

日本における文化政策の財政問題

金 武 創

I はじめに

わが国の文化白書は「国民の自発的活動を刺激し、伸長させるとともに、国民全てが文化を享受しうるための条件を整える」¹⁾と文化政策を定義しているが、必ずしもこれが実現しているとは言い切れない側面も認められる。確かに経済発展とそれに伴う生活観の変化が新たな政府の役割を誘発すると考えてみれば、文化政策はその代表例の一つとみなすことは可能であろう。にも関わらず「ハコモノ行政」「だれも使わない文化ホール」としばしば批判されるのはなぜであろうか。

このような問題意識から、日本の文化政策を考察するのが本論文の研究目的である。具体的には、文部省(含む文化庁)関連の財政統計資料を国際基準に照らし合わせて再構成し、時系列あるいは分野別に分析する。ただし、日本の文化政策の特性を明らかにするために、議論の一部は実演芸術の支援に対象を限定する。

論文構成は以下のとおりである。第一章では、本論文の研究目的とその背景を述べる。その上で、先行研究の背後にある共通点と新たに得られる三つの論点を提示する。第二章では、1965年から現在までの日本における文化政策の財政問題を論ずる。文化政策の範囲、文化財政の支出分野および支出の性質を設定し、その財政規模の把握に努める。そして、国民経済における位置付け、国と地方の財政負担の比較、分野別あるいは支出項目別等を分析する。第三章では、先の財政分析をふまえて、第一章で提示した三

つの論点を中心に、日本における文化政策の財政問題を論ずる。最後に、今回の研究における到達点と残された課題を示し、今後の研究方向を示す。

1. 文化経済学における文化政策をめぐる議論

財政学的見地から日本の文化政策を分析する準備として、文化政策のうち、特に芸術支援政策に焦点をしばって、欧米の文化経済学の代表的研究を概観しておこう。その際、政策目標と具体的方策という二つの論点に特に留意する。

(1) 文化政策の目標

——間接的便益をめぐる議論——

文化経済学の基礎を築いた Baumol & Bowen [1966] は、全米各地の舞台芸術団体の財政データから、舞台芸術の現状と問題点、公演費用、実演家の給与、チケット価格等に関する綿密な財政分析を試みた。その結果、舞台芸術はその生産性の低さから慢性的な赤字を抱え、経済発展の中で常に取り残される危険性があることを指摘した。その上で、通常市場メカニズムが働かないが消費者の需要が認められる公共的な性質を併せ持つ財・サービスである「混合財」の範疇に舞台芸術が含まれると考えた。そして、芸術活動が観客に直接的便益を提供するだけでなく、共同体全体に「国家に付与する威信」「周辺ビジネスへのメリット」「将来世代への継承」「教育的貢献」という4種の間接的便益を提供すると推論したのである²⁾。

この指摘に関連して、Towse [1994] は「選択的需要の確保」「将来世代への継承」「国家の

1) 文化庁 [1988] 25ページ参照。

2) Baumol & Bowen [1966] pp. 370-386 参照。

威信」「漏れ便益」「価値財（選好の形成）」の五点を示している³⁾。同様に、Heilbrun & Gray [1993] は「将来世代への遺産」「国家の独自性と国家的威信」「地方経済への便益」「自由な教育への貢献」「芸術への参画による社会的改善」「芸術面での革新の奨励」の六点を提示している⁴⁾。しかしながら、芸術文化活動における間接的便益が完全には否定できない存在であるものの、経済学的手法がそうした便益の大半を測定できないという点が、一連の先行研究における共通の結論であった。今回は芸術文化活動には何らかの間接的便益が認められると仮定して、次の議論に進みたいと思う。

(2) 文化政策の方法

——補助金芸術をめぐる論議——

Frey & Pommerehne [1989] は文化政策の具体的方策を「(芸術に) 望ましい条件整備」「直接的あるいは間接的財政支援」に区分した⁵⁾、この枠組みの后者を中心に文化政策の方法論をここで整理しておこう。

芸術活動に対する直接あるいは間接的な財政支援のうち、間接的な財政支出である「租税支出」とは、非営利団体に対する寄付や贈与に対する一定割合の税控除がなされる、いわば「納められない税による支援」と言える。芸術機関に積極的に贈与する寄付者の選択行為自体は、あたかも市場で自らの選好に基づいて消費行動をする姿と重なる部分があると思われる。民間企業あるいは個人からの寄付／贈与が文化活動の主要な財源を担っているアメリカの現状をかんがみした場合、これは文化政策の一部を市場原理にゆだねた制度と評価できる。

一方、欧州では、芸術団体に対する大規模な補助金給付が進められ、直接的な財政支援が文化政策の主要な方策として認められている。一見すると、芸術家を支援し、自由な芸術活動を保障していた王侯貴族の役割をそのまま政府が肩代りしたかようにも映るが、この制度は歴史

的な慣習という理由以外の公的資金を導入する(経済学的) 合理的根拠を有していない。むしろ、毎年同じ団体に補助金を交付した場合、芸術官僚と芸術団体との間で癒着が生ずる危険性を指摘しておくべきであろう。

この点に関連して、イギリスの芸術支援政策を研究対象としたピーコックは消費者主権を前提とした議論を進めた。例えば、1960年代後半のイギリス芸術評議会に関する研究から、(a)補助金の大半が音楽分野、特にオペラ団体へ集中していること、(b)交付先団体の本拠地の大半がロンドンに集中していること、(c)交付先はプロの団体に限定、という三つの特性を明示した⁶⁾。そして、生産者補助金ではなく、教育システムに補助金を交付することで、将来世代の選好関数を改善することを長期的な解決策として示したのであった。また、短期的解決策として、彼はバウチャー制度に代表される個人(消費者)への補助金給付を示唆し⁷⁾、(芸術)生産者への補助金はエスタブリッシュメントな団体に有利で不公正な制度であるのに対し、消費者への補助金こそが(芸術支援の)手段と目的が一致する最良の方策と指摘した⁸⁾。

ところで、「富を持ちうる者(団体)が芸術活動を金銭的(あるいは他の方法で)に支援する」ことを「芸術支援」と定義した場合、ある国における芸術支援政策が間接的財政支援と直接的財政支援に分類できる背景には、各国が依拠する根本原理の存在がうかがわれる。

6) Peacock [1969] pp. 332-335 参照。

7) これについては、(a)バウチャー配分対象者の設定あるいはその配付方法に関する問題点、(b)バウチャー受給者以外の鑑賞希望者はその受給者から安価にバウチャーを購入できるのかというバウチャー取引の是非、(c)芸術鑑賞にかかるバウチャー以外の個人費用(交通費、時間費用、機会費用)の負担等、様々な問題点が残されていることも彼は同時に指摘している。加えて、単一の中央団体だけではなく、各地方芸術支援機関が芸術補助金交付システムに関わることで、複数の芸術評価機関による補助金給付システムを確立することも想定した。しかし、実際には、システムの複雑さが官僚機構の拡大、ひいては財政膨張を招き、1980年代以降は組織の縮小を余儀なくされたのであった。金武 [1994] [1996] 参照。

