

地域文化とコミュニティ・ガバナンス

坂 野 喜 隆

1. はじめに

文化政策に関して、本稿では、2つのことを明らかにしていくつもりである。

まず、地域文化、ことに地域文化政策をめぐる状況がどのようになっているかである。文化政策は、国ではなく、その大半は自治体はその責を負ってきた（中川，2001）。まさしく、文化政策とは、自治体の地域文化政策であった。地域文化とは、地域の祭り、有形無形の文化財、地域の産業など、その地域に暮らす人の考え方やライフ・スタイルなども含め、広くとらえることができる。この地域文化の今後についてどのようになるか結論めいたことを述べると、楽観はできないが、法整備などの面から明るい兆しがみえている。たしかに、今日、財政危機のなかで、地域文化どころではないという流れがある。その一方で、2001（平成13）年12月に文化

芸術振興基本法が施行された。これによって、自治体における文化振興計画や文化基本条例などの制定に拍車をかけている。その1つの例として、地域文化も地域における市民活動であるとしてとらえる機運もある。

つぎに、コミュニティ・ガバナンスについてふれていく。地域文化は、今後、コミュニティにおけるガバナンス、すなわちコミュニティ・ガバナンスによって維持され、継承されていくだろう。上述のように、地域文化の振興も市民活動の1つとして、積極的に保護・育成される道も開けてきた。地域文化が市民活動として保護されるならば、地域文化も市民活動同様、コミュニティ政策のなかに取り組み、独自の展開を図ることができる。これからのコミュニティ政策は、ガバナンスの考え方を抜きにしてはありえない。この理由は、コミュニティ・ガバナンスとは何か、なぜ地域文化はコミュニティ・ガバナンスによって支えられるべきであるのかという2つのことを説明することによって、いっそう明らかになる。

地域文化は、国や県などの広い視点からの保護・育成も必要である。しかし、コミュニティ・ガバナンスにより、地域（＝コミュニティ）において、独自のコミュニティ政策のなかで振興されていく道もあることを述べていきたい。

2. 地域文化政策の現状と新潮流

(1) 地域文化の定義

地域文化の定義はさまざまであろう。本稿では、地域文化を、地域の祭り、有形無形の文化財、地域の産業など、その地域に暮らす人の考え方やライフ・スタイルなども含め、広くとらえたい。

「地域文化」という概念は広い。後述する文化芸術振興基本法（以下、「文芸法」という）では、地域文化とは「地域における文化芸術」のことである（14条）。「各地域における文化芸術」および「地域固有の伝統芸

能及び民俗芸能」をいう。この抽象的な「文化芸術」という言葉は、文芸法では、6つに大別しているようである¹⁾。第1は「芸術」である。これは、文学、音楽、美術、写真、演劇、舞踊その他の芸術である(8条)。第2は、「メディア芸術」である。映画、漫画、アニメーションおよびコンピューターその他の電子機器などを利用した芸術である(9条)。第3は「伝統芸能」である。雅楽、能楽、文楽、歌舞伎その他のわが国の古来の伝統的な芸能のことである(10条)。第4は「芸能」である。講談、落語、浪曲、漫談、漫才、歌唱その他の芸能をいう(11条)。第5は「生活文化」「国民娯楽」「出版物等」である。「生活文化」とは、茶道、華道、書道その他の生活に係る文化をいう。「国民娯楽」は、囲碁、将棋その他の国民的娯楽である。「出版物等」とは、出版物及びレコードなどのことである(12条)。第6は「文化財等」である。有形および無形の文化財、その保存技術をも含む(13条)。文芸法は、これら「文化芸術」を、国が支援その他必要な施策を講ずることをうたっている。文芸法においては、このような「文化芸術」を地域にあてはめたものが「地域における文化芸術」となる。つまり、「地域文化」である。

文芸法の「地域文化」の概念は以上のようなものである。抽象的な「地域文化」が少しは明確になる点で文芸法の定義は有意義である。それゆえ、この評価などの詳細な議論は差し控え、つぎに論を進めたい。

(2) 地域文化政策をとりまく状況

現在の文化政策の重要なキーワードは、「行政の文化化」である。これは、「文化行政」という言葉とワンセットになっている概念である。「文化行政」とは、「文化的な行政」のことである。「新たに市民のニーズに対応できる自治体」である。それと対比される概念が「非文化的な行政」であり、「国の下請的機関としての自治体」をいう(小林, 2001: 180)。市民のニーズに応えることができる「文化行政」を推進するために、行政自

身の文化的自己変革が必要である。これを「行政の文化化」と呼ぶようになったとされる（中川，2001：70-71）。

このような「行政の文化化」を，ここでは簡潔に，「行政を文化の視点からとらえる」と定義しておく²⁾。このキーワードが生まれる背景には，わが国の中央集権的なシステムがあった。わが国では，国すなわち中央政府が，地方自治体すなわち地方政府を法的にも財政的にも指揮監督してきた。それゆえ，ほとんどの自治体は国の統制を受け，国の出先機関としての役割を果たすことが多かった。このような強固な中央集権システムの代表的な例が「機関委任事務」であった。機関委任事務とは，自治体（都道府県，市区町村）の首長，行政委員会といった執行機関に国または都道府県の事務を委任するものである。国から都道府県，都道府県から市町村へという2つがあるが，前者がその性格をほぼ決めていた。その起源は，戦前の1888（明治22）年の市制町村制にまでさかのぼるといわれる。国・都道府県・市町村を上下・主従の関係に置く，まさに，戦前からの中央集権システムの象徴であった。主務大臣の指揮監督権は強く，1991（平成3）年までは，機関委任事務に従わない首長の罷免制度までであった。この機関委任事務は，都道府県の約8割，市町村においてすら4割から6割という事務を占めていたとされる（西尾，2001a：114-119；西尾，2001b）。機関委任事務は，1999（平成11）年に地方分権一括法が制定され，翌年の2000（平成12）年から，姿を消すこととなった。しかし，長い間，自治体は国の下部機関であるとしてつちかわれた体質はいまだに自治体に影を落としている（中邨，2003）。

