

タイトル	21世紀の文化戦略(『北海道における発展条件の創出に関する研究-開発庁統廃合後における地域再生政策の検討』(II))
著者	森, 啓
引用	開発論集, 78: 47-61
発行日	2006-08-31

21世紀の文化戦略

森 啓*

目 次

- I 自治体の文化戦略
 - 1. 文化行政
 - 2. 文化のまちづくりは省庁主導では出来ない
 - 3. 今の行政では文化行政にならない
 - 4. 行政の文化化
 - 5. 市民と行政職員の協働
 - 6. 文化戦略の政策交流
- II 文化交流
 - 1. なぜ「文化」が言われるのか
 - 2. 「文化」とは何か
 - 3. 文化は交流によって輝きを増す
 - 4. 交流によって人が育つ
- III 文化振興基本条例
 - 1. 北海道庁・文化振興条例
 - 2. 北海道文化振興条例
 - 3. 総合行政への転換装置
 - 4. モデルとしての東京都文化振興条例
 - 5. 基本条例と公選首長の役割

I 自治体の文化戦略

1. 文化行政

文化行政とは「住みつづけていたいと思い住んでいることが誇りに思えるまちをつくる市民と行政職員との協働の営み」である*¹。

文化行政はタテ割りの部門行政ではない。全行政部門のしごとが文化のまちづくりの営みであるとする。この考え方が八十年代の自治体に普及した。当時、自治体が作成した「文化振興ビジョン」や「文化行政指針」にはこのように書かれていた*²。

ながらく、地方行政は国の法律・通達にしたがって執行するものと考えてきた。地方は省庁が定めた政策を執行するものとされた。ところが、文化行政はどうすれば地域が文化的なまちになるかを考える。省庁からの通達は存在しない。自治省は自治体文化行政の元締ではない。

* (もり けい) 開発研究所研究員, 北海学園大学法学部教授

自治体に文化行政が始まったところに開催された「全国文化行政会議」は自主的な自治体職員
の交流会議であった。そこには省庁職員の出席はない*³。

自治体の文化戦略の課題は何か、その課題を実現する方策は何か、は自治体が独自に考え出
す。政策課題を自治体が自主的に設定するという考え方が定着したことは、自治の思想が自治
体行政の全般に波及していくことになるから戦略として重要なことであった。

文化戦略が自治体に広がったと言えるのは、都道府県・市区町村の首長部局に文化室や文化
振興課などの担当セクションが新設されたことである。

それまでは、文化は教育委員会の社会教育が所管する狭い行政であった。だが、文化行政と
は文化のまちづくりであるとの考え方にもとづいて首長部局に新たな組織がつくられた。文化
室や文化振興課が総合行政の事務局としての役割機能を果たしたところは少ないけれども、文
化行政が文化のまちづくりであり、すべての行政部門のしごとが文化行政であるとの考え方は
広がった。

そうして、文化行政の事業、施設、制度が様々に展開された。例えば文化会館が各地に建設
された。中新田町パッハホール、兵庫県ピッコロシアター、埼玉県松伏町エローラホール、水
戸芸術館のように「理念と思想」の伴った運営がなされるホールが誕生した。次いで、藤沢市
民オペラ、利賀村世界演劇祭、遠野市民の舞台、飯田人形劇カーニバル、湯布院映画祭、沖縄
読谷村の「焼き物の里」のような事業も様々に展開された。文化振興条例、文化振興財団、文
化振興基金の創設も広がった*⁴。

不十分さはあるが画期的な進展である。文化行政が始まった七十年代の当初とは質的に異な
る状況が地域に生じたからである。すなわち、人口が都市に集中し過密化し「人間らしい生活
のあり方」という新たな都市問題が発生し「都市文化」が重要な政策課題になった。過密化し
た都市だけではない。過疎地域も同様である。経済の論理で過疎が進行しているのだから「経
済軸での活性化」をいくら模索しても方策は見出せない。地域が甦るのは異質の価値軸である。
過疎問題は文化の問題であることに気づき、文化軸でのまちづくりが過疎地域の重要課題と
なった*⁵。

つまり、社会の基本構造が「農村型社会」から「都市型社会」に急激に変化したために「都
市型社会の文化」が模索されたのである*⁶。

こうして、都市地域においても過疎地域においても、文化戦略が新たな脚光を浴びるよう
になった。「文化元年」「文化都市」「文化立村」を地域活性化の戦略目標に掲げる自治体が増え
ていった。

2. 文化のまちづくりは省庁主導では出来ない

国の省庁も「文化」「まちづくり」を言いはじめた。しかしながら、文化のまちづくりは省庁
主導では実現できない。社会構造が都市型社会に移行して地域の政策課題が「個性と質」のま
ちづくりになっているからである。

かくて、省庁は政策貧困に落ち込んだ。だが地方支配の権限を維持しつづけるために省庁は予算を確保し、本来は自治体がそれぞれ独自に考えるべき地域の政策課題を、競い合って政策化し補助金をつけて「指定自治体」を募集した。

