

日本の自治体における文化行政の成立過程とその影響要因

田 中 淳 士

京都大学大学院 人間・環境学研究科 共生人間学専攻

〒 606-8501 京都市左京区吉田二本松町

要旨 日本の文化政策研究においては、自治体において「文化」を対象とした施策が開始された際になされた議論が、現在も理論的拠り所とされている。一方で、当時の議論に関する資料は当時の行政職員による歴史記述に偏重しており史料批判が不足している。現代の自治体文化行政をとりまく状況について考えるためにも、なぜ「文化」が行政を魅了したのか、今一度その政策決定を支える論理・思想が日本においてどのように形成されていったかに立ち返る必要がある。

本稿では自治体文化行政の黎明期である 1970 年代から 1980 年代を対象とし、自治体文化行政は先行研究で指摘されるように革新自治体だけのものだったのかという問いのもと、その時代になされた自治体文化行政に関する議論と「文化行政」概念について、その把握のされ方が当時の社会状況と政治状況からどのような影響を受けたか、オーラル・ヒストリーや行政資料を史料として再検討した。そこで、自治体文化行政の成立には保守と革新のイデオロギー対立が存在し、当時の都市問題への対応から福祉に関する課題が「公共」の課題として受け止められていく過程で、「文化」の対象も変質し保革問わず議論され始めていったことを確認した。また、当時においては行政職員がその「文化」の担い手となり、自治体文化行政ブームを牽引したことを明らかにした。

キーワード：文化行政，地方自治体，文化庁，高度経済成長，地域開発

問題の所在

本稿では自治体文化行政の黎明期である 1970 年代から 1980 年代になされ、いまま日本の文化政策研究で拠り所とされる自治体文化行政理論について、当時の社会状況と政治状況から考察を行う。日本の地方自治体によってなされる文化に関する多様な施策は、文化庁による行政（文化行政）と区別するため現代においては自治体文化行政と呼ばれる¹⁾。

自治体文化行政の特徴は、旧来文化庁が実施してきた芸術振興・文化財保護といった施策よりも、より広い範囲の文化を対象としている点にある。近年の文化政策研究では事例研究は数多く存在す

るものの、その施策実施の前提となる理論や政策論についての研究は多くない。現代の自治体文化行政をとりまく状況について考えるためにも、今一度その政策決定を支える論理・思想が日本においてどのように形成されていったかに立ち返る必要がある。本稿の目的はそのための前提作業として先行研究における問題点を指摘し、自治体文化行政史を再考することで見えてくる政策過程から、今後行政と文化がどのように関係を結び得るかその見取り図を示すことにある。

文化政策史研究で自治体文化行政を扱ったものとしては中川（2001）や野田（2014）が挙げられる。特に中川（2001）については長らく基本文献とされてきた。これらの研究の共通項は文化行政に携わった自治体職員 OB による歴史記述として

の側面を持つという点だ。このことが孕む問題として、自治体文化行政という大きな潮流を同時代的に経験していることにより、史料批判に基づいた分析があまり見られないことが挙げられる。具体的には、先行研究では黎明期になされ自治体文化行政の議論において影響力をもった複数の思想が、その差異が検討されないまま1つの文化行政論として語られる傾向がある。そのため本稿では、1970年代から1980年代になされた行政における動向、同時代の知識人による言説について、オーラル・ヒストリーや行政資料を史料として再検討し、先行研究において把握されている自治体文化行政概念の構成内容について指摘し、何を足がかりとして今後の議論を行っていくべきかを示す。

本研究が対象とする自治体文化行政黎明期についての文化政策学における研究状況としては、地方の時代の繚乱の中で次第に文化・芸術の振興や文化会館の建設・運営などに傾斜していったと把握され（上野，2001），そこでの問題点は自治体文化行政が総合行政としての全面的な施策展開が追求されているが、その根底に宿るべき基本理念の精練はなおざりであった点にあるとされる（片山，2017）。一方で、自治体文化行政が全体主義を想起させる「文化政策」の語を拒否していること、文化の担い手や受け手の内実が明らかにされないまま文化庁文化行政が行われてきたのに対して、自治体文化行政論において一定の理念形と固有の規範（哲学）が提示されたことにより、文化の問題がより公共的な問題として理解されるようになったことがその意義として挙げられている（小林，2018）。

結論を先取りするならば、自治体文化行政を牽引してきたとして強調される革新自治体の先進性は、当時の政治状況からクローズアップされてきた側面が大きく、またその政治状況を鑑みた時、現在一括りにされている当時の文化行政論はそれぞれ異なる立ち位置からなされたものであった。また、革新自治体における「市民」というキーワードの存在から文化の担い手としての市民という把握がなされ、文化行政は革新自治体から始まったと捉えられている。しかし、自治体文化行政論は当時の自治体職員の問題意識を刺激するイ

ンパクトの大きい主張であったため、保守革新問わず1つの文化行政論として受容されるとともに、一方でその目的が文化・芸術の振興へと収束していった。自治体文化行政は、国からの権限移譲に伴う自治体裁量の拡大も相まって、意欲ある自治体職員の目にはとても魅力的なものとして写り、その担い手となっていった。以下これらの内幕について本論において確認していく。

1-1. 「自治体文化行政」概念の把握状況

本節では自治体文化行政が先行研究においてどのように把握されてきたかを確認していく。元横浜市職員で文化政策学者の野田邦弘は、日本における文化政策の展開を自治体文化行政の萌芽から創造都市論の隆盛に至るまで一連の流れとして整理している。野田は自治体文化行政について、シンクタンクのCDIによる「地域社会に重層化して賦存している文化資源及び文化形成へのエネルギーを開発するために、文化の内容に応じた働きかけの方法を明らかにし、もっとも適切な主体の活動促進を目的に、行政の基準に則して、具体的な手だてを最大限に付与していくこと」という当時の定義を引用し、それは1970年代に一部の都道府県から始まり、その後全国的にブームを巻き起こし日本の文化政策に大きな影響を与えたものであったと述べる（野田，2014：21）²⁾。

野田はその「一部の自治体」が革新自治体であったと指摘し、その特徴を、自治体文化行政の所管課が従来の文化庁文化行政実務を担当してきた教育委員会、特に社会教育部門ではなく、首長部局に設置されたという点に見た。野田は文化課設置の背景として次の2点に注目している。すなわち ①民族学者の梅棹忠夫の議論にもとづき、文化の機能はディスチャージ（放電）であり、チャージを基本機能とする教育とは相容れず、教育委員会で文化を取り扱うことには矛盾があるという考え、②都市型社会に突入した現代において、オシエソダテル社会教育行政の役割は終わり、群生しはじめた市民文化を支える文化行政が必要だという政治学者の松下圭一の主張の2点だ。その上で野田は、革新自治体における自治体文化行政の先駆的な事例として、当時兵庫県と神奈川県

で提起された「文化のための1%システム」を挙げている(野田, 2014: 28)。野田による整理の特徴は、教育委員会の所管行政とは異なるものを志向した独自領域として自治体文化行政を把握している点にある。

元豊中市職員で文化政策学者の中川幾郎は、自治体文化行政を「旧文部省および文化庁文化行政からの自立に向かうもの」と捉えている³⁾。また、野田において革新自治体から開始されたと定義された自治体文化行政は、中川においては「先進的な自治体」という語になっている。この語句の違いは松下の影響によるものだろう。松下は当時の選挙における保革両派の相乗り現象から、先進的な行政を行っている自治体を「先進自治体」と呼称し文化行政の主体に設定していた⁴⁾。中川は当時、神奈川県職員の森啓が主催した研究会に参加しておりそこで松下との交流を持っていた⁵⁾。その上で中川は森と松下が文化行政の重点とされる政策テーマとして ① 市民文化活動の振興・条件整備、② 文化的なまちづくり・地域空間づくりの推進、③ 行政の文化化・技術革新の推進の3つを「ほぼ相似的に提唱した」と主張している⁶⁾。

