

# 市町村教育委員会の文化政策に関する一考察

— 地域文化の振興とまちづくり（地域再生）に着目して —

河野和清

(2014年10月2日受理)

An Analysis of Cultural Policies of the Municipal Boards of Education:  
Focusing on the Promotion of Local Cultures and Community Reconstructions

Kazukiyo Kohno

**Abstract:** The purpose of this paper is to consider the significance and necessity of the cultural policies implemented by municipal boards of education, and to investigate the actual conditions of the cultural policies carried out by the local self-governing bodies including the municipal boards of education. This investigation yielded three conclusions. First, the cultures and their policies are crucial in terms of shaping the identity of the community and the local self-governing bodies themselves, fostering the ties within the community. Second, the municipal boards of education need to implement their cultural policies by cooperating with the municipal administrative offices and their heads. Third, the municipal boards of education should contribute to the community reconstructions by implementing the cultural policies through both schooling and social education (life-long learning), which are regarded as two functions of local educational governance.

Key words: cultural policies, municipal boards of education, local cultures, community reconstructions

キーワード：文化政策，市町村教育委員会，地域文化，まちづくり（地域再生）

## 1. はじめに

文化は、教育、学術とともに文教の範疇で捉えられ、戦後、文化政策は、文部（科学）省・文化庁－教育委員会の系列の中で文教政策の一環として展開されてきた<sup>1)</sup>。しかし、1980年代以降、地方レベルにおいては「地方の時代」「文化の時代」のかけ声のもと自治体文化政策が進展し、最近では、まちづくりの観点から総合行政の一環として首長（部局）主導による文化政策が展開されるようになった<sup>2)</sup>。すなわち、自治体文化行政は、現状では教育委員会と首長部局の二元型で推進されているといえよう。

既に、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」（平成10年9月1日）では、地方分権化の時代を迎え、より地域に根ざした主体的かつ積

極的な教育行政を展開し、地域の教育課題の解決に努めていく必要性から、教育委員会が、教育、文化、スポーツの振興を通して地域コミュニティの育成や地域振興に大きな役割を果たすことが求められており、そのために首長部局と積極的な連携を図るとともに、首長部局が行う都市政策や産業政策等の地域振興策にも積極的に対応することが期待されている。つまり、教育委員会は教育、文化、スポーツの面から「まちづくり（地域振興）」にも深く係わることを求められている。今後も、地方自治体における文化政策への関心が高まる中、地方教育行政機関としての教育委員会は文化芸術に係わる政策にどう取り組むべきか、再考すべき時期にきていると思われる。

本研究は、このような問題意識から、地方自治体、特に教育委員会の文化政策に焦点を当てて、文化の振

興を通してまちづくりを行うことの意義や課題を探るため、文化とその政策の意義や必要性を検討するとともに、地方自治体において文化政策が実際にどう展開されているのか、その実態や特徴や今後の課題について考察する。

## 2. 文化政策の意義

文化政策は、文化を対象領域とする公共政策と考えられる。対象となる文化は、芸術文化のみならず、生活文化なども含まれる。文化は、自然とは区別される人間の創造的な営為の範囲をもさすといわれ、したがって、文化遺産や芸術作品のような有形の文化もあれば、文化人類学や社会学で使われる、思想、習慣、信条、価値観などの無形の文化も含まれるとされる<sup>3)</sup>。無形の文化も文化政策の対象になるゆえに、国家による文化統制の問題も出てくる。こうしたことから、戦前の芸術文化への国家関与の反省を踏まえ、戦後の文化政策では「内容不関与の原則」が貫かれている<sup>4)</sup>。文化が文部科学省・文化庁の所管となっているのは、このような背景がある。また、国民は憲法25条1項で「健康で、文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障されているため、すべての国民は文化的経験や文化活動に携わる機会を保障することが求められる（文化的平等性の保障）<sup>5)</sup>。

ところで、文化政策の意義及び目標は何であろうか。

文化芸術振興基本法は「文化芸術を創造し、享受し、文化的な環境の中で生きる喜びを見出すことは、人々の変わらない願いである。」（前文）と指摘し、文化は人が人として生きるささえとなり、人間の本来的な欲求であることを明らかにしている<sup>6)</sup>。すなわち、文化は、人間が人間らしく生きるための糧となり、人々に楽しさや感動、精神的な安らぎや生きる喜びを与え、人生を豊かにするとともに、豊かな人間性や創造力や感性を育むものであるとされる<sup>7)</sup>。このように文化は人間の本性に根ざした固有の存在意義を有する。この文化の固有の存在意義のゆえに、文化の振興に当たっては、文化芸術活動を行う者（国民）の自主性と創造性の尊重が特に求められる（同法、2条第1項、2項）。

国家が文化政策に取り組む理由は、上述の人間と文化の不可分一体性ないし固有の存在意義のほかに、次の4つの理由が考えられる。

その一は、国民のアイデンティティの形成と国家の威信の発揚である。日本文化のアイデンティティを強調することによって、日本人としての意識の向上と、文化的な誇りの涵養が促され、結果として国家の威信を高めることにつながる<sup>8)</sup>。人間は、歴史、伝統文化

の中でそのアイデンティティが形成されるのであって、グローバル化社会が進展する中で、日本人としてのアイデンティティをもって文化の異なる他国の人々と対話をしていくことは重要である。

その二は、国民の教化である<sup>9)</sup>。国民の文化的統一は、厳しい政治的葛藤を緩和する働きをする。国内に政治的軋轢・葛藤が大きくなったり、グローバル化社会が進展すればするほど、国民の文化的統一への期待は高まる。ただし、国民を文化的に統合する動きが極端に進むと、偏狭なナショナリズムを招来する恐れもある

