近年、急速にその利用が広まっている(*2)。

芸術文化を支援する財団は、近年相次いで設立されており、なかでも支援を目的とする財団については、相互の連携を図るため「芸術文化助成財団協議会」が設立され、国（文

化庁）と協力して活動を行っている。芸術文化助成財団協議会加盟の財団は、表6-2に見るとおりであり、分野、対象とも多様な助成が行われている(*3)。

表6-2　芸術文化助成財団協議会加盟財団

（1997年７月現在）

名称（設立年月日）	代表者	主な助成分野	主な助成対象事業	平成8年度助成実績
(財)サントリー音楽財団（S44．12．26）	理事長 佐治　敬三	音楽	公演 楽譜出版	480万円
(財)日本交響楽振興財団（S48．3．30）	会長 江戸　英雄	音楽(クラシック)	公演	演奏会開催による助成
(財)ソニー音楽芸術振興会（S52．4．20）	理事長 大賀　典雄	音楽(クラシック)（オペラ）	公演	演奏会開催による助成
(財)鹿島美術財団（S57．11．16）	会長 鹿島　昭一	美術	調査研究、出版 国際交流	6,794万円
(財)冲永文化振興財団（S60．2．1）	理事長 冲永　荘一	地域文化	公演 展示	400万円
(財)セゾン文化財団（S62．7．13）	理事長 堤　清二	演劇，美術	公演 国際交流	12,789万円 その他若手芸術等の場所提供
(財)三菱信託芸術文化財団（S62．12．10）	理事長 林　宏	音楽(オーケストラ、オペラ)、作曲家個体、	公演、音楽祭 海外公演	5,500万円
(財)アフィニス文化財団（S63．3．31）	理事長 長岡　實	音楽(オーケストラ)	公演 音楽祭	10,814万円
(財)三井海上文化財団（S63．10．21）	理事長 松方　康	音楽、郷土芸能（アマチュア活動）	公演、顕彰、海外研修、調査研究	5,400万円
(財)アサヒビール芸術文化財団（H1．3．31）	理事長 樋口廣太郎	美術、音楽（オーケストラ、オペラ）	展覧会 公演、海外研修	4,650万円
(財)東洋信託文化財団（H1．11．28）	理事長 森田千賀三	地域文化（音楽、演劇、美術等）	公演 国際交流	2,500万円
(財)五島記念文化財団（H2．3．16）	理事長 横田　二郎	美術、音楽	公演、国際交流 海人研修	5,167万円 その他若手公演機会の提供
(財)野村国際文化財団（H2．5．22）	理事長 田淵　義久	音楽、美術等	音楽、展覧会 海人育成	20,050万円
(財)花王芸術・科学財団（H2．10．8）	理事長 中川　弘美	美術、音楽 国際交流	展覧会、公演、創作美術、国際交流	4,310万円
(財)ローム ミュージック ファンデーション（H3．2．19）	理事長 佐藤研一郎	音楽	公演、コンクール 国際交流、調査研究	10,447万円
(財)安田生命クオリティオブライフ文化財団（H3．6．10）	理事長 大島　雄次	音楽 地域文化	新人育成 民俗芸能	7,960万円
(財)全国税理士共栄会文化財団（H3．10．1）	理事長 瀬戸　晃	地域文化、舞台芸術 伝統芸能	公演	750万円
(財)よんでん文化振興財団（H3．10．1）	理事長 山本　博	四国地域の文化活動（美術、音楽）	公演、展示会 調査研究	2,730万円
(財)朝日新聞文化財団（H4．5．29）	理事長 中江　利忠	音楽、美術	公演 展覧会	4,820万円
(財)ユニオン造形文化財団（H6．5．24）	理事長 立野　純三	空間造形デザイン	調査研究、国際交流 若手の海外研修	2,580万円
(財)ローランド芸術文化振興財団（H6．9．19）	理事長 梯　郁太郎	電子芸術	電子技術を応用した芸術文化活動	600万円
(財)エネルギア文化・スポーツ財団（H6．10．7）	理事長 多田　公照	中国地域の文化活動（美術、音楽、民族芸能、スポーツ）	公演、展示 顕彰	3,230万円
(財)新日鐵文化財団（H6．11．4）	理事長 齋藤　裕	音楽	公演	2,065万円
助成金額合計				114,036万円

出典：文化庁資料

企業メセナは、以上のようにさまざまな形態で行われているが、このような傾向が近年顕著となってきたのは、企業等が自己を社会的存在として自覚し、フィランソロピーの必

要性を認識するようになったことによるものである。メセナは、その芸術文化の面における表れであり、今日、企業によるメセナ活動は、着実に定着しつつあるといってよいであろう。

2．舞台芸術公演の収支

多くの例に見られるように、芸術文化事業は、ほとんどの場合に赤字を伴っている。伊藤裕夫氏は、舞台芸術の社会的経済的存在形態として、マネージメントサイクルの出発点（PLAN）を、「芸術家のクリーション（創造）」に置くものと、「大衆娯楽的サービスの開発」に置くものに分け、前者について、そのメカニズムを次のように説明している(*4)。

すなわち、前者は、出発点をクリエーションに置き、「まず『創る』ということがあっ

表6-3 (財)日本オペラ振興会におけるオペラの公演収入と公演経費（1988～1992年度）

(単位：千円)

	1988	1989	1990	1991	1992
【公演収入等】					
公演収入	167,434	259,543	222,443	274,550	339,333
入場料収入	142,198	236,103	204,713	245,475	323,717
付帯収入	25,236	23,440	17,730	29,075	15,616
助成金等の収入	64,670	72,368	202,739	209,524	218,735
国	29,800	40,588	42,738	86,024	65,435
地方公共団体	29,870	24,780	36,392	29,000	30,500
基金	—	—	43,590	30,000	47,000
民間	5,000	7,000	14,260	13,000	14,000
協賛金	—	—	65,759	51,500	61,800
合計	232,104	331,911	425,182	484,074	558,068
【公演経費】	320,092	494,901	491,968	570,569	665,307
【自己負担金】	87,988	162,990	66,786	86,495	107,239

表6-4 (財)日本オペラ振興会におけるオペラ公演経費に占める公演収入・助成金等の収入及び自己負担金の割合(1989及び1992年度)

	1989	1992
公演収入	52.4%	51.0%
入場料収入	47.7	48.7
付帯収入	4.7	2.3
助成金等の収入	14.7	32.9
国	8.2	9.8
地方公共団体	5.0	4.6
基金	－ (13.2)	7.1 (21.5)
民間	1.5	2.1
協賛金	－ (1.5)	9.3 (11.4)
自己負担金	32.9	16.1

出典：（財）日本オペラ振興会資料

て、そのいわばインスピレーションを社会的に実現（プロデュース）し、その成果の評価を受けるというマネジメントサイクルを持つ。演劇ならば、まず演出家が居て、創りたい作品をイメージする。そしてプロデューサーは、そのイメージを最大に活かすべく、資金並びに俳優・スタッフといった『資源』を動員し、作品化して舞台にのせる。作品の評価そのものは市場（観客動員数＝入場料の売上げの高）ではなく、批評（クリティック）としてなされる。つまりアートは創造の論理がマネジメントサイクルを貫いており、それゆえ作品（商品）に代替性がなく、市場メカニズムになじまない生産形態である。」

オーケストラ、オペラ、バレエ、現代舞踊、現代演劇等の現代舞台芸術は、多額の経費を要するとともに、上記のようなメカニズムを持っているために、基本的に市場原理になじまない構造となっている。

今、これを、（財）日本オペラ振興会のオペラ公演から見てみよう。表6-3は、同振興会の1988-92年度のオペラ公演の収入と支出である。公演収支は、いずれの年度にも赤字が生じており、すべて自己負担金によって補填されている。1990年度の一時的な赤字幅の減少は、同年度に設置された芸術文化振興基金による助成の開始と、民間からの助成金・協賛金の増加によるものである。ただし、赤字（自己負担金）はその後徐々に増加し、1992年度には１億円を超えるに至っている。

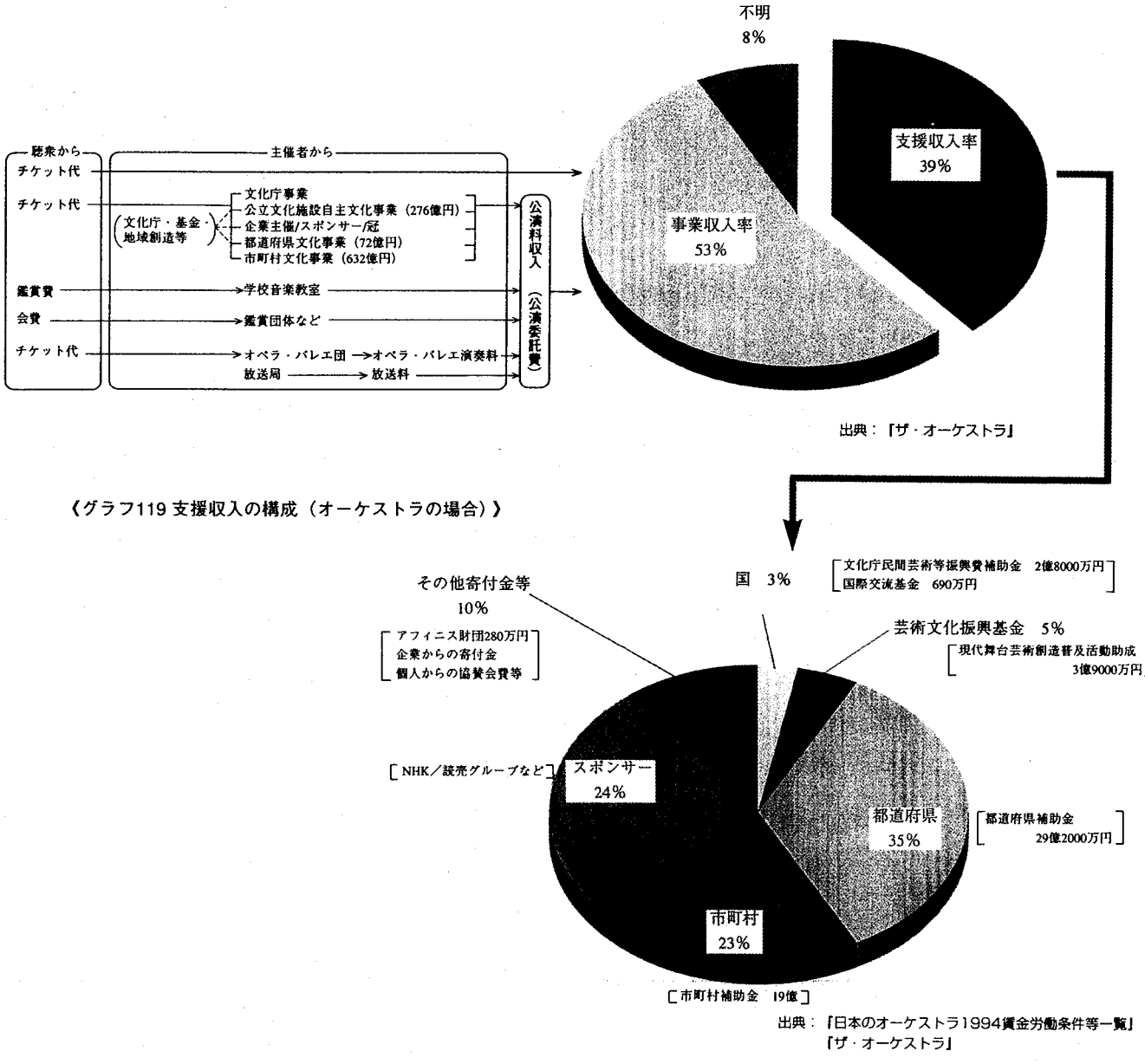
次に、1989年度と92年度の、公演経費に占める公演収入、補助金等の収入及び自己負担金（赤字）の割合は、表6-4に見るとおりである。公演収入は、ほぼ２分の１の割合で、両年度ともほとんど変わらない。89年度においては、助成金が６分の１、自己負担金が３分の１であったのに対し、92年度には、前者が３分の１、後者が６分の１となって好転しているが、これは、芸術文化振興基金設立等による助成額の増加によるものである。従って、92年度には、国・地方公共団体・基金によるものが21.5%、民間からのものが11.4%で、公的助成が民間助成の約２倍となっている。このことから、公的部門の占める割合が圧倒的に大きいといえる(*5)。

次に、オーケストラの公演収支を見てみよう。

図6-2の上の円グラフは、1994年度における我が国のプロのオーケストラ22団体の収入の構成である。事業収入（入場料、公演料、放送料等）が53%、支援収入（補助金、寄付金、協賛金等）は39%となっている。オーケストラの場合も、公演収入は２分の１強である。また、下の円グラフは、支援収入の構成である。国、地方公共団体、芸術文化振興基金による比率が66%、スポンサー、その他の寄付金等が34%であり、ここでも、公的助成が、民間助成の約２倍となっている(*6)。

舞台芸術団体にとって、当面要請されることは、自己負担金が零になることであろう。これをカバーするために各方面からの支援（助成等）が望まれるが、助成金等については、民間によるものが、国・地方公共団体・基金によるものの約半分に過ぎない。民間の助成が公的部門並みの水準になれば、自己負担金の比率は数%に減少し、かなり改善されることになる。

一方、芸術文化団体の側にも、相応の自助努力が望まれる。「創造の論理」が貫かれているが故に、芸術文化事業は非営利の事業として観念され、市場メカニズムになじまない点があることも確かである。しかしながら、広報宣伝の在り方を見ても、必ずしも十分な努力が払われているようには見受けられない。また、放送・レコーディング等のメディア



《グラフ119 支援収入の構成（オーケストラの場合）》

出典：（社）日本芸能実演家団体協議会芸能文化情報センター編『芸能白書 1997』p. 116

図6-2 オーケストラの収入及び支援収入の構成

を使用した作品の普及・販売への配慮や、支援組織（友の会等）の維持・運営等の点でも改善すべきところは多い。

伊藤裕夫氏は、後述するアートマネージメントに関連し、この点を「アウトリーチ」と呼ばれる社会的ニーズの発掘活動として捉えている。すなわち、今まで芸術文化に縁がなかった人々に対して積極的に働きかけ、芸術文化に触れる機会を開発することが必要であり、二重の意味で資金獲得に結び付くとする。1つは、それによって顧客（＝観客）が開発され、市場を通しての収入の増大につながる。今1つは、芸術文化の社会的意義（＝公共性）の開発であり、それによって、公的・私的支援による市場を通さない収益（物品提供やボランティアを含む。）が得られることになる。そして、このような顧客と支援者の獲得は、芸術文化を社会に開き、芸術文化の経済的基盤を形成することになると強調している(*7)。

3．公・私両部門の連携と役割分担

かつて、文化は、王侯貴族等の支配層がパトロンとなって、これを保護奨励していた。現在、これに代わるものとして、公的部門の役割を否定することはできない。しかし、今日の民主主義の世の中にあって、文化創造の主体は国民であり民間である。それは、直接芸術文化活動に携わる場合であると、背後からこれを支える場合であるとを問わない。かつての王侯貴族の果たした役割は、今日では、公的部門が基本的に担わなければならないことは当然としても、民間サイドにも、ある程度の役割が期待されているといえよう。

前述のように、1980年代の後半から、企業等において、芸術文化を支援しようとする気運が高まってきた。バブル経済崩壊後の景気の低迷により、その後退が懸念されてはいるものの、芸術文化支援活動は、次第に企業に定着しつつある。支援活動の動機や形態にはさまざまなものがあるが、必要なことは、それが単なるスポンサーないしパトロンにとどまることなく、相互に協力し合うパートナーとして、芸術文化に関わり、振興を図ろうとする自覚であろう。すなわち、公演団体・国（地方公共団体）・民間企業等の三者が、互いにパートナーシップで結ばれ、共同して芸術文化活動を推進することが必要となっている。

芸術に対する民間からの支援の必要性については、すでに1986年、文化庁の「民間芸術活動の振興に関する検討会議」による報告『芸術活動振興のための新たな方途』において指摘されていた(*8)。特に、舞台芸術活動には多大の経費を伴い、芸術団体がすべて独力でこれを賄うことは極めて困難である。このため、1960年代以降、国の支援への依存度が高まっていったのであるが、公的資金の投入にはおのずから限度がある。国・地方公共団体の財政事情や芸術文化各分野への助成の均衡等を考慮すれば、これ以上の支援を得ることは当面困難と思われる。

また、芸術文化活動に民間からの支援を得ることは、資金源の多元化による自律性の確保と、幅広い一般の支持を得る上で大きな意味を持つ。芸術文化が真に国民のものとなるためには、国民自身がこれを育もうとする姿勢が必要であり、そのためには、民間からの積極的な支援が望まれる。1980年代後半から生じた民間企業による芸術活動支援の気運は、これらの要請に合致したものといえる。

このような民間による支援の動きを考慮すれば、今後必要なことは、公私の間の連携と

役割分担を明確にすることであろう。すなわち、芸術団体・国（地方公共団体）・民間三者間の連携（パートナーシップ）により、芸術文化を支える仕組みをつくり、定着させることが必要である。例えば、民間においては、公の関与が困難な先駆的・評価未定の領域を主たる対象とし、また、国（地方公共団体）においては、芸術文化活動ないし芸術文化団体の性格、成熟化の度合により、支援の内容に強弱を加える等、支援の対象と方法の構造化を図るとともに、民間による支援を助長し、誘導するような条件整備を行っていくことが求められる。

その意味で、これからの文化政策は、単に国（地方公共団体）と芸術文化団体二者間の関係においてのみ捉えられるのではなく、民間による支援の動向、さらには、国民一般による関与の在り方まで包括した、総合的なマネージメントとしての性格を持つことが要請されるようになったといえる。

芸術文化団体が非営利性を持つことは否定できないにしても、芸術文化団体も団体である以上、上の意味での可能な限りの経営努力は必要である。そのような努力の継続がまた、支持者を増大させ、芸術文化を支える基盤を強固なものにしていくことにつながる。

*1　文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』p.25

*2　（社）日本芸能実演家団体協議会芸能文化情報センター編『芸能白書 数字にみる日本の芸能』1997年，pp.135-137

*3　文化庁資料による。

*4　伊藤裕夫『アートマネージメント概論（version 3）』（平成８年度 全国公立文化施設アートマネージメント研修会テキスト），p.34，1996年

*5　（財）日本オペラ振興会資料による。

*6　（社）日本芸能実演家団体協議会芸能文化情報センター編，前掲書，pp.116-117

*7　伊藤裕夫，前掲書，pp.35-36

*8　民間芸術活動の振興に関する検討会議『芸術活動振興のための新たな方途（報告）』（1986年）では、当時標榜されていた「民間活力の活用」という表現で、民間からの支援の必要性を説いている。

第２節　文化経済学とアートマネージメント

１．文化経済学会の設立と文化経済学の提唱

1992年、「文化経済学会〈日本〉」が設立された。同学会は、「文化及び芸術に関する社会・経済的問題の研究を促進するために、その分野にたずさわる研究者、実務者等による研究成果の発表と相互交流を行い、それらを通して文化に関する系統的な社会・経済学的研究の発展と教育の普及に資する」ことを目的としている。

1966年、米国のＷ・Ｊ・ボーモルとＷ・Ｇ・ボーエンによる“Performing Arts The Economic Dilemma”(*9)が出版された。同書は、舞台芸術団体の財政分析によって、舞台芸術が経済的に自立不可能であることを立証し、芸術文化活動への公的支援が必要とされる根拠を示した。以来、米国においては、文化と経済に関わる研究が盛んとなり、「文化経済学」の領域が提唱されるに至った。政策レベルでも、同書の出版に先立つ１年前の19

65年、米国芸術財団（NEA：National Endowment for the Arts）が設立され、連邦政府が芸術への公的支援を開始した。また、1967年には、世界最初の企業メセナ組織である芸術支援企業委員会（BCA：Business Committee for the Arts）が設立されるとともに、米国各地の大学に、アートマネージメントに関する学部・学科が創設されていった。そして、1975年、米国文化経済学会が設立された。

このような動きは欧州にも波及し、英国では、1976年、芸術支援企業協議会（ABSA：Association for Business Sponsorship of the Arts）が設置され、フランスでも、1979年、商工業メセナ振興協議会（ADMICAL：Association pour le Dévelopment du Mécénat Industriel et Commercial）が設立されている。そして、文化経済学についての興味と関心は、これらと軌を一にして欧州にも及んで行った。なお、我が国の企業メセナ協議会は、フランスのアドミカルを手本としている。

このような、欧米の動向を背景に、1979年、第１回国際文化経済学会が、英国エジンバラで開催されるに至っている。

上に述べたように、文化経済学が提唱されるようになった直接の契機は、ボーモルとボーエンの著書にあるが、さらに溯って、文化経済学の始祖を、19世紀後半に活躍したＪ・ラスキンとＷ・モリスに求める見方も、今日一般化している。

池上惇氏は、「文化経済学＝cultural economicsという学術用語が登場してくるのは、ほぼ1960年代以降で、アメリカ合衆国の学者を中心に『文化経済学会』が国際的規模で形成されたことに由来している」が、「芸術そのものと経済活動との関係や、芸術を生活や労働のなかに活かした場合に、それが経済発展にどのような影響を及ぼすか、という論点は、産業革命が世界にさきがけて進展したイギリスで、19世紀の後半に登場」し、「芸術経済学＝Political Economy of Arts」と呼ばれた。「Ｊ．ラスキンやＷ．モリスは、かかる経済学の創始者であり、当時の資本主義社会がつくりだした『金銭的評価』を最高の価値基準とする考え方を批判して、『芸術的な活動とそれを享受する人々による生命の充実』こそ価値基準であると主張」した。そして、「現代の文化経済学は、芸術文化サービスの需給関係を中心にしつつ、これらの課題をあわせて考えようと試みている」としている(*10)。

また、Ｊ・Ｍ・ケインズも、文化経済学者の１人に数えられている。英国では、第２次世界大戦中、前線及び後方市民社会の戦意高揚と芸術家の雇用を目的として設けられたＥＮＳＡ（Entertainment National Service Association）及びＣＥＭＡ（Committee for Encouragement of Music and Arts）の成功により、政府による継続的な芸術支援の必要性が認められ、1946年、ロイヤル・チャーターにより、英国芸術評議会（Arts Council of Great Britain）が設立された。そして、ケインズは、その初代会長に就任した。ケインズは、いうまでもなく、「ケインズ革命」による高名な経済学者であるが、アーツ・カウンシルの運営に当たり、芸術家の自由を踏まえた側面的な支援を行うとともに、芸術の地方分散を図り、これをあらゆる階層の教育の一部とすることを基本に置いている(*11)。的場信樹氏は、「文化経済学に対するケインズの最大の貢献は、政府の新しい役割を明らかにしただけでなく、独自に公共性の領域を設定しその議論を展開していることにある」としている(*12)。

我が国においても、1980年代の後半から高まっていった芸術文化支援の要請、国・地方

公共団体の文化政策の進展、民間企業による芸術文化支援の動向、そして、1990年に芸術文化振興基金と企業メセナ協議会が設立されたこと等を背景に、1992年、文化経済学会の設立を見たものである。なお、文化経済学会は、冒頭の目的にあるように、文化経済学のみならず、後に触れるアートマネージメント、文化政策等、幅広い分野を研究対象として取り込んでいる。

文化経済学の対象と内容については、例えば、有馬昌宏氏は、「ボーモルとボーエンの実演芸術に関する研究を嚆矢とする文化経済学は、経済学的視点から文化・芸術を分析し、経済学的分析用具を文化・芸術の領域に適用しようとする学問分野」であり、従って、文化経済学では、「文化・芸術の需要、供給、市場均衡、市場の失敗、そして政府の介入の是非や介入のあり方が資源配分の効率性や所得分配の公平性といった観点から分析される」とする(*13)。

また、池上惇氏は、文化的欲求の対象は、ラスキンのいう「固有価値」(intrinsic value) にあるとし、この「“固有価値を総合的に評価し、保存し、継承し、発展させるシステムをどのように構築するか”は、文化政策ともかかわっていて、文化経済学の根本的な課題」であるとする。また、「文化政策や評価のシステムを考えようとすれば、現実に、固有価値がどのような形で市場での金銭的な評価を受けているのか、その特徴は何か、を踏まえて、有効な対策を考える必要があろう」として、文化経済学と文化政策との相互関連性、相互補完性について述べている(*14)。

2．アートマネージメントの必要性

ボーモルとボーエンの著書はまた、新たにアートマネージメントの必要性を提起した。それまで、多くの芸術文化団体は、「経営」ということについてはほとんど無頓着であった。舞台芸術活動には、必然的に赤字が伴うものの、これを最小限に抑えるためには、当然ながら経営的視点を導入する必要がある。また、ボーモルとボーエンの問題提起により、公的資金の投入のほか、民間サイドでも芸術文化支援の気運が高まっていったことは先に見たとおりである。これら官民両サイドから支援を得ようとすれば、いわゆるどんぶり勘定では、支援者を納得させることできず、その収支を明確にする必要がある。それと同時に、支援者が多岐にわたることになれば、芸術文化団体の運営にとって、資金調達（fund raising）の機能が必須となってくる。

このような背景から、芸術文化団体には、専門のアートマネージャーの存在が必要となった。このため、先にも触れたとおり、米国の大学には、アートマネージメントに関する学部・学科が多く設立されていった。1993年現在、米国の大学では、学部レベルで80以上、大学院レベルでは、23大学で24の教育プログラムが存在している(*15)。また、1980年代に入って、欧州諸国でもマネージメント教育は広まっていった。

我が国において、アートマネージメントの必要性が説かれるようになったのは、おおむね1990年代に入ってからのことである。それは、芸術文化振興基金や企業メセナ協議会の創設、文化経済学会の設立と、ほぼ時期を同じくしている。その主な要因として、次の２つが挙げられる。

１つは、1980年代までに地方公共団体が競って建設してきた文化会館、美術館等の文化施設の運営をめぐり、建物すなわちハードは立派だが、事業展開すなわちソフトは、予算、

人材を含め極めて貧弱である旨が指摘され、このため、施設運営のノウハウとこれを担う人材の確保の必要性が認識されたことである。今１つは、公・私による芸術文化への支援、特に民間サイドからの支援が活発となったことに伴い、資金調達を含む経営のセンスを身に付ける必要が生じたことである。なお、民間の支援者の側でも、芸術文化事業や団体の運営について関心を持たざるを得ず、そのための人材の必要性が生じたことが挙げられる。

かくて、1990年代に入り、国（文化庁）・地方公共団体によって、多くのアートマネージメント研修会が開催され、また、いくつかの大学では、アートマネージメントの学科ないし講座も設けられるようになった(*16)。

佐々木晃彦氏は、次の４つのサイドから、アートマネージャーの必要性について言及している(*17)。

①行政サイド：地域の活性化は、地域に根差した芸術文化振興策の下で、永年の生活慣習が染み込んだ芸術文化の花が咲くことから始まる。行政は、地域性を醸し出し、新たな生活文化空間をつくる必要がある。このため、芸術家と市民間の橋渡しの在り方、ホール運営などを、自らのコンセプトでつくりあげる必要がある。

②企業サイド：企業社会の拡大、国際化の進展に伴い、企業存在の価値観に変容が見られ、企業が経営資源を社会に還元する活動も定着しつつある。企業が自社の企業活動と関連させながら、豊かな形成資源を芸術文化に投入するならば、企業が存在する地域を生き生きとさせ、社員が業務の中に独創性を育み、ひいては新たな企業文化が醸成されることにつながる。このため、主体性のある文化事業が展開し、経営面と芸術面の双方に精通した人材が求められる。

③芸術家サイド：芸術家や芸術団体が安心して創作活動に打ち込むためには、市場形成や市場拡大などのマーケティング活動が必要である。特に、ファンド・レイジングには、当事者としての緻密な計画と折衝能力が求められる。このため、アーティストにとって、マネージメントの基本的な仕組みを、芸術活動上知っておく必要がある。特に、芸術家（団体）が、自らの活動を経営面から論じることは、社会的存在としての芸術を語ることでもあり、国や市町村、企業とのコミュニケーションを図る上で不可欠である。

④市民サイド：芸術は、市民の参加なしで存在価値は生まれず、享受者とともに生成される。市民の享受能力、受容能力のないところに創造的芸術は育たない。このため、アートマネージャーは、市民の１人ひとりの鑑賞能力を高める手助けする必要がある。

なお、佐々木氏は、「芸術と市場を結び付けるシステムを構築する役割を担うのがアートマネージャー（Art Manager）であり、その活動をアートマネージメント（Art Management、芸術経営）」と呼び、「その基礎学問として『芸術経営学』がある」として、アートマネージメント論に芸術経営学の名称を付している(*18)。

*9 W. J. Baumol and W. J. Bowen, Performing Arts The Economic Dilemma, A Study of Problems common to Theater, Opera, Music and Dance, The MIT Press, 1966

なお、同書の完訳は、池上惇・渡辺守章監訳『舞台芸術 芸術と経済のジレンマ』として、芸団協出版部から1994年に出版された。

*10 池上惇・山田浩之編『文化経済学を学ぶ人のために』世界思想社，p.9，1993年

なお、池上惇氏は、ラスキンとモリスを文化経済学の始祖として、上の編著（pp.249-262）及び次の著書において詳しく紹介している。

池上惇『文化経済学のすすめ』丸善ライブラリー，1991年

池上惇『生活の芸術化―ラスキン、モリスと現代―』丸善ライブラリー，1993年

*11*12 的場信樹「第4章 ケインズ」 池上惇・山田浩之編 前掲書，pp.263-272

*13 有馬昌宏「第5章 現代の文化経済学」 池上惇・山田浩之編，前掲書，p.273

*14 池上惇・山田宏之編，前掲書，p.18

*15 （株）電通総研『欧米におけるアートマネージメント教育の現状と課題』（文化庁委託研究），pp.10-11，1993年

*16 その実態については、次の報告等に紹介されている。

文化庁『活力ある地域づくりのための地域文化施設のあり方に関する調査報告書』pp.65-74，1995年

芸術文化交流の会（小林進監修）『日本におけるアートマネジメント教育及び研修実態調査―1996年度調査報告書―』1997年

*17 佐々木晃彦編『芸術経営学を学ぶ人のために』世界思想社，pp.3-5，1997年

佐々木晃彦監修『芸術経営学講座』（全4巻 ①美術編②音楽編③演劇編④映像編），各巻の序章「なぜいま芸術経営学か」，1994年

*18 佐々木晃彦編，前掲書，p.2

第3節　アートマネージメントと文化政策との関連

1．アートマネージメントの意義

前述のように、近年、アートマネージメントの必要性が叫ばれるようになってきた。その背景として、文化会館や美術館等の文化施設が全国的に整備されてきたものの、そこで上演され、あるいは企画展示される内容が必ずしも当を得ていないこと、すなわち、ハードは立派であるがソフトが貧弱であるということ、民間企業等によるメセナ（芸術文化支援）活動の気運が高まっているが、芸術文化団体の創造活動が活発化するには、このようなメセナによる支援を含め、芸術文化団体の活動を支える経営基盤の強化が必要であるという認識が深まってきたこと、などが挙げられる。

文部省の教育白書によれば、一般にアートマネージメントとは、「文化施設の運営や芸術文化団体の活動、あるいは、芸術文化関係の催しをより効果的で大きな成果を上げるための活動」として定義し、「その内容は極めて広い範囲にわたるが、具体的には、企画制作、経理や組織管理等の業務、広報活動やマーケティング等の業務が含まれる」としている(*19)。

また、伊藤裕夫氏は、「アートマネージメントとは、芸術と社会の出会いをアレンジすること」である。そして、「社会において芸術を成り立たせていくために必要な様々なことがら――芸術の創造的環境の確保から、パフォーマーの確保、リハーサルの準備、劇場の確保（維持）、資金の手当て、そして社会の芸術に対する理解の獲得までを、芸術家と連携して執り行うシステム」であるとしている(*20)。

一方、前述のように、佐々木晃彦氏は、芸術と市場を結び付けるシステムを構築する役割を担うアートマネージャーの活動をアートマネージメントと定義付けている。

アートマネージメントの概念は広狭さまざまに捉えられるが、教育白書の定義はその最も狭義のものといえる。それは、対象を芸術文化団体、芸術文化施設、芸術文化イベントに置き、これら芸術文化活動全般の管理運営、すなわち経営の技法を中心に考えている。しかし、近年、民間企業が自ら芸術文化事業を実施する傾向にあることを考えれば、その対象を企業の文化部門にまで広げることが適当であろう。

一方、伊藤氏は、より広く社会との関係で捉え、「公演や展示を企画しプロデュースすることは、その機能の一部」に過ぎず、芸術と社会との出会いは、「『芸術→社会』という一方的な関係に留まるものではなく、『社会→芸術』という関わりをも含む相互的な活動」であり、従って、その基本的な意義は、「芸術支援の意義を社会的に明らか」にし、「支援に人々の共感と理解を求めていく――芸術の新しい『公共性』の獲得努力にある」としている。そして、芸術文化活動に関わる非営利の文化機関として、芸術創造団体、公共施設、支援機関の３つを挙げ、この最後の機関の機能もアートマネージメントの概念に含めている(*21)。

佐々木氏も、「芸術家の才能と、それをマーケットに提案するのに必要な資本と組織、そして作品を享受する観客の三つの要素を繋ぐのが芸術経営の基本」であるとしている(*22)。

狭義のアートマネージメントの概念は、教育白書の捉え方にほぼ要約されており、芸術文化団体、芸術文化施設、それに企業の文化部門を加えた、それぞれが実施する芸術文化活動の管理運営（＝経営）を指すものとして捉えられる。広義の概念としては、――伊藤氏の捉え方とも重なるが――佐々木氏の考え方が基本的に適当と考えられる。同氏の捉え方をさらに敷衍して定義すれば、芸術文化活動をめぐる３要素としての「芸術家等の創造性」（talent／creativity）、「聴衆を中心とする社会」（audience／community）及び「これらを支える資本」（art support）の、それぞれの間の連携・接続の機能全般とすることが適当であろう。

２．アートマネージメントと文化政策との異同

アートマネージメントは、以上のように広狭二義に捉えられるが、広義の意味におけるアートマネージメントは、文化政策とその外延においてある程度重なる。

第３章で述べたように、文化政策の役割は、「国民の自発的活動を刺激し、伸長させるとともに、国民すべてが文化を享受し得るための諸条件を整えることを基本に置きながら、個人の活動として限りがあるところに手を差し伸べ、その足りない面を補い、不均衡を是正することによって、全体として文化の振興が図られるよう所要の措置を講じていくこと」にある。この役割を前提に、文化政策の基本は「文化の頂点（＝芸術）の伸長」と「文化の裾野の拡大」に置かれ、そこからまた、「文化基盤の整備」「芸術活動の奨励・援助」「国民の文化への参加と享受の機会の拡充」等、政策の発現の方向が導き出される。

上の３つの方向は相互に関連しているが、特に芸術文化活動に対する支援は、近年では、行政主体による一面的な支援にとどまることなく、第３セクターを通ずる等、複合的かつ多様な形態のものとなっている。また、民間部門による支援の活発化に応じ、その動向を

視野に入れ、公私の連携と役割分担を踏まえた総合的な観点から進める必要が生じている。そして、芸術文化活動に対する支援に限らず、文化政策全般が、単なる行政の“執行”ということから大幅に脱皮しようとしている。それは、とりわけ地域における文化政策において顕著であるといえる。地域の文化政策は、個別の政策の域を超え、これらを包括する総合政策としての色彩を強めようとしている。そのような意味からも、文化政策は、総合的なマネージメントとしての機能を保持しつつあるといえる。

このような性格を持つに至った文化政策は、広義のアートマネージメントの概念と外延においてある程度重なり合う。すなわち、芸術家等の創造性と聴衆を中心とする社会とを連結し、これらをサポートする機能全般というアートマネージメントの広義の捉え方は、マクロ的な観点から総合的なマネージメントとしての性格を備えつつある文化政策と、（その全部ではないが）少なくとも外延においてかなり合致するということができよう。

伊藤裕夫氏は、欧米では、アートマネージメントと同様の意味でアートアドミニストレーションという言葉を用いているが、これからのアートマネージャーは、単に文化機関の運営・管理だけでなく、その活動を通して地域の文化的な課題を実現していくアートアドミニストレーターでなければならないとしている(*23)。アートマネージメントの文化政策への接近の必要性を強調するものとして理解されるが、現在では、むしろ文化政策の方が、実体的にはアートマネージメントの性格を備えようとしており、次第にこれに接近しつつあるということができる。

3．文化政策論とアートマネージメント論の統合

前述したように、アートマネージメント論が登場したのは、日本では1990年代に入ってからのことである。近年アートマネージメントの必要性が認識されるに伴い、新しい学問分野として、また実践的手法として脚光を浴び始めた。アートマネージメント研修会も、国・地方公共団体によって開催されることが多くなり、またいくつかの大学では、これに関する講座やコースが開設されるようになった。すでにアメリカでは、1960年代に大学院レベルで教育が開始され、1980年代にはヨーロッパにもこれが広がっていった。従って、諸外国に比べ、日本でのこの分野への取り組みは、かなり遅れて出発したことになる。

現在開かれている研修会や大学での講義は、前述の狭義の意味におけるアートマネージメントの内容となっている場合が多い。従って、どちらかというと、具体的な経営技法としての実践的な側面が中心となって進められているように見受けられる。日本に入ってきてからまだ日の浅い新分野であり、それも実践面での要請が先行しているため、このような形態を取ることは、ある程度やむを得ないものと考えられる。

今後、何年かの星霜を経て、経営科学としてのディシプリンが確立されていくことが期待される。実践的な問題解決手法の開発がそれと並行して行われ、具体的な事例の蓄積等も進んでいくものと思われるが、我が国の実情に合ったアートマネージメント論の確立が、可及的速やかに実現することが望まれる。

一方、文化政策論も、学問分野としてほとんど手が着けられていない。政策科学一般については、日本でも1980年代から盛んになり、それと並行して個別の政策分野の教育研究はかなり進められているが、文化政策に関しては、全く未開拓の分野として残されている。アートマネージメント論の登場とともに、その隣接分野として、文化政策論についても、

研究と実践の両面から重要性が高まっている。特に、地域文化の振興に当たっている地方公共団体の職員にとっては、アートマネージメント論以上に、文化政策論の開拓が求められているといえる。

従って、文化政策論についても、我が国の実態に応じた政策科学としてのディシプリンと方法論が、早急に確立されることが期待される。

アートマネージメント論と文化政策論が、それぞれ経営科学及び政策科学として確立されたあかつきには、さらに進んで、両者を統合する理論の確立と実践面への適用が望まれる。先に述べたように、アートマネージメントの文化政策への接近と、文化政策と広義のアートマネージメントが外延において重なり合うということを考えれば、最終的に求められる姿は、両理論の総合化にあるといえよう。

*19 文部省『平成５年度 我が国の文教施策―「文化発信社会」に向けて―』p.51, 1993年

*20 伊藤裕夫『アートメネージメント概論（version 3）』（平成８年度 全国公立文化施設アートマネージメント研修会テキスト）, pp.1-2, 1996年

*21 伊藤裕夫, 前掲書, p.16, p.2

*22 佐々木晃彦監修『芸術経営学講座』（全４巻）、各巻の序章「なぜいま芸術経営学か」, 1994年

*23 伊藤裕夫, 前掲書, p.39

第７章　まちづくりと文化政策

近年、地域政策の基本は、かつてのような地域経済の振興にのみ偏することなく、「環境の質」「生活の質」の向上を目指した“まちづくり”に焦点が当てられるようになった。まちづくりは、優れて地域レベルの課題である。そして、今日、そのための中核概念として「文化」が強く認識されるに至っている。もともと、1980年代に飛躍を遂げた地方公共団体の文化政策＝いわゆる「自治体文化行政」は、幅広い「生活文化」を対象としており、突き詰めれば、地域の文化的生活環境の実現を意図していた。このため、1990年代に入ると、まちづくりが地域政策の大きな課題として浮上するとともに、文化政策が重要な地位を占めるようになった。

すなわち、文化政策が、観念上他の政策の上位に位置付けられ、他の政策がその下に統合される形態、換言すれば、地域政策のあらゆる側面が文化政策に収斂し、これを原点としながら多面的に進められるようになった。そして、文化政策は、他の政策をも包括する総合政策としての色彩を強めるようになっている。

今日、地域文化政策は、まちづくりを視野に入れ、ハード、ソフト両面にわたる幅広いものとして展開されつつある。例えば、地方公共団体の全般計画である「総合計画」の中に、文化政策の基本が理念として盛り込まれ、これを受けて、ハード面では景観計画、アメニティ計画等が策定され、ソフト面に関しては、文化振興指針等が具体化されるという構造がとられている。また、文化政策は、往々にして生涯学習政策と重なり合う面が多く、両者が重複しながら並列し、または、理念の上で上下関係に位置付けられることもある。いずれにしても、ハード・ソフト両面を通じ、全体として、できる限り整合性が保たれるような努力が払われるようになった。

このため、「文化」の概念も、景観・アメニティ・水辺・公園・街路・緑・里山・田園・都市等、ハード面を含む生活環境全般に拡大している。また、ソフト面に関しては、従来から、生活文化全般を幅広く包み込もうとする傾向が強かったが、近年はさらに、生涯学習まで包含したものとして認識されるようになった。

第１節　文化施設と都市景観

まちづくりのハード面は、景観計画、アメニティ計画等として現れる。その中で、文化施設は、これら景観・アメニティの重要な要素として、都市景観の形成に積極的に位置付けられるようになった。そこでは、文化施設が単に静的な存在としてあるだけでなく、内在する機能であるソフト事業の展開と相俟って、人の流れと賑わい、すなわち「行動文化」の表出が期待されている。

ここでは、文化施設の立地の観点から、類型別にその実態を見てみよう。

１．文化施設立地の類型

文化施設の立地には、大きく５つの類型が見られる。

第１は、美術館なり文化会館が単一の施設として設置される場合である。これは、文化施設建設が盛んになりはじめた頃（1970年代後半）に多く、建設すること自体が先行し、

設置が決定された後に（あるいはこれと並行して）敷地の選定がなされている。従って、立地について妥協がなされ、都心から離れた場所に建設される例が多い。また、施設が孤立して建設されるため、都市計画全体の中での位置付けや、都市景観形成の一環としての認識は希薄であったといえる。

第２は、都心の再開発に伴って文化施設を併設する場合である。旧国鉄操車場跡地の再開発等が典型事例であるが、この場合は立地の良さはいうまでもなく、その中にいかに各種の施設――特に商業施設と文化施設を複合させ、それによって集客効果を上げるかに比重が置かれている。従って、はじめから都市計画の中に位置付けられ、都市景観形成を志向した施設として設計がなされていることはいうまでもない。

第３は、文化公園等として、一挙に（あるいは長期計画として）文化施設を同一地区に集中させるケースである。近年、この種の事例が増えてきている。そこには、博物館、美術館、ホール等の各種施設が集合し、当初から都市内に文化ゾーンを設定し、その地区が、都市景観上の核心的なエリアの１つとなることが志向されている。なお、第１のケースでも、先行施設を中心に、この一帯を途中から文化ゾーンに転換させていった例も少なくない。

第４は、遺跡等を中心とした博物館・資料館等の設置の例である。これは、博物館の野外への展開（＝史跡の付置）として捉えられるが、極めて属地性が強く、事柄の性質上都市内ないしその周辺に点在した施設となっている。特殊条件（史跡等）を生かした都市計画上の配慮が加えられ、都市景観の形成が志向されていることが多い。

第５は、この発展形態として、特有の歴史や地域的特性を持つ一定の地域全体をミュージアム化しようとする場合である。すなわち、まち全体の博物館化（＝エコミュージアム）といえるが、この場合は、地区内全体に施設を配置し、固有の景観形成に意が用いられている。

２．第２－第５類型の典型例

このような文化施設立地の５類型のうち、第２から第５の類型についての典型例を挙げ、それらが都市景観形成にどのように関連し、寄与しているかを探ることとする。

（１）第２類型――浜松アクトシティ

浜松市は、「産業と文化の調和ある豊かな人間都市」を目指し、これを実現するために、浜松地域テクノポリス計画、国際コンベンションシティ構想、音楽文化都市構想の３つを柱に、都市づくりを進めている。

浜松アクトシティは、これら各構想の都心部での推進拠点として建設されたものであり、東海道本線の高架化、貨物駅の移転、土地区画整理事業の実施に伴い、市が駅東街区を取得し、第一生命グループとともに1990年から開発事業を進め、1994年10月にグランドオープンしたものである。音楽・文化交流の拠点としてのＡゾーン（大・中ホール、コングレスセンター）、産業・文化交流の拠点としてのＢゾーン（地上45階、地下２階のホテル、商業施設を持ったアクトタワー）、産業・技術の交流拠点としてのＣ（展示イベントホール）・Ｄ（研修交流センター、楽器博物館）ゾーンからなり、各ゾーンは相互に連結し一体化した構成となっている。このうち、市施設であるＡ・Ｃ・Ｄゾーンは（財）アクトシティ浜松運営財団が運営し、Ｂゾーンは民間施設となっている（図7-1参照）(*1)。



出典：静岡新聞社編『アクトシティ物語』1994年

図7-1　浜松アクトシティ

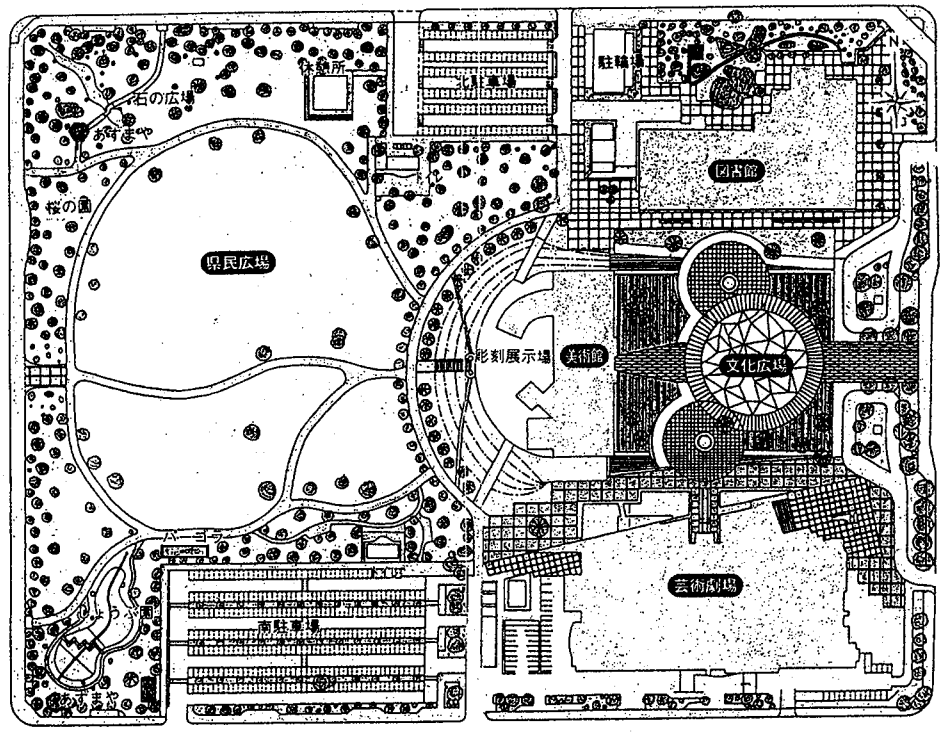
オープン以来、３本柱の１つである音楽文化都市の実現を目指した各種の事業は、Ａゾーンを中心に展開されており、駅の傍らという立地条件と、複合化による他の施設群との相乗効果による文化的な活性化が期待されている。

このように、浜松アクトシティは、上の諸機能を一定場所に集約した市のシンボルとして建設され、これによって駅周辺は面目を改め、市街の景観は一変し、浜松の新しい顔となった。

（２）第３類型――宮崎県総合文化公園

宮崎県総合文化公園は、置県100年記念事業として、宮崎大学農学部跡地に、県内文化施設の中核となる図書館、美術館、芸術劇場、文化広場及び県民広場を一体的に整備し、県民文化の拠点づくりを目指したものである。1983年５月に建設構想を公表、1985年３月に基本計画を策定し、1985年度から1994年度まで工事を行い、1996年10月に開園した。

東西450m、南北370mの敷地中、東側に図書館、美術館、芸術劇場及び文化広場を、西側に県民広場を配置し、また、近接する総合博物館、埋蔵文化センター、平和台公園と有機的な連携を持たせることで、総合文化ゾーンの形成を図ることを志向している。管理・運営の主体は、図書館・美術館が県教育委員会、芸術劇場が（財）宮崎県立劇場であり、県民広場・文化広場・駐車場は公園協会に委託している（図7-2参照）(*2)。



出典：宮崎県『宮崎県立都市公園』

図7-2　宮崎県立都市公園

当初、年間利用は、広場25万人、図書館25万人、美術館15万人、芸術劇場50万人、計150万人を見込んでいた。開園後１年間の実態は、広場と美術館は当初見込みどおりであったが、図書館は２倍の50万人、芸術劇場は半分の25万人であったという。

現段階では、３施設（図書館、美術館、劇場）及び近辺の２施設（博物館、埋蔵文化財センター）との連携はほとんど考慮されていない。また、公園内の３施設は、広場を介して協同できるようにハード面での配慮はなされているが、各館にそれだけの認識はまだ生じておらず、今後の課題となっている。

しかし、この公園のオープンによって、新たな文化ゾーンが形成され、宮崎市街の景観が面目を一新したことは否定できない。

（３）第４類型――風土記の丘、ふるさと歴史の広場等

1966年の「風土記の丘」事業の開始以来、文化庁は、「歴史の道」「ふるさと歴史の広場」「古代ロマン再生事業」等、一連の遺跡等の整備・活用事業を推進してきた。事業の実施主体は、当該史跡等が存在する地方公共団体である。地域にあっては、地域文化の振興が、まちづくり、むらおこしの中核に位置付けられるようになり、文化財の積極的な活用が図られるようになった。遺跡等は、地域独自の文化を顕現するものとして、この流れに沿って保護と活用が意図されるようになった。

一方、遺跡等は、その場にしかないという属地性と一定の面的な広がりを有する。従って、その整備は、所在地における広範囲にわたる土地利用としての性格を持つ。このため、整備の在り方は、遺跡内又は近辺に博物館ないし資料館を設置し、遺跡等全体の調査研究、展示、管理を行うとともに、その中に往時の姿を一部復元し、市民の見学の便に供するほ

か、憩いの場として全体を公園化する方向がとられている。

このように、一連の遺跡等整備事業は、遺跡等と博物館・資料館施設を一体化して整備しており、見方を替えれば、博物館・資料館の野外への展開として捉えることができる。

遺跡等が市街地に所在する場合は、当然ながら都市計画の一環に組み込まれ、都市景観形成の大きな要素となっている。また近郊農村部に位置する場合も、周囲の景観に少なからぬ影響を与えている(*3)。

（４）第５類型――富山県「立山博物館」

富山県「立山博物館」は、1991年、かつての立山信仰の拠点であった立山町芦峅寺に、旧来の風土記の丘の施設を吸収し、新たな施設の整備と全面的な改善を行って開館した。立山の歴史と信仰及びその舞台となった立山の自然の紹介を目的とし、展示館、遥望館、まんだら遊苑、歴史的な宿坊、重文建物、かもしか園などの施設群から成る広域分散型の総合博物館である。

この博物館には、第１に、主題を、立山信仰とそれが凝縮された立山曼荼羅に収斂させるというテーマ性が追求されていること、第２に、入館者が五感によって体験できるパフォーマンス性ないしアミューズメント性が導入されていること、第３に、広域・分散型ミュージアムとしてデザインされていること、第４に、各施設に芸術性が追求されていること、の４つの特色が見られる。

このうち、都市景観との関係で重要なのは第３である。単に建物内の展示だけでなく、野外を含む包括的なディスプレイが志向されている。立山全体が遠景（借景）に取り込まれ、また芦峅寺全体に各施設を展開することによって、街全体がミュージアムタウンとして機能するよう意図されている。すなわち、博物館自体が、歴史・民俗を切り口に、教育性・演出性・環境性・体験性・暗示性・象徴性などの多様な要素を兼ね備えていることに加え、地区全体に施設が展開し、博物館と地区が一体化するエコミュージアムとして構想されている(*4)。

博物館の新たな行き方を示すものであるとともに、景観形成、地域開発の在り方の１つの方向を示したものといえる。

３．文化施設の都市景観への積極的な取り込み

文化施設の立地は、それぞれの地域の事情によって現れ方が異なっていることはいうまでもない。早くには、第１の類型のように、単発的な、孤立した「点」としての施設の設置がなされていたに過ぎない。

これがやがて、「面」としての広がりを見せ始める。１つの方向は、文化施設と商業施設との複合であり、従来商業主義に偏する傾向にあった駅前開発などに積極的に組み込まれ、両者の相乗効果を期待するとともに、文化性を内容としたシンボリックな景観形成が目指されている（第２類型）。今１つの方向は、異分野の文化施設を一定地区に群としてまとめ、異なったジャンルないし機能の連携による相乗効果をねらうとともに、当該地区を都市景観上の文化エリアとして整備しようとするものである（第３類型）。

一方、一定の面的な広がりを持つ遺跡等が、これまでの各種事業で、博物館・資料館施設と一体化した遺跡公園として整備されてきたが、これらは、博物館・資料館の野外への展開として捉えることができるとともに、景観形成にとって重要な役割を演じている（第

4類型）。そして、最近では、一定地区全体をエコミュージアムとして機能させようとする例も現れるに至った（第5類型）。

このように、文化施設は、特にそれが群としてまとめられ、また一定の広がりを有する場合には、そのシンボル性と、本来の機能であるソフト事業の展開と相俟って、景観形成上における意義は極めて大きなものとなっている。

