

3 . グローバル化時代の文化政策

- 権限委譲後のスコットランドの事例 -

岡本 純也

・はじめに

ギデنزはその著書の中で、世界が一つに結ばれていくグローバリゼーションの進行に伴い、文化的側面には、それに反するような現象が現れるということについて以下のように述べている。彼によると、グローバリゼーションが進んでいくと「世界規模の社会関係が強まって」いき、それまでの国民国家と結びついたナショナリズム感情は弱まる反面、「もっと局域的なナショナリズム感情」の高まりがもたらされるというのだ¹。また、別の場所でも、「グローバリゼーションは、世界中のローカルな文化的アイデンティティの復興をうながす」と指摘し、英国におけるスコットランドとカナダにおけるケベックの例をあげる²。ギデنزによれば、世界規模の市場経済や情報網の発達には国家間に引かれていた境界を弱める一方で、文化の側面では、諸文化間の境界が明確となり、ローカルな文化的アイデンティティが高まるというのだ。

確かに世界で生じている宗教対立や民族紛争、少数民族の独立運動などは、従来の国境に代わる新たな、そして明確な文化的境界線を形作っているといえる。しかしながら、そのような現象が、なぜ、グローバリゼーションの過程で生じるのであろうか。地域を隔てた社会が結びついていく一方で、文化的差異により、隣接する集団どうしの境界が強調されていく。一見すると矛盾するこのような現象がなぜ生じるのか。本論においては、この現象について、権限委譲後のスコットランドの事例を中心に考えていきたい³。

・グローバリゼーションと地方分権への流れ

1997 年 5 月にトニー・ブレア率いる労働党政権が政権を執ると、その年の 9 月 11 日には、スコットランドへの権限委譲（devolution）、すなわち 300 年ぶりのスコットランド議会（Scottish Parliament）の復活を問う、住民投票が行われた。結果は、76%という圧倒的多数が議会の復活に賛成した。そして、1999 年 5 月に選挙が行われ、6 月にはスコットランド政府（Scottish Executive）が誕生した。このことにより、外交、国防、マクロ経済、通貨・金融に関すること以外のほとんどのスコットランド域内における内政（教育、保健・医療、農業、司法など）の権限が英国中央政府からスコットランド政府へ委譲されることになった。

それまでもスコットランドは英国内にあって独自の文化を保有し、1707 年の統合以来、独立への道を模索してきた。19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて 5 回の自治法案が提出されたりもしたが、両大戦による連合王国への統合の強化、戦後の産業の国有化政策や重工業の復興により、スコットランド・ナショナリズムは沈滞していった。しかし、1950 年代後半から 60 年代にかけて重工業が衰退し、失業率が高まる中で、スコットランド国民党が躍進し、再度、独立への機運が高まりを見せた。そして、1979 年には権限委譲のための住民投票が行われるが、反対票を上回る 33%の賛成票を得たにもかかわらず、投票総数の 40%以上を獲得しなければならないという規定の下、この法案は成立しえなかった⁴。

では、なぜここに来て「権限の委譲」が達成されたのか。それは、マクロな視点からとらえるならば、世界規模の「中央集権政治から地方分権政治へ」という流れの一部であると考えられる。

2000年にスコットランドのグラスゴーを開催地として行われた国際会議は、その主題を「地方分権とグローバリゼーション」として開かれた。経済開発協力機構(OECD)とスコットランド経済開発機構(Scottish Enterprise:スコットランド政府の出資による経済開発機構)の共催によるこの国際会議の成果をまとめた本の序文では、「地方分権(devolution)」とグローバリゼーション(globalisation)」という一見すると対立する概念を同時に扱うことを以下のように説明している。

「本書は非常に重要な二つの大きな流れ、すなわち『地方分権』と『グローバリゼーション』について扱う。通常、人々はこれら二つの現象は相反する、もしくは矛盾すると考えるであろう。一方は意思決定の局域化(localisation)を進めていく過程であり、他方は経済の相互作用の国際化(internationalisation)を増加させる過程である。そうであるにもかかわらず、これら二つの大きな流れは相互に依存した関係にある。それは、グローバル化する経済にうまく参戦していくためには、それぞれの地域にとって、自己発展的な能力を構築し開発することを支援する政策がますます必要となるからである。権限委譲された政府は、そのような政策を設計し執行するために最も適したものである⁵。」

