

文化財



平成 29 年入学

 4 年



[目次]

序章	2
第 1 節 研究の背景と意義	2
第 2 節 本稿の問いと構成	3
第 1 章 文化財政策の概要	4
第 1 節 文化財の種類および本稿での定義	4
第 2 節 文化財政策の歴史的展開	5
第 3 節 文化財の「保護」から「稼ぐ文化財」への展開	8
第 4 節 先行研究による指摘の整理	11
第 2 章 官邸主導論ならびに政策転換論の概要	13
第 1 節 政官関係論における官邸主導論の説明	13
第 2 節 第 2 次安倍政権における官邸主導の概要	14
第 3 節 公共政策論における政策転換の理論	16
第 3 章 第 2 次安倍政権下での文化財政策転換と官邸主導の実証	19
第 1 節 第 2 次安倍政権下における文化財政策の実際	19
第 1 項 「文化庁予算」にみる第 2 次安倍政権の文化財政策の推移	19
第 2 項 「文化庁事業」にみる第 2 次安倍政権の文化財政策の内容	20
第 2 節 文化財政策が経済的活用に動いた 2 年間の詳細な過程整理	22
第 1 項 観光資源や地方創生の活用へ傾いた 2016 年の動向	22
第 2 項 「文化経済戦略」を中心とする 2017 年の動向	24
第 3 節 文化財政策転換が官邸主導であることの考察	25
第 1 項 菅官房長官ら関係者の発言および動向からの考察	25
第 2 項 政策システムと政策変化モデルからの説明	26
第 3 項 小括	27
第 4 章 問いおよび仮説の検証と考察	28
第 1 節 第 2 次安倍政権における官邸主導政策との比較	28
第 2 節 文化財政策転換に対する文化庁の抵抗の検証	28
第 1 項 仮説の背景と結論について	29
第 2 項 官僚の行動原理による仮説の結論考察	29
第 3 項 サーベイ調査による仮説の結論考察	31
第 3 節 文化財政策の転換から導く文化庁官僚と官邸主導の関係	33
第 1 項 文化財政策の転換が官邸主導であることの再実証	34
第 2 項 文化庁官僚と官邸主導との関係と筆者の解釈	35
終章	37
参考文献	38

1. 研究課題（問い・意義）

日本に存在する建造物・美術工芸品・舞台芸能や名勝地など様々な文化財は、文化財保護法を主軸とした旧文部省や文化庁による保護行政によって保護が行われてきた。この「保護」とは「文化財の保存+活用」を指し、ここでいう「活用」とは教育や文化発展のことをいう。しかし現在、従来の保護中心だった文化財政策から、地方創生や観光立国の文脈で文化財を観光資源や経済的利益を創出する資源として活用する方向へ政策転換がされている。

この政策転換について触れている先行研究の多くは第2次安倍政権下での変化を指摘している。しかし、先行研究の多くは学芸員過程の教員や研究者、博物館関係者によるものが大半を占めており、政策転換への不安や懸念を述べている文献が散見される。本稿では先行研究に欠けている公共政策論や行政学の視座から文化財政策の変化の過程や背景に注目し、政官関係論を基に次の問いと仮説を設定した。問いは「文化財をめぐる政策転換が官邸主導であったのか、そうであるならば他の官邸主導で実施された政策と類似点あるいは相違点はなにか」、仮説は「政策転換の過程で文化庁による抵抗があったのではないか」である。

上記の問いと仮説を検証するため、本稿ではまず第1章で文化財政策の、次の第2章で政官関係論と政策転換の概要について先行研究を交えながら整理した。続く第3章では第2次安倍政権下での文化財政策に関して予算や関係者の発言などを示しながら詳細な動向や実際の状況を明らかにした。そして第4章ではこれまで研究し記述した内容を基に問いと仮説の検証と考察を行い、最後に筆者の解釈を提示した後、終章で結びとした。

2. 研究方法

問いと仮説の検証および研究を行うにあたり、本稿では第1章において先行研究や文化庁の一次資料などを参照しながら文化財に関わる政策の歴史的展開について整理した。政策を時系列でまとめた結果、「観光基本法」（1963年）や「観光立国推進基本法」（2006年）などで文化財を観光資源として取り上げたことはあったものの、その後の第2次安倍政権下で「日本再興戦略」（2013年）や「明日の日本を支える観光ビジョン」（2016年）、「文化経済戦略」（2017年）など文化財活用の動きが加速していることが改めて確認された。

第2章では政官関係論の概要を整理した後、第2次安倍政権における官邸主導政策の特徴抽出を試みた。具体的には、安倍官邸主導に関する先行研究や新聞の記事・社説から特に多く指摘されている特徴を挙げ、それに対して2012年12月1日から2020年10月31日までの期間で朝日・毎日・読売新聞に掲載された官邸主導に関する記事内で扱われた政策の上位4件を個別事例として取り上げた。この分析結果は、城山・前田（2008）の「政策システム」理論とともに問いの実証に用いるものである（詳細は後述）。

