

文化行政を考へる

その現状と横浜市の課題

田口隆（市民局副主幹）

市民の余暇が増え、文化への関心が高まるにつれて、行政が文化にかかわる「文化行政」のあり方が各方面で論議されるようになってきた。全国的な文化行政の動向をふまえて、横浜市政における文化関連行政の方向を考へる。

一 高まる文化への要望

最近、市民の文化に対する要望が高まっているといわれているが、一例として「市長への手紙」の項目別の投稿傾向の推移によって検討してみよう（第一表）。

横浜市にこの制度が生まれた昭和三十八年度から四十六年度までは、主として道路舗装と下水道に関する投稿が一・二位を占め、これらに続くものも生活環境の整備に関するものが中心であった。この傾向は、四十八年度に入ると石油ショックの影響で一変する。すなわち、消費経済問題についての投稿が首位となり、老人福祉に関するものがこれに続き、下水関係はやっ

と五位に留まるが、道路舗装問題は、五位にも入らなくなっている。

そして四十九年度になると、図書館に関する投稿が第三位に顔を出し、これは、五十年年度には第一位に上昇する。「市長への手紙」のこうした投稿傾向の推移は、市民の文化に対する要望の高まりの一端を示すものと考えられないだろうか。

従来の投稿の中心であった都市施設や生活環境の整備に関する問題は、市民の日常生活そのものに直接結びつく問題であるのにくらべて、図書館と市民の日常生活との関係は、それらよりは、やや距離を置いた関係である。新たに現われた図書館に対する市民の要望は、今まで

- 一 高まる文化への要望
- 二 文化は生活への質・行政の質
- 三 文化は教育の一分野か
- 四 行政のすべきこと、すべきでないこと
- 五 横浜市の文化行政の課題

出されていた要望とは質が異なるものであるといえる。「市長への手紙」にみられるこのような投稿傾向の変化は、市民の要望の質の変化を示すものであり、市民の文化に対する要望の高まりの象徴的な形で現われと考へてもよいのではないだろうか。

こうした、文化への市民の要望の高まりは、一般には、高度経済成長に対する反省から生まれてきたものだといわれている。効率や機能の追求を重点にした生産第一主義の流れの中で生み出された、さまざまな矛盾や問題を前にして、忘れられていた人間の生活への反省がなされ、文化が求められるようになったのである。

こうした反省はまた、遅れていた都市施設の

第1表 「市長への手紙」年度別、投稿順位表（内容別）

年度別	順位 内容	1		2		3		4		5	
		内容別	%	内容別	%	内容別	%	内容別	%	内容別	%
38	道路舗装	15.1	下水道	6.4	ごみ収集	5.7	し尿くみとり	4.6	道路舗装	4.2	
39	道路舗装	10.6	下水道	6.8	ごみ収集	6.3	し尿くみとり	5.5	道路舗装	4.3	
40	道路舗装	10.9	下水道	7.0	ごみ収集	4.9	し尿くみとり	4.6	道路舗装	3.5	
41	道路舗装	9.7	下水道	6.4	ごみ収集	3.4	し尿くみとり	3.3	道路舗装	2.9	
42	道路舗装	10.1	下水道	6.8	ごみ収集	5.3	し尿くみとり	3.6	道路舗装	3.1	
43	道路舗装	9.4	下水道	6.4	ごみ収集	3.4	し尿くみとり	3.2	道路舗装	3.0	
44	道路舗装	10.2	下水道	6.5	ごみ収集	3.8	し尿くみとり	3.7	道路舗装	3.6	
45	道路舗装	6.0	下水道	4.9	ごみ収集	2.6	し尿くみとり	2.5	道路舗装	2.2	
46	道路舗装	7.1	下水道	6.1	ごみ収集	4.4	し尿くみとり	3.3	道路舗装	3.2	
47	道路舗装	6.9	下水道	5.9	ごみ収集	5.3	し尿くみとり	4.0	道路舗装	2.7	
48	道路舗装	5.0	下水道	4.7	ごみ収集	4.6	し尿くみとり	2.2	道路舗装	1.9	
49	道路舗装	39.1	下水道	6.0	ごみ収集	5.8	し尿くみとり	2.2	道路舗装	1.4	
50	道路舗装	5.9	下水道	3.9	ごみ収集	2.3	し尿くみとり	2.0	道路舗装	1.9	

(市民局調べ)

