

專文八：評析

評析人：王新衡（輔仁大學博物館學研究所 助理教授）

日期：2015/10/30

日本文化政策

文化政策與預算分配

日本文化廳隸屬於文部科學省(相當於我國教育部)之下，為日本主要文化行政中央部會。文化廳長官之下有次長，其次分為「長官官房」、「文化部」、「文化財部」等三大部門，隸屬於文化廳長官的組織有「日本藝術院」、「審議會」、「獨立行政法人」。從三大部門來看，長官官房管理政策預算擬定、宣傳與地方連結、出版與著作權、國際交流等;文化部則著眼於藝術文化、國語推動、宗教文化發展;文化財部則是以文化財鑑定保存與國際協力、美術館與歷史博物館、古墳、紀念物、世界遺產等業務為主。審議會則以前述三大部門設立分科會，獨立行政人主要是國立美術館、國立文化財機構、傳統表演藝術等「國立」等級的博物館與表演廳。文化廳的三大主軸為藝術文化、出版業務、國語發展、文化資產，2015為止三大部門僅有 233 位職員負責全國的文化行政業務。

最近十餘年文化廳的總預算約為 1 兆日圓，2015 年度總預算中，文化財保存佔約 44%、國立文化設施整備佔約 32%、藝術文化振興佔約 22%。歷年來投入最多經費仍是以文化資產的修護為主，其次則是國立博物館與美術館的整備等硬體設施建設。另外，地方層級的文化設施建設費用則是逐年減少，市町村地方政府藝術文化費用從約 20 年前泡沫經濟時期，每年總計近 1 兆日圓減少至現今約三千多億日圓。除了經濟影響地方文化藝術預算外，高齡少子化的稅收短少、日常管理人力與使用率不足等皆是重要因素，也形成目前由中央主導式文化政策與資

源下放的現況。

文化藝術立國與東京奧運的文化對策

日本政府對於文化廳最大職責即「文化藝術立國」政策，期望振興文化藝術資源並鏈結未來願景，創造國人參與文化藝術的鑑賞、體驗與創作機會、文化藝術產業提升經濟發展、藉由文化藝術促進東日本大地震災後復興。2020年東京將舉辦奧運，前述主要政策皆定有2020年量化指標，對日本文化藝術自豪的國民成長至6成、文化環境滿意度達6成、國民的文化藝術事業之捐款倍增至2成、從事文化藝術國民數倍增至4成、國際觀光客達2000萬人。由此可知，日本政府企圖藉由舉辦奧運會，將自身的藝術文化發展傳達至世界。

奧運舉辦國不僅籌備運動競技，還需要舉辦藝術展示與活動，特別是2012年的倫敦奧運籌辦前四年總計舉辦約18萬件文化活動，約有4萬位藝術家參與大規模藝術展演。因此文化藝術立國政策計畫藉由奧運會向世界宣揚日本的文化資產、民俗傳統，進而促進文化藝術永續發展的社會環境。因此文化廳設立了「文化力」計畫，從國家整體門面到地方民間的偕同合作，藉以達成藝術立國之目標。文化力政策的量化指標為：文化活動數20萬件、參與藝術家5萬人、參加民眾5千萬人，希望藉著奧運籌辦營造良善的文化藝術環境。

公民文化參與平權與創意文化都市

文化廳長年支持市民文化祭舉辦，並藉此提升民眾參與多元文化活動、促進新文化創意發展。甚至從小扎根，從全國高中總和文化祭，讓青少年喜愛並充實自身的藝術文化涵養，並且透過良善的競賽過程，讓各地文化藉此理解與相互交流。此外，為達成地方社會的文化活力，文化廳於2003年起執行「文化力」計

