

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 5 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2008～2012

課題番号：20320029

研究課題名（和文） 行政構造改革が戦後日本の芸術文化政策に与えた影響に関する研究

研究課題名（英文） The administrative reform and arts policy in Japan

研究代表者小林 真理（Mari Kobayashi）

東京大学大学院 人文社会系研究科 准教授

研究者番号：20308547

研究成果の概要（和文）：市町村合併、指定管理者制度、公益法人改革の具体的な実施が、戦後日本の地方自治体で行われてきた芸術文化政策で築かれてきたものに、直接的・間接的に相当影響を与えていることがわかった。このような制度改正が、市民の力を活用した新しい芸術文化政策の在り方を模索する動きにつながっていることもわかった。

研究成果の概要（英文）：After the progress of the administrative structural reform, the situation and administration of the arts and cultural policy in Japan have been changed. The function and organization of it in local authorities have been in reconsideration. The citizen's new participation to the arts and cultural administration began.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	4,400,000	1,320,000	5,720,000
2009年度	2,100,000	630,000	2,730,000
2010年度	3,100,000	930,000	4,030,000
2011年度	2,800,000	840,000	3,640,000
2012年度	1,900,000	570,000	2,470,000
総計	14,300,000	4,290,000	18,590,000

研究分野：人文学

科研費の分科・細目：芸術学

キーワード：芸術・文化政策、行政改革、市町村合併、指定管理者制度、公益法人改革

1. 研究開始当初の背景

1998年頃から行政構造改革の方向性が示され、2000年代に入ると実質的な制度改正が行われるようになっていた。

2. 研究の目的

(1)

具体的な行政構造改革の制度改正の実質的な影響が戦後日本の地方自治体における芸術文化政策にどのような影響が起きているかを明らかにする。

(2) その際に、とくに本研究においては、市町村合併、文化施設への影響が大きかった

指定管理者制度、そして、文化活動を行う側の改革としての公益法人制度改革が、実際の芸術文化政策の執行、運用等にどのような影響を及ぼしているかを明らかにする。

3. 研究の方法

全国の地方自治体を対象にしたアンケート調査を2回と、個別のヒヤリング調査、そして海外の同様事例に関して、比較調査を行った。

4. 研究成果

(1) 「自治体文化政策と行政構造改革」ア

ンケート調査の結果（2008年度実施）

本アンケート調査では、第1に文化行政一般の状況と、第2に文化政策への行政改革の直接的な影響について問うた。具体的には行政評価の効果、指定管理者制度の導入、市町村合併の影響について聞いた。調査方法は、47都道府県 1782市町村の担当課に送付、回答を依頼。回答は46都道府県、市町村では47.4%からの回答があり、非常に高い回収率であったことから、自治体の関心や意識が高かったことが伺える。ここではとくに、第2の点に着目して成果を述べる。

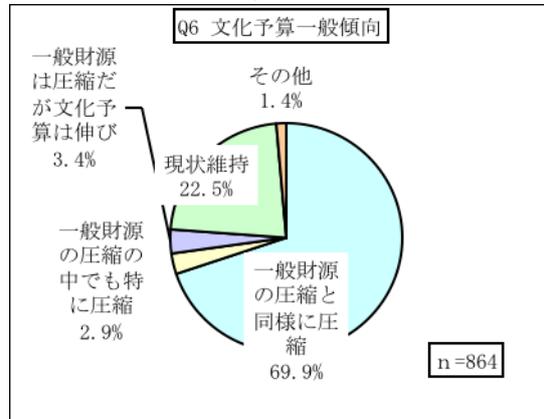
なお、「文化」については、「芸術文化」、「音楽」「演劇」「美術」等の特定の芸術ジャンルに関するもの、さらに「文化」「芸術文化」による「まちづくり」も含む内容で、質問票を構成した。

- (ア) 文化行政一般について（条例、計画等の有無、外郭団体の有無、組織、人材の内容、文化予算と事業内容等）
- (イ) 行政改革関係
 - ① 行政評価
 - ② 指定管理者制度
 - ③ 市町村合併

