

# 文化財保護法制における政策形成過程の相違に注目した事例研究

衆議院調査局調査員

上村 愛美

(厚生労働調査室)

## ■要 旨■

本稿は、文化財保護法制に関する事例研究を通して、官邸主導による政策決定が政策の実施及び効果に与える影響を検討するものである。具体的には、文化財保護行政に関する広く一般的な政策形成過程との比較を通して、平成 30 年に行われた文化財保護法制の変更の政策形成過程における官邸主導の仕組みを明らかにし、政策の実施及び効果について、政策実施現場である自治体の組織の変化に注目して分析を行った。その結果、官邸主導による政策決定においても、政策実施現場は一定程度対応を行うため実効性を有するが、多様な状況であることが示された。その背景として、文化庁がポリシーコミュニティ内外とのネットワークにおいてブリッジの役目を果たし、両者の間で政策調整が行われたこと等が明らかとなった。このため、政策の実効性を向上させるには、統一した政策目的を共有し、政策形成過程において幅広いアクターを参加させ、コンセンサスを得ることが必要である。

## 《構成》

はじめに

- I 先行研究及び分析の枠組み
  - II 文化財保護法改正の政策形成過程の比較
  - III 自治体における政策実施体制の分析
  - IV 結論
- おわりに

はじめに

はじめに、本稿の背景及び目的を述べる。文化財「保護」の考え方については、「保存」と「活用」を共に図ることが理念とされている。文化財の「保護」における両者の均衡は古くて新しい問題であるが、近年は特にこの

課題が<sup>そ</sup>俎上に上がる。これは、従来は「保存」に重きを置いていたが、近年は「活用」を重視するようになったと一般に認識されているからである。

このような方針転換の理由として、官邸において文化財と観光政策を組み合わせる発想があったといわれている。とりわけ平成 30 年には、文化財保護行政の根幹である法律の改正によって、活用への方針転換が示されたと指摘されている。

このように、これまでの方針と異なる政策が形成された場合、政策実施は、実態としてどうなるのか。日本の中央省庁の政策は、一般論として平常的にはポリシーコミュニティ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ポリシーコミュニティとは、公私のアクターが織りなす相互依存のネットワークに着目し、その中でアクターの共働により展開される政策及びその作成・決定・実施プロセスを考察する政策ネットワークの概念（原田久「政策・制度・管理—政策ネットワーク論の複眼的考察」『季刊行政管理研究 第 81 号』（1998. 3）23-30 頁）のうち、ネットワークの開放性に注目し区別した類型である（伊藤光利ほか『政治過程論』有斐閣（2000）286 頁）。ポリシーコミュニティでは、参加メンバーの関係は緊密に保たれ、基本的価値の共有、メンバー構成の継続化、あらゆる政策課題に対する共同の対処を通じて統合的なネットワークが形成されている（西岡晋「福祉国家再編のメゾ・レベル分析に向けて—政策ネットワーク論からのアプローチ」『早稲田政治公法研究 75 号』早稲田大学大学院政治学研究科（2004. 4）216 頁）。また、望ましい政策についてコンセンサスがあり、頻繁に情報交換をしながら政策決定を行い、一旦決められたことには参加者全員が従うものと期待されて

を基盤としながら形成される。そして、ポリシーコミュニティ内部により形成された政策は、実施が容易にされるものと言われる。そこで、ポリシーコミュニティ外部と考えられる官邸により形成された政策の実施の効果に注目し、問題意識とする。

## I 先行研究及び分析の枠組み

まず、分析の枠組みとして政策形成過程における先行研究を確認する。日本の中央省庁の政策は、平常的には政策ネットワーク論におけるポリシーコミュニティを基盤にしながらか形成される<sup>2</sup>。とりわけ文部科学省や文化庁では、ポリシーコミュニティ内部のアクターによって政策形成が行われてきた<sup>3</sup>。

そのうち、一般的な文化財保護行政の政策形成過程は、既存の制度では対応が困難とな

る事例が発生する等、新たな政策の必要性が文化庁内で共有されることによって、政策立案が行われる<sup>4</sup>。そして審議会等において審議・検討され、文部科学大臣ないし文化庁長官に対し答申が行われる。審議会等では、分科会・専門部会で詳細な審議が行われ、その結果が審議会本体で承認され、答申等となる。答申等を受け、文化庁で実施計画が策定され、計画の具体化に当たり、予算措置や法律改正等が行われる<sup>5</sup>。

一方、平成6年の政治改革、平成13年の行政改革により、統治構造が変容し首相の権限が強化された<sup>6</sup>。特に第二次安倍内閣において、その傾向が高まった。その要因としては、経済財政諮問会議や未来投資会議等の「政策会議が乱立し、首相官邸によって統合され<sup>7</sup>」たこと、菅官房長官<sup>8</sup>が内閣人事局の幹部人事審

いる。そのため、政策決定が迅速に行われ、政策実施が円滑に行われるというメリットがある（伊藤『政治過程論』286頁）。

<sup>2</sup> 日本の官僚制は「調整業務を中心に活動してきた…（中略）…そうした状況では、族議員などの政治家と対応する行政局の官僚とは、恒常的な交渉によって政策共同体（ポリシーコミュニティ）を形成している」とされる（飯尾潤「政策の質と官僚制の役割—安倍内閣における『官邸主導』を例にして—」『年報行政研究 54巻』日本行政学会（2019）17頁）。また、各省庁の政策形成過程のサイクルに着目した分析において、原局原課を含む様々な現場（現場事務所、地方出先機関、本省担当官等）が新たなアイデアを主導し創発する政策形成の形である「現場型」という類型が示されている（城山英明ほか編著『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部（1999）、城山英明・細野助博編著『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』中央大学出版部（2002））。

<sup>3</sup> 「現場型」の類型による分析（前掲注2）の中で、文部科学省の政策形成過程の特徴として、教育委員会である現場ニーズの積み上げに基づく政策形成が主流であること、広く国民的なコンセンサスの形成が必要となること等が示されている。また、アジェンダ設定から政策の具体的構想のプロセスにおける重要な制度的枠組みとして、関係機関・団体や自治体からのヒアリングによる現場のニーズの把握、大学や専門家等に委嘱して行う調査研究、審議会や懇談会を通じた検討があるとされる。このうち、審議会は、ある政策領域に関わる様々な専門家や関係者が役所の中で行われる政策形成の過程に参画する場であり、決してあらかじめ出来上がっている政策案に承認のスタンプを与える場ではないと指摘されており、政策形成の場として審議会の役割が非常に大きいことが示された（前川喜平「文部省の政策形成過程」城山英明・鈴木寛・細野助博編『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』中央大学出版部（2002）167-208頁）。また、文部科学省所管である教育という個別政策領域の政策形成過程においてポリシーコミュニティという概念を用いることの重要性や、有用性が示されている（村上祐介「教育改革の政治過程」岡田浩・松田憲忠編『現代日本の政治—政治過程の理論と実際』ミネルヴァ書房（2009）240-255頁、河合晃一「文部科学省と官邸主導」青木栄一編『文部科学省の解剖』東信堂（2019）97-134頁）。文部科学省の外局である文化庁においても、従来、政策は文化庁長官を筆頭とする文化庁による裁量によって展開されてきており、官僚主導で行われてきた（小林真理「文化政策における行政の役割と課題」上野征洋編『文化政策を学ぶ人のために』世界思想社（2002）133頁）。

<sup>4</sup> 文化庁ヒアリング（2022）を基に記述。

<sup>5</sup> 文化財保護行政の一般的な政策形成過程について、根木昭ほか『文化政策概論』晃洋書房（1996）91-94頁、根木昭『芸術文化政策Ⅱ—政策形成とマネージメント』放送大学教育振興会（2002）46-47頁、根木昭『文化政策学入門』水曜社（2010）52頁を参考。

<sup>6</sup> 平成6年の細川内閣において衆議院議員の選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に変更する政治改革が行われ、平成13年の橋本内閣において内閣機能強化と省庁再編を柱とする行政改革が行われた。政治改革により、自民党においては総裁として保持する権限の重みが増すとともに、行政改革により法律によって首相に与えられている権限が拡大され、首相は他の政治家や政治組織に対し、強い地位を獲得し、「首相支配」と呼べる状態となったと言われている（竹中治堅『首相支配—日本政治の変貌』中央公論新社（2006）242頁）。

<sup>7</sup> 中北浩爾『自民党—「一強」の実像』中央公論新社（2017）114頁

<sup>8</sup> 以降、首相や官房長官などの表記について平成30年当時の役職を記載する。

査を活用して積極的に各省の官僚人事に参画した事<sup>9</sup>等が指摘されている<sup>10</sup>。これらにより、第二次安倍内閣において、首相の権力強化が「官邸主導体制<sup>11</sup>」という仕組みとして確立し、政府の政策決定のトップダウン化が進められたとされる。それにより、平時のポリシーコミュニティ内部のアクターを中心に形成される政策形成過程であっても、官邸主導による影響が見られる可能性があることが示された<sup>12</sup>。

次に分析の対象である文化財保護行政について確認する。文化政策の対象領域のうち、「文化財の保護」を行う文化財保護行政は、文化政策の予算の約半分を占めており、文化政策の対象領域の中でも重要な分野と位置付けられる<sup>13</sup>。そして、文化財「保護」行政は、文化財保護法（昭和25年法律第214号）で示された「保存」と「活用」を共に目的として進められる。

文化財保護行政は、国においては、文化庁で所管される。文化財保護行政は、文化庁の重要な任務とされ、文化庁による文化財保護法の制度改正や文化財保護法上の権限の行使等が行われてきた<sup>14</sup>。文化財保護行政は、地方

においては、これまで文化財の保護に関する事務は教育委員会が管理し、執行することとされていた。一方で、地方自治法（昭和22年法律第67号）に基づき、一部の自治体においては、事務委任や補助執行により文化財保護に関する事務の一部が首長部局において行われてきた<sup>15</sup>。しかしこれは、あくまで首長の補助機関の職員に対する事務委任若しくはそれらの職員による補助執行であり、また、文化財保護に関する重要事項について事務委任や補助執行させることは法の趣旨に反するものと解されていた<sup>16</sup>。その後、条例の定めるところにより文化財の保護の事務を首長部局に移管することを可能とする法整備が行われた。

以上の問題意識と先行研究から、本稿の分析の枠組みを示す。

本稿では、官邸主導による政策決定が、政策の実施及び効果にどの程度、どのような影響を与えるかについて分析を行う。この分析における具体的事例として文化財保護行政を取り扱い、そのうち平成30年改正<sup>17</sup>に注目する。文化財保護行政は、保存と活用を共に図ることが理念であるが、従来「保存」に重点が置かれ、選挙で争点となるような政治的な

<sup>9</sup> 飯尾・前掲注2 10-11頁

<sup>10</sup> このほか、安倍首相が信頼する麻生財務大臣や菅官房長官などの有力関係を骨格とした人事を維持したこと、政権を支える特定の官僚集団が強固に形成され一貫して政権を支えたこと等が指摘されている（飯尾・前掲注2 10-11頁）。

<sup>11</sup> 飯尾・前掲注2 11頁。小泉政権以降、政策決定上の主導権が首相官邸にあるという意味で官邸主導という言葉が使われると指摘されている（中北・前掲注7 93頁）。

<sup>12</sup> 小泉政権期より、農業政策のポリシーコミュニティの内部構造に変化が生じ、農林水産省が政策転換を受容したこと（三浦秀之「農産物貿易自由化をめぐる政策意思決定システムの変遷—自民党政権下の変化に注目して」『法政論議 47巻1号』日本法政学会（2010）18-19頁、河合・前掲注3 124頁）、第二次安倍政権において、教育政策のポリシーコミュニティの閉鎖性にほころびが生じ、文部科学省の政策形成に対する官邸の影響力がより強まるという変化が起きたことが指摘されている（河合・前掲注3 127-128頁）。

<sup>13</sup> 根木『文化政策学入門』・前掲注5 118頁、後藤和子『文化政策学：法・経済・マネジメント』有斐閣（2001）147-148頁

<sup>14</sup> 中岡司『文化行政50年の軌跡と文化政策』悠光堂（2021）86頁

<sup>15</sup> 同上 205頁

<sup>16</sup> 同上

<sup>17</sup> 平成30年の第196回国会において文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律（平成30年法律第42号。以下「平成30年改正」という。）が成立し、平成31年4月1日から施行された。地域における文化財の計画的な保存・活用の促進や、地方文化財保護行政の推進力の強化を図ることを趣旨とし（文化庁「文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の概要」）、それまで文化財保護の事務は教育委員会の所管とされていたが、条例により、首長部局において文化財保護に関する事務を管理・執行することを可能とすること等が定められた。

分野とはならず、これまで官邸が大きな関心を示してこなかったと考えられる。しかし、平成30年改正では官邸の関与があり、「活用」に重心を置く転機となったと指摘されており<sup>18</sup>、注視すべき事例である。そのため、平成30年改正に注目し、官邸主導による政策決定の在り方、それによる政策の実施及び効果や、その後の文化財保護行政への影響から、官邸主導政策の実効性を明らかにすることを目的とする。

その際、政策立案から政策実施を結び付ける鍵として、ポリシーコミュニティの概念及び文化財専門家の法改正前後の反応に注目する。文化財専門家は、平成30年改正について、文化財を観光へ利用するという活用に重心を置く転機となる改正であると指摘し、多くの懸念を表明していた<sup>19</sup>。しかし、施行後は、大きな抵抗の動きや批判の声は見られない。その背景として何が生じたのかという点に注目する。

