

經濟論叢

第 162 卷 第 1 号

行政サービスの経営管理（1）……………	田 尾 雅 夫	1
スウェーデンの文化政策と 分権型評価システム……………	後 藤 和 子	19
大阪大都市圏の形成とニュータウン開発（2）…	槌 田 洋	38
香港上海銀行と中国政治借款の展開（2）………	蕭 文 嫻	57
組織帰属意識の国際比較研究の 問題点とその課題（2）……………	太 源 有	73

学 会 記 事

平成10年 7 月

京 都 大 学 經 濟 學 會

スウェーデンの文化政策と分権型評価システム

—分権型財政システムと文化支援政策の展開(2)—

後 藤 和 子

分権型財政システムと文化支援政策の展開(1) (『経済論叢』第161巻第2号)では、芸術・文化の公的支援理論の検討を通して、分権化を踏まえた評価システムが、文化経済学の新たな評価システム論として提起されることを述べた。ここでは、スウェーデンの文化政策における分権化の経過に関して、地域レベルの公的支援の根拠論と分権的评价システムという視角から検討する。

I スウェーデンの文化政策における分権化の経過

スウェーデンの政治経済システムは、公共的で分権的であるという評価がなされていることは、論文(1)で述べた通りである。しかし、文化政策に関しては、必ずしも分権的であるという評価が一般的ではない。文化経済学会会長のスロスピーの論文の中では、スウェーデンの文化政策は、公共的で集権的な類型として分類されている¹⁾。しかし、これは文化支出だけを見ているからである。国際比較では、スウェーデンの文化支出は、対GDP比で最も高く、中央政府の支出割合も比較的高い。しかし、この数字だけから、文化政策が集権的であると結論づけるのは早計である。スウェーデンでは、1974年以降、文化的享受や活動における平等を実現するために、文化政策の分権化を強く打ち出している。そのため、国の予算は、この平等を実現するために地方へも配分されており、集権的かどうかは、予算配分における意思決定過程や文化政策との整合性

1) Throsby, D., "The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics", *Journal of Economic Literature*, 1994, p. 21.

を見て判断する必要がある。文化政策の内容や実際の政策遂行過程から判断すると、スウェーデンの文化政策は分権的であると思われる。スウェーデンの文化政策における分権化の経過とその評価については、後に詳しく検討することにして、まず、今日の文化政策がどのように形成されてきたのかについて触れておきたい。なお、スウェーデンの文化政策の研究は、1996年4月～5月の調査に基づくものである²⁾。

1 スウェーデンの文化政策の歴史的沿革

スウェーデンの文化政策のルーツは17世紀に遡ることができる。それは、文化財や文化遺産の保護から始められた。18世紀には、ロイヤル・オペラ（1771年）、王立劇場（1788年）、国立博物館（1792年）が王室の援助で建設される。このような文化政策への王室の積極的関与はフランスの影響によるものである。

貧しい農業国であったスウェーデンが工業化により近代国家への道を歩み始めるのは19世紀後半である。銅や鉄、木材等豊富な資源が近代化を支える原料となるが、同時に鉄道網とマンパワー（教育）が近代化へのインフラ整備の中心であった。1842年に学校法が導入され、教区ごとに常設学校が建設されて、すべての児童に無料で教育を提供することが教区の義務となる。スウェーデンの近代化は、国家主導によるものではなく、話し合いと合意形成に基づくものである。古くから、自作農階級の力が強く、国の政治にも影響力を及ぼしてきたという民主主義の伝統がある。労働者の政治的目覚めも早く、1869年にレンガ積み職人のストライキ、1879年には最初の大規模労働争議がおり、1881年には「社民協会」が発足、1889年には社民党が結成される。

このような民主主義の伝統を引き継いだ19世紀の労働者や市民の運動と、王室の伝統が混ざり合って今日の文化政策の骨格がつけられている。1900年代の早

2) リクステアテルン（国立劇団）、ダーラシアターを訪問し、また、コッパルバーグ県の文化担当者、ドラマティック・インスティテュートのアドミニスティブ・ディレクター等にもお会いして、お話を聞くことができた。調査に随行して下さったリクステアテルンのテクニシャン・Olle Skogh氏にお礼を申しあげる。

い時期に、公立図書館への国の補助が始まり、劇場への補助は1930年代に宝くじからの拠出で始められている。その後、宝くじによる補助は通産省の管轄、その他の文化政策は教区を管轄する省の管轄であったが、1963年に文化省ができて統合された。文化行政の今日的枠組みはこの時に始まったものである。文化行政が対象とする領域は、マス・メディア（放送、フィルム、出版、新聞）、博物館、劇場、舞踊、音楽、視覚芸術、図書館、芸術家への補助、文化遺産の保護など広範であるが、官僚の人数は少ない。