8) Peacock [1994] 参照。

3) Towse [1994] pp. 145-149 参照。

4) Heilbrun & Gray [1993] pp. 205-209 参照。

5) Frey & Pommerehne [1989] pp. 180-186 参照。

一般論として、アメリカの社会運営は市場原理に基づいていると言われる。したがって、ある特定の芸術機関を自ら選択し、寄付や贈与をする行為は一種のポピュリズムに基づいた制度ともいえるが、それはあたかも市場で消費者が自らの選好に基づいて消費活動をするのと同じ原理に依拠しているようにみえる。このことから、芸術活動への公的支援において、市場原理に適合した手法が他国と比べ、制度化されやすいと指摘できる。これに対して、ヨーロッパ諸国の社会運営はヒエラルキー原理に依拠していると理解できる。この視点からみれば、芸術団体に対する補助金交付はヒエラルキーの上位にある政府機関／専門機関から、文化活動に伴う間接便益を国民に供与するシステムという仮説が成り立つ。

いずれにしても、芸術支援政策における具体的手法がその国の社会を運営する原理に依拠している可能性を考慮して議論を進める必要があるだろう。

2. 文化政策研究の新たな論点の明示

前項では、政策目標と具体的方策に区分して、文化経済学による文化政策研究の潮流を整理した。しかし、研究対象が欧米に限定されてきた点に着目すれば、先行研究には所与の前提条件が隠されている可能性があるかもしれない。ここでは、先行研究で所与とされたと思われる三つの論点に言及する。

(1) 文化インフラストラクチャーの不均衡

はじめの論点は文化インフラストラクチャー⁹⁾に関する問題である。仮に、インフラストラクチャーを「生産と消費の共通基盤となる大規模施設」と狭義に定義すれば、国民が文化活動を享受する条件を整えるという文化政策の役割の一つに文化インフラストラクチャー整備も含まれていると判断してよいだろう。しかし、文化施設の機能を十分発揮するためには、それを引き出すためのソフトウェアが施設と同

時に整備される必要がある。

本来であれば、ハードウェアとソフトウェアは相互作用するのであるから、同時に整備されるのが当たり前といえる。しかし、遅れて近代国家の道を歩み始めた欧米以外の多くの国では、短期間で模倣が可能なハードウェアの整備を優先し、ソフトウェアを軽視する可能性を推察される。

同様に、日本の文化政策においても、ハードウェアの整備が優先され、相対的にソフトウェアへの投資はおそなりにされがちであるとしば指摘される。当然、ハードウェアの整備と同時に、それを利用するためのソフトウェアの整備が必要とされるが、現実にそれが実行されたかどうかは定かではない。そこで、今回は日本における文化インフラストラクチャーのソフトウェアとハードウェアの不均衡な発展を仮説の一つとして提示しておこう。

(2) 複数の文化基軸

欧米における西洋文化の存在は暗黙の前提条件であったと考えられることから、私たちは過去の研究が単一の文化基軸上の議論にすぎないと容易に気付く。これが第二の論点である。

欧米以外の大半の国々が近代国家制度の導入に付随して、一種の価値財として西洋文化を位置付けていることは歴史的事実であろう。したがって、そこには土着的な伝統文化と西洋文化が混在する可能性が高く、先行研究では自明の理であった「単一の文化基軸の存在」という前提条件を安易に受け入れることはできない。もちろん、私たちは文化の価値判断をする立場にないが、単一の文化基軸を所与としない研究姿勢が求められる。

こうした視点に立って、日本における文化基軸をみてみると、(a)アジア等の外来文化の影響を受けながらも、19世紀末までに形成、普及した高度な近世国民文化と(b)明治時代以降、外来文化として流入した西洋文化に分類できる。明治維新直後、政府は伝統的な近世国民文化を否定する一方、義務教育課程に西洋音楽と西洋美術を導入した。そこには、西洋的な音楽と美術

9) 文化インフラストラクチャーについては、池上[1990] 54-56ページ参照。

の教育訓練を通して、国民意識を定着させる政府の意向がうかがえる。さらにいえば、一種の価値財としての西洋的な音楽と美術の位置付けは明治政府の富国強兵政策の要の一つとも理解できる。同時に、それ以外の演劇やオペラ、陶芸等に関して言えば、個人生活を楽しむ指向を有し、国家統制路線になじまないことから、政府の保護を受けず、非価値財として取り扱われたことを忘れてはならない。同じ西洋文化であっても、価値財と認定されなかった分野も存在することがわかる。

(3) 芸術文化に対する複数のアクセス方式

最後の論点として、日本における文化享受のアクセス形態に注目すると、二つのアクセス方式の存在に気付くだろう。その一は芸術活動を習得(参加)することが主目的である「おけいごと」であるが、これを芸術文化に対する「芸術文化に対する参加型のアクセス方式(以下、参加型アクセス)」と設定してみたい。これはわが国特有のアクセス方式とみなされる。もう一つは芸術文化を鑑賞する行為(以下、鑑賞型アクセス)である。これは芸術文化の生産者と享受者の区分が明確であるという特徴を有する。この鑑賞型アクセスの場合、江戸時代以前には多種多様な芸術文化を享受するシステムが確立していたと思われるが、政府が国家の近代化を西洋化として遂行する過程で、これらの大半が崩壊したと思われる。したがって、豊富なパトロンの歴史を有する欧米諸国よりも、日本における鑑賞型アクセスの状況は厳しいことがうかがわれる。それに対して、政府に依存することなく、ノウハウを継承するシステムを参加型アクセスが歴史的に維持し続けている点はとて興味深い現象である。

この点をもう少し補足してみよう。日本の地域社会では、伝統的に民間による習いごと教室が開講され、教師による連合組織(家元、師範、教師のピラミッド組織)が存在していた。彼等は生徒に独自の資格を与え、多くの生徒が将来の教員資格を狙う弟子となった。また、ピアノや電子オルガン、バイオリン等、西洋文化にお

いても、楽器を製造する企業が民間教室を経営し、人気を博している点も留意すべきであろう。少なくとも、この論文では、鑑賞型アクセスに議論を限定せず、複数の文化アクセスの存在を意識しながら議論を進める。

