

日本遺産をサンプルとした地方自治体文化行政論
— 制度・組織・トップ関与の交点に生じる「均衡状態」の分析 —
早武 淳

要旨

本稿は、日本遺産を制度評価の対象としてではなく、地方自治体における文化行政の実態を観察するためのサンプルとして位置づけ、その運用過程に現れる構造的特徴を整理するものである。文化行政は、複数部局を横断し、成果の可視化が難しく、中長期的な視点を要する政策領域である。本稿では、日本遺産の運用を通して、文化行政が自治体組織の中でどのように位置づけられ、調整負荷とトップ関与によっていかなる均衡状態に落ち着きやすいのかを分析した。

その結果、日本遺産は、制度が自律的に施策を深化させる仕組みではなく、トップ関与の変動による歪みが直ちには破綻として顕在化しない一方で、更新や再起動が困難な状態に移行しやすい文化行政の特性を可視化する装置であることを示した。

第1章 日本遺産を「サンプル」として扱う理由

- 1-1 問題の所在
- 1-2 なぜ日本遺産なのか
- 1-3 本稿の射程と方法

第2章 地方自治体文化行政に共通する前提条件

- 2-1 年度主義と継続性の緊張関係
- 2-2 多層的な関係主体と調整コスト
- 2-3 成果説明の難しさ

第3章 文化行政は組織のどこに置かれるのか

—日本遺産が可視化する「庁内での位置づけ」—

- 3-1 文化行政は「主務」になりにくい
- 3-2 所管部局の違いが意味するもの
- 3-3 横断施策としての難しさ
- 3-4 担当者の継続性と組織記憶

第4章 限定された自由度と調整負荷

—日本遺産が「トップ関与」を要請してしまう理由—

- 4-1 日本遺産は「自由に使える制度」ではない
- 4-2 複数部局を横断することが前提となる制度構造
- 4-3 調整を成立させる唯一の資源としての「トップ関与」
- 4-4 差は「自由度」ではなく「関与度」から生じる
- 4-5 本章のまとめ

第5章 それでも文化行政は続いていく理由

—日本遺産が示す「壊れにくい制度」の条件—

- 5-1 破綻しにくい制度としての文化行政
- 5-2 文化行政は「過剰な成果」を求められにくい
- 5-3 調整負荷が「静かな均衡」を生む
- 5-4 トップ関与の変動が直ちに破綻を生まない制度
- 5-5 本章のまとめ

第6章 結論

—日本遺産を通して見える地方自治体文化行政の輪郭—

- 6-1 本稿の整理
- 6-2 日本遺産が示す文化行政の「均衡点」
- 6-3 制度批評の射程
- 6-4 結語

第1章 日本遺産を「サンプル」として扱う理由

1-1 問題の所在

地方自治体における文化行政は、その重要性が繰り返し指摘されてきたにもかかわらず、政策論として体系的に論じられる機会は必ずしも多くない。文化施策は、教育、観光、まちづくり、地域アイデンティティの形成など、多様な政策領域と関係する一方で、成果の可視化が難しく、また短期的な効果を求めにくい性質を有している。その結果、文化行政はしばしば「重要だが評価しにくい政策領域」として扱われてきた。

本稿は、このような地方自治体の文化行政を考察するにあたり、日本遺産を分析対象そのものとしてではなく、文化行政の実態を観測するためのサンプルとして位置づける。

1-2 なぜ日本遺産なのか

日本遺産制度は、個別の文化財保護制度とは異なり、複数の文化資源を「物語」として束ね、それを活用へと接続することを目的として設計されている。そこでは、文化、観光、教育、地域振興といった複数の行政分野が必然的に関与することになる。

この点において、日本遺産は、地方自治体における文化行政の典型的な特徴を、比較的明瞭な形で内包している制度であると言える。すなわち、

- 単一部局では完結しない
- 成果が定量化しにくい
- 長期的な視点を必要とする
- かつ、日常的な行政運営の枠組みの中で実装される

という文化行政特有の条件が、制度の運用過程にそのまま表れる。

本稿は、日本遺産の成否や優劣を論じることを目的としない。むしろ、日本遺産という

制度を通して、地方自治体の文化行政が、どのような条件のもとで動き、どのような条件のもとで停滞するのかを整理することを目的とする。

1-3 本稿の射程と方法

本稿では、個別自治体の取り組み状況や成果を網羅的に比較することは行わない。また、成功事例や失敗事例の抽出も目的としない。そうしたアプローチは、各自治体の前提条件の差異を十分に考慮しない限り、かえって議論を歪めるおそれがあるからである。

