

社会的包摂における文化政策の位置づけ： 経験的考察に向けた分析枠組みの検討

AMANO, Toshiaki / 天野, 敏昭

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The journal of Ohara Institute for Social Research / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

625

(開始ページ / Start Page)

23

(終了ページ / End Page)

42

(発行年 / Year)

2010-11-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00007208>

社会的包摂における文化政策の 位置づけ

——経験的考察に向けた分析枠組みの検討

天野 敏昭

- 1 問題意識と課題
- 2 社会的排除／包摂の概念と実態
- 3 社会的包摂と文化政策の関係
- 4 社会的包摂の概念を文化政策に導入する可能性と課題

1 問題意識と課題

近年、欧州を中心に、文化政策⁽¹⁾のInstrumentalism（概念道具化）⁽²⁾が進展し、芸術・文化の振興が、社会に対してどのような影響を及ぼすのか問われるようになってきている。その背景には財政上の問題があり、一般的に、文化政策の財政基盤が脆弱で、諸政策の中で優先度が高いとはいえないことが深く関係している。このため、文化政策の意義を明確に示す上で、芸術・文化の公共性や有用性がますます問われるようになってきている。たとえば、社会的排除／包摂の概念を唱道する英国をはじめとする欧州各国では、芸術・文化の享受や活動への参加を通じて、社会的排除をもたらすと考えられる雇用、教育、福祉などに関わる社会問題の緩和や解決を図る取組みが行われている。

本稿では、社会的排除／包摂の概念を文化政策に導入しうる可能性と課題の検討に向けて、分析の理論的枠組みの構築を試みる。最初に、社会的排除／包摂の概念と実態を文化政策と関連付けて整理・検討した上で、次に、社会的包摂と文化政策の関係について概観する。最後に、社会的排除／包摂の概念を文化政策に導入しうる可能性と課題を踏まえ、経験的考察に向けた分析の理論的枠組みと今後の課題を提示する。

(1) 本論文における文化政策の対象は、精神的活動から生み出され、美を創造しようとする活動や作品などの芸術分野である。

(2) 哲学者ジョン・デューイが唱えた説で、「概念や判断は人間が環境に適応して行動するための道具であり、その正しさは現実に適用された場合の有効性によって決まる」と考える実用主義の一つである。Vestheim, G. (1994)によれば、Instrumental Cultural Policyは、芸術・文化以外の他の目的（たとえば、投資、利益、雇用創出、人口減の回避、魅力ある生活の場の創造、地域社会の創造的な能力の強化、高度人材の誘致など）を得る手段・道具として文化的なベンチャー、文化投資を活用することであり、経済的に困難な時期にあたる1980年代に発達した考え方である（64-65頁）。

2 社会的排除／包摂の概念と実態

(1) 社会政策の現状と課題

社会政策は、窮乏、疾病、無知、狹隘、無為、能力障碍といった社会のマイナスの側面を回避する政策だと考えられる一方、豊かさ、健康、発達、快適さ、自己実現、能力の発揮といったプラスの価値実現の目的も併せ持つと考える研究者がいる [ロブソン, 1980 : 武川, 2001]。また、政策の手段も変化し、規制や所得再分配の方法のほか、2005年にOECDが示した政策方針「Active Social Policies」には、「社会政策は、能動的なもので、人々の能力への投資やその潜在的能力の実現を強調すべきであり、単なる不幸に対する保険ではない」という理念が掲げられている [OECD編, 2005]。従来の社会政策の対象は、労働者、貧困者、障害者などであったが、事前対策の重要性の高まりやプラスの価値追求という面から、現在の対象範囲は、高齢者、女性、子ども、民族的少数者などに多様化してきており、誰もが社会政策の対象になり得る状況とあってよい。

ところで、英米のworkfare（ワークフェア）や北欧諸国のactivation（アクティベーション）にみられるように、現状の社会政策は就労を重視したものである。そのため、完全雇用の達成が困難な中で、就労できない人への対策はどうなるのかという問題が生じてくるが、既存の社会政策では今日の社会問題には十分対応できないのである。こうした背景から、既存の社会政策の限界を補完する概念として、社会的排除／包摂の概念に注目が集まっている。

(2) 社会的排除／包摂の定義

社会的排除という言葉は、1960年代半ばのフランスで誕生し、福祉国家の危機が議論された1970年代以降、フランスから英国、EUに広がった [Silver, H., 1994 : 都留, 2002 : Woods, R. et al., 2004 : バラ, A. S. / ラベール, F., 2005 : Byrne, D., 2005 : 田中, 2006 : 大沢, 2006 : 福原, 2007 : 中村, 2007]。

社会的排除と社会的包摂は対概念である。「排除」は、「統一性をもった社会に亀裂をもたらす『容認できない状況』で、社会政策の有効性を疑わせるインパクトのある言葉」である [都留, 2002]。また「包摂」は、理念的な考え方を超えて、雇用、教育、健康などの具体的な政策及びその政策効果に関連付けられ、社会的結束⁽³⁾の実現にとって不可欠な前提になると考えられる。

社会的排除の単一の定義はないが、たとえば、英国内閣府のウェブサイトには、以下のように定義されている。「社会的排除は複合的で多次元的な過程である。金銭、権利、物、サービスの欠如あるいは拒絶、そして、経済、社会、文化、政治のいずれの場においても、社会の大多数の人々が参画できる関係や活動に参加できないことを含む。こうした状況は、個人の生活の質や社会全体の公平や結束の両方に影響する」。また、日本で社会的排除の実証研究に先駆的に取り組んでいる阿部彩は、「人びとが社会に参加することを可能ならしめる様々な条件（具体的には雇用、住居、諸制度へ

(3) 欧州議会による社会的結束の定義は、「不平等を最小限にとどめ、分裂を避けることができるよう、すべての人々の福祉を保障する社会の能力」というもので、結束した社会とは、「民主主義によって、こうした共通の目標を追求する自由な個人が支え合う社会」である。

のアクセス、文化資本、社会的ネットワークなど）を前提としつつ、それらの条件の欠如が人生の早期から蓄積することによって、それらの人びとの社会参加が阻害されていく過程」と定義している [阿部, 2007a]。

社会的排除について考察する際の視点として、以下の6点を挙げることができよう。①市民的、政治的、社会的な諸権利へのアプローチといったシチズンシップを包含し多次元的である、②結果の一時点だけでなく排除に至る複数時点の過程に着目する、③世代間の累進性に着目する、④個人・世帯単位にとどまらない社会的紐帯の危機を問題視する、⑤社会や時代によって基準や尺度が変化する相対性を持つ、⑥客観的な指標だけでなく主観的な指標も考慮する [Silver, H., 1994: Room, G., 1999: 福原, 2007: 中村, 2007: 阿部, 2007ab]。これに対し社会的包摂は、「社会的に排除されてきた人々について、単に保護の対象とするのではなく、その自立を促進し他の人々との相互的な関係を形成していく」考え方で、福祉政策の新たな基軸とされる [宮本, 2005]。

社会的排除についての様々な定義や考察の視点を整理すると、次のような共通認識を導き出すことができる。社会的排除は、貧困、不平等、格差という結果に着目する概念とは異なり、また、金銭や物質的な側面だけを問題視するのでもなく、生活条件の悪化とそれに至る過程を重視する考え方である。しかも、排除される者は貧困者に限定されない。社会的排除は、幅広い世代に起き得る多次元的で動的な事象である。社会的排除論は、排除に至る過程を重視し、その予防や解決を個人や家族レベルだけでなく、コミュニティなどの集団レベルでの実践も重視する考え方である [Barnes, M., 2002: 同, 2005]。従って、社会的排除に着目する社会政策は、社会的排除／包摂イコール労働市場からの排除／包摂という認識に基づいて就労を促進するアプローチでは十分とはいえない。そこで本稿では、セン (Sen, A.) の潜在能力アプローチ⁽⁴⁾を支持したい。すなわち、社会的排除を予防・解決し、社会的包摂を促進する上で、潜在能力の開発の重要性に注目して論を進めたい [セン, 1988]。

(3) 社会的排除の評価指標・実態・政策

(a) 評価指標と実態

社会的排除の実態を定量的に把握するため、OECDやEU及びEU各国は指標の開発を進めている。

OECDの社会的結束指標⁽⁵⁾には、主観的福祉、社会的孤立、教育・職業活動に参加しない若年層などの各指標が含まれ、たとえば主観的福祉では、大多数の国で90%以上の人々が生活の満足度や幸福感を感じる一方、日本は、幸福感は相対的に高いものの、生活の満足度は相対的に低く、社会的孤立を感じる比率や相対的貧困率が高い [OECD編, 2006]。