その三は、文化の育成が文化産業や経済の発展を促すことである。文化の振興が工芸職人の感性を磨き、独特の価値ある製品を造ることで、経済の進展が期待される。商品価値は、機能性や経済性（安さ）とともに、感性で決まるといわれるゆえである。

その四は、福祉国家の建設には文化がその重要な要素となることである。物質的豊かさよりも心の豊かさが求められる今日、国民や住民の豊かな生活を保障していくためには、地域文化、生活文化の向上は必要不可欠である。また、「文化は、他者に共感する心を通じて、人と人を結びつけ、相互に理解し、尊重し合う土壌を提供するものであり、人間が協働し、共生する社会の基盤となる」<sup>10)</sup>と指摘されるように、地域住民の絆（社会関係資本）の形成にも寄与する。近年、心豊かな、活力あるまちづくりを目指して、地方自治体が文化政策に注目をする理由の一半はここにある。

このように、国や地方自治体が文化政策に取り組むのは、文化が固有の存在意義を有するとともに、国家社会にとっても大きな外部便益をもたらすと考えられるからである。

## 3. 文化法制

### (1) 国の文化法制

憲法第25条には「すべて国民は、健康的で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」という規定はあるものの、憲法上、文化ないし文化政策の在り方を直接に規定した条文はない。法律では、文化に係わる基本法制として、平成13（2001）年に文化芸術振興基本法が制定されたが、これによって、これまで文化政策あるいは文化芸術の基本法制と考えられてきた教育基本法に代わって、本法が文化政策・文化芸術振興の根本法になったとされる<sup>11)</sup>。

旧教育基本法では、その前文で「われわれは、さきに、日本国憲法を確定し、民主的で文化的な国家を建設して、世界の平和と人類の福祉に貢献しようとする決意を示した。この理想の実現は、根本において教育の力

にまつべきものである。— われわれは、— 普遍的にしてしかも個性ゆたかな文化の創造をめざす教育を普及徹底しなければならない。」と謳っている。同法は、平成18（2006）年12月22日に改正されるが、そこでも「我々日本国民は、たゆまぬ努力によって築いてきた民主的で文化的な国家を更に発展させるとともに、世界の平和と人類の福祉の向上に貢献することを願うものである。— 我々は、この理想を実現するため— 伝統を継承し、新しい文化の創造を目指す教育を推進する。」（前文）とし、その第2条5号（教育の目標）において「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養う」と定めており、旧法の趣旨を継承している。教育基本法は教育を通して文化の振興をめざしており、当然、文化の振興は、学校教育（6条）や社会教育（12条）や生涯学習（3条）を通して実現されることが期待されている。

社会教育法においては、「国及び地方公共団体は、— すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら實際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない。」（第3条1項）と規定し、市町村教育委員会の事務として「音楽、演劇、美術その他芸術の発表会等の開催及びその奨励に関すること」（第5条12項）を挙げている。また、社会教育施設の中核施設である公民館は「市町村その他一定区域内の住民のために、— 文化に関する各種の事業を」（同法第20条）行い、生活文化の振興に寄与することを目的としており、博物館及び図書館も、社会教育法の精神に基づき、国民の「文化の発展」に寄与することを目的としている（博物館法第1条、図書館法第1条）。このように社会教育法の範囲で社会教育施設を使い、文化の振興を図ることが期待されている。

また、平成2年6月に制定の「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」では、都道府県の教育委員会は、生涯学習の振興を図るため、その事業の一部として「学校教育及び社会教育に係る学習（略）並びに文化活動の機会に関する情報を収集し、整理し、及び提供すること」（第3条第1項1号）や「地域における学校教育、社会教育及び文化に関する機関及び団体に対し、これらの機関及び団体相互の連携に関し、照会及び相談に応じ、並びに助言その他の援助を行うこと」（同5号）を掲げており、生涯学習の面から、文化活動に関する情報の収集、整理、提供や関係機関や団体への助言、援助を行うことになっている。このように教育基本法や社会教育・生涯学習関係法の下で、教育の面から文化の振興を図ることが

期待されている。

他方、平成13年12月に制定された文化芸術振興基本法では、その前文で「21世紀を迎えた今、これまで培われてきた伝統的な文化芸術を継承し、発展させるとともに、独創性のある新たな文化芸術の創造を促進することは、我々に課された緊要な課題となっている。」と指摘し、その第1条で「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する。」と定めている。このように、伝統文化の継承・発展と独創性のある新たな文化の創造を通して、心豊かな国民生活と活力ある社会の実現をめざしていることが看取できる。また、文化芸術の振興に当たって、文化芸術活動を行う者の自主性の尊重（1項）、世界の文化芸術の発展に資すること（4項）、多様な文化芸術の保護と発展（5項）、地域の人々の主体的な文化芸術活動の保障（6項）、我が国の文化芸術を広く世界に発信すること（7項）、文化芸術活動を行う者や国民の意見を幅広く聴くこと（8項）など、8項目の基本理念が示されるとともに、文化芸術の振興のための具体的な方策として、青少年の文化芸術活動の充実（23条）、学校教育における文化芸術活動の充実（24条）、美術館、博物館、図書館等の充実（26条）のほか、民間の支援活動の活性化等（31条）や関係機関等の連携等（32条）が明示されている。文化芸術振興基本法は、文化政策の在り方や基本を包括的に定めている。

