

## 論文

## ドイツの公共文化政策に見る国家と文化の接近

—首相府文化国務大臣の設置と基本法改正をめぐる議論を中心として

Kulturpolitik auf Bundesebene seit 1998

— „Kulturstaat“ oder „Staatsziel Kultur“?

秋野有紀

## はじめに

今日のドイツ連邦共和国（以下、ドイツと記す）で、国家と文化との関係はどのように捉えられているのだろうか。国家と文化との距離は、公的文化振興のあり方に顕著に表われる。そのため、両者の関係を捉えるひとつの手掛かりとして、近年大きな議論となっている公的文化振興をめぐる二つの論点に着目したい。

第一は連邦文化政策（Bundeskulturpolitik）をめぐる議論である。戦後西ドイツは周知のように、ナチ時代に芸術文化を侵害したことを反省し、国内の芸術文化振興に中央政府が関与することを厳しく制限してきた。しかし1998年にはその方針が転換され、連邦文化政策が公式に開始されている。第二は、芸術文化振興をめぐるドイツ連邦共和国基本法（実質上、ドイツの憲法に相当する国家の最高法規である。以下、ボン基本法と記す。）改正の議論である。1998年に文化とメディアを所掌する国家レヴェルのポストがシュレーダー首相直轄のものとして連邦首相府に設けられると、時を同じくして連邦議会には文化諮問委員会が設置されている。そこでは連邦政府のみならず、州・自治体も含めたドイツの公的文化政策構造の見直しがはかられた。この諮問委員会は2007年に『最終報告書』<sup>(1)</sup>を提出し、国家（ここでの「国家」の意味内容は、第2章第3節で論ずる）による文化振興の明文化を求め、ボン基本法の改正を勧告している。

近年のこうした一連の動きを国家と文化との関係を主題化した議論と捉えるならば、今日のドイツは、芸術文化への国家の積極的関与を容認し、国家と文化との距離を接近させる方向に向かっていると理解することができるのだろうか。

連邦文化政策についてはその正当性をめぐり様々な議論が展開されてきたが、ひとたび政策に着手されると、議論はおよそ3年で急速に収束した。その理由に着目した数少ない先行研究としてレーバー（F. Leber）の研究がある<sup>(2)</sup>。レーバー

(1) Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, „Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“, (Drucksache 16/7000), 11. 12. 2007. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/070/1607000.pdf> (2018年1月28日閲覧)

(2) Fabian Leber, *Kulturpolitik aus dem Kanzleramt. Die Kulturpolitik der Regierung Schröder 1998–2002*, Marburg, 2010.

は、2002年にはハレ・アン・デア・ザーレに連邦文化基金 (Stiftung des Bundes) が設置されていることにも触れ、文化政策ほど、シュレーダー政権期に大きな構造の変化を遂げた政策領域はなかったと述べている<sup>(3)</sup>。けれどもこうした方向転換には、再統一後の文化をめぐる国家的課題の顕在化<sup>(4)</sup>と州の財政難、そして欧州統合やグローバル化の深化に伴う国家的窓口の必要性などの複合的な背景もあった。そのためにこの時は州も原理原則ではなく現実の政治を優先し、連邦文化政策の正統性や法的根拠については十分な議論を尽くしたとは言い難いまま、連邦の政治的実践が先行していったのである<sup>(5)</sup>。こうしたレーバーの考察は、連邦文化政策が開始されていく過程を知るには貴重な資料ではあるものの、2002年までに限定されており、その後の議論を十分にくみ取れてはいない。また日本においてはドイツが例外的に国家レベルの文化政策を行うことのできる対外文化政策については、国際政治の視点から川村陶子の一連の研究がその理念と構造を明らかにしてきたが<sup>(6)</sup>、文化政策学として連邦政府の国内施策に着目したものとしては、西ドイツ時代に誕生した「芸術家社会保険」の構造を明らかにした小林真理の先行研究に限定されており<sup>(7)</sup>、1998年に連邦政府が芸術文化振興に公式に関与する方向に転換し、その後基本法の改正をも視野に入れた議論がなされていく点に着目した研究は、現在のところほぼ皆無である<sup>(8)</sup>。

(3) Ebenda, S. 8-9.