例えば、当時の自治省は文化施設の有効利用のネットワークへの助成事業と文化施設の人材養成を言い、文化庁は地方の文化ホールと芸術団体のネットワーク化と人材養成に乗り出すと言い、国土庁も地方の文化施設の人材養成と文化担当者の企画・運営能力向上に取り組む、と言って競い合った。

文部省は生涯学習地域整備計画を掲げ、農水省が地域の自然や文化を守り育てる「グリーン・ツーリズム」で宿泊体験の交流施設を地域に整備すると言えば、郵政省は地域文化活動のための施設づくりに乗り出すと言い、国土庁は都会の女性に山村の自然や文化を体験してもらって地域の文化的活性化方策を見つける「山村ディスカバリー92」構想を打ち上げる。通産省が感性豊かな社会の実現をめざして「産業に感性を」と言い生涯学習支援や地域伝統芸能を活用した商工業振興にとりくむと打ち上げれば、建設省は地域の文化・伝統を育み、ゆとり、やさしさ、美しさ、楽しさを創造する都市政策をすすめると言って競い合った*7。

これらは「文化のまちづくり」をめざすものであるから良いことではある。しかしながら、これらはすべて実行部隊として自治体を予定する。つまり、政策は省庁が定めその執行は地方行政にやらせるという明治以来の手法である。だが、これらは無意味なものとして財政の無駄づかいに終わるであろう。なぜなら、文化のまちづくりは、その地域に住む人々が地域の実情に即して課題設定し実現方策を自ら考え出さないかぎり実現しないからである*8。

ところが、省庁官僚は中央の権威と助成金で文化のまちづくりが出来ると考える。量的な基盤整備事業の時代であれば、画一の問題はあるが均一な整備は出来る。しかし、質的な文化のまちづくりは、旧来のやり方では実現出来ない。省庁の政策主導の時代が終わったことに気づかなくてはならない。住んで誇りに思える「文化のまちづくり」は自治体に任せ、権限・財源を自治体に委譲して身軽になって、国際社会に対応する政策を考える時代である。自治体のまちづくり能力は上昇しているのである*9。そしてまた、自治体の国際政策も一段と進展して、市民交流や国際自治体間協定も行われる段階に進んでいることを認識すべきである*10。省庁の政策主導の時代は終了しているのである。

3. 今の行政では文化行政にならない。

省庁が競い合っている政策は何れも先進自治体が開発したものである。自治体が開発した文化のまちづくり施策を省庁がパイロット事業・モデル事業と称して「助成金」つきで「指定自治体」を募集する。これが省庁政策の実態である。

自治体は文化戦略の展望に自信をもってよい。自信をもってよいのだが、今のままでは「文化のまちづくり」はこれ以上進展しない。行政スタイルの転換が不可欠である。行政スタイルの転換とは行政がまちづくりの主役であるとするこれまでの考え方を改めることである。

政策は行政が企画し執行するものであって、住民は行政施策の客体・対象・受益者であるとする考え方が根強く存在している。言葉では「まちづくりの主人公は住民の皆様です」と言うけれども、行政内にある統治行政の考え方は変わってはいない。統治行政では、住んでいることが誇りに思える「文化のまちづくり」にならない。住民を客体・対象とする行政のやり方では、わがまちへの愛情と誇りの感情が人びとの心の内に育たないからである。住んでいる人びとに愛情と誇りの感情が育たなければ文化のまちにならない。

例えば、今の行政の考え方とやり方では、文化会館を建設しても華やいだわくわくするような雰囲気はまちのなかに醸成されない。人間らしい感性が豊かに開花する文化活動の拠点にならない。文化会館は人びとの心を繋ぐために何をしたらよいかを考えたことのない実直な公務員が法規を盾に行政財産としてただ管理するだけの建物になるであろう^{*11}。あるいはまた、莫大な費用で文化イベントを開催しても、行政が主催し住民には参加協力を求める主客転倒の催しになる。これでは地域に人は育たず文化的活力は産み出されず、参加者の数を気にするだけの一過性の催事になるであろう。広場をつくり花や樹を植えても、行政の公共事業として発注し施工されるから、近隣住民は花や樹木が枯れかかっている水をかけ慈しむものにならないであろう。

自治体の文化行政は正念場にさしかかっているのである。まちへの愛情と誇りの感情が人々の心の内に育つのは、住民自身が煩わしいこと、面倒なことも伴いながら主体的に関わるからである。これまでのような統治行政のやり方では文化のまちづくりにはならない。行政が主役であるとする考え方を転換して「しごとの仕方」を考え出さなければ「文化のまちづくり」にならない。

行政を文化化しなければ文化行政にはならないのである。

4. 行政の文化化

行政の文化化とは「現在の行政のままでは文化行政にならない」との認識から生まれた課題概念である。したがって、現在の行政の考え方とやり方に疑問も批判も感じない人には意味不明のことばである^{*12}。