*1　静岡新聞社編『アクトシティ物語』1994年

*2　宮崎県『置県100年記念事業 宮崎県総合分か公園―県民文化の一大拠点づくりをめざして―』
　　宮崎県『宮崎県立都市公園』

*3　「風土記の丘」以下一連の遺跡整備事業のついては、第8章において詳述する。

*4　富山県「立山博物館」については、第8章において詳述する。

第2節　地方公共団体の文化政策の理念と政策展開の方向

前述のように、地方公共団体の文化政策は、“まちづくり”を視野に入れた幅広いものとして展開されようとしている。そこでは、全般計画である「総合計画」の中に、文化政策の基本が理念として盛り込まれ、これを受けて、ハード面では景観計画、アメニティ計画等が策定され、ソフト面に関しては、文化振興指針ないし文化プラン等が具体化されるという構造がとられている。すなわち、ハード、ソフト両面を通じ、全体として、できる限り整合性が保たれるような努力が払われるようになっている。

このようなソフト面に関する計画、すなわち文化振興指針ないし文化プラン（以下「文化振興指針」という。）は、1996年3月現在、都道府県レベルにおいて、25道府県が策定済み、12都府県が策定中となっている。このうち、すでに策定済みの11道県の文化振興指針から、県レベルの文化政策の方向を眺めてみよう。

1．都道府県の文化振興指針

（1）策定状況

1996年3月現在における都道府県の文化振興指針の策定状況は、表7-1のとおりである。最も早い例は福井県であり（1981年）、その他はすべて平成の時代に入ってから策定されている。そして、1996年度中の策定予定が10都府県（茨城県の改定を含む）、1997年度中の予定が2県となっている。

（2）対象とした文化振興指針

策定済み文化振興指針のうち、ここでは、入手できた次の11道県のものを対象とした。

三重県文化振興ビジョン「うましくに三重 その輝ける未来づくり」（1990年3月）
愛知県文化振興ビジョン「魅力ある愛知の文化を創造」（1992年3月）
沖縄県文化振興指針「平和で心豊かな文化の薫高い県づくり」（1993年3月）
新潟県文化振興計画「ニューにいがた文化プラン」（1994年3月）
富山県民文化プラン「暮らしの創造者」（1994年3月）
山梨県文化振興指針「やまなしカルチャーネットワーク構想」（1994年4月）
北海道文化振興指針「地域文化の創造と生活文化圏の構築をめざして」（1994年8月）

埼玉県文化創造ビジョン「彩の国文化創造ビジョン」（1996年１月）
山形県文化振興プラン「ゆとり都山形」（1996年３月）
静岡県文化振興指針（1996年３月）
宮崎県文化振興ビジョン「多彩な文化による表情豊かな宮崎の創造」（1996年３月）

表7-1　都道府県「文化振興指針」策定状況

1996年３月現在

【策定済み】　（25道府県）

年	月	都道府県	年	月	都道府県
1981	10	福　井	1994	3	新　潟、富　山、和歌山
1989	11	熊　本		4	山　梨
1990	3	三　重		8	北海道
	12	茨　城（改定中）		11	長　崎
1991	3	大　阪	1995	3	山　口、福　岡
1992	3	愛　知、大　分	1996	1	埼　玉
	11	広　島		2	千　葉
1993	3	宮　城		3	山　形、静　岡、高　知、
	7	沖　縄			宮　崎
	9	奈　良			

【策定中】

策定時期（予定）　（12都府県）

年	月	都道府県	年	月	都道府県
1996	7	鳥　取	1997	3	茨　城（改定）
	11	福　島			群　馬、京　都
	12	青　森、東　京、			島　根、佐　賀
		石　川	1998	3	神奈川、愛　媛

２．文化振興指針の内容と方向

上の各文化振興指針の内容と方向の詳細は、本節末尾の表7-2のとおりであるが、その特徴となる点を整理すれば、以下のような傾向が見られる。

（１）基本的に共通する事項

文化振興指針の内容として基本的に共通する事項は、おおむね次のものである。

（目　標）

個性ある地域文化の創造

地域文化の世界に向けての発信

（方　向）

文化活動の振興

文化団体・人材の育成

文化施設の整備と文化活動の場の確保
文化遺産の継承・保存
文化の交流（地域間、地域と世界）
文化情報システムの整備とネットワークの形成

これらは、芸術文化の振興と文化財の保護に係る諸施策であり、従来から、地方公共団体、特に教育委員会系列において、地域文化政策の主たる対象として認識されてきた事項である。このため、これらの事項は、指針においても基本的な位置付けを与えられている。

（２）近年取り込まれた事項

文化振興指針によって違いはあるが、近年、文化政策の内容に取り込まれた事項として、次のようなものが挙げられる。

① 文化的生活環境（空間）の形成
　→文化に配慮したまちづくり
　→美しい町並み・景観の形成
　→自然（みどり）との共生
② 文化的な産業基盤の創出
　→文化産業の育成
　→観光・レクリエーションとの連携
　→商工業・農林水産業との連携
③ 福祉領域への拡大
④ 学術文化の創造

（３）「文化的生活環境（空間）の形成」について

上記（２）①の「文化的生活環境（空間）の形成」は、指針策定の時期によって、次のような変遷（拡大）が見られる。

うるおいとやすらぎのある文化的生活環境の形成　（三重県1990年）
⇩
文化をはぐくむ健全な生活環境の保全と育成（ゆとりのハード・市民参加による文化的な環境づくり）　（沖縄県1993年）
⇩
文化のかおるまちづくり　（新潟県1994年）
⇩
文化性に配慮したまちづくりの推進（美しい街並みと景観の形成、自然との共生、みどりの環境整備）　（北海道1994年）
⇩
美しく楽しい文化環境の形成(美しい街並みと景観形成を目指して)(埼玉県1996年)
⇩
美しく快適な県土づくり（自然環境の保全と自然との共生、美しい街並みの形成、潤いのあるまちづくりの推進）　（山形県1996年）
⇩
文化を育む環境づくりの推進（美しい景観と快適な生活空間の創出、自然と歴史を大切にしたまちづくり）　（宮崎県1996年）

従来から、地方公共団体の文化政策は、「芸術文化」と並んで「生活文化」の領域を範囲に含めていたが、近年、これがさらに拡大され、生活環境全般の文化化を志向するいわゆるアメニティの形成を視野に入れ、これらを文化政策の中に位置付けようとしている。

上記の各文化振興指針の時系的な変遷を見ると、文化的な生活環境（空間）の形成の中に、次第に、美しい街並みの形成、自然環境の保全が取り込まれていった経過がうかがわれる。すなわち、現在では、文化施設の単発的な整備のみならず、歴史的環境の保存、自然環境の保全まで視野に入れたトータルな文化環境（アメニティ）の形成が、地域文化政策の主要な内容に位置付けられている。

（４）「文化的な産業基盤の創出」について

上記（２）②の「文化的な産業基盤の創出」は、次のような変遷をたどる。

文化的な産業基盤の創出　（愛知県1992年）

⇩

文化の産業化　（沖縄県1993年）

⇩

文化を生かした産業づくり　（新潟県1994年）

⇩

文化の産業化、文化産業の振興と産業文化の育成　（富山県1994年）

⇩

産業に文化的な視点を導入するために　（埼玉県1996年）

⇩

文化を活かした産業の振興(デザイン産業、伝統産業、観光の振興)(山形県1996年)

⇩

文化と産業との連携・融合の推進（観光・レクリエーション、商工業、農林水産業との連携）　（静岡県1996年）

⇩

文化を活かした産業の振興　（宮崎県1996年）

産業の文化化は、メセナ活動を中心とした企業の文化への関わりを期待したものであるが、それと並行して、文化産業の育成が強く志向されるようになった。それは、最初は伝統産業に目が向けられていたが、次第にデザイン産業等の先端領域を含め、また商工業、農林水産業全体が文化の名の下に包括され、さらに観光と文化との結び付きも強く意識されるに至っている。

このように、地域文化政策の範疇に、地域産業の活性化が取り込まれるようになってきた。

（５）福祉、学術分野の取り込み

上記（２）の③「福祉領域への拡大」は埼玉県（1996年）、④の「学術文化の創造」は山形県（1996年）の指針に、それぞれ盛り込まれている。

福祉、学術の分野を文化政策の範囲に包括しようとするのは、最近の新しい傾向であり、今後、各県がこの分野も積極的に対象に含めていくことが予想される。

３．文化振興指針の対象範囲の拡大

以上のように、各県の文化振興指針を見ると、地域文化の振興が、“まちづくり”の中核的な内容として位置付けられるようになってきたことがうかがわれる。それは、従来の芸術文化の範囲を大幅に超え、生活環境すなわちアメニティの形成から、文化産業の育成まで視野に含めた総合的な政策としての性格を備えようとしている。

その意味で、地域政策のあらゆる側面が、理念的に文化政策に収斂し、それを原点としながら、多面的な政策の展開が図られようとしている。すなわち、文化政策が他の政策の上位に位置付けられ、観念上、他の政策がその下に統合される傾向にあるといえる。今日、地域文化政策は、他の諸政策をも包括する総合政策としての色彩を強めようとしている。

表7-2　　各県の文化振興指針における施策の方向

三重県	○文化の環境づくり	・うるおいとやすらぎのある文化的生活環境の形成 ・活力ある文化活動のための施設整備 ・伝統ある文化遺産の継承保存とその未来への活用
	○豊かな心の人づくり	・生涯を通じての文化活動の展開 ・芸術文化活動の促進　・新しいふるさと連帯意識の創出
	○文化の交流づくり	・文化交流の場と機会の拡充　・国際文化交流の促進 ・文化情報システムのネットワークづくり
愛知県	○文化拠点の整備	・中枢的文化拠点の整備　・身近な施設の整備
	○文化活動と文化交流の促進	・文化行催事の開催　・文化交流の促進　・文化団体等の育成　・文化情報の整備　・文化意識の啓発
	○文化財の保存と活用	
	○文化的な環境づくり	・潤いのある生活空間の形成 ・文化的な産業基盤の創出
沖縄県	○文化意識の高揚　○平和文化の創造　○伝統文化の継承発展　○文化活動の促進　○文化施設の整備拡充と利用促進　○文化交流の推進　○文化をはぐくむ健全な生活環境の保全と形成（ゆとりのハード・市民参加による文化環境づくり） ○ゆとりある社会の形成（ゆとりのソフト）　○郷土色豊かな生活文化の促進 ○心豊かなふるさとづくり運動の推進　○文化の産業化の推進	
新潟県	○文化を楽しむ	・文化活動を促進するための条件整備（芸術文化風土の醸成、文化施設の整備、活用、情報サービス機能の強化） ・文化活動の促進（鑑賞、発表機会の充実、芸術文化ネットワークの形成､文化団体の育成と交流、文化活動への支援）
	○文化に親しむ	・文化的な環境の形成（文化のかおるまちづくり、文化を生かした産業づくり） ・地域文化の魅力づくり ・歴史的な文化遺産の継承と活用
	○文化を創り出す	・より高い芸術文化の創造（芸術文化の創造活動の拠点づくり、芸術文化の創造を担う人づくり） ・文化の発信と交流（国際的な文化の発信と交流、広域的な文化の発信と交流）

富山県	○新世紀を担う文化の人づくり	・文化活動の裾野の拡大　・県民の文化活動の活性化 ・明日の文化を担う人材の育成　・指導的専門的人材の確保 ・芸術文化団体の育成と支援　・文化遺産を愛護する人材の育成
	○豊かな文化活動の場づくり	・県民の日常的な活動の場の整備　・発表の場の整備 ・複合的な文化ゾーンの形成　・芸術の創作空間の整備 ・文化遺産の継承と振興
	○多様な文化活動のネットワークづくり	・文化交流の促進 ・文化産業の振興と産業文化の育成 ・地域文化ネットワークの形成
山梨県	○文化創造のためのネットワーク	・文化を担う人たちのネットワーク（文化に対する理解の促進、鑑賞機会の拡大、文化専門職員の育成、人の交流） ・文化活動のネットワーク（顕彰制度の充実、文化助成制度の拡充、活動機会の拡大と文化活動の連携） ・地域間のネットワーク（地域の文化活動拠点、住民参加の促進、地域間の交流、文化的生活環境の整備）
	○文化振興の基礎となるネットワーク	・文化施設間のネットワーク（県立施設の整備、県内文化施設の調和のとれた整備、施設間の連携） ・情報のネットワーク（文化団体等連絡協議会の設置、文化関連情報の収集と提供）
北海道	○道民の文化活動の促進	・文化活動への参加機会の拡充と参加意欲の向上 ・文化に関する顕彰　・文化情報の提供
	○芸術鑑賞等広く文化に接する機会の拡充	
	○文化を担う人材の育成	
	○文化交流の促進	・地域間交流の充実 ・世界との文化交流の促進
	○文化環境の整備及び充実	
	○歴史的文化遺産の保存及び活用	
	○文化性に配慮したまちづくりの推進	・地域文化を生かしたまちづくりの推進 ・美しい街並みと景観の形成 ・快適な生活環境の創出 ・自然との共生 ・みどりの環境整備

埼玉県	○うるおいと豊かさ―身近な生活における文化の発展	・豊かな心の文化を求めて ・生活の中にいきづく文化でうるおいを ・デザインで身近な生活に彩りを
	○ときめきと交歓―文化・芸術活動の発展	・身近な文化活動を活発に ・芸術鑑賞など文化に触れる機会を求めて ・異なる文化との交流で交歓を ・新鮮な文化情報提供機能の充実のために
	○かがやきと愛着―美しく楽しい文化環境の形成	・産業に文化的な視点を導入するために ・美しい街並みと景観の形成を目指して ・文化資源を生かした地域づくりを求めて
	○やすらぎと郷愁―文化財や伝統文化の継承と活用	・文化財の保存と活用のために ・伝統文化の継承と活用を求めて
	○広がりと高まり―彩の国の文化領域の展開	・福祉　・環境
山形県	○文化を育む美しいくにづくり	・美しく快適な県土づくり（自然環境の保全と自然との共生、美しい景観と街並みの形成、潤いのあるまちづくりの推進） ・地域文化の再評価と継承（地域文化に対する理解の促進、地域の生活文化、伝統文化の再評価と継承、文化財の保存と活用）
	○感性豊かな文化のくにづくり	・文化に親しむ環境づくり（文化に触れる機会の拡充、拡大、身近な活動の場の確保、充実、活動成果の発表機会の充実、活動を支援する人材の育成、確保、文化団体等の育成） ・芸術文化創造の基盤づくり（芸術文化振興拠点の整備、文化を創造する人材の育成、顕彰制度の充実、優れた芸術家等の招聘と活動の支援） ・文化のネットワークの形成 ・文化交流事業の推進（文化イベントの活性化と広域的なイベントの開催、地域間及び国際交流事業の実施、交流の場の整備）
	○知性豊かな文化のくにづくり	・学術文化創造の基盤づくり（学術文化創造拠点の整備充実、学術研究機能の誘致、整備）

		・学術文化交流の推進（学術研究の交流推進、学術研究機能の活用促進）
	○活力ある文化のくにづくり	・文化を基調にした生活の実現
		・文化を活かした産業の振興（デザイン産業の振興、伝統産業の振興、観光の振興）
		・文化を核にした地域の振興（文化によるコミュニティづくりの推進、地域のシンボル文化づくりの推進、山形文化・輝く四季のくにづくりの推進）
静岡県	○新しい文化の創出と国内外への発信	
	○多彩な文化・豊かな感性を育む環境づくり	・多様な創造・発表・鑑賞等の文化・芸術活動の充実
		・地域の文化を支える人材の育成
		・文化を育む生活環境づくり
	○伝統や歴史に培われた文化の継承	・伝統芸能や伝統技術の認識と継承
		・文化財や史跡・遺跡等の保存と活用
	○文化と産業との連携・融合の推進	・観光・レクリエーションとの連携
		・商工業との連携
		・農林水産業との連携
宮崎県	○多彩な文化活動の促進	・文化の鑑賞・発表機会の拡充
		・文化施設の整備・充実
		・文化を担う人材や文化団体の育成・支援
		・企業メセナ活動の促進
	○文化交流の促進とネットワークの形成	・文化交流の促進
		・多彩な文化ネットワークの形成
		・文化情報の提供
		・文化ネットワークの拠点づくり
	○文化を育む環境づくりの推進	・美しい景観と快適な生活空間の創出
		・自然と歴史を大切にしたまちづくり
		・文化を活かした産業の振興
		・文化的気風の醸成
	○文化遺産の保護・継承と活用	・文化財の保護と活用
		・地域の伝承文化の継承と活用
		・県史編さんの推進

第３節　地方都市における文化を核としたまちづくりによる地域活性化の試み
― 滋賀県長浜市の「黒壁ガラススクエア」の事例 ―

各地のまちづくりの試みは、第一義的には、高度経済成長期を通じて生じた人口の流出と地域経済の沈滞の克服にあるが、反面それは、「文化」を内在化させた形で展開されるようになった。滋賀県長浜市に設立された第３セクター「（株）黒壁」は、古い町並みを保存しながら、現代感覚にフィットするガラス作品の展示、創作、販売を行う「黒壁ガラススクエア」を経営することで、当地の地域活性化を成功に導いた。

ここでは、（株）黒壁設立の経緯とその事業展開を眺めるとともに、1995年12月13日に行った関係者へのヒアリングと、1996年３月、長浜市民を対象として実施した「文化事業に関する住民意識調査」の結果を踏まえて、その成功の要因を探り、文化開発と結び付いた地域活性化の１つの方向を示すこととする。

１．滋賀県長浜市の実勢

長浜市は、滋賀県の北東部に位置する人口５万人強の小都市である。かつて、豊臣秀吉がこの地に長浜城を築き、楽市楽座制を布き、町屋敷年貢免除の朱印状を授けていわゆる自由都市をつくった。この特権は明治維新まで続き、商業都市としての発展の大きな原動力となった。江戸時代には、琵琶湖岸の港町、浜縮緬の産地として栄えた。また、同市は、真宗大谷派の長浜別院大通寺の門前町でもあった。

明治に入ってからは、鉄道がいち早く開通し、県下で最初の小学校や銀行が建てられるなど、文明開化の先取りをしている。戦前から紡績工業が盛んとなり、絹織物、綿織物、麻織物（かや）を産し、輸出向けのビロード、別珍も生産された。また、ディーゼル機関、ゴム、化学工業も戦後に興った。しかし、高度経済成長とともに、他の地方都市と同様、若年層の大都市への流出に悩まされるところとなり、その後も、大手スーパーや大型チェーン店の郊外展開により、町の中心部に位置する商店街の活力は次第に低下していった。

このような状態から脱却するための大きな原動力となったのが、1988年４月、第３セクターとして設置された（株）黒壁の運営する黒壁ガラススクエアである。それは、古い町並みを保存しながら、ガラスという新しい素材を生かしたまちの再活性化を目指している。現在、同市は、地域からの文化発信を目標に、市全体を博物館と見なし、黒壁スクエアを中心に、市街地に点在するさまざまな文化施設を活用しつつ、地域振興を図っている。

２．（株）黒壁の創設と経営方針

（１）創設の経緯

1980年代には、前述したように、長浜市の中心に位置する従来の商店街は、日を追って空洞化していった。そのような中で、北国街道と長浜城大手門通りが交差する古い町並みの一角にある旧第百三十銀行の取り壊し計画が生じた。この建物は、黒漆喰塗りの壁からかつて「黒壁銀行」と呼ばれ、戦後はカトリック教会として使用されていたが、教会の移転計画とともに、取り壊しの話が持ち上がった。しかし、「この旧商店街ひいては活力ある頃を彷彿させる長浜のシンボル的建物がなくなることは、長浜の『明治』、また『長浜』を失うこと」となり、また、「現存する建築物として、築後百年を経過し、洋館で黒漆喰

の土蔵造りのものは全国的にも貴重である」ため、この建物を保存・活用することで「進取の気性溢れる長浜の町を再興」し、「商店街活性化の拠点」とすべく市民意識が盛り上がった(*5)。

その結果、1988年４月、第３セクターの（株）黒壁が誕生し、黒壁銀行を活用し、地域活性化を目指した事業展開を図ることとなった。資本金１億３千万円のうち、長浜市が約３割を出資している。（株）黒壁は、商店街の取り扱い業種との競合を避け、大企業では真似ができず、かつ、来訪者増加のインパクトがあるものという観点と、歴史性、文化芸術性、国際性の３つのテーマを満たす事業を考え、その結果、対象をガラスに絞った。日本でのガラスマーケットはまだ小規模であり、特に手づくりガラスの分野では、欧米に比べて歴史や技術に大きな差があるため、将来日本で大きく伸びる可能性があると考えたことによる(*6)。

建物は、黒壁ガラス館として再生され、またスタジオ・クロカベ（ガラス工房）を新築し、さらにビストロ・ミュルノワール（レストラン）を開いて、1989年７月、黒壁スクエアとして開業の運びとなった。初年（1989）度は、実質９カ月の営業であるにもかかわらず10万人の入館者を得た。その後、ガラス街道＝ガラスの町構想が拡大し、翌1990年には、札の辻本舗、グラスギャラリー・マヌーを中心部に設置するとともに、趣意をともにする翼果楼、古美術西川を加えて、活動が次第に点から線へと拡大した。1991年度には年間34万５千人を数えたが、ここで第３期事業計画を立案し、資本金を４億３千万円に増資し、ガラス鑑賞館、ステンドグラス工房、直営レストラン洋屋を開業するに至った。第３期までの各施設の配置（イメージ図）は、図7-3に見るとおりである。さらに、1994年度からの第４期事業では、エングレーヴィング工房ラッテンベルグ館の開業や、新たな賛同者をグループに加え、直営９店舗を含む18の館が整い、同年度に87万８千人が来館するに至っている(*7)(*8)。

（２）経営方針と実績

黒壁の建物の周辺300～500ｍの間には、江戸から明治にかけて建てられた古い家が80軒ほど残っていたが、すべて空き家かしもた屋で、周囲の商店街は寂れたままとなっていた。この古い建物の活用とガラスの町の発想が結び付き、古い家をリニューアルし、街道の景観を護りつつ、なおかつ新しいガラスショップをつくることが、ガラス街道黒壁のスタートとなったという(*9)。

その際、それぞれ性格の異なるアイテム別ショップが構想された。ガラスのグレードを高めるためのディスプレーに秀でた店、オリジナルグラスや作品を見せながらつくるワークショップの館、鑑賞眼と作家を育てるギャラリー、世界の美術品を展示する鑑賞館、郷土料理とガラスの器を連結した店、ガラスのアンティークショップ等である(*10)。

また、経費上の難点を解決するため、次の経営方式が導入された。すなわち、①直営方式、②テナント方式、③共同経営方式、④趣旨を同じくする別の経営主体との協調方式、の４つである(*11)。先の18の館は、これらのいずれかの方式に分類される。

以上のようなコンセプトにより、（株）黒壁の実績は、年を追って増大し、長浜市の地域活性化の重要な役割を担うに至った。開業から７年間の売上高と入館者数の実績は、表7-3のとおりであり、急成長を遂げていることが看取される(*12)。



出典：（株）黒壁『黒壁』（パンフレット）
（注）この図は第３期事業計画完成時のものである。

図7-3　　黒壁スクエアの施設展開

表7-3　（株）黒壁の売上高と推定入館者数の推移

年　度	売　上　高	推定入館者数
1989（9カ月）	123　百万円	98,000　人
1990	190	205,000
1991	300	34,5000
1992	304	492,000
1993	410	737,000
1994	478	878,000
1995（推定）	520	1,100,000

出典：（株）黒壁『概要』

3．「文化事業に関する住民意識調査」

このような（株）黒壁による地域の活性化が、市民意識にどのように反映しているか、その実態を把握するため、1996年３月、滋賀大学生涯学習教育研究センターが「文化事業に対する住民意識調査」を実施した（責任者は、同大学助教授（当時）垣内恵美子）。なお、この調査は、文化事業一般についての形式をとりつつ、（株）黒壁についての問いをその中に含めたものとなっている。

調査は、16歳以上の長浜市民3,000人を無作為抽出し、郵送によるアンケートの形式で行った。回答数は1,019、回答率は33.9%であり、その要点は次のとおりである。

（１）長浜市民の文化に対する意識

長浜市民の文化のイメージは、文化財保護が強い（「歴史的建造物・遺産」56%、「伝統的な祭り・行事等」47%）。また、文化への関心（65%）、芸術文化の鑑賞経験（44%）は、全国調査に比べるとともに低い(*13)。一方、主な文化施設、催しへの参加状況は、かなり高い。

まちづくりについて、国・地方公共団体に望むものとして「老人介護・福祉・医療」が圧倒的に多い（64%）が、琵琶湖を控える地域特性もあってか「公園・緑地の整備など自然環境」も50%を占めている。また、「博物館・劇場・美術館など文化施設の充実や文化事業」を望む意見と「地場産業の振興・企業誘致など経済的な発展」とが同数（30%）であることが注目される。

地域文化の振興については、約半数が「地域の文化財、伝統文化を保存し、接する機会を増やすこと」（48%）と「芸術文化活動に気軽に参加する機会を増やすこと」（47%）を行政に期待している。いわゆる一流の芸術文化に触れること（34%）や、アマチュアの芸術文化活動の成果の発表（21%）より、地域の優れた文化財に触れることや参加型芸術文化活動の振興が優先課題であることが看取される。

そのために特に大切な施策としては、「文化関係施設の整備」が最も多い（39%）。すなわち、「伝統芸能の継承・後継者の養成」（26%）、「芸術文化団体の育成・援助」

（23%）、「文化に関する情報の収集・提供」（23%）、「様々な文化行事の実施」（21%）といったソフト面よりもハード面についての希望が多く、身近な文化関連施設がいまだ十分といえない地方都市の状況を表しているといえる。

ボランティアについては、約4割が関心を示している（「ぜひしてみたい」7%、「してみたい」34%）。なお、4人に1人が「わからない」（26%）の回答をしているが、このことは、反面で、地域の人的資源としての潜在的可能性が高いことを示している。また、若年で学歴の高い人ほど、企画などの初期段階から積極的な関与を求める傾向が見られる（大学・大学院卒業者の36%、20代の37%）。

長浜市への定住希望は圧倒的に多く（85%）、特に、福祉活動や舞台芸術活動など地域のグループ活動を行っている人々との強い相関が見られる（約9割）。

（2）（株）黒壁についての認識

黒壁スクエアに行った経験は、女性の方が男性より多いが（男性73%、女性84%）、年代的には万遍なく浸透している（20代、30代、70代は8割強、60代は7割弱）。また、再訪を含め約半数近く（44%）が行きたいと回答しており、リピーターないし固定客を形成しつつあることがうかがわれる。特に知名度は抜群で、知らない人は皆無である。

黒壁スクエア訪問は、「話題になっているので話の種に」（34%）というのが最大の動機となっており、また、20%の人はガラスに魅かれて来訪している。「買い物に来たので」（13%）、「古い町並みに興味があるので」（12%）といった付随的動機によるものは少ない。すなわち、黒壁スクエアを主目的として来ていることが多いものと考えられる。

黒壁スクエアに来たことがない2割強の人のうち、半数近く（46%）は「特に理由がない」としており、また、6割強（65%）の人が来訪の希望を持っていることから、さらに来客の増える可能性は高い。

黒壁スクエアに対する評価は圧倒的に肯定的で、特に6割を超える人が、まちの活性化、イメージアップ、新名所として捉えている（「にぎわい・活気がでてイメージがよくなった」64%、「長浜の新名所として案内できる」61%）。また、町並みに魅かれて来る人は1割強であるにもかかわらず、半数を超える人（55%）が「古い町並みの保存ができてよかった」と評価していることも注目される。文化水準の高度化への寄与を指摘する意見も4割強となっている（「市全体の文化水準を高めるのでよい」が41%）。さらに、地元経済や雇用の創出といった直接的経済効果を指摘する意見も3割を超えており（「地元が経済的に潤っている」28%、「地元での雇用が増えた」6%）、地元経済への影響も評価されている。一方で、観光地化することのデメリットを指摘する意見は少ない（4%）。

なお、複数回答であるため、同時に「わからない」という意見も9割近くに上っている（87%）。このことから見れば、現在のところプラスの評価であるが、歴史が浅いためまだ確固とした評価にまで至っていないといえる。

（株）黒壁の運営が第3セクター方式によるものであることは、知らない人の方が多いものの（「知っている」43%、「知らない」51%）、このような文化のまちづくりの試みについては6割以上の人が賛同しており（61%）、消極的な考えは1割である。また、黒壁スクエアの活動については、約半数が「興味・関心がある」（47%）としているが、出店・出資といった具体的な関与はまだ極めて少ない（1%）。

4．（株）黒壁の成功の要因

前述のように、（株）黒壁は、1988年４月第３セクターとして設立され、町並み保存とガラスの町構想を結び付けることによる地域の再活性化を目指して出発した。上記の調査結果に見るように、市民の評価はおおむね積極的であり、市民意識の中に定着しつつあることがうかがわれる。その成功は、基本的には、町並み保存と斬新なガラスの町構想を連結させたことにあるが、これに加えて、次のような点が指摘できる。

（１）第３セクター方式と若手職員の採用

（株）黒壁の運営は第３セクター方式によっており、長浜市は、当初資本金の約３割を出資したが、その経営は、全面的に民間ベースに委ねた。すなわち、取締役、監査役に、市長、助役、企画部長が名を連ねているものの、民間会社の経営者が（株）黒壁の中枢役員を兼ね、彼らの創意と工夫によって運営を図る体制としている。このことが、「第三セクターとしての公共性を保ちつつ、株式会社としての採算に対しての活力を発揮」したものといえる(*14)。

また、思い切った若手職員、特に女性の採用を行い、そのセンスを尊重している。ガラスに魅力を感ずるのは女性が多いとの予測のもとに、当初から女性客にターゲットが当てられた。現に、調査結果にも見られるように、男性客（73%）よりも女性客（84%）に人気が高い。女性の来訪に当たって、しばしば男性（ボーイフレンド等）を同伴したが、男性は再訪にはあまり興味を示さず、そのため、次回は女性だけで来る傾向が強いとのことである。また、若い女性の来訪が多くなると、やがてそれが熟年女性に影響し、若い女性に引きずられる形で熟年女性の来訪も多くなったという(*15)。

（２）古いもの（歴史的建造物）と新しいもの（ガラス）の組み合わせ

（株）黒壁の発足の目的の１つが、第百三十銀行の建物の保存再生にあったことに見るように、黒壁とこれを取り巻く古い民家や商家を資源として再認識して、これらを買い取り、あるいは借り受けることにより、地区一体の歴史的景観の維持、再生が図られた。各地に伝統的建造物群保存地区が生まれ、歴史的建造物の保護と観光客誘致が結び付いた例が多くなっている。長浜も、歴史的建造物を生かしているが、伝建群地区制度という保存中心のハードな枠組みは避け、新しい感覚によるまちづくりを志向している。

それは、その内容に、現代的な感覚に適合するガラスを取り上げたことにある。長浜市は、歴史的にガラスとは無縁であったが、前述のように、ガラスの分野が将来日本で伸びる可能性があると判断された。このため、特に美的、生活文化的観点から、ガラスに関する全国と欧州の実態が調査され、その結果、商品の仕入れと開発を同時並行して進めた。現在も、この方針の下に、毎年欧州に職員を６カ月単位で派遣し、関係諸都市との交流を深め、これらと提携することによって、日本のガラス都市とすることを目指している。

このように、古い歴史的建造物を残しながら、その中にガラスという現代的な感覚を持ち込み、その相乗効果による新しいまちづくりを志向していることに大きな特色があるといえる。

（３）「見る」「創る」「売る」のバランス

対象となったガラスに関しては、「見る」「創る」「売る」の３つのバランスを考慮している。前述のように、性格の異なるアイテム別ショップが考案され、「ディスプレーを芸術性にまで高める事を目標としたトレンディーなショップ」「世界のガラスを一堂に集

めて販売するショップ」に加え、「吹きガラス、サンドブラスト、ランプワークといった工法で製造されるガラスを間近に見せ、完成したオリジナルガラスを販売する工房」や「ステンド工房」のほか、「ガラス炉の開発と、素材、色、製法を研究し、それら用具のレンタルと販売を行う『黒壁ガラス研究室』」が開かれている(*16)。また、グラスギャラリーでは「年間7～8回の企画展を開催し、国内外よりアーティストを招聘」して、技術交流や作品紹介を行っている(*17)。

単にガラス製品を並べ、あるいはそれを販売するだけでは、早晩来客に飽きられることを免れない。また、創作という機能が欠ければ、本来の意味の文化の創造ないしその発信は期待できない。このため、展示、創作、販売の3つの機能を一体化させ、その総合性によるガラスの町の形成を目指している。

（4）来客の創作への参加と滞留の工夫

ガラス工房における創作活動と並んで、各種のガラス教室、ガラス大学の講座が開かれている。ガラス大学は、市内企業の社員を受け入れる企業ガラス講座、一般市民から募る市民ガラス講座があり、受講料は企業や市が部分負担している。また、教育委員会とタイアップして、市内小中学生の課外学習の一環としてのサンドブラスト、バーナーワークの工法の体験、県内小学生の課外授業「湖の子」における工房見学やサンドブラスト体験などを実施している(*18)。そして、これらを、幅広くガラスに対する興味と関心を培うものとして位置付けている。

日本家屋を母体とする景観の保存及び世紀末ヨーロッパのガラスと現代ガラスの組み合わせが、来訪者を魅きつける大きな要因であるため、関係者の間で「町衆の会」を発足させて景観協定を結び、また道路も石畳の舗装に改修している。さらに、洒落たレストランをまちの景観に組み込むことで、来訪者の滞留時間をできるだけ長くするよう配慮している。すなわち、ガラスの美を鑑賞し、気に入った作品を購入し、創作に参加する一方、古い町並みの雰囲気に浸りながら食事を楽しむといった演出に工夫が凝らされている。

5．ハードとソフトを調和させたまちづくり

各地のまちづくりの試みは、第一義的には、高度経済成長期を通じて生じた人口の流出と地域経済の沈滞化をいかに克服するかに主眼が置かれている。しかし、1980年代以降、地域住民の意向は、かつての企業誘致や公共事業の導入といった古い認識を脱し、自然・歴史・文化などに価値を見い出し、「生活の質」をいかに向上するかという方向に価値観が変わっている。特に最近では、「文化」を上位概念に据え、これを踏まえたまちづくりを標榜しない限り、地域開発に住民の合意が得られないような状況となっている。

その意味で、各地のまちづくりは、基本的に文化を内在化させた形で展開しつつあるといえる。しかし、その現れ方は、立地条件、歴史的沿革、文化的土壌の厚薄などによって千差万別であり、各地ともその在り方に関して模索し、また現に多様な試みがなされている。

黒壁スクエアは、これらの試みの中で、地域の歴史性を踏まえ、その中に現代性を組み込んで成功した1つの典型例といえる。そこでは、ハード（古い町並み）とソフト（ガラスによる事業展開）が融合し、微妙な調和を生み出している。これが来客の心を捉え、事業を成功に導き、地域に活性化をもたらせた所以といえる。

まちづくりといえば、往々にして景観、建物等のハード面に目が向けられがちであるが、地域の活性化は、ハード面の整備だけでは達成できない。そこには、多くの人が訪れ、賑わう「行動文化」表出のための仕掛けが必要である。それは、その内実を形づくるソフト事業の展開によってはじめて可能となる。その意味で、まちづくりには、ハード・ソフト両面からのアプローチが求められる。

黒壁スクエアの成功は、全国各地で試みられているの地域振興にとって、1つの模範的な事例を提供したものとして評価できよう(*19)。

*5*6*9*10*11*14*16*17*18 （株）黒壁「歴史的建築物の再生・活用による地域の活性化」『黒壁スクエアー』

*7*12 （株）黒壁『概要』

*8 1998年現在、黒壁スクエアの施設はさらに増えて25を数えるに至っている。

*13 （株）電通総研『我が国の文化の動向に関する調査報告書』（1993年3月）によると、全国平均で、文化への関心は74%、鑑賞経験は66%となっている。

*15 （株）黒壁代表取締役専務 笹原司郎氏談（1995年12月13日ヒアリング）による。

*19 （株）黒壁の成功は、他の地域にも影響を与え、岩手県江刺市では、（株）黒壁の協力を得て経営のノウハウを導入し、1997年5月（株）黒船を設立し、同じ手法によるまちづくりを開始した。なお、（株）黒壁は、1998年5月、黒壁ガラス館とほぼ同様の造りの建物を「黒壁ガラス館 in 江刺」として開館し、江刺のまちづくりに協力することとなった。

第4節 文化政策と生涯学習政策の交錯
—新潟県・長岡市・小国町の事例—

生涯学習政策は、1990年に「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」が制定されて以来、従来の社会教育を核としながら新たな展開が図られつつある。一方、文化政策は、1980年代の「文化の時代」「地方の時代」の標語に中に「文化」が中核概念として位置付けられたことに伴い、国・地方公共団体を通じ、逐次発展を遂げてきた。従って、両政策はその沿革を異にするが、その対象と内容において重なり合う部分が極めて多い。

国のレベルでは、理念の上でも、推進体制の面でも両者は明確に区別され、各々独立した政策として展開されている。しかし、地方公共団体レベルでは、都道府県によって認識に違いがあり、また、都道府県と直接現場を抱える市町村あるいは市町村相互間でもその現れ方に相違が見られる。包括地方公共団体である県レベルの総合計画では、両政策はいずれも、おおむね県政における上位概念として把握されている。その場合の位置付けとしては、両者が相互に重複しつつ並列する場合、理念の上で上下関係が見られる場合等さまざまであるが、ほぼ国と同様、両政策は形の上で区分され、また発現の方向も異なることが多い。基礎的団体である市町村レベルでも、両政策を理念の上で上位に位置付けていることはほぼ同様であるが、規模の大小、立地条件によってその発現形態は区々にわたっている。特に、規模が小さく、過疎地域に立地する市町村にあっては、理念上の区分は別として、実体面では両者が地域政策全体の中に融合する傾向も強い。

ここでは、種別を異にする地方公共団体として、包括団体である新潟県、地域中核都市である長岡市、及び典型的な農山村地域に位置する小国町を取り上げ、それぞれの計画に盛り込まれた内容を中心に、生涯学習政策と文化政策の対象と内容、発現形態、及びその推進体制について、その違いを眺めることとする。

1．新潟県

（1）概　況

新潟県は、中部地方の北東部に位置し、旧越後・佐渡の2国から成り、面積1万2千5百平方キロメートル、人口247万8千人（1992年）を数える。越後・三国・飛騨山脈に囲まれ、信濃・阿賀野の両河川が県内を貫流し、冬季には多くの積雪を見る。稲作を中心とした我が国有数の農業県であるが、古くから地場産業が育ち、また経済成長の過程で、新潟、長岡、直江津を中心に近代工業が発展し、日本海側随一の工業集積県となっている。自然、温泉などの観光資源を生かした余暇関連産業も成長している。上越新幹線、関越・北陸自動車道により、首都圏との人的・物的交流が増大し、また近年は、環日本海交流圏の拠点として県発展の未来を託そうとしている。

反面、1人当たりの県民所得は全国中位に位置し、また山間地を中心に人口減少が進行し、対策が急がれている。教育面では、専修学校等への進学傾向は強いものの、大学等への進学率は低迷している（1990年度は20%で全国46位）。

（2）「教育計画」の中の位置付け

『新潟県第6次総合教育計画』（1991年3月策定）では、計画の重要な視点として、次の2点が挙げられている(*20)。

① 県民が生涯にわたって学習することを通じ、生きがいや活力ある地域づくりを実現することができるよう、体制整備を総合的に推進するための施策を盛り込む。

② 高齢期に至るまでの人間のライフサイクルを見通し、教育・文化・スポーツに関する活動を総合的に支援する。

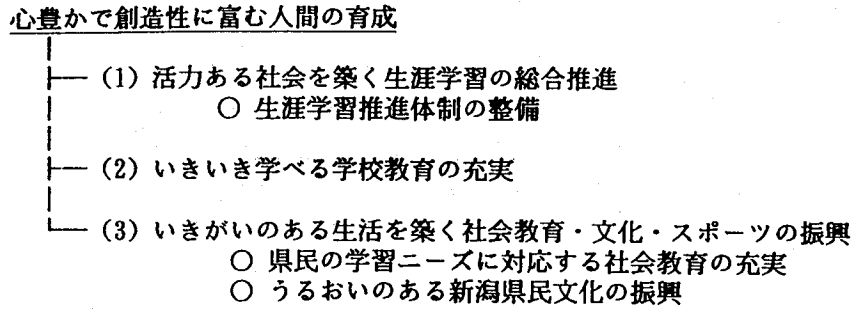


図7-4　『新潟県第6次総合教育計画』における政策体系の概略

また、図7-4に見るように、計画の基本方向として、次の３つの柱が設けられ、①が②③を覆う形となっている(*21)。

① 活力ある社会を築く生涯学習の総合推進

② いきいき学べる学校教育の充実

③ いきがいのある生活を築く社会教育・文化・スポーツの振興

さらに、この『新潟県第６次総合教育計画』を受けて策定され、生涯学習の基本方針を示した『新潟県生涯学習推進プラン』（1993年３月）においては、「生涯学習社会へのアプローチ」として、図7-5に表されている４点が掲げられているが、〈特色あるまちづくりへの対応〉の項目において、美しい農山漁村の景観、食文化、祭り、伝統芸能等の地域文化、稲作農耕文化、雪文化の活用が含まれるとともに、〈ゆとり社会への対応〉の項目の中に文化活動が位置付けられている(*22)。

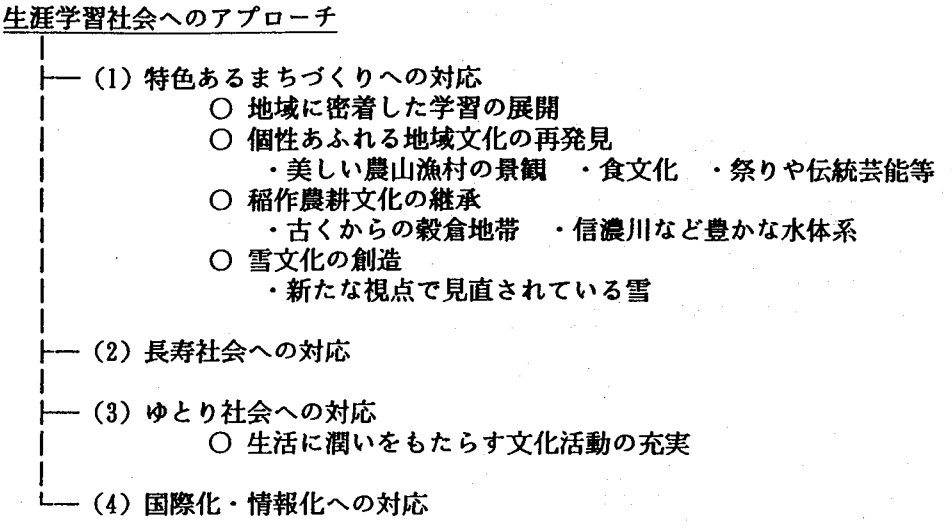


図7-5 『新潟県生涯学習推進プラン』における文化関係項目の位置付け

このように、「教育計画」の観点から見る限り、新潟県では、生涯学習が他の領域――学校教育・社会教育・文化・スポーツ――の上位概念として位置付けられ、理念的には、「生涯学習政策」がこれら他の政策を包括し、他の政策は生涯学習政策に収斂する形で構造化が図られている。そして、「文化政策」は、〈学校教育〉と並ぶ〈社会教育・文化・スポーツ〉の括りの中のさらにその一部を構成しているということができる。

（３）「総合計画」における扱いと「文化プラン」

一方、1994年３月に策定された『ニューにいがた文化プラン』では、文化振興の基本方向が次の３点に置かれ、これらを基に、図7-6のような文化政策の体系化が図られている(*23)。

① 文化を楽しむ

② 文化に親しむ

③ 文化を創り出す

これを見る限りでは、文化政策として独自の理念と領域の明確化を図ろうとする姿勢が

見受けられる。

他方、『第五次新潟県長期総合計画』（1994年３月策定）では、図7-7のとおり７つの方向付けがなされ、このうち〈未来を担う人づくり〉の項目の中に《生涯学習の推進》と《文化・スポーツ・余暇活動の振興》が置かれている(*24)。しかし、これは、先の『新潟県第６次総合教育計画』の枠組みを基本的に踏襲したものであり、従って、県の最上位計画では、依然、生涯学習政策が、文化政策を含む上位に位置付けられているものと見なすことができる。

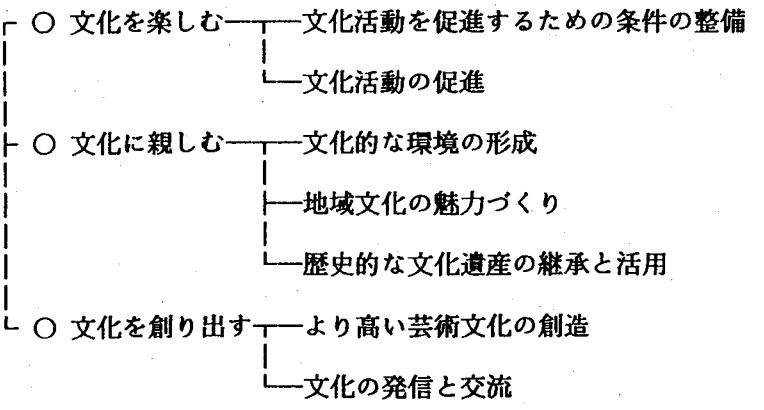


図7-6 『ニューにいがた文化プラン』における文化振興の目標と施策体系

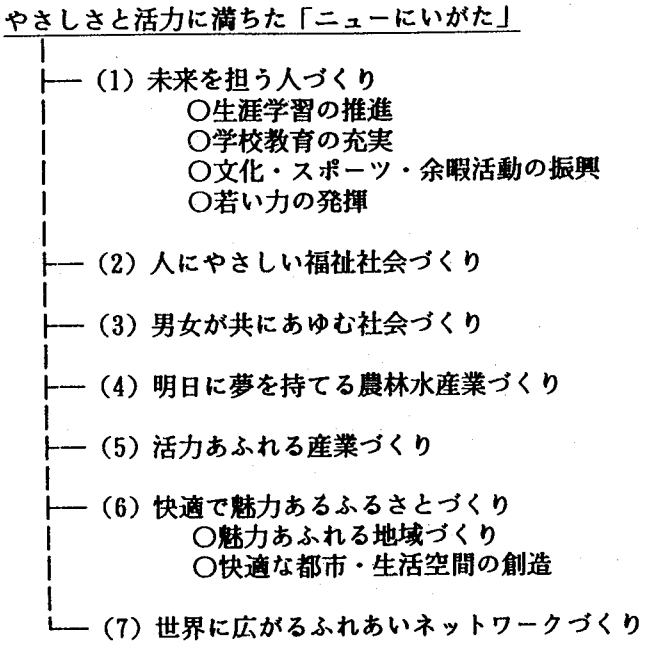


図7-7 『第五次新潟県長期総合計画』における基本方向

なお、〈快適で魅力あるふるさとづくり〉の項目の中に、地域文化を踏まえた都市・農村の景観づくりが盛り込まれているが、これは、『新潟県生涯学習推進プラン』と『ニューにいがた文化プラン』の双方につながるものと考えられる。また、産業振興、国際交流等の観点から、全県的・国際的な文化イベント等の事業が実施されているが、これらについては、生涯学習の理念を離れ、『ニューにいがた文化プラン』の具体化として捉えることができるであろう。

（４）推進体制

生涯学習政策の策定機関として「新潟県生涯学習審議会」が設置され、文化を含め生涯学習の総合的な推進に関する重要事項が審議・策定されている。審議会は学識経験者等15名から構成され、広く各界の意見が反映される仕組みとなっている。これを受ける行政部サイドでは、知事ほかの部局長から成る「生涯学習推進部会」と関係課長レベルで構成される「幹事会」で企画・調整が行われ、また具体的な施策の実施は、教育委員会の「生涯学習推進課」と「文化行政課」が分担して当たる体制となっている。一方、国際的な文化イベント等については、知事部局環境生活部の「文化振興課」が担当している。

なお、上記の各「計画」等は、厚薄はあるものの、学識経験者を構成員として随時設けられた委員会ないし懇談会において策定されており、また、その過程で広く一般の意見聴取を行うなど、民意が反映される仕組みとなっている。『第五次新潟県長期総合計画』は、常置の「新潟県総合開発審議会」により策定されたが、もとより多くの学識経験者の参画を得ている。

（５）総　括

最上位計画である『第五次新潟県長期総合計画』を頂点とする各「計画」全体の流れと枠組みを見る限り、新潟県の文化政策は、基本的に生涯学習政策の範疇で捉えられようとする傾向が強く、生涯学習政策の一支脈を形成しているものということができる。

しかし他方では、『ニューにいがた文化プラン』に見られるように、文化政策としての理念が模索され、その体系化が図られようとしている。その具体化として、文化イベントをはじめとする施策等がすでに実施に移されており、次第に、生涯学習政策から相対的に独立した、文化政策としての独自性を打ち出す方向に向かっていることがうかがわれる。

２．長岡市

（１）概　況

長岡市は、新潟県のほぼ中央に位置し、信濃川に臨む城下町として古くから栄えてきた。明治初年の北越戊辰戦争と第２次世界大戦の２度にわたり戦火を被ったが、現在は、人口18万８千人を擁する県下第２の都市である。上越新幹線、関越・北陸自動車道が市内を通過し、また信越線と上越線の分岐点として交通の要衝となっており、商業と近代工業が発達している。近年はさらに、信濃川テクノポリス、長岡地方拠点都市地域の指定を受け、周辺の商圏人口53万人を抱えた、中越地区における経済、工業、文化、流通の中心地として機能している。

（２）「総合計画」の中の生涯学習政策

『新長岡発展計画・後期計画』（1990年12月策定）において、図7-8に見るように、基本理念の第１に「豊かな心をはぐくむ文化都市」が掲げられ、この理念実現のための第１

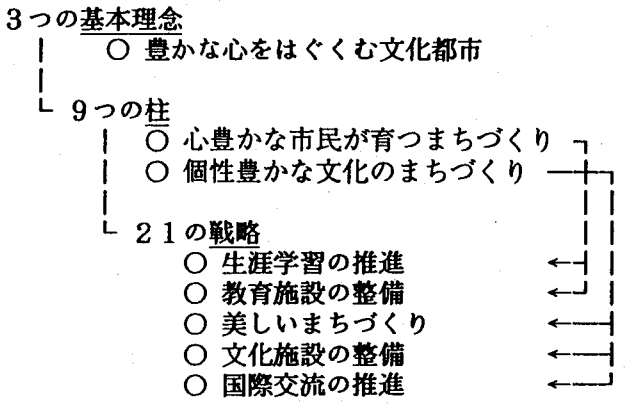


図7-8 『新長岡発展計画・後期計画』における生涯学習及び文化関係項目の位置付け

の柱として「心豊かな市民が育つまちづくり」を設定し、さらに、これを具体化する基本戦略の第1に「生涯学習の推進」が位置付けられている。そして、生涯学習は、学校教育、社会教育等を含む総合的な学習事業として展開される必要がある旨が謳われている(*25)。

しかし、生涯学習の発現の形態は、主として従来の社会教育の機能の中に求められている。それは、「生涯学習の推進」の具体化が「新しい社会に適応する社会教育の振興」において図られる形となっていることからうかがわれる(*26)。従って、長岡市においては、「社会教育」が「生涯学習」の内実を成し、実体面から見れば、「社会教育」が「生涯学習」を含む包括概念として用いられているということができる。なお、ここでいう社会教育は、従来の青少年・成人・高齢者教育等を指し、文化に関わる政策は含まれていない。

一方、教育委員会生涯学習課の所管事務では、上の意味の〈社会教育〉のほか〈芸術・文化活動の振興〉及び〈文化財の保護と活用〉が対象となっており、図7-9に見るように、市の社会教育実践の重点事項の一環を形成している。従って、長岡市の“形式的意義における社会教育政策”としては、狭義の〈社会教育〉に加え、〈文化〉の一部を含むものとして構成されている(*27)。

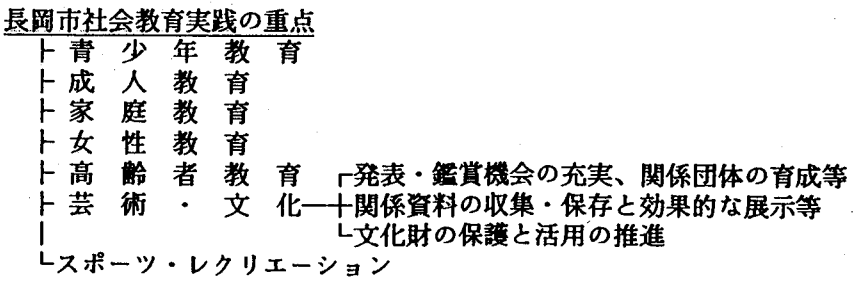


図7-9 長岡市における社会教育の対象領域

（３）文化政策の位置付け

『新長岡発展計画・後期計画』は、他方で、上記の理念実現のための第２の柱として「個性豊かな文化のまちづくり」を設定している（図7-8）。そして、その対象及び内容として〈市民文化の醸成〉〈郷土文化の保存と継承〉〈まちの美化とシンボルの創造〉〈国際交流の推進〉が挙げられている(*28)。

このうち、前２者は、形式的意義における社会教育政策の範疇とされ、後の２つは都市・環境・国際交流政策の対象となっており、従って、発現の具体的場面はそれぞれ異なるものの、最上位計画においては、緩やかながら「文化政策」が１つの理念として認識され、それに収斂するような枠組みとなっていることがうかがわれる。

