

自治体の文化政策の波及に関する考察
戦後の都道府県による公立文化施設の設立を対象に

東京大学大学院学際情報学府博士課程 渡部春佳

1 研究背景

近年の地域をめぐる文化政策は、国、地方行政、そして NPO 法人それぞれが複合的に関わりあいながら形成されている。本研究は、このような背景を受け、自治体を単位とした政策波及の動態を実証的に調査し考察しようとするものである。

これまで、地方自治研究における政策波及の研究では、政策策定のマクロな波及動態について、まちづくりや情報公開、環境、福祉等の分野を対象に、自治体相互の参照や国の政策との関連性などが明らかにされてきた。しかしながら、文化政策を対象としては未だ研究されていない。そこで、本研究では、複数自治体の芸術文化の総合的振興に関わる政策・計画・事業、公立文化施設の整備の波及を調査し、自治体ごとの採用の経緯や自治体間の関連性を明らかにする。それによって、これまで地域の文化政策の中で、自治体の果たしてきた機能を明確にすると同時に、地域の内発的な政策策定にとって必要となる条件を考察する契機とする。

2 問題の所在と研究方法

2.1 問題の所在

本稿は、1950 年代から日本各地で進められた自治体による公立文化施設の設置を取り上げる。これまで公立文化施設は、「ハコモノ行政」として批判的とされてきた。これらの施設は、どのような社会的要因や、自治体を単位とする特性や要請から生まれたものなのか。

文化政策の一環としての文化施設設立は、政治学や波及研究の分野で文化行政は研究の対象になってこなかったものの、自治体論、特に中央集権的な地方統制スタイルを問題視し、行政のすべての分野に文化の視点を投入するという文化行政論、行政の文化化論の文脈で、文化行政を扱ってきた研究は数多くある。それによると、文化行政運動の推移は、1970 年頃までの「誕生期」、1971 年～1981 年頃の「始動期」、1982 年～1987 年の「開花期」、平成元年からの「発展期」の時期に区分されている(森 1981)。

実際に、公立文化施設の整備は、このような自治体文化行政の成熟と連動するものとして説明されることが多い。例えば、梶は森(1981)の示した、4 つの時期区分のもと、公立文化施設の設備が進展していく様子を概観している(梶 2000: 105-109)。梶によると、まず誕生期には、多く

の自治体は教育委員会の社会教育分野のもと文化財保護や芸術文化の振興に取り組んでいたが、神奈川県立音楽堂のように、一部の先駆的な自治体による文化施設の整備への着手が始まる。次に、始動期には、時代の雰囲気は「経済の時代から文化の時代へ」と大きな転換をみせ、また大阪万博を契機に、展示、映像技術が大きく成長し、75年、東京都美術館などが設置される。さらに、開花期では、「人々の生活に文化が大きな影響を持ち」、自治体においてもハード・ソフトの独自の文化事業が開花し、80年、富城県中新田町でパッパホールが開館する。そして最後に、発展期においては、企業メセナ協議会が発足するとともに、1981年の芸術文化振興基金をはじめとする国の芸術文化振興策が新たに開拓される。地方自治体を中心とするコンサートホールの建設など、芸術文化を中心とした文化行政の新時代の幕開けとなり、90年に横浜市立美術館、91年には水戸芸術館、愛知県立芸術文化センター、東京芸術劇場などが設立される。

ただし、このような時期区分による説明は、代表的な文化施設を取り上げており、網羅的な集計データに基づくものではない。そのため、今後の研究では戦後の公立文化施設の設立の背後には、どのような社会的要因が確認できるのかを実証的に明らかにすることが必要である。

2.2 先行研究

中央政府や地方政府の政策がいかに波及するかについては、政治学を中心に波及研究という領域においてなされてきた。波及とは、「新たな何かを採用単位に広がること」である(伊藤 2001: 42)。政治学の文脈では、政策が中央政府と地方政府の相互依存によって形成されてきたと理解されてきた。しかし近年は、国からの自律性だけでなく、メディアを介した自治体どうしの相互作用や政策創出のメカニズムを扱う「総体レベルの研究」(伊藤 2002: 16)がみられている。

このような総体レベルの研究で、我が国の基礎自治体を対象としたものには、その対象となった政策を挙げて概観すると Reed (1990 など)による景観・教育等々に関するもの、Campbell (1992)による高齢化政策に関するもの、伊藤(2002)による環境基本条例・福祉のまちづくり条例・環境アセスメント制度・情報公開条例に関するもの、伊藤(2006)の景観条例に関するものなどであり、「意思決定を左右するもの」を考察しているが、直接、文化政策を扱うものはみられない。