文化行政担当のセクションを新設して人員を配置し予算をつければ、それで文化の行政になると考えるのは錯覚である。

行政とは統治作用であるとの考え方を自覚的に転換しないかぎり、文化行政を名乗っても旧態依然の役所行政で、非文化的な支配と給付の行政になる。

行政の内部に確固として存在している権威的な考え方＝行政理念を転換し、行政のやり方＝行政技術を開発しなければ文化行政にならない。行政の文化化は政策手法の開発である。

ながらく、政策は行政内部で企画し決定し執行するものであると考えられてきた。行政職員は当然のことで何の不都合もないと思っていた。そして、住民が政策立案に関与してくるなどということはあり得ないことだと考えていた。住民もまた、行政に要望し陳情し失望して不信

感を募らせるだけで、自分達がまちづくりの政策主体であるとの気概に乏しくその考え方もなかった。つまり「住民」であって「市民」ではなかった。だがこれでは「文化のまちづくり」は出来ない。「住民」も自己革新して「市民」にならなければ文化行政にならない。

政策の策定と実行は行政の独占物ではない。市民と文化団体も文化のまちづくり政策の主体である^{*13}。市民と文化団体が文化のまちづくり政策をつくる時代である。例えば「神戸をほんまの文化都市にする会」が一年かけて討論・調査・研究して提出した「神戸文化都市プラン」は、神戸新港西地区を市民文化芸術ゾーンに文化開発する計画である。一般に役所内で実はコンサルに委託して作成する商業ベースの開発計画よりも着眼・構想・未来展望ではるかに優れた政策構想である。このように、市民の専門性と政策構想能力が行政を超える時代になっているのである^{*14}。

市民・文化団体と行政の関係は「行政への参加」ではなくて「協働」である。協働とは立場の違いを弁えたうえで政策の策定と実行を協力し合うことである。市民と行政職員が協働しなければ、住んでいることが誇りに思える魅力あるまちはつくれない。自治体の文化行政は今まさにそのような転機にさしかかっているのである。

5. 市民と行政職員の協働

文化行政の質が良いものになるには役所の内側にいる職員の自己変革が必要である。終身雇用でどっぷりと納まっているから、人事・昇進が全てに優る価値であるとする。そのような役所では自己革新は極めて困難である。行政は自分の力だけでは変わらない。外からの刺激と支援が必要である。かつては、役所が市民・文化団体を啓蒙・指導・育成すると言っていた。しかしこれからは、市民と文化団体が行政の質的向上を支援しなければならない。行政は自分の力では改革できない存在である。市民自治の歴史がそれを物語っている。

しかしながら、自分で変わらないのは行政だけではない。実は市民も、文化団体も、企業も自分自身では変わらないのである。相互の刺激が必要である。価値観も技術も制度も問い直しが必要になっている転換の時代であるから、自分だけでは、同業者だけでは何が問題であるのか、は見えない。見え難いものを見るにはどうするか、異種交流である^{*15}。

転換期の時代のキーワードは異種交流である。すなわち、市民、文化団体、企業、行政が、文化のまちづくりで協働するには、まず相互交流を行うことである。

文化行政が始まった初期のころ、担当職員によって自主的に全国文化行政会議がつくられた。この会議は府県と市町村の担当者が共通のテーブルで交流する場であった。そこに意味があった。人事異動で文化室に転勤して来た人や新設された文化室の職員で情熱のある人は交流の場を求める。自治体学会の分科会がしばらく市民・文化団体・行政職員の交流の場であった。だが、文化の分科会を毎年続けるのは、自治体学会のテーマが多様であるから困難になった。だが、交流の場はさらに一層必要になっていた。

6. 文化戦略の政策交流。

91年2月、徳島で「文化の見えるまちづくり政策研究フォーラム」が開催された。このフォーラムには、自治体職員、芸術芸能団体、鑑賞団体、企業の文化担当、歌手、俳優、指揮者、市民、学者など多業種の人々が参加した^{*16}。例えば「全国文化の見えるまちづくり政策研究交流フォーラム」である。このフォーラムは「文化戦略の展開」を討論する異種交流の場である。

毎年全国持ち回りで開催する。参加者は、自治体の文化戦略担当職員、公共ホール職員、文化財団役職員、企業の文化担当、芸術芸能団体役職員、指揮者、オペラ演出家、俳優、歌手、学生、コンサル、研究機関、市民、首長、議員など多種多様である。相互を触発し視野を広げる。

第一回 「「参加」から「協働」へ」	1991-2 / 1～2	徳島市
第二回 「地域の人・ころろ・ロマン」	1992-2 / 5～6	宇都宮市
第三回 「文化を発信するまちづくり」	1993-11 / 11～12	沖縄市
第四回 「もう一つの文化発見」	1994-11 / 17～18	宮城県（仙台）
第五回 「自然と文化の共生」	1995-7 / 20～21	高知県中村市
第六回 「文化のネットワーク」	1996-10 / 17～18	北海道（札幌）
第七回 「歴史と未来が会えるまち」	1997-10 / 16～17	静岡県（伊豆長岡）
第八回 「水俣で21世紀を発想する」	1998-11 / 11～13	熊本県（水俣）
第九回 「自治文化政策ルネッサンス」	2002-11 / 21～22	吹田市
第十回 「土と炎のまち・文化メッセージ」	2003-11 / 20～21	多治見市