このような中央集権体制は，国内の行政水準を画一的・均一的にし，維持するというナショナル・ミニマムの達成には有効な手法であった。しかし，機関委任事務，さらに地方交付税交付金，補助金などにもとづいた国の指揮監督は，自治体が自発的に，地域の事情に応じ，他の地域と異なる施策を展開しようとしたときに問題が起こった。その自治体は，身動き

がとれないのである。こうしたなかで、国からの指揮監督を受けない施策分野が、「文化」であった。文化財保護に関しては、文化財保護法があり、それにもとづく文化財保護条例などがあった。だが、その他の文化領域に関しては法が存在しない（法の欠缺）、すなわち法の空白が生じていた。法的根拠がないことを理由に、自治体は文化的で、住民にとって住みやすいまちづくりを自ら手がけることができると考え、文化行政を行っていった。もちろん、その施策分野に法がないということは、自治体それぞれが各自の判断ができるということである。自治体は、従来のような「国の下請的機関としての自治体」（非文化的な行政）のままでいるか、「新たに市民のニーズに対応できる自治体」（文化的な行政）、すなわち「文化行政」を行う自治体へと変化するか、独自の選択権をもつことになった。後者を選択した自治体の理論的な支柱こそが、文化行政論であった（小林，2001：180-181）。

「行政の文化化」により、文化的なまちづくりは、総合的な視点が求められるようになる（中川，2001）。自治体が市民にとって文化的な行政を行うためには、国の省庁のタテ割りの事務を行うのではなく、総合的な視点で施策を考えることが必要となるからであった³⁾。この結果、文化的視点に立って、まちづくりを行うために、首長部局に文化担当部局を設けるようになっていった。文化関連の事務は、政治色を排除するために教育委員会が所管する。これが従来からの行政の常識であった。この従来からの考えを「行政の文化化」はくつがえすことになったのである。古くは、1958（昭和33）年に、京都市が市長部局に文化課を設置し、1970年代が終わるまでに、文化課を教育委員会から首長部局に移管するという試みが行われた。こうして、多くの自治体では、「芸術文化」や市民のサークル活動ともいえる「社会教育」を残し、首長部局に総合行政を行うための文化担当部局を置くようになっていった（小林，2001）。

(3) 文化芸術振興基本法の制定

日本全国で、「行政の文化化」により、自治体の総合的なまちづくりが進んでいった。1980年代は、新しいかたちで、文化行政が取り組まれるようになった。文化施設の建設である。好景気を背景にして、文化施設というハードをつくることにより、文化活動の拠点とする。このような視覚にも訴える、わかりやすい文化行政が展開されることになった。先述したように、文化に関する法領域は空白である。それゆえに、日本全国で、数多くの博物館、文化会館などの文化施設が建設されるようになった（小林，2001）。

実際、財政的にみると、国よりも自治体のほうが「芸術文化」にかかる予算が大きい⁴⁾。1988（昭和63）年度の国すなわち文化庁予算と、1989（平成元）年度の地方自治体実績とを比較すると、国に対して自治体は推定61.7倍の支出があった（中川，2001：22）。つまり、文化、芸術に関するかぎりにおいては、自治体が担い手であるということができる。

しかしながら、1990年代になると、バブル崩壊といわれるような不景気を契機とし、自治体の公共投資などが行われるようになる。これが、現在まで、自治体を財政的に苦しめる1つの要因となっていることはいうまでもない。自治体財政の緊縮は、補助金改革、交付税改革、税源移譲などを旨とする「三位一体の改革」によって、いっそうひどくなっている。財政危機にある自治体は、文化政策も2つの道へと歩んでいる。1つは、その縮小傾向、もう1つは充実傾向である。

前者は、自治体の文化政策は、財政赤字を前にして、縮小・減量するしかないという流れである。文化施設の建築ラッシュが終わり、その維持・運営、さらに文化事業の充実には、この財政難では確かに苦しい。文化政策の理念やその枠組みを見直すこともなく、財政赤字を克服するために、予算をとにかく「切れるところから切る」という風潮である。後者は、地方分権の潮流に乗り、文化政策をますます充実させていこうという流れで

ある。自治体の自治権によって行われる「自治事務」としての自治体文化政策を再構築し、その根拠として自治体文化条例、文化基本計画づくりに向かう動きである（中川，2007）。まさに、「行政の文化化」の本来の意味をより深めたものといえる。

自治体の文化政策は、法的根拠がないことから、首長のイニシアティブによることがほとんどである。そのため、首長の交代により、前首長がはじめた文化政策は中座することも多い。市民とともにせっかく「行政の文化化」を進めていても、制度的にはその継続を保障するものがなかった。そこで、文化政策先進自治体と称されるところでは、文化振興計画を策定したり、自治体文化条例を制定したりして、文化政策の継続性を担保しようという動きがある⁵⁾。

いくつかの自治体の文化芸術に対する意識が高まる動きのなかで、2001（平成13）年12月に、文化芸術振興基本法が施行された。文化基本法の性格と個別文化部門、ことに芸術の振興法の性格とが合成されたものであるといわれている（中川，2007）。この文芸法の制定により、国家的な文化政策の理念的基礎およびその枠組みができあがった。文芸法の施行を契機に、自治体文化条例制定の機運が高まった。

