

# 自治体文化財団に関する研究 ～日本におけるアーツカウンシル的組織の現状と課題～

## Cultural Foundations of Local Governments: Current Status and Issues of Organizations Like Arts Councils in Japan

太下 義之

三菱UFJリサーチ&コンサルティング  
芸術・文化政策センター

Yoshiyuki OSHITA

Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd.  
Center for Arts Policy and Management

本論文は、最初にSUAC 芸術経営統計を元に、自治体文化財団の概要について整理した。その結果、自治体文化財団の主要な業務は指定管理であり、文化芸術団体の支援は些末な位置づけしかないという実態を明らかにした。

次に自治体文化財団の歴史を、国全体のマスタープランとも言える全国総合開発計画との関連も踏まえて考察した。その結果、全国で公立文化施設が多数整備された90年代において、文化振興ではなく、日米構造協議を契機とする内需拡大のために、国からの強い働きかけもあって地方債が多額に発行され、それを活用して箱物が多数整備されたことを明らかにした。

最後に自治体文化財団の意義と課題を、「公立文化施設の柔軟な運営／二層の職員構成」「文化振興の専門職のプリカリアート化」「地域の文化政策自体の弱体化」「助成財団としての文化振興／助成金額の減少」「文化政策における自治体文化財団の位置づけの無さ」の5項目に整理した。

Based on the Shizuoka University of Art and Culture Arts Organization Census of Japan, this paper first gives an overview of the cultural foundations of local governments, making clear that the main functions of these cultural foundations are designation and management, and that little attention is paid to providing support for arts and cultural organizations. This paper then examines the history of the cultural foundations of local governments, taking into account their relationship with the Comprehensive National Development Plan—Japan's development master plan. This examination reveals that local governments issued a large amount of bonds in the 1990s not to promote cultural activities, but in part to respond to the national government's strong push to increase domestic demand in response to the Japan-U.S. Structural Impediments Initiative. It was found that numerous public cultural facilities were built with funds from such bond issuances. Lastly, this paper considers the significance and issues of the cultural foundations of local governments from five standpoints: (1) the flexible operation of public cultural facilities and their double-layer personnel structure, (2) the growing number of experts in cultural promotion entering the "precarious" class, (3) the weakening of local governments' cultural policies, (4) the decreasing in cultural foundations' funds for promoting and supporting cultural activities, and (5) the unspecified role of local government cultural foundations in cultural policies.

### I. 日本における「自治体文化財団」の現状

本論文においては、日本における地域版アーツカウンシルに関する研究の基礎資料として、現在の日本でアーツカウンシル的組織と見なすことができる「自治体文化財団」を対象にした現状と課題の整理を行う。なお、ここで言う「自治体文化財団」とは、地方公共団体が設置（出資、出捐）した全国の財団法人のうち、文化関連事業を行うものである。

日本においては、「地方公共団体が文化施設の運営を円滑に行うために設立した文化振興財団が、アーツカウンシルの組織に近い存在である」（吉本2008：90）とされる。ただし、これらの自治体文化財団は、「アーツカウンシル的な組織として機能しているところは、ほとんど存在していない」（ibid.）のが現状となっている。

本論文では最初に「自治体文化財団」の設立年、職員数、収入・支出、助成事業等の概要について整理する。現状分析にあたっては、「SUAC 芸術経営統計」（調査対象：計442団体）等を元に、主として平成24年度（2012年度）のデータを整理する。

なお、自治体の公益法人全体の中で、文化関連の団体はどのくらいの割合を占めているのかについては、（財）地方自治総合研究所（2009）の調査によると、「文化・芸術・芸能・文化財保護」を事業分野とする団体は296件で、農林水産業関連に次いで多い分野となっている。

また、総務省（2016）「第三セクター等の状況に関する調査」によると、地方公共団体が出資（「出えん」を含む）を行っている公益財団法人（1,912団体）のうち、「文化・教育」を業務分野とする団体は724団体で、最多となっている。

#### 1. 自治体文化財団の設立年

自治体文化財団の設立年を見ると、1990年代（1990～1999年）が最も多く、全体の半数近く（45.0%）がこの年代に設立されていることがわかる。90年代に自治体文化財団の設立が集中した理由については後段で分析を行う。次いで設立が多いのは1980年代となっており、この連続した20年間で全体の8割強（83.0%）の自治体文化財団が設立されている。

#### 2. 自治体文化財団の職員数

自治体文化財団の職員数は全体で8,155人となっている。このうち7割弱（68.2%）が指定管理施設に勤務している職員であり、（指定管理業務以外で）文化支援を担っていると推測される財団本部の事業系職員は967人（全体の11.9%）にとどまっている。

#### 3. 自治体文化財団の収入と支出

自治体文化財団の収入を見ると、収入の過半（56.3%）

図1 自治体文化財団 設立年

	設立年		法人格を最初に得た年		現在の法人格を得た年	
	件数	%※1	件数	%※1	件数	%※1
1949年以前	2	1.2	1	0.7	0	0.0
1950～1959年	1	0.6	1	0.7	0	0.0
1960～1969年	3	1.8	2	1.4	0	0.0
1970～1979年	11	6.4	9	6.1	0	0.0
1980～1989年	65	38.0	57	38.8	2	1.4
1990～1999年	77	45.0	66	44.9	4	2.8
2000年以上	12	7.0	11	7.5	137	95.8
合計	171	100.0	147	100.0	143	100.0

※1 小数点第2位を四捨五入。

(資料) SUAC 芸術経営統計

図2 自治体文化財団 職員数（総数）職種別 雇用形態別

		単位: 件数、人 Numbers, persons							
		回答数 Number of samples	総職員数 Total number of employees	常勤			非常勤 Part-time employees	パート・アルバイト Part-time employees (hourly wage)	協力会社からの派遣職員等 Employees from other organizations
				Full-time employees	うち他機関からの出向者 Loaned employees	うち任期付 Fixed term employees			
総数	Total number of employees	167	8,155	5,685	325	2,216	448	1,926	96
財団本部に勤務している職員	Employees working at a headquarter	167	1,818	1,456	149	459	110	238	14
うち管理系	Administration	166	754	640	82	152	31	76	7
うち事業系	Production	166	967	733	59	272	80	147	7
指定管理施設に勤務している職員	Employees of designated administrative facilities	167	5,560	3,690	144	1,526	304	1,484	82
指定管理以外の管理施設等に勤務している職員	Employees of Management facilities except designated administrative facilities	167	777	539	32	231	34	204	0

(資料) SUAC 芸術経営統計

を指定管理料に頼っている一方で、地方公共団体からの収入は1割未満（9.6％）にとどまっていること、また、財団の基本財産の運用益ならびに特定資産（財産）運用益は、それぞれわずか0.6％、0.2％にとどまっていることが理解できる。そもそも自治体文化財団とは、ある特定の地方自治体から拠出された財産（基本財産）で設立され、その運用益である金利を主要な事業原資として運営される法人のことであるので、近年の低金利政策の中で、「財団法人」という仕組み自体が成立困難となっている実態が浮かび上がっている。

また、自治体文化財団の支出を見ると、事業部門の経費（物件費、35.4％）、管理部門の経費（30.4％）、人件費（31.3％）が概ね3分の1ずつを占めているという支出構成となっている。ただし、自治体文化財団から芸術文化団体に支出している補助金は支出全体のうちわずか0.2％、全国合計でも2億円ほどにとどまっている。上述した収入の大半が指定管理料である実態と重ね合わせると、自治体文化財団の主要な業務は指定管理業務であり、文化芸術団体の支援（補助金）は些末な位置づけしかないという実態が理解できる。

4. 自治体文化財団の助成事業

自治体文化財団のうち助成事業を実施しているのは50

団体であり、全体（171団体）のうち3割弱（29.2％）にとどまっている。

自治体文化財団で実施されている助成事業の対象となっている事業を見ると、公演（84.0％）が最も多く、次いで展覧会（54.0％）となっている。

また、助成事業の活動分野を見ると、音楽（83.3％）が最も多く、次いで演劇（70.8％）、美術（58.3％）、伝統芸能（56.3％）となっている。

そして、それらの助成事業の応募方法については、公募を行っている団体が8割強（82.6％）となっている。その選考方法については、選考委員会によって選考している団体が6割強（60.9％）、財団内部で先行している団体が4割弱（39.1％）となっている。

II. 自治体文化財団の歴史

次に自治体文化財団の歴史（1960年代以降）を振り返ってみたい。自治体文化財団の歴史を振り返ることで、日本の文化政策における自治体文財団の位置づけが明確になると考えるためである。

なお、自治体文化財団の歴史を振り返るにあたっては、文化庁に代表される国の文化政策との関連は当然のこととして、国全体のマスタープランとも言える「全国総合開発計画」（後述）との関連も踏まえて考察する。

図3 自治体文化財団 収入額（総額）部門別

単位：千円

One thousand yen

		A.総計	B.%
回答団体数	Number of samples	165	—
総収入額	Total revenue	88,959,160	100.0%
基本財産運用益	Basic Asset Investment Profit	553,061	0.6%
特定資産（財産）運用益	Designated Asset Investment Profit	160,834	0.2%
事業収入	Sales	23,923,356	26.9%
指定管理料	Designated administration fee	50,080,539	56.3%
補助金・助成金（公的支援・民間支援）※2	Public and private subsidy	11,014,276	12.4%
公的支援	Public subsidy	9,309,336	10.5%
国 文化庁・基金	National government	741,808	0.8%
その他の国からの支援	Grant from Agency for Cultural Affairs		
地方公共団体	Others grant from national government	54,609	0.1%
うち公募	Local government	8,512,919	9.6%
民間支援	Private subsidy	25,658	0.0%
助成財団	Foundation	320,970	0.4%
うち公募	Public offering	285,892	0.3%
一般企業	Profit corporation	184,450	0.2%
うち公募	Public offering	35,078	0.0%
うち公募	Public offering	2,975	0.0%
寄附金	Donation	464,690	0.5%
個人	Individual	57,996	0.1%
法人	Corporation	406,694	0.5%
会費	Membership fee	214,902	0.2%
個人	Individual	148,616	0.2%
法人	Corporation	66,286	0.1%
その他	Others	2,547,502	2.9%

※2 補助金の合計は、未回答施設があるため公的支援と民間支援を足しても合計と合わない。

※2 Sum of subsidy is not equal to the total of public and private subsidy because of unanswered organizations.

