

文化政策における行政の専門性に関する研究
- 「文化専門職」を対象に -

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-05-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 熊田, 知晃 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/00023134

明治大学大学院政治経済学研究科

2022年度

博士学位請求論文

(要約)

文化政策における行政の専門性に関する研究
— 「文化専門職」を対象に —

Expertise in Japanese Cultural Administration
:Focusing on Cultural Policy - related Professions

学位請求者 政治学専攻

熊田 知晃

1 問題意識と目的

本研究は、「文化専門職」に就いた職員を対象に、文化政策において必要となる行政の専門性の具体的な能力を明らかにしようとするものである。近年、文化政策担当部局に専門職を配置する行政組織が増えている。本研究では、そのような専門職を文化専門職と定義する。文化専門職を配置するということは、行政組織が文化政策特有の専門性の存在を認識していることを意味する。そして、その専門性を分析することは、文化政策特有の行政の専門性を構成する具体的な能力を明らかにすることに繋がる。

日本の行政において、文化政策が積極的に実施されてきた歴史は、地方公共団体では半世紀、国では四半世紀程度と言える。この過程で、文化政策における重要な課題として挙げられたものの一つは、行政がどのように専門性を確保していくかであったし、今もそれがなお課題として残っている。例えば、指定管理者制度の導入のように、行政組織は文化政策を実施する為の制度整備を進めてきた。また、文化庁の文化芸術推進基本計画等では、文化政策に携わる人材の専門性の向上や、専門的な人材の確保が求められていた。ただし、これらの制度を巡る議論では、専門性の具体的な能力が詳細に示されてきたとはいえず、専門性の向上や必要性が指摘されているに留まっていた。それに加え、文化政策における行政の専門性を巡る書籍は、専門性の規範や課題を提示するに留まるものが多い。

その中で、行政の専門性に関する代表的な研究である藤田由紀子の説では、行政組織に求められる知識や能力を次の3つに分類している。①「専門性の高い行政組織に必要とされる知識や能力」としての「先端の科学的・専門的知見」、②「外部から調達してきた知見の内容を理解する能力」である「専門的リテラシー」及び③「行政実務経験によって涵養されるような、職務遂行上の管理的側面における能力」である。これらは文化政策担当部局においても同様に求められる。

文化政策担当部局においては、経済政策や農業政策等といった他の政策領域と同様に①「先端の科学的・専門的知見」は民間部門に委託し、外部化できる。行政部門で独自かつ重要な専門性は②「専門的リテラシー」及び③「職務遂行上の管理的側面における能力」と言えよう。そして、②「専門的リテラシー」及び③「職務遂行上の管理的側面における能力」は、前述したように文化政策において行政がどのように専門性を確保していくかに関連する。

②「専門的リテラシー」及び③「職務遂行上の管理的側面における能力」について、鬼木和浩や野田邦弘は、行政職員の定期的な異動により文化政策における専門性が蓄積されないことを指摘する。行政職員はある職に就き、一定期間の後に他部局に異動することが多い。そして、その後任には、文化政策担当部局での担当経験がないような行政職員が就くことがほとんどである。それに

より、後任者は文化政策における専門性を再度一から蓄積し始めることになり、さらに言えば、数年後に同様の定期的な異動が発生する。結果的に、文化政策担当部局に専門性が蓄積されないという状況が生じる。逆に言えば、鬼木、野田の指摘から、文化政策担当部局を担当することで蓄積されるような文化政策特有の専門性があることがわかる。

一方で、小林真理は、文化政策担当部局に専門的職員を配置することよりも、文化政策担当部局が行政職員の定期的な異動に左右されず、行政運営を行う必要性を強調する。小林によれば、文化政策担当部局に専門性を有した行政職員を配置するのではなく、どのような行政職員が文化政策担当部局に配置されたとしても、文化政策担当部局は継続的な運営が行われることを求められている。つまり、前述したような文化政策担当部局での担当経験がなく、文化政策特有の専門性を修得していない行政職員を文化政策担当部局へ異動させたとしても、文化政策担当部局では継続的な行政運営が行われる必要がある。これは文化政策担当部局に特別な行政運営能力が求められているのではなく、他の政策領域の担当部局や文化政策担当部局に共通する行政運営能力が求められることを意味する。