第3章では一次資料を中心に第2次安倍政権における文化財政策の変化について分析を行った。まず文化庁の予算（2006-2019年度）を活用関係費と保護・保存関係費に大別してその推移を確認し（第1節第1項）、次に文化財の活用関係事業（2008-2019年度）のうち新規開始事業と最多予算事業を抜き出して表に整理した。客観的データを用いて文化財政

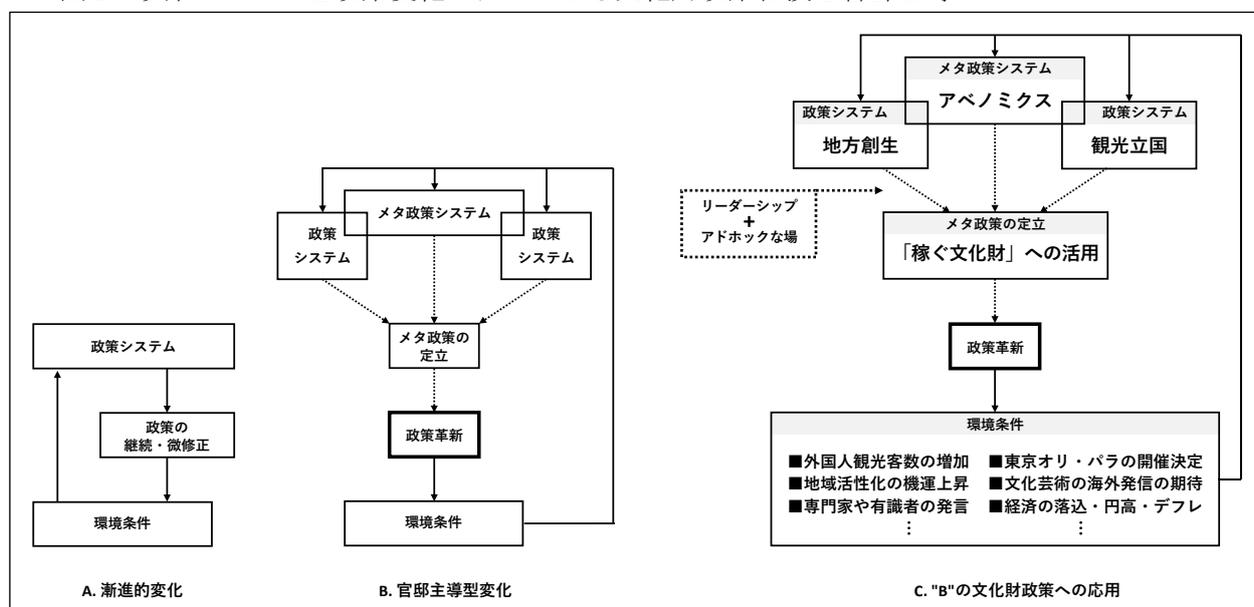
策の全体像を描写すると同時に、変化をより精緻に導き出しつつ、政策転換の実際を図表によって視覚化した。ここで第2次安倍政権の中でも特に2016年と2017年の変化が顕著であることから、続く第3章第2節では両年の文化財政策の動向を詳細にすべく、政策に関する公表資料を基に文化庁や官邸の意向を測った。

以上の研究を踏まえ、第3章第3節において文化財政策が官邸主導であることを、上述の研究結果や議事録・新聞・雑誌記事などから文化庁官僚や菅官房長官らの発言を政策転換の根拠を実証した。そして第4章において先行研究やサーベイ調査なども参照しながら問いと仮説の検証および考察を行った。

3. 研究成果

まず問いの「文化財をめぐる政策転換が官邸主導であったのか」については、本稿では「官邸主導であった」と結論づけた。図1は政策の決定や影響関係を「政策システム」として一般化した城山・前田(2008)の政策変化モデルと、それを文化財政策に応用したものである。一般的な政策(図1-A)は世論や市場などの環境条件に影響されて官僚が適宜修正を施す。それに対して官邸主導型(図1-B)では個別の政策システムを包含する「メタ政策」がより上位の「メタ政策システム」によって定立され、それが政策革新に繋がるとするものである。さらに城山・前田(2008)は官邸主導型においては首相などのリーダーシップや、特定の目的や任務のために設置される会議などアドホックな場が重要となるとした。

図1：政策システムと政策変化モデルによる文化財政策転換と官邸主導



(出所) 城山・前田(2008)を基に筆者作成・一部加筆。

この政策システム理論に文化財政策を応用して、文化財政策が官邸主導であることを説明する。本稿で研究した成果を総合したものが図1-Cである。第2次安倍政権では「アベノ

