

「文化芸術振興条例」の現在について

甲賀市あいこうか市民ホール

2020.11.24

藤野一夫(神戸大学) fujino@kobe-u.ac.jp

お話の流れ 文化芸術振興条例の現在について

- | | |
|--------------------------------|-------|
| 1. 文化振興条例の事例研究 明石市H21, (福岡県R2) | 3~10 |
| 2. 全国の条例制定状況2009まで | 11~14 |
| 3. 文化芸術基本法改正2017のポイント | 15~21 |
| 4. 改正基本法の影響と現在の制定状況 | 22~27 |
| 5. 地方自治体の文化関連経費の変遷 | 28~33 |
| 6. なぜ文化振興条例と基本計画が必要なのか？ | 34~38 |

これまで関わってきた(いる) 文化条例、基本計画等

- 神戸市（条例なし、文化創生都市宣言、同プログラム、ビジョン、審議会なし）、明石市（条例改正、基本計画、審議会廃止 H31.3）、芦屋市（条例改正、基本計画、審議会）、豊中市（条例改正、基本計画、審議会）、大阪府市（条例、基本計画、審議会）、豊岡市（条例なし、基本計画、審議会なし）、吹田市（条例、基本計画、審議会）、東大阪市（条例、基本計画、審議会）、丹波市（条例なし、基本計画、審議会なし）、八尾市（条例策定中、基本計画、審議会）
- タイプA(3点セット)：条例＋計画＋審議会、タイプB：条例＋計画、タイプC：計画＋審議会、タイプD：計画のみ

文化振興条例とはどんなものか？条例の構造

- ◆目的：ひととまちがキラリとかがやく市民文化交流都市
- ◆文化振興における原則（基本理念）：市民の自主性と創造性の尊重、ひとづくり・まちづくり・未来づくり
- ◆行政の責務・役割：施策の総合的かつ計画的な推進
- ◆市民、団体等の責務権利・役割（任意） 広域自治体は概ね無し
基本法では「国は…国民の関心及び理解を深めるよう努めなければならない」
- ◆基本施策：子どもの頃から文化活動に親しめる環境・・
- ◆基本(推進) 計画の策定（任意）
- ◆審議会等の設置（任意）

自治体文化政策の全体像の中での文化振興条例の位置づけ

- 公共政策とは「公共の福祉を増進させるために立案される施策」、最上位には総合計画、自治基本条例(391自治体22%)
⇒文化の分野において公共の福祉を増進することが文化政策の課題
- 条例（自治体文化政策の理念=普遍的な立場からの人格形成と地域の固有性の確立、さらに地域課題の解決をめざす
→基本法改正後は拡張した文化政策、文化の道具主義化）
⇒基本計画（10年、展開方針、重点施策）
⇒アクションプラン（3～5年、各事業の年次進行型実施計画）

明石文化芸術創生 体系図

◆明石文化芸術創生条例(H.21, H31改正)

基本理念（市民の自主性・創造性の尊重+ 5 項目）

⇒基本施策（5 項目）、市民・団体・市の役割、市民等の
共通の役割、基本計画の策定、文化芸術創生会議の設置
（常設の第三者機関）

◆明石文化芸術創生基本計画(H23, H28改正)

キーワード（親しむ・つながる・活かす・育む・伝える）

⇒展開方針（1 2 項目）⇒重点施策（2 3 項目）

◆アクションプランの策定⇒各種事業の実施

◆年3~4回の創生会議でPDCAサイクルの進行管理

なぜ明石文化芸術創生条例？

- ◆あえて「市」を外して端的に「明石」としたのは、（漁民、農民もふくめ）町衆が支えてきた明石の市民文化の心意気を反映した粹なはからい。そして「振興」などという紋切り型を捨てて「創生」としたことにも、市民主体の文化芸術創生への気概が感じられる
- ◆「団体等」の定義において、NPO（特定非営利活動法人）とともに「**中間支援組織**」（NPOを支援するNPO等）を明記したのは全国的に先駆的

文化芸術による「創生」とは？

- ◆創り生み出すという人間活動の能動性を意味し、「振興」という言葉に付きまとう「上から目線」とは一線を画す
- ◆「創生」には、自分の生き方（ライフスタイル）を創り生み出すという意味も込められている
- ◆こうした二重の意味をふまえ、市民が自らのライフスタイルを自己決定できる文化芸術環境を整備し、また、文化芸術によって地域社会と関わりながら自分の個性を追求する活動そのものが、明石の文化芸術をさらに豊かに創生してゆく、という相互作用を意図したネーミング→文化的民主主義の土壌を耕す
ところが？

明石文化芸術創生基本計画の焦点「つながる」

- コーデネート機能を持つ中間支援組織の設置
 - ①サポート機能：情報提供や人材仲介によって市民の文化芸術活動を間接的に支援
 - ②プラットフォーム機能：文化芸術に関する多彩な分野や幅広い年齢層の市民が出会い語らい、情報を得ることのできる交流の拠点
 - ③広報機能：市内の文化芸術情報の集約・発信
 - ④アーカイブ機能：文化資源や資料のデータ蓄積、人材バンク機能
 - ⑤人材育成機能：アートマネジメント講座など、文化芸術の担い手やつなぎ手の育成

公益財団法人の中間支援機能と10年で条例の形骸化

- 文化振興財団を新設し、中間支援的機能を担わせる
- 公益財団法人明石文化芸術創生財2012年4月1日発足
- 条例の中で「中間支援組織」を定義し、基本計画において「コーディネート機能を持つ中間支援組織の設置」を明記
- 文化施設の管理運営ではなく、市民文化活動の中間支援が公益財団法人設置のミッションとなった全国の先駆例
- ハコを持たない文化振興財団として唯一無二(利用料金制に依存しないので新型コロナ禍での損失なし)
- 2019年、国際交流協会と合併し「明石文化国際創生財団」に
- 市Plan/財団Doの分離の功罪、審議会廃止で市民参画不能、PDCAの機能不全に

全国の文化振興条例の制定状況2009年

(2009年4月、1782市町村、47都道府県、回答数889、回収率48.6%、科研「行政構造改革が戦後日本の芸術文化政策の成果に与えた影響に関する研究」より)

- ◆回答中14.1%の自治体が制定済み（全体で70程度？）
- ◆都道府県47.5%、政令指定都市23.1%、市18.9%、町村5.1%
⇒広域自治体や大都市圏ほど条例を制定している
- 2001（H13）文化芸術基本法以前は12自治体？：都道府県4（北海道、東京、富山、熊本）政令市0、中核市1（秋田市）、市町村7？（苫小牧市、様似町、矢吹町、江戸川区、下市町？、太宰府市）
- 2020(R2):162自治体 2001~2009で6倍、2001~2020 で13.5倍