この4条（地方公共団体の責務）は、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、文化芸術の振興に関し、国との連携を図りつつ、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と定めている。さらに、この責務を受けて、35条（地方公共団体の施策）には、「地方公共団体は、第8条から前条までの国の施策を勘案し、その地域の特性に応じた文化芸術の振興のために必要な施策の推進を図るよう努めるものとする」と定めている。この4条の規定から、自治体文化振興計画の策定も行われるようになった。実際、自治体文化振興条例は、この規定を根拠として議会に上程されることも多いようである。だが、この4条には、つぎのような批判もある⁶⁾。自治体の文化施策は自治事務で

あり、それゆえ国との連携を図る責務などがどこにあるのか。また、一方で、「自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し」と記述されているのは、矛盾しているというのである（中川，2007）。

この点に関しては、地域文化は地域の財（たから）であるが、国の宝でもある。各地の地域文化が後世に伝えられ守られてこそ、日本という国の文化が維持される。日本の文化とは、国家的につくられた奈良や京都の史跡などのほかにも、地方に継承されてきた数々の伝統文化・芸能もある。このように、文化は重層的に存在する。その保護や維持に対する支援などは、国・自治体いずれも関係する。このようなことを、文芸法4条は明言しているものと思われる。

いずれにしても、文芸法の制定によって、文化政策に関する法の空白が埋められた意義は大きい。現在のように、財政赤字によって、切り捨てにされる傾向がある文化政策を一定水準は維持できるからである。こうした観点からも、文化政策先進自治体とよばれる自治体の果たした役割は重要である。自治体は、環境問題、情報公開・オンブズマンなどの行政統制の手法などがそうであったように、国に対して文化政策の先達であることが期待される。

(4) 文化政策の新たな潮流

自治体の文化政策は、ナショナル・ミニマムとしての法整備としては、文芸法によってなされたといえる。問題は、各自治体で、この文芸法をどのようにとらえ、それをどのように実践していくかである。自治体行政は、先進的な例を参考に行われることが多い。これは、“Look around”（周囲をみて考える）という点で非常によい。文化政策先進自治体の例に学び、つぎつぎと市民を視点とした行政が展開されることがのぞまれる。市民に目を向けた行政は、ビジネス手法を行政に導入し、顧客主義を掲げるNPM（New Public Managementの略称）だけではないのである⁷⁾。

文化政策の新たな展開として、以下、東京都国分寺市の取り組みをみていきたい。この自治体では、地域における文化芸術活動は地域における市民活動と同様であるという趣旨の下、文化芸術活動を保護・育成していこうという施策が展開されている。つまり、文化芸術活動は市民活動であり、NPOなどの地域のボランティアと同じく、地域愛にもとづき行われるという発想である。この観点からいえば、文化芸術活動は市民活動と同一上のベクトルで語られることになる。

国分寺市では、市民参加の手法によって、2001（平成13）年11月から2004（平成16）年3月に『国分寺市文化振興計画』が策定された（以下、「文化振興計画」という）。「文化振興計画」は、国分寺市文化振興計画審議会（以下、「審議会」という）の答申（『国分寺市文化振興に関する基本方針等について（答申）』、市民アンケート、国分寺市文化振興計画策定市民検討会、同策定委員会、同専門部会を通して策定された。この振興計画には、国分寺市の「望ましい文化都市像」が打ち出されている。ここでは、審議会で描かれた文化活動の4つのあり方を基にしている。「歴史文化」、「芸術文化」、「環境文化」、「社会文化」である。

このような文化振興計画にもとづいて、国分寺市における文化振興推進がはかられることになったのである。文化振興計画の推進方策は、体制としては、庁内横断組織を設置し、行政と個別活動をつなぐNPOなどのインターメディアリー（中間的組織）の設置・育成をめざすというものであった。また、その仕組みとしては、以下のようなことがあげられていた。文化振興条例制定の必要性・内容を検討する。市民参加型「文化（振興）基金」の設置などを研究・検討する。文化会館や公民館との連携、既存の文化活動との連携を進める。IT活用を含め、広報活動の強化をし、市内の施設の空き状況を提供し、市民グループなどの個別活動の情報発信を行う。即時実現可能な施策を検討するといったことである。つまり、文化振興は、市民活動と並行ないし同一のベクトルで連携、協働しながら、推進

されることがうたわれたのである。

平成18(2006)年7月から、以上のような趣旨にもとづき、国分寺市では、文化振興推進について、補助制度が検討されることになった。その際、国分寺市にすでに存在した市民活動推進の事業補助制度を改正し文化振興に対応するという文化振興計画の流れにもとづく案、新たな文化振興の補助事業制度をつくる案の2つが出された。同年8月には、それらが検討された結果、「文化都市」をめざし、「文化」を政策として前面として出すため、後者の案が採られることになった。文化振興計画の4つの文化を対象とする補助事業が、2007(平成19)年4月から施行されることになったのである⁸⁾。同年12月には、文化振興は市民活動と同様な視点にあるという見解をとり、文化振興推進事業補助のための審査会は、市民活動推進事業補助と同じであるべきことが庁内で定められた。そして、「文化振興推進補助規則」、市民活動と文化振興の2つの事業の審査会を1つにした「国分寺市市民活動・文化振興事業審査会設置要綱」の素案が検討された。この審査会設置要綱は、2003(平成15)年に施行された「国分寺市市民活動推進事業補助規則」における「国分寺市市民活動推進事業補助審査会」の規定を改正したものである。このことから、国分寺市の文化振興に対する国分寺市のあり方がうかがえる。国分寺市では、文化振興は市民活動が原点なのである。

2007(平成19)年7月14日、第1回の国分寺市市民活動・文化振興推進事業審査会が開催された。くしくも、この日はフランス革命記念日であった。審査会の委員は、審査会設置要綱3条により、学識経験者4人、市職員2人、計6人である。これら6人の委員は、市民活動推進事業補助を申請した団体、文化振興事業補助を申請した団体、それぞれがプレゼンテーションを行った結果を、市民活動・文化振興の分野ごとの補助金交付にふさわしい団体かどうか審査している。文化振興事業補助に関しては、1事業50万円として補助金が交付されることになっており、13の文化活動団体