また、中川も野田と同様に梅棹の提言について触れている(中川, 2001: 4)。中川は、梅棹のチャージ・ディスチャージ論を「教育委員会部局に封印されていた文化行政を、総合行政化させ開放させた影響力は大変大きかった」と把握している。教育委員会の所管行政を文化部局に移管させたという中川の認識は野田と異なる点である。一方で梅棹の提言が「いまなお強い影響力を持っており、多くの論者が文化行政の論拠としてこのチャージ・ディスチャージ論を肯定的かつ積極的にとらえている」という点は野田と共通しており、当時におけるチャージ・ディスチャージ論の影響力の大きさが感じられる。この野田と中川の比較からは、自治体文化行政史把握のための「教育委員会と首長部局の関係」「革新可否か」という2つの論点の存在が確認できる。

時代を遡ると教育学者の佐藤一子が、自治体文化行政の議論について先の二者とは異なる見解を示している。佐藤は自治体文化行政の議論の活発化により、国民生活と文化、市民文化活動と行政

の役割等についての研究が活発化したことを好意的に評価しながらも、「国民の自己形成の視点から地域文化の協同創造の過程を意義付ける教育学的アプローチがあまりこころみられてはいない。それどころか文化行政の推進者のなかには『教育はチャージ、文化はディスチャージ』という見解にたつて、教育、とくに社会教育と文化行政の意識的切斷を主張する論者が少なくない」と批判する(佐藤, 1989: v)。

具体的には、「梅棹忠夫氏に代表されるように、文化行政の推進者は、一般に文化行政と社会教育行政を切り離す主張をもつ論者が多い。…(中略)…とくに市民文化活動と社会教育を敵対させ、後者を否定的に論じている松下圭一『社会教育の終焉』(筑摩書房, 1986)などにみられる主張が、自主的文化活動発展の現実的基盤を無視した見解として批判的に検討される必要あることを指摘しておきたい」とまで述べている(佐藤, 1989: 157)。一方で、梅棹のチャージ・ディスチャージ論については、① 文化を享受する機会が均等に保証されることを提唱している点、② 文化的な生活水準の実現のための条件整備をシビル・ミニマムとして想定した計画行政を提唱している点、③ これらの基本的・普遍的な行政の責務をなおざりにして、特殊な地域的個性や伝統の価値評価を優先させたり、あるいはそのことで本来の文化行政の役割が解消されたりするべきではないと考えている点を評価し、これからの地方自治体における文化行政の展開においてはこれらの点を基本的視点として据えるべきだと主張している。

1-2. 先行研究における課題

以上、先行研究における自治体文化行政概念の把握状況を概観してきた。先行研究に共通した問題として、どの論考においても70年代から80年代になされた「文化行政」の語で議論された提言、特に梅棹と松下についてその提言の背景が意識されず、総体としての文化行政論として把握されている傾向がある。本節では先行研究におけるその把握の問題について検討していく。

まず、野田の革新自治体から文化行政が始まったという整理については、元神奈川県職員で行政

学者の森啓による文化行政前史（松下・森，1981）が参照されていると考えられる。そこでは、1958年に京都市が文化局を設置したことが契機となり、1966年に京都府が文化事業室を設置、その後1968年に文化庁が設置され、芸術文化と文化財保護行政を所管し始めたとされている。しかし、京都市文化財保護行政の担当官であった梶川敏夫の回顧録（梶川，2018）を参照すると、京都市は1941年の時点で文化課を設置しており、1947年には文化局を、1948年には文化観光局を設置したとされている。ではなぜ森及び野田においては1958年が契機とされているのか。梶川によると、1958年に京都市で行われたのは「文化財保護業務を教育委員会から文化観光局での補助執行への変更」となっている。ここから推測されるのは、森による文化行政史の整理では、文化行政の教育委員会からの分離に比重が置かれているということだ。これは中川による整理でも、文部省・文化庁の系列に属する自治体教育委員会の所管からの自立という記述があることから同様の傾向を読み取ることができる。この文化行政と社会教育行政の対立構造は当時の文化行政に携わっていた行政職員にある程度共通した認識であったと考えられる。

一方で、佐藤による社会教育の側からの記述をみると、「国の文化行政の主要な部分が地方自治体においては社会教育行政によって遂行されている点からみても、文化への権利の保証と教育権（とくに社会教育にかかわる権利）を一体的に捉える視点を現行法解釈のうえでも出発点に据えるべきであ」り、必要なのは社会教育課の権限と文化行政の接点をどう調整するかであると述べられている（佐藤，1989：19）⁷⁾。以上の状況から、日本における自治体文化行政の展開を考えるにあたっては、その推進において文化行政の教育委員会からの独立という指向が、どのような要因から生じ、どのような意味を持っていたのかを把握する必要がある。

次に、野田の引用しているシンクタンクのCDI（Communication Design Institute）がまとめた自治体文化行政の定義についても用心深く検討する必要がある。このCDIは大阪万国博覧会の開催に

おいて活躍した建築評論家の川添登を代表とする国策に深く関与してきた団体である。また、チャージ・デイスチャージ論を提起した梅棹も大阪万国博覧会の開催において中心的な立ち位置で関わっていたことには注意しておきたい。例えば建築学者の上田篤は梅棹との対談で、以下のように当時を回顧している。

本来文部省の行政は、教育費が99%で、文化は1%くらいしかないんですね。いみじくもそれを表現して、梅棹さんが1%論といったのではないんですけども、ちょっとおっちょこちょいな市長さんが、1%ぐらいは文化につけてもよろしいなど、1%なら議会を通しやすいとおもったんでしょうね。それぐらいなら文化に遊んでもいいやというようなことで、1%委員会があっちこちにできたんですね。しかし、本音としては10%ぐらいはもっていかなあかんとというのが、梅棹さんがいつもいっておられたことだとおもいますけれども（NIRA, 1987: 346）。

この上田の発言を考慮したとき、野田が革新自治体における先駆的な取り組みであったと例示した「文化のための1%システム」が本当に革新自治体独自のものであったといえるかは疑問が残る。加えて、佐藤の梅棹評についても「シビル・ミニマムとして想定した計画行政を提唱」とされているが、シビル・ミニマムは松下圭一の理論構築によって革新自治体で主に主張されたものであり、梅棹が文化開発の一貫として唱えた水道蛇口論における、日本全国で同一水準の文化享受するための施設整備をという提言とは似て非なるものである。そのため自治体文化行政の議論を把握するにあたっては、梅棹は国策に近い位置におり、逆に松下は自治体、特に革新政党に近い位置にいたという二人の政治的立場の差異、そして地方中央関係に意識的であることが必要といえる。

そのため、本稿では既存研究であり顧みられてこなかった保革の対立が象徴的にあらわれている他の行政領域、特に教育行政と地域開発行政との関係から自治体文化行政史を再考していく。

2-1. 文化庁設立の時代背景

まず、地方中央関係という観点から自治体文化行政が提起された時期における中央における文化施策の認識について文化庁の動向を確認しておく。文化に関する担当部局の変遷については、1945年の文部省組織改編で社会教育局に芸術課が設置され、1961年に文部省社会教育団体補助金の助成が開始された。その後、文化財保護委員会と文部省文化局が統合され1968年に文部省の外局として文化庁を設置、芸術文化団体や地方公共団体向けの補助金交付等をはじめた(片山, 2017)。