（注）

1. 首都圏文化行政研究会編「新編・文化行政の手びき（公人社）」3ページのこの定義が、文化行政の総括的な説明として一般化していると言ってよいであろう。
2. 豊中市文化振興ビジョン、日田市文化振興指針、立川市文化振興計画懇談会提言書は策定の経過も含めて現在の自治体の文化行政指針としてトップクラスである。
3. 地方自治職員研修：臨時増刊「行政の文化化読本」に〈全国文化行政会議の歩み・全国文化行政シンポジウムの歩み〉が収録。第一回シンポの概要は地方自治通信80年2月号。松下圭一・森 啓編著「文化行政」学陽書房333頁には初期のころの自治体文化行政の動向と全国文化行政会議の問題意識が記録されている。
4. 自治体文化行政の成果の総括は学陽書房「市民文化と文化行政」で森が整理した。文化のまちづくりの実践例は田村明・森 啓編著「文化行政とまちづくり」時事通信社に32人のキーパーソンが報告している。
5. 月刊自治フォーラム（自治大学校編）「特集：地域文化の振興」93年8月号
6. 松下圭一「都市型社会の自治」日本評論社は工業化・民主化の進展によって日本社会の構造が「農村型」から「都市型」に移行して分権化・国際化・文化化が戦略課題になったと指摘
7. 時事通信社「地方行政」週2回刊は省庁と自治体の政策動向の情報紙として有用便利。本文の例示はすべて「地方行政」から

8. 田村明「都市ヨコハマをつくる」中公新書 本書は著者の体験に基づくもので、都市づくりの主体は市民であり人であると書かれている。技術系、事務系、市民、文化団体の人々の必読の書
9. 松下圭一「市民文化は可能か」岩波書店 139 頁「考え方座標軸」として政治イメージの転換の重要さを説く
10. 松下圭一「自治体の国際政策」学陽書房 自治体は「国際交流」の段階から「国際政策」に飛躍し政策自立している実態を編集
11. 文化会館が各地に建設されて問題が顕在化した。公務員が行政財産として管理するだけであるからハコモノ批判が噴出。まちづくりの関係を明らかにすることをめざして編集した「文化ホールがまちをつくる」学陽書房に文化ホールの問題状況が収録
12. 行政の文化化の説明が様々になされるが「文化に行政を」が文化行政で、「行政に文化を」が行政の文化化であるとの説明は語呂合わせ、ことばだけの説明では何も問題を解明したことにはならない。行政の文化化が課題概念であることは、上田篤編著「行政の文化化」学陽書房 226 頁〈行政の文化化の系譜、意味と実践〉
13. 政策は行政の独占物でないの指摘は、松下圭一「政策型思考と政治」東大出版会〔政策の定義とレベル〕公共政策は基本法の手続きを経て政府政策となる 10 頁参照
14. 宮本憲一・平田康・竹山清明「市民がつくる文化のまち・神戸」労働旬報社は行政がコンサルに委託してつくる開発計画書の水準を超えた文化開発計画である。重要なことは宮本憲一氏が序章に書いているように神戸市がこの政策提案を受け止めることであろう
15. 第 54 回全国都市問題会議（92.10.15）のテーマは「都市の未来——ヒト・まち・交流」基本文献集 266 頁「交流による都市の活性化」
16. 第一回徳島フォーラムの論点は地方自治ジャーナル（91 年 5 月号）

II 文化交流

1. なぜ「文化」が言われるのか

八十年代に日本の各地で「文化」「まちづくり」という言葉がさかんに言われた。

企業も役所も農協も商工会も町内会も商店街も青年会議所も「文化」を唱えた。省庁・都道府県・市区町村は「文化振興・文化のまちづくり」を言い、企業は「文化メセナ」と言った。なぜであろうか。

顧みれば、焼け野原の戦災復興からの再出発であった。ただひたすら生産一途の経済発展を至上の価値として勤勉に働き続けた。物的には豊かになり便利になったが、人間的な「社会のあり方」「生活のし方」と言えるだろうか、これでよいのだろうかとの疑問が人々の心に生じた。「文化」は社会のあり方や価値観が問い直されるときに言われる言葉である。それで「文化」という言葉をさかんに言うようになったのであろう。

「文化」が言われた第一回は、明治の急激な近代化のときであった。二回目は焼け野原からの再出発のときであった。八十年代の「文化」は第三回目である。地域のあり様と暮らしのあり方を「文化」という言葉を手掛かりに「問い直そう」としたのであろう。

2. 「文化」とは何か

文化はそのときの問題認識によって様々に定義される。文化という言葉で「問い直そう」としているのは、工業技術文明の発達によって出現した都市型社会に相応しい「人間らしい価値と技術」である。すなわち、機能と効率の工業技術文明がもたらした利便性と引き換えに失ってきた「さまざまな価値」、ゆったりとした時間、心を和ませるみどり、水辺の潤い、芸術芸能のたのしさ、家族との団欒など、心を満たし感性を開花させる人間として不可欠な価値である。計量化できない価値とそれをもたらす技術が「文化」という言葉で求められたのである。