劃，期待透過文化發展為平台促使人與人連結，進而提升觀光與經濟活動。目前已有 4 項地方別、4 項主題別總計 8 項文化力計畫持續執行，如「關西元氣文化圈」、「丸之內元氣文化計畫」、「九州沖繩文化力計畫」、「霞關文化力計畫」、「文資修復現場文化力計畫」、「市民文化力計畫」、「考古挖掘現場文化力計畫」、「大學文化力計畫」等。

近年來，日本文化廳致力於良善景觀保存與傳統文化環境再生，同時藉由民眾創造力的提升，結合產業發展促進地方活化。更積極於以文化藝術為涵養推動地方發展，於 2007 年起設置「文化藝術創意城市」計畫，以地方公共團體主要參與對象，進行資訊蒐集與提供、人才培訓等，建構創意城市網絡平台。2013 年支援日本創意城市網絡，並在文化廳設置文化藝術創造都市振興室，持續推動文化創意城市的經營。可知從多元與創意文化促進地方再生，已是日本文化廳連結在地文化脈絡、城鄉再生的手段，也直接促使地域文化傳承與發展。

文化財保存活用與地域文化復興

日本十分重視區域型文化資產保存活用，長年以社區營造促使民眾參與各地文化資產保存工作，藉由文資保存驅動地方活化。2015 年文化廳提出「文化財綜合活用戰略計畫」，藉由資訊發信、教育普及、公開活用等手段，促使有形文資妥善保存。除了有形、無形文化財、民俗文化財、文化景觀...以外，2015 年文化廳還設立「日本遺產」認定制度，期望透過地方面狀的文化財群體詮釋地方史，藉由文化資產敘事性提升在地保存文資的理解與強化共識，也讓地域的自明性得以彰顯。日本遺產包含了地方有形與無形文資，也融合住民生活民俗與文化，並不強調文資指定的法律地位，而是以營造歷史文化環境的良善性為目標。2015 年即透過委員會通過 18 處日本遺產認定，以跨域整合方式讓每處遺產皆設定有故事主題，例如京都府的「日本茶 800 年歷史散步」、太宰府的「古代日本的西

方首都—東亞交流據點」。在此之前，世界遺產暫定名單(如同我國世界遺產潛力點)也曾受到日本遺產的先期制度支援得以獲得世界遺產登錄，但是以今年 18 處日本遺產指定的內涵而言，已將世界遺產暫定名單排除，獨立成為講述日本歷史文化的遺產群系統化選定。未來勢必將有更多歷史文化地區極力爭取日本指定，區域型文化資產的地方敘事特徵將可妥善應用於地方觀光發展與經濟活絡。此外，文化廳對於建築類文資的周邊環境整備亦不遺餘力，不僅修護各類文化資產，文資活用與地方發展面向，也積極從事說明牌、照明、洗手間等服務性設施整備。以及為從事教育普及與文化觀光等，活用空屋與廢棄學校作為文化活動空間，創造文資的體驗學習平台。

東日本大地震文化財保護

2011 年發生的 311 東日本大震災，為數眾多的文化資產受到毀損。文化廳地震發生後立即從事傳統建築損壞判定與緊急加固、考古遺址保護，兼顧災後復興與文化資產保存下，文化廳扮演中央與地方政府的橋樑。特別避免因傳統建築受到損壞而任意拆除，或建物受到破壞後避免重要文物被廢棄或遺失。因此文化廳成立「東北地方太平洋沖地震受災文化財救援事業」，進行文化財整體性緊急保存。

此外，2012 年起為了讓博物館受災的文物獲得妥善的修護、典藏與數位化等，而進行「受災博物館再興事業」，進行文物的除汙、脫鹽等保護。傳統建築部分則與建築學會與協會的合作下成立「東日本大震災受災文化財建造物復舊支援事業」即俗稱的「文化財醫生派遣事業」，總計約 600 人派遣至 11 縣 217 市町村，約調查了約 4500 棟傳統建築。對於被海嘯所破壞的考古遺址，文化廳也支援岩手縣、宮城縣、福島縣，兼顧災後重建與考古遺址保存，並導入「東日本大震災復興交付金」提供必要資金以減低地方政府財政負擔與提升效率化。2013