三者の指摘を踏まえると、文化政策担当部局に求められる専門性は、行政職員が文化政策担当で修得していく専門性と全ての政策担当部局で修得していくような行政運営に関する総合的な能力で構成されることがわかる。つまり、藤田の分類における②「専門的リテラシー」及び③「職務遂行上の管理的側面における能力」を合わせた能力は、文化政策担当部局において、行政職員が文化政策担当部局で修得していく専門性と行政運営に関する総合的な能力の 2 種類の能力で構成されていると言える。これら 2 種類の能力の必要性は、2019 年のあいちトリエンナーレ 2019 の課題からも示唆される。

以上のように、藤田が分類した行政組織に求められる専門性の 3 つの知識や能力を文化政策担当部局に当てはめると、次のようにまとめることができよう。②「専門的リテラシー」及び③「職務遂行上の管理的側面における能力」を合わせた専門性が存在する。そのような専門性は、行政職員が文化政策担当部局で修得していく専門性と全ての政策担当部局で修得していく行政運営に関する総合的な能力の 2 種類で構成される。そして、文化政策担当部局では、後者の行政運営に関する総合的な能力を基礎として、前者の文化政策担当部局で修得していく専門性が必要となる。故に、本研究は、文化政策に必要な行政の専門性として、前者の行政職員が文化政策担当部局で修得していく専門性に関する具体的な能力を明らかにする。

2 構成

序章 文化政策において必要とされる行政の専門性を研究する理由

第1節 本研究の目的

第2節 文化政策における専門性を巡る制度の現状と課題

第3節 本研究の構成

第1章 文化政策における行政の専門性を巡る先行研究

第1節 行政運営に関する総合的な能力に焦点を当てた研究

第2節 文化政策担当部局で修得される専門性に焦点を当てた研究

第3節 文化専門職に焦点を当てた研究

第4節 文化政策における行政の専門性を巡る先行研究の課題

第2章 本研究の研究対象・方法

第1節 研究対象

第2節 研究方法

第3章 文化専門職を配置する行政組織に関する質問紙調査

第1節 調査目的・方法

第2節 調査結果

第3節 調査結果への考察

第4節 本研究における分析対象の特定

第4章 長期配属経験が評価された行政職員（Ⅰ）－東京都の場合－

第1節 人事制度からのアプローチ

第2節 文化政策に関連する制度からのアプローチ

第3節 文化政策担当部局の組織制度からのアプローチ

第4節 実態からのアプローチ

第5章 長期配属経験が評価された行政職員（Ⅱ）－横浜市の場合－

第1節 人事制度からのアプローチ

第2節 文化政策に関連する制度からのアプローチ

第3節 文化政策担当部局の組織制度からのアプローチ

第4節 実態からのアプローチ

第6章 音楽科あるいは美術科の教育職員免許状を有する教育職員

第1節 鹿児島県における教育職員の配置

第2節 岡山県における教育職員の配置

第3節 秋田県における教育職員の配置

第4節 福井県における教育職員の配置

終章 文化政策における行政が有すべき専門性とは何か

3 各章の要約

序章では、前述した課題設定と目的、文化政策における専門性を巡る制度の現状と課題の提示を行った。

第1章では、先行研究を行政職員が全ての政策担当部局で修得していく行政運営に関する総合的な能力に焦点を当てた研究、行政職員が文化政策担当部局で修得していく専門性に焦点を当てた研究、文化専門職に焦点を当てた研究に分けて検討した。第1章第1節では、行政職員が全ての政策担当部局で修得していく行政運営に関する総合的な能力に焦点を当てた研究を俯瞰した。民間部門に学問を前提とした知見が存在する点、職務経験が専門性を構成する点、行政自体を運営することに専門性が見出せる点を示した。

第1章第2節では、先行研究の検討により、文化政策担当部局で修得される専門性は共通の定義や理解がされていない点、包括的に捉えるのであれば、文化に関する知識（文化への理解を含む）、専門家へ依頼する技術及び実践経験によるアート・マネジメントに関する能力等が含まれ、行政職員が通常の定期的な異動が行われる期間より長期間にわたって修得していく点を示した。

第1章第3節では、文化専門職に焦点を当てた研究を俯瞰した。文化政策の領域における専門職である学芸員、司書及び社会教育主事は施設や業務に専従する専門職であるが、それをもって文化政策担当部局に求められる専門性を担当する専門職として配置することには繋がらないことを示した。

