

文化産業システムの可能性と限界（第二部・後編）

——被助成化の可能性と限界——

佐藤 郁哉

本論考の前編でもみたように、80年代は小劇場ブームの時代であるとともに文化政策ブームとメセナブーム、すなわち芸術に対する行政および民間による助成が拡充していった時代でもあった。1980年代の公立ホールの急増、90年の芸術文化振興基金の創設と企業メセナ協議会の発足そして1997年の新国立劇場開場は、80年代から90年代にかけてみられた助成拡充の一連の動向を象徴する4つの「事件」であった。

小劇場ブームの主要なテーマの一つに小劇団すごろくのサクセス・ストーリーがあったとするならば、文化行政ブームの背景には「文化立国」と「文化都市の建設」という日本という国家および各地の自治体にとっての一種のサクセス・ストーリーが含まれていたと考えることができる。前編においては、「完全行政」を一つの理念型として設定することによって、「文化立国」と「文化都市の建設」のサクセス・ストーリーと現実の文化行政とのあいだのギャップを明らかにしていった。本編では、このギャップを生み出していった行政組織内部の事情およびそのより一般的な背景について検討していく。

V. 文化政策ブームの実相

1. 完全行政と「ストリートレベルの官僚制」のあいだ

よく知られているように、文化政策に限らずどのような種類の政策であれ、政治家の所信表明や行政文書に記される政策ステートメントは、具体的な実施の見込みがほとんどない一種の象徴程度の意味しか持たないことも多く、この意味での政策には「作文」ないし物語としての性格が強い。所信表明やステートメント・レベルの政策が何らかの形で行政施策として実施されるにいたった場合であっても、その政策が実際の遂行段階にまでおろされていくまで間には気の遠くなるほど数多くの手続きが重ねられ、また膨大な量の文書が費やされていく。その一連のプロセスには、種々の利害関係者間や当事者が関与しさまざまな駆け引きや妥協が繰り広げられることが多い。ある場合には、その一種の「翻訳」プロセスを経て、結果として公式の政策ステートメントが宣言する目標と実際の行政施策およびその成果とのあいだには極端なギャップ——時には本来の政策意図とは正反対の結果をもたらすことさえある——が存在することは決して珍しくはない。⁽¹⁾

この政策決定と政策実施の間のギャップを如実に示す現象の一つに「ストリートレベルの^{ビュロークラシー}官僚制」がある。「ストリートレベルの官僚」とは現実に行政サービスを行なう現場職員のことであり、たとえば教師や警察官、図書館職員あるいは役所の窓口職員がその典型である。政治が政策を決定し行政が政策を実施するという古典的な政治・行政二元論からすれば、行政官とりわけいわゆるストリートレベルの「下級」職員は政策決定には関わらず定められた政策内容を忠実に執行するという建て前になっている。しかし、実際には個々の政策や行政機関がほんらい果たすべき機能はしば

しばきわめて曖昧である。たとえば、福祉事務所の目標は生活困窮者に対する収入補助であるとも考えられるし、その人たちの自助努力への支援であるとも考えられる。このような目標のあいまいさがあるため、現場で実務をおこなうためにはどうしても人間の判断が必要となる。また、現実に行政サービスを行なう上で必要となる時間や情報などの資源が絶対的に不足しているために現場の職員はその場その場で即座に意思決定し対応しなければならぬことも多い。結果として現場の職員は相当程度の裁量権を持つことになり、また、彼らが独自の解釈で行政の現場での慣行として決めたことが実質的に行政のあり方を決定していくことになる。かくして、現場職員は、政策目標の実現のためにトップダウン的に設定され周到かつ詳細にプログラムされた施策を忠実に執行するだけではなく、事実上政策の内容をボトムアップ的に決定していることがしばしばある。特に芸術行政のように、超党派の音楽議員連盟などを除けば教育、学術、スポーツが中心のいわゆる「文教族」に該当するような「芸術族」とも呼べるような議会団体も存在しないような政策領域の場合には、その傾向は顕著⁽²⁾になってくる場合が多い⁽³⁾。

佐藤信たちが「演劇センター 68/70（後に演劇センター 68/71）」を名乗ってテント芝居をしていた当時の公演使用許可をめぐる逸話は、そのストリートレベルの官僚制という現象とかなり似通った要素を含んでいる。佐藤によれば、彼らが1970年10月に「翼を燃やす天使たちの舞踏」（佐藤信・山本清多・斉藤麟・加藤直作、佐藤信演出）でテント公演を始めてから約20年のあいだ、つまり全国の自治体で文化行政が唱えられまた文化ホールが盛んに建てられていた頃、各地で公園の使用申請を役所に出しても、ほとんどの場合、申請書さえ受け取ってもらえなかったというのである。「都市公園法」の許可使用に関する項目には「演劇公演等」と明記されているのだが、それを受付の職員に指摘しても「前例がない」という

理由で断わられるのが常だったという――

……いくら頼んでも、「公演にテントを張らせて下さい」という申請書さえ受け取ってくれない。このへんのやり口は実に巧妙だ。はっきり言うとする賢い。

いったん申請を受け付けてしまえば、公園を使わせても使わせなくても、とにかくお役所としての判断がある。誰もその判断をしたくない。だから現場の窓口では、原則としてあらかじめ判断が下されていることの申請書しか受け付けない。申請用紙を受け取らない限り、「公園にテントを張らせて下さい」などというやっかいなお願いをしに来た奴はどこにもいないことになる。申請書が存在しなければ、それについての判断もしない。それがお役所の論理⁽⁴⁾というものだ。お役所では紙ペラ一枚が重要な意味をもつ。

「お役所」で流通する「紙ペラ」は、しかし、ただ一枚とは限らない。一つの政策が施策として遂行されるまでには、膨大な量の書類が消費されなければならない。官僚制のそのような側面を示す漢語「繁文縟礼」に該当する英語は「レッドテープ」であるが、これは、英国で膨大な量におよぶ公式文書をしばるのに赤いテープ（ひも）が用いられたことから来ている。もっとも、その膨大な量の公文書の全てが意味をもつとは限らないし、それらの間で必ずしも整合性があるわけでもない。その中には、前節でみてきた施政方針演説や審議会の報告書のように、ほとんど具体的な実行の見通しのない象徴的な意味しか持たないものや、大まかな政策の方針を示すだけでありその運用に関しては現場の裁量に任される部分がきわめて大きいものも多い。

また、日本のように、官僚（特に省庁の課長や課長補佐といった中堅のキャリア官僚）が実質的に政策決定の機能を担い、しかも政策の実施にあたって大幅な裁量権⁽⁵⁾を握ってきた社会⁽⁵⁾にあっては、「紙ペラ」の内容を決

めるにあたって、また公文書に明記されていない実施上のルーチンを左右する上でも相当の権限を握ってきたのは、行政システムのさまざまなレベルの役職についている「お役人」だったのである。特に、芸術文化行政のように、他の行政領域にくらべて比較的新しい領域であることもあって関連法規の整備が進んでおらず（これについては後述）、また専門家と呼べる人々も数少ない場合には、政策遂行にあたる現場職員が裁量権をふるう余地はかなり大きなものであった。その意味では、芸術文化行政の内容は政治や行政機構のトップが意思決定し演説のような形で表明し、さらに法律や条例のような形で具体化してきた政策によって規定されてきた、という以上に、現場の担当者が実際の行政場面で決定したルーチンとしておこなってきたことによって規定されてきたと言えるのである。⁽⁶⁾

2. 「ゴミ箱モデル」と「増分主義モデル」

ストリートレベルの官僚制が前例主義にかたむきがちであることによって変化を拒む力となっているという事実はあるにしても、文化政策ブームの中で起きた4つの「事件」に代表されるように、日本における文化行政はある面では確実に変わってきたといえる。しかし、その一方でその4つの事件の内情にはわたしたちに「心貧しい」思いをさせる側面があるということ、その変化を否応なしに紆余曲折に満ちたものにしてしまう力が、ストリートレベルの官僚制以外にもさまざまな形で存在していることを示唆している。

佐藤信は、右にあげた文章の後段で次のように書いている。

テントをはじめて建ててからかれこれ30年、正確に言えば27年たった。お役所は変わった。全国各地の自治体が、演劇専門と銘うったホールを次々に建てている。建物ばかりか芝居もつくりはじめた。ぼやぼやしていると、そのう

ち公立テント劇場だって出来るかもしれない。……

変化の理由は想像できる。バブルの時代が火をつけたという見方もあるが、[自分は] 必ずしもそうは思っていない。変化はむしろ危機のあらわれだ。バブルの頃からそうだった。なにかが壊れはじめている。その正体がよくわからない。誰もがなんとなく居心地が悪い。そんな気分がほくたちの日々の生活の底にどんよりと流れている。

お役所の変化はそのあらわれのひとつだと思う。言ってみれば、悲鳴をあげる前のうめき声のようなものだ。あらわれであって危機への対処ではない。壊れはじめているものの正体を見きわめた、目算あつての変化とはとても思えない。……お役所はたしかに変わったが、同時に、肝腎なところはちっとも変化していない。変わったところと変わらないところとの落差⁽⁷⁾を、お役所は気づかないふりをしている。それとも本当に気づいていないのか。

いうまでもなく、「お役所」は何かある事について気づいたりあるいはまた「気づかないふり」をするたった一人の人間から構成されているわけではない。かといって特定の部局が全てを決定し遂行するわけでもない。行政システムは、そのそれぞれがさまざまなレベルからなる複数の部局から構成されているだけでなく、議会や首長といった政治システムと相互に密接に関連しあいながら政策の内容を決定し実施している。そして、その政治と行政の複合体は、全ての政策について一枚岩的なシステムを構成していることはきわめて稀である。

完全行政のモデルがその政治・行政複合体を一枚岩的なものとしてとらえ、またそれをトップダウン的に上から下を見おろすような視点を提供し同時にその視点の限界を明らかにするためのモデルであるとしたら、ストリートレベルの官僚制の発想は、逆に、最も下の行政現場のレベルに焦点をあてている。文化行政をめぐる「変わったところと変わらなかったところの落差」を明らかにし、また、文化政策ブームそのものの正体を見きわめるためには、この2つの視点だけではカバーしきれないさまざまなレ

ベルの行政組織について検討していかなければならない。

組織理論における「ゴミ箱モデル」と政策学における「増分主義モデル」は、政策とその変容を政治・行政複合体を構成する複数のサブシステム間の関係構造のアウトプットとしてとらえる上で有効な分析の枠組みを提供する。前者が「変わったところ」すなわち政策上の思いがけない変化を説明するとしたら、後者は「変わらないところ」、つまり、政策の多くが基本的には過去の政策の延長である点についての説明の枠組みとなる。

ゴミ箱モデルと増分主義モデルは、ともに完全行政モデルのような一種の理想論的合理性モデルとは対照的に政策科学におけるより現実的なモデルとされる。じっさい、完全行政モデルの場合には、政策決定者が「社会的目標のすべてと考えられるあらゆる政策代替案を考慮に入れ、それらの目標に関して政策代替案の便益〔ベネフィット〕と費用〔コスト〕とを測定し、便益費用費や純便益によって政策代替案を順位づけ、そして最善のものを選択する⁽⁸⁾」という、最適化原則を前提とした最適化モデルないし合理性モデルにもとづくユートピアを想定している。これに対して、ゴミ箱モデルも増分主義モデルも政策決定と政策実施における現実的な制約条件に着目することを通してより現実的なモデルを提供する。

まずゴミ箱モデルについて見てみよう。これは、組織における意思決定は、必ずしも全ての場合において問題とその解決策とを理想的かつ必然的な形でマッチングさせるようなプロセスでおこなわれるのではなく、むしろさまざまな問題と解決策が雑多に投げ込まれるゴミ箱の中からの、かなり偶然的な選択行為としてとらえられることが多いと考えるモデルである。

組織においておこなわれる政策上の意思決定過程を問題解決行動としてとらえた場合、そこに最適化原則が成立するためには、問題じたいを明確に定義し、それを解決する上での可能な解決策のオプションを列挙した上で、その中でも最も効果的に問題を解決する最善の解決策を選択する、と

いう手順に従う必要がある。また、そのプロセスにはほんらい意思決定に関わるべき組織の構成員の全員が常時参加していることが望ましい。一つの組織においてはさまざまな行動選択ないし意思決定の機会が存在するが、このような理想的な条件が成立した場合には、個々の選択や決定の機会は問題、解決策、参加者という3つの要素が必然的な状態で組み合わせられた整理箱のようなものとして考えることが出来るだろう。

ところが、現実には、これら3つの要素の関連性は稀薄ないし偶発的なものに過ぎないことも多い。そのいい例が、年度末になると日本の全国各地で繰り広げられる道路補修工事である。これは、余った予算という解決策がそれに対応する問題を求めて独自の論理で動いていることを示している。また、問題そのものについて参加者たちが明確な定義を共有していないこともよくある。むしろ、ある問題を明確にすると組織の構成員のあいだの潜在的な対立をあらわにしてしまいかねないため、意図的に回避されたり先延ばしにされることが多い。さらに組織の構成メンバーは、必ずしも全員が全ての問題のあらゆる局面において意思決定に参加しているわけではない。組織においては同時に色々な問題が処理されているし、メンバーの関心のあり方や配分できる時間の制約によってそれぞれの問題に関わる意思決定に参加したりしなかったりする。また、同じ問題の意思決定に関わる一連の会議にある時は関わっても別の時には関わらないこともある。また、予算申請や予算確定の時期があらかじめスケジュールとして決まっている例にみられるように、選択や決定の機会も、必ずしも問題、解決策、参加者が理想的な組み合わせになるようなタイミングを想定して設けられているわけではない。

このようにしてみると、問題、解決策、参加者、選択の機会という4つの要素は、必ずしも相互に密接な関連性をもって結びつけられているわけではなく、それぞれ独自のロジックで動いている別々の流れのようなもの

としてとらえられることが分かる。ある決定がなされるのは、これらの、相互にかなりの程度独立した流れがたまたま何らかのきっかけで合流した時であることも多いのである。これを実際の選択や決定の機会に着目してとらえてみると、それは問題、解決策、参加者という3つの要素が必然的かつ最適の組み合わせで結びつけられた整理棚あるいは整理箱というよりは、さまざまな種類の問題や解決策が彼ら自身常時そこにいるわけではない組織のメンバー（したがってある時は意思決定の参加者になるが別の時にはそうではない）によってなげこまれるゴミ箱のようなものとして考えられるのである。