この文化庁の設置は、当時の一省一局削減をその直接の契機としている点には注目しておきたい。このような契機で誕生しつつも、初代文化庁長官の今日出海はこの機会を積極的にいかしていきたいとして、「これまで別々の行政組織の中にあった国立の博物館、文化財研究所、芸術院、国語研究所等が、それぞれの特色を発揮しながら相互に協力連携を密接に」し、「伝統文化財の保護に関する行政と芸術文化に関する行政の普及振興に関する行政とを一体的に効果的にすすめる」ことをその設立の趣旨としていると述べている。また、文化庁の任務については「中央と地方との文化格差の是正こそ緊急であり、それはわたくしの任務の第一と考えています」と述べつつ、「地方文化の振興といっても、それは単に中央の文化を地方に移すということではなく、地方に特色のある固有の文化を育成することである」と述べている(文化庁月報, 1968. 9. 15)⁸⁾。

これに対して文化庁の設置8年後に出された「文化行政長期総合計画について」(文化庁, 1977)では、「(文化庁は)社会情勢の著しい変化の中で種々の施策を推進してきたが、8年を経過した今日、新しい見地に立った長期的な文化行政の展望が要請されている。すなわち、近年、社会的・経済的諸条件が著しく変化し、国民の文化に関する欲求も急速に高まってきており、また、明治以降の我が国の文教政策が教育に偏り、文化に対する施策が重視されなかった事実を指摘する声が高まりつつある中で、文化行政に関する画期的な改善が要請されている」として文化行政の教育への偏重を指摘している⁹⁾。そして、その具体的

な改善策として、①文化の伝承 ②創作活動の奨励 ③文化の普及 ④文化の国際交流の4つを今後注力していく施策として挙げている¹⁰⁾。

この主要施策推進のために、文化施設の整備充実ならびに中央地方の行政組織及びその職務権限に関する改善又は検討を行っていくとして、「今後の文化行政の方向としては、参加する文化活動の奨励、地域の特性を生かした文化行政の推進、文化拠点の多極集中化の促進、国際文化交流の推進及び関連する文化諸問題に対する文化行政面からの積極的発言に重点を置く」と、設立当初の文化庁文化行政の目的からの変化がみられる(文化庁, 1977. 3. 23)。本計画内では文化庁文化行政の役割を「文化の創造を援助するための諸条件の整備を行うことがその任務であり、したがって文化行政の推進に当たっては、常に国民の創意と工夫を尊重しつつ、文化振興のみが挙げられるように配慮しなければならない」としつつ、「国民が文化を受動的に享受するにとどまらず、年齢、性別、職業を問わず、地域社会を基盤として、積極的に文化活動に参加する体制を整え、育成する必要がある」と述べられている(ibid.)。ここに見られる「参加する文化活動」は戦後社会教育行政の中心課題でもある¹¹⁾。ここからは、文化行政推進の担当部局として教育委員会社会教育局が想定されていたことが読み取れる¹²⁾。

同様の傾向は同長期総合計画における「参加する文化活動について」の詳細からも伺える。そこでは国民の参加する「創作活動を活発にするためには、文化の普及に関する施策と関連して、それら活動の支え手ともいべき職場、婦人、青年の地域団体等における愛好グループの育成を図ることが必要である。このため、国、地方公共団体においては、これら各層の芸術鑑賞の機会の増加を図るとともに、芸術文化団体においてもこれら愛好グループの育成に積極的に取り込むことが期待される」とされ、その改善のための具体策として、「社会教育行政及び文化行政の担当者は、その行うべき事業の対象や範囲を明確にするとともに、相互の連携が十分に保たれるように配慮すること。社会教育行政の担当者が文化行政について理解を深めることが望ましく、そのため例えば社会

教育主事の研修内容において文化行政に関するものの充実を図ることが必要であること。また、公民館その他の社会教育施設が文化活動の場としても機能するよう推進すること」と述べられている (ibid.)。

このような文化庁文化行政における社会教育の役割の拡大と中央からの指針の提示によって、社会教育分野ではその後、文化活動への市民の参加についての考究が進められていく¹³⁾。一方で、この文化庁文化行政における社会教育の役割の拡大は、梅棹と松下による社会教育批判へと繋がっていく。

2-2. 文化行政に内包されたイデオロギー性

次に、この社会教育の役割拡大について、1-2で挙げた「自治体文化行政の議論における教育委員会からの独立という指向」という論点から検討する。なぜなら、社会教育局の上部組織である教育委員会の特殊性を認識することがこの論点の理解の助けとなるからだ。

そのため引き続き同長期総合計画から、教育委員会と首長部局の文化課の関係について検討していく。そこでは中央の行政組織とその職務権限について、「現状では昭和43年の行政機構の簡素化のため、各省にわたって一局削減という行政機構の改革が行われたとき、文部省においては、芸術文化（文化財保護を除く）、著作権、国語及び宗教に関する事務を所管していた文化局と文化財保護行政事務を所管していた文化財保護委員会とを統合して外局として文化庁を設置した。…(中略)…有形文化財及び美術に関する資料を取り扱う国立の博物館・美術館は文化庁の所管とされているが、公私立の博物館・美術館で博物館法の適用を受けるものは、社会教育局が所管することとなっている」としている (ibid.)。

また、地方の行政組織とその職務権限については「都道府県の段階では地方自治法第180条の8、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第3章の規定により、教育委員会事務局に文化課または文化財保護課等の名称の課が置かれて、文化行政が処理されている。都道府県の文化行政担当職員の数、文化財保護関係については、平均20人

程度、芸術文化関係については、平均3人程度である。…(中略)…文化の普及振興に対する国民の要請が高まっており、都道府県や市町村のそれぞれの段階において、教育委員会が広い視野に立った積極的な文化施策を展開していくことが強く望まれる」と教育委員会の役割が強調されている。また、ここからは現代において自治体文化行政の対象と考えられるような業務はもともと社会教育局が担っていたことがわかる。

この教育委員会の重視については、文化庁創設10周年にあたって発行された「文化行政の歩み」(文化庁、1978)においても以下のような記述がみられる。

地方公共団体における芸術文化、文化財保護に関する行政は、教育委員会の文化課、文化財保護課が主体となって進められている。

しかしながら、文化に関する行政組織が整備されてきたのは文化庁が設置された以後であり、その初年度の昭和43年度には、都道府県における文化課、文化財保護課などの専管課は…(中略)…わずか7課であった。

その後、文化行政事務の増大に対処するため各都道府県の教育委員会で文化行政を統一的に推進する文化課を中心に文化行政の専管課が急速に増加し、昭和47年度は31課、昭和52年度には52課となり、現在ではすべての都道府県の教育委員会に、文化課又は文化財保護課が置かれるまでに組織が整備された。

このように文化行政と社会教育行政の関連が強いのは、現在の文化行政の一部が、かつては社会教育行政とされていたという理由のほかに、文化行政と密接な関連にある博物館、図書館、公民館が社会教育行政の所管とされていること、行政組織の規模の制約、行政の推進方法に類似点が多いことなどの理由によるものと考えられる (文化庁、1978.6.15)。

ここでは、まるで首長部局における文化課など存在しないかのように、教育委員会がいかに地方自治体の文化行政に寄与してきたかが述べられている。ここで想定されている「文化課」は文化庁

文化行政と同質の施策を遂行する専管課が想定されており、中川や野田が把握している首長部局における文化課とは性質が異なることに注意しておきたい。また、ここで留意しなければならないのはこの文化庁創設 10 周年の際の文化庁長官は犬丸直であるということだ。そこには保守と革新のイデオロギー対立が根を深くおろしている。