今日の文化政策の目標と方法は、1970年代に確立されたものだが、その萌芽は30年代に始まっている。文化政策も30年代に始まる“人々が豊かに生きること”を目標とした福祉国家建設の一部として確立してきたものである。1933年には、全国巡回公演を行う国立劇団（リクステアテルン）が、60年代には、シネマセンターやストックホルム、ヨーテボリ、マルメに国立演劇学校（1963年）が創設される。また、60年代には、こどもや若者のための演劇創造も本格化し、リクステアテルンの中にこどものための演劇を専門とするウンガリクスが創設される（1966年）等の質的飛躍があった。こうした動きが政府による調査と結びついて1974年の包括的な文化政策となる。まず市民レベルの動きがあり、それが政策に結実していくのもこの国の特徴である。

2 1974年の文化政策における分権化の特徴

1974年に議会で採択された文化政策は、「よく発達した福祉国家は、すべての人々に、財産の安全、社会福祉ばかりでなく、質の高い文化的環境を提供すべきである。」という理念に基づき、次の8つの目標を掲げている。

- ・表現の自由を守ること、表現の自由を行使する機会をつくること
- ・人々に創造的活動に携わる機会を与えること
- ・文化分野における商業主義の悪影響を防ぐこと
- ・文化分野における活動と意思決定の分権化をすすめること
- ・社会的に不利な立場の人々の文化的経験の機会と必要に配慮すること

- 芸術的文化的創造を促進すること
- 古い時代の文化を守り、その復興を保障すること
- 文化の国際交流を促進すること

スウェーデンの人口は約880万人、国土面積は45万km²、ストックホルム近郊に160万人が集中し、南北に長いこの国では、文化の享受に地理的・経済的格差が生じやすい。こうした格差を解消し、全ての人々が文化活動に参加する権利を保障するこの政策は、芸術・文化分野における人々の平等と、そのための分権化を強く打ちだしたものと見える。また、文化や芸術に対する好みは経験によってつくられるので、こうした経験の機会をこども時代につくることも文化的平等を保障する上で大切なことである。スウェーデンでは、全ての人々が芸術活動に参加する機会を増やすために、こども時代の学習や経験を重視する。1979年には、文部省の中の研究グループの提案により、次のような、こどものための文化政策がスタートしている。

- こどもは、こどものための文化だけでなく、すべての文化に触れる機会を与えられなければならない
- こどもが生きている環境を可能な限りよくすること
- こどもの創造性を伸ばすこと
- 障害（身体的・精神的・社会的）を持ったこどもたちには、特別な注意が払われなければならない

これらは、例えば、国が助成している演劇の41%はこどものためのものである等、実効性を持った政策となっている³⁾。

ところで、スウェーデンの分権化には、もう1つの側面がある。それは、意思決定の分権化である。国立と呼ばれる多くの芸術団体が、政府に雇用された非営利組織であり、補助金の使途については理事会で自由に決定できるしくみ

3) スウェーデンのこどものための演劇の水準は大変高い。1960年代に演劇人の努力で、こどものための演劇という新しい分野が拓かれたが、日本の児童劇団とは違い、大人のための演劇とこどものための演劇の両方を創る劇団がほとんどである。

になっている。この様な国と非営利組織との関係はスウェーデンの歴史の中で培われたものである。しかし、こうした理事会での意思決定は、freyとポメラネが指摘するような閉ざされた共同の意思決定であろうか⁴⁾。freyとポメラネが指摘する芸術団体における非効率性は、官房的予算の下で生じやすいが、スウェーデンの予算過程における意思決定のしくみは、官房的予算とは大変異なっている。例えば、国レベルの文化予算の決定過程は、以下のようである。まず、文化省が文化政策や指針・組織変更・予算等について、議会に提案する。この提案は、議会の中の文化委員会で議論され、必要なら議会の採決にかけられる。決定された政策の実行と予算の執行については、文化省が責任を持つ。文化評議会は、文化政策の遂行に責任を持ち、芸術団体や芸術家、文化施設への予算配分に関して、文化省に提言する。文化省は、文化評議会やその他関係機関で検討した予算配分について細部まで決定し発表する。こうした予算配分に関しても、大きな支出であるロイヤル・オペラ等への配分に関しては議会の採決にかけられる。

この様な、議会・文化省（政府）・文化評議会が多元的に関わる予算過程は、イギリスに代表される芸術評議会が多くの権限を持つ公的支援システムとは、大変異なっている。芸術評議会による公的支援は、ケインズの提唱により、アームス・レングスの原則⁵⁾に基づいて始められたが、予算配分の権限を持つ芸術評議会と芸術団体の癒着が非効率を生むとして近年問題になっている。

