

12 文化政策史 矛盾が導く多様な展開

1 はじめに 矛盾と対峙する文化政策

文化政策は常に矛盾と対峙している。文化は心に関わることであり、行政が制御し得ない領域であるにも関わらず、自治体の政策の対象にしようとすると根本的な矛盾である。また、文化政策には法令で定められた事業水準がなく(注1)、自治体の裁量に委ねられている点で、税務、福祉、道路など、行政が推進することとに疑念がない政策分野とは性質が異なる。すなわち、最もその自治体らしさが表現される政策分野とも言える。

本稿では、この50年間の横浜市政における文化政策の変遷を、4つの時代に区切り(表1)、横浜の文化政策で論点となってきた、矛盾を内包する6つの視点で分析することとした。A期からC期はそれぞれ市長の在任期間にほぼ対応している。

文化政策は、文化振興それ自体が目的であることと、文化振興は手段であるということの間で揺れ動いてきた。

A期には戦後の復興が一段落し都市づくりが本格的に動き出す、横浜の文化が確立されていないという危機感があつた。「かつての横浜には文化はなかったと思う。横浜文化として開花されることはなかったと思う。開港、明治維新、それ以後、とうとうと流れこんだ舶来文化を、横浜文化とみる人もいるが、これはまた飾窓に並べられた『文明開化』の質草に過ぎない。」(注2)

1966年に「横浜国際港都建設総合計画」が策定されるが、その中の「文化の向上」の部分で、「社会教育活動の中に芸術の創作、鑑賞活動を取り入れ、人生の充実をはかり、健全な市民態度を培うために市民文化の振興をはかる必要がある」(注3)と述べられている。

1973年に策定された「横浜市総合計画1985」では、「余暇」がキーワード

になってくる。「市民からは、文化に対する要望が、ますます高くなっている。これは、現代の都市生活において、市民の人間性がますます失われつつあるとともに、知的水準の向上および余暇の増大に伴い、労働と余暇に対する意識の変革があらわれ、市民は人間性の回復を自らの積極的活動を通じて求めようとしていることに起因している。」(注4)とある。「福祉は、市民の生活について行政が保証すべき最低の水準を意味するものとされるが、文化はそれら市民の生活の水準にかかわるものであり、生活の質の問題なのである。」(注5)という

説明には、文化そのものの振興を求める姿勢が表れている。その後B期を経てC期に至るまで、文化振興が目的と考えられてきた。しかしD期に入ると、余暇対策は影をひそめ、文化振興は手段であるとの考えが主流となる。産業振興、まちづくりと連動する創造都市政策が始まり、市の主要政策となった。2011年に発足した文化観光局は、「文

化」の名を冠した市政史上初めての局だが、文化芸術、創造都市と観光、MICEを結びつけて考え、経済活性化や社会課題の解決等を目的としている点で、文化を手段と考える面が強い。

文化の手段化が進んだ背景には2つの要因が考えられる。一つは文化芸術自身に内在する変化である。世界的に見ても近年アートの領域は拡大し、教育、福祉などの領域との関係を深めている。アーティスト自身が社会との関わりを深め、作品自体も市民や社会との関係性によって生み出されるものが現れている。

もう一つは、行政のあらゆる施策に共通するが、近年説明責任の重みが増していることである。文化振興そのものが目的であるというだけでは、文化政策の根拠としては弱いとみなされるような時代になった。文化芸術を手段化する傾向に対しては、文化芸術の力を削ぐなどの批判はあるが、文化芸術の可能性の拡大にもつながるといふ側面も見逃せない。

2 文化政策の目的 文化は目的か手段か

執筆

鬼木 和浩
文化観光局文化振興課主任調査員

表1 本稿における50年間の4区分

区分	年代	年数
A期	1963-1978	15年間
B期	1978-1990	12年間
C期	1990-2002	12年間
D期	2002-現在	11年間

3 施設整備

施設整備はどの自治体においても文化政策の主要な柱である。横浜市には現在30の文化施設がある。(表2)