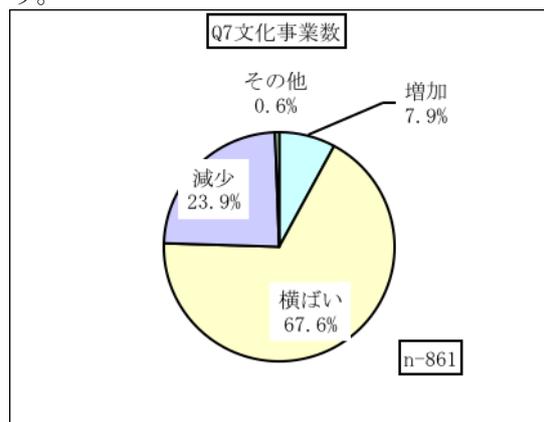
本調査によれば、いわゆる「平成の大合併」を行った自治体は4割弱（35.0%）である。これらの自治体において今回の合併が文化政策に与えた影響について検証してみると、これを契機とした文化施設の統廃合を検討した自治体は1割に満たない。つまり「平成の大合併」は文化施設の増減にはほとんど影響を与えていない。ここからは、橋下徹知事の下での大阪府政改革にみられるような博物館整理統合計画案といった取り組みは稀な事例であり、多くの自治体は合併目的として「財政基盤の強化」を挙げつつも（80.9%）、ラディカルな改革は望まない姿勢であることがうかがえる。ただし合併を行った自治体のうち、文化施設間での調整の必要を指摘している自治体が3割近くあり（29.2%）、文化予算・職員数の点で、増加傾向にある自治体より縮小傾向にある自治体の方が多いことを鑑みると、全体としては合併を機にソフト面での制約が増していることが予想される。

具体的に、文化予算については、予想通り「一般予算と同様に圧縮」という回答が目立つ（69.5%）が、特に政令市、中核市において、増加していると答えている自治体も一定数存在する（8.3%）。ただし、政令市、中核市は他の自治体に比べ現状維持が少なく、これらの

自治体においては、文化予算の二極化が進んでいる可能性がある。両極のケースが、各自治体の文化政策を反映したものであるか否かについては、興味深い点であり、今後の研究課題のひとつである。



また、自治体合併との関わりで述べると、合併を経験した自治体の多くが、財政基盤の強化（81.0%）や合併特例債の発行（35.4%）を目的目的に挙げているにもかかわらず、合併の結果、文化予算が増加したという自治体（13.4%）よりも減少した自治体（20.7%）の方が多い。全体的な傾向として、事業規模は拡大しており（24.1%、縮小は8.0%）、また、文化施設の統廃合もほとんど見られないことから、その要因の大半は職員数の減少（23.4%、増加は11.5%）、すなわち人件費の削減によるものと思われる。事業規模の拡大と、職員数の減少という組み合わせが、行政の効率化の結果といえるのか、あるいは芸術文化分野における行政サービスの低下と評価すべきものなのかについては注意深く検討する必要があるだろう。



(a) 行政評価の影響について
「事務事業評価」についてはほとんどの自治体で導入しているものの、小規模自治体については導入していないところも少ない（約35%）。ただし、事務事業評価自体を導入し

ているものの、文化授業関係には導入していない自治体が7%あるところは注目すべき点といえる。

「事務事業評価の効果」については、ポストの削減やサービスの向上に効果が現れているという回答があるのに対して、次の政策を議論するときに反映される機会が増えたという回答が圧倒的に多くなっている。「見える化」が進むことにより、具体的なサービスの向上などだけではなく、行政そのものの中身が変わっていくきっかけとなっている。

(b) 指定管理者制度

すべての施設で導入している自治体が30～50%近くあるのに対して、個々に検討して導入した自治体が37%ある。導入に対して期待されたことは、もっとも多いのが「管理費の削減」、第2に「民間ノウハウの活用」、そして「ニーズの多様化」となっている。気になるデータは、指定管理者制度を導入するにあたり、どのようなところから意見を聞いたかという問いであるが、この質問から外部からの意見を聞いている自治体があまりないという実態が浮かび上がった。利用者や有識者の意見を聞いたというのは意外に少なく、庁内での議論にとどまっていたという現実が浮かび上がってくる。