文化のまちづくりとは、そのような価値と技術を地域社会のなかにつくり出す営為である。人間らしい感情を育て感性を豊かに開花させる「装置と制度」をつくり、主体が育つ「条件」を整備し、そのような営みを支援することによって、人間らしい文化的な地域社会をつくり出すことである。

3. 文化は交流によって輝きを増す

地域文化が会話の主題になったとき「私のところにはこれと言った文化はない。文化不毛の地です」という言い方がしばしばなされる。

それは、地域に文化がないのではなくて地域の文化が見えていないのである。

自分のまちが見えなければ、わがまちの誇るべき文化は何であるのかが分からなければ、文化のまちづくりはできない。ただ住んでいるだけでは地域の良さも悪さも分からない。比較の物差しがないからである。生まれ育った土地を出て異郷で暮らした人には故郷の良さも足りないところも見えてくる。異文化は鏡である。文化は異文化と衝突して磨かれ交流して洗練される。個性のある魅力のある人間らしいまちをつくるには異なる地域との交流が不可欠である。

「シンポジウム」「フォーラム」「パネルディスカッション」は花ざかりである。全国各地で視察・交流・研究討論が盛んに行われるのはそのためである。

しかしながら、それらの交流やシンポジウムが地域に文化を根づかせ花開かせる討論になっているであろうか。問題の所在と構造が明らかになり、解決実現する方策を見出す討論になっているであろうか。

地域と文化にさしたる意見をもたない著名人がパネリストとして壇上に並んでいる「フォーラム」や「シンポジウム」が多いのではないか。

「シンポジウム」が顔見せイベントになっているとの批判がある。

これは、開催する側の問題である。企画する人の問題意識が薄弱であるから「人が集まれば成功した」と考える。問題は討論の内容である。

4. 交流によって人が育つ

人が地域に文化を花開かせる。「文化のまちづくり」には専門家はいない。評論的一般論は不要である。重要なのはリスクを覚悟して実践したキーパーソンの発言である。キーパーソンだ

から見えた「問題の提示」と「体験に裏づけられた所見」が重要である。その問題提起と所見をもとに参加者が自身の問題を見据えて解決実現の方策を自分で考える。これが交流の意味である。

地域それぞれが「住んでいることが誇りに思える社会」になるには、キーパーソンとも呼ぶべき人の誕生が不可欠である。キーパーソンは他者によって養成されるのではない。自身を変容させ自ら育つのである。指導者養成事業などと称する行政施策で育つものではけっしてない。

時代転換の意味が見えず地域社会の質的变化を見ようとしなない役所が地域の指導者を養成しようと発想すること自体が時代遅れの自己証明である。

交流によるカルチャーショックが人の感性を触発し、キーパーソンとの出会いによって、感嘆し驚愕し自身の座標軸が揺らいで、その衝撃が今まで不可能と思っていたことを「何とか出来ないものか」と考えさせる。挑戦し実践して成就した感動が自身を育てるのであろう。

キーワードは「交流」である。各地で体験交流・研究討論が様々に行われている。意味があるのは異種交流である。実際例を眺めてみよう。

〈文化の見えるまちづくり政策研究交流フォーラム〉

第一回は 91 年徳島、第二回は 92 年宇都宮、第三回は 93 年沖縄で開催した。第四回は宮城県が事務局で 94 年 11 月仙台で開催する。参加するのは自治体の文化行政担当・公共ホール職員、企業の文化・メセナ担当、芸術芸能団体役職員、指揮者、オペラ演出家、俳優、学者、学生、コンサル、地域の研究機関、市民、市民団体、議員、首長など多様である。事務局は自治体であるが主催は実行委員会方式である。この異種交流フォーラムの特色はキーパーソンが会して政策を討論することにある。行政の文化振興も、企業の文化支援も、芸術芸能家の文化創造も、市民のまちづくりも、文化団体の創造鑑賞も実は暮らしの現場で提携し協働しなければ実現しない政策課題であることに気付いたからである。次第に顔見知りが増えていく。文化発信社会をめざすキーパーソンが育つ情報交流の場である。

〈尾張自治体学会を展望した岩倉市の行政の文化化フォーラム〉

山内一豊の妻でも知られる尾張岩倉市で 94 年 1 月「行政の文化化フォーラム」が開かれた。名称がこの異種交流フォーラムの思想を体現している。行政の文化化というのは、今の行政のままでは文化のまちづくりは出来ない行政スタイルの転換が不可欠であるとの課題概念であるのだが、岩倉市は理屈でなくしなやかに行政文化の自己革新を進めている。すなわち、ゴミ環境部会、桜の名所でもある五条川部会、文化芸術のまちづくり部会の三部会をそれぞれ公募した市民 10 人と行政職員 10 人で政策研究グループを結成し、各部会は一年かけて先進自治体や地域を視察し交流して政策提案にまとめ、全国自治体に案内を出し呼び掛けて公開の政策討論を行った。会場は満員盛会立って討論する状況であった。文化発信社会は行政・住民・団体・企業の協働が不可欠であることを確認し参加者は尾張自治体学会への展望を語りあった。

