

自治大学校における研修講義の紹介

自治体文化行政論

東京大学大学院人文社会系研究科教授 小林 真理

編集者注：本稿は、自治大学校で令和2年1月21日（火）に行われた第1部課程 133 期における研修講義の内容を整理・加筆したものです。

1 はじめに

文化行政と聞いて、公務員の方がイメージするものというのはいくつでしょうか。文化施設を建設、維持したり、イベントをしたり、あるいは文化財を保護したりでしょうか。文化行政は、1970年代後半に先進的な自治体で開始されたといわれ、多様なあり方で展開されており、自治大学校の講義ではその一部を紹介することに止まりました。公共政策としての文化行政にとって大事なものは、具体的な行政の施策の内容ということになるかと思いますが、それは何のために行うのでしょうか。私は、文化行政は、個人や地域の様々な潜在的な力を文化や芸術で引き出すことだと考えています。国が、文化や芸術の振興をするのとは少し意味が違ふと思います。行政が行うことができることは、基本的にはハード面やソフト面における環境整備ですが、その前にやらなければならないことがあるように思われた経験を書きたいと思います。それは、1970年代に文化行政が積極的に語られたときに、いわれた「行政の文化化」という概念に関係します。

2 文化行政における「市民」の意義

以前、8年くらい前になると思いますが、ある自治体で、文化でまちづくりをしたいと相談があり、3年ほど大学院の学生たちを連れて通いました。最初は視察をさせていただきました。案内を担当して下さった行政の職員の方は、何も文化的なものがないと謙遜されながら、自



治体内にある国営公園と市指定の文化財が設置されているお堂を見せてくださるということでした。国営公園の方は辞退させていただいて、お堂を見せていただきながら、どんな市民活動があるかを伺ったかと思ひます。私自身がその市に対して最初に抱いた印象は、「どこにでもある日本の地方の自治体」という印象でした。日本全国の共通の問題である少子高齢化による人口減少、製造業の撤退による雇用の減少と若者の流出、残る若手は墓守といわれ、それに伴うシャッター商店街、医師の集まらない地方公立病院といった問題を抱えながら、国から提供されるあらゆる地域振興のための補助事業はすべて行っているようにみえました。地理的には県庁所在地と県内第二の都市の間に位置し、歴史的には交通の要所となりながらも、現代においては交通の便がよいとはいえ交通網の整備とJRの廃線阻止は、依然として地域振興の重要な課題となっていました。そのこと自体は残念ながら日本全国を見渡しても珍しいことではありません。

この市で特に私が印象づけられたのは、地域や、地域の歴史、試行錯誤した取り組みに対して誇りや愛着を感じさせない後ろ向きの言葉の数々が聞かれたことでした。日本人一般が身内を褒めない、謙遜するという傾向が強いことを考慮に入れたとしても、それでも3年間で聞かれたこれらの言葉の数々は、「何もない」からこの地域に住み続けられないのではない、この地域特有の考え方・風習・習慣・ものの言い方、行為（文化）があるように思えてきました。最初の2年間一緒に訪問してくれていた国の外郭団体の職員は、毎回のその言葉に嫌気がさしたようで、東京に戻る道々いつもこの話になったくらいです。このような傾向は、東西北を簡単には越えられない山に囲まれ、地区によっては雪深いこの地域の人たちの独自の傾向（あるいはDNA）なのではないかと思うに至りました。