（４）推進体制

形式的意義における社会教育政策の策定機関として、有識者を委員とし、民意が反映される「社会教育委員会」が設置され、文化を含む社会教育に関する重要事項が審議・策定されている。これを受け具体的な施策の実施は、前述のように教育委員会の「生涯学習課」が当たっている。文化に関しては、以前、有識者による「文化問題懇談会」（1982.9～1984.9）が設置され、行政部内には「文化行政室」（1984.8～1987.4）が置かれていた。現在も、1984年９月に設けられた部課長から成る「文化行政推進会議」が存続しているが、目下のところではさして稼働していない模様である。

他方、都市・環境政策等についても常置・非常置の審議機関が設けられ、審議・検討を行うとともに、事業の実施は市長部局のそれぞれの部課が担当している。なお、新ホール（リリック・ホール）の建設は、企画調整部の「国際・文化課」が担当し、1997年の完成後には、教育委員会の所管であった既設の市立劇場も含めて運営を行う「長岡市芸術文化振興財団」が設立され、一括して同課の所管となった。

（５）総　括

長岡市では、市の最上位計画である『新長岡発展計画・後期計画』において、一方で「生涯学習の推進」を謳いながら、他方、これとは別の形で「文化政策」の対象と内容が明確化されようとしている。しかも、前者は従来の〈社会教育〉を主たる内容としており、――実務レベルでは一部対象とするものの――芸術・文化は、むしろ後者の中に一元化される方向にあることが見受けられる。

従って、明確な形ではないが、「文化政策」について、生涯学習政策とは別の――あるいはその上位の――位置付けがなされつつあることが認められ、その下に、観念上――発現形態は異なるが――他の政策が総合化される枠組みとなっていると見ることができるであろう。

３．小国町

（１）概　況

小国町は、長岡市の南西25キロに位置し、周囲を山に囲まれ、冬季は豪雪となる典型的な山村である。産業の中心は農業であり、他の中山間地域と同様、高度経済成長期を通じて過疎化が進行し、1960年当時１万４千２百人を数えた人口は逐年減少し、1992年現在では８千３百人になっている。このため、1980年代の後半以降、生活・社会基盤の整備と並行して、文化に着目した地域起こしの施策が町をあげて講じられてきた。

（２）「総合計画」と生涯学習政策

小国町は、町の最上位計画として『小国町総合計画・第３次基本構想』を策定し、「光と緑と愛に満ちた小国」づくりを目標に、「個性ある町おこし・人づくり」を基本理念として、図7-10に見るような４つの基本方針を設定し施策の展開を図っている（*29）。

近年これを受けて、『小国町生涯学習推進基本構想』（1993年３月）、『小国町生涯学習推進計画』（1994年３月）が相次いで策定された。『小国町生涯学習推進基本構想』では、生涯学習の目標として、次の３点が掲げられている（図7-10）。

① 教育と文化を高め、明るい町をつくる。

② 健康で働き、豊かな町を築く。

③ 温かい心を結びあい、住みよい町をつくる。

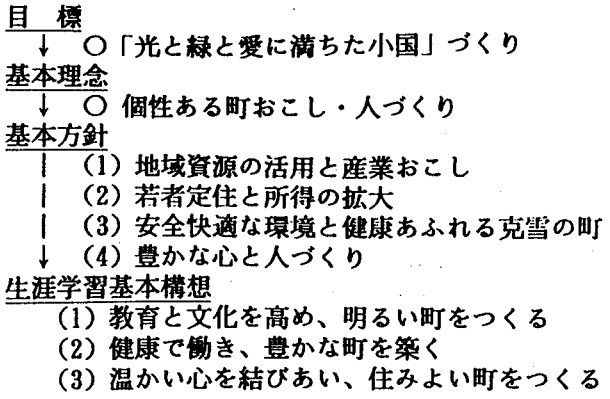


図7-10 小国町の基本理念・基本方針と生涯学習基本構想

同『構想』はまた、「町づくりも生涯学習も、目指すところは同じである」として、あらゆる分野――町づくり、文化芸術活動、スポーツ、社会教育等――を通じ、住民のライフワークとしての生涯学習を推進することとし、究極的に生涯学習の目指す目標と町づくり全体の目標とを一致させている(*30)。その意味では、生涯学習が、理念上はもとより、あらゆる政策展開における上位概念として位置付けられているものと見なすことができる。

（３）「芸術村」に見る文化政策

一方、小国町における生涯学習政策の実体面での展開は、「芸術村」の設置に象徴的に表されている。芸術村は、町が、1986年に国土庁の過疎対策事業「ふるさとＣ＆Ｃ事業」の補助を受け、かつての80数戸から10数戸まで減少した過疎地・山野田集落の民家（空家や土蔵）を買い取って開設したものである。「自然と子どもを愛する」ことをテーマに、地域起こし、観光、他地域との交流、芸術文化を含む情報発信の中核的機能を持ち、ここを拠点として人間性の回復を目指すことを目的にしている。住民による「現地友の会」が結成され、各種の芸術文化活動、他地域とのネットワークづくりや交流が行われている。また、町の仲介で、紙梳き、生け花、画家、舞踊家等の芸術家が定住あるいは一時居住し、創作活動を行っている。

このように、芸術村は、芸術文化の創造ないし成果の発表の場、情報の発信・交流の場とされ、また、子どもたちに対して芸術鑑賞、文化活動への参加の機会を提供している。

小国町では、この芸術村に町の未来を託そうとしているが、それは、生涯学習政策の範疇を超えた総合的な文化政策の実体を持ち、さらにまた、まちづくりの視点に大きく統合されているということができる。

（4）推進体制

『小国町生涯学習推進基本構想』及び同『推進計画』は、町の中堅・若手職員と町民を構成員とするプロジェクトチームにより町をあげて策定された。また、その所管は、教育委員会の「社会教育部門」で、社会教育係長・主事を中心に実施に移されている。

一方、芸術村は、生涯学習と密接に関連し重複するものの、むしろまちづくりに関係する側面が強いため、町長部局の「地域振興課」が、予算措置も含め発足当初から関わり、政策の実施を担っている。

（5）総　括

小国町では、形式上、まちづくりの目標と生涯学習の目標を一致させ、その限りでは、生涯学習政策があらゆる政策の上位に位置付けられているように見受けられる。しかし、一方では、その具体的な展開の場面を芸術村に求め、むしろ芸術村に町の未来を託そうとし、町起こしの中核としている。

すなわち、芸術村における芸術文化活動を中心とした各種の活動を展開することによって、生涯学習と地域起こし・まちづくりを融合させる試みを実施し、これがある程度成功を見ている。そして、それはまた、実質的な「文化政策」そのものとして機能しているということができるであろう。

4．地方公共団体のレベルによる相違

第3章で述べたように、文化政策の機能は、端的にいえば、文化の頂点（＝芸術）を伸長し、裾野を拡大（＝文化の均霑、地域文化の振興）することにある。前者は文化一般を牽引し、国際的にも水準の維持を図る必要があるため、国のレベルでは、後者と併せて極力これにも意が注がれる。一方、地域にあっては、参加型文化活動が中心的な課題となり、地方公共団体レベルでは後者に力点が置かれるため、文化が生涯学習と結び付く必然性が内在している。また、小規模市町村ほど地域起こし・まちづくりが大きな行政課題となっており、それには、意識するとしないとにかかわらず、文化と生涯学習の問題が――混在し、あるいは未分化のまま――重要な要素を成している。

上記の3地方公共団体ともに、文化政策は、生涯学習の範疇に基本的に組み込まれているといえるが、それぞれのレベルに応じて発現形態は異なっている。「新潟県」では、恒常的な文化政策に関しては、生涯学習政策の範疇という枠組みが守られている。「長岡市」でも、生涯学習（社会教育）の一貫という性格を部分的に踏まえているが、他方では、そこから一歩踏み出し、都市・環境政策等を含めた広い視座から文化政策を把握しようとしている。「小国町」では、生涯学習政策は、実質的には文化政策の性格を持つとともに、まちづくりの有力な手段になっており、その意味では、形式的意義における生涯学習はむしろ後退していると見ることもできる。

いわば、（国）→県→市→町と現場を抱え込む度合いが強くなるにつれて、次第に両政

策の区別は不分明となり、住民との日常的な接触が頻繁に行われる小規模な町では、生涯学習は文化振興の中に溶融するとともに、さらに大きな地域起こしの視点に統合されている。このように、地方公共団体のレベルによって、生涯学習政策と文化政策の発現の在り方は異なっており、それぞれの実態に応じた柔軟な政策対応が必要と考えられる。

*20 新潟県教育委員会『新潟県第６次総合教育計画』pp. 2-4, 1991年
*21 新潟県教育委員会, 前掲計画, p. 2
*22 新潟県・新潟県教育委員会『新潟県生涯学習推進プラン』pp. 11-12, 1993年
*23 新潟県『ニューにいがた文化プラン』pp. 3-6, 1994年
*24 新潟県『第五次新潟県長期総合計画』P. 30, PP. 36-37, 1994年
*25 長岡市『新長岡発展計画・後期計画』P. 23, 1990年
*26 長岡市, 前掲計画, PP. 23-25, PP. 40-46
*27 長岡市教育委員会『長岡市の教育』pp. 19-24, 1994年
*28 長岡市, 前掲書, pp. 49-63
*29 小国町『小国町生涯学習推進基本構想』pp. 4-5, 1993年
*30 小国町, 前掲構想, pp. 5-6

第８章　歴史的・文化的景観の保存に関わる文化財保護政策と関連諸政策

近年、地域の文化財を主体とした歴史的環境の保存とこれを生かしたまちづくり（＝アメニティの形成）が盛んとなっている。

1960年代以降の高度経済成長に伴い、公害の発生、自然環境の劣化とともに、各地の歴史的環境の破壊が進行していった。このような環境問題への対応には、公害対策→自然環境の保全→歴史的環境の保存、という一連の流れが認められる(*1)。法制面の整備を見ると、公害対策としては、1967年に公害対策基本法が制定され（1993年環境基本法に統合）、1970年のいわゆる公害国会において、同法の下に公害対策関係法令の抜本的整備が行われた。また、翌1971年には環境庁が発足し、同庁を中心とする公害への取り組みによって、主立った産業公害は一応の終息を見るに至っている。自然環境については、1972年に自然環境保全法が制定され、既存の自然公園法（1952年、旧国立公園法を改正）、森林法（1951年改正）、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（1963年改正）等と相俟って、保全への対応が活発化していった。

歴史的環境の保存に関しては、まず制定を見たのが「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（1966年）であった（1980年には、この特別法として「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する法律」が成立）。しかし、この法律の対象は特定の「古都」に限定されたため、全国に散在する古い町並みや集落等は、依然として破壊と消滅の危機に瀕していた。このため、1960年代の後半頃から、自治体と住民の間で、このような歴史的・人文的な景観を保存しようとする動きが顕著となり、その結果、1975年、文化財保護法の改正による「伝統的建造物群保存地区」の制度となって実を結んだ(*2)。

一方、史跡や庭園等の人工的名勝については、従来から、指定と保存修理事業が行われていたが、同じく1960年代の後半から、これらの史跡等の広域的な保存と活用を図り、市民生活の中に生かすため、「風土記の丘」をはじめ、「歴史の道」「ふるさと歴史の広場」等の事業が、国と地方公共団体により展開されるようになった(*3)。

このような制度や事業は、文化財を中心とした歴史的・文化的景観の保存とこれを生かしたまちづくりを目的としており、文化財保護法を直接の根拠としているが、必ずしも同法によってのみ完結性が保持されているのではなく、例えば、伝統的建造物群保存地区制度については都市計画法や建築基準法等が交錯し、史跡等についても都市公園法や自然公園法等がオーバーラップし、近年では、相互に連携した運用が行われるようになってきた。また、自然的名勝や天然記念物については、文化財保護法と自然環境保全法制が部分的に連結されている。一方、地方公共団体では、広くまちづくりの観点から、これら個別の法令を条例レベルにおいて総合化し、あるいは運用上において一体化しようとする傾向にある。

本章では、文化財保護法と関係法令の交錯、文化財保護政策と各種政策の複合の実態を眺め、その在り方について考察する。

*1　木原啓吉『暮らしの環境を守る―アメニティと住民運動』朝日選書，pp.68-70，1992年

*2　木原啓吉，前掲書，pp. 146-157
　　浅香勝輔他『歴史がつくった景観』古今書院，pp. 22-27，1982年
*3　文化庁『我が国の文化と文化行政』ぎょうせい，pp. 369-372，1988年
　　文部省『平成５年度 我が国の文教施策―「文化発信社会」に向けて』pp. 143-144，1993年

第１節　自然的名勝及び天然記念物をめぐる文化財保護法と自然環境保全法制

自然的名勝及び天然記念物は、文化財保護法における「文化財」の範疇に含まれる「記念物」の内容を構成している。これは、文化財保護法の制定（1950年）に際し、戦前の史蹟名勝天然紀念物保存法（1919年）、国宝保存法（1929年）、重要美術品等ノ保存ニ関スル法律（1933年）を一本化し、自然的名勝及び天然記念物を文化財の概念に包摂したことによる。一方、自然的名勝及び天然記念物を文化財の概念で捉えることには本来無理があり、立法論として、自然環境保全法制の一環とすることが適当ではないかとの議論が提起されている。

本節では、このような、自然的名勝及び天然記念物を文化財の概念に含めることについての是非をめぐる主要な諸説を比較し、文化財保護法と自然環境保全法制との相互関連及びその整合性の在り方について眺めてみよう。

１．自然的名勝及び天然記念物と文化財

（１）自然的名勝及び天然記念物保護制度の沿革

１）史蹟名勝天然紀念物保存法と文化財保護法

第１章でも触れたように、戦前の文化財保護制度の流れは、有形文化財を対象とするものと記念物に関するものとの２つがある。前者は、1871年（明治４）の太政官布告「古器旧物保存方」に始まり、1897年（明治30）の古社寺保存法を経て、1929年（昭和４）制定の国宝保存法となった。また、1933年（昭和８）には重要美術品等ノ保存ニ関スル法律が成立し、この両法によって、戦前における有形文化財の保護が図られた。一方、記念物については、早くには遺跡に関し、1874年（明治7）の太政官達「古墳発見ノ節届出方」及び1880年（明治13）の宮内省布達「人民私有地内古墳等発見ノ節届出方」による保護措置が講じられたが、1919年（大正８）、史蹟名勝天然紀念物保存法の制定を俟って、はじめて記念物全体の体系的な保護が図られることとなった。

史蹟名勝天然紀念物保存法成立の経緯は、次のようなものであった。明治維新以来、原生林の伐採や名勝地の毀損、天然記念物の絶滅などの事態が進行していったが、植物学の権威であった三次学博士がこれを憂え、外国特にドイツの自然、天然記念物保護制度を調査し、我が国においてもその保存の必要があることを各方面に訴えるとともに、帝国議会に対する建議案を用意した。同博士の当初の案は、天然記念物の保存を内容とするものであったが、歴史学者の三上参次博士の意見を聞き、その結果、史跡の保存も取り入れた「史蹟及ビ天然紀念物ニ関スル建議案」として、1911年（明治44）貴族院に提出された。これを受けた政府は、建議の趣旨に則り、当面の保存措置をとりつつ法案化の調査を進め、1919年（大正８）に法律として制定を見たものである(*4)。

このような経緯から、同法の保護対象には、文化的記念物（史跡）と天然記念物（動物・植物・地質鉱物等）という性格を異にする２つのものが含まれた。また、庭園・公園等の人工的名勝と山岳・峡谷・海浜等の自然的名勝も「名勝」の名の下に包括されたが、広義には、前者は文化的記念物の、また、後者は天然記念物の範疇に含めることができよう。今日の自然的名勝及び天然記念物の文化財としての適否についての議論は、第１に、このような同法制定の沿革にその淵源を求めることができる。

史蹟名勝天然紀念物保存法は、当初内務省が所管したが、1928年（昭和３）文部省に移され、国宝保存法、重要美術品等ノ保存ニ関スル法律とともに同省において運用された。戦後、これら２系列の法制度が文化財保護法に一元化され、また、1968年（昭和43）、文部省の外局として文化庁が設置されたことに伴い、現在では同庁が運用の責任を負っている。

文化財保護制度の沿革は、表8-1（左側）に見るとおりである。

２）自然環境保全法制の流れ

自然的名勝及び天然記念物は、一般的には自然環境保全の対象及び内容を成し、従って、これらの保護は、自然環境保全制度と密接に関連している。自然環境保全に係る法律として、現在、自然環境保全法、自然公園法が制定されている。

表8-1　文化財保護制度及び自然環境保全法制の変遷

	【文化財保護制度】	【自然環境保全法制】
1871年(明４)	古器旧物保存方	
1873年(明６)		社寺其ノ他ノ名区勝跡ヲ公園ト定ムル件　鳥獣猟規則
1874年(明７)	古墳発見ノ節届出方	
1880年(明13)	人民私有地内古墳等発見ノ節届出方	
1895年(明28)		狩猟法
1897年(明30)	古社寺保存法	森林法
1911年(明44)		国設大公園設置ニ関スル建議案可決
1912年(明45)		日光ヲ帝国公園トナス請願採択
1915年(大４)		保護林制度の設置
1918年(大７)		鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律
1919年(大８)	史蹟名勝天然紀念物保存法	
1920年(大９)		国立公園候補地の調査開始
1929年(昭４)	国宝保存法	
1931年(昭６)		国立公園法
1933年(昭８)	重要美術品等ノ保存ニ関スル法律	
1934年(昭９)		国立公園の指定開始
1950年(昭25)	文化財保護法	
1951年(昭26)		森林法改正
1952年(昭27)		自然公園法
1954年(昭29)	文化財保護法改正	
1963年(昭38)		鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律改正
1972年(昭47)		自然環境保全法
1975年(昭50)	文化財保護法改正（伝統的建造物群保存地区制度発足）	
1988年(昭63)		生物遺伝資源保存林制度の設置

自然公園の制度は、1873年（明治６）の太政官布告「社寺其ノ他ノ名区勝跡ヲ公園ト定ムル件」によって始まり、道府県立の自然公園がいくつか整備されていった。明治末年には、帝国議会において「国設大公園設置ニ関スル建議案」の可決（1911年）、「日光ヲ帝国公園トナス請願」の採択（1912年）がなされるなど、国立公園設置に向けての気運が高まり、1920年（大正９）から、政府は国立公園候補地の調査を開始した。その後、1931年（昭和６）に至って国立公園法が制定され、1934年（昭和９）から逐次その指定がなされていった。国立公園は、景観の観点から自然の保護とその適正な利用を図ることを眼目とした。

史蹟名勝天然紀念物保存法の制定（1919年）と国立公園候補地の調査の開始（1920年）は、ほぼ時期を同じくし、いずれも当時の内務省によって進められた。しかし、それぞれの担当部局は異なり（前者は大臣官房地理課、後者は衛生局保健課）、一方は保護の立場で、他方は保健衛生を念頭に置いた、どちらかというと開発利用の立場から進められ、両者は統合の方向には向かわなかった(*5)。その結果、各々が別個の制度として定着したことも、今日の自然的名勝及び天然記念物保護制度と自然環境保全制度との関係をめぐる議論の原因の１つになっているといえよう。国立公園法は、その後設置された厚生省の所管となった（1938年）。戦後、同法は自然公園法に模様替えされ（1952年）、国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園の制度が設けられ、1971年（昭和46）、環境庁の発足とともに同庁の所管となり、今日に至っている。

環境庁による環境政策は、公害防止と自然環境保全を２本の柱として進められ、1972年（昭和47）、後者への対応として自然環境保全法が新たに制定された。自然環境保全法は、自然環境保全の基本法としての性格を有するが(*6)、同時に、同法によって、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域及び都道府県立自然環境保全地域の制度が設けられた。そして、これらの区域は、従来の自然公園の区域とは別に設定される仕組みとなっている。

３）森林と野生生物保護の経緯

自然的名勝及び天然記念物の保護はまた、森林及び野生生物の保護とも密接な関連を有する。

森林の保護に関しては、1897年（明治30）制定の森林法により保安林の制度が設けられた。同法は、この保安林の制度も含め、戦後間もなく装いを新たにした（1951年）。またこれとは別に、戦前には保護林の制度（1915年）が、さらに最近では生物遺伝資源保存林の制度（1988年）が、いずれも農林（水産）省の通達により設けられ、現在に至っている。

野生生物の保護については、早くには、狩猟秩序の維持を目的とした鳥獣猟規則（1873年）、狩猟法（1895年）が制定されたが、その後、1918年（大正７）の鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律によって、狩猟できる鳥獣の特定とそれ以外の野生鳥獣の捕獲が一般的に禁止された。戦後、同法は抜本的に改正され（1963年）、その所管も、環境庁の設置により、農林省から同庁に移されている。

以下、自然環境保全法制という場合には、これら森林及び野生生物の保護制度も含めたものとする。

自然環境保全法制の変遷は、表8-1（右側）のとおりである。

（２）文化財保護法における自然的名勝及び天然記念物

１）文化財保護法によれば、文化財は、図8-1のように区分されている。史跡、名勝及

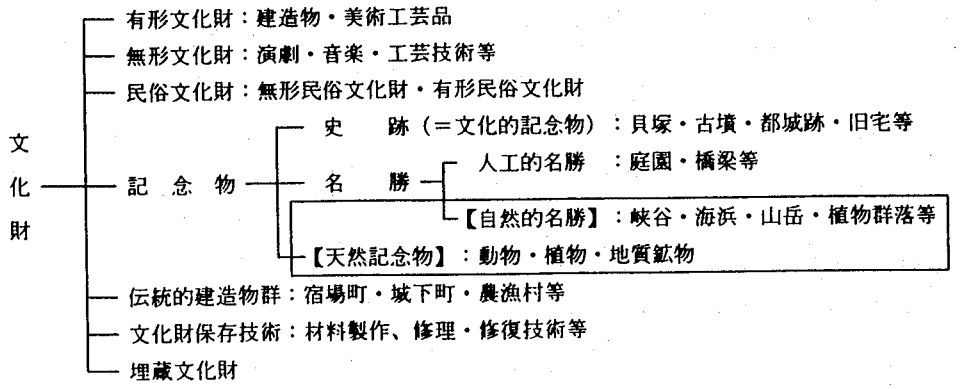


図8-1　文化財の区分と自然的名勝及び天然記念物の位置

び天然記念物は記念物の範疇に包括され、また、名勝には人工的名勝と自然的名勝が含まれている。

同法（第２条第１項第４号）は、これら記念物のうち、名勝とは「庭園、橋梁、峡谷、海浜、山岳その他の名勝地で我が国にとつて芸術上又は鑑賞上価値の高いもの」とし、また天然記念物につき「動物（生息地、繁殖地及び渡来地を含む。）、植物（自生地を含む。）及び地質鉱物（特異な自然の現象の生じている土地を含む。）で我が国にとつて学術上価値の高いもの」と定義している。

国（文部大臣）は、重要なものを名勝又は天然記念物に指定（第69条第１項）し、さらにそのうち、特に重要なものを特別名勝又は特別天然記念物に指定（第２項）して保護を図っている。また地方公共団体も、条例によって、それぞれの区域内に存するもののうち重要なものを指定（第98条第２項）している。1996年（平成８年）８月１日現在、国指定の名勝は262件（うち特別名勝は28件）、天然記念物は918件（うち特別天然記念物は72件）を数える(*7)。

２）名勝には人工的名勝と自然的名勝が含まれるが、このうち自然的名勝は、河川・瀑布・湖沼・海浜・島・山岳・峡谷等の自然地形や、松原・サクラ等の花樹の群落等の自然そのものが主たる対象となっている。

自然地形の優れた景観には、十和田湖及び奥入瀬渓流（青森・秋田県）、黒部峡谷（富山県）、佐渡海府海岸（新潟県）等が、また、植物群落の優れた景観には、虹の松原（佐賀県）、月瀬梅林（奈良県）、檜木内川堤（サクラ、秋田県）等がある。なお、吉野山（奈良県）等の、人の文化的活動の要素が加わっている人文的色彩の強いものもこれに含められている(*8)。

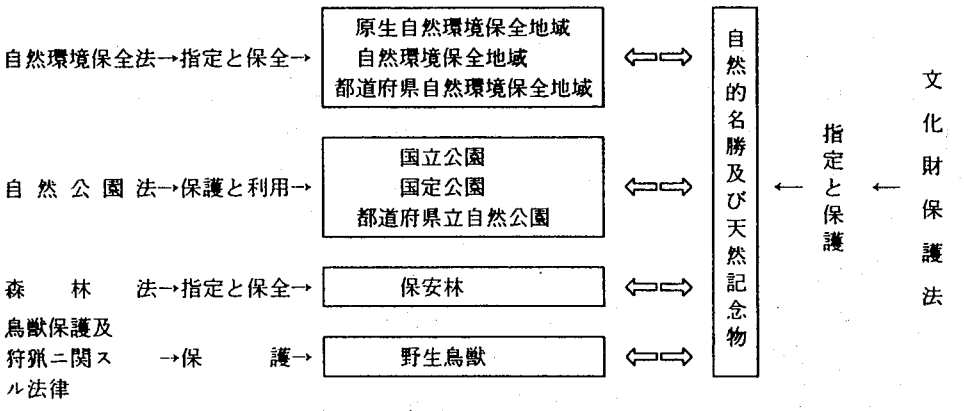
３）天然記念物は、動物、植物、地質鉱物、及びそれらが総合的に高い価値を形成している天然保護区に区分される。

動物は、哺乳類（例 イリオモテヤマネコ）、鳥類（例 コウノトリ）、爬虫類（例 セマルハコガメ）、両生類（例 オオサンショウウオ）、魚類（例 ミヤコタナゴ）、昆虫

（例 ウスバキチョウ）等、種々の動物群に属するものが対象となっている。また、鹿児島県のツル及びその渡来地等の、動物とその生息する地域が併せて対象となっているものもある。植物は、細菌類から高等植物まで多種多様なものを含み、また、巨樹や珍しい種類のものに着目したもの（例 杉の大スギ 高知県）、植物群落に着目したもの（例 野幌原始林 北海道）等、保護の対象も区々となっている。地質鉱物は、単なる鉱物だけでなく、地震、火山活動、侵食等の現象や化石等も対象とされ、根尾谷の菊花石（岐阜県）、玄武洞（兵庫県）、魚津埋没林（富山県）、八釜の甌穴群（愛媛県）、エゾミカサリュウ化石（北海道）等がある。天然保護区は、保護の必要がある動植物に富んでいて、その自然全体が貴重とされる地域であり、釧路湿原（北海道）、尾瀬（群馬・福島・新潟県）、上高地（長野県）等が挙げられる(*9)。

（３）自然環境保全法制と自然的名勝及び天然記念物

１）自然的名勝及び天然記念物の指定地は、その性格上、自然環境保全法による自然環境保全地域、自然公園法による国立・国定公園、森林法による保安林の指定地域等と重複し、また鳥獣にあっても、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律による対象鳥獣あるいは鳥獣保護区と重複していることが少なくない。これら相互の関係は、図8-2に見るとおりである。



⑪ 自然的名勝及び天然記念物は、自然環境保全法制における各制度の対象及び内容を成している。

図8-2 自然環境保全法制の保全対象と自然的名勝及び天然記念物との相関

自然環境保全に関する基本法たる性格を有する自然環境保全法第12条により、1973年に総理府告示として定められた自然環境保全基本方針は、次の４区分による保全のための原則を示している(*10)。

① 人為のほとんど加わつていない原生の自然地域、国を代表する傑出した自然景観、学術上・文化上特に価値の高い自然物等については、厳正に保全を図る。

② 国土の自然のバランスを維持する上で重要な役割を果たす自然地域、すぐれた自然風景、野生生物の生息地、野外レクリエーションに適した自然地域等については、適正に保護を図るとともに必要に応じて復元、整備に努力する。

③ 自然の物質循環に生産力の基礎をおく農林水産業が営まれる地域については、健全な育成を図る。

④ 都市地域における樹林地、草地、水辺地などの自然地域については、健全な都市構成上、都市環境上不可欠なものについて積極的に保護・育成し、あるいは復元を図る。

2）文化財保護法で指定された自然的名勝及び天然記念物は、主として上記①の対象及び内容を成すとともに、②に該当する場合も少なくない。また、事柄によっては③④に関連する場合もある。自然環境保全法制では、自然的名勝及び天然記念物の名称を付していないが、これらをその対象及び内容に取り込みながら、より広域的かつ多様な自然を体系的に保全することを眼目としている。

ここに、自然環境保全法制と文化財保護法の交錯が見られるが、この点について、文化財保護法は、文部大臣が「名勝又は天然記念物の指定をしようとする場合において、その指定に係る地域が自然環境の保護の見地から価値の高いものであるときは、環境庁長官の意見を聞かなければならない」（第69条第6項）とし、また、文部大臣又は文化庁長官は「名勝又は天然記念物に係る自然環境の保護及び整備に関し必要があると認めるときは、環境庁長官に意見を述べることができる」（第70条の2第2項）として、文化財保護行政と自然環境保全行政の調整を図っている。

2．「文化財」概念の是非をめぐる諸説

（1）文化財概念肯定説

自然的名勝及び天然記念物を「文化財」の概念に含めることの是非については、これを肯定し、現行法制度を維持することを適当とする説と、文化財の概念で捉えることには無理があり、従って、文化財保護法の枠組みから脱し、自然環境保全法制に一元化することを妥当とする説がある。

1）参議院において文化財保護法の立案審議に関与した竹内敏雄・岸田実両氏は、前説の立場に立って次のように説明している。

すなわち、「天然記念物や考古資料のような自然物を『文化財』と称し得るかということが一応疑問となる」が、これらは「単なる自然物ではないのであって、その物につき学術上の価値を発見し、又は他の自然物の中からとくに学術上価値あるものとして選定されたことにおいて人類による無形の価値付与の作為が加えられているのであって、この価値の領域に取り入れられた自然物は、よしその物に対し価値創造乃至は価値付与の人工が加えられていないとしても、なお『文化財』と称することが当然」であるとする(*11)。

2）また、内田新氏も、「『文化』概念の中心が人間の活動又はその活動の成果であるとするところにある限り、文化財に自然物を含めることはできない」としつつも、「しかし、ここで問題としているのは法的概念としての文化財であり、この観点に立って考察すれば、人間の諸活動は、活動する歴史的文化的環境と自然的環境の中で行われ、その諸活動とこれらの環境とは緊密な相互関係を持っているものである」から、「文化的活動とその成果であるものや民俗的な事物又は事象等と自然環境との間には不離の関係があるとみることができる」のであり、「人間及び人間の活動を媒介として、文化と自然の結合又は融合が成立」し、「保護法が、文化的諸活動の基盤として自然を把握し、文化財のうちに自然を含めることは、当然の事理である」とする。そして、文化財とは、「文化を広義に理解した場合における人間の諸活動又はその諸活動の所産であるもの及びこれらと緊密な相互関係に立つ自然的環境――自然の事物又は事象――であって、芸術上、歴史上、学術

上等の観点から評価して価値が高いもの」であるとしている(*12)。

（２）自然環境保全法制一元化説

上記の肯定説に対し、自然環境保全法制への一元化を主張する立場を代表するものとして、ここでは椎名慎太郎氏の所説を取り上げる。なお、同氏の見解には、林迪廣・江頭邦道両氏及び南川諦弘氏も賛同を示している(*13)。

１）椎名氏は、まず、文化財保護法にいう文化財を「国民にとって精神的価値ないし歴史の重みを伴った事物ないし事象であって、保護の措置をとらないかぎり滅失、損壊等の可能性の強いもの」と定義する(*14)。そして、文化財保護法の対象となっている事物や事象に共通する性格としては、「これらの事物、事象が我々の生活に欠くことの出来ない歴史的な重み、古くからの人類の文化的活動とのつながりを感じさせることであり、これらを通じて我々の生活が、単に現在という平面的ひろがりだけではなく、過去から未来にわたる立体的な厚みをもってくること」であり、この場合「天然記念物と自然的名勝だけは除外して考えざるをえない」としている(*15)。

２）また、先の竹内敏雄・岸田実両氏の所論に対しては、「自然物に対する人為的価値付加――たとえば、野山の花を切って組み合わせる華道の枝のように――と自然物の価値評価とが混同」されており、「人が自然物に何の手を加えなくとも、これを価値が高いと見たがゆえに当該自然物を文化財とし得ると言うのは、人が文化財と見るものを文化財と称するという、一種の同語反復にすぎない」と批判している(*16)。

さらに、内田新氏の見解には、「この説明は、歴史的建造物や史跡とその周囲の環境、あるいは、民俗芸能とその伝承されてきた環境との切り離し難い関連性を指摘するものとしては妥当」であり、「従来は無視されてきたこうした環境を、文化財そのものと一体として保護することは現代における文化財行政の緊急課題である」としながらも、「文化財保護法が保護対象としてきた自然物の中には、人間の文化的諸活動とは全く無縁のものが少なくないのであり、むしろ、人跡未踏であることが保護される主要な理由となっているものさえある」ほか、天然記念物に関する指定基準は、「専ら学術上の意義及び自然事象としての典型性ないし稀少性に着目している」とする。こうした点から、「『文化的諸活動の基盤としての自然』というとらえ方にはやや無理がある」と反論している(*17)。

３）そして、文化財保護法が、自然的名勝及び天然記念物を保護対象としているのは、「沿革的理由によるのであり、将来これが自然環境保護の法制にとりこまれ、所管が環境庁に移ることがあっても、政策的論議はともかく、事柄の性質として不思議では」なく、従って、「人間の文化的活動の所産といえない自然物は、形式的意味での文化財保護法の保護対象ではあっても、実質的には言葉の本来の意味での文化財ではない」と結論付けている(*18)。

なお、同氏の旧著では、「天然記念物や名勝の保護は自然環境保全法、自然公園法、鳥獣保護及狩猟法、その他の法律と密接な関連性をもっており、保護政策の面でも一貫性をもった行政が必要」であり、「その点で、天然記念物と自然的名勝については自然保護の法体系及び行政の中でこれを統一的に扱うことが妥当」であると述べられている(*19)。

３．文化財保護法の体系下とすることの妥当性

（１）文化財としての本質性

1）日本人は、昔から自然に対する独自の感性を培い、和歌や絵画、庭園の造営等、芸術各分野において、自然の美を直感的、感覚的に捉えてきた。江戸時代においては、各藩の領地内において景勝地や老樹、名木等が保護され、また、各地の『名所図絵』では、美しい風景や珍しい記念物が紹介されている。近世以前における日本人の自然観として、歌枕や近江八景等の例にあるように、人間の視野ないし行動範囲の中にある自然を内在化し、自己と一体化して捉えようとする傾向があった。また、その一方では、人間の手の及ばない原生の大自然は、山岳信仰に見られるように崇高な礼拝の対象となり、あるいは人智を越える存在として、あえて近づこうとはしなかった。

明治以降、ナショナリズムの高揚とともに、『日本風景論』（志賀重昂著 1894年）や『日本山水論』（小島烏水著 1904年）が著されるに及んで、ヨーロッパ的な感覚による新しい自然観が導入された。ここで、はじめて日本人は、日常の活動範囲を越える大自然に対しても、浪漫主義的な感覚による新しい意味付けを行うこととなった。そして、その後のアルピニズムの高まり等と相俟って、この思潮は、直接的には国立公園（自然公園）の制度化に向かったのであるが、それとともに、これら原生の自然をも次第に内在化し、自然的名勝及び天然記念物保護の流れとなって結実していった。

2）前述のとおり、肯定説に立ちながらも、竹内・岸田両氏は、「文化財」については価値創造ないし価値付与の「人工」が加えられていることを前提とし、また、内田氏も、「文化」が「人間の活動又はその活動の成果」であるとしている。両説とも、その上でなお、自然的名勝及び天然記念物を文化財の概念に含めることを是としていることは、先に見たとおりである。

しかし、これまで人間の外にあり、人工の手が加えられなかった自然ないし自然物も、それが人間の意識内に取り込まれ、内在化されることによって、人文的存在に転化し、文化的価値が付与される。その意味で、自然的名勝及び天然記念物には、竹内・岸田両氏のいうように「人類による無形の価値付与の作為」が加えられているのであって、これを文化の概念に含め、文化財の範疇で捉えても一向に差し支えない。従ってまた、内田氏のように、文化ないし文化財と自然ないし自然環境を二元的に把握し、後者を「文化的諸活動の基盤」であるが故に文化財として認識するという、迂遠な説明をする必要はないものといえよう。

3）一元化説に立つ椎名氏は、竹内・岸田説に対し、自然物に対する人為的価値評価と自然物の価値評価を混同し、また、自然物に手を加えなくても、価値が高いと見たが故に文化財とするのは、人が文化財と見るものを文化財とする一種の同義反復であると批判している。

しかしながら、自然ないし自然物を文化財と見ることは、そこに新たな文化的価値の付与という、――直接手を加えるものではないが、人の意識的作業による――文化的営為が存在している。そのような過程を経て認識された自然は、人文的・文化的存在に転化されたものということができる。その意味で、単に「価値が高いと見た」以上のものを含んでおり、まして単なる同義反復というには当たらない。竹内・岸田両氏が、名勝につき「古くから景勝の地として広く国民一般の愛慕賞讃の的となり、又、文学、絵画等の文化作品の中に取り扱われ、国民の情操文化と融合している自然美」と述べているように(*20)、ある過程を経て人の意識の中に内在化した自然ないし自然物を文化財とすることは、日本

の文化的伝統の流れに即応している。

４）また、椎名氏は、内田氏に対する反論に関連して、（自然が）人跡未踏であることが保護の理由となったり、天然記念物についての指定基準が、学術上の意義や自然事象としての典型性ないし稀少性に着目していることを挙げる。

しかし、人跡未踏の自然に関しては、たとえそれらが日々の生活圏外にあるにしても、保護すべき「大切な」ものする一般的認識がある以上、自然環境保全という社会的必要性を越えた、ある種の文化的価値がそこに付与されているといえる。学術上という要件にしても、学術そのものが優れて文化的営為であり、むしろ人間の文化的活動の最たるものである。原生の大自然にせよ、イリオモテヤマネコ等の稀少動物や植物群落、また火山や侵食現象等にせよ、今日では、これらは我々の意識内に定着し、一定の文化的意味付けがなされている。自然的名勝及び天然記念物は、今や単なる自然ではなく、人文的意味合いを持った自然として、そこに文化的価値が見い出されており、これらを文化財の範疇から除く積極的理由は見当たらない。

（２）文化財としての概念の定着

１）文化財保護法は、制定（1950年）以来40数年にわたって運用されてきたが、自然的名勝及び天然記念物が文化財に包含される萌芽は、すでに戦前の史蹟名勝天然紀念物保存法の時代に生じている。

前述のように、同法の制定（1919年）と国立公園候補地の調査の開始（1920年）は、いずれも当時の内務省により、ほぼ同時期に始められたが、担当部局は異なり、前者は保護の立場で、後者は保健衛生と開発利用を念頭に置いて進められたため、それぞれが別の制度として発足した。加えて、前者は、その後文部省に所管換えされ（1928年）、同省の宗教局において、国宝保存法等と一体的に運用されることとなった(*21)。このため、制定の経緯と対象が異なる有形文化財と記念物が、運用上近縁関係にあるものと考えられるようになったことは想像に難くない。ここに、戦後の文化財保護法に統合される素地が見い出される。従って、すでに戦前の20年間に、両者に共通する「文化財」――まだその概念はなかったが――としての認識が定着したものと思われる。

２）戦後、文化財保護法の制定によって、文化財の概念が設けられた。そして、今日に至るまで40数年の星霜を経て、この用語は、社会的にも学問的にも完全に定着を見たといえる。このことはまた、自然的名勝及び天然記念物の、文化財としての認識も定着したことを意味する。

1960年代の高度経済成長期を通じて、環境の破壊が日本全土に蔓延したため、1970年代に入り、自然環境保全の問題が急速に浮上し、法制面でも、従来の自然公園法に加えて自然環境保全法が制定される（1972年）など、自然保護は、国家的・国民的課題として認識されるに至った。そして、自然的名勝及び天然記念物は、これら自然環境保全法制の対象及び内容にもなった。従来の文化財保護法では点的な保護しかできないのに反し、自然環境保全法制は、自然環境を広域的な観点から保全しようとするものであるため、自然的名勝及び天然記念物を文化財の範疇から切り離し、同法制の下に包括すべきだとの主張も頷けないではない。しかしながら、自然的名勝及び天然記念物が、過去60年以上の歳月を経て文化財の概念に定着し、国民一般もそれに対し少なからぬ愛着を感じているという実態は、軽々に変更すべきではあるまい。すでに一般的合意の得られている文化財の概念を維

持することによってこそ、自然環境保全法制と相俟って、保護の全きを期することができる所以と考えられる。

（３）対象の相異と重畳的・多重的装備の必要性

１）文化財の保護と自然環境の保全は、前述のとおり、沿革的には別の制度として今日に至っている。また、その目的は、いずれも国民の「文化的向上」（文化財保護法第１条）及び「文化的な生活の確保」（自然環境保全法第１条）にあるが、前者は限定された範囲の「文化財」を、後者は広域的な「自然環境」をそれぞれ対象とする。

このように、文化財と自然環境は、それぞれが異なった法制度の対象及び内容となっているが、自然的名勝と天然記念物に関する限り、文化財の概念に含まれると同時に自然環境の内容を成している場合が多い。しかし、都市部ないしその周辺に所在する自然的名勝及び天然記念物にあっては、必ずしもそうとはいえない場合がある。このことは、それぞれの制度の沿革、目的及び対象が、本来異なった形態をとってきたことによるものである。従って、自然的名勝及び天然記念物の多くが自然環境保全法制の対象及び内容を成すからといって、直ちにこれを同法制の下に一元化しようとするのは、当を得た方向ということはできない。

２）また、現在の行政組織上、文化財保護法は文化庁が所管し、自然環境保全法制は主として環境庁が運用している。そして、自然的名勝及び天然記念物に即して文化財保護・自然環境保全相互の関係を見れば、文化財保護法上の自然的名勝及び天然記念物を頂点ないし中核とし、これとその周辺の環境を含む広域的な自然全体が、自然環境保全法制の対象ないし内容を構成するという図式が成立している。

組織原理の上で、１つの組織が一元的管理を行うことは、危機管理などの場合には効率的であるが、保護・保全という守りの場合にあっては、むしろ組織を分散し、あるいは相互に牽制する形態とする方がより効果を発揮し易い。また、保全と開発は、一般的には相反する関係にあり、その解決のために双方に歩み寄りが求められることが多い。その際、周辺の環境保全を所管する組織が、開発との間に妥協ないし調和を余儀なくされることがあっても、別の組織が最後の堡塁を確保できる仕組みとなっていれば、保護の目的は最小限達せられる。いわば、重畳的ないし多重的に保護・保全のための装備を施しておくことが、絶対的に守るべき聖域を維持できる所以であるといえよう。自然的名勝及び天然記念物を文化財として把握することは、まさにこのような目的に沿うものといえ、その意味でも、一元化には慎重さが求められる。現に、一元化説に立つ椎名氏も、「保護のシステムの強さ（法規制の強さ）や行政当局の影響力の点で文化庁の保護下においた方が妥当との声も聞かれる」として、ある程度このことを認めている(*22)。

（４）両法制の総合的・一体的運用の必要性

１）文化財保護法は、それが成立した当時の社会的状況を踏まえ、私有財産権保障との調和を考慮して、できる限り保護対象を必要最小限のものに限定している。従って、自然的名勝及び天然記念物についても――小範囲の周辺環境に配慮はしているが――基本的には点的な保護の範囲にとどめられた。いわば、表衣を纏わぬ「裸」の部分に対して必要最小限の保護措置を講じたといえる。一方で、1960年代以降の大規模な自然環境破壊への対処のため、自然環境保全制度が次第に整備され、現在では、自然的名勝及び天然記念物の周辺にも、ある程度保護・保全の鎧が着せられるようになった。

2）一元化説は、文化財保護法が、このような周辺の環境まで含めた保護を図ることができる仕組みとなっていない以上、自然環境保全法制に包括すべきであるとし、見方を代えれば、文化財保護法に完結性を求めようとしている(*23)。しかし、文化財保護法には、制定時の社会的実態に基づく成立の事情がある。しかも、今日では、ある程度整備された自然環境保全法制との間に相互補完が可能となっている。文化財保護法自体に完結性が求められないことを理由に、その対象の一部にせよ、安易に自然環境保全法制に一元化することは、かえって文化財保護の体系そのものを崩してしまうことにもなりかねない。

一方で着々と整備されてきた自然環境保全法制と併せて観察すれば、自然的名勝及び天然記念物保護の仕組みは、以前に比し、格段の厚みを増してきている。従って、これら両制度の総合的・一体的な運用を図ることこそが、それぞれの制度の――沿革を含む――趣旨を生かしつつ、全体として自然的名勝及び天然記念物の保護・保全に資する所以であるといえよう。

4．文化財保護制度と自然環境保全制度の相互補完

自然的名勝及び天然記念物は、1919年（大正８）制定の史蹟名勝天然紀念物保存法を経て、1950年（昭和25）、文化財保護法において文化財としての位置付けを与えられた。これらを文化財の概念で捉えることについては、前述のように賛否の両論がある。しかしながら、人が、これらに対し、文化的価値付与という一定のプロセス（文化的営為）を経て自己の中に内在化した限りにおいて、これらは人文的・文化的存在に転化し、文化財としての本質を備えるに至ったと解して差し支えあるまい。それはまた、過去60数年、文化財保護法の成立から数えても40数年の年月を経て、国民一般の意識の中に定着しているといえる。

文化財保護法のみによる自然的名勝及び天然記念物の保護には、確かに限界がある。しかし、現在では自然環境保全法制がかなりの程度整備され、これを含めた重畳的・多重的装備による保護・保全の体制が可能となっている。むしろ、双方の制度と所管する組織の異なることが、万一の場合の歯止めとして機能するという利点もある。文化財保護法自体に完結性が求められないからといって、直ちにそれが、自然環境保全法制に一元化することにはつながらない。自然的名勝及び天然記念物の文化財としての本質性を踏まえながら、自然環境保全法制との間の相互補完関係を強化し、それぞれの利点を生かしつつ、両制度の総合的・一体的運用を図っていくことこそが必要と考えられる。

*4　文化庁『我が国の文化と文化行政』pp. 274-275, p. 356, 1988年
　椎名慎太郎「第１部文化財保護法・学術法」椎名慎太郎・稗貫俊文『文化・学術法』ぎょうせい, p. 4, 1986年。以下「新著」という。

*5　田中正大『日本の自然公園』相模書房, pp. 219-223, 1981年

*6　山村恒年『自然保護の法と戦略』有斐閣, pp. 149-150, 1989年

*7　文化庁資料による。

*8　文化庁, 前掲書, pp. 365-366

*9　文化庁, 前掲書, pp. 367-368

*10　自然環境保全基本方針（1973年総理府告示）第１部の１

*11 竹内敏雄・岸田実『文化財保護法詳説』刀江書院，p. 58，1950年

*12 内田新「文化財保護法概説(1)」『自治研究第58巻第４号』pp. 45-46，1983年

*13 林迪廣・江頭邦道『歴史的環境権と社会法』法律文化社，pp. 27-28，1984年
南川諦弘「居住環境の保全と文化財」『自治研究第55巻第８号』p. 37，1979年

*14 椎名慎太郎，新著，p. 2

*15 椎名慎太郎『精説文化財保護法』新日本法規出版株式会社，p. 5，1977年。以下「旧著」という。

*16 椎名慎太郎，新著，p. 2

*17 椎名慎太郎，新著，p. 3

*18 椎名慎太郎，新著，pp. 4-5

*19 椎名慎太郎，旧著，p. 263

*20 竹内敏雄・岸田実，前掲書，p. 72

*21 文化庁，前掲書，pp. 274-275

*22 椎名慎太郎，新著，p. 130

*23 椎名慎太郎，新著，p. 130

第２節　記念物と景観の形成・小生態系の保全との関わり

文化財概念に含まれる記念物（史跡・名勝・天然記念物）は、歴史的・文化的景観を形づくるとともに、まちづくりの重要な要素となっている。また、地域には、天然記念物を含む動植物群による小生態系が成立している。そして、そこでは、文化財保護法と関係法令、文化財保護政策と各種政策の交錯・相補の関係が見られる。とりわけ地方公共団体レベルでは、条例等においてこれらを総合・一体化して運用しようとするする方向に向かっている。

このため、まず本節で、遺跡の公園化とその景観形成における意義、及び、天然記念物アユモドキの保護と小生態系の保全との関わりについて具体的な事例を眺め、次の第３節において、伝統的建造物群や記念物に関わる法令の交錯と各種政策の複合、地方公共団体レベルにおけるそれらの総合的・一体的運用の実態を把握し、今後の在り方について考察してみよう。

１．遺跡の公園化と博物館の広域化

（１）遺跡の整備と公園化

遺跡については、従来から史跡指定による保存と整備が行われていたが、高度経済成長による開発の速度が急であったため、これに対する調整や、開発に先立つ届出と発掘調査の実施を中心とした「保存」の面に重点が置かれざるを得なかった。しかし、1960年代の後半以降、遺跡の広域的な保存と活用を図り、これを市民生活の中に生かすため、「風土記の丘」をはじめ「歴史の道」「ふるさと歴史の広場」等の事業が、国（文化庁）と地方公共団体により展開されるようになった。公害等の体験を経て、国民の間に「環境の質」「生活の質」の向上の必要性が認識され、やがてそれが「文化」への志向に凝縮していったことが、その背景にあるといえよう。そして、この場合に具体的に要請されたのは、「アメニティ（快適環境）」の名で呼ばれる文化的な環境の実現であった。

このため、遺跡の整備も、これら国民の要求に応えるため、当初の保存重点主義から、「遺跡公園」として整備し活用する方向が、次第にとられるようになっていった。また、これまで博物館は、施設内でのみ展示活動を中心とした事業が行われるのが一般的であったが、近年、その活動範囲は次第に野外に及ぶようになっている。それは、遺跡を付置した博物館の設置や、地区全体に博物館施設を展開しようとする例に見ることができる。

（２）遺跡整備の沿革とその積極的活用

遺跡の整備は、国が直轄事業として行っているものを除き、原則として、管理団体に指定された地方公共団体等が国庫補助によってこれを実施している。

国の直轄する特別史跡平城宮跡は、1963年度から奈良国立文化財研究所による組織的な発掘調査と民有地の買い上げが進められ、宮跡全体を遺跡博物館として整備する方向で、内裏・朝堂院及び官衙の一部の遺構の表示、築地・官衙建物の復元、覆屋による遺構の公開等が行われている。また、現在朱雀門が復元中であり、今後は、大極殿の復元も日程に上っている。地方公共団体においても、多賀城跡、一乗谷朝倉氏遺跡、大宰府跡（以上は国特別史跡）等をはじめ、全国の国指定史跡が国庫補助により整備され、遺跡公園として市民に開放されている。

上記の諸例は、一定の広がりを持つものの、いずれも「点」としての遺跡の整備が中心であった。一方、遺跡を「面」として広域的に整備し、現代において国民が歴史や文化財に親しむ場として活用するため、次のような一連の事業が推進されてきた。

1)「風土記の丘」整備事業（1966年度から開始、現在は史跡保存整備事業に統合）

古墳・城跡等が集中的に所在する地域を広域的に整備し、併せて、その地方の歴史資料・考古資料等を収蔵・展示する資料館を置いて、遺跡と関係資料の一体的な保存・活用を図ろうとするもの

2)「歴史の道」整備事業（1978年度から開始）

古道や運河、あるいはこれと結びついた交通遺跡等を復元し、また、道に関わる情報発信施設を整備するもの

3)「ふるさと歴史の広場」事業（史跡等活用特別事業）（1989年度から開始）

歴史的な建造物の復元、全体模型の設置、遺構展示施設やガンダンス施設の建設などにより、主体的に遺跡を表現するもの

4)「地域中核施設等整備等特別事業」（1993年度から開始）

かつて地域の政治・経済・社会・文化の中心として機能していた国府や国分寺等の史跡等を視覚的に体験できるように復元し、また管理運営施設を整備するもの

5)「古代ロマン再生事業」（大規模遺跡総合整備事業）（1995年度から開始）

大規模な遺跡等の全容を再現し、往時の人間生活を学び、体験できる施設として、遺跡の復元的整備、学習施設等の整備を行うもの

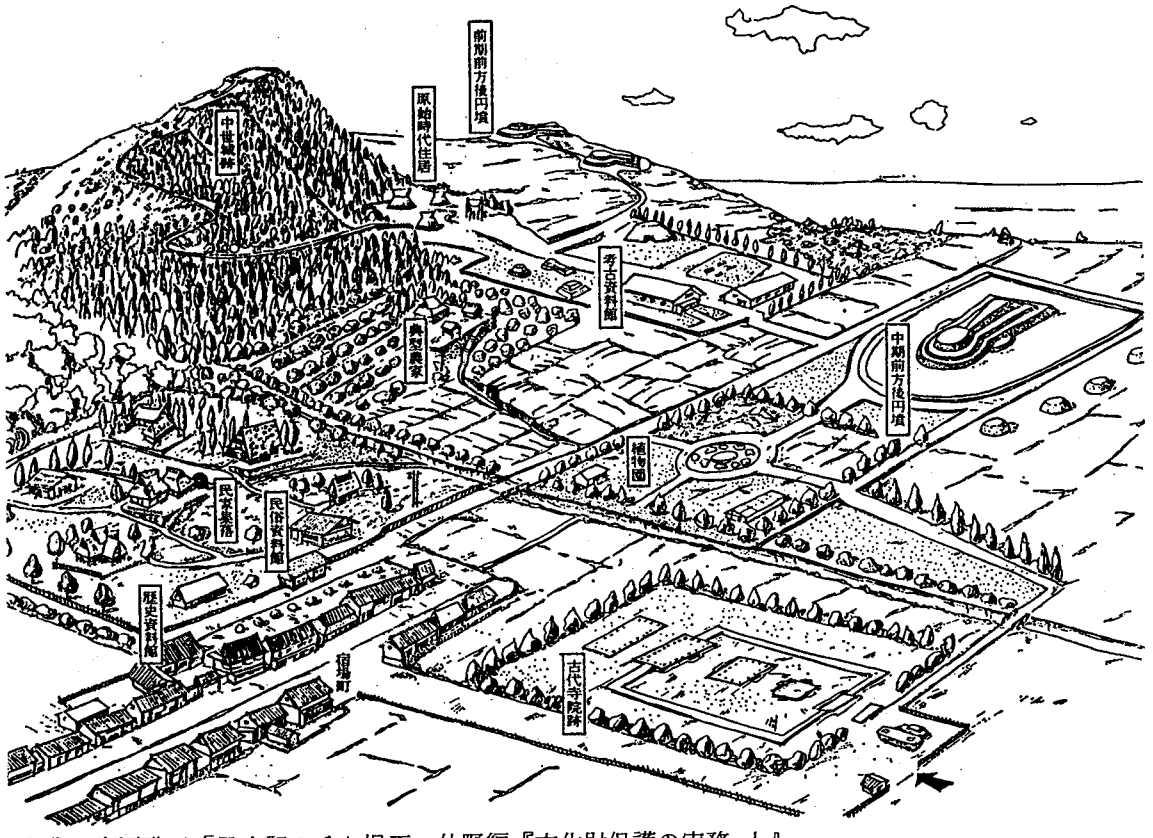
これらは国（文化庁）の補助事業であるが、事業主体はいずれも地方公共団体であり、各地方公共団体は、これらの事業を、地域のまちづくり、すなわちアメニティの形成に積極的に生かす方向で推進している。