県やコミュニケーションレベルでも、議会の中に文化委員会があり、文化担当部局とともに文化政策の遂行に責任を負っている。文化委員会のような、議会の中の専門委員会には、議会勢力に対応する各政党の議員ばかりでなく、住民もその構成メンバーに加わることができる。つまり、スウェーデンの芸術・文化支援

4) Frey, B. S., and Werner W. Pommerehne, *Muses and Markets: Exploration in the Economics of the Arts*, Basil Blackwell, 1989.

5) 政府は「お金は出すが、口は出さない」という考え方である。1946年、ケインズによるこの原則の提唱により、イギリス芸術評議会が発足した。つまり、政府は芸術支援に直接関与せず、専門家である芸術評議会に予算配分を委ねる公的支援システムである。

システムは、多元的評価に基づく公的支援システムであるということが出来る。

ヨーロッパカウンスルが1989年にスウェーデンの文化政策について調査を行っているが、その中でいくつか特徴的なことを指摘している⁶⁾。まず、予算が多いにも関わらず、政府によるコントロールが少ないことである。これは、国立と呼ばれる多くの芸術団体が政府に雇用された非営利組織であるという先に述べた事情によるものである。この様なひもつかない自由な補助金はヨーロッパでも稀であると調査も指摘している。国から自治体に対して補助が行われる場合も同様で、使い方は各自治体に任されている。特定補助金として、国から地方に配分される補助金があるが、これはナショナル・ミニマム保障のための補助金である。2番めには、年々の予算編成過程が極めてオープンで、議会、文化省、文化評議会の議論を通して決定されるので時間がかかることである。ヨーロッパカウンスルは、もっと権限を文化評議会に集中することを勧告している。しかし、こうした一見煩雑にも見える意思決定のスタイルも合意形成を大切にする政治的伝統に根ざしたものであり、年々の予算過程が、閉ざされた共同の意思決定への歯止めとなっているのではないかと思われる。他には、官僚が少ないこと、文化に関する法は出版の自由と著作権が主で少ないことがあげられている。文化政策の遂行は、法によってではなく、人々の文化活動への参加等のデータに基づいて政策の効果が評価され、議論を通じて新たな政策が考えられていく。芸術団体への予算配分も赤字額を次の年度の予算配分の目安にするというやり方でなく、単年度主義である。芸術評議会に権限を集中する公的支援システムとの違いを踏まえて、このような多元的な評価を含む支援システムを多元的評価システムと呼ぶことにする。

次に、1974年の文化政策における分権化により実際にどのような変化が生まれたかをみていくことにする。

6) Council of Europe, *National Cultural Policy in Sweden, Report of a European Group of Experts*, Libergraf Stockholm, 1990.

3 国、県、市の文化支出の変化

スウェーデンの国、県、市を合わせた公的文化支出の対GDP比は世界で最も高く、0.24%である。一人当たりの公的文化支出も最も高い⁷⁾。文化支出の範囲をどこまでにするかでデータは変化すると思われるが、オーストラリアと合衆国いずれの統計でも最も高い数値を示している。芸術・文化支出全体に占める公的支出の割合は30%である。

1974年以降の分権化は、国、県、市の文化支出の割合を変化させた。文化支出全体では、1971~72年の32億クローナから1986~87年の79億クローナへと約2.5倍に増えている。この増加は、主に70年代に達成されたもので、80年代からはその伸び率が鈍り、横ばいになっている。こうした全体の傾向に対して、70年代、80年代を通じて支出を伸ばしたのが県である。国、県、市の文化支出の割合は、1970~71年の(44:4:52)から1986~87年の(38:8:54)へと変化しており、1993~94年には更に(32.4:9.5:58.1)へと変化している⁸⁾。国と地方の比は、44:56から32:68へと変化し、県の割合は2.4倍となっている。国レベルの文化支出が国の支出全体に占める割合は、1%であり、県の場合は、教育・文化支出として4%、市はレクリエーション・文化支出として7%である⁹⁾。つまり、地方レベルでも文化支出は国と相当かそれ以上の割合を占めているといえる。スウェーデンでは、住民生活に密着したサービスは、市レベルで行われており、文化政策の分野でも、市レベルで図書館を中心とした文化支出が多い。しかし、劇場やコンサートホール、博物館、美術館等の文化施設を維持するには、市の人口規模(3万人前後)では難しい。そこで、こうした地方における文化施設は県レベル(人口30万人前後)につくられている。この間、

7) *op. cit.*, Throsby, D., "The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics" 及び, Heilbrun, J., and Charles M. Grey, *The Economics of Art and Culture an American Perspective*, を参照。オーストラリアのデータは、1988-91年の資料に基づくものであり、合衆国のデータは、1985年の資料に基づくものである。

8) The National Council for Cultural Affairs, *Swedish Cultural Policy*, Libergraf Stockholm, 1994.