## II 文化財保護法改正の政策形成過程の比較

### 1 分析の視点

文化財関係者<sup>20</sup>や報道等により、平成30年改正は官邸の持つ方針に沿うものだと指摘さ

れており<sup>21</sup>、本章ではその実際について確認する。まず、平成30年改正における官邸主導の仕組みを確認するため、一般的な政策形成過程による文化財保護法改正である平成8年改正<sup>22</sup>と、平成30年改正の政策形成過程の比較を行う。また、それぞれの改正に対する文化財関係者の評価を整理する。

## 2 平成8年改正の政策形成過程及びその評価

### (1) 法改正の政策形成過程

#### A 文化庁による政策立案

一般的な政策立案は、既存の制度では対応が困難となる事例が発生する等、新たな政策の必要性が文化庁内で共有されることよって行われるとされる<sup>23</sup>。そのため、まず文化庁における検討について確認する。

平成8年改正が検討された当時、文化庁において、近代の文化財のうち極めて価値の高いものを厳選して対象とし、強い規制と手厚い保護を行うという重要文化財指定制度だけでは不十分であり、新たな保護手法の創設が必要であると認識されていた<sup>24</sup>。

また、都道府県教育長協議会などの教育委員会関係団体、日本建築学会などの学術団体から、近代の文化財の保護に関する要望が出

<sup>18</sup> 「改正する直接的な契機が観光振興という国の施策」（岩崎奈緒子「夢をつなごう—改正文化財保護法と賢くつきあう方法—」『和歌山地方史研究 第78号』和歌山地方史研究会（2019.12）2-10頁）、「法改正の背景には、観光振興があるのはよく知られている」（小川直之「無形民俗文化財をどう継承するか」『文化財の活用とは何か』六一書房（2020）53頁）、「文化財活用を通して観光を振興するという発想は、文化庁から出てきたというよりは、政府全体の観光政策」で強調されたもの（松田陽「『文化財の活用』の曖昧さと柔軟さ」『文化財の活用とは何か』六一書房（2020）116頁）、『観光立国』を目指す政権の方針に沿ったもの（『朝日新聞』（2018.6.2）、「内閣が進める『観光先進国』への国づくりなど、国家政策と強く結びつきながら進められた」（小川直之「はじめに」『文化財の活用とは何か』六一書房（2020）i頁）等の指摘がある。

<sup>19</sup> 馬場は、「罪深き法改正」と批判する立場から、法改正に対する日本歴史学協会や地方史研究協議会等の反応や否定的な意見をまとめている（馬場憲一「文化財保護法改正について—その概要と改正への意見・論評を中心に—」『文化経済学 第16巻第1号第46号』文化経済学会（2019.3）32-35頁）。

<sup>20</sup> 文化財関係者は、文化財専門家を含むものとする。

<sup>21</sup> 前掲注18

<sup>22</sup> 平成8年の第136回国会において文化財保護法の一部を改正する法律（平成8年法律第66号。以下「平成8年改正」という。）が成立し、平成8年10月1日から施行された。文化財の適切な保護及び国民の文化財に接する機会の拡大に資するため、国及び地方公共団体の文化財指定制度を補完する制度として、有形文化財のうち建造物について届出制と指導、助言、勧告を基本とする緩やかな保護措置を内容とする登録制度を新設すること等が定められた。

<sup>23</sup> 前掲注4、前掲注5

<sup>24</sup> 文化財保護法50年史顧問会議『文化財保護法五十年史』ぎょうせい（2001）53頁

されていた<sup>25</sup>。このように文化庁に対して多方面から保存要望の声が寄せられたが、優れた文化財であっても「時既に遅し」の状態ですべて所有者等から保存同意を得ることなく取り壊されることも多く、「常々なんとも言えない敗北感」を感じていたとされる<sup>26</sup>。

さらに、1990年代のバブル景気が各種の歴史的建造物の急速な破壊を引き起こしていたこと<sup>27</sup>、平成7年の阪神・淡路大震災で未指定文化財への文化財保護行政の対応が困難を極めたこと<sup>28</sup>等がより課題の共有に繋がった。このように、当時の文化庁において、早く保護の手法を考えなければ、土地の新たな利用等のために文化財が壊されてしまうという危機意識が存在した<sup>29</sup>。

このほか、近代の文化財のうち、特に建造物について、文化庁は関連学会と協力してデータの把握を継続的・持続的に行っており、その取組が平成8年改正における文化財登録制度に続いたとされる<sup>30</sup>。

また、文化財保護法は、昭和50年に議員立法により改正されて以降大きな改正はなかったことから、文化庁文化財保護部の職員にとって法律改正は不慣れであったが、「部長、鑑査官、各課の課長、調査官、事務官が何度も

議論を重ね意見を集約し、法制局等との調整や折衝を乗り越えて、政府提案による法律<sup>31</sup>の策定を行ったと認識されている<sup>32</sup>。

以上のように、平成8年改正は、政策の必要性が文化庁内で共有されたことや関係団体の要望、文化庁と関係団体との連携を契機に、まず文化庁において政策立案が行われた。

#### イ 審議会における検討過程

一般的な文化庁の政策形成過程においては、審議会が重要な役割を担うとされる<sup>33</sup>。文化庁内で政策の必要性が共有される中、審議会においても議論が進められた。

文化庁は、平成4年4月に「文化財保護審議会」の下に「文化財保護企画特別委員会」を発足させ、今後における文化財の保護の在り方等に関し、中長期的な観点から総合的かつ専門的な調査研究を行った<sup>34</sup>。文化財保護企画特別委員会は、平成5年4月に審議経過報告を取りまとめて公表し、これを基に都道府県教育委員会や文化財関係団体から意見聴取を行った<sup>35</sup>。設置以来11回の審議を行い<sup>36</sup>、平成6年7月、文化財保護審議会に対して、近代の文化財の保護の必要性を求めた最終報告「時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について」が行われた<sup>37</sup>。この報告に

<sup>25</sup> 文化財保護法50年史顧問会議・前掲注24 52頁

<sup>26</sup> 亀井伸雄「文化財登録制度による保存効果について」文化庁文化財部編著『総覧 登録有形文化財建造物5000』海路書院(2005) 29頁

<sup>27</sup> 大河直躬「21世紀の文化財保存への試金石—文化財建造物の保護と登録制度」文化庁文化財部編著『総覧 登録有形文化財建造物5000』海路書院(2005) 26頁

<sup>28</sup> 文化庁「文化財行政の10年 建造物」『月刊文化財 12月号663号』第一法規(2018.12) 34-39頁

<sup>29</sup> 前掲注4

<sup>30</sup> 文化庁「対談 文化財をめぐる—これまでの50年、これからの文化庁—」『月刊文化財 12月号663号』第一法規(2018.12) 6-13頁

<sup>31</sup> 崎谷康文「登録制度創設の意義を考える」文化庁文化財部編著『総覧 登録有形文化財建造物5000』海路書院(2005) 28頁

<sup>32</sup> 同上

<sup>33</sup> 前掲注3

<sup>34</sup> 文化財保護法50年史顧問会議・前掲注24 73頁

<sup>35</sup> 同上

<sup>36</sup> 同上

<sup>37</sup> 同上 52, 73頁

において、文化財指定制度を補完する制度として、一部の先進諸国に、保存が望ましい物件を登録して現状変更や処分の際に届出義務を課す等を内容とする登録制度があり、我が国でも同様の制度の導入の検討が必要であると提言された<sup>38</sup>。

また、平成元年に設置された文化庁長官の私的諮問機関である「文化政策推進会議」<sup>39</sup>は、文化政策の推進に関して幅広い観点から審議し提言を行ってきた<sup>40</sup>。その中で、平成7年7月には、文化政策推進会議において「新しい文化立国をめざして—文化振興のための当面の重点施策について—(報告)」が文化庁に提出された<sup>41</sup>。この報告の「文化財を取り巻く時代の変化に対応した文化財保護措置の拡大等」という項目で、近代の文化遺産の保護措置として文化財登録制度の導入や未指定文化財を含めた保護対象の拡大など文化財の総合把握を求めた<sup>42</sup>。

このような文化財保護企画特別委員会や文化政策推進会議の報告によって提言された事項を踏まえ、政府は平成8年3月、文化財登録制度の導入を主な内容とする「文化財保護法の一部を改正する法律案」を国会に提出し

た。国会においては、衆参それぞれ質疑を1回行い、全会一致で可決し、同年6月に成立した<sup>43</sup>。

## (2) 法改正後における評価

平成8年改正により作られた文化財登録制度については、日本の文化財保護に新たな展開をもたらし、進展に貢献したこと<sup>44</sup>や、文化財を一般の人たちに浸透させたこと等<sup>45</sup>、文化財関係者から肯定的に評価されている。一方、批判的な意見は確認した限り見当たらなかった。

## 3 平成30年改正の政策形成過程及びその評価

### (1) 法改正の政策形成過程

#### ア 官邸による積極的な関与（官邸による政策決定）

#### (7) 政権の要である官房長官の方針

平成30年改正は第四次安倍内閣の下で行われた。同内閣では、政策決定過程が集権化されており、内閣人事局の存在など首相の権力を強化するための施策が、同時に官房長官の影響力を強めていたと指摘されている<sup>46</sup>。

<sup>38</sup> 崎谷・前掲注31 28頁

<sup>39</sup> 「文化政策推進会議」は、文化庁の官僚主導を補完する機関であり、文化庁長官の私的諮問機関として、実質的に文化政策を主導あるいは文化庁の文化政策を了承する役割を担ってきた。一方で、文化庁と「文化政策推進会議」は、連携をとって政策の方向を示してきたように見えるが、実際は審議の過程が公開されているわけではないので、文化政策推進会議と文化庁どちらが主導権を持っているかについては明らかではないとされる。(小林・前掲注3 133, 140頁)

<sup>40</sup> 文化庁監修『新しい文化立国の創造をめざして—文化庁30年史』ぎょうせい(1999) 28頁

<sup>41</sup> 森屋雅幸『地域文化財の保存・活用とコミュニティー—山梨県の擬洋風建築を中心に—』岩田書院(2018) 231-232頁

<sup>42</sup> 同上

<sup>43</sup> 「文化財保護法の一部を改正する法律案」は、参議院では、平成8年4月4日に文教委員会に付託され、同委員会においては、同月11日に質疑が行われ、同日可決された。同月12日、本会議において可決され、衆議院に送付された。衆議院では、5月22日に文教委員会に付託され、同委員会においては、同月31日に質疑が行われ、同日可決された。6月4日、本会議において可決され、成立した。

<sup>44</sup> 文化庁「文化財行政の10年—建造物」『月刊文化財 12月号663号』第一法規(2018) 32-39頁

<sup>45</sup> 「指定とちがって取組みやすいのが大きな魅力」で「身の回りの、どこにでもありそうな親しい建物、それも文化財なのだ」と認識してもらえたとすると、この制度は大変有効であり「文化財を一般の人たちに浸透させたこと、これだけでもこの制度には大きな意義がある」とする(西和夫「登録文化財の現状と課題」文化庁文化財部編著『総覧—登録有形文化財建造物5000』海路書院(2005) 27頁)。このほか、「登録文化財の数が飛躍的に増大するとともに、緩やかな保護の仕組みの反面として、登録文化財の社会的活用が図られるようになった」(根木昭「文化政策並びにその主要な支脈である芸術文化政策及び文化財政策の理念・目的・目標に関する一考察」『音楽芸術マネジメント 2巻』日本音楽芸術マネジメント学会(2010) 46頁)、「文化財の裾野を広げる大きな貢献をした」(文化庁・前掲注30 6-13頁)等評価されている。

<sup>46</sup> 首相と官房長官の分業体制が明確化され、内閣官房が各省の局長級官僚を束ねる政策調整の場に変化した上で、内閣官房

このような中、平成 30 年改正につながる文化財の観光への活用は、有識者であるデービッド・アトキンソン (David Atkinson) 小西美術工藝社社長の助言を基に、菅官房長官が進めた政策とされる<sup>47</sup>。アトキンソンは、文化財を観光利用することは日本経済への貢献になるため、文化財への補助金が「費用」ではなく「投資」になることや、観光戦略がなければ文化財を維持することが難しい状態であることについて理解を求め、政府に働きかけていた<sup>48</sup>。

平成 25 年 2 月、安倍首相が平成 24 年に政権復帰した後の最初の施政方針演説で、外国人を日本に呼び込むことで産業を振興する「観光立国」を宣言した。菅官房長官は、それ以前から観光政策について情報収集をしていたとされる<sup>49</sup>。情報収集をする中で、アトキンソンの著書『新・観光立国論』に「感銘を受け、すぐに面会を申し込んだ。その後何度も会っている<sup>50</sup>」と述べている。また、「彼の考えは私の考えにとっても似ている<sup>51</sup>」とも述べている。その後、アトキンソンは、「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」、「観光戦略実行推進タスクフォース」、「観光戦略実行推進会議」等様々な政策会議に参加し、有識者として発言してきた。さらに、菅官房長官によって、「抵抗を受けながら」も文化財の

公開が進められた事例がある<sup>52</sup>。

以上のような官房長官による発言や多くの報道等から、政権の要であることや強い影響力が指摘されている官房長官が、文化財の活用により観光政策を進める方針を持っていたと考えられる。

#### (イ) 政策会議における基本方針の策定<sup>53</sup>

官房長官の方針は、官邸に設置された政策会議によって、更に明確な政策決定として位置付けられたと考えられる。

官邸は平成 28 年 3 月に「明日の日本を支える観光ビジョン」(以下「観光ビジョン」という。)において、『文化財』を、『保存優先』から観光客目線での『理解促進』、そして『活用』へ」という基本的な考え方を示した。その後、同年 6 月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」においては、文化財の活用と観光戦略との関係が強く打ち出された。同月閣議決定された「日本再興戦略 2016」においては、「文化財・文化資源のコストセンターからプロフィットセンターへの転換」というスローガンが掲げられた。この内容は観光ビジョンの観光戦略の文脈で語られたスローガン「文化財の観光資源としての開花」と同様のものであり、「文化財で稼ぐ」仕組みへの転換が図られた。