また、EUの社会的排除指標に含まれるのは、貧困、雇用、住宅、教育に関する指標が中心である。

(4) 潜在能力アプローチとは、所得や財を用いて社会のなかで何かをできることが福祉の水準を決めるという考え方。潜在能力の拡大には、取り組むに値すると各人が判断するような社会的行為や活動へと所得や財を実際に転換しうる能力が求められる。

(5) OECDによれば、社会的排除の対概念である社会的包摂を「社会的結束」とすることについて、社会的結束は社会的包摂に近い概念だが、やや異なる政策上の含意があると説明している。

EU加盟各国間に共通する社会的排除や社会的結束の定義について検討が重ねられている現状では、加盟各国に共通した排除指標のデータが得にくく、EU全体を対象にした社会的排除状況についての実証研究は少ない [Barnes, M., 2002]。さらに、実証研究を困難にしている理由は、排除されている人の中に住居を失った人々が含まれているために、実態把握が容易ではなく、必然的にデータが欠如することである。

こうした状況下ではあるが、阿部らが2006年に実施した「社会生活に関する実態調査」によれば、被排除者として、低所得者、母子世帯、非正規労働者に加えて、新たな被排除者として、従来は排除されているとみなされていなかった男性、50歳代の人々、勤労世代の単身男性、主婦や退職者を除く仕事がない人々、中学卒の人々などの存在が指摘されている。また、15歳時の生活苦、自発的でない失業や解雇の経験、離婚経験、病気やけがの経験など、過去に背負った不利な出来事が排除に大きく影響し、生育状況、教育、職業、所得が生活水準に影響することが明らかになった [阿部, 2007b; 菊池, 2007]。

なお、芸術・文化と社会的排除の関係を分析する指標については、国内外とも現状では存在しないため、芸術・文化の需要構造に関する既存の統計を使い、社会的排除に迫ろうとする研究がみられる [有馬, 2008; Borgonovi, F., 2007]。有馬の研究では、芸術・文化の需要には、ブルデュー (Bourdieu, P.) によって指摘された文化的資本に対するハビトゥス⁽⁶⁾が影響していることが明らかになった。また、実演芸術を例に取ったボルゴノービ (Borgonovi, F.) の研究では、料金低減の措置あるいは実演団体に対する補助金や助成金による支援が、下位所得層よりもむしろ上中位所得層の便益を大きくする「文化政策の逆進性」 [片山, 2002; 阪本, 2008] をもたらすと指摘され、下位所得層の便益を上中位所得層並みに高めるには、芸術・文化の享受意欲を高める教育的な政策が必要との結論が示されている。

(b) 政策

社会的包摂の政策的取組みが進んでいるのはEUである。EUは、1997年10月のアムステルダム条約、2000年12月のニース欧州理事会で社会的排除について言及し、加盟各国に対し、社会的排除の現状と対応 (NAPs/incl=National Action Plans on poverty and social exclusion) をまとめた「Joint Report on Social Inclusion」を定期的に作成するよう義務付けている。特に、英国のブレア労働党政権は、1997年に社会的排除対策室 (SEU=Social Exclusion Unit) を設置し、省庁横断的に組織されたPolicy Action Teamが、社会的排除の問題に対応している。英国は、ライフサイクルの観点から全ての人々が社会から排除されない「Opportunity for All」を重視しており、子どもの貧困の減少と根絶に重点を置き、芸術・文化の役割に対する期待も大きい。そして、具体的な施策は、文化・メディア・スポーツ省 (DCMS=Department for Culture Media and Sport) やアーツカウンシル (芸術評議会=予算配分などの文化政策の実務を担う第三者機関) が単独で実施するほか、Policy Action Teamと一体になって実施される場合もある [Woods, R, et al., 2004]。

(6) 家庭生活や学校教育において形成される、言動や行動様式、文学や芸術などの客体、学歴や資格などといった文化・教育的な知識や習慣。

OECD [2007] によれば、社会政策の自律、公正、健康といった各側面に関する政策が社会的結束に影響するとしており、省庁横断的に政策を展開することの必要性を示唆している。英国は、失業や貧困あるいは地域の衰退の要因を多面的に把握し、省庁が連携するとともに、社会的企業などの民間非営利組織と連携して複合した問題の解決に当たる、「joined up solution to joined up problem」に取り組んでいる [宮本, 2005 : 中島, 2005]。

一方、日本で最初に社会的排除について言及した、厚生労働省の『社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書』[2000] では、不利を抱えた人々の問題の解決を「今日的なつながりの再構築」によって実践することが提言されている。しかし、現在のところ、欧州のように社会的排除の現状を報告する仕組みや、社会的包摂と芸術・文化を関連付ける見解は示されていない。そのほかには、日本学術会議の社会学委員会経済学委員会合同包摂的社会政策に関する多角的検討分科会が、2009年6月に「経済危機に立ち向かう包摂的社会政策のために」を発表し、「失業—雇用政策」「子ども—教育政策」といった単線型の対応では効果が限定的であるため、多様な生き方を前提とした「組み合わせ型」⁽⁷⁾が基本になるべきだと提言している。提言の前提となる包摂的社会政策については、個人の幸福と社会の連帯を一体的に実現する上で、多様な生活単位に注目し、それぞれの生き方に合わせた社会的支援を包括的に提供することが必要だとしている。

社会的排除の評価指標・実態・政策についてみてきたが、社会的包摂の実現に向けた政策の展開に際し、各人のライフコースに応じた社会サービスを提供し、人々の経済的、社会的、文化的、政治的な自立を目指す点は共通しているといえる。こうした点から、社会的包摂の実現において芸術・文化が持つとされる人間の形成・陶冶の役割は有効だと考えられ、文化政策が寄与しうると考えられる。

3 社会的包摂と文化政策の関係

(1) 文化政策の現状と課題

経済や科学技術がグローバル化する一方、文化の持つ多様性や固有の価値に対する認識が高まり、ユネスコによって「文化的表現の多様性の保護及び促進に関する条約」が2005年に制定され、2007年3月に発効した。条文からは、文化は貿易上の他の物品と区別される必要があり、グローバル化が社会発展をもたらすと同時に、新たな国家間格差をもたらしたこと⁽⁸⁾を懸念し、文化の画一化については一定の歯止めをおくべきとの考え方がうかがえる。

フランスの経済学者アタリ (Attali, J.) は、市場経済が民主主義のグローバル化につながり、文化が画一化することなく、多様な文化が融合して新たな文化が生まれ出されることが大切だと論じ、市

(7) 最低生活費（現金・現物のフロー、社会保険に税方式の社会扶助の組み合わせを想定）と住宅の保障（現物のストックと現金フロー）を土台とし、その上に必要に応じて就業支援や教育支援、保健医療・介護サービス、福祉サービスなどを積み上げる方法。

(8) 2000年半ばの状況について、過去20年間に於いて、加盟30カ国の3分の2の国で所得格差、貧困率（平均所得の50%以下）の拡大・上昇がみられ、特に、若年層の貧困率が上昇している。また、日本の所得格差と貧困は、過去5年間で縮小に転じたものの、2004年の貧困率は加盟国中4番目と高い状況である [OECD, 2008]。

場経済が文化の画一化や衝突をもたらすことは望ましくないとする。彼は、民主化とは「個人自らが文化を選択して、創造し、発信できるということであり、どんな文化も変化なしには生き延びてゆかれない」と考えている。そして、開放と既存の文化との合体が多様性につながるものが今後の方向性であり、自分たちの文化の核を守るガバナンス（統治能力）が不可欠だと指摘している⁽⁹⁾。この考えに基づけば、文化に対して、政策介入する部分とそうでない部分のすみ分けが重要になる。

工業社会から知識産業社会へ移行するにつれて、人々の潜在的な能力を引き出し向上させることが重要になり、教育や文化が投資と考えられるようになってきているが、本来、芸術・文化活動は、人間の欲求に基づく自由な活動である。このため、英国や北欧諸国などの政府は、arm's length principle（アームズ・レングスの原則）⁽¹⁰⁾に基づき、第三者機関の芸術評議会等を通じて、政治的中立の立場から、支援先の決定、予算配分、事業評価を行っている〔後藤, 2001: 河島, 2002〕。