ゴミ箱モデルの想定からすると、問題、解決策、参加者、選択の機会という4つの流れの偶発的な合流のあり方次第によっては、過去の政策とは異なる急激な変化が生まれることもありうる。たとえば、従来のものとは異なる新しいタイプの助成金が創設される背景として、予期していた以上の税収の自然増によって余裕のある補正予算が組める余地が出来たということと選挙戦のタイミングがたまたまマッチングすることもありうるだろう。そして、その助成金の支給方法について周到な議論が重ねられていなかったにも関わらず年度ごとの支給の総枠が固定されているような場合には、助成する側では助成対象となる団体を何としてでも探さなければならない。実際にどの団体にどれだけの額を支給をすることをどのようにして決定したかという点について説明する時には、合理的な根拠というよりは多分に事後的な理由づけによって処理されることも往々にしてあるだろう。もちろん、実際には後づけ的な理由になってしまうことは分かり切っている。それを公式の文書において説明する時には、それなりの「合理的」な、つまり、〈整理箱の中での問題と解決策の必然的な組み合わせ〉というストーリーを構築しなければならない。「心の豊かさ」や「文化の発信」という語彙や文化国家と文化都市の建設をめぐる文化振興のサクセス・ス

トリー筋書きは、そのような物語を構築する際の便利なツールキットとなるだろう。⁽⁹⁾

ゴミ箱モデルがある分野の政策について「変わったこと」、しかも、往々にして「唐突」なものになりがちに変化を説明するモデルとあるとするならば、次にあげる増分主義モデルは、その政策のうちの「変わらない」側面について説明する枠組みを提供する。

問題と解決策の最適の組み合わせを想定する最適化規準にもとづく合理性モデルからすれば、問題とその時々を選択可能な解決策の組み合わせ次第によっては、従来の政策とはきわめて異なる性格のものになりうる。しかしながら、現実には政策決定者はあらゆる代替案を考慮に入れるだけの時間も情報も資源も持っていない。政策決定は多くの場合「不完全な情報に基づき……不十分な費用とスタッフを用いて、しかも一定の期日までになされなければならない」⁽¹⁰⁾のである。じっさい、政策決定者に限らず人間一般について言えることだが、あくまでも最も効率的で唯一最善の解決策となる政策を徹底して追求することはむしろ稀であり、多くの場合は当面のあいだ満足できる解決策がみつければそれ以上の検討を続けようとはしないものである。

また、まったく新しい政策を採用することには全面的な失敗をも含む多大のリスクがともないがちであるため、従来の政策を踏襲する方が安全でもある。さらに、従来の政策プログラムを根本的に変更することは、既存の枠組みに沿った慣行や組織構成を変えてしまい、組織内部に深刻な混乱をもたらす可能性がある。これに対して、従来の政策を微調整しただけのプログラムは、混乱も最小限におさえられるし従来のプログラムのもとで既得権を行使してきた関係者のあいだで極端な利害の対立をひき起こさなくとも済む。

かくして、一見目新しい政策と見えるものも実は基本的には過去の政策

の延長であり、修正や変更は、従来の政策に対するつぎはぎのような付け足し、「増分」的なものにとどまることが多いのである。

一方のゴミ箱モデルが政策上の大がかりな変化の可能性を示唆し、他方の増分主義モデルが政策における変化の困難性を指摘することから、この2つのモデルは一見対立しているようにも見える。しかしながら、さきに述べたように、政策の決定から実施までのプロセスには実に多くの段階が含まれ、また、さまざまなタイプの政治・行政組織が関与している。言葉をかえていえば、一口に「政策」とは言っても、ただ一人の行為者がごく短い間に行なう意思決定およびそれにもとづく行動の場合とは異なり、実際には一連の決定や実施の「束」ないし「群」の総体として考えることができるのである。さらに、ストリートレベルの官僚制について述べたところでも指摘したように、決定と実施は単純に区別できるものではなく現場の実施局面で起きていることが政策の実質的な内容を決めていることがある。それらの一連の決定や実施のあいだには矛盾や政治的対立あるいは駆け引きと妥協が含まれていることも稀ではない。⁽¹¹⁾

したがって、公共政策の大枠を外側からとらえる限りにおいては大幅な変化に見えても、実施局面においては従来の政策からの増分的なつけ足しでしかないことも多いし、見方によっては「肝腎なところではちっとも変化していない」場合も多いのである。じっさい、変化をもたらしたものが政策問題とその解決策について、その実施局面まで含めて時間をかけて周到に練られた計画ではなく、まさにゴミ箱的で偶発的な政策決定にもとづいている場合には、実施局面において従来の政策の延長のような政策を帯びることは十分考えられる。たとえば、芸術文化振興基金に関していえば、その誕生の経緯についてはゴミ箱モデルがあてはまり、助成の範囲や額という点ではきわめて画期的な助成だったと言えるが、その申請要項に従来の民間芸術等振興費補助金の要件がそのまま使用されたり、担当機関を既

存の特殊法人につきはぎをあてるような形で「スクラップ・アンド・ビルド」したという点においては増分的な変化でしかなかったと言えよう。実際、この助成金に対しては、総額は増えても支給の基本的ポリシーは従来の補助金と同じ「広く浅く」ないし「ばらまき」と同じではないかという批判がしばしばなされてきたのである。

3. ^{アナーキー}無政府的組織としての政府機関と文化行政

(1) アナーキー的組織

言うまでもなく全ての組織のあらゆる意思決定プロセスがゴミ箱モデルや増分主義モデルで描かれたような形でおこなわれるわけでは決してない。意思決定のあり方は組織の特性によって異なるし、同一組織の中でも意思決定の対象となる問題の性格によって異なる。日本の行政組織には、この両モデルが適合するようないくつかの特質があるが、とりわけ文化政策という政策領域については、芸術文化振興基金について指摘したような「政策の大枠に関する決定においてはゴミ箱的プロセス、実施局面では増分主義」というパターンがさまざまな局面で見られる。

増分主義モデルはもともと行政組織における政策意思決定プロセスのモデルとして提示されたものである。とりわけ、日本の行政のように部署ごとの「縦割り主義」と言われるような内部に党派的对立を抱えそれぞれのセクションが既得権益を主張しているような組織の場合には、前例墨守の傾向や増分主義が顕著になる可能性が高い⁽¹²⁾。そのような組織においては、従来の政策内容に対する大幅な変更につながる意思決定に関わる合意形成はきわめて困難であるだけでなく、急激な政策変更や「改革」に対する現場における抵抗は根強いものがあり、決定段階では大幅な改革であったものが実施段階では「骨抜き」にされてしまうこともしばしばある。

増分主義モデルが行政組織における政策意思決定プロセスのモデルであ

るのに対してゴミ箱モデルは、元来は教育組織に関する実証研究をもとに提示されたものである。しかし、ゴミ箱モデルは「アナーキー的組織」⁽¹³⁾とよばれる組織としての特質をもつ行政組織における意思決定についても適用可能な面を持っている。そして、少なくとも文化行政に関しては、日本政府も自治体——行政学の用語法では「地方政府」とも言う——も、アナーキー的組織としての性格が強かったと言える。

アナーキー的組織というのは、「目標の多様性とその優先順位のあいまいさ」、「不明確な技術」、「流動的な参加」という3つの特性を持つ組織であり、その典型としては大学があげられる。

まず、目標の多様性という点について考えてみよう。「完全行政」の前提となる合理性モデルが成立するためには、組織はいくつかの明確な目的や目標を持ち、複数の目的のあいだにはきちんとした序列ができていなければならない。これに対して、アナーキー的組織の典型である大学の場合はどうであろうか。果たして大学の存在意義は学生の教育にあるのだろうか。それとも、研究にあるのだろうか。あるいはまた、それらとは別の目標（職員の生活の保証、開放講座などを通した一般社会への貢献等）にあるのだろうか。そして、それら複数の目標あるいはそれらを達成するための手段のあいだでどのような優先順位がつけられるのであろうか。大学の場合に限らず、組織というのは、しばしばそのような複数の目標や手段の間にあらかじめ設定されている優先順位にもとづいて行動の方向を決めていくというよりは、組織の実際の活動の成果をもとにして事後的に優先順位を発見し確定していくものである。

目標が多様であるだけではない。アナーキー的組織においては組織じたいの管理運営や目標達成のための方法も不明確であり不確定である。つまり、どのような技術を用いていかなる行動をすればどのような成果を導くことができるかという点に関しての明確な理解が共有されているわけでは

ないのである。合理性モデルにおいては、行動とその帰結のあいだの因果関係について事前に完全な知識や情報が存在し、それにもとづいて意思決定がなされなければならない。しかし、たとえば、「教育」や「研究業績」はどのようにして達成できるものであろうか、またその成果については誰がどのようにしてどの時点で正確に判断できるものであろうか。多くの場合、このような問題は、教育や研究活動に関する技術や組織プロセスに関する正確無比な知識にもとづく対処法というよりは、試行錯誤や過去の経験から偶然学んだこと、あるいは必要に迫られてその場で編み出された方法によって処理されていく。

最後に、アナーキー組織の構成メンバーは、問題によって意思決定に参加したりしなかったりする。合理性モデルの想定では、意思決定の主体となる人々は一貫して問題解決にあたらなければならないが、現実には意思決定の参加者は問題によってもその局面によっても変化しうる。したがって、一口に組織とは言っても実はその構成や境界はあいまいであることも多いのである。じっさい、大学においては、何らかの理由（他の委員会への出席、出張、単なる怠慢等）で教授会や理事会を欠席していた有力メンバーが、既にある程度審議が進行していた議題に関して途中から介入して半ば決まっていた決定内容をくつがえしたり、議論をそれ以前の段階に引き戻してしまうことが十分にありうる。

要するにアナーキー的組織とは、自分がどういう事をしたいのかという点についても、どうやって物事を進行させればいいのかについても漠然とした認識しか持たず、しかも、しばしば誰が意思決定の当事者であり誰がそうでないかも明らかではない組織のことである。このような特性を持つにも関わらず、現実には組織は環境に適應し、存続し、意思決定をおこなっていくものである。

実際にはほとんどの組織には多かれ少なかれアナーキー的組織としての

側面があると考えられるが、行政組織をはじめとする公共機関は大学と並んでアナーキー的組織の典型の一つであるとされてきた。⁽¹⁴⁾ じっさい、意思決定の結果が売り上げや利益率、極端な場合には経営破綻など目に見える形で市場からのフィードバックとして現れやすい私企業などの場合とは違って、行政組織の場合は、達成すべき目標も政策が及ぼした影響や効果の判定もあいまいなものになりがちであり、また、人事ローテーションのあり方や選挙の結果次第によっては、意思決定の参加者もきわめて流動的になりうる。⁽¹⁵⁾

そして、日本の行政組織の場合、アナーキー的組織としての性格がとりわけ顕著にあらわれていたのが文化政策ブームにおける文化行政であったと考えられる。以下では、主に地方自治体（地方政府）における文化政策、とりわけ公立文化ホールの建設と運営に関わる無政府状態およびそれと表裏一体のような関係にある増分主義を生み出す特質について検討してみることにする。

(2) 目的のあいまいさ

「完全行政」的な合理性モデルの想定をもとに文化ホールの建設と運営に関する行政組織の意思決定について考えれば、少なくとも次の3つの条件が満たされている必要がある。

- ①文化ホールを用いることによって達成すべき目的についての明確な認識があること
- ②ホールの果たす機能や管理運営についての技術や知識の裏付けがあること
- ③ホールの建設および運営に関する意思決定に際して当事者のあいだでコンセンサスがあること

じっさい、公立ホール建設の際に作成される「基本構想」や「基本計画」とよばれる行政文書はそのようなロジックで組み立てられ、その中にはホールを用いた文化振興ないし地域振興と「文化の発信」の物語が展開⁽¹⁶⁾されている。しかし、現実はどうであろうか。さきに示したように、実際には多くの場合、その物語の筋書きとは裏腹に文化ホールの稼働率はきわめて低く、しかも各種式典や商品展示会など文化事業とは言いにくいイベントの使用が大半を占めている。これはとりもなおさず、文化ホールの建設と運営に関わる自治体が文化政策についての定見を持たず、また技術や知識も不十分であり、意思統一もできていないからではないのだろうか。

図2-7は、Bunkamura、新国立劇場および全国各地の文化ホールの設計協力にあたってきた本杉省三が文化ホールや各種イベントスペース計画に関する一種の理念型として示したフローチャート⁽¹⁷⁾である。

見方によっては、このチャートにおいては文化ホールの施設計画とその後の管理運営と事業展開に関わる計画が同じような重みをもつ2本の柱を構成しているようにも見える。しかし本杉によれば、ほんらいこの2つの柱のうちでより包括的なのは、管理・運営計画の方なのだという。

建築の設計は、工事が完了し、施主に引き渡した時点で完了するが、その建物が本来の目的のために、実際の利用において価値があるかどうか判断されるのは、まさにそこからである。つまり、建築家の仕事の終了がその建築の生命のスタートになるわけで、設計や建設に要した時間の何十倍もの時間にわたって社会的に存在してゆく。この意味で管理・運営は、施設計画に対するもう1本の柱、というよりも、施設計画を含めた大きな骨格としての役割を持って⁽¹⁸⁾いる。

つまり、文化ホールの存在意義はその実際の利用目的を全うしているかどうかにかかっているものであり、その意味では建築物としてのホールはそ

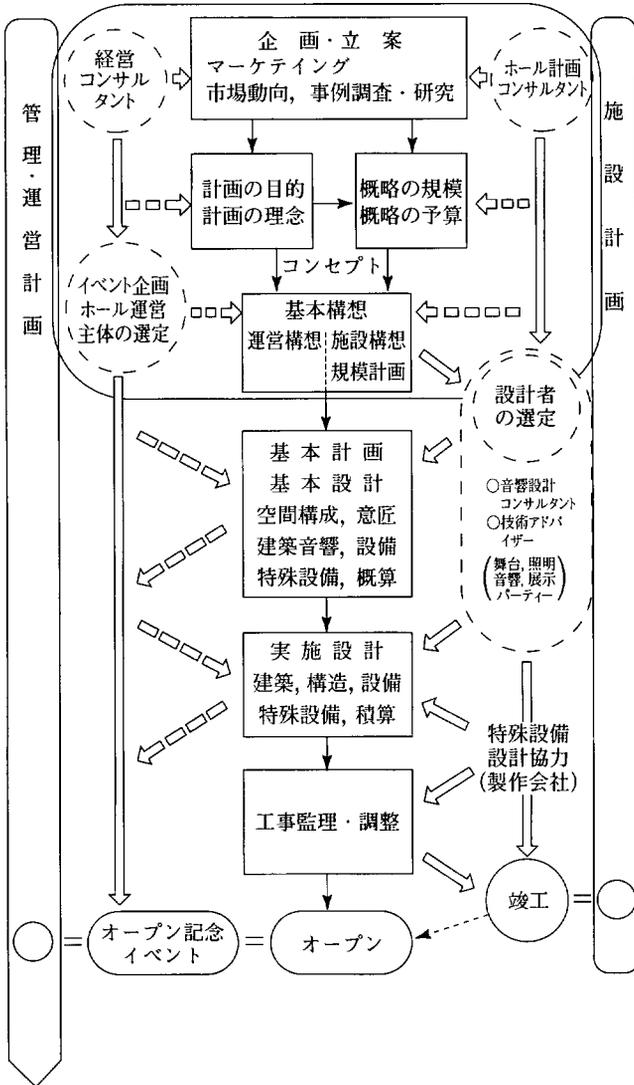


図2-7 ホール建設計画のフロー

出所：本杉省三「イベントスペースの計画と立案」『ベース設計』53巻（1991年5月），62頁。

れに従属するものなのである。この点で、図で黒枠で囲まれた構想づくりの段階で綿密で周到な事前調査にもとづいて意思決定がおこなわれなければならないことになる。しかし、本杉が指摘するように、実際には「往々にして施設計画が先行し、それに管理・運営の計画が後追的な形で追従してしまうことが多い」。