政府の打ち出した観光ビジョンは構想にと

長官を筆頭とする官房長官ラインの重要性が高まった(小林悠太『分散化時代の政策調整—内閣府構想の展開と転回』大阪大学出版会(2021)165頁)と指摘されている。また、「官房長官を中心とする官邸の意向は、もはやすべての関係者にとって無視できない要素となっている」(野中尚人・青木遥『政策会議と討論なき国会—官邸主導体制の成立と後退する熟議』朝日新聞出版(2016)55頁)と指摘されている。

<sup>47</sup> 『日本経済新聞』(2020.9.16)、『朝日新聞』(2020.10.14)、『毎日新聞』(2020.10.15)、『読売新聞』(2020.12.2)、『東京新聞』(2021.1.9)等

<sup>48</sup> 『朝日新聞』(2017.4.26)、政府広報オンライン Highlighting JAPAN 2016年6月「文化財を観光に活かす 小西美術工藝社代表取締役社長デービッド・アトキンソン氏インタビュー」<[https://www.gov-online.go.jp/eng/publicity/book/hlj/html/201606/201606\\_01\\_jp.html](https://www.gov-online.go.jp/eng/publicity/book/hlj/html/201606/201606_01_jp.html)>(2023.6.27閲覧)、KEIO MCC マガジン 2019年10月8日「デービッド・アトキンソン『日本の魅力～その活かし方と伝え方～』」<<https://www.keiomcc.com/magazine/sekigaku200/>>(2023.6.27閲覧)

<sup>49</sup> 「スペシャル対談 官房長官 菅義偉×小西美術工藝社社長 デービッド・アトキンソン」『週刊東洋経済』(2019.9.7)

<sup>50</sup> 同上

<sup>51</sup> 朝日新聞デジタル 2020年10月13日『成長戦略会議』議員にアトキンソン氏 首相のブレーン」<<https://www.asahi.com/articles/ASBNF5T4CNBFUFTK00T.html>>(2023.6.27閲覧)

<sup>52</sup> 菅官房長官は「迎賓館は日本が世界に誇る文化財であるにもかかわらず、残念ながら以前は年10日間しか公開されていなかった。本を1冊書けるくらいの抵抗を受けながら、何とか公開にこぎ着け」たと述べている(前掲注49)。

<sup>53</sup> 本章は、中岡・前掲注14 165-166,185頁を参考に執筆した。

どまらず、閣僚会議決定<sup>54</sup>を伴って実現に向けて動き出した。観光ビジョンにおける「従来の『保存を優先とする支援』から『地域の文化財を一体的に活用する取組への支援』に転換」という言い回しは、「文化財保護法の目的である文化財の保存と活用のうち、保存に重点が置かれていることへの批判としても受け止められた」<sup>55</sup>。

また、平成 29 年 3 月に「観光立国推進基本計画」が閣議決定され、その後、安倍首相は平成 30 年 1 月、第 196 回国会における施政方針演説で、活用されていない観光資源が多く存在するとし、文化財保護法を改正して文化財の活用を促進する方針を示した<sup>56</sup>。

さらに、平成 29 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2017」においては、「文化経済戦略（仮称）」を策定し、「稼ぐ文化」への展開を推進すること、及び文化庁の機能強化等を図ること等が明記され、経済戦略の中で「稼ぐ文化」という文言は定着していった。同月に閣議決定された「未来投資戦略 2017」においては、文化財の更なる公開・活用を促進するため、文化財保護制度の見直しを進めることとされた。

以上から、官邸に設置された政策会議を多

用する中で、「稼ぐ文化」という方針を政府内で確立し、文化財保護法の改正の方針が決定されたと考えられる。官邸のトップダウンで結論が決定される政策会議<sup>57</sup>で基本方針を策定し、それを基に各省庁が法案化を行うことで、官邸の主導権は拡大することが指摘されている<sup>58</sup>。平成 30 年改正も同様に、文化財保護行政を所管する文化庁による政策立案前に、政策会議により基本方針が策定され、既に官邸による政策決定が行われていたと推測する。その政策決定を基に、文化庁が法案化を行うこととなったと考えられる。

#### (ウ) 内閣官房併任者の動員

内閣官房は「首相のリーダーシップを組織的にサポートするという補佐機構」であり、「内閣官房での併任がきわめて重視されていること」が指摘されている<sup>59</sup>。政策決定後の政策調整についても、内閣官房に省庁横断の組織が設置され、併任の仕組みの下、官邸主導で進められたと考えられる。

平成 29 年 3 月、「内閣官房や各府省等が行う文化関連施策を横断的に取り扱い統合強化した上で、経済拡大戦略のためのプランを策定していく<sup>60</sup>」ため、内閣官房に関係府省庁等の職員が参集した「文化経済戦略特別チーム」

<sup>54</sup> 平成 28 年 5 月に観光立国推進閣僚会議において「観光ビジョンの実現に向けたアクション・プログラム 2016」が決定された。

<sup>55</sup> 中岡・前掲注 14 185 頁

<sup>56</sup> 「我が国には、十分活用されていない観光資源が数多く存在します。文化財保護法を改正し、日本が誇る全国各地の文化財の活用を促進します。…(中略)…観光立国は地方創生の起爆剤です。」(第 196 回国会衆議院会議録第 1 号 4 頁(平 30. 1. 22) 安倍首相施政方針演説)。

<sup>57</sup> 「第 2 次安倍政権では…(中略)…結論を官邸がトップダウンで決めているので、会議体での議論は儀式に近い」(田中秀明「第 2 次安倍政権における政策形成過程のガバナンス」『年報行政研究 54 巻』日本行政学会(2019) 57-82 頁)、「政策会議の中身を検討すると、閣議案件となる事項を決定している政策会議においても議論は少ない。…(中略)…首相の意向は反映されるようになっていく」(野中、青木・前掲注 46 126 頁)と指摘されている。

<sup>58</sup> 政策会議では、首相が重視する政策課題について実行力のある政策策定を行うため、官邸の主導権が拡大するとともに、多数の官僚を併任により動員することによって、多方面の政策課題への柔軟な対応が可能となり、官邸主導の政策会議の仕組みが政権運営のための総合的な政策対応のシステムへと変化した(野中、青木・前掲注 46 15, 56-66, 145 頁)。

<sup>59</sup> 官邸主導の制度整備の一環として、内閣官房における内閣審議官と内閣参事官の定数が柔軟化され、首相のリーダーシップを組織的にサポートするという補佐機構のあり方として、この柔軟性に大きな意味があるとされる。定数の規定は、実質的に官邸が自由に変更することができる体制と言え、官邸における「併任システム」の成立により、巨大な人的資源を集めることが可能になっていると指摘されている。(野中、青木・前掲注 46 56-66 頁)

<sup>60</sup> 内閣官房ホームページ「文化経済戦略特別チーム」<<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bunkakeizaisenryaku/index.html>> (2023. 6. 27 閲覧)



(以下「特別チーム」という。)が創設された。これは、官邸及び文化庁長官の相談の結果創設されたものとされる<sup>61</sup>。文化庁は、昨今の政府の方針として、外国人観光客の拡大に対応するため、「文化の力を最大限活用するような政策<sup>62</sup>」の実施等が求められたと説明している<sup>63</sup>。

特別チームは、「オール霞が関で強化を図るための組織<sup>64</sup>」とし、文化庁、内閣官房、財務省、経済産業省、国土交通省、観光庁等の関係省庁などの職員から構成され、20人程度の組織となった。参画する文化庁職員は、内閣官房へ併任発令がなされた。特別チームは、組織上、内閣官房に置かれたが、文化庁庁舎に執務室が設けられ、文化庁との密接な連携が期待され、平田内閣官房参与及び宮田文化庁長官の下で業務が遂行された<sup>65</sup>。文化庁が文化に関する総合調整機能を持つ必要があるという議論もあったが、特別チームでは、総合調整機能を内閣官房と文化庁が一緒に担うとされた<sup>66</sup>。

特別チームは、「文化経済戦略（仮称）」を策定し、内閣官房と文化庁のクレジットにより「文化経済戦略」として平成29年12月に発表した。産業競争力を決定付ける新たな価値を創出する存在として、文化を位置付け、経済活動の活性化や文化への投資が持続的になされる仕組みづくりを目指すこととされた<sup>67</sup>。また、文化財の特性や適切な保存に十分配慮しつつ積極的な活用を進めるため、文化財保護制度の見直しにも言及している。

以上から、内閣官房に省庁横断の組織が設置され、文化庁と連携しつつ内閣官房が主導して政策調整が行われる中で、文化財保護制度の見直しが決定されたと考えられる。政策決定後も、文化庁やその他府省常駐の内閣官房併任者を動員することによって、政策調整の際にも官邸主導の仕組みがとられたと推測する。一方、文化庁との連携によって、文化財の特性や適切な保存に十分配慮するという調整も行われたと考えられる。

## イ 官邸の決定に合わせた文化庁による政策立案

一般的な文化財保護行政の政策形成過程は、まず文化庁によって政策立案が行われるが、平成30年改正は官邸による政策決定が先に行われたと考えられる。そのために、この官邸での政策決定の後、文化庁は決定に合わせた立案を行うこととなったと考察する。

文化庁は平成30年改正について、地方における未指定の文化財の保存や、文化財の担い手不足の解消をアジェンダとして設定した<sup>68</sup>。また、文化庁は国会審議における法案の「趣旨」として、「過疎化・少子高齢化などを背景」に「未指定を含めた文化財をまちづくりに活かしつつ」、「その継承に取り組んでいくことが必要」であることを示し<sup>69</sup>、官邸の意図する「稼ぐ文化」や観光政策の目的を説明していない。

ここで、官邸と文化庁において異なるアジェンダ設定が行われたことが判明するため、結論へつなげる視点を述べる。これは、既に

<sup>61</sup> 文化庁文化審議会文化財分科会企画調査会（平成29年度）第1回議事録5頁（平29.6.1）

<sup>62</sup> 文化庁第16期文化審議会第4回総会（第70回）及び第14期文化政策部会第7回合同会議議事録13頁（平29.3.14）

<sup>63</sup> 文化庁文化審議会文化財分科会企画調査会・前掲注61 5頁（平29.6.1）

<sup>64</sup> 同上

<sup>65</sup> 中岡・前掲注14 165頁

<sup>66</sup> 文化庁第16期文化審議会第4回総会（第70回）及び第14期文化政策部会第7回合同会・前掲注62 13頁（平29.3.14）

<sup>67</sup> 『朝日新聞』（2017.12.28）

<sup>68</sup> 前掲注4、中岡・前掲注14 195頁

<sup>69</sup> 文化庁「文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案の概要」

官邸による政策決定が行われており、決定後に文化庁が政策立案を行ったためと考えられる。つまり、官邸の決定に合わせて立案を行うだけでは、文化財専門家を含む文化財保護に関するポリシーコミュニティ内部を中心に大きな反発が生じ、政策が実現しない可能性がある。そこで、文化庁が調整を行った結果、官邸の持つアジェンダと離れたポリシーコミュニティ内部に配慮したアジェンダ設定が行われ、官邸と文化庁において政策目的が異なるアジェンダが設定されたと考えられる。

### ウ 審議会における検討過程

その後、平成30年改正の検討は一般的な政策形成過程の流れである審議会における審議に引き継がれる。従来、文化財保護行政において審議会は重要な役割を担っていたとされてきたが<sup>70</sup>、平成30年改正では、審議会の議論が始まる前に政策決定が行われたと推測される。「官邸の意向によって決着することが多い状況では、首相や内閣の方針として表に出た段階では、既に決着していると見なされ、そこから議論がわき起こることはまれ<sup>71</sup>」であると指摘されている官邸主導の仕組みが、平成30年改正の審議会においても見られたと考えられる。

文化庁では、特別チームと連携しつつ、令和2年までの期間を文化政策の推進重点期間とし、文化資源の活用の仕組みを創出するとして、文化財保護制度の活用の観点に立った見直しや、文化財保存・活用センター（仮称）の整備などの検討を始めた<sup>72</sup>。

平成29年5月、文部科学大臣は文化審議会

に対し、「これからの文化財の保存と活用の在り方について」として諮問を行った。この諮問について、文化庁は、これまで文化財の「活用という観点の改正」はなく、今回が初めて文化財の活用の観点に立った改正に向けたものとした<sup>73</sup>。また、昭和25年以来67年ぶりの包括的な諮問であると説明した<sup>74</sup>。これによって、活用を推進するという新しい観定の改正の方向性が示されたことが確認できる。

同諮問を受け、文化審議会文化財分科会は同月に企画調査会を設置した。同調査会では、文化財やこれを取り巻く環境を一体的に捉えた取組と地域振興について、文化財保護法の改正も視野に入れた検討を行うこととした。7回の会議の後、平成29年8月にこれまでの議論が「中間まとめ」として取りまとめられ、これからの時代にふさわしい文化財の継承のための方策が示された。具体的には、総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用の推進強化及び個々の文化財の計画的な保存・活用と担い手の拡充に係る対応の方向性等が示されるとともに、その他推進すべき施策として地方文化財行政の所管の在り方等の検討が必要な事項として示された。

「中間まとめ」を受け、中央教育審議会は同年9月、文化財の保護に関する事務の所管を教育委員会から自治体の長（首長部局）に移すことを可能とするかについて、学校教育や社会教育との連携等の観点から議論する必要があるため、「地方文化財行政に関する特別部会」を設置し、2回の会議の後、翌10月に検討結果を取りまとめた。