今では古典となった事例であるが、衝撃波を全国に発信した実践例を列举すれば、建設省が

認めないと言っていた国道を買物公園にした北海道旭川，地方議会での土地所有権制限は不可能と言われたたっていた広瀬川流域景観保全条例を制定した仙台，都市計画決定されていた高速道路を変更して地下化した横浜，町民のこころの内に町への愛情と誇りの感情が今も育っている宮城県中新田町バツハホール，熱エネルギーが石炭から石油に転換したため失業者がまちに溢れ昼間から酒を飲む大人のうしろ姿をみてか中学生非行率県下一位の宇部の「花と緑と彫刻のまち」への変容，城下町米沢の旧地名復活の市民運動，都市美文化賞の金沢，町並み保存の愛媛内子町，都市化により消失しかけていた首里・登窯を復活させた沖縄読谷村⁴⁾。

これらに共通しているのは，

第一に人間的な潤いや豊かさという質をもとめたまちづくりである。

第二は市民・団体・企業と行政の間にさまざまな協働の関係が生まれている。

第三はまちづくりに携わった人びとの心の内にまちに対する愛情と誇りの感情が育ち，まちづくりづくりを通して人が育ちキーパーソンが誕生していることである。

都市型社会の成熟によって，地域社会の公共課題が量的な基盤整備から質的個性的なまちづくりに移行した。都市型社会の政策課題を実現達成するには行政の文化化が不可欠である。地域の魅力・美しさ・潤いは，行政だけではできない。行政への参加という言い方は無意味である。その言い方は依然として「公共政策の主役は行政である」する統治行政の考え方である。行政と市民・企業・団体が協働しなければまちづくりはできない。すなわち，日本の各地が個性的な瑞々しい文化を相互に発信しあう社会になるには「行政が変わらなければ」ならない。これまでの考え方・システム・すすめ方をそのままにして，ことばだけを言い換えるやり方では日本の各地が文化発信社会にはならない。すなわち，公務員が文化化して自治体職員になり，住民も文化化して市民になり，企業も文化化して企業市民になり，文化団体もタコ壺から出て連携し地域に足をおろして市民感覚を身につけなくては「文化のまちづくり」にならない。

(注)

<1> 田村明・森 啓編著「文化行政とまちづくり」時事通信社

本書には北海道から沖縄にいたる「文化のまちづくり」の実践例がキーパーソンによって報告されている。

III 文化振興基本条例

1. 北海道庁・文化振興条例

1994年6月，北海道庁は文化振興条例を制定した。文化戦略として「基本条例」を必要とする段階に入ったからである。

自治体の文化振興条例の制定は80年代に始まった。

秋田市と東京都は83年，横須賀市は85年，熊本県は88年に制定している。それらの条例は

文化行政の展開に意味ある役割を果たして今日に至っている。

北海道では北海道庁と相前後して、様似町でも自然及び歴史的風土に培われた個性豊かな文化の創造をめざす基本条例として文化振興条例を制定した。道北の美幌町でも文化団体による文化振興条例の制定運動が起きた。

深刻な過疎に苦しんでいる市や町では文化軸での蘇生策を模索しており、全国の県市町から北海道庁に文化条例の照会問い合わせが続いた。

産業構造が急速に変化して高度情報産業社会となり、人口が都市に集中して異常な過密都市と深刻な過疎地域に分極化し、都市的生活様式が全般化して社会構造が農村型から都市型に変化したから、現状を打開して人間らしい生活環境と人間らしいライフスタイルを模索したのである。

けれども、制度も施設も装置も仕組みも人々の価値観も農村型社会のままであるので、急激な環境変化に対応できない。都市型社会に見合った社会公共の制度・装置・仕組みを創り、価値観・ライフスタイルを育てなければならない。

自給自足を基本とする農村型社会と異なり、都市型社会は市民と行政の協働による公共政策を不可欠とするから文化戦略が必要となったのである。

文化行政を「住んでいることが誇りに思えるまちをつくる市民と行政職員との協働の営為」と定義するのならば、この状況変化に対応出来る文化行政の態勢をえなければならない。即ちそれが、基本条例としての自治体文化振興条例である。文化行政が始まった七十年代の初頭には想像することが出来なかった状況が各地に起きたからである。

2. 北海道文化振興条例

北海道文化振興条例は五章・二十三ケ条の条例である。特色は「前文」があること、「文化基金の設置」が規定されていることである。

前文のついた自治体条例はめずらしい。北海道庁では自然環境保全条例だけである。根底にある思想・価値観・考え方の転換が不可欠な条例には本文を通底する思想と原理を示すための前文を必要とするのであろう。