これは、構想づくりの段階で次の2点についての目的意識が明確にされていないからに他ならない。

- ①ホールを使用して展開される文化活動はどのようなものか
- ②その文化活動にとってなぜホールの存在が必要なのか

これら2点についての目的意識ないし問題意識の不明瞭さを象徴するのが、「多目的ホール」と呼ばれる公立文化施設の存在である。じっさい、市民会館や県民会館あるいは施設名に「文化会館」とうたっている施設においてすら、現実には音楽や演劇あるいは舞踊など各種の文化事業だけでなく、卒業式、入学式、成人式などの式典や講演会、説明会など多様な行事のための使用を意図して設計されているところが多い。文化庁の調査によれば、全国のホールのおよそ9割はそのような多目的対応のホールとして建設されており、また実際の利用状況をもみても、3割から4割がそのような形態で利用されているのだ⁽¹⁹⁾という。

もっとも「多目的」とは言いながら、室内楽の作品の演奏を1000人以上を収容できるホールで効果的に行なえるはずもなく、演劇用のホールと音楽用のホールとではおのずから求められるものが違ってくることから明らかのように、実際には、多目的ホールは、それらの個別的な目的のどれにとっても中途半端なホールが少なくない。かくして、森啓が指摘するように、多目的ホールの中には現実には「無目的」のホールと化している

例が少なくない⁽²⁰⁾のである。つまり、多目的ホールは、多様な目的を呑み込もうとして結局はそれらのほとんどを無に帰してしまい、結果としてほとんど何も生み出すことも無ければ、ましてや文化を発信することなど到底望めない、一種の「ブラックホール」のような存在になってしまっているのである。

このような多目的ホール批判を背景として、80年代以降はいくつかのサイズや機構の異なるホールを組み合わせた文化会館も数多く建設されるようになってきた。そして、そのようなホールの建設の際に作成される「基本構想」には、多目的という言葉にかわって「主目的」という言葉が使われはじめてきた。しかし、本杉によれば、実態は全く同じであるという。

〔基本構想には〕理念のキーワードにたいてい「使いやすい施設」「個性ある施設」「機能的な運営システム」「情報発信・交流・創造の場」等といった言葉がちりばめられており、また、ホールで行われる（あるいは行いたいと考えている）催しと機能がこんなふうに述べられています。

▶大ホールは、音楽を主目的としたホールとし、オペラ・バレエにも、ある程度対応できる施設とする。

▶中ホールは、演劇を主目的としたホールとし、大ホールには適さない音楽の公演等にも対応できるよう配慮する。

このような言葉の綾を設計者を泳がなければならないのです。かつて評判の悪かった「多目的」という言葉の代わりに、「主目的」などという解⁽²¹⁾かったような解からないような言葉が使われ出しましたが、実態は何ら変化ありません。

じっさい、音楽ないし演劇を「主目的」にするとは言っても、音楽には室内楽もあればフルオーケストラによる演奏もあり、演劇にも小劇場演劇から大ホールでの公演を前提としたスペクタクル性の強いものもある。どのような音楽なり演劇公演の上演を目的としているのかが明確でない限り、

ほんらいは設計のしようもないであろう。ましてや、「オペラやバレエにもある程度対応できる」となると、ほとんど何を「主目的」としているのか分からなくなってしまっただろう。

本杉は、右にあげた文章の冒頭で「肝心の『何のために作るのか?』という大きな問題意識」の欠落が、このような文化ホールの建設と運営をめぐる現状の根底にあることを指摘している⁽²²⁾。この「何のためのホール」かという点についての目的意識の不明確さおよび基本構想や基本計画などの公文書じたいのあいまいさとそこに盛られた目的と建設後の運営の実態とのあいだのギャップの存在は、建設計画じたいが公文書に盛られた目的とは異なる目的のために建設されたことを示唆し、また管理・運営計画という面では周到な検討のもとに決定されたものでなくゴミ箱モデル的な意思決定過程を経て決定されていることを示唆する。

じっさい、多くの自治体関係者や建設関係者の証言から浮かび上がってくるのは、「文化振興」という表向きの目的とはほど遠い、いくつかの目的である。その内の一つは、他自治体との横並びというものである。つまり、「隣の町にも立派な文化会館が出来たのに、うちの町には古びた公民館しかないのは体裁が悪い」「流行りだからホールをつくろう」とするような発想である。文化ホールラッシュが起きた80年代には、この傾向に拍車がかかり、文化ホールの建設それじたいがブームであることが建設の動機づけとなってきたと言われている。

「立派な」ホールは、また、その建設当時の首長の業績を示すモニュメントにもなりうる。じっさい、(特に文化ホールに限らず公立施設においてはこのようなことが行われるが)ホールの竣工式やオープニング関連事業に際しては、実質的に建設計画に関わった担当者や設計家ではなく首長が実質的な主役としてスピーチを述べることになる。また、その際にはその後の文化事業では滅多に使われない舞台装置のセリに乗って首

長が登場して挨拶を述べるかも知れない。その挨拶のスピーチ文面に基本構想や基本計画に出てきた文化振興の物語が語られるのは言うまでもない。これについて本杉とおなじように全国のホールの建設や設計にかかわってきた清水裕之は次のように指摘する——「建前としては芸術文化の振興、育成を掲げるものの、実質は生活文化すべての領域における行政の意気込みを地域住民に示す、象徴的な施設としての文化会館を位置づける意識が⁽²³⁾強い」。

ハコもの行政、すなわち公共の建築物の管理・運営やそれを手段として使って展開すべき事業についての確たる見通しもなしにとりあえず建物だけを建ててしまおうという発想も文化ホールの建設の直接的な動機づけになりうる。いわゆるハコもの行政は、日本の行政の伝統的手法であり理解が得られやすいし、またコンセンサスも形成しやすい。というのも、ハコの建設それ自体は一種の土木事業であり、したがってその成果が目に見える建築物としてあらわれるだけでなく、（一時的であるにせよ）地元の経済をうるおし雇用を促進する。また、これらの経済的波及効果についての見通しや実際の経済効果は具体的な数値としても明確に示すことができる。これに対して、文化振興という目的のもとづく事業は目に見えにくいし、測定がきわめて困難でもある。

80年代から90年代にかけて文化ホールの建設ブームが起きた背景の一つとしては、土木事業の順番ということも考慮に入れる必要がある。野村喬は、道路、鉄道の次の候補として、市民会館や町民会館のあとに文化芸術に使用する建物の順番がまわってきたことを示唆している。⁽²⁴⁾ 森啓も、文化ホールの建設が他の自治体との横並びになりがちな背景として、下水道をのぞけばシビル・ミニマムがほぼ達成され、自治体財政に余裕が出てきことと、学校施設の建設が一通り終わって教育委員会部局で学校建設のための予算が浮いたが、行政の縦割りセクショナリズムのためにそれを首長

部局に返さずに教育委員会部局で使ってしまうとして手っ取り早く文化ホールをつくるという傾向をあげている。⁽²⁵⁾

これに関連して、ある文化事業関係者は次のように語ってくれた。

戦後の日本の行政がやってきたことが何かっていうと、ハコを作ってきたんですよ。それはね、福祉だったら福祉何とかセンター。……何でもかんでも『センター』がついて、センターというイメージは、中身はもう極論すれば何でもいいのね。ハコがありますと、入り口があってロビーがありますと、会議室、ホールがあります。雑誌が並んでいます。そこに市のOBがいます。その看板が福祉だか文化だか何でもいい。……ハコをつくるっていうのは、基本的な戦後日本の行政の手法ですから、それをもう疑わないんですね。それは時代とともに流行があって、昔はコミュニティセンターだとか。……現実、こう言っちゃ悪いけど、建築業界と一部役人と議会が結託して、ままごとのように図面を作ってさ……⁽²⁶⁾

かくして、一見文化振興を目的とする文化行政の理念にもとづいて建設されたかのようにみえる文化会館を一度むいてみると、土木行政によってつくられたハコの姿が見えてくるのが少なくないのである。

(3) 思いがけない解決策——補助金と地方交付税

80年代から90年代にかけては、そのハコを、建設後の管理・運営計画については棚上げにしたままでとりあえずつくってしまうための予算も比較的潤沢に供給されてきた。右にあげた土木事業の順番や教育委員会部局と首長部局の予算配分というのは自治体内部の予算配分に関わる事情であるが、これらの要因に加えて80年代後半から90年代における文化ホール建設の財政的「裏づけ」として重要な役割を果たしたと考えられるのは、自治省が中心となって80年代半ばからふるさとづくりやまちづくりとい

うコンセプトで展開されてきたさまざまな財政支援のための事業債制度である。自治体はこの事業の認定を受けると、当該年度には地方債の発行が許可されるだけでなく、後年度にはその元利償還金の半分程度が地方交付税という形で交付されていく。つまり、自治体にとっては、自前の税源が半分程度でホールが建設できるだけでなく、当面の資金がなくてもとりあえず巨額の費用がかかるホールを建てることのできるわけである。⁽²⁷⁾

たとえば、1988（昭和63）年度から90（平成2）年度までの3年間にわたって実施された「ふるさとづくり特別対策事業」の場合は、事業債の元利償還金について、後年度に30パーセントから50パーセントを地方交付税によって措置されるとともに、当該年度に関しても対象事業経費の原則として15パーセントが交付税によって措置される。同様の事業は、90年以降も「地域づくり推進事業」（90～92年度）「ふるさとづくり事業」（92～98年度）としておこなわれてきており、ある資料によれば、90年度か96年度までのふるさとづくり事業のうち文化施設建設の占める割合は、事業数で15パーセント、事業費で約25パーセントであり2兆円を超える額にのぼるといふ。⁽²⁸⁾ また、自治体が文化ホールを建設する際には、このような地方債の他にさまざまな官庁からの補助金を組み合わせることが多く、自治体じたいの負担はさらに少なくなることも多い。

そもそも地方交付税や政府による補助金は、国と地方公共団体間の事務配分比率と税源配分比率のあいだのギャップを埋める制度として機能してきた面がある。すなわち、国と地方の税収の割合は大まかに言って2対1であるのに対して、最終的な歳出は逆に国が1で地方が2となっており、補助金や助成金などの国庫支出金や地方交付税は、そのアンバランスを埋める財政調整制度としての役割を担ってきたのである。⁽²⁹⁾ そして、補助金や交付税の配分の権限を握ってきたのは、中央省庁であった。言葉をかえていえば、地方自治体の文化振興計画にうたわれている「地方の時代」や

「地方からの文化の発信」は、実際には、多くの場合「中央」からの予算配分によっておこなわれてきたのである。

このような予算の「裏づけ」は、見方によっては「とりあえず何か入れ物としてのハコをつくる」というハコもの行政独特の目的とその解決策である予算とがうまくマッチングした例であるとも言えなくもない。しかし、言うまでもなく基本構想や基本計画にうたわれているのは、文化振興という目的を達成するための文化会館、劇場、あるいはホールの建設である。したがって、文化行政という観点からすれば、実際の展開はむしろ、予算という「解決策」の流れが、その建物を使用して行われる文化振興のための事業をどのように展開すればいいかという「問題」の流れとはほとんど無関係の独自の流れを形成しており、解決策の流れが文化振興とは関係が稀薄な何らかの問題の流れ（土木事業としてのハコものの建設、首長の意向によるモニュメントの建設など）とたまたま合流した結果として文化ホールが建設されたのだとも言えよう。つまりこの場合、文化ホールというハコの建設に関しての意思決定は、まさにゴミ箱モデル的な展開を示していることになる。

(4) 不明確な技術

文化ホールじたいの建設という目的についてはゴミ箱モデル的なプロセスによって比較的短期日のうちに達成できたとしても、文化振興と文化発信の拠点としてのホールの管理・運営の知識、技術、ノウハウというものは一朝一夕に獲得したり蓄積できるものではない。もし自治体が文化振興の目的を達成しようとするならば、それにふさわしい人材を官民を問わずに招請してホールの運営を委託すべきであろう。しかし現実には、さきにあげた引用にも見られるように、文化会館にはしばしばその管理・運営には適任とはいえない「市のOB」が管理職としてつとめている。これにつ

いては、森も、多くの文化会館において退職者ないし退職間際の「管理職が最後の花道ということで館長になっている」と指摘する。また、住友生命総合研究所が1982年に文化庁の委託を受けておこなった『我が国の芸術文化の動向に関する調査』によれば、調査票に回答を寄せた全国1101館の公立文化ホールの館長のうち公務員が約70パーセント、退職公務員が23パーセントを占めており、「音楽・演劇関係者」はわずか0.4パーセントに過ぎない⁽³⁰⁾。

そして、自治体の文化ホールで仕事をしてきた芸術関係者の多くは、そのような経歴の館長たちが文化ホールを運営する上での知識や能力において決定的に欠けている人々であるという事実⁽³⁰⁾に否応なく気づかされてきた。如月小春は、これについて次のように語っている。

自治体の文化事業の現場担当者は、辞令でそこに送られ、また去っていく人がほとんどで、専門的な知識などあまりない方が多い。これは私の実体験だ。立派な建物とは裏腹に、芝居などここ何十年も見たことがないと豪語する責任者⁽³¹⁾が、フカフカした立派な椅子に座って名刺を差し出されたりする。

また、文化行政にも詳しいある文化事業関係者は、次のように語ってくれた。

行政の中でも唯一その言葉「[芸術については知らない]というような発言」を許されているのは、ホールだけです。たとえば、税金の方にとったりと色々な重要ポストに行った人たちがふんぞり返って「わたし、税金の事はよく分らないんです」って言って名刺出したら、「こいつ、馬鹿か」と思いますよね。「道路ってどうやって出来てんですかね」って道路部長とかが言ったら、「信用していいの、こいつ」と思うでしょう。文化だけは、「わたし、文化に弱くて」とかって言えるんですよ。……それが許される唯一の部署ですよ。⁽³²⁾

問題は、館長だけに限らない。右にあげた『我が国の芸術文化の動向に関する調査』によれば、公立ホールの常勤職員の数じたいが平均でわずか9人に過ぎない。しかも、多くの公立施設ではホール職員には一般職の行政官があてられている。日本演劇教育連盟が92年に行った調査もほぼ同様の結果を示しているが、その調査対象となった公立ホールのうち企画担当者をおいていないホールがほぼ半数の45パーセントに及んでいる⁽³³⁾。つまり、これらの職員のほとんどはホールという^{（33）}建物の管理要員として存在しているのであり、そのハコを使ったソフトの展開のための人材ではないのである。

