

原著論文

但馬地域における広域文化政策を通じた発展に向けて

—ドイツ・ザクセン州を事例にした考察—

河合温美

Toward urban development in Tajima region through regional cultural policy:

Based on the example of Saxony in Germany

KAWAI Atsumi

Abstract

In order for small and medium-sized regional cities to survive severe population decline, it will be the key for the future cultural policy; to consider on how it can be cooperated and developed comprehensively on the regional level. With this in mind, this study aims to look at the possibility of cultural policy through regional cooperation among municipal governments, in particular, to examine a regional cultural policy within the Tajima region in Hyogo prefecture. However, currently there are still few examples of cultural policy beyond the boundaries of basic local governments. Therefore, this thesis takes up the state of Saxony in Germany as a case study, which has established the “Saxony’s Cultural Areas Act,” a law for cultural promotion through regional cooperation. As a conclusion, this report will also summarize how regional cultural policy should be implemented in the Tajima region.

Key words: Saxony’s Cultural Areas Act (Sächsisches Kulturraumgesetz), regional cultural policy, Tajima region, cultural promotion, public cultural facilities

(2023年3月13日受付, 2023年7月5日受理, 2023年9月30日発行)

1. はじめに

(1) 本稿の目的と課題意識

本稿の目的は、基礎自治体の広域連携による文化政策の可能性について検討するため、ドイツのザクセン州を事例として取り上げ、兵庫県の但馬地域における広域文化政策を考察することである。

文化政策は、法定外自治事務にあたり、取り組むかどうかは自治体の任意事項である。だからこそ、ある1つの基礎自治体がいかに文化政策に取り組むかは、他の自治体とは異なる付加価値を生み出し得る。一方で、地域全体が衰退傾向にある日本の地方部において、一つの基礎自治体の枠組みを超え

て、広域一帯で魅力を高め、発展することが、最終的に目指されるべきではないかと筆者は考える。

地方中小都市¹⁾における文化政策上の課題として、中心と周縁の格差や、資金と人材の不足による文化施設の維持困難が考えられる。少子高齢化による人口減少が特に顕著で財政基盤が脆弱な地域では、1つの基礎自治体だけで文化施設を支えるのは負担が大きい上、文化事業の縮小や文化の継承が途絶えれば、地域の魅力も縮小され更に人口が減る。つまり、脆弱な地域はこのような負のスパイラルに陥り、どんどん衰退していく一方ということになる。そのため、地域一帯で人口減少に直面する地方中小都市が生き残るためには、これからの文化

政策として、広域で総合的に発展させる仕組みづくりが要となるのではないだろうか。本稿はこのような課題意識に起因する。

(2) 広域文化政策の事例

日本における、行政による公共政策としての文化政策は、国、都道府県、基礎自治体レベルの三層構造である。都道府県が行う文化政策は、基礎自治体の境界線を越えた広域文化政策であると捉えることもできるが、基礎自治体同士が連携して文化政策を行う事例は、日本においてまだ少ない。また、県が文化施設を設置した場合、それは施設が位置する自治体のみのためではなく、県内の一定の広域エリアの文化振興に資することが目指されるべきであるが、広域で維持・推進する仕組みが整っていないため、県のみでは維持ができず、基礎自治体に施設を委譲するというケースもある。

日本における広域文化政策の事例としては、例えば、1つ目に、基礎自治体の広域連携ではないが、関西広域連合²⁾が広域観光・文化・スポーツ振興局を有し、『関西観光・文化振興計画』や『関西広域連合文化振興指針「文化首都・関西」ビジョン』等を策定し、推進している。関西の多様な文化を内外に発信することによる、関西ブランドの向上や関西全体の文化力の向上が主な施策の目的である。構成団体は、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市であり、府県域を超えた広域的な文化振興の事例である。ただし、予算措置やビジョンの推進主体が曖昧であり、どこまで実効性があるかは不明である。

2つ目に、基礎自治体の広域連携による文化政策の事例として、宮城県仙台市の南に位置する仙南地域における、村田町・柴田町・大川原町の境に位置する「仙南芸術文化センター（えずこホール）」が挙げられる。えずこホールは、建設費は宮城県が負担したが、開館後の管理運営費は上記3町が担っており、枠組みとしては、仙南地域広域行政事務組合の教育委員会が管理運営を行っている施設である³⁾。

えずこホールについては、一般社団法人地域創造(2007)が、直営による管理運営体制の現状について事例調査を行なっているものの、広域連携の観点からは研究が行われていない。また地域創造は2010年に公共文化施設における平成合併の影響について、調査を行なっている。合併後の公共文化施設の統廃合等、合併の影響が一段落ついた今、残った施設を広域地域でいかに生かすか、新たな整備と戦略が必要になるだろう。

以上、2つの広域文化政策の例を取り上げたが、平成の大合併を終えたのち、基礎自治体がいかに連携し、文化政策を通じた地域創生を行うかについてその事例と研究はほとんど醸成されていない。とりわけ、万博的な一過性の大型イベントではなく、広域における持続的な地域発展のための継続的な文化政策の事例は少ない。したがって、但馬地域において広域文化政策の具体的な事例を示すことができれば、日本における基礎自治体の広域連携による文化政策の可能性を提示する先進事例となり得るだろう。

一方で、地域主権の国、ドイツの事例を見ると、ザクセン州では1994年に「文化地域法」を制定し、広域連携によって自治体が義務的に文化の振興を行う仕組みを定めた。ドイツの文化政策はナチス時代の文化統制への反省から、地域主権に基づいた自治体文化政策が徹底されており、「州の文化高権」⁴⁾の原則から、文化の事項(教育、学術、芸術文化、メディアを内包する)は、連邦ではなく州が立法権を有している。中でもザクセン州は、1992年制定のザクセン州憲法第一条においては、「生命と文化の基盤を保護することを義務とする民主的な社会法治国家である」⁵⁾と自己規定し、ドイツ全土で唯一、州憲法上の規定とは別に、文化の振興を「文化地域法」という法で定めた。州と基礎自治体レベルの連携によって文化振興を支える仕組みを把握することは、広域文化政策を行う際の参考になり得る。そこで本稿では、このザクセン州における広域連携による文化政策の仕組みを事例として扱い、但馬地域一帯での広域文化政策による地域発展に向けての展望を考察したい。

2. 広域行政

(1) 日本における広域行政の変遷

まず、日本においてどのような広域における連携施策がとられてきたのか、昭和の大合併（1953年～1961年）以降にとられた広域行政の変遷をたどりたい。日本では、明治維新による近代国家の成立以降、市町村の役割の増大に対して、「市町村合併」あるいは市町村の協力体制を構築する「広域行政」という形で対処されてきた。ここでいう広域行政とは、本稿の「基礎自治体の連携による文化政策の可能性を探る」という目的から、広域自治体である都道府県の広域行政は対象とせず、基礎自治体である市町村間の協力である広域行政を取り上げる。

まず、昭和の大合併後の1969年に自治省（現総務省）の発表で、「広域市町村圏」の設置が開始された。1965年以降の高度経済成長時代のモータリゼーションの発展とそれに伴う生活圏域の広域化を受けた措置である。地方中核都市とその周辺の農山漁村地域を一体とした、日常社会における生活圏を単位として、広域的かつ総合的な行政の場を設定したものである。以降、1977年に設定された「大都市周辺地域広域行政圏」と併せて、1991年から「広域行政圏」との総称で広域行政施策が進められた。その際、広域行政圏に属する市町村は、広域行政圏の振興整備を図るために広域行政機構（一部事務組合あるいは広域連合、普通地方公共団体の協議会のいずれか）を設置し、広域行政圏計画を策定のもと計画に基づく事業実施が求められた⁶⁾。

1969年の「広域市町村圏」施策における当初の広域行政施策は、道路等の広域ネットワークの形成及びごみ・し尿処理、消防といった広域事務処理のシステムを整備することに主眼が置かれていた。それが1979年に出された「新広域市町村圏計画策定要綱」では、産業・雇用、地域医療、教育・文化、スポーツ・レクリエーション、コミュニティ対策等、圏域のあらゆる地域的課題に総合的に対応することが目指されるようになった⁷⁾。

さらに2000年に通知された新しい「広域行政圏計画策定要綱」では、基本計画の策定にあたって、

「既存施設のネットワーク化」や「広域的な観点からする地域活性化、地域づくり、むらおこしの推進に積極的に取り組む計画」、「健康づくり・スポーツ活動、文化活動、人材育成といったソフト事業にも配慮した計画」とすることが求められている⁸⁾。ここから、昭和の末から平成にかけて、広域行政で広域的な共同処理システムを整備するのみならず、広域で地域活性化を図るためのソフト事業にも取り組むことが求められるようになったことがわかる。

