

■研究論文

地方公共財としてのパブリックアート —財政的連邦主義からの規範的検討—

金 武 創[†]

I. はじめに

都市の公共空間に設置された屋外彫刻は一般的にパブリックアートとよばれるが、「都市の公共性とは何か」という問いから普遍的な現代芸術表現としてのパブリックアートを発展させたアメリカの取り組みを「地域固有の文化を具現化するパブリックアート」という視点から評価する時、公共性を有する都市空間に個人的な芸術表現といえる屋外彫刻を設置する根拠やその外部性を財政学的にどのように位置付けることが可能なのだろうか.¹⁾ こうした地方公共財としてのパブリックアートに注目し、その外部性を財政学的に考察することが本論文の第一の研究目的である。なお、理解を深めるために「都市の公共空間に設置された」「政府資金を主たる財源とする」に議論を限定する。

戦後、わが国の地方自治体が、約一万点以上のパブリックアートを設置してきたことは以外に知られていないが〔竹田(1995), 98ページ〕, それらの多くは公園や道路脇に裸婦像を中心とした多数の小規模な作品を設置し、自主財源と国からの各種補助金・地方交付金で賄われる場合が多い²⁾。それに対して、欧米では抽象的で巨大な作品が主流であるが、その財源については、中央政府主導、地方補助金と自主財源の混合、地方財源のみという具合に実に多様である³⁾。こうした現状にオーツの『財政的連邦主義』の文脈を照らし合わせると、都市におけるパブリックアート整備に関する中央政府と地方政府との財政機能の分担という第二の論点が設定可能となるだろう。さらに、三番目の論点として、現在の地方政府を構成する官僚組織が、地域の固有価値を具現化する際の前提

となるべき「住民の多様な選好の把握」に不向きなシステムである点に注目し、多くの地方政府がパブリックアート整備に失敗した原因をピラミッド型の官僚組織にもとめてみたい。

本論文の構成は以下のとおりである。はじめに、アメリカにおけるパブリックアート発展の歴史的経緯を概観し、連邦政府と地方政府がその財政機能を分担してきたことを明らかにする。つづいて、財政機能との関係から、地方公共財としてのパブリックアートを検討する。その際、地域住民の選好をより反映しやすい地方政府がパブリックアートの供給を主体的に担う根拠を示すと同時に、補助金交付や全国的な法整備を用いた連邦政府の支援についても、その一定の合理性を明らかにするつもりである。最後に、地方公共財としてのパブリックアートの問題点とその将来展望を述べるが、まずは、一連の議論に入る前に、アメリカにおけるパブリックアート発展の歴史を整理しておこう。

II. アメリカにおけるパブリックアート発展の歴史的背景

1960年代といえば、パブリックアートを含めたアメリカ現代芸術が確立した時期であるが、この時期にアメリカでパブリックアートが発展した要因としては、①人材面: 先進的な芸術分野に挑戦する若い芸術家と彼らを支える芸術経営専門家の存在、および両者を教育・訓練した高等教育制度の整備、②民間支援: 実験的芸術に対する積極的な専門評価とそれに伴う民間団体の財政支援、③公的支援: 地方政府の主体的取り組みと連邦機関の補助

[†] 公共経済研究所, 京都大学大学院

金交付という二段階の支援システム、④設置場所の増加:都市再開発事業がもたらした公共空間の増加という4点に要約できるだろう。そのうち、①②については、むしろアメリカ現代芸術全体の発展要因と認識すべきであるので、まずはここから議論を進めることにしよう。

第一の要因として、多くの革新的な芸術家の存在は指摘するまでもないが、同時に彼らを支える芸術経営専門家(Art Manager)の育成も無視できない。後者については、1960年代後半から、全米の経営学大学院に芸術経営コースが設置され始めたが、その教育内容は美術館やコンサートホールといった芸術表現の現場の運営とそこに芸術補助金を交付する芸術支援機関(非営利団体や公的機関)の経営とに大別される。芸術経営の重要性がアメリカで認識されていた背景には、実学中心という高等教育の基本方向がうかがわれる。さらに、各州立大学の新設・拡充と安価な教育費用の設定等、第二次世界大戦後の専門教育の大衆化の果たした役割についても、単に芸術家の育成と芸術経営専門家の訓練にとどまらず、多くの鑑賞者の育成、すなわち消費者選好の開発にも多いに貢献したと評価できる。

結局、生産者、消費者、両者の仲介機関各々の人材を育成する高等教育システムがアメリカ現代芸術の発展に大きく寄与したことは疑いのない事実かと思われる。こうした人材育成の努力の結果、1970年代以降のアメリカ現代芸術家たちは、単なる都市の屋外彫刻から、パブリックアートの概念をストリート・アート、ゲリラ・シアター、看板、抗議行動、ポスター、壁画といった都市の公共空間における芸術表現全般に拡張させた〔Raven (eds.) (1993) p.1〕。アメリカのパブリックアートの歩みを振り返る時、芸術経営の専門家を育成する専門教育課程をわが国はいまだ十分整備していない点を考慮すれば、日米両国の人材育成に対する努力の差異は明らかである。