これらの事実は、さきにあげた、公立ホールで行われる自主事業の数が極端に少なく、ほとんど貸し館、すなわちどこか他の場所で作られた作品を上演するに際して場所を提供する場としてしか機能していないことを示すデータや資料と符合する。これは、西洋諸国における状況とはきわめて対照的である。すなわち、西欧においては、公立の劇場やコンサートホールの運営は芸術に関する知識と素養を備えた人々の専門職的業務としておこなわれ、それらの劇場やホールは、芸術作品の発表の場としての上演機能だけでなく、⁽³⁴⁾ 作り手の側の人材育成と観客育成という、芸術のインフラを支える他の2つの機能を果たす場として存在しえているのである。

演劇の世界では劇場のことを劇場をことをよく「小屋」と呼ぶ。公立ホールが貸し館としてしか機能していないということは、これが「貸し小屋」でしかないという事を示唆する。じっさい、日本の舞台関係者にとっては、公立ホールに限らず民間のホールも使用料金をとって上演をおこなわせるだけの貸し小屋でしかないことが日本における芸術のインフラの現状に対する不満の最も大きなものの一つであった。もっとも、公立ホールの場合は、しばしばその「貸し小屋」ですらない。というのも、小屋という呼び方は、既に劇場がハードとしての機能に加えてそれを舞台芸術のた

めの施設＝小屋として運営していく上で必須となるスタッフの知識や技術が蓄積されていることを前提とするからである。その点において、民間ホールの場合には、少なくともホール担当者にはある程度の知識や技術の蓄積があり、劇場を小屋として機能させているのであるが、公立ホールの場合には、それすらも無いことが多いのである。

日下令光は、20年近く毎日新聞で演劇セクションを担当してから、日本舞踊協会事務局長を経て1981年に厚木市の文化会館館長に就任した当時の体験について、次のように述べている。

……公務員感覚からすれば、会館は公共の施設であり、そうした施設一般と何らかわりはない。公立文化施設→会館→劇場→小屋という文脈は、一概には通じないところがある。私は館長就任直後、1400の客席のあるホールを無意識のうちに小屋というようない方をして、職員に少なからざるカルチャー・ショックをあたえていたことをあとで知った。だがいまでは知らないうちに、全職員が「お疲れさま」という劇場人用語を何の抵抗もなく使っている⁽³⁵⁾。

日下と厚木市の職員とが相互にカルチャー・ショックを体験した頃から既に20年近くの歳月が経過しているわけであるが、事態はさほど好転していないようである。前編であげたように、1997年におこなわれた調査によれば、自主事業と共催事業が行なわれているのは年間に18日程度に過ぎないのである。これは、まだまだ自分が担当するホールを「小屋」ではなくむしろ式典などをおこなうためのハコとしてしか認識していない職員の方が多いことを示している。

自分の担当する施設をハコとしてしか認識できない職員が大多数であることは、文化ホールの運営にあたる組織がその目的という点だけでなく管理・運営のための技術という点で致命的な問題を抱えており、意思決定が

ゴミ箱のプロセスになりがちであることを示唆する。「バック買い」と呼ばれる慣行は、このホール運営におけるゴミ箱的な意思決定プロセスを如実に示す現象である。「バック買い」ないし「パッケージ事業」というのは、外部の芸術団体や芸能プロダクションによって企画された催しを実際の入場料収入とは無関係に上演料を支払うという契約内容で一括方式で購入する事業のやり方である。バック買いにあたっては、芸術団体やプロモーターなどから提供された情報（公演名とその内容、公演所要時間、費用など）をもとに公文協が1976（昭和51）年度から発行している公演一覧表である『公演事業資料』をもとにして文化事業の担当者が購入を決めるというパターンが最も一般的である。さきにあげたように、ホールの運営状況に関する実態調査によれば、ただでさえ少ないホールの「自主」事業の中でこのパッケージ事業は実に6割以上を占めているのである。

もちろん、パッケージ事業それ自体に問題があるわけではない。芸術団体の東京圏一極集中が紛れもない事実である以上、パッケージとして構成された良質の内容の公演を慎重に選定してそれを市民に提供することは市民ホールの重要な役割の一つであろう。ところが、実際におこなわれるバック買いの中には、担当者が実際の公演内容についてほとんど情報を持っていない状態で、ほとんどプロダクションの言いなりで購入したり、毎年予算編成時期の8月に発行される『公演事業資料』に掲載されている1,2行程度の情報のみをもとにして、いわばカタログ・ショッピングないし通信販売のような形で購入するケースが少なくない⁽³⁶⁾のである。

つまり、文化ホールの建設じたいの場合とまったく同じように、そのホールの中で行われる事業もまた、それぞれ独自の流れを形成している予算という解決策と「自主事業」の実施という目的とが偶発的に合流してなされるゴミ箱的な意思決定プロセスによって実現されているのである。そして、この場合、アナーキー的組織の特質の一つである技術や知識の欠如が、

その重要な背景としてあることは言うまでもない。

（5）流動的な参加者

1992年からはじまった公文協（全国公立文化施設協会）による「アートマネジメント研修会」と自治省系の財団法人地域創造によって1994年に開始された「ステージラボ」は、このような事態に対応し、また文化行政そのものに対する関心の高まりを背景として、文化施設を活用した文化事業のプロデュースとマネジメントの知識や技術を修得させることを目的として行われてきた自治体職員（自治体系の財団職員を含む）向けの研修事業である。同じような研修は、自治体単位でも実施されており、芸術文化交流の会がおこなった実態調査によれば、1996年までにこのような調査を行った自治体は都道府県のレベルだけでも20以上にも及ぶものと推測される。⁽³⁷⁾ これらの研修事業は、文化施設運営にとって必要な技術や知識あるいはセンスを磨く上で一定の成果をあげてきたものと評価できる。特に、日頃芸術公演それじたいにふれる機会の少ない東京以外の地域の自治体職員にとっては、またとない研鑽の機会となってきたと言えよう。

しかしながら、多くの自治体は一方ではアートマネジメント研修という斬新な研修システムに職員を派遣しながら、他方では折角その研修で知識や技能を身につけた職員の人事に関しては、従来のローテーション・システムをほとんどそのまま適用するという、まさに増分主義的な人事管理をおこなってきた。すなわち、地方公共団体の職員は定期的に異動するのが典型的なパターンであるが、文化担当職員についても、期間としては3年以内が約43パーセント、4、5年で残りの49パーセントが異動してしまい、6年以上はほとんど例外といえる現状なのである。⁽³⁸⁾ 芸術文化行政のように、他の行政領域にもまして知識やノウハウの蓄積が必要とされしかも地域住民や芸術団体との人的なつながりが大きな意味をもつ分野においてすら、

この方針が適用されているため、せっかく文化事業のコツがのみこめ芸術団体とのコネクションが出来た段階で異動という事態が稀ではないのである。極端な場合には、アートマネジメント研修を受講した直後に芸術文化⁽³⁹⁾とは全く関係のない部署に配置転換されるという事すらある。

ある行政関係者の話によると、この一見きわめて不条理な展開になってしまうのは、アートマネジメント研修プログラムに職員を派遣することについての意思決定、あるいはまた、研修プログラムの創設そのそのものについての意思決定の背景に文化施設運営の現状を改善しようとするという目的とはほど遠い動機づけが存在することが多いからだという。それは、ある時には、他の自治体との横並びであり、また別の時には、役所においては予算を通すこと自体が自己目的化しており、予算の時期に流行りのアートマネジメントに職員を派遣するという要求を出すと通りやすいという理由だけで出してみるという場合もあるのだという。じっさい、都道府県主催のアートマネジメント研修会の中には、2,3年実施されただけで終了してしまったものも少なくない。

つまり、文化施設のアナーキー的側面を改善する効果をもたずの研修においてすら、「政策の大枠に関する決定においてはゴミ箱のプロセス、実施局面では増分主義」という典型的なパターンがあらわれているのである。また、このような人事システムは、文化行政のアナーキー的性格を改善しないだけでなく、「流動的な参加者」というアナーキー的組織に特有のもう一つの性格を温存することにもつながってくる。すなわち、文化事業の担当者は、必ずしもその業務に対する適不適という判断規準ではなく単に人事ローテーションのめぐりあわせで、ある場合には文化ホールの運営の現場の担当となり、またある場合には最終的な意思決定権をもつ部長や館長の役職につくことになるのである。そしてまた、ある文化事業のプロジェクトの途中で辞令一つで別の部署に移っていき、それによってそ

のプロジェクトの方針や性格が変わってしまうこともたびたびある。このような流動的な人事パターンは、多くの面で永年の積み重ねやネットワークの形成を必要とする文化事業にとっては最もふさわしくないものであると言えよう。

あとでみるように、最近では、このような問題に対する反省をふまえて文化振興財団などを設立した上でそこに文化ホールの運営を財団に委託するような自治体も増えてきた。そのような場合は職員の「プロパー化」が進み、任期も比較的長くなっている。これは、人事面における増分主義からの一歩前進であると言える。もっとも、一方でこのようなところでさえ、最終的な意思決定権を握る部課長クラスについては2,3年単位の人事ローテーションが組まれている自治体からの出向者がつとめているケースが少なくない。

（6） アナーキー的組織と無法状態

アナーキー無政府状態は、無法状態でもある。自治体を文化ホールの建設や運営をはじめとする文化行政に関して「目標のあいまいさ」「不明確な技術」「流動的な参加者」という3つの特徴をもつアナーキー的組織にしてしまっているもう一つの根元的な理由に、文化会館に関する法的根拠の欠如ないし既存の法律と実態とのあいだの不適合がある。実は、文化政策ブームの中で全国各地の公立文化ホールで展開されている文化事業の中には厳密な意味では既存の法律に抵触しかねないものが数多く含まれているのである。

いうまでもなく、行政組織においては何らかの法を根拠として目標を設定しそれに沿った施策を展開していかなければならない。社会生活上どうしても必要なものでありながら根拠となる法律がない場合には、それをつくるのが立法府たる議会の責務でもある。じっさい、学校や病院などほとんどの公立施設に関しては該当する法律があり、文化施設についても図書

館については図書館法、博物館および美術館については博物館法が存在し、それぞれの施設がおこなうべき機能や目的が明記されている。また、それぞれの事業を遂行するための専門職としての司書や学芸員についての規定も設けられている。図書館法も博物館法も1949年に制定された社会教育法にもとづいてそれぞれ1950年と51年に個別の法律として制定されたものであるが、文化会館についてはその設置や事業内容およびその事業を遂行する上での専門職に関しても個別の法律は制定されず現在にいたって⁽⁴⁰⁾いる。また、芸術振興法あるいは社会教育法の上位にあたる教育基本法に相当する「文化基本法」を制定すべきだという議論はかなり以前から存在するが、現在にいたるまで実現しておらず、音楽のみを対象にした「音楽振興法」が1994年に制定されているに過ぎない。

それどころか、現在のところ公立施設の建設と管理・運営に関する実質的な根拠となっている地方自治法には、その解釈次第によっては本格的な芸術文化事業を展開する上で抵触しかねない条項が含まれている。すなわち、文化ホールは、地方自治法からみれば第244条の「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」を根拠として設立されているが、同条にはさらに次のような2つの規定があるのである——「正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」(第2項)、「住民が公の施設を利用することについて不当な差別的取り扱いをしてはならない」(第3項)。さらに同条の2の2項では、長期かつ独占的な利用をさせようとする時には議会で出席議員の3分の2以上の同意を得なければならないとしている。

つまりこの規定を機械的に解釈すれば、形式的平等と機会均等主義が原則なのであり、どんな催し物であろうとも法律上断ることは難しく、逆に特定の芸術団体が稽古期間も含めて長期間にわたって劇場を使用することも出来ないことになってしまう。じっさい、多くの文化ホールでは、施

設使用申請の受付の際には使用予定の一定期間前（1年であることが多い）に役所の窓口に並んで先着順ないし抽選で行われている。

これについて、米屋尚子は次のように指摘している。

〔自治法 244 条の規定によれば〕施設の貸し出し窓口にいる行政官は、規定にのっとって、プロの芸術団体にもアマチュアの団体にも、はたまた政治集会にも宗教団体にも、同じ条件を提示して貸し出して事故がなければそれで職務を全うしていることになる。施設管理者なのだから、一般職の行政官で担当できると考えられてきたのだし、例えば舞台装置の搬出が大変だからと、貸出し期間の延長を黙認することには、職務上求められていることではない。最近では自治体によっては条例で定められて芸術文化振興のために専有使用を認める施設もでてきたが、まだまだ圧倒的多数が行政官の裁量によって、芸術鑑賞の場にふさわしい否か、左右されているのが現状だ。

東京文化会館の副館長であり公文協の常務理事でもある鈴木渥二郎が指摘するように、自治法の通説的解釈には、「合理的な差別的取り扱いは当然許される」としており、また制限されるべき独占的な利用とは「当該公の施設の目的を実質的に逸脱する使用の場合をいう」とあり、柔軟な運用が可能であるはずのものである。しかし、現実には、機会的平等主義の方針がとられ、また、長期かつ独占的な使用は許されないため特定の音楽団体や劇団が公立施設を拠点として活動するようなことは困難であるという解釈にもとづく慣行が一般的であった。⁽⁴¹⁾

つまり、文化政策ブームの中で特定の芸術ジャンルに特化したホールの数が増えてきたとはいえ、役所の窓口というストリートレベルの官僚制のレベルでは従来の形式的平等主義と機会均等主義的な解釈を踏襲した前例墨守のないし増分主義的な慣行がとられるのが一般的だったのである。⁽⁴²⁾ 多目的ホールの多くが何の目的にも立たない無目的ホールであったように、

形式的平等主義が原則の「みんなのためのホール」は、結局は誰のためのものでもないホールになってしまう可能性が高い。以上のような慣行が支配的になる現行の法体制のもとでは、自治体が建設し運営した文化会館は、「公立」ホールではあっても真の意味での「公共」ホールにはなりえない確率はきわめて高いと言えよう。

かくして、法律制度の不備は一方では全国の自治体が80年代以降次々と建ててきた文化ホールを、どのような目的にもとづいて施設を建てるのかも明らかでなければ(Why)、その施設を使って何をどのようにやればどのような成果を生み出せるのかも明確ではなく(WhatとHow)、さらにそれらの事項について誰がどのようにして決めるのか(Who)もあいまいなままに意思決定が行われる無政府的な施設にしてしまう上で大きな影響を与えてきた。しかし、他方では、法制度の不備は、それらの施設を基本的に過去に誰かが何らかの目的でその当時の知識や技術をもとにして作り出した現場の慣行を越えない範囲での変化しか認めない増分主義が強固に支配する施設にもしてきたのである。⁽⁴³⁾