II 日本の文化政策の財政分析

1. 分析の基本的枠組み

前章では、文化政策の財政に関する理論的背景を述べた。本章では、1965年から現在に至る日本の文化政策の財政分析を試みる。その準備として、文化政策の範囲を明確にすることから取りかかる。

日本における文化政策の時期区分については、①近代国家建設の一環として、行政制度を整備した明治・大正期、②第二次世界大戦に向けて国家統制体制を強固に構築した昭和初期から戦中期、③戦後教育改革の一環として、国家統制からの脱却と「普遍的にしてしかも個性豊かな文化の創造」¹⁰⁾をめざし、教育文化制度の再構築が推進された占領期および第一次高度経済成長期、④文部省内の文化課と文化財委員会を統合して発足した文化庁が主体となる1968年以降と、おおよそ4期に分類できるとされる¹¹⁾。今回の論文では、文化庁発足以降、総合的に展開された日本の文化政策に注目し、1965年から直近年までの文化財政を論ずる。

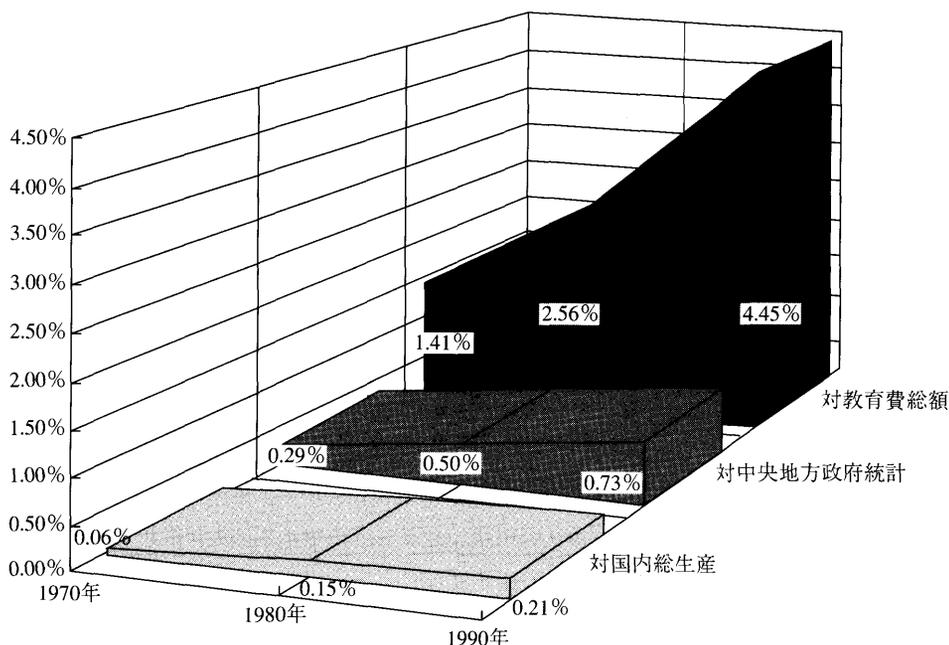
本研究における二つの分析視点を以下に述べる。第一に、文化区分に関して、文化庁の管轄や文部省の財政分類に固執することなく、国際的な政策比較に耐えうるよう財政統計を再加工する。今回は、ヨーロッパ連合とユネスコにより現在作成されつつある文化政策に関する財政統計の定義を参考にしながら、(a)博物館/美術館、(b)文化財、(c)文学、(d)図書館、(e)映像/映画/写真、(f)普及/社会-文化的活動、(g)西洋芸術、(h)伝統芸術、(i)教育訓練、(j)その他経常費、という10区分を設ける¹²⁾。

10) 教育基本法前文参照。

11) 文化庁[1988]参照。

12) Hofecker [1994] pp. 7-11 参照。

図1 文化予算規模の推移



もう一つの視点として、「消費的支出」「資本的支出」「債務償還費」という支出の性質に注目する¹³⁾。この理由は日本の文化政策が施設整備中心ではないかという仮説を財政統計から検証するためである。ただし、中央政府レベルでの文化政策における債務金額は把握不可能であるから、あくまでも「債務償還費」は地方自治体だけの支出項目である。

2. 財政規模からみた文化政策の位置付け

国と地方自治体を合わせた日本における文化政策の財政総額を最新データで試算すると、約1兆2886億円(名目金額:1993年)に達する。ちなみに、1990年における財政規模を各種統計と比較すると、対G N Pの約0.21%、対政府歳出総計(中央政府歳出分+地方自治体歳出分)の約0.73%、対公教育費の4.45%を占める。これを20年前と比較すると、対G N Pの約0.05%、対政府歳出総計の約0.29%、対公教育費の1.41%を占めるに過ぎないことから、この四半

世紀の間で、日本における文化政策の位置付けが向上していることがわかる。(図1参照)

こうした増加傾向の詳細を把握するため、年間増加率を概観すると、1966年度、1969年度～75年度(1974年度は除く)、1977年度～1979年度、1990年度において、対前年度増加率が20%を超えていることがわかる。(図2参照)

3. 国と地方の役割分担

国と地方自治体における文化予算の財政規模を1993年分で見ると、中央政府分が約599億円、各地方自治体の合計分が約1兆2,287億円であり、地方自治体が文化政策の中心的役割をはたしていることがうかがえる。また、その歴史的推移をみると、国の歳出分が1965年段階では全体の3割弱を占めていたのが、現在では1割未満まで減少しており、文化政策における中央政府の果たす役割が相対的に減少しつつあると評価できる。(図3参照)

続いて、地方自治体の果たす役割がどの時期から拡大したのか推察するために、各財源の年間増加率をみてみよう。1980年まで、国の文化

13) これらの区分は地方教育費調査(文部省)の定義を参考にした。

図2 文化予算の推移 (年間増加率)