（資料）SUAC 芸術経営統計を元に筆者加筆

図4 自治体文化財団 支出額（総額）部門別

単位：千円

One thousand yen

		A.総計	B.%
回答団体数	Number of samples	163	—
総支出額	Total expenditure	87,736,725	100.0%
人件費※2	Personnel expenditure	27,419,785	31.3%
うち 役員報酬費	Executive Remuneration	543,458	0.6%
うち 給与・賞与	Wage and Allowance	18,359,416	20.9%
うち 非常勤職員報酬	Part-time Remuneration	1,877,102	2.1%
うち 臨時雇賃金費	Temporary wage	2,591,105	3.0%
物件費	Expenditure other than personnel expenditure	59,299,392	67.6%
管理部門	Administration expenditure	26,679,791	30.4%
事業部門	Production expenditure	31,081,475	35.4%
うち財団から芸術文化団体に支出している補助金	Grant for arts organizations	204,893	0.2%
その他	Others	1,538,126	1.8%
その他（債務返済等）	Others (ex: debt repayment)	1,017,548	1.2%

※2 人件費のうち数については未回答施設があるため合計と合わない。

※2 The number of personnel expenses is not equal to the total because of unanswered organizations.

（資料）SUAC 芸術経営統計を元に筆者加筆

図5 自治体文化財団 助成事業の対象事業

	件数	%※2
実施団体数※1	50	100.0
公演	42	84.0
展覧会	27	54.0
国際交流	8	16.0
収集、修復、保存	9	18.0
出版	13	26.0
調査研究	4	8.0
人材育成、研修、留学	10	20.0
その他	10	20.0

※1 実施団体数とは、助成事業のうちひとつでも実施した団体数を示す。

(資料) SUAC 芸術経営統計

図6 自治体文化財団 助成事業の活動分野

	件数	%※2
実施団体数※1	48	100.0
美術	28	58.3
メディア芸術	24	50.0
音楽	40	83.3
演劇	34	70.8
舞踊	25	52.1
伝統芸能	27	56.3
大衆芸能	23	47.9
生活文化	23	47.9
文化遺産	7	14.6
その他	12	25.0
無回答	125	—

※1 実施団体数とは、助成事業のうちひとつでも実施した団体数を示す。

※2 小数点第2位を四捨五入。

(資料) SUAC 芸術経営統計

図7 自治体文化財団 助成事業の実施状況

	実施団体数※1	件数	応募方法※2(%※4)			選考方法※3(%※4)		
			公募	推薦	その他	選考委員会	財団内部	その他
助成	46	490	82.6	8.7	17.4	60.9	39.1	8.7
奨学金	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
顕彰	10	44	80.0	30.0	10.0	60.0	40.0	0.0

※1 実施団体数とは、助成事業のうちひとつでも実施した団体数を示す。

※2 応募方法の比率は、実施団体数に対する比率である。

※3 選考方法の比率は、実施団体数に対する比率である。

※4 小数点第2位を四捨五入。

(資料) SUAC 芸術経営統計

## 1. 1960年代:全国の均衡ある発展のための「公の施設」の時代

1962(昭和37年)10月5日、国土総合開発法(昭和25年法律第205号)第7条第1項の規定に基づいて、「全国総合開発計画」が閣議決定された。同計画は、地域間の

均衡ある発展を図るために、長期的かつ国民経済的視点にたった国土総合開発の方向を明らかにしたものであり、工業の分散の必要性を指摘し、拠点開発方式を打ち出した。

そして、「開発地域」において「行政、経済、文化等都市的機能を総合的かつ高度に具備することにより、これら



の機能の過大都市への依存状態の緩和をはかり、当該地方発展の中核主導的役割を果たす大規模地方開発都市を配置すること」（経済企画庁1962：19）とした。ここで言う「開発地域」とは、「東京、大阪、名古屋から遠距離にあって、それらの外部経済の集積の利益の享受が薄い地域であり、積極的に開発を促進するための基盤整備を行なう地域」（経済企画庁1962：8）のことである。すなわち、国土計画において、都市的機能としての“文化”に関して、全国（特に三大都市圏以外）で均衡ある発展が目標とされたのである。

一方で、1963年の地方自治法改正によって、「公の施設」という概念が初めて創設された。地方自治法第二百四十四条によると、「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。」となっている。

この改正の趣旨については、「それまでの「営造物」という財産管理の観点からではなく、「公の施設」という市民になじみやすい名称とともに、行政的管理の見地から新たに1章を設けたとされている」（自治労2008：2）のことである。

それに加えて、上述した「全国総合開発計画」の存在を勘案すると、国土の均衡ある発展を目標とする中で、地方自治体における文化面での都市機能を担う受け皿として、

「公の施設」という制度が創出されたと見ることもできる。

そして、この改正の際、第二百四十四条の2として「公の施設」の管理についても定められた（その後、2003年の地方自治法の一部改正により、「指定管理者制度」が導入された）。この「管理委託」については「通常の業務委託と異なる点は、施設の維持管理とその施設で実施する事業を、通常の場合1つの団体に委託することであって、このことから「丸ごと委託」ともいわれてきた」（ibid.）のことである。

次いで1967年に、文化会館等の建設費の一部を定額補助する制度「公立文化施設整備費補助金」が創設された。この補助金は原則として、「都道府県、人口10万人以上の都市等が設置する文化施設で、ホール、展示場等の床面積が1500㎡以上かつ固定席が500席以上、練習場3室程度を有することを条件に、建設費の3分の1以下の定額を補助する制度」（根木ほか1997：17）であった。

当時の劇場・ホールの整備状況に関しては、佐藤（1966）の調査によると、1960年以前に800席を越す大規模な公立ホールは全国に65館となっている（佐藤

1966：12-17）。

また、一般財団法人地域創造の調査によると、1960年以前に整備された公立文化施設はわずか43館となっている（地域創造2015：13）。一方で、1960年代に開館した公立文化施設は全国で165館となっており（ibid.）、公立文化施設の数急増したと言える。1960年代に開館した文化ホールの事例としては、青森市民会館（1960年開館、2007年閉館）長野市民会館（1961年開館）、高松市民会館（1961年開館、2004年閉館）、福岡市民会館（1963年開館）岡山市市民会館（1963年開館）、弘前市民会館（1964年開館）などがあり、三大都市圏以外の主に県庁所在地等に市民会館という名称でホールが整備されていった。

そして、これらの市民会館については、「地方都市や、あるいは大都市での小地域社会を対象とするところでは、あらゆる種目の行事、公演等を使用対象とする、いわゆる多目的ホールとしての多目的な性格付けがむしろ強く要請」（佐藤1966：43）されたとのことである。

このようにして整備された「公の施設」のうち、公立文化施設の管理委託先として、自治体文化財団が成立されていたものと推測される。もっとも、前述した「SUAC芸術経営統計」によると、1960年代に設立された（と回答した）自治体文化財団は、わずか3団体にとどまっている。

なお、上述した「公立文化施設整備費補助金」の創設前年の1966年に、文部省社会教育局芸術課が文化局に昇格している。また、1968年には文化庁が設立されている。

以上のように、1960年代は、全国の均衡ある発展が目指され、そのための施設としての市民会館の整備が牽引するかたちで、文化政策の前身に相当するものが胎動し始めた時代であると言える。

## 2. 1970年代：列島改造のための文化施設整備の時代

前述した通り、70年代に先立つ1968年に文化庁が設立される。さらに同年に、文化庁による都道府県への文化活動助成が開始された（根木2001：16-17）。

そして1969年に第2次の全国総合開発計画として「新全国総合開発計画」が策定された（1972年に増補）。同計画の「地方都市の環境保全のための主要計画課題」においては、「住宅建設およびこれに関連する各種の日常生活圏施設が整備され、基礎的な生活環境が確保される。さらに、生活環境を充実するため、より高度の都市的サービス機能を楽しむよう、地方中核都市における広域共同利

図8 地方都市の環境保全のための主要計画課題

区 分	日常生活圏施設	広域生活圏施設 (広域共同利用施設)	高次圏域施設
文 化	図書館、児童文化会館	映画館、総合図書館、劇場、展示場、催場、美術館、音楽堂	国立劇場、博物館、資料館、科学館
集 会	集会所、公民館	文化センター、市民会館、勤労青少年センター、結婚式場、葬祭場	国際会議場、国際文化センター

（出所）経済企画庁「新全国総合開発計画（増補）」（1972年）を元に筆者作成

用施設を整備するほか、高次圏域施設を選択的に設置する」(経済企画庁1972:36-37)としている。ここで言う「広域共同利用施設」等の具体的なイメージは図8の通りである。同計画によると、地方中核都市において、劇場・音楽等、文化センター、美術館等の文化施設の整備が目標とされていたことが理解できる。

ちなみに、「新全国総合開発計画」が増補された1972年には、田中角栄が内閣総理大臣に就任している。そして同年、田中は「日本列島改造論」と名付けた政策綱領、およびそれを現した同名の著書を発表している。すなわち、上述した地方中核都市における、劇場・音楽等、文化センター、美術館等の文化施設の整備は、列島改造という構想の中にあらためて位置づけられたことになるのである。

なお、1974年には、自然環境の保全と健康で文化的な生活環境の確保とともに、地価の安定をめざした「国土利用計画法」が制定された。さらに、国土行政を担う中央官庁として「国土庁」が新設された。

前述した通り、1960年代に地方自治体による文化施設等のハード面の支援は既に開始されていた。このようなハード面の支援と比較して、文化政策や文化事業を担う人材育成などのソフト面の支援は遅れて導入されており、最初に1973年度から「公立文化施設技術職員研修会」が、その後1977年度から「芸術文化行政基礎講座」が開始されている(根木ほか1997:18)。

一方、地方自治体による文化政策も1970年代から実質的にスタートした。中川(2001:2)によると、「自治体首長部局主導型の『文化行政』は、大阪府文化振興研究会(梅棹忠夫、司馬遼太郎、宮本又次等)の提言が出された1970年代から実質的にスタートしたといわれている」とのことである。