<sup>70</sup> 前掲注3、文化庁における政策は、審議会等において審議・検討され、文部科学大臣ないし文化庁長官に対し答申が行われる。審議会等では、分科会・専門部会で詳細な審議が行われ、その結果が審議会本体で承認され、答申等となる。答申等を受け、文化庁で実施計画が策定され、計画の具体化に当たり、予算措置や法律改正等が行われる（根木昭ほか・前掲注5 91-94頁、根木『芸術文化政策Ⅱ—政策形成とマネジメント』・前掲注5 46-47頁、根木『文化政策学入門』・前掲注5 52頁）。

<sup>71</sup> 飯尾・前掲注2 14頁

<sup>72</sup> 中岡・前掲注14 192頁

<sup>73</sup> 文化庁文化審議会文化財分科会企画調査会・前掲注61 6頁（平29.6.1）

<sup>74</sup> 同上

また企画調査会、地方文化財行政に関する特別部会においては、自治体、文化財所有者、民間事業者等に対するヒアリングが行われ、菅官房長官に提言を行い政策決定に影響を与えたとされる有識者からの聴取も行われた。

ここで、本稿では政策実施現場である自治体の分析を行うことから、政策形成過程においてどのような自治体に意見聴取が行われたかについて確認する。企画調査会及び地方文化財行政に関する特別部会における自治体へのヒアリングを調査<sup>75</sup>した結果、審議会において、方針に反対の政策実施現場<sup>76</sup>から聴取が行われていないことが確認された。また、既に補助執行により移管を実施している自治体や、移管に前向きな発言の自治体が多いことが確認された。

その後、企画調査会においては、中間まとめに対するパブリックコメントの実施結果等を踏まえて検討が行われ、同年12月、企画調査会は地方文化財行政に関する特別部会等の検討結果を踏まえて取りまとめを行い、文部科学大臣に対し「文化財の確実な継承に向け

たこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について」答申を行った。同答申においては、文化財の保存と活用に関し「文化財の保存と活用の好循環を創り上げていく視点が重要」とし「文化財を核にした取組を進め、それにより生まれる社会的・経済的な価値を地域の維持発展に役立て、文化財の保存や新たな文化創生へと還元するという視点」を持ち「担い手の拡充を考えていくべきである」とした。短期的な利益追求になることを戒めつつ、文化財保護法の改正に向けた具体的な方向性が打ち出された。また、それとともに、地方文化財行政の推進力強化に向け、地方文化財保護行政の所管については教育委員会とすることを基本としつつ、条例により首長部局に移すことも可能とすること等が必要であるとされた。

以上のような経緯を経て、政府は平成30年3月6日、地域における文化財の計画的な保存・活用の促進や、地方の文化財保護に関する事務について首長部局に移管することができることとする内容を主な内容とする「文化

<sup>75</sup> 文部科学省及び文化庁ホームページ公開の議事録より調査を行った。企画調査会において、第3回(平成29年6月30日)に三重県亀山市、広島県尾道市、第8回(平成29年9月14日)に福岡県太宰府市、山口県萩市、鳥取県の職員から意見を聴取した。第3回において、亀山市は全国伝統的建造物群保存地区協議会代表として、活用と管理を担う人々を保護の仕組みの中に位置付けること、地方行政の体制の強化が必要であること及び保存計画の項目と位置付けを見直すべきことを意見した。また尾道市は、歴史文化まちづくりの取組事例について報告する中で、補助執行により文化財保護部局が首長部局に所管され、開発部局と連携し取組を進めていることが紹介された。第8回は、「中間まとめ」に対する意見として文化財保護行政を首長部局に移管することについてヒアリングが行われた。当時補助執行による移管を行っていた萩市は、首長部局に文化財保護部局を置く立場から意見を述べてほしいとの要請があったとし、移管を選択制とすることに賛同する意見を述べた。また鳥取県は、市町村の体制整備の具体的な検討を要求しつつ、「選択的に実施できるようにしていただきたい」と意見を述べた。太宰府市は、移管により事業中心となってしまうことを懸念しつつも「どちらでもいい」旨の意見を述べた。以上から、企画調査会でのヒアリングにおいて、移管について選択制とすることに賛成の自治体にヒアリングを行っており、反対を述べる自治体はなかった。

また、地方文化財行政に関する特別部会において、第1回(平成29年10月18日)に奈良県知事、京都市長、福島県白河市長、横浜市教育委員会教育長、第2回(平成29年10月30日)に京都府与謝野町長、島根県津和野町教育委員会教育長、長崎市教育委員会教育長から意見を聴取した。第1回において、奈良県知事は、文化財保護部局を首長部局に置けるようにすべきこと及びその対応を先送りすべきでない旨を意見した。京都市長は奈良県知事に「全く同感」とした。白河市長は「今の文化財審議会の文化財の保存と活用に関する考え方は、基本的には大賛成」とした。横浜市教育委員会教育長は、「しっかりと御理解を頂いた上でないと難しいのではないかとしつつも「自治体で方針を決めさせていただきたい」と選択制を希望する発言をした。第2回において、与謝野町長は、選択制とすることが適切であるとした。津和野町教育委員会教育長は、どちらの所管となっても特に支障は起こらないとした。また、長崎市教育委員会教育長は、現在補助執行を行う中で危惧する事態は起こっていないことから、首長部局に移管しても問題ない旨の発言を行った。以上から、地方文化財行政に関する特別部会のヒアリングにおいて、「難しい」など懸念を表明した自治体は7件中1件のみであった。その1件についても、選択制には反対ではない旨の発言であった。

<sup>76</sup> 例えば、清水勇希「小規模自治体の文化財保護法の改正—宮城県富谷市の場合—」『明日への文化財 84号』文化財保存全国協議会(2021.1)52-55頁において「文化財保護行政の体制の在り方について…(中略)…教育委員会にあるべきである」と述べられている。また、後述する自治体へのヒアリング調査(本稿では取り上げない調査を含む)において、方針に懐疑的な政策実施現場が存在した。

財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同日、国会に提出した。

国会においては、衆参それぞれ質疑を1回行い、全会一致で可決し、同年6月に成立した<sup>77</sup>。

## (2) 文化財関係者や報道の反応

本章により、平成30年改正が官邸主導で進められたことが明らかとなった。従来と異なる政策形成過程により、ポリシーコミュニティ内部の文化財関係者がどのような反応を示したかについて確認する。

### ア 平成30年改正に対する反応

平成30年改正は官邸主導によるものと認識されており<sup>78</sup>、それゆえに文化財関係者に受け入れられていないとも指摘されている<sup>79</sup>。文化財関係団体は、日本歴史学協会ほか26団体による「文化財保護法の改定に対し、より慎重な議論を求める声明」（平成29年10月6日公表）や地方史研究協議会による「文化財保護法改定に向けた動きに対する声明」（平成29年10月12日決議）を公表し、反対の姿

勢を示した。

批判は主に平成25年の文化審議会文化財分科会企画調査会の報告書における4つの「文化財保護行政上の要請」<sup>80</sup>に準じて整理される。

まず、「専門的・技術的判断の確保」について、市町村のうち文化財専門職を配置しているところが約3分の2であること<sup>81</sup>や、小規模自治体では、現状の文化財行政もままならない中で活用業務も行わなければならないこと<sup>82</sup>から、専門職員の配置が課題であることが指摘された。また、文化財保護行政に観光関連の企業などの営利団体が新しく参入することへの危機感が示された<sup>83</sup>。

「政治的中立性、継続性・安定性の確保」について、文化財保護行政を首長部局に移管することにより、首長の姿勢がダイレクトに反映するため、首長に文化財保護に反する意向があった場合、自治体内での組織的対抗力を失うことが懸念された<sup>84</sup>。同様に、「開発行為との均衡」について、開発行為の推進者となることが多い首長の下に所管が移ることには危惧があるとされた<sup>85</sup>。

<sup>77</sup> 「文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案」は、衆議院では、平成30年5月10日に文部科学委員会に付託され、同委員会においては、同月16日に質疑が行われ、同月18日に可決された。同月22日、本会議において可決され、参議院に送付された。参議院では、同月28日に文教科学委員会に付託され、同委員会においては、同月31日に質疑が行われ、同日可決された。6月1日、本会議において可決され、成立した。

<sup>78</sup> 前掲注18

<sup>79</sup> 「このたびの法改正は、政府全体のなかでは、国の観光政策に伴って、目的や必要性が語られることが多い。…（中略）…この改正が文化財関係者に素直に受け入れられてはいない背景はここにある」と指摘されている（坂井秀弥「法改正と文化財の総合的保存活用—文化財保護法改正1年—」『文化遺産の世界 Vol.36』NPO 法人文化遺産の世界（2020）〈[https://www.isan-no-sekai.jp/feature/36\\_01](https://www.isan-no-sekai.jp/feature/36_01)〉（2023.6.27閲覧））。

<sup>80</sup> 平成25年、教育再生実行会議第二次提言「教育委員会制度等の在り方について」を踏まえ、中央教育審議会や文化審議会文化財分科会企画調査会において教育委員会制度の在り方について、その所管が議論された。従来、文化財保護の所管は、首長の行う開発行政との均衡を図る等の観点で教育委員会の所管とされていた経緯から、首長部局への移管については慎重論が根強かった。文化審議会における議論でも、どのような機関がその事務を管理し執行するとしても、文化財保護行政については、「専門的・技術的判断の確保」、「政治的中立性、継続性・安定性の確保」、「開発行為との均衡」及び「学校教育や社会教育との連携」という4つの「文化財保護行政上の要請」を十分勘案すべきとし、この後に取りまとめられた中央教育審議会答申においては、文化財保護に関する事務の特性等を踏まえ、引き続き教育行政部局が担う必要があるとされた。（中岡・前掲注14 32-33, 205頁）

<sup>81</sup> 『読売新聞』（2018.6.21）、『読売新聞』（2020.10.7）

<sup>82</sup> 清水・前掲注76 52-55頁

<sup>83</sup> 岩崎・前掲注18 2-10頁、吉田政博「文化財保護法等の改正とこれからの地方史研究をめぐる課題について」『地方史研究 第69巻第4号』地方史研究協議会（2019.8）153-156頁

<sup>84</sup> 杉本宏「今回の文化財保護法の改正と課題」『考古学研究 第65巻第2号』考古学研究会（2018.9）11-15頁

<sup>85</sup> 藤沢敦「遺跡の保存と活用について—これからの文化財保護政策の中で—」『日本考古学協会総会研究発表要旨』日本考

「学校教育や社会教育との連携」について、文化財は「教育財」で個人の価値観や心性に関わるものであることや、教育委員会が文化財保護法成立以来 70 年近く保護行政を担ってきたことから、政権の思惑や一時的な政策利用の目的だけで文化財保護法の改正は行われるべきではないとの指摘がなされた<sup>86</sup>。

一方、確認した限り、文化財関係者にも少数だが肯定的に捉える意見もある<sup>87</sup>。

#### イ 改正法施行後における評価の変化

改正が検討されていた時点では懸念が多く表明されていたが、施行後、文化庁が「大きな改正」と評したのに対して、「やや拍子抜けの静けさ<sup>88</sup>」であると指摘されているように、文化財関係者から抵抗の動きや大きな反対の声はなかった。また、改正時に肯定的な意見を表明した者が、政策の反対に転じたことは確認した限り見当たらなかった。

むしろ、政策実施を通して、賛成寄りに意見のニュアンスが変化したものが見られた。例えば、改正時は「このたびの法改正はかなり性急に進められている印象」であり「不安が現実のものとはならないことを願うばかりである」との懸念<sup>89</sup>の表明が、施行後に「この改正は地域社会の変貌に応じて総合的な文化財の保護をめざす側面もあると思う<sup>90</sup>」と変化して、改正内容の一部について評価するものがあつた。

#### 4 小括

本章では、一般的な政策形成過程を経た平成 8 年改正と、官邸主導政策と指摘されている平成 30 年改正について検討を行った。その結果、平成 8 年改正では、政策の必要性が文化庁内で共有されたことや、関係団体の要望、文化庁と関係団体の連携等を契機とし、文化庁において政策立案が行われた。

一方、平成 30 年改正は、文化庁における政策立案の以前に、政権の要である官房長官が文化財の活用により観光政策を進める方針を持っていたこと、官邸に置かれた政策会議で方針が決定されたことが確認され、官邸による政策決定が行われていた。また、首相のリーダーシップを組織的にサポートする補佐機構である内閣官房に省庁横断の特別チームが置かれ、内閣官房へ併任発令された職員が動員され、政策調整が進められた。

以上から、平成 30 年改正は、先行研究で示された官邸主導の仕組みが多く見られ、文化庁による政策立案以前に官邸が政策決定を行い、官邸主導により進められたことが確認された。また文化庁は、官邸の政策決定に従って政策立案を行ったため、官邸と文化庁において異なるアジェンダが設定された。これは、官邸の政策決定に合わせて政策立案を行うだけではポリシーコミュニティ内部を中心に大きな反発が生じ、政策が実現しない可能性があることから、文化庁が両立するよう調整を

古学協会 (2018. 5) 200-201 頁

<sup>86</sup> 馬場・前掲注 19 32-35 頁

<sup>87</sup> 例えば、「文化財で稼ぐ」ことは間違ったことではないこと (立花実「市町村からみた文化財保護法改正の影響」『文化遺産の世界 Vol. 36』NPO 法人文化遺産の世界 (2020) <[https://www.isan-no-sekai.jp/feature/36\\_03](https://www.isan-no-sekai.jp/feature/36_03)> (2023. 6. 27 閲覧))、文化財行政として幅が広がったため、「文化財を観光活用に活かすことについては前向きに検討すべき」こと (福垣田佳男「2018 年の『改正』文化財保護法をめぐる諸問題」『明日への文化財 第 86 号』文化財保存全国協議会 (2022. 1) 56-65 頁)、産業界・経済界に利用活用をもっと働きかけていくべきこと (文化庁・前掲注 30 13 頁) 等の意見がある。また、首長部局に文化財保護行政を移管できることについても、行政組織内での連携先が広がることを歓迎したい (鈴木一有「文化財保護業務の課題と展望」『考古学研究 第 65 号第 4 号』考古学研究会 (2019. 3) 6-10 頁) 等、肯定的な意見がある。