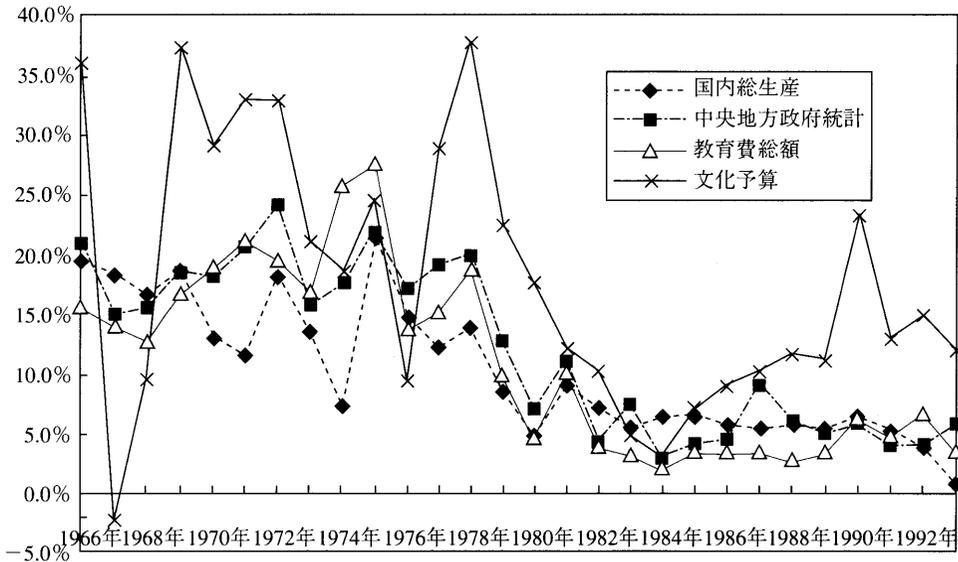
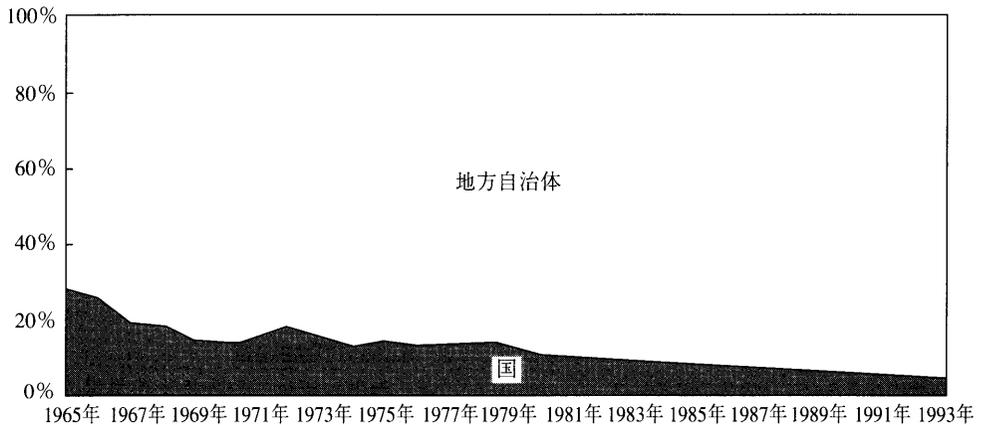


図3 国と地方の文化予算比率



予算の変動は激しいが、これは施設建設の有無に予算が左右されていることを示している。そして1980年代後半から現在まで、中央政府分が0~10%とほぼ抑制ないしは微増傾向であるのに対し、地方自治体分は10~20%の増加傾向を示している。合わせて考えると、主として1980年代に地方自治体の業務が拡大したことがうかがえる。(図4参照)

額は約748億円(名目)である¹⁴⁾。なお、この財政規模は一般歳出(国の一般会計予算から国債費、地方交付税交付金、産業投資特別会計への繰り入れ等を除いたもの)の0.18%、文部省一般会計の1.32%を占めているにすぎない。ここでは、中央政府が編成した文化予算の分野別分析および支出項目別分析を順次進める。

(1) 分野別分析

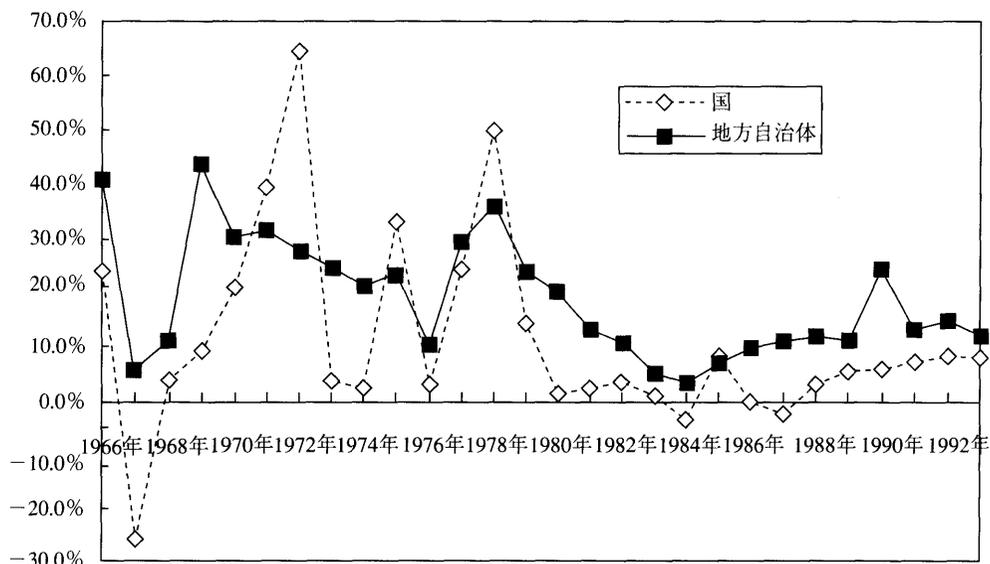
戦前・戦中における芸術文化活動に対する国

4. 国による文化政策の財政分析

1995年度現在、日本の中央政府分の文化予算

14) 文部省〔1995〕参照。

図4 国と地方の文化予算（年間増加率）



家統制の反省から、現在の文化政策は抑制的であるとしばしば指摘される¹⁵⁾。この点を留意しながら、ここでは分野別分析を行う。

まずはじめに、現在の中央政府における文化予算を整理すると、「文化財」が全体の41.8%と最も多く、以下「博物館／美術館」が28.7%、「その他」が11.1%、「西洋芸術」が9.8%という順で構成されている。地方自治体への補助金が大半である文化財支出が予算全体の4割以上を占める二つの要因をあげてみよう。第一点は、基本理念や政策目標、施策の範囲といった国の文化政策全般に関する法律が現時点で制定されておらず、主要分野では唯一「文化財保護法」（昭和25年制定）が制定されている点である。これは毎年の予算措置の中から、法律に基づいた文化財保護が優先的に推進される裏付けとなる¹⁶⁾。

もう一点として、自由な国民の芸術文化活動に国家が介入し、特定の価値観を植え付けたことへの反省が政府と国民の両方にあることも忘れてはならないだろう。欧米では一般的な特定の芸術分野に対する補助金給付においては、当