ところが、いろいろと調べてみると、それがマイナスに作用するどころか、市民の力で作りあげたその地域に特有の地形や動植物を扱った博物館があり、日本で最初に新しい技術を成功させた企業があり、100年近く県内の教育関係者の努力で続いている学びの殿堂があり、豊かでありながらも厳しい自然に触発された芸術家たちが移り住んで活動が活発に行われているなど、この地域には元々新しいことに挑戦し、受容しようとする、自主的で創造性あふれる精神が生まれる、あるいはそういう人たちを惹きつける土壌や魅力があることがわかりました。さらに日本有数の美しい山並みに向かう玄関口であることから、山岳関係者でこの市のことを知らない人はいないし、悪く言う人もいない。かつて1980年代にはこれらの自然の豊かさを活かしてエコミュージアムを作ろうとしていた行政職員もいた（たぶん当時は斬新すぎて理解されなかったのでしょう）。また市の名称は知らなくても、日本の高度経済成長において重要なエネルギーを供給源として知られたダムを知らない人はいない。つまり、消極的な発言をさ

れる行政の職員以外の人には、この地域の良さや、活かし方のアイデアをもっているということです。これらの人たちをとりあえず「市民」と呼びますが、この「市民」の人たちは、何がこの地域を消極的な発言へと向かわせる地域にしまったのか、誰が言っているのかということをよくわかっていて、考えさせられました。おそらくこのような後ろ向きの発言や傾向は、せいぜい50年くらいの間に生まれたものです。新しい体験を生み出せば50年くらいの間に前向き志向に変えられるのではないかとさえ思うようにもなりました。

この地域の文化的資源を発見することを据えることは、それほど奇をてらったことではない、前述したように消費ということにとらわれなければ、むしろこの地で育まれている文化的土壌を掘り起こすことは絶好の地域です。その思いを後押しするようになったのは、この地域の自然の豊かさ、たどってきた歴史も含めて地域の魅力を、これまでのやり方に拘泥することなく自分たちの視点からとらえ返し、積極的な地域愛へと変えていこうと取り組んでいる地域の「市民」の人たちと出会えたからです。私は、地域を持続可能に変えることができるのは、その地域に住んでいる「市民」以外にありえないと思っています。ここで私が「」（カッコ）付きの「市民」と書いているのにはわけがありません。基礎自治体の行政区分である「市」に住んでいる人は、すべてが「市」民です。でもすべての住民が、市全体の発展や振興を考えているわけではありません。むしろそのような人たちは少ないのではないのでしょうか。市民といえば、かつては行政に、もの申す人という意味が強かった時代もありますが、現代においては公共の概念が広がり、「新しい公共」の担い手として意識されることが多くなっているのは周知の通りです。行政の手の届かない社会課題の解決に力を注いでいる市民の人たちがいます。今や「市民」は単なる政治的なスタンスを主張するだけ

の人なのではなく、また自己利益をはかるために利益誘導をするのではなく、地域の共通の課題を解決することに積極的に関わり、責任を果たそうとしている人たちです。ただこの人たちは行政の側からみると、相当に灰汁やこだわりが強い人たちにみえることが多いと思います。日本の他の地域の成功例は、文化の分野でそのような活動をしている人たちを積極的にサポートする、あるいはその人たちと時間をかけて信頼関係を築きながら地域の潜在力を引き出し、地域が変容していくきっかけになっていったことを示しています。

3 文化行政における地方自治体の役割

「市民」と行政の役割の再考し、それをこの市でどのように行えばよいか。私自身の専門は、文化政策をどのように制度設計をし、どのように運用していくのかということですから、この観点から取り組む必要がありました。第一には、市役所の文化振興の方針とやり方に方向性をもたせること、第二に、その運用にあたって重要な役割を担うことを想定している「市民」に知識と方法を身につけてもらうこと、そして第三に、これら全体を運用していく行政職員に知識と方法を身につけてもらうことを目標に考えました。これら3つの目標を達成するために、市の若手職員の人たちを対象に地域の文化資源を発掘し、活かす取組みを考えてもらうワークショップをするということと（それがすでに「市民」によって考えられてきたものであることを最後の発表で提示し）、市の文化関連のビジョンを策定し、市民と行政が一緒に制作・運営を行うプログラムの実施を設計しました。継続的な文化振興のための仕組み地域の文化振興については、2001年に文化芸術振興基本法という法律が制定され、文化芸術を振興することは地方自治体の責務になりました。第4条では、文化芸術の振興に関して、地方自治体は「国との連携を図りつつ、自主的かつ主体的に、その地域