この点については 1956 年に成立した地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）に一度立ち戻る必要がある。この法律は教育委員は長が議会の同意を得て任命し、都道府県教育長は文部大臣の、市町村教育長は都道府県教育委員会の同意が必要という仕組みにするものだ¹⁴⁾。これに対する革新政党からの反対は非常に強く、教育の中立を脅かし国家統制が復活するという批判がなされた。首長への権限集中を防止するため、教育委員会は独立した機関として扱われ比較的大きな権限を持っている。このことから教育委員会の存在は革新自治体における行政経営においては重要な位置を占めていた。

さて、この地教行法の法案作成に携わっていたのが当時文部省の職員であった犬丸直だ。犬丸は当時を「国会審議の際には怒号や罵声で議場がいっぱいになり、乱闘を収めるために警察官が導入され、保守・革新が激突した 1 つの天王山であった」と振り返っている（東京市政調査会、2009：87-88）。地教行法によって文部省と教育委員会は強い融合関係となり、革新自治体における首長・一般行政部局と教育委員会部局の主導権争いや確執が生れることとなる。この確執の存在は「文化施策の首長部局への移管」という革新自治体における潮流を強調することとなり、先行研究における「革新自治体＝文化行政」というイメージが生成される一因となったと考えられる。

しかしこの保革の対立という情勢も、80 年代後半には首長部局と教育委員会の連携が文化庁文書でも謳われはじめ次第に解消されていくこととなる。例えば「文化行政の歩み」の 10 年後に発行された「我が国の文化と文化行政」（文化庁、1988）においては、「地域文化の振興は、地域社会の諸分野にわたって、行政全体として対応すべき問題でもある。首長部局で担当する文化関連行

政が増大しつつある現場においては、地域文化の振興を総合的に促進するためにも、教育委員会と首長部局とが連携して文化関係の施策を推進していくことが必要となっている」と部局間の争いは影を潜めている（文化庁、1988. 6. 1）。

一方で、1980 年代になると革新陣営内での方針の混乱から革新自治体は次々と倒れていく。また、3-3 で確認するが、1979 年からは全国文化行政シンポジウムが NIRA（総合研究開発機構）と自治体の首長からなる全国文化行政会議の主催で開催されていく¹⁵⁾。以降自治体文化行政におけるイデオロギー性は一層曖昧なものとなっていく。日本は地方の時代¹⁶⁾へと本格的に突入し、そこにおける重要な政策課題として都市政策が位置づけられる。そこから、自治体文化行政の主要課題として「まちづくり」が文化庁文化行政にはない独自の論点として浮上してくる。

3-1. 政策主体としての自治体の登場

次に、自治体文化行政の時代背景として、自治体にどのような役割が求められていたのか、当時の社会状況から確認する。本節では自治体文化行政史ではほとんど触れられてこなかった地域開発の論点と文化行政の論点の接続を試み¹⁷⁾、梅棹及び松下の文化行政理論の差異を浮かび上がらせることを目指す。

1970 年代の急激な経済成長による都市化は、住宅難、水不足、学校・保育所・医療施設の不足、ゴミ戦争などの社会問題として現れてくる。その後急速な経済成長ののち環境破壊が顕在化し 1970 年の公害国会でその対策が議論される。1960 年代までこれらの都市施設の整備が行われなかった理由としては、それまでの公共投資は社会的生産手段に向けられ、市民の社会的生活手段には回らなかったことが挙げられる。この都市問題の顕在化により 1964 年頃から社会開発¹⁸⁾や地域開発の必要性が論議され始める。

また、そこでの「地域」とは中央地方関係での「地方」における開発水準の底上げをあらわすのではなく、東京などの既開発の進んだ都市圏を、都道府県を越えた広域における拠点と位置づけ開発することも含まれている。経済学者の伊藤善市

は、池田内閣下での1960年の国民所得倍増計画や佐藤内閣下での1967年の経済社会発展計画において、これまで軽視されてきた福祉の側面が積極的にとりあげられるようになってきたことを評価し、地域開発の理念を各地域の成長段階や特性に応じて求めうるからこそ必要だと述べる（伊藤、1969）。このようにして、高度成長で経済的合理性が追求されるなか、地域特性への着目、そして社会開発の一環としての福祉が争点として浮かび上がってくる。また、この福祉という論点は松下による文化行政論へと繋がっていく。また平行して自治体における「まちづくり」施策もこの争点を施策対象として着手されていくことになる¹⁹⁾。

地域特性という点については当時の環境問題の存在も相まって、健康的で文化的な国民生活の実現の場としての「地域」という認識が生れてくる²⁰⁾。加えて、1969年の地方自治法改正では2条5項の市町村の基本構想策定義務が追加され地域開発計画の策定が県レベルを中心にひろがっていく。この地域開発計画は1964年に提起された社会資本ABC論での都市計画の地方への権限譲渡と関連があり、この頃から社会開発の対象として地域の重要性はより一層深まっていく。都市や農村における社会開発は住宅・交通・保健・医療・衛生・社会福祉・教育など複数の分野における生活環境の整備を、地方自治体が主体的かつ総合的にその地域に合った都市計画として進めていく必要性が生まれる。国から自治体への権限委譲と平行して、自治体職員が主体性を発揮できる行政分野としての自治体文化行政が成立する土壌が生まれていく。

ここで一度、自治体職員の主体性を喚起した地域開発における権限委譲と、そこでの文化というキーワードの浮上について検討する。地域開発権限の増加により地方自治体が政策主体となっていく契機と考えられるのは当時提起された社会資本ABC論だ。社会資本ABC論とは、地域経済問題調査会が1964年9月に報告した「地域経済問題とその対策」における社会資本論で、それまでの国土開発計画における拠点開発構想を補強・精緻化したものだ。1960年代以降の国土開発行政は、過密・過疎、地域格差の解消などを目的としてい

た。その根幹に据えられるのは全国総合開発計画であり、その計画策定の中心にいた人物がこの社会資本ABC論を提起した建設官僚の下河辺淳だ。この田園都市構想には梅棹を議長とした田園都市構想研究グループが構想策定に参画しており、梅棹を中心とした万博人脈と国家主導の文化施策、特に文化開発の推進において下河辺は大きな役割を果たした。例えば全国文化行政シンポジウムなどは当初は自治体首長を中心に開催されていたが、後にNIRAの理事長となる下河辺により「文化の時代」構想へと編入されていくことになる。

下河辺は国家的公共性という観点から文化行政に大きな影響を与えた人物であるが、この社会資本ABC論は地方自治体が政策主体となっていく契機という点で、革新自治体の躍進や松下の文化行政への提言にも影響を与えたと考えられる。そのため、梅棹・松下の両名の提言に大きな影響を与えた国家的な動向として下河辺の社会資本ABC論について検討する必要がある。

そもそも、日本における社会資本の概念は、国民所得倍増計画の策定の際に公共事業も資本化して生産との繋がりを考えることが必要だとして、中山伊知郎ら経済学者によっていわれ始めた（NIRA下巻、1996:235）。当時この計画策定に参加した下河辺は「われわれが持っていた伝統的な公共事業は、5年10年の経済のためにという発想がない。論理としては別の論理」と述べ、「経済との関係を考えるようになって、何か係数的な費用便益というか、費用と便益の比をとって、比が高くないと投資しないという議論が出はじめた」と、この時にはじめて資本という概念で公共事業を捉えはじめたと回想している（NIRA下巻、1996:235-236）。この公共と資本との関係のパラダイムシフトは、その後の梅棹による文化経済学の立ち上げに見られる文化の経済波及効果の追求や、松下との関係で語られがちなNPM（ニューパブリックマネジメント）における行政への民間経営手法の導入など、現在の文化・芸術に関する政策議論にも根深く存在しているものだといえる。