この流れで象徴的なのが、1989年からの「ふるさと市町村圏」施策である。ふるさと市町村圏は、地域の自立的発展が見込まれる圏域における総合的、重点的な整備を推進すべく、広域市町村圏の中から都道府県知事によって選定された。その際、「ふるさと市町村圏基金」を設置し、基金の運用益を用いて主に公共的ソフト事業を推進するものとされた。

こうした広域行政施策が進められた一方で、1999年から2010年にかけて、自治体の更なる行財政改革の観点から平成の大合併が行われた。合併によって、従来の広域行政圏内の市町村数の減少や、広域行政機構を有しない圏域が増えたことで、政策の見直しが必要となった。それにより、2009年3月31日をもって「広域行政圏計画策定要綱」及び「ふるさと市町村圏推進要綱」を廃止することが総務省によって通知され、これらの計画やふるさと市町村圏基金を継続するかどうかは各自治体に委ねられた⁹⁾。

その代わりに、廃止と同時に発表されたのが、「定住自立圏構想推進要綱」である。これまでの、総務省によって全国画一的に方法が示された広域行政圏とは異なり、定住自立圏構想においては、人口5万人程度以上で昼夜間人口比率が原則1以上の「中心市」とその周辺市町村の一对一の協定に基づき、市町村のイニシアチブによって、取組み分野ごとに圏域を設定する¹⁰⁾。圏域全体の暮らしに必要な都市機能を「中心市」に集約的に整備し、役割分担と連携によって圏域全体の活性化を図ることが目指されている。

このように現在では平成の大合併後の新しい市

町村体制下で、市町村が比較的柔軟に、必要に応じて広域行政を組んでいる。広域行政施策において、医療・福祉・防災・交通といった住民サービスの維持だけでなく、圏域の魅力を高めるソフト面にも着目されるようになった経緯は先に述べた通りだ。しかし、広域行政施策のもとでいかに圏域の文化の振興、あるいは文化芸術を通じた地域創生を行うかについては、焦点が当てられてこなかったように思われる。次の項において、実際に但馬地域がどのような広域行政をとってきたか、現在の状況とともに明らかにしたい。

(2) 但馬地域における広域行政

兵庫県は、明治時代の廃藩置県によって摂津・播磨・但馬・丹波・淡路の5つの国が1つに統合されたことに始まる。これを県内では「兵庫五国」と呼ぶ。兵庫五国のうちの1つで兵庫県の北部に位置する但馬地域は、豊岡市、養父市、朝来市、香美町、新温泉町の3市2町から構成される。平成の大合併前は、1市18町であったが、その圏域は今も変わっていない。面積は2133 km²、2022年の人口は15万3000人、1 km²あたりの人口は73人である。2000年には20万人いた人口が20年間で5万人ほど減少しており、圏域全体で人口減少が課題となっている。

但馬地域における広域行政としては、1969年及び70年に、現在の但馬地域を南北に分けた形で北但広域市町村圏(1市10町)、南但広域市町村圏(8町)が設定された。これらは、1995年に北但と南但ごとの広域市町村圏を合わせ、1市18町からなる「但馬広域市町村圏」を設定し、その実施主体として「但馬広域行政事務組合」を設立した。但馬広域行政事務組合は、『但馬ふるさと市町村圏計画』や『但馬地方拠点都市地域基本計画』の策定及び実施に関する事務、関係市町村が共同して行う職員研修に関する事務、その他関係市町が共同して行う地域振興事業に関する事務を担ってきた。設立から30年弱が経過した現在は、主に「市町職員研修事業」、「但馬行政不服審査会の運営」、「但馬公平委員会の運営」を担っている。事務局は豊岡市内に設置されており、2023年度の予算規模は約1億円である。

また、但馬地域は1995年から「ふるさと市町村圏」に選定されており、但馬広域行政事務組合は『但馬ふるさと市町村圏計画』を策定し、ふるさと市町村圏事業の推進に資することを目的とした「但馬ふるさと市町村圏基金(30億円)」を設置した。但馬広域行政事務組合に係る経費や当市町村圏基金に関しては、関係市町村が負担金を拠出することとされている¹¹⁾。尚、市町村圏基金は現在も稼働しており、運用は但馬広域行政事務組合が行なっている。

同じく1995年10月には、前年の「地方拠点都市地域」の指定を受け、『但馬地方拠点都市地域基本計画』を策定している。その基本方針の中には、豊岡市を中心都市として高次都市機能を整備していくことに加え、「交流・文化系機能については、博物館等の高次都市機能を含め各市町で展開していく」ことや、「豊かな自然資源や伝統的な文化と、『但馬・理想の都の祭典』を契機に萌芽したミュージカルや交響曲などの新しい文化とが調和した地域づくりをテーマに、その拠点作りや組織づくりを展開していく」こと、「四年制大学づくりを展望しつつ、地域資源を掘り起こし、それらをテーマにした調査研究を展開する」ことや、「専門の人材を確保しつつ、シンクタンクと組織づくり等を進める」ことが提言されている¹²⁾。

上述の『但馬ふるさと市町村圏計画』と『但馬地方拠点都市地域基本計画』は、但馬広域行政事務組合が推進主体であるが、平成29年の計画期間最終年をもって、新たな計画策定や計画の見直しは行わず、その目的や方向性を踏襲しながら所要業務のみ継続していくこととしている。こうした縮小傾向は、国としての施策の廃止により計画の継続が自治体に委ねられるようになった経緯がある。それに加え、近年のマイナス金利政策による基金の運用益の減少や、構成市町の財政難も少なからず影響していることが考えられる。

上記2つの計画は、1994年4月9日～1995年3月18日にかけて但馬全域で1年を通して開催された「但馬・理想の都の祭典」の流れを受けている。また、「但馬・理想の都の祭典」の理念である、「交流と共生の理想の都“あしたのふるさと・但馬”」を

めざした地域づくりの推進を目的として、1995年10月には財団法人「但馬ふるさとづくり協会」が設立された。当財団は2011年に公益財団法人に移行し、現在では「たじま未来づくり講座」や「但馬検定」などを企画運営、また、ホームページ「但馬情報特急」の運営や、情報誌「T2」の発行、たじま田舎暮らし推進事業などを行っている。

上記の事業は、但馬広域行政事務組合が「あしたのふるさと但馬づくり事業」として、但馬ふるさとづくり協会に委託をしている。尚、但馬ふるさとづくり協会の予算規模は、広域行政事務組合からの委託料1700万円、県からの受託収益、基本財産運用益、事業収益等で年間2600万円程度(2021年度)である。また、但馬広域行政事務組合と但馬ふるさとづくり協会の職員は、県派遣の組合及び協会を兼任する事務局長と市町派遣の職員、会計年度任用職員から成る(2023年)¹³⁾。

また、兵庫県には、広域の枠組みで、全部で10の県民局・県民センターが置かれている。但馬地域には、但馬県民局が豊岡市内に置かれている。但馬県民局内に文化政策を担う部署はないものの、地域政策室が但馬地域の文化に関する後方支援的な取り組みを行なっている。例えば、文化芸術情報サイト「但馬まるごと芸術の郷」を運営している。このサイトでは、但馬地域の文化施設の紹介や各地域の文化イベントや民俗芸能祭りのスケジュールがまとめられている。さらには、但馬の人、場所、文化をレポート形式で紹介するホームページ「つながる、たからじま～みんなで創るワクワク但馬～」を開設している。

同政策室は、2022年に、2050年の但馬の未来の姿を描いた『但馬地域ビジョン2050』や、同年に『但馬地域経営プログラム』を策定した。『但馬地域経営プログラム』における文化分野の記述としては、「専門職大学と連携した芸術文化振興の推進」が挙げられ、但馬地域住民の芸術文化鑑賞機会創出として、「但馬の市町・ホールが連携し、世界レベルの演奏家の音楽イベント開催を目指す」と掲げている。

この点について、2021年の芸術文化観光専門職

大学の設立が契機となり、現在、但馬国際音楽祭(仮称)の開催や、その元となる芸術文化振興ビジョンの策定についてが、地域政策室の主導で議論が進められている。この但馬県民局による「専門職大学と連携した芸術文化振興の推進」には、(1)但馬地域住民の芸術文化鑑賞機会創出(但馬国際音楽祭実行委員会の設置・運営)、(2)管内市町が実施する芸術文化振興事業への支援、(3)芸術文化施設・イベント情報発信事業が含まれている。こうした事業が、但馬地域における文化政策の中核となると考えられるが、その予算額は現段階では700万円ほどと、但馬地域の文化予算が微々たるものであることが見受けられる¹⁴⁾。