文化振興条例と文化予算の関係 2009年

- ◆約7割の自治体が一般財源の圧縮と同様に文化予算を圧縮
 - ◆条例の有る自治体のうち文化予算を増やしているのは7.4%
 - ◆条例の無い自治体で文化予算を増やしているのは2.7%
 - ◆条例の無い自治体の3.4%は一般財源の中で特に文化予算を圧縮(どん底期2007/2008)
- ⇒ 条例が文化予算の維持・拡大に一定の影響を与えている
- 1998年の行政改革以降に新設された外郭団体は殆どない
 - 都道府県、市町村を合わせた全体の38%の自治体が文化振興財団等を持つが、小規模自治体や地方は少ない
 - 統合・廃止・縮小を検討している自治体は10%前後

先駆的な条例とその特徴

- 1983：東京都文化振興条例：「行政の文化内容への不介入」の原則⇒自由権的文化権の保障
- 1983：秋田市文化振興条例：「市民は自らが文化の担い手であることを自覚する」⇒市民主体の施策
- 1994：北海道文化振興条例：道民は豊かな文化的環境の享受とともに、その実現のために主体的に行動する責務⇒行政と市民の双方向的文化権
- 1997：大宰府市文化振興条例：市民と行政の協働
⇒自治体文化政策の先駆的個性の積み重ね
- 2001：「文化芸術振興基本法」以降、国法追従、前例踏襲主義による没個性化の傾向、金太郎飴化（コンサル丸投げ？）

文化振興条例による 文化芸術振興基本法の課題の克服

- (1) 自由権(公権力からの自由) と社会権 (文化権実現への条件整備) の双方に立脚した市民本位の文化権の確立
- (2) 条例の運用・評価に関わる常設の第三者機関の設置。アームズ・レングス (行政は助成しても口出しない) の原則によるアーツカウンシル的機関
- (3) 文化振興基金の創設や寄付金優遇税制など、持続的・安定的な財源確保のためのシステムづくりを明記し、社会権的文化権を担保
- (4) 市民活動の「中間支援組織」や地域文化のコーディネーター機能の設置

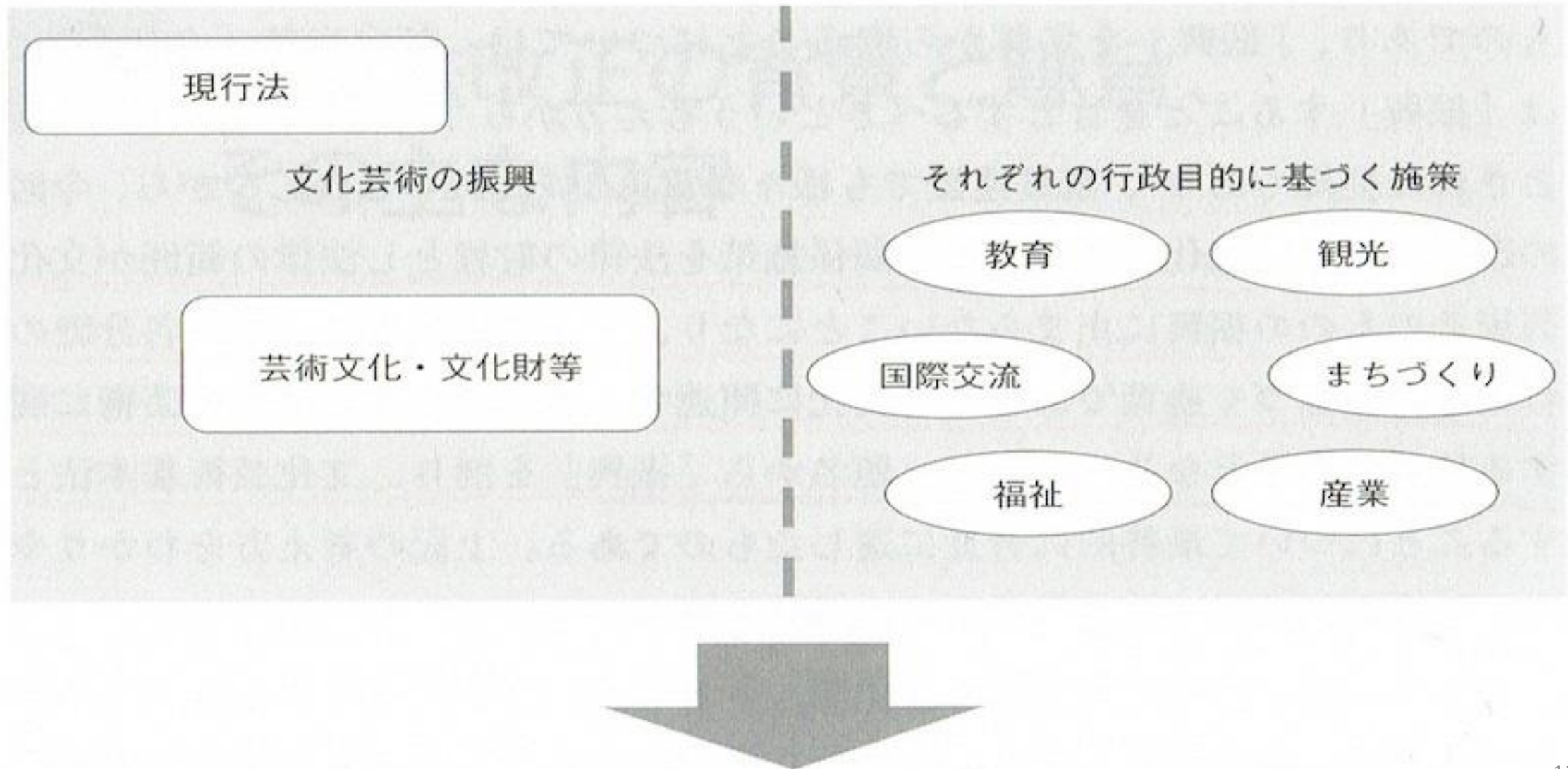
2017「文化芸術振興基本法」改正の背景

- ①制定以来16年が経過し、少子高齢化やグローバル化の進展など社会の状況が著しく変化する中で、観光、まちづくり、国際交流、福祉、教育、産業等関連分野との連携を視野に入れた総合的な文化政策の展開が一層求められていること。
- ②文化芸術の祭典でもある2020年の東京オリンピック・パラリンピックは、文化芸術の新たな価値を世界へ発信・創造する好機。