しかし、現実はずしも上記のように展開していない。欧州でも日本でも、芸術・文化に対する財政支出は縮小される傾向にあり、指定管理者制度、市場化テスト、NPM（New Public Management = 新公共経営）の普及により、文化政策の成果や効率性を短期間のうちに分かりやすい形で提示することが求められ、Instrumentalismの動きが加速している。またこの動きは、文化施設等で自由な活動を支援する役割を担うことが期待される、NPOなどの多様な組織の育成を妨げている。さらに、生活やものの考え方が多様に変化する現代において、芸術・文化の質を確保し高める政策上の意義を見出しにくいのも事実である。

たとえば、EU27カ国の15歳以上を対象とする調査によると、過去1年以内に1回以上参加した文化活動⁽¹¹⁾やアマチュア文化活動⁽¹²⁾の状況は、男女別で大きな差はみられないが、就業状態別では学生、管理職、事務職、自営業、技能職の順で参加割合が高く、退職者、失業者、主婦（夫）の参加割合は小さい。また年齢別では、15～54歳の者はEU27カ国の平均値並みかそれ以上である一方、55歳以上の者はEU27カ国の平均を下回る。さらに教育終了年齢別では、20歳以上まで教育を受けた者の参加割合が高く、16～19歳の者はEU27カ国の平均水準、15歳の者はEU27カ国の平均を大きく下回る。これらから、就業状態、年齢、教育水準が、文化活動の参加状況に影響を及ぼすことがわかる〔European Commission, 2007〕。

次に、2005年のOECD諸国の娯楽と文化に対する家計消費および政府支出をみると、家計消費のGDP比は3.4～7.7%の幅があり、日本は6.1%である。一方、政府支出のGDP比は0.2～3.4%の幅があり、日本は0.2%である。家計消費と政府支出を合計すると、3.7～9.8%の幅があり、日本は6.2%である〔OECD, 2007〕。日本では、娯楽や文化に対する政府支出が少なく⁽¹³⁾、芸術・文化の享受は、

(9) 『日本経済新聞』（2004年12月24日）。

(10) 芸術評議会（Arts Councils）等を通じて国の文化予算が分配されることによって、中央政府と芸術文化団体の間に「一定の距離」（アームズ・レングス）が保たれ、政治的中立が保証されること。芸術評議会自身も政府とアームズ・レングスの距離を保つ（社団法人企業メセナ協議会ウェブサイトのメセナ用語集）。

(11) 歴史的建造物への訪問、映画鑑賞、博物館やギャラリー訪問、演奏会の鑑賞、公共図書館、劇場、バレエ・ダンス・オペラ鑑賞。

(12) 写真撮影や映画撮影、ダンス、彫刻、描画、スケッチ、ウェブサイトのデザインなどのコンピュータ操作、歌唱、文章や詩などの執筆、楽器の演奏、演劇。

(13) 国の一般会計予算に占める日本の文化庁の予算は、1968年度以降、0.1%前後で推移し、近年（2002年度～2008

国民の家計負担能力に左右されることがわかる。

上記でみたとおり、芸術・文化の享受や活動への参加の可否は、職業、年齢、家計、教育水準といった個人の属性に大きく依存する。このため、すべての人々が芸術・文化活動に接することのできる環境づくりには、公的な予算支出を伴う政策が必要である。しかし、日本の文化予算は欧州諸国だけでなく韓国と比べても極端に少ない。欧州は、国境を越える欧州文化首都のプロジェクトや文化セクターのための基金があり、実務及び予算面で国の制約を超えることが可能である。しかし、現在の日本において、恒常的に超国家プロジェクトを実施したり基金を創設することは困難である。日本の文化政策が、財政難→芸術・文化関連予算の削減→芸術・文化政策のマイナス評価という負のスパイラルから脱する一つの基礎になるのは、施策の予算措置の前提になる法的根拠である。

文化芸術振興の基本理念と方針を定めた文化芸術振興基本法（2001年11月30日成立、同年12月7日公布）の第一条には、文化芸術の創造と享受は国民の生まれながらの権利であり、居住地域にかかわらず、平等に文化芸術の鑑賞、参加、創造の機会が持てるような環境を整備する目的が掲げられている。また、社会的包摂の観点では、第二十二～二十四の各条に、高齢者、障害者等の文化芸術活動、青少年の文化芸術活動、学校教育における文化芸術活動の充実において、環境の整備やその他の必要な施策を講じることが掲げられているほか、第三十二条には、芸術家等及び文化芸術団体が、学校、文化施設、社会教育施設、福祉施設、医療機関等と協力して、地域の人々が文化芸術を鑑賞し、これに参加し、又はこれを創造する機会の提供に努めることが定められている。地方府の文化振興条例等にも同様の条文が盛り込まれており、法令上は、すべての人々が文化芸術にアクセスできることを権利として認めている。しかし、先述のとおり、日本の文化予算規模は小さく、芸術・文化の鑑賞、参加、創造の機会は、個人の経済的な負担能力の有無、芸術・文化に親しむ環境をどれだけ得られるかによって異なるのが現状である。また、芸術・文化活動の支援組織も十分に育っていない。さらに、2007年2月に閣議決定された「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第2次基本方針）」では、文化芸術振興の今日的意義として、「文化力」は国の力、「文化芸術と経済は密接に関連」の2つが加わり〔文化庁監修、2009〕、この2つの意義は、短期的な政策効果を志向すると考えられる。

一方、フランスの憲法には市民の文化へのアクセスの機会均等がうたわれており、2002年の文化省の声明に基づくデクレで国家の責任について言及している。また、ドイツでは1990年の東西統一以後、「州の文化高権」⁽¹⁴⁾「文化分権主義」が推進され、ザクセン州の文化地域法では、文化振興は州の義務的任務と規定され、同州の文化予算は他の州よりも多い〔畔柳、2006〕。これらの例は、芸術・文化の振興における国家または地方の役割と責任を明示する必要性を示唆している。ただし、法的な根拠の前提として、文化政策が目指す方向性を規定することが重要である。藤野〔2009〕は、現代ドイツの文化政策の基本テーゼが「総合社会政策（Gesellschaftspolitik）」であり、これが給付

年度)は0.12%で推移している。また、文部科学省所管一般関係に占める割合は、1968年度の0.76%から上昇し、2007、2008年度は1.93%である〔文化庁監修、2009〕。

(14) 教育や学問を含む広い概念としての文化に関する立法及び行政上の権限を州に持たせ、連邦政府の干渉を認めないこと。

行政的な「社会（福祉）政策（Sozialpolitik）」とは異なり、現代市民社会の自己形成といった草の根民主主義社会への意志が読み取れる点を指摘している。さらに、文化教育や政治教育を通じて「自律した個人の文化的形成」を図り、政治的判断能力と行為能力の向上を通じて既存の社会を「脱構築」し、真に自由で幸福な社会の実現を目指すものが、総合社会政策としての文化政策だとする見解を示している。この見解が示唆するのは、「芸術・文化の社会からの自立性または自己目的性」が、法的な根拠の前提になるという点ではないだろうか。すなわち、社会の側が芸術・文化を単に instruments（道具）として利用することに対し、芸術・文化がそれに従属していだけでは、芸術・文化を媒介とする新たな社会を企図する契機にはなり得ないと考えられるからである。この示唆は、文化政策と社会政策を架橋する新たな方向性を示しているように思われる。近年の社会政策論は、眼前の社会問題に対処するだけでなく、社会問題の根本的な解決策を個人の自律や人々の連帯に求め、市民自らが新たな公共圏と社会をつくっていく意義と必要性を要請している。そうだとすれば、文化政策は、社会政策の目標「国民の福利を向上し、社会的平等の改善を目的とし、政府が個人の幸福追求を支援する」〔武川, 2001〕に連なると考えられるだろう。

（2）社会政策としての文化政策

戦後の文化政策は、民主主義を志向する芸術支援政策として出発し、1960年代以降、福祉国家の枠組みの中で芸術・文化への公的支援が発展した。これは、生活の質と文化政策の関係が深いためである。たとえば、スウェーデンの文化政策の前提は、すべての人が芸術・文化を享受し、その活動に参加することのできる普遍性と包括性の原則であり、文化政策の本質は、創造環境の整備、生活の質やコミュニケーションを通じた個人の自立である〔後藤, 2005〕⁽¹⁵⁾。個人の自立は社会のありように影響を及ぼすことから、文化政策と社会政策の本質は通底すると考えられる。

社会政策研究の場では、ロブソン〔1980〕が、福祉国家の役割をナショナル・ミニマム以下の人々の生活水準の向上だけに限定せず、良好な生活様式を享受している人々の状態の維持や改善を通じて社会全体の福祉を増大するためのものと捉えている。福祉国家の役割には、市民の積極的なニーズに基づく社会サービスの一つとして、芸術の助成、レクリエーション施設の設定や芸術の涵養が含まれるのである。また、福原〔2007〕は、社会的包摂の観点から、自己の尊厳に向けてアイデンティティを確立する重要性を指摘している。そのためには、経済的、社会的、政治的の各次元に文化的次元を加えるのが妥当であるとし、文化の潜在的な可能性に言及している。このように、社会政策の目標達成において芸術・文化を取り入れる考え方は、社会政策研究者の間に既に存在する。