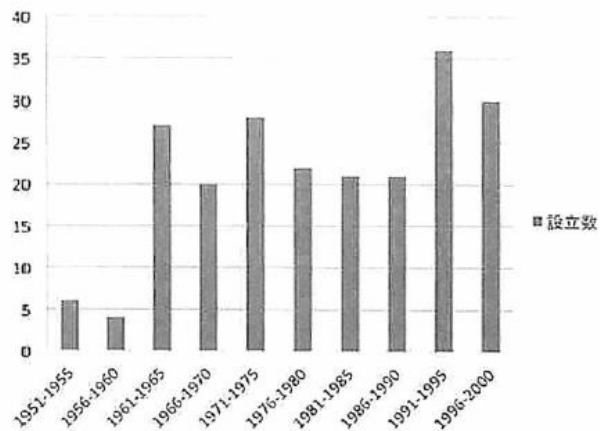
2.3 研究手法

そこで、本研究では自治体文化政策の公立文化施設の設置を取り上げ、建設の時期や、管理機関などの観点から実態を調査し、波及の特性を明らかにする。研究手法は、本稿と同様の日本の条例制定を扱う伊藤(2002: 91)の方法を参照することにする。

3 調査方法と結果

3.1 対象と調査方法

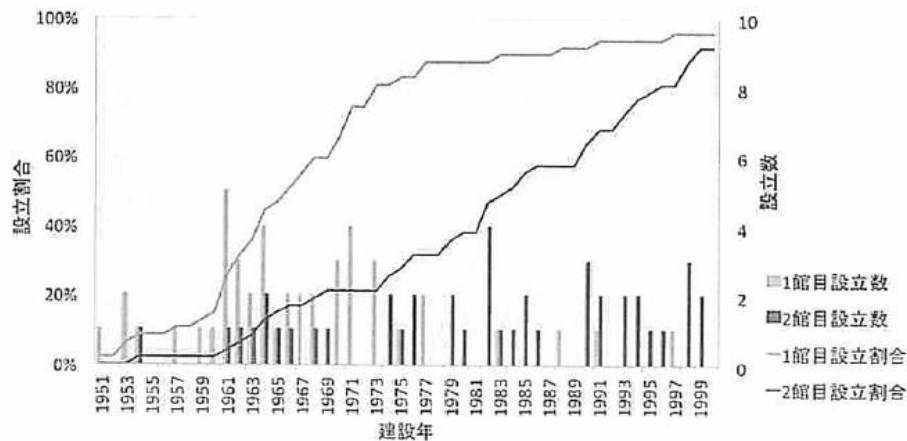
本稿は、公立文化施設のうち、都道府県によって設立された施設を対象を絞り、設立時期(建設年)を調査する。グラフ 1 は全体の集計結果である。データ収集には、全国公立文化施設協議会が集計している昭和 56 年、58 年、60 年、平成 6 年、15 年の『公立文化施設名簿』及び、同協議会による最新の公立文化施設データベース(平成 25 年 9 月現在)を使用し、閉館した会館の集計漏れを極力排した。以下のグラフも同様の方法で、筆者が作成した。



グラフ 1 都道府県による公立文化施設設立総数

3.2 都道府県による公立文化施設設立の波及の特徴

以下に示すのは、このうち都道府県において、戦後初めて施設が開館した年を調査した結果である(グラフ 2)。



グラフ 2 都道府県による公立文化施設設立の波及

これによると、1館目はその8割が、1951年から1982年の約30年間で2館目は同じくその8割が、1954年から1998年の約45年の間に設立されている。まず1950年代に設立に着手した先行自治体は、神奈川県(51年)、愛媛県(53年)、滋賀県(54年)、山梨県(57年)、愛知県(59年)であった。その後の設立総数を見ても、神奈川県と愛知県は数値が高く、設立に財政的要因が関係していることが予想される。戦後すぐ自治体は、教育委員会の社会教育分野のもと文化財保護や芸術文化の振興に取り組んでいたが、初期に建てられたこれらの文化会館は教育委員会の管理のもとに置かれる場合は少なく、県農政部、商工部のような産業振興に関わる部署によって担われた。

4 考察と今後の課題

都道府県による公立文化施設の設立のピークは、1館目が1960年代といざなぎ景気に、2館目が1980年代とバブル景気の時期と重なっている。同様のことは、施設の設立総数の増減を見てもいえる。2館目のピークについては、自治体の文化行政についての情報交換の場である全国文化行政シンポジウム第一回が開催されたのは、1979年であるが、それが設立に作用した可能性も考えられる。

以上、本稿では、一次資料から公立文化施設設立の実態を実証的に明らかにし、都道府県の公立文化施設設立にみられる波及の特徴を確認した。今後は、自治体ごとの特性を考慮しながら、マスコミ報道や国の介入との影響関係を分析する予定である。

主要参考文献

Campbell, John C., 1995, 三浦文夫・坂田周一監訳『日本政府と高齢化社会--政策転換の理論と検証』中央法規出版。

伊藤修一郎, 2002, 『自治体政策過程の動態』慶応大学出版。

---, 2009, 『自治体発の政策革新: 景観条例から景観法へ』木鐸社。

梶亨, 2000, 『自治体の文化政策—21世紀地域文化戦略』風響社。

森啓, 1981, 「全国自治体における文化行政の動向」松下圭一・森啓編著『文化行政—行政の自己革新』学陽書房, 333-367。

Reed, Steven R., 1990, 森田朗他訳『日本の政府間関係—都道府県の政策決定』木鐸社。

謝辞 本研究は、笹川科学研究助成によって行われた。ここに謝意を表す。