国の文化政策を担当する機関（行政組織）については、文部科学省設置法に定めがある。すなわち、文部科学省の任務の一部として、「文化の振興」を図ることや「宗教に関する行政事務を適切に行うこと」を掲げるとともに（同法3条）、その具体的な所掌事務として、「文化の振興に関する企画及び立案等」（同法4条81号）、「国語の改善及びその普及」（85号）、「文化財の保存及び活用」（87号）、「アイヌ文化の振興」（88号）、「宗教法人の規則、規則の変更等」（89号）、「国際文化交流の振興」（90号）、「文化功労者に関すること」（92号）などが定められている。その上で、同法26条において外局である文化庁の設置を定め、文化庁は、「文化の振興及び国際文化交流の振興を図るとともに、宗教に関する行政事務を適切に行うこと」（同法27条）を任務としている。文化庁は、文部科学大臣の一般的な統括を受けるものの、これと相対的に独立して文化に係わる行政事務を、文化庁長官の下で一体的に処理するものと考えられている<sup>12)</sup>。なお、文化審議会や宗教法人審議会は、それぞれ文部科学省設置法29条、31条を根拠に設置されている。

その他、文化財の保護や活用を図る「文化財保護法」

や著作権者の権利の保護を目的とした「著作権法」<sup>13)</sup>や宗務行政の運営について定めた「宗教法人法」や顕彰に関する法制として「文化勲章令」などがあり、また、文化に関する国際規約や条約として「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」や「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」などもある。

## (2) 地方の文化法制

地方自治法によれば、その180条の8において「教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱及び教育職員の身分取扱に関する事務を行い、並びに社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する。」と定め、教育、学術、文化に関する事務処理は教育委員会が行うこととされているが、実際には(旧)地方自治法の教育委員会の事務の列举(別表第3、別表第4)の中では、文化に関する事務は文化財保護(管理)のみが記されていた。確かに、これまで地方教育行政の組織及び運営に関する法律においても、教育委員会の文化に関する職務権限として「文化財の保護に関すること」のみが列記されてきた(同法第23条14号)。

しかし、実態的には教育委員会は、これまで「文化財の保護」とともに、「芸術文化の振興」について所掌してきた。しかし、1980年代以降、首長部局は地域振興の観点から自治体文化行政を組織横断的に首長部局を中心に展開するようになった。これは、「地方の時代」を迎えて、文化行政をまちづくりと関連して首長自らのリーダーシップの下に総合行政として展開する必要があったというほかに、文化財保護以外の事務が教育委員会の所掌事務として明記されなかったことも一因と考えられている<sup>14)</sup>。現在では、首長部局が文化振興一般を所管し、教育委員会は芸術文化の一部と文化財の保護を所掌することが多いようである。この他、地方の文化法制に関しては、文化の振興を目的に、例えば、東京都文化振興条例(昭和58(1983)年)のように、条例を定める自治体もある

ところで、1980年代に文化行政論をめぐっては、当時国立民族博物館の館長であった梅棹忠夫氏が「教育はチャージ(充電)、文化はディスチャージ(放電)」論を展開し、教育と文化は性質が異なるので同一の組織(教育委員会)で所管することに反対し、文化を教育という枠組みで捉えることに異論を唱えた<sup>15)</sup>。これにより、文化担当部局を教育委員会から分離させるべきとの議論が目立つことになる。このような考え方に後押しされて、文化的視点に立ったまちづくりを

推進するために、首長部局に文化を所管する部局を創設する地方自治体が現れるようになったとされる。このような見直しは、この時期の「地方の時代」といわれる時代の流れの中で、自治体文化行政を総合的に展開していくきっかけをつくったという意味では評価される一方で、文化領域への行政権力の直接介入の回避ないし文化行政の政治色の排除を名目に教育委員会が所管してきたこれまでの伝統的考え方には反していると指摘される<sup>16)</sup>。このようなことから、現状では、教育委員会が所管していた文化の担当部局を首長部局に移すことによって機構改革を行っている地方自治体も増えつつあるが、依然として、多くの教育委員会が、従来どおり芸術行政(文化財の保護など)や社会教育が担ってきた市民の文化活動を所管しているようである。

## (3) 国と地方の文化予算

平成25年度文部科学省予算(一般会計)の総額は5兆3,558億円で、そのうち文化庁予算は1,033億円で、文化庁予算の文部科学省予算に占める割合は1.9%となっている<sup>17)</sup>。文化庁予算1,033億円のうち、文化芸術創造活動への効果的な支援や芸術家の人材育成などの芸術文化の振興費に214億(文化庁予算比20.8%)、史跡等の保存整備・活用や文化時の保存修理・防災対策などの文化財保護の充実費に456億円(同44.2%)、そして国立文化財機構や国立美術館や日本芸術文化振興会への運営費交付金などの国立文化施設関連費に334億円(同、32.3%)をそれぞれ計上している<sup>18)</sup>。このように国家予算を見る限り、文化庁の文化予算は文教予算に占める割合が1.9%と非常に低く、また文化予算の規模からみると、文化庁の文化政策は文化財の保護にかなり比重がかけられていることが看取できる。

一方、地方公共団体の文化関係予算は、平成24年度の都道府県及び市町村を通じた文化関係経費(芸術文化経費と文化財保護経費)の総額は、3552億(都道府県798億(22.5%)、市町村2754億(77.5%))であり、そのうち芸術文化経費(芸術文化事業費、文化施設経費、文化施設建設費)は2943億円(83%)で<sup>19)</sup>、文化財保護経費(重要文化財等経費、埋蔵文化財経費、国・地方公共団体指定文化財保護管理経費)は609億円(17%)である<sup>20)</sup>。このように、文化関係予算の総額は都道府県よりも市町村の方が多く、また、地方公共団体では、国(文化庁)とは逆に、文化財保護経費よりも芸術文化経費(芸術文化事業など)に重点が置かれていることが理解できる。

## 4. 文化のまちづくり事業

文化政策は、国レベルでは、前述した通り、文部科学省の外局である文化庁が文化財の保護を中心に言語、芸術文化、宗教などを所管しているが、この他にも総務省（地域文化デジタル化事業）、外務省（国際文化交流）、経済産業省（デザイン、文化産業、情報技術革新）など、多くの中央官庁が文化政策に係わっている<sup>21</sup>。他方、地方自治体レベルでは、教育委員会の社会教育課や文化課などが文部省－文化庁系列の下で文化の保護や振興に取り組んでいるところもあれば、首長部局に文化課などを置いて全庁的に文化の視点からまちづくりを行う地方自治体もある。文化によるまちづくりの役割（機能）が首長部局と教育委員会との間で截然と区分されているかという点、そうでもなく、両者の施策は混在しているといえる。