北海道文化振興条例のもう一つの特色は、第四章で「文化基金」を七ケ条に亘って規定し、「道民の文化活動の促進に関する事業その他の北海道における文化の振興を図るために必要な事業に要する経費の財源に充てるため北海道文化基金を設置する」と規定したことである。この規定が東京都文化振興条例、熊本県文化振興基本条例とは異なる特色である。

つまり、条例本文で「文化基金の設置」を明示することによって「理念」を謳うだけの文化振興条例にせず、さらにまた、将来における庁内外の諸条件の変化によって文化振興政策が後退することのないように、「条例の実効性」を財政面で担保したことである。したがってまたそれだけに、この規定を巡って道庁内部で二カ年にわたる「条例案策定のドラマ」が水面下で繰り広げられた所以でもある。

東京都文化振興条例にはこのような財政裏付けの規定はない。熊本県文化振興基本条例は第八条で「基金の設置等文化振興施策の実施に必要な財政上の措置を講じるよう努めなければならない」と規定しているが「努力規定」である。

「文化振興」の概念が未だ抽象性を保有するが故に、理念を提示するだけの条例に留まらないための「実効性担保の配慮」は重要である。

当時の北海道庁財政当局の論理は「予算編成とは具体的な事業費を積み上げるもの」であって、「如何なる事業を行うかが空白未定のまま」では、一定の金額を基金として予算計上するのは「財政査定を空洞化するもの」である。そもそも「基金」なるものは「資金計画」であって「政策」ではない、と。

この論理に対して「条例で文化基金の設置を定めること」「基金の額は一般会計予算の概ね1%とすること」、そのことがまさに「政策」なのだと応酬したと伝えられている。

北海道庁内における文化振興条例の制定経緯は「行政内システム変革のドラマ」でもある。都市型社会に対応するための「公共政策形成のモデル事例」であると言える。即ち、これまでの行政では体験のない「文化振興」という政策課題に対応するのであるから、既成の「行政理念と行政手法」の転換が必要となるのである。

つまり、行政内の伝統的な考え方・予算編成の仕方・庁内の手順慣行に変革を迫ることになるのである。したがって、若干の緊張と摩擦は避けがたい。まさに「行政の文化化」が必要となるのである。

繰り返して確認するならば、北海道文化振興条例の特色は実効性を担保するために基金設置を条例本文に規定して「一定金額の積立を始めた」ことにある。

次の問題は、市町村と連携し市民・企業・団体と協働する具体的文化振興施策を策定し実行することである。

3. 総合行政への転換装置

文化を振興するとは、まちを文化的に変容させることである。

まちが文化的に変容するとはどのようなことか。次の二つであろう。

一つは、そこに住む人びとのライフスタイルが変わる。人びとの感性が開花し人間らしい感情が豊かに育つことであろう。

もう一つは、まちが美しく魅力的に変容する。自然・歴史・景観が保全修景され、都市美が創り出され、人間らしい感情が育つまち、に変わっていくことである。

だが、現在の行政のままで、それが出来るであろうか。人々の感性が豊かになるには、体験、交流、機会、情報、装置、制度、施設の整備が必要である。だが、今の行政ではできないであろう。

住民を客体とし行政サービスの受益者とする現在の行政手法ではまちは美しく魅力あるものにならない。人びとの心の内にまちへの愛情と誇りの感情が育たない。現在の行政の考え方と

行政手法を変えなければ、まちは文化的に変容しない。

如何にして「行政理念と行政手法」を転換するのか。それらはながらく続けてきたものであるから、容易には変わらない。「理念の明示」と「持続した実践」が必要である。理念を明示し実践の根拠を定めた基本条例が重要である。

即ちそれが「文化振興条例の制定」である。

これまでの行政は省庁政策のタテワリ事業行政であった。タテワリ事業では美しく個性と魅力ある質のまちづくりは出来ない。都市型社会の公共政策はすべてが面的立体的なまちづくりであるから、タテワリの通達行政ではまちを個性と魅力あるまちに変容させることはできない。

自治体行政を総合行政に組み替えなければ文化のまちづくりはできない。

そこで、総合行政への「転換の仕組み」として「文化振興条例」を制定するのである。文化振興条例は文化のまちづくりの基本条例である。

4. モデルとしての東京都文化振興条例

東京都の文化振興条例は文化のまちづくりの基本条例として機能し始めた。

第一章の総則で「都の責務として、行政施策に文化の視点を取り入れる」と規定し、第二章で文化振興のための施策を具体列挙し、その第十四条で「文化の視点にたつまちづくり」を規定している。その第十四条規定を受けて翌年「都市景観デザイン推進要綱」が定められた。六ヶ条の要綱であるが、総合行政をめざした全庁的調整の要綱である。第二条で都市景観デザイン推進の具体化のために「関連する各局の施策の調整を図る」と規定し、第三条で都施設のデザイン、地区景観整備、歴史的建造物の景観意匠、その他都市景観デザインを推進すると規定し、第四条で事業実施に際しの各事業局・庁・関係市町村との調整の方法を規定した。

