

# 文化政策に求められるものとは

## 文化芸術振興基本法をめぐる議論から――

written by Yikari Hiromoto

弘本 由香里

### はじめに

二〇〇一年一月三〇日に、国会で「文化芸術振興基本法」が成立、一週間後の二二月七日に公布・施行された。とはいっても、マスメディアでもごくごく僅かしか報道されず、一般にはほとんど知られていないというのが実情だろう。芸術に関わる仕事をしている者でさえも、まったく知らなかったというケースが多い。個々人の同法に対する反応は、立法への関与の度合いや、文化芸術のとらえ方、表現活動のスタンス、法律がもたらす目に見える効果（権利や予算の獲得など）への期待、あるいは法律がもたらすかもしれない見えない干渉（国の文化への介入など）への危惧の抱き方によって、高い評価から拒絶反応まで実にさまざまである。圧倒的多数がほ

んど関知していないということも含めて、同法をめぐる、さまざまな反応のあり方は、日本において、国と文化や芸術の関係、あるいは社会と文化や芸術の関係が、いまだ深く議論も認識もされていないことをまざまざと感じさせてくれるものでもあった。

こうした状況の中、文化政策の現場にある各自自治体や団体、個人が、この法律をどう受け止め、それぞれの地域の実情に即した政策をいかに進めていくべきか、研究者や実務者を中心にした「文化政策提言ネットワーク」も組織され、全国各地で議論を展開しつつある。

同法制定を積極的に推進してきた立場と、十分な議論の必要を求めてきた立場と、両者の発言の重なりとズレの中に、文化政策の現状と課題が像を結んでいくように思われる。立法の背景や経緯、その後の論点を追いながら、文化政策の今後の方向性を見つめてみたい。

### 戦後の文化法制と自治体の文化政策

日本では、今回の文化芸術振興基本法制定以前には、文化振興の根拠法がなく、教育権に関わる「社会教育法」（一九四九年）、「図書館法」（一九五〇年）、「文化財保護法」（一九五〇年）、「博物館法」（一九五一年）などの個別法しか存在しなかった。国や自治体において、上記の個別法の枠組みにおさまらない文化政策を行う場合、何らかの根拠を求めるとすれば、「世界人権宣言」（一九四八年）の「文化生活に参加する権利」、国連「国際人権規約」（一九六六年）の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」や、「子どもの権利に関する条約」（一九八九年）の「休息、余暇、遊び、文化的・芸術的生活への参加」などに示された「文化権」を拠り所とするか、あるいは「日

## 【文化芸術振興基本法の概要】

**(基本理念)** 文化芸術活動を行う者の自主性尊重と地位向上、文化芸術を創造・享受する権利による国民の文化芸術鑑賞・参加・創造する環境整備、多様な文化芸術の保護・発展、地域の主体的な文化芸術活動への配慮及び各地域の歴史・風土等を反映した文化芸術の発展、国際交流・貢献の推進、文化芸術振興への文化芸術活動を行う者や幅広い国民の意見反映への配慮など

**(国の責務)** 国は振興施策を総合的に策定、実施

**(地方公共団体の責務)** 地方公共団体は国と連携を図りつつ、地域の特性に応じた施策を策定、実施

**(国民の関心及び理解)** 国は、国民の文化芸術に対する関心及び理解を深めるように努める

**(法制上の措置)** 政府は必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じる

**(基本方針)** 政府は、文化芸術の振興に関する施策の総合的な推進のために、文化芸術の振興に関する基本的な方針を定める

**(基本的施策)** 芸術の振興、メディア芸術の振興、伝統芸能の継承及び発展、芸能の振興、生活文化、国民娯楽及び出版物等の普及、文化財等の保存及び活用、地域における文化芸術の振興、国際交流等の推進、芸術家等の養成及び確保、国語についての理解、日本語教育の充実、著作権等の保護及び利用、国民の鑑賞等の機会の充実、高齢者、障害者等の文化芸術活動の充実、青少年の文化芸術活動の充実、学校教育における文化芸術活動の充実、劇場、音楽堂等の充実、美術館、博物館、図書館等の充実、地域における文化芸術活動の場の充実、公共の建物等の建築に当たっての配慮、情報通信技術の活用の推進、地方公共団体及び民間の団体等への情報提供等、関係機関等の連携等、顕彰、政策形成への民意の反映等、地方公共団体の施策

**(付帯決議)**

1. 必要な財政上の措置等を適切に講ずること。
2. 文化芸術のすべての分野を対象とするものであり、例示されていない分野についても対象となる。その取り扱いに差異を設けることがないようにすること。
3. 文化芸術活動を行う者等広く国民の意見を適切に反映させるよう努めること。
4. 文化芸術活動を行う者の自主性及び創造性を十分に尊重し、その活動内容に不当に干渉することのないようにすること。
5. 武道、相撲など伝統的な様式表現を伴う身体文化についても、対象として適切に扱うこと。
6. 古典邦楽教育の充実について配慮すること。
7. 児童期の芸術教育の充実について配慮すること。