整備も十分ではないが手がつけられはじめた状況の下で、市民も、生活の質としての文化を求め余裕を持ちはじめた結果によるもののだともいえないだろうか。

さつまいもを手に入れることで精一杯であった、戦後の食糧難の時代には、米よこせデモはあっても図書館を作る運動などは生まれて来るはずがないのと同様に、人口急増により都市問題が激化し、道路も、下水も、学校も、すべてが不満足な状況の下では、図書館を、市民ホールをという発想や要求は出て来ないであろう。

市民の、文化に対する要望の高まりは、こうした社会的状況の変化を背景にして、市民の教育水準の上昇、家庭電化製品の普及による生活の合理化や、週休二日制の普及などによる余暇時間の増大、十分ではないが収入の増加など、市民自身の生活条件の変化とあいまって生まれて来たのである。

二 文化は生活の質・行政の質

それでは、こうした市民の文化に対する要望にこたえるために、行政の取り組むべき文化行政とはなんだろうか。それは、文化を、単に芸術といった狭い意味にとらえるのではなく、芸術はもちろん、学問、スポーツ、レクリエー

ションのほか、社会の構成員によって広く共有され伝達されている、人間の行動や生活の様式をも含む広い意味にとらえた文化の開発を目的とする行政であると考ええる。

文化をこのように広い意味にとらえる場合、それは市民の生活の質の問題であるといえる。福祉は、市民の生活について行政が保証すべき最低の水準を意味するものとされるが、文化は、それら市民の生活の水準にかかわるものであり、生活の質の問題なのである。

さらに、行政は市民の生活の向上を目標とするものであるから、換言すると、行政は市民の生活の質である文化を目標とするものだともいえないだろうか。したがって行政の目標とする文化から逆に行政の質が判断できるわけであり、このように、文化行政は単に文化に関する行政という面だけではなく、行政を文化という視点からとらえ直す、行政の文化化という内容をも含むのである。

この点を、道路を例にとりて考えてみよう。鎌倉の「段かづら」や東海道の「松並木」など特色ある道は現代の我々も感心させられる面を沢山持っている。こうした道は、単に人や馬の往来という機能の面からだけ計画され、作られたのではなく、その質として景観上からの配慮も加えられているのである。したがって、こう

した道には、当時の人々の生活の質としての文化が表現されているのである。現在、われわれが道路を計画するにあたって、同じように、単に車を効率よく通すという面での構造上の配慮だけではなく、道路と市民の生活とのかわりの面から、歩道にも、街路樹にも、さまざまな配慮が加えられなくてはならないし、こうした配慮の全体が後世になって、現代の文化の道路への表現として評価を受けることになるのである。

横浜市が、都市づくりの中で進めている、アーバンデザインという考え方も、町づくりにおける質の面からの取り組みであり、町づくりへの文化性の投入の問題なのである。

三 文化は教育の一分野か

(一) これまでの文化行政

それでは、いまままで、行政は文化とどのような取り組み方をして来たのだろうか。国の文化行政の所管は文部省とされ、文部省設置法第二条ではその所管となる分野は、「芸術及び国民娯楽、文化財保護法に規定される文化財、出版及び著作権その他の著作権法に規定する権利並びにこれらに関する国民の文化的生活上のための活動をいう」とされ、芸術、国民娯楽、出

版、文化財などの狭義の文化を所管することとしている。

また、昭和四十三年に文部省の外局として発足した文化庁においても、その取り組む文化の分野は、(一)芸術文化振興施策、(二)文化財保護施策、(三)芸術文化行政組織の整備充実、という狭義の文化の分野を分担することとしている。

国↓地方という縦割りの流れの中で行政が行なわれて来たわが国では、公共団体レベルの文化行政においても同じような傾向がみられ、その主管は教育委員会とされ、取り組む文化行政の範囲も、教育行政の一分野である社会教育を中心に進められて来た。

総合研究開発機構の調査によると、府県レベルでは、文化行政の中心的な所管課は八九%が教育委員会とされ、そうでない府県は残りの一%にすぎない。(「地域社会における文化行政システムに関する研究」、総合研究開発機構・株式会社CDI、昭和五十年十二月)。

また、文化行政の中心が教育委員会以外の所管とされている例を府県や政令指定都市について見ると、宮城県(県民課)、京都府(企画管理部)、大阪府(企画部)、奈良県(企画部)兵庫県(文化局)、京都市(文化観光局)などとなっており、これらは、文化行政に対する行政需要の高まる中での新らしい取り組みの例と

して注目されるべきものであるといえよう。

いずれにしても、文化に対する行政需要が高まるなかで、文化行政として取り組むべき範囲もひろがりつつあり、その所管部局も教育委員会など中心となる所管課のほかに、多くの部局にそのすそ野が広がりがつつあるが、中心的な所管課ではそうした全分野を総合的にとらえて統括する役割は果していないのが実状である。