文化の概念が包括的であるために一般には文化振興条例は抽象的な理念規定に留まりがちである。問題は「条例をいかにして実効性あるものにするか」「いかにして具体化させるシクミを装備するか」にある。東京都条例は条例本文の規定も具体的であるのだが、注目すべきことは、条例規定を具体化させる要綱がその後の文化のまちづくりの進展に伴って定められたことである。文化振興条例の規定を具体化するこのような要綱や準則が各局・各課でつくられていけば、タテワリ事業をまちづくりの総合行政に変えることができるであろう。これが行政の文化化の実践である。

東京都の文化振興条例はその運用を含めて文化のまちづくりのモデルであると言える。それ故に、北海道様似町の文化振興条例は東京都条例を参考にして、自然及び歴史的風土に培われた個性豊かな文化を創造する「まちづくり基本条例」として制定した。熊本県文化振興基本条例は第五条で「県は、文化振興施策の基本方針を定めなければならない」として「文化をはぐくむ環境の保全と形成」などの六項目を列挙した。熊本県ではこの第五条を受けて文化振興基本方針を定めているが、東京都のような推進要綱が各課で作られたならば「文化振興基本条例」になったであろう。

北海道文化振興条例も、第六条で「文化振興指針を定める」と規定し第二項で「道民文化活動の促進」「芸術鑑賞等機会の拡充」「人材育成」「文化交流」「文化環境（施設）の整備」「文化遺産の保存活用」「文化性に配慮したまちづくりの推進」を掲げている。

七つ目の「文化性を配慮したまちづくり」が、文化振興条例の存在意義を計測する意味で今後重要なポイントになるであろう。当時、北海道庁には「住宅都市部」に「まちづくり推進室」があった。このセクションの事業と文化振興条例第二条の「道は、道が実施する文化の振興を図るための施策の体系を明らかにし、文化振興施策を総合的かつ効果的に推進する責務を有する」の条例規定とが、緊密な関連をもてば文化振興条例が「まちづくりの基本条例」としての意味を高めたであろう。まちづくり推進室の事業だけではない。商店街景観も農漁山村風景も歴史景観も文化のまちづくりである。

文化振興条例の規定は基本方向を示すものであるから条例を具体化する制度化が重要である。94年4月、北海道庁内に設置された文化行政推進協議会が東京都のような「推進要綱」あるいは「文化条例を根拠とする制度」を道庁内に装備したならば文化振興条例はさらに「意味ある条例」になったであろう。

5. 基本条例と公選首長の役割

自治体に文化戦略が広がったのは地域社会が文化を求めていたからである。

工業技術文明の利便性と引き換えに失った「計量化できない様々な価値」を回復し創造するのが文化のまちづくりである。

自治体文化行政はタテワリ行政ではない。質的な個性と魅力のまちづくりで公選首長の役割は大きかった。首長の役割は自治体独自の政策をスタートさせることにある。都市間に格差が増大する時代である。

都市基盤整備の時代は省庁政策の下請け執行で従属的受動的であっても何とかあった。だが受動的な政策執行ではまちは輝きを失い衰退する。職員の政策能力の有無でまちの運命は右と左に分れる。首長は自治体職員を育てなければならない。

「公務員の研修」では「自治体職員」は誕生しない。自治体職員が育つのは、眼の前にある待った無しの都市型社会の政策課題にチャレンジすることである。前例なき困難な課題に全力で取り組んで職員としての誇りと責任を自覚することである。人は課題に直面し対決して潜在能力を顕在化する。自らを育てるのである。省庁政策の従属ではぬるま湯公務員に堕するのは当然である。

毎年四月の新採用職員が数年のうちに死屍公務員になっていく。瞳を輝やかす自治体職員が誕生するか否かは首長次第である。

重要なことは、自治体を政策主体に組み替えることである。政策能力を持つ地方政府にすることである。それが公選首長の責務である。省庁タテワリ行政への従属では職員は育たず人間らしいまちづくりは出来ない。

文化振興条例を制定して各部各課がこの条例規定を具体化する要綱をつくり，連携し運用し制度として定着させる。それがタテワリ行政から総合行政のまちづくりへと変容させる。その過程で「地方の公務員」が「自治体職員」へと自身を変容させる。自治体文化戦略は新たな段階に入った。

参考文献

1. 松下圭一「政策型思考と政治」東大出版会 18 頁
2. 森 啓「地域文化の振興と自治体の役割」月刊「自治フォーラム」93/ 8
3. 首都圏文化行政研究会編「新編・文化行政の手引」公人社 3 頁
4. 北海道新聞 94/ 1/ 5 一面に「道，文化振興へ「1 %基金」全国一の 250 億円に」
5. 北海道の文化シナリオを考える円卓会議の設置及び会議経過，北海道文化振興条例検討会議経過。
6. 94 年度は 30 億 当面 100 億，一般会計 1 %を目標とする。
7. 森 啓「自治体の政策研究」公人の友社 51 頁〈職員研修所の再編成〉
8. 「自治体職員の能力」公人の友社ブックレット