経済がグローバル化するということは、国の下位レベルに存在する地域が、その意思に関係なくダイレクトに世界市場へ組み込まれていくことであり、従来のように関税などによって一定の産業と結びついた地域経済が守られるということもなくなることを意味する。一方で、経済がグローバル化されたとしても、依然として産業への労働力供給は空間的(地理的)制限から解放されたわけではなく、そのような意味で、地域の政策、特に経済振興策というものが非常に重要となるというのだ。

また、そのような政策を立案し実行する方法

も、従来のような、国家レベルでの意思決定がなされ、それを一斉に各地で行うという様式(中央集権制)では非常に非効率であり、不経済となる。したがって、地域の実情に即した、独自の政策の速やかな立案、そして実行が行えるシステムが必要となるのである。さらには、従来型の中央集権制の中では、地域間の連携や部門間(医療、教育、経済など)の連携、公的部門と私的部門の連携などが成立しにくい構造にあったが、分権化された地域においては、それらが互いに結びつきやすく、効率のよいサービス提供が可能となる。したがって、グローバル化時代であるからこそ、地方分権が必要とされるというのである⁶。

以上のように、1997年に「地方分権」を第一の公約に掲げたイギリス労働党が政権の座に着き、その直後に行われた住民投票において、76%という圧倒的多数がスコットランドへの権限委譲に賛成したという背景には、グローバリゼーションという大きな流れにおける政策上の要請が影響を与えたといえるであろう。

・グローバル化時代における文化政策の役割

OECDは、上記の国際会議の成果の中で、地方分権の課題として、第一に、グローバリゼーションの中でも勝ち抜いていける地域経済の競争力をつけること、そして、第二点として、貧困(poverty)や社会的排他性(social exclusion)の克服を進めていくことを強調している⁷。

第一の点が強調されるのは、前記の通り、グローバリゼーションの中では、地域がダイレクトに世界市場に巻き込まれていくためであり、そのために地域における情報通信技術、イノベーション、起業家育成、人的資源の育成に関する政策が必要とされるためである。これは地域が自己発展的に経済を活性化し、自立した財政の下、独自の政策を展開していくためには必要不可欠なこととなる。したがって、それが第一の課題として掲げられるということは容易に理解できよう。で

は、第二の点はどのように理解すればよいのだろうか。OECD は以下のように説明する。

すなわち、世界規模の競争構造に巻き込まれていく中で、当然のことながら「勝者」と「敗者」が生み出されていく。それは、第一に、地理的に優勢となるエリアと劣性となるエリアをつくり出し、第二に、スキルを持つ者とそうでない者との間に分裂を生じさせることが懸念される。したがって、そのような地域間、集団間の対立や衝突を回避するような社会的凝集性を高める政策が必要となるのである。具体的には、雇用を促進し、教育や職業訓練などによって社会的に排除される者が出ないような社会保障のシステムを構築することが求められる。そのような点で、経済的競争力を付ける一方で社会的排他性の克服が非常に重要な課題となるのである⁸。

そのような課題が、地方分権化されていく社会のなかで重要とされると、ここで取り上げる文化政策も重要性を増していく。なぜならば、第一に、文化振興が新たな雇用機会を多く生み出し、地域経済の活性化に大きく寄与する可能性をもっているからであり、第二に、これらの政策の遂行にあたっては政府の公的機関だけでなく、地方行政当局、企業などの私的部門、ボランティアなどの市民による活動など、社会における広範囲な組織・人々がそこに関わるからである。すなわち、分権化の大きな二つの課題である「地域の経済的競争力の創出」、「社会の凝集性の維持・発展」という両面の解決策となるがゆえに、地方分権化の流れのなかで、文化政策がその重要性を増すのである。