1973年には、大阪府の黒田知事が「大阪文化振興研究会」を設置し、3ヵ年の研究成果を2冊の本にまとめている(森1993:335)。

また、「地方自治体において『行政の文化的展開』という言葉が公式文書に使われたのは、1975年4月に兵庫県文化局が発行した『新しい生活文化の創造』といういわゆ

る『兵庫パンフ』とよばれるものが、最初である」とのことである(河野1992:69)。

そして、「1977年9月に第1回全国府県文化行政連絡会が、79年11月には第1回全国文化行政シンポジウムがそれぞれ開催」(吉本2008:45)された。以上のように、1970年代には、地方自治体において文化政策に関する取り組みがさまざまに開始されたのである。

この1970年代には、地域創造(2015)によると427館の公立文化施設が整備されている。また、「SUAC芸術経営統計」によると自治体文化財団は11団体が設立されている。

そして70年代に自治体文化財団に対して文化施設を含む社会教育施設の管理委託が進展した。施設の「委託先は行政が全額出費して創設した財団法人であるケースがほとんどであり、その意味からすれば、これまでの社会教育行政部門における委託は、あくまで行政の内部的制約からのがれるための手続的工夫であり、行政外部へは閉ざされた運営形態であったといえる」(石井山2004:190)と指摘されている。このような展開は、「1970年代、財政削減、職員数削減(退職者の再雇用先確保)といった、いわば『行政スリム化』の手法として登場したという歴史的経緯がある」(ibid.)と指摘されている。

### 3. 1980年代：地方定住のための文化の時代

1980年代は、「文化の時代」「地方の時代」の標語の下に、「自治体文化行政」が推進された(根木2001:29)時代であった。

80年代の幕開けに先立つ1977年、「定住圏構想」を掲げた「第三次全国総合開発計画」(通称：三全総)が策定される。この「定住圏構想」とは、「第1に、歴史的、伝統的文化に根ざし、自然環境、生活環境、生産環境の調和のとれた人間居住の総合的環境の形成を図り、第2に、大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎に対処しながら新しい生活圏を確立すること」

(国土庁1977:27)と定義された。そして、そのための新しい生活圏は「定住圏」と名付けられた。これは、「自然環境をはじめとした国土の保全と利用及び管理、生活環

図9 「第三次全国総合開発計画」における文化施設の配置

(i)	全国的な文化施設として、歴史・民俗資料の収集展示のための施設及び大衆芸能のための施設の設置を進める。また、その他の現代舞台芸術や古典芸能のための施設等の整備についても配慮する。 これらの施設の配置については、国際美術館等を大阪に設置するほか、地域(ブロック)施設とあわせて全国的に適正な配置を図る。 また、以上の文化施設の整備に当たっては、環境、利便等の面で都市計画等と整合したものとなるよう十分配慮する必要がある。
(ii)	これらの高度な文化施設を中心として、定住圏においては、地域の状況に応じ地域の文化活動の振興を図るため、文化会館、博物館、美術館、図書館、文化財の保存・活用のための施設等について、総合的に整備を進めるとともに、定住区においては、住民が身近なところで自ら文化活動を行うことができるよう公民館等各種施設の整備を行い、史跡、名勝、天然記念物、埋蔵文化財等の保存整備を図る。また、これらのほか、広く民間の手による多種多様な文化施設の設置とその活用を促進する。
(iii)	これらの施設の体系の整備とあわせて、博物館、美術館等の内容の充実、機能の高度化を図るため、研究者の交流、収蔵品の交換等を行う。また、地域において文化活動及び文化団体等を支援することに努める。

(資料) 国土庁「第三次全国総合開発計画」(1977)

境施設の整備と管理並びに生産施設の設置と管理等が一体として行われ、住民の意向が十分反映され得る計画上の圏域」(ibid.) のことである。

そのうえで、「地方における高次の教育、文化、医療機能の不足、不備が各種の社会的、文化的活動を不活発なものとする等地域の魅力を相対的に減殺しており、これが若年層をはじめとする人口の流出又は定住条件の低下の原因となっている」(国土庁1977:85)との認識のもと、「地域の特性を生かしつつ、地域社会にとけ込んだ教育・研究施設や図書館、博物館等の教育・文化施設を整備し、地域の教育文化水準の向上を図るとともに、高学歴者の雇用の場を確保する」(国土庁1977:78)と構想した。具体的には、文化施設の配置に関して、図9のような方向性を提示している。

そして1978年7月には、「長洲神奈川県知事の提唱で、首都圏地方自治研究会によるシンポジウム「地方の時代」が開催された。この背景に上述した三全総が存在していたことは間違いないであろう。このシンポジウムを契機として「地方の時代」が叫ばれるように(中略)保革を問わず大きな流行語とさえ」なったとのことである(神奈川県

1979:6)。

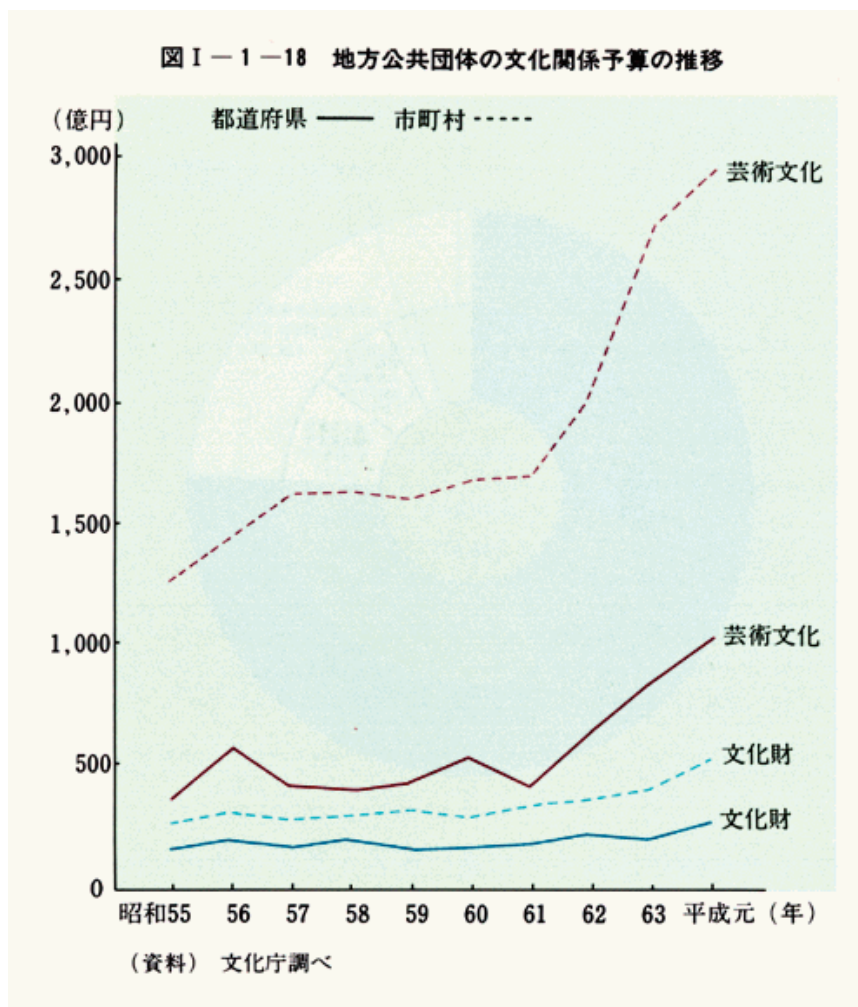
そして、こうした流行を背景として、「四十三年の文化庁発足当時七都道府県にしかなかった独立の文化行政担当課は、五十四年にはすべての都道府県に設置されるに至り、文化行政の体制が整備されると同時に、芸術文化関係予算も大幅に伸びた」(文部省1992)とのことである。

実際に地方公共団体の文化予算が急増するのは、都道府県・市町村ともに1980年代後半からである。ただし、この芸術文化関係の内訳をみると、「文化施設建設費が全体の55.4%を占めているのに対し、芸術文化事業費は全体の17.1%となっている」(文部科学省1993)とのことであり、文化施設の建設が急増したことが文化予算増額という見え方となっているのだと理解できる。

実際、1980年代に開館した公立文化施設は地域創造(2015)によると810館にもものぼっている。また、「SUAC 芸術経営統計」によると、1980年代に新設された自治体文化財団は65団体に達しており、この時代以前に設立された自治体文化財団の約4倍もの団体がこの10年間に設立されたこととなる。

なお、当時の文化財団の主たる目的に関しては、「市民

図10 地方公共団体の文化関係予算の推移



(出所) 文部科学省(1993)「我が国の文教施策(平成5年度)」



文化の担い手を市民主導という考え方にに基づき、これを支援することに置いている」(瀬沼1991：228)と説明されているし、また、「住民パワーを誘導する文化財団」(瀬沼1991：225-238)という章の題名が象徴している通り、1990年までの文化財団に関しては、文化芸術に関する専門性が期待されていたと言うよりは、文化振興の主役である住民の主体性を尊重し、これを支援するための窓口や裏方としての役割が期待されていたのだと理解できる。

一方で、文化庁による地域文化の振興に関しては、1984年度から「中学校芸術鑑賞教室」が開始された。この事業によって、全国の児童、青少年の間に優れた舞台芸術に直接触れる機会の充実が図られた(文部省1992)。

そして1986年度には「国民文化祭」が開始された。「国民文化祭」とは、「全国各地で国民一般の行っている各種の文化活動を全国的規模で発表し、競演し、交流する場を提供することにより、国民の文化活動への参加の機運を高め、新しい芸術文化の創造を促すことを狙いとした祭典」

(文化庁Webサイト)である。この国民文化祭は、「各地方に対し、広く文化活動への参加の機運を高め、新しい芸術文化の創造を促す上で大きな役割を果たすことになった」(文部省1992)との自己評価がなされている。

以上の通り、1980年代においては、「定住圏構想」を掲げた三全総を背景として、自治体と文化庁の双方の取り組みを通じて、「地方の時代」「文化の時代」が進展したと言える。

4. 1990年代：日米構造協議を背景とする内需拡大のための文化施設整備の時代

『文化行政』という用語が登場して、かなりの予算を獲得するようになるのは、欧米では第二次世界大戦後であり、日本では1990年代からであるとみてよい」(池上1993：6)とされる。この背景として、1990年に芸術