9) The Authors and the Swedish Institute, *Swedish Local Government*, Gummessons Tryckeri AB, 1993, pp. 72-73.

県の文化支出が増えたのは、地方における文化施設である博物館やリージョナルシアター等が増加したためである。国の文化支出の5分の1は、リージョナルシアター等の地方の文化施設にも配分されており、文化の享受における地理的格差をなくすというナショナル・ミニマム保障に、国が積極的に関わっているのである。

4 演劇の分野における変化

次に、音楽、図書館、美術館・博物館、劇場の4分野の中で、最も分権化の効果が見えにくかったといわれる劇場の分野、演劇分野について、この間の変化を見ていくことにする¹⁰⁾。この間の大きな特徴は、リージョナルシアターが1970年の11カ所から現在の26カ所へと増えたこと、独立グループ（公立ではない劇団）への補助が増加したこと、こどもや若者を対象とした演劇の充実である。スウェーデンの県は23、県に所属しない市が3カ所あるので、リージョナルシアターの数はそれとほぼ一致する。県の人口は、平均すると30万人位で日本の地方中核都市にほぼ匹敵するが、日本と違うのは、建物だけのホールではなく所属する劇団によって劇場が運営されていることである。演劇公演数全体に占めるリージョナルシアターの割合は35%から47%へと増加し、反対にリクステアテルン（国立劇団）は、22%から9%へと減少している。公的補助を受けている独立グループの数は44（1975～76年）から56（1985～86年）に増加し、1カ所当たりの補助額も年218万円から600万円へと増加している。独立グループの数は100～120であるから、全体の半分以上が公的補助を受けていることになる。独立グループによる公演数は公演数全体の36%を占めるが、これらの公演の60%は、ストックホルム、マルメ、ヨーテボリに集中しており、これらの都市における演劇創造の質に寄与している。観客数から見ても、国立や公立の劇団

10) 演劇の分野は、分権化を始めた時点で一番未整備であったこと、特に労働集約的な分野であること、80年代後半から予算が伸びなかったが、経費増加分をチケット価格に転嫁しなかったため、作品数が減少したこと等の事情がある。演劇は、収入より経費の増加が著しいという舞台芸術としての特徴が強く現れる分野である。

よりも、都市の私立劇団（独立グループ）の方が観客数を伸ばしている。

こどものための演劇に関して言えば、公的補助を受けている劇団の全演劇数の中、こどもや若者を対象とする演劇の割合は36%（1976～77年）から41%（1985年～86年）へと増加している。リージョナルシアターについても、全公演の32%がこどもや若者のための演劇である。

この様な変化は、演劇の享受における格差を是正し、文化的平等の達成にどの程度貢献しているだろうか。人口1万人・1年当たりの公演数では、ストックホルムが29で最も多く、全国平均では17である。しかし、イギリスにおける格差は、ロンドン35に対し全国平均11であるから、スウェーデンの格差は小さい。リージョナルシアターがその地域で演劇を提供することで地方の公演数が増えているといえる。人口当たりの公演数という点では、リクステアテルンとリージョナルシアターは補完的（競合的）役割を演じ、リージョナルシアターと独立グループは相乗効果をあげている。

また、1年間に少なくとも1回は劇場に行ったことのある人々の割合は、イギリス24%、ドイツ23%、フランス10%に比べ、スウェーデンは29%（1968年）から34%（1985～87年）に増加しており、ここにもリージョナルシアターの増加と独立グループへの補助の効果をみることができる。しかし、劇場への参加はストックホルムで50%と最も高く、高学歴の人ほど高いこともわかっており、格差が全く無くなった訳ではない。このことは、平等性の実現のためには、国の再分配的観点からの政策だけでは十分ではないということを示唆する。論文(1)でも指摘したように、地域の中に、市場を通じた私的財としての評価だけでなく、社会的評価を表示する機会をつくるという分権的評価システムが必要である。また、参加回数という指標は、目に見えるという点では分かりやすいが、こうした形の上での格差を全く無くすることに意味があるかどうかは、検討の余地があるように思う。