文化のまちづくり事業は、平成8（1996）年から文化庁が開始したとされる。それまで文化庁は、地域文化振興特別推進事業（平成2（1990）年）や地方拠点都市文化推進事業（平成5（1993）年）など、地方の文化振興に係わる事業を各種行ってきたが、これらの事業を発展的に解消し、文化のまちづくり事業を行うようになった<sup>22</sup>。本事業は、①地域の文化遺産を生かしながら、地域に根ざした特色ある芸術文化の創造や、②身近にある優れた芸術文化の鑑賞促進によってまちづくりを推進するとともに、地域からの文化の発信基地を整備することによって、地域文化の振興に寄与することを目的としたものである<sup>23</sup>。その具体的な事業内容は、①特色ある芸術文化活動の創造、②地域における芸術文化活動の拠点作り（文化会館等に対する支援）、③地域住民の芸術鑑賞機会の充実（小・中・高生を対象に「舞台芸術ふれあい教室」の開催など）④地域住民の文化活動への参加促進、⑤地域文化を担う人材の育成、そして⑥地域文化国際交流の促進（「国民文化国際交流事業」の実施など）であり、その内容は多岐にわたっている<sup>24</sup>。

近年、地方自治体では、地域の活性化、産業の振興、観光の振興などの様々な観点から、地域文化の振興施策が活発に展開されている。以下では、文化のまちづくりがどのように行われているのか、教育委員会や首長部局の施策を通して検討することにする。

### (2) 春日市教育委員会の文化のまちづくり事業

春日市は、福岡都市圏の中央部に位置する人口約11万人の住宅都市である。市内には古くから灌漑用水として使われてきた多くのため池が残存する一方、須玖岡本遺跡など数多くの弥生時代の遺跡が出土する自然

と歴史、伝統文化にあふれたまちでもある。市内には小学校12校、中学校6校の18公立学校がある。

春日市の文化政策は、平成23年に策定された第5次春日市総合計画<sup>25</sup>に基づきながら教育委員会を中心に展開されている。この総合計画は、今後、住宅都市として歩んでいく本市が、これまで以上に魅力と活力にあふれるまちづくりを推進していくための新たな方針を平成23年度から平成32年度までの10年間を見通して明示したものである。そこでは、先ず、将来都市像である「住みよき発見、市民都市かすが」をスローガンにして、まちづくりの基本的視点が3つ－1. 誰にも優しいまち、2. みんなで支え合うまち、3. 市民が活躍するまち－が示され、このまちづくりの基本的視点を受けて、まちづくりの指針が4点－1. 豊かな市民生活、2. 安心な健康福祉、3. 活力あふれる教育・文化・スポーツ、4. 快適な都市整備－が明示されている。文化政策は、この第3の指針「活力あふれる教育・文化・スポーツ」の中に含まれる。この指針の下位領域には「1. 学校教育の充実、2. 社会教育の推進、3. 文化の振興、4. 文化財の保存・活用、5. スポーツ・運動の振興」が掲げられ、文化政策は、この「3. 文化の振興」と「4. 文化財の保存・活用」に基づいて展開される。前者「3. 文化の振興」に関しては、①芸術や文化は、地域の伝統や風土、市民生活と密接に絡み合っており、人とまちの魅力を高める重要な活動であることや、②多くの市民が、自ら芸術や文化の活動に取り組み、個性を発揮することのできるまちづくりを目指すことから、施策1「文化振興の推進」と施策2「市民文化活動の推進」を、また後者「4. 文化財の保存・活用」に関しては、春日市は、市域全体が遺跡と言ってもよいほど、埋蔵文化財が豊富な地域であるため、文化財を、市民の学習の場、ふれあいの場、安らぎの場として活用することが必要であるとして、施策3「文化財の活用」と施策4「文化財の調査・保護」と施策5「文化財施設の整備」を設定している。

これらの施策は、第5次春日市総合計画の部門計画（文化分野）として位置づけられる「第2次春日市文化振興基本計画」（平成24年3月に教育委員会によって策定）<sup>26</sup>や同じく同市の総合計画の部門計画（教育分野）であり、教育・文化・スポーツの振興のための総合的計画でもある「春日市教育振興基本計画（平成24年度～平成27年度）」の中で具体化され、実施されている<sup>27</sup>。すなわち、施策1「文化振興の推進」に関しては2事業（主管課：教育委員会文化振興課）、施策2「市民文化活動の推進」に関しては3事業（主管課：同文化振興課）、施策3「文化財の活用」に関しては3事業（主管課：教育委員会文化財課）が、施策4「文化財の調査・

保護)に関しては1事業(主管課:同文化財課),そして施策5「文化財施設の整備」に関しては2事業(主管課:同文化財課)が計画されている<sup>28)</sup>。

春日市の文化政策は,基本的にはすべて教育委員会で所管され,計画され実施されている。春日市の教育委員会事務局は大きくは学校教育部(教務課,学校教育課)と社会教育部(社会教育課,文化振興課,文化財課,スポーツ課)の2部局で構成されており,文化政策は,文化振興課と文化財課が中心となって,教育委員会の他の部局(例えば学校教育課,社会教育課)や首長部局(例えば,都市計画課,用地課,子育て支援課など)の協力を得ながら実施されている。なお,政策の実施の結果については,「春日市教育委員会事務事業点検評価報告書」<sup>29)</sup>に纏められ,次年度の事業計画の改善に生かされる。