(c) 市町村合併

市町村合併自体は、政令指定都市・特例市で62%、その他の市町村で33%が経験しており、合併の目的としては政令指定都市へ移行という回答が突出していた。それを除けば、行財政能力の向上、強化が多くなっている。その他の市町村においては、合併特例債の発行を挙げた自治体が40%にのぼっている。合併後の文化行政への影響については、たとえば条例や計画の策定や改訂を行ったかという問いに対して、「何もせず」が圧倒的に多くなっている。「合併の影響」を問う質問でもっとも多かった回答が「地域文化がより多様になった」というものである。文化行政そのものよりも、文化行政を行う環境に変化が現れたことがわかる。その他に文化関連施設が増加したという回答もある。

合併により文化予算が増えたというところもあるが、文化予算が減ったという自治体の方が多い。合併し多目的に行財政基盤の強化をあげる自治体が多いが、文化予算には反映していないことがわかる。それにも関わらず事業規模を拡大しているところが多くなっている。事業規模を縮小、減少させているところはない。それではそのしわ寄せはどこにきているかといえば、職員数の削減で対応しているという実態が浮かび上がってきた。

これらの調査結果に基づき、富山県南砺市、広島県尾道市等でフォーラムを開催、さらには個別の調査を実施して実態の解明を行って、アンケート調査の結果が裏付けられた。

(2) 2010年度調査

全国の自治体44都道府県1592市町村(被災地に含まれる岩手県、宮城県、福島県、そして東京23区を除く)に向けて、1998年以降を対象に、公立文化会館、博物館法上の公立博物館施設、図書館法上の図書館施設を対象に、統廃合、新設施設、公益法人への移行を調査したものである。回答数は1017で、回収率は64%である。

まず、1998年以降施設の廃止、閉館、休館、統合した施設の有無を問うたが、全体の85%で「ない」を解答しており、「ある」「検討中」が147市町村で15%という結果になっている。なお実際に統廃合及び新設した施設がある自治体と施設名については巻末に掲載してある。施設の対象領域を広げていることもあり、平成19年度の調査よりも統廃合施設の割合が増えていることがわかる。さらに北海道において統廃合を行った施設が多いことがわかるが、北海道における市町村合併の比率は東京都、大阪府に次いで低い。したがって、合併が要因で統廃合を行っているかどうかは疑わしい。

それでは統廃合施設が「ある」と回答した136市町村の統廃合の理由について見てみると、もっとも多いのは、「施設の老朽化」で78自治体、36%。その次が、「市町村合併」に伴うものが46自治体で全体の21%となり、続いて37自治体17%の「財政難」、15自治体7%の「住民ニーズの変化」、7自治体3%の「職員数の削減」、そして2自治体3%が「指定管理者が決まらない」ことでの統廃合であった。この結果から、統廃合の理由として「市町村合併」がそれなりの割合を占めていることがわかるが、統廃合はむしろ老朽化の方が要因として多いということになる。「その他」を選択している83自治体(39%)のうちの27自治体が、統廃合を行った上でリニューアルあるいは新設施設を建設している。

なお、回収自治体のうち、合併を行った自治体は352(約35%)であり、そのうちで統廃合が「ある」と回答したのは67自治体(19%)となっているが、このうちの19自治体が「統廃合」の理由で「市町村合併」を選択しているが、それ以外は異なった選択をしているということである。少なくとも、新設を睨んだ統廃合であったとしても、それが合併をきっかけに起きているということはいえるだろう。ちなみに、

1998 年以降に新設の施設を建設した自治体は、378 自治体(37%)である。さらに、解散した財団を有する自治体については、59 自治体 (6%)、「検討中」が 4 自治体という結果となった。