(7) 対症療法から「根本治療」へ

高級ホテルとも見紛うばかりの外観を誇り最新鋭の医療機器や快適なロビーや病室設備も備えながら、そこで医師や看護婦の役割を演じているのは、全くの素人がごく短期の研修を受けただけの者でしかない。それでもある程度の現場経験を積んだと思ったら、またある日突然辞令一本でそれまでの蓄積が全く生かせない経理部門や庶務部門に異動させられてしまい、再びまったく医療経験の無い素人が医療現場に配置されてくる……。このような病院に誰も入院したいとは思わないに違いない。もし不幸にもこのような病院に収容されるような事になってしまったら、それは不条理ないしホラー・ストーリー以外の何物ではないだろう。しかし、全国の文化

ホールが置かれている状況は、まさにこのような病院に近いとは言えないだろうか？

不思議なことに病院の場合であったならば不条理であり現実にも到底ありえない事態が文化ホールの場合にはごく普通の慣行として通用している。たとえば、病院の場合だったらたまたま予算があったからといって病院を建て、初年度は開院記念ということで必要もない薬品や医療機器を大量に買い込み、2年度以降は、病院の建物維持のためにかろうじて必要な予算だけを確保するようなことは考えられない。しかし、文化ホールはまさにそのような経緯で建設され、オープニングの記念行事が終わった後には施設維持と年に数回、数日間だけおこなわれる「自主事業」のためだけの予算が確保されているに過ぎないことがよくある。しかも、この「病院」の果たすべき目的が病気の治療や健康の回復にあるかどうかすら明確ではなく、また、病院設立やそこでおこなわれる医療行為についての法的根拠もあいまいなのである。

もしこのような「病院」が実在するとしたら、病んでいるのは病院に収容されている患者ではなく、むしろその病院の組織と医療制度そのものであると言えよう。これは自治体の文化ホールの建設と運営に限ったことではない。あえて極論すれば、日本の場合、国によるものも含めて文化行政一般が文化振興に関する基本的な理念や知識を欠いたまま旧来の発想と手法および組織構成によっておこなわれる「対症療法」⁽⁴⁴⁾に過ぎないものに終始してきたと言えよう。もちろん、国や自治体は、ある時には新しいタイプの助成金の創設や壮麗な文化ホールの建設といった、一見斬新な文化振興のアイデアにもとづく大がかりな「手術」とも見えるような対策をほどこすこともあった。しかし、その「予後」の過程においては、相変わらず根本治療とはほど遠いその場しのぎの対症療法のような施策を繰り返してきたのである。その意味で、急激な変化をともなうゴミ箱モデル的な意

思決定プロセスと実施局面における増分主義的な傾向は、同じコインの裏表のような関係にあると言えよう。

「政策の大枠に関する決定においてはゴミ箱のプロセス、実施局面では増分主義」というパターンが芸術文化振興基金についてもあてはまることは既に見てきたが、同じようなパターンは、国家が建設した巨大な文化ホールとも言える新国立劇場の建設とその後の運営の経緯にも見られる。同劇場が開場したのは、1966年に国立劇場の開場直前に衆議院の付帯決議として「伝統芸能以外の芸能の振興」をはかるために必要な措置を講ずることが決められてから実に30年以上もの歳月が経過してからである。設立趣意書の文章とは裏腹に、そのあいだ、「何のための国立劇場か」という問題は明確になってきたとは言い難い。また、国立劇場というものがどのようなプロセスを経て何を達成しようのかについてもいまだに模索が続けられている。そして、この30余年のあいだに国立劇場に関わってきた膨大な数におよぶ芸術関係者や建設関係者、財界関係者を中心とする民間の委員や文化庁や建設省の官僚の顔ぶれはきわめて流動的なものであった。

結局、公立文化ホールと同じように、日本の政府が建てた新国立劇場もまた、きわめて無政府的な組織過程を経たゴミ箱モデル的意思決定のプロセスを経て初台という土地が選定され、また、空中権の売却と東京オペラシティとの一体開発という一種の奇策によって「ひょうたんから駒」のようにして生まれた巨大なハコとしての性格が濃厚なのである。そして、一方では劇場の管理運営と既存の舞台芸術界との調整という2つの大きな問題について十分な検討を重ねることなく見切り発車のような形で出発し、国立劇場を改組し芸術文化振興基金というきわめて性格の異なる組織を同居させた日本芸術文化振興会が直接劇場の運営にあたる新国立劇場運営財団の上部機関になるという、増分主義的な構成になっている。

以上のような国や自治体の文化行政のあり方が不条理かつある意味で病

理的であることは言うまでもない。事態の改善には、「病因」についての徹底的な解明と大手術にも匹敵する根本的な治療が必要であろう。そして、欧米とは異なって日本のように行政の側に芸術や文化といった領域に関する知識や技術の蓄積も人材も決定的に不足しており、市民や民間の芸術団体の活動が芸術を支えてきた社会の場合には、その根本的な対策には民間への大幅な権限委譲を含む施策が必要になってくるだろう。じっさい、これまで各地の文化ホールや文化振興策の成功事例——水戸芸術館、岸和田「まどかホール」、世田谷パブリックシアター、金沢市民芸術村など⁽⁴⁵⁾——とされてきたものの多くは、ホールの建設とその後の管理・運営あるいは政策策定に関わる一連の意思決定プロセスのどこかの時点で行政側の決然たる意思決定があり、安易な「民活」導入とは対照的な民間への大幅な権限委譲を含む施策がとられている。

じっさい、文化政策ブームという大手術を経たおびただしい数の文化都市を擁する文化国家として再生したかのように見える日本において、芸術と社会のあいだの関係は相変わらず幸福なものであるとは言えないが、これはとりもおさず、公的セクターと民間セクターの役割分担の組み替えという根本治療をほんらい必要とするはずの文化政策が現実にはその場しのぎの対症療法にとどまっているからに他ならない。そして、多くの場合対症療法に過ぎなかった文化政策がしばしば唐突な展開を示していった背景には、これまで周辺的な位置づけしかされてこなかった芸術文化が社会全体の構造転換の中で急速にクローズアップされてきたという事情がある。佐藤信が指摘したように、「お役所」が変わったようでいて実は本質的なところでは全く変わっていないように見えるのも、一種の「危機」ともいえるその社会全体の変化に対して行政が真正面から取り組んで対処することを避け、その場しのぎのやり方で処理しているからに他ならない。

それにしても、国民の芸術鑑賞に対するニーズも芸術的素養も決して高いものであるとは言えない日本社会にあって、なぜ行政機関はいわば自らにとって最も不得意な領域であると言える文化行政という分野に手をそめるようになっていったのであろうか？ 既にみたように、文化国家と文化都市の建設という物語はこの問いに対する納得のいく答えを提供するものではない。土木行政の順番や他の自治体との横並びという動機づけによる説明は、多目的ホールを中心とする文化ホールの建設に関しては一定の答えを与えてくれる。しかし、それは専門ホールの建設や芸術文化振興基金やアーツプラン 21 の創設など 80 年代から 90 年代にかけて展開された芸術活動に対する積極的な施策の背景については満足のいく答えにはならない。

4. 文化政策ブームの一般的背景

(1) 経済のソフト化とサービス化

文化政策ブームの重要な背景となり、また佐藤信が「危機」とよび、「なにかが壊れはじめている」兆候としてとらえた社会変化と、「ソフト化」や「サービス化」と呼ばれる経済・産業構造の転換および企業構造と人々のライフスタイルの変化とのあいだには密接な関連がある。社会構造のさまざまな局面に見られるこれらの変化によって、これまで日本社会の中で周辺的な位置づけしか与えられてこなかった芸術をはじめとするいわゆる「文化」の存在が否応なしにクローズアップされてくることになっていったのである。

『文化の時代』は、全 9 冊からなる一連の大平首相政策研究会報告書の第一冊目である。中曽根康弘首相時代（1982 年 11 月～87 年 11 月）の 1983 年 8 月に出された『ソフトノミックス——経済の新しい潮流——』は、それら報告書のうち「文化の時代の経済運営研究グループ」をは

じめとする5冊に盛られた問題意識や内容を引き継ぐような形で構成され、「ソフト化」「サービス化」と言われる経済構造の変容を中心課題において、その現状分析とそれを踏まえた経済政策・経済運営のあり方を提言するという内容となっている。大蔵省では、さらにこの報告書を踏まえて30以上の研究チームからなる「ソフトノミックス・フォローアップ研究会」を組織し、その研究成果は84年から87年にわたって全37巻からなるシリーズとして発表されている。それは全体として、ソフト化時代の企業構造や産業組織あるいは国際貿易といった問題から家庭・文化・教育や「人間性」そのものに関わる問題までをも包含するきわめて広範な領域をカバーするものとなっている。

『ソフトノミックス』の中で、ソフトノミックスとは、経済（エコノミー）の原語である「オイコス・ノモス」にならって「社会・経済の構造変化が要請するこれからの経済政策・経済運営のあり方」を示す造語であり、その基本的考え方は「生活の質の向上を目指し、精神的・文化的満足を求める人々の要請に応えるために、市場の機能や市場の領域をできるだけ拡大し、民間経済の活力を引き出していくこと」（強調筆者）と定義されている⁽⁴⁶⁾。そして、この精神的・文化的満足ないし「精神的・文化的豊かさ」を求める「人々の要請」の高まりを示す根拠としてあげられているのが、例の、総理府のおこなってきた国民生活世論調査なのである。

これまで見てきた公文書と同じように、『ソフトノミックス』からは、その著者としてあげられている「経済の構造変化と政策の研究会」のメンバーが、精神的・文化的豊かさという言葉で具体的にどのような状態を想定し、また、それを実現するための施策とそのような「豊かさ」とのあいだにどのような因果関係を想定していたかについては必ずしも明らかではない。しかし、彼らが1983年の段階でソフトノミックスないし「ソフト化」「サービス化」という言葉で表現しようとした経済構造の変化は紛れ

もない事実であり、現在もその傾向は続いている。『ソフトノミックス』が発表された当時の第3次産業の就業人口は55パーセントであるとされている。高度経済成長がはじまった頃には第3次産業の就業者は36パーセント前後しか占めていなかったことを考えるとこれは非常に大きな増加であるが、国勢調査によれば、その比率はその後さらに増大し1995年には約62パーセント（3964万人）とはじめて6割を越えている。しかもその前年の94年にはその内のサービス業の就業人口が1542万人と製造業の1496万人をはじめて越えている。そして、1997年には、サービス業が1648万人に対して製造業は1442万人とその差はますます拡大している。さらに、そのサービス業の中でも、1985年から95年までの10年間で事務所関連サービス（61パーセント増）、社会福祉関連サービス（47パーセント増）について高い伸び率を示しているのは、余暇関連サービス（38パーセント増）⁽⁴⁷⁾なのである。

この就業構造の変化は、いわゆる情報化やサービス部門の拡大といわれる個々の企業構造の変容にも対応している。すなわち、企業が力点を置くポイントが資金面でも人材面においても、技術革新や設備投資を通じた生産性向上という旧来のモノづくりを主体とした生産部門を中心とした体制から、研究開発やデザイン開発あるいは販売など技術部門や管理・事務部門中心の体制へとシフトしているのである。製品じたいも、かつてのマスプロダクション中心であった時代から、多様な消費者ニーズに対応した他品種少量生産の商品が増加している。市場構造においても、モノ離れとサービス志向が顕著になり、また消費性向の多様化が目立つ。

(2) 総合政策としての文化政策とその問題点

民間セクターであるこれら産業、企業、市場における変化は、それぞれ何らかの意味で文化に関わるものである。同じように、公的セクターにお

いても、道路や下水道の整備などいわゆる都市化が進んだ社会における市民生活の最低条件としての「シビル・ミニマム」を越えた都市の景観やアメニティ（快適性）など地域環境の質への関心や生涯教育への住民への関心と需要の高まりへの対応が要求されるようになってきたが、これらもまた、芸術や文化と密接な関連性を持つものである言える。特に、再開発を中心とした都市計画、あるいはまたモノづくりの拠点が海外に移っていき第1次産業や第2次産業を中心とする地場産業が空洞化した後の観光業などのサービス業や知識集約型の産業などの導入による地域経済の再活性化という行政の分野では、否応なしに「文化」が浮かび上がってくることになる。これらの動向にともなって、文化政策を都市計画や経済政策など他の公共政策と統合した総合政策的な分野として位置づける動きも出てきた。

言うまでもなく、都市計画や経済政策は、公的セクターと民間セクターが出会う政策領域でもある。つまり、「文化」は、異なる政策領域をつなぎ合わせるだけでなく公的セクターと民間セクターが出会う政策領域でもあった。文化政策研究者の河島伸子が指摘するように、このような経済のソフト化・サービス化を背景とした文化政策と他の公共政策との融合の傾向は先進国共通のものであり、文化の問題がクローズアップされてくるのは、いわば必然的な帰結であったとさえいえる。

じっさい、文化について関心を寄せてきたのは、自治体や文化庁だけではなかった。外務省、自治省、通産省などをはじめさまざまな官庁が文化振興に関わる実態調査や需要調査を行い、また、外務省は1972年に国際交流基金を、自治省は1994年に地域創造を設立して、文化振興に関わる事業や助成活動をはじめている。

河島が指摘するように、問題は、この未踏の政策分野でありまた複雑な問題を含んでいる領域をカバーできるような広い視野と知識を持つ人材が決定的に不足していることであり、また、そのような複雑な問題を体系化

できるような理論や知識および技術それ自体が未発達であるということであった。1990年代に入って、芸術経営学（アートマネジメント）や文化行政関連の書物が盛んに出版されるようになったが、日本における文化政策の歴史や現状およびその法理的根拠などを概観した最初の書物である『文化政策概論』が元文化庁の文化普及課長であった根木昭らによって発行されたのはようやく1996年になってからのことであった。根木らは翌1997年には、同書の姉妹編のような形で文化会館の歴史と現状を通覧した『文化会館通論』を出している。現在のところ、文化政策や文化会館の問題について通覧できる書物は、この2冊しかないと言ってよい⁽⁴⁹⁾。

既にみたように、1990年代初期にはじまったアートマネジメント研修事業は、このような理論的、技術的蓄積の欠如という問題に対応したものであるが、1992年に発足した文化経済学会もまた、文化行政における理論的整備の必要を背景としているものであると言える。すなわち、この学会は、文化に対する公共投資と民間投資の拡大を背景として、その理論的根拠や理念を明らかにすることを目指して発足したものであり、大学や研究所に属する研究者だけでなく、芸術関係者、行政関係者、建築関係者、そして行政や民間の文化関連事業の調査やコンサルティングに関わるシンクタンクやコンサルタントの関係者、などから構成されている。