が申請をしている。

このように、国分寺市においては、原則として、文化振興補助事業は市民活動補助事業と同一の審査会で審査される。ただし、国分寺という市の名称からもわかるように、国分寺市は歴史的な土地柄である。そのため、「文化都市」という政策を重視し、あえて補助金を別に行っているのである。文化芸術に対する自治体の施策は、その地域の市民の考えの下に、ますます多様化するだろう。国分寺市のあり方は1つの指針を示すものとして注目に値する。

3. コミュニティ・ガバナンス

ー地域文化を支える協働の仕組みー

地域文化を支えるためには、ガバナンス、あるいはコミュニティ・ガバナンスの視点が必要である。ここでは、ガバナンスとコミュニティ・ガバナンスの意義を説明する。ガバナンスとは「協治」・「共治」であり、新しい統治のスタイルである。コミュニティ・ガバナンスとは、コミュニティ、ことに地域における協議会のガバナンスのことである。コミュニティ・ガバナンスにより、市民活動は推進されるべきであり、その同一の視点で、文化政策も行われることがのぞましいことを述べていく。

(1) ガバナンスとは？

国や自治体という統治形態では、従来のタテ型の統治スタイルであった「ガバメント」から、市民・企業・NPOなどと行政とが対等・協働して統治を行っていきこうというヨコ型の「ガバナンス」への移行が世界的にいわれだして久しい (Rhodes, 1997)。

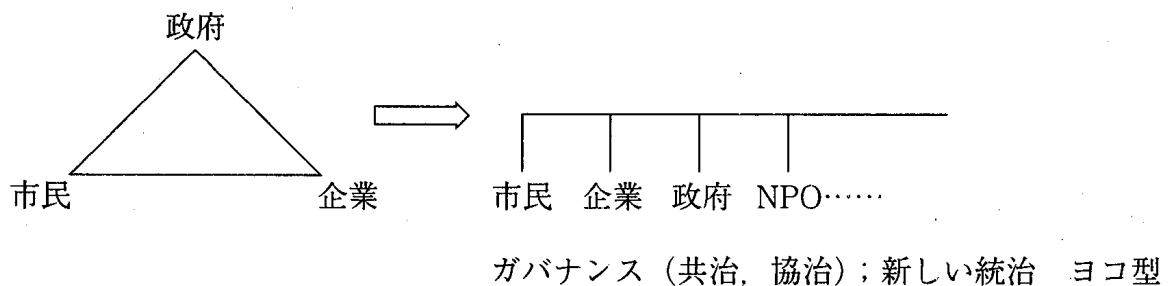
「ガバメント」(Government) とは、従来の統治構造のことである。政府が市民や企業を統治し、さらにこの政府においても、国が地方自治体を統制するというタテ型の政治システムである⁹⁾。われわれがイメージする

「統治」とは、通常、この「ガバメント」のことが多い。

それに対して「ガバナンス」(Governance)とは、国や自治体という政府が民間企業や市民と協働し、さらにNGO・NPO、地域団体などが政府などの活動を補完するようなヨコ型の政治システムのことである。政府のみならず、統治の担い手として、企業、市民、NGO・NPOといったさまざまな主体が協働(共同)しネットワーク化されることから、「ガバナンス」は「協治」「共治」と訳されることもある。つまり、「ガバメントからガバナンスへ」とは、タテ型の統治からヨコ型の協治へという政治システムの変化を表したものである(中邨, 2003)。

この背景には、従来のように、政府がヒト、モノ、カネ、さらに情報をコントロールできなくなったという政府の規制の限界があった。あきらめの境地の「協治」(ガバナンス)であったともいえる。日本では、行政資源の縮小による「ガバナンス」への要望があったといえなくもない。行政資源の縮小は、政府の統制力を弱め、ガバナンスへの移行をうながす。政府の補助金が潤沢にあり、市民や企業がそれをあてにする。政府のいいなりになっていれば、補助金をもらえ、国内がうまくいくという時代が幕を閉じた。その結果、政府も民への補助金を縮小し、むしろ、統治に市民や企業の参加を求めるときが来たのである。自治体レベルは、国よりもさらに行政資源の枯渇、すなわち財政難がいちじるしい。この結果、行政サービスの水準を維持、向上させるためには、ガバナンスを行うことが必要となってきた(中邨, 1999; 中邨, 2003)。

図1. ガバメントからガバナンスへ



(2) コミュニティ政策とコミュニティ・ガバナンス

自治体でガバナンスが採られている。ローカル・ガバナンスともいわれている。自治体内の地域、すなわちコミュニティにおけるガバナンスも現在、ささやかれるようになってきた。その理由としては、「平成の大合併」の影響が大きい。「平成の大合併」とよばれる市町村合併の議論のなかで、「地域自治区」という概念が生まれた。「地域自治区」は、合併によって、自治体の広域化が進むことによる弊害を克服するために生まれた法律上の概念である。これは、かつてコミュニティ政策において展開された「コミュニティ」と類似するものになると推定される¹⁰⁾。

合併のような都市規模の拡大に対し、ある一定規模の住民の声を反映したものにしようという地域内分権（都市内分権）の流れである。もちろん、住民の声を反映という点では、従来からのコミュニティ政策も同様の観点である。地域内分権とコミュニティ政策との違いは、前者が「行政分権」と「市民分権」という2つの分権を含んでいる対し、後者は「市民分権」の視点だけであることである。「行政分権」とは、行政内部の分権であり、市役所本庁から支所・出張所への事務権限の移譲である。「市民分権」とは、コミュニティへの分権ともいわれる。行政のみが公共サービス供給主体ではなく、行政の限界を射程に入れた市民との協働が必要であるとの視点に立った分権である（坂野，2007）。