<sup>88</sup> 立花・同上

<sup>89</sup> 坂井秀弥「文化財保護法改正の要点と課題—文化審議会答申にもとづいて」『日本考古学協会総会研究発表要旨』日本考古学協会 (2018) 198-199 頁、坂井秀弥「文化財保護法の改正とその課題」『特別寄稿』NPO 法人文化遺産の世界 (2018) <<https://www.isan-no-sekai.jp/contribution/4804>> (2023. 6. 27 閲覧)

<sup>90</sup> 坂井・前掲注 79

行った結果と考えられる。

また、平成8年改正により創設された文化財登録制度について、文化財関係者から肯定的に評価されていることがわかった。平成30年改正に際しては、文化財関係者から多くの批判的な反応が確認された。一方で、法施行後に大きな反対が表明されていないことや、批判的な態度から賛成寄りに転じた意見の表明があることから、法改正後の文化財保護行政においては、文化財関係者の懸念が現実のものとなるようなことにはならなかったことが推察できる。具体的な実施状況について次章で明らかにしていく。

### Ⅲ 自治体における政策実施体制の分析

#### 1 分析の視点

政策形成過程の在り方の変化を受け、政策の実施や効果について、政策実施現場に着目し、分析を行う。

まず、一般的な政策形成過程を経た平成8年改正によって創設された文化財登録制度の実施について確認を行う。次に、官邸主導による政策形成過程を経た平成30年改正の実施について、自治体の組織に注目し分析を行う。

その後、両者の政策実施の比較を行うことにより、官邸主導政策の実効性を調査する。

#### 2 平成8年改正における政策実施

平成8年改正により、同年10月から、緩や

かな保護の推進を目的とした新しい制度として、建造物を対象に文化財登録制度が始まった。同年12月には第1回の118件が登録され<sup>91</sup>、その後、平成10年12月には1,045件登録された<sup>92</sup>。また文化庁は、平成11年の段階で、これまで各都道府県教育委員会の協力の下行った調査や日本建築学会や土木学会等の関連学会が行った調査から、登録の対象になり得る物件は、全国で約25,000件程度あると評価していた<sup>93</sup>。その後、登録件数は、平成17年時点で5,000件<sup>94</sup>、平成27年には10,000件を超え、平成30年11月には47都道府県925市町村で11,943件となり、過半数の市町村で運用される制度となった<sup>95</sup>。近年においても、登録有形文化財（建造物）の年間登録件数は600件前後で推移し<sup>96</sup>、現在、都道府県・市町村指定等文化財の件数は、13,761件となっている<sup>97</sup>。

文化庁は、文化財登録制度の運用について、文化庁の担当者、都道府県、市町村の教育委員会の担当者が適切な連携協力を図り、所有者の理解と努力、多くの関係者の支援などにより、順調に進んでいると認識し、自治体の協力によって広く実施されたことを実感していた<sup>98</sup>。

登録有形文化財（建造物）候補の選定は制度開始当初こそ模範を示す必要から国が主導した側面もあったが、現在は全て当該建造物が所在する市町村からの情報提供によってい

<sup>91</sup> 河合隼雄「刊行に寄せて」文化庁文化財部編著『総覧 登録有形文化財建造物5000』海路書院（2005）

<sup>92</sup> 文化庁監修・前掲注40 358-359頁。文化財保護審議会答申分を含めると計1,104件となる。

<sup>93</sup> 同上 62頁

<sup>94</sup> 崎谷・前掲注31 28頁

<sup>95</sup> 文化庁・前掲注28 34-39頁

<sup>96</sup> 同上

<sup>97</sup> 「登録有形文化財（建造物）登録件数」（文化庁ウェブサイト）2023年10月1日現在

<sup>98</sup> 文化庁は「制度の運用は、文化庁の担当者、都道府県、市町村の教育委員会の担当者が適切な連携協力を図り、所有者の理解と努力、多くの関係者の支援などにより、順調に進んでいる」（崎谷・前掲注31 28頁）と認識し、当時の文化庁長官も、登録制度発足以来、所有者の方々はもちろん都道府県や市町村の協力により着実に登録が進められていると認識していた（河合・前掲注91）。

る<sup>99</sup>。市町村によっては単体の登録にとどまらず、青森県平川市尾上の農家の土蔵群や広島県東広島市西条の酒蔵群などまちづくりの一環として文化財登録制度を活用している例も少なくない<sup>100</sup>。

その後、登録制度は、平成16年に新たに美術工芸品、有形民俗文化財、記念物にも対象が拡大された<sup>101</sup>。さらに、令和3年の文化財保護法改正により、無形文化財や無形民俗文化財にも登録制度が創設された<sup>102</sup>。

このように政策実施現場の意向に沿って政策形成が進められた平成8年改正による文化財登録制度は、実施現場で浸透しており、実施が円滑に進んだことが確認される。

### 3 平成30年改正における政策実施

#### (1) 分析の枠組み

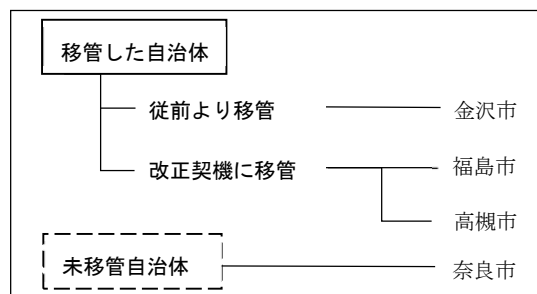
平成30年改正により、教育委員会が管理・執行する文化財保護行政は首長部局へ移管できることとなり、組織体制の選択肢が示された<sup>103</sup>。政策を主導した官邸は、政策実施現場である自治体の組織改編を進めることにより、文化財保護行政が変容するという考えがあったものと推察する。そこで、組織改編した自治体はどの程度あり、その組織改編はどの程度の意味を持つかについて調査を行う。それにより、平成30年改正の政策実施現場における実効性を確認し、官邸主導による政策決定の効果を検証する。

調査に当たり、自治体のうち、規模や能力などを踏まえ、中核市を対象とする。実態の調査のため、文化財保護部局にヒアリング調査を行った<sup>104</sup>。

#### (2) 事務移管の有無

中核市は62市あり、そのうち首長部局へ移管している数は25市である<sup>105</sup>。これら62市の中核市のうち4市を調査対象とし<sup>106</sup>、まず文化財保護行政の所管について、平成30年改正を受けて組織改編を行い首長部局に置くこととした自治体と、いまだ教育委員会に置く自治体に区分する。そのうち前者について、従前より補助執行を行い法改正により正式に移管した1市、法改正を契機に移管した2市に整理する(図表)。

(図表) 分析の対象



#### ア 移管した自治体

まず、従前より補助執行を行い法改正により正式に移管した自治体である金沢市に注目

<sup>99</sup> 文化庁・前掲注28 34-39頁

<sup>100</sup> 同上

<sup>101</sup> 中岡・前掲注14 95頁

<sup>102</sup> 同上

<sup>103</sup> 平成30年改正前は地方における文化財の保護に関する事務は教育委員会が管理し、執行することとされていた(地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号))一方、地方自治法に基づき、一部の自治体においては、事務委任や補助執行により文化財保護に関する事務の一部が首長部局において行われてきた。しかし、あくまで首長の補助機関の職員に対する事務委任若しくはそれらの職員による補助執行であり、また、文化財保護に関する重要事項について事務委任や補助執行させることは法の趣旨に反するものと解されていた。その後、平成30年改正によって、条例の定めるところにより文化財の保護の事務を首長部局に移管することを可能とする法整備が行われた。(中岡・前掲注14 32-33、205頁)

<sup>104</sup> ヒアリングに関する記述について、全て令和4年時点のもの。

<sup>105</sup> 文化庁「地方における文化行政の状況について(令和3年度)」(令和5年5月)

<sup>106</sup> 紙面の都合上、本稿では取り上げないが、このほか3自治体について調査を行った。

する<sup>107</sup>。金沢市では、平成13年度より市教育委員会の権限に属する事務の一部を市長の事務部局の職員に補助執行させることとした。そのうち、教育委員会の職務権限とされる文化財保護に関する事務について、根幹をなす事務を教育委員会が処理することにより、その独立性を担保しながら首長部局で文化財保護行政を補助執行していた。その後、平成30年改正施行に基づき条例が改正され、令和3年度から首長部局の所管となった。

組織体制として、補助執行から移管した前後における大きな変更はない。「文化スポーツ局」に文化財の保全、活用を担当する「文化財保護課」、「歴史都市推進課」を置き、文化財を含む市域の歴史文化資産全般の保全、活用、整備、指導等に関する業務を行っている。また、文化財保護とまちづくりの整合を図るため、「都市政策局」、「都市整備局」及び「土木局」の関連課を「まちづくりフロア」として一体的に集中配置することにより、関連課の部局横断的な連携の強化を図っている。さらに、開発行為について各課の意見を集約し問題点がないか確認する「まちづくり情報連絡会」が月に1回定期的に行われ、「都市計画課」が取りまとめている。異なる局でも職員間で連携をとり、開発事例の情報交換も進めながら業務を実施している。

「文化財保護課」は定数15名で、文化財専門職が7名、一般事務職5名（うち、文化財担当が長く専門的な知識を持つ一般事務職が1名）、建築担当1名、土木担当2名となっている。また、「歴史都市推進課」は定数15名で、文化財専門職が1名、一般事務職4名、建築担当6名、土木担当3名、造園担当1名となっている。文化財専門職は異動がほぼなく、このような人員の配置についても、補助執行から正式移管となった前後の変更はなか

った。

次に、法改正を契機に移管を行った自治体に注目する。まず、福島市は、令和元年に移管を行った。教育委員会所管で「文化課」の「文化財係」を「文化財保護活用係」に名称変更し、首長部局である「市民・文化スポーツ部」の「文化振興課」に移管した。「文化財保護活用係」には8名配属され、全員一般事務職であり、文化財専門職はいない。「文化財係」に在籍していた職員がそのまま首長部局に組み込まれる形となり、人員の配置について移管による変更はない。

次に、高槻市は、令和元年に移管を行った。教育委員会所管で「教育管理部」の「文化財課」を首長部局である「街にぎわい部」の「文化財課」に移管した。課には29名配属され、文化財専門職16名（課長含む）、一般事務職13名となっている。移管前の「文化財課」に在籍していた職員がそのまま首長部局に組み込まれる形となり、人員の配置について移管による変更はない。

### イ 未移管の自治体

次に、平成30年改正の施行後も、文化財保護行政を教育委員会の所管とする自治体に注目する。奈良市は、教育委員会の「教育部」に「文化財課」が置かれており、「文化財課」の下に「埋蔵文化財調査センター」が置かれている。課の構成としては全体36名で、文化財専門職29名（課長及び主幹含む）、一般事務職が3名、会計年度任用職員4名となっている。

### (3) 「3つの要素」による分析

先述のとおり、平成30年改正は官邸によって政策決定が行われ、本来は文化庁において先に行われるべき政策立案が後から行われたと考えられる。そのため、文化庁は政策の中

<sup>107</sup> 「金沢市歴史的風致維持向上計画（第2期）」（平成30年3月認定 令和5年3月変更）133-134頁



身において調整を行い、官邸と文化庁において異なるアジェンダ設定が行われることとなったと推測する。このため、アクターによってその政策目的が異なっている。そこで、今回の政策形成過程における主なアクターである官邸、文化財専門家、文化庁について、各々が持つ政策目的及び注目する文化財保護部局との関係から「3つの要素」に分類することを試みる。

まず、政策決定を主導した官邸は、「稼ぐ文化」を目指し、文化財の活用により観光政策を進めるといった政策目的を持っていた。

次に、文化財専門家は、平成25年の文化審議会文化財分科会企画調査会の報告書において示された4つの「文化財保護行政上の要請」<sup>108</sup>の観点を中心に懸念を有していた。

また、文化庁は、平成30年改正における法案の趣旨として「過疎化・少子高齢化などを背景」に「未指定の地域の文化財の把握とまちづくりへの活用」を行う等と説明した。このことから、まちづくりの視点を持つことが確認できる。文化庁が法改正との関連で「保存から活用へ」という理念を持ち出すことは一度もなかったと指摘されているように<sup>109</sup>、法律の趣旨として「観光」や「稼ぐ」という文言を使用していない。一方で、文化庁によって観光視点から多様な活用事業が進められていること<sup>110</sup>や、文化政策部会等において「文化財で稼ぐ」という文言を使用していることから<sup>111</sup>、平成30年改正における文化庁の持つ政策目的は、「まちづくり」の視点を持つことを確認できつつも、曖昧なものとして捉えられる。

以上で示した各アクターの政策目的から、

自治体の組織のうち、文化財保護部局と合わせて以下の部局との関係の分析を行う。【第1要素】として、官邸の意図する観光政策との関わりを見るため、観光部局との関わりに注目する。【第2要素】として、文化財専門家の示す懸念より「文化財保護行政上の要請」の観点から、自治体における文化財専門職、市長、開発部局及び教育委員会との関わりについて注目する。【第3要素】として、文化庁の持つ視点は曖昧なものであるが、法案の趣旨から、まちづくりの視点を持つことが確認できるため、まちづくり部局との関わりに注目する。以上から、【第1要素】観光政策からの視点、【第2要素】「文化財保護行政上の要請」からの視点、【第3要素】まちづくり政策からの視点という「3つの要素」に区分し、自治体の組織の実態について分析する。