もっとも、文化行政を理論化し体系化しようという試みがそれ以前になかったわけではない。1980年代に本書でいう文化政策ブームが始まる以前にも、既に1970年代には主に関西の自治体の試みを端緒とする文化行政推進の動きは、1977年に神奈川県呼びかけではじまった「全国府県文化行政連絡会議」やその後につづく79年の全国文化行政シンポジウムなどを契機として全国に広がっていき、一種の文化行政運動の様相を呈していた。神奈川県文化室主幹や自治総合研究センター研究部長などを歴任した首都圏文化行政研究会代表をもつとめた森啓と法政大学教授の松

下圭一を一種のイデオログとし「文化に行政を、行政に文化を」をキャッチフレーズとするこの文化行政推進運動の基本的発想の中には、「文化」を切り口ないしキーワードとして行政の縦割り主義を克服し総合行政に転換し、また市民参加の道を積極的に開いていこうという「行政の文化化」⁽⁵⁰⁾という概念が含まれていた⁽⁵¹⁾。その意味では、当時としてはきわめて斬新な発想を含む運動であり、また、各地での先進的な実践の理念的根拠となり、さらに1980年代後半の文化政策研究につらなる一つの潮流になってきたという点で少なからぬ意義を持っていたと言える。しかしながら、この運動は行政関係者を中心とした運動にとどまったきらいがあり、経済学者や法学者などを含むより広い範囲の研究者や民間業者や芸術関係者が関与し、また海外での動向との比較をも含めて文化政策と文化行政についての検討が始まったのはむしろ1990年代に入ってからであり、その歴史はきわめて浅いものである。

行政文書の中にいまだに「物の豊かさと心の豊かさ」あるいはまた「文化の発信」というような、その内包も外延もあいまいな用語が使用され続けているのは、このような文化政策と文化行政に関する知識や理論の欠如を露呈するものであると言えよう。総合政策としての文化政策がカバーする幅の広さを示せるという一点のみに関していえば、「文化の時代」や「心の豊かさ」あるいは「文化発信」というような、いかようにでも解釈が可能なキーワードは、たしかに恰好の言葉である。しかし、言うまでもなく、ある特定の政策が総合政策としての性格をもつということと、その政策じたいの意図や具体的な目的あるいはそれを達成するための技術や知識があいまいなままで放置されるということとは全く別の問題である。既に指摘したように、「心の豊かさ」や「文化発信」は、文化行政を実施するにあたって、その実際の意図を糊塗したり、あるいはその意図事態が曖昧なものであるためにゴミ箱モデル的なプロセスによって意思決定がされ

ていることを隠蔽するために用いられてきたのである。

さらに事態を悪化させてきたのは、行政組織における文化部門の相対的な位置づけの低さである。文化庁じたいが教育行政を中心とした巨大な現業官庁である文部省に外局としてぶら下がる形で存在する外局でしかないが、これに加えて、予算面でも人員数の面でも7割以上を占めるのは文化財保護関係の事業なのである。自治体の場合、文化担当セクションの多くは教育委員会の文化課ないし首長部局の生活文化課や文化振興課であるが、どちらの場合も、しばしば依然として相対的にかなり周辺的な位置にとどまっており、文化行政の担当になることを一種の「左遷」と受け取る職員も少なくないという。また、既に述べたように、文化振興法ないし文化基本法という文化振興の根拠となる法律が欠如していることも政策理念を支える論理構築の基盤を脆弱なものにし、ひいては文化担当セクションの立場を相対的に弱いものにしてしている。

つまり、文化の時代と言われ、また実際に社会全体の動向からすれば最も重要な位置づけになるべきであるとさえ言える文化担当部局が、結局は、行政組織全体の中で周辺的な位置づけのままにとどまり、独自の政策領域とそれに対応した確固たる組織基盤と法律的根拠を確立出来なかったのだと言えよう。したがって、総合政策としてのビジョンを提示するどころ、逆に、文化政策の実施においては、多くの場合、土木行政、余暇行政、社会教育（とりわけ生涯学習）など既存の政策領域の枠組みと手法が援用されることになったのである。

(3) 文化行政と文化遅滞

要するに、行政には社会の大がかりな変革の動向を的確に把握し、それを理論化、体系化した上で新たな社会のあり方を文化を切り口として構築していく上での政策をつくりあげていくための知識もなければ、それを実

現していくための方法論や技術にも欠けていたのである。既に述べたように、その中でも行政担当者に最も欠如していたのは、芸術そのものについての理解と素養、そしてまた理念と目的意識であったと言える。

たとえば、神奈川県青少年センターの副館長を皮切りにさまざまなホールの館長を歴任してきた田村忠雄は、あるところで、かつて70年代当時は公文協の研究会の席上でホールの灰皿が盗まれないようにするにはどうしたらいいかという議題をめぐって一時間にもわたって議論がおこなわれた例をあげながら、次のように語っている。

つまり現在から考えたら、まったくばかみたいな話に聞こえるかもしれませんが、まずハードが建った。しかしハードの中で内容的に文化の本質は何だから、どういう方向に向けてなにをやるかということよりも、まず市民県民住民に対して、できるだけ何億のお金をかけた財産なのだから、いっぱい使ってもらおうということと同時に公有財産を傷つけられないという思いあるいは壊したり盗まれたりしないということ、誠実なる公務員の方は考えるんですね。そういうような人たちがそこに配置され、一生懸命やりますからどういうことになりますかということ、結局は、時間を守らなければならないとか、そこにある湯呑を洗ったならばちゃんと返しておけとか、とにかく物理的な管理規定に忠実になって、……他にやる仕事の積極的な目標を自分が持っていないから、誠実にやることはそこを汚したら困るとかそういったふうなことになっている面があるんです。⁽⁵²⁾

もっとも、これは行政関係者に限ったことでは無い。民間企業の側にも、文化事業を積極的に展開していく知識、理論、技術の蓄積は欠如しており、そのための人材も少なかった。たとえば、現在東急文化村代表取締役副社長である清水嘉弘は、文化村の担当を命ぜられた時のことを述懐して次のように語っている。

私自身、大学を卒業してから39年、百貨店人として懸命に働きつづけてきた。文化事業においては全くの素人。そんな私がある日突然「文化村をやれ」と言われたのだ。「モノ」を売ることに日々腐心してきた私が「きれいな花(文化)」を咲かす仕事をやりおおせるかどうか、百八十度発想の転換をつきつけられることになる。⁽⁵³⁾

明確な理念や目的意識の欠如と知識や理論や技術の欠乏は、行政や民間あるいはまた両者が共同でおこなう文化関連事業をめぐる組織的意思決定を無政府的な性格のものにしていくことになった。ハコもの行政としての公立文化ホールの建設はその典型的なあらわれの一つであるが、民間主導でおこなわれたホール建設ラッシュにもまた同じような傾向があった。

そして、1980年代後半から90年代初頭までのいわゆるバブル経済は、このような傾向にさらに拍車をかけることになった。すなわち、解くべき「問題」を求めてさまよう大河のような「解決策」の流れが忽然と出現したのである。それ以前の時期にも、それほど確たる理念や目的意識もなしに文化への投資は続けられていたが、バブル経済による税の自然増は新たな公共資金の投入先の模索を生みだし、同じように民間の場合も余剰資金の増加を背景に新たな投資先を模索しはじめることになった。そこでクローズアップされてきたのが、経済全体のソフト化、サービス化の中で注目を集め始めていた芸術をはじめとする「文化」だったのである。

とりわけ、これと前後して都市の再開発をおこなう上で文化施設を地域のイメージアップと集客のための目玉とする手法が流行ようになっていたことがこの傾向を助長した。特に公有地の払い下げや信託制度による再開発の場合には、文化施設を設けることがその条件として要求されることが多くなっていった。ある調査は、1992年までにおこなわれた、文化施設が複合された大規模都市開発事業の事例35件の概要を紹介しており、

そのうち半数以上が1985年以降に竣工していることを明らかにしているが、首都圏において85年以降に竣工した再開発事例に限ってみてもその数は20事例近くに及ぶ。これら再開発にともなう文化施設建設それじたいが文化に対する需要を喚起したことは言うまでもない。また、そのような経緯でつくられた施設は、それを生かした公演やイベントなどの文化関連の事業をめぐる市場を——一時的にせよ——活性化させていった。さらに、80年代には、そのような施設やその周辺にパブリックアートを設置する動きが本格化していった。⁽⁵⁴⁾一方、地方自治体のレベルでは、これに加えて「地域起こし」の手段として新たに文化がクローズアップされてきたことも忘れてはならないだろう。第1次産業や第2次産業が低迷している中で、観光を中心とするサービス業が重要性を高めていったのである。

佐藤信が文化をめぐる行政の対応の変化の背景について推測する中で「危機」という言葉で表現し、また「何かが壊れはじめている」兆候としてとらえたものは、おそらくは、このようなソフト化、サービス化を中心とする新しい経済の枠組みに対して、それに対応する社会と文化の枠組みが十分に構築されていないことを指しているものと考えられる。テクノロジーなどの物質文化の変化と社会通念などの非物質文化の変化の度合いにズレが生じ、社会生活にさまざまな不適合状態や混乱が生じることを「文化遅滞(cultural lag)」と呼ぶことがあるが、文化政策をめぐるさまざまな混乱は、まさに経済面の変化と社会・文化面での変化のあいだのギャップに由来する一種の文化遅滞のあらわれであったと言えよう。

文化遅滞を解消していくためには、変化の遅い文化領域の活動に関わってきた中でもより進んだ知識や技術を持っている人々やグループがそのイニシアチブをとっていくことが望ましいだろう。ヨーロッパなどとは違って日本では、行政に文化に関する蓄積が乏しく、それに対して文化活動と切りわけ芸術や芸能に関しては芸術家や興行会社あるいはまた市民のアマチ

ユア団体など民間の人々や組織によって担われてきた部分が圧倒的に大きいという事実を考慮に入れば、文化「行政」に関してはその蓄積がある民間がイニシアチブをとっていく必要がある。そして、それは「民間活力の導入」というような、経済政策主体でありまた行政主導の傾向をもつ発想ではなく、もっと大胆な民間への権限委譲をも含む官民の役割分担の転換と真の意味でのサード・セクターの導入が中心になるべきだろう。

VI. パトロネージをめぐるさまざまな問い

——行政と演劇人の説明責任^{アカウンタビリティ}——

1. 行政の説明責任

行政が大幅な権限委譲をも視野に入れながら文化振興をはかっていく上でのパートナーとすべき「民間」の中には、当然のことながら、市民や興行資本などの営利団体の他に、本書の主な対象である現代演劇系の芸術家や劇団のような非商業的な芸術活動をおこなっている芸術家や芸術団体が含まれる。一つの可能性としては、フランスなどを典型とするヨーロッパのいくつかの国や共産圏ないし旧共産圏諸国のように、芸術家や芸術団体それ自体を公務員や国立ないし準国立機関として行政組織の一部に抱えこんでこんでいく方向もある。しかし、これは、日本では歴史的に芸術活動を民間が担ってきた経緯からしても、また行政組織の肥大化を生みだす恐れがあるという点からしても、限定的なものにとどまるだろう。最も現実的なのは、既存の芸術家や芸術団体に助成していく方向であり、またそれを現在以上に拡充していく方向であろう。

行政の側にとっては、これは、文化や芸術といういわば「不得意分野」において民間の実績や蓄積を活用する、いわゆる「民間活力の導入」であろうが、非営利的な芸術活動を続けてきた芸術家や芸術団体にとっては、

公的助成の拡充は、芸術をビジネス化していくことの限界の少なくとも一部を克服する上で有望な方向であると言える。とりわけ実演芸術の中でも収益性がきわめて低い演劇に関しては、公的助成の拡大によって市場収入のみによって経済的自立と芸術表現における自由の双方をめざそうという戦略が宿命的に抱えている限界を乗り越え、平田オリザが言うように、「演劇だけを続けて、劇団ごと食べていける時代」を実現できるのかも知れないのである。

しかしながら、国家や自治体によるパトロネージの拡大は、その一方で芸術が実現すべき価値および芸術が理念として持つ「自律性」という点に関して大きな問題を含んでいる。既にみてきたように、行政はこれらの問題に関する定見を持たずに文化政策を「対症療法的」に進めてきた。これから見ていくように、芸術家や芸術団体にとっても事情は似たようなものであった。

まず第一に、人々の生活においてもあるいはまた産業構造の中でも文化なり芸術が大きな比重を占めてくるようになったとは言っても、特に芸術がその中でどのような社会的価値を実現でき、したがって公的支援の根拠となりうるのかという問題がある。既にみたように「心の豊かさ」や「文化の発信」という旧来の文化行政の物語において想定されている芸術の価値は漠然とし過ぎているだけでなく明らかな論理矛盾を含むきわめて根拠薄弱なものでしかないが、それとは別の形で提唱されてきた芸術がもつとされるさまざまな価値についてこれまで必ずしもコンセンサスなり妥協点を模索して議論が積み重ねられてきたとは言いがたいし、その実際の「効果」に関して実証的に明らかにされてきたわけでもない。

たとえば、芸術活動や芸術作品それじたいに価値を認める見解もあるだろう。これは芸術そのものに至上の価値を認めそれ自体を「目的」とみなす古典的な芸術至上主義的発想であるが、一方には、他の社会的価値を实

現する上での「手段」としての芸術の価値を強調する立場もありうる。たとえば、芸術はエンタテインメント産業や他のサービス産業などに対して先進的な「ソフト」や「コンテンツ」を生みだす研究開発的部門となりうるかも知れないし、あるいはまた芸術それじたいが雇用や入場料・観光収入を生みだす一種の産業としてもつ経済的な波及効果を強調する見解もあるだろう。さらには、芸術が情緒面での教育や福祉といった面で持つ潜在力を強調する立場もある。もちろん、芸術には国家なりある地域なりの文化的到達度と洗練の度合いを対外的に示し威信を高める象徴的な機能もある。じっさい、自治体が文化ホールを建設したり芸術行政を中心とした文化行政に力を入れてきた背景の一つには、このような芸術の象徴的な機能や経済的波及効果を通じた地域起こしの起爆剤として持つ力への期待がある。

言うまでもなく、これらのどの価値に力点を置くかによって行政による支援や行政と芸術家・芸術団体とのパートナーシップのあり方は異なってくるものであるし、支援する側（政府、自治体、民間財団、個人）の役割分担やその中でさまざまな助成プログラムの組み合わせのあり方も変わってくるものであろう。（もちろん、追求すべき価値の内容次第によっては、プロの芸術家・芸術団体への支援はそれほど必要ではなく、むしろアマチュアや市民の創造活動や鑑賞活動に対する支援に重点をおくべき場合もある。）また、当然、その助成プログラムの対象となる芸術家・芸術団体の選出の根拠そしてまた助成の実際の効果についての評価が必要になってくるし、それを国民や住民、理事会、寄付者などに対して説明する責任が生じてくる。同じようなことは、芸術家・芸術団体の側についても言える。つまり、芸術家・芸術団体の側も自分たちがどのような価値の実現を根拠として助成を受けようとするのかを明瞭にでき、また、実際にその目的が達成されたかどうかという点についての説明責任を持つことになる。