次に、芸術家の実験的な活動を積極的に評価し支援する民間セクターの存在を第二の要因にあげておきたい。特に、国内外の批評家や専門家が

実験的な現代芸術を積極的に認知し、その芸術性を高く評価したことに加えて、こうした専門的評価を信頼し、金銭的な援助を続けた非営利団体、および背後でそれを支えた大企業の活動についても、①購入した作品を自らの建物に展示したり地方政府に寄付する、②若い芸術家に奨学金や報奨を供与する、③芸術専門の教育機関に財政支援するといった手法を用いて、多くの若い芸術家を物心両面から支援したのであった。ちなみに、こうした企業や非営利団体の活躍を背後で支えたのは、アメリカ独特の寄付金に関する税控除システムであることを付け加えておこう⁴⁾。

ところで、東西冷戦のピークを迎えた1960年代にアメリカ現代芸術はヨーロッパ伝統文化からの脱却と独自の芸術表現の確立を果たしたといわれるが、その発展要因に関連する歴史的背景として、経済、軍事面だけでなく、アメリカは芸術文化面における国際的な優位性をも国内外に誇示する必要があったという側面にも触れておかなければならない。彼らは、東側諸国に対しては、アメリカの中心的価値である「表現の自由」と資本主義経済による都市発展を、西側同盟国および自国民には自由主義諸国のリーダーとしての高い文化水準を誇示する必要があった。その意味では、アメリカ現代芸術の隆盛は東西冷戦の産物の一つとも位置づけられる〔Wetenhall (1992) pp.142-157〕。つづいて、パブリックアート固有の発展要因に議論を移そう。

2つのパブリックアート固有の発展要因のうち、その一はパブリックアート整備に対する政府の積極的な姿勢があげられる。特に主体的な役割を果たした地方政府では「都市景観の整備」「地域住民の選好開発」という2つの政策方向が設定されたが、いずれの場合も地域の歴史や文化に内在する固有価値の具現化を共通の目的としている。そして、制度的には資本支出の1%を自動的にパブリックアート予算として計上する「1% for arts(1%事業制度)」が導入された⁵⁾。

たとえば、「都市景観の整備」を目的としたパブリックアート整備条例は、フィラデルフィア(1955)、

ニューヨーク(1964)、ハワイ(1967)といった州・都市で制定されたのがその嚆矢である。また、シアトルは「視覚芸術を体験する機会を通して、全ての都市住民が地域社会や地元での生活をより理解する能力をつける」目的で1973年同条例を制定したが、現代芸術に関する地域住民の選好開発を優先課題としており、もう一方の代表的な事例といえるだろう[Shamash (1991) p.12]。

一方、地方政府の取り組みを財政支援する補助金交付制度は、連邦レベルで構築されたが、ケネディ政権下の公共施設管理庁(General Service Administration: 以下GSA)による「芸術作品購入のためのパーセント基金」(連邦政府施設建設費の0.5%をその施設に設置する芸術作品購入費に充当する)の設立と1966年に設立された全米芸術基金(National Endowment for the Arts: 以下NEA)による「公共空間における芸術作品設置計画」がこれに該当する。前者は GSA が直接指名した芸術家に連邦政府ビルの隣接地に作品の設置を委託する制度であるが、パブリックアートの発展に貢献した点は十分評価できる半面、政府が芸術家を選考する過程で、暗に彼らを序列化する価値財的側面がうかがわれる⁹⁾。後者については、地方政府が推進するプロジェクトに補助金を交付することを通して、パブリックアートの全国的な普及に貢献したと高く評価されているが、NEAの設立自体に前述した東西冷戦の影響が読み取れる⁷⁾。

最後に、連邦政府の都市再開発政策がパブリックアートの設置可能な公共空間を数量的に著しく増加させた点を指摘しておきたい⁸⁾。この当時、敷地の一部を公共空間として地域住民や通行人に提供する代償に、容積率を緩和し建物の高層化を促進する規制緩和が進められたが、その結果得られた公共空間にパブリックアートを組み合わせることを通して、都市開発業者は快適性を高め、質の高い住居やオフィス、商業ビルの整備を推進した。別の見方をすれば、都市間の経済競争が厳しいアメリカでは、都市の個性化、差別化のシンボルとして快適な公共空間を求めるのは当然の帰結であって、こうした規制緩和はより優れたパブリック

アートを求めるインセンティブを各再開発業者に植え付けたと思われる。

そして、優れたパブリックアートの存在が都市イメージの向上に結び付くと仮定する時、①売上税の増収、②都市人口数の増加、③不動産価値＝財産税の水準向上等、都市財政を安定化させる効果も予想されることから、地元経済界や地方自治体も同様のインセンティブを有すると推察される。余談になるが、こうした文化的要素を都市開発事業に組み入れる手法は、1980年代以降の国際的な経済のサービス化に伴い、芸術文化活動と都市経済政策との結び付きを深めるきっかけとなったといえるだろう。さらに、現在の欧米各都市で「経済政策としての文化政策」が推進されていることを勘案すれば、1960年代以来のパブリックアート整備は都市文化政策の先駆けと評価すべきなのかもしれない⁹⁾。