このように,春日市の文化政策は,「第5次春日市総合計画」-「第2次春日市文化振興基本計画」・「春日市教育振興基本計画」という政策体系の下で,教育委員会を中心に首長部局と連携を図りながら展開されている。その政策の目指すところは,春日市文化振興基本計画にも「文化芸術は,私たちの生活に潤いを与えるだけでなく,生きる力や勇気を与えてくれます。また,地域で培われた文化芸術は,そこで生きる人々の誇りや地域の愛着となって,大いにまちづくりにつながっていきます。」<sup>30)</sup>と指摘しているように,「個性と活力あるまちづくり」にあり,文化交流を通しての市民の絆(社会関係資本)の醸成への期待がある。

### (3) 安芸高田市教育委員会の文化政策

安芸高田市は,吉田町,八千代町など旧高田郡の6町が平成12(2000)年に合併し誕生した自治体で,人口は約3万人(平成26年度)である。そのうち14歳以下の人口構成比は11.1%,65歳以上は36.5%であり,広島県内でも少子高齢化が急速に進む市町村の一つである。市内には幼稚園1校,小学校13校,中学校6校あるが,教育委員会では,児童生徒数の急激な減少にともなう過小規模校化の問題解決のため「安芸高田市学校規模適正化推進計画」(平成23年1月)を策定し,対応を急いでいる<sup>31)</sup>。本市は,また毛利氏を中心とした歴史的遺産や神楽,はやし田,田楽などの伝統芸能など地域固有の文化を継承し,市地域内には数多くの文化財が分布している<sup>32)</sup>。史跡毛利氏城跡は国史跡に,原田はやし田は国指定重要無形民族文化財に指定されているほか,伝統芸能である神楽については,「神楽門前湯治村」の神楽専用舞台で地元の神楽団が定期公演をし,各地から多くの観光客を集めている。

安芸高田市の文化政策は,合併後の21世紀初頭の安

芸高田市のまちづくりの方向と施策の方針を示した「安芸高田市総合計画」(計画期間:平成17年度~平成26年度)に基づいて展開されている。この総合計画では,本市の将来像を「人,輝く・安芸高田」と設定し<sup>33)</sup>,この将来像の実現をめざしてまちづくりを行う基本的方向性として,①快適で賑わいのあるまちづくり,②心豊かで創造性に富んだまちづくり,③人と環境にやさしいまちづくり,そして④多彩な生産と交流のまちづくり,の4点を掲げている<sup>34)</sup>。このまちづくりの4つの方向性に従って,本市の施策の体系が明示されている<sup>35)</sup>。学校教育,生涯学習,文化の振興やスポーツなどは「②心豊かで創造性に富んだまちづくり」の領域で施策が考えられている。文化政策の場合,総合計画の「第2章 心豊かで創造性に富んだまちづくり」・「第4節文化・スポーツ・レクリエーションの振興」において,「文化の振興」に関する具体的な施策として①文化活動の推進,②文化環境づくりの推進,そして③文化財の保護と活用の3つが掲げられている<sup>36)</sup>。

安芸高田市教育委員会では,「安芸高田市総合計画」で示された本市の将来像である「人,輝く・安芸高田」を踏まえ,市民,地域,行政の三者が協働・連携して推進する「安芸高田市教育振興基本計画」を策定し<sup>37)</sup>,「夢と志をもち,あしたを拓く,心豊かな人づくり」を教育の基本目標とする「安芸高田・みつや協育」を展開している<sup>38)</sup>。この教育の基本目標の実現のため,施策体系が示されており<sup>39)</sup>,「歴史・文化の継承と発展」に関しては,文化財保護・活用の推進や歴史民族等資料の調査研究と収集や文化財公開普及事業の推進など5つの事業が,「文化・芸術活動の振興」に関しても,文化・芸術公演の充実や美術館管理運営事業の充実や市民の自主的な文化活動の支援など5つの事業が計画されている<sup>40)</sup>。

本市の教育委員会事務局は,教育長・教育次長の下に教育総務課(総務係・学校施設係)と学校教育課と生涯学習課(社会教育係・文化振興係・スポーツ振興係)の3課が置かれ,上述の文化政策は生涯学習課の文化振興係と社会教育係(文化財の保護が中心)が担当している。この他,同課のスポーツ係が中心となって,小中学生のみを対象にした事業として「文化センター運営事業」の中で,「子どもの文化芸術体験」「吉田中学校吹奏楽部定期演奏会」「広島交響楽団音楽鑑賞教室」などが開催されている<sup>41)</sup>。また,生涯学習課社会教育係においても,施策体系「社会教育活動の推進」・「社会全体で子どもを育てる環境の充実」の一環として「放課後子ども教室」を開いている<sup>42)</sup>。この事業は,放課後や週末等に小学校の余裕教室を活用して,地域住民の参加の下に,勉強や文化・スポーツ活動などを

実施することにより、子供たちが地域社会の中で健やかに成長できる環境づくりを推進するものである。

本市の教育委員会では、また学校教育（施策体系「学校教育の充実」）の中で「みつや協進事業」の一環として、郷土理解学習を推進するため、市内の小中学生を対象に「特色ある学校づくり推進事業」「芸術活動推進事業」「さらに通学学習推進事業」などを展開している<sup>43</sup>。これらの事業（担当課：学校教育推進室）は、郷土の文化財の歴史、自然、伝統芸能等を学習教材としつつ、地域の人材をゲストティーチャーとして招き地域体験学習を積極的に推進し、もって郷土理解を深め郷土愛を醸成することを目的としている<sup>44</sup>。