A期の市民ギャラリーは、桜木町の旧中区役所庁舎のリノベーションによって整備された。当時としては画期的なこの施設は、市民の作品発表の場であると同時に、前衛的な美術展を自ら開催するなど都市のシンボルとしての性格も併せ持っていた。大佛次郎記念館は横浜を代表する文豪の文学館である。

B期には市内最大の文化施設である横浜美術館の建設が行われた。1981年の文化問題懇話会の提言(注6)と「よこはま21世紀プラン」(注7)によって各区の文化拠点の構想等が明示された。

C期はハード整備が最も集中した時期であり、12年間に11か所の文化施設がオープンしている。区民文化センターの整備が進む一方、横浜みなとみらいホール、横浜能楽堂、横浜にぎわい座、赤レンガ倉庫1号館という他の都市には見られない高度な機能を持った専門施設群が揃った。ハード整備はその維持管理という後年度負担が必然的に

要求される。現在の文化観光局全体予算に占める文化施設整備費と文化施設運営費の割合は合計で55%に及ぶ。1995年に既に「本市は文化施設が確かに不足しているが、それ以上に各施設を拠点としたソフト展開、人材育成、プログラム作成機能や、市民の活動支援、我が国をリードする国際的芸術文化交流機能等ソフト面の取り組みが不足しており、むしろ、こうしたソフトに対してこそ重点を置く必要がある」(注8)と指摘されている。D期においては、財政状況の悪化からハード整備のペースが下がるとともに、創造界隈においてはA期の市民ギャラリーを彷彿とさせるリノベーション手法での拠点整備が行われている。

4 市民(民間)主導か 行政主導か

「文化の担い手は、行政ではなく市民である」(注9)という認識は、この50年間一貫していたし、今後も貫かれる原理であろう。しかしながら行政側の意識として、市民・民間の活動を促し支援するか、それとも行政自らが牽引していくのかのどちらに重点があったかは時代で変わる。

A期には、市民の活動を支援する姿勢が明確だった。当時の文化セクションは多くの文化団体の事務局を持っていた。文化政策は社会教育事業と密接な関係にあり、2代目市民ギャラリーは、「教育文化センター」という社会教育施設内に1974年に設けられた。アマチュアのオーケストラ、演劇団体、美術団体への財政面も含めた支援が政策の中心であった。

1982年「市民文化室」が教育委員会から離れて市長部局に開設された。多くの施設整備が構想されるなど、行政が基盤を整備し文化振興を積極的に牽引していくこうとする姿勢が表れ始めた。

1991年に市民局市民文化部ができるとともに、文化政策の実行機関として外郭団体である横浜市文化振興財団(注10)が設立された。都市の象徴となるような施設を市

表2 各期文化施設整備数推移 ()内は開設年

	A 1963-1978	B 1978-1990	C 1990-2002	D 2002-現在					
市民の文化活動の場	市民ギャラリー(64) 陶芸センター(70)	2	大倉山記念館(84)、 関内ホール(86)、 久良岐能舞台(87)、 吉野町市民プラザ(89)	4	区民文化センター(旭(90)、 青葉(93)、 泉(93)、 港南(97)、 栄(98))、 岩間市民プラザ(91)、 長浜ホール(97)	7	区民文化センター(神奈川(04)、 磯見(11)、 戸塚(13))、 市民ギャラリーあざみ野(07)	6	19
都市のシンボル	大佛次郎記念館(78)	1	S T スポット(87)、 横浜美術館(89)	2	横浜能楽堂(96)、 横浜みなとみらいホール(98)、 横浜にぎわい座(02)、 倉庫1号館(02)	4	Bank ART 1929(04)、 ヨコハマ都市センター(04・前身BankART含む)、 急なスタ象ラ(06)、 鼻テ(09)	4	11
合計		3		6		11		10	30