本稿が採用するのは、日本遺産制度の運用過程において観察される共通の構造的特徴を手がかりに、地方自治体の文化行政一般に通底する条件を抽出する方法である。日本遺産は、その意味で「例示」ではなく、「観測装置」として用いられる。

第2章 地方自治体文化行政に共通する前提条件

2-1 年度主義と継続性の緊張関係

地方自治体の文化行政は、他の政策分野と同様、単年度予算を基本単位として運営されている。一方で、文化の保存・継承・活用は、本質的に中長期的な時間軸を必要とする事業である。この時間軸の不一致は、文化行政に固有の緊張関係を生み出している。

日本遺産においても、物語の構築や関係主体との合意形成には時間を要する一方で、事業は毎年度の予算執行として処理される。その結果、施策の積み重ねと年度ごとの説明責任との間に、常に調整が求められることになる。

2-2 多層的な関係主体と調整コスト

文化行政は、行政内部だけで完結することが少ない。文化財所有者、地域団体、観光関係者、教育機関など、多様な主体との関係構築が不可欠である。日本遺産は、複数の文化資源を束ねる制度であるがゆえに、この多層性がより顕在化しやすい。

この構造は、文化行政の柔軟性を高める一方で、調整コストを恒常的に発生させる要因ともなる。調整そのものが行政の主要な業務となり、施策の方向性や優先順位の議論が後回しになることも少なくない。

2-3 成果説明の難しさ

文化行政の成果は、必ずしも短期的・定量的な指標によって把握できるものではない。来訪者数やイベント回数といった数値は一定の参考にはなるものの、それが文化の理解深化や地域への定着とどのように結びついているのかを直接示すものではない。

日本遺産もまた、この成果説明の難しさを内包している制度である。成果が否定されにくい一方で、施策の方向転換や再構築の契機を見出しにくいという特性は、文化行政全般に共通する課題であると言える。

第3章 文化行政は組織のどこに置かれるのか

—日本遺産が可視化する「庁内での位置づけ」—

3-1 文化行政は「主務」になりにくい

地方自治体において、文化行政はその重要性が広く共有されている一方で、組織上の位置づけとしては必ずしも明確な「主務」として扱われていない場合が多い。文化施策は、教育、観光、地域振興、生涯学習など複数の分野と関連し、そのいずれにも関係するがゆえに、特定の政策分野としての輪郭が曖昧になりやすい。

日本遺産は、こうした文化行政の性格を端的に表す制度である。制度上、日本遺産は文化財保護の枠組みにとどまらず、観光振興や地域活性化とも結びつくことが想定されている。その結果、自治体内部では、日本遺産がどの部局の「本務」に属するのかが必ずしも自明ではなくなる。

この「主務不在」の状態は、必ずしも制度運用の失敗を意味するものではない。しかし、文化行政が組織内でどのように扱われるかを左右する重要な前提条件となっている。

3-2 所管部局の違いが意味するもの

日本遺産に関する事務は、自治体によって所管部局が異なる。文化財担当部局が主導する場合もあれば、観光部局や企画部局が前面に立つ場合もある。この違いは、単なる組織編制の差異にとどまらず、施策全体の運用スタイルに影響を与える。

文化財部局が主導する場合、日本遺産は文化資源の整理や保全の延長線上で位置づけられやすい。一方、観光部局が関与を強める場合には、事業は集客や情報発信を軸に展開されやすくなる。いずれが正しいかという問題ではなく、組織上の位置づけが、施策の焦点を自然に規定してしまう点に留意する必要がある。

日本遺産は、制度として事業内容を細かく規定していないため、このような組織的前提が、そのまま施策の性格として表面化しやすい。

3-3 横断施策としての難しさ

日本遺産は、複数部局の連携を前提とする制度である。しかし、自治体組織において横断施策は、しばしば調整コストの高い業務として認識される。部局ごとに異なる評価軸や業務優先順位の中で、文化行政は「片手間のような扱われ方」をされやすい。

このとき、日本遺産が組織内でどのように扱われるかは、首長や幹部職員の関与の度合いに左右される場合が多い。トップの関心が高い場合には、部局横断の調整が比較的円滑に進む一方、そうでない場合には、制度は既存事業の枠内で処理される傾向が強まる。

ここで重要なのは、こうした差異を個々の自治体の姿勢や能力の問題として単純化しないことである。むしろ、日本遺産は、文化行政が自治体組織の中でどのような条件のもとで横断化され得るのかを可視化する制度であると捉えるべきである。

