

文化・芸術によるまちづくりの基本的な視点



帝塚山大学 名誉教授
中川 幾郎

はじめに

アート（芸術）による「まちづくり」を考えると、瞬発力と外部人口を誘引する力を持つアートイベントをイメージすることが多い。だが、公共政策として文化や芸術を扱うことは、自治体文化政策の本来的な理念、姿勢、ひいては都市戦略に深く関わることでありと理解しなくてはならない。

また「まちづくり」とは、ひとづくり、しくみづくり、ものづくりの三層にわたる営みである。それは、真の意味での「市民」づくりから、モラル、ルール、伝統に至るしくみづくりというシステム形成を経て、地域社会や都市づくりへとつながる。

つまり、自治体文化政策は、市民文化の基礎の上に、地域・都市文化の花を開かせることができる、という三角錐のような構造になっているのである。一方、市民文化政策の思考は、「公平かつ平等に」であるが、都市文化政策の思考は、「選択と集中、重点化」であり、相互にこれを混同しないようにしなくてはならない。

今回の講義は、以上の視点に立ち、改めて自治体文化政策の基本を考えるものである。

1 自治体文化政策の基本視点

(1) 自治体文化政策の法的根拠

自治体文化政策は、世界人権宣言（1948）第27条「文化的権利」、及びこれを受けた実体的国際法規である国際人権規約A規約（社会権規約）第15条「文化的な生活に参加する権利」

に、もともとその根拠を有する。日本国憲法には「文化権」の明確な規定はなく、諸説あるものの、第13条「幸福追求の権利」、第25条「生存権」等の条項がこれらを間接的に担保しているとの考え方が多い。国際人権規約を批准している日本国は、その諸規定をクリアする国内法整備の義務を有している。遅まきながら、2001年に制定された「文化芸術振興基本法」は、「文化的な生活に参加する権利」を明確にする国内法整備の一環として評価できる。

文化芸術振興基本法は、国の責務を明らかにした法律であるが、併せて地方自治体の「自主的かつ主体的」な責務をもうたっている。そのため、この法律が自治体文化政策の根拠法である、と錯覚する者も多い。しかしながら、自治体文化政策の殆どは「法定受託事務」ではなく「自治事務」である。したがって自治体文化政策は、「自主的かつ主体的に」それぞれの自治体文化条例で担保しなくてはならない。

つまり自治体は、主体的な文化政策を確立しなくてはならない。「文化条例」とそれを受けた総合計画・文化基本計画等が存在し、その基本政策に沿って各種文化施設が事業展開する必要がある。しかしながら、なお多くの自治体は、条例も計画もないままに文化施設現場へ慣習的に依存し続けているのではないか。いわば、文化の基本戦略が示されないままに、文化ホール等の公立文化施設が暗中模索、孤軍奮闘しているという転倒現象がいま

だに多い。

(2) 市民の文化的権利保障

自治体文化政策の存立根拠は、まず、市民一人ひとりの「文化権^{*1}」の実現のためにある。世界人権宣言、国際人権規約や各種の条約において「文化権」が規定されたのは、ファシズム、特にナチスドイツの文化政策などへの反省からである。戦前のナチスでは、国家目的に合致する団体・個人には囲い込みをし、それに反するものを弾圧、排除、無視するという文化政策を行ってきた。

文化を創造するのは、国家（政府）ではなく国民（市民）であり、そのためにも文化の自由と多様性を保障することが、極めて大切な課題である、ということが国際的に承認されている。そのためには、国家介入からの自由を意味する「自由権的文化権」だけではなく、政府による積極的な権利保障を必要とする「社会権的文化権」も確立されねばならない。この社会権的文化権の積極的な実現こそ、現代政府（国・地方自治体）に緊急に要請されている責務である。筆者は、この「社会権的文化権」の内容は、「表現すること」「コミュニケーションすること」「学習すること」の三つである、と考^{*2}えている。

これは個人・団体を問わず「市民文化」をいかに顕在化し活性化するか、ということでもある。またその対象も、アマチュア・プロフェッショナルの双方にわたる。さらに、社会的少数の立場に立つ人々（子ども、高齢者、障がい者、在日外国人等）も当然に対象となる。そのためには、多数の人々の要求（ディマ^{*3}ンド）ばかりに應えるのではなく、少数者が負っている課題や潜在的な必要性（ニーズ）も調査して応えていかななくてはならない。