過去の但馬地域における広域文化政策としては、上述した「但馬・理想の都の祭典」が大型事業として挙げられる。そこでは、当時の但馬地域1市18町を舞台に年間を通じて文化展や、人づくり交流フォーラム、そして国際交流、教育、スポーツなどの300を超える様々なイベントが四季折々に開催された¹⁵⁾。それは確かに但馬の連帯意識を高め、その理念が受け継がれることとなった。しかし、それはあくまで万博型の一過性のイベントであり、これからの文化政策としては、但馬地域の一つ一つの地域が個性を追求しつつ、但馬地域で連携して地域全体が持続可能に発展していくための文化振興のシステムを構築していく必要があるのではないだろうか。

また、本節で明らかとなったように、これまで広域行政施策が設定される毎に、但馬地域においても計画やビジョンが策定されてきたが、文化芸術の振興に特化したものは策定されてこなかった。2012年以降の『但馬定住自立圏共生ビジョン』を見ると、医療、教育、産業振興、環境、防災、地域公共交通、圏域内外の住民との交流・移住促進、人材育成に分類されている。それぞれの事項において、その関係市町と事業費の分担について明記されているが、そこに文化の振興に関わる分野は記載されていない。これは、文化の振興に関わる専門部署や専門人材が置かれていないため、そもそもその必要性が議論されてこなかったことに起因する

のではないだろうか。専門職大学の設立をきっかけに、文化芸術を通じた地域創生が注目され始めている今こそ、地域の発展における文化政策の意義や、そのシステムについて議論する必要がある。

(3) 但馬地域の各市町の文化環境

次に、但馬地域の各市町で特徴的な文化施設や事業を簡単に列挙したい。本稿に記載以外にも多様なミュージアムや資料館、民俗芸能が存在するが、但馬地域のミュージアム一覧や地域別の民俗芸能については、「但馬情報特急」のホームページから閲覧することができる。但馬地域内のホール機能を有した文化施設については表1を参照されたい。

豊岡市では、城崎国際アートセンター (KIAC) (2014～) という舞台芸術に特化したアーティスト・イン・レジデンス施設を中心とした「深さをもった演劇のまちづくり」に取り組んでいる。KIACには国内外から公募で選ばれた滞在アーティストが集い、市民は公開試演会やワークショップに参加することができる。豊岡市民プラザ (2004～) では、NPO 法人プラッツによって、演劇やダンスのワー

クショップや舞台技術講座など小学生からシニア層までを対象にした多様な自主事業が展開されている。また公式プログラムとフリンジプログラムによって、期間中多彩なパフォーマンスが見られる豊岡演劇祭 (2019～, 毎年, 9月下旬, 10日間) では、2022年度は公演数合計264公演に上り、養父市や香美町でも公演を行うなど地域や関連する業界の広がりを見せている¹⁶⁾。他にも、子どもたちが、世界で活躍する音楽家に触れることを目的とした豊岡おんぶの祭典 (2014～, 毎年, 6月上旬, 1週間) といった多彩な文化事業を開催し、「豊岡アートシーズン」事業として市内各所で行われる文化芸術プログラムをまとめた冊子を発行している。また2015年から市内全ての小中学校で演劇教育が導入され、劇作家の平田オリザが主宰する劇団の豊岡への移転に伴って、江原河畔劇場が開館。2021年には、但馬地域初の4年制大学である兵庫県公立大学法人芸術文化観光専門職大学が開学した。

養父市では、NPO 法人おおやアート村が、旧兵庫県八鹿高校大屋分校を改築したおおやアート村ビックラボ (2012～) という展示場・アトリエ・手

表1 但馬地域内のホール機能を有する文化施設

| 所在地 | 名称 | 設立 | 座席数 |
|------|-------------------------|-----------|--------------------|
| 豊岡市 | 豊岡市民会館 | 1971 | 1118 |
| | 新文化会館 | 開館予定:2026 | 791 |
| | 豊岡市民プラザ | 2004 | 250 |
| | 城崎国際アートセンター | 2014 | 500~最大1000 |
| 養父市 | 養父市立関宮公民館 (ノビアホール) | 1989 | 362 |
| | 養父市立ビバホール | 1990 | 336 |
| | 養父市立おおやホール | 1994 | 158 |
| | 養父市立やぶ市民交流広場 (YBファブ) | 2021 | 651 |
| 朝来市 | 朝来市生野メインホール | 1990 | 423 |
| | 朝来市和田山ジュピター ホール | 1992 | 800 (大) 200 (小) |
| | 朝来市あさご・ささゆり ホール | 2002 | 300 |
| 香美町 | 香美町立香住区中央公民館 | 1985 | 712 |
| 新温泉町 | 新温泉町夢ホール | 1994 | 600 |

出典: 全国劇場・音楽堂等総合情報サイトより筆者作成

作り体験場を備えた施設を運営し、大屋地区では地域資源と芸術資源を結びつけた「おおやアート村構想」が進められている。養父市立ビバホール（1990～）では、チェロコンクール（1994～、2021年から隔年、7月、4日間）が、企画運営をはじめ約100名の地域ボランティアの協力によって開催されている。また近年では、ホール、公民館、図書館、公園としての機能を備えたやぶ市民交流広場（YBファブ〔ワイビーファブ〕）（2021～）が開館し、YBactという市民と行政が協働し、市内4ホール等で実施する事業を共に考え、企画するための組織が形成されている。

朝来市では、ASAGO芸術音楽祭（2022年で第18回、毎年、7月中旬、4日間）が朝来市内の複数の文化施設等（和田山ジュピターホール、あさご・ささゆりホール、生野メインホール、但陽会館、観音寺等）を使用して毎年開催されている。朝来市は、青少年健全育成事業として少年少女オーケストラ（1990～）を有していることも特筆すべき点である。また、あさご芸術の森美術館が彫刻の常設展示と年間を通じて様々な企画展示を行う他、あさごアートコンペティションやあさご芸術の森アートマーケット等のイベントを開催している。

新温泉町では、新温泉町文化体育館夢ホール（1994～、直営、座席数600）において「クラシックパーク」と題するクラシックコンサートを毎年開催し、小学校へのアウトリーチも行っているが、文化事業が充実しているとは言えない。しかし、但馬久谷の菖蒲綱引きや因幡・但馬の麒麟獅子舞といった2つの国指定民俗文化財、5つの県指定民俗文化財を有するように、多様な民俗芸能や民族行事、文化財が存在している。2014年には『新温泉町歴史文化遺産活用計画』を策定しており、現在は2024年からの施行に向けて、文化庁が推進する『文化財保存活用地域計画』を公募型プロポーザルにて策定している。

香美町では、コンサート等の文化イベント公演は主に中央公民館の文化ホール（1985～）が使用される。また、自然学習施設として県立で安藤忠雄設計の本の殿堂（1994～）が位置する。文化施設や文化

事業の数は多くないものの、香美町は、円山応挙の襖絵で有名な大乘寺を有し、因幡・但馬の麒麟獅子舞は国指定の民俗文化財、香美町の三番叟は県指定の民俗文化財に指定されているなど、多数の民俗文化財や有形文化財を有している。2020年には『香美町文化財保存活用地域計画』を策定した。

以上のように、但馬地域では、特に豊岡市や養父市において積極的に文化政策を通じた人づくりや地域づくりが取り組まれており、各市町にホール機能を有する公共文化施設や多彩な博物館・美術館がある。豊岡演劇祭やASAGO芸術音楽祭などのイベントで複数の文化施設が会場となることはあるが、通常時の運営は各市町、各文化施設の縦割りであることから、各文化施設の事業は個々の取組みに留まっており、今後どのように市町を超えた文化施設が有機的な連携を図るかということは課題である。また、新温泉町や香美町をはじめとして、但馬地域は豊富な文化財や伝統的な民俗行事を有している。これらについて、文化施策及び観光施策と結びつけながら、地域資源を掘起こし、継承・活用していくための方法を検討していく必要があるだろう。

3. ドイツ・ザクセン州における広域で文化振興を行う仕組み ―ザクセン文化地域法

第一章で述べたように、ドイツのザクセン州は、独自に文化の振興について法で定めた、ドイツでも唯一の州である。それはドイツ東西統一直後の1994年のことである。その法を「ザクセン文化地域法」という。簡潔に言うと、文化振興における広域の連携と共同出資について定められた法である。