## ア 【第1要素】観光政策からの視点

### (7) 補助執行により移管していた自治体

金沢市における首長部局の「まちづくりフロア」は、文化財保護部局と開発部局は参画しているが観光部局は参画していない。部局を越えた連携の体制に観光部局は入っていないのである。そこで、ヒアリングにおいて、観光政策との関係を伺うと、文化財を観光に利用する考えを持っていないとの回答であった。その他、次のような回答を得た。

観光部局から、文化財を利用した事業を立案する際に相談を受けることはあるが、文化財保護部局からそのような提案を行うことはない。文化財保護部局の業務は、文化財の魅力の「発信」であり、その資源の利用法を探るのが観光部局の業務であると考えられる。その

<sup>108</sup> 「文化財保護行政上の要請」について、前掲注80参照。

<sup>109</sup> 松田・前掲注18 117頁

<sup>110</sup> 「日本遺産」事業や、「文化財活用・理解促進戦略プログラム2020」策定による美術館や博物館の開館時間の延長、文化財の多言語解説や美装化等の取組、国際観光旅客税の財源による文化財に新たな価値を付与して魅力を向上させる取組等が行われた。

<sup>111</sup> 文化庁文化政策部会第14期第1回（平28.4.15）資料2-1「文化芸術資源を活用した経済活性化（文化GDPの拡大）について」

ため、観光部局との人事交流や定期的な会議及び部署が隣接するなどの関係の整備は進んでおらず、密なやり取りはない。また、観光会社など民間企業とのやり取りは観光部局を通して行う。しかし、部局間で対立しているわけではなく、文化財の活用の提案に対して賛成の姿勢である。文化財保護部局としては、まず認知してもらうことが重要と考えている。文化財は修理に費用がかかり、知られないと劣化していく。劣化を未然に防ぐためにも市民や観光客が価値を正しく理解し、本当に大切なものと知ること、初めて文化財としての認識が生まれ、守る推進力につながると考える。文化財保護部局は、あくまで「発信」を行い、その付随として観光政策があるという形で取り組んでいる。

以上より、金沢市は、平成30年改正による「観光」という観点からの組織改編がなされていないと言える。法改正以前から補助執行を行っていた自治体は、先進的な自治体であると考えられる。しかし、官邸の持つ観光政策の視点を中心とする実態分析の結果、平成30年改正における政策目的が共有されておらず、その目的に照らして政策実施が不十分な状況が確認された。

#### (4) 平成30年改正を契機に移管した自治体

福島市は、異なる部に文化財保護部局と観光部局が置かれているため<sup>112</sup>、組織の配置として距離があり、一見、連携が希薄のように見える。この点、職員の人事異動について、教育委員会所管であったときは首長部局と定型的な人事異動ルートはなかったが、移管後は文化財保護部局と観光部局との間での異動が増加したとの回答であった。また、文化財保護部局が立ち上げた協議会に観光部局に参

画してもらうなど観光部局との会議が増加し、それにより文化財を活用する事業が増加したとのことである。

さらに、教育委員会では「文化財係」であった名称が、首長部局において「文化財保護活用係」に変更された。文化財保護法の目的に照らせば、「保護」の中に「保存」と「活用」両方の意味が含まれると考えられる。そのため、名称に更に「活用」を追記したことは、市として今後「活用」の視点を積極的に取り入れるものと考えられる。

よって、福島市は、観光政策の視点を持って組織が構成されており、官邸の持つ政策目的を共有し、その目的に沿って政策実施が行われていることが分かる。

次に、高槻市は、同じ「街にぎわい部」に文化財保護部局と観光部局が置かれているため<sup>113</sup>、組織機構図からは一見、連携が強化されているように見える。この点、連携が強化された意識はありつつも、日常業務の実態としては移管前後において変化がない旨の回答であった。その他、次のような回答を得た。

文化財保護部局と観光部局との人事交流は行われていない。また、観光部局との間に定期的に開催される会議はない。教育委員会所管の時から、事案ごとに部の垣根なしに会議が行われており、移管後も変化はない。ただし、「街にぎわい部」部内の会議が、連絡調整を主として定期的に行われる。また移管により、新しい活用事業ができたわけではなく、業務に大きな変化はない。ただ、同じ部となったことでお互い顔を見る関係となり、情報共有が増加した。それにより文化財の発信が行いやすくなった面はある。

よって、高槻市は、同じ部に配置されたこ

<sup>112</sup> 首長部局の「市民・文化スポーツ部」の下の「文化振興課」に「文化財保護活用係」があり、「商工観光部」の下に「観光交流推進室」が配置される。

<sup>113</sup> 首長部局の「街にぎわい部」の下に「文化財課」及び「観光シティセールス課」が配置される。「観光シティセールス課」は、「産業環境部産業振興課」及び「総合戦略部営業広報室」の一部が合体してできた部署である。

とにより、部内の定期的な会議として、文化財保護部局及び観光部局の連絡調整が行われるようになった。特に意識せずとも、首長部局において同じ部の中に組み込まれることにより、観光部局との日常的なネットワークが増加したのである。また、新しく創設された「観光シティセールス課」に「観光」の名称が付与されたことから、観光政策の視点も持ちつつ、組織改編された様子が見えてくる。ただ、移管前後の変化はないとの回答が多かったため、組織の枠組みの変化にとどまり、実態の変化は少ないと考えられる。

以上から、平成30年改正を契機に移管した自治体について、官邸の持つ観光政策の視点を中心に実態の分析を行ったところ、おおむね法改正における政策目的が共有され、政策実施がその目的に沿っている状況が確認された。特に福島市では顕著であり、人員や業務の変化が見られた。一方、高槻市では、組織の枠組みの変化にとどまり、実態の変化は少なかった。

#### (ウ) 未移管の自治体

奈良市は、先述したように教育委員会の「教育部」に「文化財課」が置かれており、首長部局である「観光経済部」に「観光戦略課」、「奈良町にぎわい課」<sup>114</sup>が置かれている。ヒアリングにおいては、次のような回答を得た。

人事異動について、観光部局との定型的なルートはない。部署の配置についても、異なる階に置かれている。また、観光部局との定例的な会議もなく、課題が生じた際には個別に担当者同士で相談して対応する。観光部局から文化財の活用について提案がなされ、相談を受ける形で対応しており、文化財保護部局から提案を行うことはない。組織として部

局間の連携は推進されていないが、観光協会とのつながりが増加するなど民間の観光団体との連携は増加した。文化財保護部局は、文化財の活用の流れが大きくなったことを感じており、観光部局との連携が弱いことを課題として認識している。

以上から、奈良市は文化財による観光政策からの視点を持ちつつも、文化財保護部局は文化財保護行政と観光政策を別のものとしており、両者の連携の視点が希薄であると言える。一方、首長部局である「観光経済部」には、奈良町の伝統的建造物を核としたまちづくりと観光振興を主目的とする「奈良町にぎわい課」が置かれている。文化財保護部局は教育委員会に置きつつも、特定の文化財についてのみ首長部局との関わりが強化され、観光政策からの視点を持つ傾向が判明した。このことから、文化財専門家が懸念で示したように、観光に利用できる文化財のみが注目されている実態が確認された。

#### (エ) 小括

官邸が持つ観光政策からの視点として、文化財保護部局と観光部局との連携体制が強化されたのは、調査した範囲では平成30年改正を契機として移管がなされた自治体のみであった。その他、移管の有無に関係なく、日常業務では開発行為等の調整のため開発部局との関わりが多く、観光部局からは事業ごとに相談を受ける関わりの方が多かった。調査全体を通して、平成30年改正により、特段、観光部局とのネットワークは強固に形成されていないと思われる。

<sup>114</sup> 奈良市の中心市街地南東部に位置する歴史的町並みを有する地域である奈良町の観光資源の管理や利活用、町家などの歴史的建造物や伝統的な町並みの保全、まちづくり活動への支援を行う部署で、文化財専門職2名（管理職1名含む）が配属されている（立石堅志「史跡等を活かした地域づくり・観光振興—奈良市の事例—」『平成29年度 遺跡整備・活用研究集会報告書』奈良文化財研究所（2018）31-32頁）。

## イ 【第2要素】「文化財保護行政上の要請」からの視点

### (7) 補助執行により移管していた自治体

金沢市は、平成13年に補助執行を行い、首長部局での所管が続いてきた実績から、「文化財保護行政上の要請」は生じていないと予想できる。金沢市からは、実態について次の回答を得た。

「専門的・技術的判断の確保」については、補助執行の段階と正式に移管した段階において異なる。補助執行では、文化財の指定や現状の変更等の重要案件について、教育委員会に諮問をした上で、最終的に定例の教育委員会に諮り決定されていたため、保護の根本に関わる部分や文化財保護審議会は教育委員会に残してバランスを保ってきた。令和3年に教育委員会に諮ってきた重要事項について、教育委員会から首長部局に移管されたことに伴い、文化財保護審議会の所管も首長部局の文化財保護課となった。現時点では、文化財保護行政の執行について目に見えた変化はないが、制度的には文化財保護審議会が文化財保護行政における最後の砦<sup>とりで</sup>であったため、組織的に大きな変化といえる。「政治的中立性、継続性・安定性の確保」については、市長が文化財の保存を<sup>ないがし</sup>蔑ろにしたという事例はない。また、市長に指示を出され、政策が強要されたこともない。「開発行為との均衡」については、「まちづくりフロア」における連携が強化された。関係は強化されたが、開発行為による侵害は起こっておらず、むしろ文化財保護部局の意見も伝えやすくなり、均衡が取れるようになった。「学校教育や社会教育との連携」については、教育委員会との関わり自体は希薄になったが、所管がどこであろうと

理念が変わることはなく、問題はない<sup>115</sup>。

以上から、補助執行による運用の時点から、「文化財保護行政上の要請」に対応する懸念は生じていなかったことが分かる。平成30年改正により移管し、「最後の砦」である文化財保護審議会も首長部局の所管となったが、政策実施現場において問題が生じているという認識はない。

### (イ) 平成30年改正を契機に移管した自治体

福島市からは、次の回答を得た。「専門的・技術的判断の確保」については、組織改編以前より文化財専門職の採用はなく、文化財保護部局の職員は全て一般事務職である。そのため、埋蔵文化財の発掘調査等については外部に委託し、建造物や民俗文化等については外部の有識者である文化財保護審議会<sup>116</sup>で調査を行っている。この点について課題であると認識しており、今後、人事部局の意見と調整しながら文化財専門職の採用を検討する。「政治的中立性、継続性・安定性の確保」については、全体として支障はないという認識である。「開発行為との均衡」については、開発部局との連携の体制は何もなく、教育委員会の所管の時から関係に変化はない。「学校教育や社会教育との連携」については、支障は感じていない<sup>116</sup>。文化財保護部局の配置について、移管後も教育委員会と同じフロアにあるので、関係が薄くなることはない。

以上から、福島市では、「専門的・技術的判断の確保」の課題を抱えている。これは、移管によって生じた課題ではなく、教育委員会所管であった従前からの課題である。専門職員の配置を行うなど専門的・技術的な体制が整わないまま移管が行われたことが示された。一方で、首長部局へ移管したことにより、文

<sup>115</sup> 例えば、教育委員会所管の時から学校教育との調整を行い、埋蔵文化財や地域の指定文化財について小中学校への出前講座を行っており、補助執行の時及び正式に移管後の現在も変わらず、事業は続いている。

<sup>116</sup> 教育委員会所管の時より、小学校の団体が文化施設に訪問する事業や歴史に関する資料を配布する等の業務を行っており、移管後も業務に変化はなく同じ業務を行っている。

化財が注目され、専門職員配置の必要性が共有され始める契機となった可能性もある。

次に高槻市からは、次の回答を得た。「専門的・技術的判断の確保」については、教育委員会所管であった体制がそのまま首長部局にスライドした形であり、支障はない。また「政治的中立性、継続性・安定性の確保」についても支障はない。「開発行為との均衡」については、文化財保護部局のある「街にぎわい部」と別の部である「都市創造部」に「都市づくり推進課」、「公園課」等の開発部局が置かれており、組織の配置として距離があり、連携の体制もない。「学校教育や社会教育との連携」については、教職員とのコミュニケーションが減ったが業務に支障はない。

以上から、高槻市では、組織の枠組みの変化にとどまり、実態の変化は限定されるため、大きな課題が生じていない。

平成 30 年改正を契機に移管した自治体において、移管によって新たには課題は生じていなかった。福島市においては、「専門的・技術的判断の確保」について教育委員会所管の時から課題を抱えており、対応が行われなまま移管が行われた。このことにより、引き続き課題が残るものの、移管を契機に対応が探られるようになった側面も確認された。

#### (ウ) 未移管の自治体

「文化財保護行政上の要請」について、移管が行われた自治体に比べ課題が生じるリスクは少ないと考えられる。むしろ、未移管の自治体は、文化財専門家と同じ懸念を抱えている可能性がある。奈良市からは、次の回答を得た。

「専門的・技術的判断の確保」については、「文化財課」には文化財専門職が 29 名おり、管理職も専門職員である。首長部局である「奈良町にぎわい課」にも専門職員が配置され、技術的判断のための体制が整っている。また、「政治的中立性、継続性・安定性の確保」に