(3) 地域・都市政策としての文化政策の重要性

つぎに、自治体はそれ自体が地域文化や都

市文化の集合体である。地域政策、都市政策として文化政策を戦略化していき、可能な限り自立的（サステイナブル）な文化の再生産システムを築きあげていかななくてはならない。日常の「生活文化」は、現代文明の恩恵によって全国的に共通化し便利になってきたが、非日常的な「学術・芸術」等の営みが開発・継続されていない場合は、地域の個性的な生活文化も次第に衰えていく。

生活文化の活力（開発、革新、発展）も、つまるところは非日常的な文化の営み、集積からやがてもたらされるものである。地域政策・都市政策としての「文化政策」を意識化し、確立できないところでは、地域文化も都市文化も必然的に自己発展の道を閉ざされ、他との関係において従属的な位置に陥るしかない。地域が機能的に整備され、便利になればなるほどますますストロー効果（地方からの資本・人材の流出と中央への集中）が大きくなる。その意味でも、地域・都市の「固有価値」開発がかえって大切になってきた。

つまり、地域や都市のアイデンティティを発掘、確立し、資源とすることがますます重要となってきたのである。アイデンティティ確立の営みは、他地域・都市に対する存在アピールとなり、訪問人口を増やすことにもつながり、新たな産業資源開発にもなり得る。このように、産業政策、観光政策としても「文化政策」の戦略が必要なのである。さらにアイデンティティ開発は、何よりも「わが町」意識を持った、能動的な市民を生み出すことにもなる。

(4) 自治体文化政策拠点としての公立文化施設

現実には、各地方自治体の文化政策水準は、それぞれの文化会館、図書館、公民館、博物館、各種文化センターなどの文化施設の運営実体、事業内容で証明されているといっても過言で

はない。ところで、図書館においては図書館法、公民館には社会教育法、博物館では博物館法等の基準法（ナショナル・ミニマム）がある。ホール機能を有する文化会館（以下この稿では「公立文化施設」と称する）は永らく基準法をもっていなかったが、劇場・音楽堂等活性化法によってようやくその施設使命が位置づけられた。しかしながら、なお個別「公立文化施設」のあり方は、良かれ悪しかれ当該自治体の个性的かつ実態的な文化政策水準を如実に示しているといってもよい。

全国に300席以上のホールを持つ公立文化施設は、約1,900館あり、その90%以上が地方自治体設置である。大多数は、自治立法としての文化条例や文化基本計画がないため、それぞれの自治体独自で公立文化施設の事業のあり方を定め、運営を行っているのが現状である。公立文化施設は、そのハードウェアを駆使して、さまざまな事業を政策的に展開していく主体であり、その事業内容こそが自治体文化政策の大きな実体となっていくにもかかわらずである。

2 公立文化施設経営における政策思考

(1) 事業現場から見る経営政策

現場は「政策」の下請け部門であり、「施策」「事業」だけの実施部門であるような観念が一部にある。つまり「政策」立案は、総務、企画、部局別の管理部門の担当であり、現場は黙って従っておればよい、という縦割り序列的な考えである。これは誤りである。実は、どのように細やかな施策・事業領域にも「政策」が反映されているのであり、現場こそより視野の広い「政策」的思考を持たなくてはならない。要するに、事業現場と政策理念、政策目標とが密接につながっていなければならないのである。

いかなる施設・個別事業においても、理念なくして政策なく、政策なくして計画なく、計画なくして実施なし、というのが本来の姿である（4段階モデル）。経営学の世界では、理念を「使命（Mission）」と考え、政策に相当する次元をさらに詳しく、「目標（Objectives）」と「戦略（Strategies）」に分ける。また計画・施策に相当する次元を、「戦術（Tactics）」と考える。そして、実施の次