然、国家の芸術活動に対する評価という側面を認めざるを得ない。戦後一貫して日本の文化政策はこの点を回避していると思われる。

(2) 支出項目別分析

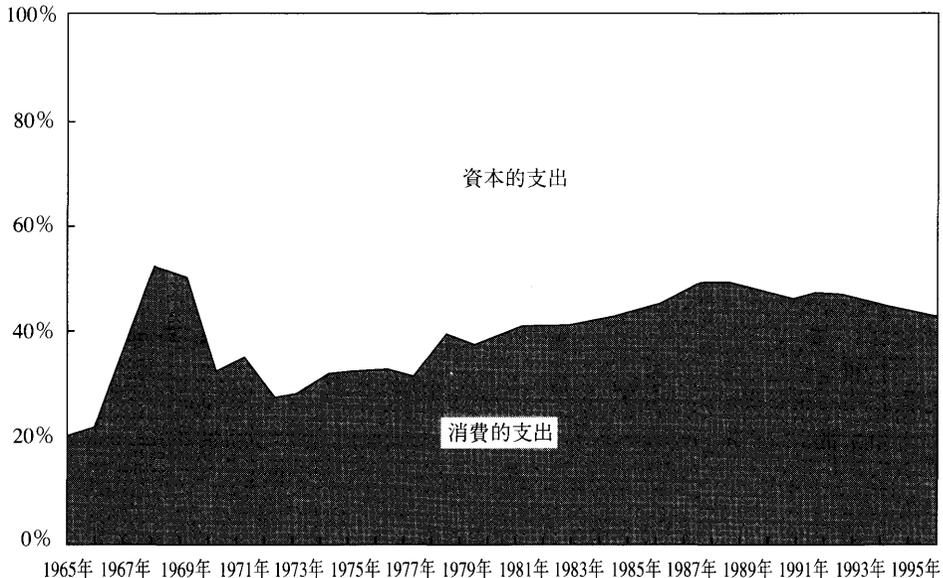
支出項目別でみた国の文化予算については、資本的支出が56.9%、消費的支出が43.1%を占めており、資本的支出の比率がやや高いことがわかる。歴史的経緯をみると、(国立劇場を建設していた時期と重なった)文化庁設立当時は資本的支出が全体の8割以上を占めていたが、その後、一時的に消費的支出が増加し、1987年以降は再び資本的支出が相対的に増加していることがわかる。(図5参照)

こうした変化の要因を探ると、好景気で都市／地域開発が進むに連れて、古い地層が掘り起こされ、文化財保護法に基づいた遺跡／文化財保護の件数が急増した結果、史跡の公有化や遺跡の公園化等の増加に結び付いたと推察できる。また、財政出動による景気刺激策を採用した時期に、国立文化施設の整備が一層促進された側面も見逃せない。これらのことから、中央政府の文化予算における資本的支出の増減が当時の財政方針に大きく依存していた可能性を指摘できる。

15) 芸術新潮平成8年7月号特集記事参照。

16) 総務庁行政監察局 [1995] 21ページ参照。

図5 支出項目別国の文化予算



5. 地方自治体による文化政策の財政分析

1993年現在、地方自治体による文化政策の財政規模は約1兆2,287億円であり、日本の文化財政の9割以上を占めていることから、その財政分析は本研究の中心課題の一つともいえる。今回は「地方教育費調査」のうち、社会教育分野のデータを利用して、地方自治体による文化財政を考察する¹⁷⁾。

(1) 分野別分析

前述した制約から、地方教育費調査から抽出した分野は「文化財」「博物館／美術館」「その他（西洋舞台芸術）」の4項目である。それぞれの構成比をみると、1993年現在で、図書館が28.7%、文化財が11.3%、博物館／美術館が24.3%、その他（西洋舞台芸術）が35.7%となっている。しかし、1968年のデータでは、図書館の比率が51.8%と文化予算の半分以上を占める一方、博物館／美術館は12.2%と現在の構

成比のほぼ半分にすぎなかった。これらのことを合わせて考えれば、文化政策の比重が図書館整備から博物館／美術館および西洋舞台芸術へ移りつつあると推察される。

(2) 支出項目別分析

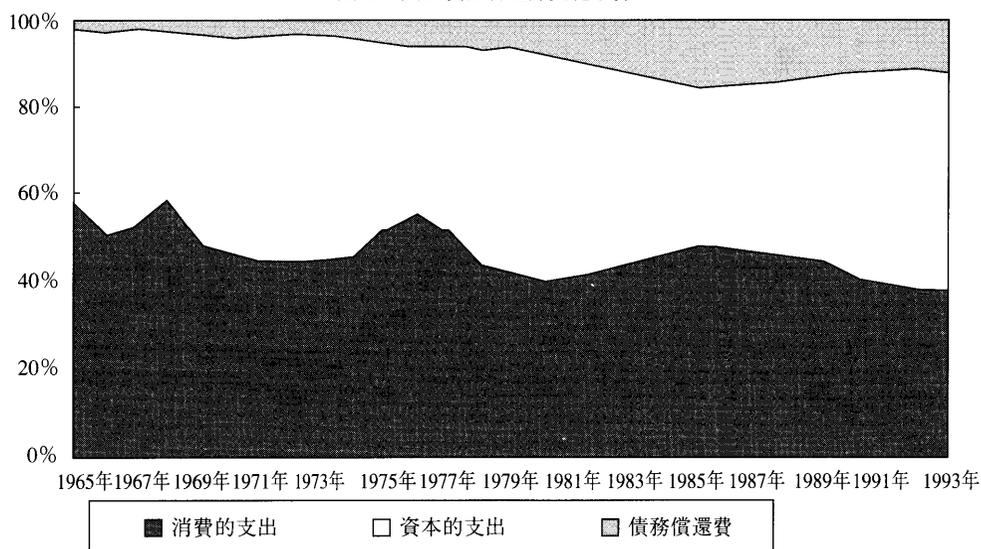
次に、地方自治体による文化政策の財政規模を支出項目別に眺めておこう。1993年現在で、消費的支出が38.4%、資本的支出が50.6%、(地方債)債務償還費が11%を占める。また、歴史的にみると「文化予算に対する債務償還費の占める割合が急増したことによって、文化財政の硬直化が想定できる」「消費的支出と資本的支出の増減に何らかの規則性が認められる」ことがうかがわれる。(図6参照)

このうち、債務償還費の増加傾向の背景には、この四半世紀で日本の文化施設整備が急速に進んだことがあげられる。しかしながら、地方自治体は独自に施設整備費に充てる債権を発行できず、中央政府の認可が必要とされる点には留意する必要がある。これは地方財政に関するインフォーマルな中央統制システム¹⁸⁾とも評

17) 伝統的に、日本における文化施設は博物館／美術館と図書館、公民館とされてきた。政府が実演芸術団体が公演する文化ホール（市民会館）を文化施設の範疇にいれたのは、1980年代中頃から後期にかけてにすぎない。具体的にみれば、自治省「地方財政白書」は1989年から、文部省「社会教育調査」は1984年からである。自治省〔1989〕、文部省〔1984〕参照。