「文化芸術振興基本法」改正の趣旨

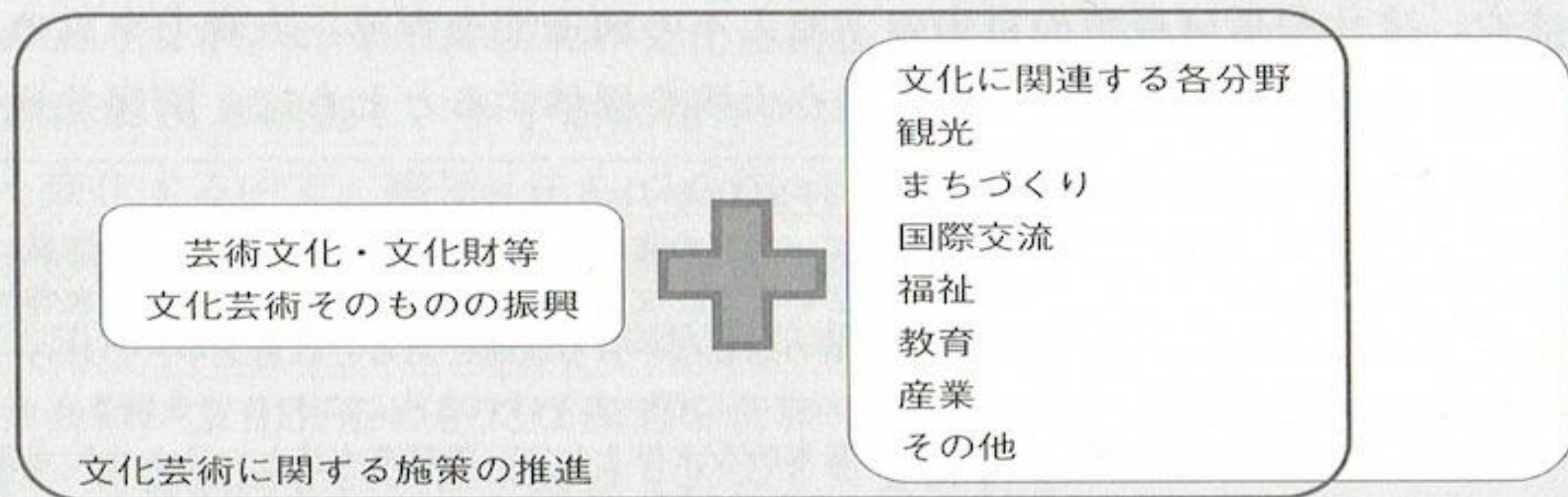
- ①文化財の保護や芸術文化の振興など、これまでの文化政策をさらに充実しつつ、観光やまちづくり、国際交流、福祉、教育、産業等の関連分野における施策を基本法の範囲に取り込む。
- ②文化芸術により生み出される様々な価値、例えば公共的・社会的・経済的価値などを文化芸術の継承、発展及び創造に活用・循環させること。
- ③文化芸術の振興以外の各分野の行政目的に基づく施策であっても、文化に関連する各分野の施策は文化芸術に関する施策となることから、「振興」を削り「文化芸術基本法」とする。

図1 文化芸術基本法の名称変更の考え方



改正後

法律の射程を広げ、文化芸術そのものの振興に加え、観光やまちづくり等の文化関係施策を含め、文化芸術に関する施策の総合的・計画的な推進という方向性。



文化芸術そのものの振興という枠に収まりきらないものとなるため、法律の題名から「振興」を取り、「文化芸術基本法」に。

改正 文化芸術基本法の評価ポイント

- 第二条(基本理念)

3 文化芸術に関する施策の推進に当たっては、文化芸術を創造し、享受することが人々の生まれながらの権利であることに鑑み、国民がその年齢、障害の有無、経済的な状況又は居住する地域にかかわらず等しく、文化芸術を鑑賞し、これに参加し、又はこれを創造することができるような環境の整備が図られなければならない。

(下線は改正で加筆された箇所。旧基本法では「国民がその居住する地域にかかわらず」。ただし「国民」が主語であり、また文化政策の対象であることの限界も)

「障害者による文化芸術活動の推進に関する法律（2018.6.31）」

2) 基本理念（第3条関係）

障害者による文化芸術活動の推進は、次に掲げる事項を旨として行われなければならないこと。

ア 文化芸術を創造し、享受することが人々の生まれながらの権利であることに鑑み、国民が障害の有無にかかわらず、文化芸術を鑑賞し、これに参加し、又はこれを創造することができるよう、障害者による文化芸術活動を幅広く促進すること。

イ 専門的な教育に基づかずに人々が本来有する創造性が発揮された文化芸術の作品が高い評価を受けており、その中心となっているものが障害者による作品であること等を踏まえ、障害者による芸術上価値が高い作品等の創造に対する支援を強化すること。

（ただし、この個別法によって共生社会を実現するという社会包摂の意味が矮小化され、障害者に特定した文化芸術活動の推進のみが事業助成の対象に。H31から共生社会実現のための助成が消滅。法律の功罪も）

改正基本法で新設された条文から

基本理念

8 文化芸術に関する施策の推進に当たっては、乳幼児、児童、生徒等に対する文化芸術に関する教育の重要性に鑑み、学校等、文化芸術活動を行う団体（以下「文化芸術団体」という。）、家庭及び地域における活動の相互の連携が図られるよう配慮されなければならない。

10 文化芸術に関する施策の推進に当たっては、文化芸術により生み出される様々な価値を文化芸術の継承、発展及び創造に活用することが重要であることに鑑み、文化芸術の固有の意義と価値を尊重しつつ、観光、まちづくり、国際交流、福祉、教育、産業その他の各関連分野における施策との有機的な連携が図られるよう配慮されなければならない。

（内閣府と文化庁の有機的連携としての「文化経済戦略」＝ウラ基本法？）

最新の文化芸術振興条例にみる改正基本法の影響

福岡県文化芸術振興条例(R2年4月施行)の事例

- 基本理念8 :文化芸術の振興に関する施策の推進に当たっては、文化芸術により生み出される様々な価値を文化芸術の継承、発展及び創造に活用することが重要であることに鑑み、文化芸術の固有の意義と価値を尊重しつつ、まちづくり、国際交流、福祉、教育、産業、**観光**その他の関連分野における施策との有機的な連携が図られるよう配慮されなければならない。
- 第3節 第22~27条「障がいのある人の文化芸術活動の推進」は極めて充実
- 第4節「文化芸術を活用した地域づくりの魅力の発信」(**道具主義化**)
- 第29条：県は、文化芸術の活用による地域の活性化を図るため、文化芸術を活用したまちづくり並びに産業及び観光の振興に資する取組みを推進するものとする。
- 第30条：県は、県民とアジアその他の地域の人々との相互理解の促進及び友好提携を締結している地域その他の地域との関係の発展を図るため、文化芸術を通じた国際的な交流に資する取組みを推進するものとする。