本稿では、コミュニティとは、これまでコミュニティ政策が行われてきた自治体内の区域であるとしておく¹¹⁾。地域ともよばれる。コミュニティ政策は、①地区分割、②施設、③地域住民の組織化、以上の3つの特徴がある（以下、坂野（2006）参照）。

①地区分割

市町村をいくつかのコミュニティの範囲に設定することが行われる。行政側からは一定の計画・施策の単位、住民側からはその活動の公式の範囲として広く認知される。エリア（範囲）取りは、小学校区が多い。しかし、

中学校区，公民館区，さらに出張所区といったエリア取りが行われているところもある。

②施設

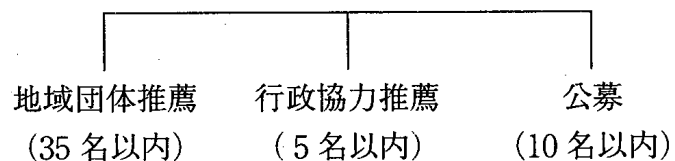
エリア取りされたコミュニティ（地区）には，コミュニティ・センター（以下，「コミセン」という），地区センター，地域センターなどと呼ばれる施設が建設される。この施設を拠点として，住民活動やコミュニティ活動が展開されることが期待されている。施設は，地域住民のための集会施設であるが，公民館機能や行政サービス機能（出張所機能）を併設しているところもある。

③地域住民の組織化

コミセンは，住民による自主的な運営管理がなされることが多い。この場合，任意団体である運営協議会が設けられている。あるいは，コミセンの運営を中心に，地域の課題を解決するための活動へと発展していくようなコミュニティ活動もみられる。その際，コミセンがコミュニティ活動の場となるのである。また，施設の運営管理とは別に，自治体によっては，包括的な地域課題解決のため，コミュニティの協議会が設けられているところもある。

ある自治体のコミュニティの協議会を1つみてみよう。このコミュニティの協議会は，町会・自治会・商店会・PTA・青少年育成団体などの地域団体からの推薦された者，民生委員・青少年委員・保護司などの行政からその職務を委嘱された者の代表，地域在住者から公募した者，といっ

図2. ある自治体の協議会



以上，計50名以内で構成

たメンバー構成を採っている。協議会は全体会（＝総会）とその下におかれる専門部会（＝課題別小委員会）からなる。この協議会では、地域ニュース運営委員会、地域福祉運営委員会、教育・環境運営委員会、高齢者会館整備検討委員会、幹道路の地域環境検討委員会などの専門部会をもっている。活動としては、全体会が現在、年2回（かつては3回）、専門部会が月1回、それぞれ行われている。

当該の協議会の地域課題解決の取り組み方としては、①話し合いに必要な調査、学習、資料づくり、②地域への課題の投げかけ、いろいろな立場の人の意見をひきだす場づくり、③課題整理、十分な意見交換を通じて住民の相互理解を促進、④意見のとりまとめ、⑤行政や関係団体への要望・提案、地域での取り組みの呼びかけ、といった順序で行われている。

このコミュニティにおいても、ガバナンスが求められる。コミュニティにおけるガバナンス、具体的には、コミュニティの協議会におけるガバナンスである。このコミュニティ・ガバナンスの主体は、住民（法人を含む）、町会・自治会、NPOなどと、自治体職員となろう。こうした協議会の場では、従来、自治体職員は、支援を行うことを旨とし、表に出ないことが望ましいとされた。つまり、地域の黒子的な役割が期待されたのである。しかし、今日では、地域における課題も高度化し複雑化している。彼らもその協議会に対等な立場で積極的に参加し、議論に加わるべきである。なぜなら、自治体職員は、住民から見れば、自治体経営のプロである。地域のスーパーバイザーでもある。現在のコミュニティ政策がめざすパートナーシップのまちづくりを考えた場合、自治体職員の知識は垂涎モノである。住民のみではなく、自治体職員、企業、NPOなど、それぞれが協力し、それぞれの専門性を有効に活用されてこそ、よりよいまちづくりが達成できる。

住民は、自治体職員に依存しすぎたり、行政に対する陳情、不平不満をぶつけたりすることもある。確かに、住民の側にも問題はある。しかし、

自治体職員にとっても、コミュニティ協議会は、住民の意見を聞き、住民に建設的な提案をする場ともなる（広報・広聴機能）。むしろ、自治体職員のみならず、企業やNPOなども同様のことがいえよう。地域のことを地域で考え、地域で解決する。つまり、地域の課題を、そこに生活ないし活動するもの全員で話し合い、協力し、解決することである。このような当然のことが行われていなかった。その意味でも、今後は、コミュニティの構成員の積極的参加が必要となる。そして、コミュニティ構成員の意識変革もなされるべきであろう。

(3) 地域文化とコミュニティ・ガバナンス

市民活動などの主体であるNPOは、コミュニティにおいては地域活動をも担う。その意味では、町会・自治会と活動様式が似ている。つまり、NPOの市民活動は、地域活動でもある。コミュニティは、住民にとって身近な活動単位である。それゆえ、住民の意見も届きやすい。基礎的自治体の広域化が合併などによって進んでいるが、それとは逆の流れとして、コミュニティへの分権は進むだろう。その際、地域における市民活動、地域活動ともいってもいいが、これは、コミュニティ単位で行われる。自治体のいくつかのコミュニティで、異なる市民活動が展開されることになる。