III. 財政的連邦主義からみた

パブリックアートの位置づけ

前段で示した通り、アメリカでは、地方政府がパブリックアート整備を主体的に担う半面、それに対する補助金交付や都市再開発事業の関連法整備／補助金交付の推進等によって、連邦政府系機関が地方政府の取り組みを支援していた点を示した。本章では、議論の焦点をパブリックアート整備における中央政府と地方政府との財政機能分担にあわせる。そこでは、オーツの財政的連邦主義(Fiscal Federalism)の概念とパブリックアートがもたらす正の外部性とを照らし合わせ、パブリックアートの公共財的側面と混合財的な側面を明らかにすることが主要な検討課題となるだろう。議論を進める準備として、オーツの財政的連邦主義を概観しておこう。

3.1 財政的連邦主義と地方分権

現代財政の基本的機能を「資源の最適配分」「所特再分配」「経済の安定化」と位置付ける時、中央政府と地方政府との間における各財政機能

の役割分担が財政的連邦主義理論の主題である。これに関して、オーツは単一形態の中央政府と分権的な地方政府を比較し、公共部門の適切な分権化の可能性を考察した。

経済の安定化については、中央政府のほうが地方政府よりも優れているとオーツは位置づけている。なぜなら、中央政府による経済の安定化政策は一定の有効性が認められるのに対し、独自通貨発行にともなうインフレの危険性、地域経済に占める他地域との関係の深さ、それにともなう乗数効果の低下、発行した地方債償還時に所得が地域外に流出する可能性等、地方政府独自の財政・金融政策にはいくつかの問題点が見受けられるからであった。また、所特再分配に関しても同様であって、ある地方政府だけがより平等な所得分配政策を実施する時、個人の自由な移動を考慮すれば、裕福な人々は他地域へ流出する一方で、多くの貧困者が流入することが予想されるので、所得再分配政策の有効性は低く、その地方政府は厳しい財政状況に追い込まれることが容易に理解できる〔Oates (1972) pp. 6-8〕。

最後に、資源の最適配分のうち、全国民が同程度に欲する公共財に関しては、中央政府による供給の方が有効であると思われる。その理由としては、分権的な意思決定をする地方政府がこの役割を担った場合、地域住民はできるだけ少ない負担を望みがちなので、公共財の過少供給に陥ることが推察される。逆にいえば、個人の多様な選好を集散的に把握し、特定地域の住民だけに便益が及ぶ地方公共財供給に関しては、単一形態の中央政府には不向きであると推察されることから、この役割を地方政府が担うことが望ましいと考えられる。さらに、分権的な地方政府による地方公共財の供給に関して「周辺の地方政府に波及し、結果的に公共財生産の実験と革新をもたらす」「支出の決定が実質的な資源費用とより直接的に結び付けられる結果、地域における公共的意思決定が改善され、費用負担の自覚を前提とした事業計画の決定が進められる」とオーツは述べている〔Oates (1972) pp. 8-13〕。結論的に言えば、中

央集権的な単一政府と分権的な地方政府とを比較したオーツは、経済効率の観点からみた各々の長所と短所を明示し、その機能分離の合理性を示したのであった。それでは、この視点に立って、地方公共財とみなされるパブリックアート整備の財政学的分析を進めよう。

3.2 パブリックアートにおける

公共財的側面の検討

わが国の実例から、竹田はパブリックアート整備の目的を「景観形成」「地域の特色の表現」「文化振興」に3区分しているが、パブリックアートによる社会的便益は地域全体に共通の利益をもたらし、必ずしも、個人消費を前提としない〔竹田(1993) 48～49ページ〕。その意味では、都市空間の公共性を反映する芸術作品であるパブリックアートの設置自体に公共財的な性質がうかがえる¹⁰⁾。これはパブリックアート生産がもたらす外部性とみなされるが、今回は「a. 新たな芸術表現の革新」、「b. 共同体のシンボルあるいは地域社会のイメージの設定」に二分し、順に検討する。

第一に「芸術表現上の革新」が想定されるが、これは分野ごとに細分化された芸術表現を都市空間で再統合することを指す。この目的で、ある地方政府が単独でパブリックアートを奨励したと仮定すると、その結果生ずる「芸術表現上の革新」は典型的なスピルオーバーを発生させ、その恩恵は全国的あるいは国際的に広がることが予想される。したがって、地方政府単独での資源配分はきわめて不効率であって、この外部性だけを期待するのであれば、パブリックアートの公的整備は中央政府が担う方が望ましい。また、鑑賞する側の立場からみても、「最先端の芸術表現を地元で鑑賞する」という地域住民の選好もその費用負担に見合うほど存在しない可能性が高い。結論的にいえば、「芸術表現上の革新」だけに依拠したパブリックアート整備は地方政府の役割と認められず、地方公共財にはなじまないことがわかるだろう。

第二に、「市民意識づくり」あるいは「地域社会のシンボル」という役割を期待してパブリックアートを

整備する場合を想定してみよう。同じアイデンティティを有する地域住民から構成される閉鎖的な地域社会を仮定する時、各個人の価値観はきわめて接近していると予想できるから、全員一致に近い形で特定の作品が選択されると思われる。したがって、この仮定の上では、地方政府が地域住民の選好に反しないパブリックアートを設置することは十分可能であるが、この場合は地方公共財というよりも、ある種のクラブ財と位置づけるべきかと思われる。いずれにしても、この仮定は現実的とはいえないことから、開放的な地域社会を想定するティボ어의「足による投票」概念を次に適用してみよう。