現在の文化振興条例と計画等の制定状況2020年

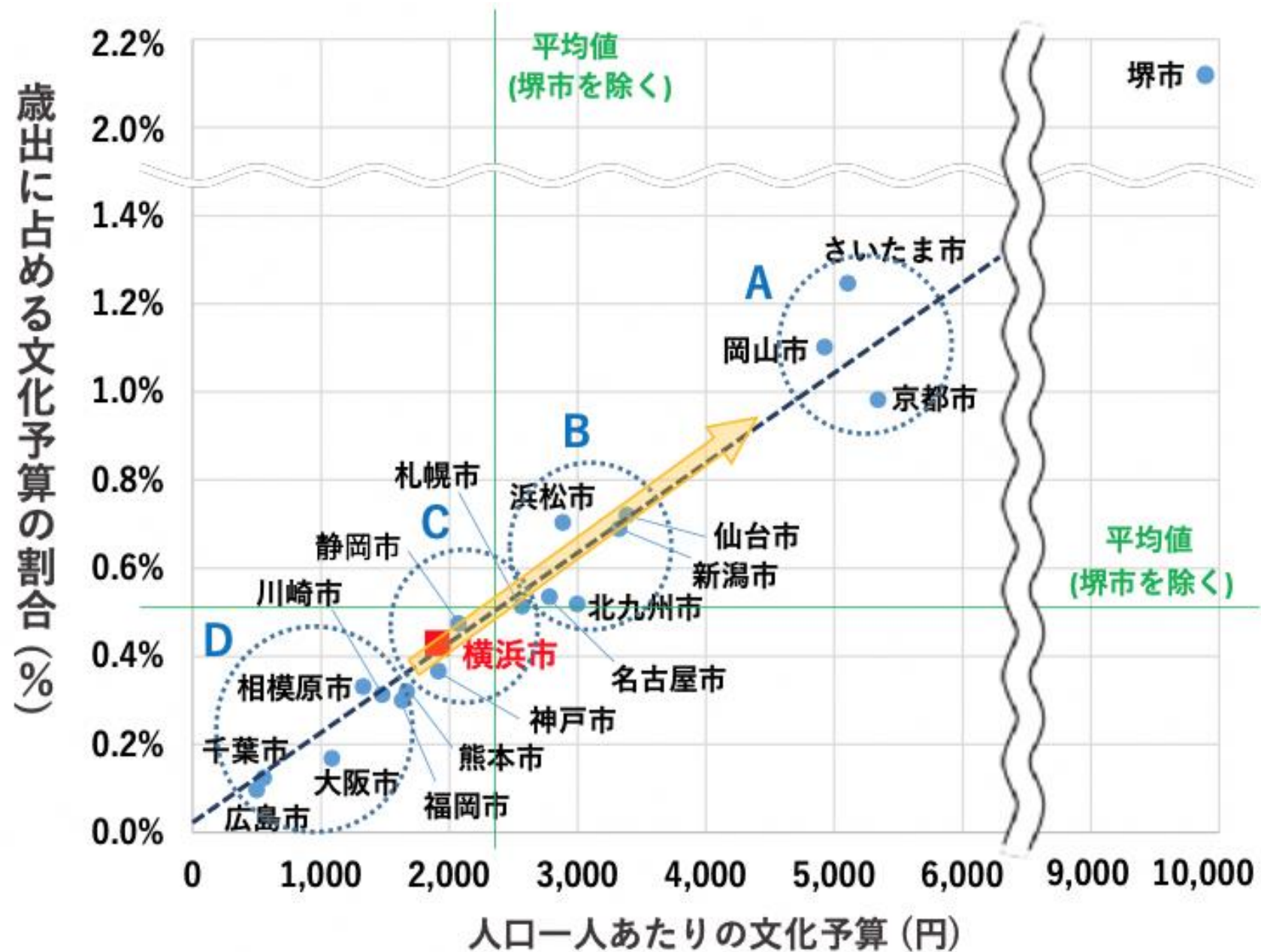
文化庁「地方における文化行政の状況について」H30年度, R2.7公開

- 都道府県条例：47中35(R2含)=74% 関西では兵庫県なし
- 都道府県計画：47中38(R2含)=80% 条例3番目の北海道なし
- 政令市条例：20中7=35% 文化芸術創造都市の神戸、横浜なし
- 政令市計画：20中19(R2含)=95% 広島市なし 神戸市はR2
- 中核市条例：60中23(R2含)=38% 八尾市はR3
- 中核市計画：60中49(R2含)=82% 滋賀県内では大津市H29
- 市町村条例：1663(政令市・中核市除) 中97≒5.8%
- 市町村計画：1663中226=13.6%
- 都道府県＋基礎自治体条例：1790中162=9%
- 都道府県＋基礎自治体計画：1790中332=18.5 % 条例1:計画2

(参考) 観光振興に関する条例

- 都道府県：47中33=70%
- 政令市：20中1(福岡市) =5%
- 市町村：1723中33=1.9%
- H18(2006)観光立国推進基本法、以後28都道府県24市町村で施行
- H2.5文化観光推進法：文化の振興を観光の振興と地域の活性化につなげ、これによる経済効果が文化の振興に再投資される好循環を創出することが目的。このために文化施設が、これまで連携が進んでこなかった地域の観光関係事業者等と連携することによって、来訪者が学びを深められるよう、歴史的・文化的背景やストーリー性を考慮した文化資源の魅力の解説・紹介を行う。(美術館・博物館の管轄が文化庁に)
- アートと観光の有機的連携には(仮称) 芸術文化観光推進条例をめざすべき！ 実践事例はあるが、制度化も研究も未知の領域
- 「稼ぐ文化」が目的でなく、文化による自律した地域社会づくり
- DMOとアーツカウンシルの融合による地域創生

横浜市新たな劇場整備検討委員会資料より(施設建設費含む)