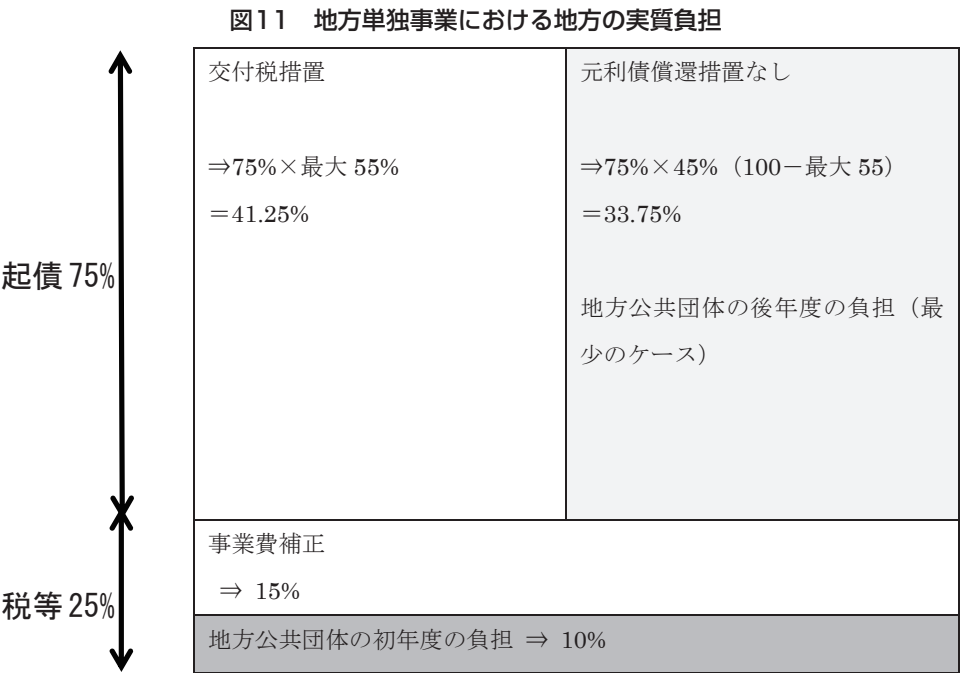
文化振興基金および企業メセナ協議会が設立され、官民の双方で文化芸術支援の基盤が整ったことがあげられる。また、1990年3月の国立劇場法の一部改正により、文化芸術活動に対する助成業務が追加されて、芸術文化振興基金が設けられた。これに伴い、法人の名称は特殊法人日本芸術文化振興会に改称された。ただし、後述する通り、1990年代における化政策の動向の背景には、これだけでは語ることはできない大きなうねりがあったのである。

1990年代に先立つ1987年、交流の拡大による地域相互の分担と連携関係の深化を図ることを基本とする「交流ネットワーク構想」を掲げた「第四次全国総合開発計画」

(通称：四全総)が策定された。そして、この「交流ネットワーク構想」において、「交流の活性化による地域づくりを進めていくためには、交流を促進する役割を果たすソフト面の施策が重要であり、文化、スポーツ、産業、経済等各般にわたる多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成する」(国土庁1987：8)と構想されている。また、地域文化の活性化のため、「全国的な文化施設について、地方都市の活性化にも十分配慮した整備を進めるとともに、地域において固有の文化をはぐくみ、広域的な交流の契機となり得る特色ある文化施設等を整備する。その場合、人材、情報の交流などを通じて文化施設等のネットワーク化を図るとともに、文化活動のリーダーの養成、芸術文化団体の育成など地域の文化活動の充実のための人づくり、組織づくりの施策を講ずる」(国土庁1987：78)としている。

前述した通り、1990年代から「文化行政」が予算を獲得し始めたのであるが、その背景として、1990年代以降における、地方債を活用した地方自治体による文化施設の整備を指摘することができる。

日本会計検査院(2003)が「平成14年度決算検査報告」において、地方公共団体に対する財政資金の流れに関



(出所) 持田(2007)を元に筆者作成



して、公共投資により整備された施設のうち箱物施設を取り上げ、その整備状況と財源を調査している。同報告によると、1994（平成6）年度から2001（平成13）年度の期間における「文化施設」<sup>1</sup>は合計384箇所、事業費は1兆6,906億円となっている。このような文化施設の整備状況は、文化以外の学校や体育施設等、その他の区分の箱物と比較して最も多く、全数の約18%を「文化施設」が占めている。また、同調査で把握された15道府県および781市町村等による箱物全体の事業費の合計は9兆4,445億円となっており、事業費ベースでもこの時期における公共投資全体のうちの2割弱を「文化施設」が占めていたことになる。

ちなみに、地方の公共事業の財源には、①地方自治体が国庫補助金等を受けて行う「補助事業」と、②地方が国庫補助金等を受けないで行う「単独事業」の2種類がある。上述した「文化施設」に関して、財源内訳を見ると、箇所数では325箇所（84.6%）、事業費では1兆4,560円（86.1%）を「単独事業」が占めている。そして、この「単独事業」で整備された「文化施設」のさらに財源内訳をみると、地方債の割合が76.9%と高くなっている。同報告において、文化施設に関して地方債の割合が高い理由としては、「事業費の75%以上を充当できる地域総合整備事業債等を積極的に活用したためであると思料される」と分析している。ちなみに、この「地域総合整備事業債」の制度は2002年度に廃止されている。

上述のように、文化施設の整備において地域総合整備事業債が積極的に活用された理由を詳細に見ると、「起債充当率は75%であるが、財政力の弱い団体は最大で元利償還金の55%が交付税に算入される。とくに積極的に推進する事業は、さらに一般財源分25%のうち15%が『現年事業費補正』となる」（持田2007：12）だけでなく、さらに「初年度は、地方債75%と交付税15%で90%が賄え、残りの10%の金額で、その10倍の事業を開始できる」（ibid.）という財政面での事情があった。

換言すると、地方公共団体からみると、初年度は事業費総額のわずか10%の負担で事業を開始することができるうえに、後年度においては地方総合整備事業債の元利償還金のうち最少で45%分を負担すればよいことになるので、実質負担は図のとおり、33.75%で済ませることができるのである。

そして、上述の通り、強いインセンティブを有する制度が構築されただけでなく、さらに「交付税措置のある地方債を活用して地方単独事業を伸ばすよう国からも強い働きかけがあった」（牧2002：10）とのことである。

以上の通り、地域総合整備事業債における交付税措置が大きなインセンティブとなり、また、国からも強い働きかけがあって、1990年代における地方自治体による文化施設の整備が進展したものと推測される。

ではなぜ国は、地方自治体に強い働きかけをして、文化施設を含む社会資本の整備を推進したのであろうか。実はその背景には「日米構造協議」という大きな国際問題が横たわっていたのである。

日米構造協議（Structural Impediments Initiative；SII）とは、アメリカと日本の間で、日米貿易不均衡の是

正を目的として1989年から1990年までの間、計5次開催された2国間協議のことである。

そして1990年に「日米構造問題協議最終報告」が発表されるが、その中に、貿易摩擦解消のための対応策のうち「今後の積極的な取り組み」として、「21世紀に向けて、着実に社会資本整備の充実を図っていくための指針として、新たに『公共投資基本計画』を策定したところである」と明記されている。

実際に、日米構造協議を契機として90年に、貿易摩擦解消のための内需拡大を目的とする「公共投資基本計画」が策定された。当初の計画投資規模は、1991年度から10年間でおおむね430兆円とされ、その後の計画改定により最終的には1995年から2007年度までおおむね630兆円の投資規模を確保するとされた（田中2010：133）。

すなわち、1990年代においては、文化振興が真の理由ではなく、もともとは日米構造協議を契機とする内需拡大のために地方債に大きなインセンティブが付与された。国からの強い働きかけもあって地方債が多額に発行され、その地方債を活用して地方自治体によって箱物が多数整備されたが、その中でも文化施設が最も多い分野であったというわけである。

そして、このような文化施設の建設ラッシュという現象とその運営をどうするのかという現実的な課題を前にして、市民が文化の担い手であり、その市民の文化活動を自治体文化財団が支援するという都合のよいロジックが編み出されたのである。

また1990年代に文化施設の整備を中心とする文化予算が増額できた背景として、地方財政計画における芸術文化支援経費の存在を指摘することができる。この「地方財政計画」とは、「全国の地方公共団体が予算を組む際の指針となる計画」であり、「国として全国の地方団体にどのような事業を期待しているのかを示す」（岡本2003：12）ものである。そして総務省は、この地方財政計画に見合った財源を確保することとなる。この地方財政計画に芸術文化支援経費が明示的に計上されたのは、1993年度からであり、それまでは一般行政経費に含まれていた（岡本2003：12）。翌94年には、自治省（現・総務省）の外郭団体として、財団法人地域創造が設立される。そして、地方財政計画の芸術文化支援経費はその後毎年増額されていったが、2004年度に1,630億円が計上されたのを最後に、明示的な項目としては登場しなくなってしまう。

なお、芸術文化支援経費の計上がどの内閣で行われたのかをみると、明示的に計上されたのは宮澤内閣（1991年11月5日～1993年8月9日）の時であり、計上されなくなったのは第二次小泉内閣（2003年11月19日～2005年9月21日）の時のことである。そして、芸術文化支援経費という費目が消えた背景として、小泉内閣による「聖域なき構造改革（小泉構造改革）」の存在を指摘することができる。この構造改革の一環として、2003年に閣議決定された「骨太の方針2003」にて、2006年度までに地方財政計画の歳出を見直すことにより、地方交付税総額を抑制することが決定されたのである。

実際に前述した地域創造（2015）によると、1990年代に開館した公立文化施設は1,224館にものぼってい

る。この水準は他の年代と比較して圧倒的に多く、現存する公立文化施設全体の4割弱（36.7%）にも達している。

そして、この地域創造という組織が、文化・芸術の振興による創造性豊かな地域づくりを目的として、全国の地方団体等の出捐により、自治省（現・総務省）の外郭団体として設立されたのは1994年のことである。同法人がこの時期に設立された背景は、上述の歴史を勘案するとよく理解することができる。すなわち、自治省の主導で全国に短期間で整備された文化施設の運営に関して、文化庁ではなく（もちろん大蔵省／財務省でもなく）自治省（現在の総務省）が、地方自治体を指導していく責務を深く感じたということであろう。