地域住民が異なる価値観を有し、自由に居住地を移転できると仮定した上で、地域社会のシンボルたるパブリックアートを設置した場合、その作品を好まない人は居住地を離れる一方、地域社会を象徴するこの作品を気に入った他地域の住民が新たに転入する。これは自らの選好に合うパブリックアートを各個人が選択した結果であって、あたかも市場で私有財を選ぶのと同様に一定の効率性を有していると思われる。しかし、この仮定に関しても、現実の世界で居住地の移転費用は必ずしも安価とはいえないことを思い起こせば、仮定に無理があると疑われてもしかたあるまい。現実には、個別プロジェクトの中止は日常茶飯事であって、パブリックアート整備条例自体を執行停止する事例もアメリカでは見受けられた。この種の政府の失敗については、パブリックアート整備を推進する地方政府とそれを好まない一部住民との間で、政府組織の官僚機構に起因する情報の格差、あるいは納税者の真の選好と費用負担意思の非顕示がもたらした結果と推察される¹¹⁾。少なくとも、地域社会のシンボルとしてのパブリックアート整備自体が個人の価値観を逆なでる不確実性を含んでいることに気付けば、「地方政府による個人の選好の集約とそれをふまえた集合的な選好の実現」という基本的枠組み自体に問題があることは明らかであって、納税者の選好を所与としないアプローチが求められていると考えるべきかもしれない。

3.3 パブリックアートにおける

混合財的側面の検討

一方、パブリックアートは地域住民だれもが無料で鑑賞できる芸術作品であるから、個別の私人がそれを特に重視し、鑑賞や日常生活の対象とすることも多いにありうると考えられる。その際「私人の生活環境の改善」「(美術館やコンサートホールを平常訪れない)低所得者層や青少年の芸術選好の形成」あるいは「パブリックアートが集客することに伴う地域経済への波及効果」等が想定されるが、いずれもパブリックアートの消費がもたらす外部性とみなされる¹²⁾。そこで、本項では、「c.パブリックアート整備による資源の最適配分(都市間の経済競争に伴う資源の最適配分にあたって、私的利益の充足を促進する)」と「d.パブリックアート整備による所得再分配(私的な利益関心に訴えて、芸術文化の享受機会を増やし、芸術への選好を発展させることによって、住民の文化的な生活水準を向上させ、現在所得を再分配しなければ得られない効果を低所得者層への公共サービス供給によって実現する)」に関する検討をオーツの議論に沿う形で進める。

資源の最適配分機能については、(中央政府ではなく)地方政府が地域住民の選好や価値観により接近したパブリックアートを整備することによって、結果的に資源の効率的な配分に結び付くという見方を最初に示しておこう。オーツは、地方政府が中央政府よりも効率的に地方公共財を供給できる要件の一つとして「(地方政府が)ある公共財の消費水準を地域社会の集合的選好に調整することは、消費者選好に適合した資源の最適配分に結び付くので、経済効率が高まる」と指摘したが、この文脈から、地域住民の選好をふまえたパブリックアート整備に関しては、地方政府の方が望ましいという推論が成り立つ〔Oates (1972) pp. 11-12〕。

また、都市再開発事業におけるパブリックアート整備に議論を限定すれば、芸術的に質が高く、人々を魅了するパブリックアートの存在は、その都市環境に好意を持った企業や居住者の転入を促すだろう。こうした再開発手法の採用は、その区域

の地価を相対的に高め、他都市の事業との差別化に成功する可能性を秘めているだけでなく、新規雇用や地域経済への波及効果等も期待できるかもしれない。そして、一地区でこれが成功すれば、都市間の経済競争に直面した他の地方政府にも人々を魅了する作品を投入するインセンティブが働き、各地で魅力あるパブリックアートを含んだ都市再開発事業が展開される可能性が残されている。これは都市再開発事業における資源の最適配分機能の一種と認められる。

ちなみに、この論点は「ある地方政府による革新的な地方公共財の供給が、周辺地域の地方政府が同じ手法を採用することによって、結果的に公共財供給の効率性の向上を導く」というオーツの指摘と重なっている〔Oates (1972) p.12〕。実際に、1970年代以降、都市再開発におけるパブリックアート整備が世界的な広がりを見せており、たとえばマクナルティは都市開発を通じた都市イメージの改善の重要性を指摘する¹³⁾。個別の作品がどの程度地価の上昇に貢献したのかを実証することは容易ではないが、イギリスのアンケート結果から、都市間競争に生き残る戦略の一つとしてパブリックアートは認知されていることがうかがえ、他の代替策よりも資源配分上の効率性が高い可能性を秘めていることがわかるだろう¹⁴⁾。

次に、パブリックアート整備における所得再分配的な側面をとりあげるが、具体的には、ふだん芸術に触れない青少年や低所得階層が無料で芸術体験できる外部性を期待できると思われる。そこで、芸術支援政策の最も重要な課題の一つに「教育機関による専門的訓練と作品鑑賞の体験を通じた個人の芸術選好の開発」を位置づけるピーコックの主張を適用すれば、これは日常生活空間に芸術作品を鑑賞する体験を安価に提供する外部性と理解できるだろう¹⁵⁾。さらに、低所得者をその空間から排除しないなら、パブリックアートによって、中低所得階層の生活環境を質的に改善する効果も期待できるかもしれない。しかし、一見するとこの点は「全国一律の所得再分配政策と比較した場合、地方政府の所得再分配政策の効率性は一般的