社会的包摂を視野にいれた文化政策を検討するアプローチには、次の3つがみられる。第1は、創

(15) 1996年に議会に提示された法案には、社会的な弱者を含むすべての人々が、文化的な生活や経験に参加でき、創造的な活動に従事できる機会を創出するという目標が含まれる。具体的な例として、①住環境や都市環境の整備を目指して公共建造物の建築費の1%を現代美術の購入に充てる取組み、②労働者や市民の日常的な創造活動が工芸やデザイン産業として発展してきた過程、③デンマークの国民学校（フォルケホイスコーレ）の伝統を汲む学習サークルと呼ばれる生涯教育として、労働組合や年金者組織が自主的にクラスを開講し、それに対して国が予算を拠出する、といったことがある〔後藤, 2005〕。

造都市論⁽¹⁶⁾からのアプローチである。佐々木〔2001〕によると、創造都市とは、「市民の自由な創造活動によって、文化と産業における創造性に富み、革新的で柔軟な都市経済システムを備えた都市であり、グローバルな環境問題やローカルな地域社会の問題に創造的問題解決を行えるような『創造の場』に富んだ都市」である。そして、創造都市の条件として、①自己革新能力、②創造支援インフラストラクチャの充実と機能、③生産と消費のバランス（生活の質）、④都市景観の美しさ、⑤住民参加システム、広域行政を持ちえる狭域自治、⑥財政自主権と政策形成能力をあげている。しかし、この条件をすべて満たすのは容易ではない。現状は、産業振興による都市再生の議論が基軸に置かれ、人々の創造性の向上を通じて芸術・文化産業のほか知識集約産業の振興を図り、経済的な便益の向上を通じた都市の発展が志向されているように思われる。今後は、創造都市論に依拠して社会的便益を向上する方策を深化することが求められている。第2は、福祉国家論からのアプローチである。近年、教育格差の問題が世代間で継承される「親から子への負の連鎖」が問題になっている。例えば、堺市が2006年に実施した調査によると、生活保護世帯で育った子どもが成人後も生活保護受給世帯にとどまるという子どもの貧困の問題が喫緊の課題の一つになっており、この調査を受けて埼玉県は、生活保護世帯の全中学3年生を対象とする教育支援事業（教育訪問、養育相談、大学生の指導による学習教室の開設など）を実施する計画をたてている⁽¹⁷⁾。社会政策があまり取り上げてこなかったこうした問題に対し、再分配政策が重要であることは言うまでもないが、同時に、人々の意欲、自己信頼、自尊心を取り戻し、潜在能力を高め自立を促す考え方が重視されるようになってきている。第3は、マーケティングやマネジメントの各論からのアプローチである。このアプローチでは、顧客満足の向上と顧客開発を重視し、社会的に排除されやすい人々のライフスタイルや経験を重視するプログラムが提供され、時には排除されている人々自身がプログラムを創造したり、他のマーケットと連携する例がみられる。例えば、高齢者を対象とするお出かけプログラムを提供するイギリス文化振興会、10代の若者に5ドルでチケットを販売するニューヨーク市の芸術ハイファイブチケット、様々な民族グループや身体等の障害のある人向けのプログラムを提供するサンフランシスコバレエ団、社会的包摂や社会再生を目指すマンチェスターBBCフィル作曲のスーパーマーケット交響曲（スーパーマーケット内で、楽団員とともに市民がスーパーマーケットの商品を使って演奏する）などの例がある〔ジョアン・シェフ・バーンスタイン、2007〕。社会的に排除されている人々の芸術・文化への効果的なアクセシビリティを確保する上で、マーケティングやマネジメントの手法は有効だと考えられる。

社会的包摂の目的を持つ文化政策を構築し実施する上で、上記の3つのアプローチのいずれも重要だと考えられる。文化政策を他の政策領域や理論と融合または組み合わせることにより、人々の潜在能力、必要、満足を高める点は、どれも共通しているが、創造都市論のアプローチは、地域の再生と産業の振興を通じ、財源を含む文化政策の持続可能性を維持し高める上で重要である。福祉国家論からのアプローチは、社会的に排除されている人々の必要を満たし、自立を図る上で重要で

(16) 創造都市論は、英国のLandry, C., 米国のFlorida, R., 日本の佐々木雅幸らが活発な議論を展開している。

(17) 堺市の抽出調査では、生活保護受給世帯390世帯のうち、過去に生活保護世帯で育った経験がある世帯は25.1%で、母子世帯では40.6%であった。（朝日新聞2007年9月4日、産経新聞2010年8月1日）。

表1 社会的包摂を視野に入れた文化政策の構造

創造都市論	福祉国家論	マーケティングや マネジメントの各論	←短期的な効果を志向 (依拠するアプローチ)
芸術・文化の美や人間の形成・陶冶			←中長期の視点を志向(前提)
文化政策			

出所：筆者作成。

ある。マーケティングやマネジメントの各論からのアプローチは、個々のプログラムを効果的に推進し、人々の満足や具体的な施策効果を高める上で有効だと考えられる。

しかし、文化政策が、上記の3つのアプローチに過度に依拠する場合、経済効果や社会問題の緩和や解消といった芸術・文化以外の短期的な政策効果の達成が最優先されるInstrumentalismに陥る可能性を否定できない。このため、芸術・文化が持つ、美や人間の形成・陶冶といった固有の価値の理解や評価の向上を共通の目標とした上で、各アプローチをバランス良く適用することが望ましい。

この点において留意したいのは、近年、未就業の成年人や子どもの貧困の問題が拡大⁽¹⁸⁾しており[OECD, 2000: 阿部, 2009], その大きな要因となる親から子への負の連鎖を断ち切る抜本的な改革が必要なことである。フランス文化通信省の調査によると、芸術・文化に対する情熱は、両親を中心とする家庭環境から受け継ぐ場合が多く、その情熱を受けるのは14~18歳時点が最も高く、次いで19~23歳, 24~28歳と続く。しかも、その情熱は時間をかけて徐々に受け継がれていくことが明らかになった [Ministère de la Culture et de la Communication, 2004]。この調査結果より、特に子どもや若年層にとって芸術・文化の果たす役割は大きく、次世代を育成する観点から、芸術・文化の固有の価値に着目することが重要だといえる。すなわち、眼前の政策課題に及ぼす効果を追求する前提として、中長期の視点に基づき、芸術・文化の固有の価値を時間をかけて理解し評価できる機会を創出し、さらに次世代に引き継いでいける環境の形成が第一に重視されなければならないと考えられる。

次に、上記の課題を受けて、文化政策のInstrumentalismと芸術・文化の公共性の問題について検討する。

(3) 文化政策のInstrumentalismと芸術・文化の公共性

文化政策のInstrumentalismに関する研究は、財政難、都市衰退や社会問題の深刻化、あるいは芸術・文化を活かした産業振興などを背景にして90年代初頭からみられ、社会的排除/包摂との関わりを扱う研究は2000年以降、活発に行われている。

文化政策のInstrumentalismについて、文化政策を芸術・文化そのものの価値や美を求める目的以

(18) 2000年の日本の相対的貧困率は15.3% (加盟国平均10.2%) で、17歳以下の子どもの貧困率は14.3% (加盟国平均12.1%) となり10年前より2.3%増加した。また、GDPに対する児童手当など家族関係支出規模は0.75%と米国並みで欧州諸国に比べると低率にとどまった [OECD編著, 2000: OECD, 2005]。その後、2004年の相対的貧困率は14.9% (加盟30カ国の平均10.6%) で、メキシコ、トルコ、米国に次いで4番目に高く、2007年は15.7% (子どもの貧困率は14.2%) である。子どもの貧困については、阿部彩 [2009] 「深刻化する子どもの貧困—『最低限』の保障 他国並みに」『日本経済新聞』(経済教室) 2009年1月14日を参照。

表2 芸術・文化の公共性の根拠、個人への影響、アプローチ、焦点

公共性の根拠→	国家威信効果	経済的效果	遺産的效果	教育的効果
個人への影響→	間接的	間接的	間接的	直接的
依拠するアプローチ ／その焦点→	創造都市論／地域の アイデンティティの 向上	創造都市論、マーケティ ングやマネジメント の各論／産業振興	創造都市論／国の文 化財保護政策	マネジメント／創造 力の向上だが、十分 に議論されていない