(注1) 「文化芸術振興基本法」(平成13年法律第148号)や、「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」(平成24年法律第149号)などに地方公共団体の責務が書かれているが、具体的な事業水準は示されていない。

(注2) 調査季報11号 白戸秀次「横浜文化論 幻影からの脱却」(1996年5月) P.15。同じ号の山田今次「壊すこと創ること」 P.74には、「横浜の文化は、私たちの知らない、いつから停止し、いつから特異な色彩を失ったのであろう。」とある。

(注3) 横浜国際港都建設総合計画1965-1975(1966年4月) P.120

(注4) 横浜市総合計画1985-市民による新しいまちづくり(1973年12月) P.49

(注5) 調査季報53号 田口隆「文化行政を考える その現状と横浜市の課題」(1977年3月) P.17

(注6) 横浜市文化問題懇話会提言「みんなであつくりヨコハマ文化 横浜市の文化行政を進めるにあたって」(1981年)

(注7) 「よこはま21世紀プラン 世界に開かれたヒューマン都市をめざして」(1989年11月)には、「市民ホール 中域生活圏に各1館」「区民文化センター 各区に1館」「芸術の森」「アートセンター2か所」「野外音楽堂2か所」などの記述がある。

(注8) 調査季報125号 若狭偉男「横浜の芸術文化行政の歩みと今後の取り組み」(1995年10月) P.49

(注9) 調査季報125号 野田邦弘「自治体におけるアートマネジメント」(1995年10月) P.35

(注10) 現在は、公益財団法人横浜市芸術文化振興財団

が次々に整備するとともに、横濱ジャズプロムナード（1993年開始）、フランス映画祭（1993年開始）といった大型ソフト事業を行政と財団が主導した。

創造都市施策は行政が打ち出した都市ビジョンにより推進されている。「横濱の創造都市構想は、創造力と文化再生の起点であり都市改革の出发点であり、都市を市民の手に戻す機会である。」（注11）2004年に発足した「文化芸術都市創造事業本部」が強力なリーダーシップを發揮し、東京藝術大学大学院映像専攻誘致、アーツコミッション・ヨコハマによるアーティスト、クリエイターの支援など画期的な施策を次々と打ち出すことで、横濱市は創造都市の国内トップランナーとなった。一方で、2006年から本格実施された指定管理者制度への民間事業者の参入、創造界隈拠点等でのNPO法人の活躍等により、文化政策の新たな担い手の横濱での集積も進んだ。横濱市芸術文化振興財団が文化政策で占める地位は、運営施設が減少することなどにより相対的に小さくなった。

行政と民間の両者が相互に有益なパートナーとなること

で最大の効果をあげるための政策を目指すのは、他の行政領域と同様である。

5 都心部集中投資 VS 全市域での発展

370万人の人口を擁する横濱は、1859年の開港以来港を中心に発展し、都心臨海部エリアは、現在でも横濱の顔であると考えられている。しかし、中世以来、交易の湊が栄え、17世紀以降は日本の大動脈としての東海道の宿場町が発展するなど、地域に古くからの歴史はある。戦後は全市域に住宅地が拡大した。横濱という巨大都市が、一定のアイデンティティを形成するためには強力なブランド戦略が必要であり、都心臨海部に集中投資することには一定の合理性がある。しかし、370万市民の内、西区・中区以外に93%が住む現状では、都心臨海部だけをアイデンティティの拠り所とするのは困難が生じる。

A期はまだ横濱市の人口が現在の半分以下（注12）で、大阪市、名古屋市より少ない。区の分権という発想は弱く、文化面においては、ひとつの横濱市というまとまりがかるうじて保てた時代だ