（3）公園化の諸例

1)「風土記の丘」

「風土記の丘」整備事業は、1966年度から開始され、現在までに13件が整備された。それは、「各地方における伝統ある歴史的・風土的特性をあらわす古墳、城跡などの遺跡等が多く存在する地域の広域的保存と環境整備を図り、あわせてこの地域に地方文化の所産としての歴史資料、考古資料、民俗資料を収蔵、展示するための資料館の設置等を行ない、もって、これらの遺跡および資料等の一体的な保存および普及活用を図ることを目的」としていた(*24)。設置者は都道府県、管理者は当該都道府県教育委員会であり、対象用地は、「古墳、城跡などの遺跡等を包含しできるだけ自然環境を保った地域」で、「基準面積は、16万5千平方メートル（5万坪）以上」とされた(*25)。また、環境整備として、各遺跡等の正確な修復・整備と、遺跡等を取り巻く環境について、その地方特有の風土を表すよう配慮し、苑路、標識、説明板の設置、植栽を行うとともに、資料館の設置等が義務付けられた(*26)。

「風土記の丘」のモデルプランとして、図8-3のような典型例が示され(*27)、先の内容を踏まえつつ、また、このプランの模式に沿うような形で建設された。当初、特に課題となったのは、教育委員会だけでこれを実施することは困難であり、公園行政、道路行政、林野行政、農政・自然保護行政、観光行政等、他の行政部門との協調が求められたこと、計画地として、施設の敷地や整備・修景を実施する土地と景観保存のための土地と2種類



出典：安原啓示「風土記の丘」児玉・仲野編『文化財保護の実務 上』

図8-3　「風土記の丘」モデルプラン

ある中で、後者の確保のため、都市開発区域からの除外、自然公園への組込みによる保存区域の設定等の方法を講ずる必要があること等であった(*28)。これらへの対応が、後に文化政策について、行政各部門の領域を横断する総合政策性についての認識を育んでいったともいえる。

「風土記の丘」整備事業は、それまでの遺跡保存の在り方を転換し、遺跡の広域的保存と環境整備への道を開き、「ふるさと歴史の広場」以下の事業につながっていったこと、これが契機となって、文化財を活用したまちづくりの１つの方向が示されたこと、資料館の付置による博物館広域化の端緒をつくったこと等、その持つ意義は極めて大きい。この最後の点については、後述の富山県「立山博物館」の例に見るように、「風土記の丘」をも包括した、新たなコンセプトによる広域博物館の建設につながっていった。

２)「ふるさと歴史の広場」

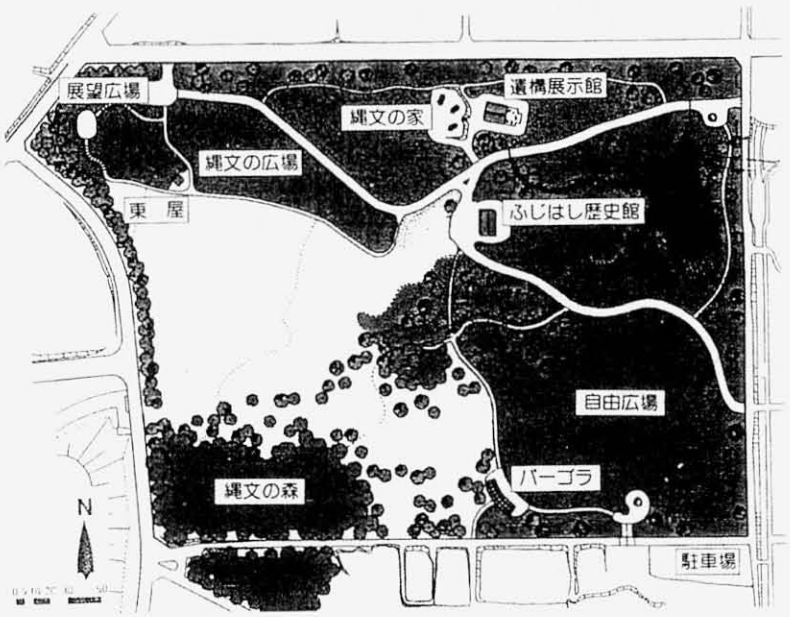
①　「藤橋歴史の広場」（新潟県長岡市）

「ふるさと歴史の広場」事業の第１号となったのは、新潟県長岡市の「藤橋歴史の広場」である。長岡市の南西部、信濃川がつくり出した河岸段丘の上富岡面上に位置する藤橋遺跡は、3,000年～2,300年前の縄文時代晩期の集落跡である。1951年以来、数次にわたり発掘調査が行われ、掘立柱建物の存在が確認され、また、ヒスイの勾玉やその未成品の発掘から玉つくりの遺跡として重要な価値を持つとして、1978年に国の史跡に指定された。遺跡は東西365メートル、南北275メートルの範囲に及び、史跡指定面積は100,553平方メー

トルである。長岡市教育委員会が、1984年度から遺跡環境整備事業に着手、1989年度から「ふるさと歴史の広場」事業により整備が行われ、1992年「藤橋歴史の広場」として開園した。

「藤橋歴史の広場」は、「ふるさと歴史の広場」事業の整備方針を踏まえ、次のような内容で整備されている。①歴史的建造物等の復元（掘立柱建物＝縄文の家や、縄文水系の復元）、②遺構露出保護展示施設の建設（遺構展示館＝掘立柱穴の検出面の化学的処理による保護と覆屋の設置）、③ガイダンス施設の設置（ふじはし歴史館＝出土品の展示や遺跡の広場の解説をする視聴覚機器、パネルの設置）、④その他、公園としての機能を高める修景、園路等の整備（自由の広場、縄文の広場）。全体の平面図は、図8-4のとおりである(*29)。

藤橋遺跡が立地する西山丘陵には、国指定の馬高遺跡（縄文中期、重要文化財「火炎土器」を出土）、三十稲場遺跡（縄文後期、刺突文土器を出土した新潟県の標式遺跡）をはじめ、多くの縄文遺跡が分布している。このため、同丘陵上には、「縄文」を主テーマとする県立歴史民俗文化館（仮称）の建設が進行中であり、また、国営越後丘陵公園の造営も進んでいる。このような周辺環境を視野に入れ、「藤橋歴史の広場」は、文化財の保護とともに、郷土の歴史を学ぶ野外学習の場、自然景観や庭園的風景を堪能できる憩い・安らぎの場を創出し、観光・レクリエーション等の面での活用も意図した遺跡公園として整備されている。



出典：長岡市教育委員会「藤橋歴史の広場」

図8-4　「藤橋歴史の広場」平面図

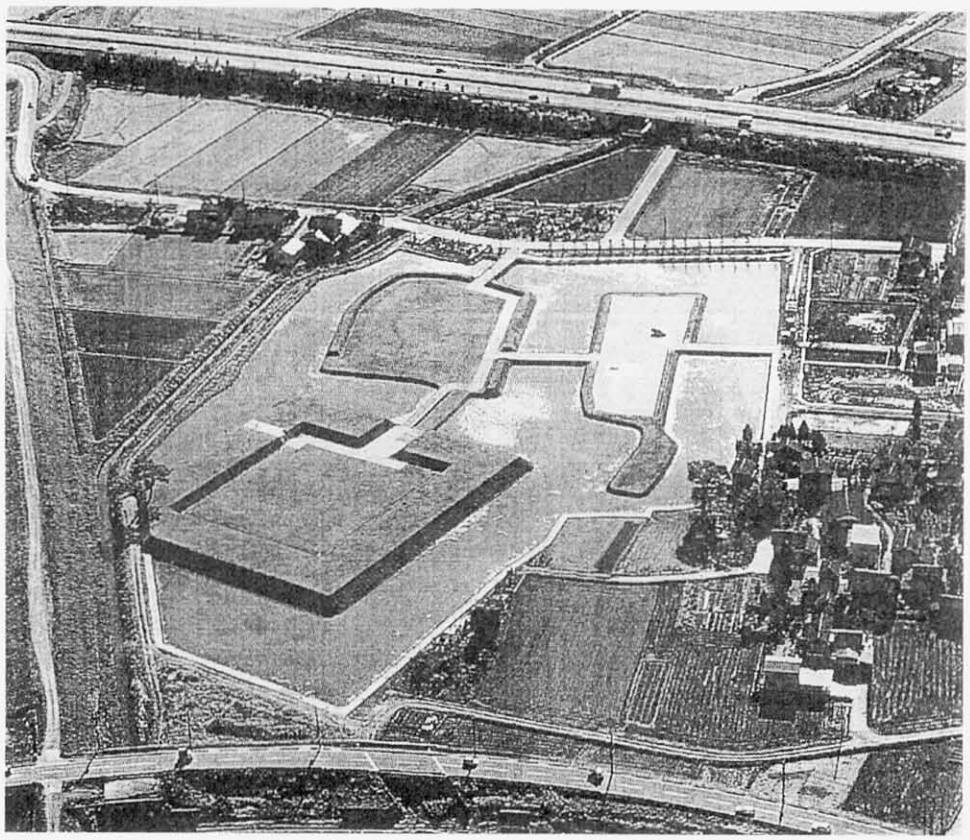
②「安田城跡」（富山県婦中町）

富山市西南郊の婦中町にある「安田城跡」も、「ふるさと歴史の広場」事業として、その整備が行われた。安田城跡は、1585年（天正13）、豊臣秀吉の越中攻めの前線基地となった白鳥城の支城として築かれたといわれる。この地区の圃場整備に伴い、1977年と78年に発掘調査を行った結果、江戸時代に作成された「安田古城之図」に描かれた３つの曲輪とそれを取り巻く堀跡が検出された。平地に築かれた戦国時代の城の形態をよく残していることから、1981年に国指定史跡として保存されることとなった。

本丸（東西約90、南北約80メートル）、二の丸（東西約70、南北約80メートル）、右郭（東西約10～26、南北約130メートル）から構成され、堀で分離された各曲輪は土塁で囲まれ、土橋で連結されている。城跡の総面積は約34,000平方メートルである。

1987年には本丸内、1990年には土橋、本丸土塁の調査が実施され、その後、城跡全体に図8-5に見るような環境整備が行われるとともに、ガイダンス施設である安田城跡資料館が隣接して設置された。右郭には、城跡模型と周辺の見取図をはめ込んだ野外模型の展示、本丸には、土塁の一部を剥ぎ取り、内部を観覧できる土塁展示が行われ、資料館では、城跡全体の遠望と、越中攻めにおける安田城の役割等が把握できるよう設備が施されている(*30)。

安田城跡は、婦中町に残る文化財としての意義を踏まえた遺跡公園として整備され、市民の学習の場となるとともに、特に、本丸・二の丸等の広場は、すでに恒例となった「安田城月見の宴」をはじめ、各種のイベントに活用されている。



出典：婦中町教育委員会『安田城跡』　　（北から撮影）

図8-5　安田城跡の整備

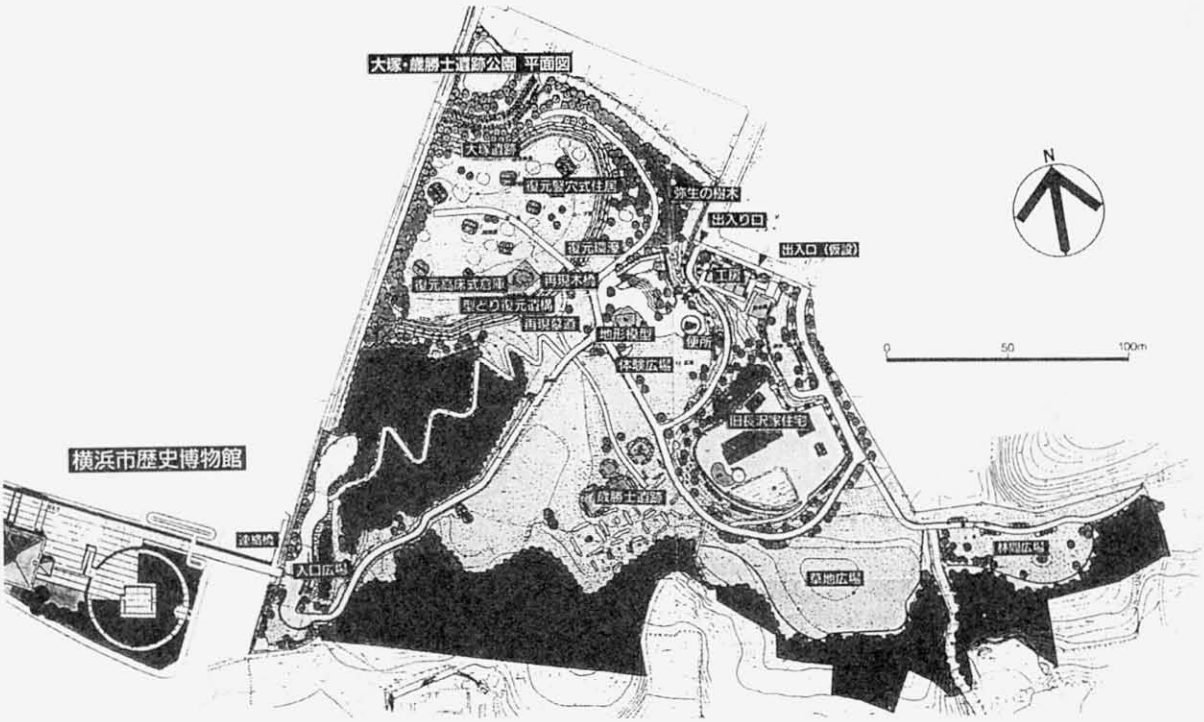
（４）博物館の広域化

１）博物館と遺跡の接近――「横浜市歴史博物館」

これまで、博物館は、博物館施設の中での展示活動が中心であった。このような一般的な在り方を維持しつつ、博物館の新たな方向を示した例として「横浜市歴史博物館」を挙げることができる。

横浜市歴史博物館は、1995年１月に開館した。その基本コンセプトは、これまで多くの歴史博物館が「政治」を中心に扱ってきたのに対し、横浜という地域の特性が、伝統的に陸上、海上の交通・運輸・交易を中心に、活力ある庶民文化を開花させたということを踏まえ、「横浜に生きた人々の生活の歴史」に視点を当てて、常設展・企画展を展開しようとするものである(*31)。常設展示は、この考えに沿って、原始から近・現代まで、横浜に生きた人々の歴史を通史的に紹介している。その限りにおいては、対象と内容を異にするだけで、他の歴史博物館と大きな違いがあるとはいえないが、注目すべきは、この博物館が、「大塚・歳勝土遺跡」を付属地として保有していることである。

大塚・歳勝土遺跡は、横浜市都築区大棚西、鶴見川の支流早淵川の中流北岸に広がる台地の一角に位置し、港北ニュータウンの開発に伴って発掘調査が進められてきた。大塚遺跡は、1973年から1976年にかけて発掘が行われ、弥生時代中期の85軒の住居跡とその周囲を繭形に囲む環濠が発見された。また、歳勝土遺跡は、1972・73年に発掘が行われた結果、大塚遺跡と同時代の方形周溝墓25基が発見され、その居住者の墓地であることが判明した。このため、弥生中期の環濠集落と墓地が一体となった貴重な遺跡として、1986年に国の史跡に指定された(*32)。以後、両遺跡は、「大塚・歳勝土遺跡公園」として、弥生住居跡



出典：横浜市歴史博物館『横浜市歴史博物館ニュースNo.３』

図8-6　「横浜市歴史博物館」と「大塚・歳勝土遺跡」平面図

の復元、型どり復元遺構の設置、墓跡の遺構の表示等を中心に整備され、博物館の付属施設として1996年３月に開園した。総面積は実に66,000平方メートルに及んでおり、全体の平面図は図8-6に見るとおりである(*33)。

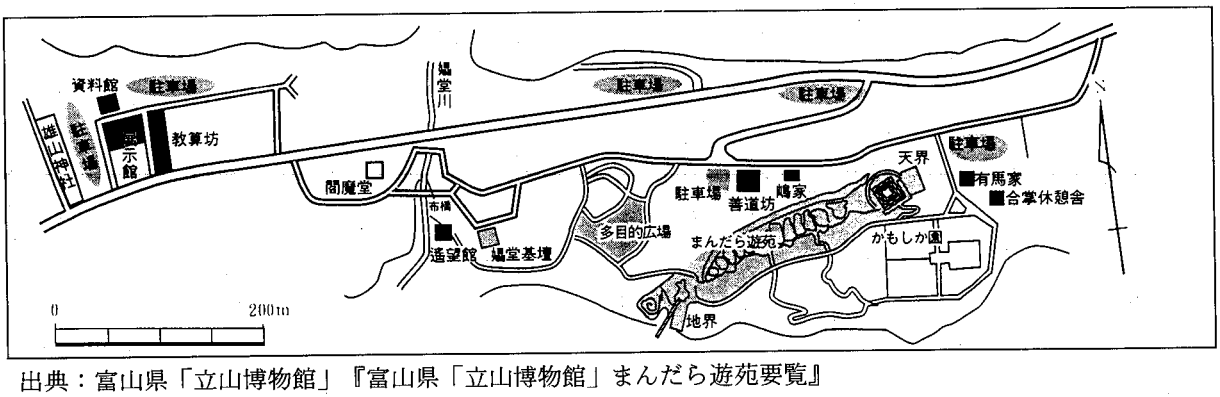
前述のように、この地区は、港北ニュータウンとして開発が進められている。横浜市としては、この地区に博物館と大塚・歳勝土遺跡公園を合体して設置することにより、一方で、両者をまちづくりの一環として位置付けるとともに、他方、運営の一元化を図ることで、博物館活動の野外への展開という新たな効果を期待したものと考えられる。それは、博物館という大規模施設がフィールドを付属地として持つことを意味し、「風土記の丘」のような、遺跡に小規模な資料館を付置させることとは発想を異にしており、今後の博物館の新たな行き方を示したものといえる。

２）博物館の新展開――富山県「立山博物館」

今１つ、博物館として別の新たな方向性を示したものの例として、第５章でも触れた富山県「立山博物館」を挙げることができる。

富山県「立山博物館」は、1991年、かつての立山信仰の拠点であった立山町芦峅寺集落に、旧来の「立山風土記の丘」の施設を吸収し、新たな施設の整備と全面的な改善を行って開館し、1995年には野外施設を含む全施設が完成した。この博物館は、立山の歴史と信仰及びその舞台となった立山の自然の紹介を目的とし、展示館、遥望館、まんだら遊苑、歴史的な宿坊、重文建物、かもしか園等の施設群から成る広域・分散型の総合博物館として設計された。その特色は、立山信仰とそれが凝縮された立山曼荼羅に焦点を当てたテーマ性の追求、灌頂会の儀式をはじめ、立山曼荼羅の世界の追体験というパフォーマンス性ないしアミューズメント性の導入、野外を含む広域・分散型システム、屋外の各施設に見る芸術性の追求といった点に要約される(*34)。

なかでも、広域・分散型ミュージアムとして設計されていることは、これまでにない大きな特色といえる。それは、単に建物内の展示だけでなく、野外を含んだ包括的なディスプレイがなされ、立山自体も遠景（借景）に取り入れられ、また、芦峅寺集落全体に各施



出典：富山県「立山博物館」『富山県「立山博物館」まんだら遊苑要覧』

図8-7　富山県「立山博物館」施設の全体図

設を展開することによって、街全体が「ミュージアムタウン」として機能するよう意図されていることである。その意味で、「立山博物館」は、歴史・民俗を切り口に、教育性・演出性・環境性・体験性・暗示性・象徴性等、多様な要素を兼ね備えた「エコミュージアム」として、一定の方向性を打ち出したものということができる。博物館施設の全体状況は、図8-7のとおりである(*35)。

芦峅寺の集落には、特に注目すべき遺跡が存在しているわけではない。しかしながら、かつての立山信仰の前線基地であったという歴史的経緯をフルに生かし、これを主題として、まち全体を博物館化しようとする構想は、これまでに見られない試みといえる。近年、地域に残された文化遺産や歴史性、自然的特性をテコに、地域全体を博物館化するいわゆるエコミュージアムへの胎動が、一部の地域で見られるようになった。この博物館は、その先鞭を著けたものということができ、地域の歴史的・文化的遺産を積極的に都市景観の形成に取り込み、博物館機能と一体化したまちづくりを展開する上で重要な先行例となるものと考えられる。

（５）新たな文化・人文景観の創出

遺跡は、その場にしかないという属地性と一定の面的な広がりを有する。従って、その整備は、一面では、所在地における広範囲にわたる土地利用としての性格を併せ持つ。このため、「風土記の丘」以下の一連の事業に見たように、その整備の在り方は、遺跡内又はこれに隣接して資料館等を設置し、当該遺跡について理解するための資料展示等を行うとともに、遺跡の中に往時の姿を一部復元し、市民の学習の便に供するほか、憩いの場として全体を公園化する方向がとられている。ただ、これらの整備事業は、あくまで遺跡が主体であり、従って、資料館は小規模で、遺跡の付属施設（ガイダンス施設）として設置されているに過ぎない。

一方、近年では、博物館が、遺跡を付属地として持つ例（横浜市歴史博物館のほか、山梨県立博物館が好例）や、博物館が野外に向けて広域的な展開をする例（富山県「立山博物館」）が、――まだ極めて少ないが――見られるようになった。博物館と遺跡の連携・一体化は、先の一連の遺跡整備事業における資料館の遺跡への付置が引き金になったともいえよう。このような博物館の広域化は、まちづくりの中で大きな意味を持つものとなり、その極限形態としてのエコミュージアムないしミュージアムタウンの構想は、遺跡等を含む博物館とまちそのものが一体化した、新たな地域づくりを志向するものということができる。

遺跡は、市街地に所在することもあれば、近郊に点在する場合もある。しかし、これらは、一定の広がりを持っているため、その整備は、自ずから緑地環境の形成に資するものとなる。このため、市街地内では、都市計画の一環に組み込むことによって、都市景観形成の大きな要素になるとともに、無秩序な都市化の波を緩和する歯止めとして機能する。また、近郊農村部に位置する場合は、周辺環境との調和が図られることで、積極的な景観形成に資するものとなる。その意味で、遺跡の整備と博物館の融合・一体化、あるいは博物館の広域的な展開は、新たな文化景観・人文景観の創出につながり、今後のまちづくりにとって大きな意義を持つものとなっている。

２．天然記念物アユモドキ絶滅の危機とその再生

（１）水田に成立した小生態系

水稲耕作は、紀元前４～５世紀頃に到来して以来、２千数百年にわたって我が国産業の根幹となり、また、日本人の民俗・文化の基層を形成してきた。水稲栽培の普及は、次第に水利・潅漑技術の発達を促し、農地の拡大を目指して、日本列島の開拓は徐々に進められていった。そして、江戸開府による幕藩体制の成立とともに、幕府と諸藩は、財政を確保するため盛んに新田開発を行った。このような新田の造営は、広大な水辺の空間を生み出し、多くの小動物たちに新たな生息の場を提供した。特に、水田という特異な水辺空間とこれを支える用水路は、淡水魚類を中心とする小生態系を成立させた。

しかし、農業部門も、1960年代の高度経済成長と歩調を合わせ、農業構造改善事業による圃場の整備、機械化農業への移行、農薬の使用等により、大幅な近代化が進められた。その結果、水田を中心に成立していた小動物たちの生態系を破壊し、特に用水路の改変は、淡水魚類の生息範囲を極度に狭めるなど、多大な影響を与えるに至った。

ここでは、近世新田の典型である岡山平野を例に、用水路の改変が、水田に成立した淡水魚類を中心とする小生態系に与えた影響と、天然記念物アユモドキ保護を契機に講じられた工事法改善の措置を概観し、文化財保護と河川・農林行政の連携を眺めてみよう。

（２）岡山平野の新田と遡上魚の生態

岡山県の児島湾における干拓は、16世紀末以来営々と続けられ、1959年２月の児島湾締切堤防の完成によってその幕を閉じるまで、約350年にわたる歴史を有する(*36)。これによって、岡山平野には広大な新田が形成された。

児島湾の干拓新田は、内湾とはいえ締切堤防によって海と隔てられた低地に過ぎず、その地表面は海抜50センチメートル前後で満潮海水準よりは低く、水稲の栽培にとっては絶えず塩害の脅威にさらされる土地柄であった。新田場における塩害の回避は、原則的には大量の真水の導入によって、比重の重い海水を下方に押し込める方法がとられた。このため、大河川からの豊富な導水を必要とし、用水路の開削が行われるとともに、海の時代の水尾筋に当たる低地を取り込んだ大水尾と称された遊水池や、堀田と呼ばれる堀溝が設けられた。そして、そこには、堀田と水田が交互に並ぶ新田特有の景観が形成されるとともに、水田とそれを取り巻く用水路による淡水水辺環境が出現した。

水田は、春の田起こしから秋の刈り入れに至る約半年間にわたる人為的に管理された空間として、夏場には、水深10センチメートル前後の極めて平らな水域を出現させる。この特異な水域は、晩春ないし初夏の代掻き、秋の水落ちまで続き、夏場の太陽によって絶えず高水温が維持される環境にある。そして、この高温水域は、稲が植えられているとはいえ、水辺に生息するある種の動物にとって、その繁殖に理想的な条件を提供した。すなわち、水田という高水温浅場水域を格好の産卵場所に選んだカエルやコイ、フナ、ナマズ等は、水田の造成によって繁殖場所が飛躍的に拡大され、種の繁栄をきたすこととなった。そして、水田で生まれた稚魚やオタマジャクシは、高水温域で爆発的に発生するプランクトンや甲殻類を餌として育ち、彼らもまた、カメやサギ、コウノトリ等の小動物を餌とする動物の格好の食糧となり、食物連鎖の上位に位置する動物たちを水田へと引き付けた。かくて、水田では、食物連鎖の因果関係や高水温浅場水域での繁殖等、水田を取り巻く動物たちの小生態系が成立した。

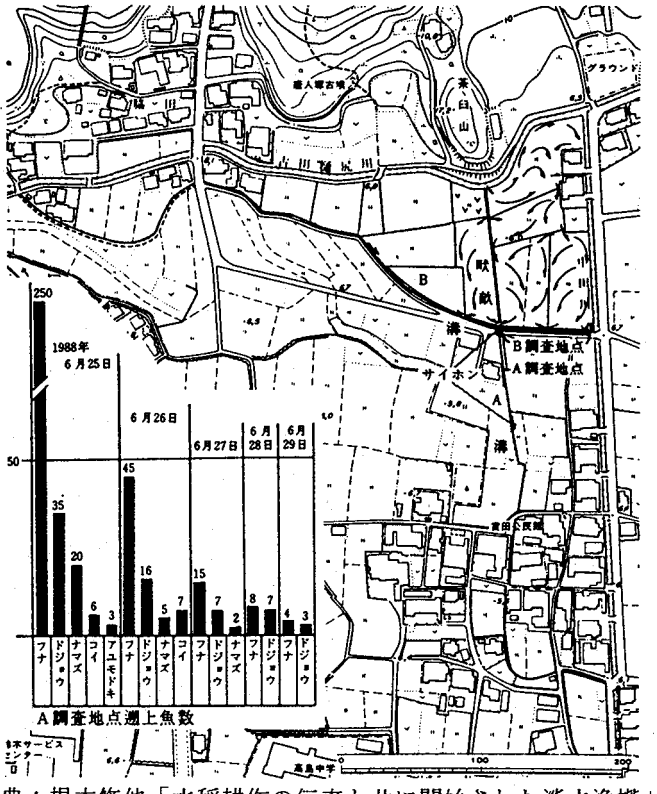
岡山平野の水田では、毎月６月の代掻き期に大挙して遡上するコイ、フナ、ナマズの大

形淡水魚の存在が知られ、ほぼ１週間この現象が続いている。農薬散布が普及する1950年代の後半以前には、かつての農民たちにとって、この淡水魚が貴重なタンパク源として活用され、代掻き初日からほぼ１週間の間、「よぼり」や「のこぎり漁」と呼称された水田遡上魚の魚捕りが盛んに行われた(*37)。

1988年、当時絶滅の危機にあった天然記念物アユモドキの繁殖形態を明らかにすることを目的とした岡山淡水魚研究会メンバーによる水田遡上魚の観察調査（図8-8参照）の結果によれば、岡山市賞田の水田域で展開する水田遡上魚は、周囲の用水域に生息する淡水魚34種のうち、コイ・フナ・ナマズ・ドジョウ・アユモドキの５種類のみが、水温の上昇した水田へと産卵に遡上することが確認され、その後の水田域で育った稚魚の確認によって、繁殖のメカニズムが明らかとなった(*38)。この５種類の魚たちは、水田を仲立ちとして繁栄することによって、前近代的な農法が一般的であった時代には、岡山平野の淡水水辺環境のどこにでも存在する最も一般的な魚であった。

（３）用水路の改変と淡水魚類への影響

1960年代以降、我が国の高度経済成長に符合して、農業部門でも、省力化や効率化を目指した圃場整備や用水路の改変が大規模に展開されていった。この種の農業基盤整備は、画一的で広範な土木工事として、自然の動植物の生態系回復能力を超えた規模で実施され



出典：根木修他「水稲耕作の伝来と共に開始された淡水漁撈」
『考古学研究第39巻第１号（通巻153号)』(1992) p.90

図8-8　水田遡上魚の調査場所

た。特に、農業用水路については、コンクリート護岸や３面張り水路への改変が急速に普及していった。このことは、円滑な通水と随意な水位調節、砂上げや水路清掃等の作業効率のよい、機能一辺倒の構造を追求した結果にほかならない。

それまで、農業用水路は、水田域では素堀溝や矢板護岸の小川が普通であり、幹線水路でさえも、集落等の居住空間に接する場所や、流路が２方向に分かれる分水箇所、あるいは片側に道路が設けられている等の、強度を必要とする箇所にのみ石積護岸が施されるのが通常であった。石積護岸は、その建設時期や工法によって多種多様であるが、魚たちにとっては、野面積系統の石積護岸が、巣穴や危険回避場所として活用され、重要な役割を果たしていた。しかし、近代工法の普及によって、石積護岸は、徐々にコンクリート護岸に改変されていった。当初はまだ小規模で、自然の回復能力の中に埋没していたが、今では、そのほとんどがコンクリート護岸に変更されてしまっている。

これら用水路の改変の中でも、３面コンクリート張り護岸の魚類への影響は大きい。例えば、岡山市域の倉安川用水における工事の結果、改修前に確認されていた32の魚種が、改修後には最多８種、最少２種にまで激減し、川床に生息する貝類やセキショウモをはじめとする水生植物や底生動物は壊滅状態となり、下流に行くに従い、川床がミズワタに覆われた、生物の住めない死の川に変貌してしまった(*39)。

これに加えて、1950年代後半から急速に普及し、人体にも深刻な影響を与える毒性の強い農薬の多用によって、淡水魚たちは大打撃を受けた。なかでも、鱗を持たないナマズ、ドジョウ、アユモドキや小形の淡水魚、カニ、エビ等の甲殻類は、その分布範囲を急速に狭めていった。さらに、その後の水質汚濁や用水路の改変によって、広大な近世新田域を縦横に走る用水路から、有鱗大形魚のコイ、フナを除き、これらは急速に姿を消していった。

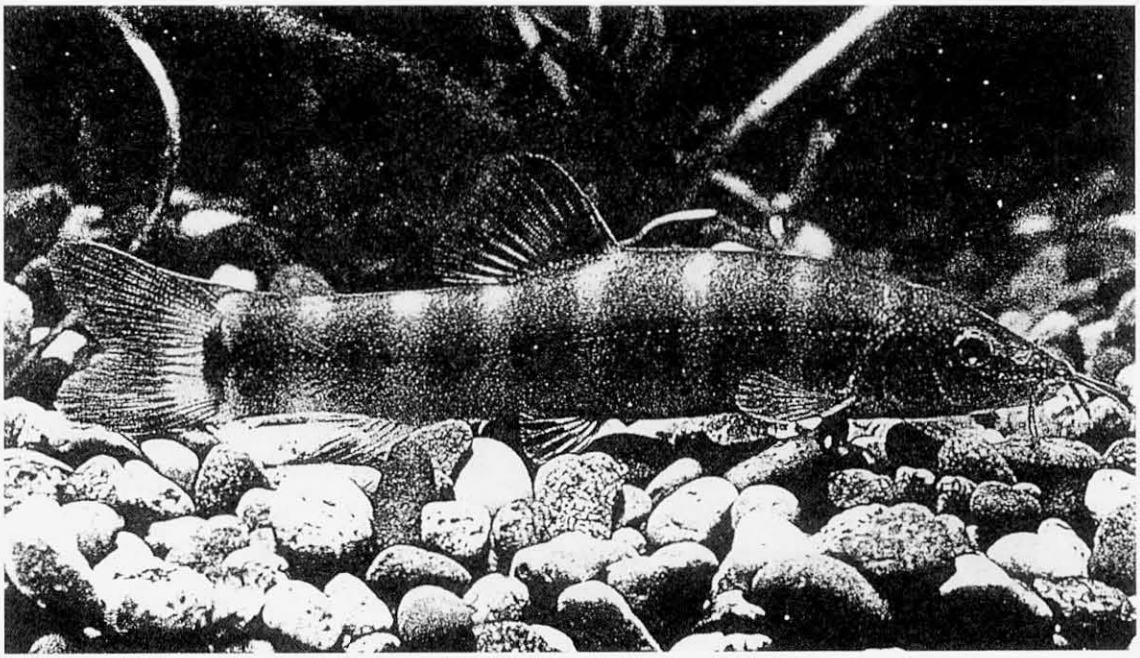
（４）天然記念物アユモドキの保護と用水路工事法の改善

アユモドキは、琵琶湖・淀川水系と岡山県下の３大河川（吉井川、旭川、高梁川）を中心とした水系に生息するコイ目ドジョウ科に分類される日本特産の淡水魚として、1977年、国の天然記念物に指定された（図8-9参照）。しかし、1984年段階の京都府での調査では、琵琶湖・淀川水系のアユモドキは、桂川水系の中流域を除いて絶滅に近い状態となっており、わずかな個体が限られた環境の中で生き延びているに過ぎなかった(*40)。このため、絶滅のおそれのある野生生物として「絶滅危惧種」に選定されている(*41)。

一方、岡山県では、３大河川から取水される県南の農業用水路や中小河川の数箇所で生息が確認され、なかでも、分布密度が最も濃厚と目される祇園用水水系の上流部が知られていた。天然記念物指定後しばらくの間は、アユモドキに関する基礎資料の集積は十分でなく、生息推定域内の河川や用水路の改修工事に当たって、着工時におけるアユモドキの移転という消極的対策に終始し、これといった有効な積極的保護対策はとられなかった。

1986年、岡山市教育委員会は、岡山淡水魚研究会の協力を得て、祇園用水上流部でのアユモドキ分布調査を実施し、分布領域や用水護岸の形態調査、水生動植物や水質環境状況の調査を実施し、基礎データの収集を行った(*42)。その結果、彼らの周年的生息域が明らかとなり、これらの有機的つながりを確保、保全しなければ、アユモドキの保護は困難であることが判明した。

上記の結果を得て、岡山市は、アユモドキの保護を目的とする行政対応として、河川改



出典：今泉忠明監修『滅びゆく日本の野生動物』（成美堂出版 1992）p.78

図8-9　天然記念物アユモドキ（Leptobotia curta）

修に伴う移転というそれまでの消極的対策に代え、河川・農林部門とも協議し、生息条件の確保等のための設計変更を事業者側に要請して協力を求めた。その結果、以後の用水路の改修に当たっては、3面コンクリート張りの回避や、護岸改修において部分的に魚巣ブロックを設置する等の措置がとられ始めた。

用水路護岸に魚巣ブロックを用いる試みは、1986年に祇園用水上流部において、ホタルの保護を目的に、地元のL社で開発された特殊ブロックが、緩やかに湾曲する外護壁の8メートルにわたって試験的に設置されたことに始まる。しかし、この試みは、その後、設置箇所や設置状況、ブロック構造等から、魚類にとってより有効性が期待できることが判明した。その結果、各種の特殊護岸ブロックが開発され、淡水魚や水生昆虫の専門家の意見を聴取しながら、魚巣ブロックやホタルブロックを使用して、野面積石垣護岸と同様の効果が期待でき、より有効に機能する護岸工法に改良が加えられていった。

これらの魚巣ブロック設置の初期にあっては、アユモドキをはじめとした淡水魚や水生動植物にとって、いかなる効果や影響があるかについては不明なままであった。このため、岡山市教育委員会が、1988年の増水期から翌年の渇水期にかけて8カ月にわたる効果調査を岡山淡水魚研究会の協力を得て実施し、設置条件の整った事例では有効であることが明らかとなった(*43)。今日、岡山平野における用水路の改修に当たっては、魚巣ブロックが多く用いられるようになり、アユモドキをはじめ淡水魚類の生息域の確保に少なからぬ効果をあげるに至っている（図8-10参照）。

（5）水田における生態系と人文的景観保全の必要性

新田開発は、近世を通じての幕府・各藩の大事業であり、明治以後も営々として続けら



図8-10　魚巣ブロックに集まる魚（フナ・タナゴ類）
（施工後３カ月）　　〈Ｌ社提供〉

れた。それは、早くには「瑞穂の国」の観念を生み、そこに育まれた豊かな田園の景観は、「心のふるさと」として、日本人の心象風景の根幹を形づくっている。そしてまた、水田耕作は、過去の長い伝統によって、用水路、用水池、畦畔等の中に、カエル、ドジョウ、ホタル、トンボ等の身近な生物のビオトープ（小生物圏）を成立させた。

しかしながら、高度経済成長と並行して農業近代化が進められるに従い、農業の効率化と規模の拡大が図られる一方、機械技術と化学肥料を用いた栽培技術による生態系の改変ないし破壊というマイナスをもたらした。農業用水路は、素掘から強固なコンクリートの水路に改変され、水田と水辺空間の伝統的な美しさや、豊かな動物――特にそこを生息の場とした魚類たちの生息の場を消失させていった。それは、近年の農村地域の都市化によりさらに拍車がかけられている。住宅地からは、河川や農業用水に汚水が流れ出して汚濁を引き起こし、かつての農村の景観や自然は著しく損なわれている。

1970年代以降、環境問題が提起されることによって、ようやく、このような事態を改善する方向がとられ始めた。自然環境保全基本方針（1973年）では、「自然の物質循環に生産力の基礎をおく農林水産業が営まれる地域」は、「国土の保全、水源のかん養、大気の浄化等、自然のバランスの維持という面において必要欠くべからざるもの」であり、「その環境保全の能力を評価し、健全な育成を図る」こととされている（*44）。今日、水の多面的な役割が見直され、親水性を目指した「多自然型川づくり」の必要性が認識され、農業用水路に関しても、ようやく、そこを場として成立していた小動物の生態系（ビオトープ）の回復が図られるようになった。

かつて新田地帯には、豊かな水辺空間が形成され、人と生物の一体化した生活の場があっ

た。旧時代の新田開発も現代の農業経営も、いずれも人間の営みとして行われている。日本農業の在り方が国際場裡で問われ、その近代化がますます求められるようになっているが、今日、農業経営は、地球環境の維持に貢献するものとして再認識される必要がある。

*24 文化庁「風土記の丘設置要項」（1969年改正）

*25 文化庁，前掲要項

*26 文化庁，前掲要項

*27 安原啓示「Ⅸ文化財保存のしかた 6風土記の丘」児玉幸多・仲野浩編『文化財保護の実務上』柏書房，p. 778，1979年

*28 安原啓示，前掲論文，pp. 786-787

*29 長岡市教育委員会『藤橋遺跡環境整備基本計画』1984年

長岡市立科学博物館『長岡市立科学博物館研究報告第25号』1990年

長岡市教育委員会『藤橋歴史の広場—国指定史跡藤橋遺跡整備報告書』1992年

*30 富山県教育委員会『富山県ほ場整備関連事業埋蔵文化財発掘調査概要 婦中町安田城跡魚津市佐伯遺跡』1979年

婦中町・婦中町教育委員会『史跡「安田城跡」環境整備基本設計』1991年

婦中市教育委員会『史跡安田城跡環境整備事業報告書—史跡等活用特別事業「ふるさと歴史の広場」—』1993年

婦中町教育委員会『国指定史跡安田城跡』1993年

*31*32 横浜市歴史博物館資料

*33 横浜市歴史博物館『横浜市歴史博物館ニュースNo. 3』1996年

*34 富山県「立山博物館」『富山県「立山博物館」常設展示総合解説』1991年

富山県「立山博物館」『富山県「立山博物館」まんだら遊苑要覧』1995年

富山県「立山博物館」『富山県「立山博物館」まんだら遊苑総合解説』1995年

富山県「立山博物館」『富山県「立山博物館」要覧』1997年

第11回国民文化祭立山町実行委員会『第11回国民文化祭とやま'96 立山フェスティバル報告書』1997年

*35 富山県「立山博物館」『富山県「立山博物館」まんだら遊苑要覧』1995年

*36 児島湖発達史編纂委員会『児島湖発達史』1972年

*37 根木修他「水稲耕作の伝来と共に開始された淡水漁撈」『考古学研究第39巻第1号（通巻153号）』pp. 91-93，1992年

*38 湯浅卓雄他「岡山県における水田及び水田に類似した一時的水位機で産卵する淡水魚群」淡水魚保護協会『淡水魚保護2号』pp. 120-125，1989年

*39 坪川健吾「河川改修による魚相の変化—倉安川（岡山県）の場合—」『淡水魚11号』pp. 55-58，1985年

*40 京都野生生物研究会『アユモドキ生態分布調査報告書』京都府農林水産部水産課1959年版

*41 環境庁編『日本の絶滅のおそれのある野生生物—レッドデータブック—脊椎動物編』1991年

*42 岡山県淡水魚研究会『天然記念物アユモドキ分布調査報告』岡山市教育委員会1986年版

*43 岡山県淡水魚研究会『天然記念物アユモドキ分布調査報告』岡山市教育委員会1989年版

*44 自然環境保全基本方針（1973年総理府告示）第1部の1の(3)

第３節　文化財保護政策と各種政策の複合

第２節では、遺跡の公園化とその警官形成における意義、天然記念物アユモドキの保護と小生態系の保全との関わりについて具体的な事例を見た。

本節では、文化財を活用した景観形成、まちづくりの一環を成す伝統的建造物群保存地区制度と記念物一般の保存・活用に焦点を当て、文化財保護法と関係法令、及び文化財保護政策と各種政策の交錯の場面を概観し、国の法令・政策の限界と相互補完の必要性、及び、地方公共団体レベルにおけるこれらの総合的・一体的運用の実態を把握し、今後の在り方について考察してみよう。

１．国法レベルにおける法令の交錯

（１）伝統的建造物群保存地区制度

１）1975年の文化財保護法の改正により、伝統的建造物群が文化財として位置付けられ、伝統的建造物群保存地区の制度が発足した。これによって、それまで、地方公共団体の条例等によって行われていた町並み・集落保存が、国法レベルで制度的に確立された。

文化財保護法の定義によれば、「伝統的建造物群」とは「周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの」（第２条第１項第５号）をいい、「伝統的建造物群保存地区」とは「伝統的建造物及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境を保存するため・・・市町村が定める地区」（第83条の２）をいうものとされている。そして、「市町村の申出に基づき、伝統的建造物群保存地区の区域の全部又は一部で我が国にとってその価値が特に高いもの」を、国（文部大臣）は「重要伝統的建造物群保存地区」に「選定」することができる（同法第83条の４）。1996年８月現在、国が選定した重要伝統的建造物群保存地区は、倉敷市倉敷川畔（図8-11）をはじめ、全国で44地区を数える(*45)。



出典：文化庁『平成５年度 我が国の文教施策』p.150
図8-11　重要伝統的建造物群保存地区　倉敷市倉敷河畔（岡山県）

2）国法レベルにおいて、伝統的建造物群保存地区制度と関係する法令は、都市計画法のほか、建築基準法、屋外広告物法が挙げられる。

このうち、文化財保護法と最も関係が深いのは都市計画法である。市町村は、都市計画法上の都市計画区域内では都市計画に、都市計画区域外では条例により、それぞれ伝統的建造物群保存地区を定めることができる（文化財保護法第83条の3）。都市計画区域の内外によって、都市計画によるか条例によるかが分かれるが、前者に関しては、都市計画法との構造的な結合が図られている。これに連動して、都市計画法では、都市計画に定める地域地区として伝統的建造物群保存地区が明記されている（都市計画法第８条）。

また、建築基準法においては、市町村は、建設大臣の承認を得て、条例により、建築基準法の一部の規定（大規模建築物の主要構造部の材質等の規制、屋根の材質等の規制、外壁の材質の規制、居室の採光等に関する規制、建物敷地と道路の関係に関する規制、道路内の建築制限、建ぺい率等に関する規制、建築物の高さの制限、防火地域等における建築物の構造、材料等に関する規制等）の全部若しくは一部を適用せず、又はそれらの規定による制限の緩和を行うことができるとされている（同法第85条の２）。さらに、屋外広告物法で、都道府県は、条例を定めて、保存地区における屋外広告物を規制することができるとされている（同法第４条）。

このほか、政令レベルにおいて、保存地区について、新都市基盤整備法及び宅地建物取引業法の各施行令で、また保存地区内の伝統的建造物群の保存に係る行為等について、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法、首都圏近郊緑地保全法、近畿圏の保全区域の整備に関する法律及び都市緑地保全法の各施行令で、いずれも他の文化財と同様の特例的取り扱いがなされている。

３）前述のように、伝統的建造物群保存地区制度は、市町村が、都市計画区域内では都市計画により、都市計画区域外では条例により、伝統的建造物群保存地区を定めるとともに、国は、市町村の申出に基づき、その価値が特に高いと認めるものを重要伝統的建造物群保存地区として選定するという方式をとっている。これは、保存地区内では多数の住民が現に生活しており、町並みの保存は地域住民の意思に負うところが大きいことから、地域における住民の意思を尊重し、その合意と市町村の自主的決定を前提としたことによるものであり、他の文化財の指定等には見られない保護法上の大きな特色となっている。

従って、保存地区の決定は、都市計画による場合は、一定の都市計画決定の手続き（公聴会、案の縦覧等）がとられなければならない。また、都市計画区域外で条例による場合も、都市計画決定と同様の手続きを定めるよう条例案が示されている(*46)。

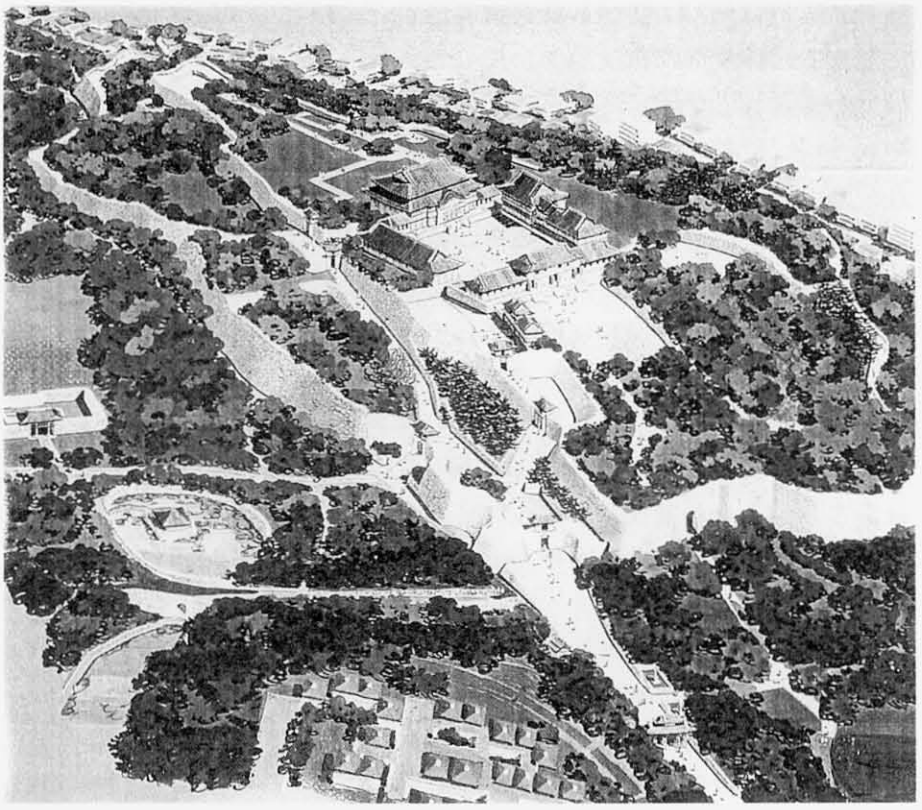
（２）記念物の保存・整備と活用

１）記念物は、史跡、名勝及び天然記念物に区分される。いずれも、文化財保護法制定以来、その保護と開発の調和が常に大きな課題となってきた。

史跡と庭園等の人工的名勝については、指定とそれに基づく保存修理が一貫して進められ、現在も、これら指定物件の保存修理事業が圧倒的に多い。しかし、1960年代からの高度経済成長に伴う開発の急速な進展によって、史跡等のみが周囲の環境から切り離され、孤立させられるようになっていった。このため、1966年以降、「風土記の丘」「歴史の道」「ふるさと歴史の広場」「古代ロマン再生事業」等の一連の事業が実施されてきていることは、第２節で見たとおりである。

文化財保護法によって進められているこれらの事業に関しては、近年、他の法令に基づく各種の事業と複合して進められる事例が多くなっている。最も多いのが、都市公園法による都市公園整備事業である。都市公園の中に設けられる公園施設には、「古墳、城跡、旧宅その他の遺跡及びこれらを復原したもので歴史上又は学術上価値の高いもの」が含まれる（都市公園法第２条第２項、同法施行令第４条第５項）。城跡や庭園等の名勝が圧倒的に多く、また、市街地ないしこれに近接する古代の社寺跡、古墳・住居址等も公園施設に取り込まれている。これらは、都市公園法に基づく国又は地方公共団体による都市公園整備事業の対象として、文化財保護法による史跡整備事業と連結して実施されているものが多い。その典型的な例として「首里城跡」が挙げられる（図8-12）。同城跡は、文化財保護法に基づく「史跡」に指定されて保存が図られるとともに、国営と県営の都市（歴史）公園として整備が図られている。そして、これら都市公園は、当然ながら、全体的なまちづくり事業の一環に位置付けられていることはいうまでもない。

このほか、自然公園法の国立・国定公園、県立自然公園の中に位置付けられ、その整備事業の一環とされているものもあり、また、近年は、地方自治法の一般的な根拠による地域文化財保全事業、まちづくり特別事業等の内容をなすものも見受けられる。希有な例では、城跡の濠について、河川法による掘水浄化対策事業の対象となったものもある(*47)。



出典：沖縄県『首里城公園概要』

図8-12　首里城整備概観図

2）また、第1節で見たように、自然的名勝と天然記念物に関しては、自然環境保全法の自然環境保全区域、自然公園法の国立・国定公園、県立自然公園、森林法による保安林の指定地域、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律による対象鳥獣又は鳥獣保護区と重複していることが多い。

自然環境保全法制では、自然的名勝及び天然記念物の名称を付していないが、これらをその対象及び内容に取り込み、広域的かつ多様な自然を体系的に保全することを目的としている。一方、文化財保護法で、名勝又は天然記念物の指定に当たっては、文部大臣は環境庁長官の意見を聞かなければならないとし（第69条第6項）、また、文部大臣又は文化庁長官は、名勝又は天然記念物に係る自然環境の保護及び整備に関し、環境庁長官に意見を述べることができることとして（第70条の2第2項）、相互の調整が図られている。

近年、これら天然記念物等を含む自然環境が、身近な自然はもとより、より広域的な自然も含め、アメニティ形成の重要な要素として認識されつつある。

2．国の法令等の限界

（1）法令の限界と運用上の連携協力

国の法令は、それぞれの目的に即して制定されている。従って、ある目的のために制定された法令を、別の局面で求められる総合性のため統一し、一元化することは、その本来の目的と体系を損なうおそれがあり、慎重な対応が必要と考えられる。また、技術的にも極めて困難である。例えば、第1節でも見たように、文化財保護法と自然環境保全法制は、それぞれ、その沿革・目的・対象を異にしており、自然的名勝や天然記念物の多くが自然環境保全法制の対象及び内容を成すからといって、直ちにこれを同法制の下に一元化することは当を得たものということはできない。まして、都市計画法や都市公園法と文化財保護法を一体化することは、常識的にも考えられないことであろう。