この時期は、「文化国家ではなく文化土建国家」と批判されることがあるが、上述した経緯に鑑みると、そもそもそうした批判は的外れである。国が強く働きかけてあえて土建国家になろうとした時期に、土建の主要なアイテムとして文化施設が整備されたのがこの時代であったのである。

そして1990年代当初において、「文化基金、財団の組織化は、まだ、今後の課題と言ってもよいのではないか」（瀬沼1991：209）と指摘されていたが、その後、文化施設が多量に整備された時代を経て、30年近くになつてこの課題は放置されていくこととなる。

また、「SUAC 芸術経営統計」によると、1990年代に新設された自治体文化財団は77団体となっており、他の年代に比べて最も多く、全体の約半数（45.0%）を占めている。そして、これらの自治体文化財団は、上述した通り、圧倒的な量で整備された公立文化施設の管理運営を担うために成立されたものと推測される。

なお、1991年の地方自治法の一部改正によって、「利用料金制度」が新たに導入された。この「利用料金制度」とは、「利用料金（あるいは使用料）を公の施設の管理受託者の収入にできる道を開いた」（自治労2008：3）ものとされる。

なお、一般に舞台設備（機構、照明等）の更新周期は、15～20年とされている（草加2010）。すなわち、1990年代に開館した公立文化施設では、この2010年代に入ってから、続々と舞台設備の更新時期を迎えていることになる。自治体の財政が極めて厳しい状況において、これらの施設の整備更新が適切に実施されるかという点に関して、今後は関係者による注視が必要であろう。

## 5. 2000年代：三題話（指定管理者制度、公益法人改革、平成の大合併）の時代

21世紀の幕開け直前の1998年、「21世紀の国土のグランドデザイン」（通称：五全総）が策定された。同計画においては、これからの国土構造を規定していく要素として、「20世紀の国土構造の形成を主導してきた人口と工業の集積の比重が下がり、文化と生活様式創造の基礎的条件である気候や風土等、そして、生態系のネットワーク、海域や水系を通じた自然環境の一体性、さらには、交流の歴史的蓄積と文化遺産、アジア・太平洋地域に占める地理的特性等」（国土庁1998：7）をあげたうえで、「これらの要素における共通性に根ざしたそれぞれに特色のある地域の連なりが、国土を構成する大括りな圏域としての輪郭を次第に明瞭にしていくとともに、相互補完によりそれぞれ

の特色を生かした連携を通じて国土空間を多様性のあるものにしていく」（ibid.）という多軸型国土構造形成の概念が提示された。

そして同計画においては、「文化の創造に関する施策」が一つの章として設けられており、この中で「文化会館や美術館等の文化施設について、地域住民の自主的な文化活動の場等に積極的に活用するなど、地域固有の魅力の形成と発信の場として、地域特性を生かした環境整備を進める。その際、我が国の文化に関する情報のデータベース化、内外からのアクセス機会の確保等を進めるとともに、ジャンル別専用ホール等の特色ある文化施設を効率的に活用するため、地域連携による広域的観点からの整備及び運営を進める。また、施設等の整備の進展に比して、指導的スタッフや企画制作のノウハウの不足等により、自主公演や企画展が十分でないなどソフト面での基盤が脆弱であることを踏まえ、今後、文化施設の運営や芸術家・芸術団体の活動を支えるアート・マネジメントに係る人材育成の強化等ソフト面の施策に重点を置きつつ、その整備を推進する。さらに、健康的で活力に満ちた地域づくりが行われるよう、指導者や団体の育成や施設整備、地域レベルの大会や講習会の支援、コンクールの開催等を通じて、地域住民が継続的に文化・スポーツ活動に参加できる環境を整備する」（国土庁1998：51）とされた。特筆すべき点として、全総の歴史において初めて、地域の文化振興を担う人材の育成という視点が提示されたことが挙げられる。

そして2001年（平成13年）、文化芸術振興基本法（平成13年12月7日法律第148号）が制定された。同法は、文化芸術が人間に多くの恵沢をもたらすものであることにかんがみ、文化芸術の振興に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、文化芸術の振興に関する施策の基本となる事項を定めることにより、文化芸術に関する活動を行う者（文化芸術活動を行う団体を含む。）の自主的な活動の促進を旨として、文化芸術の振興に関する施策の総合的な推進を図り、もって心豊かな国民生活及び活力ある社会の実現に寄与することを目的とした法律である。そして同法の第四条においては、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、文化芸術の振興に関し、国との連携を図りつつ、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と、文化芸術振興に関する地方公共団体の責務が明記された。

以上のように、五全総において「アート・マネジメントに係る人材育成の強化等ソフト面の施策に重点」を置くことが謳われ、文化芸術振興基本法が制定されて、21世紀は幕を開けたのであるが、一方でこの時期に、自治体文化財団の解散や統合が相次いだ。

全国の劇場・ホールの運営に関わる自治体出資法人のうち、2009年4月から2010年3月のわずか一年間という短い期間だけでも、解散した法人は10団体、統合対象となった法人は20法人となっている（これらが統合して9つの法人となった）（徳永2012：144-145）。

こうした現象が生じた理由として、「指定管理者制度導入（2003年に地方自治法の一部改正）」「公益法人改革（2008年に公益法人制度改革関連3法）の施行」、そして「平成の大合併（1999～2010年）」という3つの理



由が指摘されている（徳永2012：145-146）。

「指定管理者制度」とは、自治体文化財団以外の組織にも公共施設の管理運営を開放する制度である。そして、「公益法人改革」によって、NPOや公益法人など、公を担う主体の多様化が進展した。さらに、「平成の大合併」によって、自治体の外郭団体の解散・統合が進展するとともに、中長期的には公共施設の廃止・集約も視野に入ってきている。すなわち、これらの改革の背景には、主として公共施設の維持管理に関する地方自治体の財政負担を軽減させようという一貫した意図が透けて見える。ただし、こうした改革を通じて、地域の文化を振興するという、自治体文化財団が本来持っていた機能は弱体化していくこととなったのである。

内閣府の「公益法人に関する年次報告」（2008）によると、都道府県から委託等を受けて行う「行政委託型法人」の事務・事業の内容に関して、国からの委託等と比較して、「施設・設備等の管理・運営が最も多くなっている」と分析されている。これは上述したような背景のもと、地方自治体による社会資本整備が進む一環として、公共施設も建設ラッシュとなり、その管理・運営のために財団などの行政出資法人が活用されたためと推測される。

## 6. 2010年代以降：日本版および地域版アーツカウンシルの幕開け

2005年、従来の全総的法的根拠であった国土総合開発法が国土形成計画法へと抜本改正された。この改正は、人口減少・高齢化、環境問題、厳しい財政制約などといった時代の転換期を迎える中、国土計画制度が抜本的に見直されたものであり、『「開発基調」・『量的拡大』を目指していた全国総合開発計画に代えて、国土形成計画による、新しい国土計画づくり』（千葉県Webサイト）の時代に転換したとされる。そして、これまでの全国総合開発計画に代わり、新たに国土形成計画を策定することになった。

そして2008年、「国土形成計画（全国計画）」が策定される。同計画においては「文化芸術と国民とを結び付ける業務等を行うアートマネジメント担当者を育成することも必要であり、大学等の高等教育機関が文化芸術活動の調整役を担うことも考えられる」および「文化芸術活動の拠点である文化施設（文化会館、美術館・博物館、図書館等）については、その整備が相当程度進んできているものの、十分に活用されていないとの指摘もある。このため、複数の施設が相互に連携し、美的・知的関心を抱く地域住民のニーズも踏まえながらネットワーク化を図る」（国土交通省2008：66）と記述されている。

また2015年には、新しい「国土形成計画（全国計画）」が策定された。同計画においては、「2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会は、我が国の文化の価値を世界に発信するとともに、文化芸術が生み出す社会への波及効果によって諸課題を解決するまたとない機会である。この機会を捕まえて、さらなる文化芸術の振興、地域資源を活用した観光振興等により国内外各層の対流を促進し、地域の活性化につなげることが重要である」（国土交通省2015：97）と記述されている。

そして、「文化芸術活動の拠点である文化施設（文化会館、美術館・博物館、図書館等）について、複数の施設が相互

に連携したネットワーク化を推進する。また、余裕教室や廃校施設、廃工場等の遊休施設も含めた様々な空間を、地域の芸術家、文化芸術団体、住民等の公演、展示や練習の場として有効活用を図る。これらの文化施設において、民間の資金、能力やノウハウを活かした、より柔軟な運営によって優れた文化芸術活動が行われるように必要な支援を行う」（国土交通省2015：101）としている。前回の国土形成計画と比較すると、民間活力の導入により重点が置かれるようになっていることが理解できる。

なお、「このような取組を通じ、文化芸術に対する鑑賞活動を行う国民の割合を2009年の62.8%から、2020年までに約8割とすることを目指すほか、文化芸術活動を自ら行う国民の割合を、2009年の23.7%から2020年までに約4割とすることを目指す」（国土交通省2015：100）という目標が掲げられている。

一方、文化政策の分野では、2011年2月、「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第3次基本方針）」が閣議決定された。同方針において、「文化芸術への支援策をより有効に機能させるため、独立行政法人日本芸術文化振興会における専門家による審査、事後評価、調査研究等の機能を大幅に強化し、諸外国のアーツカウンシルに相当する新たな仕組みを導入する。このため、早急に必要な調査研究を行うとともに、可能なところから試行的な取組を実施し、文化芸術活動の計画、実行、検証、改善（PDCA）サイクルを確立する」とされた。そして、芸術文化振興会は文化庁からの予算措置を受けて、2012年度から2015年度までの5年間、文化芸術活動への助成に関する新しい審査・評価等の試行的な取組を開始した。これが、いわゆる「日本版アーツカウンシル」の取り組みである。

この「日本版アーツカウンシル」の中核は、PDPOを活用した審査体制であり、PDPOは、調査研究にもとづき運営委員会などに対して情報提供を行うとともに、審査・評価の結果を文化芸術団体にフィードバックする体制となっている。また、その取組内容は図12および図13の通りとなっている。