に低い」というオーツの見解と食い違っているかのように受け止められる。同様の見解として、実演芸術支援政策の実証分析を試みたスロスビーらは、移転所得の給付や現物支給と比べた場合に「芸術文化に対する個人の選好開発を通じた所得再分配の非効率性」および「芸術文化に対する選好開発の第一義的な責任は地方政府ではなく、中央政府の教育政策が担うべきである」と指摘している〔Throsby and Wither (1979) pp. 187-191〕。

こうした見解は、所得再分配を単なる所得金額の平準化と捉えた上の論点といえるだろう。しかしながら、パブリックアートを地域の固有価値を具現化する地方公共財と位置付け、所得や教育の階層によって、地域文化の固有性を享受する能力の格差が地域社会で生じている点を課題とみなすならば、それを是正するという意味での所得再分配というのは十分可能ではないかと思われる。スロスビーらの論考は単に各家計収入の格差は正に芸術支援政策の外部性が貢献する余地は少ないことを述べているに過ぎず、ここでは、パブリックアートによる所得再分配政策を「地域の固有価値を把握する基礎となる個人の選好開発の際に発生する機会費用を安価にする」と位置付けておけば、その可能性は十分認められるのではないだろうか。

最後に、シュスターが提示した都市文化政策の6つの基本方向を適用して、今回議論した地方公共財としてのパブリックアートの多様な側面を整理することにしよう。パブリックアート整備による資源の最適配分機能は、シュスターの示した「地域内への資源・資金の誘因」「芸術活動を含めた都市開発事業の推進」「地域経済開発・観光産業の促進」に適合する。また、所得再分配機能は、彼の文脈では「地方財政の意思決定プロセスの啓発」「草の根・コミュニティを基礎とした調査・企画の推進」に相当すると考えられる。そして「芸術分野への財政支出の増加」に関しては、先に紹介したパブリックアート整備財源を自動的に確保する1% for Art 制度が全米各都市で構築されたことが当てはまる¹⁶⁾。ちなみに、前項でパブリックアートの

公共財的側面として示した「芸術表現上の革新」「地域イメージの設定」は、必ずしも個人消費を前提としないことから、ある種の地域住民の選択需要に基づく政策とみなされ、都市文化政策の範疇にはいるか否かは議論が分かれると思われる。

3.4 パブリックアート整備の財政問題

これまでの検討から、地域住民の選好をより反映しやすい地方政府がパブリックアートの供給を担う正当性をいくつかの要素から示すことができた。その半面、地方公共財としてのパブリックアートの将来課題として「価値財供給としてのパブリックアートが抱える危険性」「多様な住民選好の集合的把握を前提とすることの難しさ」の2点が見受けられた。はじめに、政府主導のパブリックアート整備をある種の価値財供給とみなす時、それが行き過ぎると民主主義体制そのものを危機に陥れる可能性にふれておきたい。

確かに、都市開発に関する規制緩和や個別プロジェクトに対する補助金等、中央政府が地方政府の取り組みを援助する理論的根拠はオーツの議論からも認められたが、住民の多様な選好を均一な欲求として位置付けがちな中央政府がパブリックアート整備を担う時、民主主義体制の崩壊や全体主義国家による思想統制に結び付く危険性がそこに含まれている¹⁷⁾。中央政府による均一的な価値財供給としてのパブリックアート設置政策が大衆運動を巻き起こした結果、多数派による少数意見の圧殺を促したという1930年代の欧州における一連の歴史的事実を思い起こせば、その危うさを充分認識できるだろう〔美術手帳編集部(1993)81～94ページ〕。ナチスによる古典主義的ドイツ芸術の称揚に伴う理想的人物像の巨大彫刻設置、および表現主義やバウハウス等の「退廃芸術」の排斥、ムッソリーニに支持されたイタリアの芸術家グループによる「壁画宣言」(芸術を人民に奉仕させる政策のもと芸術は社会的機能をもつ)、「芸術は民衆の思考、感情、概念、夢等を同化する」とするソビエト連邦の国家的文化政策による大型野外彫刻設置等がその代表的事例である。

もう一つの課題とは、地方政府が(パブリックアート整備を含めた)地域住民の精神的な充足を支援する行政サービスを推進する時、どのように多様な住民の価値観・選好を集合的に把握し、政策として反映すればよいのかという論点である。特にパブリックアートに対する住民の集合的な選好把握については、社会政策や経済政策と異なり、既存の統計資料は参考にならず、新たな調査も莫大な費用が見込まれる上に、必ずしも住民の真の選好が顕示されるとは限らない。となれば、それを集合的に把握するなんらかのインセンティブを組み込んだ具体的施策を私たちは模索する必要があるのではないだろうか¹⁸⁾。