従って、国法レベルにおいては、各法令本来の目的を維持しつつ、部分的な連結と相互補完措置を講じることによって、各法令の境界に生ずる空白を実質的に補い、溝を埋めるとともに、運用に当たって、関係省庁間の壁を越え、相互の連携協力による重畳的な事業展開を図ることが、最も現実的な対応策と考えられる。

近年、文化財を生かしたまちづくりに資するため、各法令の運用に当たり、相互に補完、連携が図られるようになってきた。1996年8月には、文化庁と建設省が「文化庁・建設省連携推進会議」を設置し、歴史的、文化的遺産を保存、活用し、文化と調和したまちづくりを進めるシステムの構築に着手した(*48)。

このように、国のレベルでは、法令や制度の目的、性格による限界を認識しつつ、できる限りその間に生じる空隙を補正するとともに、省庁間の壁を越えた制度の総合的・一体的運用を図っていくことが必要なことといえる。

（2）遺跡の場合

遺跡は、周辺の自然的・人文的環境と密接なつながりを持って存在している。従って、その保存・整備は、遺跡の本体とともに、周辺環境への配慮があってはじめて全うされるといえる。文化財保護法には史跡についての環境保全の規定が置かれ、「文化庁長官は、史跡・・・の保存のため、必要があると認めるときは、地域を定めて一定の行為を制限し、若しくは禁止し、又は必要な施設をすることを命ずることができる」（第81条第1項）と

している。しかし、この規定で環境保全の措置をとり得る範囲は、当該史跡の「保存のため必要な範囲に限られ・・・条文解釈上直接的に関連性をもつ部分に限られるため、この条項を用いて・・・一帯の歴史的風致を守ることは無理」であるというのが一般的な解釈となっている(*49)。現に、この制度による命令等は、これまで一度も運用されたことがない(*50)。

このような見解は、私有財産権絶対の原則に則り、極めて厳格な解釈をしている。しかしながら、文化財は国民共有の財産として公益性が極めて高いこと、法制定当時とは異なり、今日では、公共の利益の重視が社会通念として形成されてきていること等を勘案すれば、このような解釈は変更の余地があるものと考えられる。世界遺産条約による世界遺産の登録に当たって、バッファーゾーンの確保が特に重視されていることも、この点への配慮を求めているものといえる(*51)。いずれにせよ、従来の厳格な解釈に立つ以上、遺跡の整備は、周辺を含めて公有化せざるを得ないことになる。遺跡の公有化は、もとより理想的な在り方であるが、それを俟っていては時期を失することもある。特に、これをまちづくりに生かそうとする場合、遺跡のみを周辺環境から孤立して整備するのでは効果は半減する。

このため、他の関係法令とそれに基づく諸制度を活用し、総合的に遺跡の整備とまちづくりへの効果が期待できる仕組みをつくることが必要であろう。都市計画法上では、美観地区、風致地区、歴史的風土特別保存地区、緑地保存地区、伝統的建造物群保存地区等の地域地区による規制手法がとられ（第８条）、また、公園、緑地、教育文化施設等の都市施設を定めるもの（第11条）とされている。都市公園法でも、公園施設として、「教養施設」の中に「遺跡等」が含められている（第２条、同法施行令第４条）。遺跡は、これらの法令によって、制度上、まちづくりの一環に位置付けられている。これに加えて、近年では、史跡等整備事業の都市公園法による都市公園整備事業、自然公園法による国立・国定・県立自然公園整備事業との連動等、事業ベースにおいて相互の連携が見られるようになった。

今後も、このような関係法令の相互補完措置ないし制度上・事業実施上の相乗りを通じ、全体として所期の目的を達成していく必要があろう。

３．地方公共団体レベルにおける総合・一体化

（１）地方公共団体の動向

近年、地方公共団体は、まちづくりという視点に立って、文化財を含む歴史的・文化的景観はもとより、都市内の景観、近郊の身近な自然、また地域の自然生態系まで視野に入れた、総合的なアメニティの形成を目指す方向に動きつつある。それは条例に端的に現れており、地域の独自のまちづくりに資するため、各法令を横断的に総合化し、その一体的運用を図ろうとする例が多くなってきた(*52)。

それとともに、行政計画の中で、アメニティの形成を具体化させている。すなわち、ハード面では、景観計画、アメニティ計画等を策定して、アメニティの形成を直接に志向するとともに、ソフト面の文化振興指針ないし文化プランにおいても、地域全般の文化的環境の実現を目途に、アメニティに係る内容が盛り込まれるようになってきた。そして、これらの諸計画の中で、特に遺跡は、地域の独自の文化を顕現するものであり、前節で見た

ように、博物館・資料館施設と一体化し、遺跡公園として整備されることによって、まちの景観を構成する重要な要素として位置付けられるようになっている。

（２）条例による総合化

地方公共団体においては、関係法令を条例レベルで総合化し、まちづくりという大きな視点に統合・一体化していこうとする傾向にある。それは、単に文化財を単独で保護・活用するのみでなく、都市内の景観から近郊の身近な自然、ひいては地域全体の生態系自然まで視野に入れたトータルな環境にまで拡大され、総合的なアメニティ形成を目指す方向に、大きな流れとして動きつつあるものとして捉えることができる。

その契機となったのは、いわゆる町並み保存条例である。古い町並みが残る地方公共団体では、伝統的建造物群保存地区制度が発足する以前に町並み保存条例を定め、地域レベルでその保存に努めようとしていた(*53)。文化財保護法の改正による制度の発足以後は、都市計画区域外では条例によることとされ、また、都市計画区域内でも条例を定める例が多い。

そして、今日、これらの条例は、町並み保存のみならず、より広い観点から、アメニティ形成の一環としての内容を備えている場合が多い。

１）条例の３つのタイプ

このような条例には、おおむね３つのタイプが見られる。

① 第１のタイプは、伝統的建造物群保存地区を含む歴史的環境の保存とこれを中心としたまちづくりを目指す「伝統的環境保存条例」である(*54)。

② 第２のタイプは、これら歴史的環境を含むとともに、さらに広い観点からよりよい都市景観の形成を志向するものであり、「都市景観条例」ということができる(*55)。

③ 第３のタイプは、“ふるさと”という精神的、情緒的な要素を基底に置く「風景」という視点から、山川、湖沼等の周辺の自然環境まで含めた総合的、広域的な地域づくりを目的とする「風景条例」ともいい得べきものである。

そして、これら３つのタイプの条例は、その特徴を次のように要約できる。

① 第１のタイプは、歴史的・伝統的環境に主眼が置かれているが、第２のタイプは、都市景観全般に目が向けられている。

② 第１、第２の両タイプとも、都市計画上の美観・風致地区が織り込まれ、運用に当たって、例えば、伝統的建造物群保存地区と美観・風致地区が重複して設定されることが多い。

③ また、両タイプは、“都市内”における歴史的環境・美観・風致の保全と居住環境の整備に力点が置かれている。

④ これに対し、第３のタイプは、都市内はもとより、自然景観全体のアメニティ形成に目が向けられ、これを「風景」というメンタルな概念で包括しようとしているところに特色がある。

２）「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」

第３のタイプとしては「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」が唯一の例であり、前述のように、都市とともに、山川・湖沼等の周辺の自然環境まで含む総合的、広域的な地域づくりを目的とする点で異彩を放っており、それは、次のような基本的な考え方に立っている(*56)。

① “ふるさと”の「風景」を守り育てること。

「歴史と文化、個性ある風景を守りつつ、新しい時代に要求される景観の創造も含め、未来へ向けて愛着と誇りを持てるふるさとの風景を守り育てる」ことにあるとする。

② 県民の参加と自主性を重視していること。

・景観基本計画、景観形成基準の決定には、関係住民への説明会や案の縦覧・意見書の提出、必要に応じての公聴会の開催等の実施を制度化している。

・また、開発行為に対しては届出制を採用し、行為者との事前協議による合意の形成を図っている。

今日、地方公共団体の条例は、第1のタイプから、次第に第2、第3のタイプのものへと移行しつつあり、その対象と内容も順次拡大される傾向にある。

（3）地方公共団体への期待

国と異なり、地方公共団体では、各法令を条例のレベルにおいて総合・一体化することが可能であり、現に、各地方公共団体はその方向に動きつつあるといえる。

本来、まちづくり（アメニティの形成）は、地域ニーズを踏まえ、地域に密着した総合政策として展開される必要がある。このため、国レベルでは目的、性格を異にする各制度、法令を、地域レベルにおいて総合化し、住民ニーズに即した形で運用していくことは、むしろ地方公共団体に課せられた責務ともいえる。それは、地方公共団体にとって技術的にも可能であり、国の縦割り行政の弊を是正することにもつながる。町並み保存の運動が地域から起こり、それが地方公共団体によって条令化され、ひいては国の伝統的建造物群保存地区制度として結実したことに見られるように、小回りの利く地方公共団体こそ、斬新な発想による先駆的な政策推進が可能である。そのような例は、先に挙げた諸条例にも多く見られる。

なお、景観保存やまちづくりにとって今後必要なことは、住民参加の方式を定着させていくことであろう。「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」では、景観基本計画、景観形成基準の決定には、関係住民への説明会や、案の縦覧、意見書の提出、公聴会の開催等が制度化されており、また、開発行為は届出制として、行為者との事前協議を行って合意形成を図っている。現在、環境アセスメントをはじめ、住民参加の方式をどうするかについてはなお模索の段階にある。しかし、とりわけ日々住民と直接に接し、そのニーズに応えなければならない立場にある地方公共団体にとって、まちづくりの各場面で住民参加の方式を開発し、定着させていくことが、これからの大きな課題といえよう。

*45 文化庁資料による。

*46 文化庁では、伝統的建造物群保存地区制度の発足とともに、1975年9月30日付各都道府県教育委員会あて文化庁文化財保護部長通達の中で、制度の実施に必要な市町村の標準条例（「○○市（町村）伝統的建造物群保存地区条例」）を示している。

*47 文化財保護法に基づく史跡等の保存修理、整備等の事業と、都市公園法に基づく都市公園整備事業等、相互に連携して実施されている事業の例として、1996年現在、確認できるものだけで64事業を数える。

*48 「文化庁と建設省が、相互に関連する施策等について緊密な連絡調整を図ることにより、我が国

及び地域の文化の振興と歴史的・文化的遺産の保存・活用に視する施策を推進する」ことを目的としている。

*49 椎名慎太郎「第1部文化財保護法・学術法」椎名慎太郎・稗貫俊文『文化・学術法』ぎょうせい，p. 79，p. 130，1986年

内田新「文化財保護法概説・各論(6)」『自治研究第60巻第2号』pp. 85-87，pp. 90-94

内田新「文化財保護法概説・各論(23)」『自治研究第62巻第4号』pp. 67-69

*50 和田勝彦「II文化財保護制度解説」児玉幸多・仲野浩編『文化財保護の実務上』柏書房，pp. 207-208，1979年

*51 ユネスコ世界文化遺産及び自然遺産の保護のための政府間委員会「世界遺産条約の履行のための作業指針」(財)日本自然保護協会『世界遺産条約資料集』1991年

*52 各地の「歴史的環境保存条例」「都市景観条例」「風景条例」等。なお、最後の例は滋賀県の「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」。

*53 浅香勝輔他『歴史がつくった景観』古今書院，p. 24-25，1982年

*54 条例実務研究会編『条例解説全集第3巻』ぎょうせい，pp. 13131-13420

*55 条例実務研究会編，前掲書，pp. 13521-13754

*56 条例実務研究会編，前掲書，pp. 14001-14297

第９章　田園景観をめぐる文化政策と各種政策のインターフェイス

第１節　アメニティ創造の気運と田園への憧憬

１．アメニティ創造の気運

高度経済成長に伴う公害と環境の破壊を経験したことで、人々は、次第に「環境の質」を求め、「生活の質」を追及するようになった。それは、1980年前後に提唱された「文化の時代」「地方の時代」の標語により、文化への希求に収斂していった。文化への志向は、今や大きな流れとなって市民意識に定着し、人間らしい生活を送ることができる環境＝アメニティ（快適環境）形成の指導理念として作用し、その実現に向けての動きを支えているといえる。

1977年（昭和52）、経済協力開発機構（ＯＥＣＤ）は、各国の環境政策レビューで、我が国の環境政策に対して、「日本は多くの公害防除の闘いには勝ったが、いまだ環境の質の戦争には勝利をおさめていない」との辛辣な評価を下した(*1)。

アメニティの概念は、18世紀のイギリスにおいて、産業革命に伴う負の効果、すなわち、都市の過密で劣悪な居住環境を改善しようとする過程で形成され、「『しかるべきものが、しかるべきところに存在する』（The right thing in the right place.）状態を保存し、創造していこうとする思想」であるといわれる(*2)。「しかるべきもの」とは、例えば住居、あたたかさ、光、きれいな空気、家の中のサービスなどである。我が国においても、先のＯＥＣＤの報告以来、アメニティ創造が重要な課題として認識され、環境庁によるアメニティ・タウン計画事業をはじめ、快適環境創造の試みがなされるようになった。とりわけ現在では、市民生活と密着した地方公共団体における積極的な対応が見られる。

現代の都市はコンクリートの壁に囲繞され、人は無機的な空間の中でひたすら刺激的雰囲気を求め、刹那的享楽に打ち興じ、精神的安寧の日々は生活から遠のいてしまった。かつては、都市においても、神社仏閣をはじめ、橋のたもとや街道筋の処々に木々が生い茂り、家々には庭園・小庭が営まれ、盆栽が置かれるなど、緑の空間は至るところに広がっていた。背後の山々の湧水は、谷筋を下って野や田を潤し、やがて町中を通る流れとなって、生活にあるいは交通に利用され、また鑑賞の対象として、豊かな水辺の景観を呈していた。

近年に至り、漸く都市内の緑を復活し、清流を甦らせる積極的な対応がなされるようになった。特に、これまで顧みられることが少なかった水辺の空間が注目され、ウオーターフロントやリバーサイドの名を冠せた水辺空間の整備が進み始めた。かつての機能を失い廃れようとしていた港湾の倉庫群が、新たな文化的空間、業務環境として甦り、３面張りコンクリートの下水と化した都市内河川が浄化され、緑に縁取られた散策の小道や親水公園として整備された例も多い。建設省の第９次治水事業五箇年計画（1998～2002年度）では、それまでパイロット事業として進められてきた「多自然型川づくり」を、すべての河川を対象とすることに方針を転換し、自然豊かな川づくりに本格的に取り組もうとしている(*3)。

都市内の歴史的空間にも、目が向けられるようになった。従来も、城址などの史跡は、その都市の象徴であるとともに、市民の憩いの場として公園的整備が図られてきた。近年

はさらに、第８章で述べたように、「伝統的建造物群保存地区」などの歴史的・文化的景観が都市デザインに積極的に取り込まれ、「風土記の丘」や「ふるさと歴史の広場」なども、広域的な遺跡公園として市民に潤いの場を提供している。あまり注目されることがなかった小規模の史跡も、標柱が整えられ、散策路に組み込まれるようになった。いずれも、単に保存のためだけでなく、まちづくりそのものの一環を成すに至っている。

そして、これらに加えて、最近では、農村風景を含む周辺の身近な自然＝人文的景観に対しても、漸く目が向けられるようになってきた。これについての全般的な制度上の措置はほとんど講じられていないが、特に地方公共団体の動きには顕著なものが見られる。歴史的・文化的景観の保存に関しては、常に住民の意向を受けた地方公共団体の動きが先行していたが、今日、多くの地方公共団体が、総合的景観条例ともいうべき立法措置により、近隣の自然の保護、人文的景観の保存まで視野に入れた、地域アメニティの形成を積極的に目指そうとしている。

２．田園への憧憬

今日、国民の大半が都市生活者であるといっても過言ではない。そして、この傾向は、今後さらに強まっていくことが予想される。従来の産業公害に代わり、1980年代以降に新たな課題となった汚水、排気ガス、廃棄物などによる生活型公害は、都市における人間の諸活動が、都市の持つ自浄能力を超えたことをものがたっている。これまで都市は、外部環境から供給される物質、エネルギーを利用し、外部環境は、都市の生産・流通・文化等の諸活動から恩恵を得るなど、都市と外部環境は相互依存の関係として成り立ってきた。しかし、都市廃棄物の増大は、都市内だけでこれを処理できず、外部環境に放出され、大きな負荷を与えるようになった。

かつて、外部環境として、郊外には豊かな田園の光景が広がっていた。そこには、濃い緑と清浄な空気、清らかな水があり、田畑、用水路、屋敷林など、情趣あふれる人文的景観が展開していた。しかし、都市の肥大化に伴い、このような近郊の自然・人文的景観は侵食され、都市の与える負荷を一方的に負わされるに至っている。

都市と郊外とは、人の活動と自然生態系の循環サイクルの中で、お互いが唇歯輔車の関係にある。「都市地域における樹林地、草地、水辺地などの自然地域は、大気浄化、気象緩和、無秩序な市街地化の防止、公害・災害の防止等に大きな役割を果たし、また地域住民の人間形成にも大きな影響を与える」（自然環境保全基本方針）(*4)。郊外の自然は、都市生活者に精神的な憩いの場を与え、都市はまた、近郊の居住者に先端的な都市文化を提供する。都市アメニティの形成には、都市と外部環境の正常な関係――都市＝田園を一体とした１つの系として捉えることが必要である。

平成10年版『環境白書』は、「人間の活動によって生じる物質を自然界の中でうまく循環できるようにし、環境への負荷を少なく」するとともに、人間活動が、「自然からの恵みを受けた上で初めて行われることを踏まえ、自然界のメカニズムを理解し、自然との共生が図られるよう、人間活動を自然と調和させることが必要」であるとし、「循環」と「共生」の経済社会システムへの変革を説いている(*5)。

農山漁村、すなわち「自然の物質循環に生産力の基礎をおく農林水産業が営まれる地域」は、「食糧・林産物をはじめとする資源の供給面だけでなく、国土の保全、水源のかん養、

大気の浄化等、自然のバランスの維持という面において必要欠くべからざるもの」（自然環境保全基本方針）である(*6)。かつて、山林には人の手が入れられ、棚田には月が影を落とし、新田には緲たる空間が広がり、沖には漁火が点在していた。それは、古来、日本人が営々と築き上げてきた生活空間であり、貴重な民族的財産である。このような農山漁村の人文的景観は、今日重大な危機に直面している。これらの景観を、国土全般を彩るアメニティとして再生し、現代に生かしていくことが必要となっている。

明治以来の近代化の過程で、田園＝農村は遅れたもの、前近代的であるが故に克服すべきものと見なされた。特に、戦後の高度経済成長期には、工業化、宅地化の対象としての位置付けしか与えられなかった。その後の石油ショック、バブル経済とその崩壊を経て、文化への希求とアメニティ創造の気運が高まり、今日ようやくにして、田園への憧憬が、新たな意味付けをもって甦るようになった。

*1　経済協力開発機構（ＯＥＣＤ）『日本における環境政策』（"Environmental Policies in Japan"）1977年

*2　木原啓吉『暮らしの環境を守る』朝日新聞社，pp.63-64，1992年

*3　建設省編『建設白書』（平成９年版）大蔵省印刷局，pp.118-124，1997年

*4　自然環境保全基本方針（1973年総理府告示）の「当面の自然環境保全施策の基本的な方向」の１の（４）

*5　環境庁編『環境白書』（平成10年版）大蔵省印刷局，pp.20-22，1998年

*6　自然環境保全基本方針（1973年総理府告示）の「当面の自然環境保全施策の基本的な方向」の１の(３)

第２節　田園発見の流れ

近世以前、田園の発見には数次の波があった。８世紀に編まれた記紀（『古事記』『日本書記』）に見られる「瑞穂の国」の観念の成立、鎌倉時代の「大和絵」に描かれた田園風景、江戸時代の『名所図絵』に見られる近郊の自然と新田の景観などがその典型的な例である。このような、田園が「日本の原風景」「心のふるさと」として認識された過程を眺めてみよう。

１．豊葦原の瑞穂の国

最近の考古学の知見によれば、稲作は、縄文時代の後・晩期にかけて開始されたとする説が有力になっているが、弥生時代に入ると、水稲農耕は、急速に列島全域をおおいつくし、以後２千年余にわたり、我が国産業の根幹となり、民俗・文化の基層を形成するに至った。水稲耕作の普及は、次第に水利、潅漑技術の発達を促し、次の古墳時代には、大規模古墳の築造に見られるような土木工事を可能にした。この時期が、列島の第１次開拓時代ともいえよう。

初期の水田は、自然流水を利用した山あい近くの平地か、大河川の自然堤防上での展開に限られ、従って、河川の下流にはなお広大な葦原＝湿地が残されていた。しかし、この葦原も、いずれ開拓の鍬を入れることにより、瑞々しい稲穂の稔りが約束されていた。古



図9-1　香具山の遠望

墳時代を迎え、半島から導入された先進技術により、次第に湿地に向けての開拓も進み始めた。大和・河内には、潅漑施設を兼ねた周濠をめぐらす大古墳群が現れるとともに、要所々々には溜池が設けられ、やがて、村の首長＝「王」（きみ）の中から「大王」（おおきみ＝王の王）が出現した。大和朝廷の成立である。かくて、大八洲（おおやしま＝日本国）は、「豊葦原の瑞穂の国」「豊葦原の千秋の長五百秋の水穂の国」と称えられるようになった。

『日本書紀』によれば、神武天皇は、大和を平定した後、近くの丘で国見をし、「あゝ、なんとすばらしい国を得たことか。狭い国ではあるが、蜻蛉（あきつ＝とんぼ）がつがいながら飛んでいるようだ。」と感嘆の声を漏らし、この「蜻蛉」から、日本の別の美称「秋津洲」（あきづしま）の名が生まれたという(*7)。記紀（『古事記』と『日本書紀』）にはまた、仁徳天皇が丘に登って四方を見わたすと、民の竈の煙が絶えてなく、ために3年の間課役を免じた話が載せられている(*8)。

これらの故事から当時の「国」の様子をさぐると、山間の自然流水を利用し、また溜池からの導水によって、山裾の周辺を中心に拓かれた水田とその間に点在する民の茅屋、丘辺にあるいは平地に高々と築かれた祖先の墳墓、そして、田の上をとんぼが群をなして飛んでいる有様が彷彿としてくる。目の届く田の広がりは、近くの丘から指呼の間に望めるさして遠からぬ範囲である。河川の流域に広がる湿地帯は、部分的には開拓の手が伸びているものの、近世の新田の渺たる眺めはまだ見ることができない。しかし、水田と湿地の遥か彼方は、「たたなづく青垣」山で囲まれ、「美（うま）し国」と讃えられた情景が浮かび上がってくる。人々は、春、国見の丘で、あるいは田の水の湧き口で神祭りを行い、

秋の豊饒と祖霊による加護を祈った。

もとより弥生時代は、村と村とが「相攻伐すること歴年」（『魏志倭人伝』）という動乱の時代であり、次の古墳時代も、倭王武（雄略天皇）が、宋への上表文の中で「東は毛人を征すること五十五国、西は衆夷を服すること六十六国、渡りて海北を平らぐること九十五国」（『宋書倭国伝』）と述べているような、大和朝廷による国内の統一と朝鮮半島への武力進出の時代であった。しかしながら、政治的にはともかく、各地の村＝「国」は、先に見たような「瑞穂の国」を称え、豊饒の祈りに満ちた牧歌的な生活空間を呈していた。それは、舒明天皇が香具山（図9-1）に登って国見をしたとされる次の歌に如実に表されている。

大和には　群山あれど　とりよろふ　天の香具山　登り立ち
国見をすれば　国原は　煙立ち立つ　海原は　鴎立ち立つ
うまし国そ　あきづ島　大和の国は　（万葉集巻二、二）

このような村の景観と「瑞穂の国」の観念は、日本の原風景として、その後の日本人の深層心理に深く横たわり、農耕賛美と田園賛歌の感性を長きにわたって培っていった。

2．大和絵の景観

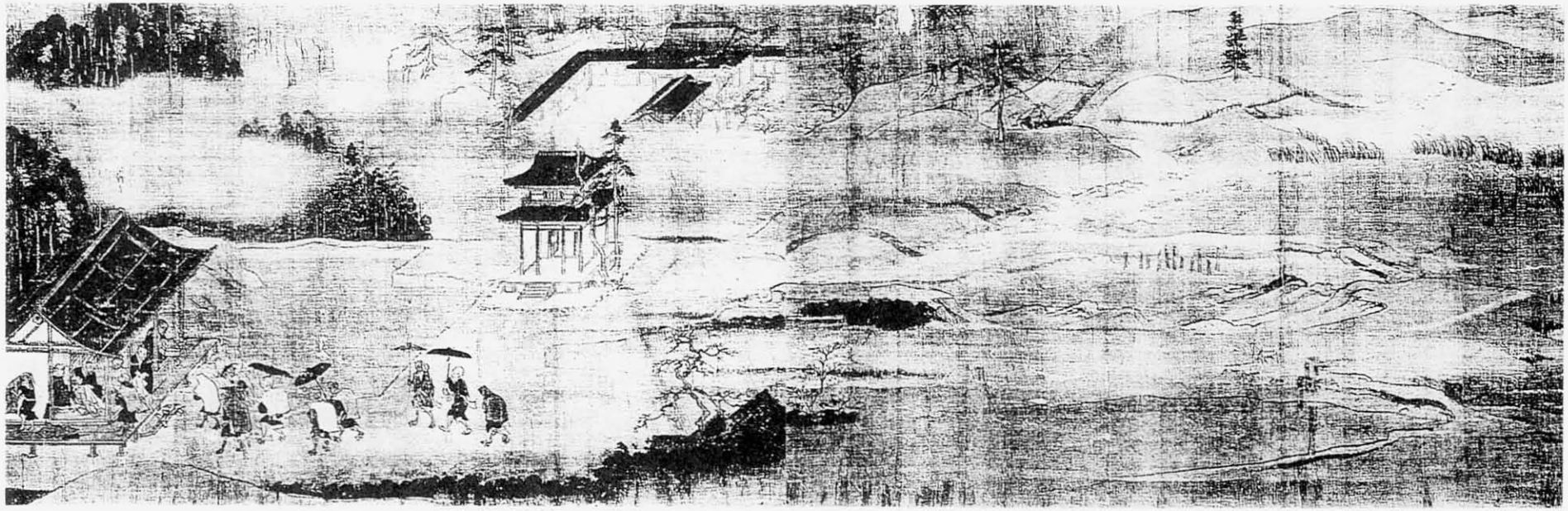
平安遷都百年にして遣唐使が廃止（894年）されてから、次第に国風文化が台頭し、美術の分野では、11～12世紀（平安中・後期）頃、従来の唐絵に代わり、絵巻物を中心に大和絵の様式が成立した。大和絵は、その後、鎌倉時代（13～14世紀）を迎えて頂点に達する。

初期の大和絵は、貴族社会の生活場面を中心に、四季の移り変わりや年中行事、歌枕などの名所が取り上げられた。その画風も、初めの頃は、『源氏物語絵巻』（12世紀）に見られるような、色彩を中心とした装飾画的なものが主流であり、情趣的・唯美的な傾向が強かった。これが、平安後期を経て鎌倉時代に入ると、リアルで、庶民的な題材の取り上げられる傾向が強くなってくる。そして、『信貴山縁起』（12世紀）や『一遍上人絵伝』『西行物語絵巻』（13世紀）などのように、その中に僧侶・武士・農民・職人など多数の人物と、諸国の風景や生活、風俗が描かれるようになっていった(*9)。

平安貴族の趣味生活と美的センスは極めて高度に洗練されていた。しかし、彼らは、都と周辺の山水だけを己が世界とこころえ、地方は「華外の地」として顧みることがなかった。従って、彼らの感性は専ら都会的な観点においてのみ磨かれ、地方に対する美的関心は、せいぜい和歌に詠まれた歌枕＝名所的な対象に限られていた。このような、京＝都の絶対視と田舎＝鄙（ひな）の無視の感覚、そして、逆に鄙の人々の都への憧れは、その後、千年余にわたって日本人の深層心理に深く定着していく。

一方、平安時代も中期を過ぎると、荘園の発達と並行して、列島は第２次の開拓時代を迎え、有力農民の中から長者といわれる私営田領主が生まれ、武士団に成長していった。彼らは、営々と土地の開墾に努め、拓いた「一所」を「懸命」に守り、やがて、収奪のみをこととする中央貴族を見限り、貴種――と見なした――源頼朝を棟梁に戴いて鎌倉に幕府を開くに至る。中世の開幕である。

鎌倉武士たちは、都に対する劣位感を拭い去ることはできなかったが、「兵」（つわもの）あるいは「武者」としての自覚に基づき、京とは一線を画した政権を打ち立てた。彼



出典：文化庁，東京・京都・奈良国立博物館監修『日本の美術１（No. 56）』

図9-2　『一遍上人絵伝』の「小野寺の雨」

ら自身は農村に地歩を有し、兵農は依然未分離のままであり、土地に対する執着は並々ならぬものがあった。鎌倉時代の大和絵の画風は、このような武士たちの生きざまを背景に新たな展開を示した。そこには、民衆の態様や生活・風俗がリアルに生き生きと描かれ、諸国の風景や山水が柔らかな日本的情趣によって表された。

そして、『一遍上人絵伝』の各場面に代表されるような田園風景が随所に見られるようになった。『絵伝』の「小野寺の雨」(歓喜光寺)(図9-2)(*10)の場面では、驟雨に煙る遠くの山々や近くの朱塗りの楼門、沼に降り立つ水鳥の群、雨を避けようとする人々の動きなど、牧歌的な田園の情景がこまやかに描かれ、鑑る者をしてしばし安逸の境地に誘い込む。また、「桂の道場」(東京国立博物館)(*11)のくだりでは、川べりに開かれた田の景観、鵜飼や水浴びを楽しむ人々など、京都近郊の田園の美が遺憾なく描きつくされている。

武士たちは、独自の政権を立てたものの、自己の領地＝農村に生活の基盤を置き、士農ほぼ一致の形で武を練り、営農に心を砕き、田園にこよなき愛着を抱いていた。ここに、京都貴族たちが培ったのとは質を異にする美的感覚が、武士・農民を中心とする一般民衆の間に育まれていく余地があった。

かくて、大和絵の中では、民衆的、土俗的な画題が展開されるようになり、諸国の山河とともに、農村の美が新たな角度から発見され、田園の「風景」として成立するに至った。それは、古代の国見の歌の中に現れる光景とはまた異なった、自らが土に馴染んだ視点を垣間見ることができ、田園に対する日本人の憧憬の、別の意味での原点を形づくっている。

しかしながら、鎌倉期に発見されたこのような田園風景の美も、根強い「都」優位の感覚の中に埋没してやがて忘れ去られ、その復活は、遠く現代まで俟たなければならなかった。

3．『名所図絵』に見る田園風景

江戸開府（1603年）と元和偃武（1615年）により、長い戦乱が治まって太平の世を迎えると、各地に大小の都市が成立していった。王城の地・京都のほか、政治都市・江戸、経済都市・大坂のいわゆる三都に、海外に開かれた唯一の窓口である長崎を加えた４都市が、幕末に至るまで他に抜きん出た地位を占めたが、一方で、幕藩制の確立とともに、各地に中小の拠点都市が形成された。これらの諸都市は、全国的な、あるいは地域の政治的、経済的、文化的な中心として、その持つ魅力によって在郷の人々を魅きつけた。都市民は、あらゆる意味で都市生活を至上のものと見なし、これを謳歌した。しかし、時代が下り、都市生活が成熟するとともに、次第に近郷の田園を美的観点から眺める目を育んでいった。

19世紀の天保年間（1830年代）に刊行された『江戸名所図絵』を筆頭とする各地の名所図絵には、神社仏閣などの名所旧跡はもとより、当時の世態、風俗などの図が多く載せられた。そこでは、都市内に限らず、近郊の田園風景にも大きな関心が寄せられていた。『江戸名所図絵』を見ると、社寺・歌枕などの名所、橋・辻・木戸・渡し場・有名店などでの人の賑わい、花見・月見・蛍狩り・虫聴き・草花摘みなどの年中行事、瓦・鍋・製塩などの生業その他が、自然・人文環境を背景に克明に描かれている。江戸では、宗教施設や四季の名所は、市街地の周辺部で、丘陵が平地に向かって突出し、眼下に広い眺望が得られ、また、その下に豊かな水辺空間が展開している場所が多く選ばれている(*12)。

都市生活者である江戸市民たちは、市中の生活に倦むと、折に触れ、これらの場所に身を運んで「気散じ」をした。そして、やがて彼らの行動は、郊外の自然や田園にまで広げられていった。『江戸名所図絵』の「多摩川」(*13)では、同川の雄大な流れが、背景の山々、近景の田園の佇まいと溶け合って写し出され、また、「葛西辺の農家」(図9-3)(*14)では、1日の仕事を終えた農家の夫と行水の支度をしている妻を主題に、近郊農家の生活が柔らかく描かれている。

江戸郊外の田園への興味は、同時代の葛飾北斎の『富嶽三十六景』(1831年)にも見られる。「隠田の水車」(*15)は、現在の東京・原宿辺りの水車小屋とここで働く人たちを、渋谷川の流れ(と富士)を背景に描出しており、「下目黒」(*16)では、農家と畑が連なる丘を主題にした田園風景が描写されている。そして、安藤広重の『東海道五十三次』(1833年)においては、——江戸だけでないが——自然と田園を含む日本の風景が、その叙情性を極限にまで高め、柔らかく情趣豊かに描き出されている。

江戸のみならず、大坂や京都、その他の都市でも、都市民たちは、都市生活を通じて洗練された美眼を培っていった。また他方で、市街地の雑踏と鬱屈した生活環境から逃れるため、近郊の自然や田園にその行動半径を広げていった。このような都市民の、都市生活によって得られた洗練された鑑賞眼と行動範囲の広がりが、それまで田舎として顧みられることが少なかった田園に、新たな意味付けを行うようになった。そして、全国各地の田



出典:川田壽『江戸名所図絵を読む』(東京堂出版 1990) pp. 280-281

図9-3 『江戸名所図絵』の「葛西辺の農家」

園風景は、次第に美的な対象として捉えられるようになり、ここに、都市生活者の目を通じて、田園風景に新たな価値が見い出だされるに至った。

都市民が憧憬の対象とした田園風景の１つとして、新田の景観がある。平和の到来とともに、幕府と各藩は、それまでの臨戦体制から平時体制に移行したが、米麦を財政の基本とする農業国家にとって、民生と収益の安定を図るための最大の課題は治水であった。また、近代以前の農業技術は、江戸初期までにほぼ完成し、従来の田畑からの収穫は極限に達した。このため、幕府と諸藩は、特産品の奨励と米の実高を上げることに力を注ぎ、治水と新田開発を押し進めた。

特に、江戸時代も後半を迎えると、貨幣経済の発展によって、幕府と各藩の財政は逼迫の一途をたどるようになり、財政立て直しのため、それまで顧みられなかった湿地や沼沢地、海岸を埋め立て、原野に水を通し、新たな農地の開拓を行った。江戸時代は、――時期によって波があるものの――第３次の列島開拓の時代であった。名所図絵などに新田と水辺の光景が多く描かれているのも、このような治水と新田の造営が広大な水辺の空間を生み出し、農村はもとより都市の住民の間にも、水辺に対する親しみの感覚を育んでいったことと無縁ではない。

江戸時代に完成した田園の景観は、都市民の目を通じてその美を発見されたが、それと並行して、田園生活者自らの郷土への自覚的な賛美の念を培い、やがて「心のふるさと」として、日本人の心象風景の根幹を形づくっていった。そして、今日、田園の風景・景観は、新たな意味付けを与えられて甦ろうとしている。

*7　『日本書紀』（日本古典文学大系）岩波書店，1967年

*8　『古事記』（日本古典文学大系）岩波書店，1958年

*9　河北倫明『日本美術入門』現代教養文庫，社会思想社，pp.57-60，1966年
辻惟雄監修『カラー版日本美術史』美術出版社，pp.76-77，1991年

*10 宮次男編「一遍上人絵伝」文化庁・東京国立博物館・京都国立博物館・奈良国立博物館監修『日本の美術１』（No.56）至文堂，pp.4-5，1971年

*11 宮次雄編，前掲書，p.67

*12 川田壽『江戸名所図絵を読む』東京堂出版，1990年

*13 川田壽，前掲書，pp.176-179

*14 川田壽，前掲書，pp.280-281

*15 菊地貞夫『北斎富嶽３６景』保育社カラーブックス，p.17，1969年

*16 菊地貞夫，前掲書，p.20

第３節　田園の構成美と日常景の再認識

１．歴史性と洗練性

朝香勝輔氏は、「高度経済成長期以後、都市の拡大で農村が消えてしまったり、日常生活が都市化の波に浸ってから、あらためて農村を眺めると、これまで意識になかった農村景観というものが、驚くほど新鮮で美しい歴史的景観となって認識されてくることに」気付かされる。それは、「昔は当たり前であった風景が、急激な社会情勢の変化によって、

当たり前でなくなったために、相対的に歴史的景観の価値が高くなったこと」、また、社会情勢の変化が、「必ずしも人々の生活の豊かさと結びつかなかったために、精神的な『ふるさと』志向や、郷土へのあこがれをよび、心のよりどころとしての農村が、あたかもわが国の原風景のようなかたちで見直されはじめ」たことによるものであるという。

それとともに、なによりも農村景観は、「生活空間や生産活動の場としての特有の構成美を保持」し、「長い歴史の間に、自然との共存のなかで、その地の農民たちが体験的に獲得した、洗練された合理性」を備えている。そして、「こうした『生活的景観』を重視することが大切であり、それは絵はがき的な旅行者的な審美の態度による『名勝的景観』中心主義を超克したものである」としている(*17)。

勝原文夫氏も、「われわれの原風景は、農村の風景、すなわち生態学的には半自然ともいわれる伝統的農林業——わが国でいえば特に水稲農耕——が基幹となって生み出した風景を、『ふるさとの景』、『“心のふるさと”の景』として、大きな比重をもたせて」おり、「この自然性に富んだ原風景に思いを致し、その線に沿った生活的風景を再構築して、農村の荒廃をくい止めていかなければならない」とする(*18)。

また、糸長浩司氏は、農村の景観は、「人間が自然に対して刻んできた軌跡」であり、「場の特性に合わせ、そこの地形や微気象に合わせて、自然を改変し、また、自然と折り合いをなしてきた結果」であるとともに、「個々の細やかな空間の作り方、水や土地や山等の自然に対する扱い方の結果」として形成されたものであり、そのため、これを「文化」として把握することが必要であるとしている(*19)。

1994年に策定された環境基本計画は、国土空間を山地、里地、平地、沿岸地域の４つの自然地域に区分する。そして、特に「里地」については、「雑木林等の二次的自然が多く存在し、中大型獣の生息も多く確認され、農林水産業などの自然に対する人間の様々な働きかけを通じて環境が形成され」、「自然と人との関わりに関する歴史・文化が多く残され」た地域であり、いわば「ふるさと風景の原型」としてこれを捉えている(*20)。

今日、ようやく田園に対する再評価がなされ始めたが、それには、西欧諸国の動向も陰に陽に影響している。イギリスにおいては、田園への憧れは国民的伝統であり、また、ナショナル・トラストによる田園景観保全の歴史も長い。ドイツも、地方分権により田園に対する国民の思い入れは強く、多自然型川つくりなど積極的な景観保全に取り組んでいる。また、従来、中央集権の傾向が強かったフランスでは、1960年代以降、エコミュージアムの概念を確立し、田園景観を含む地域の自然、文化、産業遺産の包括的、広域的、一体的な保存と活用に成功している。このような西欧諸国の動きが、我が国の田園美の再認識に少なからぬ影響を与えている。

朝香勝輔氏の指摘するように、我が国の農村＝田園景観は、その歴史性とともに、生産空間、生産活動の場としての特有の構成美と洗練された合理性を有している。そこでは、かつての苛酷な労働と前近代的な因習は、過去のものとしてすでに克服されたといってよい。また、田園の景観は、２千年余にわたる国民の営為の結果として存在しており、その美しさは、おそらく世界のどこに出しても引けを取らないであろう。国民全体の心のよりどころとして、農村＝田園の景観の保全と再生の道が模索されていくことが求められる。

２．小生態系と循環システム

農業は、「自然の生態系に人為を加えることによって作物を栽培し、我々にとって有用なものを採取しようとする活動」である。それは、長い間の営為により、「独自の生態系を農地及びその周辺地域に形造」っている。特に水田農業は、「過去の長い伝統によって用水路や用水池や畦からなる独自の生態系をつくり、カエル類・ドジョウ類・ホタル類・トンボ類といった身近な生物の生息地」となっている。また、周辺には、「薪炭林等として利用されてきたクヌギ・コナラ・アカマツ等で構成されるいわゆる里山林が分布」し、「サギ類やアオバズク等の鳥類やギフチョウやウスバシロチョウ等のチョウ類の生息が多く確認され」るなど、「身近な生き物によって独自の生態系が構成されている」ことが多い(*21)。

すなわち、「日本の伝統的な農村環境は、農業生産を持続的に行うために農耕地、農用林・屋敷林、ため池等の各ビオトープが、しばしば一定の規則をもちつつ、モザイク状に配置」され、「この伝統的農村に見られる土地利用が、多様な生物相を保全する上でも好適な構造を有」し、「地域全体の植生及びその植生を基礎とした生態系を維持し、人間を含む生物の生息にとって望ましい環境が形成されて」きた。いわば、「伝統的農村環境は人間活動と共存する生態圏を維持してきたものとして捉えること」ができる(*22)。

田園には、人と、人が働きかけて形成した環境と、それによって育まれた生き物たちの小宇宙＝小生態圏（ビオトープ）が成立していた。しかしながら、高度経済成長と並行して、農業近代化が進められるに伴い、効率化と規模の拡大が図られる一方、機械技術と化学肥料を用いた栽培技術による生態系の改変ないし破壊というマイナスをもたらせた。里地の多様な自然環境は破壊され、田園の伝統的な美しさや、豊かな動物たちの生息の場を消滅させていった。それは、都市化の進展によってさらに拍車がかけられている。特に、都市域において残された農地、里山林は急速に失われつつある。

高橋裕氏は、「日本の国土の水循環に最も適した水田が、日本列島の隅々にまで水を張りめぐらし、水田経営のための水利用の慣行とそれを支える水生活慣習を育成してきた」が、明治以降の近代化と戦後の高度経済成長の過程で、「コンクリート護岸が農山村の堤防にまで普及」し、かつての“春の小川”の面影は、「いまや農村においてさえなかなか見られなくな」り、まして、「都市の川は汚れて自然性を失い、自然を残した川であっても、旅で見る目では、生活の実感に根ざす、川との付き合いを味わうことができな」くなった。そして、「もはや避けられない水田経営の変革が、単に自由化対策の経済面にのみ注目するのではなく、その変革による諸々の影響を十分に考慮して、新たな水田文化の創造に寄与するものであることを切望」するとしている(*23)。

また、安田喜憲氏は、日本人の自然観は「円環的・循環的」であり、日本の農耕社会は、「里山の森を核とした地域システムを確立し、森林の再生力に強く依存する循環の地域システムを維持・発展させた」とし、このような地域社会は、「自然＝人間循環系の地域システム」を形づくり、「閉鎖系・円環的」であり、この点が、「家畜を核とするヨーロッパの農耕社会」が「自然搾取型の地域システム」を採用し、「開放系・直進的」であるのと決定的に異なるとしている(*24)。

青木宏一郎氏によれば、かつての江戸は、「100万人以上の人口をかかえていたにもかかわらず、かなり清潔な都市で」あった。それは、「多量の廃棄物が出されていたにもかかわらず、江戸および周辺地を含めて一つの生態系として成立して」いたことによる。そ

して、「最も注目すべきは、排泄物が農地に見事に還元され、河川や海に流出していなかった」こと、特に「河川の汚れはほとんど無く、『三尺下がれば水清し』という状況」であり、「川の洗浄能力は、水生生物の多様性に支えられ」、その「生態系は安定していた」という。また、江戸は、「森林に取り囲まれ、また樹林を内在することによって、森林都市的な形態を呈していた」ことも指摘する(*25)。

明治以前の「人間の経済社会の領域は、多くの場合、流域圏や生態圏に包含され」ており、「生態圏を構成する要である里山林や田畑等が生活のための主たる場であり、農業、林業、漁業、畜産、生活の間で物質循環が形成」されるとともに、江戸や大坂のような大都市でも、「市内の農地や周辺の農村との間での物質循環が形成」されていた(*26)。

すなわち、都市域の中に自然が満ち、部分的には農業もその中で営まれ、都市とその背後に広がる農村地帯は1つの系として成立し、それぞれの中で、また相互の間で、ある種の循環システムが形成されていた。それによって、生活空間としても、また景観上も、見事な調和が形づくられていたといえる。今日、都市と田園の境は曖昧となり、複雑に入り組んでいる。日本全土が都市化した今日では、都市部と田園地区を包括するエリアは、かつての江戸、大坂とその近郊におけるとは、比較にならないほど大規模かつ複雑多様化している。

そして、「過密となった都市部においては、人間活動の過度の集中等による大気汚染、ヒートアイランド、水質汚濁など、地域の環境容量を超えた負荷や、自然循環の不可能な廃棄物の問題等が生じ」るに至っている(*27)。本来、都市と田園は、人の活動と自然生態系の循環サイクルの中で相互補完の関係に立たなければならない。しかし、都市の肥大化に伴い、近郊の豊かな自然・人文的景観は侵食され、都市の与える負荷を一方的に負わされるようになった。それは、都市の持つ自浄能力が限界に達し、外部環境たる近郊田園地帯に向かって放出されていることによる。

今日、ようやくにして、小生態系の再生ないし回復、都市＝田園系の調和についての認識が高まり、各地で総合的なアメニティ空間を形成しようとする試みが緒に就き始めたといえる。

3．「日常景」の再認識

1960年代に始まった高度経済成長は、農村の若者を都市に向かって駆り立てていった。明治以来、農村は遅れたもの、近代化から取り残されたものとして認識され、また事実、都市と農村の間には、経済的、文化的な格差が歴然として存在していた。高度経済成長は、このような農村を捨て、都市の生活に期待を抱かせるに十分な夢を若者に与えた。若者は、“田園の憂鬱”から逃げるように、都市に集まっていった。このような農村人口を吸収することによって、戦後の我が国の経済発展は支えられた。

しかし、経済成長とともに、都市の過密と農村の過疎は、同時並行して進んでいった。大都市近郊の農村地帯には都市化の波が押し寄せ、急速にかつての田園風景を消失させた。その一方で、中山間地にあっては、人口減少により地域コミュニティを維持できないところも生じるようになった。加えて、高度経済成長に伴う負の側面、すなわち、公害と自然環境の劣化が列島全域にわたって広がっていった。1970年代の前半には、このような状態が極限に達していた。

そして、公害の蔓延と環境の破壊、自然が消滅し肥大化した都市の実態に直面することで、ようやく都市生活者は、都市が必ずしも生活の質を保証するものでないことに気づいた。都市生活者の多くは農村の出身であり、長年にわたる都市生活の間に、かつて忌避した農村の厳しい労働と前近代的な因習についての現実感は次第に捨象され、幼少期の甘美な田園の想い出が甦っていった。親の代からの都会生活者も、都市に対する疑問を解く鍵として、——表面的、情緒的な感を免れないにせよ——田園の風景に心を奪われるようになった。それは、過去2千年余にわたり、日本人の深層心理に横たわっていた「心のふるさと」への憧憬の復活ということができる。

一方、農村にあっても、それまでの後進地域としての感覚から次第に脱し、地域としての新たな発展を模索するようになった。そこでは、都市民による田園に対する再認識が、直接、間接に作用したことは否定できないが、それを超えた内発的な動機を読み取ることができる。それは、1970年代後半から唱えられはじめた「地方の時代」の標語に端的に表されており、この言葉が標榜されて以来、さまざまな紆余曲折はあったものの、地域の主体性を基本とした、生活者の視点からの開発が求められるようになった。そして、これら、単なる経済開発にとどまらない生活の質の向上を目指した動きには、——意識するとしないとにかかわらず——その根底に「文化」への志向が認められ、その一環としての地域アメニティ形成の中核に、これまで顧みられることが少なかった田園の景観が据えられるようになっていった。

人は、往々にして日常の平凡性から脱し、非日常性、意外性に身を委ね、刺激を求める。このことが、日常の鬱屈を逃れ、心身のリフレッシュに裨益するものであることはいうまでもない。その端的な現れが、旅行であり、祭りやイベントへの参加といえよう。しかし、現代の社会は、このような非日常性、意外性が常態化し、刺激は周りに満ち満ちている。むしろ、現代人特に都会人の生活自体が、多忙を極め、過剰な刺激の連続の中にあるといえる。

このような状況の中で求められるのは、むしろ静寂の時であり、安寧の場であろう。都会の雑踏から逃れ、田園の風景が改めて想起されるようになったのは、現代生活の繁忙と無関係ではない。それは、農村景観が「当たり前でなくなったため」（浅香勝輔氏）に、例外的な場として評価され始めたというにとどまらず、現代生活に倦んだ人々が、静かな憩いの場を、田園の平凡な景色＝“日常景”に見い出そうとしたものといえ、「『名勝的景観』中心主義を超克したもの」（浅香勝輔氏）として捉えることができるであろう。このように、都市生活者の目からは、すでに田園の景観に関して再認識がなされ、——極めて情緒的なものであるが——その効用という面から一定の評価が生まれつつあるといえる。

しかし、我が国の農業の現実は厳しく、今後もこの状況が長く続くことが予想される。当然ながら、農業に携わる人々にとっては、「よって立つところの生産の場の維持と、新しい生産の形態の創出が考えられなければならず」、また、「生産と生活の場とが、互いにいきいきと有機的な連携が保たれていてはじめて、農山村の景観が外からきた人びとに対しても感動を与える」のであり、「おざなりの生産の場、生産から切り離された生活だけが存在している農山村は、そのたたずまいさえ魅力的ではなくなる」といえる。すなわち、「そのような本来の農山村のいきいきとした生産の形態が、きちんと維持されていてはじめて、そこでの生活文化が訪れた人びとの心を打つもの」となる(*28)。

今日、漸く各地で、むらおこしのための多様な試みが行われるようになってきた。それらの中には、景観、生活文化等、現地の諸条件を巧みに生かして成功している例が多く見られる。むしろ、このような成功事例には、それまでマイナスと考えられていた条件を逆手にとっている場合が多い。それは、ある意味では、特殊なもの、他にないものを強調すること、すなわち「差異化」を行うことで成功したといえる。

ただ、これは、見方を替えれば、イベントの恒常化ということもできる。イベントは、非日常性、特殊・例外性を演出することによって人を魅きつけ、人は、その場に身を置くことで、通常の生活で充たされない満足を得る。各地の成功事例は、多くこのような演出の手法を使っている。このような演出の常態化が、生活の糧を得ることに結び付き、住民のプライドを培い、意欲を喚起し、地域活性化の大きな推進力となっている。しかし、反面、来訪者の求めるものが非日常性、例外性にあるとすれば、いつか飽きられる可能性もある。従って、常に清新性を失わず、かつ地道な努力の継続が必要であろう。

一方、大半の農村は、「日常景」の中で、営々と日々の生活が営まれている。それは、特に優れた景観でも他に傑出した風景でもなく、日常生活に密着したものとして存在している。このような「生活景」(*29)ないし「生活的景観」(*30)が、今や貴重なものと考えられ始めた。すなわち、このような平凡な風景を正面に据え、それに価値を見い出しつつ、生活環境として再構成することが求められるようになった。地域の景観は、歴史、文化、生活と強く結び付いて形成されている。それは、日々の生活の中から生まれたものであり、これからも形づくられていく。このような「日常景」こそ、その地にとって固有の価値を持ち、都会生活者の琴線に触れるものとなる。

日頃目にする平凡な景色も、地域の住民によって、それが再確認され、意味付けが行われることで光を放ち始める。また、日々の生活が、奇を衒うことなく淡々と営まれることによって、風景にも品位と風格が備わっていく。そして、それが住民意識の中に深く内在化することにより、地域の主体性、自律性が確保され、景観がさらに輝きを増していく。そのためには、そこに住まう人々の周囲を見る目を新たにすることが必要といえる。それは、生活者の地平から田園景観を見据えることであり、そうすることによって、地域固有の、また地域と都会をつなぐ新たな田園の価値が発見され、効用が生まれてくるものと考えられる。

4．田園景観とエコミュージアム

第８章で見た遺跡の公園化や伝統的建造物群保存地区は、いずれも文化財の保存に端を発し、それが面としての広がりを持つことによって、エコミュージアムに転換する可能性を育んでいった。博物館の広域化についても、これと同様のことがいえる。また、自然環境の保全は、機が熟すれば、容易にエコミュージアムに発展していく蓋然性が高い。

新井重三氏は、「エコミュージアムとその類似施設（現地保存型博物館）の諸相」として、次の10類型を示している。この分類の１ないし複数にまたがる多くの試みが、今日、各地で行われるようになっている。そして、その中には、農業と農村を正面から捉え、内容に取り込んでいる例も見受けられる(*31)。