II コッパーバーグ県の事例研究

次に、分権化の効果について検証するために、県の文化政策とリージョナルシアターについて、コッパーバーグ県の事例をとりあげる¹¹⁾。コッパーバーグ県はストックホルムの北西に位置する人口約30万人の県である。人口規模の点でも平均的であり¹²⁾、文化予算から見ても、多くもなく少なくもない県である¹³⁾。また、1990年の県の支出に占める教育・文化支出の平均は4%であり¹⁴⁾、1995年のコッパーバーグ県予算では、教育が4%、文化が1.5%となっており、平均的な事例として扱えると判断した。

コッパーバーグ県はダーラナ地方とも呼ばれ、夏至祭、民族音楽、織物、刺繍等古い民族的伝統が残ると共に、「ニルス不思議な旅」の作者セルマ・ラーゲリョフや画家のカール・ラーションを生んだ地でもある。ダーラシアターのあるファールンはコッパーバーグ県の行政的中心地で、人口5万5千人、銅山で栄えた町である（コッパーバーグとはスウェーデン語で銅山の意味）。17世紀～20世紀のスウェーデンの近代化を支えたこの銅山は1992年末まで操業し、現在は博物館になっている。

1 コッパーバーグ県の1994年度支出と1995年度予算

スウェーデンにおける国、県、市の関係は対等であり、行政的役割分担も明確である。県の主な仕事は医療と文化であり、予算にもそれが反映している。1994年度支出は、ネットで33億6300万クローナ、1995年度予算は、31億6500万クローナである。

11) スウェーデンの行政単位は、レーンとコミュニオンであるが、ここでは、レーンを県と訳すことにする。ほとんどのリージョナルシアターは、レーンに属しているため、今回はレーンレベルの調査を中心に行った。県の予算の中心は医療であるが、病院の予算の中にも文化予算が組まれている。

12) The Authors and the Swedish Institute, *Swedish Local Government*, 1993, p. 18.

13) The Swedish Ministry of Education and Cultural Affairs & The Swedish National Council for Cultural Affairs, *Swedish State Cultural Policy*, Libergraf Stockholm, 1990, p. 96.

14) *op. cit.*, *Swedish Local Government*, p. 73.

〈コッパルバーグ県の支出及び予算内訳〉

	1994年度支出	1995年度予算
健康 (病院)	83 %	81.5 %
歯科	3.5 %	4 %
社会福祉	2 %	2.5 %
教育	3.5 %	4 %
文化	1.5 %	1.5 %
その他	3 %	3 %
県が持っている会社等	3.5 %	3.5 %

〈コッパルバーグ県の1996年度文化予算〉

① 文化施設 (単位は千クローナ)

	県予算	国の補助
ダーラシアター	10,144	3,742
ダーラナ博物館 (臨時予算)	7,453 400	2,676
未来 (科学) 博物館	3,612	111
図書館	1,791	1,045
コンサートホール	1,784	11,765
映画センター	951	200
	26,135	19,539

※コンサートホールの予算には19人のオーケストラを含む

② 住民組織 (団体) のための予算

学習サークル	10,388
若者	2,548
スポーツ	3,054
その他	3,834
合計	19,824

③ その他の予算

プロジェクト	200
精神病院博物館	544
著作権	145
賞金・奨学金	110
その他	98
合計	1,097
総合計	47,556千クローナ

(7億6089万6千円)

2 コッパーバーグ県の1996年度文化予算

県の文化予算は、大きく①文化施設の予算、②住民組織のための予算、③その他の予算、に分けられている。

県の文化部局の職員は4人である。1974年以降、最も力を入れたのはリージョナルシアター、オーケストラ、博物館、シネマセンター等の文化施設である。シネマセンターはここ2～3年の新しい動きで地方のアイデンティティの確立と経済効果の両方があるので期待される分野であるという。また、ここ2～3年は財政難で文化予算も15%程カットされているのでEUから資金を得るなどの新たな試みも始まっている。文化政策の責任や大まかな方針、予算等は、議会に所属する文化委員会が担当する。この文化委員会のメンバーは議員だけでなく、住民の中からも選ばれる。日本であれば県の文化担当部局の職員が行うような仕事もこの文化委員会が行っている。

3 ダーラシアター

ダーラシアターは、1974年の文化政策により、独立グループからリージョナルシアターになった公立の劇団であるが、運営は全てダーラシアターのメンバーで行っている。劇団としての目的は、ダーラナ地方の人々にプロの良い演劇を届けることである。劇団の構成は俳優7人、技術者7人、管理・運営部門7人に、必要に応じて雇用されるフリーランサーを加えて35人である。ダーラナ地方には、15の市（コミューン）があるが、上演回数はファールンで50%、その他の市で50%である。年に3作品を創り、180回の公演をしている。ダーラナには他にプロの劇団がないのが問題点だが、毎月こどものための演劇をつくる劇団が他からも来て、共に作品の創造もする。こども、若者は特に大切な分野である。観客は増えていて1995年が最高であった。また、100人位の鑑賞組織が市ごとにあり、市の補助も受けながら演劇を呼んだり宣伝したりという演劇普及の活動を行っている。