一方で、この社会資本ABC論には、社会開発における都市の課題、生活環境の整備の主体としての地域という考えとは別に、国土開発は次の

100 年を見越すようなものであるべきで、それ以外のものは地方自治体に分業したいといった意図があったと考えられる。当時日本開発銀行に務め、その理論的裏付け作業に携わり、後に地域振興整備公団幹事となる吉田達男は以下のように振り返っている。

社会資本 ABC 論の意味も、社会資本 C はもう全部地方自治体でやればいいんじゃないかというのが社会資本 C の議論でした。A と B の一部だけ国がやるべきだという思想に変わってきたと思うんですね。都市計画法は大塩さんと下河辺さんとが意見がちがって大変だったんですけども、要するに形式上は全部市町村がつくるとしたわけですね。

この地方自治体への都市計画権限の譲渡に関連して、1984 年度から「個性的で魅力あるまちづくり、地域づくりを積極的に推進する事業」に対する地域総合整備事業債がつくられる。これは具体的には「地域経済活性化のための公共施設の整備事業」のための道路、公園緑地、広場、運動公園、文化・スポーツ・レクリエーション施設の整備に充当出来るもので、この地域総合整備事業は 1977 年に策定された第三次全国総合開発計画（三全総）に盛りこまれた「定住圏構想」に基づく地域の総合整備事業に資するためのものだ（地方債制度研究会，1987：165）。このようにして社会資本 ABC 論を発端に地方自治体の権限の拡大が行われ、また制度的にも地方自治体が主体性を発揮するため前提が整っていく。

3-2. 文化行政は革新自治体だけのものだったのか

この社会資本 ABC 論における権限委譲というキーワードの自治体文化行政への影響をみている。松下においては、その文化行政論で「コミュニティにおけるシビル・ミニマムの空間システム化をめぐって、基礎自治体、広域自治体、国を貫く既成行政の改革、それにミニマムをめぐる施策のスタイルの転換こそが文化行政の課題」であり、それは行政の「守備範囲論」であると述べている

（松下・森，1981：13）。これは社会資本 ABC 論における、どの主体が何の施策を担うべきかという議論と相似形をなしており、本節後半で確認する下河辺のオーラルに見られる下河辺と革新首長との関係性から考えても、この松下の言説は社会資本 ABC 論の権限委譲の議論が視野にあったのではないかと考えられる。

一方で梅棹においては、それまでの国民文化都市建設案などにみられた中央と同じものをつくることによる地方の文化格差の解消という考えが、社会資本 ABC 論以降は「文化行政、文化政策は、何よりも地域のニーズ、地域の個性を大事にすることにおいて発揮すべき」で、そのために「地域社会の人びとに社会的便益をもたらす公共投資を探るための選択指標および事前評価」といった客観的な指標の必要性の提起へと変化している（NIRA，1987：32）。梅棹のこの変化には、三全総から四全総における国土計画における方針転換が存在する。下河辺は「四全総のときは、文化人はあまり中心的な役割を果たしていない。むしろテクノロジーの人たちが多い。石井威望、中村桂子、伊藤滋さんなど。梅棹さんに聞こうなんて人はあまりいなかった」と当時を回顧している（下河辺，1994：180-181）。

ではこの 1969 年から始まった新全国総合開発計画（新全総）とは何だったのか。1964 年 11 月に発足した第一次佐藤内閣では、それまでの経済優先の政策を転換し、施政方針に社会開発の政策化を掲げる。翌年 1 月には、その政策のあり方を検討するための社会開発懇談会が設置され、同年 12 月に報告が出されている。この報告の内容は、政治目標をそれまでの量から質への転換を求めるものであった。そこでいう量とは所得や経済成長率の指標であり、また質とは生活基盤としての住宅の確保等を指していた（NIRA 下巻，1996：239）。このような流れの中で、佐藤政権下で開始された新全総は、この都市政策の議論と当時別に立ち上がっていた明治百年というテーマを結合する形でたち現れてくる²¹⁾。また、この新全総では市場性に勝つための国土の根本構造をつくることとその目途とされた（NIRA 下巻，1996：107）²²⁾。

一方で、1969 年の新全総策定は東京では美濃

部亮吉、京都では蜷川虎三という革新自治体²³⁾による行政運営が行われていた時期と重なる。それらの自治体では経済成長優先の自民党政治に対抗して、都市機能整備の遅れや公害が選挙の争点とされ、政策としては従来省みられなかった女性や子ども、老人の福祉対策など福祉優先の政治が提示された。政治学者の加藤哲郎は、革新自治体は、昼間は主婦や老人などの全日制市民と呼ばれた人々が中心になり、夜は労働組合の活動家たちが加わることによって広がったと論じ、環境保全運動や消費者運動などの住民運動・市民運動もこうした運動様式によって広まり「私生活」を守るために革新陣営を支持や運動を起こしたという（加藤、1996:129-130）。当時においてはやっと福祉に関する課題が公共的な課題として受け止められ始めるという状況であった。このような革新陣営の運動に松下は参加している。松下は大衆社会論争で注目された後、社会党組織部副部長の加藤宣幸に声をかけられ社会党本部での構造改革論の研究会に参加している。美濃部都政ではその自治体戦略の策定に参画し、そこで政策理念に都市的生活様式を前提としたシビル・ミニマム²⁴⁾が掲げられることとなる。

一方で、飛鳥田横浜市政の「一万人市民集会」と美濃部東京都政の「対話から参加へ」などの施策から、革新＝市民的であるというイメージが持たれがちだが、飛鳥田の掲げた「1万人市民集会」は、市政一期目には議会軽視等と批判され予算案が4度に渡り否決されたという事実、美濃部都政における対話も葛飾区や伊豆諸島のような規模では成功するが、それ以上の大きさの社会規模では自治体と個人との個人的な信頼感の醸成が難しいという事実を松下自身も認めていることは確認しておきたい。（東京都市科学振興会、1967.7:45-47）さて、ここで一度当時の地域開発の状況に対する松下の発言をみてもみる。

シビル・ミニマムは、量の整備の見通しをもったとはいえ、質をみれば、いまだにコンクリート兵舎のような学校建築、緑化デザインを無視してアスファルトを貼り付けただけの道路、あるいは破れた金網の公園や遊び場、

地域ぐるみの老人クラブや官僚的運営の福祉施設、高齢化社会への政策対応の未熟、国の補助金を批判する自治体自体の補助金のバラマキなど、あまりにも国や自治体の施策の質、つまり文化水準が低い（松下、1985:84）。

1970年代においては、都市機能整備が政治争点となる中で、都市機能の量の充足に目処が立ち始める。そして松下の文化的な生活環境の整備のための自治体政策基準の設定というシビル・ミニマムの提起によって、革新自治体の論点として施策の文化水準の問題、文化行政の問題が現れてくることとなる。この松下の発言から伺えるのは、仕事としての「行政」における創意工夫の余地だとは言えないだろうか。

次に、このような都市機能整備の遅れや公害が政治争点になってきた時代背景のなかでの革新陣営の動向に対する保守の対応をみてもみる。例えば、自民・民社の推薦を受けた元警察官僚の坂井時忠は兵庫県知事として「県土の改創」という標語のもと余暇課の設置やCSR施策を推進し、滋賀県では自民・社会・民社の推薦した野崎欣一郎が「文化の屋根」という形で「行政の文化化」との連動施策を実施している。このような関西における保守陣営の動向については、社会学者の梅原宏司が「保守的な自治体もそれを無視することができなくなっていたという現れ」であり、例えば大平総理が「文化の時代²⁵⁾」という言葉で「近代化を超える時代」「日本型福祉社会」という言葉とリンクさせて用いる場合、その背後には以上のような政治的背景が有ったと考えられると論じている（梅原、2009:74）。