① エコミュージアム

核施設＋サテライト＋発見の小径、研究機能＋教育機能＋保存・展示機能

② 地域まるごと博物館構想
北海道白老町、岩手県三陸町、山形市
③ 生涯学習のまち博物館構想
秋田県本荘市
④ 環境教育のまち博物館構想
埼玉県大滝村
⑤ 市内店舗ネットワーク型博物館
東京都墨田区、新宿区、板橋区
⑥ 町並保存型博物館
長野県須坂町、武石村、愛知県足助町、大津市、浦和市、山形県金山町
⑦ 歴史・考古遺跡保存型博物館構想
石川県穴水町、千葉県加曽利貝塚、群馬県富岡市、神戸市羅漢の里、兵庫県但東町、奈良市、熊本市、
⑧ 産業遺跡保存振興型博物館構想
島根県吉田村、横田町
⑨ 地場産業資源振興型博物館構想
広島県東野町、高宮町、千葉県富浦町
⑩ フィールド・ミュージアム志向型博物館
宮城県牡鹿町、山形県西川町、小国町、埼玉県狭山丘陵、山梨県清里、河口湖町、都留市、長野県大町市、富山県立山町、島根県三瓶山、愛媛県面河村、鹿児島県屋久島

田園景観そのものは、「日常景」であるがために、歴史的な町並みや遺跡、あるいは自然環境などに比し、まだ十分な価値付与がなされているとはいい難い。それどころか、ややもすると等閑に付される傾向が強い。新井氏は、エコミュージアムを「生活・環境博物館」と訳し、「生活と環境を護り、育成する博物館」であるとする(*32)。田園景観は、その意味では、エコミュージアムの中心的な対象となり、内容を成すものといえる。

前述したように、1990年代を迎え、特に地域にあっては、地域文化の振興が、まちづくり、むらおこしの中核的な内容として位置付けられ、地域政策のあらゆる側面が、理念的に文化政策に収斂し、それを原点としながら、多面的に展開されるようになった。今日、地方公共団体においては、総合計画の中に文化政策の基本が理念として盛り込まれ、これを受けて、ハード面では景観計画、アメニティ計画等が、また、ソフト面では文化振興指針ないし文化プラン等が策定されている。

そして、文化振興指針等において、「文化的生活環境（空間）の形成」が柱の１つとなり、この中に、自然環境、美しい町並みなどと並んで、農村・田園の景観がその対象される例が見られるようになった。これは、田園景観の文化価値について一定の評価が生まれ、文化政策の面からも、田園景観に対するアプローチの必要性が認識され始めたものといえる。

ただ、その具体的な発現の形態は定まっておらず、理念の域にとどまっている場合も少なくない。しかし、総じていえることは、広く地域全体のアメニティの形成を目指し、田園景観をその一環に位置付けようとしていることである。これは、エコミュージアムの構

想と密接に関連する。中には、地域の開発基本構想そのものを、エコミュージアムの実現としている例もある。

前節で述べたように、田園景観は、我々の祖先の２千年余にわたる営為の結果として今日に引き継がれている。また、それは、日々新たに形成されている。それ故に、田園景観は、特に優れた景観でも他に傑出した風景でもなく、日常生活に密着した「日常景」として存在している。しかし、それは、歴史性とともに、「特有の構成美」と「洗練された合理性」を備えている（浅香勝輔氏）。最近に至り、このような田園の景観に対する正当な評価がようやくなされるようになった。

「生活と環境を護り、育成する博物館」であるエコミュージアムの構想は、まさに、このような田園の美を発見・保護し、また、これに新たな息吹を吹き込んでいく際の有力な武器ないし手法として機能するものと思われる。

*17 朝香勝輔他『歴史がつくった景観』古今書院，pp. 36-37，1982年
*18 勝原文夫「農村の生活風景」（社）農山漁村文化協会『1995年現代農業増刊―暮らしが景色をつくる』，p. 13，1995年
*19 糸長浩司「近代的・西欧的景観論を超えて」（社）農山漁村文化協会，前掲書，p. 14
*20 環境庁編『環境白書』（平成10年版）大蔵省印刷局，pp. 267-268，1998年
*21 環境庁編『環境白書』（平成８年版）大蔵省印刷局，pp. 453-454，1996年
*22 環境庁編『環境白書』（平成10年版）大蔵省印刷局，p. 178，1998年
*23 高橋裕『都市と水』岩波新書，p. 202，p. 206，p. 207，1988年
*24 安田喜憲『日本文化の風土』朝倉書店，pp. 152-155，1992年
*25 青木宏一郎『江戸の園芸―自然と行楽文化―』ちくま新書，p. 152，pp. 180-184，1998年
*26 環境庁編『環境白書』（平成10年版）大蔵省印刷局，p. 200，1998年
*27 環境庁編『環境白書』（平成10年版）大蔵省印刷局，p. 201，1998年
*28 岡崎昌之「地域文化から地域づくりを考える」（財）地域活性化センター監修・森巌夫他著『地域づくり読本』ぎょうせい，p. 153，1996年
*29 中村良夫『風景学入門』中公新書，pp. 13-23，1982年
*30 浅香勝輔他，前掲書，p. 37
*31 新井重三編著『［実践］エコミュージアム入門―21世紀のまちおこし―』牧野出版，p. 162，1995年
*32 日本エコミュージアム研究会編『エコミュージアム・理念と活動―世界と日本の最新事例集―』牧野出版，p. 6，1997年

第４節　人文的景観と各種政策のインターフェイス

１．ミクロな視点から

高度経済成長期を通じて深刻な公害と自然破壊を体験した人々は、単に公害への対処だけでなく、次第に自然環境の保全や歴史的・文化的景観の保存の必要性を痛感するに至った。1970年代に入ってようやく本格化した環境政策は、公害対策と自然環境の保全を２つの柱としたが、後者に関しては、従来の国立公園の流れを汲む広域の自然と大生態系に焦

点が当てられた。

広域の自然と大生態系の保全については、自然環境保全法と自然公園法を中心に、森林法や鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律などがこれを補完する形で、一応の整備が図られていることは第８章で見たとおりである。これらは、公害問題への対応とほぼ軌を一にして対策が進み、1970年代の前半にはその骨格ができ上がった。また、1992年に日本は世界遺産条約に加盟し、それに伴って、白神山地と屋久島が、自然遺産として世界遺産一覧表に登録されるに至っている。このような広域の自然と大生態系の保全は、国家的・社会的に極めて重要な課題であることはいうまでもなく、マクロな視座からその保全に考慮が払われる必要がある。

一方、これと並行し、――部分的にはこれに先んじる流れとして――地域住民と地方公共団体による歴史的・文化的景観保存の動きがあった。その結果、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（古都保存法）、「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法」（明日香保存法）の制定、文化財保護法による「伝統的建造物群保存地区」の制度となって実現した。このように、歴史的・文化的景観の保存に関する制度的枠組みについても、国レベルでは曲がりなりにも一応の措置が講じられている。

そして、「文化の時代」の標語の下に、文化が重視され始めた1980年代に至って、ようやく、総合的なアメニティの創造が課題として浮上することとなった。そこでは、単に市街地を快適な生活環境にデザインし直すだけでなく、歴史的・文化的景観から近隣の自然と小生態系を含む人文的景観まで組み込んだ、全体的・総合的なアメニティ形成の必要性が認識され始めた。それは、ミクロな視点、個の立場からのアプローチということができる。　このような近隣の自然と小生態系については、すでに明治期において、南方熊楠がその重要性を説いていた。

明治政府は、中央集権化による行政効率を図るため市町村合併を強力に実施し、その一環として、いわゆる「神社合祀令」（1906年）によって、１町村１社を原則とする神社の合併を推進した。これに対して南方は、「神社合併反対意見」（1912年『日本及日本人』に掲載）の中で、合祀は、人民の融和を妨げ、自治機関の運用を阻害し、地方を衰微させ、庶民の慰安を奪い、人情を薄くし、風俗を乱し、愛郷心を損じ、土地の治安と利益に大害があり、勝景史蹟と古伝を湮滅するとして、真っ向から反対した。それは、神林の濫伐による珍奇な植物の滅亡、鳥類の絶滅からくる害虫の増殖、庶民の信仰の衰え、寄り合いの場である社殿の取り壊しによる自治の阻害、連帯感の衰えなどを招来し、自然を破壊することによって、これら「一つの関連ある全体」が崩壊することを警告した(*33)。

しかしながら、明治の末年に展開された身近な自然の保護についてのこのような主張は、戦前の中央集権主義、戦後の経済成長政策の波に呑み込まれ、長く容れられるところとはならなかった。

中村良夫氏は、欧州の近代風景思想には２つの源流があるという。１つは、「ケルト叙事詩『オシアン』に描き出されている、荒蓼として崇高な自然の世界、ときには哀愁をおびた相貌で人を圧倒する、幽鬼じみた、尋常ならざる自然美の世界」（＝自然景）であり、今１つは「古代ギリシア叙事詩いらいずっとつづいてきた、絵のように明るく甘美な田園詩に描かれる、懐かしい人里の風景」（＝生活景）である。前者は、ヨーロッパにおいて

アルピニズムを盛んにし、やがて大西洋を渡って、新大陸の大自然の中でエマソンやソローを生み出しながら、世界最初のアメリカの自然国立公園を誕生させた。一方、後者は、自然詩人ワーズワースからジョン・ラスキンを経て、ウィリアム・モリスへとつらなっていく。ワーズワースが愛してやまず、ラスキンの最後を看とったイギリスの湖水地方は、「水村山廓暧々たるなか」の「鶏犬相聞える田園」であり、「日常の生活舞台」であった。

また、ラスキンは、「全的な人間と美を蔑視する産業優先社会」と戦い、その後継者たるモリスは、「絵画、彫刻のような『大芸術』よりも、・・・日常座辺の実用品・・・いわゆる『小芸術』」に、「その確かな日常性のゆえに」大いなる価値を見い出そうとした。この思想は、イギリスのアメニティ概念の形成につながり、やがてオクタヴィア・ヒルによるナショナル・トラストを生み、ロバート・オーウェンによる農工結合型理想都市の建設、エベネーザ・ハワードの田園都市構想を経て、都市計画法（1909年）へとつらなっていった。

そして、中村氏は、特に後者＝「生活景」に関し、戦前、南方熊楠によってその重要性が説かれたほか、柳宗悦の民芸運動に見る「日常座辺の美」以外、最近に至るまで、「思想上の課題として真剣に受けとめられることはほとんどなかった」と断じている(*34)。

今日、各地の地方公共団体では、文化の振興が中心的な課題となり、まちづくりの中核を成すものとして、前向きに押し進められるようになってきた。住民個々人の側からすれば、日々の生活を送る地域社会の中に文化的な環境が実現されることこそが重要であり、それは、都市生活者であると農山村生活者であるとを問わない。文化的環境には、ハード、ソフトの両面が含まれるが、ハード面に関していえば、単に文化施設が処々に配置されるだけでなく、町や村全体が、周囲の自然まで含め、文化の香りに包まれた快適な環境として整えられることが理想であろう。

しかし、近隣の自然と小生態系を含む人文的景観の保護に関しては、まだ手付かずに近い状態である。ただ、地方公共団体レベルでは、そのいずれをも対象とする条例による制度化の例が見られるようになってきた。第８章で見たように、条例としては、歴史的景観の保存とこれを中心としたまちづくりを目指す歴史的環境保存条例、もっと広い観点からよりよい都市景観の形成を志向する都市景観条例が一般的である(*35)。

このような中で、滋賀県では、さらにもう一歩進んで、〝ふるさと〟という精神的・情緒的な要素を基底に置く「風景」の視点から、山川、湖沼などの自然環境を含めた総合的・広域的な地域づくりを目的とする「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」を制定している。この条例は、県域全体にわたって快適環境の実現を目指そうとするものであり、都市内の景観はもとより、歴史的・文化的景観から、近隣の自然と生態系を含む人文的景観のすべてをその対象に包み込んでいる(*36)。

このように、近年、まちづくりにおいては、市街の環境整備とともに、身近な自然・人文的環境にも、ようやく目配りがされるようになった。そこでは、歴史的・文化的景観も含む人文的景観全体と、近隣の自然・小生態系まで視野に入れた総合的なアメニティの形成が意図されている。このことは、生活の質を追求し、文化を志向する一般市民の要求を踏まえたミクロな視点からの発想であり、まさに個の立場の期待に応えるものということができる。

2．人文的景観と近隣の自然・小生態系の復活に向けて

原生の大自然には畏敬の念を抱き、宗教的な側面を除きあえて近付こうとしなかった日本人も、近隣の自然とは深い関わりの中で生活を送ってきた。山や川、森や林、海や湖、いずれをとってみても、昔から我々の生活と密接な関係を保っていた。

オギュスタン・ベルク氏は、「田園を生んだのは都市である」という。すなわち、「田園は都市の住民によって田園として知覚され、したがって田園として存在し始める」のであり、「田園が風景となるためには、その視線が田園を美意識の対象としなければなら」ず、「このような美化は東洋でも西洋でも都市の住民の行う行為」であって、「少なくとも農民のなかで生まれたのではなかった」とする。そして、今日では、「田舎に住む人のなかに、住居をそこに構えるという点以外ではまったくの都会生活者であるような人の数が増加しつつ」あるが、このような「田舎の都会生活者たち」にとって、「田園はまず何よりも風景」であり、彼らの趣味嗜好が「社会全体において支配的な潮流」となり、彼らの「風景に対する主張が一般に優位に立つようになった」という(*37)。

都会生活者によって田園の美が発見されたことは、一面の歴史的事実といえる。しかし、日本では、そのようにして発見された田園の美は、たちどころに農村生活者の共有するところとなった。そればかりでなく、農村生活者自らが田園風景発見の当事者となったことも少なくない。それは、日本が、「前近代社会的なメンタリティの均質性をヨーロッパよりも長い間保持していた」ため、「日本の農民の元風景は、おそらくヨーロッパの農民の元風景よりも、風景に対する真の感受性に近いもの」であり、そのため、「田園環境の美化が、その場所で生きる者たち自身によって行なわれ」たものといえるであろう(*38)。

近世以前、日本人は、和歌や絵画、庭園の造営、芸術の各分野において、自然の美を直感的に把握し、歌枕や近江八景の例に見られるように、人間の視野ないし行動範囲にある身近な自然を内在化し、自己と同一化して捉えようとした。また、近隣の自然に対しては、丁寧に人手が加えられ、それによって、繊細かつ優美で情趣深い景観が形づくられた。手入れのよく行き届いた里山や雑木林、社殿や堂塔を囲む社寺林、町屋の間を貫く掘割、田園に変化を与える用水やため池、海辺の街に沿う石積の堤防や石畳の階段、そして、これら生活空間を取り巻く近隣の自然全体が、かつての日本人の生業と巧みに調和していた。近傍には、“錦おりなす長堤”や“さみだれのそそぐ山田”“さ霧消ゆる湊江”といった光景が絵のように広がり、人文的景観として見事な佇まいを見せていた。

また、近隣の自然は、そこに生育する植物や棲息する動物たちの小宇宙を形成していた。“秋の夕日に照る山紅葉”や“松をいろどる楓や蔦”は、里山のふもとに裾模様を散らし、狐狸たちは人里近くの山林を安住の場とし、鯉や鮒は用水池に群れ、これらを餌として水鳥たちは湿地に集った。そのいずれもが、人煙の立ちのぼる集落、殷賑を窮める街衢と一体化した小生態系を形づくり、人間の生活と微妙な融和を保っていた。

近代を迎え、このような人文的景観と近隣の自然・小生態系には、次第に破壊の波が押し寄せていった。それでも戦前までは、大都市を除き、地方の中小都市の近郊には、至るところにこのような光景を見ることができた。まして、農山漁村の生活は、周囲の風景に深く融け込んで営まれていた。しかし、高度経済成長とそれに伴う国土の開発は、これらを急速かつ大規模に打ち壊していった。

都市化の波は田園風景を過去のものとし、山々は宅地造成で赤裸の傷をさらけ出し、海

岸は工場の進出で埋め立てられ、街中を縫う小川や掘は次第に姿を消した。大気は汚れ、河川は濁り、丘には鉄塔が聳え、日本人の感性を長きにわたって培ってきたかっての趣きはうたかたのように消え、それとともに、人間と動植物の共生の場であった小生態系も崩れ去っていった。そして、近隣の自然と小生態系を含む人文的景観には、長い間関心が寄せられることはなかった。

人々がこれらの保護の必要性に目覚めたのは、近々10数年来のことである。1980年代を迎え、人々は生活の質の向上を求め、その中核である文化的な環境の実現を強く希求するようになっていった。それは、「文化の時代」の標語に端的に表されており、そこに含まれる内容は、自分が住まう地域そのものが文化的な香りに包まれることを意味した。そして、やがてそれは、アメニティ（快適環境）の言葉に凝縮し、ここに漸く、かつて存在した人文的景観や近隣の自然と小生態系にも目が転じられることとなった。

なかでも農村風景は、「生活空間、生産活動の場としての、特有の構成美を保持」した「生活的景観」（浅香勝輔氏）として、日本の原風景、心のよりどころである。また、都市・農村を通じ、地域の生活・風土に根差した「日常座辺」の「生活景」（中村良夫氏）の発見と創造が必要となっている。それは、かつて存在し、現在は失われてしまった身近な自然を再度生活の中に取り込んでいくこと、すなわち「日常景」の復活にあるといえる。

特に近年は、里山の保護、棚田の保存、水辺空間の修景、鎮守の森の復活などが、成熟した社会にとって必須の環境として強調されつつあり、かつての山容水色を復活する努力もようやく緒に就こうとしている。しかし、こうした人文的景観と近隣の自然・小生態系を「日常景」として把握し、保護する制度的枠組みはまだ形成されるに至らず、空白のままとなっている。

3．文化政策等各種政策のインターフェイス

日常景、すなわち人文的景観の創造と近隣の自然・小生態系の保護と復活に関する制度的枠組みはまだ形成されていないが、近年に至り、国レベルでも、この点にようやく目が向けられるようになった。1995年12月に総理府が行った「社会意識に関する世論調査」では、日本の誇りとして、「美しい自然」や「長い歴史と伝統」が最上位となった(*39)。そのような国民意識に積極的に応えるため、各省庁の政策展開においては、「文化価値を重視」する方向がとられ始めた。そして、これに伴い、関係省庁相互の連携も、部分的ながらとられるようになっている。

建設省は、1996年６月「文化を守り育む地域づくり・まちづくりの基本方針」を取りまとめ、文化を建設行政の本来的使命と再認識し、① 先人が築いた文化ストック、大切にしてきた自然、歴史に培われた地域の個性を大事に守り・生かし、調和する地域づくり・まちづくりを実現すること、② 日常生活空間の質や水準を高め、文化性豊かな生活環境を享受できるような地域づくり・まちづくりを実現し、さらに新たな文化の創造に積極的に貢献すること、③ 点として個々の質を高めるばかりでなく、線・面として質を高め、空間全体として文化性豊かな地域づくり・まちづくりを目指すこと、を基本的な視点として、今後の建設行政を進めることとしている。また、「文化庁・建設省連携推進会議」を設置し（1996年）、文化の視点を重視した地域づくり・まちづくりを推進するため、文化庁と協議を行うとともに、両省庁と地元が一体となって実施する「文化財を生かしたモデ

ル地域づくり事業」を発足させ、1996年度には、10地域を取り上げてその整備に努めている(*40)。

環境庁は、平成８年版『環境白書』において、「芸術・文化と環境」の節を設け、今日、「芸術・文化は社会的に大きな比重を占め、不可欠の価値領域となって日常生活と関連する重要な意味と機能を帯びて」おり、このため、「豊かな精神活動の基盤としての環境の継承」を強調している。また、生物多様性についての文化的価値を、「自然学習」「芸術・宗教」「レクリエーション・やすらぎ」といった面に見い出し、特に、我が国の自然環境は、日本人の伝統的な自然感、多様な生活様式・生活文化を形成してきたことを改めて確認している(*41)。

そして、平成９年版『環境白書』では、社会経済活動の拡大に伴い、資源の採取から廃棄に至る各段階での環境への負荷の高まりを指摘し、経済社会システムにおける物質循環の促進によって、環境への負荷を総体として低減すべきことを強調している。それは、生産・消費の両段階において取り組むべきであるとし、特に生産段階においては、国際連合大学が1994年以降提唱している「ゼロ・エミッション」構想（生産活動により発生する廃棄物＝エミッションを、他の生産活動の原材料やエネルギーとすることで全体としてゼロにする構想）を援用している(*42)。

平成10年版『環境白書』では、さらにこれを発展させ、「循環」と「共生」をキーワードに、循環型産業システムへの変革、循環と共生の地域づくり、循環と共生のライフスタイルを提示している。そして、「循環と共生の地域づくり」においては、それぞれの地域は、「独自の気候風土や土地条件、文化や歴史を持って」おり、「『生活経済圏』を構成する要素の一つとして、このような自然のメカニズムに調和した自然と人間との共生の歴史等を生かすこと」を強調する。また、「循環と共生のライフスタイル」に関しては、かつて各地に成立していた多様な生活様式に共通していたのは、「自然の脅威を感じながらも、常に自然の摂理を研究し、自然に逆らうことなく生きる態度」であったが、高度経済成長期以後、このような自然との関係が希薄化してしまった。しかし、今日、自然とのふれあいの欲求が高まり、「行政や地域住民、民間団体等、様々な主体が関わる形で身近な自然を管理し、そこに新しい価値をつける動きが起きている」旨を指摘している(*43)。

平成８年度『図説農業白書』は、農村においては、農業就業人口の減少・高齢化と農地面積の減少が加速化し、また、ウルグヮイ・ラウンド農業合意等を背景に、農産物輸入の増勢が続いており、現在の農業生産水準を次世紀まで維持できるか懸念されるが、一方で、農業の持つ多面的な機能や農村におけるゆとりある生活への評価が高まりを見せており、都市を離れ、自然の中で楽しむピクニック、ハイキング等の年間回数も増加している。それは、農村での生活や農業体験を通して、野外における教育の場としての役割が認識されるようになったものであり、都市と農村の交流の活発化、特に滞在型の交流形態であるグリーン・ツーリズムが注目されるようになり、その重要な要素ともいえるカントリー・ウォーク（農村内を歩くことにより、農村の風景や文化に触れること）も、一部の地域で取り組みが見られるようになったことを指摘している(*44)。

文化庁の文化政策推進会議は、1998年３月『文化振興マスタープラン――文化立国の実現に向けて――』を取りまとめ、21世紀を視野に入れた新たな文化政策推進のための取り組みを求めた。その中で、環境に関し、「従来のような狭い意味での環境保護だけでなく、

快適で心地よい生活環境の整備が求められており、この分野においても、文化はより大きな役割を担う」として、特に、関連が深い文化財と生活文化の領域を中心に、文化政策の面からの積極的なアプローチの必要性を提案している。具体的には、天然記念物に関する生態系を視野に入れた保護増殖の推進とふれあいの場の整備、人が自然と共生する中で生み出してきた文化的・歴史的な景観・環境の保存と活用、地域的・歴史的なつながりを有する文化財の総合的な保存と活用、文化財と周辺の環境（バッファーゾーン）との一体的な保護、出土文化財の地域での広範な活用、農村歌舞伎等ふるさとの伝統文化の復活・再生、伝統的な衣食住等の生活文化の適切な保護、日常生活に根差した生活文化振興のための支援、などが盛り込まれている(*45)。

このように、人文的景観と近隣の自然・小生態系の保護と再生については、近年、それぞれの行政主体がその必要性を認識し、それぞれの立場から政策展開を図ろうとするようになった。しかし、いまだ、各行政主体による個別的な政策の域を出ておらず、また、相互の連携による横断的な施策の展開にまでは至っていない。それぞれの行政主体が、それぞれの観点から関わり始めたことからもうかがわれるように、人文的景観と近隣の自然・小生態系の保護と再生は、各種政策が交錯する接面（インターフェイス）であり、その意味で、政策の総合性ないし相互の連携が求められる。

しかし、第８章で述べたように、国の法令はそれぞれの目的に応じて制定され、行政運用もそれに則って行われている。ある目的のために制定された法令を、別の局面で求められる総合性のために統合・一元化することは、本来の目的と体系を損なうおそれがあり慎重な対応が必要である。このため、行政運用も制度的な制約を受けざるを得ない。一方、地方公共団体では事情が異なる。地方公共団体は、まちづくりという視点に立って、歴史的・文化的景観、近郊の自然から地域の自然生態系まで視野に入れた総合的なアメニティ形成を目指す方向に動きつつある。それは条例に端的に現れており、地域の独自のまちづくりに資するため、各法令を横断的に総合化し、その一体的運用を図る例が多くなってきた。そして、それは文化政策に大きく収斂する傾向にある。

文化財を活用したまちづくりについては、例えば、伝統的建造物群保存地区に関し、文化財保護法と都市計画法、建築基準法等が連動し、また、自然的名勝・天然記念物に関し、文化財保護法で環境政策との相互調整が図られている。また、先の「文化庁・建設省連携推進会議」の設置に見るように、近年、史跡整備事業と都市公園整備事業が、建設省と文化庁の相互連携によって事実上実施されるようになった。

人文的景観と近隣の自然・小生態系の保護と再生に関しては、法制面はもとより、各行政主体間の相互連携の枠組みはまだできていない。しかし、これに関わる政策展開には、総合性ないし相互の連携が求められる。当面、各法制度の本来の目的を維持しつつ、相互補完措置を講じることによって、各法令の境界に生ずる空白を補うとともに、その運用に当たり、関係省庁間の壁を越え、相互の連携協力による重畳的な事業展開を図る仕組みが構築されることが必要である。

*33 鶴見和子『南方熊楠』講談社学術文庫，pp. 222-232，pp. 249-289，1981年

*34 中村良夫『風景学入門』中公新書，pp. 8-23，1982年

*35 条例実務研究会編『条例解説全集第３巻』ぎょうせい，pp. 13131-13420，pp. 13521-13754

*36 条例実務研究会編，前掲書，pp. 14001-14297

*37 オギュスタン・ベルク（篠田勝英訳）『日本の風景・西欧の景観―そして造景の時代』講談社現代新書，pp. 110-112，pp. 125-126，1990年

*38 オギュスタン・ベルク，前掲書，pp. 113-114

*39 「美しい自然」が40.0%、「長い歴史と伝統」が39.1%で、それぞれ第１位、第２位を占める。

*40 建設省編『建設白書』（平成９年版）大蔵省印刷局，pp. 112-115，1997年

*41 環境庁編『環境白書』（平成８年版）大蔵省印刷局，p. 85，pp. 95-96，pp. 112-113，p. 115，1996年

*42 環境庁編『環境白書』（平成９年版）大蔵省印刷局，pp. 208-209，pp. 263-265，1997年

*43 環境庁編『環境白書』（平成10年版）大蔵省印刷局，p. 231，p. 367，p. 382，1998年

*44 （財）農林統計協会『図説農業白書』（平成８年度），p. 1，pp. 49-50，p. 52，pp. 284-286，1997年

*45 文化政策推進会議『文化振興マスタープラン―文化立国の実現に向けて―』第１章（１），第３章２（１）（４），第３章３（２）（４），1998年。なお、文化庁は、同提言を、そのまま文化庁の『文化振興マスタープラン』として策定した。

第10章　文化政策の今後の方向

第１節　文化政策の背景にある２つの方向

１．普遍化と個性化

明治維新（1868年）以来、我が国は、それまでの制度・慣習を捨て、欧米を範としながら、戦前には富国強兵と殖産興業を国是とし、戦後は高度経済成長の道をひたすら突き進んだ。そこでは、欧米近代文明を普遍的価値あるものと見なし、これを自家薬籠中のものとすることによって、国家存立の方途を見い出そうとした。このため、制度、文物のすべてにわたり、欧米近代文明の所産を性急に受容していった。戦時中の一時期を除き、戦前の欧化主義と戦後の対米一辺倒の姿勢は、高度経済成長が終焉するまで、我が国の表相に見られる一般的な潮流であったといえる。

一方、明治初期の欧化主義に対し、明治10年代（1880年代）になると、その反動としての国粋主義が起こり、伝統回帰の風潮が見られるようになった。国粋主義そのものは、昭和期を迎えて極端な国家主義に傾き、一旦は国を破滅に導くに至った。しかし、それが本来意図したところは、東洋文明を淵源とする我が国伝統文化の再生と、これを踏まえた新たな文化の創造にあった。この流れは戦後暫くの間忌避されたが、水面下では脈々と続き、高度経済成長の崩壊と普遍的と見なされた欧米文明に対する懐疑が生ずるに及んで、ようやく足下に目が向けられ再認識されるようになった。

欧米近代文明を消化・吸収するために進められた各種の政策は、国家体制と国民生活を根底から再編成することを目指した。それは、普遍的価値を持つと考えられた欧米文明の中に身を投じ、その一員となることにあった。現にそれは、政治・経済・生活・文化のあらゆる面にわたり大きな変動をもたらした。「文化」を「人間が自然に手を加えて形成してきた物心両面の成果」であり、「衣食住を初め技術・学問・芸術・道徳・宗教・政治など生活形成の様式と内容を含む」もの（『広辞苑』）と解すれば、明治以来の欧（米）化主義は、広義の文化政策そのものであったということができる。

他方、狭義の文化政策は、ほぼ一貫して「芸術文化」「生活文化」「国民娯楽」「文化財」「国語」「著作権」「宗教」を固有の対象領域としてきた。そして、欧米近代文明を普遍的存在と観念しこれに歩調を合わせる方向――普遍化の方向と名付けよう――と、我が国文化の固有性を想起し確認しようとする方向――個性化の方向といえる――とは、この狭義の文化政策の場において微妙に交錯し織り成された。対象領域によって関わり方に濃淡はあるものの、２つの方向は相互にせめぎ合い、あるいは溶け合いながら、これまで文化政策の背景を成してきたといえる。

例えば、芸術文化政策は、上の意味での普遍化と個性化を同時に満たすことを基本とした。ただ、これも時代によって異なる。明治10年代から20年代（1880～90年代）にかけて岡倉天心が主導した美術政策は、専ら日本画の復興を軸とする個性化の方向を目指しており、逆に、伊沢修二を中心に展開された音楽政策は、欧米世界に普遍的な洋楽の導入と振興を主体としていた。しかし、総じて芸術文化に関しては、欧米を基準とする普遍化と伝統を踏まえた個性化の方向がいずれも同時かつ同等に充足され、それによって融合又は止揚され、新たな地平が開拓されることを期していた。

生活文化、国民娯楽の領域は、事柄の性格上個性化の方向が強いものの、これとても世界的な流れの埒外にはあり得ず、日々刻々普遍化の方向を加味しながら変容してきたといえる。著作権は、本来国際的な枠組みの中で制度そのものが発足しており、今日、これをめぐる国際調和が大きな課題となっていることは周知のとおりである。これに対して、文化財保護政策は我が国固有の文化の保存と活用を主眼としており、国語、宗教に関わる政策も属地性を抜きにしては考えられない。いずれも、個性化の方向性が極めて強い領域といえよう。

2．両方向の調和と均衡

普遍化の方向は、1970年代の２度にわたる石油ショックを契機とする高度経済成長の陰りとともに強く反省され始めた。この頃、欧米世界以外の国々の発言権が強まり、それまで欧米を軸に動いていた国際政治・経済関係は、いわゆる「不確実性の時代」に入った。そして、冷戦構造が崩壊した今日、欧米近代文明も、世界文化の１つとして相対化して捉えられるようになっている。これらの動向は、当然のことながら国内にも影響を及ぼし、欧米を基準とする価値観は次第にくずれ、代わって、個性化の方向が次第に浮上するようになった。その背景には、次のような状況が横たわっている。

高度経済成長期には、人々は自己の周囲を見回す余裕すらなく、また、我が国全土にわたって、公害と自然環境の破壊が蔓延していた。石油ショックによる安定成長への移行とともに、漸く人々は心のゆとりを回復し、その結果、公害等の負の資産を清算すべく「環境の質」を問い、進んで「生活の質」の向上を求めるようになった。やがてそれは、文化への志向に凝縮し、今日アメニティの名で呼ばれる文化的な環境の実現に対する強い欲求となって現れるに至った。1980年代に入って標榜された「文化の時代」の呼称は、このような時代状況をいい表したものにほかならない。

一方、文化への志向に伴う具体的な動きは、すでに地域の側から起こっていた。地方公共団体は環境破壊の苛酷な洗礼を受け、これへの現実的な対応を迫られた。また、文化への志向とその具体的な要請である文化的環境の実現は、地方公共団体が直接担うべき課題であった。折しもこの頃（1978年）、「地方の時代」が声高に叫ばれ始めた。この標語は、地域住民の生活の質の向上の要求を踏まえ、快適な生活環境を創造していくに際し、その中核に「文化」を据え、地域の文化的主体性・自律性を確立することへの強い期待を込めた表現であり、地域の側から提起された「文化の時代」の主張でもあった。

文化的環境の実現は、優れて地域的な課題であり、地域に密着した政策展開が要請される。ここに、個性化の方向が大きく表面に出てきた所以がある。それは、欧米文明を絶対視することなく、地域と伝統に根差した文化を掘り起こし、創造・発展させることを目的とした。1980年代以降の地域文化政策は、その意味で、自己の足下に目を投じることから始まったといえる。そして、今日、地域においては、「文化」を上位概念に位置付け、各政策が、理念上、領域横断的に地域文化政策に収斂される構造がとられつつある。その際の文化が、個性化を目指したものであることはいうまでもない。

文化は、普遍的な――と見なされる――欧米近代文明とは異なり、極めて属地性、民族性の強いものである。その限りにおいて、文化には個性化の方向が求められるといえる。国際的にも、近代文明の所産としての欧米文化を含め、世界の諸地域、諸民族の文化は、

いずれも相対化して捉えられるようになっている。しかし、今なお、欧米近代文明の普遍性を否定し去ることはできない。特に我が国では、これら欧米近代文明の系譜と東洋文明を源とする固有の伝統文化が綾を成しつつ、現代の文化として成立している。文化政策の場における普遍化と個性化の方向は、今後なお、調和と均衡を保ちながら推進されていく必要があろう。

第２節　芸術文化政策における新たな課題

１．民間部門の参画

1990年、芸術関係者の長年にわたる念願であった「芸術文化振興基金」が創設され、また、社団法人「企業メセナ協議会」が発足した。前者により、芸術、特に舞台芸術に対する支援は飛躍的に拡大された。国（＝文化庁）は、従来どおり中核的な芸術団体の基幹的な事業を対象とし、基金では、これに加えて裾野の部分にも目配りされることとなった。後者に関しては、すでに1980年代の後半から、民間企業が芸術活動を支援するようになっていた。当初は、冠公演といわれるあからさまな宣伝臭の強いものもあったが、次第に企業の社会的貢献（フィランソロピー）の必要性が問われるようになり、またバブル経済による好況もあって、企業も、財団の設立等によって、ある程度純粋な形の芸術支援に傾くようになっていった。これらの気運の高まりが、メセナ協議会の設立となって実を結んだものである。

芸術に対する民間からの支援の必要性については、すでに1986年、文化庁の「民間芸術活動の振興に関する検討会議」において指摘されており、かつての芸術活動特別推進事業では、これを受けて、はじめて民間からの援助を得る道を開いた。しかし、民間企業等からの支援はまだ必ずしも多くない。（財）日本オペラ振興会の公演経費に占める収入を見れば、入場料収入が約２分の１、公・私を通ずる助成金等による収入が約３分の１、残余の６分の１は自己負担（赤字）となっている。このうち、助成については、国・地方公共団体・基金によるものが21.5%であるのに対し、民間によるものは11.4%で約半分である。芸術、特に舞台芸術活動には多大の経費を伴い、これをすべて独力で賄うことは極めて困難である。このため、1960年代以降、国の補助金への依存度が年を追って高まっていったのであるが、公的資金の投入にはおのずから限度がある。また、芸術活動に民間からの支援を得ることは、資金源の多元化による自律性の確保と、幅広い一般の支持を得る上で大きな意義を持つ。バブル経済の崩壊に伴う景気の低迷により、その後退が懸念されているが、企業による支援は、着実に定着しつつあるといわれている。

因みに、現在文化庁が所管している民間企業出資の支援財団は23（1997年現在）あり、1996年度の支援総額は11億４千万円となっている。また、企業メセナ協議会によるメセナ活動実態調査によれば、同年度に企業から行われた資金援助総額は168億1,771万円（回答企業のみ）に上っている。

このような民間の動向は、芸術への支援の新たな在り方を提示した。それは、これまで、国（地方公共団体）と芸術団体二者間の関係でのみ捉えられていた支援体制が、民間企業等を加えた三者間の関係に転換し始めたことである。このため、今後必要なことは、公私の間の連携と役割分担である。すなわち、芸術団体・国（地方公共団体）・民間企業三者

間の連携（パートナーシップ）により、芸術を支える仕組をつくり定着させるとともに、例えば民間においては、公の関与が困難な先駆的・評価未定の領域を主たる対象とする等、相互の役割分担を行うことが必要となってくる。また、国（地方公共団体）においては、芸術活動や芸術団体の性格、成熟化の度合により支援の内容に強弱を加える等、支援の対象と方法の構造化を図るとともに、民間による支援を助長し、誘導するような条件整備を行っていくことが求められる。

2．政策からマネージメントへの転換

前述したように、近年、文化特に芸術文化活動に対しては、公的部門（国・地方公共団体）のみならず、民間部門による支援が活発化し、複合的かつ多様な形態のものになりつつある。民間企業は、財団を通じ又は直接に、芸術文化活動に支援を行うようになってきた。このような民間企業による芸術文化支援の活発化に伴い、文化政策は、これらの動向を視野に入れ、公私の連携と役割分担を踏まえた総合的な観点から進められる必要が生じてきた。地方公共団体の文化政策も、個別の政策の域を越え、これらを包括する総合政策としての色彩を強めようとしている。それは、単なる行政の執行ということから大幅に脱皮し、総合的なマネージメントとしての機能を持ちつつあるということができる。

一方、設置者行政の典型である文化会館や美術館の運営に関しても、近年、地域経営全体の中での位置付けという総合的視座や、行政から相対的に独立した経営的な視点の必要性が認識され、さらに、舞台芸術創造のため独自のノウハウを蓄積し、外部関係者の利害を調整しつつ、主体的にその機能の維持を図ることが求められるようになった。その意味で、文化施設については、とりわけマネージメントの必要性が高まっている。

また、民間企業等からの支援の活発化に伴い、近年、その必要性が叫ばれているのが、芸術活動ないし芸術団体の運営（アートマネージメント）であるが、これを担う担当者の養成は、まだ緒に就いたばかりである。しかし、その存在は、今後の芸術文化活動を左右する重要な鍵となることが予想される。

アートマネージメントは、狭義には「芸術文化団体、芸術文化施設、それに企業の文化部門を加えたそれぞれが実施する芸術文化活動の管理運営（＝経営）を指す」が、広義には「芸術文化をめぐる３要素としての『芸術家等の創造性』『聴衆を中心とする社会』及び『これらを支える資本』の、それぞれの間の連携・接続の機能全般」として把握される。

文化会館等の運営は、狭義のアートマネージメントそのものであり、また、文化政策も、広義のアートマネージメントの概念とその外延において相当程度合致するものといえる。いずれにしても、文化施設の運営を含む文化政策全般が、政策からマネージメントへと大きく転換する必要に迫られているといえよう。

3．マルチメディアの普及による芸術活動の変容

マルチメディアの発展は、近年著しいものがあるが、その普及により、近い将来、芸術面で次のような状況の発生が予想される。

芸術活動の主体は、芸術家といわれるプロフェッショナルと、参加型文化活動に見られるアマチュアに区分される。前者の場合、プロの芸術家と観客とは截然と区別されており、その意味で、創り手と受け手の間には越えがたい溝が存在している。一方、後者において

はその間の区分が曖昧であり、あるときは創り手となり、あるときは受け手になるなど、主体と客体の間に転換が見られるのが一般的である。また、いずれの場合にも、活動の場（場所性）が重要な要件となっている。そして、これら三極構造の外側には、創造、鑑賞、場のそれぞれを援助し、あるいはこれら全体を支える支援者が存在している。支援者には、公的部門（行政）と私的部門（民間）があり、現在では前者の比重が圧倒的に大きい。

以上を図示すれば、図10-1のとおりである。

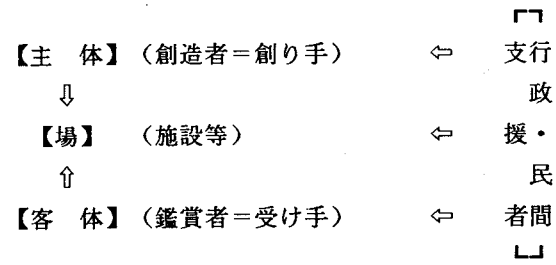


図10-1　芸術活動における三極構造

マルチメディアの普及により、この三極構造は、今後、次のように変容していくことが予想される。舞台芸術を例にとれば、活動の主体と客体（観客）とが区分されていることから、両者の出会いの場（劇場）なくして芸術活動は成り立たなかったのであるが、マルチメディアの普及は、これら創り手と受け手を直接連結するとともに両者の関係を相対化し、それによってまた、表現の場を必ずしも要しないものとする蓋然性が高い。すなわち、創り手と受け手の間に相互転換が行われ、それとともに場所性を極めて曖昧にする。同時にそれは、プロとアマの区分も不明瞭にし、現在の参加型文化活動に見られると同様の構造が、プロの芸術活動においても一般化していくことが予想される。

そして、三者の間の関係が曖昧となることに伴って、支援の対象も不分明となる。また、公的部門では支援者の立場が維持されるであろうが、私的部門においては、支援者と被支援者との関係が不明瞭になっていく可能性が高い。その意味で、私的部門の役割はますます増大するであろう。このような状況を想定すれば、図10-1は、図10-2のように改められよう。いずれにしても、支援の構造自体が大きく変化していくものと思われる。

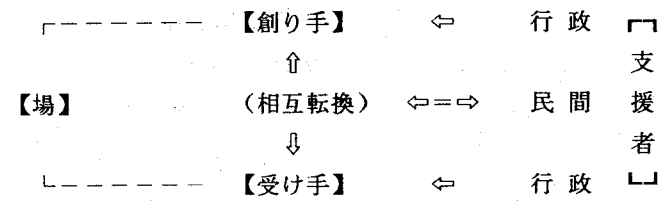


図10-2　マルチメディアの普及による三極構造の変化

第３節　文化政策の深化と範囲の拡大

これまで文化庁によって推進されてきた文化政策は、芸術文化・地域文化の振興と文化財の保護、文化の国際交流、及びこれらに関わる基盤整備を中核領域とする各種施策の総

合体から成っている。一方、その外延には、まちづくり・景観形成等のアメニティ施策、産業の文化化・文化産業等の産業文化施策、情報関連文化施策、社会福祉における文化関連施策などが進められており、いずれも実質的な文化政策の一部を構成している。文化庁による文化政策を狭義の文化政策とすれば、関連領域を含めて広義の文化政策と呼ぶことができよう。

今後の文化政策は、狭義の文化政策による中核領域の一層の深化を図りつつ、同時に関連領域もその範囲に包括した広義の文化政策として推進される必要がある。

1．文化政策の中核領域

（1）中核領域の一層の深化

文化政策の中核領域は、機能的に見れば、文化の頂点の伸長と文化の裾野の拡大を縦・横の軸とし、これに文化遺産の保存と活用、文化の国際交流、及び、これらすべてを通ずる文化基盤の整備に集約される。

文化の頂点の伸長は、文化の精華である芸術の振興を指す。芸術は、一国の文化の根幹を形づくり、国家の品位を高め、文化一般を牽引するものとして、内外にわたる我が国の存立基盤を左右する。文化の裾野の拡大は、地域文化の振興すなわち文化の均霑（＝文化のシビルミニマムの達成）と地域文化の固有性発揮（＝個性化）のための条件整備にあり、多様性が求められる今後の社会の基礎を成すものといえる。

文化遺産は、我が国の歴史、伝統、文化等の理解に不可欠なものであり、その保存と活用は、将来の我が国文化発展の基礎を培う。文化基盤の主要な内容を成す著作権、国語、宗教法人制度は、文化を基底で支えるとともにその方向性を規定し、我が国文化の発展に重要な影響を与える。

文化の国際交流は、我が国文化の幅を広げ、これに厚みを付し、深みを加えるとともに、芸術の創造活動に刺激を与え、その進展を助長する。また、我が国の品位を外に対して示す一方、他国の文化を相対化して捉えることにより、相互の理解を促進し、平等互恵の精神を養い、国際平和の基礎を培う。

これら文化政策の固有の領域に関しては、今後格段の推進が必要である。

（2）「表現」に関わる施策の導入

文化の頂点の伸長は、主として芸術の「創造」に焦点が当てられ、また裾野の拡大は、文化の「享受」を中心に進められてきた。一方、近年では、個々人が、文化の享受者であると同時に創造者でもあるといった状況が生じ、プロフェッショナルとアマチュアの境を不分明にする傾向が強まっている。これは、活発化しつつある地域文化活動においてすでに見られ、今後さらに、マルチメディアの発達が両者の間を曖昧化していくことが予想される。このことは、プロフェッショナルに特化することなく、アマチュアリズムの立場で「表現」そのものを楽しむことを意味する。

このため、今後、文化政策の対象として、「創造」と「享受」の間に「表現」という範疇を導入し、これに焦点を当てた新たな施策の展開が必要である。

（3）創造と享受を「媒介」する機能の強化

表現活動の活発化を招来するためには、これまでややもすると分離しがちであった創造と享受の紐帯となる「媒介」の機能が重要である。これは、芸術と市民との相互関係を構

築することを意味し、今後の我が国文化発展の鍵となるものである。また、この媒介機能の確保は、さらに文化の頂点＝芸術創造活動を高めることにつながるであろう。

創造と享受をつなぐ媒介者には、出版社、マスコミ、批評家、プロデューサー、アートマネージメント担当者、研究者、行政官、国際交流の専門家、地域の文化指導者など、さまざまな存在がある。今後、これら媒介者たる人材の育成を中心とした積極的な措置を講ずることが要請される。

（４）「生活文化」への対応

創造者と享受者相互の流動性と、アマチュアを中心とする表現活動の活発化は、国民一般のライフスタイルの変化、すなわち生活全体の文化化を意味する。このような実態を「生活文化」として捉え、新たな意味付けをすることが必要である。それは、従来の、生活芸術を中心に国民娯楽を含む狭義の生活文化に限ることなく、生活の基底に文化を据えた新たな概念として再構成していくことが求められる。

生活の文化化は、ソフト・ハード両面を通じ、文化的な環境が実現されることを意味する。とりわけ生涯学習とは密接に関係し、福利・厚生の在り方との関連も深い。また、文化的環境は、環境の保全を含むアメニティの形成がその基礎となる。

このように、国民生活のあらゆる側面において文化性導入の必要性が生じており、このため、今後の文化政策は、関連した各種施策との連携を深めると同時に、文化面からの積極的な関与を行っていくことが必要である。

（５）マルチメディアに係る芸術文化の振興

高度情報化の進展、特にマルチメディアの発達は、文化、芸術の分野に新たな可能性をもたらす。すなわち、新しいジャンルの創造（異分野の融合、新分野の創造）、新たな演出・展示の方法（隔地者間の接続、“芸際”的な演出、三次元情報による展示、仮想博物館・美術館）、創造と鑑賞への支援（基礎訓練の汎用化、鑑賞活動の支援、伝統芸能の古画等からの復元・立体画像による保存伝承）などが考えられるとともに、映像・音響芸術の分野を変容し、発展させていく可能性が極めて高い。同時に、これらの基礎を成す著作権をはじめ、文化基盤の根幹に関わる課題を逐次発生させていくことが予想される。

これら、新たな芸術文化領域の振興と発生する課題への適切な対応は、今後の文化政策の重要な内容を成すものといえる。

２．文化政策の関連領域

（１）アメニティ形成に係る施策

近年、都市空間や近隣の自然について、景観、風景、水辺、里山等の名の下に、アメニティ形成の動きが顕著となっている。それは、環境保全の一環を成すと同時に、新しい生活文化空間の創造という積極的な側面を持っている。すでに、歴史的環境の保存とこれを生かしたまちづくりは、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（1966年）、伝統的建造物群保存地区制度（1975年）等を経て制度的な定着を見ている。一方、今日では、日常生活空間に自然環境を含む美を導入し、文化と調和したまちづくりが志向されるようになった。それは、ひとりハード面にとどまらず、まちに賑わいをもたらすソフト面と結び付いた文化政策としての展開が強く要請されている。

日常の生活空間として、自己の周囲に文化的環境が出現することは、国民の強い願望で

あり、きたるべき21世紀には、文化政策の立場から積極的な対応が要請される。

（２）産業文化に係る施策

これからの工業産品には、機能面のみならず付加価値の高い製品が求められており、そのためには、デザイン性が強く要求される。芸術の１ジャンルであるデザインの振興は、今後、我が国の工業の在り方をも左右する重要な鍵となる。また、芸術性を基底に置き、これを標榜する文化産業が発展してきており、これらの育成は、今後の我が国の――産業のみならず――文化の進展に大きな影響を与える。さらに、観光において、文化、芸術が重要な地位を占めていることはいうまでもない。

このような産業の文化化ないし文化産業の育成は、文化政策においてもその重要な一翼となるものである。

（３）情報文化に係る施策

高度情報化の進展は、前述した新たな芸術文化ジャンルの出現等に加え、芸術文化に係る媒体ないし流通の革新を促す。それはまた、その基礎にある著作権等に係る課題を発生させる。今日すでに、メディアそのものが文化事象の主要な内容を成しており、また芸術文化の流通は、今後の文化振興の根幹に関わるものといえる。今後、情報と文化とは密接不可分の関係として浮上し、我が国文化の在り方を左右するといっても過言ではない。

これら情報文化に係る施策に関しては、文化政策の立ち場から積極的に関与していく必要がある。

（４）スポーツ、福祉との関連

スポーツは、人々の生活の余暇において重要な位置を占め、生活の質の向上に資し、広義の文化の範疇に属する。また、21世紀初頭には高齢化社会が到来し、最低生活保障を第一義としたこれまでの社会福祉の在り方は大きく転換され、高年齢層や身体障害者等が、生き甲斐を持って活動できる社会的インフラストラクチャーが確立されなければならない。その内容として、文化（活動）への参加が最も大きな課題として浮上する。

このような、スポーツ、福祉の分野に対しても、文化政策の視点から積極的な対応が要求される。

第４節　総合文化政策の確立

今後の我が国において、生活の質の向上に対する国民の欲求は、ますます増大していくことが予想される。その内実は、文化的な生活とこれを支える文化的な環境の実現にあり、「文化」は、21世紀の社会における最上位概念として認識される蓋然性が極めて高い。それは、生活主体の芸術文化への傾斜と文化活動の活発化を招来するとともに、文化と生活空間との緊密化、及びそれによる日常生活空間の美的整序の形成を強く要請する。また、文化は、国際社会において、国家と国民の品位を外に向かって示し、新たな産業を興し、製品の付加価値を高め、社会福祉の一環を成し、きたるべきマルチメディア社会の基本的実体を形づくる。

21世紀において、我が国が、対内的には国民生活の質の向上を実現し、対外的には文化国家としての存在を示すためには、文化政策が国の重要な政策の一翼に位置付けられなければならない。

今後の文化政策の在り方は、前節に述べた広義の文化政策として展開されることが必要であるが、その際、教育、経済及び民間団体との関係を強化し、政策形成過程の洗練度を高め、マネージメント性に配慮するとともに、国（地方公共団体）・民間の役割分担を明確にしながら、文化庁が政策庁としての調整機能を発揮することによって、総合文化政策としてその確立を図っていくことが求められる。

1．教育・経済・民間団体との関係

（1）教育との関係の強化

これまで文化は、学術と並び、文教の中の創造を担う部分として認識され、従って文化政策も、教育政策と相即不離の関係で運用されてきた。初等中等教育の段階では、芸術文化に係る基本的な素養を培い、高等教育の面では、芸術活動主体（芸術家等）の養成を担うなど、学校教育との関連性は極めて強い。今後は、創造と享受の媒介者の育成に当たり、教育の果たす役割はさらに大きくなるであろう。また、昨今、学校の内外において、子どもたちによって引き起こされている種々の問題を解決するためにも、文化を教育の基礎に置く必要性をますます増大させている。

社会教育との関係では、本来両者が重なり合う部分が多く、社会教育活動の多くの部分が芸術文化活動の一環を形成している。生涯学習振興法の成立（1990年）により、学校教育、社会教育が生涯学習という大きな括りの中に包括されてからは、生涯学習政策と文化政策は、ますます緊密化の度合いを高めつつあるといえる。

かつて、教育はチャージであるが、文化はディスチャージであり、両者の方向は全く異なるという見解が示された。しかし、文化活動は、発散したあげく無に帰するのではなく、それまでの蓄積を示す1つの階梯となるものであり、教えを受けつつさらなる研鑽を積み、円熟の境地を求めようとする、優れて教育的・自己啓発的な活動である。

この意味で、教育と文化は相互に密接不可分の関係にあり、両政策は、今後さらに強い関連性を持って推進される必要がある。

（2）経済及び民間団体との関連の強化

従来、文化と経済の間には越え難い溝があり、互に接近しようとはしなかった。しかし、今日では、メセナの名による経済界からの文化支援の気運が高まり、両者の間に相互理解が図られるようになった。前述したように、メセナ活動による民間部門の芸術文化への参入は、今後ますます高まっていくことが予想され、それによって、国（地方公共団体）・芸術文化団体・民間企業等三者のパートナーシップが求められるところとなっている

文化は経済の発展に支えられ、経済もまた文化によって大きな利益を受ける。国際的に経済活動がいかに発展しても、文化に裏打ちされた人の姿が見えない限り、真の意味での信頼関係は醸成されない。また、文化活動の展開は、経済の支援を得ることによってはじめてその全きを得る。文化と経済の間を結ぶ強力な絆をつくることは、今後の文化政策の重要な役割であり、積極的な対応が望まれる。