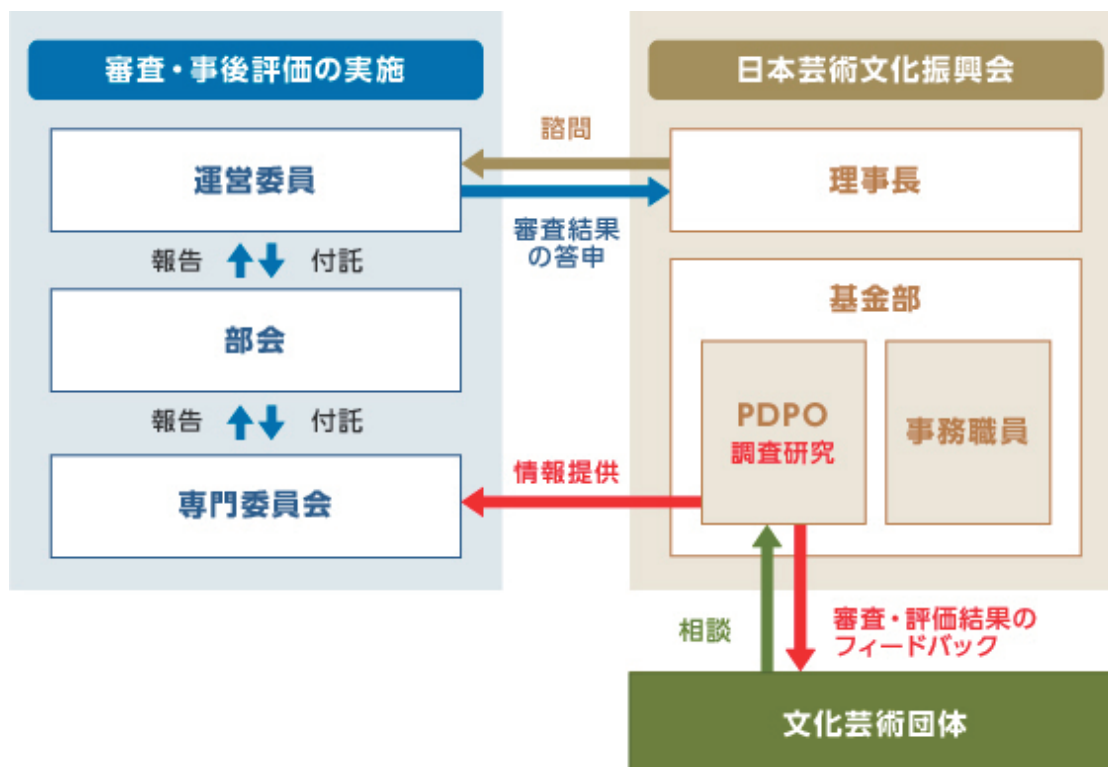
また、2015年5月に閣議決定された「文化芸術の振興に関する基本的な方針－文化芸術資源で未来をつくる－（第4次基本方針）」においては、「文化芸術への支援策をより有効に機能させるための日本版アーツカウンシル（専門家による助言、審査、事後評価、調査研究等の機能）の本格導入について、現在、独立行政法人日本芸術文化振興会において実施されている試行的な取組の結果を踏まえ必要な措置を講ずる」と記述されている。

そして、こうした国による日本版アーツカウンシルと並行して、地方自治体によるアーツカウンシル「地域版アーツカウンシル」の設置も進んでいる。

具体的には、2012年4月に東京都が「アーツカウンシル東京」を（公財）東京都歴史文化財団内に設置したほか、同年8月に沖縄県が「沖縄版アーツカウンシル」を（公財）沖縄県文化振興会への委託事業として開始した。さらに、2013年7月には、大阪府と大阪市が共同設置した大阪府市文化振興会議の専門部会として「大阪アーツカウンシル」が活動を開始している。

また、2015年7月に文化庁が発表した「文化プログラ

図12 日本版アーツカウンシルの体制



（資料）独立行政法人日本芸術文化振興会Webサイトより

図13 日本版アーツカウンシルの取組内容

1. 専門的な審査	PDPOが、収集した情報や調査分析を行ったデータに基づき、専門的な助言を行う
2. 助成対象活動の事後評価	(1) 助成対象活動の実施状況の調査 (2) 助成対象活動の事後評価
3. 助成事業に関する調査研究	助成制度の改善につなげるため、文化芸術活動への助成に関する各種調査研究を実施
4. 助成事業の改善等	助成の状況や事後評価結果を踏まえ、毎年度、募集案内や審査基準、審査の方法等について見直し
5. 審査の透明性の確保	(1) 審査基準の公表 (2) 相談窓口の開設 (3) 助成対象活動の審査結果の伝達、団体への助言

（資料）独立行政法人日本芸術文化振興会Webサイトを元に筆者作成

ムの実施に向けた文化庁の基本構想について」において、「文化カプロジェクト（仮称）」の認定を行う都道府県、市町村等において、「文化カプロジェクト（仮称）」を統括するコミッショナーの配置を促し、将来的な地域版アーツカウンシルの創設を推進する」（文化庁2015：3）と明記された。

そして、地域版アーツカウンシルにつながる「平成28年度 文化芸術による地域活性化・国際発信推進事業（地域における文化施策推進体制の構築促進事業）」の助成が2016年度から開始された。この助成の申請者は、都道府県か、政令指定都市（自治体）と限定されており、補助期間（3年）終了後、及び2020年オリンピック終了後の事業の継続を見据えた計画を提案することが求められている。

そして、専門人材が適切に配置されていることを条件として、専門人材の人件費を含む対象経費の1/2以内（ただし、原則として2,000万を上限、自己負担額の5倍以内の額を上限）が補助されるという事業である。初年度には13自治体からの応募があり、結果として採択されたのは、大阪府、静岡県、大分県、横浜市、新潟市の5自治体である。これらの自治体による地域版アーツカウンシルへの取組に関しては、図14のとおりである。

### Ⅲ. 自治体文化財団の意義と課題

日本における自治体文化財団の歴史に関しては前項に整理したとおりであり、そもそも自治体文化財団が設置された背景は主として内需拡大のために建設された文化施設の



図14 地域版アーツカウンシルの概要

[illegible]

(資料) 特定非営利活動法人Explat

管理・運営にあったことを確認した。

もっとも、実際に設立された自治体文化財団は、地域の文化振興に関して一定の役割を果たしているため、その意義・効果を以下に5項目で整理したい。ただし、これらの役割に関しては、いずれも大きな課題を抱えているため、併せて課題についても整理する。

## 1. 公立文化施設の柔軟な運営／二層の職員構成

指定管理者制度の導入以前において、自治体が自治体文化財団を設置するそもそもの理由については、「行政の出資により文化財団が作られるのは、何らかの公立文化施設や文化事業を、文化財団のような外郭団体に委託することによって、行政特有の規則に縛られず柔軟に運営実施するためである」（吉澤2012：153）と説明されている。なお、この論考においても、自治体文化財団の設立の目的が主に「文化施設の運営」であると指摘されている。

この「行政特有の規則に縛られず柔軟に運営実施」に関しては、具体的には、①自治体においては職員の定数制約があるなかで独自に人材の雇用ができること、②自治体においては専門職の雇用と育成が困難であるなかで、専門的知見のある人材を雇用・育成できること、③自治体の財政は単年度主義であり、複数年度にわたる事業予算の管理・処理が困難であるなかで、複数年度にわたる事業も実施可能であること、等の点を挙げることができる。

そして、こうした専門人材を活用して、「市からの委託事業だけではなく、事業団独自の事業展開にも着手することができた」（益川2009：79）のである。換言すると、文化振興の主体としての独自の事業展開に関して、一定の独立性が確保されていたと見ることができる。

一方で、指定管理者制度の導入以前の自治体文化財団の組織・人事に関しては、石井山（1998）は、自治体の教育文化施設管理財団の組織体制を対象として、①自治体からの派遣（出向）職員、②財団雇用職員、の二層で構成されていると分析したうえで、その双方について課題を指摘している。

なお、こうした自治体文化財団の組織の二層構造に関しては、「一方に年輩のOB、他方に新採用のプロパーの若手という人事体制になりがちである」（瀬沼1991：237）とも指摘されてきた。

上記の二層構造のうち、特に自治体からの出向者に関しては、従来から様々な課題が指摘されてきた。たとえば、「理事長・理事・館長などの要職には行政側の派遣や兼務、天下りが多くみられる」（笠井2007：56）という指摘に代表される「天下り」の問題が挙げられる。また、「文化領域に対する理解度の低い職員や天下りで人事が行われると、問題は深刻となる（中略）役所よりも役所的と揶揄されることもたびたびである」（小林2001：188-189）と指摘されている。そして、「①頻繁な人事ローテーションによって長期的視点に立った事業運営が行われにくい。②財団出向を、あくまでも研修期間として一過的に経過とする傾向が生まれがちである」（石井山1998：74）といった点も指摘されている。その他として、「市職員の人事異動によって、それまで蓄積されてきた成果や課題が振出しに戻ることは往々にして起こって」（益川2009：79）いたという、専門的組織としての継続性に関する課

題も指摘されてきた。

一方で、財団雇用職員に関しては、「人材確保、養成に関する関心が比較的薄い」（石井山1998：74）および「財団の役員層、管理職層を本庁人事のはけ口として利用されるケースが多い」（ibid.）と指摘している。そのうえで、「このような労務・給与面の二重・三重構造があるため、職場集団がチームとして機能しにくい」（ibid.）と分析している。

こうしたことから、「多くの外郭団体は経営的に自立した環境におかれていない。団体の組織においては、その中枢を自治体出向職員が担い、意思決定の仕組みや業務運営の方式に自治体の事務形態をそのまま移行したため、ほとんど自治体の出先機関化した団体が多いのが実情である」（松浦2001：68-69）と喝破している論者もいる。

## 2. 文化振興の専門職のプリカリアート化

そして、指定管理者制度の導入以降は、新たな課題が生じており、「地方公共団体の中には、文化施設の運営管理を目的に設立した文化振興財団に、文化振興の中核的な役割を期待するところもあるが、指定管理者制度の導入によって、文化振興財団のそうした役割はあいまいなものとなりつつある」（地域創造2008：15）と指摘されている。