本国憲法」の第一三三條「幸福追求の権利」、第一九條「思想及び良心の自由」、第二二條「表現の自由」、第二三條「学問の自由」などにさかのぼるか、また自治体の場合であれば地方自治法(二〇〇〇年改正)上の、地方自治体は「地域の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的総合的に実施する」との記述を根拠にしてきたことになる。この点に関しては、これまで多くの研究者や行政関係者が言及してきた。

根拠法不在の功罪を簡単に振り返ってみよう。文化振興の根拠法が不在のまま、戦後の高度経済成長を遂げ、社会インフラが一定整い、生活の質的豊かさが問われるようになってきた。一九七〇年代後半頃から多くの自治体で、文化政策の取り組みが活発化してきた。その流れとともに、自治体の文化ホールや博物館・美術館の建設も急速に広がっていった。「ソフトを欠いたハコモノ行政」との批判が出る一方で、いくつかの自治体では、文化振興条例や基金をつくり、市民参画型のホール運営やイベントを生み出すなど、自治体発の独自の文化政策を生み出す例が見られるようになってきた。つまり、法の不在がむしろ功を奏する形で、国から示される画一的な計画に拘束されない、自治体の主体的な政策領域を切り拓いてきた実績がある。自治体の文化関係予算の合計は、近年財政難で減少傾向とはいえ、国の文化関係予算に対して、はるかに大きく実質的に文化振興を担ってきた。

しかし、根拠法が存在しない状況下で、税



金を芸術や文化に使うことをめぐる議論では、苦しい立場に追い込まれることも多い。前述の国際法や憲法では、直接的な施策実施の根拠とはなりにくい。そこで、市長村長や知事の強いリーダーシップを頼みとする自治体も、多いわけだが、その場合、リーダーの交代によって政策の継続性が途絶える恐れや、よくも悪くもリーダーの意向に偏りすぎる恐れもある。

財政難の深刻化とともに、税金の配分に関する議論はいっそうシビアになり、地域格差も広がっている。自治体の文化政策の現場で

も、文化振興に関する根拠法不在の弱みが顕在化してきていたのは確かだろう。

## 文化芸術振興基本法が 目指すもの

国家予算に占める国の文化関係予算の割合は、単純には国際比較できないものの、おおむねフランスで一パーセント弱、イギリスで〇・五パーセント弱、ドイツで〇・三パーセント弱といわれている。それに比べて、日本では〇・一パーセント程度に過ぎない。また、寄付に対する税制優遇が進んでいるアメリカでは、民間の寄付が芸術文化政策を支えており、一兆数千億円に達しているのに対して、日本では二〇〇億円程度にとどまっている。

文化振興への財政面での支援は、

文化芸術振興基本法が果たすべき重要な役割の一つである。確かに同法施行後、二〇〇二年の文化庁予算案は九八五億円で、前年度比八・三パーセント増の伸びを示している。しかし重要なのは、何を目的に、どのようにこの予算が用いられるかということである。そこでまず、同法がどのような問題意識を背景に、何を目標として立法されたのかを確かめておきたい。

同法は、「文化芸術を創造し、享受することが人々の生まれながらの権利である」としたうえで、それによって「国民個々の生活の質を高めていくこと」、「文化の多様性を受容する精神基盤をつくっていくこと」、「豊かな創造性によって活力ある社会を形成していくこと」などを目的に掲げている。

背景には、一九七〇年代後半以降の、「モノの豊かさから心の豊かさへ」という生活者ニーズの一貫した大きな流れの変化がある。こうした社会の変化に 대응していくための核となるべきものの一つが文化政策との認識がなされているのである。そして、芸術文化の創造と享受の身近な広がりが必要はもちろんのこと、生活の質を高める芸術文化や商品やサービスのプロデュースを担うクリエイティブな人材の育成のため、関係者の権利を保障し、社会的・経済的な地位を向上するなどの必要性を示している。こうした目的を達成していくため、国が基本方針を作成し、自治体と連携して基盤整備や環境形成を進めていくこととしているものである。