では、ここで具体的に権限委譲後のスコットランドにおける文化政策について見ていきたい。

権限委譲後すぐにスコットランド政府は「スコットランドの国民文化戦略Scotland's National Cultural Strategy」を発表した⁹。それは、「スコットランドの文化の定義」から始まり、「創造性、芸術、諸文化活動の振興」「スコットランドの文化遺産の多様性を讃える」「教育、社会参加、人々の生活への文化の可能性を実現化する」「文

化振興のための効果的支援枠組みの確立」という項目から成り、スコットランドの文化活動の現状、政府がどのようなことを行っているか、今後どのような施策を実施していくかなどについて具体的な記述がなされている。そこで強調されるのは、この政策がスコットランドの総ての人に関係するということであり、スコットランドの生活の多くの側面に関わるということである。たとえば、冒頭の「概要summary」の項には以下の項目が記されている。

- ✧ 文化はスコットランドの全ての人々を楽しませることができる
- ✧ 創造性、イノベーション、卓越性(excellence) は全ての年齢のグループの人々の生涯の中で、祝賀され刺激を与えるものである
- ✧ 文化はスコットランド政府の重要課題(社会正義、経済発展、経済・社会再生、平等の実現)をより視野の広いものにすることができる
- ✧ 文化の発展は、スコットランドのイメージを、近代的で、ダイナミックで、前向きな社会であるというものにするために貢献する
- ✧ 文化活動の振興に対する公的なサポートは、どのような条件や文脈であろうと、達成すべきものであり、一定の質を保つべきものである

また、「全ての人々の文化」という基調は、「スコットランド文化」の定義にも反映されている。まず、「文化」の定義について 1982 年に UNESCO によって提出された、「広義においては、文化とは、特定の社会や集団を特徴付ける、独自の精神的、物質的、知的、そして感情的諸側面であるといえよう。それは、芸術や文学だけでなく、生活様式、人間の基本的な人権、価値の体系、伝統、信仰を含む」というものを採用し、それに倣って、「スコットランド文化」に含まれるものとして、思想、慣習や伝統、信仰、思考様式、宗教、言語、アイデンティティ、神話、歴史、詩や散文、ビジュアル・アーツ、音楽、劇、コメディ

ー、ダンス、建築、デザイン、服飾、映画、写真、手芸といったあらゆる文化活動が並列的に記されている。そして、全ての人々が「スコットランド文化」をつくり上げることに貢献するという点を強調する。

さらには、特定の民族や人種の伝統に偏りのないように、移民などの歴史的な経緯により、自文化は、イングランド、アイルランド、北アイルランド、ノルウェー、ケルト、アングロサクソン、インドなどの文化に影響を受けているということが強調される。そして、そのような持続的な文化交流こそが、「スコットランド文化」の創造性に貢献し、「多様性に富む独特な伝統 A diverse but unique tradition」を形成しているというのだ¹⁰。

スコットランドの文化といえば、タータンやキルト、バグパイプなど、民族としてのスコットランド人やケルト文化の枠組みの中で捉えられることが多いが、この「国民文化戦略」の中では、「パイプに代表される最もスコットランドらしいといわれるものも外国にオリジンがある」ということを強調することによって、現実の多民族・多文化によって構成される社会の中で、マイノリティが排除されないような文化定義になっているのである。まさに OECD が主張するように、分権化された社会では「地域の競争力をつける反面で社会的な排他性を克服しなければならない」ということがここで意図されていることは明らかである。

・多様な組織・人々を巻き込む文化活動

さらに、「スコットランドの国民文化戦略」には、さまざまな文化政策の遂行に多くの公的・私的部門の組織が関わるということが謳われている。そして、PPP (Public Private Partnership) の振興により効果的なサービスを実現していくということも強調されている。