図表1 政策の構造

区分	評価のレベル	評価対象	説明
理念（ビジョン）	政治評価 中・長期評価	価値観、方向性	どのような価値観に基づき、どのような方向へ（理念と方針）
政策（戦略）	政策評価 （有効性、効果性） Effectiveness 中・長期評価	設定された目標に基づく 社会的変化の達成度	何を目標として、どのような施策（戦術）の組み合わせで（課題と基本方策）
施策（戦術） 計画	執行評価 （効率性） Efficiency 短期評価	一定コストにおける財、 サービスの産出量・質の 上昇	最適資源を組み合わせ、どれくらい多く、良いものを（基本方策を受けた分野別、対象別等の個別方策）
事務事業（実施遂行）	執行評価 （経済性） Economy 短期評価	産出財、サービスを一定 とした投入コスト（時間、 費用、労力）の軽減	どれくらい少ないコストで （個別方策の実行技術）

（中川作成）

元を「遂行 (Execution)」と「管理 (Control)」に分ける (6段階モデル)。

この6段階モデルに沿って考えると、公立文化施設の使命確認、目標設定、目標実現のための戦略構築、戦術的資源配置・計画作成、実行技術鍛錬、進行管理が必要である、ということになる。

(2) 公立文化施設の主体的な「政策」を確立する

自治体文化政策の展開現場である文化ホールの理念は、当然にその自治体の個性、地域特性、アイデンティティを踏まえていなければならないはずである。さらに、ホール規模の大小や立地特性によっても存立理念は変わる。市民の文化的権利実現を第一理念に掲げ、併せて地域コミュニティの活性化を意図しようとする小型ホールと、都市政策の戦略拠点として都市アイデンティティ情報発信、訪問人口獲得、産業としての芸術をインキュベートしようとする大規模ホールなどとは当然に理念の据え方も変わる。

この基本理念確立は、さまざまな価値の内、どのような価値実現を追求し最優先するか、という自己確認と外部への宣言でもある。「あれもこれも」では、やはり政策 (戦略) 目標が分散して力も分散するので効果 (有益な社会的変化達成) を発揮できない。自治体の公立文化施設は、主体的 (自己決定)、個性的 (地域課題に対応) とならざるを得ない自治体文化政策実現の重要な拠点なのである。そのためにも、それぞれが自ら存在理念と政策「目標」、つまりコンセプトを問い直し、そこから施策、事業を組み立てていく必要がある。

公立文化施設の使命は、ただ収益を上げるためだけにある訳ではない。社会開発型事業や地域アイデンティティ形成型の、必ずしも収益につながらない事業も開拓していかなくてはならない。ここでは、それら公益的な成

果目標を明確にし、それを因数分解するようにして連動する指標 (ベンチマーク) を探し、設定する必要がある。ホールの自主事業などでは、本来それがどのように有益な社会的変化を期待して行われたのか、その結果はどうであったかが問われる。初期効果の低い社会啓発的事业であっても、効果を示す目標値が何らかの形で示され、中長期的な評価がなされるべきである。

また、表面的な顕在需要 (ディマンド) だけに対応するのではなく、潜在的な需要 (ニーズ) にも対応していかななくてはならない。いわば、能動的なマーケティングの努力が必要なのである。顕在的・潜在的需要の把握と、これに対応したサービス開発をしなくてはならない。しかし、顕在的需要や観客動員数ばかりを意識していると、少数者のニーズや多数市民の潜在化した期待を見落とす危険もあることを注意すべきであろう。このディマンドとニーズの違いは、社会教育の世界で言う「要求課題」と「必要課題」への対応の違いと言ってもよい。

