

日本の文化政策論議——橋下徹大阪府知事の問題提起を題材として——

京都大学公共政策大学院2回生

則本浩佑

月八日)

はじめに

「なぜ、クラシックだけに金を投じるのか」

「行政や財界は、ちよつとインテリぶってオーケストラとか美術館（が大事）だとか言いますが、大阪はお笑いの方が根付いているというのが素朴な感覚」お客からお金を出してもらえ、中身でないと生き残れない¹。橋下徹大阪府知事の発言は、同時期に起きた滋賀県立芸術劇場びわ湖ホールの問題²とともに文化政策論議を誘起した。

本稿は、こうした文化予算カットの動きによって生じた文化政策論議を分析することで、今後の文化政策論議のあり方について考察しようとするものである。第一部では、まず橋下知事の文化政策に対する考え方を整理するとともに、それをきっかけとした文化政策論議の内容を分析する。第二部では、橋下知事の提起した問題は文化政策論として正面から受け止めるとどの

ような論点があり、それに対してどのように考えていくべきか考察する。

一、橋下知事が誘起した文化政策論議

一、橋下知事の文化政策についての考え方

橋下知事の文化予算カットの方針表明は、大阪府の財政問題を背景として府政全体の見直しの一環として行われた。見直しの議論は知事就任の平成二十年二月から平成二十年七月の財政再建プログラムの策定までの間に特に集中的に行われ、文化政策に関しては、各種文化施設の統廃合、オーケストラや文楽への助成金の縮減や廃止、その他各種文化事業費の廃止削減等が議論された³。こうした議論を経た上で、橋下知事が文化政策についての考え方をまとめたものとして、以下の二つがあり、そのポイントは以下のようまとめられるだろう⁴。

○「私が考える文化行政論」（平成二十二年九

・何が価値ある文化であるかは市民が判断すべきであり、そうでなければ文化として根付かない。行政や専門家による価値判断、歴史や伝統による価値づけは否定されるべき。（但し、価値判断を伴わない文化振興のための一般的な環境整備や多数の府民が評価する文化への行政支援は否定しない。）

・高い水準を達成し、多くの人々の支持も得られている文化は、伝統や補助金に甘んじることなく努力を重ねている。

○「大阪文化振興新戦略」自律と創意が拓く「文化自由都市、大阪」（平成二十二年三月）

・多彩な文化創造の基盤づくりを行うとともに、文化芸術を都市の魅力向上や教育・福祉・防災等の人及び地域のエンパワーメントに活用する。

二、橋下知事の文化政策に対する社会の反応

文化予算のカットを契機とした文化政策についての論議は、大阪府への要望書、有識者の論考、インターネット上のブログなどで確認できるが、それらは概ね以下のように整理することができる。

○橋下知事への賛成意見

財政難の中で文化芸術だけを特別扱いすることはできず、民間からの寄付金や入場料などで資金を賄っていくべきことなどが主張されている。

○橋下知事への反対意見

様々な文化芸術の意義や価値の主張に加えて、市場のみでは文化芸術は経済的な自立が困難であること^{5,6}、現世代間・異世代間・地域間の文化芸術の享受の平等を確保する必要があることなどが主張されている⁷。

三、反対意見の分析

上記のような市場では成り立ちにくいこと、平等を確保する必要があることを理由とした公的支援の主張は、文化芸術以外の分野でも同様の状況が指摘でき、それ自体では公的支援の論拠とはなり得ない。つまり、それらの主張は突き詰めれば文化芸術の重要性への認識が前提となっていると言える。したがって、文化芸術の意義や価値についての社会の認識こそが公的支援の必要性の論議の核心であり、これまでの文化芸術についての論議でも多様な主張がなされてきたが、それらは以下のように整理できる。

- ①文化芸術それ自体の固有価値
- ②文化芸術それ自体の人間にとつての必要性

(人間の生・人格形成・自我形成への必要性等)
 ③文化芸術の持つ社会経済的な効果(コミュニティ形成、都市の発展、経済効果、国家の威信や都市のブランド、文化振興全体への寄与等)

上記のうち、公的支援の必要性が問い直されるときには、①②の主張に加えて、多面的な価値観が存在する社会においても受けられやすい③の議論がより強く主張される傾向にある。しかしながら、こうした主張については、機会費用を考慮した場合でも有効な主張であるのかという問題がある⁸。また、文化芸術が道具的に扱われることへの懸念が表明されることがあるが、それに関連して、文化芸術自体をどのように振興すべきなのかという狭い意味での文化振興論議が深化しないという問題がある⁹。