第1章第4節では、以上を踏まえ、先行研究から示唆される文化政策に必要な行政の専門性を有した行政職員は以下の4つの要件で構成されることを示した。そして4つの要件を全て満たす行政職員を本研究の分析対象とすることにした。

- ① 学芸員、司書、社会教育主事の職に就いていない行政職員。
- ② 定期的な異動が行われないか、通常の定期的な異動が行われる期間よりも長期間にわたって文化政策担当部局に配置されるポストに就く行政職員。
- ③ 様々な政策担当部局での一定以上の職務経験から修得される行政運営に関する総合的な能力を有した行政職員。
- ④ 文化政策担当部局での一定以上の職務経験から修得される文化に関する知識（文化への理解を含む）、専門家へ依頼する技術、実践経験によるアート・マネジメントに関する能力等の専門性を有した行政職員。

第2章では、文化政策における行政が有すべき専門性を解明する研究対象及び研究方法を示した。第2章第1節では、本研究が対象とする文化政策及び文化政策担当部局を示し、専門性を確保する方法を分類し、対象となる行政職員

を確保する方法を挙げた。そして、対象となる行政職員が文化政策の領域においてどのように専門性を修得し、その専門性がどのように評価され、どのように文化専門職に任命され得るのかを検討した。

第2章第2節では、上記の文化専門職を配置している行政組織が先行研究や調査では鹿児島県、東京都、横浜市しか把握されていないことを示した。その為、本研究ではその他の文化専門職を配置する行政組織の状況を把握する質問紙調査を行うこととした。

そして、この調査結果を基に導出した事例をどのように分析するのかを示した。第1章でも検討した先行研究におけるアプローチの対象は、制度と実態であった。そして実態からのアプローチではインタビュー調査が用いられていた。本研究ではこれらの先行研究の方法を踏まえ、以下の文化専門職に就いた職員を分析対象とする。

- ① 社会人経験者の採用試験でアート・マネジメントに関する能力等を評価された行政職員。
- ② 音楽科あるいは美術科の教育職員免許状を持つ教育職員。
- ③ 文化政策担当部局に長期間配属した経験が評価された行政職員。

そして、制度と実態からのアプローチを行い、分析を行うことが有効であることを明らかにした。具体的には、制度からのアプローチでは文化専門職に関連する人事制度、文化政策に関連する制度、文化政策担当部局の組織制度、実態からのアプローチではインタビュー調査を用い、文化専門職に就く人材の経歴、運用実態が対象となる。これらの検討を行い、文化政策における行政の専門性が文化に関する知識（文化への理解を含む）、専門家へ依頼する技術及び実践経験によるアート・マネジメントに関する能力等で構成されるかを明らかにしていくことを示した。

第3章では、前記の3種類の行政職員がどの行政組織で配置されているか明らかとなっていない為、国、都道府県、指定都市、中核市、施行時特例市及び特別区の176の行政組織を対象に質問紙調査を行った。第3章第1節では、規模の大きい行政組織を対象に、文化専門職の設置状況を把握する為に質問紙調査を行い、その結果を基に本研究の分析対象となる行政組織を特定することを示した。そして、本調査の具体的な調査方法を示した。文化専門職のポストの設置について、【行-①】社会人経験者の採用試験でアート・マネジメントに関する能力等を評価された行政職員を社会人経験者採用等の民間採用、【行-②】音楽科あるいは美術科の教育職員免許状を有する教育職員を教育職員の配置、【行-③】文化政策担当部局における長期間配属された経験が評価された行政職員を内部人材の起用に区分した。

本章第2節では、調査結果を示した。

本章第3節では、以上の調査結果に対して考察を行い、本研究の分析対象となる行政組織を示した。調査結果を踏まえ、①本調査が対象とする3種類の文化専門職が実際に存在している点、②行政組織の規模以外に文化専門職の配置に影響する要因がある点、③2000年度以降に文化専門職が設置され始めた点が明らかになった。また、調査結果によれば、16の文化政策担当部局が文化専門職を設置していた。それを調査外の事務、職員であるか、任期付職員であるかで検討すると、5つの文化政策担当部局に限定された。そして、先行研究で示されている事例の内、本調査に回答のない東京都を加え、事例分析の対象となる6つの文化政策担当部局を示した。具体的には、②音楽科あるいは美術科の教育職員免許状を有する教育職員の1種類、4事例で鹿児島県、岡山県、秋田県及び福井県、③文化政策担当部局において長期間配属された経験が評価された行政職員の1種類、2事例で東京都及び横浜市である。