18) 高寄〔1995〕はしがき参照。これに対して、サッチャー時代のイギリス財政による中央統制は中央—地方関係を制度改革、権力の関与と位置付けている。

図6 支出項目別地方文化予算



価できる。

次に、消費的支出と資本的支出の相関関係について考察する。前述したとおり、文化予算のうちの資本的支出は政府の景気刺激策の一部という性格が強いものと思われる。たとえば、年間増加率でみれば、国家財政が急速に拡大した1977-79年と1986-92年において、資本的支出の急増傾向がうかがえる。一方、消費的支出は石油危機直後までは漸増していたが、その後緩やかに減少し、80年代後半からはほぼ安定的な抑制傾向である。(図7参照)

こうした検討を通して、資本的支出の増減が文化予算の全体規模を既定する主要因であることが容易に理解できる。本来、地方の文化政策は地域アイデンティティの確立と地域住民のニーズとのバランスを保ちながら、各地方自治体が長期的視点にたって推進しなければならない。結局、地方自治体の文化政策が国家財政による景気刺激策の一部を構成する側面を有していることが明らかであって、日本の文化政策が中央集権的な性格も有していると理解できる。

III 財政からみた日本の文化政策

ここでは、第1章で設定した3つの視点(文

化インフラストラクチャー、文化基軸、文化に対するアクセス)から、文化政策の財政問題を考察する。特に、文化基軸と文化に対する複数のアクセス方式に関しては、議論を芸術だけに限定しながら論考を進める。

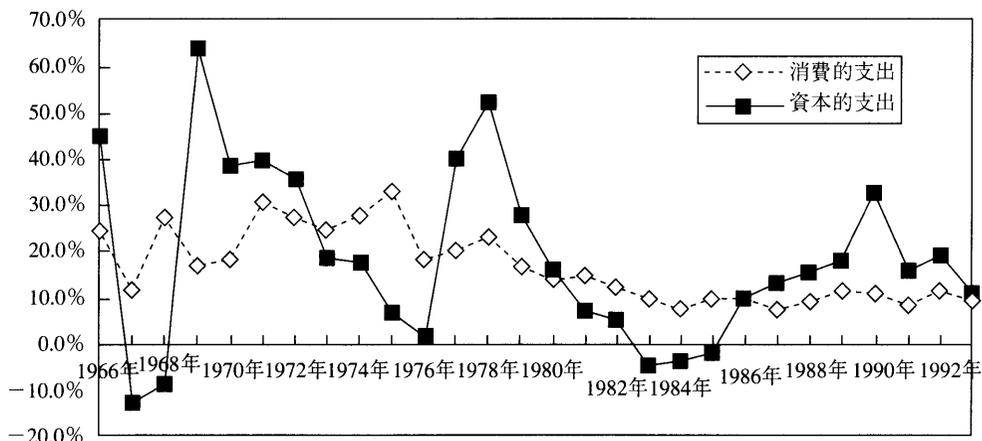
1. 文化インフラストラクチャーの不均衡

まずはじめに、文化インフラストラクチャーの整備として文化政策を位置付け、財政学的なアプローチを試みたい¹⁹⁾。すでに、資本支出が日本の文化政策の主流であると述べたが、果たして日本の文化政策はどのように評価すべきなのだろうか。

確かに、財政均衡重視の立場からみると、このような施設整備先行の文化政策は十分評価できるものかもしれない。なぜなら、長期的に消費支出を抑制する側面が認められるからである。ちなみに(欧米で主流である)芸術補助金中心の文化政策では、補助金の増額圧力が際限なく続くことは自明の理であり、財政の膨張傾向は継続される危険性が残る。この文脈で推察すれば、日本の文化政策は財政膨張を未然に防ぐ優

19) 池上 [1990] 参照。

図7 支出項目別地方文化予算 (年間増加率)



れたシステムという見方さえ成立する。

ところで、一般的に大規模施設の機能を引き出すための法律や専門的な人材、総合的な管理システム等といったソフトウェアが公共施設と同時に整備されることは当然であろう。今回の財政分析を通して、ハードウェアの急速な整備は明示できたが、ソフトウェアである基本法の制定や人材育成等は軽視されていることが考察された。

結局、一連のソフトウェアに対する支出の抑制という制度的な特性に、わが国における文化政策の財政問題の本質が隠されているのではないかと推察される。しかしながら、ソフトの未整備が主たる要因となって資本の機能をほとんど引き出していないとすれば、日本の文化政策が優れているとは到底評価できない。この点についてももう少し検討を加えてみよう。

はじめに、文化政策の基盤となる法律であるが、文化財保護法や著作権法等、日本の文化政策に関する法律はいずれも文化活動の一分野に限定されている点は問題と言える。政策の理念や目標、基本方針、国と地方自治体の役割分担等を定めた文化政策に関する基本法はわが国では制定されていない。これだけの財政支出を保ちながら、政府が文化に関する根拠やその範囲は依然として不明確のまま放置されているのが現状である。

また、1980年以降、日本における公務員総数はかなり強力に抑制され続けていることから、文化施設の新設数が急増し続けていることから、文化政策に関わる専門職員の数が抑制されている点にも疑問が残る。さらに、欧米と比較した場合、日本では「芸術経営」という概念は近年紹介されたばかりであるから、芸術経営の姿勢に欠けた文化政策と評価できる。加えて、職員の教育訓練を目的とした財政支出は非常に小額に抑制されている点も問題である²⁰⁾。

こうした検討をふまえながら、日本における文化インフラストラクチャーの将来像を思い浮かべてみたい。早急にソフトウェアへの投資を増加させ、文化インフラストラクチャー全体の機能をより高めなければならないと思われるが、その実現可能性はかなり低いだろう。なぜなら(大蔵省の持つ影響力を推し量れば)これまで文化施設が急速に建設されたのは、文化政策の成果というよりも景気刺激策の一環という側面が強いのではないかと疑われるからである。財政均衡を優先させる大蔵省からみれば、ソフトウェアに対する支出は単なる消費支出であり、むしろ財政抑制の対象となる支出項目にすぎな

20) 欧米では、学芸員、地域開発担当、教育担当、広報、企画担当、経理、行政官という専門的な職務は明確に区分されているが、日本ではこれらの業務は分離されてなく、一括して「学芸員」と総称している。

いのかもしれない。いずれにしても、文化インフラストラクチャーの土台となる基本法が制定されていない現在、日本において真の意味での文化政策が存在するのかという疑念は消失することはないだろう。

2. 文化基軸からみた財政動向

財政データによれば、2つの文化基軸（伝統的な近世国民文化と明治時代以降に一種の価値財として導入された西洋文化）に関する財政特性は全く異なることがうかがえる。この項では、両者の違いが最も顕著である舞台芸術の分野に限定して、各文化基軸ごとにその財政動向の特性を検討する。

