

平成 28 年度

福知山公立大学研究活性化助成金

採択課題 研究成果報告書

研究課題名：「文化公共施設の管理・運営に関する租税論・公会計論的アプローチ
—福知山城を事例に—」

研究代表者（申請者）：三好 ゆう

共同研究者：遠藤 尚秀

研究費助成額：250 千円

研究成果の概要：

本研究成果は 4 点に整理される。

第 1 に、文化公共施設を類型化に一定の基準を示したことである。公共施設マネジメントの観点から公共施設を 3 つに大別し、そのうち福知山城は資料館であることから社会教育系に分類したほか、図書館も同類に属するものとした。一方、経済学の領域では「文化」の捉え方が広く、議論のレベルが財政学上の論点にまで落とし込まれていないことなど、先行研究の整理に時間を要しており、今なおサーベイ中にある。第 2 に、図書館へのヒアリングから得た知見として、地域文化を記録した資料の保存場所は「資料館」に限らず「図書館」も含むこと、ならびに対象事例を変更したとしても本研究目的は損なわれないことを確信するに至ったことである。第 3 に、現場レベルの理解では、施設利用の度合いが予算と密接に関係していることを明らかにした点である。利用者数は地域住民が求める図書館ニーズあるいは必要性のパラメータであるとの認識にあり、母体である市のみならず、議会への説得の材料として利用者数増を達成し続けなければいけない、との理解がなされていた。第 4 に、今後も引き続き、関係各位の研究協力を得られたことである。

1. 研究開始当初の背景

本共同研究の目的は、文化資源とりわけ文化公共施設が保護・管理・運営において、ハード事業とソフト事業の両側面を併せ持つとの観点から、公的資金投入の意義、行政による資産管理ならびに説明責任のあり方について考察することにあつた。

研究の意図は、次の 3 点にあつた。

1 つは、地域における文化資源の重要性が再認識されはじめたことである。有形・無形を問わず、文化資源はその地域のアイデンティティである。①わが国が幾度となく自然災害に見舞われ、文化財の破壊・破損を余儀なくされてきたこと、②これの復旧によって地域の活力を取り戻す、あるいは災害からの復興を実感するという経験を積んできたこと、③

とりわけ東日本大震災を契機に、「人間の復興」という視点が生まれ、ハード事業中心の復興のあり方が見直されてきたことなどから、文化資源が地域を支える重要な役割を担っていることが、現代社会において再認識されるようになったと考えられる。

2つめは、行政主体の文化公共施設の管理・運営における要件として、説明責任が改めて問われていることである。文化資源の維持は官民協働を必要としながらも、とりわけ文化公共施設については平時と比べ、災害時は行政主導型とならざるをえない。行政管理の文化資源をテコにソフト面での災害復興を達成させるためには、ハード面において災害復旧事業の一環として施設の修復を進めていくことになる。その際、公的資金投入についての社会的合意が平常時から形成・確立されているか否かが鍵となるが、そのためには公的説明責任の遂行が必須と考える。

3つめは、文化公共施設の管理・運営に関する研究の問題点として、理論的研究が途上にあることと実態調査に伴う分析・考察が少ないことである。また、災害経験からの教訓も未整理の状況にある。そのため、多くの自治体で文化施策に対する公的資金投入への地域住民の理解が、必ずしも深まっているとはいえない。国内における研究蓄積の不十分さに加え、管理・運営に関する本質的意義と裏付けとなる財務情報の説明不足が、1つの要因になっていると考えられる。

以上のことから鑑みて、文化公共施設の行政管理・運営の本質的意義と問題や課題の抽出は、政策実践的意識においても大きな意義があると考ええる。また、本共同研究は、個々の専門的理論・知識・分析手法を組み合わせることによって実現しうるものであることから、学術的意義は大きく、文化資源全般に共通した基礎的研究の出発点とした。

2. 研究の目的

本共同研究の最終目標は、文化資源とりわけ文化公共施設が保護・管理・運営において、ハード事業とソフト事業の両側面を併せ持つとの観点から、公的資金投入の意義、行政による資産管理ならびに説明責任のあり方について考察することにある。本研究は、福知山城を分析対象とした事例研究として、そのスタートアップとして位置づけた。

しかし後述するように、福知山城を対象事例とすることに物理的な制約上、限界が生じたため、対象事例を「図書館」に変更した。対象事例を変更したことで、本研究の遂行に弊害が生じることはなく、むしろ、より一層、積極的に進めていくことができたといえる。