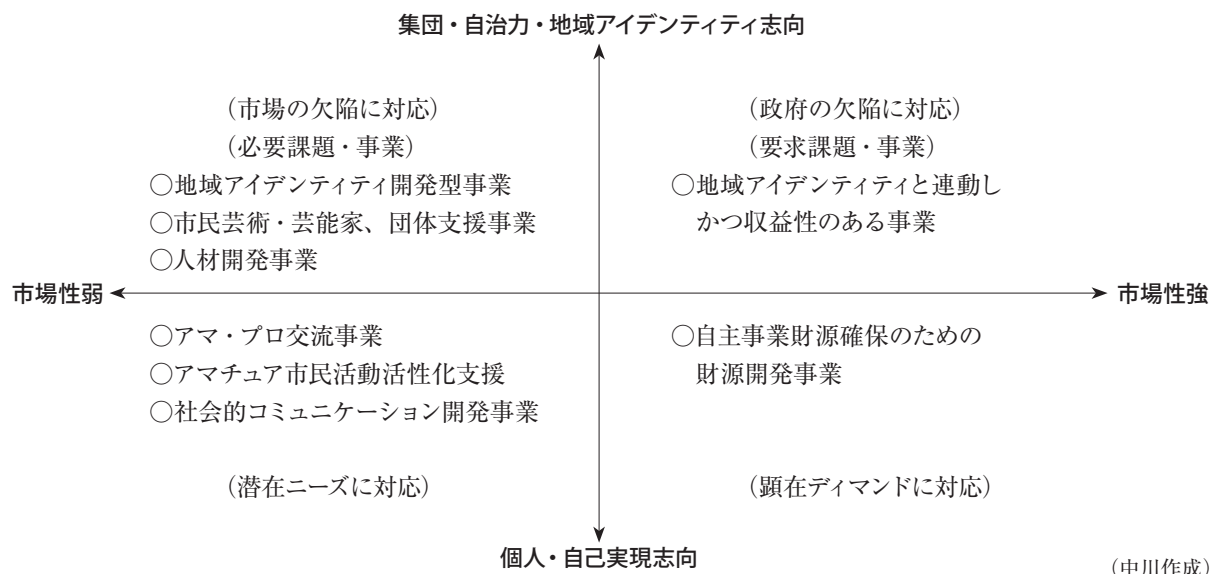
(3) 公立文化施設事業の戦略的分布

公立文化施設の役割、使命が「社会の持つ潜在能力」の向上・開発にあるとしても、そこにはまたさまざまな課題が分布している。自治体内の世代別、地域別、職業別にも異なる。したがって、施設ごとに多様なサービスプログラムがやはり必要となる。社会的少数の立場に立つ、障がい者や在住外国人などの人びとのためのプログラムも必要である。

このように考えると、単なる集客量や収益性だけで公立文化施設事業を評価してはならない、という結論になる。しかし、例えば公立文化施設も赤字ばかりを出している訳にはいかない。指定管理者や財団運営などの場合は、独立採算制であるために赤字を圧縮する要請も厳しいと思われる。むしろ収益確保は、

特集2 アート（文化芸術）によるまちづくり

図表2 文化ホールの戦略的事業分布



各種開発事業への投資のための「資源」確保である、と考えるべきではないか。社会の潜在的能力を向上・開発するためには、資金も人手もソフトウェアやノウハウも要る。さらに、文化ホール自体の親しみや信頼確保、社会的認知、アイデンティティ確立も必要である。沢山の人びとに親しまれずして、社会的潜在能力開発など望むべくもない。その意味での集客事業（人に親しんでもらう）、収益事業（財源を確保する）という考えがあってもよい。

図表2は、あくまでも筆者がおおまかに整理したものであり、現実の事業はもっと多様に分布しているが、このような整理法もあると理解していただきたい。この図では、戦略概念としての使命、目的は四象限に分布しており、そのための戦術としての事業はどこに位置するか、ということが分かる。もちろん、個別事業において幾つかの使命・目的が重なっていても良い。要するに、社会開発、資源（人材、システム・ノウハウ、財源等）開発という思考が必要であることを明確にしたいのである。この整理によって、既存事業がどのように分布しているかを明確にし、新たな事業を企画

するときにも、どこに重点を置くべきかの判断にも役立つはずである。

- *1 小林真理「公共ホールとそれをめぐる法律について」『(地域創造レター別冊) 公共ホール職員のための決定版制作基礎知識』pp.87-88（(財)地域創造、2002.3.25）参照
- *2 中川幾郎『新市民時代の文化行政』pp.36-38（公人の友社、1995）及び中川幾郎『分権時代の自治体文化政策』pp.26-27（勁草書房、2001）参照
- *3 佐々木雅幸『創造都市の経済学』（勁草書房、1997）などを参照

著者略歴

中川 幾郎（なかがわ・いくお）

帝塚山大学法学部名誉教授、大阪府人事委員。文化政策分野では、滋賀県文化審議会会長、大阪府文化振興会議副座長などのほか、近江八幡市、舞鶴市、芦屋市、東大阪市、四日市市文化審議会会長を務める。

また、生駒市、丹波市、西脇市、奈良県吉野町などの総合計画審議会会長を務めるほか、文化庁芸術支援員、(特活)子ども文化地域コーディネーター協会理事長なども務める。