年文化財部設立「文化財災害對策委員會」，持續有效掌握因東日本大地震受損文化財，為長期維持並促進文化財日常防災體制，2014年成立「文化財防災網絡推進事業」，強化災區文資保存與社區營造的執行。

台灣的反思 I—以歷史環境保存為例

日本的文化政策面經常以十年以上的中長期計畫為主，反觀我國的文化政策常因政治取向而炒短線，切割地方脈絡輕視永續發展。從歷史文化環境營造為例，古蹟、歷史建築與聚落保存面向，常無視於遺產間的關係，個別性的再利用也無法從中敘說價值真實性。未來應參考日本文化政策中對於文化財的總盤點，以敘事性特徵串聯區域內各處遺產，結合自然環境與無形文資，從社區營造的方式促使歷史環境品質得以改善。以日本的「重要傳統建造物群保存地區(相當於我國重要聚落)」為例，自1975年起逐年選定，至今年已達109處，共計約3737公頃、約22000傳統建築受到保存。是妥善結合建築類文資、無形文資、自然環境、住民生活文化的聚落保存制度，以活用文化資產為目標達成區域文資保存，進而與都市計畫、景觀計畫等政策鏈結，提升生活環境品質。台灣雖然也以類似手法進行，但缺乏資源整合與政策一貫性，並且欠缺以人本角度探討文化資產背後的故事脈絡，讓文資不容易理解、不有趣也無法吸引人。目前，許多藝文政策與文化活動紛紛結合歷史空間活用，未來若能參考日本文化藝術立國政策與地域文化復興相互結合手法，修正為符合台灣民情的執行方法，或許將可達成以歷史環境保存帶動藝文政策發展的願景。

台灣的反思 II—文化參與權與地方活化

在台灣常缺乏文化治理的政策面向，更需要強化民眾參與文化政策擬定。以各縣市政府文化資產審議委員會為例，長年為人詬病黑箱作業與委員專業素質等

問題，市民參與機制與相關團體的介入機制也十分薄弱。直到 2015 年 10 月台北市政府起了先例，文化資產審議委員會最後決策會議開放旁聽，企圖讓市民理解審議的過程。在日本，文化資產保存經常是最底層社區所開啟，現今許多登錄為世界遺產的場域，皆靠著多年來社區的力量才能確實保存。台灣的文資審議是否能更公開討論，達到文化資產審議完全透明、開放，關心文資保存的民間團體協作平台建構等議題，確實還有頗長的路要走。

文化治理與地方發展常是一體兩面，不宜一刀兩斷將兩者脈絡切割，在日本文化政策面上，明確可看到不僅著眼於藝文發展與文資保存，更希望藉由執行的過程提升國人的文化素養與生活品質。例如藉由藝術文化活動，活化高齡少子化的區域，或是與都市計畫連動以達成藝術文化理念帶領都市政策執行。此外，日本的文化政策與大型節慶活動、國際賽事、既定藝術節等充分合作，藉由異業結合與跨區域整合讓文化治理有明確的中長程計畫目標。近年最重要政策即以 2020 東京奧運會為目標，訂定多項超越以往舉辦國的文化活動數量與規模，成為日本文化政策主要近程計畫。又例如在橫濱，利用臨港地區的近代化遺產群活用為文化展演館舍，同時鏈結新城鎮與歷史街區，兼顧都市開發與歷史文化保存。這都是藉由「橫濱市文化藝術創意都市政策」，結合「文化藝術振興」與「創意城市政策」所達成加乘效果。台灣未來應更加重視藉由文化藝術豐富市民日常生活，從心靈調養到都市發展、從幼童階段到高齡世代都要重視。喚回城鄉中藝術家與市民的文化創意與藝文創生力量，才能逐步讓市民參與藝文發展的目標達成。