また、今後の文化振興において、民間財団等の非営利団体やボランティアが重要な役割を果たすことが予想される。これらの団体ないし個人が行う諸活動に対し一定の評価を行い、文化政策推進の全体的な枠組みの中に位置付け対応していく必要がある。その際、その活動の主体性を尊重し、互の役割を明確にし、相互に補完し合う体制を築いていくこと

が必要である。

2．文化政策形成過程の洗練とマネージメント性への配慮

（1）文化政策形成過程の洗練

およそ政策の形成は、国・地方公共団体を通じ、おおむね、政策策定機関（審議会等）による政策目標・基本方針・基本計画の策定と答申又は意見の開陳、これを受けた行政府による実施計画の策定とその遂行、そして、政策全般の策定機関へのフィードバックによる評価ないし修正という過程をたどっている。

特に文化政策の形成においては、審議会等の場を通じて、学識経験者、文化団体代表者等を含め、一般の意見が反映できるような仕組みとなっている。しかし、他方、――政策全般に通じることであるが――評価システムが極めて弱体である。このため、今後、文化政策形成の上に民意が的確に反映できる仕組みにさらに磨きがかけられるとともに、評価システムを開発し、実効性あるものとすることが求められる。

また、政策科学においては、政策決定者の合理的な判断に資するため、政策決定プロセスに科学的手法（システム分析等）を導入する必要性が説かれている。一方、芸術文化の領域には、価値観等の不確定で計量化できない要素が本来的に内在しているため、文化政策において、これらを操作可能な形で組み込むことは非常に困難となっている。しかし、文化政策も政策として存在する以上、政策決定の誤謬を最小限にとどめ、その全きを期するため、今後、これらの手法の導入を念頭においてその開発に努める必要がある。

（2）マネージメント性への配慮

近年、アートマネージメントの必要性が認識され、理論・実践両面を通じ、その在り方が模索されるようになった。民間企業等による文化支援の活発化に伴い、文化政策は、これらの動向を視野に入れ、公私の役割分担を踏まえた総合的な観点から進められることが必要である。また、地方公共団体の文化政策は、個別の政策の域を越え、これらを包括する総合政策としての色彩を強めようとしている。いずれも、単なる行政の執行から大幅に脱皮し、総合的なマネージメントとしての機能を持ちつつあるということができる。

文化施設の運営に関しても、地域経営全体の中での位置付けという総合的視座や、行政から相対的に独立した経営的な視点の必要性が認識され、また、舞台芸術創造のため独自のノウハウを蓄積し、外部関係者の利害を調整しつつ、主体的にその機能の維持を図ることが求められるようになった。その意味で、文化施設については、とりわけマージメントの必要性が高まっている。

前述のように、アートマネージメントは、狭義には、芸術文化団体、芸術文化施設、それに企業の文化部門を加えたそれぞれが実施する芸術文化活動の管理運営（＝経営）を指すが、広義には、芸術文化をめぐる３要素としての「芸術家の創造性」「聴衆を中心とする社会」及び「これらを支える資本」の、それぞれの間の連携・接続の機能全般として把握される。

文化政策は、この広義のアートマネージメントの概念とその外延において相当程度合致する。その意味で、今後、文化政策全般が、マネージメントとしての認識を持って展開されていくことが必要と考えられる。

3．国・民間の役割分担と文化庁の総合調整機能

（1）文化政策の在り方と民間との役割分担

我が国の文化政策の在り方は、フランスを典型とする国家主導型とアメリカを中心とする民間主導型の中間形態にあるといわれる。国家主導に徹した場合、ある局面では硬直化の弊を免れない事態が生じ、逆に民間主導のみでは、例えば文化のシビルミニマムの達成が困難となるなど、いずれも一長一短がある。その意味で、我が国文化政策の在り方は、これまでの形態を基本的に踏襲しつつ、双方の長所を採り入れながら進められるべきであろう。

それには、国、地方公共団体と民間企業、民間財団、ボランティア団体等との役割分担を明確にし、それぞれが協力し合い、あるいは競合しつつ、全体として我が国文化の進展に資するような枠組みを構築する必要がある。例えば、芸術文化の支援に関していえば、国（地方公共団体）として、支援の対象と方法の構造化を図るとともに、民間による支援を助長し、誘導するような条件整備を行うことなどが求められる。

（2）文化庁の総合調整機能の強化

今次の行政改革において、文化庁が、政策庁としてその機能を継続して保有することとされたことは、文化政策の重要性が認識されたものとして積極的な評価ができる。今後、各省庁の所管権限の配分に当たって、文化庁が、我が国文化全体について掌握できる仕組み――諸施策の中で文化に関わる事項は、文化庁と協議することを義務付ける等――を構築することが必要である。

前述したように、文化政策の関連領域については、関係省庁が部分的にこれを推進している。これら他省庁が講じている施策についても、文化庁として、我が国の文化政策を総合する立場から調整し、かつ緊密な連携を行っていく必要があろう。

また、地方公共団体との関係については、地方分権の方向を基本的に尊重することはいうまでもないが、広域的に見れば施策の重複が数多存在すること等に鑑み、国全体の立場から、ノウハウの提供をはじめとする一般的な指導助言と必要な調整を行っていくことが望まれる。

4．総合文化政策の確立に向けて

今日、文化は、あらゆる政策の中核理念となり、政策横断的な共通項として認識されるようになった。そして、文化政策は、各種政策の牽引力となろうとしており、他の政策は、理念上文化政策に収斂していく傾向にある。この傾向は、きたる21世紀において、ますます強まっていくことが予想される。また、文化による国際貢献は、「顔の見える日本」として、我が国の国際的地位に関わる重要な鍵となっている。このため、文化政策の国内外への展開は、いずれも、高い企画性と立案機能、及びそれに伴う高度の政策判断が必要となっている。

すでに地方公共団体においては、文化政策が他の政策の上位に位置付けられ、他の政策がその下に総合化されるという構造がとられつつある。いわば、文化政策が、他の政策を包括する総合政策としての色彩を強め、政策全体が文化政策に収斂する方向に向かっていることが看取される。

国の文化政策に関しても、きたるべき21世紀の新たな展開を目指し、これまで文化庁に

よって推進されていた狭義の文化政策（中核領域）をさらに深化・発展させるとともに、その外延において個々に進められてきた関連領域を包括した広義の文化政策として再構成し、一層高度に洗練された政策分野＝総合文化政策として、その確立を図っていくことが必要である。

文化政策策定機関による諸提言の概要

I　『文化行政長期総合計画について』（まとめ）
― 文化行政長期総合計画懇談会（1977年3月）―

文化庁発足（1968年）から10年近くを経た1970年代後半（昭和50年代）に入ると、国民の間の文化への志向の高まりを背景に、文化行政の面でも積極的にこれに対応していくことが期待されるようになった。これに応えようとした最初の提言が『文化行政の長期総合計画について』（まとめ）である。1975年（昭和50）７月文化庁長官の私的諮問機関として設けられた「文化行政長期総合計画懇談会」（以下「長期懇」という。）は、約２年半にわたる論議を経て、1977年（昭和52）３月23日にこれを取りまとめた。この懇談会は、内村直也氏を会長、前田陽一、岡田譲の両氏を副会長とする22名の委員で組織されており、また今日出海氏ほか10名が顧問として就任していた。

「まとめ」は、当時の文化行政の現状を綿密に分析し、その進むべき方向と改善のための具体策について詳細に述べている。

１．文化行政の現状と方向

まず、近年（＝当時）、社会的、経済的諸条件が著しく変化し、国民の文化に関する欲求が急速に高まっている中で、「従来の文化行政の傾向と問題」として、

（１）我が国の明治以来の文教政策は教育に偏り、文化に対する施策の比重が極めて低かったこと

（２）文化行政自体においても、主たる関心は欧米文化の摂取に向けられ、しかも施策の基調が中央中心的であり過ぎたこと

を指摘し、文化行政に望まれることは、

（３）伝統的な文化の伝承を踏まえて新しい文化を創造していくこと、すなわち伝統と創造の調和した施策の展開にあること

を強調している。

そして、文化の創造は、究極において国民自らの創意と活動に待つべきものであるから、「文化行政の役割」は、創造を担う主体である国民の創意と活動を刺激し、伸長し、これを援助するための諸条件の整備を行うことにあることを確認し、その上で、「文化行政の方向」として、

（１）参加する文化活動の育成とその体制の整備

（２）地域の特性を生かした地方文化の振興とその伝播

（３）文化拠点の多極集中化の方途の検討

（４）国際文化交流の促進

（５）文化行政面からの各方面への積極的発言とその仕組みの確立

を挙げている。

2．文化行政改善のための具体策

このような文化行政の役割と方向を踏まえ、「文化行政改善のための具体策」を、「文化の伝承」「創作活動の奨励」「文化の普及」「文化の国際交流」の４領域に分けて提示するとともに、さらにこれらを推進するため、「文化施設の整備充実」「文化行政の体制整備」について言及している。いずれの事項も詳細にわたって述べられているが、骨子となるところを要約すれば次のとおりである。

（１）文化の伝承に関する施策について

文化の伝承は、世代間の断絶を埋め、また新しい文化創造の基盤ともなる大切な営みである。それ故、国や地方公共団体は、文化財の保存・活用を図るとともに、広く現在の国民生活の中に生きている伝承文化の見直しと活力化を進めることが必要である。特に活用面では、芸術家等の創作意欲を刺激し、国民一般に文化を享受する機会を与える「公開」に力を注ぐ必要があることを強調している。

（２）創作活動の奨励に関する施策について

我が国の文化の頂点を高めるためには、創作活動の奨励のための施策を積極的に進めることが必要である。このため、芸術家などの養成・研修、顕彰・優遇を図り、創作活動の場の提供、財政援助などを十分に行う。具体的には、従来からの芸術家在外研修、伝統芸能後継者の養成、芸術選奨新人賞の授与、芸術文化団体への助成、芸術祭の実施などの施策の拡充を図るとともに、学校教育機関での芸術家などの養成領域（特に舞踊）と人員の拡大、第二国立劇場（仮称）への養成機関の設置、新進芸術家に対する国内研修制度の新設などの施策を進め、また、各種芸術の発表の場の拡充と海外での創作発表に対する援助を行うことなどを提案している。

（３）文化の普及に関する施策について

文化の頂点を高めるとともに、文化の裾野を広げることもまた極めて重要である。このため、国民一般の芸術に対する興味と関心を喚起し、芸術鑑賞機会の増大を図り、国民自らが積極的に文化活動に参加できるような条件整備を図る。具体的には、学校教育などでの芸術教育への配慮、従来からのこども・青少年芸術劇場、移動芸術祭などの拡充、美術館や文化会館などの整備と事業活動の促進、アマチュア・青少年の文化活動促進のため、全国規模の芸術文化活動の奨励、指導者の派遣と養成、地域の文化活動の育成などを挙げている。

（４）文化の国際交流に関する施策について

文化の国際交流は、我が国文化の振興を図るとともに、国際親善の実を挙げる上で大きな意義がある。このため、人物、文化財、芸術作品などの交流の活発化、特に開発途上国との文化交流の促進を図り、また我が国文化の紹介に一層努める。具体的には、芸術関係団体の行う国際交流事業への助成の拡大、博物館などにおける外国人研修生の積極的な受入れ、アジア民族芸能祭の開催、日本芸術祭の海外での実施、外国人に対する日本語教育の拡充、文化交流のための体制整備などについて提案している。

（５）文化施設の整備充実について

以上の施策との関連において、各種文化施設の整備が重要である。このため、各種施設の全国的総合的な配置計画を立て、第二国立劇場（仮称）などの「全国的施設」、全国数

個の区域のうち文化振興の中核となる拠点に設けられる「広域圏の施設」、地域の文化振興を配慮した「都道府県の複合的な施設」、住民が身近なところで自ら文化活動を行うことのできる「市町村の施設」の設置を、それぞれ推進することを提案している。特に国においては、内外の美術資料などの収集・保管、美術工芸品の修理・修復、美術作品の展示、展示資料などの収蔵・貸出を行う施設の設置を勧めている。

（６）文化行政の体制の整備について

文化行政の飛躍的発展を期するには、文化行政の体制整備を図る必要がある。このため、その基本となる文化振興・普及に関する法律の新たな制定、文化政策に関する意見を取りまとめ、建議などを行う会議の設置、定例的な「文化白書」の刊行、国の基金と民間からの寄付金とにより文化団体の事業に対し融資するとともに、広く文化の振興普及を行う「日本文化振興会（仮称）」の創設などを提案している。

３．提言の意義と施策への具体化

文化庁発足以来ほぼ10年（＝当時）にわたる実績を踏まえながら、今後のあるべき方向を示したこの「まとめ」の諸提言は、その後の文化行政に大きな影響を与え、またその指針ともなった。すでに実施されていたものについてはさらに量的拡大が図られるとともに、未実施のもので新たに施策として緒に就いたものも少なくない。

例えば、新進芸術家の国内研修（1977年度）、アマチュア・青少年を対象とする全国高等学校総合文化祭（1977年度）や国民文化祭（1986年度）などがその後実施に移された。また、――後述の「芸術活動振興のための新たな方途」（1986年６月）による重ねての提言を待ってではあるが――創作活動への援助事業の拡大、発表の場の拡充のほか、国際的な芸術交流なども推進されるようになるとともに、文化行政への建議を行う「文化政策推進会議」も、1989年８月に設置され活動している。さらに、国や民間からの資金をもって文化の振興・普及を行う団体を設立すべきであるという提案は、1990年（平成２）「芸術文化振興基金」（団体は「日本芸術文化振興会」）として実を結んだ。第二国立劇場（仮称）は、新国立劇場として1997年（平成９）10月に開場を迎えるに至った。

しかし、今なお施策として未実施のもの、不十分なものも少なくない。文化の振興・普及に関する法律は今日に至るまで制定されておらず、また、この「まとめ」で提案された各種の文化施設などで、検討の運びとなっていないものも多い。このような未実施の課題、不十分な施策については、その後の各種の報告で繰り返し取り上げられている。

この「まとめ」における文化行政についての基本的な考え方、そこに盛られた内容は、このように施策実施の直接の契機になるとともに、以後の多くの提言のベースともなっており、現在でも多くの示唆に富み、参考となるべき点が少なくない。

Ⅱ　『地域社会と文化について』（答申）
― 中央教育審議会（1979年６月）―

「長期懇」の報告に引き続き、1979年（昭和54）６月８日、「中央教育審議会」（11期、以下「中教審」という。）の『地域社会と文化ついて』の答申が出された。国民の間における文化活動の高揚を背景として、「中教審」（会長高村象平氏）においても、文教政策

全体の立場から文化の問題を取り上げる必要があるとの認識から、「地域社会と文化に関する小委員会」（座長有光次郎氏）を設けて審議を行っていたものである。

1．文化活動圏

答申では、国民の間に高まってきた多様な文化的欲求に適切に対応することは、我が国文化の基本的な問題であるとの認識の下に、専ら「国民の文化活動」に視点を置きつつ、これを日常生活の基盤である「地域社会」との関連でとらえ、「文化活動圏」という新しい概念を導入して、施策提言の基礎に置いている。

すなわち、「文化活動」を、教養や趣味のための学習、心身の健康のためのスポーツ、芸術の鑑賞や創作活動など、およそ国民一人ひとりがそれらを通じて個性を伸ばし、創造性を培い、自己の向上を図ろうとする自発的な営みとして幅広く理解し、また「地域社会」の意味も、大都市、地方都市、農山漁村を問わず、それぞれの住民が日常生活を営む場としてとらえている。そして、画期的なことは、これら地域住民が日常居住する場を基礎に、多様な文化活動を展開する具体的な範囲としての「文化活動圏」という概念を導入したことである。文化活動圏は、地域住民の文化活動の実態、すなわちその種類、内容に即して具体的に形成され、また、時間的経過によっても変動することがあり得る非固定的な圏域として認識されている。

そして、文化活動を盛んにするには、このような文化活動圏という概念を中心に諸施策を講じていくことが必要であるとして、以下のような提言を行っている。

2．文化行政の視点と施策

まず、「文化行政の視点」として考えられなければならないこととして、次の3点を挙げる。

（1）文化活動圏を考慮した場の整備

地域社会における文化活動の場にはさまざまなものがあり、これらを幅広く整備し活用することが望ましいが、各種の文化活動のための施設については、文化活動圏という観点を導入して配置する必要がある。例えば、日常的な文化活動圏では住民が気楽に利用できる多目的な機能を持つ施設、広域的な文化活動圏では多様な文化活動の要請に応ずる専門分化した機能を持つ施設を整備し、またより広域的な文化活動圏の中心となる高次の施設については、多極的な集積を目指した整備が行われるべきである。そして、それぞれの文化活動圏においては、隣接地域の施設との有機的な関連について考慮することが必要であるとしている。

（2）地域社会における学校開放の促進

今後、学校が、地域社会における文化活動の面で果たす役割は一層高まるものと思われる。学校の持つ教育的・文化的機能をさらに効果的に生かし、地域住民の学習活動や芸術文化活動の面でもその開放を推進する必要がある。その際、施設の管理・利用面での整備を行うとともに、新・改築に当たって、文化活動の面も考慮した企画・設計上の工夫を加えることが必要であるとしている。

（3）民間の活力への期待

地域社会における文化活動を促進するためには、公的な制度の弾力的な運用とともに、

民間の意欲や創意を積極的に生かす工夫が必要であるとし、そのため、例えば、企業・団体などの有する施設の地域住民への開放、民間資金の導入、民間の情報媒体の活用、国・自治体と民間との連携・協力による施設の設置・運営、各層の有識者や専門家の活用などを推進すべきであるとしている。

このような文化行政の視点を踏まえ、さらに「文化振興のための施策」として、以下のような具体的な提案を行っている。

（１）公共施設の整備
（２）文化活動に関する各種事業の実施
（３）指導者の養成・配置
（４）各種の情報提供
（５）優れた実績を挙げている団体やグループの事業に対する援助の充実
（６）特定地域を設定し、そこでの文化活動の事例や試みを他の地域へ提供することによって相互の啓発を図ること
（７）文化活動に関する事業の援助や指導者の養成・研修、情報の提供などを行う文化振興のための団体の設置を検討すること

なお、文化活動に関する施策については、その成果を長期的な観点から評価しつつ推進することが望ましいとしている。

さらにまた、地域社会における文化活動に関する視点や施策は、地方公共団体の一般行政においても十分配慮されるべき課題であるが、特にこれを担当する教育委員会の責任は重く、一般行政との調和・連携を図りつつ、積極的に諸般の施策を推進する必要があることを強調している。

３．答申の意義

この答申では、国民の間における多様な文化活動への意欲の高まりという実態を捉え、国民個々人の視点から日常的に活動できる範囲としての文化活動圏を設定し、その中において文化活動が展開できるような環境の整備が図られるべきことを提案しており、地域文化の振興、特に参加する文化活動の観点から含蓄の深い内容となっている。文化活動圏という概念は、今後考慮を払わねばならない「アメニテイ」の創造という面で、個人の視点からの適切な枠組を提示するものであり、重要な内容を含んだ概念として再認識する必要があると思われる。

なお、「中教審」は、この答申と同日付けで、別途「生涯教育に関する小委員会」が取りまとめた生涯教育についての報告を了承し公表している。この頃、「生涯学習」（当時は「生涯教育」）の問題が強く認識され始め、中教審でも課題として取り上げられていた。生涯学習と文化活動は、対象、内容においてオーバーラップする部分が極めて多く、両課題が、同時期に中教審で論議されたのも故なしとしないであろう。生涯学習は「個人の学習活動」に視座を置くが、この答申も「国民の文化活動」に視点を据えている。その意味で、この答申は、生涯学習と共通の出発点に立つものであり、従って、文化行政への提言もそのような視点からなされている。

Ⅲ　『芸術活動振興のための新たな方途』（報告）
—民間芸術活動の振興に関する検討会議（1986年７月）—

文化庁に設けられていた「民間芸術活動の振興に関する検討会議」（1985年２月設置）は、1986年（昭和61）７月28日、『芸術活動振興のための新たな方途』と題する報告を出した。河竹登志夫座長を含む20名の委員と３名の専門委員から成るこの会議は、特に「芸術」に焦点を当て、我が国の民間芸術活動の将来の展望とその振興の方途について、約１年半にわたって検討を行っていた。

１．芸術活動の現状と課題

この報告では、芸術は、文化の「精華」として文化の水準と創造性の高さを最も端的に示す指標であり、文化の発展を促し、その価値を保証するものであり、また芸術的創造性は、「発想の水源」として国家社会の発展と経済・社会の活力を維持する上で重要な役割を担うとして、簡明にその意義づけを行っている。

そして、まず、「我が国の芸術活動の現状」について次のように分析している。すなわち、我が国の芸術活動は、近年、内面的な充足を求める人々の要求を背景に「量的拡大」を見るとともに、その内容も、伝統と外来、前衛と古典などの混淆した「多様化」した展開を示しており、また、一般の人々が積極的に活動に参加しようとする「参加する芸術」としての傾向も強い。しかしながら、必ずしもこれらが新たな活動への契機となり切っていない「創造の伸び悩み」があり、これは、明治以来、欧米の芸術をあるべき模範と見、独自の芸術創造への意欲を阻害していた「欧化政策のしこり」にその一因がある。さらに、芸術活動の大都市偏在、流派ごとの閉鎖的傾向、観客層の若者と女性への偏りなど「国民的な広がりの欠如」が見られる。一方、メデイアの急速な発展は芸術を身近なものとし、新たな芸術的可能性を生み出すなど、「媒体と芸術」の関係が今後の大きな課題となっている。また、国・公共団体・企業の芸術振興に果たす役割は大きいものの、芸術への支援を高く評価する伝統はまだ確立されておらず、全体として「不十分な支援体制」といわざるを得ない。

このような現状分析を行った上で、「芸術振興の意義と課題」として、（１）国民の理解の涵養、（２）芸術の経済的側面での重要性、（３）芸術の社会的役割の重要性、（４）独自の芸術創造の必要性、（５）芸術行政の整備、（６）公の支援体制の整備、（７）民間活力の活用、（８）地方の芸術文化の振興、（９）芸術の担い手の養成、（10）芸術活動の場の整備、（11）芸術家の権利の保護の11項目を挙げ詳述している。そして、これらはすべて次項の「方策」の中に盛り込まれ、提言の具体的な内容となっている。

２．芸術振興のための具体的方策

以上に示された我国の芸術活動の現状と課題を踏まえ、「芸術振興のための具体的方策」として、次のような４つの柱立てにより、16の項目にわたって提言をしている。

（１）芸術政策立案体制の整備

文化庁の芸術行政の強化をねらいとする４つの提案を行っている。

第１は「総合的芸術活動振興策の立案」である。文化庁は、多岐多様にわたり、また国

際化が進展している芸術活動に対し、広い視野に立って、画期的な方策を打ち出す必要があるとし、このため学識経験者などに広く意見を求め、これを施策に反映させる仕組を作ることを提案している。

第２は「文化庁のコーデイネーション機能の強化」であり、各省庁の関連した行政との連絡調整、地方公共団体や民間の公益法人・企業などで実施されている事業との相互連絡などの機能を発揮することを期待している。

第３は「芸術情報収集・提供のネットワークの整備」である。芸術活動振興策の企画立案には、現状分析や今後の予測が欠かせないことから、文化庁の調査研究機能を強化し、芸術関係情報の収集・分析・提供の体系化とそのためのネットワークの整備を図り、また「芸術白書」の定期的な刊行を検討すべきであるとしている。

第４は、このような政策立案機能の強化のため「事業の外部委託」を行って事務軽減を図る必要があるとし、またそれによって、事業の執行も外部の創意工夫と柔軟な運営が図られるとしている。

（２）芸術活動の基盤の充実強化

芸術活動の振興には、財政面での公的、私的な支援が必要であることから、芸術関係予算の充実に十分配慮するとともに、民間活力による新たなパトロネージの開発を力説している。すなわち、

第１に「芸術関係予算の確保」を挙げ、「民間芸術等活動費補助」をはじめ、文化庁の芸術関係予算の充実に国家的見地から十分な配慮がなされるとともに、その運用の効率化に努めるべきであるとしている。そして、

第２に「芸術に対する新たなパトロネージの開発とその制度化」を特に強調している。民間の活力の活用は、財源と人材の拡大、援助源の多元化による創造活動の自由の確保の上から不可欠であるが、我が国では、欧米諸国に比較して質・量ともに十分とはいい難い。芸術への支援は、企業イメージの向上、経済において重要な「発想の水源」（＝芸術）の振興、地域社会の一員としての責務などの観点から必要である。文化庁として、公的機関・企業などの民間機関・芸術団体などが協同できる仕組みの整備、「長期懇」でも提案されていた国と民間の資金により広く我が国の文化の振興普及を行う団体の設立につき、早急に検討を開始する必要があることを強調し、また、支援に対する税制面での配慮、公益信託の設置、顕彰制度の整備などを提案している。

（３）創造の振興

今日の我が国は、人類の芸術文化の形成に積極的に参加することが求められており、そのためには、創造への努力の強化、独自の芸術の創造、成果の国際社会への還元が急務となっている。創造追及の強化とそのための基盤整備を図る具体策として、次の７つを提案している。

第１は「創造活動の活性化」であり、当面、芸術活動の助成基準の見直しや優れた創作活動を奨励するための制度の創設など、意欲的な創造活動を重点的に支援するための施策を早急に講ずべきであるとしている。

第２は「地方芸術の振興」である。国として、地方の芸術振興策が効果的に進められるよう情報提供、指導助言、その他必要な条件整備に努めるとともに、芸術祭の地方開催や地方芸術団体の中央公演などを通じた地方の芸術家の公演機会の確保、施設の企画・運営

機能の強化を図る必要があるとしている。また、分野ごとの芸術振興の中核拠点や地域ごとの特色ある芸術団体の育成が必要であるとする。

第３は「互恵の立場からの国際交流の促進」である。芸術の国際交流の意義は、相互の刺激による芸術の水準向上と文化の相互理解にあるが、我が国芸術の海外紹介は、古典芸術や前衛芸術に偏し、現代芸術の紹介が不十分であり、そのための特別の条件整備を図る必要があるとともに、アジアその他の地域の芸術の我が国への紹介も必要であるとしている。

第４は「芸術家等の養成」であり、芸術系大学の学生に対するスカラーシップの充実、芸術家だけでなく芸術を担う各方面の人材の養成、専修学校や各種学校における多様な教育プログラムの整備、実技重視のコンセルバトワールなどの養成機関の設置や、オペラ歌手以外の他の分野の人材養成事業の可能性の検討、芸術家在外研修の一層の強化を挙げている。

第５は「顕彰制度の整備」であり、現行制度の積極的な活用を図るほか、芸術団体の運営に携わる者、芸術活動への支援者にも配慮すべきであるとしている。

第６は「芸術家の経済的基盤の改善」である。芸術振興にとって芸術家の生活条件の改善が必要であり、芸術家の生活実態を把握し、顕彰制度の充実や養成の仕組の強化、税制の整備、著作権・著作隣接権の保護の充実に配慮すべきであるとする。

第７は「芸術活動の場の整備」であるが、特に、個々の芸術分野を越えた新しい創造活動を展開するため、造形芸術のみならず、映像、音響など、芸術のさまざまな表現を一堂に集めた総合的な芸術振興のためのセンターの設置の可能性について検討すべきことを提案している。

（４）芸術活動に広がりを持たせること

最後に、民主的な社会における芸術の最も望ましい在り方は、芸術活動が国民的な広がりを見せ、人々がその希望するところに従って自発的に芸術を支援し、芸術活動に参加し、その成果を享受することであり、このためには、「国民の理解の涵養」を求め、「観客・受け手層の拡大」を図り、「人々の芸術活動への参加の促進」が必要であるとする。

具体的には、芸術行政担当者や芸術関係者によって国民の理解を涵養し、学校などにおいて青少年に生の芸術に接する機会を与え、芸術大学などでは、芸術家養成と併せて、社会の各分野で芸術を支える人材を養成することも考慮し、また、人々の芸術活動への参加の意欲をさらに促進することが必要であるとしている。

５．提言の意義と施策への具体化

この報告が出された背景には、当時の財政事情から民間芸術等活動費補助金が減額の一途をたどり、このままでは我が国の芸術活動が危機に瀕するという切羽つまった事情があった。従って、必要と考えられる施策は万遍なく網羅されているが、特にポイントとなるのは、公私を通ずる財政面での支援に関わる部分であった。このため、報告では、芸術そのものに内在する価値を強調することはもとより、芸術の国家・社会・経済における有用性と、それが国民的規模で支えられなければならないことを説き、公的支援の必要性とともに、民間サイドからも強力な支援を求めようとしている。報告でも述べられているとおり、民間活力を活用し、芸術に対する新たなパトロネージの開発を図ることは、必要な財源と

人材の安定的な拡大を図るためにも、また援助の多元化を通じ芸術活動の自主性を保持するためにも、さらに人々に参加の意識を育て、自らの力で芸術を支える意欲を生む上からも必要なことである。先の「長期懇」の報告や「中教審」答申でも、民間活力の活用について若干触れられてはいたが、正面からこれを取り上げ強調したのは、この報告が最初といえる。

これまでにも、産業界の芸術への支援は、演奏会などに対するスポンサーシップ、助成事業や自主事業を行う財団の設立、美術館などの芸術文化施設の設置、芸術文化活動に関する表彰などの形で行われていたが、欧米諸国に較べてなお著しい遜色があった。

この報告を受け、民間の支援を念頭において実施された施策に「芸術活動の特別推進事業」（1988年度）がある。これは、企業などからの援助をあおぎながら、国・民間企業・芸術団体が協同して、海外フェスティバルへの参加公演や国内の大型舞台芸術公演を実施しようとするものであり、報告の意図を最初に具体化した事業といえる。

さらに、先にも述べたように、その後数年を経て、国と民間の共同出資により、芸術文化の振興普及を行う「芸術文化振興基金」（団体は「日本芸術文化振興会」）が1990年（平成２）に発足し、また、芸術活動の活性化のために芸術団体と企業などが協同できる仕組として、「企業メセナ協議会」も設立（同年）されている。このほか、企業による芸術文化への助成を目的とした財団や公益信託の設置も多く見られるようになった。

企業による芸術支援の意欲は、このように、昨今「メセナ」の名の下に高まってきている。この報告の提言は、当初やや違和感をもって迎えられたが、今や芸術団体も抵抗なく民間からの支援を受け入れるようになっており、その意味で、企業、芸術団体の双方に対し、この報告が果たした先導的、啓蒙的な役割は大きい。

なお、このほか、報告で指摘された創造活動の活性化や地方芸術の振興を目途とする「優秀舞台芸術公演奨励事業」が新たに発足し（1987年度）、また、先にも述べたように、芸術政策の体制整備の一環として「文化政策推進会議」が設置（1989年）された。そして、1988年（昭和63）には、文化庁創設20年という節目を迎えたことを契機に、我が国の文化の現状を把握し、それまでの文化行政の歩みを振り返るとともに今後を展望した『我が国の文化と文化行政』（いわゆる「文化白書」）が刊行された。

Ⅳ　『「文化の時代」に対処する我が国文化振興の当面の重点方策について』（緊急提言）
― 文化政策推進会議（1991年７月）―

1989年（平成元）８月、文化庁に「文化政策推進会議」（以下「推進会議」という。）が設置された。近年の経済社会の大きな変化に伴い、文化に対してこれまでにない新しい役割や機能が求められるようになったことを踏まえ、「改めて将来における文化発展の動向を見定め、新たな視野のもとに文化政策を展開することが必要」であり、そのため、「我が国における文化の現状の把握を行う」とともに、「芸術活動への支援の強化、文化と経済の関係、地域の活性化と文化、芸術文化振興のための国際交流」など、新たな観点から文化政策の在り方について研究協議を行うこととしてこの会議が発足した。会議は、坂本友一氏を会長、三浦朱門氏を副会長に、広く各界にわたる有識者45名の参加を得て構成された。

1989年８月の初回会合以来1997年（平成９）７月まで、文化政策に関する課題全般について、大所高所の観点から審議が進められ、これまで６回にわたり、緊急提言、報告が行われている。特に、発足後間もなく現実化した「芸術文化振興基金」創設の動きに対しては、基金の事業構想や運営の在り方について建設的な意見が交わされるとともに、その創設を推進会議としても強力に支持し、基金実現の一翼を担った。

１．推進会議の最初の提言

推進会議が行った最初の提言が、『「文化の時代」に対処する我が国文化振興の当面の重点方策について』である（1991年（平成３）７月31日）。この提言では、まず、21世紀に向けて我が国が発展を遂げていくためには、これまでの実利や実効性だけでなく、創造性や感性、やさしさといったことに価値を見い出す社会へ変革することが必要であり、そのためには、優れた伝統文化を踏まえつつ、創造性あふれる新しい芸術文化を積極的に発信していくことが緊急の課題である旨を示している。

２．当面の重点施策

上の認識の下に、国の文化予算の大幅な拡充、地方公共団体への指導・助言・支援の充実、民間の文化支援活動の促進を図るとともに、相互の役割分担を明確にしながら文化振興施策を推進すべきであるとして、次の７つの項目について緊急に対応すべきことを要請している。

（１）優れた芸術団体・活動の助成

中核的な芸術団体等の行う基幹的講演や海外フェスティバルへの参加公演等、我が国の芸術水準向上に不可欠な活動に対する助成の充実。

（２）文化振興のための人材養成・確保

芸術フェローシップ制度の拡充、芸術団体の行う芸術家養成事業への助成の拡大、アートマネージメント要員の養成事業への取り組み。

（３）地域文化の振興

地域文化事業のモデル的な実施、地域の実情に即したジャンル別専用ホールの一層の整

備。

（４）文化財の保存修理事業等の拡充

文化財の修理、防災事業の一層の充実、埋蔵文化財発掘調査の円滑な実施、文化財の管理公開施設の設置促進等の充実を図るとともに、近代化遺産保護のための基礎固めの早急な推進。

（５）文化財のある豊かな生活の推進

史跡等の用地の公有化事業の一層の推進、遺構復元を含む史跡の活用による環境整備事業の積極的な推進。

（６）文化の国際交流・協力の推進

我が国の優れた舞台芸術の海外派遣や国際交流事業の一層の拡充、文化遺産の保護における国際協力の一層の推進、国立美術館・博物館の相互交流の観点からの一層の整備充実。

（７）税制改正

民間企業による芸術文化活動への支援を助長するため、指定寄付金、特定公益増進法人等、税制上の優遇措置への配慮。

３．提言の意義と施策への具体化

この提言は、1992年度（平成４）の概算要求をにらんで緊急に行われたものであるが、文化の振興が「21世紀に向けて」我が国の発展に不可欠であるとの認識を示しており、その後の提言の原点をなすものといえる。

また、この提言は、その後、多くの点で施策としての具体化が図られた。その主なものとして、「芸術活動特別推進事業」の拡充、従来の「地域文化振興特別推進事業」の「新文化拠点推進事業」への転換、文化財関係についての近代化遺産保存対策調査研究や地域中核史跡等整備特別事業、文化財国際修復研修事業等の開始が挙げられる（1992年度）。

Ⅴ　『文化政策推進会議審議状況について』（報告）
― 文化政策推進会議（1992年６月）―

文化政策推進会議は、発足後の一般的な意見交換を終わり、1990年（平成２）10月の第４回会合において「芸術創造小委員会」（主査倉橋健康氏）「地域文化・生活文化小委員会」（主査芦原義信氏）を設け、個別テーマをさらに深く掘り下げて検討することとなった。以来、前者では「芸術家等の養成のための諸方策」および「芸術創造活動の場の整備・確保のための諸方策」の２つが、また後者では「生活文化の環境づくりのための諸方策」が検討されたが、1992年（平成４）６月19日、推進会議はこれらを取りまとめ、『文化政策推進会議審議状況について』と題して報告した。

１．「芸術家等の人材養成のための諸方策」

まず、我が国の芸術水準の向上と飛躍を図り、世界の文化に寄与していくためには、国際的な水準で創造性を発揮できる人材を養成し続けなければならないとして、芸術家等の人材養成の意義を述べ、芸術各ジャンルにおける人材養成の現状を詳細に分析するとともに、音楽、美術を除く分野での教育方法や大学などの教育機関の整備が遅れていること、

新進芸術家にとって適切な活動の場や評価の機会が少ないこと、芸術を側面から支えるアート・マネージメント担当者の養成がなされていないことなどを問題点として挙げている。

その上で、次のような３つの具体的な方策を提言している。

（１）芸術家等の養成・研修事業

これは、さらに次の５つに区分される。

第１は、芸術団体による人材養成事業に対する支援である。現在文化庁の支援により行われているオペラ歌手養成事業を充実するとともに、バレエの分野にも拡大し、また各分野の団体に蓄積された経験を活用して効率的・効果的な芸術家の養成を図る必要があるとしている。

第２は、フェローシップ制度の充実であり、現行の芸術家在外研修や芸術家インターンシップなどについて、人数の増や期間の長期化などを図る必要があるとしている。

第３は、技能認定制度の確立である。舞台美術・照明・音響など舞台を支える専門家の養成について、民間団体が実施する資格認定事業を奨励するとともに、国の技能認定制度を実施するための関係規程の整備を行うことを提案している。

第４は、新進芸術家に対する活動の機会の提供と顕彰であり、若手芸術家に発表の機会を提供するとともに、創作意欲を喚起するための顕彰事業の一層の充実を図るべきことを推奨する。

第５は、アート・マネージメント担当者の養成・研修である。欧米でもこれらの人材の養成が大きな課題となっており、我が国でも、文化施設の職員や芸術団体のマネージメント担当者などの養成について積極的に取組むことを提案している。

（２）芸術家等の人材養成の立場から見た学校教育の改善・活用

大学や短期大学の設置基準の大綱化に伴い、今後、各学校において、芸術家養成の実を挙げるため、学科、コースなどの整備について柔軟な措置がとられることを期待している。

（３）劇場施設における養成・研修事業の推進

舞台芸術における人材養成は制作活動を通じて行われることが不可欠であり、このため劇場施設に人材養成機能を持たせるべきことを提案している。

２．「芸術創造活動の場の整備・確保のための諸方策」

芸術創造活動の「場」は、単なる施設・設備のハード面のみを見るのではなく、人材、組織、企画・運営などソフト面との有機的な結合体としてとらえるべきであるとして、芸術活動の「場」についての基本的な考え方を示すとともに、これに伴う次の６つの問題点を指摘している。

（１）アート・マネージメントに携わる専門家の不足

（２）公立ホール等は貸館主体となっており、芸術創造のための活用が不十分であること

（３）芸術家・芸術団体の大都市への集中

（４）大都市における練習場の不足

（５）新進芸術家の発表の場所・機会の不足

（６）民間企業と支援を望む芸術団体との間の情報交換の不足

次いで、とるべき方策として、企画・運営面の改善・充実を重視し、施設と創造活動との結びつきを強化すべきことを強調しながら、次の４項目について提案を行っている。

（１）企画・運営面を改善するための方策

これについては、次の４つを提示している。

第１は、アート・マネージメント機能の充実である。高等教育機関や文化庁の研修事業の拡充により、これら担当者の養成を図る一方、公的資格を付与し、有資格者のホールなどへの配置を奨励することを提案している。

第２は、情報の蓄積・提供、ネットワークの整備である。都道府県・市町村による情報システムの構築、県域を越えた情報の提供や交換を行うための体制の整備、公立ホールなどのネットワーク化、全国公立文化施設協議会などによる広域的な協議や調整等の必要性を挙げている。

第３は、芸術創造活動の拠点づくりであり、1992年度から開始された文化庁の新文化拠点推進事業などにより、優れた芸術活動の地域への定着を図るとともに、大学などの教育機関を基盤とする創造の拠点づくりを検討すべきであるとしている。

第４は、民間企業などによる支援の活用であり、支援の意志のある民間企業などと芸術団体の仲立ちを効果的に行うための仕組を設け、必要な情報の蓄積・提供を行うべきであるとしている。

（２）施設面を改善するための方策

国庫補助や低利融資制度を活用して自治体による専門ホールなどの整備を促すとともに、公的施設や民間企業の社屋などの開放・利用を促進すべきことを提案している。

（３）発表の機会を改善するための方策

芸術団体が行う新人コンクール・公演などを奨励し、芸術家在外研修修了者などに対する発表の機会を設け、また、芸術祭の国際的なフェステイバルへの発展を図るとともに、新人発表の機会としての機能にも配慮すべきであるとしている。

（４）国立文化施設の整備

全国的なモデルとなり、また全国のホールなどのセンター的な機能を果たす機関として、第二国立劇場（仮称）を始め、国立文化施設の整備を進める必要があるとしている。

３．「生活文化の環境づくりのための諸方策」

この報告は、生活文化に焦点を当てた施策の提言の最初のものである。

生活文化を課題として取り上げる前提として、今日の我が国の置かれた状況を分析する。すなわち、現在の日本は歴史上経験したことのない変革期にさしかかっており、生活様式は驚くべき変化を遂げつつある。特に国民の関心は、ゆとりある快適な生活の享受に向けられるようになり、若い世代を中心に、今までにない文化動向が生み出されつつある。今必要なことは、このような状況を認識し、次の時代の生活文化がどのようになっていくかを探求することにある。その際、時代とともに敏感に変化していく部分と歴史を通じて変わることのない部分を十分認識し、これら不易と流行との調和をとりながら、生活文化形成における創造性を発見し、育てていくべきである。そして、このような、新しい時代に沿った日本および日本人のアイデンテイテイを確立し、日本文化の特質を明らかにすることは、我が国が国際社会で理解され、信頼を得るための条件でもある。

このような現状認識の下に、生活文化を「人が生活するに当たって限られた時間・空間・ものを使って織りなす暮らしのスタイル」と定義し、それが展開される場は、主に個人あ

るいは家庭ではあるが、これに限られることなく、職場生活、地域生活および国民生活全体、さらには国際社会も視野に入れて考えられなければならないとしている。

そして、生活文化には、国民の私的かつ自由な性質に属する領域も多く、行政の関与について慎重な配慮を求めながら、文化政策として検討を行うことが可能な分野として、次の４点を挙げている。

（１）職場における環境を含め、日常の衣食住の生活を、より快適かつ美的なものにしようとする行動およびそれを支える経済的、社会的活動

（２）アマチュアとして参加する芸術活動やスポーツ

（３）余暇生活の充実と向上を目指す活動

（４）地域の中での伝統を保存し、また活性化させるための活動

その上で、国、都道府県、市町村に分け、それぞれの立場で生活文化の環境づくりのためにとるべき諸方策につき、具体的な提言を行っている。

（１）主として市町村に対する提言

生活文化の主役は個人であり、これを取り巻く身近な生活共同体であるため、主として市町村を生活文化振興施策の中核的な実施者として想定し、次のような施策を提案している。

１）生活文化の意義や現状、将来の展望についての広報・啓発活動

２）産業との連携による文化の創造とまちづくりの推進

３）生活文化ボランテイアなどの人材の発掘、養成

４）生活文化の継承・創造のための組織づくり

５）生活文化資料の収集・保存・展示のための施設の設置

６）文化に配慮したまちづくりの推進

７）芸術鑑賞機会の拡充

８）住民の文化活動への参加の促進

９）教育における生活文化への配慮

（２）主として都道府県に対する提言

都道府県は、市町村と連携しながら、より広域的な観点から、文化施設の建設や生活文化ボランテイア・リーダーの研修などを行うとともに、まちづくりなどでは市町村域を越えた調整を図るなど、市町村の創意と工夫を尊重しつつ支援を行う必要があるとしている。

（３）国に対する提言

国の講ずべき施策としては、地方公共団体を支援するための施策と国が直接実施すべき施策に分け、まず前者については、

１）生活文化に関する全国的な行事の実施

２）地域における生活文化に関する行事の実施に対する援助

３）生活文化に関する展示などを行う施設の活性化

４）文化に配慮したまちづくりの推進

５）芸術鑑賞機会の拡大

の５点を提案し、後者に関しては、

６）生活文化博物館の設置

７）生活文化に関する顕彰

8）生活文化ボランテイアの制度化
9）職場環境における文化性の向上
10）生活文化にかかわる国際交流の推進
11）行政担当者の文化への理解の涵養と文化庁の総合調整機能の強化
の6つを挙げている。

4．提言の意義と施策への具体化

過去の諸提言では、文化行政全般に関わるものはもとより、芸術、映画といった特定の分野に関するものでも――その分野全体につき――幾分網羅的に言及されていたが、この提言は、全く別の角度から、重要な側面を取り上げアプローチしようとしている。すなわち、「人材養成」「活動の場」という芸術各ジャンルを通ずる課題を対象に、緻密な分析によって問題点を洗い出しながら、実態を踏まえた現実的な提案を行うとともに、これまでややもすると等閑に付されがちであった「生活文化」という新しい領域に焦点を当て、具体的な対策を示唆している。

提言内容については、芸術フェローシップ制度やアートマネージメント担当者の研修の拡充、地域文化に関する「地方拠点都市文化推進事業」の発足（1993年度）など、少なからぬものが施策として拡充ないし実施に移されている。しかし、舞台芸術技能認定制度についてはまだ緒に就いておらず、また生活文化に関する提言もほとんど未着手のままとなっている。

Ⅵ　『「文化発信社会」の基盤整備の構築に向けた文化振興のための当面の重点方策について』（提言）
― 文化政策推進会議（1994年1月）―

1993年度（平成5）の教育白書（『我が国の文教施策』）は、文化振興に焦点を当て、『「文化発信社会」に向けて』というテーマで特集を組み、文化庁における文化政策の今後の在り方を包括的に示した。

推進会議は、1994年（平成6）1月11日、白書の「文化発信社会」の考え方を確認するとともに、当面の重要な事項を緊急に取りまとめ提示した。

1．「文化発信社会」の考え方

提言では、国際社会が、相互依存関係の高まりと複雑化の様相を呈し、大きく変化している中で、文化交流を通じ相互の理解と信頼を築いていくことが不可欠となっており、我が国は、国力と地位にふさわしい文化面における国際貢献を行うことが求められている。そのためには、文化を他者に示し、理解を得るとともに、双方の文化の新たな創造に寄与する「文化発信社会」の基盤を構築することが必要であり、我が国全体の芸術文化創造の基盤の整備が重要であることを認識しなければならないとしている。

2．当面の重要施策

このような「文化発信社会」を踏まえ、次のような当面の重要事項を示している。

（１）「文化発信社会」の条件の整備

我が国全体の芸術の水準を高めることを基本とした条件整備を図るため、文化庁予算の一層の拡充、芸術文化振興基金の財政的基盤の確立、企業等による積極的支援を促進するための税制上の優遇措置の活用や顕彰制度の創設を図る。国全体の文化振興施策を効果的に展開できるよう、文化庁の政策・企画・支援機能の強化と関係機関との連携・連絡調整のための仕組みの整備、国・都道府県・市町村の共同協議の場の設定と関係文化団体等との連携・協力体制の強化を図る。地方公共団体における人材の育成と自主事業の展開等による地方における文化拠点の整備を図る。

（２）国際的な文化交流拠点の形成

国際文化交流の促進のため、人的交流や情報交換等を継続的に実施する拠点として、国立美術館・博物館や第二国立劇場（仮称）を整備し、関連の美術館・博物館、文化・芸術団体等との連携により、諸外国の対応団体と活発な交流活動の展開を図る。映画100年（1995年）を目途に、東京国立近代美術館フィルムセンター等による映画芸術の国際交流拠点活動を推進する。欧米諸国に散在する日本古美術の保存修復協力の推進、東京国立文化財研究所の国際文化財保存修復のためのセンター機能の強化、国際的な文化財保存修復協力についての関係機関との連携協力体制の整備を図る。

（３）第二国立劇場（仮称）の整備と現代舞台芸術の振興

第二国立劇場（仮称）について、公的資金を含め民間資金の活用等多元的な資金の導入に努める。伝統文化の保存・継承の一層の充実を図り、現代舞台芸術の振興方策の強化と諸外国との共通性の高い芸術活動の交流を深める。中核的芸術団体の創造的な活動の公的な支援の充実、意欲的かつ大型の公演・展示や海外のフェスティバルへの参加等についての特段の配慮、海外芸術団体との共同制作活動の支援等の充実に努める。

３．提言の意義と施策への具体化

前述のように、この提言は、進展する国際社会における我が国の文化面での貢献を念頭に置き、相互交流・相互理解に立った「文化発信社会」の構築を新しく文化振興の基本に据えている。

提言に挙げられた各事項については、おおむね拡充強化が図られたが、文化庁と関係機関との連携・協力等、なお未着手の部分も残されている。

Ⅶ　『２１世紀に向けた文化政策の推進について』（報告）
― 文化政策推進会議（1994年６月）―

前述のように、文化政策推進会議は、「芸術創造小委員会」（主査倉橋健氏）「地域文化・生活文化小委員会」（主査芦原義信氏）を設けて各々のテーマについて検討し、1992年（平成４）６月にはこれら２つの小委員会の検討結果を取りまとめ、『文化政策推進会議審議状況について』として報告した。両小委員会は、その後もさらに各々のテーマについて検討を継続していた。一方、第５回会合（1991年４月）おいて「企画運営委員会」（主査芦原義信氏）が設置され、その後の提言、報告について総合的な観点から関与してきた。また、第８回会合（1993年２月）ではさらに「国際文化小委員会」（主査高階秀爾

氏）が設けられ、文化の国際交流・協力について検討が進められた。

この報告は、上の３つの小委員会報告をもとに企画運営委員会において審議を行い、1994年（平成６）６月27日、推進会議として総括的な取りまとめを行ったものである。

小委員会報告は、「芸術支援充実のための諸方策について」「地域文化振興のための諸方策について」および「２１世紀に向けた文化の国際交流・協力の在り方について」から成っている。

１．各小委員会報告の基本的な考え方

各小委員会は、それぞれの報告において、次のような基本的な考え方を示している。

（１）「芸術支援充実のための諸方策について」（芸術創造小委員会）

我が国では、従来、芸術は個人の趣味ないし贅沢であるとする考え、すなわち芸術の私的性格を強調する傾向が強かったが、芸術は、１）精神的表現というソフトウエア面での社会資産、２）世界の平和と文化の発展への寄与、３）経済の発展や地域社会の活性化への寄与、という公共的性格を有している。

また、芸術とりわけ舞台芸術の多くは、舞台での一回性の表現を本質とするため、市場経済のメカニズムだけでは成り立たたない。観客ニーズの一面的な強調は、商業ベースに乗るものへの偏りを招来しかねない。

このようなことから、国・地方公共団体、また民間による芸術支援が行われているが、なお一層これを充実するに当たって、次の３点を重点課題とする必要がある。

１）国・地方公共団体および民間企業等による芸術支援の一層の充実

２）文化庁および地方公共団体の文化関連予算における芸術創造活動の重視

３）芸術団体や公立文化施設等におけるアートマネージメント機能の充実

（２）「地域文化振興のための諸方策について」（地域文化・生活文化小委員会）

心の豊かさやゆとりある生活を希求する国民のニーズに応える豊かな文化環境の形成は今日の大きな課題であり、また、地域文化の多様な展開は日本文化の豊かな発展につながるものである。

今日、全国的に文化の画一化の状況が現れ、地域の個性ある文化の消滅ないし活力の喪失が指摘されており、それが地域アイデンティティ喪失と文化的魅力を弱める一因となっている。地域の風土や生活の中で育まれた伝統文化は、新しい文化創造の基礎となるものである。

文化環境については、都市部と地方では依然としてかなりの差があり、地域住民の文化を享受する機会の確保や公立文化施設の活動の一層の充実が重要である。生活文化の振興は、地域文化と密接な関わりがあり十分な配慮が望まれる。

このようなことから、国・地方公共団体が、適切に役割を分担し連携協力ながら、地域文化の振興を図っていくことが必要であり、その基本的な方向は次の３点にあると考える。

１）地域の個性豊かな文化の創造・蓄積

２）優れた文化に触れる機会の充実

３）暮らしの中の文化の育成

（３）「２１世紀に向けた文化の国際交流・協力の在り方について」（国際文化小委員会）

文化の国際交流・協力を推進する上で、１）世界文化の創造発展への貢献、２）文化の

創造のための基盤整備の重要性、の２つが基本的な考え方として挙げられる。

前者に関しては、外国文化と自国文化の関係について見られる「受容型」「交流型」を一層充実するとともに、世界文化創造への貢献をより重視する「共同型」の方向を目指すことが大切である。

後者については、国際文化交流・協力の前提として、我が国の文化面における創造性を高め、その成果を蓄積していくことが重要である。

そして、文化の国際交流・協力の課題としては、次の３つが挙げられる。

１）芸術文化の国際関係事業の充実

２）文化遺産保存・活用への協力

３）文化の国際交流・協力に関する多くの担い手との連携協力の推進

２．文化振興を図るための施策の推進

推進会議は、各小委員会が示した上のような基本的な考え方を踏まえ、かつ各小委員会が提示した具体的方策を包括し、次のような施策の推進方策を取りまとめ提言している。

（１）文化振興を図るための基盤的施策

１）文化予算の充実と組織体制の整備

・文化庁予算の一層の充実と芸術文化振興基金の財政基盤の充実
・文化庁の政策、企画、支援機能強化のための体制整備
・文化庁の窓口機能の整備による連携、連絡調整

２）地域文化振興のための団体の設立

・公立文化会館や芸術文化団体の共同による公益団体の設立
・地域文化支援組織の確立

３）芸術文化にかかる人材の育成

・芸術フェローシップの支援の充実
・新進芸術家の公演活動の支援の充実
・文化施設専門職員の資質の向上
・アートマネージメント担当者の資質の向上
・地域文化リーダー育成支援、研修の充実