□文化振興政策としての論点

四、橋下知事の提起した論点

橋下知事は、文化芸術にとつて市場こそがその卓越性を達成し、市民の理解を得ることができるところであると強調していた経緯があり、そのことが、文化と市場は水と油といった反応を生じさせた。そして、公的支援の正当化論議が盛

んになる一方で、狭い意味での文化振興論議が深化しないまま、次の論議に備えた正当化根拠が現在も模索されているという状況にあると言えるのではないだろうか。

しかしながら、文化振興論議を深化させるためには、橋下知事の考え方を文化政策論という観点から捉え直す必要がある、そのように考えると、(A)政府が支援すべき文化は何かという価値判断の問題、(B)文化振興はどのようにより良く達成されるのかという手段の問題が提起されていると言える。

五、各論点についての考察

(A) 政府が支援すべき文化は何か

この点については、そもそも自由主義的理念からは、各人の善の追求を尊重するため、政府がいかなる特定の文化も優遇しないことが主張される¹⁰。橋下知事の考え方は、文化の価値判断を各人の主観的選好に委ねる点では自由主義と同じく個人主義に立脚するものだが、多数の市民が支持するならば特定の文化を行政支援することを肯定している点で功利主義的なものといえる¹¹。自由主義は政府が特定の文化や文化自体を良いものとして推奨しないのに対して、功利主義や三で検討した①②の立場(②には典型的には卓越主義や共同体主義が含まれる。①

②をまとめて本質主義と呼ぶことにする¹²。）は価値あるとされた文化をその文化を評価しない者も含めた市民の税金で推進するものである。ただし、功利主義が個人の選好を基礎として多数派の見解に基づき価値ある文化が選択されるのに対して、本質主義は、一般的には、専門家等の判断が重視され価値ある文化が選択される（卓越した文化芸術や歴史ある文化芸術が重視されるだろう）。

政府は中立性を保持すべきなのかという点については、文化政策論議ではこれまであまり論点となつてこなかったが¹³、その理由の一つには、個人の自律や選択の自由を重視しながらも、価値がある文化が存在し、そうした文化が人間には重要であるという認識が社会にあったからではないだろうか。文化芸術について論議が行われるときには意識的・無意識的に（そして、重きの置き方に程度には差があるとは言え）本質主義的な視点が前提とされていることが多いように思われる。

橋下知事が提起した問題とは、こうした本質主義の立場が価値を置く文化芸術の内容と判断主体の問い直しである¹⁴。実際、これまでの歴史を振り返れば価値の問い直しは常に行われてきたし、他者の価値に注意を払うことを促すことは本質主義への懐疑に対する説得的な対応と

もなろう。価値に関する論点は、市民対専門家ないし大衆文化対エリート文化という形で問題設定がなされることが多いが、論議なしの多数決という方法で判断を行わない限り、（文化的価値や歴史的価値が個人の主観的効用に完全に還元できるものではないとはいえ）市民の選好を重視するとしても、本質主義の立場が主張するような価値が全く否定されるわけではないかもしれない¹⁵。むしろ、自律との原理的対立や他者の価値の忘却という本質主義の抱える難点や橋下知事が主張する市民に支持される文化芸術という否定し難い主張も踏まえつつ文化芸術について考えるためには、公共圏において、文化芸術の価値についての議論を忌避するのではなく、政府・市民間ないし同グループの市民間を越えた範囲で積極的に論議していくことこそが重要であると言える。

（B）文化振興はどのようにより良く達成されるのかについて

この古くて新しい論点は、文化芸術の自主性等を背景としてあまり積極的に論じられてこなかったが、今日、政府の活動のアカウンタビリティという観点から問われている¹⁶。この点については、文化芸術の芸術的側面と経営面に分けて考えることが必要である。また、芸術的側

面がどのように伸長されるのかという点については、良いものを生み出そうとする制作者の態度の問題、生み出されたものを社会に位置づけるシステムの問題について考える必要がある。

検討にあたっては、まず市場の機能について留意する必要がある。市場は文化芸術の文脈で語られる際には、どちらかというと文化芸術と背反するものとして捉えられることが多いが、市場の公共性について留意することも必要であろう¹⁷。ここでの文脈においては、制作者に良いものを生み出し、それを多くの人に届けようとするインセンティブが発揮されるようになり、結果として社会全体がその恩恵を受けることができるという点が指摘できる。この点、政府の補助金は、安定的に供給されれば、経営努力への動機が押しつけられてしまう可能性があるかもしれない¹⁸。これに対しては、基本的に各種インセンティブの付与が対応として考えられる。また、良いものを生み出す態度については、補助金により減じられることはないかもしれない（し、減じられるかもしれない）。創造活動への動機は複雑であり、多面的な動機の理解とそれを踏まえた公的支援の設計が必要である。さらに、文化芸術は社会経済システム全体との関わりの中で存立しており、文化芸術の振興を図るためにはそうしたシステム全体にも目を向けて