一方で芸術に対するパトロネージの拡大は、芸術そのものの存立基盤に

関わるもう一つの重要な問題、すなわち、「国家や自治体あるいは企業や財団などというパトロンからのサポートや庇護を受けながら、どのようにして表現の上での自由や自律性を維持していけるのか？」という問いを突きつけることになる。わたしたちは芸術に日常の社会生活における用途や有用性とは無縁の独自の価値を認め、「芸術は何物にも束縛されない自由で自律的な存在である時にこそ真の芸術たりうる」という考え方を広く共有している。これは、とりもなおさず、芸術が社会に対して相対的な自律性を持ち社会に対して一定の距離をとり「超社会的なコメント」を加える文化ジャンルであることによって、社会の中に埋没している限りは到底獲得できないビジョンを提供できるからに他ならない。つまり、芸術は紛れもなく社会生活の一部ではありながら、一方では常にその社会からはみ出す面をもち、時にはその社会の秩序に真っ向から対抗するような活動をおこなう可能性があるのである。

そのような性格をもつ芸術に対してパトロネージを適用することは、当然、「パトロンの庇護を受けながらそのパトロンそのものを否定するような内容を含む内容の作品」という逆説を含むことになり、それはしばしばスキャンダルの様相を帯びてくることになる。欧米におけるその種のスキャンダルの例として最も有名なものは、主にアメリカ合衆国政府の予算によって運営されているNEA（全米芸術基金）存続の危機をもたらした、1989年に起きたアンドレ＝セラーノが十字架にかけられたキリストの像を自分の尿にひたして制作した『ピス・クライスト』や写真家メープルソープによる同性愛をテーマにした作品数点を含む一連の作品の展示である『パーフェクト・モメント』をめぐる議論がある。セラーノもメープルソープも直接ないし間接的にNEAの助成金を受けていたことから、この2つの作品は両方とも連邦議会レベルでの議論を巻き起こし、NEAじたいの解体や予算削減の提案を生み出した。結果的には、これらの事件をめぐ

る議論はNEAの解体にも予算の削減にも結びつかなかったが、当時のNEA長官であったジョン＝フロムメイヤーは、その後、1992年大統領選のさなかにNEAが助成した同性愛に関するテレビプログラムをめぐる政治的キャンペーンの中でブッシュ大統領によって事実上の免職処分を受けている。⁽⁵⁶⁾

日本の場合には、1986年に起きた富山県立美術における大浦信行の版画シリーズ『遠近を抱えて』の展示をめぐる事件が代表的なものの一つである。このシリーズの中には、昭和天皇の写真に女性の裸体や人間の内臓図を組み合わせたコラージュによる作品が含まれていた。県立美術館はいったんこれを展示し購入を決めておきながら、県議会や地元紙における批判を受けて美術館の判断で非公開とし、さらには作品10点のうち作者寄贈分の6点が作者に返却され、さらには作品の掲載された『図録』の販売も停止されるなどした。⁽⁵⁷⁾

本書の主な対象である現代演劇に関していえば、これらの事件は、たとえば国家体制に対する明白な批判をその内容として含む演劇作品に対して芸術文化振興基金の助成が適用されるかという問題であり、また、新国立劇場で天皇批判を主題とした演劇公演が可能であろうかという問題にもなるだろう。⁽⁵⁸⁾

要するに、文化行政とりわけ芸術に対する公的助成を含む芸術文化行政を展開していくにあたっては、行政組織は次のような一連の問いに対して説得力のある答えを用意しておかなければならないのである。

- ・行政はいかなる理由で、またどのような形で芸術家や芸術団体とパートナーシップを組むべきなのか？
- ・どのような種類の芸術活動をおこなうなどの芸術家ないし芸術団体が、いかなる根拠で、またどのようなタイプの公的助成を受けるに値するの

か？

- ・助成によって実現されるべき価値は、実際にどの程度まで達成されたと言えるのか？

2. 芸術家の説明責任

言うまでもなく、この3つの問いは行政に問われているだけでなく芸術の側にもつきつけられている問いでもある。これまで見てきたことから明らかなように、日本の国（中央政府）や自治体（地方政府）は、これらの問いに対する知識も技術も不足していたために、文化行政に関わる意思決定に関して無政府的な組織となりゴミ箱的な意思決定をおこないがちだったのであるが、芸術家についても事情は似たようなものであった。すなわち、日本の芸術家や芸術団体は、芸術活動をおこなう上ではある程度の知識と技量をもつ「プロ」ではあるかも知れないが、その芸術活動と社会の重要な接点の一つである助成とを結びつけるロジックあるいはまた助成金を自分たちの活動に効果的に生かしていく上での知識や技術という点ではきわめてアマチュア的であったと言える。

特にこれは、現代演劇の場合のように、音楽や美術とは違って学校教育の正規の科目からも除外され、助成に関しても特定の団体がわずかの額の助成を受けていたにとどまっていた芸術ジャンルの場合には顕著な傾向であった。比較的よく知られているように、現代演劇は、公的な支援とはほとんど無縁のところでも身内的な観客層からの公演収入や自己負担によって支えられてきたのである。その意味で1990年代に立て続けに具体化した自治体の芸術振興予算や芸術文化振興基金やアーツプラン21あるいは新国立劇場は、多くの演劇関係者にとっては「棚ぼた式」（演劇評論家・衛紀生の表現）に急激に登場した新たな資源であると言える。それは、活動のための資源が決定的に不足していたというところに現われたという点に

関しては「干天の慈雨」とも言える出来事だったと言えるが、これら3つの問いに対して答えていく上での十分用意のないままに出現したという意味においては「晴天の霹靂」とも言える事態であったとも言える。

じっさい、一部では既に「助成依存体質」とも言えるような状況が生まれている。たとえば、日本の代表的な人形劇団の一つであるブークの代表である長谷川正明は次のように語っている。

私の所属する劇団ブークも毎年1回乃至2回の自主公演に200万円から400円ほどの〔芸術文化振興基金による〕助成を受けている。少額だがこれによって劇団財政は大変助かっている。殊に大人を対象にした芝居の公演は、毎回700万円から1000万円近い赤字を出しているから助成金が出るとの知らせがあると、劇団の財政担当はそれを担保に銀行に借金を申し込み一息つくので⁽⁵⁹⁾ある。

同じように、流山兎★事務所を主宰する流山兎祥は、長谷川のこの文章を引用して次のように書いている——「事実、芸術文化振興基金の助成金を担保に劇団の制作は銀行に借金をしているのが、この2~3年の実状で⁽⁶⁰⁾ある」。

問題は、助成を受けた後の運用の方法に限らない。そもそも助成を受けること自体についてのロジックが確立されていないのである。現代演劇の場合にはプロとアマの区分が明瞭ではなく、また表現に関してスタンダードと呼べるものが存在せず、さらには批評も確立されていない。また、音楽や美術を享受する人口と比べて現代演劇の観客層はきわめて薄い。このような判断の規準ないし「モノサシ」と呼べるものがほとんど無いような状況にあって、行政の側にとって、右にあげた二番目の問いに明確な根拠にもとづいて答えていくこと、すなわちどのようなタイプの演劇活動をおこなうどの演劇人なり劇団がいかなる理由で助成に値するかについて判断

することは難しい。出来合いの文化行政のロジックからすれば、演劇がいかに「心の豊かさ」や「文化発信」に有効であるかを唱えることは不可能ではないだろうが、それが特定の劇団や特定の演劇人の活動とどのように関連しているのかを説明することはほとんど不可能であるに違いない。

多くの演劇関係者にとっても、事情は同じようなものであった。というよりは、行政担当者の場合とは違って、彼らには、きわめて粗雑な「文化の時代」のようなロジックさえなかったという点では、事態はさらに不利なものであったと言えよう。じっさい、従来もっぱら身内の観客からのチケット収入や「身銭を切って」公演をおこなってきた自分たちの演劇活動が、どのような点で公的支援に値するのか、またどのような社会的価値を実現する上で貢献できるのかなどというのは、それまでほとんど考えもしなかった問題であったに違いない。

1994年に大阪の扇町ミュージアムスクエアでおこなわれた「関西演劇人会議'94」の報告書には、そのような行政、演劇人双方のとまどいがよく現われている。同報告書は、演劇人からの声として、助成金の評価基準が明確でないという問題が指摘される一方で、実際に助成金を支給された劇団側の感想としては、「もちろん貰えるものは貰いたいし助成金大歓迎だが、いつも何故貰えるのか考えてしまい、なんとなく居心地悪い」というものや公演の内容ではなく申請書類の書き方などのテクニックで決まっているという印象があり納得できないという感想が述べられている。一方では、行政関係者の話として、「積極的に文化行政を行っていきたいが、どういうところに、どんな助成をしていけばいいのかわからない」という発言が引用されている。⁽⁶¹⁾

また、演劇活動が何らかの社会的価値を実現する上で有効であるにしても、プロフェッショナリズムが確立されていない以上、果たして自分たちにそれをおこなうだけの技量があるのかどうかについて証明できる手段も

また論理も構築されてこなかったと言える。

青年団所属の俳優である山内健司は、あるところで次のように語っている。

……私たちは助成金をもらっていますが、地方でその話をすると（公共の金を芝居に使って）“ずるいと思いませんか”と言われるんですね。そこで腹を割って話すなり、なゝなゝにするなり対処法は色々ですが、もっと論理的に説明できないものかという思いもあるんです。自分のやっている仕事はそうそうみんなができるもんじゃないという説明ができないものかと思うんです。歌舞伎⁽⁶²⁾なら助成金をもらっていいけどっていうおじさんはまだいっぱいいるんです。

実際のところ、現代演劇の関係者の中には、歌舞伎なら公的助成金の支援を受けてもいいが現代演劇については疑問を感じている「おじさん」に対して公的支援の正当性について系統的にまた分かりやすい表現で説明できる者はまだきわめて少ない。

さらに問題を複雑にしているのは、右にあげた三番目の問いと密接な関連をもつ現代演劇と国家との関係である。現代演劇は明治期いらい政府による庇護の対象であるどころかしばしば厳しい迫害や弾圧の対象となってきたのであり、また、現代演劇の側でもそれに対応するかのようには国家や産業社会に対する意義申し立てをその主要なテーマの一つにしてきた。つまり、現代演劇の関係者にとっては、政府は支援を与えるパトロンというよりは、むしろ長い間敵対すべき存在だったのである。同じように、地方自治体のレベルでもごく近年にいたるまで、現代演劇については「アカ（共産主義者ないしその同調者）のやること」というステレオタイプがつきまとっていたのである。

このような事情がある以上、国家によるパトロネージの拡大からの支援の動きに対して疑念を抱くのはきわめて自然の成り行きであり、また、そ

れを進んで受けようとする演劇人の姿勢に対して懐疑的になるのも無理からぬことであったと言えよう。たとえば、ある小劇場系のプロデューサーはこれについて次のように語っている——「国や地方自治体に金を出せ、という人もいるし、最近アート・アドミニストレーションとか言う人も出てきた。でも、個人的にはそれもどうかと。もともと（誰かに）頼まれて（演劇を）やっている訳ではないし、[アングラ世代は]一応60年代とか70年代に体制に石を投げようと思って芝居はじめたんじゃないの？」。

これらの問題と関連して、1990年あたりを境として、それまではごく一部の演劇関係者のあいだでの議論の対象でしかなかった演劇の「公共性」ないし「公益性」という問題が急速にクローズアップされてくることになり、また、演劇界を横断した議論の場の必要性が認識されるようになってきた。⁽⁶³⁾

じっさい、芸術文化振興基金やアーツプラン21あるいは新国立劇場の創設は、右にあげたようないくつかの問いをめぐるさまざまな問題について演劇関係者が議論を重ねてまとまった見解を示すべきさまざまな問題を含みうるはずのものであった。しかしながら、本章で見えてきたように、文化行政に関してはきわめて無政府的であった日本政府によるゴミ箱的な意思決定過程を経て、事態はまさに「見切り発車」的に開始され、その後も急速な展開を示してきた。事態は、さまざまな問題について演劇関係者が議論を重ねるどころか、そもそも共通の議論の場をつくるいとまも与えぬほどの急激なピッチで進んできたのである。というよりは、皮肉なことではあるが、演劇関係者のあいだには、このような展開になって、しばしば「タコソバ」的であるとも言われ、それまでそれぞれのサブジャンルや所属劇団というきわめて狭い枠に限定されがちな視野しか持ち得なかった演劇関係者のあいだに、はじめて演劇界を横断する形で議論をかわしたり合意形成しようという気運が生まれてきたのである。

じっさい、行政側に芸術一般やとりわけ演劇を理解する人材がきわめて少ないだけでなく、芸術の存立基盤に自律性というものがある以上、国家や自治体によるパトロネージの拡大は、否応なく演劇界全体がその利害関係者としてだけでなく、政策立案や助成の選考などにおいてパートナーとして対応しなければならない問題であると言えよう。

新劇系の劇団の一つである青年劇場の制作局長であり文化政策研究者でもある土方与平は、新国立劇場の芸術監督人選問題が、それまで新国立劇場に関して一部を除いて無関心であった演劇関係者のあいだに関心を引き起こしたという点で「怪我の功名」であったと語ったという⁽⁶⁴⁾。たしかに、その発端は行政の側のゴミ箱的な意思決定過程にもとづき、また増分主義的で対症療法的な対応であったとはいえ、芸術文化振興基金や新国立劇場の問題あるいは自治体の文化行政の進展は、しばしば「タコツボ」的であると形容され、また「演劇村」とも表現されてきた演劇関係者たちがはじめて「演劇界」というものを明確に意識させ、また、劇団制を中心とする組織のあり方や職能としての演劇について改めて考え直す気運を生み出す上で重要な契機となったという点においては、まさに怪我の功名であったと言えよう。

現代演劇の公共性なり公益性について問うことは、とりもおさず「現代演劇とは何（であるべき）か」という問いに対する答えを演劇関係者だけでなく政府や市民に対して提示できる説明責任を果たすことに他ならないが、それは同時に演劇生産の社会的基盤である演劇界、劇団、演劇人という職能がどのようなもの（であるべき）かということと切り離して考えることは出来ないだろう。

これらの問題については、さらに稿を改めて論じることにしたい。

【謝辞】

清明會、セゾン文化財団、日本証券商学財団、如水会からいただいた研究助成は、本論文の骨格となった長期にわたるフィールドワークの遂行を可能とし、またさまざまな局面で本研究の支えとなりました。ご厚意に深く感謝いたします。