地域における文化芸術が市民活動の一環としてとらえる見方があることを、国分寺市の例でとりあげた。文化推進も、コミュニティごとに行われれば、コミュニティのきずなが深まる可能性は高い。伝統的な祭りの組織がコミュニティ活動に活かされているような例がいくつかみられるからである。たとえば、岸和田市などをあげることができる。

協議会方式でコミュニティをガバナンスしても、コミュニティの構成員の地域に対する意識が低いならば、コミュニティ活動はマンネリ化・ルーティン化してしまう。コミュニティ活動を行う動機付けもなくなり、コミュニティを支える後継者が登場しない。また、新興住宅地などでは、顔

見知りがいない。そのため、地域で課題を解決しようという意識も、通常であれば、生まれない。

コミュニティは、究極には、行政ではなく、地域の人々によって担われる。行政はそのための仕組みづくりをするだけである。「仕掛けをする」という言葉も使われる。それゆえ、コミュニティ・ガバナンスの成否は、地域のリーダー的な存在、地域を支えようという後継者の育成などが重要となる。わが国では、コミュニティ政策は、30歳である。そして、30歳を越したコミュニティ政策は、優等生とそうでない自治体で明暗が分かれている。その成功のカギは、地域における紐帯、すなわち地域のきずなの存在であるといえる。地域のきずなが表出したものの1つが地域文化である。

伝統文化をもつ、あるいは育成していったコミュニティは、その後も住民主体のコミュニティ活動が維持されていった。コミュニティ政策の成功である。既存の住民自治組織である町会・自治会の協力の下、地域課題を掘り起こし、コミュニティ活動が継続されている。都心部の町会・自治会の存在が弱い地域でも、いわゆるコミセンを中心に、コミュニティの担い手となる子どもたちを巻き込んだ活動が展開されている。これらに共通しているのは、新旧を問わない地域文化である。それにもとづく郷土愛である。前述した岸和田市などでは、祭りを支える下部組織がコミュニティの人材育成に貢献している。祭りにみられるように、地域文化の継承、さらに発掘がよりよいコミュニティ・ガバナンスを支えている。共通の文化的土壌があるからこそ、その地域をよくするために、職業や自らの立場を超える。さらに老若の共生が可能になる。地域文化が、ガバナンスの架け橋、すなわちネットワークを支えているのである。

1980年代以降、ことに1990年代の神戸発の2つの不幸な事件をきっかけとして、防災や防犯などのテーマ別コミュニティの形成が急がれている。2つの事件とは、阪神淡路大震災（1995年）と連続幼児殺傷事件（1997年）である。自然災害、犯罪という危機意識がコミュニティ政策を展開さ

せた。危機意識というコミュニティの構成員に共通した架け橋があるときには、コミュニティ政策は軌道に乗っているようである。危機意識から地域文化を見直し、コミュニティの活動を推進していくようなこともみられる（山崎，1994；絹川，2005など）。防災や防犯といった個別テーマからコミュニティのことを考え、その後、地域の包括的な課題を検討できるような流れをつくることも考えられよう。管見のかぎりにおいて、成功事例の多くは、温故知新ともいえる文化を通じたコミュニティづくりである。

地域文化には、新旧のさまざまなかたちがある。何百年と続く祭りもあれば、身近な近所づきあいから生まれる植樹運動もある。それは地域の個性であり、地域の顔である。地域文化は、現代に生きるわれわれによってもかたちづくられる。コミュニティ・ガバナンスの本質とは、地域文化の形成とその維持、発展である。これは、地域活動であり、市民活動でもある。

5 おわりに

文化政策は、国ではなく、自治体はその担い手である。地域文化は、文芸法などの制定によって、やや明るい見通しがみえている。現在の財政危機によりないがしろにされる地域文化に、ナショナル・ミニマムが引かれたからである。自治体の文化政策は、自治事務であるため、やるかやらないかは自治体が決めるという極端な考えも改まることになろう。そのような不安が収束したこととは別に、自治体の文化政策は市民の視点でとらえることが基本である。市民目線を意識した文化政策を充実させている自治体もある。地方分権がこの流れをいっそう促進しているとみることもできる。そのなかで、地域文化は、地域における市民活動であるとしてとらえる機運もある。

コミュニティ・ガバナンス，すなわちコミュニティ協議会のガバナンス

では、町会・自治会をはじめとした地域団体の代表のみならず、多様なメンバーの参加がのぞまれる。対等な立場での参加である。これまで「黒子」に徹していた自治体職員、その地域に勤務する企業職員、その地域で活動するNPOなどの職員の参加である。在住・在勤のみならず、在活という言葉も使われるようになってきた。彼らの専門性を発揮してもらうことは、今後、多様化している地域課題の解決には必要不可欠となる。コミュニティ・ガバナンスの確立がめざされている。

コミュニティ構成員のきずなを強めるために、地域文化を守り愛しむことも大切である。地域の伝統文化を後世に伝え学ぶことは、老若の共生につながり、コミュニティ内の理解も深まる。この活動はコミュニティの区域を越え、市全域にも文化を通じたきずなが構築されよう。文化芸術は市民活動でもある。地域の個別課題を中心に、構成員の団結を図るということもありうる。むしろ、新興住宅地などでは、こちらのほうが現実的である。そして、個別課題を考えることにより、生まれたきずなによって、コミュニティ全体を考えるという意識を持たせることも施策的には可能である。

コミュニティ・ガバナンスに今後求められるのは、コミュニティ運営の仕組みと意識づくりである。文化芸術、すなわち市民活動の実践を通し、それら2つの要素が整って、コミュニティを支える人材（＝人的資源）も育つだろう。その結果、コミュニティ・ガバナンスは短期的ではなく、永続的なものとなり、発展していくと考えられる。