この他、神楽は重要な観光資源の一つとして、同市の観光課が観光の振興に取り組んでいる<sup>45</sup>。なお、同市は特に文化振興条例を定めてはいない。

#### (4) 萩市教育委員会の文化政策

萩市は山口県の北部に位置する、日本海に面した、広大な中山間地域を有する人口約5万人の自治体である。平成17（2005）年に、旧萩市と、須佐町など6町村が対等合併し、新制の萩市となった。少子高齢化の進展や社会保障費の増大や労働人口の減少などが、本市の行財政運営やまちづくりに大きな影響を与えているものの、緑あふれる山や清らかな川や碧く透きとおった海などの豊かな自然と、貴重な歴史遺産や景観及び伝統文化があり、これらの豊かな自然や歴史伝統文化を基盤にしたまちづくりを展開しようとしている。

市内には、小学校21校、中学校15校、高等学校3校（うち私立1校）、私立大学1校の教育機関がある。

萩市の文化政策は、上述の2つの自治体と違って、教育委員会ではなく、首長部局の「文化・生涯学習課（総務管理係・文化振興係・生涯学習係・中央公民館・萩市民館）」と「文化財保護課（文化財保護係・まちなみ保存係・埋蔵文化係・総務管理係）」で所管されている。教育委員会は、総務課（教育行政係・施設係）と学校教育課（学校支援係・学務係・庶務係・子ども相談・支援室）の2課で構成され、学校教育中心の教育行政が展開されている<sup>46</sup>。これまで教育委員会が担ってきた文化財保護や文化振興やスポーツ振興は、平成17年の市町村合併の前年（平成16年）に首長部局に移され、首長部局の文化・スポーツ振興部（文化・生涯学習課やスポーツ振興課等）にて所管されるようになった。この移行の背景には、文化のまちづくりを首長主導で推進しようとする市長の意向もあったといわれている。したがって、教育委員会が文化事業に係わるのは、基本的には学校教育活動を通してというこ

とになる。

萩市では、平成19年3月に平成19（2007）年度～平成26（2014）年度の8年間を見通した基本計画「萩市将来展望」を策定し、目指す将来の都市像として「誇るべき歴史と美しい自然が織りなすふるさとを愛し、心のよりどころとなる、あたたかいまち」づくりを掲げている。その具体的な将来像は、①近代社会の礎を築いた先人の志と勇気に学び、市民が主体的に地域課題の解決に取り組み、お互いに助け合い、安心して暮らせるまちづくり、②豊かな自然や歴史・文化を守り、後世に引き継ぐとともに、未来に向かって発展するまちづくりの2点を挙げ<sup>47</sup>、豊かな自然や歴史・伝統文化を基盤とするまちづくりを目指している。このようなまちづくりを実現するにあたって同市の抱える基本的課題として「①少子高齢化の進行への対応」「②地場産業の振興や新規産業の育成」、「③世界遺産を目指した萩まちじゅう博物館の推進」、そして「④コミュニティ組織の再構築」を掲げている<sup>48</sup>。この将来像の実現に向けて、施策大綱（施策の方向性）が「①市民とともに進めるまちづくり」「②安全で快適なまちづくり」、「③健康で住みよいまちづくり」、「④自然、歴史、文化をいかした心豊かなひとづくり」など、7点が示され<sup>49</sup>、教育委員会や文化・生涯学習課や文化財保護課やスポーツ振興課が取り組むのは④の施策大綱の領域である。

教育委員会では上述の「④自然、歴史、文化をいかした心豊かなひとづくり」の施策大綱を受けて、「ふるさと萩市を誇りとし、志を抱き生きる力をもった子どもを育成」することを萩市の学校教育の基本方針（中心目標）として設定し<sup>50</sup>、文化に係わる活動としては①特色ある学校づくり推進事業と②「萩・お宝活用プロジェクト事業」の2つを実施している。前者は、各学校において、地域や学校の特色を生かしてコアスクールを構想し、特色ある教育活動を行うもので、これまで「伝統文化の継承・発信校（1校）」や「松蔭教学（1校）」など、特色ある教育活動拠点校（コアスクール）が選定されている<sup>51</sup>。後者は、「萩市内の優れた人材や施設を教育活動に有効に活用することにより、地域や徳育の充実を図るとともに、ふるさと萩市への誇りや親しみをもつ児童・生徒を育てること」を目的とする事業で、社会科や図画工作や総合的な学習の時間と関連づけて実施されている<sup>52</sup>。

市の文化政策は、前述の市の施策大綱「④自然、歴史、文化をいかした心豊かなひとづくり」を受けて、文化芸術の振興を図るため、①文化芸術活動推進体制の整備、②文化芸術活動の推進、③文化芸術活動の保存・継承に係わる事業が展開されている<sup>53</sup>。首長部局の文

化生涯学習課（文化振興係）では、②の「文化芸術活動の推進」を中心に、具体的には「萩市美術展開催事業」、「全国大会等出場者助成金交付事業」、「萩市民音楽際開催事業」、「文化活動支援事業」など、芸術文化に係わる各種事業の開催や文化団体等の活動支援及び全国大会出場者への助成金支援などを行っている。ただ、これらの芸術文化事業費全体の額は300万円程度とそう多くはない<sup>54</sup>。

首長部局の文化財保護課では、市の施策大綱の「③文化芸術活動の保存・継承」を受けて、「萩反射炉保存修理事業」（700万円程度）や「恵美須ヶ鼻造船所跡保存整備事業」（2億6千万円）など、文化遺産を保存するための事業を展開している<sup>55</sup>。その保存事業費は高額である。

市の文化政策には首長部局の観光課も加わっている。本市の施策大綱の「⑤魅力と活力のある産業のまちづくり」の一環として「観光産業の振興」が掲げられている<sup>56</sup>。観光課では、観光産業の振興を図るため、「萩市観光戦略5か年計画」（平成22年6月）にそって、毛利藩の遺構や明治維新関連遺産などの貴重な文化財を活用した観光地づくりを目指す「萩まちじゅう博物館」構想の実現に努めている<sup>57</sup>。この構想は、観光地づくり、まちづくりの基軸になるものである。