出所：筆者作成

外に活用する考え方には、研究者によって賛否がある。賛同の立場を示す研究者には、スロスビー (Throsby, D.)、後藤和子、佐々木雅幸などの経済学者が含まれる。彼らの主張は、1990年代以降の文化政策は産業上の動機が確固たる位置を占めたとし [スロスビー, 2002]、再生に成功している都市は、芸術や文化が、創造的な産業の創出だけでなく、教育、医療、福祉といったさまざまな分野と結びつき、あらゆる人々のエンパワーメントやコミュニティの再生に貢献しているというもので、「文化行政から総合政策としての文化政策への転換」が求められると主張する [後藤, 2005]。ただし、こうした主張は、現状はマクロの議論にとどまり、一過性の催しや、創造都市論に基づく産業振興や包括的な都市再生の取組みに着目するケースが中心である。しかも、創造都市論の観点では、文化政策の効果を経済的に評価する意向が強く、経済以外の社会、教育、福祉などの側面での効果測定は十分に行われているとはいえず、その研究手法も発達していないように思われる。

さらに、その前提となる、文化政策の所期の目的として、芸術・文化の外部性（国家威信効果、経済的效果、遺産的效果、教育的効果）が優先される場合も少なくない。これらの外部性は、芸術・文化の公共性の根拠とされるが [Frey, Bruno S./Pommerehne, Werner W., 1989: ウィリアム・J. ボウモル/ウィリアム・G. ボウエン, 1994: Frey, Bruno S., 2000: Heilbrun, J./Gray, Charles M., 1993, 2001]、国家威信、経済的、遺産的の各効果の追求が進む一方、教育的効果を追求する取組みはまだ十分とはいえない。これは、他の3つの効果がマクロの視点からアプローチしやすいのに対し、教育的効果の創出は、ミクロの視点から、個人に及ぼす影響を地道に解明する必要があるためだと考えられる。

このため現状は、文化政策のInstrumentalismに対して否定的な立場をとる研究者が多い [Vestheim, G., 1994: Belfiore, E., 2002: Newman, A and Mclean, F., 2004: West, C and H. F. Smith, C., 2005: Kawashima, N., 2006: Vickery, J., 2007]。たとえば、ヴィッケリー (Vickery, J.) は、ニューレーバー政権 (1997~2007年) 下の「文化主導の再生 (culture-led regeneration)」について、これが首尾一貫した用語ではなく、多様な意味と適用性を持ち、保守レジームの経済的道具主義が、社会的道具主義で補足されてきたとする。そして、文化と創造性は、社会を再構築する手段であるが、一方で、文化の概念を弱体化する犠牲をもたらすとの見解を示している。また、ヴェストハイム (Vestheim, G.) は、文化政策を計画、創造性、結果の3点で考慮すると、過度のInstrumentalismは創造性を損なう危険性があると指摘している [Vestheim, G., 1994]。このほかにも、「芸術・文化の自己目的性のための芸術・文化政策」という考え方に固執するのではないにしても、文化政策が過度にInstrumentalismを進めた結果、持続可能な政策ではなくなり、Instrumentalismの所期の目的を果たした後は「生き残りをかけた政策」あるいは「廃止される政策」になってしまう危険性が

あるとの指摘もある [Belfiore, E., 2002]。

さらに、芸術・文化の現場においても混乱がみられる。たとえば、文化施設や実演団体などの多くでは、社会的包摂が芸術・文化へのアクセスや鑑賞者の開発と同義に理解されていることが少なくない。また、政策効果の点で、政策担当者と実務担当者の間で見解の相違がみられる。英国の文化・メディア・スポーツ省 (DCMS) のPolicy Action Team 10は、芸術・文化が健康、犯罪、雇用、教育の4つの側面で効果があると報告しているが [DCMS, 1999]、実際の現場では教育面での効果しか期待できないといった意見がある。この、短期的な政策効果を求める文化政策の成果至上主義の流れや政策担当者と実務担当者の見解の相違は、公的な支援を受ける芸術・文化組織にとって、組織運営の継続性や活動内容そのもののあり方を左右することになる [Newman, A. and Mclean, F., 2004; Kawashima, N., 2006]。こうした状況は、社会的排除／包摂の概念が十分に成熟し認識されていないことや、社会的包摂の具体的な手法や評価の開発が、芸術・文化組織の実務担当者の裁量や創意工夫に委ねられていることに起因すると考えられる。芸術・文化関係者は、社会的包摂の概念に精通していない場合でも、政策方針に速やかに対応することが求められる。

こうした課題に対峙するためには、たとえ政策の初期の目的がInstrumentalismであったとしても、政策を実施する過程で、人々が芸術・文化における享受能力や芸術・文化活動への参加意欲を向上させ、最終的には、芸術・文化の本質を理解する水準に到達することができるよう、政策を階層化することが重要である。すなわち、芸術・文化を他の政策目的の手段に終始させないため、「芸術・文化のための芸術・文化」と「芸術・文化以外の目的のための芸術・文化」の2つの側面を兼ね備える複線型の文化政策を検討することが求められる。それと同時に、芸術・文化が社会や人々に及ぼす中長期的な影響を、個人レベルで詳細に調査し、その結果を積み上げていく取組みが求められる。また、政策の持続可能性を高める上では、芸術・文化に対する人々の享受能力と創造性を高め、人々が芸術・文化の公共性について中長期の視点から議論できる環境をつくる必要がある。そうでなければ、市民が主体となる芸術・文化の享受環境や創造環境を形成し、文化政策の存立基盤を強固にすることは難しいからである。このため、美や人間の形成・陶冶といった芸術・文化の固有の価値が、美的な経験を通じて人々の内面に及ぼす影響を明らかにし、そうした影響が政策の根拠となる可能性について検討することが必要である。

4 社会的包摂の概念を文化政策に導入する可能性と課題

(1) 芸術・文化が社会に及ぼす影響

社会的包摂の目的を持つ文化政策のプロジェクトは各国で行われている。特に、英国のアーツカウンシルは、多数の成果報告書を発表しており、ウェブサイトで捕捉できるものだけで20以上ある⁽¹⁹⁾。こうしたプロジェクトの特徴は、子どもや若者、失業者、障害者、移民、難民といった社会的包摂の多様な対象者に対し、主に体験型のプログラムが提供されている点である。目標は、芸術・文化分野における職業人として本格的な成功を目指すものから、自己の確立を通じて自立を図る契機と

(19) <http://www.artscouncil.org.uk/browse/?content=publication&subject=10> (最終アクセス日時：2010年3月11日)。

したり就労を視野に入れるものまで様々である。また、いくつかのプログラムでは、世界的な芸術・文化施設が事業に関わり、本物に触れる機会が多数創出されている点も注目される。

しかし、各国のプロジェクトの例で指摘されるのは、芸術・文化が社会に及ぼす影響を測定することの難しさである。90年代半ば以降、芸術文化施設や各プロジェクトのケーススタディーや、関与者に対するインタビューなどのデータの蓄積は進んだものの、芸術・文化の有用性を体系化する取組みは少ない [West, C and H. F. Smith, C., 2005]。その理由は、芸術・文化に関する指標が十分に整備されていない上、取組み自体が短期的なプロジェクト方式であるため、属人的な効果を長期的に評価することが困難なためである。

マタラッソ (Matarasso, F.) は、1995年から1996年にかけて参加型の芸術プロジェクトの社会的な影響に関する大規模な調査を実施し、その報告書には50もの仮説が提示されている。結果では、プラスの影響をもたらしたプロジェクトには、以下のような特徴があることが明らかになった。①明確な目的（創造的な目的と社会的な目的）を有する、②関係者間の協力関係が公平である、③良い計画を有する（計画の実現性、柔軟性、具体性が示され、計画作成段階でプロジェクト参加者が加わる）、④倫理的な原則を有する（目的や原則の公開、危険や失敗に関する情報の認知と処理能力を備える）、⑤卓越性が認められる（芸術的な過程や成果の質、事業実施の効果、他の分野の専門家の反応を重視）、⑥経費と成果のバランスがとれている、⑦目標に対する評価を複合的な基準で行っている [Matarasso, F., 1997]。しかし、この研究には、Merli, P. [2002] やBelfiore, E. [2002] などの批判的な検討がみられる。Merli, P.は、アンケート調査に依拠する調査方法に異議を唱え、芸術・文化活動に参加した各人に対する深層インタビュー調査によって、より具体的な影響を導き出すことが必要だと指摘している。また、Belfiore, E.は、社会的な影響が重視され過ぎており、一部のプロジェクトでは芸術・文化の美的な価値との関係が軽視されていることを指摘している。