(4) 東西統一に伴い、旧東ドイツの文化遺産の維持管理をどの政治レベルで行うかという課題が浮上した。またナチ時代と旧東ドイツ時代に中央政府による人権侵害が相次いだが、そうした過去の克服 (想起の文化) は、州のみならず全ドイツ的な対応が求められる連邦政府の課題であると考えられた。

(5) Ebenda, S. 47-62; 68-75; 77-90. 実際には様々な議論は確かなにされたのだが、それらはいずれも連邦文化政策の正当性や根拠を提示する性質ものではなく、どのように考えれば問題が生じないか、あるいは既存の制度や法をどのように解釈しうるかという次元に留まっていた。そのため、連邦文化政策が開始されてからも事あるごとに各州からの反発を招くこととなる。

(6) 川村陶子「国際文化交流政策における『自由』と『パートナーシップ』—1970年代西独の事例」『文化政策研究』第7号 (2014年), 27-40頁; 川村陶子「西ドイツ対外文化政策におけるダーレンドルフ改革の挫折—国際関係における文化のポリティクス」『成蹊大学文学部紀要』第48号 (2013年), 241-267頁などを参照されたい。

(7) 小林真理『文化権の確立に向けて—文化振興法の国際比較と日本の現実』(勁草書房, 2004年), 132-155頁。

(8) 旧西ドイツで文化政策は地方割拠的に担われ、国政ではなく州や自治体が推進してきた施策が、戦後の社会基盤を形成してきた。とりわけ68年を頂点とする学生運動の精神を文化活動にとりこんだ「社会文化運動 (soziokulturelle Bewegung)」と「社会文化 (Soziokultur)」は、地域住民の文化自治を通じて、戦後西ドイツ社会の民主化に大きく貢献をした。「社会文化」に関しては、谷和明の一連の研究が参考になる。近年の包括的な論考としては、谷和明「ドイツにおける〈新しい文化政策〉と社会文化運動の生成と展開—大衆の文化生活への参加と寄与の促進」藤野一夫/秋野有紀/マティアス・テオドア・フォー

以下では、第一章で、先行研究を手掛かりに連邦文化政策が1998年に開始された背景を概観しつつ、政策へのこの着手は、国家と文化の関係においてどのように位置づけうるかを考察する。第二章では、いまだ研究が不十分な論点である基本法改正の議論をとりあげ、文化諮問委員会の勧告を分析する。第三章では、この勧告以前に文化をめぐるなされた基本法改正議論の過程を見ることで、ドイツが今日、国家と文化の関係をどのように規定しようとしているのかを示したい。

## 1 連邦文化政策—シュレーダーの連邦文化政策への着手とその背景

### (1) 連邦文化政策の現状

戦後西ドイツでは、ナチ時代の反省から、国内の芸術文化振興への連邦政府による積極的な関与は控えられてきた<sup>(9)</sup>。連邦レヴェルでの国内文化政策が公式に開始されるのは再統一後のベルリンへの行政首都移転が目前となった1998年である<sup>(10)</sup>。この時以来、文化とメディアを所掌する国政レヴェルのポストは一貫して連邦首相府に置かれている。

このポストはドイツ語では *Beauftragte/r der Bundesregierung für Kultur und Medien* (以下、略称としての *BKM* を使用する) と言い、日本の行政文書では慣例として「連邦文化メディア庁」と訳されている。しかし、この名称は第一義的に

クト(編)『地域主権の国ドイツの文化政策—人格の自由な発展と地方創生のために』(美学出版, 2017年), 171-191頁を参照されたい。

- (9) ドイツでは文化領域に対する立法権は、州の専管事項とみなされる(州の文化高権 [Kulturhoheit der Länder])。文化活動の実施主体は基本的に住民であり、住民の自助努力では不十分な場合には住民の生活レヴェルに最も近い基礎的自治体がこれを補完する。それでも不十分な場合に限り、州がこれを補完する(補完性の原則 [Subsidiaritätsprinzip])。現在のボン基本法には、連邦政府による芸術文化振興の根拠となる法規は見いだせない。というのも第70条第1項は「諸州は、この基本法が連邦に立法権限を与えていない限りで、立法権を有する」とするが、第73条「連邦の専属的立法分野」に文化に関する事項は含まれていないためである(ここに「外務」が含まれるために、対外文化政策は文化政策の中でも例外的に連邦の管轄となる)。ドイツのこのような地方割拠型の文化政策は「文化連邦主義 (Kulturföderalismus)」と呼ばれる。Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Kultur, Medien und Sport), „Kulturpolitik. Formen und Bereiche der Bundeskulturpolitik im föderalen Staat (WD10-3000-034/15)“, Ausarbeitung vom 17. 4. 2015. <https://www.bundestag.de/blob/410170/5115fad0100de95a930f7ee8d328b620/wd-10-034-15-pdf-data.pdf> (2018年1月28日閲覧)
- (10) ドイツは現在、行政に関しては分都構造を敷いている。2016年8月に連邦首相特命文化メディア担当官の広報担当に聞き取りを行ったところによれば、再統一後に設けられたにもかかわらず、連邦文化政策を実施する役所も他省同様に連邦都市ボンと連邦首都ベルリンの双方に支所を置き、主要実務はボンが担っているという。分都構造については、原田久「首都機能移転の行政学—分都体制のアドミニストレーション」熊本県立大学総合管理学会編『新千年紀のパラダイム—アドミニストレーション：熊本県立大学総合管理学会創立10周年記念論文集』(下巻, 九州大学出版会, 2004年)が詳しい。