革新自治体の動向と国政における与党野党の関係という視点からは、新全総策定時の経済企画庁総合開発局長であった宮崎仁が当時の革新自治体との関係を以下のように振り返っている。

（新全総策定の頃に）革新自治体が出たんですが、非常に綿密に地方と打ち合わせをやりました。意見交換はやり過ぎるぐらいやっただと思います。…（中略）…従って革新自治体とか、そういうことは関係なく、非常に情報

連絡はやっていたと思います。すり合わせも十分した。…(中略)…ですから各県、各知事とも全部賛成でした。…(中略)…新全総策定の議論について、自民党も社会党もそれぞれの専門家で、割合に良い意見を出した人が多かった。むしろ国論分裂するのはその翌年の公害国会。これで野党側は俄然張り切って、新聞は一大キャンペーンをやった。朝日新聞は「くたばれ GNP」なんて書いて、(NIRA 下巻, 1996: 117-118)

このような状況から伺えるのは、保守革新ともに、1970年代からの行政課題として福祉や社会資本の整備の重要性について認識しており、政策課題としての「文化」は革新の専売特許ではなかったということだ。この状況を複雑にしているのは、革新陣営の政党本部におけるイデオロギー的な論争が行われたことに起因していると考えられる。このイデオロギー的な論争に関しては先に文化庁文化行政の犬丸直と地教行法の関係で触れたが、今一度首長部局と教育委員会の関係について立ち戻り検討する。

1970年代から大阪府、兵庫県などにおいて文化所轄部局が首長部局の所管になるケースが目立つようになるが、これを首長・一般行政部局と教育委員会部局という関係から考えると、革新政党の行政経営の戦略としての文化行政及びその業務の首長部局の移管という側面が浮かび上がってくる。梅原は1958年が文化行政の契機とされる点を「1958年4月に当時の高山義三革新市長のもとで、教育委員会が文化芸能、レクリエーション、スポーツ、市民体育・体育施設、体育団体との連絡について、市長の事務部局の職員に補助執行させるという措置が行われた…(中略)…京都市にはすでに「文化課」が存在したが、この措置と共に「文化局」に昇格し、文化行政を担うようになった」(梅原, 2009: 76)と論じているが、そこから伺われるのは、文化行政のパイオニアとしての京都市の姿ではなく、保守革新の対立下での行政経営の試行錯誤としての「文化行政」だ。

首長部局への文化室、文化局の設置は、本来的には革新自治体にとって、教育委員会部局及び文

部省からの権限の奪取であり、行政経営における政策実現の方法論として存在していたといえる。また、保守と革新、中央と地方の関係について、5次にわたる全国総合開発計画の作成に携わった時のことを建設官僚の下河辺が以下のように振り返っている。

55年という政治体制への反発が開発行政の中に織り込まれて批判された時がいっぱいあった。社会党の反対というのは自民党体制と戦うためにいていたという要素があって、地元の社会党の人はやろうと陳情してくれるけれども、政党本部に行くとは反対となるというようなことを議論していた時代。(NIRA 下巻, 1996: 29)

美濃部さんとも議論したし、神奈川県知事の長洲一二さんとも親しかったし、ずいぶん革新系の方と会っていますよ。…(中略)…自民党とつながりの強い知事は、国と直結する方向だけで議論していますから、アイデア的な議論としては面白くないというか、地元をいかに国の基準に合わせるかという知恵比べみたいになるでしょう。ところが、革新知事の方は、政権をもっている自民党にすると革新のところはうすくするという政治力が総体として働いていますから、…(中略)…だから、知恵合戦としては、革新系の主張のほうが面白かった面はありますね。しかし、思想的にはやや混乱していたのではないのでしょうか。革新としてのイデオロギーと首長になった行政の代表との間に谷間が大きすぎたのではないのでしょうか。(NIRA 下巻, 1996: 264)

下河辺のこの「革新としてのイデオロギーと首長になった行政の代表との間に谷間が大きすぎた」という指摘は、革新における国政と自治体運営方針におけるズレの存在、また1980年代にはいると文化行政は保守革新を問わず地方自治体において行われていくという点で大変示唆的だ。文化行政は革新自治体の特性として存在していたのではなく、当時の時代背景における政策の争点と

して保守革新関係なく受け入れられる素地をもった概念であったといえる。

3-3. 変質する文化行政概念

最後に、先の下河辺の「政権をもっている自民党にすると革新のところはうすくするという政治力が総体として働いています」という発言の詳細を確認してみる。この政治力については同じく建設官僚の宮崎が以下のように述べている。

公共事業は国が直轄でやるという姿勢があった。そんな中、昭和 25 年に北海道の知事選で社会党の田中敏文が当選。「自民党から見ると、北海道というのは国の丸抱えでやっているわけですから、そこに社会党の知事ができたのではどうにもならないということで、道局分離といいますか、北海道開発局というのをつくって、公共事業はそちらでやらせよう。北海道庁のほうは小規模な公共事業をやりなさいということにして、直轄事業の方をやるために北海道開発法というのをつくったわけです。(NIRA 下巻、1996: 44)

55 年体制下におけるこの政治力の存在は、保守革新の知恵合戦として自治体文化行政という戦略を育んだ。しかし、同時に革新勢力内での国政におけるイデオロギーと、革新系の自治体における行政経営の方向性と距離が浮き彫りになり始めた。そこに 1979 年からの自治体首長及び職員からなる「全国文化行政会議」が「全国文化行政シンポジウム」へと発展し、そこに自民党の政策から生れた NIRA の参画という要因が重なり、自治体文化行政の議論は保守革新問わず、活発になされていくことになる。

この全国文化行政シンポジウムでは、行政課題としての文化行政の、自治体職員間での論点の整理と施策の共有がなされた。NIRA によるシンポジウム記録の序文では、その意義が「文化行政の取り組みは、法律の体系が整っている、あるいは慣例、前例がたくさんあるというものではなく、新しい領域の課題であった。そこで自治体同士が学び合うことが提唱され、自治体が自主的かつ任

意的に相互の政策討論の場を形成したという意味において特筆すべきものと思われる」と書かれている。シンポジウムで議論された内容を大まかに分類すると、①文化活動のための環境・条件の整備、②総合的なまちづくりの展開、③行政スタイルの転換の 3 つが大きなテーマとして挙げられたが、実態としてその多くはまちづくりの議論に割かれることになった (NIRA, 1987: 11)。

これまで確認してきたように、梅棹及び松下の文化行政論は都市問題に棹さしており、実際その議論の経過においても地域開発の影響を大きく受けてきた。自治体文化行政の議論は活気を得たが、その議論からは、革新陣営が起点としたような「市民」の権利としての要素は薄まっていき、野田が依拠するような、まちづくりの問題を把握する用語としての文化行政へと変化していく。第 8 回開催に登壇した作家の小松左京は、このシンポジウムにより「文化を継承、発展、創造し、生活の中心に据えて自律的なまちづくり、地域振興を目指すことが、自治体政策の大きな流れとなってきた」と振り返っている (NIRA, 1987: 14)。

また、「まちづくり」概念を提起した横浜市職員の田村明は、都市における文化ストックの重要性を説き、「文化に行政を」という標語のもと従来の文化行政のような「美術館や博物館をつくり芸術活動を育成するような行政」という点で日本ではまだやるべきことが多いはずだと提起している。田村は横浜市退職後松下に誘われ法政大学で教鞭をとるが、その一方で下河辺や、梅棹とともに大阪万国博覧会に携わったメタボリズムのメンバーとも交流があり、ここまでみてきた自治体文化行政の理論形成におけるキーマンたちのハブとなるような人物であった。また、ここでの「まちづくり」と「芸術活動を育成するような行政」という考えの接続はその後の自治体文化行政のあり方に大きな影響を与えたと考えられる。