以上みてきたように、萩市では文化政策がまちづくりにとって重要な位置を占めるため、従来教育委員会が所管していた文化活動の振興や文化財の保護・活用が首長部局の行政事務となり、新しいまちづくりを目指して首長主導の下で文化政策が展開されている。なお、萩市では、現在のところ文化基本条例は策定されていない。

## 5. 文化政策の今後の課題と展望

以上、自治体のまちづくりの観点から市町村教育委員会の文化政策の意義や事例を検討してきた。最後に、文化政策の今後の課題と展望について触れ、結びとしたい。

第一に、まちづくり（地域再生）は、まずは、地域の過去と現在を知り、その分析の上に立って将来の方向性を決めていく必要がある。その意味で、地域の歴史、伝統文化の学習は極めて重要である。実際に、上述の3事例の自治体いずれも、自治体のまちづくり構想の策定にあたって、最初に地域の歴史・伝統文化や現在の課題及び将来の見通し（人口動態、産業動向）等について分析を行っている。自治体の歴史や伝統文化を十全に把握（理解）することが自治体独自のまちづくりの出発点となる。

第二に、どの自治体もまちづくりの基本に地域の文化振興を重視していることを指摘しておきたい。確かに、地域の歴史、伝統文化を理解し、再発見することは、地域への誇りと生きる勇気を地域住民に与えるとともに、芸術文化の振興は、地域住民に心の安らぎを与え、彼らの創造力や表現力をも育み、心豊かな活力ある地域社会を形成していく力となる。また「文化は、他者に共感する心を通じて、人と人を結びつけ、相互に理解し、尊重し合う土壌を提供するものであり、人間が協働し、共生する社会の基盤となる」<sup>58</sup>といわれる。文化は、このように自治体のまちづくりの礎となる地域住民の絆（社会関係資本）と活力を醸成する重要な働きをする。教育委員会は、学校教育のみならず、社会教育・生涯学習を通じて自治体の文化政策に積極的に係わっていく必要がある。

第三に、教育委員会と首長部局との関係性に係わって、首長部局との連携協力の必要性を指摘しておきたい。今日、文化は、あらゆる行政（政策）の中核理念となり、政策横断的な共通項として認識されつつある。文化政策は、例えば萩市の事例に見られるように、まちづくりの要となり、各種政策の牽引力になろうとしている。多くの自治体において文化政策は他の政策の基盤に位置づけられ、他の政策を包含する総合政策としての色彩を強めつつある。このような状況下で、文化の振興や保存・活用の責任を負う教育委員会は、自治体のまちづくり構想（計画）に連携して文化行政を推進していくことが求められよう。

第四に、文化的視点に立ってまちづくりを行うため、首長部局が文化政策を総合行政として進めるとしても、「文化領域というものは市民にしても創造団体にしても、その自主性を最大限に尊重しなければならない分野であり、行政が主導権を握って施策を行えばよいというものではない。」<sup>59</sup>と指摘されるように、そこには政治的関与の在り方を含めて行政側で一定の配慮が求められよう。これまで多くの文化関連事項が教育委員会において所管されてきたゆえんである。

この他、今後、自治体が文化的視点に立ったまちづくりを行うためには、行政、芸術（文化）団体、民間団体・企業、市民との連携（パートナーシップ）が益々必要になってくること、自治体職員専門性や政策立案能力を高める上からも自治体職員と研究者間のネットワークづくりが求められること、自治体の文化行政のビジョンを示し、全庁的な取り組みとして全庁職員で理解し、実現していくために、また地域住民の理解と協力をえるためにも、多くの地方自治体において文化振興条例の策定が待たれることを指摘しておきたい。

市町村教育委員会の文化政策に関する一考察  
— 地域文化の振興とまちづくり（地域再生）に着目して —

これまで、自治体の文化行政は、文部省・文化庁－教育委員会の系列の下で、教育委員会が文化の振興や文化財の保護を所管していたが、1980年代に「文化の時代」あるいは「地方の時代」と標榜される中で、次第にまちづくりの観点から首長（部局）が中心になって文化行政を総合的に展開するようになった。現在では、地教行法の改正（首長によるスポーツ・文化の任意所管）もあり、萩市の事例に見られ得るように、首長部局において文化政策の大部分を所管するところも増えてきた。しかし、依然として教育委員会が文化振興の一部と文化財の保護を所掌するところも多い。

教育委員会は、これまで学校教育の中で、歴史、伝統文化の教育を行うとともに、社会教育や生涯学習を通して文化の保護や振興を図ってきた。これは、教育と文化は相互に密接不可分の関係にあるとともに、文化も精神的営みであるという点で、両者の間には性格上類似点があること、また教育は本来文化の継承をも大きな使命としているからである。文化は、地域住民のみならず自治体のアイデンティティを形成するとともに、地域住民の絆（社会関係資本）と活力を醸成する大きな力を有しており、教育委員会の文化政策で果たす役割は極めて大きいといえる。教育委員会は、今後も、まちづくりを念頭に、自治体の他部局との連携を図りながら、文化に関する施策を積極的に進めていくことが求められる。

折しも、「地方創生」が大きな政治的課題となりつつある中、教育委員会は、学校教育と社会教育・生涯学習を両輪として文化政策を推進することによって人づくりの面からまちづくり（地域再生）に寄与することが、教育委員会の再生への道筋であることを肝に銘じるべきであろう。