第4章では、東京都における文化行政専門課長を文化専門職とみなし、文化政策における行政の専門性の分析を行った。第4章第1節では、文化行政専門課長に関連する人事制度から文化行政専門課長を検討した。文化行政専門課長への転任・昇任には、文化行政の分野の専門的能力が求められ、課長代理級の職務経験や文化政策担当部局での職務経験等で判定される。また、文化行政専門課長への転任・昇任希望者は応募時に生活文化局文化振興部を指定し、一定年数以上文化政策担当部局に専従することができる。よって、第1章で示した【要-①】、【要-②】及び【要-③】を満たす。【要-④】については文化行政の分野の専門的能力という抽象的な内容に留まる。

第4章第2節では、文化政策に関連する制度から文化行政専門課長を検討した。東京都に様々な計画や条例がある中、文化行政専門課長というポストの設置に影響を与えた可能性があるのは2015年度に策定された「東京文化ビジョン」である。東京都の文化政策として東京2020オリンピック・パラリンピックの文化プログラムを目標とし、執行を担うアーツカウンシルの強化が目指されていた。執行を担う東京都歴史文化財団のアーツカウンシル東京が強化され、それに対応して、立案を担う文化政策担当部局の強化として専門課長への転任・昇任が行われていたことが想定される。

第4章第3節では、組織制度から文化行政専門課長を検討した。監理団体である東京都歴史文化財団の事業等を確認すると、東京都の文化政策における執行の全てを東京都歴史文化財団に委託しているのではなく、一部の執行は東京都に残っていることがわかった。つまり、第4章第3節に加え、立案だけでなく一部の執行を担う為に文化行政専門課長への転任・昇任が行われたことが想定される。第4章第2節及び第3節は【要-④】に繋がる経緯と言える。

第4章第4節では、実態から文化行政専門課長を検討した。文化行政専門課

長に就いた安田成男は、東京都歴史文化財団を含め、文化政策担当部局に9年間所属し、指定管理者制度を巡る事務等に関わっていた。安田自身には文化政策に関わる資格、業績、文化活動歴はなかった。また、安田は東京都が担う一部の執行の事務等を担当していた。つまり、安田は、東京都歴史文化財団等での執行の担当経験から、文化に関する知識（文化への理解を含む）、実践経験によるアート・マネジメントに関する能力を蓄積していたと言える。さらに、指定管理者制度の導入や選定においては外部の有識者と連絡・調整をすることもあり、専門家へ依頼する技術も経験していた。つまり、安田は【要-④】の専門性を有し、それが評価され、文化行政専門課長に就いたのである。

第5章では、横浜市における主任調査員を文化専門職とみなし、文化政策における行政の専門性の分析を行った。第5章第1節では、横浜市行政専門職員に関連する人事制度から主任調査員を検討した。主任調査員への転任・昇任には、文化政策に関する能力、資格等が社会的又は学術的分野において高い評価を受けており、横浜市の市政運営上、相当程度に寄与しており、行政職員給料表の適用を受ける職員であり、勤務実績が特に優良である職員であることが求められる。また、主任調査員への転任・昇任は部局や職を指定され、一定年数以上文化政策担当部局に専従することができる。よって第1章で示した【要-①】、【要-②】及び【要-③】を満たす。【要-④】については抽象的な記載がされている。

第5章第2節では、文化政策に関連する制度から主任調査員を検討した。横浜市に様々な計画や条例がある中、主任調査員というポストに影響を与えた可能性があるのは2006年度に策定された「横浜市の文化芸術政策に関する中期的方針「文化芸術創造都市・横浜」の実現に向けて」であった。文化芸術都市創造事業本部とは異なる新たな行政組織や、中間支援を担う横浜市芸術文化振興財団の強化が目指されていた。そのような背景の元、新たな行政組織を構築し、強化する為に、主任調査員への転任・昇任が行われたことが想定される。