この問題に関連して、ピラミッド型の官僚機構システムそのものが住民の集合的な選好を把握する障害となっている可能性にふれておきたい。「ピラミッド原理＝職能別の分業」を前提とする現在の地方政府組織は、同質的な公的欲求を効率的に具現化するには適しているものの、多様な住民の価値観・選好を集合的に把握するには不向きな組織形態であり、そのインセンティブも十分持ち合わせていないと考えられる¹⁹⁾。別の見方をすれば「下から上への報告と上から下への命令という連鎖」で各階層が結び付いている官僚機構は、市場競争に直面する企業と異なって、社会環境の変化に瞬時に対応することにも不向きである。地方政府が効率的に地方公共財を供給できる根拠の一つとして、オーツは「多様な地域住民の選好を把握し、事業に反映させる利点」を強調したが、その把握方法には全く言及しなかった。実際に、多くのパブリックアート整備の現場では、「独善的に芸術家を選考し制作を委託する」「周辺地域住民に十分な事前説明をしないまま、作品を設置する」等、地方政府は時として上位者として傲慢にふるまいがちである。

さまざまな制約のなかで、実際に作品を提供する芸術家の能力を最大限引き出すこと、および作品を受け入れる地域住民の集合的選好を把握し作品に反映させることをパブリックアート整備における地方政府の果たすべき役割と認識する時、残

念ながら、現実にはその水準まで達していない場合が多く見受けられる。「住民の多様な選好の集合的把握」という政策課題から触発された地方自治体経営論に関しては、別稿で詳しく議論したいと考えているが、この問題の核心は「ピラミッド原理を基礎とする政府組織がパブリックアートを芸術家に発注し、地域住民に押し付ける」という上からの委託業務形式を取り止め、地方政府、地域住民、芸術家という三者のポリエージェントな関係を構築し、「意味の共有化ネットワークの形成としてのパブリックアート整備」へ転換できるかどうかにかかっている²⁰⁾。

その実現に向けては、納税者の学習による財政制御の可能性にもふれておかねばならないだろう。本論でも、価値財としてのパブリックアートの問題点を指摘したが、これを避けるためには、(1)納税者の判断の基礎となる個人の選好・価値基準を開発する機会を社会的に保障する、すなわち学習しつつ発達する個人の存在を財政理論に組み入れること、(2)少数者に価値基準を押し付けられないような、満場一致で「互いの個性を生かしあえる」雰囲気づくりの二点が必要条件かと思われる〔池上；1990、1996参照〕。

IV. まとめ

今回の検討を通して、序章で設定した論点は以下のように明らかになった。パブリックアートの外部性をめぐる議論では、パブリックアートの供給による資源の最適配分機能と所得再分配機能を示唆した。また、中央と地方政府との役割分担については、人材育成や法律の整備、民間支援の土台作り、補助金の交付等、中央政府の役割が一定程度認められる半面、オーツの議論を基礎にして、地域住民の選好を反映するパブリックアート整備には地方政府が主体的に関わることの重要性が認められた。こうした成果をふまえてみれば、地方公共財としてのパブリックアートの可能性は高く評価できるだろう。

しかし、すべてのパブリックアートで「地域文化の固有性」と「現代芸術の抱える普遍的な芸術性」とのバランスをとることは決して容易なことではないだろう。ある地方政府で成功した理想的なパブリックアート整備制度を別の地方政府が導入しても、その運用は非常に困難であって、多くの地方政府がパブリックアート整備に失敗したことも歴史的な事実である。その要因としては、1) 地域の固有性と国際的な芸術的価値との両方を調整し、具現化すること自体の困難さ、2) その上で、多様な住民選好の把握とそれを作品制作に反映させるノウハウを地方政府が蓄積することの難しさの2点を想定できるが、特に後者に関して言えば、先に検討したとおり、ピラミッド型官僚機構を組織原則とする地方政府は多様な住民の選好を把握する機能を有していない。地域の固有価値と普遍的な芸術価値を具現化するパブリックアートの実現を図るためには、地方政府の組織形態のあり方も視野に入れた検討を進める必要があるだろう。

それ以外の今後の研究課題としては、政府間関係を視野に入れた芸術市場への政府介入に関する実証研究や都市空間に設置されたパブリックアートからさらに進化した仮想空間上の芸術表現と政府との関係等があげられる。いずれにしても、個人的な価値観の反映である芸術活動と納税者の選好の反映を目指す政府活動との関係に関心を抱いていきたい。

註

- ¹⁾ パブリックアートとプライベートアートとの境界線は必ずしも明確ではない。たとえば、マコナシーは「公共体(含む公立美術館)に収蔵された芸術作品は除外される。一般的には、非営利団体(政府系、企業系問わず)が選択、出資して地域住民のために創作した芸術作品を指す」とパブリックアートを定義づけている。McConathy (1987), p.13参照。
- ²⁾ 若桑(1996)はわが国のパブリックアートの特徴を「裸婦像」に見い出し、ジェンダー論の視点から議論を進めている。また、山岡編(1994)は各作品が設置されている周辺環境の状況に注目し、「幸・不幸度」という指標からわが国のパブリックアートを調査した。
- ³⁾ パブリックアートに関する欧米間の差異は、樋口(1990)(1996)の巻末解説に詳しく述べられている。ま

た、アメリカのパブリックアートの歴史を都市開発の視点から概説したものとしては、平木(1993)、欧米とわが国の現状を平易に比較解説した入門書としては杉村(1995)参照。