伝統文化については、中央政府での取り組みが中心であり、地方自治体はほとんど関与していない点が最大の特徴といえる。国立劇場の建設（1966）を皮切りに、国立演芸資料館（1978）、国立能楽堂（1983）国立文楽劇場（1984）という具合に、中央政府の資本支出は1960年代後半と1970年代後半から1980年代前半にかけて増加傾向にあった²¹⁾。また、消費支出面では、整備された施設を経営する非営利団体に対する補助金、あるいは公演に対する補助金という形をとって、間接的に芸術団体に対する補助金交付が行われている。こうしたことから、ピーコックがイギリスの事例で示した芸術補助金の一極集中現象が日本でも発生しているとみなしてよいだろう。単に国立の舞台劇場の大半が東京に建設されている点だけでなく、地方自治体における伝統文化への公的支出がほとんどみられない点からもこのことは裏付けられる。

逆に西洋文化では、中央政府による芸術団体への補助金給付はほとんど見受けられないが、地方自治体による多目的ホール建設が毎年全国的に推進されたことは重要である。これを西洋文化への投資が重視されはじめたとみなすと、いくつかの問題点が想定される。

はじめに、施設整備費用の一部を賄った地方

債の償還負担が各自治体の財政を硬直させる可能性を否定できない。第二に、地方債発行の際、中央政府の認可が必要となることから、文化施設整備は財政面におけるインフォーマルな中央統制下におかれている点も問題といえる。そして、施設建設以外の文化政策が常に費用抑制志向にあり、各文化施設は単にスペースを貸すだけの外部依存経営指向に陥る危険性を指摘できる。わが国の文化施設が抱える諸問題（自主公演比率の低さ、事務管理職以外の専門スタッフの不在、舞台備品や練習場の未整備等）からもこのことは認められる²²⁾。

こうした検討を通して、二つの文化基軸間における差異を示すことができたが、資本支出の拡大と消費支出の抑制という共通点も見い出せることを合わせて指摘しておきたい。たとえば、文化基軸に関係なく、中央政府は文化財保護に伴う土木建設事業、および舞台劇場や博物館等の整備事業には積極的に投資するが、支出規模を比較する限り、その普及や運営を軽視しているよううかがえる。また、各地方自治体においても、将来的な財源を十分確保できない状況であるにもかかわらず、依然として文化施設の建設を推進している。これらは日本の文化政策における本質的な財政問題の一つと受けとめられるだろう。

3. 芸術文化に対するアクセスと公的支援の関係

すでに見たように、わが国の芸術支援政策は全般的に施設建設が中心であったが、それ以外の手法も多く見受けられる。この項では、アクセス方式の違いに準拠しながら芸術支援が多様化していることを示してみたい。

参加型アクセスに関する公的支援の代表例として、最初に伝統文化に関する公民館の役割に注目してみよう。地方自治体は公民館を整備することで、地域住民が芸術文化とアクセスできる機会を提供する。そして、各公民館は茶道、華道、日本舞踊等の指導者に場所を貸与するこ

21) 文部省 [1988] 454-455ページ参照。

22) 清水 [1993] 22-48ページ参照。

とで、地域住民を対象とした講座を開設している²³⁾。ここで大事な点は地方自治体が参加型アクセスを支援しても、内容の評価には介入しないことである。したがって、施設建設および安価な施設利用費の設定という形で行われる参加型アクセスに対する公共支出は一種の消費者主権的なアプローチと評価できるが、これを「社会教育を補完する参加型アクセス」と名付けてみたい。

もう一方の文化基軸である西洋文化においても、様々な参加型文化アクセスが存在する。特に、芸術家や演奏者を目指さない青少年が一般教養としてピアノやバイオリンの個人レッスンを受講しているが、その市場規模は大変大きく、政府不介入であるので「市場競争主体の参加型アクセス」とみなされる。

次に、鑑賞型アクセスについて論じてみたい。現在、教育課程でも軽視されている伝統的な実演芸術は市場競争に優位に立てない状況下にある。しかし、価値財の一つと認められていることから、舞台施設を経営する非営利団体に対する補助金、あるいは施設を使用する芸術団体の公演に対する補助金という形で政府支援が進められていることから、「生産者補助金主体の鑑賞型アクセス」といえる。

明治時代に流入した西洋文化においても、事情は異なる。(著名な劇団は別として)大半の演劇団体は直接的な公的支援をほとんど受けていない。これはほぼ完全な「市場競争主体の鑑賞型アクセス」と理解できる。それに対して、市場に依存しながらも、音楽と美術は一種の価値財として公教育制度に支えられた芸術分野と位置付けられる。すなわち、ほぼ百年以上にわたって、義務教育を通じて、日本国民の選好パターンが西洋文化の音楽と美術を好むように形成された点から、これは「義務教育主体の鑑賞

型アクセス」とみなされる。結局、こうした西洋音楽と美術に関する一連の政策はピーコックの理想とする消費者主権的な文化政策の範疇にあるといえるが、その成果をどのように評価すればよいのであろうか。

一般的に、欧米と比べて、日本はもともと社会階層の差異や住民の選好格差も大きくない国といえる。したがって、ピーコックの指摘したように、教育制度によって情報の不均衡に陥らない賢い消費者が存在すると想定できれば、少なくとも西洋文化の普及は市場経済に任せればよいはずである。ところが、教育制度に組み込まれていない演劇分野と音楽／美術とを比較した場合、市場規模の違いはあっても、経営環境は一樣によくないと思われる。これに関して、市場を歪ませる他の要因が潜んでいることは十分予想できるが、残念ながら、現段階ではこれ以上推論できない。

IV 結 語

本論文を通して、「消費支出よりも資本支出中心」「中央政府よりも地方自治体中心」という日本の文化政策の特性を明らかにした。そして、先行研究で所与とされていた三つの論点から、日本の文化政策が消費者主権的な側面と多様な政策手段を有していること、および地方の文化政策が中央官庁の統制下にある可能性も示した。本論文を終えるにあたり、特に欧米の文化経済学では把握できなかった二つの論点を以下に記してみたい。

まずはじめに、芸術消費者の選好パターン改善に関する論点をとりあげる。先に、一世紀以上にわたる日本の実験によって、ピーコックの指摘した教育課程による青少年の選好パターン変更は芸術市場における消費者主権の確立に直接結び付かなかったことを示した。ところで、彼はもう一つの改善策を「消費者の選択行為を通じた参加」に求めているが²⁴⁾、わが国における安価な芸術消費を目的とした鑑賞団体の存在