たとえば、文化活動に従事する者のトレーニング

グや育成の有効性を評価するために、以下の組織が関わっている。

- ✧ スコットランド芸術院 (Scottish Arts Council: スコットランドの芸術振興を目的に設立された公的機関)
- ✧ スコットランド・地方自治体協会 (Convention of Scottish Local Authorities: 地方自治体の統轄組織)
- ✧ ラーンダイレクト・スコットランド (learnirectscotland: 学習機会に関する情報を提供する会社)
- ✧ ヒストリック・スコットランド (Historic Scotland: 歴史的建造物の保存を中心的活動とした公的機関)
- ✧ スコットランド博物館協会 (Scottish Museums Council: 博物館の統轄組織)
- ✧ スコットランド高等教育財団 (Scottish Higher Education Funding Council: 高等教育における教育、調査をサポートする財団)
- ✧ スコットランド成人教育財団 (Scottish Further Education Funding Council: 成人教育をサポートする財団)
- ✧ 各地の経済開発機構 (Enterprise Bodies)
- ✧ 中小企業連合 (Small Business Unit: 中小企業の統括組織)
- ✧ 英国産業振興協会スコットランド支部 (CBI[Scotland]: 英国内の産業を進行する団体)
- ✧ 中小企業協会 (Federation of Small Businesses: 中小企業をサポートする民間組織)
- ✧ 国民人材開発機構 (National Training Organisations: 人材育成、開発を行う民間団体)
- ✧ インパクト (IMPACT: 暴力、自殺、精神病などの問題を職業訓練などで解決しようとする民間組織)

これらの組織は、その下部に多くの小さな組織をもつ組織であり、ここに関わっている組織を見

ただけでも、いかに多くの組織・人々がこの「国民文化戦略」に参加しているかがうかがえる。それは、「文化振興」の名の下、国家総動員態勢がとられているようにも見受けられるのである。

また、それは市町村などの地方自治体レベルでも同様であり、地方自治体協会とスコットランド政府が作成した『国民文化戦略の遂行にあたって - 地方自治体のためのガイド - 』には、この文化政策が単に文化的サービスの提供にとどまらず、社会正義の達成、コミュニティの振興と市民活動、多様性の承認、経済再生、生涯学習、健康、コミュニティの治安、環境改善などの広範囲の効果をもたらすがゆえに重要だと説明している¹¹。そして、自治体当局の役割として、1) 博物館、劇場、レジャーセンター、学校などのサービスの提供、2) ボランティアや民間の文化活動のパートナーや支援者となる、3) コミュニティの代表者となるということを強調し、地域の実情に即した、独自性のある複合的な文化戦略の計画・実行を推奨する。その際に、自治体当局は、スコットランドレベルの組織(スコットランド政府、博物館協会、スコットランド芸術院、スポーツ・スコットランドなど)と地域レベルの組織(ボランティア組織、民間組織)の間に入り、リーダーシップを発揮することが望まれる。

ところで、スコットランドの「国民文化戦略」は、なぜ、その表題に「戦略 strategy」という言葉を採用し、一般的な「政策 policy」という言葉を用いていないのか。

英語の辞書で「strategy」の項を引くと、以下のようなことが記されている¹²。

【1】(科学・技術としての)戦略,兵法,用兵学
(generalship).

戦時,平時を問わず,国の安全・勝利を確保するため長期的展望にたって立案する全兵力利用計画のこと.tactics は実戦における軍隊の配備など個々の戦略についていう。

【2】(国家)戦略,戦術:

【3】巧みな計略[策略,作戦],うまい手:

【4】(ある目的・成果を遂げるための)計画,方法,

方策

この言葉はもともとギリシア語の「軍隊strat」と「率いる-Xgos」から構成された「指揮官、將軍 stratXgós」という言葉であったという。一方の「policy」がギリシア語の「市民」という意味の言葉から派生してきているということと比べると、「戦略 strategy」とは、より好戦的で、積極的にこちらから仕掛けていくという言葉であるように思われる。

そのような意味を持つ言葉が、政策の表題として用いられている背景には、やはりグローバリゼーションによってもたらされた世界市場という競争的文脈が想定されているといえよう。かつて、文化の定義は、特定の社会集団の生活様式の総体として、所与のものとして考えられていたが、「文化戦略」という言葉が想定している文化は、人々の手によって操作可能で、人々によって創り出されるものとして考えられている。そして、競争という環境の中で、自らが持ち得ている文化という武器によって敵に打ち勝ち、生き残っていくということが前提とされる。