は組織ではなくその業務を所掌する担当者を指す。BKM をあえて訳すとすれば「連邦首相特命担当官 (文化メディア)」とでもなるだろうが、国務大臣級の職位であることを明示するために、「文化国務大臣 (Kulturstaatsminister)」という通称がしばしば用いられる<sup>(11)</sup>。BKM は、連邦政府によって選任され、内閣での議決権は持たない。「ドイツ文化メディア省」のような自身の本省は持っておらず、連邦議会文化メディア委員会の監督の下、首相府に割り当てられた文化メディア政策の予算を議会が決めた配分に則って執行する<sup>(12)</sup>。このBKM が実施する一連の施策が、連邦文化政策と呼ばれる。

文化政策の文脈において「文化」は、1982年のユネスコの文化政策に関する世界大会 (メキシコシティ) において国際的に定義がなされ、現在のドイツもこの定義を踏襲している。すなわち、文化とは社会あるいは社会集団の精神的・物質的・知的・感情的特性の組み合わせであり、芸術・文学に加えて生活様式・共生の仕方・価値体系・伝統・信念を含むという理解である<sup>(13)</sup>。

## (2) BKM 設置の背景

ドイツでは1998年10月に、中道右派キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟 (CDU/CSU) から、中道左派社会民主党 (SPD) と同盟90/緑の党の連立へと、16年ぶりに国政の政権交代をしている。このときの選挙戦でシュレーダー (SPD) が「文化国務大臣 (Kulturstaatsminister)」を設置することを予告し、11月10日に赤緑政権によって初代BKM として、民間人のミヒャエル・ナウマン<sup>(14)</sup> が選ば

(11) 1972年以降、西ドイツでは首相府と外務省の政務次官 (parlamentarischer Staatssekretär) には国務大臣 (Staatsminister) の呼称を与えてきた。ここには、この役職が国内政治秩序で最上位の職位であることを国際政治の舞台でも示す意図がある。Vgl. Leber, *Kulturpolitik aus dem Kanzleramt. Die Kulturpolitik der Regierung Schröder 1998–2002*, S. 85.

(12) Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: *Im Bund mit der Kultur. Kultur- und Medienpolitik der Bundesregierung*, Berlin, Aug. 2016, S. 5. また2016年8月にBKMの広報担当に聞き取りを行った。

(13) Deutscher Bundestag, „Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“, Bonn, 2008, S. 47. なお本稿では文化芸術振興を中心とした文化政策に焦点を絞る。

(14) ナウマンはツァイト誌の創刊編集者の一人で、ローヴォルト出版社でも10年間で売上を倍にし、後にノーベル文学賞を受賞する作家を複数発掘したとことで知られていた。シュレーダーは、コール時代の密室政治 (後述) からの転換のシンボルとなる連邦文化政策の担い手を探しており、ユルゲン・フリム、アーヌルフ・コンラディ、マンフレート・ピッシンガーに、適切な民間人の推薦を依頼した。権力に屈しない知識人として知名度がありながら政治に携わる人物が理想とされ、アンドレ・マルロー、ヴァーツラフ・ハヴェル、ホルヘ・センプルンに続くようなドイツの知識人が求められた。ナウマンは、保守層の好む「教養市民層的なハピトゥス」を持ちながらも、「68年世代」を自称し、左派からの支持も高かった。Vgl. Leber, *Kulturpolitik aus dem Kanzleramt. Die Kulturpolitik der Regierung Schröder 1998–2002*, S. 73–75; Edgar Wolfrum, *Rot-Grün an der Macht Deutschland 1998–2005*, München, 2013, S. 586–587.