については、文化財保護部局は教育委員会所管となっているため、首長と一定の距離が確保されている。

ただ、「奈良町にぎわい課」が首長部局の所管とされており、観光に活用しやすい「町家などの歴史的建造物や伝統的な町並み」のみ首長部局との関わりが強化されている実態があった。ここに配置された専門職員は、文化財の価値の判断のために配属されているだけであり、開発行為等の調整のために配属されているわけではないとのことである。この点、文化財保護部局の担当者は、奈良市には文化財が多いがゆえに、観光に活かさない文化財の保存が脅かされるのではないかと懸念や、文化財の価値を守るため首長部局と距離を置く教育委員会の所管であることに意味があるのではないかと意見を持っていた。

「開発行為との均衡」については、人事交流や会議等による開発部局との連携の体制はない。他方、開発工事と遺跡発掘等の調整により、開発部局は日常業務で一番関係が多い部署である。「学校教育や社会教育との連携」については、「文化財課」により講座を開催するなど連携が図られている。

以上から、奈良市は、特に移管をしなければならない状況とされておらず、そのうち文化財保護部局では文化財専門家と同じ懸念を抱えていることから、未移管となっている可能性がある。一方、特定の文化財についてのみ首長部局との関わりが強化されており、実際に具体的な課題が生じているわけではないが、「政治的中立性、継続性・安定性の確保」の観点から懸念の側面が見られた。

#### (エ) 小括

「文化財保護行政上の要請」のうち「政治的中立性、継続性・安定性の確保」については、未移管の自治体において特定の文化財についてのみ首長部局との関わりが強化されていることから懸念すべき側面があると考えら

れる<sup>117</sup>。しかし、ほかの観点については、移管の有無に関係なく、平成30年改正の前後において、文化財専門職の配置に変化はなく、開発部局と変わらず一定の距離をとっており、教育との連携の体制にも変化はなかった。移管により日常業務が大幅に変更された自治体はなく、「実態としては何も変わらない」との回答もあった。

以上から、移管の有無にかかわらず、どの自治体も「文化財保護行政上の要請」はおおむね満たしていることが示された。

### ウ 【第3要素】まちづくり政策からの視点 (7) 補助執行により移管していた自治体

金沢市は、従前より補助執行が行われており、正式に移管した際の組織機構図や「まちづくりフロア」の体制を比較すると補助執行の段階と大きな変化がないように見える。この点、業務や人材の構成など実態としても、変化が少ないとの回答であった。よって、平成30年改正による正式移管の影響は限られると考えられるため、補助執行段階における影響に注目し、次の回答を得た。

補助執行以降、文化財保護部局と開発部局との関係は「まちづくりフロア」を中心に、連携が図られている。補助執行前は、開発部局との連携が取れず、市が行う開発に関して埋蔵文化財が発掘された際は障害と認識されていた。そのため、補助執行を行う際には、文化財保護部局は開発部局の言いなりになってしまうのではないかという懸念が出ていた。しかし、実際には、まちづくりという視点から、連携が劇的に向上した。移管後は、文化財保護部局の意見をより伝えやすく、調整が行いやすいという利点を得られた。また、「文化財保護課」のほかにも、補助執行前は都市

政策部や土木部であった所管が「歴史都市推進課」としてまとめ、伝統的建造物群保存地区などを担当している。「歴史都市推進課」についても、「まちづくりフロア」に配置され協働している。

以上から、金沢市は、まちづくりの視点から部局間の連携が行われている。平成30年改正以前の補助執行の段階から達成していた部分が多く、同改正を契機とした対応を行う必要がなかったと考えられる。

#### (イ) 平成30年改正を契機に移管した自治体

福島市は、文化財保護部局とまちづくり部局が異なる部に置かれているため組織の配置として距離があり、組織機構図からは一見、連携が希薄のように見える<sup>118</sup>。これについての回答は、実態としても連携は何もないとのことであった。その他、次のような回答を得た。

まちづくり部局と文化財保護部局の間で人事交流もなく、文化財保護部局で立ち上げた会議について、観光部局は参画するが、まちづくり部局は参画しない。まちづくり部局との関係は、教育委員会所管の時から希薄であり、移管後も変化がない。課題として認識はしており、今後対応を検討していく。

以上から、福島市は、まちづくりの視点から組織改編が行われていないと考えられる。

次に、高槻市は、首長部局の「街にぎわい部」の下に「文化財課」及び「歴史にぎわい推進課」が置かれている。文化財保護部局とまちづくり部局が同じ部に配置され、連携が強化されていると考えられる。この点、「街にぎわい部」は組織変更の目玉であり、文化財をまちづくりの中で活用していくものとして組織変更が行われたとの回答を得た。その他、

<sup>117</sup> しかし、ヒアリング結果としては、どの自治体からも「特に問題ない」との回答を得た。この点、自治体職員へのヒアリングという特性を踏まえて回答を分析した。

<sup>118</sup> 首長部局の「市民・文化スポーツ部」の下に「文化振興課」に「文化財保護活用係」があり、「都市政策部」の下に「都市計画課」に「まちづくり推進係」がある。

次のような回答を得た。

文化財保護部局とまちづくり部局との人事交流は行われていない。また、まちづくり部局との間に定期的開催される会議はない。教育委員会所管の時から事案ごとに部の垣根なしに会議が行われており、移管後も変化はないとのことであった。ただし、「街にぎわい部」部内の会議が連絡調整を主たる目的として定期的に行われる。また、高槻市は文化財の多い街であり、昔から文化財を生かしたまちづくりを進めてきた。「歴史を生かしたまちづくり」を行う中で、役所内で昔から文化財は注目されていた。そのため、日常業務においてまちづくり部局と関わることが多いが、移管の前後で変化したことはない。

以上から、昔からまちづくりの視点で文化財保護行政を進めていたこと、「街にぎわい部」と部の名称に「街」が使用され、それが組織変更の中心であったことから、まちづくりの視点で組織改編が行われたことが示された。また、首長部局において同じ部の中に組み込まれることにより、部内の会議を通してまちづくり部局との日常的なネットワークが増加した。このように、まちづくりの視点で組織改編が行われ、まちづくり部局との連携が強化されたにもかかわらず、移管前後の変化はないとの回答となったことは、昔から「歴史を生かしたまちづくり」を行う中で、教育委員会所管の時から既に一定の連携が取られていたためと考えられる。

以上から、平成30年改正を契機に移管した自治体において、福島市はまちづくりの視点を持っていなかった。一方、高槻市は教育委員会所管の時からまちづくりの視点を重視していた。これは、自治体における文化財保護行政への注目度及び文化財専門職の配置の違いを意味する。高槻市には文化財専門職が多

く、従来市政の中で文化財保護行政が注目されていたが、福島市では文化財専門職がおらず、文化財保護行政はニッチな分野として捉えられていた側面が関係すると考えられる。

#### (ウ) 未移管の自治体

奈良市は、首長部局である「都市整備部」の下に「都市計画課」や「都市政策課」が置かれる。また、文化財保護部局は教育委員会所管だが、首長部局の「観光経済部」の下に、奈良町の伝統的建造物を核としたまちづくりと観光振興を主目的とする「奈良町にぎわい課」が配置される。奈良町の文化財に注目し、まちづくりに活かすという視点を持つことが組織から見ることができる。まちづくり部局の「奈良町にぎわい課」には専門職員が配属されている一方、開発部局の「都市整備部」には配属されていないとのことだった。これは、「文化財の価値の判断のために配属されているだけであり、開発行為等の調整のために配属されているわけではない」との考え方が背景にあるためと考えられる。その他、次の回答を得た。

日常業務において、文化財保護部局と開発部局とは、開発工事と遺跡発掘等の調整を行う関わりが多く、まちづくりの中で文化財をどう生かすかという観点で調整がされることは少ない。一方、「奈良町にぎわい課」の組織の創設以前は、奈良町の伝統的な町家が連坦する町並について、文化財保護部局が建造物調査を行い、歴史的景観形成重点地区に定めて保全を図り、開発部局によって景観整備事業が行われた<sup>119</sup>。

文化財保護部局は「良き保存あってこそその活用」との考えであった。このことから、「奈良町にぎわい課」はまちづくりと観光振興の両方を目的としつつも、政策実施現場では保全を重点としたまちづくりの視点が先行した

<sup>119</sup> 立石・前掲注114 32頁

と考えられる。

以上から、奈良市は「奈良町」を中心として文化財をまちづくりに活かす視点を持っている。また、首長部局に置かれたまちづくり部局に専門職員が配置され、文化財保護部局との関わりが確保されている。

#### (I) 小括

従前より補助執行を行い法改正により正式に移管した自治体には、文化財保護部局とまちづくり部局の連携体制が構築されていた。また、平成30年改正を契機に移管した自治体のうち、福島市ではまちづくり部局との連携は見られなかったが、高槻市はそもそもまちづくりを進めることを理由に移管を行った。さらに、未移管の自治体にも、文化財に係る部署のうち、まちづくりに関わる部分は首長部局に置かれ、その部署に文化財保護部局と関わりの強い専門職員が配置されていた。また部署創設以前より、文化財保護部局の関わりが大きかった。

以上から、調査の全体を通して、まちづくり部局とのネットワークが形成される傾向があることを確認した。

#### (4) 分析結果

##### ア 「3つの要素」における作用

「3つの要素」による分析から、調査の全体を通して、【第1要素】観光政策からの視点として、文化財保護部局と観光部局とのネットワークは必ずしも強固に形成されていないこと、【第2要素】「文化財保護行政上の要請」からの視点として、どの自治体も同要請はおおむね満たしていること、【第3要素】まちづくり政策からの視点として、文化財保護部局とまちづくり部局のネットワークが形成される傾向があることを確認した。

次に、「3つの要素」への対応の違いから考えられる政策実施の理由について分析を行う。まず、【第1要素】観光政策からの視点におけ

る政策実施の理由として、文化財保護部局の持つ考え方が、移管の有無に関係なく多様であることが考えられる。「文化財を観光につなげるようになった」等の前向きなものだけでなく、「活用政策に前向きでない」等の懐疑的なものや、「あくまで文化財の『発信』の付随として観光を位置付ける」等の懐疑的ではないが第一の目的として捉えていない姿勢が見られた。「観光政策からの視点」は、自治体におけるアジェンダとして十分に成熟していないことが考えられる。

次に、【第2要素】「文化財保護行政上の要請」からの視点による政策実施の理由として、調査対象とした全ての自治体が「文化財保護行政上の要請」を蔑ろにしていないことがある。この背景としては、例えば平成30年改正を契機に移管を行った自治体が、教育委員会所管であった部署を人材ごとそのまま首長部局へ移管する方法を採用していることがある。特に文化財保護行政では、文化財専門職や、長く文化財保護行政を担当する専門知識を持つ一般事務職が配置されており、人材の流動性が低く、部署名の看板だけの変更となったという実態が見られた。

このことから、移管を行っても、人材や眼前の日常業務に変更がなく、教育委員会所管であった文化財保護部局の持つ「保護」のコアが変化していないことが判明した。

最後に、【第3要素】まちづくり政策からの視点による政策実施の理由として、移管の有無に関係なく、文化財とまちづくりの連携の視点は多くの自治体で既に持っており、反対意見が見られなかったことがある。このことから、まちづくりの視点は、これまで自治体が自らアジェンダとして進めてきたものであると考えられる。

以上を踏まえ、「3つの要素」がどう作用したか分析する。自治体は、これまで自らまちづくりの視点を進めてきており、「文化財保護



行政上の要請」で示された保護のコアを守りつつ政策実施が行われ、2つの要素はこれまで共存してきた。観光政策からの視点についてはトップダウンで与えられたものとなり、「保護」のコアが脅かされるのではないかとの懸念が実施現場でも生じていた。しかし、移管した自治体を見ると、「保護」のコアを守りつつ、観光政策の視点に対応して組織改編が行われ、政策実施の段階において両者の視点が共存していることが示された。相反するものと懸念された視点であっても政策実施現場で調整が行われている。

つまり、官邸主導による政策決定により、アクターとして十分に政策形成過程に関与できなかった自治体は、政策実施の段階で、政策の中身についての調整を行った。このことにより、組織を変更しても政策実施の実態としては変化が少ないという結果につながっていったものと考えられる。

#### イ 移管及び未移管の理由

「3つの要素」で分析した結果、移管の有無にかかわらず、一定の傾向を見ることができた。そこで、移管した自治体と未移管の自治体では何が異なるのかについて分析する。

まず、文化財保護行政を首長部局に移管した理由を考える。理由としては、二つ考えられる。一つ目の理由は、市長の意向によるものである。組織の変更はボトムアップで判断できる性質のものでないと推測される。調査においても、文化財保護部局等の政策実施現場から文化財保護部局の移管について希望があったと回答した自治体はなかった。市長の意向で移管の方針が決定され、実施現場は市長の方針に従うことが示された。

二つ目の理由は、他の組織改編のオプションであったということである。例えば、補助執行により移管を行っていた金沢市は、平成30年改正の平成31年の施行から遅れて令和3年に移管を行ったことから、法改正への対

応が急務でなかったことが推察できる。回答としても、「他の部が廃止される等の組織改編に伴い、文化財保護行政の移管が行われた」とのことであった。最終的には市長の判断であろうが、特に市長の意向があったわけではなく、事務的な要因であったと思われる。金沢市は、平成30年改正以前から自治体自ら補助執行の体制を整えており、正式に移管しても実態として何も変わらないと考えたため、組織改編のコストをかけてまで、法改正内容に対応する必要がないと判断していたと推察される。

次に、移管を行わない理由を考察する。第一に、文化財を観光に利用する活用方針に懐疑的であることが考えられる。官邸主導によるトップダウンの進め方に忌避感を抱いている実態もあった。このような実施現場の反応は、未移管の理由の一つとなる可能性がある。