2002年、公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（平成十二年四月二十六日法律第五十号）が施行されたことにより、公益法人等への派遣制度が新たに設定された。これによると、公益法人等（民法法人、特別の法律により設立された一定の法人及び地方六団体）のうち、その業務が地方公共団体の事務・事業と密接な関連を有し、施策推進を図るため人的援助が必要なものとして、条例で定める団体への自治体職員の派遣は、3年以内（5年まで延長可）となった。そして、この対象に自治体文化財団も含まれることとなる。すなわち、指定管理者制度の導入に先立って、自治体文化財団への自治体職員の出向に一定の制限が課せられるようになったのである。

上述した通り、自治体文化財団への自治体職員の出向は従前から問題視されてきたので、自治体職員の出向に制限を課すことによってある程度の課題が解決されると想定されたのかもしれないが、実際には新たな別の課題を生み出したのである。

さて、指定管理者制度の導入による大きな成果としては、「経費の多くを占める人件費を削減できたこと」（益川2009：79）が挙げられることが多い。しかし、その一方で指定管理者制度の導入によって、「人件費の安い、不安定な雇用形態のスタッフが増加する懸念もある」（古賀2005：58）と指摘されていた。

全国の公立文化施設1,384施設の全職員を対象とした調査によると、非正規（正規職員以外）の職員の割合は41.0%となっている。このうち、自治体直営の施設では30.5%、指定管理者の施設では44.0%となっている（五島2013：15）。

なお、雇用者全体における非正規雇用（正規の職員・従業員以外の雇用）の割合は38.2%（総務省統計局2013）となっているので、公立文化施設における職員の非正規雇用の割合は一般の職場と比較して高く、特に指定管理者においては職員の半数近くが非正規雇用であること

が確認できる。なお、調査対象となった公立文化施設の指定管理者の大半は自治体文化財団であるため、自治体文化財団において非正規雇用が多いとも言える。

自治体文化財団の職員の大半が非正規雇用となってしまうことによって、経費を削減したい自治体にとって都合のいい「非正規雇用の専門職」が増加したが、その一方で、地域の文化振興を担う専門職が不安定化してしまうという大きな課題が生じた。また、非正規という形態で雇用される個人から見ると、正職員と比較した所得格差の拡大、中長期的な「専門職」としてのキャリア形成が困難となる、といった課題が指摘できる。すなわち、地域の文化振興を担う専門職が「プレカリアート（precariat）」<sup>2</sup>化しているとも言えるのである。

### 3. 地域の文化政策自体の弱体化

また、指定管理者制度の導入以降は、指定管理者としての指定期間が期限付きとなったことから、自治体文化財団による長期的なビジョンに基づいて継続的な文化振興を図るという取り組みが、必ずしも担保されるとは限らない状況となってしまった（地域創造2008：17-18）と指摘されている。

この点に関して付言すると、自治体文化財団自身による長期的ビジョンの有無よりもむしろ、自治体文化財団が、通常は公募のプロポーザルを通じて選定されるという指定管理者となったことによって、自治体の一体性、すなわち文化政策との連携・連動が弱くなってしまったことが、より重要な課題として指摘できる。

日本の自治体文化財団と出資者である行政とのアームズ・レングスに関する論考は現時点では存在しない。ただし、瀧端（2010）が公立博物館をケーススタディとして、両者の法的関係について整理されているので、本論においても紹介しておきたい。

同論文によると、自治体は「あくまで設立時に定める寄付行為で目的や理事選任方法等を明確にするところまでが自治体の意思の及ぶ範囲で（中略）直接、命令、決定、手続きを行うことはできない」（瀧端2010：133）とされている。

一方で、以下のように「人事による直接的関与」および

「監査等による間接的関与」が可能となっている（瀧端2010：133-134）。

自治体文化財団と自治体との関係は、もともとは“短く太い”アームズ・レングスであったが、指定管理者制度の導入によって、両者の関係は引き裂かれたのである。換言すると、指定管理者制度の導入によって、自治体文化財団と自治体文化政策とのアームはより“細く”なってしまったのである。そして、自治体文化財団による中長期的な文化政策への関与が低下・減少したことで、地域の文化政策自体も弱体化している懸念がある。

### 4. 助成財団としての文化振興／助成金額の減少

自治体文化財団が抱える基金に関して、その本来の目的については、「果実を文化事業の助成に当てる（ママ、正しくは「充てる」）という趣旨」（瀧沼1991：208-209）と記述されている。ここで言う「果実」とは、基金を原資として、その運用を通じて得られる利息等のことである。

文化芸術に対する地方自治体関連の公的な助成において、交付金額ベースで見ると、自治体出資の文化財団は過半以上のシェアを占めており（吉本2015：9）、地域の文化支援において一定の役割を果たしていることが理解できる。

ただし、こうした助成の現状に関して、マクロ的には「専属の組織を設けるだけの規模の助成事業を行う都道府県や政令市は一握りに過ぎない」（吉本2015：9）と分析しており、また、ミクロ的には「個々の助成プログラムを見ると、必ずしも審査や評価を行う専門的な組織が必要と思われるもの（採択率が100%のもの、1件当たりの助成額が10万円未満のものなど）も少なくない」（ibid.）としている。

近年の大きな課題としては、低金利政策の影響で、基金が果実（利息）を産まなくなってしまう、その結果として助成金額が減少している、という点が挙げられる。

自治体文化財団だけを対象とした調査は残念ながら存在しないが、助成財団全般を対象とした公益財団法人助成財団センター（2016）による2015年度調査（調査対象は938財団）の結果によると、近年の助成事業費は減少

図15 自治体文化財団に対する地方自治体の2つの関与方法

関与方法	概 要	根拠法
直接的関与	役員に自治体の長、副知事・助役が就任できる	地方自治法第142条 同、第166条第2項 地方自治法施行令第122条
	条例化により、自治体職員を派遣することができる	公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律
間接的関与	報告徴収、書類・帳簿提出命令、実地視察権	地方自治法第157条第2項
	監査委員による監査権	地方自治法第199条第7項
	収支実績・見込みの報告徴収権、これに基づく必要な措置の要求権、その他の調査・報告徴収権	地方自治法第221条第3項

（資料）瀧端（2010）を元に筆者作成



図16 都道府県、政令市および芸術文化財団による助成

	配布数	回答数	助成あり	助成実施率	プログラム数	交付金額
都道府県	46	26	14	53.8%	26	20,699
政令市	19	12	6	50.0%	9	6,762
芸術文化財団	30	16	14	87.5%	16	32,083
合 計	95	54	34	63.0%	51	59,543

(資料) (吉本2015: 9). 元資料は大阪府・大阪市(2013). 大阪府・大阪府が実施した調査のため、大阪府と大阪府は調査対象に含まれていない。

傾向にあり、その理由として、「助成事業費の減少は、ここ数年の日本の超低金利政策の影響によるものであり、現在でも助成財団の資金事情は極めて厳しい状況にあることに変わりはない」と分析されている。

さらに指定管理者制度の導入によって、自治体文化財団の財政基盤が揺らぎ始めているという課題も指摘されている。たとえば、横浜市文化芸術振興財団の事例について、「経理的基礎が『公益認定』に不可欠であるにもかかわらず、その財政的健全さは、指定管理料の抑制によって脅かされている」(瀧端2010: 123)と財団運営の課題が指摘されている。

#### 5. 文化政策における自治体文化財団の位置づけの無さ

実は、自治体文化財団についての記述がある論文は数多く存在するが、それらは、①指定管理者制度に関する論文、②文化施設の運営主体として補足的に触れられた論文、がほとんどである。

一方で、池上&山田(1993)、根木ほか(1996)、根木ほか(1997)、井口(1998)、池上ほか(1998)、池上ほか(2001)、後藤(2001)、中川(2001)、根木(2001)、伊藤ほか(2002)、上野(2002)、根木(2003)、小林(2004)、松本(2011)、そして、文化経済学会「日本」(2016)といった日本の文化政策に関する主要文献の索引において、「自治体文化財団」または「文化財団」というキーワードは全く採録されていない。

上記のように索引の用語として「文化財団」は登場しないことから、日本の文化政策において、実は「文化財団」は正面から議論されてこなかったことは明らかである。

すなわち、自治体文化財団という組織は、「文化政策」の主体ではなく、主に文化施設の運営主体として捉えられてきたのである。このことが、自治体文化財団に関して、文化政策面からのある意味で最大の課題といえよう。

#### IV. 小活

本論においては、日本における地域版アーツカウンシルとしての可能性を有する自治体文化財団を対象として、現状と歴史、そして課題を概観した。

実際、自治体文化財団の今後の方向性の一つとして、地域創造による調査では「地域アーツカウンシル型財団」が提案されている。この「地域アーツカウンシル型財団」は、「文化政策や文化振興に関する専門機関として、調査研究機能、中間支援機能を備え、地方公共団体の文化政策に関

する評価や提案なども行う」とし、また、「文化行政に関する専門家を起用し、文化施設の運営管理以外の面で、地方公共団体の文化政策の中核を担う」(地域創造2008: 27)とイメージされている。

ただし、自治体文化財団が「地域版アーツカウンシル」として再編される以前の問題として、本論で概観した通り、自治体文化財団が現在抱えている問題が山積しているのが実態である。

一方で、日本における「文化政策」という用語の使用に関しては、「戦後50年間、『文化政策』という用語が用いられるとき、多くの知識人の中には、ある種の痛みと抵抗があったことは否めない事実として残っていた」(上野2002: 4)と指摘されている。すなわち、国家や地方自治体が主導する「文化政策」に対して、未だ警戒心が解かれていなかった戦後50年間という歳月が存在したのである。

この延長線上で考えると、中央官庁の中で文化を所管する「文化庁」が現在に至るまで“省”ではなく、“庁”にとどまっておき、また、その予算も微増程度にしか増えていないという現実、そして自治体文化財団が文化政策において正面から論じられてこなかったことは、いずれも表裏一体の現象であり、それらは実は日本の知識人の思い込みと呪縛が招いた結末であるとも言えるのである。