## 立法にいたるまでの 経緯と課題

実は、文化振興に関わる根拠法の必要性については、一九七〇年代後半から国政レベルで幾度か提言が見られたが、実現にはいたらないうまま時を経てきた経緯がある。立法に向

けて具体的な動きが出てくるのは、二〇〇〇年以降のことである。その間（一九八四年以降）実演家団体で構成される（社）日本芸能実演家団体協議会（芸団協）が、実演家の権利擁護にウエイトを置きながら、「（仮称）芸能基本法」について研究・働きかけを続けてきた。事実上、今回成立にいたった法案の内容は、芸団協の案をもとに形づくられていったことになる。以下に二〇〇〇年以降の主要な動きをあげる。

●二〇〇〇年二月、超党派の国会議員で構成する音楽議員連盟（音議連）が「（仮称）芸術文化基本法」を検討課題にあげる

●二〇〇〇年五月、芸団協が「芸術文化基本法（仮称）の制定および関連する法律の整備」と題する提言（中間まとめ）を公表（立法への働きかけ）

●二〇〇〇年六月、公明党・保守党が芸術文化振興基本法を上程（その後、与党案に一本化する）

●二〇〇〇年一〇月、芸団協が「芸術文化基本法（仮称）の制定および関連する法律の整備」（提言中間まとめ）をもとに関係諸団体の集いの開催など（立法への働きかけ）

●二〇〇〇年一〇月～十一月、民主党、自民党も法案を作成、音議連の調整を経て、与党案と民主党案が一本化される

●二〇〇〇年十一月六日、超党派の議員立法として上程

●二〇〇〇年十一月二日、衆議院可決

●二〇〇〇年十一月三日、参議院可決成立



●二〇〇〇年二月七日、公布・施行

上記のとおり、法案の上程から可決まで一ヶ月にも満たない性急な審議であったこと、主として実演家団体の働きかけによって法案が作成されたこと、成立を急ぐために各党の法案を合体させる方式で一本化したことなどに起因して、いくつかの問題点が未整理のままの立法となり、文化政策の関係者間で議論を巻き起こしている。

二〇〇〇年まで、ほとんど進展が見られなかった立法への動きが、どのような政治力学によって、二〇〇〇年以降急速に進展していたのか。この点について、同法成立に向けて

て強い働きかけをしてきた推進団体（芸団協）委員会メンバーの一人・平田オリザ氏は、二〇〇一年春の小泉政権誕生による、政局の風向きの変化と、有事法制をめぐる連立政権の緊張の中、ソフトな政策で支持者にアピールしたかった政党の思惑がたまたま合致して、この機を逃せばあり得ないようなタイミングで、超党派の議員立法が実現したとの見方を示している（二〇〇二年三月九日、日本アートマネジメント学会関西西部会特別講演会にて）。

また、短時間のうちに複数政党の思惑を足し算した結果が随所に見られる。たとえば、法案検討の段階で、「芸術文化」が「文化芸術」に、「基本法」が「振興基本法」に変わっている。芸術文化に限定せず、文化全般（生活文化）まで対象にすべきという主張や、国が文化に関する基本法をつくるべきではないのではないかという意見を受けて、明確な結論は出されず、矛盾をはらんだままの法文となっているのである。

「文化芸術」の対象についても議論が深められていないため、その概念もそれぞれの政党の考えの違いが混ざり合っている点は否めない。例示として、芸能から茶道、華道、囲碁、将棋をはじめ、付帯決議では武道や相撲まで盛り込まれている。が、反面例示されていないものについて、あるいは例示されているものについても、振興に際してどのような評価・選択をしていくのかは今後の大きな課題となる。例示が既得権のようなものとなり、例示

以外の新たな領域が対象に取り上げられにくくなるのではないかと、危惧の声もあがっている。

## 文化芸術振興基本法をめぐるとの論点

前述の経緯がはらむ課題に加えて、法文では、自治体の責務に触れてはいるものの、国が基本方針を作成することとしている点をはじめ、地方分権との整合性がとれていないとの指摘もある。

こうした経緯を背景に、今、文化芸術振興基本法をめぐるとの議論の場が各地で持たれている。ここでは、「文化政策提言ネットワーク」の小林真理氏・中川幾郎氏らによるシンポジウム（二〇〇二年四月一三日、大阪文化団体連合会・これからの文化政策を考える会共催「文化芸術振興基本法をどう活かすか」）での問題提起を中心に、いくつかの論点を紹介しておきたい。

①国民的な議論がないままの立法のため、政策の実効性が担保されないのではないか（文化政策の主体はあくまでも国民であり、議員立法といえども広く国民の声を聞く必要がある）。

②文化政策は何よりも、表現の自由の確認からスタートすべきであり、文化権として、表現の自由の確保（自由権）・多様な表現の保障（社会権）が明記されるべきである。

③文化予算が増えるだけで、予算の配分が政治力のある団体に偏るなど、あいまいになる恐れがある（国をはじめ特定の権力による芸術への介入を避けるために、第三者による評価機関の設置が不可欠である）。