3-4 担当者の継続性と組織記憶

文化行政、とりわけ日本遺産のような制度は、中長期的な視点での取り組みを必要とする。しかし、自治体組織では人事異動が定期的に行われ、担当者の継続性が必ずしも担保されない。このことは、制度理解や関係構築といった「暗黙知」が組織内に蓄積されにくい要因となる。

日本遺産は、制度自体が比較的安定しているため、担当者交代の影響が直ちに表面化しない場合も多い。しかしその一方で、制度をどのように使い、どのように発展させるかという判断は、担当者や管理職の解釈や事業に対する熱量に依存しやすい。この点において、日本遺産は、文化行政における組織的記憶の重要性を浮かび上がらせる。

第4章 限定された自由度と調整負荷

—日本遺産が「トップ関与」を要請してしまう理由—

4-1 日本遺産は「自由に使える制度」ではない

日本遺産は、しばしば自治体の裁量が大きい制度として理解されることがある。しかし実際には、日本遺産は自治体が自由に方向性を設定し、恣意的に運用できる制度ではない。認定後も、文化庁が想定する制度趣旨との整合性が継続的に求められ、一定の説明責任と一貫性が暗黙の前提として存在している。

この点において、日本遺産は「自由度の高い制度」というよりも、逸脱しにくい枠組みを伴った制度である。制度の方向性は大きく基本線を外すことができず、最低限満たすべき水準も共有されている。その意味で、日本遺産は、自治体に過度な裁量を与える制度ではない。

4-2 複数部局を横断することが前提となる制度構造

一方で、日本遺産は、単一部局で完結することを制度上想定していない。文化財、観光、教育、地域振興など、複数の政策分野を横断することが制度の前提となっている。この構造は、文化行政の実態に即したものではあるが、自治体組織にとっては恒常的な調整負荷を伴う。

前章で述べたように、自治体組織は基本的に部局別に設計されており、横断的施策は例外的な位置づけとなりやすい。日本遺産は、制度の性格上、この例外状態を常態化させる施策であり、結果として、庁内調整が運用の中心的業務となる。

ここで重要なのは、日本遺産における停滞や進捗の差が、施策内容そのものよりも、調整がどの程度機能しているかに強く依存する点である。

4-3 調整を成立させる唯一の資源としての「トップ関与」

複数部局を横断する施策において、調整を実効的に機能させるためには、制度や手続だけでは不十分である。特に、日本遺産のように、各部局の本来業務とは異なる領域を束ね

る施策においては、調整を担保するための明確な権限や優先順位付けが不可欠となる。

このとき、現実的に最も強い影響力を持つのが、首長や副市長、局長級といったトップ層の関与である。トップが日本遺産を自治体としての重要施策と位置づける場合、部局間調整は比較的円滑に進む。一方で、トップの関心が限定的な場合、日本遺産は各部局の通常業務の合間に処理される施策となりやすい。

ここで生じる差は、担当者の意欲や能力の差というよりも、組織内で優先順位がどのように設定されているかの違いに起因する。

4-4 差は「自由度」ではなく「関与度」から生じる

日本遺産の運用において観察される自治体間の差は、制度の自由度の大きさによって生じているのではない。むしろ、それは、制度が要求する調整を、組織としてどこまで引き受けているかの差である。

制度上、日本遺産は一定の枠組みを提示するが、それを実効性のある施策として積み上げるための推進力までは内包していない。その推進力は、自治体内部の意思決定構造、特にトップ層の関与度によって補完される必要がある。

結果として、日本遺産は、自由度の高低ではなく、関与度の高低によって運用の濃淡が生じる制度となっている。この点に、日本遺産をサンプルとした文化行政分析の重要な示唆がある。

4-5 本章のまとめ

本章では、日本遺産が自由度の高い制度ではなく、一定の方向性と制約を伴う制度であること、そしてその一方で、複数部局を横断する構造ゆえに、恒常的な調整を必要とする施策であることを確認した。

日本遺産における自治体間の差は、制度設計の曖昧さや裁量の過大さによるものではない。むしろ、それは、制度が要請する調整を、組織としてどこまで引き受けているか、特にトップ層がどの程度関与しているかという条件の違いによって生じている。

第5章 それでも文化行政は続いていく理由

—日本遺産が示す「壊れにくい制度」の条件—

5-1 破綻しにくい制度としての文化行政

地方自治体の文化行政は、しばしば成果が見えにくく、優先順位が上がりにくい政策領域として語られる。しかし現実には、多くの自治体において文化行政は大きな制度的破綻を起こすことなく、長期にわたって継続されてきた。