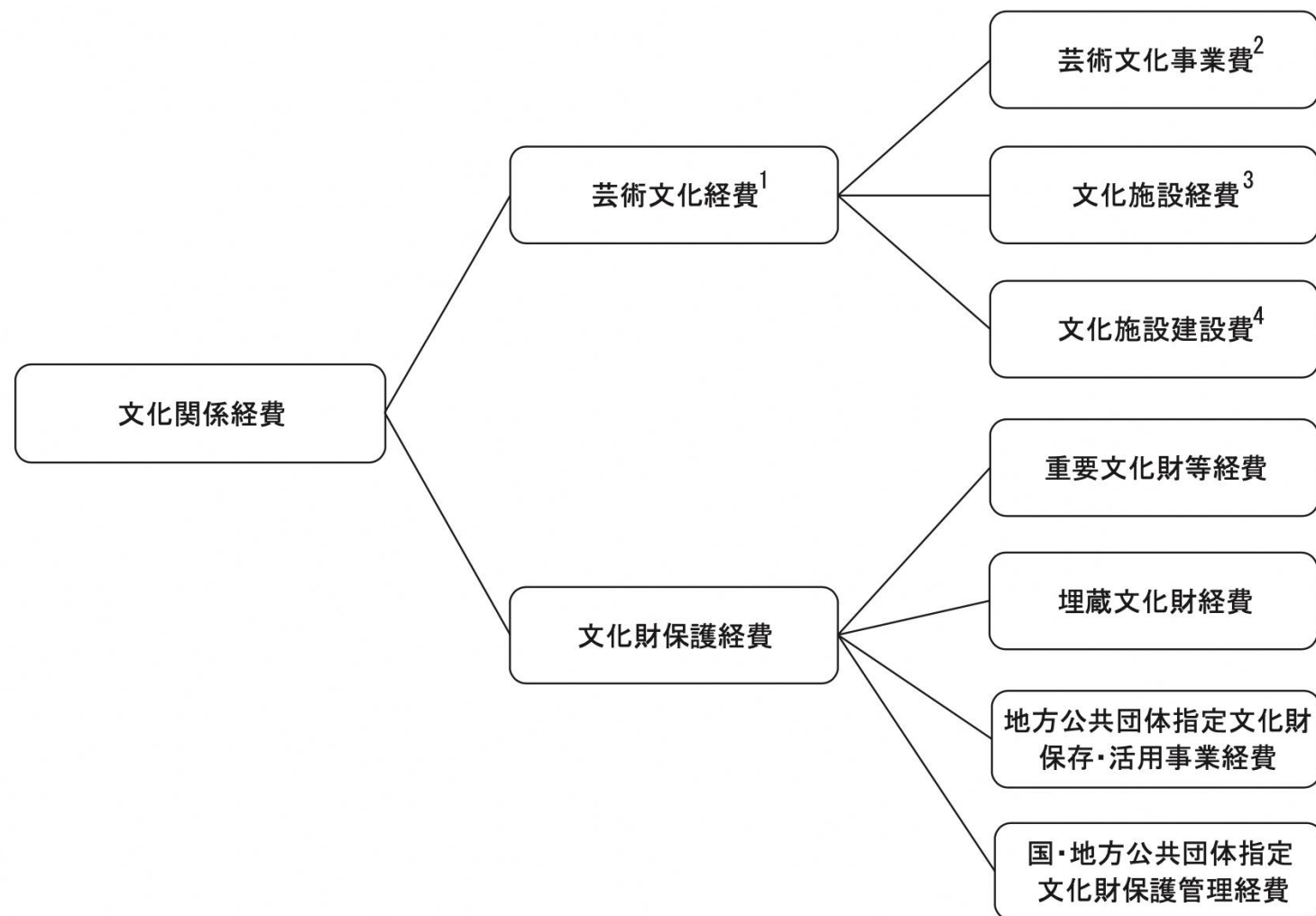
条例の有無と人口一人当たりの文化歳出の関係

- 条例を持つ8政令市：平均値4,000円(赤字は5,000円以上)
札幌、さいたま、川崎、静岡、京都、大阪、堺、岡山
- 条例を持たない12政令市：平均値2,300円
仙台、千葉、横浜、相模原、新潟、浜松、名古屋、神戸、広島
北九州、福岡、熊本
- 条例・計画ともに持たない政令市：広島(500円以下)
- 基本計画は標準装備、条例の有無によって文化歳出に2倍近い格差！
- 政令市に限らない条例制定の(基本法とは異なる) 隠れた意図：
平成の大合併による新たな市全体の文化的アイデンティティの醸成

文化関係経費の内訳

芸術文化 + 文化財 = 文化芸術

文化庁「地方における文化行政の状況について」H30年度



注1) 「芸術文化」とは、芸術（美術、音楽、演劇、舞踊、映画、文学等）、芸能（講談、落語、浪曲、漫談、漫才、歌唱等）、生活文化（華道、書道等）及び国民娯楽（囲碁、将棋等）等を言う。