収入全体に占めるチケット収入は、チケット価格が安いのもあって、7%

〈ダーラシアターの1995年度収入〉

県 の 補 助	10,300 (千クローナ)
国 の 補 助	3,800
市 の 補 助	700
チケット収入	900
合 計	15,700 (千クローナ)

(約2億4千万円)

と非常に低い。チケット収入を年の公演回数で割ると1回当たり、8万9千円である。こどもを対象に演じる場合は、1回当たりの観客が50~60人であることもあり、こうした数字になっている。チケット価格は、“誰でも観られるように安く”がコンセプトである。ダーラシアターには、演劇創造のための空間(大道具、小道具、衣裳、メーキャップ等の部屋)が沢山あり、ブラックボックスというリハーサル空間には120席のフレキシブルな客席もあり、その場で上演もできる。ダーラシアターと隣合わせで300~400席のシティホールがある。

4 アマチュア演劇グループの活動

ダーラナにはダーラシアター以外にプロの劇団はないが、50のアマチュア演劇グループが存在する。スウェーデンにおけるアマチュア演劇の歴史は古く、今世紀初めに遡ることができる。アマチュア演劇に対する市の補助もあるが、ダーラシアターのブラックボックスを自由に使用できるのが活動にとって大きな意味を持つ。夏休みの野外劇ではダーラシアターと共演する。アマチュア演劇の全国情報誌(年6回発行、発行部数2100部)もあり、夏休みに、全国到る所で行われる野外劇の情報も掲載される。

5 ま と め

調査を通じて、1974年の文化政策以降リージョナルシアターをはじめとする文化施設に重点をおいた政策が県レベルで行われ、観客も増加していることが

わかる。しかし、90年代以降の国の財政削減の影響もあらわれており、シネマセンターのような情報技術と結びついた分野での新たな試みやその経済効果等、地域と文化のより多面的な可能性を探ろうとしていることがわかった。また、リージョナルシアターの裾野には50のアマチュアグループと鑑賞組織が存在し、それらが公的な補助を受けながらネットワークを形成し、地域文化を創っている点が注目される¹⁵⁾。また、リクステアテルン（国立劇団）が3分の1、県が3分の2の人件費を出し合って、この地域の演劇をコーディネートする専門家をおいていることは、ネットワークの形成にとって大きな意味を持つ¹⁶⁾。

III スウェーデンの文化政策における分権化の新たな段階

以上に見てきたように、1974年の文化政策は、県レベルでの文化施設の増加と、それによる文化への参加機会の平等化と増加をもたらしたといえる。スウェーデンの公的文化支出が高いことは前述したとおりだが、家計支出においても文化支出の割合が高い。家計支出に占める文化的支出の国際比較では、スペイン4.6%、フランス6.5%、イタリア7.1%、イギリス9.3%、スウェーデン10.2%で最も高くなっている。この間の文化への公的支出と家計支出の変化については、公的支出は1人・1年当たり378クローナ（6千円）から940クローナ（1万5千円）へと約2.5倍になっているのに比べ、家計支出は1人・1年当たり2063クローナ（3万3千円）から2438クローナ（3万9千円）へと約1.2倍になっている。しかし、劇場や映画等への家計支出は、16億5千万クローナ（1人当たり3300円）から33億クローナ（1人当たり6600円）へと2倍になっている。

1988年には、1974年の文化政策とその成果を踏まえて、文化政策は「表現の

15) 博物館の中に、セルマ・ラーゲリョフの部屋を再現した部分があり、そこを舞台としてターラ・シアターが上演したり、かつてカール・ラーションの住居だった家と庭を使って、夏の1週間アマチュアグループによるカール・ラーション劇が演じられたりする。地域の歴史と固有性を生かした新たな文化の創造に意欲的である。