日本遺産もまた、その例外ではない。前章で述べたように、日本遺産は複数部局を横断する調整負荷を内包し、トップ関与の有無によって運用の濃淡が生じやすい制度である。それにもかかわらず、制度そのものが短期間で行き詰まったり、全国的に破綻したりする

兆候は見られない。

この点は、日本遺産を個別制度として評価する以前に、地方自治体の文化行政一般が有する「壊れにくさ」の構造として捉える必要がある。

5-2 文化行政は「過剰な成果」を求められにくい

文化行政が比較的安定して存続する要因の一つは、他の政策分野と比べて、短期的かつ明確な成果を過剰に求められにくい点にある。社会基盤整備や福祉、危機管理といった分野では、成果や失敗が可視化されやすく、説明責任も厳しく問われる。

これに対して文化行政は、効果が中長期的に現れることが前提とされ、成果の評価も多義的である。そのため、一定の説明がなされている限り、制度が直ちに否定されることは少ない。日本遺産もまた、継続的な取り組みが行われている限り、制度の存在意義そのものが強く問われにくい性格を有している。

この「過剰な成功も、明確な失敗も生じにくい」構造が、文化行政を制度的に安定させている。

5-3 調整負荷が「静かな均衡」を生む

前章で示したように、日本遺産は複数部局を横断することを前提とする制度であり、恒常的な調整が不可欠である。この調整負荷は、施策を加速させる要因にはなりにくいですが、一方で、急激な方向転換や過度な拡張を抑制する働きも持つ。

調整を要する施策は、組織内で合意が形成されない限り、大きく動かすことが難しい。その結果、日本遺産は、一定の水準での取り組みが維持されやすい状態に置かれる。これは、停滞と見ることもできるが、別の見方をすれば、制度が極端な成功や失敗に振れにくい均衡点を形成しているとも言える。

文化行政においては、このような「静かな均衡」が、制度の持続性を支える重要な要素となっている。

5-4 トップ関与の変動が直ちに破綻を生まない制度

日本遺産の運用は、前章で述べたとおり、首長や幹部職員といったトップ層の関与度によって大きく左右されやすい。トップの関心が高い時期には、部局横断の調整が成立し、施策は一定の推進力を得る。一方で、関与が低下した場合には、調整は弱まり、日本遺産は各部局の通常業務の枠内で処理される傾向が強まる。

ここで注意すべきなのは、トップ関与の低下が、直ちに制度の破綻や事業の中断として表れるわけではない点である。日本遺産は、一定の制度要件と整合性が維持されている限り、最低限の運用が継続される構造を有している。その結果、トップ関与の変動は、急激な失敗として顕在化するのではなく、施策の更新が止まり、惰性的な運用へと移行する形で現れる。

この状態は、「制度が変動を吸収している」と表現するよりも、むしろ、変動によって生じた歪みが、直ちには可視化されないと捉える方が実態に近い。制度が能動的に調整しているのではなく、調整が行われないままでも最低限の継続が可能であるがゆえに、結果として大きな破綻が先送りされているにすぎない。

また、一度低下したトップ関与が再び高まった場合に、施策が容易に元の水準へ戻るとは限らない。担当者の交代や庁内関係の変化により、横断的な調整の前提条件が失われていることも多く、再起動には相応の政治的・組織的コストを要する。この点において、日本遺産は、変動に対する復元性が必ずしも高い制度ではない。

したがって、日本遺産が示しているのは、トップ関与の変動を制度的に吸収する巧妙な仕組みではなく、変動があっても直ちには壊れないが、同時に自律的に立て直す力も備えていない文化行政の現実的な姿である。

5-5 本章のまとめ

本章では、日本遺産をサンプルとして、地方自治体の文化行政がなぜ破綻せずに続いていくのかを検討した。文化行政は、短期的成果を過度に求められにくく、調整負荷によって急激な変化が抑制され、さらにトップ関与の変動を吸収する構造を有している。

これらの条件は、文化行政を停滞させる要因であると同時に、制度を持続させる要因でもある。日本遺産は、この両義性を最も分かりやすく示す制度の一つであり、地方自治体の文化行政が置かれている現実的な均衡点を可視化している。