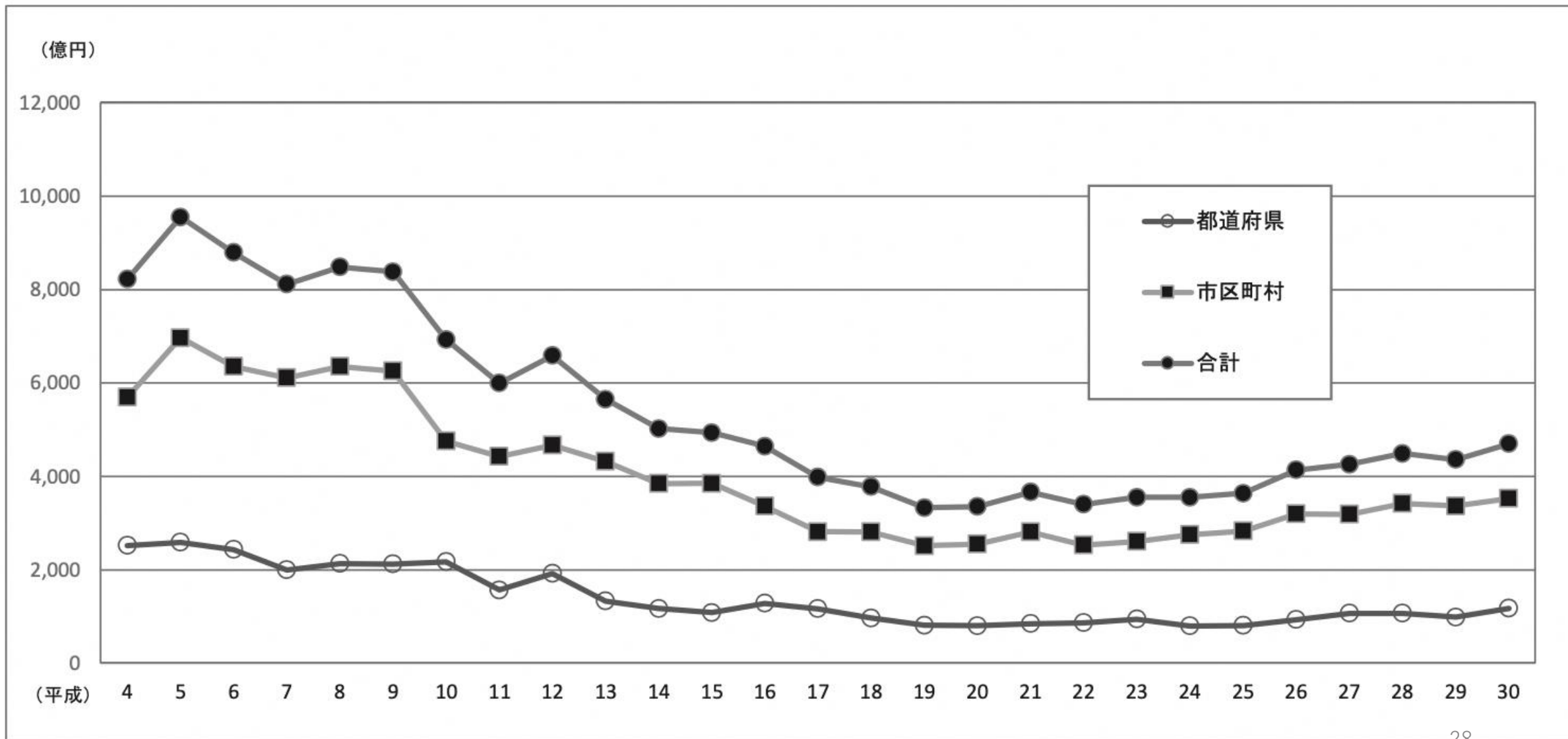
注2) 「芸術文化事業費」には、芸術文化関連事業、芸術文化団体等に対する補助に係る経費を計上している。

注3) 「文化施設経費」には、文化施設（文化会館、美術館等）の管理運営に係る経費（人件費を除く。）を計上している。修繕費、光熱水費、文化施設の管理運営を委託している場合の委託費を含む。なお、図書館及び公民館は社会教育施設に該当するので、文化施設には含めない。

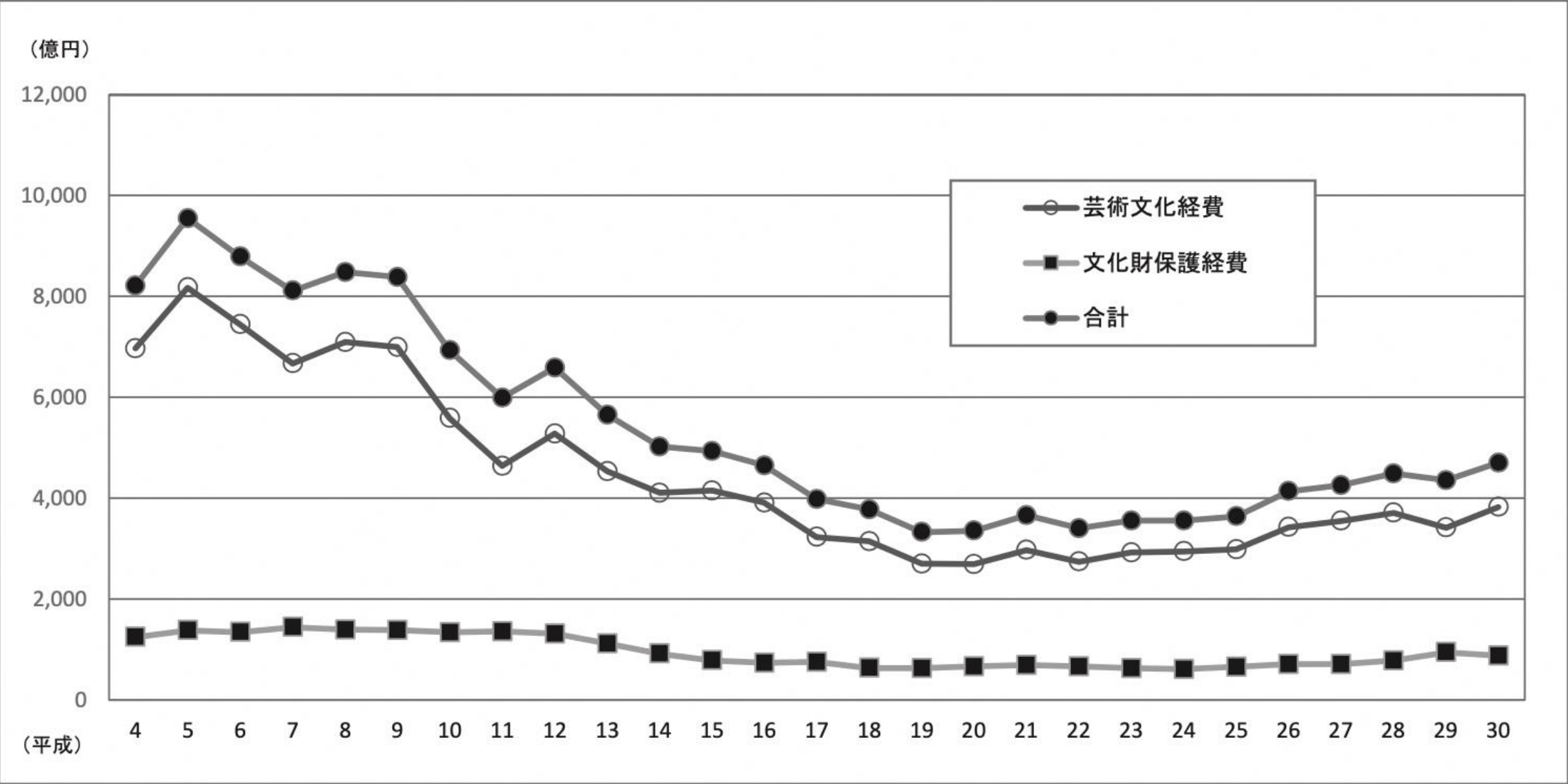
注4) 「文化施設建設費」には、土地購入費、建設費等（準備費、調査費、設計料等を含む。）を計上している。