16) 22の地域にこのようなコーディネーターが存在する。30年かかってつくりあげた制度だということである。

自由、多様性、質、文化的平等」に関わるものであると要約されている。更に今後重要となる目標として、

- 芸術家の労働条件の改善
- こどもや若者の分野での努力
- アマチュア活動の量を広げ質を向上させること
- 地域の文化生活を豊かにすること

があげられており、創造面での刷新や新たなグループの参加、スウェーデン文化の固有性の保持、地域発展における文化の多面的役割を考えていくことが強調されている。また、ここ数年、国の財政難で文化予算も減少しているが、ドラマティック・インスティテュートの予算だけは、増えている。ドラマティック・インスティテュートとは、1970年にスタートした舞台関係に携わる俳優以外の全てのスタッフ（脚本、演出、照明、音響等）の養成と研究を行っている国立大学に相当する機関である。アートと最新の情報技術を結合する試みが行われており、芸術的な教育も十分に受けた卒業生がテレビやラジオ等の放送関係の分野でも活躍している。地方のフィルムセンターと協力して短期のフィルムスクールを地方で行う試みも始めている。

この様に、平等から出発した分権化は、多様性、質、固有性という新たな課題に直面している。そうなれば、地域における文化の多面的役割を考えていくことが課題となるのは必然であり、文化の持つアメニティとしての価値が問われることになるだろう。「文化的民主主義は、社会的公正の表現としてばかりでなく、社会の創造性に貢献する。」と表現されている¹⁷⁾。

IV 結 論

1974年に始められたスウェーデンの文化政策における分権化は、まず、文化への参加の平等を強く打ちだしたものであった。特に、地理的格差や教育による不平等を無くすことに力が注がれた。県レベルのリージョナルシアター等が

17) *op. cit.*, *Swedish State Cultural Policy*, p. 77.

つくられ、享受機会や活動の場の格差は減少し、全体としては、そうした機会が増加したといえる。こうした平等性の実現のために、国がナショナル・ミニマム保障を積極的に行っていることは、前述のとおりである。

1988年に出された報告では、こうした成果を踏まえ、多様性、質、固有性が強調されている。実際、演劇の分野でも、国立劇団、リージョナルシアター、独立グループ、アマチュアグループという性格の異なる団体が公的な補助を受けながら、ネットワークを形成し、質や多様性、創造性に貢献している。こうした供給主体の多様化は、住宅や保育、教育等他の分野でも見られる顕著な傾向である。しかし、こうした供給主体の多元化が、公共的なネットワークを形成しながら行われていることが特徴である¹⁸⁾。

また、スウェーデンの文化政策の対象は幅広く、本や雑誌等の出版物、レコードやCD、映画やビデオ、新聞・放送等の分野をも含むものである。こうした分野では、創造上の刷新や、多様性、質、平等性を市場のルールを通じて実現することが課題となる。また、スウェーデンでは、新聞、雑誌、映画や劇場、コンサートのチケットが付加価値税の対象から外されている。しかし、文化産業の経済規模が大きいことや、EUの他の諸国で付加価値税が文化政策の手段として使われている等の事情から、1991年の税制改革に向けて見直しが検討されたが、実現には至っていない。今後、情報技術と結びついた文化産業の規模は増大することが予想される。文化への公的支出が世界で最も大きいスウェーデンでも文化支出の7割は個人支出である。文化産業の市場にどのようなルールをつくるかが問われることになるだろう。

芸術・文化への公的支援の根拠に関して、平等性、外部性、効率性の3つの観点から論じられていることは、論文(1)で前述した通りである。スウェーデンの文化政策の分権化においては、最初の段階では、平等性の観点が強く打ち出

18) 宮本太郎氏は、『大阪の住民と自治』212号、1996年の中で、公共サービスが、利用者にとって体系的に届くけれども、選択の余地が広がるような市場原理の導入に対して、スウェーデンのキャステン・フォン・オッターという研究者が「公共的競争」と名づけていることを紹介している。利用者に情報も提供せず、バウチャーを与えて市場に放り出す方法を批判したものである。

されていたといえる。しかし、1988年には、地域における文化の多面的役割が強調されており、平等性を基礎にしながらも、コミュニティにおける価値という外部性を意識する議論へと転換してきている¹⁹⁾。こうした転換が、経済のグローバル化やそれに伴う財政難、EUへの統合による経済環境の変化、そして何より情報技術の発達による文化産業の発展を背景に持つものであることは、言うまでもない。つまり、分権化は、通常議論される、公共サービスの供給主体の多様化によるサービスの質の多様化という論理にとどまらない内容を持つものであるといえる。人々の混合財に対する評価が、私的評価と社会的評価を混在させる可能性についても、論文(1)で前述した通りであり、社会的評価を反映させるシステムを地域の中につくることが、コミュニティにおける文化の多面的役割を引き出していくことになるだろう。スウェーデンの文化政策の成り立ちそのものが、生活世界からの問いかけとそれの政策化の過程であり、政治的にも合意形成という伝統を持ち、文化予算の編成過程での多元的評価システムを前提として、地域における社会的評価の表示を更に発展させていくことが必要である。理論的にも、ヴィクセルの、所得の再分配を前提にした満場一致ルールは、個人の私的評価を基礎にしたものである。そこでは、混合財の公共的な部分、つまり、外部性を持つ部分への公共的意思決定と私益部分への私的評価が切り離されて論じられるきらいがある。しかし、現実には、私的評価と社会的評価は同時に行われることもあり、そうした二重の評価を混在させる枠組みが必要となるだろう。これは、北欧諸国が“市場・混合経済から協議経済へ”という課題を意識している事実と重なり合うことかもしれない²⁰⁾。こうした二重の評価は、舞台芸術の観客が、“高学歴・高所得・専門職”という属性