その後、英国では文化・メディア・スポーツ省 (DCMS) や健康開発評議会などの政府関係機関及び数名の研究者が同様の目的でケーススタディーを実施しているが、サンプル数が少なく、影響を測定する方法が各様であること、長期的な効果測定が困難であるなど、課題が残っている [Jermyn, H., 2001, 2004]。このため、Belfiore, E and Bennett, O. [2007, 2008] は、古代ギリシャ時代から現代に至る文学、哲学、政治に関する言説に依拠し、芸術・文化が社会に及ぼす影響を、歴史的な視点から検証する試みを続けている。

現状は、社会的包摂の概念を導入した文化政策は各国で発展をみているものの、政策上の効果の測定は他の政策分野との相乗効果の測定に求めざるを得ない状況にある。このため、今後の課題は、実施されたプロジェクト、プログラムの成果検証を、共通の枠組みを構築した上で行うことである。

(2) 文化政策の社会政策的研究に向けて

最後に、福祉国家レジームと文化政策の関係を踏まえた上で、わが国の文化政策に社会的包摂の概念を導入しうる可能性とその場合の課題を検討する必要があるが、それにあたっての分析枠組みの構築を試みる。

エスピン-アンデルセン [2001] は、福祉国家を脱商品化と社会的階層化の各指標で類型化し、保

守主義，社会民主主義，自由主義の3つに分類したが，新川 [2009] は，この3類型に家族主義⁽²⁰⁾を加えて4つの類型を提示し，日本や南欧は家族主義に属するとの考えを示している。各類型と文化政策の特徴を，Woods, R et al. [2004] やCOMPENDIUMのウェブサイト⁽²¹⁾などをもとに概観すると，福祉国家レジームによって文化政策の特徴を明確に分類できるわけではないが，いくつかの相違点を指摘できる。

まず，脱商品化が高い保守主義（独仏など）や社会民主主義（北欧諸国など）の国々についてみると，社会政策の特徴として，保守主義の国々は，職域的に分立した社会保険制度に基づく社会的階層化が高く，こうした社会保険制度によって生み出される歪みを連帯や社会的市場の概念に基づく政策で緩和するという特徴がみられる。また，社会民主主義の国々では，普遍的な制度に基づく個人の自立が重視され，高度な福祉サービスとアクティベーション政策に基づく就業を前提とする施策が行われている。こうした違いはあるものの，いずれのレジームにおいても，芸術・文化が社会において普遍的なもので，すべての人々がアクセスできるuniversality（普遍主義）が重視されている。また，独仏や北欧諸国では，芸術・文化に対して国による一定水準以上の公的支援が行われるとともに，地方分権に基づき，地域の実態と特徴に応じた施策が実施されている。しかし，政策領域全般における芸術・文化の位置づけは，保守主義の国々の方が高いように思われる。こうした点は，独仏などが豊かな芸術文化遺産を生み出した国であることのほか，例えばフランスでは，文化が国力を決める重要な要素であると認識されていることや，1998年に成立した反排除法において文化へのアクセスの必要性が規定されていることからうかがえる。

米英などの自由主義の国々は，文化政策に対する国家や地方政府の関与は小さいか，関与する場合も芸術・文化そのものの価値評価を第三者機関であるアーツカウンシルなどに委ね，施策対象と一定の距離を保っている。また，芸術・文化を産業の一分野と捉え，経済発展の一手段に位置付けている点も特徴である。

日本を含む家族主義の国々は，一般的に文化政策の優先度が低く，芸術・文化へのアクセスは市民社会組織や家族を通じて達成することが期待されている。また，他のレジームに比べると，芸術・文化と社会的包摂を関連付ける取組みは一般的ではなく，教育政策に芸術・文化が取り入れられる傾向がみられる。

上記から，日本の文化政策は，政策としての位置づけが相対的に低いため，中央及び地方政府に加えて，非営利組織・社会的企業及び企業を政策主体として積極的に位置づけていくことが求められる。特に，社会的に排除されている人々は，市民社会組織や家族あるいは教育を通じた芸術・文

(20) 公的社会保障プログラムが家族を基礎単位として設計されていること，企業が擬似家族主義的な関係に基づいて福祉を提供していたこと，国民経済に占める社会保障支出の低さ，労働市場のデュアリズム（中核労働力の精鋭化と周辺労働力の拡大，あるいは女性の雇用機会が周辺的であることや男女の賃金格差が高い二元的な状況）や公私混合福祉などが特徴である [新川, 2009]。

(21) COMPENDIUMは，The European Institute for Comparative Cultural Research (ERICarts) が，ウェブサイトを通じて欧州各国の文化政策の内容や関連情報を公開するプロジェクトの名称である。ERICartsは，ドイツのボンに拠点を置く，欧州文化研究者協会によって設立された非営利の文化研究機関で，欧州各国の文化政策のデータベースの整備と比較研究を行っている (<http://www.culturalpolicies.net/web/index.php>)。

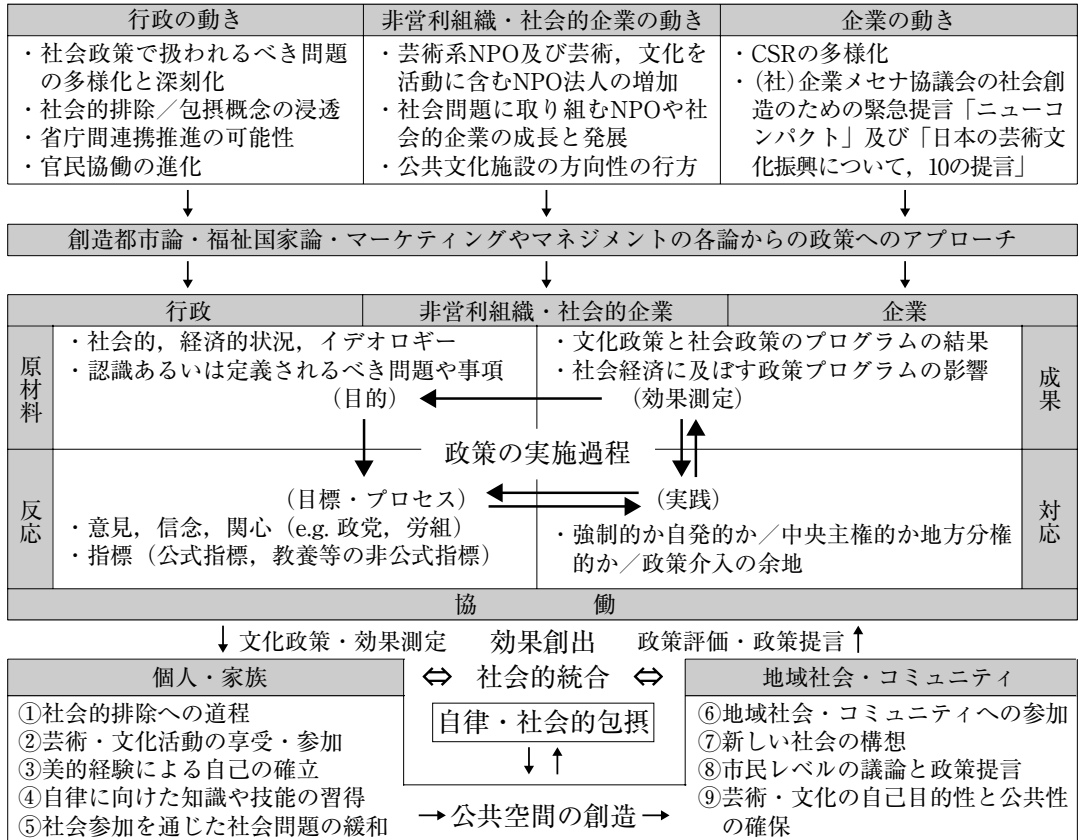
化へのアクセスの達成は困難である。このため、社会的包摂の概念を文化政策に導入する上で、行政の政策形成過程と政策効果の検証において、非営利組織や社会的企業の理念や使命、企業の社会貢献の役割を考慮し、これらの多様な政策主体の協働のあり方を検討した上で、文化政策の新たな基盤を確立し強化することが求められる。その推進力となり得る動向として、芸術系NPOや社会問題に取り組むNPOや社会的企業の増加、公共文化施設における指定管理者制度の導入の進展、CSRの多様化や他の社会貢献分野を組み合わせる複合型メセナの増加などをあげることができる。そして、多様な政策主体の協働を通して、個人・家族レベルから地域社会・コミュニティレベルに及ぶ政策効果の創出を図っていくことがこれからの目的になるだろう。