3. 研究の方法

研究手法は、事例研究から理論研究へと昇華させる際の方法論として、佐藤郁哉（2008）の「事例－コード・マトリックス」に倣い、定量的リサーチと定性的リサーチにて進めていった。これは一般的な学術的方法論であり、本研究目的を達成するための手法としてきわめて適当といえる。

一方、研究計画についての詳細は、以下の2点で早急な変更を余儀なくされた。

1つは、審査段階における面接審査でも指摘されたことであるが、「文化公共施設」の定

義から研究を開始する必要性が生じた点である。事例研究を行うにしても、対象物の全体における位置づけ（全体そのものの定義も含む）は明確にしておかねばならない。

もう 1 つは、福知山城（資料館）に関する情報の入手困難性の課題の発生である。福知山市役所にて福知山城（資料館）建設に関わる当時の資料（決算書・予算書、議事録など）の提供を求めたところ、30 年以上前のことであるため、倉庫に保存されているが、どこにあるのか知っている職員もなく、探すのは困難であるとの回答であった。当該市役所職員へのヒアリング等を通じての印象ではあるが、研究協力を消極的な感じを受けたこと、職員の状況から察するに資料を探すだけで膨大な作業量を求めることになるであろうこと、などがメンバー間の話し合いによって結論づけられ、事例対象を再検討することとなった。

「福知山城」は、研究タイトルの副題に掲げるほど研究対象として取り組むことに大きな期待をしていたが、資料収集に困難があることは認めざるを得ず、本研究の目的を達成するためには他の事例を模索する必要性が生じた。

これらの課題に対しては、以下のような対応を行った。

まず、1 点めについては、本研究メンバーは経済学と会計学の異なる学問を専門としているため、両学問における文化公共施設の取り扱い方（類型方法など）を擦り合わせて、再度、整理し直すことになった。とりわけ経済学領域においては長年の先行研究の蓄積があり、それを基に理論的整理を行ったうえで、本研究視角に関わる「(地域) 文化的要素の強い公共施設」の定義を具体的に行う必要がある。これをなくして学術性の高い基礎的研究には成りえない。

次に、2 点めについては、対象事例を「公立図書館」に変更することとした。「図書館」は公共性が高く、一定のサービス水準を求められつつも地域性を有し、利用料は無料であることが一般的である。本研究が取り扱おうとする文化公共施設の範囲に含まれるうえに、研究目的である公的資金投入の意義ならびに行政による資産管理について考察する際に適した事例であるといえる。「図書館」を研究対象にすることは、福知山市立図書館中央館へのヒアリングから得た知見であり、本研究の最初の成果ともいえよう。

以上より、本共同研究は当初の研究計画と若干の変更が生じているが、研究目的ならびに方向性については研究計画書から一貫して、何ら変更はない。

4. 研究成果と今後の課題

共同研究の開始早々生じた 2 点の課題解決を優先に、共同研究を進めた結果、その成果は次の 4 点に整理される。

1 つは、文化公共施設を類型化に一定の基準を示したことである。公共施設マネジメントの観点^{*1}からは、公共施設を次の 3 つに大別することができる。市民文化系、社会教育系、スポーツ・レクリエーション系である。このうち、福知山城は資料館であることから社会教育系に分類されると考えられ、図書館も同類に属する^{*2}。

一方、①経済学の領域では「文化」の捉え方が広く、文化の公共性についての理論的整理に相当な時間を要すること、②財政学の租税論では代表的研究者が 2 名しかおらず、本研究者らによる問題視角に関わる論点において一定の研究成果がまだ出ていない、すなわち

経済学レベルでの議論に留まり財政学上の論点にまで落とし込まれていないこと、などの課題を抱えており、未だ先行研究のサーベイ中にある。現時点では整理が途中であるものの、明らかになっていることを無差別に列挙するならば、(1)「文化経済学」が本研究視点と最も近い分野であり、当該学問を牽引する代表的研究者が財政学者であることから、当該研究テーマを取り扱う学問領域としては本研究メンバーの専門分野が適切であることが確認されたこと、(2)ほとんどの先行研究では、地域文化を代表する公共施設として美術館・博物館が挙げているが、これら施設は基本的に入場料を設ける一方で、スポンサー資金で経営が成り立っており、受益と負担の関係のあり方が争点になっていること、(3)多くの先行研究では公共性を基準とし、施設運営に関して公・民のいずれが望ましいかが論点になっていること、(4)国内の研究は、海外での研究成果を参考にしているものが多いことから、文化・芸術のマネジメントのあり方についての研究は海外が先行していること、などが挙げられよう。