実際、その後このシンポジウムで議論される内容は徐々に文化・芸術の振興へと傾斜していった。第 8 回での議題は「イベントと地域開発」であり、第 10 回の開会挨拶では、当時の熊本県知事の細川護熙が「アートポリス '92」という若手建築家の紹介を意図した博覧会開催の告知を行う。また、

それまで特別講演は学術系のゲストにより行われていたが、この第10回で登壇したのは「モーツからビューティフルへ」「DISCOVER JAPAN」などの広告コピーで一世を風靡した電通の藤岡和賀夫だ。この傾向はその後も続き、第12回では津山国際総合音楽祭の事例報告がメインに据えられ芸術文化への支援の話題を中心に行われた。第15回では劇作家の鴻上尚史、井上ひさし、ヴァイオリニストの数住岸子が登壇している。

ここにきて、先行研究では「文化庁文化行政からの独立」という特徴付けられた自治体文化行政は、再度文化庁文化行政に接近していく。これに対して全国文化行政シンポジウムに初期から参加していた文化行政担当者はシンポジウムの形骸化だとして別の枠組みでのフォーラム実施が画策され、1991年から森を筆頭として「全国文化のみえるまちづくり政策研究フォーラム」が開催されていくことになる（日本文化行政研究会、2001：177）²⁶⁾。

結 論

以上、日本における自治体文化行政史を再考してきた。自治体文化行政の黎明期の国の動向としては、文化庁文化行政の展開における文化施設の整備充実と参加する文化活動の奨励という状況があった。文化庁文化行政は、教育委員会及び社会教育行政の意義を強調していくとともに、当時の社会状況の変化から「あらゆる文化に関する諸問題」が指向されていくこととなった。これに対し、先行研究において自治体文化行政の担い手として強調される革新自治体の先進性は、実態としては1970年代から80年代における保守革新の対立という政治的状况において、革新陣営における首長・一般行政部局と教育委員会部局の主導権争いや確執という側面においてクローズアップされてきた側面が大きく、自治体文化行政は、革新自治体においては国策が規定する枠組みの外へと向かおうとする、自治体における一種の運動の様相を呈するものであった。しかし、都市問題が顕在化した当時において、自治体文化行政は保革を問わない行政課題として存在していたことを本稿では

確認した。

また、現在も文化政策研究で理論的拠り所とされる梅棹と松下の提言は、文化庁の設立や地方中央関係、保守革新の対立など、当時の時代背景に照らし合わせたとき、それぞれ異なる経緯からなされたものであった。両者の文化行政論は、ともに文化を公共的に支えることの必要性を主張している点で総体として1つの文化行政論として語られる傾向にある。その背景には、両者の提言が同時期になされ、且つ当時の自治体職員の問題意識を刺激する、インパクトの大きい主張であったため、1つの文化行政論として受容されてきたと考えられる。

「当時の役所といえば、法律で決まっている権限と、国からの紐付き補助金や起債の許可で事業を行うのがほとんど」であり、「各省庁の政策や資金に裏付けられた事業しかやらない」ため自治体の主体性がなく、「自ら発案し、総合的に政策化してゆくことをやったことがない」と田村は回顧しているが（田村、2006：57）、前例主義を基本とする行政において、「前例がたくさんあるというものではない、新しい領域の課題」としての自治体文化行政は、国からの権限移譲に伴う自治体裁量の拡大も相まって、意欲ある自治体職員の目にはとても魅力的なものとして写ったに違いない。当時の地方公務員における大卒者割合の増加や自治体職員による自主研究活動の時好からみても、職員の創造性や裁量の大きさといった、仕事の「やりがい」や「誇り」のようなものが、自治体文化行政の“流行”を支えたといえるのではないか。そのように考えた時、自治体文化行政は革新自治体から始まったというストーリーテリングから市民の重要性が語られがちだが、現代において行政と文化がどのような関係を取り結べるかについての議論の前提として、行政職員の実務における裁量の範囲や文化施策への参画の状況から読み取れることは多いはずだ。

注

- 1) 当時においては自治体文化行政も文化庁文化行政も「文化行政」と呼称されていた。本稿は小林（2018）と同様に文化行政と自治体文化行政

- を区別する立場をとる。
- 2) 「文化行政」や「創造都市」は、全国の自治体に影響を与えた大きな波のようなものだったと野田は回顧している。(文化政策研究のオーラルヒストリー研究会 2022 年 6 月 2 日実施)
 - 3) 中川は戦後永い間、国の文化行政は、文部省、文化庁管轄である文化財保護の全国統制、図書館・公民館・博物館(一部美術館も含む)などの社会教育施設を拠点とした地方への芸術文化配給事業が主流であり、戦後の地方自治体の文化行政もまた、文部省、文化庁の系列に属する自治体教育委員会の所管にとどまり、国の所管である国語政策、宗教行政などを除く文化財保護、社会教育、芸術振興(主に鑑賞機会の提供)が自治体教育委員会の業務であったと述べている。(中川, 2001: 1)
 - 4) ただし、松下も論考の初期では革新自治体における文化行政の必要性を主張していた。
 - 5) この研究会には野田も参加していた。(公人の友社 武内英晴氏オーラル 2022 年 6 月 22 日実施より)
 - 6) 中川はこれを MK(松下圭一, 森啓)モデルと呼称し 1 つの文化行政論としてまとめている。
 - 7) 佐藤においても社会教育行政と文化行政は異なるものと認識していることには注意しておきたい。
 - 8) 今日出海は同時に、「最近、地方の美術館や文化会館などが整備されてきて、特色ある活動を展開されていることは心強いことです。国立の博物館、美術館、研究所等もこれらの地方の芸術文化活動に大いに協力すべきだと考えています」とも述べている。
 - 9) 日本の文化行政の歴史について「明治 4 年に博物館が、明治 5 年に書籍館(後の図書館)が文部省に開設されたのをはじめ、明治 30 年には古社寺保存法が制定され、それ以降、文化財保護関係の諸法律が逐次整備されていった。…(中略)…戦後の文化行政は、以上のような歴史を引き継いで、文化財保護法の制定及び改正、国立劇場の建設、文化庁の設置、著作憲法の改正等、次第にその充実をみているのであるが、しかし過去 100 年を通観してみると、文部省の努力の中心は教育の拡充にあったということができよう」と同計画では回顧されている。(文化庁, 1977. 3. 23: 4)
 - 10) この国際交流というキーワードの登場については、「経済摩擦への応急手当としてではなく、威風凛々な帝国主義になることもなく、相手国民の理解を深め、また逆照射によって自らの招待をもらっけん(原文ママ)していくような、そういう文化交流を活発に展開しなければならない」という時代背景によるものだ。(文化の時代研究グループ, 1980. 7. 11)
 - 11) 例えば「公民館の設置運営について」(文部次官通牒, 1946. 7. 5)では国民の自主性が強調され、「お互(原文ママ)に睦み合い導き合ってお互いの教養を高めてゆく様な方法」の必要が述べられている。
 - 12) 中川(2001)においては「参加・評価」が新たな視座として必要だと提言がなされており、この社会教育との課題認識の時差からは自治体文化行政と文化庁の距離の存在が垣間見える。
 - 13) 芸術その他の文化活動への参加機会の増加のための施策について、本長期総合計画における「アマチュアや青少年の文化活動には優れた指導者が必要である」という考えや「彼らの活動に適切に対応できるよう施設の管理運営を行う必要がある」という指摘(p. 32-33)は、社会教育行政の実務担当者を多に悩ませることになる。
 - 14) 文部大臣が教育長を不承認としたのは、蜷川京都市政当時に例がある。(東京市政調査会, 2009, p. 93)
 - 15) NIRA は 1967 年に自由民主党において、党の政策立案能力の低さからくる官僚依存という問題意識から、田中角栄を会長に都市政策調査会が設立された。そこでつくられた都市政策大綱をきっかけに 1974 年に設立された組織で、日本におけるシンクタンクのはしりである(大内, 2017)。
 - 16) 1978 年に神奈川県知事の長洲一二によって提唱され、1960 年代からの地域民主主義の流れで、市民参加、市民自治、都市政策の問題において主に用いられ、中央・地方の関係を分権型へと転化させることを目指したもの。
 - 17) 梅原(2009)が全国総合開発計画に限定されてはいるが地域開発と文化行政について論じた数少ない論考となっている。
 - 18) この社会開発という言葉は、もともとは国連において低開発諸国の開発のために問題にされたものだが、日本においては経済開発という言葉に對置されて使われた。
 - 19) 「まちづくり」概念については、提起者である田村明(2006)を参照のこと。田村のまちづくり論はアプローチこそ異なるが松下の文化行政論と多くの共通項がある。しかし、中川で把握されている MK モデルに見られるような具体的なまちづくりについて松下は提起していない。「コンクリート塀や金網の囲いなどは問題外」といった例示は見られるが、松下が主眼としているのは都市化の状況に合わせた市民自治の理論であることは注意されたい。
 - 20) 日本長期信用銀行は、1970 年に『都市開発統計』において「人間性豊かな経済社会の建設をめざす 1970 年代の大きな課題…(中略)…それは単にフィジカルな問題としてではなく、健康的で文化的な国民生活の実現の場として、また予想される情報化社会、国際化時代の接点として多角的に考えることが必要になってきている」と社会開発の総合的な進行の必要性を挙げている。(日本長期信用銀行調査部, 1970)
 - 21) 都市政策の議論と周年を記念する国家事業との接続という点は、万博との接続という点でも、文化政策を考える上で重要な論点であると考えられる。