本章では、ゲルリッツ郡文化局長兼オーバーラウジッツ・ニーダーシュレージエン文化事務次官のヨアヒム・ミュレ（Joachim Mühle）へのインタビューの回答と筆者の調査から、その仕組みについて記述し、ザクセン州の広域連携による文化振興の仕組みを明らかにしたい。尚、本文中のユーロから日本円への換算は1ユーロ＝140円とする。

(1) ザクセン州の文化政策

まずザクセン州の文化政策について記述してお

きたい。前提としてザクセン州は、古くから文化的に豊穡であり、歴史的に文化的基盤が整えられてきた。歴史的に、教会、君主、ゲマインデ¹⁷⁾、芸術愛好家が文化に対してお互いに補い合う形で中心的な役割を担い、こうした文化の継承と醸成によって、1990年の再統一の時点では、ザクセン州にある劇場とオーケストラの71%は100年以上、41%は200年以上の伝統を有していたほどである¹⁸⁾。

また、ザクセン州は旧東ドイツ地域であるが、東ドイツ時代は、社会主義国家建設枠組みにおいて大衆の文化活動を奨励する文化政策と、対外的に文化水準の高い国を顕示するために、ドイツの伝統的な国民文化を維持する文化政策がとられた¹⁹⁾。そのことによって、伝統的に重要な文化施設が維持されたと考えられる。再統一後は、ドイツ民主共和国(東ドイツ:DDR)がドイツ連邦共和国(西ドイツ:BRD)への編入が定められた統一条約35条において、統一の影響を補償するため、旧東独の新5州において、1994年までの間に連邦から資金供給をすることが定められ、旧東独地域の豊かな文化環境が損なわれることを防ぐ試みが見られた²⁰⁾。こうして、ドイツ再統一の時点で、当時人口450万人であったザクセン州は、オーケストラ21団体とオペラ座13館、300あまりものミュージアムを維持していたようだ²¹⁾。

しかし高水準の公的文化支出によって豊潤な文化環境を支えていたザクセン州が、再統一によって、もともと文化支出の水準の低い西ドイツに合わせることによる、その文化環境へのダメージが危惧された²²⁾。そこで再統一による政治的混乱からザクセン州の文化的豊穡さを守るために制定されたのが「ザクセン文化地域法(Sächsisches Kulturraumgesetz)」(以下、文化地域法)である。

歴史的に形成されてきたザクセン州の文化的豊穡さが、いかに文化地域法によって維持されてきたかは、その文化歳出額からも見てとれる。2017年のザクセン州の文化歳出額は約8億6900万ユーロ(約1216億円)で、1人当たりの文化歳出額は212ユーロ(約2万9680円)と、都市州であるベルリンの200ユーロを超えてドイツで一番多い²³⁾。都市

州以外の州の2017年における文化歳出額の平均は108ユーロであることから、ザクセン州は、文化に対して、1人あたり平均の2倍近く支出していることになる。

ザクセン州の規模としては、人口は約404万人(2021年12月)、面積約1万8500km²である²⁴⁾。兵庫県の人口は約540万人(2020年)、面積は8400km²²⁵⁾であることから、ザクセン州は兵庫県の約2.2倍大きく、人口は140万人ほど少ない。尚、ザクセン州は、10の郡、ドレスデン、ライプツィヒ、ケムニッツの3つの独立市から成り、郡の下に基礎自治体(市町村)が属している。

(2) ザクセン文化地域法の概要

ザクセン文化地域法は、1991年から1993年にかけて、音楽学者のマティアス・テーオドア・フォークト(ザクセン文化基盤研究所の創設者で、現在ツィッタウ/ゲルリッツ大学教授²⁶⁾)を筆頭とする作業部会によって、徹底した州内全域の文化施設の調査と議論を通して考案され、1994年に立法化された²⁷⁾。

コンサートホールやミュージアムといった文化施設などの文化的提供物は、その自治体の住民だけではなく、その周辺の自治体の住民も利用する。その際に文化施設を維持する自治体と、住民を文化施設のある自治体へと送り出す自治体との間に、費用負担の不平等が生じる。こうした文化施設を維持する上での自治体間の費用負担の不平等や、都市部と農村部における文化を享受する機会の不均衡の問題に対処することが目指された。

文化地域法により定められたことは大きく分けて次の三つである。

一つ目に、これまで自治体の自由任務であった文化の事項を、基礎自治体と郡の義務的な任務と定めた[文化地域法第2条(1)]。この法に基づいて、(公立)音楽学校を含む文化施設や地域的意味を持つ施策は、運営の法形態に関わらず、財源に応じて、資金調達面や調整面で支援される[文化地域法第2条(2),第3条(1)]。各基礎自治体は、郡への賦課金に加えて、文化施設や施策への支出を適切

に行うことが求められており〔文化地域法第3条(2)〕、各郡からも文化賦課金(Kulturumlage)として「文化地域」へと徴収される。その際、各「文化地域」は財源を管理するために、文化共同金庫(Kulturkasse)を設置することが定められている〔文化地域法第7条〕。

二つ目に、ザクセン州内において、広域目的連合として8つの「文化地域」を編成した〔文化地域法第1条〕。そのうち5つを「地方文化地域(die ländlichen Kulturräume)」、郡に属さない独立都市のケムニッツ、ライプツィヒ、ドレスデンの3つを「都市文化地域(die urbane Kulturräume)」と分類している(図1)。「文化地域」という広域目的連合を作るには、少なくとも2つの郡がパートナーとなる必要があることから、「都市文化地域」を除く1つの「文化地域(地方文化地域)」は、2つずつの郡が合わさった領域となっている²⁸⁾。このように区画された「文化地域」内で連帯して協力することが義務付けられている。

三つ目は、文化への資金の分配についてだ。ザクセン州は「文化地域」への補助金として、少なくと

も年間9470万ユーロ(約132億6000万円)を割り当てることとされている〔文化地域法第6条〕。これによって、ザクセン州は、州内の地域的に重要な文化施設を維持・促進する。この、州からの資金の配分額は、各「文化地域」から文化施設や施策へ拠出される支出額の合計、または財務的に有効な支出の30%を超えてはならず、また「地方文化地域」においては文化賦課金の2倍を超えない範囲とされる〔文化地域法第6条〕。「文化地域」への資金の分配の際には、「地域の特性を考慮〔文化地域法第2条(3)〕」した上で、「文化の多様な分野が適切に考慮されるように留意すること〔文化地域法第3条(5)〕」が定められている。

(3) オーバーラウジッツ・ニーダーシュレージエン文化地域における資金分配の仕組み

では実際に、「文化地域」でどのように文化への資金調達と供給が行われているかを「地方文化地域」の1つである、オーバーラウジッツ・ニーダーシュレージエン文化地域(以下O・N文化地域)を例に挙げて参照したい。O・N文化地域は、ゲルリ

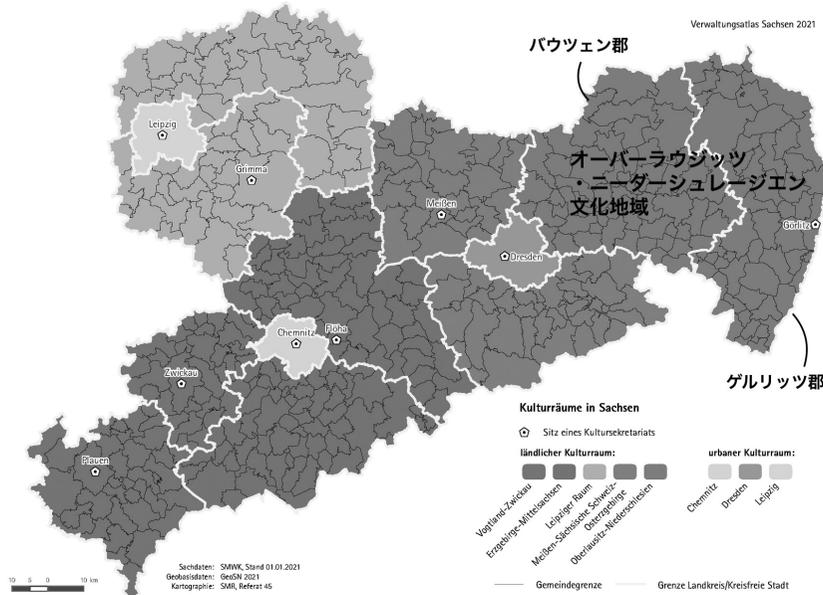


図1 ザクセン文化地域—5つの「地方文化地域」と3つの「都市文化地域」
出典: Kulturland Sachsen „Förderung über das Kulturräumengesetz“より一部筆者による加筆