19) 根本昭・枝川明敬・垣内恵美子・大和滋『文化政策概論』見洋書房、1996年、106-107ページ。日本でも、地方公共団体においては、文化政策が他の政策の上位に位置づけられ、他の政策がその下位に総合化される構造になりつつあり、文化政策が総合政策としての色彩を強めていることが、指摘されている。

20) 尾関周二編『環境哲学の探求』大月書店、1996年、249ページ参照。「市場・混合経済から協議経済へ」という表現は、デンマークの政治経済学者、O.K. ベーダーセンの表現として紹介されている。

を持つという、芸術・文化を安く大量に供給したり、国による再分配政策によってもなかなか超えられないジレンマから抜け出す1つの方途でもある。

最後に、文化政策における分権化の意味を、芸術・文化への公的支援の理論的根拠から検討するという最初の問題意識から再度整理してみたい。

公的支援の根拠としては、平等性や再分配、外部性、効率性の3つを上げることができる。文化政策の分権化の中では、この3つの根拠が全て問われることとなる。芸術・文化には、都市規模による地理的格差が存在すること、情報や教育による享受能力の格差が存在することが、平等性の根拠となる。ここで、の平等は所得の再分配にとどまらない内容を持つ。こうした分権化には、財源の保障を含む国の役割が大きい。言い換えれば、国の文化政策の最大の根拠がここにあるとも言える。スウェーデンの分権化もここを出発点としている。

ところが、80年代後半以降、経済のグローバル化とそれによる財政難や情報技術の発達による文化産業の発展を背景として、分権化は新たな局面を迎える。1988年の報告でも、創造面での刷新や新たなグループの参加、スウェーデン文化の固有性の保持、そして文化の持つ多面的役割への関心が高まっている。芸術・文化の外部性や効率性への注目である。この場合の外部性とは、文化施設を訪れた人々が、ホテルやレストラン等を利用するといった通常言われる意味での経済効果のみではない。コミュニティの創造性を高めるアメニティとしての価値も重要である。こうした芸術・文化の持つ、威光価値や遺産価値、存在価値といった外部性に対する人々の評価は、論文(1)で前述のとおり、パーゼル市(州)の住民投票に典型的に現れている。パーゼル市(州)の住民投票では、人々は議論や学習の後、芸術・文化の私的財的評価と外部性の評価を同時に行っている。こうした点を考慮するならば、地域社会において、人々が私的評価と社会的評価を同時に表示する枠組みが求められる。こうした社会的評価の表示は、消費者にバウチャーやクーポンを与えて市場に放り出すことによって解決できない。また、効率性の観点からも、公共セクターの膨張とサービスの画一化、非効率性が指摘され、公共サービス供給主体の多元化が進行している

事実を指摘する研究も多い。しかし、公共サービスにおける本当の効率化とは、潜在的利用者である納税者のニーズを反映することであり、供給主体の多様化だけでは解決しない。住民が潜在的ニーズ、つまり外部性を評価し表示するシステムが必要である。公共サービスの分権化は、住民の社会的評価をどう扱うかという観点からも考察されなければならない。非営利組織がサービスの質の多様性に寄与することは事実だが、そうした非営利組織の役割も、こうした地域全体の住民のニーズを反映するシステムを全体としてどう設計するか、という文脈の中に位置づけることが必要である。つまり、分権化の新たな局面においては、平等性ばかりでなく外部性の評価と効率性の達成が課題となり、私的評価と社会的評価を同時に表示できる可能性を持つ分権型評価システムの構築が新たな課題として提起されているのである。

また、こうした分権化の議論は情報技術の発達を背景に持つものであり、舞台芸術というオリジナルな文化分野ばかりでなく、情報技術に媒介された文化産業の発展をも視野に入れながら、地域における文化の多面的役割を考えていくという課題を提起する。このことは、芸術と産業、芸術と生活の再統合を現代的技術を媒介としながら検討するという課題に通じるものであるが、今後の検討課題としたい。