の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と定められています。2017年に文化芸術振興基本法は改正され、文化芸術基本法になり、第4条はそのままで。この文言で重要なのは、「自主的、主体的に」という部分と、「地域の特性に応じた施策」というところです。地方自治体自らがイニシアティブをとらないと、単純に国の補助事業に踊らされてしまいます。これまでのすべての国の補助事業と地方自治体の関係がそうでした。自治体は、国に提示されてから国の補助事業を地域に適切なものかどうかを考えているところが多く、それはアイデアの一つかもしれませんが、熟考しなければ自らの主体的、創造的な営みには結びつきません。それゆえに責任も取りにくい、うまくいかない場合は誰かのせいにすればよいということになりがちです。自らの描くビジョンを策定して、その目標のために国と必要に応じて連携ができるかを検討しないと、地域の文化が壊れてしまう危険性もあります。そういった理由から文化振興のためのビジョンづくりは不可欠です。しかし、多くの地方自治体では、文化については、これまでに教育委員会や生涯学習などの領域で個人の自主的な学びや楽しみという視点から支援を行っていることから、それほどまでに緊急性をもって受けとめられておらず、文化芸術を（あるいは文化芸術で）振興していくための条例や計画を策定している地方自治体は、日本全国を見わたしても多いとはいえません。しかしながら、文化芸術基本法の改正でも明らかですが、文化や芸術は、地域の潜在力を引き出す力を有しています。そのための方向性を考えていくにあたって、地域の文化的資源を確認して可視化する作業と、それを通じた計画化のプロセスをじっくりとやってみることは、第一歩です。

これは、いわゆる市民参加、市民協働という言葉に還元されて、公聴会を開くとか、パブリックコメントをとるといった形式的な活動にしまいがちですが、おそらくそうではなくて、ま

ちづくりを一緒に行っていくための信頼関係の醸成するために行うものです。地域の文化的資源はモノ、コト（歴史・記憶・経験等）、場所、空間等を様々なところに掘り起こされずに眠っていますから、それを一緒に紡ぎながらまちづくりのための文化ビジョンを描いていくことによって、市民文化を醸成していくのです。これを、プロジェクトを行いながら行っていくことによって、市民文化が形成されるということであり、そのプロジェクトは実は何でもいいのです。それは文化施設を建設すること、文化施設の運営を改善すること、新しいものの見方を導入するために芸術文化の力を借りること、文化財を活用すること、あるいは芸術祭を開催すること、どれでもいいのですが、このプロセスをじっくりと歩んでいける持続力と継続力が、文化行政にとって大事だということになります。これまでの文化行政の成功事例をみていると、最低でも10年、本当に成果が見え出すのには20年は必要だと思います。数字的な結果はその後に付いてきます。そのくらいの取り組みをしていく決意は、単に行政の異動を前提とした事業実施では無理で、行政職員が異動しても継続していく仕組みをどのようにつくるかということが重要なのだということです。

4 最後に

いくつかの自治体に関わってわかってきたことに、全国共通の課題かもしれないけれど、地域ごとに眠っている文化は異なることから、その解決方法も地域ごとに異なるということを考えていく必要があるということになります。先に挙げた自治体には3年くらいしか関わることができず、日常的に関わることのできる距離感ではなかったこともあり、うまくいったとは思いませんでした。本当は自治大学校でこういうことまでを伝えたかったのですが、限られた時間の中でうまくいきません（笑）。



(自治大学校中庭から見た食堂)

著者略歴

東京大学大学院人文社会系研究科教授
小林 真理（こばやし まり）

早稲田大学大学院政治学研究科（行政法専修）博士後期課程満期退学。静岡文化芸術大学文化政策学部講師、東京大学大学院人文社会系研究科准教授を経て、2016年より現職。