統廃合及び新設施設一覧を見ると、概ね社会教育施設のカテゴリーに含まれる公民館や図書館等施設が多いことがわかる。これらの施設が、いわゆる文化会館よりも時期的には早くに設置されたことにより、老朽化が進んでいることがわかる。また文化会館系の施設であっても、昭和 30 年代後半から建設され始めた「市民会館」という名称の施設が、対象となっていることもわかる。また新設施設を眺めると、全般的にその名称からみても、規模等についてはわからないが多種多様な文化施設の建設が続いていたことがわかる。少なくとも、市町村合併ということにおいてもそれなりの影響があったこともあるが、いわゆる行政改革が行われている状態においても、新設文化施設の建設が続いていることは注目しておく必要がある。当然合併特例債により、むしろ積極的に新設施設を建設する方向に動いていることも考えられる。ただし、網掛けの自治体名が合併した自治体になるが、新設建設の動きは、合併に限られるわけではないこともわかる。

このような結果から、合併により確かに数を減らすという意味での施設の統廃合が進んでいるともいえるが、同時に新設施設の建設も進んでいることから、統廃合が一概に住民サービスの低下に結びついたということは言えないことがわかる。その意味では、今でも相変わらず地域における文化施設のニーズも健在ということがいえるだろう。

(3) 研究期間中の結果

市町村合併においては、合併による弊害ということは合併自治体が配慮してきた結果、それほど目立った悪影響は見られなかった。実際公立の文化施設の統廃合は進んでいるものの、契機はむしろ老朽化による再編ということが原因になっていることがわかった。しかしながら、合併による財政上の締め付けや、民営化への移行への要請は強い中で、活動が萎縮しているところも見られた。ただし、これらの方向性を目指す中でも、市民の積極的な関与のあり方が見られ、これまでの行政と市民との二項対立的あり方も変化が見られてきたことがわかった。

指定管理者制度については、公立文化施設に起こってきた民営化の動きについては、本来文化政策にとっては歓迎すべきことであつたはずにも関わらず、経済の停滞期にこの改革が行われたことから、この制度改革がたんなるコスト削減にしか映らなかったことである。ただし、文化行政の「機能」と「組織」のあり方を再考する機会がもたらされたという見方もできるわけではあり、それは一定の効果があつたと考えられる。

そのような意味では同時期に行われた公益法人改革は、市民との協働を実現していく上での、法人の新たなあり方を提示したという意味で大きな意味を持つ。社会を多元的な主体によって、運営しようという流れが行政構造改革の本来的な目的なのであれば、公益法人改革で生まれた新たな法人が、これからあるべき社会に向けて具体的な活動を行うために具体的などのように動けるかについて今後の課題となる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 0 件)

〔学会発表〕(計 1 件)

- ① 小林真理、伊藤裕夫、阪本崇、鈴木滉二郎、曾田修司、友岡邦之、藤野一夫「行政構造改革が戦後日本の芸術文化政策の成果に与えた影響に関する研究、中間報告」(2010 年 1 月 9 日、日本文化政策学会第 3 回年次研究大会、東京芸術大学千住キャンパス、東京)

〔図書〕(計 1 件)

- ① 小林真理、伊藤裕夫、阪本崇、鈴木滉二郎、曾田修司、友岡邦之、藤野一夫、長嶋由紀子、菅野幸子、天野敏之、『行政構造改革が戦後日本の芸術文化政策の成果に与えた影響に関する研究』(2013 年 3 月、東京大学文化資源学研究室)、全 151 頁

〔産業財産権〕

○出願状況 (計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況 (計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

[その他]
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小林 真理 (Mari Kobayashi)
東京大学・大学院人文社会系研究科・准教授
研究者番号：20308547：

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

伊藤裕夫 (Yasuo Ito)
元富山大学・芸術文化学部・教授
研究者番号：60329539
阪本崇 (Takashi Sakamoto)
京都橘大学・人文社会学部・准教授
研究者番号：203040458
鈴木滉二郎 (kojiro Suzuki)
明治大学・教授
研究者番号：50364138
曾田修司 (Shuji Sota)
跡見学園女子大学・経営学部・教授
研究者番号：90348160
友岡邦之 (Kuniyuki Tomooka)
高崎経済大学・地域政策学部・准教授
研究者番号：10363780
藤野一夫 (Kazuo Fujino)
神戸大学・国際文化学部・教授
研究者番号：20219033