ッツ郡 (2,111 km², 人口約 25 万人) とパウツェン郡 (2,395 km², 人口約 29 万 6000 人) から構成される。人口規模は異なるが、面積としては但馬地域 (2,133 km², 人口 15 万 6000 人) 2 つ分のイメージである。

資金の流れとしては図 2 のようである。まず、ザクセン州は「文化地域」への拠出のうち、年間約 1200 万ユーロ (約 16 億 8000 万円) を O・N 文化地域に当てている。ザクセン州から分配された文化予算は直接文化施設に流れるのではなく、「文化地域」の財布である文化共同金庫に入れられる。

次に、住民は、一般的な税金として基礎自治体に納税をし、郡に属する基礎自治体は、郡にあらゆる種類のサービスのために郡賦課金 (Kreisumlage) を支払う。郡は、この郡賦課金からの一部を文化賦課金として O・N 文化地域へ拠出する。ゲルリッツ郡とパウツェン郡の文化賦課金は、それぞれ年間約 300 万ユーロ (約 4 億 2000 万円) で、O・N 文化地域の文化予算全体の 3 分の 1 ほどになる。残りの 3 分の 2 がザクセン州からの 1200 万ユーロである。こうして文化共同金庫に集まる O・N 文化地域の文

化予算は年間約 1800 万ユーロ (約 25 億 2000 万円) にのぼる。そして文化共同金庫から「文化地域」内の文化施設に資金を還元するという仕組みだ。

資金供給にあたっては、次の項で記載するように各「文化地域」において、助成方針や、評価基準を策定することとしている。そして、各「文化地域」に置かれた文化事務局 (Kultursekretariat) と文化共同金庫が資金分配の支払いを処理・調整しているのである。このように、共同の財源から、文化事項への共同出資を定めているのがザクセン文化地域法の特徴である。

さらに、「文化地域」は、毎年の文化支出について公表することとなっており、ホームページから支出の一覧を閲覧することができる (表 2)。2020 年度の O・N 文化地域の予算の内訳を見てみると、総計 1858 万 4000 ユーロ (約 26 億円) の予算規模のうち、ミュージアム等の機関助成が 1715 万 4000 ユーロ (約 24 億円)、プロジェクト助成が 79 万 3000 ユーロ (約 1 億 1000 万円)、施設への投資費が 57 万 1 千ユーロ (約 800 万円)、文化教育プロジェクトへ 6 万 6000 ユーロ (約 900 万円) である。機関助成は

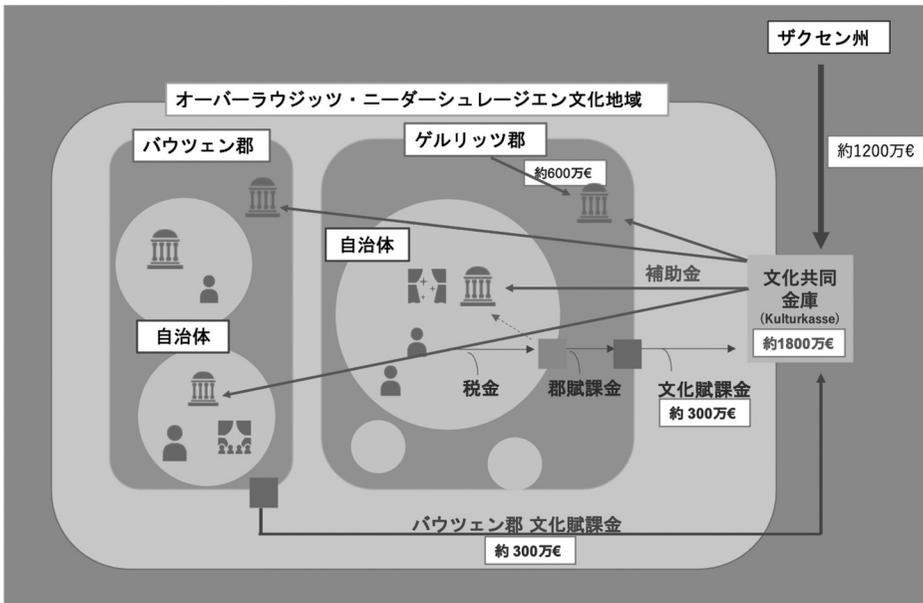


図 2 文化地域の資金分配の仕組み
出典: Mühleへのインタビューを元に筆者作成

自治体や法人が主な申請者であり、プロジェクト助成は自治体、法人の他、教会や個人名も見られる。2020年のゲルリッツ郡の人口は約25万人、パウツェン郡の人口は約30万人、合計してO・N文化地域の人口は約55万人。O・N文化地域の年間文化予算は約1800万ユーロであることから一人当たり約32.7ユーロ(約4500円)が「文化地域」の予算として当てられている計算になる。

次に、O・N文化地域の1つの郡である、ゲルリッツ郡に位置する、ゲルリッツ・ツィッタウ・ゲアハルト Hauptmann 劇場 (Gerhart-Hauptmann Theater Görlitz-Zittau) (以下 GHT) を例に挙げ、GHT の収入源から、文化施設の補助金の内訳がどのようなものであるかを見ていきたい。

GHT は、ゲルリッツ郡内のゲルリッツ市にあるゲルリッツ劇場とツィッタウ市にあるツィッタウ劇場の2つの制作拠点で、音楽劇、演劇、コンサート、ダンスの4部門を有している。ゲルリッツ劇場は、

オペラ、オペレッタ、ミュージカルなどの音楽劇の本拠地で、ダンスカンパニーと文化地域内唯一のオーケストラである新ラウジッツフィルハーモニーの本拠地ともなっている。ツィッタウ劇場は演劇部門の本拠地である。GHT の運営形態は少し特殊ではあるが、郡議会における決定により、2011年にゲルリッツ劇場とツィッタウ劇場の2つの運営母体が合体し、新しい劇場有限会社「Gerhart-Hauptmann Theater Görlitz-Zittau」となったという経緯がある。

GHT の2020年度予算の収入源は表3のようである。2020年度の収入合計が約1600万ユーロ(約22億4000万円)であるうち、ゲルリッツ郡から約311万ユーロ(約4億3500万円)で全体の約19%、ゲルリッツ市から約207万ユーロ(約2億9000万円)で全体の約13%、ツィッタウ市から約97万ユーロ(約1億3600万円)で全体の約6%となっている。そして自治体以外に「文化地域」からの収入が683万ユーロ(約9億5600万円)と全体の約42%を占

表2 2020年度オーバーラウジッツ・ニーダーシュレージエン文化地域の助成金

| (千ユーロ) | | |
|---|---------|---------------|
| 機関助成 (Institutionelle Förderung) | ミュージアム | 2,568 |
| | 図書館 | 1,640 |
| | 舞台芸術 | 9,396 |
| | 動物園 | 1,149 |
| | 音楽学校 | 1,564 |
| | 社会文化施設 | 807 |
| | その他文化施設 | 29 |
| | 合計 | 17,154 |
| プロジェクト助成 (Projektförderung) | 合計 | 793 |
| 施設への投資 (Investitionen) | 合計 | 571 |
| 文化教育プロジェクト (Kooperationsprojekte kulturelle Bildung) | 合計 | 66 |
| 合計 | | 18,584 |

出典: Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien „Förderung 2019 bis 2023より筆者作成

表3 GHTの2020年度予算(収入源)

(ユーロ)

| 補助金 (ゲルリッツ郡) | 補助金 (ゲルリッツ市) | 補助金 (ツィッタウ市) | 補助金 (文化地域) | 自己収入 | その他(スポンサー、寄付金、国からの補助金等) | 経費合計 |
|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|---------|-------------------------|------------|
| 3,116,832 | 2,077,416 | 970,805 | 6,830,000 | 810,000 | 2,270,000 | 16,080,931 |
| 19% | 13% | 6% | 42% | 5% | 14% | 100% |

出典: Mühle提供

めている。劇場の自己収入は81万ユーロ(約1億1300万円)と全体の5%、その他の寄付金やスポンサーからの収入が227万ユーロ(約3億1800万円)で全体の約14%となっている。

GHTの収入源の例から、自治体からの資金供給に加えて、共同の財源である「文化地域」からの資金供給が大きな財源となっていることがわかる。こうした共同出資によって文化施設を有する一つの自治体にかかる負担が軽減されることになる。文化施設を訪れて文化を享受するのは、その文化施設が位置する住民だけではない。だからこそ共同で支え合う意義がある。劇場をはじめとする文化施設は、自己収入だけでは運営が不可能であり、外部からの資金調達が不可欠だ。事業毎の助成金収入だけではなく、安定した資金調達が約束されれば、長期的視野での取組みを行いやすくなることが考えられる。一方で、「文化地域」から資金を得るためには、地域的にどのように意味を持つのか考え、革新的であり続けることが求められるのである。