れている。彼の位置づけがその際、「Bundeskulturminister (連邦文化大臣)」ではなく、国務大臣級の「der Beauftragte (特命担当官)」となった背景には<sup>(15)</sup>、ドイツにおいて芸術文化への優先権は自らにあると理解している州政府の反発を避ける意図もあった<sup>(16)</sup>。

連邦文化政策への着手は、総論としては、ドイツ政治の構造改革上の文脈上にあった。分権構造は、中央政府の暴走への防波堤ではあるものの、州の代表が連邦参議院を通じて州の意向を国政に反映させる「協調的連邦主義」は、連邦政府与党と連邦参議院多数党との勢力構造が異なる場合には「ねじれ」状態を生み出す<sup>(17)</sup>。シュレーダーはこうした構造を経済的停滞と迅速な政治的意思決定の障害と見なしていた。

文化政策の各論としては、再統一から十年を経て、東西格差の是正や1999年の首都移転、欧州統合の深化に伴う国家レヴェルでの一本化した対応が急務となっていた<sup>(18)</sup>。けれども文化政策の領域では基本的に立法権は州が持ち、例外は連邦の専属立法分野のみである<sup>(19)</sup>。そのため立法過程で連邦参議院の同意を必要とする同意法律 (Zustimmungsgesetz) のような連邦法をめぐる一般国政上の問題はさ

(15) ナウマンは、連邦議会の構成員ではないため「連邦大臣」にはなれないのだが、彼のポストを連邦議会、連邦政府いずれの委任官にするかについて、シュレーダーは事前に深く考えてはいなかった。与党や首相の意図を反映させやすいことから首相直轄となったものの、民間人であったために彼一人のための特則が整えられ、その発効を待っての就任となった。Vgl. Ebenda, S. 587; Klemens H. Schrenk, Markus Soldner (Hrsg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden, 2010, S. 240-241.

(16) それでも略称がBKMとなるこの役職名は、連邦政府が徐々に権限を拡大し、いずれこのポストが「Bundeskulturminister」になったとしても略称を変える必要がないよう、連邦政府が狡猾に策略を練ったとの邪推は止むことがなかった。Vgl. Leber, *Kulturpolitik aus dem Kanzleramt. Die Kulturpolitik der Regierung Schröder 1998-2002*, S. 9.

(17) 再統一後、野党であるSPDが連邦参議院で多数を占めるようになると、参議院と連邦議会の「ねじれ」が生まれ、コール政権は政策展開のための立法に合意を見出すことが難しくなった。有権者は遅々として進まない改革と長期政権による停滞感に苛立ち、そのことが1998年の政権交代の一因となったと言われる。しかしSPDの政権復帰後の1999年には、ヘッセン州での政権交代を機に連邦参議院で与党が過半数を失い、シュレーダー自身が「ねじれ」に苦しむこととなる。森井裕一『現代ドイツの外交と政治』(信山社, 2008年), 130, 142頁; 妹尾哲志「社会民主党」西田慎/近藤正基(編)『現代ドイツ政治 統一後の20年』(ミネルヴァ書房, 2014年), 61, 67頁を参照。

(18) しかし時代の変化を理由に、政治が法で定めた原則に優位するというのは、ナチ時代に法の支配を超えた権力を国家に集中させたエルンスト・フォルトストホフの1930年代の行政理論「生存配慮 (Daseinsvorsorge)」を思い起こさせる。法に基づかない連邦文化政策の拡大を考える際には、この点を批判的に捉える必要がある。

(19) 具体的には、基本法第73条第1項第1号の「外交事務」に当たる対外文化政策、第9号の「著作権」「出版権」(文化産業に関連する映画振興や芸術税制も含む)、第74条第1項第12号「社会保険」に当たる芸術家社会保障がある。

ほど大きくはなかった。それでも教育と文化政策の分野では、州文相常設会議 (Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland) がドイツ全体の政策の方向付けに絶大な力を持つ。また「州の文化高権」が基本であるために、芸術文化関連の財政支援を行うだけでも、原則として連邦政府には厳しい制約が付くことが稀ではなかった<sup>(20)</sup>。

### (3) 原則と政治的実践の乖離

こうした制約があることから先代のコールは、首相時代に実質的には文化政策と見なしうる施策を「首相独断の案件 (Chefsache)」<sup>(21)</sup> として行ってきた。彼はこの表現を好み、例えば1982年には政府声明でボンに「歴史の家」建設を<sup>(22)</sup>、1987年には750周年記念としてベルリンに歴史博物館を「プレゼント」したいと述べている。またドイツ再統一の際に「統一条約」第35条には、旧東ドイツの文化資源を損なわないよう、連邦政府が暫定的に個々の地域の文化政策と共同で財政支援を行うことが明記されるのだが、この文言は、旧東ドイツ文化省と旧西ドイツ首相府で話し合われ、「文化高権」を持つはずの旧西ドイツの州政府はその交渉過程に関与していない。こうしてコール時代には、以上の点を主なものとして既成事実が先行し、連邦の文化政策が実質的には開始されてしまっていたのである。