自治体文化財団を「地域版アーツカウンシル」として再編していくためには、まずはこうした「思い込みと呪縛」から、「文化政策」を解放していく必要があると言えよう。

以上

#### ■参考文献

- 池上惇(1993)「なぜ、いま、文化経済学か」. 池上惇 & 山田浩之『文化経済学を学ぶ人のために』世界思想社, pp2-32.
- 池上惇 & 山田浩之(1993)『文化経済学を学ぶ人のために』世界思想社.
- 池上惇, 植木浩 & 福原義春(1998)『文化経済学』有斐閣.
- 池上惇, 端信行, 福原義春, & 堀田力(2001)『文化政策入門 文化の風が社会を変える』丸善ライブラリー.
- 井口真(1998)『文化経済学の視座と地域再創造の諸相』学文社.
- 石井山竜平(1998)「教育文化施設管理財団の組織・運営と法制度に関する研究: 法令・規則と公共的役割の分析をとおして」『九州大学大学院教育学研究紀要』九州大学, pp65-78.
- 石井山竜平(2004)「地方分権下の社会教育施設・職員制度」. 日本社会教育学会編『講座現代社会教育の理論第1巻. 現代教育改革と社会教育』東洋館出版, pp180-198.
- 伊藤裕夫, 小林真理, & 中川幾郎(2002)『新訂アーツ・マネジメント概論』



- 水曜社。
- 上野征洋・編（2002）『文化政策を学ぶ人のために』世界思想社。
- 上野征洋（2002）『「文化政策」への道のり』。上野征洋・編『文化政策を学ぶ人のために』世界思想社。pp2-24。
- 大阪府・大阪市（2013）『大阪アーツカウンシル設立に向けた事例調査・フォーラムの開催等 事業報告書』大阪府・大阪市。
- 岡本全勝（2003）『地方財政による文化芸術支援』。"Arts Policy & Management" No.19, 2003. UFJ総合研究所芸術文化政策センター。
- 笠井敏光（2007）『行政・指定管理者側からみた制度導入のポイント』。中川幾郎&松本茂章編『指定管理者は今どうなっているのか』水曜社。pp51-65。
- 神奈川県（1979）『地方自治の理論と実態に関する調査研究』。  
 〈http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/776436.pdf〉
- 河原泰（2010）『わが国における公共ホールの変遷（前編）』。"Arts Policy & Management" No15, 2002三和総合研究所。
- 経済企画庁（1962）『全国総合開発計画』  
 〈http://www.mlit.go.jp/common/001135930.pdf〉
- 経済企画庁（1969, 1972増補）『新全国総合開発計画（増補）』  
 〈http://www.mlit.go.jp/common/001135929.pdf〉
- 草加叔也（2010）『制作基礎知識シリーズVol.31 ホール・劇場のリニューアル③ 改修・更新の周期・地域創造』  
 〈http://www.jafra.or.jp/j/library/letter/175/series.php〉
- 河野真一（1992）『地方自治体における文化行政の課題』。『調査季報』113.横浜市 pp69-78。
- 古賀弥生（2005）『公立文化施設の運営主体に関する考察』。『文化経済学』4.3（2005）:文化経済学会（日本）。pp57-64。
- 国土交通省（2008）『国土形成計画（全国計画）』  
 〈http://www.mlit.go.jp/common/001135925.pdf〉
- 国土交通省（2015）『国土形成計画（全国計画）』  
 〈http://www.mlit.go.jp/common/001100233.pdf〉
- 国土庁（1977）『第三次全国総合開発計画』  
 〈http://www.mlit.go.jp/common/001135928.pdf〉
- 国土庁（1987）『第四次全国総合開発計画』  
 〈http://www.mlit.go.jp/common/001135927.pdf〉
- 国土庁（1998）『21世紀の国土のランドデザイン』  
 〈http://www.mlit.go.jp/common/001135926.pdf〉
- 後藤和子編（2001）『文化政策学・法・経済・マネジメント』有斐閣。
- 五島朋子（2013）『2011年度全国公立文化施設職員キャリアパス実態調査集計結果』  
 〈http://www.tottori-artcenter.com/img/top/2011careerpass.pdf〉
- 小林真理（2001）『地方自治体による文化政策』。後藤和子編『文化政策学』有斐閣。pp175-201。
- 小林真理（2004）『文化権の確立に向けて：文化振興法の国際比較と日本の現実』勁草書房。
- 佐藤武夫（1966）『公会堂建築』相模書房。
- 自治労（2008）『公益法人改革の対応マニュアル』  
 〈www.jichiro.gr.jp/jichiken\_kako/sagyoinnkai/32-kouekimanual/word/01.doc〉
- 公益財団法人助成財団センター（2016）『日本の助成財団の現状 - 資産・事業規模』  
 〈http://www.jfc.or.jp/bunseki/b4/〉
- 瀬沼克彰（1991）『新しい地域文化の創造を求めて』第一法規。
- 総務省統計局（2013）『平成24年 就業構造基本調査』  
 〈http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/index.htm〉
- 総務省（2016）『第三セクター等の状況に関する調査』  
 〈http://www.soumu.go.jp/main\_content/000394172.pdf〉
- 瀧端真理子（2010）『公益法人制度改革が公立博物館にもたらす影響』『追手門学院大学心理学部紀要』No4, pp123-149。
- 田中利幸（2010）『公共事業をめぐる最近の動向と今後の課題～社会資本整備はどうあるべきか～』国立国会図書館。  
 〈http://www.sangin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\_chousa/backnumber/2010pdf/20100115131.pdf〉
- 一般財団法人地域創造（2008）『指定管理者制度における公立文化施設の運営と財団のあり方に関する調査研究 - 地方公共団体における文化政策のあるべき姿を考える-』。  
 〈http://www.jafra.or.jp/j/library/investigation/019/data/19\_5.pdf〉
- 一般財団法人地域創造（2015）『平成26年度 地域の公立文化施設実態調査報告書』。  
 〈http://www.jafra.or.jp/j/library/investigation/026/〉
- 財団法人地方自治総合研究所（2009）『自治体公益法人の実態に関する調査報告』。  
 〈http://www.jichisoken.jp/archive/koeki\_kyodo.pdf〉
- 財団法人通商産業調査会（1990）『日米構造問題協議最終報告』。  
 〈http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JJUS/19900628.01J.html〉
- 徳永高志（2012）『公共文化施設を「管理」すること。』『ドキュメントブック浪切ホール いま、ここから考える文化のこと、地域のこと』水曜社。pp132-152。
- 内閣府（2008）『平成19年度公益法人に関する年次報告（公益法人白書）』。
- 中川幾郎（2001）『分権時代の自治体文化政策』勁草書房。
- 日本会計検査院（2003）『平成14年度決算検査報告』。  
 〈http://report.jbaudit.go.jp/org/h14/2002-h14-1077-0.htm〉
- 根本昭, 枝川明敬, 垣内恵美子, &大和滋（1996）『文化政策概論』晃洋書房。
- 根本昭, 枝川明敬, 垣内恵美子, &笹井宏益（1997）『文化会館通論』晃洋書房。
- 根本昭（2001）『日本の文化政策:「文化政策学」の構築に向けて』勁草書房。
- 根本昭（2003）『文化政策の法的基盤: 文化芸術振興基本法と文化振興条例』水曜社。
- 文化経済学会「日本」編（2016）『文化経済学—軌跡と展望』ミネルヴァ書房。
- 文化庁（2015）『文化プログラムの実施に向けた文化庁の基本構想について』。  
 〈http://www.bunka.go.jp/koho\_hodo\_oshirase/hodohappyo/pdf/2015071701\_besshi1.pdf〉
- 牧慎太郎（2002）『ハコモノ冬の時代を迎えて』。『公共建築（特集 施設整備の仕組み）』。公共建築協会2002-04, pp10-13。
- 益川浩一（2009）『指定管理者制度導入に伴う自治体出資財団改革の現状と問題点—岐阜県多治見市財団法人多治見市文化振興事業団を事例として』。日本社会教育学会年報編集委員会・編『日本の社会教育』東洋館出版社。p73-85。
- 松浦茂之（2007）『三重県文化振興事業団』。中川幾郎&松本茂章『指定管理者は今どうなっているのか』水曜社pp66-84。
- 松本茂章（2011）『官民協働の文化政策: 人材・資金・場』水曜社。
- 持田信樹（2007）『地方債制度改革の基本的争点』。  
 〈http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/dp/2007/2007cj183.pdf〉
- 森啓（1993）『全国自治体における文化行政の動向』。松下圭一, and 森啓『文化行政』学陽書房。pp333-367。
- 文部省（1992）『学制百二十年史』株式会社ぎょうせい。  
 〈http://www.mext.go.jp/b\_menu/hakusho/html/others/detail/1318221.htm〉
- 文部科学省（1993）『我が国の文教施策（平成5年度）』。  
 〈http://www.mext.go.jp/b\_menu/hakusho/html/hpad199301/hpad199301\_2\_016.html〉
- 吉澤弥生（2012）『地域の文化財団と自治体の文化政策』。『ドキュメントブック浪切ホール いま、ここから考える文化のこと、地域のこと』水曜社。pp153-165。
- 吉本光宏（2008）『再考、文化政策—拡大する役割と求められるパラダイムシフト』。『ニッセイ基礎研究所報』。  
 〈http://www.nli-research.co.jp/files/topics/37889\_ext\_18\_0.pdf?site=nli〉
- 吉本光宏（2015）『地域アーツカウンシル—現状と展望』。『基礎研REPORT』2015年8月号。ニッセイ基礎研究所。

<sup>1</sup> 同報告における「文化施設」とは、県民会館、市民会館・公会堂、公民館、図書館、博物館、美術館、音楽・劇場、青年の家・自然の家、その他文化施設（文化センター、コミュニティセンター、文化財センター、情報センター等）。また、対象となったのは、実地検査を実施した15道府県及び管内市町村等の普通会計において平成6年度から13年度までに完成した1施設当たり事業費が10億円以上の箱物施設。

<sup>2</sup> 「プレカリアート（precariat）」とは、「不安定な」（precarious）と「労働者階級」（Proletariat）を組み合わせた語で、1990年代以後に急増した不安定な雇用・労働状況における非正規雇用者のこと。