文化関係経費全体（芸術文化経費＋文化財保護経費）

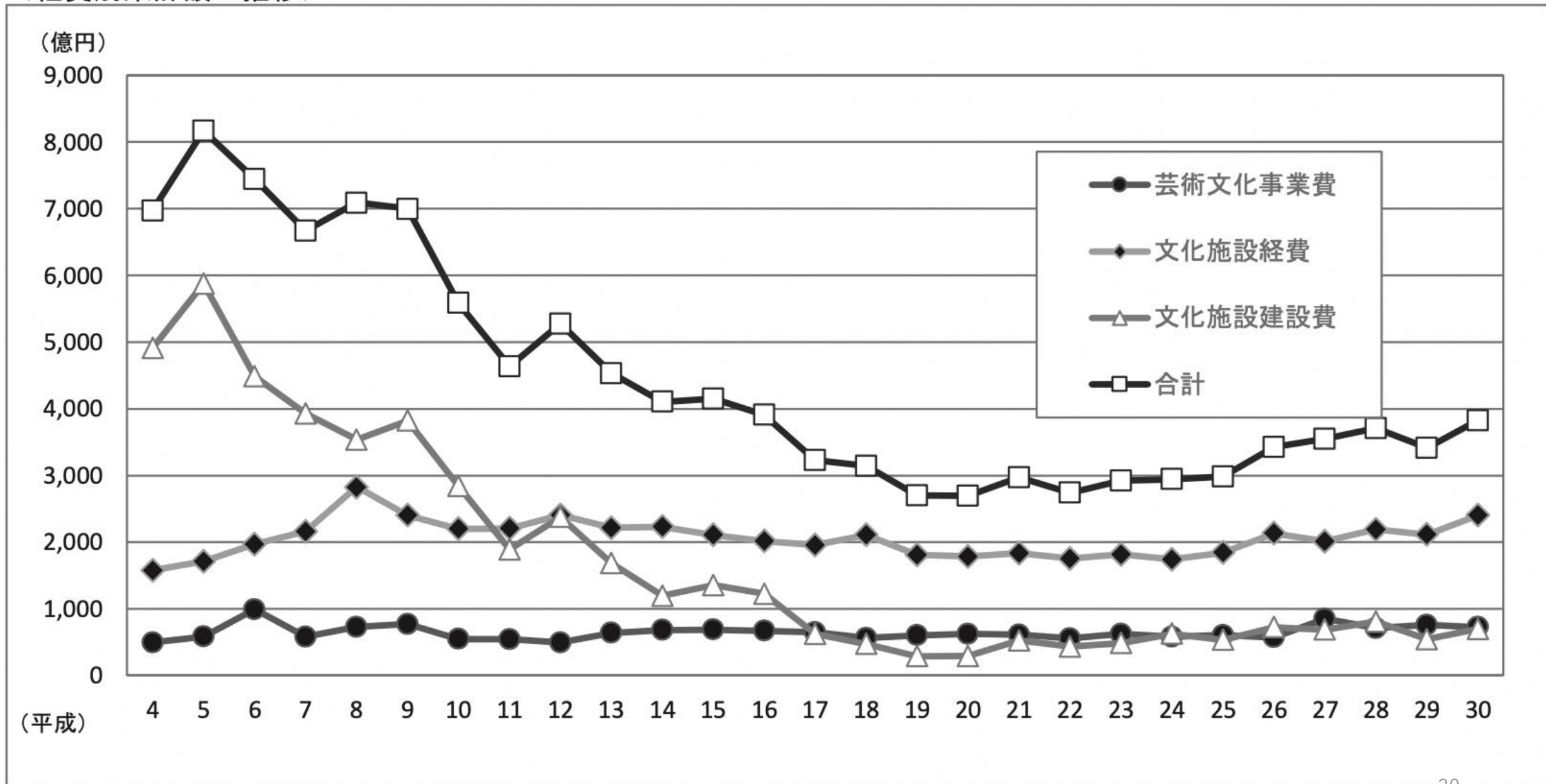
＜都道府県・市区町村別集計額の推移＞



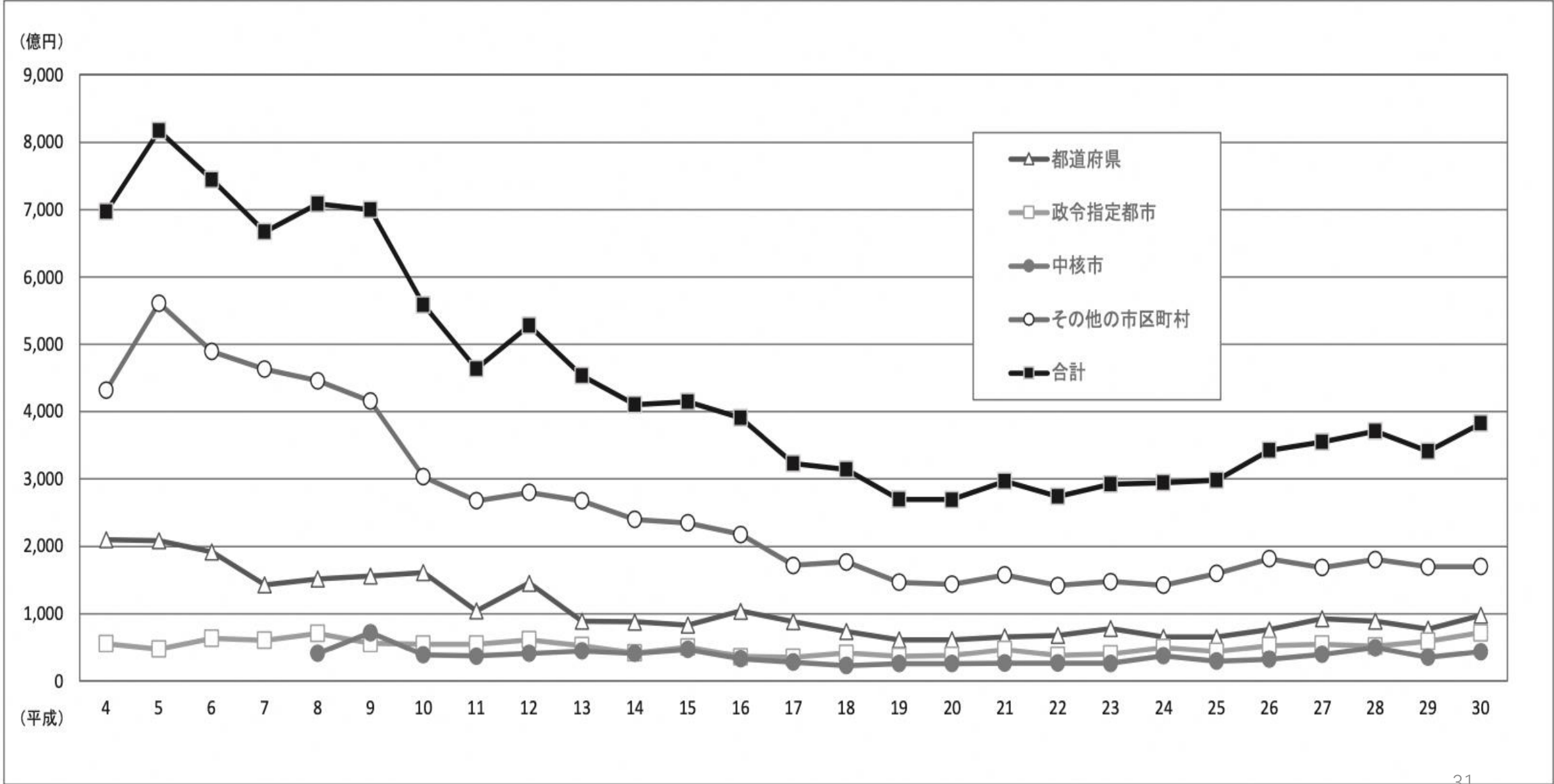
<経費別集計額の推移>



<経費別集計額の推移>



<都道府県・市区町村別集計額の推移>



自治体の文化関連予算の推移

- H5(1993)がピークで9540億円
- H19(2007)/H20がどん底で2700億円、100(H5)→28.3(H19)
- H13(2001)に基本法制定後も年平均10%のマイナスは改善なし
- 激減の主因は施設建設費、H5の5876億円からH19の287億円の
- H26から回復傾向、H30は3825億円（芸術文化事業費724億円、文化施設経費2403億円、施設建設費698億円）
- 100(H19) →142 H20以降、条例・計画が全国拡大した影響か??
- 自治体規模の偏差は見られないが、政令市の伸びは2000年代以降に指定された際の合併によるものと思われる。合併特例債？
- 文化庁予算はH15(2003)の1000億円突破以降横這、H30に34億円微増、H29の改正基本法の影響か？

◆文化庁予算の推移

(単位：億円)



なぜ文化条例と基本計画が必要か？

参考文献：中川幾郎「これからの自治体文化政策」(NPO政策研究所)

- (1)法定受託事務：国が本来果たすべき役割に係る事務。必ず法律・政令により事務処理が義務付けられる。国政選挙、旅券の交付、国の指定統計、国道の管理、戸籍事務、生活保護など
- (2)自治事務：地方公共団体の処理する事務のうち、(1)の法定受託事務を除いたもの
 - (a)法定自治事務：政令により事務処理が義務付けられるもの。
介護保険サービス、国民健康保険の給付、児童福祉・老人福祉・障害者福祉サービス
 - (b)法定外自治事務：法律・政令に基づかずに任意で行うもの。
各種助成金等(乳幼児医療費補助等)の交付、公共施設(文化ホール、図書館、生涯学習センター、スポーツセンター等)の管理

中川幾郎説のポイントと現実

- 自治体文化政策とその対象施設・組織等は、法定外のため自由度が高い反面、時の首長の意向や議会の会派構成によって方針が変わるリスクがある。
- 条例と基本計画は、自治体文化政策の自主性・主体性が恣意性に逸脱しないための安全装置
- 具体的には、特定の人批判、特定の人主張、特定の人思いつきで行われたり、廃止されたりすることをくい止めるために、法定外自治事務の担保としての文化条例が必要
- その条例に基づく行動方針あるいは目標、工程表として基本計画が必要
- その基本計画をつくったり、条例の改正や条例の趣旨がどれだけ実現しているかを審議し、政策評価する機関として審議会も必要