ろう。B期に入り、住宅地が全市域に拡散し、新住民が多数居住するようになるのと並行して、相対的に都心臨海部から区部へと政策の重点が移ってくる。

1987年には各区市民課（当時）に「地域文化振興担当係長」が配属された。翌年には担当職員も配置され、各区における文化振興を専属で担うこととなった。施設としても区民文化センターが旭、青葉、泉、港南、栄と開館し、市民プラザ2館とあわせて地域の文化施設が急激に充実した。ソフト面でも各区が競うように文化事業を展開した。

地域文化振興担当は1994年の機構改革で消えた。分権化が進んで行政課題が多様化する区状況の中に、地域文化振興という課題が吸収されることになる。

2004年1月、「文化芸術・観光振興による都心部活性化検討委員会」からの提言において、「都心部の活性化を通して市全体を牽引していく」という考えのもと、横濱の新たな都市ビジョンを『文化芸術創造都市・クリエイティブシティ・ヨコハマ』とし、文化芸術を柱とする都市再生のためのビジョンが打ち出

された（注13）。これに基づき進められた創造都市政策において、アーティスト、クリエイターの都心臨海部への誘致を進めた。2012年に開始された横濱芸術アクション事業（2012年は「ダンス」、2013年は「音楽」）においても、主要なイベントは都心臨海部で開催されている。市全域を対象としたものとして、地域文化サポート事業（ヨコハマアートサイト）や芸術文化教育プログラム推進事業等が実施されている。

都心部と区部でどのように投資配分をしていくのかは巨大都市ゆえの課題である。

6 先進性

行政が支援すべき文化は先進的なものとすべきか、それとも多くの人に評価されているものとすべきか、これは文化政策で避けては通れない議論である（注14）。

A期の横濱市はかなり実験的であった。1964年に始まった「今日の作家展」は現代アートの最先端を紹介する、当時としては画期的な事業だった。また、現代作曲家に作品を委嘱するシリーズも1978年に開始された。両事業とも現在でも「ニュー

アート展」[Just Composed] 現代作曲家シリーズ」と名称を変更して継続している。

B期になると、横濱美術館にセザンヌやダリ、ミロ、横山大観、下村観山など人気の高い作家の作品が収蔵されるなど、先駆的な芸術奨励の面は薄れてくる。多額の税金を投入し、巨大な施設を建設し、高額なコレクションを構築するためには広範な市民の

（注11）調査季報163号 北沢猛「都市構想を立案する意義 創造都市横濱構想は未来社会の起点」（2008年9月）P7

（注12）1964年（昭和39年）で167万6千人。

（注13）調査季報154号 野田邦弘「クリエイティブシティの形成に向けて」（2004年3月）P47

（注14）調査季報53号 山田宗陸「都市の文化」（1977年3月）P8には、「文化は、つねに異端者の危険な試行錯誤から生じる」とある。

（注15）上田篤編著「行政の文化化 まちづくり21世紀に向けて」学陽書房（1983年）P38

（注16）「横濱市文化芸術創造都市施策の基本的な考え方」（平成24年12月策定）では、「文化芸術とはいわゆる芸術」のみではなく、伝統文化や生活文化を含む、幅広く多様なものとして捉えています。」とある。

（注17）調査季報125号 笹井宏益「文化支援の社会的意義と行政のかかわり」（1995年10月）P18

理解と協力が不可欠であることが要因のひとつである。一方、1987年には若手表現者のチャレンジの場となるS Tスポーツがオープンし、1989年には「ヨコハマアーツウェーブ89」が開催される等先駆的な試みも存在した。

C期には、多様な機能を有した施設群の開設を背景にした幅広いジャンルの事業展開がされるようになる。2001年に国際現代美術展「横浜トリエンナーレ」が開始されたのは、後の創造都市施策にもつながることであったが、A期の市民ギャラリー事業の遺伝子が花開いたようでもあった。

D期では創造都市政策としてクリエイティブな活動の促進を図る事業への支援が充実した。先駆的な取組や、新進のアーティストの孵化は日本の都市ではまず横浜でということが定着することが創造都市の発展に大きな効果をもたらす。横浜が実験的なものに寛容であることは、4つの時代で程度の差こそあれ共通している。