④国が文化政策を主導するのは地方分権に逆行するのではないか（分権化に合致するよう、国は税制に代表されるような全国一律の施策のみを担当し、個々の施策は地方自治体の役割とすべきである）。

⑤地方分権や市民・企業・NPOとのパートナーシップをリードしてきた、いくつかの自治体の優れた文化政策の実績を反映していないのではないか（自治体や市民や企業やNPOのやる気を殺いでしまわないか）。

⑥自治体は国の基本方針そのままの計画を立てるのでなく、実効性のある独自の計画や、文化権・評価機関・財源の確保を明記した条例の策定などに取り組んでほしい。

⑦表現の自由を保障するためにも、民間の支援を拡大する方向の文化政策が望ましいのではないか（寄付に対する税制優遇の拡充などの規制緩和策を推進すべきである）。

筆者が把握できた範囲の情報ではあるが、文化芸術振興基本法をめぐって上記のような論点が提出されている。これらの内容については、客

観的に見れば立法を推進した立場の者も、議論の成熟を求めた立場の者も、多くは同様の認識を持っているのではないかと期待したい。機を逃さぬ立法を優先し、問題点はとりえず付帯決議でカバーするか、実効性・信頼性を育む立法のプロセスを追求するか、立法に対する関与・立場のあり方が、急ぐか立ち止まるかの行動を大きく分けたという見方がで



きる。むしろ立法をめぐる論点は、日本の文化政策はもろろんのこと、社会の未成熟要素そのものを映し出しているのとらえるべきだろう。

## これからの文化政策のアプローチ

最後に、文化芸術振興基本法をめぐって浮かび上がった課題の解決に向けて、これからの文化政策のアプローチにおいて、重視すべきと思われるポイントをいくつかあげてみたい。

①芸術や文化の創造性を、社会の硬直性を打ち破り、新たな価値を生み出すエネルギー、あるいは多様な価値観の存在する社会の中で、自らの価値観を選びとり、生きる力を養う糧であると考えれば、それらは常に、ある価値観に対するオールタナティブとして登場するという性格を有する。そのことにこそ存在価値があることを、大前提として認識しておく必要がある。

つまり文化政策とは、オールタナティブを重視する政策だという位置付けを明確にした制度設計をしなければならない。

②文化の一極集中や地域格差を招いている市場性だけに任せたまちづくりから脱するこ

と。それぞれの地域における公共性の核として、文化の創造や享受の機会が存在するまちづくりへの転換を図ることが、文化政策の目的ととらえる必要がある。

つまり文化政策は、まちづくりの文脈の中に位置付けられなければ、生活者にとって身近なものとはなり得ないという認識が不可欠である。当然その主体は行政のみではない。それら多様なセクターによる、文化への投資がどのような効果を地域にもたらすかについて、幅広い観点からの影響力評価と政策への反映が求められる。

③文化芸術振興基本法が、主として文化団体の意向を中心にして形づくられていったのと同様に、自治体の文化政策の現場でも、文化団体が利用者の意見を代表する立場に立っていることが多い。しかし、そのことが実際の市民ニーズを反映しにくい状況を生み出している場合もある。文化団体の利益と市民の利益が常に一致しているとは限らない。それだけに、市民をはじめとして、文化政策における、あらゆる利害関係者の政策への参画の仕組みを作り上げていく必要がある。同時に、文化団体も市民もメディアも、公共性へのコミットについて認識を深めていかなければならない。

今、経済再生と行財政改革の文脈の中で、都市再生やNPOの活用が脚光を浴びている。

そのシナリオと文化政策は整合しているかどうか、検証して見る必要があるだろう。地方分権の中で、文化政策がどう位置付けられるか、あるいは規制緩和の中で文化政策がどう位置付けられるか、はたまた今議論を呼んでいる通称「メディア規制法案」の中で、文化政策に関わる表現の自由はどの位置付けられるか。関連政策や法制との間に矛盾があるとなれば、文化政策のビジョンはもろろんのこと、社会の方向性が定まっていけないことの現れともいえる。今回の立法をきっかけに、議論の深まりを期待したい。

(大阪ガス エネルギー・文化研究所 実務研究員)

### ■参考資料

- 「文化芸術振興基本法が二月七日公布・施行」(文化経済学会「日本」『文化経済学』No.39、二〇〇二年三月)
- 小林真理「文化政策に関する法律知識①②」(財団法人地域創造「地域創造レター」No.82、二〇〇二年一月・二月)
- 友岡邦之「文化芸術振興基本法をめぐる二つの動向」(社団法人企業メセナ協議会「メセナnote」18、二〇〇二年二月)
- 文化庁ホームページ  
<http://www.bunkago.jp/>