ミクス」というメタ政策システムが生じ、地方創生や観光立国・観光先進国を包含しながら経済再生などの諸政策・諸方針のあり方を規定していった。文化財政策も例外ではなく、「アベノミクス」というメタ政策システムに包含されたことで観光資源や経済的資源としての活用方向に規定されたといえる。この根拠としてアベノミクス「新・三本の矢」が掲げる「GDP600兆円達成」という目標に、文化庁（2016b）が寄与すべく「文化GDPを拡大する」と明言していることが挙げられる。また観光については菅官房長官がインタビューで「外国人にお金を落としてもらおう仕組みづくりが不得意。…[中略]…できるところから国が率先しよう」（山田・森田 2019）と述べて国宝指定されている迎賓館赤坂離宮などの公開に踏み切った事実などがある。ここから安倍首相や菅官房長官らの「リーダーシップ」をうかがうことができる。さらに「アドホックな場」についても、文化財活用を図る「文化経済戦略」を取りまとめた内閣官房と文化庁共同の特別チームが設置されたり、未来投資会議や明日の日本を支える観光ビジョン構想会議などで文化財の活用について言及されたりしている。

次に、問いの「他の官邸主導で実施された政策と類似点あるいは相違点はなにか」について述べる。表1は第2章で抽出した第2次安倍政権の官邸主導政策の特徴を整理したものに、文化財政策を加えたものである。ここから文化財政策の転換が看板政策であり、また政策会議や菅官房長官の影響が大きいなど第2次安倍政権の特徴（大下 2017 など）を映していると分かる。一方、先行研究で特徴とされる官邸官僚の存在（森 2019 など）は確認できなかった。なお、個別事例5件では総合的な特徴を完全に再現できないが、本稿は第2次安倍政権の官邸主導全体を検証することが主目的ではないため表1に留めた。

表1：第2次安倍政権における官邸主導政策の特徴

	官邸主導政策の特徴					
	看板政策	菅官房長官	官邸官僚	政策会議	省庁横断チーム	忖度
文化財政策	○	○		○	○	
アベノミクス	○		○	○	○	
加計学園問題			○			○
軽減税率の導入	○	○	○			
安全保障関連法	○					
TPP交渉参加	○			○		

（出所）第2章第2節の本文中に示した参考文献を基に筆者作成

最後に、「政策転換の過程で文化庁による抵抗があったのではないか」という仮説については、「抵抗しなかった」と結論づけた。抵抗の痕跡が見られず、文化庁官僚が官邸を利用するような発言が多々見られた。文化審議会・文化政策部会（2016）の場で文化庁長官官房・永山審議官が文化経済戦略特別チームについて「関係省庁の調整をするには内閣官房という形が非常に調整としてはしやす」く、「いいとこどりをしながら」進めると発言したり、文化審議会（2016a）で三木調整官がGDP600兆円に向けて協力することで「必要な予算を確

保していきたい」と述べたりしている。これらから筆者は、文化庁官僚が抵抗しなかった理由を「組織権限・影響力の拡大」と「予算の増加」であると考察をした。

この仮説に対する結論を踏まえて、筆者は文化庁が官邸の威光を笠に着ている、つまり官邸の影響力や権力を利用してしていると解釈した。文化財保護を担う文化庁官僚自ら「稼ぐ文化財」へ転換すると考えるのは困難である一方、抵抗していなかった事実は見逃せない。従来の官邸主導の認識は、首相やその周辺が権力や影響力によって政策立案や政策転換などを行うとされてきた。しかし官僚側に立った時、上述のような理由で文化庁官僚が官邸主導という形式を利用している可能性があると考えた。これが「文化庁の文化財政策」という個別事例だけの例外的なものだという指摘は否定できない。しかし、官僚が官邸主導を利用する形が存在する可能性を示したという点で、新しい視座を提示した。

4. 努力した点

本稿での努力点の1つ目に「先行研究や参考資料などの調査量」が挙げられる。本文中で引用した参考文献を記した文末のリストが8ページに及んでいる点からも明白である。第2次安倍政権下の官邸主導政策の特徴を抽出した第2章-表3の作成にあたっては新聞記事約900件を調査した。また文化庁の予算と事業を整理した第3章-図3・表4の作成のために約10年分の予算書を参照しながら、各使途や事業ごとに活用関係・保存関係の2種類に分類を行った。そして文化庁官僚や官邸関係者などの証言を集取するため、多数の政策会議（文化財関係・観光関係・地方創生関係など）の議事録や議事要旨を読み込み、新聞や雑誌に掲載されたインタビューに目を通した。

2つ目に「研究方法の多様化」を挙げる。2020年度はCovid-19の感染拡大によって大学図書館の使用が制限されたり、遠隔授業の導入によって[]通学することが難しくなったりと、調査研究が困難を極めた。この状況下で、国立国会図書館や東京都立図書館を筆頭とする公立図書館を最大限に活用したり、博物館や美術館の資料室を利用したり、インターネット上に公開されている資料を用いるなど臨機応変に対応をした。