横浜市の場合もこれらと大体同じで、文化行政の中心的な所管課は、教育委員会の社会教育部と教育文化センターであり、関連局は、企画調整局、総務局、市民局、民生局、経済局、緑政局、計画局、市立大学、区役所などにまで及んでいる。

(二) これからの文化行政

行政の文化に対するこれからの取り組みにおいて検討すべき問題の第一は、文化行政の中心的な所管課は教育委員会でありかという点である。

文化を、行政の中での独立した一分野として取りあげるほど、行政需要が分化していかなかった時代において、文化に最も関係の深い所管課は教育委員会であるということ、文化が教育の分野に位置づけられたものなのである。しかし、ここで注意しなければならないこと

は、文化と教育とはその機能が本質的に異なるということである。すなわち、教育は一定の目的に向けての蓄積であり、いわゆるチャージであるのに対して、文化はそれらの発散であり、ディスチャージの関係にあるという点である。

したがって、文化には教育のように、目ざすべき一定の目的などというものはないのであり、むしろ、文化それ自身が目的なのであり、文化は遊びに通じる面をも持っているのである。文化が教育の一分野に位置づけられるということは、文化の持つこうした発散の機能を果し得ないことを意味するわけである。

教育委員会の中心業務は、なんといっても学校教育にあり、行政の全領域にかかわるような意味での文化行政のいない手にはなり得ないのではないだろうか。

さらに、文化は人間の欲望にかかわる分野においてこそ、その輝きを増すものであるが、文化が教育の分野に置かれているかぎり、こうした面には一定の制約が課せられ、切り捨てられてしまう可能性も大きいのであろう。文化を自由な世界に解放するためにも、こうした教育というわくを取り除くことが必要なのである。

むしろ、教育は文化の発散の前提としての蓄積の役割を負うものであり、教育こそ文化の一分野に位置づけられるべきものなのである。

第二は、市民の文化に対する需要が多様化する中で、教育委員会を中心に多くの部門にまたがってすそ野が広がった文化行政を、体系化することの必要性である。文化行政が、行政の多くの部門で分担され、それぞれの行政部門の縦割の運用の下で、その本質を見失なわれてはならないのである。このためには、多岐にわたる行政の部門で分担している多様な文化行政に横糸を通し、体系化し、それぞれの文化行政を全体系の中で位置づけていかなければならないのである。

文化とは、与えられたものを享受するという性質のものではなく、市民の日常的な活動にならなければならないものである。したがって、文化形成の場合は市民の生活の場でなければならぬのである。

また、こうした文化活動のいない手となる市民は、あらゆる年齢の人々であるはずだ。そこで、文化行政の体系化は、市民の生活の場の中心となるコミュニティと、市民のライフサイクルという二つの軸を基盤に進めなければならないのである。

第三は、文化を行政の総合的な指導原理として位置づけ、行政施策の立案と実行において、この、文化という総合的な視野からのフィルターを通すことを考えなければならないとい

うことである。文化が教育行政の一分野に位置づけられている現在の状況のもとでは、文化をこうしたあらゆる行政の指導原理として位置づけることは困難であろう。

したがって、この課題との取り組みにあたっては、行政のいかなる部門が、こうした役割を果たすのに適しているのかという面からの検討をあわせて行なわなければならないのであるが、それは、市民サイドに立ち、かつ、市長などの首脳部にも直結する部門ではないだろうか。

四 行政のすべきこと、すべきでないこと

行政が文化の問題と取り組むにあたって念頭におかなくてはならないことは、文化についての価値観は多元的であるということであり、また、文化活動の主体は市民であるということである。したがって、文化行政において行政に求められる基本的な姿勢は、金は出しても口は出さな、という点につきる。

ここでは、こうした点をふまえて、行政が文化行政と取り組む際の限界を、行政のすべき分野、行政のなしうる分野、行政のしてはならない分野に分けて整理してみよう。

文化について、行政のすべき分野とは、市民全体のいわゆるシビルミニマムとして実現すべき施策や、施設の設定などの分野がこれにあたるであろう。しかし、この場合の行政のすべき、という意味は、行政がその実現に責任を持つ、という意味であって、すべてを行政自からの手によって行なうべきだという意味ではない。民間の資源や力を活用してその目的を達せられる時には、むしろその方が望ましいのである。