いく必要がある¹⁹⁾。

おわりに

日本において文化政策論議はこれまでも度々生じてきたが、その多くは大阪府の事例のように財政難を背景とする文化予算のカットをきっかけとしたものであり、文化振興のための本質的な議論よりは、行政支援の正当化のための論議に終始する傾向があった。

本稿では、そうした傾向を大阪府の事例でも確認しつつ、橋下知事の文化行政についての考え方をあえて文化振興のための文化政策論として捉え、それらについてどのように考えるべきであるかについて考察を行った。文化芸術の振興は自由主義や功利主義とは相成れない側面を含むため、そのあり方が問い直され続ける宿命にある。そうであるからこそ、多元的価値が存在する社会において振興すべき文化とは何か、市場の公共性や政府の失敗を踏まえてどのような支援を行うべきかという古くて新しい問題に向き合い、論議していく必要があるだろう。

【参考文献（脚注に記したものの以外）】

- ・佐野亘 (2010) 『公共政策規範』ミネルヴァ書房
- ・サックス, J.L. (都留重人監訳) (2001) 『「レンブラント」でダーツ遊びとは 文化的遺産と公の権利』岩波書店 (Sax, J.L. (1999) *Playing Darts with a Rembrandt - Public and Private Rights in Cultural Treasures*, The University of Michigan Press)
- ・大阪府庁ホームページ

¹ それぞれ、平成二十年十二月六日朝日新聞夕刊、平成二十年五月三十一日読売新聞大阪版朝刊、平成二十一年二月五日読売新聞大阪版朝刊より

² びわ湖ホールを経緯等については、例えば、上原恵美 (2009) 「今、劇場は変わるのか」 びわ湖ホール08年3月事件を事例に、『音楽芸術マネジメント 第1号』水曜社。

³ 具体的には、国際児童文学館の中央図書館への移管、上方演芸資料館の移転とホール廃止、四つの府立博物館の統廃合、大阪センチュリー交響楽団、大阪フィルハーモニー協会、文楽協会への補助金の縮減や廃止等である。

⁴ 前者は「橋下知事の主張」として大阪府のホームページに掲載されている。後者は大阪府文化振興条例に基づき、大阪府文化振興会議での検討を経て、平成二十二年度からの三カ年計画

として策定された。「大阪文化振興新戦略」は「私」が考える文化行政論において橋下知事の文化行政のあるべき姿を具体的に示すものとして位置づけられている。

⁵ 舞台芸術は労働集約型産業であることから技術革新の恩恵を受けにくいため生産性は他産業と比較して相対的に向上しないにも関わらず、他産業での賃金上昇により舞台芸術産業でも賃金が上昇して経費が増大するため、必然的に所得不足に陥るといふ産業の特質が「ボウモルのコスト病」として知られている(ボウモル, W.J. & ボウエン, W.G. (池上惇・渡辺守章監訳) (1994) 『舞台芸術 - 芸術と経済のジレンマ』芸団協出版部 (Baumol, W.J. and W.G. Bowen (1966) *The Performing Arts: The Economic Dilemma*, The MIT Press)。⁶ なお、コスト病の更なる議論については、例えば、Towse, R. (2010) 『A Textbook of Cultural Economics』Cambridge University Press の第八章を参照のこと。

⁶ 民間からの寄付が不十分となる理由としては、フリーライダー問題が指摘できる。

⁷ この他、文化施設の統廃合が問題となっていたため、専門的施設の必要性や文化芸術の本身に関連した特定の場所に文化施設を設置する必要性なども主張されている。

⁸ 政府の財政支出を伴う以上、機会費用を考えることが適切であろう。機会費用を踏まえると文化経済学での議論となる。つまり、文化芸術は公共財の性質（非排除性及び非競合性）を有する外部性（＝本稿でいう社会経済効果）を生じさせるため市場の失敗が起り、そうした外部性の意義が認められる場合、資源配分の効率

性を達成するために政府の介入が正当化されるとする。こうした考え方は、文化政策やアート・マネージメントについての概説書である後藤和子編(2001)『文化政策学』有斐閣、小林真理・片山泰輔監修／編(2009)『アーツ・マネージメント概論 三訂版』などにおいて公的支援の根拠として紹介されている。