- 4) 芸術活動に関する税控除システムについて、芸術支援政策の欧米比較の視点から論じたものとして Shuster(1986)参照。
- 5) わが国にも、この制度を導入している地方自治体は多数見受けられるが、その大半では、本論文で展開した芸術支援政策の論点に触れないまま、パブリックアートを「公共施設の単なるメルヘンチックな装飾」と誤解している。この議論に関連した公共デザインの「ディズニード化」の議論については、中川(1996)参照。
- 6) 連邦政府の価値財供給に関連して、フライドは連邦議会の入口や屋根に古代ローマ風彫刻が設置されている点に言及し、開拓時代当時の先住民族を虐殺した価値観を反映していると指摘している。Fryd(1994)参照。
- 7) NEA はケネディ政権下で検討され、ジョンソン大統領が設立した政府から独立した芸術支援のための基金である。NEA 設立の背景には、アメリカの首都ワシントンに立地する連邦政府ビルのデザインの劣悪さを改善する目的もあって、それが全米各都市におけるパブリックアート整備への補助金給付に結び付いた点はユニークといえよう。詳しくは Wetenhall(1992)参照。また、東西冷戦が終結した1990年代に入って、連邦議会でも何度もNEA廃止が提唱された上に、1994年度予算が約4割削減されたことから、この見方は裏付けられる。
- 8) アメリカにおける芸術文化施設を含んだ複合的都市開発事業については、Snedocof(1985)参照。
- 9) この分野は特に1980年代以降研究されはじめたが、その背景には1980年代初めの慢性的なスタグフレーションに伴う都市製造業の衰退と都市サービス経済の進展がうかがわれる。たとえば Perloff(1979)参照。都市文化政策に関する経済学的なアプローチを代表する近年の論考としては、Bianchini and Parkinson(eds.)(1993), Ebert and Kunzmann(1994), Zukin(1995)を参照。
- 10) パブリックアートの公共性については、Robinette(1976) [千葉訳(1985)28ページ参照]、Selwood(1992) p.11参照。
- 11) 先進地の取り組みをふまえ、長期的にパブリックアートへの市民意識を高めてきても、実際に作品が設置された、つまり事業が完結した時点で反対運動が起こる場合も少なくない。こうした事例の一例として O'Conner(1992)参照。
- 12) Robinette(1976) [千葉訳(1985)134～160ページ参照]に掲載されている1973年の世論調査によれば、78%の回答者が「都市環境における野外彫刻の利用が生活の質の向上に結び付いている」と答えた。
- 13) McNulty et al. (1985) Chapter 4参照。都市イメージの改善を地域経済開発に結び付けた事例として、ボル

ティモア、インディアナポリス、ミネアポリス—セントポール、ポートランドが紹介されている。また、彼らはこれを“Amenity Infrastructure”と位置づけている。

- 14) この調査によれば、再開発ビルに入居した企業の3/4は「企業イメージや社会的地位を再開発ビルが反映している」、入居企業の62%が「パブリックアートが再開発ビルのイメージを高めている、地方政府の都市開発担当者の70%は「パブリックアートを推進している」と回答している。詳しくは Roberts et al. (1993)参照。
- 15) 経済学では一般的とされる「消費者の嗜好や嗜好を所与と仮定した上で消費者主権原則を適用する」点に関し、ピーコックは制約の強い仮定としてこれを批判している。Peacock (1993) pp. 122-128参照。この点に関連して、早い段階から、彼は「芸術団体への補助金交付」「芸術団体への寄付金に対する税控除」「教育による芸術文化への嗜好や嗜好を能力開発することを通して、芸術鑑賞に対する所得格差の是正」の3点を芸術支援政策の具体的手法として指摘していたことは注目値する。Peacock (1968) pp. 8-14参照。
- 16) 都市開発と芸術活動との関係を論じたシュスターは、地方政府が担う都市文化政策の6つの基本方向を示唆した。詳しくは Shuster(1988) pp. 8-9参照。
- 17) ナチスや社会主義国家の芸術政策については、Kay(1983)参照。
- 18) 公共政策におけるニーズ把握の手法に関して「既存の情報を分析する方法」と「政策内容にあわせて新たな情報を収集する方法」が想定されるが、両者の比較については Porteous(1996)参照。また、文化政策に対する住民の嗜好顕示については、様々な情報バイアスが想定されるが、これに関する実証研究として Throsby and Wither (1986)参照。
- 19) 牛嶋(1988)は、住民嗜好の均一性と多様性に注目し、前者に基づく基本的サービスと多様な価値観に基づく欲求に対応した選択的サービスに区別した上で、各行政サービスの最適水準を議論している。牛嶋(1988) pp. 19-24参照。
- 20) 企業活動における組織論としては、高木(1996)、出口(1996)参照。また、ストーカーらは「ヒエラルキーからネットワークへ」という地方政府の組織原理の移行を提言しているが、これは地方政府を上位とし、業務を遂行する企業や非営利団体を下位におく契約関係にすぎない。彼等の概念に高木や出口の示唆するポリエージェント概念を組み込む必要があるだろう。Stoker and Young (1993)参照。

参考文献

- Bianchini F. and Parkinson M.(eds.) (1993) *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester University Press, Manchester.
- Bettig, R V. (1996) *Copyrighting Culture: The Political Economy Of Intellectual Property*, Westview Press, Boulder CO.