第二に、活用方針に肯定的であるが、組織改編に対する弊害を抱えることがある。例えば、市政において文化財保護行政への注目度が小さいことがある。それにより、文化財保護行政よりも他の行政分野の政策実施が優先される可能性がある。また、文化財専門職員の確保に関する阻害要因が存在することが考えられる。その他、金沢市のように既に自治体自ら先進的に取り組んでいるため、正式移管しても実態に変化がないことから、むしろ対応が遅れることも推察される。

以上のことから、移管を行う自治体では市長の意向という要素があると思われ、未移管の自治体にはそれがないことが第一にあると考えられる。また、移管を行わない自治体では官邸の進める方針に懐疑的であること、肯定的であっても課題等を抱えている等の理由により、組織改編に繋がらない実態があると考えられる。

#### ウ 政策実施における影響

これまで平成30年改正による自治体の組

織の在り方の変化に注目してきたが、次に、それによりどのような影響があるかについて検討する。

まず、実施現場における不都合が改善された点がある。具体的には、首長部局に移管されたことにより、市政の潮流に乗れるようになったことや、関係部署との人事交流や会議の参画を通して役所内のネットワークが増加し、事業を協働するようになったことがある。また、移管の有無にかかわらず、官邸によって文化財による観光振興の方針が打ち出されたことにより、保存を重視してきた文化財保護担当者に「活用を考える契機となった」等の意識の変化が見られたこと、役所内でニッチ分野とされた文化財保護行政が注目されるようになったこともある。とりわけ、平成30年改正を契機に移管した自治体のうち、移管により文化財が注目されることで、文化財専門職が不在であるという課題の共有が部局を越えて進み始めた可能性が示された。

一方、影響のうち懸念となる点もある。具体的には、「文化財保護行政上の要請」のうち、「政治的中立性、継続性・安定性の確保」である。政治的な側面は、役所内の文化財保護部局での対応としても限界があるため、市政の中で注視することが必要である。このほか、政策立案を行う文化庁にとって、地方における文化財保護行政の執行機関である教育委員会の手を離れたことは、より政策実施現場を把握することが難しくなったと考えられる。

## エ 文化財保護行政の多様性

以上のように、自治体における政策実施の

実態は多様であることがわかった。法令により「できる規定」で号令をかけたとしても、必ず対応しなければならないものではなく、地域に合わせて選択できるようになっている。このことから、官邸主導とともに地方分権が進んでいることが確認される<sup>120</sup>。

## 4 小括

本章では、官邸主導による平成30年改正の実施と結果を検証するため、一般的な政策形成過程を経た平成8年改正の政策実施の確認と、平成30年改正の政策実施の分析<sup>121</sup>を行った。

その結果、政策実施を比較すると次のことが分かった。ポリシーコミュニティ内部の文化財専門家を含む文化財関係団体からの要望や、政策の必要性が文化庁内で共有されたことを受け、文化庁で政策立案が行われた一般的な政策形成過程を経た政策は、実施現場において浸透している。

また、官邸主導による政策も、政策実施現場は一定程度対応を行っていた。一方、アクターとして十分に政策形成過程に関与できなかった自治体により、政策実施の段階において調整が行われた。実施現場において対応が取捨選択されることで、多様な実施状況となることが明らかとなった。

## IV 結論

### 1 ポリシーコミュニティの変容

以上の分析を踏まえて、本稿の結論を述べる。まず、今後の政策実施への影響という視

<sup>120</sup> 「日本の公共部門のなかで集権化と分権化が同時に進み、全体として整合性を欠くことになったこと」、「地方分権の結果、国から地方への権限移譲が進み、地方公共団体の自立性がさらに高まったこと」から、平成6年の政治改革以降、首相の指導力は高まったが、分権改革も実施されたために国と自治体の調整は以前より困難になったことが指摘されている（竹中治堅『コロナ危機の政治』中公新書（2020）317頁、待鳥聡史『政治改革再考—変貌を遂げた国家の軌跡』新潮選書（2020））。特に教育分野について、平成12年の地方分権改革以降、「独自色を出せるようになり、首長が教育分野に関与するようになった」とされる（青木栄一『文部科学省』中公新書（2021）205頁）。

<sup>121</sup> 本稿では調査の対象を中核市に絞り、ヒアリング調査を実施し分析を行ったのであるが、今後は、都道府県や小規模自治体など範囲を広げたヒアリング調査や全国的なアンケート調査の実施、及び効果の実態における客観的な分析により、更なる実態及び構造の解明が必要であると考えられる。

点から、ポリシーコミュニティの変容を示す。

ポリシーコミュニティ内部において、官邸主導により文化財の活用の意味が観光政策に拡大されたことで、従前からのポリシーコミュニティを構成した文化財専門家を含む文化財関係団体や行政主体である文化庁のほか、観光業界等の新しい団体や、観光庁、経済産業省等の新しい行政主体が加入し、アクターの構成が変化したため、ポリシーコミュニティの閉鎖性に綻びが生じたと推測される。

この変化を考えるに、文化財保護行政のネットワークが、コアはそのままに外縁が変化したのか、若しくはネットワークが融合して新しいものとなったのか、という二つの視点がある。この点、平成30年改正の立案過程で懸念を表明した文化財専門家の法施行後の反応に大きな変化はなかった。コアまで変容した場合、大きな反対に転ずると考えられるため、融合して新しいネットワークが構築されたのではなく、コアの部分は変わらず枝葉に関するアクターが増加したのだと考えられる。むしろそのことによって、既存の専門家からは法施行後の反発が少なかったと考察する。

また、組織変更により組織内外のネットワークが拡大・強化されたことが示された一方、組織を変更しても、それだけで政策目的や政策の中身が直ちに変化しないことが確認された。上記で示したように、ポリシーコミュニティのコアに変化がなかったために、組織を改編しても、文化財保護行政の根本である「保存」を正面から蔑ろにするような政策は行われなかった。この背景として、調査全体を通し、組織改編前後で人事の配置について変更が顕著に見られなかったことがある。特に文化財保護行政は専門性が高く、組織の中で専門職が異動することなく配属され、一般事務職でも文化財に精通した人材が長年政策に携わることが多い。組織は人員の問題であり、行政の担当者自身の政策実施の姿勢を根本的

に変えることは難しい。また、常に眼前に文化財という資源があり、日常業務をこなさなければならない実態もある。

以上から、官邸主導による政策決定によって、それまでの文化財保護行政のポリシーコミュニティが変容したことが示された。枝葉に関するアクターが増加し、ポリシーコミュニティの閉鎖性に綻びが生じたが、文化財保護行政の「保護」のコアまでは変化しなかった。そして、このようにポリシーコミュニティが変容していることから、今後、文化財保護行政の政策や政策実施が変化する可能性がある。

## 2 官邸主導による政策の実施及び効果

次に、官邸主導による政策の実施及び効果について結論を述べる。本稿において、平成30年改正を事例として官邸主導による政策の実施を検証したところ、以下の効果が示された。

政策実施現場である自治体において、官邸の政策目的に沿って観光政策を強化するなど一定の対応や反応が見られることから、政策の実効性が示された。政策決定が一般的なものでなく官邸主導によるものであっても、政策実施現場は一定程度対応を行うことが判明した。従来文化財行政について注目されていなかった自治体が法改正を契機に組織改編を行い、文化財保護部局を中心に組織内のネットワークが強化された事例から、政策のインパクトが確認された。また、既に自ら政策を進めていた先進自治体や組織改編を行わない未移管の自治体に対しても、間接的な影響が見られた。

しかし、組織改編を可能とすれば文化財の観光利用が進むと思われたが、地方分権が確立していく中、組織改編を行う自治体と行わない自治体が生じた。未移管の自治体が存在することについては、ポリシーコミュニティ

のコアの変革にまで手を入れ、組織改編について強制力を伴う規定とするほど官邸が注力せず、「できる規定」という形に政策調整が行われたという背景がある。

以上から、官邸主導の政策実施として、政策実施現場である自治体で官邸の政策目的に沿って観光政策を強化していること等から、実効性があることが示された。しかし、先述したポリシーコミュニティの変容の在り方により、政策実施の段階において一定の効果がありつつも、官邸の政策目的どおりに実施がされないことが生じたことに留意すべきである。

### 3 政策効果に対する二つの幻影

以上のような政策実施状況は、政策を主導した官邸及び懸念を表明した文化財専門家の両者が、平成30年改正による影響を過大に捉えていたことを意味すると考えられる。

まず、官邸は組織改編により政策実施に大きな変化が生まれることを期待したと推測されるが、組織を変えても必ずしも実施に影響が及ぶわけではなかった。ここに官邸の持つ効果の幻影がある。

一般に、組織改編に対して大きな期待がなされることが多いが、それだけで直ちに政策目的や中身が変化し、政策実施段階で効果が現れるわけではない。このことを政策立案の段階から想定しないと実施効果に対する期待値が幻影になってしまうことに注意が必要である。

次に、文化財専門家はポリシーコミュニティのコアまで侵食されることを懸念したが、外縁のみの変化にとどまった。ここに、文化財専門家の持つ懸念の幻影がある。

文化財専門家は、平成30年改正にポリシーコミュニティ外部である官邸が関与することに対し、多くの懸念を表明していたが、法施行後は大きな反対や抵抗を示していない。こ

の点に着目して政策実施現場の調査を行った結果、それまでの「保存」の概念を覆すような政策実施は行われていないことが理由と考えられる。むしろ、実質的な変化は限定されており、文化財専門家の懸念についても幻影となっている。

この背景には、文化庁がポリシーコミュニティ内部と外部のネットワークにおいて、ブリッジの役目を果たし、両者の間で政策調整が行われたことがある。それにより上記で示したように、ポリシーコミュニティの外縁は変化したが、コアまでは変化しなかったと考えられる。官邸としても、文化財の保存が不要との考えを持っているわけではなく、保護の視野を広げるべきとの方針を持つと推測される。文化財保護行政におけるネットワークが拡大されていくなれば、官邸の目的もある程度達成されているものと捉えられる。このような観点から考えると、文化財保護のポリシーコミュニティと官邸の間で、ある程度両者の利害が満たされたところに落ち着いたと言えよう。文化庁による法案の趣旨において、官邸と同じ説明をせず「稼ぐ文化」を明言しなかったことが、緩衝材の役目を果たしたと考えられる。また、政策実施現場の自治体においても、観光政策からの視点と「文化財保護行政上の要請」からの視点の間で調整され、組織改編は行われても実態としては余り変化がないという形に落ち着いた。

ポリシーコミュニティ外縁においてこのような調整が行われることで、政策は形成され、定着していく実態がある。このことによって、研究当初に着目した、法改正時には文化財専門家等から懸念が多く生じたが、法施行後は大きな批判や抵抗が生じていないという疑問に対する答えが示された。

また、そもそも幻影は何を示しているのかについて考える。これは、政策に対する相互の理解不足が生じることである。具体的に見

ると、官邸は、組織を変更させたとして政策目的に達したとし、その後の実施状況までは十分に把握していないと推測される。文化財専門家は実施現場に近いため、実施状況を把握し、施行後もそこまで変化がないことに気付き安堵している状況と考えられる。このことによって、一見、政策実施に課題はないように見えるが、実効性は高くない政策となっていると考察する。

調整が行われることで政策は形成され定着していく実態が示されたが、政策を形成する以上、実効性の向上を目指すべきである。そして、このような幻影が生じないよう政策を形成することが求められる。

## おわりに

平成30年改正の事例について、本稿の分析を踏まえると、アクター相互の理解不足を生じさせないことで、より影響力の強い政策となる可能性がある。そこで、政策の実効性を向上させる視点を考え、政策的含意とする。

第一に、政策立案、政策決定、政策実施を行うアクター間で目的を共有し、理解を深めるべきである。

平成30年改正により、政策に対する方針を示すだけでなく組織変更の選択肢を作ったが、それでも政策の影響は限定的となった。その理由として、各アクターが政策目的を共有していないことがある。一概に「活用」と言っても、文化財の「活用」は公開、まちづくり、観光など多様な意味を内包する。官邸は観光政策として「稼ぐ文化」を表明したが、文化庁は法案の趣旨として、自治体でアジェンダとして浸透しておりコンセンサスのある

「まちづくり」の視点を使用した。政策の中身は同じであるにもかかわらず、それぞれの立場ごとに経緯や目的の説明を変えては混乱が生じる。実際、政策実施現場においては、判断の幅が生じ、多様な実施状況となっていた。

以上から、政策の実効性を高めるならば統一した政策目的を共有することが求められる。

第二に、幅広いアクターを政策形成過程に参画させ、政策への理解を深めていくべきである。

政策に反対を表明した文化財専門家は、十分に政策形成過程に参画していないため、提示された政策に納得感を持たないことがある。文化財保護行政は平常的にはポリシーコミュニティを基盤としているため、通常の政策決定であれば、コンセンサスがあり一旦決められたことには参加者全員が従うものと期待されている。しかし、平成30年改正は官邸主導による政策決定であるため、別途合意の過程が求められたと考えられる。また、政策実施現場である自治体は多様であったが、平成30年改正の政策形成過程における審議会でのヒアリング<sup>122</sup>を確認すると、方針に反対の自治体から聴取が行われていないことが確認された。この点について、観光政策の視点や「稼ぐ文化」を正面から提示し、反対を表明する文化財専門家や政策実施現場など多様なアクターを政策形成過程に参画させて合意の形を探るべきであったと考える。

以上から、政策の実効性を高めるためには、政策形成過程において幅広いアクターを参加させ、コンセンサスを得ることが必要である。

【付記】本稿は、執筆者が2022年度に政策研究大学院大学公共政策プログラム総合政策コースに派遣された際に執筆した修士論文を一部加筆修正したものである。

<sup>122</sup> 前掲注75