(4) 「文化地域」の組織と運営

では、「文化地域」はどのように運営されているのだろうか。

「地方文化地域」における「文化地域」の幹部組織は、文化協議会(Kulturkonvent)、文化協議会議長(der Vorsitzende des Kulturkonventes)、文化諮問委員会(Kulturbeirat)から成る。文化協議会が決定権を有し、その任務としては、文化協議会議長や文化諮問委員会が担わない限りの「文化地域」の組織運営における全て、すなわち「文化地域」の規約の制定、年間必要経費の決定、資金計画、助成リストの作成、年間の文化賦課金の決定、資金の分配、年間決算を行う[文化地域法第4条(1)(2)]。そして文化

諮問委員会は、他の「文化地域」の文化諮問委員会と協力をして、ある文化分野についてワーキンググループを形成することができる[文化地域法第4条(11)]。また、文化諮問委員会や文化協議会における芸術的な問題については、ザクセンの文化評議会(der Sächsische Kultursenat)やザクセン文化財団(die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen)にアドバイスを求めることができる[文化地域法第4条(12)]。

各「文化地域」内には文化事務局が置かれ[文化地域法第4条(6)]、資金供給の事務処理を行なっている。例えば、O・N文化地域の文化事務局は、ゲルリッツ郡の文化局(Kulturamt)とともにゲルリッツ市の駅前にオフィスを構え、ザクセン州や郡賦課金からの資金を「文化地域」内の文化施設や事業に分配する事務を担っている。

O・N文化地域の文化事務局には10人の職員(文化事務次官、アシスタント、経理、庶務、企画、プロジェクト担当、文化共同基金、文化教育のネットワーク)²⁹⁾が配属されており、加えて州境を超えた連携の必要性の高まりから2023年中頃には、オーバーラウジッツ(ザクセン州)とニーダーラウジッツ(ブランデンブルク州)の文化的協働コーディネーター2名のポストを作ることが予定されている。ドイツにおける州は、日本の都道府県以上に1つの国(LandもしくはStaat)として自律性が高いだけに、このような州を超えた連携は画期的な試みである。

ここで、ドイツにおける公務員や文化施設職員の雇用制度についても言及しておきたい。ドイツの公務員制度では、原則として専門分野ごとに雇用され、明確な理由がある場合を除いて異なる部門への異動はない。例えば、本稿の聞き取り調査を行ったミューレは、1987年に公務員として文化部門に就任し、1992年から文化部門での管理職に就き、

2008年から2022年12月末日までゲルリッツ郡文化局長を、2001年から2023年までO・N文化事務次官を務めた。このように、ドイツの公務員は省庁を除いて、専門ポストへの雇用で、長期的に専門分野での職務を全うする。ドイツの劇場を含む文化施設の職員も同様に専門ポストへの雇用である。例えば、ザクセン州の文化施設の職員の雇用制度は、州政府によって定められており、一般的に文化施設の職員は無期雇用の公務員として雇用される。ただし、文化施設によって、またプロジェクトやイベントに応じて、一定期間の契約で期間雇用されるケースもある。³⁰⁾

(5) 「文化地域」の評価の仕組み

資金供給を公正平等に行うには、評価基準や仕組みが整えられている必要がある。第一に、「文化地域」全体に関わる評価としては、ザクセン州のザクセン文化評議会が4年ごとに「文化地域法」に関する報告書を作成することとされている。この報告書は、とりわけ州と自治体間の連携及び文化助成についての勧告を行うこととしている〔文化地域法第10条〕。

また、州政府は7年ごとに、文化施設と文化施策の維持・振興において、この法律の地域的重要性が実証されているかどうか、そして規定された組織的・財政的構造、「文化地域」の数や区画の分け方、「文化地域」への州予算の配分の行い方や基準の妥当性について検証することとしている〔文化地域法第9条〕。2021年に発行されたザクセン文化評議会の報告書によると、そこでは、1.文化地域法の効果の検証、2.資金調達、3.「地方文化地域」と「都市文化地域」の関係性、4.労働協約に沿った報酬と文化地域資金のダイナミズムの相互作用、5.組織・運営体系、6.文化教育の6つのテーマのもと、17事項についてその評価と今後の勧告を提示している³¹⁾。

第二に、各「文化地域」において専門家や政治的意思決定者との合意のもとで、文化助成のガイドラインや評価基準を策定する。そして、どのような文化施設や事業が地域的に重要で助成されるべきな

のかについて、各「文化地域」の文化協議会によって決定される。例えば、O・N文化地域は2011年に『文化発展のガイドライン (Leitlinien der kulturellen Entwicklung)』を策定したが、そこには舞台芸術、ミュージアム、図書館・文学、ビジュアルアート、音楽教育、社会文化、郷土の保存といった多様な文化分野それぞれにおいて、発展目標・地域的意義・助成方針が詳細に記載されている。中でも、O・N文化地域は、ポーランドとチェコに面する三角地帯に位置し、少数民族であるソルブ人が居住する。こうした特徴を捉えて、国境を超えた文化活動の促進やソルブ文化の保護・育成は1つの重要視されている点である。

このように「文化地域」の仕組み全体については州が、そして各「文化地域」は「文化地域」内の文化施設や事業について、それぞれ評価し、助成の方向性を示す構造となっており、そのことが法によって明記されている。

(6) 小結

以上のように、「文化地域法」は、文化振興における州内の連携を定め、制度化したものである。「文化地域」の仕組みは、構造的に弱い地域であっても、連携によって文化的基盤を高いレベルの質で確保することを可能としている。近年では、文化教育の促進、劇場やオーケストラの給与体系の改善、また文化に関わる人の労働条件の改善が「文化地域」全体の課題として取り組まれている³²⁾。

確かに、自治体間で連携し義務的に文化振興を行うにあたって、各自治体の合意形成をするには時間と労力を要するだろう。しかし、州内の各自治体がこうした仕組みに参画することを任意ではなく義務的事項としたことの意義は大きい。「文化地域」という文化の広域目的連合は、持続的な資金供給を確保するだけでなく、州内の文化全体の質を上げることによって文化の面からザクセン州の競争力を支えているからである。

ドイツの中でもこのようなシステムを有するのはザクセン州のみであり、稀なケースである。2022年にインタビューした、ザクセン文化地域法制定の

立役者であるフォークトとO・N文化地域文化事務次官のミュレは、ザクセン文化地域法は、効果的に機能していると高く評価していた。ザクセン州の規模や行政構造、文化を支える歴史的基盤は兵庫県とは異なることは自明である。しかし、文化地域法は、文化振興における広域連携と共同出資を定め、評価とそれに応じた資金分配の仕組みを整備した点において、示唆に富む。

4. 但馬地域における基礎自治体の広域連携による文化政策の可能性の考察

第3章のザクセン文化地域法の例から、ドイツ・ザクセン州では、文化地域法の元で、基礎自治体、「文化地域」、ザクセン州の共同出資によって域内への公正平等な資金供給の仕組みを構築したこと、文化施設や事業を評価する評議会やワーキンググループ及び委員会を設置し、資金供給するためのガイドラインを策定していること等が明らかになった。

ここまでで明らかとなったことを踏まえながら、但馬地域を広域で総合的に発展させる仕組みについて考えると、但馬地域に以下の機能を構築・設置することが望ましいと考える。

- I. 但馬地域における文化政策を専門的に担う部門、但馬地域内の文化施設や文化事業を総合的に審議・評価する場の設置
- II. 但馬地域全体で連携し文化施設や文化事業を振興する仕組みの構築及び評価とそれに応じた資金供給の方向性を定めた計画の策定
- III. 文化政策及びアートマネジメントに精通した専門人材の配置
- IV. 但馬地域が誇る文化芸術と豊かな自然、観光について横断的なりサーチおよびマーケティングを行う機関の設置

まずIとIIについて、兵庫県は、2021年に策定した『第3期芸術文化振興ビジョン』において、重点取組項目として「芸術文化を支える連携体制の強化」をその一つとして設定している。その内容は、「新たな芸術文化拠点整備において地域との連携を