## 【注】

- 1) 根木昭『文化政策学入門』水曜社、平成22年、33頁。
- 2) 文化政策を学問的にみると、文化に関する政策学的研究は、既に1990年頃から経済学や経営学の観点から文化経済学、文化経営学（アートマネジメント論）として始まったようであるが、文化政策学として、文化の領域から固有の学問として研究が始まったのは平成12（2000）年前後からであるとされる（根木、前掲書、2頁、12頁）。
- 3) 後藤和子『文化政策学』有斐閣、平成13年、1-2頁。
- 4) 根木昭『日本の文化政策』勁草書房、平成13年、25頁。
- 5) 後藤、前掲書、4頁。
- 6) 同書、5頁。

- 7) 根木、前掲書、平成22年、78頁；文化庁「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第一次基本方針）」（平成14年12月10日閣議決定）。
- 8) 後藤、前掲書、34頁。
- 9) 同書、36頁。
- 10) 根木、前掲書、平成22年、79頁。
- 11) 同書、94頁。
- 12) 同書、95頁。
- 13) 根木、前掲書、平成13年、83頁。
- 14) 同書、85頁。
- 15) 梅棹忠夫「文化行政のめざすもの」『梅棹忠夫著作集（第21巻）都市と文化開発』中央公論社、平成5年、536-538頁；梅棹「文化施設のネットワーク」同書、163-165頁。なお、この梅棹氏の文化行政論を社会教育の立場から比較検討した論考として、遠藤和士・友田泰正「社会教育に対する文化行政論からの問題提起について－梅棹忠夫氏の文化行政論と『月刊社会教育』との比較考察－」大阪大学大学院人間科学研究科紀要、26巻、平成12年、107-121頁がある。
- 16) 後藤、前掲書、182頁。
- 17) 諏訪園健司「平成25年度文教及び科学振興費について」『ファイナンス』平成25年4月、42頁。
- 18) 文部科学省『平成25年度文部科学白書』平成26年7月、317頁。
- 19) ここで、「芸術文化」とは、芸術（美術、音楽、演劇、文学等）、芸能（落語、浪曲、漫才等）、生活文化（華道、書道等）及び国民娯楽（囲碁、将棋等）をさす。芸術文化事業費には、芸術文化関連事業、芸術文化団体に対する補助に係る経費、文化施設経費には文化施設（文化会館、美術館等）の管理運営に係る経費（人件費を除く）、文化施設建設費には土地購入費、建設費等が含まれる。なお、平成24年度の芸術文化経費（2943億円）の内訳は、芸術文化事業費（578億円、20%）、文化施設経費（1740億円、59%）、文化施設建設費（625億円、21%）であり、文化施設の管理運営費が大半を占めていることが看取される。
- 20) 文化庁「地方における文化行政の状況について（平成23年度及び24年度）」、平成26年3月、21-23頁。
- 21) 上野征洋編著『文化政策を学人のために』世界思想社、平成14年、128頁。
- 22) 根木、前掲書、平成13年、58頁。
- 23) 同書、58頁。
- 24) 文部省『文部時報』6月号（第1447号）、平成9年、45-47頁。
- 25) [www.city.kasuga.fukuoka.jp/joho/houkoku/sougoukeikaku-05/1-2.html](http://www.city.kasuga.fukuoka.jp/joho/houkoku/sougoukeikaku-05/1-2.html), 2014/08/06

- 26) 春日市教育委員会『第2次春日市文化振興基本計画』平成24年3月, 2頁。
- 27) 春日市教育委員会『春日市教育振興基本計画(平成24年度～平成27年度)』平成24年10月, 3頁。
- 28) 同書, 37-50頁。
- 29) 春日市教育委員会『春日市教育委員会事務事業点検評価報告書』平成25年10月。
- 30) 春日市教育委員会「はじめに」『第2次春日市文化振興基本計画』。
- 31) 安芸高田市立小中学校規模適正化推進本部『安芸高田市学校規模適正化推進計画』平成23年1月, 1頁。
- 32) 安芸高田市『安芸高田市総合計画』平成17年3月, 79頁。
- 33) 同書, 1頁。
- 34) 同書, 17頁。
- 35) 同書, 31頁。
- 36) 同書, 79-81頁。
- 37) 安芸高田市教育委員会『安芸高田市教育振興基本計画-安芸高田・みつや協育の推進-』平成22年, 1頁。
- 38) 同書, 2頁。
- 39) 同書, 5頁。
- 40) 同書, 23-29頁。
- 41) 安芸高田市教育委員会『平成24年度 教育に関する事務の管理及び執行状況の点検, 評価報告書』平成25年9月, 34-35頁。
- 42) 『安芸高田市教育振興基本計画』, 17-19頁。
- 43) 『平成24年度 教育に関する事務の管理及び執行状況の点検, 評価報告書』20-21頁。
- 44) 『安芸高田市教育振興基本計画』11頁。
- 45) 『安芸高田市総合計画』115-116頁。
- 46) 萩市教育委員会『平成25年度教育要覧』平成25年, 2頁。
- 47) 萩市『萩市将来展望(概要版)』平成19年3月。
- 48) 萩市『萩市将来展望』平成19年3月, 5頁。
- 49) 同書, 12-13頁。
- 50) 萩市教育委員会学校教育課「平成26年度萩市学校教育の基本方針」2頁。
- 51) 萩市教育委員会『平成24年度教育委員会事務の点検・評価報告書』平成25年8月, 8頁。
- 52) 萩市教育委員会学校教育課「萩・お宝活用プロジェクト事業について」萩教学第111号, 平成26年4月16日。
- 53) 『萩市将来展望』, 76-77頁。
- 54) 萩市総務部財政課『平成26年度萩市当初予算の概要』平成26年2月, 24頁。
- 55) 同書, 52-53頁。
- 56) 『萩市将来展望』, 96-99頁。
- 57) 萩市『萩市観光戦略5か年計画』平成22年6月, 13-21頁。
- 58) 文化庁「文化芸術の振興に関する基本的な方針(第一次基本方針)」。
- 59) 後藤, 前掲書, 187頁。