成果の 2 点めは、図書館へのヒアリングから得た知見である。ヒアリング先は、福知山市立図書館中央館と綾部市図書館であり、両館とも館長が対応された。

福知山市立図書館中央館（2017 年 1 月 12 日実施）の吉田館長と読書サービス係の大槻係長によれば、当該館の問題点・課題点は①司書資格を有する職員を計画的に採用できないこと、②1 階の浸水経験があり、市の郷土史に関わる重要資料は全て 2 階に保管しているものの、安全とは言えない状態にあること、③当時の館長の意向は、図書館としての基本的機能である貸出機能を充実させることを第一義的に優先したいということ、の主に 3 点に整理できる。

綾部市図書館（2017 年 1 月 27 日実施）の生駒館長からは、①施設の老朽化が否めないこと、②施設容量に限界があるため、図書の選別は利用者ニーズを如何に収集するかにかかっていること、③市の予算が厳しい中で利用者増加が課題であること、などの問題点が挙げられた。

とりわけ福知山市立図書館中央館でのヒアリング時において、多くの郷土史資料を保管していることを知り、地域文化を記録した資料の保存場所は「資料館」に限らないことに改めて気付いたことは、本研究を進めていくうえで大きな進展であった。保存・保管方法等をお聞きし、対象事例を変更したとしても本研究目的は損なわれないことを確信するに至った。

3 つめの成果は、現場レベルでの理解として、施設利用の度合いが予算と密接に関係していることを明らかにした点である。両館のヒアリングから抽出された共通の課題は、(1)運営に係る予算確保の手段、すなわち利用料（入場料あるいは使用料）が無料であるがゆえに、利用者数が予算確保と密接な関係にあること、(2)施設維持のための運営費（継続費）の効率化が求められていること、であった。

利用者数の低さを両館とも問題視しており、利用者増に向けた施策を取り組むべき課題の最上位に掲げていたが、その理由は予算との関係にある。利用者数は地域住民が求める図書館ニーズあるいは必要性のパラメータであるとの認識にあり、福知山市民のみならず、議会への説明責任を果たすための指標としての利用者数を増加し続けなければいけない、との思い込みに近い状態にあるといえる。この状況は、当初の本研究における研究の意図

で記した「文化施策に対する公的資金投入への地域住民の理解が、必ずしも深まっているとはいえない」、「管理・運営に関する本質的意義と裏付けとなる財務情報の説明不足」を裏付けるものであった。

ヒアリング後の研究メンバーによる討論では、受益と負担の関係が等価でない公共財・サービスの提供に関し、利用者の存在をどのように捉え、どのようにその存在を予算計画に盛り込むのか、それらの本質論を施設マネジメントにどのように反映させるのか、「図書館」という事例でどのように考えることができるのか、といった論点整理がなされた。

4つめの成果は、両館の館長をはじめ、現場の職員とのヒアリングから文化公共施設としての公立図書館の機能について、貸出、レファレンス・サービス、青少年の育成、高齢者福祉など様々な機能が存在し、自治体によってその重点が異なることが確認できた点にある。今後、福知山市立図書館の機能の精緻化について、福知山市内の公立学校の図書館、福知山公立大学のメディアセンター、近隣自治体の公立図書館との関連性を意識しつつ、さらに研究を深化させていきたい。その際には、サービス（公共サービス）提供者側の情報のみならず、図書館サービス利用者側の情報に関して、定量情報（蔵書回転率、利用者利用圏域など）や定性情報（利用者満足度など）を入手し、マネジメントのあり方を模索しつつ、地域に果たす役割等の本質的意義について考察し、最終的には論文にまとめあげる予定にある。

今後の本研究の課題は、次の 3 点とする。①「文化」に関する公共施設の類型化を精査すること、②受益と負担の関係を中心に、理論的研究を整理すること、③図書館運営の現状を定量・定性の両面から資料収集し整理すること、である。

これまでの研究成果ならびに今後の課題を達成することで得られる成果・意義は、以下の 3 点に整理できる。

- ① マクロ的アプローチ（租税論による政府間関係を視野に入れた財源論の考察）とミクロ的アプローチ（公会計論による施設単位のバランスシートによる分析）から文化公共施設の受益と負担の関係を明らかにすることができる
- ②地域の文化振興施策において、行政管理の文化資源に対する地域住民への理解を深める一翼を担うことができる
- ③公共施設全般を対象とした運営管理の再検討（統廃合）の際の判断材料の 1 つとして寄与することができる