⁹ なぜなら、公的支援の目的及びその手段は、本来、支援の根拠に従属するはずであり、社会経済的效果があるということが支援の根拠であれば、社会経済的效果を最大限発揮するための手段が考えられるべきだからである(もちろん、国家の威信を目的とする場合など、結果として①と重なりあうこともある)。ただし、社会経済的な効果への注目は、後に述べるように、文化芸術を社会経済システム全体の中で考えたときに重要な視点でもある。また、後に述べることも関連するが、社会的な合意形成プロセスにおいて、社会経済的な効果の主張がレトリックとして積極的な意義を持つ側面が現実にあることには留意する必要があるだろう(齋藤純一

(2010)「公共的空間における政治的意思形成」『公共性の政治理論』ナカニシヤ出版を参照)。¹⁰ ただし、すべての自由主義者が政府の文化への関与を完全に否定するわけではない。自己形成のために多様な文化の選択肢は必要であり、政府が寄付税制など文化全般を対象とした支援を行うことは認める議論、リベラル・デモクラシーの存立のため文化や伝統等を通じたネイションへの帰属意識が必要であるとするリベラル・ナショナリズムのような議論もある(こうした議論の詳細については、W.キムリッカ(2005)『現代政治理論 新版』日本経済評論社

の第6章を参照)。なお、日本における議論としては、リベタリアンの立場から、例えば、森村進(2010)「グローバルゼーションと文化的繁栄」『人文・自然研究 第四号』一橋大学がある。¹¹ 多数の市民が支持する文化になぜ支援が必要となるかについては、注5、8及び10を参照。

¹² なお、バウチャーは自由主義的な支援方法に見えるが、文化が価値あるものであるという前提があるし、政府がバウチャーの使える文化の範囲を特定することになるだろう。

¹³ 関連して、石山文彦(2006)「多文化社会と文化の公共性」『公共性の法哲学』ナカニシヤ出版が指摘するように、文化政策学において多文化主義からの議論も盛んでない。

¹⁴ 文化の価値評価については、文化政策学ではいわゆるハイクールチャーを前提としており議論が低調であるとされる(宮本直美(2008)「文化政策論における「価値」の視点の可能性」『文化経済学』第六巻第一号、反論として後藤和子(2008)「文化をめぐる隣接領域からの問題提起」『文化経済学』第六巻第一号)。また、本稿で取り上げた事例のように、理論的関心のみならず実務的関心から価値の問題へアプローチすることも重要である。行政的・政治的プロセスが政府の価値判断に与える影響を指摘したものとしては、丹下甲一(2009)「文化政策における文化・芸術的価値の正当性確保の構造」『文化経済学』第六巻第三号。

¹⁵ 後藤和子(2005)『文化と都市の公共政策』有斐閣では、スイスの住民投票では、1950年から八十三年の間を三期に分けて考察すると文化的案件の採択率は上昇しており、芸術文化

への民主主義的意思決定は予算額を減少させるという通説は退けられたというフライとポメラネによる研究が紹介されている。

¹⁶ 文化芸術への公的支援の効率性や補助のあり方をめぐる諸外国の議論については1980年代以降行われており、その点については後藤和子(1998)『芸術文化の公共政策』勁草書房の終章、後藤和子(2005)前掲書の第二章に詳しい。橋下知事の考え方も、財政難を背景しながら、いわゆる政府の失敗を問題にしているといえる。

¹⁷ 市場の公共性について論じたものとして、例えば、桂木隆夫(2005)『公共哲学とはなんだろうー民主主義と市場の新しい見方ー』勁草書房、森村進(2004)「みんなのもの」は誰のもの」『公共性の哲学を学ぶひとのために』世界思想社。

¹⁸ こうした動機についての考察は、Frey, B. (1998)『Not just for the money: An

Economic Theory of Personal Motivation』Edward Elgarを参照。創造性と公的支援との関係については、Frey, B. (2003)『Arts & Economics 2nd ed.』Springerの第九章を参照。

¹⁹ 例えば、現代美術の存立については、主にマーケットの側面に限っても、アートフェア、国際展、オークション、アートコミュニティ(コレクター、ギャラリスト、学芸員、批評家)、メディアが有機的結びついたシステムが必要であることが指摘されている(吉井仁実(2008)『現代アートバブルーいま、何が起きているのか』光文社新書及び小山登美夫(2008)『現アートビジネス』アスキー新書を参照)。