今後、上記の目的に対し経験的考察を行うことが必要であるが、その分析枠組みの構築に際し、福祉の社会的分業さらには福祉多元主義や福祉の混合経済の概念に依拠し、社会政策の形成と政策効果を評価する考え方を導入することが有効と考えられる。

上記の検討結果を踏まえると、表3の社会的包摂の概念を文化政策に導入する背景と分析の理論的枠組みを示すことができる。

表3に示した分析の枠組みにおいて取り組むべき課題は3つである。第一は、文化政策の主体となる行政、非営利組織・社会的企業、企業のそれぞれの動向について、社会的包摂と関係付けて分析することである。行政については、社会政策で扱われるべき問題の多様化や深刻化といった現状を明らかにし、それに対する対応状況について、文化政策との関わり、省庁及び部局間の連携、あるいは官民協働の視点から分析する必要がある。次に、文化政策に関わりのある非営利組織や社会的企業の現状と課題を明らかにした上で、行政や企業との連携のあり方を検討する必要がある。さらに、企業のメセナ活動の実態と今後の見通しについて、CSR（Corporate Social Responsibility、企業の社会的責任）と社会問題の関わりからの観点から分析する必要がある。第二は、上記で検討した文化政策の各主体の現状と課題を踏まえた上で、創造都市論・福祉国家論・マーケティングやマネジメントの各論に依拠して、目的→目標・プロセス→実践→効果測定という政策実施過程について、各政策主体の協働の観点から検討することである。第三は、政策実施のサイクルを通じて、個人・家族のレベルから地域社会・コミュニティのレベルに至る施策対象における文化政策の効果について、下記の①から⑨に示す視点に基づいて明らかにしていくことである。具体的には、第一段階として、施策実施前の社会的排除に至る道程を踏まえた上で、芸術・文化活動による美的経験が、自己省察、自己表現、他者との対話等の過程を通じて、意欲、自己信頼、自尊心の回復などに発展しうるかどうか分析することである。第二段階として、意欲、自己信頼、自尊心が、自律に向けた幅広い技能や知識の習得に結び付き、さらに、社会的に排除されている人々のエンパワーメントや社会問題の緩和に向けて、地域社会やコミュニティに参加する意識に発展しうるかどうか分析することである。第三段階として、社会的に排除されている人々や地域社会・コミュニティが、新しい社会の構想を自ら描き、市民レベルの議論を通じて政策提言を行い得るかどうか分析することである。第四段階として、芸術・文化が、単に社会問題の解決や緩和の手段にとどまるのではなく、人々や地域社会・コミュニティにとって公共的で持続可能な存在として定着しうるかどうか分析することである。これらの視点は、今後、実態を踏まえて、既存の社会的排除の評価指標、文化指標、文化政策の評価指標を組み合わせ、具体的な効果測定の基準を設定することが課題である。これまで、

表3 社会的包摂の概念を文化政策に導入する背景と分析の理論的枠組み



出所：Jones, C. [1985] 57-77頁，ポール・スピッカー [2001]，福原 [2007] を参照して筆者作成

文化政策の効果測定は、施設等への入場者数や入場料、催事などへの参加者数や経済波及効果などの数値評価が主であった。しかし、社会的包摂の概念を文化政策に導入するに際し、その政策効果の測定は、属的にきめ細かく行われる必要があるとともに、社会問題に対峙する人々や地域社会・コミュニティのエンパワーメントの側面まで含めると、中長期的な視点から行われなければならない。このため、効果測定の方法としては、定性的な調査が主体になるだろう。

(主に個人・家族レベルの効果を測定する視点)

- ①社会的排除への道程
- ②芸術・文化活動の享受・参加
- ③美的経験による自己の確立
- ④自律に向けた知識や技能の習得
- ⑤社会参加を通じた社会問題の緩和

(主に地域社会・コミュニティレベルの効果を測定する視点)

- ⑥地域社会・コミュニティへの参加
- ⑦新しい社会の構想

⑧市民レベルの議論と政策提言

⑨芸術・文化の自己目的性と公共性の確保

社会的包摂の概念を文化政策に導入する上で、芸術・文化の持つ潜在的な力・役割を明らかにするとともに、芸術・文化の公共性を長期的な視点に基づいて検討することが重要である。とりわけ、芸術・文化へのアクセスが困難な人々、すなわち社会的に排除されている人々に及ぼす芸術・文化の影響を明らかにすることによって、芸術・文化の公共性に関するより説得力のある根拠を示すことができるのではないだろうか。その上で、文化政策の理念と実態を照らし合わせ、社会、経済、政治の各側面において芸術・文化の持つ潜在的な力を最大に発揮できるような政策として再構築することが必要である。同時に、新しい社会を構想する上で、芸術・文化は、市民レベルの議論と政策提言を行う契機をもたらす可能性を持っている。しかし、その可能性を実現するためには、芸術・文化の自己目的性と公共性を確保し、社会、経済、政治と一定の距離を保つ政策として確立することが前提になる。

さらに、社会的包摂の概念を文化政策に導入することは、文化政策が従来にも増して社会政策としての公的な使命を帯びるとともに、具体的な政策効果を期待されることにもなる。公的な使命を果たす上で、多様な政策主体の参画を促すとともに、共通した評価軸に基づき、政策の目的、目標・プロセス、実践、効果測定サイクルを多様な視点から監視していくことが重要になる。今後、経験的考察によって、こうした点を明らかにしていきたい。

（あまの・としあき 神戸大学大学院国際文化学研究科博士後期課程）

〔謝辞〕

本稿の執筆にあたり、神戸大学の藤野一夫先生よりご指導及びご助言をいただいた。また『大原社会問題研究所雑誌』の査読審査員及び編集委員会の先生方から、大変有益なご指摘・コメントをいただいた。ここに記して深謝申し上げたい。なお、拙稿に残る不備や誤りについては、全て筆者の責任に帰する。

【参考文献・資料】

（邦語文献・資料）

- 阿部彩 [2007a] 「日本における社会的排除の実態とその要因」『季刊・社会保障研究 特集：社会的排除と社会的包摂—理論と実証—』Vol. 43, No.1, 27-40頁, 国立社会保障・人口問題研究所。
- 阿部彩 [2007b] 「第5章 現代日本の社会的排除の現状」福原宏幸編著『新しい社会政策の課題と挑戦 第1巻 社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社。
- 有馬昌宏 [2008] 「消費支出と行動実態から見た芸術・文化の需要構造」『季刊家計経済研究』No.79, 13-29頁, 家計経済研究所。
- バラ, A. S. / ラペール, F. (福原宏幸・中村健吾監訳) [2005] 『グローバル化と社会的排除—貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂。
- 文化庁 [2007] 「我が国の文化行政（平成19年度）」文化庁長官官房政策課。
- 文化庁監修 [2009] 『文化芸術立国の実現を目指して—文化庁40年史』ぎょうせい。
- ディヴィッド・スロスビー (中谷武雄・後藤和子監訳) [2002] 『文化経済学入門—創造性の探求から都市再生まで』日本経済新聞社。
- エスピン・アンデルセン (岡沢憲美・宮本太郎監訳) [2001] 『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房。
- 藤野一夫 [2009] 「文化教育の再生—現代ドイツ文化政策の焦点」『都市文化政策の課題と芸術文化の