- さもないと行政内部の評価、議会だけの議論という政治プロセス、行政プロセスだけで物事が決まってしまうことになる。
- 但し藤野の経験では、現実には条例そのものが首長の恣意で変更、骨抜きにされてきた。近年の日本における民主主義の腐敗と自治の萎縮

安全装置から文化民主主義の実践の場へ(藤野説)

- 住民と専門家と行政も入って参画と協働で条例と計画をつくり運用していくという可視的で民主的なプロセスが大切（中川幾郎）
- 文化条例や計画の策定プロセスは、「民主主義的参加」を保証する安全装置のためである以前に、そのものが「文化的民主主義」を形成する実践の場（「対話的理性」、コンサル丸投げは無意味）
- 法定外自治事務は、自治体の主体性と個性が発揮される「自由の王国」であり自治権の中心。義務でなく任意だから行う必要がない、という意味ではない。
- 国からのしぼりのない法定外自治事務は、市民自治もしくは市民と行政の共治（ガバナンス）が共創され、人々と地域を活性化する人間的自由(喜びと幸福)の領域。まさに文化政策の独壇場！

自治体の総合政策の中心課題としての文化行政

- 松下圭一「自治の可能性と文化」 『文化行政』(1981)より

都市社会の成熟によって問われる中枢課題は「市民自治」による「市民文化」の形成にほかならない。つまり市民自治による市民文化というかたちにおける、経済・社会・政治の全域にわたる再編である。経済から文化へ、ではなく、経済自体も、社会、政治とおなじく、市民自治にふさわしく再編しなければならない。

- 田村明「行政の文化化」 『文化行政』(1981)より

自治体行政とは、ひとつの地域を、そこに住む自主的・主体的な市民が、協力して全体としての環境を豊かにしてゆくためのルールをつくり、共同で仕事をしてゆくこと。それを実際にまとめプロデュースしてゆくために生まれたのが自治体。個々の要求にふりまわされることなく、共同して何を目的にして何をすべきかから常に出発しなくてはならない。

カルチュラル・デモクラシーによる人間の主体性と地域主権の確立（取り戻し）

- 文化政策の目的は、＜文化的自己決定能力の涵養＞にある。その場合の「文化的」とは両義的である。文化についての自己決定能力は、もちろん地域・コミュニティの住民・市民が文化の事柄を決める主体となる、という意味だ。と同時に、文化芸術とその活動を通して、文化芸術以外の事柄に関しても、地域住民や市民の自己決定能力が涵養されることを意図している。これこそが現代市民社会の民主主義的基盤だからである。
- 自治体が基本計画やビジョンを策定するに際し、国の理不尽な定義や図式を忖度する必要は毫もない。それぞれの地域の実情に即した文化芸術の推進のために、自治体はしっかりと主体性をもって、独自の文化(観光) 政策を構築すべきなのである。