第6章 結論

— 日本遺産を通して見える地方自治体文化行政の輪郭 —

6-1 本稿の整理

本稿は、日本遺産を、制度評価の対象としてではなく、地方自治体の文化行政を観察するためのサンプルとして位置づけ、その運用過程に現れる構造的特徴を整理してきた。

第1章・第2章では、文化行政が本質的に中長期的であり、成果説明が難しく、かつ多様な主体を巻き込む政策領域であることを確認した。日本遺産は、こうした文化行政の特性を、制度設計の段階から内包している。

第3章では、文化行政が自治体組織の中で必ずしも明確な主務を持たず、所管や位置づけの違いが施策の性格に影響を与えることを示した。日本遺産は、その横断性ゆえに、文化行政が組織内でどのように扱われるかを可視化する制度である。

第4章では、日本遺産が自由度の高い制度ではなく、一定の方向性と制約を伴う一方で、複数部局を横断するため恒常的な調整を必要とし、その調整を成立させる資源としてトップ関与が重要な役割を果たすことを明らかにした。運用の差は裁量の大きさではなく、関与度の違いから生じている。

第5章では、それにもかかわらず文化行政が破綻せずに続いていく理由として、成果が

過剰に求められにくいこと、調整負荷が急激な変化を抑制すること、トップ関与の変動を吸収する構造を有していることを指摘した。

6-2 日本遺産が示す文化行政の「均衡点」

以上の検討から明らかになるのは、日本遺産が「成功事例」や「失敗事例」を量産する制度であるというよりも、地方自治体の文化行政が置かれがちな均衡状態を可視化する制度であるという点である。

日本遺産は、文化行政に一定の枠組みと方向性を与える一方で、施策を自動的に深化させる推進力を内包しているわけではない。また、制度からの逸脱は難しく、最低限の整合性と継続性は保たれるが、そのことが必ずしも施策の更新や発展を保証するものでもない。その結果、文化行政は、過度に加速することも、急激に破綻することもなく、更新が止まったまま持続する状態に置かれやすい。

この均衡状態は、しばしば「停滞」として批判される。しかし、本稿で見てきたように、それは制度運用の失敗というよりも、文化行政が本質的に抱える性質と、自治体組織の構造が組み合わさった帰結である。複数部局を横断し、成果の可視化が難しく、トップ関与の度合いに左右されやすい政策領域において、制度は急激な成功も明確な失敗も生みにくい位置に落ち着く。

日本遺産が示しているのは、制度がトップ関与の変動を巧みに吸収し、安定的に機能し続ける姿ではない。むしろ、トップ関与の低下によって生じる歪みが、直ちには破綻として顕在化せず、惰性的な運用として温存される構造である。この状態は、制度の強靭さを示すというよりも、文化行政が「壊れにくい、立て直しにくい」政策領域であることを示している。

したがって、日本遺産は、文化行政における理想的な到達点を示す制度ではない。むしろ、地方自治体の文化行政が、制度・組織・政治的関与の交点において、どのような均衡に落ち着きやすいのかを映し出す装置である。本稿が指摘してきたのは、この均衡点の存在そのものであり、それを善悪で裁断することではない。

6-3 制度批評の射程

本稿は、日本遺産制度の是非や改善策を直接的に論じることを目的としていない。むしろ、日本遺産を通して、地方自治体の文化行政がどのような条件のもとで運用され、どのような制約の中で意思決定が行われているのかを整理することに主眼を置いてきた。

この視点は、日本遺産に限らず、他の文化政策や横断的政策にも適用可能である。複数部局をまたぎ、成果が見えにくく、トップ関与によって運用の濃淡が生じる政策領域は、文化行政以外にも少なくない。日本遺産は、その構造を比較的純粋な形で示しているにすぎない。

6-4 結語

日本遺産は、地方自治体の文化行政にとって、万能の解決策でも、失敗の象徴でもない。むしろそれは、文化行政という営みが、制度・組織・政治的関与の交点において、どのように成立し、どのように持続しているのかを映し出す鏡である。

文化行政を考えると、個別施策の巧拙を論じるのではなく、こうした構造的条件を理解した上で、どこに介入余地があり、どこに限界があるのかを見極めることである。本稿が、そのための一つの整理として位置づけられるならば、それは日本遺産をサンプルとして扱った意義であると言える。

参考文献

1. 『日本遺産制度の創設について』文化庁（2015年）
2. 『日本遺産総括評価・検証報告書』文化庁（2022年）
3. 『文化芸術推進基本計画（第1期）』文部科学省（2018年）
4. 『文化芸術推進基本計画（第2期）』文部科学省（2023年）
5. 『地方自治体における文化行政の現状と課題』自治体国際化協会（CLAIR）（2019年）