注

- 1) 文芸法は、「『文化芸術』という奇妙な日本語を流布させてしまったという批判や、生活文化の概念を生活芸術（茶道・華道・書道）に収束してしまっている」などの問題がある（中川，2007：10）。文芸法が今後果たすと思われる役割の大きさから、このような問題点を認識しつつも、文芸法の用語にしたがい、論を進めていく。
- 2) 「行政の文化化」についての詳細の議論は、中川（2001）、同（1995）など参照。

- 3) 中川 (2001) は、「行政の文化化」は、行政職員自身のなかに「市民」の視点を確立することが基本であるという。これは、「行政の文化化は職員の文化化から」という言葉の核心をついている。
- 4) 国、都道府県、市町村では、文化に関する施策の予算を、旧来から「芸術文化振興関連予算」といつてきた。
- 5) 文化振興条例は単なる宣言なものにすぎないものや、意味がないものもあるなどの批判がある。文化振興条例の意味が問われている (森ほか, 1995:75)。また、条例を作ったゆえに、市民は行政がすべてやってくれるという受動的な発想に変わっていくという (小林, 2001)。これらも、市職員の取り組みの態度、そして条例策定における市民のかかわり方次第である程度は克服できるものと考ええる。
- 6) この文芸法には他にも、いくつかの批判がある。前述したように、文化基本法と個別文化の合成であることから、理念がもろい。国民の文化的権利の記述も国際人権規約A規約15条の水準にはほど遠い。少数者の文化的権利、前衛芸術の社会的意義を擁護する「アームス・レングス」(支援すれども干渉せず)の原則が確立されていないなどである (中川, 2007)。
- 7) NPMについては、中邨 (2003)、同 (1999)、大住 (1999)、同 (2002)、そして同 (2003)などを参照。
- 8) 国分寺市では、4つの文化に対し、文化活動に支援が行われる。「歴史文化」に対しては、市内の文化財の保存・活用や伝統芸能の継承に関する講演会・イベントなどに支援がなされる。「芸術文化」には、新しい文化の創造によって、多くの市民にその効果が波及し、その活動が国分寺に根ざすようにするために、芸術文化活動の発表の機会などに支援が行われる。「環境文化」には、水や緑など、市内の自然環境を知り、守るための講演会やそれらの活動の発表会に対して支援がなされる。「社会文化」には、人と人とが知り合い連帯感をもち、それが広がっていくような社会を目指すため、歴史・芸術・環境の3つの文化をつなぐようなグループ活動に、地域交流や異世代交流という視点を加えた講演会・発表会に対し支援が行われる。
- 9) 政府とは、行政部のみならず、立法・司法部を含めていう概念である。これは「行政部に代表される政治機構や政府組織を指す表現として使われ」、「政府が市民を管理し支配するという行政運営を含意した概念である」とされる。ガバナンスに求められる4つの要件は、透明性 (Transparency)、説明責任 (Accountability)、参加 (Participation)、公平性 (Equity)である。これらのイニシャルを組み合わせ、TAPEという造語がつけられている (中邨, 2003)。
- 10) ここでは、「コミュニティ施策」と「コミュニティ政策」とを同義にとらえる。コミュニティ政策は、1970年代に、旧自治省 (現・総務省)のモデル・コミュニティ

政策をはじめとした国主導の政策の下に、都道府県、市町村へと広がっていった。そのため、自治体においては、「コミュニティ政策」ではなく、「コミュニティ施策」とよばれてきた。「コミュニティ施策」という言葉には、国が「政策」を策定し、自治体はその政策にもとづく「施策」を行うという、かつての中央集権の思想が反映されている（松下，1996）。本稿では、平成11（1999）年に成立した地方分権一括法以降の流れにみられるような、地方自治体も独自の政策をつくるという考え方にもとづき、「コミュニティ政策」という語を用いる。

11) コミュニティについては、坂野（2006a）、同（2006b）などを参照。

参考文献

- 浅川昌孝（2004）「市民とのパートナーシップをめざして（八尾市）—まちづくりランドテーブルの試み—」『コミュニティ政策』2，東信堂。
- 江上渉（1992）「コミュニティ行政の課題と町内会・自治会」『都市問題』第83巻第1号。
- 福島浩彦（2003）「都市内分権—市民との協働をめざして」『都市問題』第94巻第4号。
- 井上繁（2002）『共創のコミュニティ—協働型地域づくりのすすめ』同友館。
- 今里佳奈子（2003）「地域社会のメンバー」森田朗他編『分権と自治のデザイン』（『講座 新しい自治体の設計』1）有斐閣。
- 石崎明（2004）「協働するコミュニティ—東京都三鷹市大沢地区の事例から」西尾隆編『住民・コミュニティとの協働』（『自治体改革』第9巻）ぎょうせい。
- 岩崎恭典（2003）「都市内分権の現在・過去・未来」『都市問題』第94巻第4号。
- 金井利之（2004）「戦後日本の自治体行政と住民活動」西尾隆編『住民・コミュニティとの協働』（『自治体改革』第9巻）ぎょうせい。
- 絹川正明（2005）「疲弊する地域社会—地域住民組織とNPOとの距離—」『コミュニティ政策』3，東信堂。
- 小林真理（2001）「地方自治体による文化政策」後藤和子編『文化政策学：法・経済・マネジメント』有斐閣。
- 倉沢進（1998a）『コミュニティ論—地域社会と住民運動』放送大学教育振興会。
- 倉沢進（1998b）「社会目標としてのコミュニティと今日の問題」『都市問題』第89巻第6号。
- 倉沢進（1990）「コミュニティづくり20年の軌跡と課題」『都市問題』第81巻第2号。
- 倉沢進（1990）「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房。