23) すでに、17000以上の公民館が全国各地に整備されており、この普及度は小学校区の61%に最低一つの公民館が立地していることを意味する。なお、1993年度の公民館費総額は3432億円、図書館費総額は3551億円であった。文部省 [1993] 59ページ参照。

24) Peacock [1992] p. 123 参照。

はその概念を具現化したものと位置付けられる²⁵⁾。先に示した家元制度や師範制度等の教員連合組織とともに、芸術文化の効率的な消費を目的とした鑑賞組織は日本独自の存在である可能性が高く、さらなる研究を重ねる必要があろう。ちなみに、その背景には、①人口の大半を占める中産階級層の存在、②資本支出中心で芸術市場に不介入であった文化政策の存在、③ある種の芸術文化に対する伝統的に強い選好、の三点がうかがえる。

もう一つの論点として、社会運営原則の視点から、文化政策の将来像を探ることに注目してみよう。歴史的に、日本は欧米を模範として政治制度を構築してきたが、文化政策もその例外とはいえない。しかし、国家パラダイムが全く異なるのであれば、外国の制度の一部を移築しても、期待されるような公的便益が得られるとは断言できない。

先に、欧米の文化政策における直接的支出と間接的支出の議論を整理した際、市場原理とヒエラルキー原理との違いに注目して、これを考察しようと試みた。一般的には、日本では市場原理よりもヒエラルキー原理の側面が強いと考えられるが、欧州諸国のように日本の官僚制度が文化活動に伴う間接便益を国民に供与する伝統と経験、あるいは国民からの信頼を有しているとはいきれないだろう。また、それ以前の問題として、伝統文化と西洋文化という重層的な文化軸を有し、複数の文化アクセス方式とそれに対応する多様な具体的手法を有するわが国において、「文化政策の基本方向をどちらの原理に依拠させるのが望ましいか」という二者択一の設定自体が短絡的であったかもしれない。

そこで、将来的な基本方向の一つとして、非

営利団体の積極的な市場参入と消費者補助金を重視したネットワーク原理を導入する可能性にふれておきたい。なお、これは先の二原理に対立するものではなく、むしろヒエラルキー原理と市場原理との接近によって財政の効率化を目指すものである。少々楽観的ではあるが、これによって、日本における文化施設と地方自治体は各々ネットワークのハブを担い、各々の芸術団体や芸術支援団体がハブ間を自由に移動することを通して、ネットワークのスポークとして機能するのではないかと想定できる。文化施設は官僚機構のヒエラルキーからゆるやかに離れ、さらには施設間の競争と協力、完全競争に近い市場の形成を期待できる。

しかしながら、この理想を実現するためには、わが国の文化政策にアメリカ型市場原理の要素を導入し、新しいパラダイムを構築すること、さらには、それを芸術文化振興における基本法として具現化する必要があると考えられる。前段のネットワーク論と重ねて言えば、独自の財源と権限を有した各文化施設が独立採算によって運営され、その経営を支える専門の人材を養成し、これらを制度として背後で支える基本法を整備することを指す。

逆に言えば、こうした概念を有した基本法が制定されていないことに起因して、わが国の文化政策が消費者主権的側面をほとんど発揮していないという結論に達するのではないだろうか。その意味では、伝統文化の継承を果たず教員連合組織と芸術文化の効率的な消費をめざす鑑賞組織がネットワーク型の文化政策における先駆的存在と位置付けられるにもかかわらず、政府からの支援を受けずに孤立無縁の状況にある現状というのは、わが国の文化政策が抱える課題の深刻さを表わしているのかもしれない。

25) こうした団体は企業の福利厚生対策、あるいは宗教団体や労働組合の親睦組織、または全くの非営利組織として結成され、普段接することのできない音楽や演劇を構成員に安価で提供する。この活動は価値財と非価値財の不均衡を是正し、芸術へのアクセスを容易にしているとみなすことができる。先の分析枠組みからみれば、この活動は受動型文化アクセスの消費者による効率化と理解できる。

参考文献

【外国語文献】

- Baumol, William J. and Bowen, William G. [1966] *Performing Arts The Economic Dilemma*. The Twentieth Century Fund, New York.

- Frey, Bruno S. and Pommerehne, Werner W. [1989] *Muses and Markets: Explorations in the Economics of Arts*. Basil Blackwell, Oxford.
- Heilbrun, James & Gray, Charles M. [1993] *The Economics of Arts and Culture: An American Perspective*. Cambridge University Press, New York.
- Hofecker, F. O. [1994] "Public Financing of Culture in Europe: Development and Background of Questionnaire" Council of Europe and UNESCO-Working Group.
- Ministry of Education, Science and Culture [1995] *Japanese Government Policies in Education, Science and Culture 1994* Printing Bureau, Ministry of Finance, Tokyo.
- Peacock, Alan T. [1969] "Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts", in *Manchester School of Economics and Social Studies*, December. (reprinted in Blaug, M. (eds.) *The Economics of the Arts*, Martin Robertson, London.)
- . [1992] "Economics, Cultural Value and Cultural Policies", in Towse, Ruth and Khakee, Abdul (eds.) *Cultural Economics*. Springer, Heidelberg.
- . [1994] "The design and Operation of Public Funding of the Arts: An Economist's View", in Peacock, Alan T. and Rizzo, Ilde (eds.), *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer Academic, Dordrecht.
- . and Rizzo, Ilde (eds.) [1994] *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer Academic, Dordrecht.
- Towse, Ruth [1994] "Achieving Public Policy Objectives in the Arts and Heritage", in Peacock, Alan T. and Rizzo, Ilde (eds.), *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer Academic, Dordrecht.
- , and Khakee, Abdul (eds.) [1992] *Cultural Economics*. Springer, Heidelberg.
- 【邦文文献】
- 文化庁『わが国の文化と文化行政』1988年。
自治省編『地方財政白書』昭和50年から毎年。
池上 惇『財政学』1990年。
金武 創「公共財としての芸術文化の可能性」『財政学研究第19号』1994年。
———「芸術支援政策の財政問題(1)」『経済論叢第157巻第3号』1996年。
文部省『国と地方の文教予算』1967年から毎年。
文部省『地方教育費調査報告書』1967年から毎年。
文部省『社会教育調査報告書 平成5年度』1995年。
根木昭, 枝川明敬, 垣内恵美子「芸術政策の変遷とその構造的枠組み」『文化経済学会日本年次大会予稿集』1995年。
根木昭, 枝川明敬, 垣内恵美子, 大和滋『文化政策概論』1996年。
清水裕之「これからの公共舞台芸術施設のあり方を考える」清水裕之編『私たちと劇場』1993年。
総務庁行政監察局『芸術文化の振興に関する行政監察 結果報告書』1995年。
高寄昇三『現代イギリスの地方財政』1995年。