つきにあげた、行政のなしうる分野とは、商業上採算の取れないような文化に関する分野である。

現在の自由主義経済の下では、商業上採算の取れる可能性のあるものは、運動施設であれ、催しものであれ、民間の力で作られたり運営されたりする可能性があるが、採算のとれないものは、いくら文化的に価値があっても、また、必要性があっても手がつけれないことになる。こうした分野は、行政しか手の出せない分野であるし、また、行政だからこそなしうる分野なのである。文化財や伝統芸能の保存などのほか、市民の文化活動への助成などがこうした分野にあたるであろう。また、広く市民に、低額の負担で芸術を鑑賞できる機会を与えるための企画や、安い料金で利用できる施設の設定なども、民間と競合しない範囲では行政も積極的

に取り組んでよい分野である。

最後に、行政のしてはならない分野とは、主として、創造活動にかかわる分野である。

行政は、文化の内容に立ち入って規制をしたり、誘導したりすべきではないのであり、創造活動にかかわる分野については、行政は、その契機となるような条件づくりに留まらなければならない。

五 横浜市の文化行政の課題

(一) 一般的課題との取り組み

いままで指摘した、文化の教育からの解放、文化行政の体系化、文化を行政の指導原理に位置づける、など行政が文化の問題と取り組みにあたっての一般的な課題は、横浜市においてはどうかになっているだろうか。

横浜市においては、すでに、こうした文化行政の持つ問題点が認識され、その新しい方向に向けての取り組みが進められている。すなわち、昭和四十九年に教育文化センターが建設され、いわゆる社会教育や成人教育を中心とする文化行政の大部分は、教育委員会の社会教育部から、新しく出来た教育文化センターの文化事業部に移され、その活動も、教育文化ホールでの自主事業や市民ギャラリーの活動も加わり、質

的な転換がとげられようとしている。

また最近では、文化行政との取り組みについてのあるべき姿を検討するために、市の内部で、関係局の職員によるプロジェクトチームも編成されようとしているとも聞く。

教育文化センターには、名称上「教育」という文字が冠せられているが、その理由は、所管が依然として教育委員会にあることによるものなのか、あるいは、その建物が教育センターと一緒であることを示すためなのか明確ではないが、名実ともに、教育からの文化の解放によって、教育・文化センターとなり、さらには文化教育センターとなる日の訪れることを期待したい。

(二) 具体的課題との取り組み

つきに、横浜市の文化行政との取り組みにあたっての具体的課題や方策について述べてみたい。

横浜市が昭和四十八年に策定した「横浜市区画・一九八五」では、長期的な展望のもとで重点的に取り組むべき課題を、八つの緊急課題として提起しているが、文化の問題はその中の一つの課題とされ、激化する都市問題への取り組みと同じ位の緊急度と重要度ももつものとされている。

そして、都会生活で失なわれがちな人間性の回復のための文化の役割の重要性を認識し、東京を中心とする文化の均一化の流れの中で、横浜独自の文化の創造をめざそうとしている。また、そのための施策の目標としては、「高い国際文化」、「独自の地方文化」、「市民の日常文化」の創造があげられている。

(1) 「高い国際文化」

まず、歴史の中で、世界に開かれた日本の窓として横浜が果たして来た役割から生まれた国際性を、今後も横浜の文化を特色づけるものとしようというのである。

しかし、こうした「国際性」は、単なるエキゾティズムに終わらせるのではなく、市民の根を下ろしたもとする努力が求められるのである。馬車道や元町などにみられる、開港時の伝統や国際的な感覚をとり入れている特色ある町づくりのほか、これらの町と港や山手を結んだ都心部ブロンナードづくりなどは、こうした国際性という感覚を市民の中にひろげていくのに役立たないだろうか。

さらに、こうした町づくりなどのほかに、国際的で水準の高い催しを、横浜で定例的に開くことなども考えてみてはどうだろうか。音楽でも、美術でも何でもよいが、横浜で認められることが世界に通じるような、国際的なコンク

ルや展覧会などである。これは、市民的な感覚で企画運営される必要がある、その面でもお役所主催ではなく民間の主催とされなければならない。

こんな催しが定着できれば、市民の誇りとなるだろうし、市民の国際的感覚を育てるのにも何らかの役に立つであろうし、市民の文化活動への大きな刺激となるのではないだろうか。

(2) 「独自の地方文化」

資本の東京への集中やマスコミの発達は、文化の全国的均一化をもたらしているが、東京に隣接する横浜は、文化の面でも東京のかさの中に完全に入ってしまった。

もう、横浜には独自性を誇れるものはなにもないのだろうか。

しかし、他の都市からやって来た人を案内して、横浜の港や外人墓地をひとまわりしてみると、彼等は、町のただづまいやそうした風物に感嘆の声をあげてくれる。横浜に生活している私達には、もう、あまり感じられなくなっている、これら横浜の独自の顔——港湾都市としての横浜の歴史が町に刻み込んだ顔を、彼等の新鮮な感覚が見つげ出すのである。