- 丸山功 (2004) 「住民主体のまちづくりをめざして (郡上八幡) —自立型コミュニティ支援事業の取り組みから—」『コミュニティ政策』2, 東信堂。
- 松下圭一 (1971) 『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会。
- 松下圭一・森啓編 (1981) 『文化行政—自治体の自己革新』学陽書房。
- 松下圭一 (1985) 『市民文化は可能か』岩波書店。
- 松下圭一 (1986) 『社会教育の終焉』筑摩書房。
- 森啓編 (1988) 『市民文化と文化行政』学陽書房。
- 森啓・井上文夫・野口幸助ほか (1995) 「文化振興条例を考える (座談会)」大阪文化団体連合会編『大阪府文化芸術年鑑』。
- 中川幾郎 (1997) 『新市民時代の文化行政—文化・自治体・芸術・論—』公人の友社。
- 中川幾郎 (2001) 『分権時代の自治体文化政策—ハコモノづくりから総合的政策評価に向けて—』勁草書房。
- 中川幾郎 (2007) 「文化政策における集権のくびき」『地方自治職員研修』通巻552号。
- 中邨章 (1991) 『アメリカの地方自治』学陽書房。
- 中邨章 (1999) 「『ガバナンス』の時代と行政改革—パラダイム・シフトへの展望—」日本行政学会編『年報行政研究34—行政と改革—』ぎょうせい。
- 中邨章 (2002) 「行政学の新潮流」『季刊行政管理研究』96号。
- 中邨章 (2003) 『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会—』芦書房。
- 中田実 (1990) 「コミュニティと地域の共同管理」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房。
- 中田実 (1992) 「地域社会の変動と町内会・自治会」『都市問題』第83巻第1号。
- 中田実 (1993) 『地域共同管理の社会学』東信堂。
- 名和田是彦 (1998) 『コミュニティの法理論』創文社。
- 名和田是彦 (2002) 「近隣自治論の今日的意義—市町村合併との関連で—」『月刊自治研』通巻515巻。
- 名和田是彦 (2004) 「都市内分権・近隣政府の今日的課題」西尾隆編『住民・コミュニティとの協働』(『自治体改革』第9巻) ぎょうせい。
- 名和田是彦 (2006a) 「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」『コミュニティ政策』4, 東信堂。
- 名和田是彦 (2006b) 「コミュニティの組織の役割と現在」辻山幸宣編『新しい自治のしくみづくり』(『新しい自治がつくる地域社会』1) ぎょうせい。
- 日本都市センター編 (2001) 『近隣自治とコミュニティ—自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望』。
- 日本都市センター編 (2002a) 『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択—市民と都

- 市自治体との新しい関係構築のあり方に関する調査研究最終報告一』。
- 日本都市センター編 (2002b) 『コミュニティ・近隣政府と自治体計画—その軌跡と展望—』。日本都市センター編 (2004) 『近隣自治の仕組みと近隣政府—多様で主体的なコミュニティの形成を目指して—』。
- 西尾勝 (2001a) 『分権型社会を創る—その歴史と理念と制度—〔分権型社会を創る①〕』ぎょうせい。
- 西尾勝 (2001b) 『行政学〔新版〕』有斐閣。
- 大住荘四郎 (1999) 『ニュー・パブリックマネジメント—理念・ビジョン・戦略—』日本評論社。
- 大住荘四郎 (2002) 『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践—』日本評論社。
- 大住荘四郎 (2003) 『NPMによる行政革命—経営改革モデルの構築と実践—』日本評論社。
- Pierre Jon. and Peters, B. Guy (2000) *Governance, Politics and State*. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- 坂野嘉昭 (2006a) 「コミュニティ・ガバナンスと地域文化」, 「文化政策研究大会2005 in 浜松」実行委員会・静岡文化芸術大学大学院文化政策研究科編『文化政策研究大会2005 in 浜松 報告集・論文集』。
- 坂野喜隆 (2006b) 「住民自治の新しいかたち—相模原市の『市民分権』へ向けて—」(「都市内分権モデル事業の研究」報告書) さがみはら都市みらい研究所。
- 坂野喜隆 (2007) 「都市内分権におけるコミュニティ・ガバナンス—住民自治拡充のための制度設計—」『明治大学政治学研究論集』25号。
- Stoker, Gerry (2003) *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- 竹中秀紀 (1998) 「コミュニティ行政と町内会・自治会」『都市問題』第89巻第6号。
- 竹下讓 (1998) 「イギリスにおけるコミュニティの機能—コモンセンスによるチェック機能?—」『都市問題』第89巻第6号。
- 竹下讓 (2004) 「イギリスの近隣政府」西尾隆編『住民・コミュニティとの協働』(『自治体改革』第9巻) ぎょうせい。
- 玉野和志 (1992) 「町内会・自治会の担い手層—その歴史的展開と生活史—」『都市問題』第83巻第1号。

- 鳥越皓之 (2005)「政策としての実践コミュニティ—コミュニティが文化所有をしているという視点—」『コミュニティ政策』3, 東信堂。
- 牛山久仁彦 (2004)「自治体政府と都市内分権—分権時代に求められる参加・協働と都市行政—」武智秀之編『都市政府とガバナンス: 中央大学法学部政治学科50周年記念論集Ⅱ』中央大学出版部。
- 牛山久仁彦 (2006)「市町村合併後の自治組織」辻山幸宣編『新しい自治のしくみづくり』(『新しい自治がつくる地域社会』1) ぎょうせい。
- 山田晴義・新川達郎編 (2005)『コミュニティ再生と地方自治体再編』ぎょうせい。
- 山崎丈夫 (2003)『地域コミュニティ論—地域住民自治組織とNPO, 行政の役割』自治体研究社。
- 渡戸一郎 (1998)「90年代後期東京におけるコミュニティ施策の転換—『コミュニティ』と『市民活動』の交錯を超えて—」『都市問題』第89巻第6号。