※1：総務省「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」平成 26 年 4 月 22 日によれば、公共施設等とは「公共施設、公用施設その他の当該地方公共団体が所有する建築物その他の工作物をいう。具体的には、いわゆるハコモノの他、道路・橋りょう等の土木構造物、公営企業の施設（上水道、下水道等）、プラント系施設（廃棄物処理場、斎場、浄水場、汚水処理場等）等も含む包括的な概念である」とされる（p.6 参照）。

※2：この類型に依れば、公共施設のマネジメントを考察するうえで対象事例を変更しても本質は不変といえる。

5. 主な発表論文等（雑誌論文、学会発表、図書、知的財産権、テレビ出演、新聞掲載、HP 公開など）

とくになし

6. 参考文献（整理中につき論文については代表的研究者の主たる論文のみ記載）

（書籍）

- ・池上惇『文化と固有価値のまちづくり 人間復興と地域再生のために』水曜社、2012 年
- ・池上惇・端信行編『文化政策学の展開』晃洋書房 2003 年
- ・磯井純充『本で人をつなぐ まちライブラリーのつくりかた』学芸出版社、2015 年
- ・猪谷千香『つながる図書館：コミュニティの核をめざす試み』筑摩書房、2014 年
- ・上野征洋『文化政策を学ぶ人のために』世界思想社、2002 年
- ・大串夏身『挑戦する図書館』青弓社、2015 年

- ・岡本真監『ささえあう図書館 「社会装置」としての新たなモデルと役割』勉誠出版、2016 年
- ・片山善博・糸賀雅児『地方自治と図書館：地方再生の切り札「知の地域づくり」』勁草書房、2017 年
- ・金武創・阪本崇『文化経済論』ミネルヴァ書房、2005 年
- ・木下達文『文化面から捉えた東日本大震災の教訓』かもがわ出版、2015 年
- ・後藤和子『文化政策学—法・経済・マネジメント』有斐閣、2001 年
- ・———『文化と都市の公共政策—創造的産業と新しい都市政策の構想』有斐閣、2005 年

- ・小西砂千夫『公会計改革の財政学』日本評論社、2012 年
- ・小林真理『行政改革と文化創造のイニシアティブ—新しい共創の模索』美学出版、2013 年

- ・「信州しおじり 本の寺子屋」研究会『「本の寺子屋」が地方を創る 塩尻市立図書館の挑戦』東洋出版、2016 年

- ・徳永高志『公共文化施設の歴史と展望』晃洋書房、2010 年
- ・根木昭『日本の文化政策—「文化政策学」の構築に向けて』勁草書房、2001 年
- ・———『文化政策学入門（文化とまちづくり叢書）』水曜社、2010 年
- ・藤野一夫編『公共文化施設の公共性 運営・連携・哲学』水曜社、2011 年
- ・渡部幹『雄地域と図書館—図書館の未来のために』慧文社、2006 年
- ・タイラー・コーエン・石垣尚志訳『アメリカはアートをどのように支援してきたか：芸術文化支援の創造的成功』ミネルヴァ書房、2013 年

（論文）

- ・池上惇「文化経済学研究の現段階」『経済論叢別冊 調査と研究』11、1996 年
- ・———「現代財政システム研究と文化経済学」『経済論叢』158(5)、1996 年

- —— 「文化と固有価値の経済学」『文化経済学』2(4)、2001年
- 池上淳・福原義春「企業メセナと文化経済学のすすめ」『潮』(423)、1994年
- 後藤和子「アダム・スミスの文化支出論—スミス「芸術論」の考察を中心として」『財政学研究』(22)、1997年
- —— 「スウェーデンの文化政策と分権型評価システム—分権型財政システムと文化支援政策の展開(2)—」『経済論叢』162(1)、1998年
- —— 「芸術・文化の公的支援理論における分権型評価システムの位置」『経済論叢』161(2)、1998年
- —— 「デンマークの文化政策」『文化経済学』2(4)、2001年
- —— 「創造的都市論への理論的アプローチ:文化政策学、文化経済学、経済地理学の視点から、場と関係性の概念を中心として」『文化経済学』3(4)、2003年