- 22) 本稿では紙面の関係上割愛するが、この新全総は梅棹の文化開発の議論へと繋がっていく。
- 23) 革新自治体は当時革新政党と呼ばれた日本社会党と日本共産党のいずれか一方、または両方の支援を受けた首長を有する地方自治体のことで国土開発から取り残された地方の鉱工業地帯で主に登場した。
- 24) 都市型社会においては、農村型社会で共同体が担ってきた生活環境の整備を、今度は公共課題として解決していかなければならず、その政策基準を松下は日本国憲法 25 条を論拠にシビル・ミニマム（市民生活基盤）として設定すべきだと主張した。
- 25) 西欧化、近代化、工業化が進むなかで、将来のより良い状態を求めて「文化の要請」が起きており、それに応ずべき時代、また現に脱却しつつある時代を意味するものとして使われた。
- 26) 一方、1990 年代には既に松下は文化行政の語を用いておらず、公共政策の理論形成に尽力しており、そこでの松下における「文化」概念は公共課題の一領域へと後退している。

参考文献

- NIRA（1987）『文化行政のこれまでこれから』
- NIRA 研究報告書（1996）『戦後国土政策の検証 —— 政策担当者からの証言を中心に ——（上）』総合研究開発機構
- NIRA 研究報告書（1996）『戦後国土政策の検証 —— 政策担当者からの証言を中心に ——（下）』総合研究開発機構
- 伊藤善市（1969）『都市化時代の開発政策』春秋社
- 梅原宏司（2009）博士論文『戦後日本政治における「文化行政」の位置付け —— 「文化」は国家戦略の中にいかに包摂されたか ——』
- 梅棹忠夫編（1978）『民博誕生館長対談』中公新書
- 梅棹忠夫（1987）『博物館長の十年国立民族学博物館の記録』平凡社
- 大内浩（2017）「NIRA 時代の下河辺理事長 —— 数々のエピソードの紹介とともに ——」UED レポート 2017 夏号
- 梶川敏夫（2018）『京都市の文化財保護行政とその歩み』『京都市文化財保護課研究紀要』
- 片山泰輔（2017）「基本法改正と文化政策の今後」文化政策研究第 11 号
- 小林真理（2018）「自治体文化行政論再考 —— 文化行政が目指すもの」小林真理編『文化政策の現在 3』東京大学出版会
- 小関一史（2023）『自治体職員の「自治体政策研究」史 松下計一と多摩の研究会』公人の友社
- 佐藤一子（1989）「文化協同の時代 文化的享受の復権」青木書店
- 下河辺淳（1994）『戦後国土計画の証言』日本経済評論社
- 田村明（2006）『都市プランナー田村明の闘い —— 横浜〈市民政府〉をめざして』学芸出版社
- 中川幾郎（1995）『新市民時代の文化行政』公人の友社
- 中川幾郎（2001）『分権時代の自治体文化政策』勁草書房
- 野田邦弘（2014）『文化政策の展開 アーツ・マネジメントと創造都市』学芸出版社
- 松下圭一（1971）『都市政策を考える』岩波新書
- 松下圭一（1971）『シビルミニマムの思想』東京大学出版会
- 松下圭一・森啓編（1981）『文化行政 —— 行政の自己革新 ——』学陽書房
- 建設月報（374）（1980-08）建設大臣官房広報室
- 建設月報（375）（1980-09）建設大臣官房広報室
- 政策研究会文化の時代研究グループ（1980）「文化の時代研究グループ報告書」大蔵省印刷局
- 東京市政調査会編（2009）『当事者たちの証言地方自治史を掘る』財団法人東京市政調査会
- 日本文化行政研究会編著（2001）『文化行政 はじまり・いま・みらい』水曜社
- 文部次官通牒（1946. 7. 5）「公民館の設置運営について」
- 文化庁（1968. 9. 15）「文化庁月報」
- 文化庁（1977. 3. 23）「文化行政長期総合計画について —— 文化行政長期総合計画懇談会まとめ ——」
- 文化庁（1978. 6. 15）「文化行政の歩み —— 文化庁創設 10 周年にあたって ——」
- 文化庁（1986. 7. 28）「芸術活動振興のための新たな方途 —— 民間芸術活動の振興に関する検討会議 ——」

Factors Influencing the Formation of Specialized Department of Culture: A Studies of Japanese Administrative Agencies

Atsushi TANAKA

Graduate School of Human and Environmental Studies,
Kyoto University, Kyoto 606-8501 Japan

Summary In the field of Japanese cultural policy research, the discussions that took place during the initiation of policies targeting “culture” by local governments are still considered the theoretical foundation. However, the available documents primarily consist of historical descriptions by the administrative officials of that era, lacking critical analysis. To understand the current landscape of regional cultural administration, it is crucial to revisit why “culture” captured the attention of public administration and the underlying logic and ideologies that shaped the policy-making process in Japan.

This paper focuses on the period spanning from the 1970s to the 1980s, which marked the emergence of regional cultural administration, and aims to elucidate the influence of social and political conditions of that time on the discussions surrounding regional cultural administration and the concept of “cultural administration” during that period. Through this analysis, I will demonstrate that an ideological conflict between conservatism and progressiveness shaped the establishment of regional cultural administration. Furthermore, this research aims to reveal how the discourse on “culture” underwent a transformative process, irrespective of its alignment with conservative or progressive approaches, we will also shed light on how issues related to welfare transitioned into “public” matters from urban concerns.

Keywords: cultural policy, local governments, agency for cultural affairs, rapid economic growth, area development