したがって、そのような戦略を駆使して競争していく社会においては、人々が非常に内省的、もしくは自己分析的にならざるを得ないであろう。競争のためには、競争相手の分析も必要であるが、自己が何を持っていて、目的達成のためには何が必要なのかを常に分析し、戦略を立てていく必要があるからである。そして、他者が持ち得ていない競争的資力には、そこに投資がなされ、一定期間の後にその効果が測られ、再度、戦略に反映されていく。そのような流れの中では、一部の当該文化を代表(表象)する文化的要素が強調され、肥大化していくこともありえよう。

このような、競争環境における、自文化の省み(分析) 戦略的な文化の振興 効果測定(分析) 戦略の立案・・・と永遠に続く再帰的な過程こそ、グローバリゼーションと連動する「局域的なナショナリズム感情の高まり」や「ローカルな文化の復興」を引き起こす原因であると考えられるのである。

そのようにとらえるならば、文化を商品として売り、そのことによって地域の雇用創出と経済の自己発展が期待できる観光産業の振興が、文化振興と結びつきながら、地方分権化の流れの中で、戦略上、非常に重要なものとなることが理解できよう。

2000年に「スコットランドの国民文化戦略」が提出されると同時に、スコットランド政府は「スコットランド観光の新戦略 A New Strategy for Scottish Tourism¹³」を打ち出した。毎年、25億ポンドを創出し、スコットランドの就労人口の8%もの雇用先となっているこの産業が「戦略的」に振興される中で、スコットランドの文化は、果たして、どのような方向へと進んでいくのであろうか。今後は、自治体レベルの個別事例について検討し、文化の振興政策や観光の振興政策の中で「ローカリゼーション」について考えていきたい。

¹ アンソニー・ギデンズ、松尾精文・小幡正敏訳、『近代とはいかなる時代か モダニティの帰結』、而立書房、1993年、84～86ページ

² アンソニー・ギデンズ、佐和隆光訳、『暴走する世界 グローバリゼーションは何をどう変えるのか』、ダイヤモンド社、2001年、31～35ページ

³ たとえば、羽場は、グローバリゼーションとヨーロッパ化が進行する中・東欧におけるナショナリズムの高まりを、為政者がEUやNATO統合を進めることを優先し、国内の利益を制限したことに對する反発、EUの統合・拡大によって不利益を被る社会的弱者層の広まりなどを原因として説明する。そのようにとらえるならば、ここで注目するスコットランドの文化政策の事例は、そのような社会的な分裂を生じさせないための対応策であると言える。しかしながら、本論の趣旨は、そのような対応策の中でも地域的なナショナリズムの興隆というものが起きてしまうということを示すところにある。

羽場久子、『グローバリゼーションと欧州拡大 ナショナリズム・地域の成長か』（神奈川大学評論ブックレット19）、御茶の水書房、2002年、43～45ページ

⁴ スコットランドの独立運動に関しては以下を参照のこと。

ロザリンド・ミスチン編、富田理恵・家入葉子訳、『スコットランド史 その意義と可能性』、未来社、1998年、199～206ページ

小林章夫、『スコットランドの聖なる石 ひとつの国が消えた時』、日本放送出版協会、2001年、212～214ページ

⁵ OECD, *Devolution and Globalisation – Implications for Local Decision-makers*, OECD Publications, 2001, p9

⁶ *ibid.*, pp.15-47

⁷ *ibid.*

⁸ *ibid.*

⁹ Scottish Executive, *Scotland's National Cultural Strategy*, from Web-site of Scottish Executive, 2000

この「スコットランドの国民文化戦略」はスコットランド行政府のホームページ

(<http://www.scotland.gov.uk>)より取得可能。

¹⁰ *ibid.*

¹¹ Scottish Executive & COSLA, *Implementation of The National Cultural Strategy – Guidance for Scottish Local Authorities*, from Web-site of Scottish Executive, 2003

¹² 『CD-Rom版 ランダムハウス英語辞典』、小学館、1998年

¹³ Scottish Executive, *A New Strategy for Scottish Tourism*, from Web-site of Scottish Executive, 2000