- Ebert, R., Gnad, F. and Kunzmann, K. R. (1994) "The Importance of Cultural Infrastructure and Cultural Activities for the Creative City", Paper Presented for 8th International Conference on Cultural Economics.
- Fryd, V. G., (1994) "The Politics of Public Art: Art in the United States Capitol", *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, Winter 1983, 23(4).
- Kay, W. D., (1983) "Toward a Theory of Cultural Policy in Non-Market, Ideological Societies", *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, December 1983, 7(2).
- McConathy, D., (1987) "Sera's Unofficial Monument", In Jordan, S. et al.(eds.) *Public Art Public Controversy: The Tilted Arc on Trial*, American Council for the Arts, New York.
- McNulty, R. H., Jacobson, D. R. and Penne, R. L., (1985) *The Economics of Amenity: Community Futures and Quality of Life, Partners for Livable Places*, Washington, D.C.
- Oates, W. E., (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- O'Connor, J. A. (1992) "The Public Art Process in Gainesville, Florida: A Case History or How a Model Process Went Sour", *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, Fall 1992, 22(3).
- Peacock, A. T. (1968) "Public Patronage and Music: An Economist's View", *Three Banks Review*, March.
- Peacock, A. T. (1993) *Paying The Piper: Culture, Music And Money*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Porteous, D. (1996) "Methodologies for Needs Assessment" Percy-Smith, J., (1996) *Needs Assessments in Public Policy*, Open University Press, Buckingham.
- Raven, A. (eds.) (1993) *Art in the Public Interest*, Da Capo Press, New York.
- Roberts, M., Marsh, C. and Salter, M. (1993) *Public Art in Private Places: Commercial Benefits and Public Policy*, University of Westminster Press, London.
- Robinette, M. A. (1976) *Outdoor Sculpture: Object and Environment*, Whitney Library of Design, New York. (千葉成夫訳(1985)『屋外彫刻 オブジェと環境』鹿島出版会)
- Selwood, S. (1992) "Art in Public", In Jones, S. (eds.) *Art in Public What, Why and How*, AN Publications, Sunderland.
- Shamash, D. (1991) "Introduction to the City of Seattle's Public Art Program", In Seattle Arts Commission, *A Field Guild to Seattle's Public Art*, Seattle arts Commission, Seattle.
- Shuster, J. M. D. (1986) "Tax Incentives as Arts Policy in Western Europe", In DiMaggio, P. J. *Nonprofit Enterprise in the Arts: Studies in Mission and Constraint*, Oxford University Press, Oxford.
- Shuster, J. M. D. (1988) "The Arts and Urban Development: An Introduction to the Issues" In Shuster, J. M. D. *The Arts and Urban Development: Four Case Studies*, MIT Center for Real Estate Development, Cambridge.
- Snedcof, H. R. (1985) *Cultural Facilities in Mixed-Use Development*, Urban Land Institute, Washington, D.C. (伊藤杏里訳(1992)『都市開発と文化施設:複合用途開発の新たな戦略』鹿島出版会。
- Stoker, G. and Young, S. (1993) *Cities in the 1990s: Local Choice for a Balanced Strategy*, Longman Group, Essex.
- Throsby, C. D. and Withers, G. A. (1979) *The Economics of Public Arts*, ST Martin's Press, New York.
- Throsby, C. D. and Withers, G. A. (1986) "Strategic Bias and Demand for Public Goods", *Journal of Public Economics* 31.
- Wetenhall, J. (1992) "Camelot's Legacy to Public Art: Aesthetic Ideology in New Frontier", In Senie, F. and Webster, S. (eds.) *Critical Issues in Public Art: Content, Context, and Controversy*, Harper Collins Publishers, New York.
- Zukin, S. (1995) *The Cultures Of Cities*, Blackwell Publishers, Cambridge.
- 池上惇(1990)『財政学—現代財政システムの総合的解明』岩波書店。
- 池上惇(1996)『現代経済学と公共政策』青木書店。
- 牛嶋正(1988)『現代の地方自治:財政力と行政能力』有斐閣。
- 杉村莊吉(1995)『パブリックアートが街を語る』東洋経済新報社。
- 高木晴夫(1995)「ピラミッド組織からネットワーク組織へ」高木ほか『マルチメディア時代の人間と社会』日科技連出版社。
- 竹田直樹(1993)『パブリックアート入門:自治体の彫刻設置を考える』公人の友社。
- 竹田直樹(1995)「ファール立川への道」『別冊太陽パブリックアートの世界』平凡社。
- 出口宏(1995)「産業社会の変化とポリエージェントシステム」高木晴夫ほか『マルチメディア時代の人間と社会 ポリエージェントソサエティ』日科技連。
- 中川理(1996)『偽装するニッポン:公共施設のディズニールンダゼーション』彰国社。
- 樋口正一郎(1990)『Public Art アメリカ 50 都市の環境彫刻』誠文堂新光社。
- 樋口正一郎(1996)『Public Art ヨーロッパ 50 都市の環境彫刻』誠文堂新光社。
- 美術手帳編集部(1993)「20 世紀パブリックアートクロニクル」『美術手帳 673 号』美術出版社。
- 平木宏二(1993)「公共空間における美術の整備」日経研月報 1993 年4月号、日本開発銀行。
- 山岡義典編(1994)『パブリックアートは幸せか』公人の友社。
- 若桑みどり(1996)「都市における視線の支配 —都市空間におかれた女性ヌード—」井上俊ら編『文学と芸術の社会学』岩波書店。