推進する」「県・市町、芸術文化団体、文化施設、民間等の連携を支えるプラットフォームを整備する」「芸術文化振興のための財源を積極的に確保する」とある。しかし現状として、実際にどこがプラットフォームとなり、地域との連携を推進していくのかについては定められていない。また、現状の但馬地域には、文化政策を専門的に担う機関・部門がない。ビジョンを推進していくことが県の役目であるならば、これらの実現にあたって支援をすることは妥当性がある。

但馬地域には但馬地域全体の文化団体のネットワークを統括するプラットフォームの機能を有する兵庫県立の「但馬文教府」が豊岡市内に設置されている³³⁾。1963年に、兵庫県阪本知事の「但馬の総合的な開発は豊かな人づくりにある」という理念のもと、兵庫県の教育文化行政施策の筆頭事業として創設された機関である。但馬地域には、但馬文化協会、但馬芸術文化会議、但馬文学のつどい、但馬美術協会といった但馬を視野に入れた文化団体がある。活動の主体、決定権は各団体にあるため、文教府は提言・助言等する機能は有さないものの、文教府が但馬地域全体の文化団体を統括する事務局を担ってきた。現在は兵庫県生きがい創造協会が指定管理を担い、60歳以上が対象の「高齢者大学」がメインの活動となっている。しかし、兵庫県のいう芸術文化団体、文化施設、民間等の連携を支えるプラットフォームを整備する際には、文教府が有してきた機能を応用することはできないだろうか。文化政策の主体は実際には行政のみならず、地域で活動するNPOや企業によって担われている。そのため、上記のような連携を支えるプラットフォームを整備することは、総合的な発展にとって重要である。また第3章で記述したように、但馬地域ではこれまで1つの市町では解決できない諸課題に対応するために広域行政がとられてきた。これら枠組みを整理し、文化領域にも応用させることはできないだろうか。

その上で、但馬地域の文化政策を専門的に担う部門、但馬地域内の文化施設や文化事業を総合的に審議・評価する場の設置は急務である。前例踏

襲に陥らず、革新的に発展させていくためには、行政内だけの評価だけではなく、第三者、専門家による評価体制が必要であろう。そのためには、評価をする上で根拠となる計画が必要だ。計画においては、ビジョンを示すのみではなく、評価について定めることと、但馬地域内の文化施設や文化事業に求める具体的な行動指針を示して道筋を立てることが実際に推進し発展していく上で大切だと考える。

そしてⅢについてであるが、現状において、但馬地域の広域文化政策・文化振興は兵庫県が設置する但馬県民局の地域政策室が推進主体となると考えられる。しかし、現状として文化政策を専門に担う部署がない上に、県や市町からの派遣からなる職員は2年前後で異動があるため、計画の策定も事業の継続性も担保されない。そのため、但馬地域の文化政策を担う専門部門の設置に加え、マンパワーとして文化政策及びアートマネジメントに精通した専門人材の配置が必要だと考えられる。

その上で、但馬地域内の文化施設間の有機的な連携や、文化施設と文化事業の連携をコーディネートできるアートマネージャーや、文化と他分野や地域をつなぐ地域コーディネーターといった専門人材がいることが望ましい。但馬地域内の文化施設がうまく連携できれば、これまで限られていたオーケストラの公演など、より多様な公演企画を組むことも考えられるだろう。

日本において、公務員はジェネラリストとして雇用され、様々な部署に異動する。より専門的な職員は、任期付きの非正規雇用として雇われる節がある。公共文化施設も同じく、自治体からの派遣職員と専門職員から成り、専門職員は指定管理者のもとで、3～5年の任期付きの雇用契約が一般的である。

スキルを有した人材のジョブ型雇用は多様な働き方の1つとして、複数のホールや劇場での企画制作を組み合わせて活動できるなど、アートマネージャーにとっても有効であり、推進されたいと考える一方で、文化施設や文化財団の職員のような専門人材を正規雇用しなければ、組織の内部が育たず、持続的な発展が見込めない。しかし、常勤正規職員

として雇用をしても、地方の小さな組織では刺激が少なく、また昇任の可能性も限定されるため、かえって「能力を腐らせてしまう」というデメリットが課題としてある。そのため、人材を育成するためには、キャリアアップ研修や、広域間での人事交流が大切となろう。但馬地域内の文化施設間で連携し、人材育成、人事交流を行うことで、風通しを良くし、地域内でキャリアアップしていける環境を作ることが必要であると考ええる。こうした人材への投資は地域の未来に直結するであろう。

次にⅣについて、但馬地域には山と海の豊かな自然があり、山陰海岸ジオパークにも認定されている。また、高齢化と担い手不足による継承の危機もあるが、多様な民俗芸能や民族行事が伝承されてきた。これまで、文化施設や文化事業、文化財、民俗芸能、自然環境、そして観光がそれぞれ個々に研究や促進がされてきたが、これらを総合的に捉えてリサーチやマーケティングを行うことが、地域の特色を生かした発展の方向性を検討する上で有効ではないかと考える。

2022年度に芸術文化観光専門職大学の客員教授を務めたドイツ・ツィッタウ・ゲルリッツ大学教授のフォークトは、但馬地域の現地調査を行い、但馬アート&ネイチャー国際フェスティバルの開催と国際芸術文化観光学術研究センターの創設を提案している。フォークトによると、但馬地域のレジリエンスを高めるためには、若い女性の獲得が必要であり、現在の文化システムでは十分に達成されていない。国際的なアーティストや研究者が参加するアートプロジェクトや実践的な研究を通じて、但馬地域のレジリエンスを高めることが目的であるという³⁴⁾。

但馬文教府の理念「但馬の総合的な開発は豊かな人づくりにある」や、但馬・理想の都の祭典の理念「交流と共生」をもう一度思い返したい。若い世代を獲得し、地域のレジリエンスを高めるためには、内部の人間が輝ける場と外からの風通しが必要だ。そのために但馬地域が広域文化政策としてできることは、まず市町や文化施設が連携し、支え合う文化振興の構造面を整えること、そして実践的に推進していくための専門人材と総合的なリサー

チ&マーケティング機能を設置することが必要であると考えられる。

5. おわりに

本稿は、長期的に選ばれるまちにしていく上で、各市町村がいかに独自で特色ある文化政策に取り組むかは重要であるが、地域全体が衰退傾向にある日本の地方部において、広域一帯で魅力を高め、発展することが、最終的に目指されるべきなのではないかという問いのもと、但馬地域における広域文化政策による地域発展に向けての展望を考察した。

上述したように、ザクセン州の例はドイツの中でも稀な事例であり、日本・兵庫県とは行政構造や文化を支える歴史的基盤が異なるため、そのまま比較し応用することは難しい。

本研究では、「文化地域法」の下でのザクセン州内の文化施設の収入源の例を1つしか取り上げられなかった。より「文化地域」の構造を立体化させるためには、ザクセン州内の、他の文化施設の収入の内訳や運営形態、雇用を分析する必要があるだろう。また但馬地域も同様に、但馬地域において文化振興の連携構造を確立させるためには、各市町の文化施設の収入状況や運営形態、人材について詳細に分析をする必要がある。これらについて今後の研究課題としたい。

注

- 1) 地方財政白書(平成18年度版)「用語の説明」によると、「中都市とは、都市のうち人口10万人以上の市をいい、小都市とは、人口10万人未満の市をいう」。しかし、人口の数字だけで都市のサイズを分類することは、あまり実態と合わない。例えば、兵庫県豊岡市の隣市の養父市は2004年に4町が合併して構成されているが、人口2万人ほどで地方小都市の典型と言える。一方で、人口8万人を下回った豊岡市は小都市ではあるが、但馬地域の中核をなし、但馬地域の中では中都市としての存在感がある。また、歴史的な都市サイズの分類区分としては1887年にローマで行われた国際統計協会の都市の分類があり、ここでは、小規模都市(Small Size Cities) 5千~2万人、中規模都市(Middle Size Cities) 2万~10万人としている。