４）芸術文化の担い手との連携と支援

・担い手との連携
・情報の提供、税制上の優遇措置の活用、顕彰

５）芸術創造活動の活性化と芸術鑑賞機会の充実

・芸術創造活動の一層の活性化
・創作性の高い公演の地方で公演の助成措置
・舞台芸術巡回公演の充実
・国立美術館、博物館所蔵品の地方巡回展の充実

６）文化による国際公演

・国立文化施設の文化交流拠点としての整備
・海外フェスティバル等への参加の支援
・海外芸術家等による共同制作活動への支援

・国際的な芸術フェスティバルの開催
・東京国立文化財研究所保存修復センター機能の充実

（２）芸術支援充実の具体的方策

１）芸術創造活動の活性化
・創作性の高い国内公演活動への助成措置の充実
・海外公演に対する助成措置の充実
・フェローシップ制度の充実
・研修成果発表機会の提供
・地域芸術活動への自治体支援の期待
・芸術文化振興基金の財政基盤の確立

２）芸術鑑賞機会の充実
・創作性の高い公演の地方での公演の助成
・自治体による自主事業の充実と文化施設利用に関する適切な配慮への期待
・青少年の芸術鑑賞機会の充実
・学校における芸術教育の充実

３）芸術団体の経営基盤の充実
・経営基盤改善の自主努力のための参考資料の作成、配布
・マッチング・グラント等による民間寄付導入に係る調査研究
・民間寄付の促進に係る税制上の優遇措置の活用や特定公益増進法人化の指導援助

４）芸術活動に関する情報・仲介機能の充実
・民間組織の設立への期待
・地域文化、舞台芸術に関する情報システムの構築

５）企業メセナ活動への期待
・メセナ活動の一層の充実
・支援の内容、ジャンルの拡大
・継続的な支援体制の整備
・従業員の鑑賞、文化活動のバックアップ環境の醸成

６）技術革新と芸術
・芸術と技術の相互の在り方への関心

（３）地域文化振興の具体的方策

１）地域文化振興のための支援基盤の整備
・地域文化振興支援組織の確立
・文化会館支援団体の設立
・全国地域文化情報システムの整備
・国と地方の連携強化（協議、意見交換の場）

２）文化庁に期待される施策
・地域文化振興のための人材養成
　地域の指導者、リーダーの育成支援
　アートマネージャー等専門的職員の研修の充実
・文化の香り高いまちづくりの支援

地域文化拠点推進事業の推進
歴史的な町並み、景観に配慮した取組み
・芸術文化鑑賞と参加の奨励
巡回公演の充実
国民文化祭、高等学校総合文化祭の開催
・生活文化の活動成果の発表、交流の場の充実
3）その他
・地域メセナ活動やボランティア活動の推進
・青少年の芸術文化に触れる機会の充実
（4）文化の国際交流・協力の具体的方策
1）国際的な文化交流・協力のための体制、財政面の整備
・関係予算の充実等財政基盤の確立
・文化庁の機能の強化と連携体制の整備
・文化情報に関する基盤の整備
2）芸術文化を担う人材の育成の充実
・内外の若手芸術家の育成施策の充実
・文化施設専門職員、アートマネージメント担当者の研修の充実
3）芸術文化の国際的な共同事業等の充実
・国際的な共同制作事業等の推進
・国際芸術フェスティバルの開催
・交流、協力の諸活動への支援
4）国際的な文化交流拠点の形成
・中心的な拠点施設のハード、ソフト両面にわたる整備
・国立劇場、第二国立劇場の整備充実
・国立美術館、博物館の拠点としての機能強化
・フィルムセンターの充実
5）文化遺産の保存修復協力の推進
・東京国立文化財研究所センターの機能の充実
・文化遺産所在国との共同研究、人材育成事業の充実
・民間の保存修復協力活動への支援と連携
・文化財に関する科学的研究の充実
6）文化交流・協力の担い手との連携強化
・ユネスコ、イクロム、ＦＩＡＦとの協力の推進
・関係団体、専門家との連携、協力の強化
・海外進出企業活動の文化的側面の評価と支援
7）地域における国際的諸活動活発化のための施策の充実
8）文化振興の基盤となる学際的研究の推進

3．提言の意義と施策への具体化

この報告は、それまで小委員会が検討してきた成果を踏まえ、基本的な理念を示しなが

ら、広範な内容にわたる提言を行ったものである。ここに盛られた事項は、この時点において、芸術創造、地域文化・生活文化、国際文化の３つの観点から、文化政策としての在り方を集大成したものといえる。

提言に挙げられた各事項に対しては、「芸術活動特別推進事業」の「舞台芸術高度化・発信事業」への組替えをはじめ、おおむね拡充強化が図られたが、なお、未着手の部分も残っている。

Ⅷ　『新しい文化立国をめざして―文化振興のための当面の重点施策について―』（報告）
― 文化政策推進会議（1995年７月）―

1994年６月の文化政策推進会議報告では、芸術支援の充実、地域文化振興、文化の国際交流・協力のそれぞれの課題について、基本的な理念と今後の方向が示された。一方、同年７月には、文化財保護審議会企画特別委員会において『時代の変化に対応した文化財保護の改善充実について』の報告が取りまとめられ、文化財保護の今後の在り方について基本的な方向づけが行われた。

推進会議では、1995年（平成７）１月、新たに文化政策小委員会（主査高階秀爾氏）を設置し、上の諸課題についてさらに４回にわたって審議を重ねた。

この報告は、同年７月26日、その審議結果として取りまとめられたものである。

１．報告の考え方

文化は、国民一人一人にとって、人として生きるあかしであり、生きがいであるとともに、一国にとっては、そのよって立つ最も重要な存立基盤の一つである。戦後50年の節目を迎え、広く国民の意識において物的豊かさより心の豊かさを求める気運が高まっており、新しい文化立国をめざして今世紀中に文化基盤を抜本的に整備することが緊急の課題となっている。このため、今世紀中に解決すべき文化政策上の課題を示し、具体的な施策に関する提言を行うとしている。

２．提言の内容

上のような考え方の下に、「芸術創造活動の活性化」「伝統文化の継承・発展」「地域文化・生活文化の振興」「文化を支える人材の要請・確保」「文化による国際貢献と文化発信」「文化発信のための基盤整備」の６つの柱を立てて体系的な整理を行い、次のような具体的な施策を示している。

（１）芸術創造活動の活性化

１）芸術水準を高める創造活動への支援

・我が国の代表的な芸術団体への重点的支援

・我が国の文化や伝統を踏まえた独創的な芸術活動への支援

・全国的な統括芸術団体の活動への支援

２）映像・音響芸術の活性化への援助

・優れた映画芸術の製作への援助

・マルチメディア時代に対応した未来の映像、音響芸術等の新しい芸術の振興

3）国際的な芸術創造活動への支援

・海外の芸術家、芸術団体との共同制作への支援

・分野を超えて内外の芸術家が集う国際的芸術創造センターの機能の創設

・国際的な芸術フェスティバルの開催への支援

4）幅広い芸術文化活動への助成

・芸術文化振興基金による継続的、安定的な助成の拡充

5）企業メセナ等民間支援の促進

・民間支援を促進するための税制上の優遇措置の活用の促進と内容の拡充

（2）伝統文化の継承・発展

1）国宝・重要文化財等の保存・修理、防災施設等の充実

・美術工芸品の保存のための修理事業の拡充

・国宝、重要文化財等（美術工芸品）の散逸を防止するための買上げの拡充

・建造物の保存のための修理事業の拡充

・歴史的町並み（伝統的建造物群保存地区）の保存のための修理事業等の拡充

・民俗文化財の保存のための修理事業の拡充

・文化財を守る防災施設等の充実

・文化財の修理、修復に必要な希少な資材の確保

2）国宝・重要文化財の活用の促進

・公私立博物館等における文化財の公開活用促進のための支援

・近代の建物を中心とした活用の促進

3）無形の文化財の次世代への継承と発展

・重要無形文化財、重要無形民俗文化財の指定分野及び件数の拡大

・「わざ」を体現し、継承、発展させる伝承者の養成事業の拡充

・無形の文化財を広く紹介し、継承、発展の場を提供する公開事業を拡充するとともに、電子メディア等を活用した記録作成

・無形文化財に必要な原材料、用具等の確保

4）史跡等の保存・整備の拡充及び埋蔵文化財保護体制の整備

・史跡等の保存のための土地の公有化助成の拡充

・史跡、天然記念物等を広く活用するため、往時の姿をしのばせる復元整備、公開施設の整備等の推進

・埋蔵文化財の発掘調査体制等の整備充実

5）文化財を取り巻く時代の変化に対応した文化財保護措置の拡大等

・保護すべき文化財の裾野の拡大（登録文化財制度の導入）

・近代の文化遺産についての調査研究とその保存、活用の推進

・文化財の種類の枠（建造物、歴史資料、史跡等）を超えた、関連する文化財の総合的な保護

・景観、環境に関する文化財保護の促進（史跡、天然記念物、歴史的町並み等の整備関連）

（3）地域文化・生活文化の振興

１）「文化のまちづくり」の支援

・歴史的な町並みや、地域の伝統文化、生活文化、特色ある芸術文化活動を核とした「文化のまちづくり」の支援

２）地域住民の芸術文化活動への参加の奨励と芸術文化鑑賞機会の充実

・地域における文化活動の奨励と発表機会の拡充

・舞台芸術の鑑賞機会の拡充

・美術作品の鑑賞機会の拡充（国立美術館、博物館巡回展の拡充等）

３）文化施設や文化団体の活性化支援

・全国の公立文化会館の連携と連携組織の活動への支援による公立文化会館のソフト充実のための支援の拡充

・全国の美術館、博物館の連携の促進と連携組織の活動への支援

・公私立博物館等における文化財の公開活用促進のための支援（再）

・全国の文化団体の連携の促進と連携組織の活動への支援

４）学校における芸術教育・文化活動への支援

・クラブ活動、部活動等での文化活動への助言と支援

・学校教育における芸術文化鑑賞機会の充実への支援

・芸術教育担当教員の資質の向上

５）伝統的な生活文化の継承と多彩な生活文化の振興

・近代文化の遺産の保存と活用に関する調査研究（生活・技術の分野）の結果を踏まえた施策の実施

・生活文化に係る活動の奨励と発表機会の充実

（４）文化を支える人材の養成・確保

１）若手芸術家の養成

・芸術団体や新国立劇場が行う人材養成事業への支援など専門的な教育訓練の場の充実

・将来の我が国の芸術を担う創造的な人材を育成するための芸術フェローシップの充実

・若手芸術家の研鑽の成果を発表する機会の充実

２）芸術文化活動を支える人材の養成・確保

・豊かな芸術創造活動を実現するアートマネージメントや舞台技術についての研修の充実及び資格の創設

・文化施設の専門的職員等の養成

・美術館、博物館の学芸員の資質向上のための研修の充実や高度な専門性を評価する制度の創設とその活動の場の確保

３）無形の文化財の次世代への継承と発展（再）

・重要無形文化財、重要無形民俗文化財の指定分野及び件数の拡大

・「わざ」を体現し、継承、発展させる伝承者の養成事業の拡充

・無形の文化財を広く紹介し、継承、発展の場を提供する公開事業を拡充するとともに、電子メディア等を活用した記録作成

・無形文化財の必要な原材料、用具等の確保

４）文化財の保存技術の後継者養成の充実

・有形、無形の文化財を支えるのに不可欠な保存技術の選定（選定保存技術）の拡充選定分野及び件数の拡大）

・有形、無形の文化財を支える保存技術の関係団体の全国的ネットワーク化事業の推進

・文化財保存技術者等の国内研修の拡充

・文化財保存技術等後継者養成のための協力校制度の創設

・文化財保存技術に関する資格制度の創設（文化財建造物修復技術士等）

・文化財建造物修理技術者、技能者養成研修の充実

５）学校における芸術教育・文化活動への支援（再）

・クラブ活動、部活動等での文化活動への助言と支援

・学校教育における芸術文化鑑賞機会の充実への支援

・芸術教育担当教員の資質の向上

（５）文化による国際貢献と文化発信

１）芸術家や芸術団体の相互交流の機会の充実

・海外芸術家の招へいの充実による人材養成、芸術団体同士の継続的かつ総合的な交流の推進

・アーティスト・イン・レジデンスの整備による相互交流の推進

・分野を超えて内外の芸術家が集う国際芸術創造センターの機能の創設（再）

・地域の文化団体等による国際交流への支援

２）我が国が誇る優れた日本文化の海外への発信

・舞台芸術団体の海外公演の推進

・国際映画祭への出品の促進

・文芸作品の翻訳紹介

・文化財、現代美術等の海外交流展の拡充（海外における開催地域の拡大等）

・公私立博物館が行う海外交流展を推進するための条件整備

３）国際的な芸術フェスティバルの推進

・国が主体となった総合的フェスティバルの実施

・地方公共団体が主体となったフェスティバルへの支援

４）文化財保護に関する国際交流・協力の推進

・世界の文化財保存修復協力のための拠点の設置（国際文化財保存修復協力センターの整備充実）

・アジア・太平洋諸国を中心とした文化財保存修復協力事業の拡充（無形の文化財の国際協力を含む）

・我が国の優れた文化財保護技術を活かした世界遺産の保護に対する協力

・在外日本古美術品保存修復協力の拡充（対象地域、対象文化財の拡大等）

・地方公共団体における文化財保護分野の国際協力への支援

５）内外の日本語学習者への支援

・日本語教育支援ネットワークの構築（海外・国内）

・国立国語研究所日本語教育センターの充実

（６）文化発信のための基盤整備

１）国立美術館・博物館等の整備充実

・優れた美術作品、文化財を常時公開・展示するための収蔵品の抜本的な充実

・施設及び設備の整備をはじめとする展示機能、研究機能、情報機能の充実

・国民が豊かな体験を深める場として、ニーズに応じたサービスの提供

・自主企画展の充実や共催展の運営の改善など展覧会の充実

・公私立美術館、博物館との連携の強化

２）新しい国立文化施設の整備

・我が国舞台芸術の中核的施設としてふさわしい新国立劇場の運営体制の充実

・新構想の国立博物館や展示施設等社会の変化や国民の文化への関心の高まりに応じた新しい国立文化施設の整備

３）文化情報に関する総合的なシステムの構築

・全国の公私立美術館、博物館等の情報ネットワークの整備と、美術品、文化財に関する情報の相互紹介システムの構築

・地域における文化事業、文化施設、芸術団体等に関する情報のネットワーク化

４）文化に関する研究機能の充実

・国立美術館、博物館等の研究機能の充実（再）

・連携大学院構想による国立文化財研究所等の研究の高度化の推進

５）情報化の進展に対応した著作権施策の展開

・著作権権利情報集中機構（仮称）の創設

・権利の集中管理団体制度の在り方に関する検討及び権利の集中管理団体の整備充実

・権利処理ルール確立のための関係者の協議の促進支援

・マルチメディアに対応した著作権制度の整備

４．提言の意義と施策への具体化

（１）提言の意義

前述のように、この報告は、戦後50年という節目を迎え、1994年６月の推進会議報告と同年７月の文化財保護審議会企画特別委員会の報告で提起された課題を総括し、かつ具体的な施策に関する提言を行ったものである。そこでは、文化が個々人の生きるあかしであるのみならず、一国のよって立つ最も重要な存立基盤の一つであるとの認識の下に、21世紀を間近に控え、新しい文化立国をめざして今世紀中に解決すべき文化政策上の諸課題を整理し、文化政策全般にわたる総合的な方向づけが示されている。

（２）施策への具体化

この報告を受け、文化庁においては、各事項についての充実強化を図るほか、新しい施策の導入や制度の改正を行うとともに、いくつかの施策案の策定と研究協議を行っている。その主なものを挙げれば次のとおりである。

１）新たな事業の導入：いずれも1996年度（平成８）からの新規事業

・「アーツプラン２１」：従来の芸術活動支援事業を抜本的に組み替えて再構築を行い、格段の充実を図ったもの。

・「文化のまちづくり事業」：従来の地域文化振興事業を再編成し、先導的なソフト

事業の支援を行い、文化のまちづくりを支援するもの。

・文化財の積極的な公開活用：人間国宝の「わざ」と文化財を守る技術の公開、国際民俗芸能フェスティバルの開催

・国民文化国際交流事業等：アジア・アート・フェスティバルの開催

・メディア芸術祭：優れたメディア芸術作品の発表の機会の提供、創造性あふれる作品の顕彰とこれを鑑賞する機会の提供を行うもの。

・アーティスト・イン・レジデンス事業：内外の芸術家がある地域に一定期間滞在し、芸術家相互と地域との交流を深め、芸術創造の契機と地域文化の振興に資そうとするもの。

２）制度上の措置

・文化財保護法の改正（1996年６月）による文化財登録制度の導入

３）施策案の策定

・『文化立国２１プラン（案）』（1996年７月30日）

文化の振興を国の最重要課題と位置づけ、文化に対して重点的投資を行い、文化基盤を抜本的に整備していくため、Innovation（革新）、Infrastructure（基盤）、Investment（投資）の３つの基本コンセプトの下に、文化立国実現のための具体策を取りまとめ、提示したもの。

・『２１世紀を目指した美術館・博物館の振興方策―ミュージアム・プラン―（素案)』（1996年７月30日）

21世紀に向けて文化活動の拠点とも言えるミュージアム（美術館・博物館）が魅力的なものになるよう、その活性化を図っていくための具体策を取りまとめ、提示したもの。

４）調査研究協力者会議による研究協議

・「近代の文化遺産の保存・活用に関する調査研究協力者会議」

『近代の文化遺産の保存と活用について』（1996年７月報告）

・「２１世紀に向けての美術館の在り方に関する調査研究協力者会議」

『２１世紀に向けた美術か館の在り方について』（1997年６月報告）

・「美術品の流動性を高める方策に関する調査研究協力者会議」

『美術品等の流動性を高める方策について』（1997年７月中間報告）

Ⅸ　『文化振興マスタープラン・文化立国に向けての緊急提言』（緊急提言）
― 文化政策推進会議（1997年７月）―

1997年（平成９）年１月に文部省が策定した「教育改革プログラム」の「２．社会の要請の変化への機敏な対応」の一つに、「教育の基礎となる文化の振興」が盛り込まれ、文化政策推進会議の議論を踏まえ、1997年度中に、21世紀に向けて文化振興の基本的な指針となる「文化振興マスタープラン」を策定することとされた。推進会議は、同年６月「文化振興マスタープラン」についての審議を行うため「文化政策小委員会」（座長樋口廣太郎氏）を設置した。同小委員会による審議結果を踏まえ、推進会議は、同年７月30日、文化立国実現に向けての基本的な方向性を示すとともに、当面の重点課題について緊急提言

を行った。

なお、この重点課題の一つには、1996年７月推進会議の下に設けられた「マルチメディア映像・音響芸術懇談会」（座長滝川精一氏）の検討結果が含まれている。

１．基本的な方向性

文化立国実現に向けての基本的な方向性として、次の４つを挙げている。

（１）教育改革プログラムと文化の振興――心の豊かさと心の教育――

教育改革プログラムでは、教育の基礎となる文化の振興が挙げられている。文化は、個々人の心の豊かさや地域社会の心のつながりを取り戻し、生涯を通じた「心の教育」において重要な役割を果たすものである。

（２）国や社会の基盤整備としての文化――文化への投資は未来への先行投資―

文化は、社会のあらゆる側面に関連して影響を与え、それ自体が固有の深い意義を有するだけでなく、経済や産業を活性化する大きな要因でもあり、国や社会の存立基盤をなす。文化への投資は未来への投資であり、活力ある国家、社会の形成のための基盤整備である。

（３）国際社会における文化の重要性――顔の見える日本――

国際社会においては、一国のアイデンティティとしての文化が大きな意味を持つ。「顔の見える日本」となるためには、文化の発信・受信の双方向による文化交流の促進と文化による国際貢献が必要である。

（４）「文化振興マスタープラン」の策定

21世紀を視野に入れた文化政策推進のための「文化振興マスタープラン」には、「文化を享受する機会の拡大」「文化の創造的な活動の活性化」「伝統文化の継承発展」「文化基盤の整備」「文化による国際交流の推進」を課題として盛り込み、1997年度中に最終報告として取りまとめる。

２．当面の重点課題

文化庁予算全体の充実を希望するほか、当面次のような施策を重点的に推進すべきであるとしている。

（１）芸術の創造・普及活動の推進

１）教育の基礎となる文化の享受機会の充実

２）「アーツプラン２１」の充実

３）メディア芸術振興プロジェクトの推進

（２）文化財の積極的な保存と活用

１）文化財の保存充実強化と公開・活用の推進

２）文化財の保存伝承基盤の充実

（３）ミュージアム・プランの推進

１）美術館・博物館の活動基盤の整備等（美術品の流動性を高めるための方策等）

２）国立美術館・博物館等の整備・充実（ナショナル・ギャラリー、九州国立博物館、国立組み踊劇場（いずれも仮称）の整備の促進等）

（４）基盤整備等

１）芸術文化を担う人材の養成・確保

２）地域文化の振興
３）総合的な文化情報基盤の整備
４）著作権制度の改善

３．提言の意義と施策への具体化

この提言では、「教育改革プログラム」を受け、文化立国実現に向けての基本的な方向性を示し、「文化振興マスタープラン」作成の方針を明示するとともに、これらを踏まえ、当面重点的に推進すべき課題を提示している。

マスタープラン策定のための作業は直ちに開始され、1998年３月、文化政策推進会議から文化庁に報告されるとともに、文化庁では、これをそのまま同庁の『文化振興マスタープラン』として策定した。また、当面の重点課題については、1998年度の概算要求に盛り込まれるとともに、特に、美術品の流動性を高めるための方策については、1998年６月、「美術品の美術館における公開の促進に関する法律」が制定されたほか、ミュージアム・プランの具体化についても、研究協議と並行して作業が進められている。

図　表　一　覧

図2-1　「文化の時代」の社会的背景
図2-2　「地方の時代」の文化的側面
図3-1　文化創造のプロセスと政策対応の枠組み
図3-2　文化の振興と普及に関わる全体の枠組みと具体的施策
表3-1　創造団体の法人格
表3-2　芸術家等の研修制度
表3-3　芸術家等の顕彰制度
表3-4　芸術文化の国際交流
表3-5　地域文振興施策
図3-3　アーツプラン２１
図3-4　芸術文化振興基金による助成額の推移
表3-6　芸術文化振興基金助成金の交付状況（1996年度）
図3-5　文化のまちづくり事業概念図
図3-6　アーティスト・イン・レジデンス事業概念図
図3-7　1990年代の時代認識と芸術文化政策の相関
表3-7　自治体文化行政のマトリックス
図3-8　文化行政の三次元モデル
表3-8　文化行政基本施策体系モデル
図3-9　文化庁予算の推移
表3-9　1997・98年度文化庁予算
図3-10　1998年度文化庁予算の分野別内訳
図3-11 表3-10　地方公共団体の文化関係経費の推移
図3-12　芸術文化経費の内訳
表3-11　欧米４カ国との文化関係予算の比較
表3-12　１人当たりの文化関係予算の比較
表3-13　文化関係予算の対ＧＤＰ比の比較
図4-1　沖縄県における文化行政立案システム
表4-1　被災した主な神戸市の劇団
表4-2　中止公演のジャンル別件数
図4-2　兵庫県の文化行政組織図
表4-3　1994年度と1995年度の文化関係予算の比較
表4-4　「兵庫フェニックスプラン」と「兵庫2001年計画」
表4-5　諸提言の内容と文化庁の対応状況一覧
表5-1　美術館学芸員の専門研修事業
図5-1　文化発信のための施策の整備（施策の体系）
図6-1　企業メセナの推移
表6-1　企業メセナ協議会の助成認定活動
表6-2　芸術文化助成財団協議会加盟財団

表6-3　（財）日本オペラ振興会におけるオペラ講演収入と公演経費（1988～1992年度）
表6-4　（財）日本オペラ振興会におけるオペラ公演経費に占める公演収入・助成金等の収入及び自己負担金の割合（1989及び1992年度）
図6-2　オーケストラの収入及び支援収入の構成
図7-1　浜松アクトシティ
図7-2　宮崎県立都市公園
表7-1　都道府県「文化振興指針」策定状況
表7-2　各県の文化振興指針における施策の方向
図7-3　黒壁スクエアの施設展開
表7-3　（株）黒壁の売上高と推定入館者数の推移
図7-4　『新潟県第６次総合教育計画』における政策体系の概略
図7-5　『新潟県生涯学習推進プラン』における文化関係項目の位置付け
図7-6　『ニューにいがた文化プラン』における文化振興の目標と施策体系
図7-7　『第五次新潟県長期総合計画』における基本方向
図7-8　『新長岡発展計画・後期計画』における生涯学習及び文化関係項目の位置付け
図7-9　長岡市における社会教育の対象領域
図7-10　小国町の基本理念・基本方針と生涯学習基本構想
表8-1　文化財保護制度及び自然環境保全法制の変遷
図8-1　文化財の区分と自然的名勝及び天然記念物の位置
図8-2　自然環境保全法制の保全対象と自然的名勝及び天然記念物との相関
図8-3　「風土記の丘」モデルプラン
図8-4　「藤橋歴史の広場」平面図
図8-5　安田城跡の整備
図8-6　「横浜市歴史博物館」と「大塚・歳勝土遺跡」平面図
図8-7　富山県「立山博物館」施設の全体図
図8-8　水田遡上魚の調査場所
図8-9　天然記念物アユモドキ（Leptobotia curta）
図8-10　魚巣ブロックに集まる魚（フナ・タナゴ類）
図8-11　重要伝統的建造物群保存地区 倉敷市倉敷河畔（岡山県）
図8-12　首里城整備概観図
図9-1　香具山の遠望
図9-2　『一遍上人絵伝』の「小野寺の雨」
図9-3　『江戸名所図絵』の「葛西辺の農家」

参　考　文　献

愛知県文化振興ビジョン「魅力ある愛知の文化を創造」1992年

間場寿一『地方文化の社会学』世界思想社，1997年

青木宏一郎『江戸の園芸—自然と行楽文化』ちくま新書，1998年

浅香勝輔・足利健亮・桑原公徳・西田彦一・山崎俊郎『歴史がつくった景観』古今書院，1982年

安達健二『文化庁事始』東京書籍，1978年

天野昭『成功する地場産業』ＮＨＫブックス，1992年

新井重三編著『［実践］エコミュージアム入門—21世紀のまちおこし』牧野出版，1995年

五十嵐敬喜・小川明雄『都市計画—利権の構図を越えて』岩波新書，1993年

池上惇『文化経済学のすすめ』丸善ライブラリー，1991年

池上惇『生活の芸術化—ラスキン、モリスと現代—』丸善ライブラリー，1993年

池上惇『情報時代の芸術文化』丸善ライブラリー，1996年

池上惇・山田浩之編『文化経済学を学ぶ人のために』世界思想社，1993年

池上惇・渡辺守章監訳『舞台芸術 芸術と経済のジレンマ』芸団協出版部，1994年

石井実他『里山の自然をまもる』築地書館，1993年

井出洋一郎『美術館学入門』明星大学出版部，1993年

伊藤裕夫『アートマネージメント概論（version 3）』（平成８年度全国公立文化施設アートマネージメント研修会テキスト），1996年

井上繁『変容する日本の都市—都市経営ソフト論』同友館，1992年

乾侑『科学技術政策』東海大学出版会，1981年

岩渕潤子『美術館の誕生—美は誰のものか—』中公新書，1995年

岩渕潤子『大富豪たちの美術館』ＰＨＰ文庫，1995年

上田篤編著『行政の文化化』学陽書房，1983年

上田篤編『鎮守の森』鹿島出版会，1984年

上田篤『日本の都市は海からつくられた—海辺聖標の考察』中公新書，1996年

植田和弘・落合仁司・北畠佳房・寺西俊一『環境経済学』有斐閣ブックス，1991年

内田新「文化財保護法概説(1)」『自治研究第58巻第４号』

内田新「文化財保護法概説・各論(６)」『自治研究第60巻第２号』

内田新「文化財保護法概説・各論(23)」『自治研究第62巻第４号』

宇都宮深志『環境創造と住民参加』三嶺書房，1996年

梅澤正『企業文化の革新と創造』有斐閣選書，1990年

梅澤正『人が見える企業文化』講談社，1990年

映画芸術の振興に関する懇談会『映画芸術の振興について』（中間とりまとめ）1988年

映画芸術に関する調査研究協力者会議『映画芸術振興方策の充実について』（報告）1994年

衛紀生『芸術文化行政と地域社会—レジデントシアターへのデザイン—』テアトロ，1997年

Agency for Cultural Affairs, CULTURAL POLICY IN JAPAN CURRENT SITUATION AND FUTUARE ISSUE, 1992

枝川明敬「地域文化の振興とまちづくり」『地方議会人』(vol 124), pp.15-19, 1993年

枝川明敬「阪神・淡路大震災における文教施策を中心とした復旧対策形成過程に関する一考察」『日本地域学会論稿集』1995年

内田芳明『風景とは何か―構想力としての都市』朝日選書，1992年
大島清次『美術館とは何か』青英舎，1996年
太田博太郎『歴史的風土の保存』彰国社，1981年
岡島成行『アメリカの環境保護運動』岩波新書，1990年
岡山県淡水魚研究会『天然記念物アユモドキ分布調査報告』岡山市教育委員会1986年版
岡山県淡水魚研究会『天然記念物アユモドキ分布調査報告』岡山市教育委員会1989年版
沖縄県『文化振興要覧』1993年
沖縄県文化振興指針「平和で心豊かな文化の薫高い県づくり」1993年
オギュスタン・ベルク（篠田勝英訳）『日本の風景・西欧の景観―そして造景の時代』講談社現代新書，1990年
オギュスタン・ベルク（篠田勝英訳）『都市のコスモロジー―日・米・欧都市比較』講談社現代新書，1993年
大塚和義『博物館学Ⅰ・Ⅱ』（財）放送大学教育振興会，1995・95年
大平充夫他『地方公務員のための政策科学の基礎知識』ぎょうせい，1988年
小国町『小国町生涯学習推進基本構想』1993年
科学研究費基盤研究（研究代表者：根木昭）報告書『文化政策による地域活性化の実態及び効果に関する総合的研究』1997年
科学研究費基盤研究（研究代表者：根木昭）報告書『芸術文化指標の設定と文化データ収集のための手法に関する研究』1998年
垣内恵美子・根木昭「自治体における生涯学習政策と文化政策の発現形態についての一考察―新潟県・長岡市・小国町における両政策の相違と交錯―」『滋賀大学教育学部紀要 人文科学・社会科学・教育科学 第45号』pp. 253-261，1995年
垣内恵美子・根木昭・枝川明敬「英国における芸術支援政策の変遷とロイヤルオペラハウスの将来戦略」『文化経済学会〈日本〉論文集第３号』pp. 79-83，1997年
垣内恵美子・根木昭「戦後の国会審議と法制に見る『文化』の意味とその変遷」『長岡技術科学大学研究報告第20号』（1998年12月予定）
加藤有次『博物館学総論』雄山閣出版，1996年
河北倫明『日本美術入門』現代教養文庫，社会思想社，1966年
川田壽『江戸名所図絵を読む』東京堂出版，1990年
環境庁編『環境白書』（各年版）大蔵省印刷局
環境庁編『日本の絶滅のおそれのある野生生物―レッドデータブック―脊椎動物編』1991年
（社）企業メセナ協議会『メセナ白書』（各年版），ダイヤモンド社
木原啓吉『歴史的環境--保存と再生―』岩波新書，1982年
木原啓吉『暮らしの環境を守る―アメニティと住民運動―』朝日選書，1992年
菊地貞夫『北斎富嶽３６景』保育社カラーブックス，1969年
京都国立博物館『京都国立博物館七十年史』1967年
京都野生生物研究会『アユモドキ生態分布調査報告書』京都府農林水産部水産課1959年版
近代の文化遺産の保存・活用に関する調査研究協力者会議『近代の文化遺産の保存と活用について』（報告） 1996年７月
（株）黒壁「歴史的建築物の再生・活用による地域の活性化」『黒壁スクエアー』
群馬県教育委員会『群馬県教育行政方針』1994年

経済協力開発機構（ＯＥＣＤ）『日本における環境政策』（"Environmental Policies in Japan"）1977年
芸術文化振興連絡会議編『これからの芸術文化政策―その課題と方途をさぐる―』芸団協出版部，1996年
芸術文化交流の会（小林進監修）『日本におけるアートマネジメント教育及び研修実態調査―1996年度調査報告書―』1997年
建設省編『建設白書』（各年版）大蔵省印刷局
神戸市市民局『施設被害状況』1995年1月
国立西洋美術館『国立西洋美術館三十年史』1989年
『古事記』（日本古典文学大系）岩波書店，1958年
児島湖発達史編纂委員会『児島湖発達史』1972年
児玉幸多・仲野浩編『文化財保護の実務 上』柏書房，1979年
小林進『文化を支える―アート・マネージメント〈人材・財政・企画〉』朝日出版社，1994年
小林直樹『憲法の構成原理』東京大学出版会，1961年
小林直樹『新版 憲法講義 上』東京大学出版会，1980年
小林真理「文化行政の理念としての〈文化権〉」『文化経済学会論文集第１号』p.107-112,1995年
埼玉県文化創造ビジョン「彩の国文化創造ビジョン」1996年
酒井憲一『100億人のアメニティ』ちくま新書，1998年
佐々木晃彦編『企業と文化の対話』東海大学出版会，1991年
佐々木晃彦監修『芸術経営学講座』（全４巻 ①美術編②音楽編③演劇編④映像編），1994年
佐々木晃彦編『芸術経営学を学ぶ人のために』世界思想社，1997年
佐藤一子『文化協同の時代―文化的享受の復権―』青木書店，1989年
佐藤一子『文化協同のネットワーク』青木書店，1992年
サントリー文化財団助成研究報告書（研究代表者：根木昭）『我が国の文化政策の今後の在り方に関する調査研究―欧米との比較及び我が国の特性を基礎として―』1998年
椎名慎太郎『精説文化財保護法』新日本法規出版株式会社，1977年
椎名慎太郎「文化財保護法・学術法」椎名慎太郎・稗貫俊文『文化・学術法』ぎょうせい，1986年
椎名慎太郎『遺跡保存を考える』岩波新書，1994年
静岡県文化振興指針，1996年
静岡新聞社編『アクトシティ物語』1994年
清水江一『行政戦略・政策形成（package 職員研修）』ぎょうせい，1991年
清水裕之『文化会館の構造転換―必要性とその方向』（学位論文），1982年
清水裕之「演劇を主体とした創造型公共舞台芸術施設の基本理念と施設計画の課題」『日本建築学会計画系論文報告集第437号』1992年
清水裕之「文化会館をめぐる文化行政―「文化振興会議」にみる文化行政と文化会館（その１）」『日本建築学会計画系論文報告集第392号』1988年
清水裕之「文化会館をめぐる文化事業―「文化振興会議」に見る文化行政と文化会館（その２）」『日本建築学会計画系論文報告集第402号』1989年
清水裕之『劇場の構図』鹿島出版会，1985年
清水裕之編『わたしたちと劇場』芸団協出版部，1993年
下河辺淳『戦後国土計画への証言』日本経済評論社，1994年

ジュリスト増刊総合特集『開発と保全―自然・文化財・歴史的景観』有斐閣，1976年
ジュリスト『特集環境保護の新展開』（No.1015），有斐閣，1993年
ジュリスト増刊『新条例百選』有斐閣，1992年
ジュリスト増刊『新条例集覧』有斐閣，1993年
条例実務研究会編『条例解説全集第3巻』ぎょうせい
進士五十八『緑のまちづくり学』学芸出版社，1987年
関秀夫『日本博物館学入門（第二版）』雄山閣出版，1997年
瀬沼克彰編著『新しい地域文化戦略』第一法規，1991年
全国伝統的建造物群保存地区協議会監修・宮沢智士編集『町並み保存のネットワーク』第一法規，1987年
総務庁行政監察局編『文化行政の現状と課題―21世紀に向けた芸術文化の振興と文化財の保護』大蔵省印刷局，1996年
ソーロー（神吉三郎訳）『森の生活』岩波文庫，1979年
第11回国民文化祭立山町実行委員会『第11回国民文化祭とやま'96 立山フェスティバル報告書』1997年
高田昇『まちづくり実践講座』学芸出版社，1991年
高橋裕『都市と水』岩波新書，1988年
竹内敏雄・岸田実『文化財保護法詳説』刀江書院，1950年
田中正大『日本の自然公園―自然保護と風景保護―』相模選書，1981年
田中正大『日本の公園』鹿島出版会，1974年
棚橋源太郎『博物館学綱要』理想社，1950年
ダニエル・ジロディ，アンリ・ブイレ（高階秀爾監修，松岡智子訳）『美術館とは何か―ミュージアム＆ミュゼオロジー』鹿島出版会，1993年
田渕節也監修『コーポレート・シチズンシップ』講談社，1990年
田村明『まちづくりの発想』岩波新書，1987年
田村明『美しい都市景観をつくるアーバンデザイン』朝日選書，1997年
田村明・森啓編『文化行政とまちづくり』時事通信社，1983年
（財）地域活性化センター監修・森巌夫他著『地域づくり読本』ぎょうせい，1996年
中央教育審議会『教育・学術・文化における国際交流について』（答申）1974年
中央教育審議会『地域社会と文化』（答申） 1979年
塚本学『地方文人』教育社，1977年
辻惟雄監修『カラー版日本美術史』美術出版社，1991年
辻村明『地方の誇り―文化逆流の時代』中公新書，1984年
坪川健吾「河川改修による魚相の変化―倉安川（岡山県）の場合―」『淡水魚11号』pp.55-58，1985年
鶴見和子『南方熊楠』講談社学術文庫，1981年
出口正之『フィランソロピー』丸善ライブラリー，1993年
電通総研『文化のパトロネージ』洋泉社，1991年
電通総研『欧米におけるアートマネージメント教育の現状と課題』1993年
電通総研『我が国の文化の動向に関する調査報告書』1993年
東京国立博物館『東京国立博物館百年史』1973年

富山和子『水と緑と土—伝統を捨てた社会の行方』中公新書，1974年
富山和子『日本の米—環境と文化はかく作られた』中公新書，1993年
富山県教育委員会『富山県ほ場整備関連事業埋蔵文化財発掘調査概要 婦中町安田城跡魚津市佐伯遺跡』1979年
富山県「立山博物館」『富山県「立山博物館」常設展示総合解説』1991年
富山県「立山博物館」『富山県「立山博物館」まんだら遊苑要覧』1995年
富山県「立山博物館」『富山県「立山博物館」まんだら遊苑総合解説』1995年
富山県「立山博物館」『富山県「立山博物館」要覧』1997年
富山県民文化プラン「暮らしの創造者」1994年
長岡市育委員会『藤橋遺跡環境整備基本計画』1984年
長岡市教育委員会『藤橋歴史の広場—国指定史跡藤橋遺跡整備報告書』1992年
長岡市立科学博物館『長岡市立科学博物館研究報告第25号』1990年
長岡市『新長岡発展計画・後期計画』1990年
長岡市教育委員会『長岡市の教育』1994年
中川幾郎『新市民時代の文化行政—文化・自治体・芸術・論—』公人の友社，1995年
中村和郎・手塚章・石井英也『地域と景観』（地理学講座４），古今書院，1991年
中村良夫『風景学入門』中公新書，1982年
奈良国立博物館『奈良国立博物館小史』1961年
鳴海邦碩『景観からのまちづくり』学芸出版社，1988年
新潟県教育委員会『新潟県第６次総合教育計画』1991年
新潟県・新潟県教育委員会『新潟県生涯学習推進プラン』1993年
新潟県『第五次新潟県長期総合計画』1994年
新潟県文化振興計画「ニューにいがた文化プラン」1994年
西川幸治『都市の思想［上］［下］』ＮＨＫブックス，1994年
西山卯三『歴史的景観とまちづくり』都市文化社，1990年
２１世紀に向けての美術館の在り方に関する調査研究協力者会議『２１世紀に向けた美術館の在り方について』（報告）1997年
（社）日展『日展史１・文展編１』1980年
（社）日展『日展史６・帝展編１』1982年
（社）日展『日展史13・新文展編』1984年
日本エコミュージアム研究会編『エコミュージアム・理念と活動—世界と日本の最新事例集—』牧野出版，1997年
日本芸術院『日本芸術院史』1963年
日本芸術院『日本芸術院史』1979年
（社）日本芸能実演家団体協議会『アートサポート'90ｓ』芸団協出版部，1991年
（社）日本芸能実演家団体協議会芸能文化情報センター編『芸能白書 1997』1997年
（財）日本システム開発研究所『地域活性化に向けた新たな地域文化活動のあり方に関する調査報告書』1992年
『日本書紀』（日本古典文学大系）岩波書店，1967年
沼田真『自然保護という思想』岩波新書，1994年
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

根木昭・枝川明敬・垣内恵美子・笹井宏益『文化会館通論』晃洋書房，1997年
根木昭・枝川明敬・垣内恵美子・溝上智恵子・栗原祐司『美術館政策論』晃洋書房，1998年
根木昭・根木修・垣内恵美子・大塚利昭『田園の発見とその再生―「環境文化」の創造に向けて―』晃洋書房（1999年3月 出版予定）
根木昭「Ⅱ 企画制作の仕事 1 文化政策としてのアートマネージメント」（社）日本照明家協会編『新編・舞台テレビジョン照明［知識編］』pp. 76-80，1998年
根木昭「第5章 文化政策のダイナミズム―新たな枠組みの構築に向けて―」佐々木晃彦編著『文明と文化の視角―進化社会の文化経済学―』東海大学出版会（1998年12月 出版予定）
根木昭「芸術文化行政の現状」国立社会教育研修所『社会教育行政の現状と動向第1集』pp. 57-74，1986年
根木昭「宗務行政の性格と宗教法人法の特徴」宗教法学会『宗教法第12号』pp. 235-262，1993年
根木昭・姫野翠・枝川明敬・垣内恵美子・大和滋「日本のオペラと『（財）日本オペラ振興会』―オペラを中心としたケース・スタディ―」『長岡技術科学大学研究報告第16号』pp. 67-75，1994年
根木昭・枝川明敬・垣内恵美子「地域文化振興政策における意思決定過程に関する一考察―沖縄県を事例として―」『長岡技術科学大学研究報告第16号』pp. 77-82，1994年
根木昭「自然的名勝及び天然記念物の『文化財』としての適否に関する考察」『長岡技術科学大学研究報告第17号』pp. 109-117，1995年
根木昭「10 芸術文化の面におけるマルチメディアの影響」科学研究費総合研究資料集（研究代表者：坂本昂）『高度情報化に伴う社会の変容と行政上の課題に関する研究』pp. 77-80，1995年
根木昭・枝川明敬・垣内恵美子「文化政策形成過程に関する一考察―政策科学的アプローチの可能性―」『文化経済学会〈日本〉論文集第2号』pp. 35-39，1996年
根木昭・枝川明敬・垣内恵美子「米国における芸術文化支援政策の変遷、現状と課題」科学研究費総合研究（研究代表者：守屋秀夫）報告書『アートマネージメント（芸術経営）機能と効果に関する研究』pp. 45-85，1996年
根木昭「Ⅱ 高度情報化社会に対応する行政上の課題 2．中期的な観点からの取り組み 2.7 文化（含文化財）」科学研究費総合研究報告書（研究代表者：坂本昂）『高度情報化に伴う社会の変容と行政上の課題に関する研究』pp. 87-103，1996年
根木昭・大橋敏博・神部一男「1980年代における『文化行政』の時代背景―『文化の時代』の社会的背景と『地方の時代』の文化的側面―」『長岡技術科学大学研究報告第18号』pp. 61-67，1996年
根木昭・枝川明敬「阪神・淡路大震災の文化施設及び文化活動に与えた影響とその復旧過程における兵庫県の文化政策」『長岡技術科学大学研究報告第18号』pp. 69-73，1996年
根木昭・枝川明敬・垣内恵美子「芸術政策の構造的枠組みの変遷」『文化経済学会〈日本〉論文集第3号』pp. 103-107，1997年
根木昭「文化施設立地の類型とその都市景観形成における意義」『文化経済学会〈日本〉年次大会予稿集』pp. 150-153，1997年
根木昭「地方公共団体の文化政策の理念と政策展開の方向―県レベルにおける文化振興指針策定の動向と内容から見て―」『文化経済学会〈日本〉年次大会予稿集』pp. 118-121，1997年
根木昭・岸本雅敏「遺跡の公園化と博物館の広域化及びそのまちづくりにおける意義」『長岡技術科学大学研究報告第19号』pp. 105-113，1997年
根木昭・根木修「新田と用水路に成立した魚類を中心とする小生態系と現代の農業用水路の改修によるその破壊と再生―岡山県旭川水系を例として―」『長岡技術科学大学研究報告第19号』pp. 141-

150，1997年
根木昭・大橋敏博「文化財を活かしたまちづくりにおける関係法制の交錯とその運用」文化経済学会〈日本〉『文化経済学第１巻第１号』pp.19-23，1998年
根木昭「第１章 文化政策の視点」総合研究開発機構『ＮＩＲＡ研究報告書（No.970107）』pp.11-20，1998年
根木昭「第２章 １ 文化政策の視点」総合研究開発機構『ＮＩＲＡ政策研究（Vol.11 No.5）』pp.22-27，1998年
根木昭・垣内恵美子「地方都市における文化を核としたまちづくりによる地域活性化の試み―滋賀県長浜市の『黒壁ガラススクエア』を例として―」『長岡技術科学大学研究報告第20号』（1998年12月予定）
Neki, Kleingartner, Winegar, Himeno, Edagawa, Kakiuchi and Yamato, Chap.4 Case Study : Opera ; Comparing Cultural Policy A Study of Japan & The United States, AltaMila, 1999（予定）
根木修他「水稲耕作の伝来と共に開始された淡水漁撈」『考古学研究第39巻第1号（通巻153号）』pp.91-93，1992年
農村環境整備センター『棚田の文化的価値の検討―棚田の文化的価値の要素と構造―』1998年
（財）農林統計協会『図説農業白書』（平成８年度），1997年
長谷川栄『新しい美術館学―エコ・ミューゼの実際―』三交社，1994年
長谷川栄『これからの美術館』鹿島出版会，1982年
林迪廣・江頭邦道『歴史的環境権と社会法』法律文化社，1984年
阪神・淡路大震災芸術被害状況調査研究プロジェクト委員会『阪神・淡路大震災芸術被害状況調査』1995年
樋口忠彦『日本の景観―ふるさとの原型―』春秋社，1981年
美術品等の流動性を高める方策に関する調査研究協力者会議『美術品等の流動性を高める方策について』（中間報告）1997年
兵庫県教育委員会『事務概要』1995年度
兵庫県生活文化部『事務概要』1995年度
兵庫県『よみがえる兵庫』1995年
兵庫県教育委員会社会教育・文化財課『阪神・淡路大震災による文化施設の被害状況』1996年
兵庫県『こころ豊かな兵庫をめざして』1996年
兵庫県『平成７年度生活文化部・防災部予算の概要』1996年
平松守彦『地方からの発想』岩波新書，1990年
風景デザイン研究会『京の原風景―都市美』学芸出版社，1980年
藤岡謙二郎・矢守一彦・足利健亮『歴史の空間構造』大明堂，1976年
藤岡謙二郎『地理学と歴史的景観』大明堂，1977年
婦中町・婦中町教育委員会『史跡「安田城跡」環境整備基本設計』1991年
婦中市教育委員会『史跡安田城跡環境整備事業報告書―史跡等活用特別事業「ふるさと歴史の広場」―』1993年
婦中町教育委員会『国指定史跡安田城跡』1993年
文化行政長期総合計画懇談会『文化行政の長期総合計画について』（まとめ）1977年
文化財保護企画特別委員会『時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について』（報告）1994年

文化政策研究会『現代文化政策データファイル』第一法規，1990年
文化政策推進会議『「文化の時代」に対処する我が国文化振興の当面の重点方策について』（緊急提言）1991年
文化政策推進会議『文化政策推進会議審議状況について』（報告）1992年
文化政策推進会議『「文化発信社会」の基盤整備の構築に向けた文化振興のための当面の重点方策について』（提言）1994年
文化政策推進会議『２１世紀に向けた文化政策の推進について』（報告）1994年
文化政策推進会議『新しい文化立国をめざして―文化振興のための当面の重点施策について―』（報告）1995年
文化政策推進会議『文化振興マスタープラン・文化立国に向けての緊急提言』（緊急提言）1997年
文化政策推進会議『文化振興マスター・プラン―文化立国の実現に向けて―』1998年
文化庁『文化庁のあゆみ』1973年
文化庁『文化庁』1980年
文化庁編『文化行政の歩み―文化庁創設10周年にあたって―』1978年
文化庁『我が国の文化と文化行政』1988年
文化庁『我が国の文化政策の現状と課題』1990年
文化庁『我が国の文化政策の現状と課題』1992年
文化庁『平成８年度 我が国の文化行政』1996年
文化庁『平成10年度 我が国の文化行政』1998年
文化庁『芸術祭三十年史』1976年
文化庁監修『芸術祭五十年 戦後日本の芸術文化史』ぎょうせい，1995年
文化庁『文化立国２１プラン』1996年
文化庁『２１世紀を目指した美術館・博物館の振興方策（素案） ―ミュージアム・プラン ―』1996年
文化庁『文化振興マスタープラン』1998年
文化庁文化部文化普及課編『地方文化施設整備費補助金交付施設概要』
文化庁『活力ある地域づくりのための地域文化施設のあり方に関する調査報告書』1995年
文化庁『地方文化行政状況調査報告書』（各年版）
文化庁編集『文化庁月報』ぎょうせい（各月号）
文化庁『文化庁年報』（各年版）
文化庁文化財保護部監修『文化財保護提要』第一法規（加除式 全２巻）
文化庁文化財保護部監修『月刊文化財』第一法規（各月号）
文化庁文化財保護部建造物課編『集落町並みガイド―重要伝統的建造物群保存地区』1990年
文化庁文化財保護法研究会編著『文化財保護法 改正のポイントＱ＆Ａ』ぎょうせい，1997年
文化の時代研究グループ（故大平正芳総理大臣の委嘱による研究グループ）『文化の時代』（報告）1980年
別冊ジュリスト『街づくり・国づくり判例百選』（No.103），有斐閣，1989年
別冊ジュリスト『公害・環境判例百選』（No.126），有斐閣，1994年
W.J.Baumol and W.J.Bowen,Performing Arts The Economic Dilemma,A Study of Problems common to Theater,Opera,Music and Dance,The MIT Press,1966
北海道文化振興指針「地域文化の創造と生活文化圏の構築をめざして」1994年

本間善人『国土計画の思想—全国総合開発計画の30年』日本経済評論社，1992年
本間義人『まちづくりの思想』有斐閣選書，1994年
松下圭一他『文化行政』学陽書房，1993年
丸山元淑『都市アメニティの時代』中央法規出版株式会社，1986年
三重県文化振興ビジョン「うましくに三重 その輝ける未来づくり」1990年
南川諦弘「居住環境の保全と文化財」『自治研究第55巻第８号』p.35-59，1979年
宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社，1995年
宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社，1994年
宮崎県『置県100年記念事業 宮崎県総合文化公園—県民文化の一大拠点づくりをめざして—』
宮崎県『宮崎県立都市公園』
宮崎県文化振興ビジョン「多彩な文化による表情豊かな宮崎の創造」1996年
宮嶋勝『公共政策論（地方公務員新研究選書）』学陽書房，1990年
宮次男編「一遍上人絵伝」文化庁・東京国立博物館・京都国立博物館・奈良国立博物館監修『日本の美術１』(No.56) 至文堂，1971年
宮本憲一『都市をどう生きるか—アメニティへの招待』小学館ライブラリー，1995年
民間芸術活動の振興に関する検討会議『芸術活動振興のための新たな方途』（報告）1986年
森啓編著『文化ホールがまちをつくる』学陽書房，1991年
森啓『市民文化と文化行政（シリーズ自治を創る２）』学陽書房，1988年
文部省『学制百年史』帝国地方行政学会，1972年
文部省『平成５年度 我が国の文教施策—「文化発信社会」に向けて—』1993年
文部省『文部省年報』（各年版）
文部省社会教育局芸術課『芸術祭十五年史』1961年
薬師寺泰蔵『公共政策（現代政治学叢書）』東京大学出版会，1989年
安田喜憲『日本文化の風土』朝倉書店，1992年
安田喜憲『森のこころと文明』ＮＨＫライブラリー，1996年
山形県文化振興プラン「ゆとり都山形」1996年
山崎正和編著『文化が地域をつくる』学陽書房，1993年
山崎充『「豊かな地方づくり」を目指して』中公新書，1991年
山下健次編『都市の環境管理と財産権』法律文化社，1993年
山田英世『風土論序説』国書刊行会，1978年
山梨県文化振興指針「やまなしカルチャーネットワーク構想」1994年
山村恒年『自然保護の法と戦略』有斐閣，1989年
湯浅卓雄他「岡山県における水田及び水田に類似した一時的水位機で産卵する淡水魚群」淡水魚保護協会『淡水魚保護2号』pp.120-125，1989年
ユネスコ世界文化遺産及び自然遺産の保護のための政府間委員会「世界遺産条約の履行のための作業指針」(財)日本自然保護協会『世界遺産条約資料集』1991年
横浜市歴史博物館『横浜市歴史博物館ニュースNo.３』1996年
吉村元男『ランドスケープデザイン』鹿島出版会，1995年
吉村融『政策科学』放送教育開発センター，1981年
陸井眞一・池田志郎編『地域術—38の町と村づくり』晶文社，1992年

我が国の文化政策の構造

1999年６月

発　行　　〒940-2188　新潟県長岡市上富岡町1603－1
長岡技術科学大学教授
根　木　　昭
TEL0258－47－9351
FAX0258－47－9350
印　刷　　あかつき印刷㈱
〒940-2127　新潟県長岡市新産４－４－７
TEL0258－46－9393㈹　FAX0258－46－9394