だが、こうした顔は、港を中心とした横浜の中心部だけのものであって、昭和三十年代以降になって広がった周辺の区の町には無縁な顔な

のである。東京に山の手があり下町があるように、横浜の町にも地域によって異なるさまざまな顔があって良いはずである。こうした、地域によって異なるさまざまな町の顔が集大成される、横浜という独自の顔が形づくられることになるのである。

横浜の町が地域によって異なる顔を持つように、文化についても、横浜の中で、地域によって異なったさまざまなものがあってもよい。

「独自の地方文化」は、横浜市の総合計画で位置づけられているように、東京に対する横浜の文化の独自性の主張であるだけではなく、横浜市中においての文化の地域ごとの独自性の主張でもなければならぬのである。

郷土の歴史を勉強しようという市民の動きが、最近、市内のあちこちで盛んになってきている。また、行政の側においても、昨年度から、市民の日常的な活動を各区において積極的に進めていくための予算を新設している。

こうした、市民や、行政の努力が、区ごとの独自性や、地域ごとの独自性を生み出す契機となることを望みたいものである。

(3) 「市民の日常文化」

文化とは、年に一度だけ世界的な演奏家の演奏を聴きに行くことでもないし、年に一度だけ有名な画家の絵を鑑賞しに行くことでもない。

そうした感動が、市民の日常の生活や活動にながっていくものでなければならぬのである。そのためにも、市民の日常の活動の場を市民の身近なコミュニティに設置すべきであることは、さきに指摘したところである。

さらには、市民の多様な活動を支えるための場としてのこうした施設を、コミュニティを中心とするものから、区や市のレベルを中心とするものまで、機能に応じて体系的に配置していかねばならない。このような条件づくりが「市民の日常文化」の創造の土壌になるのである。

横浜市においても、今後、長期計画の中で、こうした観点から地域施設の体系化をはかり、その、地域、区、市の各レベルでの配置計画を或る程度具体的な形でまとめあげ、それらの実現と取り組む必要がある。

また、こうした施設を単なる物としての死んだ施設としないためには、その管理運営や指導者などのソフトウエアへの配慮も肝要である。

まず、管理運営についてであるが、今後、地域に数多く設置されるであろうこうした施設の管理運営が、それらを利用する人たちから遠く離れた、市役所の各局やその出先機関により行

なわれていては、地域の実態に応じたものとはなりにくいであろう。これらの施設の管理運営は、行政の縦割りの所管を離れて区役所が中心となつて、市民の身近かな区というレベルで、住民の生活と結びつけられ総合化されなければならない。

区役所を中心とするこうした総合化にあたっては、従来、行政の所管ごとに、青少年、婦人、老人、労働者というように対象者を別にして作られ運営されてきた施設のあり方を、老いも若きも、男も女もすべてを含んだ市民という軸によって検討してみる必要があるだろう。

こうした地域施設の管理運営について検討すべきも一つの問題は、市民の役割である。市民は施設の利用者という単なるお客さまであつてはならないのであり、自分達の利用する施設については管理運営にも責任者として加わるようなシステムづくりを研究する必要がある。しかもこうした参加は、従来よくおこなわれていたような、地域の有名人の名を加えただけの名ばかりのものではなく、実質的な管理や運営に、責任の一端を持って主体的に加わるようなものではなくてはならない。

市民の日常的な活動の場としての施設を生かすもう一つのかぎは、指導者である。

今後、数多く作られる施設に、指導者として役人を配置せよなどという発想は、経費の点でも、内容の点でも賛成できない。こうした目的のためには、たとえば家庭に入っている教職経験者など、地域にいる隠れた人材の発掘をすすめ、ボランティアとして加わられるようなシステムづくりも考えていかなければならないのである。

市民の日常的な活動のための場を、コミュニティを中心に配置するという課題との取り組みにおいて検討されねばならないのは学校開放の問題である。横浜市においても、学校施設利用促進事業調査委員会が設けられ、この問題が検討されているが、こうした発想は、単なる施設づくりの不足を補ぎなうといった便宜主義的な立場から出されているのではなく、学校こそは地域住民の活動の核となるべきだという積極的な意味あいをもったものである。

最後に、本稿の前半をとりまとめるにあたっては、総合研究開発機構が株式会社CDIに委託した研究の成果である「地域社会における文化行政システムに関する研究」（昭和五十年十二月）に負うところが多いことをお断わりしておく。