第5章第3節では、組織制度から主任調査員を検討した。監理団体である横浜市芸術文化振興財団の事業等を確認すると、横浜市の文化政策で執行の全てを横浜市芸術文化振興財団に委託しているのではなく、一部の執行が横浜市に残っていることが分かった。つまり、第5章第2節に加え、一部の執行を担う為に、主任調査員への転任・昇任が行われたことが想定される。第5章第2節及び第3節は【要-④】に繋がる経緯と言える。

第5章第4節では、実態から主任調査員を検討した。主任調査員に就いた鬼木は、横浜市の区役所を含め、文化政策担当部局に過去に10年間所属し、指定管理者制度を巡る事務等に関わっていた。主任調査員へ就く以前に、鬼木自身は文化政策にかかわる資格、業績、文化活動歴は有していなかった。また、鬼木は横浜市が担う一部の執行の事務等を担当していた。つまり、鬼木は文化政

策担当部局での執行の担当経験から文化に関する知識（文化への理解を含む）及び実践経験によるアート・マネジメントに関する能力を蓄積していたと言える。さらに、鬼木は指定管理者制度の導入や選定において外部の有識者と連絡・調整をすることもあり、専門家へ依頼する技術も経験していた。つまり、鬼木は【要-④】の専門性を有し、それが評価され、主任調査員に就いたのである。

第6章では、鹿児島県、岡山県、秋田県及び福井県における教育職員を文化専門職とみなし、文化政策における行政の専門性の分析を行った。第6章第1節、第2節、第3節及び第4節の教育職員に共通するのは、文化政策担当部局に配置される教育職員が文化に関する知識と技術、実践経験によるアート・マネジメントに関する能力を有している点である。よって、第1章で示した【要-①】、【要-②】、【要-③】及び【要-④】を満たす。【要-③】の能力は教育部局での職務経験、【要-④】の能力は教育職員になる為の課程で修得できる能力や音楽家での経験で構成される。鹿児島県では、文化政策担当部局及び鹿児島県文化振興財団に一度配置した音楽科教員が再度配置させられる場合もある。また、行政部門で主に文化に関する技術を有した人材を採用するのは稀である。本章で検討した通り、文化に関する技術を想定した教育職員の配置が行われていない。その為、本研究が対象とする文化政策における行政の専門性に文化に関する技術は関係しない。

第6章第1節の鹿児島県では、文化政策の事務の内、主に霧島国際音楽祭に事務に音楽に関する知識が求められ、文化政策担当部局に音楽科教員というポストが設置された。第6章第2節の岡山県では、アーティスト調査等の美術に関する事務に美術に関する知識が求められ、美術科教員というポストが設置された。第6章第3節の秋田県では、美術に関する事務に美術に関する知識が求められ、音楽・美術科教員というポストが設置された。ただし、音楽科教員が担当する場合、前任者の美術科教員に協力を依頼している。第6章第4節の福井県では、芸術教科科教員というポストが設置された。美術科教員の配置が続いたことから、美術に関する知識、実践経験によるアート・マネジメントに関する能力が福井県では求められていることが想定される。

また、第6章第1節、第3節及び第4節の文化政策担当部局に共通するのは、文化政策担当部局が教育委員会から知事部局に移管される時期と教育職員を知事部局の文化政策担当部局に配置する時期が一緒である点である。第6章第1節の鹿児島県を除き、第6章第3節の秋田県では音楽・美術科教員、第6章第4節の福井県では美術科教員が結果的に配置されているだけで、専門性に必ずしも考慮しない単なる人事交流の可能性も想定される。

以上を踏まえると、教育職員を文化専門職として文化政策担当部局に配置する場合、配置する教育職員の教科に関する知識が念頭に置かれると言える。つまり、音楽に関する事務においては音楽科教員、美術に関する事務においては

美術科教員が役割を果たす。これは各文化の分野に関する事務において各文化の分野の知識が必要であることを意味する。通常の行政職員が採用される際には、このような各文化の分野の知識を有していることは求められない。故に、通常の行政職員より音楽科教員、美術科教員等の方が【要-④】の各文化の分野で、それぞれ必要な知識を有していると評価され、教育職員を文化政策担当部局に配置するのである。

以上を踏まえ、終章では、文化政策において必要となる行政の専門性の具体的な能力は、文化に関する知識（文化への理解を含む）及び実践経験によるアート・マネジメントに関する能力であることを結論として示した。