- 2) 関西広域連合は、2010年12月1日に設立された。広域防災、広域観光・文化・スポーツ振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修の計7分野の事務及びプラスチック対策やエネルギー政策の推進などの広域にわたる政策の企画調整を担っている。
- 3) 一般社団法人地域創造(2007, pp.77-83)
- 4) 「州の文化高権」により、文化に関する政策課題は州及び市町村が主体的に担う。ドイツ連邦共和国基本法(Grundgesetz)の第70条では、連邦と州の間の立法権限について、「基本法が連邦に立法権を与えていない場合には、原則として州が立法権を持つ」と明文されており、文化に関する事項は、州の連邦に対する優位が特に顕著である領域である。
- 5) Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992(原文) „Er ist ein demokratischer, dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Kultur verpflichteter sozialer Rechtsstaat.“
- 6) 2002年4月26日「広域行政圏計画策定要綱」に基づく。
- 7) 総務省資料『広域行政圏施策・定住自立圏構想について』を参照。
- 8) 横道(2010)及び2000年3月31日通知の「広域行政圏計画策定要綱」に基づく。
- 9) 2008年12月26日『「広域行政圏計画策定要綱」及び「ふるさと市町村圏推進要綱」の廃止に関する事務次官通知』に基づく。
- 10) 2008年12月26日「定住自立圏構想推進要綱」に基づく。
- 11) 但馬広域行政事務組合規約による。
- 12) 1995年10月但馬地方拠点都市地域整備推進協議会『但馬地方拠点都市地域基本計画』に基づく。
- 13) 本稿における、現在の但馬広域行政事務組合及び但馬ふるさとづくり協会については、但馬広域行政事務組合に聞き取りを行なった。
- 14) 「令和5年度但馬県民局の当初予算(案)」予算記者発表資料による
- 15) 但馬・理想の都の祭典「但馬・四季彩'94ニュース」創刊号、平成6年1月16日
- 16) 『2022年度豊岡演劇祭報告書』によると、2022年は公式プログラムとして17団体による18プログラム41公演、フリンジプログラムとして60団体による61プログラム223公演、合計264公演が行われた。2022年の演劇祭期間の公式・フリンジ・連携プログラムの来場者数(延べ人数)は18,250人に達し、豊岡演劇祭に伴う経済波及効果は1億3694万円であったと報告されている。
- 17) 「ゲマインデ(Gemeinde)」は現在では最小行政区分としての市町村であるが、元々ドイツ語由来で「教区」を意味する。近代以前は、戸籍の管理、福祉、医療、文化などを教会が担っていたため、教区がそのまま自治体を意味していた。

- 18) フォークト (2017, pp.55-63) による。
- 18) 畔柳 (2017, p.193) による。
- 20) 統一 条約 35 条 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) Art 35 Kultur を参照されたい。
- 21) フォークト (2017, p.63) による。
- 22) 同上。
- 23) Statistische Ämter des Bundes und der Länder (『Kulturfinanzbericht 2020』, pp.80-82)
- 24) ザクセン州の人口及び面積 (2022 年 1 月時点) は、ザクセン州ホームページ、統計 <https://www.statistik.sachsen.de/index.html> による (2023 年 3 月 8 日閲覧)。
- 25) 兵庫県の人口及び面積 (2023 年 1 月時点) は、<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk11/jinkou-tochitoukei/suikiejinnkou.html> による (2023 年 3 月 8 日閲覧)
- 26) フォークトは 2022 年度、芸術文化観光専門職大学の客員教授を務め、但馬地域の文化資源を分析した「フォークトレポート」を執筆した。
- 27) 文化地域法が成立するまでの過程については、フォークト (2017) 「第 3 章 文化と法 ザクセン文化地域法を例に」を参照されたい。
- 28) 2008 年、ザクセン州における郡の制度改革で、「文化地域」の区画をもとにほぼその区画通りに、元々の郡の境界線が広域化する形で再編された。
- 29) 記載の O・N 文化事務局の職員数とポストは 2022 年 9 月時点。
- 30) ドイツの公立劇場の雇用形態については、藤野一夫 (2017) 「第 15 章ドイツの劇場政策と劇場制度」藤野一夫/秋野有紀/マティアス・T・フォークト (編) 『地域主権の国ドイツの文化政策 人格の自由な発展と地方創生のために』美学出版, pp.297-304 を参照されたい。
- 31) Sächsischer Kultursenat (『Erster Bericht des Sächsischen Kultursenats zum Vollzug des Sächsischen Kulturraumgesetzes』2021)
- 32) 同上。
- 33) 但馬文教府は、建物は県、管理は生きがい創造協会が担っている。総務で県職員が 2 名、事業部で退職した教員が 4 名 (調査した 2021 年 12 月現在) で運営を行い、運営資金は、県からの補助と貸し館業務の取入が大半となっている。
- 34) フォークト (2022) を参照されたい。

文献

〈書籍・論文〉

- 畔柳千尋 (2017) 「第 9 章 旧東ドイツ地域における〈文化的大衆活動〉から〈社会文化〉の転換」. 藤野一夫/秋野有紀/マティアス・T・フォークト (編) 『地域主権の国ドイツの文化政策 人格の自由な発展と地方創生のために』美学出版, pp.192-205.

マティアス・フォークト (2017) 「第 3 章 文化と法 ザクセン文化地域法を例に」藤野一夫/秋野有紀/マティアス・T・フォークト (編) 『地域主権の国ドイツの文化政策 人格の自由な発展と地方創生のために』美学出版, pp.55-70.

横道清孝 (2010) 『日本における新しい広域行政政策』財団法人自治体国際化協会 (CLAIR) 政策研究大学院大学比較地方自治研究センター (COSLOG).

〈計画類・調査報告資料〉

Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien (2011) 『Leitlinien der kulturellen Entwicklung』

Sächsischer Kultursenat (2021) 『Erster Bericht des Sächsischen Kultursenats zum Vollzug des Sächsischen Kulturraumgesetzes』

一般社団法人地域創造 (2007) 「事例調査 1 仙南地域広域行政事務組合/仙南芸術文化センター」『指定管理者制度における公立文化施設の運営と財団のあり方に関する調査研究—地方公共団体における文化政策のあるべき姿を考える—』調査研究報告書平成 19 年度, pp.77-83.

仙南地域広域行政事務組合教育委員会『教育に関する事務の点検・評価報告書 (平成 30 年度実施事業分)』

但馬県民局地域政策室 (2022) 『但馬地域ビジョン 2050』

豊岡市 (2022) 『第 3 次但馬定住自立圏共生ビジョン』

兵庫県 (2021) 『第 3 期芸術文化振興ビジョン』

文化庁 (2021) 『地方における文化行政の状況について (令和元年度)』

マティアス・フォークト (2022) 『但馬アート&ネイチャー国際フェスティバル並びに国際芸術文化観光学研究センターの創設のために——但馬地域の芸術文化資源を活用した観光の可能性と課題の事前分析から』

〈ウェブサイト〉

Kulturland Sachsen „Förderung über das Kulturraumgesetz“ [<https://www.kulturland.sachsen.de/foerderung-ueber-das-kulturraumgesetz-5123.html>] (2023 年 3 月 12 日閲覧)

Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien „Förderung 2019 bis 2023“ [https://www.kulturraum-on.de/de_DE/einrichtungen-und-projekte-2019] (2023 年 3 月 12 日閲覧)

Sächsisches Kulturraumgesetz (ザクセン文化地域法) [<https://revosax.sachsen.de/vorschrift/3215-Saechsisches-Kulturraumgesetz#top>] (2023 年 3 月 12 日閲覧)

Stadt Görlitz „Gerhart-Hauptmann Theater Görlitz- Zittau“ [<https://www.goerlitz.de/Gerhart-Hauptmann-Theater-Goerlitz-Zittau.html>] (2023 年 3 月 6 日閲覧)

関西広域連合ホームページ [<https://www.kouiki-kansai.jp/>]

公益財団法人但馬ふるさとづくり協会ホームページ

[<http://furusato.tajima.or.jp/>] (2023 年 3 月 12 日閲覧)

公益財団法人但馬ふるさとづくり協会「但馬情報特急」

[<https://www.tajima.or.jp/>] (2023 年 3 月 12 日閲覧)

- 公益財団法人全国公立文化施設協会「全国劇場・音楽堂等総合情報サイト全国公立文化施設検索」[<https://www.zenkoubun.jp/search/index.html>] (2023年3月12日閲覧)
- 総務省「広域行政・市町村合併」『広域連合』『広域行政圏施策の見直しについて』『広域行政圏施策・定住自立圏構想について』[<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>] (2023年3月12日閲覧)
- 但馬県民局地域政策室「但馬まるごと芸術の郷」[<https://tajima-art.com/>] (2023年3月12日閲覧)
- 但馬県民局地域政策室「つながる、たからじま～みんなで創るワクワク但馬～」[<https://yumetajima.jp/>] (2023年3月12日閲覧)
- 但馬広域行政事務組合ホームページ[<https://kouiki.tajima.or.jp/modules/contents/index.php/index.html>] (2023年3月12日閲覧)
- 兵庫県ホームページ但馬県民局「令和5年度但馬県民局の当初予算(案)」[<https://web.pref.hyogo.lg.jp/tjk01/r5-tj-toushoyosan.html>] (2023年5月21日閲覧)