- (1) 宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社 1995年 202頁；足立幸男『公共政策学入門』有斐閣 1994年；Hogwood, Brian and Gunn, Lewis *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984.
- (2) Lipsky, Michael *Street-Level Bureaucracy*. Russel Sage Foundation, 1980；Lindbom, Charles *The Policy-Making Process*. Prentice-Hall, 1980；宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社 1995年 204頁。リップスキーは、ストリートレベルの官僚を教師や警察官のように直接行政サービスの対象となる人々と接し、またその人々の生活そのものと深い関わりをもつサービス部門の担当者限定して論じているが、ボトムアップ式の政策決定という意味でのこの概念の適用範囲は、もっと広いものと考えられる。
- (3) 根木昭他『文化政策概論』晃洋書房 1996年 78頁。
- (4) 佐藤信「演劇の確信犯 10」『テアトロ』1998年 2月号 91-92頁。
- (5) 宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社 1995年 125-127頁。
- (6) つまり、極端に言えば、芸術文化行政については、次のような一見同語反復的な定義さえ可能なのである——「【芸術文化行政】芸術文化行政の現場担当職員がおこなうこと」。
- (7) 佐藤信「演劇の確信犯 10」『テアトロ』1998年 2月号 92頁。
- (8) 宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社 1995年 149頁。
- (9) 同様のことは芸術団体の側が行なう「作文」についても指摘できる。実際にどの程度の助成額の申請が妥当であるかについて細部にわたって取り決めた明確な規定があるわけではないが、慣行上それぞれの費目については一種の「相場」のようなものがあることもまた事実である。そのような慣行を会得し体裁の整った申請書が書けることは芸術団体の制作担当者の責任でもある。著

者がインタビューした行政担当者や助成団体の関係者の不満の一つには、次のようなものがあつた——「最近、芸術団体やアーティストが申請書を書くことだけはうまくなったけど、肝心の作品の質となると首をかしげたくなるものが少なくない」。

- (10) 足立幸男『公共政策学入門』有斐閣 1994年 40頁。
- (11) 足立幸男『公共政策学入門』有斐閣 1994年；Barret, Susan & Fudge, Colin *Policy and Action*. Methuen, 1981. したがって、公共政策はその公的なステートメントにみられる整然とした (neat) な見かけとは裏腹にきわめて乱雑で入り組んだ (messy, untidy) なものであることが多いのである。この点が、筆者が文化政策に関する既存の文献に対して不満を覚える点の一つである。たとえば、根木昭他『文化政策概論』晃洋書房 1996年や佐々木雅幸『創造都市の経済学』勁草書房 1997年は、行政機関の文書に丹念にあたっているという点では評価できるが、それらの文書の公的なステートメントをそのまま鵜呑みにし、政策の実施プロセスについてはある意味できわめて予定調和的に描いている傾向がある。
- (12) 本書では主に増分主義的組織のネガティブな側面を議論の対象にしている。これに対して、増分主義モデルを最初に提唱した Lindblom 自身は、「増分主義的政治」や「増分主義的政策分析」を必ずしも病理的なものとはとらえておらず、むしろ、合理性モデルに対するよりリアリスティックな分析モデルおよび政策策定のためのモデルとしてとらえている。Lindblom, Charles *The Policy-Making Process*. Prentice-Hall, 1980 参照。
- (13) アナーキーの組織の原語は organized anarchy である。これはしばしば「組織化された無秩序」と訳されるが、ここでは藤田英典の訳によつた。藤田英典「大学の学長：リーダーシップとその曖昧性」『IDE』175号 1977年1月号 60-66頁。
- (14) Cohen, Michael, March, James, and Olsen, Johan "People, Problems, and the Ambiguity of Relevance," In March and Olsen *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, 1976 p. 25.
- (15) Cohen, Michael and March, James *Leadership and Ambiguity*. Harvard Business School Press, 1986. p. 3.
- (16) これらの公文書においては関係者のあいだのコンセンサスについては特に

- 言及されていない。それは、自明の前提として扱われているのである。
- (17) 本杉省三「イベントスペースの計画と立案」『ベース設計』建設工業調査会 53 巻（1991 年 5 月）61-66 頁。
 - (18) 本杉省三「イベントスペースの計画と立案」『ベース設計』建設工業調査会 53 巻（1991 年 5 月）62 頁。
 - (19) 根木昭他『文化会館通論』晃洋書房 1997 年 48 頁。
 - (20) 森啓編著『文化ホールがまちをつくる』学陽書房 1991 年 11 頁。
 - (21) 佐藤信・清水裕之「パブリックシアターの可能性」清水裕之編著『わたしたちと劇場』芸団協出版部 1993 年 178 頁。
 - (22) 佐藤信・清水裕之「パブリックシアターの可能性」清水裕之編著『わたしたちと劇場』芸団協出版部 1993 年 177 頁。
 - (23) 清水裕之「公共ホールの劇場化を考える」森啓編著『文化ホールがまちをつくる』学陽書房 1991 年 81 頁。
 - (24) 野村喬「地方自治体と演劇活動」『テアトロ』1986 年 10 月号 76 頁。
 - (25) 松下圭一・森啓「文化ホールと自治体の文化戦略」森啓編著『文化ホールがまちをつくる』学陽書房 1991 年 101 頁。
 - (26) インタビューによる。
 - (27) 塚田桂祐「地方行政としての良い〈ホールのありかた〉を考えると」日本建築学会建築計画委員会劇場・ホール小委員会編『地域と劇場』1997 年 112 頁。
 - (28) 財団法人地域創造『地域の芸術環境づくりのための基礎調査』1997 年。この一連の「ふるさと創生関連施策」には、竹下内閣のもとで 1988 年度から 89 年度に行われた「ふるさと創生金」を皮切りとして毎年数兆円の予算があたりられている。岡本全勝『地方交付税・仕組と機能』大蔵省印刷局 1995 年；地方交付税制度研究会編『平成 9 年度 地方交付税のあらまし』財団法人地方財務協会 1997 年 61 頁；地方債制度研究会編『市町村長さんと議員さんの知恵袋 これでわかる地方単独事業』1997 年参照。
 - (29) 黒沼稔『現代日本の地方自治』多賀出版 1996 年；牛嶋正『現代の地方自治』有斐閣 1993 年。地方交付税には、この他地方間の格差を是正する機能もあるとされる。
 - (30) 住友生命総合研究所『我が国の芸術文化の動向に関する調査』1993 年 53

頁。この事態に対応していくつかの自治体では、自治体の中には館長や「芸術監督」にアーティストや文化人を採用するところも出てきた。代表的な例をあげると次のようになる——小田島雄志（東京芸術劇場館長）、村松英子（岡山県・倉敷芸文館長）、川津祐介（福井県・いまだて芸術館館長）、鈴木忠志（水戸芸術館演劇部門芸術監督→静岡県・舞台芸術センター芸術総監督）、太田省吾（正式名称は「文化担当参与」）、鈴木健二（熊本県民芸術劇場芸術監督）。しかし、このような人事は、必ずしも芸術家として芸術を創造する能力と必ずしもホールのプログラムをつくる能力は全く別の次元のものであることを十分に考慮に入れておこなわれてきたものとは言えない（市村「芸術監督」『季刊メセナ』31号（1998年）7頁参照）。

- (31) 如月小春『八月の子供たち』晩成書房 1995年 136頁。
- (32) インタビューによる。
- (33) 日本演劇教育連盟『地域文化ネットワーク』1号（1993年）30頁；住友生命総合研究所『我が国の芸術文化の動向に関する調査』1993年 54頁；根木昭他『文化会館通論』晃洋書房 1997年 62-66頁。
- (34) 米屋尚子『『文化政策』ってなんだ』『アンコール』4号（1997年）14頁。
- (35) 日下令光「公文協と演劇活動」『シアトロ』1986年 10月号 67頁。
- (36) 茨城県生活環境部生活文化課「発信できる文化ホールをめざして」1995年 3月 126-140頁。坪池栄子「制作基礎知識シリーズ 演劇公演のパッケージ事業とプロデュース事業」『地域創造レター』35号（1998年 2月）10-11頁をも参照。
- (37) 芸術文化交流の会「日本におけるアートマネジメント教育および研修実態調査——1996年度調査報告書——」1997年。太下義之「地方自治体におけるアートマネジメント教育」『ARTS POLICY & MANAGEMENT 三和総研アーツフォーラム』4号（1998年）8-11頁。
- (38) 日本芸能実演家団体協議会『芸能白書 1997』1998年 154頁。
- (39) この種の事例については、たとえば磯貝靖洋「新しい文化視野と手法を求めて——茨城県アート・マネジャー養成講座を終了して——」『芸術情報アートエクスプレス』7号（1998年 6月）参照。
- (40) 笹井宏益「文化支援の社会的意義と行政のかかわり」『調査季報』（横浜市企画局政策部調査課）125号（1995年 10月）17頁；清水浩之「公共ホールの

劇場化を考える」森啓編著『文化ホールがまちをつくる』学陽書房 1991 年 83-84 頁。社会教育法の文面には、図書館、博物館とならんで公民館もあげられまた社会教育の範疇として生活文化とともに芸術文化もあげられている。しかし、現実の施策の動向としては公民館は講演会、講習会、講座等の社会教育のための施設という位置づけの方がはるかに優勢であり、芸術文化に対する配慮はほとんど無かったと言っている。むしろ、文化会館の前身は戦前から存在していた公会堂に求められ、それが戦後ホールとなり名称も文化会館となったとされている。すなわち、公民館と文化会館は、別個の存在として考えられるのである。根木昭他『文化会館通論』晃洋書房 1997 年第 1 章参照。

- (41) 鈴木滉二郎「公立文化施設とアーツマネジメント」『文化経済学会大会予稿集』1998 年。長野士郎『第 11 次 逐条地方自治法』学陽書房 1993 年 896, 899 頁参照。
- (42) 人事ローテーションが短期であることと担当者の裁量の余地が大きいということによって意思決定における参加者の流動性を産みだし、ゴミ箱モデル的な展開を示す場合もある。
- (43) 公立ホールだけでなく民間ホールも含めて文化ホールの運営の成功例といわれてきたいくつかの事例についての報告は、逆に目標、技術、参加者という 3 つの点でゴミ箱的なプロセスを克服した増分主義を処理してきたところであると言える。これらの事例の中には建設計画段階ではゴミ箱のプロセスではあった例も少なくない。しかし、その後の運営のプロセスにおいてはいかしてそれを克服してきかについては、たとえば、扇町ミュージアムスクエアの OMS ホール、伊丹市アイホール、水戸芸術館、世田谷パブリックシアター、たんば田園交響ホール等の例を参照されたい。また、たとえば、扇町ミュージアムスクエアの場合は、中央に柱があるという、見方によっては致命的な欠陥をもつハコであったが、その運営のあり方によって十分に「文化の発信」いや交流基地たりえているのである。
- (44) 小林真理「文化行政の理念としての〈文化権〉」『文化経済学会論文集』1 号（1997 年）107 頁。
- (45) これらの事例については、衛紀生『芸術文化行政と地域社会』テアトロ社 1997 年および「特集住民参加を考える」『芸術情報アートエクスプレス』6 号（1997 年 12 月）3-9 頁などを参照。

- (46) 館龍一郎・経済の構造変化と政策の研究会編『ソフトノミックス』日本経済新聞社 1983年 21, 198, 217頁.
- (47) 労働省編『労働白書』日本労働研究機構 1997年, 104, 124, 125頁.
- (48) 河島伸子「文化政策研究の国際的潮流」『芸団協』275号(1995年12月) 10-12頁; 河島伸子「欧米の文化政策の推移」『季刊メセナ』20号(1995年) 19-21頁.
- (49) これらの本は、形式的な制度論に終始しているくらいがあり、政策決定やその実施にまつわる政治的過程についての分析はほとんどなされていないだけでなく、民間との連携という点で市民参加の部分だけがクローズアップされており日本の芸術を支えてきた芸術団体と行政との関係に関する記述が手薄だという問題を抱えている.
- (50) 行政の文化化とは広義の文化行政ともいわれ、狭義の「文化行政」ないし「文化事業行政」が担当部局でいえば教育課あるいは文化課や文化振興課がおこなう芸術や学問、スポーツなどの振興を越えて、道路行政や民生行政、衛生行政などをも含めたほとんどあらゆる「行政の施策や運営を文化の視点で問い直し、自治体行政を、主体的な総合行政として再構築しようとする」発想である。森啓「全国自治体における文化行政の動向」松下圭一・森啓編著『文化行政——行政の自己革新』学陽書房 1991年 339頁.
- (51) 国のレベルでいえば、戦後の芸術文化政策文化を担当する部局が文部省芸術課という単なる課から文化庁が出来たのは1968年のことであるが、自治体のレベルでは既に1958年に京都市の市長部局には文化局が設置されている。その後京都府や宮城県あるいは大阪府、兵庫県などに文化振興係あるいは文化振興課、文化局などができていたが、何と言ってもこの動きが本格化するのは70年代の後半である。日本ではじめて文化行政関連で自治体主導の全国的な連絡会議が開かれたのは、1977年に神奈川県呼びかけではじまった「全国府県文化行政連絡会議」が最初のものであり、この時は7県1市が参加したに過ぎなかったが、翌々年の79年に横浜で開催された第1回全国文化行政シンポジウムには43都道府県、33市町村からの参加を得ている.
- (52) 建築学会シンポジウムでの発言。1997年2月21日.
- (53) 清水嘉弘『文化を事業する』丸善 1997年7頁.
- (54) 吉本光宏・片岡真実「芸術は都市をよみがえらせる」『ニッセイ基礎研究

所調査月報』1949年9月号 38-49頁。

- (55) 松竹は国立劇場の運営に関してまさに実質的に権限委譲されていると言ってもいいだろう。
- (56) Zeigler, Joseph *Arts in Crisis*. A Cappella Books, 1994; 塩谷陽子「連邦芸術基金がブッシュを揺さぶる」『アエラ』1992年9月8日号 64-65頁; Cummings, Milton “Government and the Arts: an Overview” In Stephen Benedict ed. *Public Money and the Muse*. Norton, 1991, pp. 31-79.
- (57) 小倉利丸『カルチャー・クラッシュ』社会評論社 1994年。
- (58) 井上ひさしは、新国立劇場中劇場のこけら落とし公演『紙屋町さくらホテル』の執筆動機について次のように語っている——「新国立劇場から『天皇の戦争責任を問うような芝居は上演できない』と拒否されるような戯曲を書きたいと思った」『せりふの時代』8号（1998年）171頁。
- (59) 長谷川正明「芸術支援、劇団の事情とその対応について」『芸団協』283号（1996年9月）8頁。
- (60) 流山児祥「私的演劇ノート③ 激しい季節」『テアトロ』1996年12月号、97頁。
- (61) 扇町ミュージアムスクエア・関西演劇人会議事務局『関西演劇人会議'94報告書』1995年1月頁（番号記載無し）。
- (62) 『演劇ぶっく』1996年12月号9頁。
- (63) 演劇の公共性については、黒テントのメンバーを中心に昔から議論していたが、それほど広がりを持ったものではなかった。
- (64) 宮川豊「『二国問題』の本質を探る」『テアトロ』1993年4月号44頁。