7 文化概念の幅広さ

Aの時代、行政が対象としている文化の意味は、ほとん

ど社会教育、あるいは文明に近い広い概念だった。現在であれば生涯学習事業、市民協働事業と分類されるものも含めて、文化の領域と考えられていた。B期には、行政自身も縦割りを排して文化的な存在になること、すなわち「行政の文化化」が全国的に論じられた(注15)。ここでの文化は生活文化まで含めた広義の文化を指していた。

1982年の市民文化室開設以来、教育委員会から市長部局に「文化」のセクションが移管されたことで、教育委員会が社会教育(生涯学習)を担い、市長部局(市民文化室)が文化芸術振興を担当することとなった。その結果、B期からC期にかけて、いわゆる「芸術」が主な対象領域となる傾向が強まった。大型の施設整備もその傾向を後押しした。海外のオーケストラの演奏会を聴けるようになり、本格的な能狂言が見られるようになった。このような成果が、文化政策の分野を狭義の文化芸術にほぼ特化させてきた。

D期では、産業との結びつき、まちづくりとの連動、社会課題への取組など、芸術だけではなく様々な社会領域と結びつくことで、広く生活全

般と文化の関わりが浮上してきた。たとえばアーティストと福祉施設との連携の中で生まれるプロジェクトは、芸術作品として歴史に残るようなものではなくても、その場に新たなコミュニティを生み出すものとなりうる。また、近年失われつつある伝統文化は、かつてコミュニティの形成に寄与する役割を担っていたが、現在、その役割を手作りのアートイベントによって補う試みが芽生えてきた。昨年12月に策定した「文化芸術創造都市施策の基本的な考え方」でも文化の意味を幅広くとらえている。(注16)

文化政策では、芸術の振興だけでなく、人間の生き方すべてを含む「文化」が対象と考えるべきであろう。

8 おわりに 〜矛盾こそ次代への原動力〜

以上述べてきた6つの視点における横浜市の文化政策50年の変遷をまとめると表3のようになる。

A期とD期は比較的傾向が類似しているが、文化の手段化の点が大きく異なる。C期ではハード重視が突出しており、B期に生まれた構想が実を結んでいる。A期での先進

性が、B期、C期の基盤整備の時期を経て、D期で再び横浜の特徴として前面に出てきた。矛盾に向きあい揺れ動くことで多様な展開が導かれたと言える。

調査季報の過去号を改めて読み返すと、多くの市職員が様々な矛盾への対処に悩みつつ、文化政策を推進してきたことが伝わってくる。

「文化行政が、通常の『行政の論理』では説明のつかない特色を持っているからこそ、『文化とは何か』『文化支援の社会的意義とは何か』といった不断の問いかけが求められている。これらは、恐らく(永遠に)答えの出ないテーマかもしれない。しかしながら、こうした問いかけの繰り返し、個々の文化に関する施策をより魅力的なものにし、文化行政の重要性に対する認識を広めていくことも事実である。」(注17)

50年の時を経て、横浜はどのような文化を持つ都市となったのだろうか。文化が心の問題であるならば、文化政策の成果は、市民の心の中に現れているはずである。今後横浜の文化政策は、矛盾がもたらす緊張関係を推進力とし、文化の新たな地平を探し続けるだろう。

表3 6つ視点による各期★5段階評価

	1. 手段化 ★多=手段化が進む	2. 施設整備 ★多=施設重視	3. 民主導 ★多=民主導	4. 都心部 ★多=都心部重点	5. 先進性 ★多=先進性重視	6. 文化概念 ★多=幅広い
A期 63-78	★	★	★★★★	★★★★	★★★★	★★★★
B期 78-90	★	★★	★★★	★★	★★	★★★
C期 90-02	★★	★★★★★	★★	★★	★★★	★★
D期 02-現在	★★★★	★★★	★★★	★★★★	★★★★	★★★★