- 役割』(研究ドキュメント2004-2008, 日本学術振興会人文・社会科学振興プロジェクト研究事業)。
福原宏幸編 [2007]『新しい社会政策の課題と挑戦 第1巻 社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社。
- 後藤和子編 [2001]『文化政策学—法・経済・マネジメント』有斐閣。
後藤和子 [2005]『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。
岩田正美 [2008]『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣。
ジョアン・シェフ・バーンスタイン (山本幸子訳) (2007)『芸術の売り方』英治出版。
片山泰輔 [2002]「第5章 文化経済学と文化政策」上野征洋編『文化政策を学ぶ人のために』, 65-78頁, 世界思想社。
河島伸子 [2002]「第21章 イギリスの文化政策」上野征洋編『文化政策を学ぶ人のために』, 272-284頁, 世界思想社。
菊池英明 [2007]「排除されているのは誰か?—「社会生活に関する実態調査」からの検討—」『季刊・社会保障研究 特集:社会的排除と社会的包摂—理論と実証—』Vol. 43, No.1, 4-14頁, 国立社会保障・人口問題研究所。
畔柳千尋 [2006]「東西ドイツ統一後の旧東ドイツにおける「社会文化」活動-ザクセン州の事例を中心に」『アートマネジメント研究』第7号, 42-52頁, アートマネジメント学会。
宮本太郎 [2005]「第3章「第三の道」以後の福祉政治—社会的包摂をめぐる三つの対立軸」山口二郎・宮本太郎・小川有美編『市民社会民主主義への挑戦—ポスト「第三の道」のヨーロッパ政治』, 81-107頁, 日本経済評論社。
中島恵理 [2005]「EU・英国における社会的包摂とソーシャルエコノミー」『大原社会問題研究所雑誌』No. 56, 12-28頁, 法政大学大原社会問題研究所。
中村健吾 [2007]「第2章 社会理論からみた「排除」—フランスにおける議論を中心に」福原宏幸編著『新しい社会政策の課題と挑戦 第1巻 社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社。
日本学術会議社会学委員会経済学委員会合同包摂的社会政策に関する多角的検討分科会 [2009]『提言 経済危機に立ち向かう包摂的社会政策のために』。
OECD編著 [2000]『図表でみる世界の社会問題 OECD社会政策指標』明石書店。
OECD編 (井原辰雄訳) [2005]『世界の社会政策の動向—能動的な社会政策による機会の拡大に向けて OECD社会保障大臣会合報告 (Extending opportunities How active social policy can benefit us all)』明石書店。
OECD編 (高木郁朗監訳, 麻生裕子訳) [2006]『図表でみる世界の社会問題 OECD社会政策指標—貧困・不平等・社会的排除の国際比較』明石書店。
OECD編 (高木郁朗監訳, 麻生裕子訳) [2008]『図表でみる世界の社会問題2 OECD社会政策指標—貧困・不平等・社会的排除の国際比較』明石書店。
大沢真理 [2006]「社会的包摂の系譜と課題・英仏の経験から」『社会政策学会誌』16号, 127-130頁, 法律文化社。
ポール・スピッカー (武川正吾, 上村泰裕, 森川美絵訳) [2001]『社会政策講義—福祉のテーマとアプローチ—』有斐閣。
阪本崇 [2008]「格差社会における文化政策—所得, 教育, 文化の格差—」井口貢編著『入門文化政策—地域の文化を創るといふこと』, 119-131頁, ミネルヴァ書房。
佐々木雅幸 [2001]『創造都市への挑戦—産業と文化の息づく街へ』岩波書店。
セン, A. (鈴木與太郎訳) [1988]『福祉の経済学—財と潜在能力』岩波書店。

- 新川敏光 [2009] 「福祉レジーム分析の可能性」社会政策学会編『社会政策』(社会政策学会誌) 第1巻第2号, 49-63頁, ミネルヴァ書房。
- 武川正吾 [2001] 『福祉社会—社会政策とその考え方』有斐閣。
- 田中拓道 [2006] 「社会契約の再構成—社会的排除とフランス福祉国家の再編」『社会政策学会誌』16号, 77-90頁, 法律文化社。
- 都留民子 [2002] 「フランスの「排除Exclusion」概念—わが国の社会問題に使用することは可能か—」『海外社会保障研究 特集: 社会的排除—概念と各国の動き—』No.141, 3-17頁, 国立社会保障・人口問題研究所。
- W. A. ロブソン (辻清明・星野信也訳) [1980] 『福祉国家と福祉社会』東京大学出版会。
- ウィリアム・J. ボウモル/ウィリアム・G. ボウエン [1994] (池上惇, 渡辺守章監訳) 『舞台芸術—芸術と経済のジレンマ』芸団協出版部。

(外国語文献・資料)

- Barnes, M., 2002, 'Poverty and Social Exclusion in Europe', Edward Elger.
- Barnes, M., 2005, 'Social Exclusion in Great Britain', Ashgate.
- Belfiore, E., 2002, "Art as means of alleviating social exclusion : Does it really work? A critique of instrumental cultural policies and social Impact studies in the UK", *International Journal of Cultural Policy*, 8 (1) : 91-106.
- Belfiore, E and Bennett, O., 2007, "Rethinking the social impacts of the arts", *International Journal of Cultural Policy*, 13 (2) : 135-151.
- Belfiore, E and Bennett, O., 2008, 'The Social Impact of the Arts: An Intellectual History', Palgrave Macmillan.
- Borgonovi, F., 2007, "Lower prices improve diversity in the performing arts : Is this true and does it matter?", *Journal of Social Policy*, 37 (1) : 63-79.
- Byrne, D., 2005, 'Social exclusion', Open University Press.
- COMPENDIUM, 欧州各国の文化政策のデータベース. (<http://www.culturalpolicies.net/web/index.php>)
- Council of the EU, Social Protection Committee., 2001, 'Report on indicators in the field of poverty and social inclusion', Brussels : EU.
- Department for Culture, Media and Sport., 1999. 'Policy Action Team 10 : A report to the Social Exclusion Unit', LONDON, DCMS.
- European Commission., 2006a, 'Social Inclusion in Europe 2006 - Implementation and reports on 2003-2005 National Action plans on Social Inclusion and update reports on 2004-2006 National Action Plans on Social Inclusion'.
- European Commission., 2006b, 'Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006'.
- European Commission., 2007, 'Cultural statistics'.
- Frey, Bruno S. and Pommerehne, Werner W., 1989, 'Muses and markets : explorations in the economics of the arts', Blackwell.
- Frey, Bruno S., 2000, 'Arts & economics : analysis & cultural policy', Springer.
- Gray, C., 2007, "Commodification and instrumentality in cultural policy", *International Journal of Cultural Policy*, 13 (2) : 203-215.
- Heilbrun, J. and Gray, Charles M., 1993, 'The economics of art and culture : an American perspective', Cambridge University Press.

- Heilbrun, J. and Gray, Charles M., 2001, 'The economics of art and culture', Cambridge University Press.
- Jermyn, H., 2001, 'The Arts and Social Exclusion : A Review prepared for the Arts Council of England', Arts Council of England-London.
- Jermyn, H., 2004, 'The art of inclusion', Arts Council of England-London.
- Jones, C., 1985, 'Patterns of Social Policy', London : Tavistock.
- Kawashima, N., 2006, "Audience development and social inclusion in Britain : Tensions, contradictions and paradoxes in policy and their implications for cultural management", *International Journal of Cultural Policy*, 12 (1) : 55-72.
- Matarasso, F., 1997, 'Use or Ornament? The Social Impact of Participation in the Arts', Comedia, Bournes Green, Stroud.
- Matarasso, F., 2003, "'Smoke and Mirrors : A response to Paola Merli's Evaluating the social impact of participation in arts activities", *International Journal of Cultural Policy*, 9 (3) : 337-346.
- Merli, P., 2002, "Evaluating the social impact of participation in arts activities : A critical review of François Matarasso's Use or ornament?", *International Journal of Cultural Policy*, 8 (1) : 107-118.
- Ministère de la Culture et de la Communication., 2004, 'développement culturel No143 : Transmettre une passion culturelle'.
(<http://www.culture.gouv.fr/culture/editions/r-devc/dc143.pdf>)
- Newman, A. and Mclean, F., 2004, "Presumption, Policy and practice : The use of museums and galleries as agents of social inclusion in Great Britain", *International Journal of Cultural Policy*, 10 (2) : 167-181.
- OECD., 2005, 'Society at a Glance : OECD Social Indicators-2005 Edition'.
- OECD., 2007, 'National Accounts of OECD Countries', OECD, Paris.
- OECD., 2008, 'Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries', OECD, Paris.
- Reeves, M., 2002, 'Measuring the economic and social impact of the arts:a review', Arts Council of England-London.
- Room, G., 1999, "Social exclusion,solidarity and the challenge of globalization", *International Journal of Social Welfare*, 8 : 166-174.
- Silver, H., 1994, "Social exclusion and social solidarity : Three paradigms", *International Labour Review*, 133 (5-6) : 531-578.
- Vestheim, G., 1994, "Instrumental cultural policy in Scandinavian countries:A critical historical perspective", *European Journal of Cultural Policy*, 1 : 57-71.
- Vickery, J., 2007, 'The Emergence of Culture-led Regeneration: A policy concept and its discontents', CCPS Research Papers No.9 (Centre for Cultural Policy Studies/University of Warwick).
- West, C. and H. F. Smith, C., 2005, "We are not a government poodle : Museums and social inclusion under New Labour", *International Journal of Cultural Policy*, 11 (3) : 275-288.
- Woods, R. et al., 2004, 'A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify cultural policies and programmes that contribute to preventing and reducing poverty and social exclusion' European Commission.