このような状況の中で旧西ドイツ内務省には記念碑や文化財の保護・維持を行う課が置かれてきたものの、再統一時に旧東ドイツの文化遺産の継承・維持は首相府管轄となる。このことは文化財に関する国政の意思決定を二分させ、混乱を招いた。さらには欧州統合が進むにつれ、書籍価格や著作権などの文化産業に関わる交渉は第73条第1項第9号により連邦で対処しえたものの、1985年以降「欧州文化首都」の選定を誰が行うのかという問題が毎年浮上する<sup>(23)</sup>。

議会の議論を殆ど経ない非公式の首相文化政策が存在し、国政の意思決定も分裂気味で、欧州統合への対応も追いついていない。このような混乱にシュレーダーが勝機を見出すのは難しいことではなかった。選挙戦で連邦が公式に文化政

(20) Heinz Laufer / Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, 1998: 2006, Wiesbaden, S. 258-260. 連邦はパイロイト音楽祭やプロイセン文化財財団に共同財政支援を行ってきたが、方針決定権が州にある、あるいは全州が、自分たちの主導権のもとで連邦と「協調的連邦主義」をとっていると解釈している分野ならば、連邦政府の関与は介入とみなされることはない。

(21) Leber, *Kulturpolitik aus dem Kanzleramt. Die Kulturpolitik der Regierung Schröder 1998-2002*, S. 64.

(22) 実際にはすでに1980年にSPD/FDP連立のシュミット政権下でも、「本物の首都としての地位を表象する建造物」が構想され、ボンに「精神文化的中心地 (センター)」を建造するために文化政策の構造転換 (連邦政府の政策への着手) が求められていた。Vgl. Ebenda, S. 63.

(23) Vgl. Ebenda, S. 72.

策を行うことを宣言し、顔の見える文化担当者を置き、既成事実には制度を迫いつかせる。そしてガラス張りの開かれた議論を議会で行うことで、コールの密室政治と一線を画す改革の姿勢を明示すればよい、と。

党派を超えてほぼすべての州文相と州首相は、連邦文化政策は「州の文化高権」への介入であると非難した。1999年に首都が移転し、国政によってパリのような文化の中心地がベルリンに生み落とされ、州はその残滓のみを支援する状態となるならば、芸術文化の中央集権化が進むと恐れたのである<sup>(24)</sup>。

しかし新政権が「連立協定」<sup>(25)</sup>で示したのは、政治と文化の開かれた新しい関係の構築であり、着手する領域も先の問題点に限られた。すなわち、旧東ドイツと新首都の記念碑やミュージアムを主とする文化遺産支援と、連邦各省から集約的にBKMに移管させた元々連邦に管轄のある芸術税制、著作権、映画振興（文化産業）、芸術家社会保険である。舞台芸術のような州や自治体の振興領域に新たな連邦管轄を設定することはなかった。

#### (4) 意味内容の解釈権

一見すると、州・自治体からの具体的な移管はなかったために、州の主張が受け入れられたように見える。シュレーダーはコール時代の置き土産を処理したに過ぎなかったのかもしれない。しかし連邦は、先行していた施策を正式に政策の射程にとりこんだことで、実質的には政策対象となる「文化」の意味内容や機能を解釈する権限（Deutungshoheit）をこのとき、手にしたのである。

先に述べたガラス張りの開かれた議論の象徴となったものに、「虐殺されたヨーロッパのユダヤ人のための記念碑」、いわゆる「ホロコースト警告碑」の議論がある。この構想自体は1988年に民間のイニシアティブで提出され、「普通の国」としてのドイツの将来像にネガティブな影響を与えないか、犠牲者と加害者のどちらに焦点を当てるのかなど、様々な議論を経ているが、1992年に連邦政府の財政支援が決議されていることがここでは重要である<sup>(26)</sup>。具体案の選定に難航したコールは決定を連邦議会総選挙後に延期するが、1998年の総選挙では政権が交代する。後を継いだシュレーダーは連邦政府の財政関与の約束を反故にはせず、むしろこの件でもコール時代からの転換を可視化できると考えた。ナウマンは支

(24) Vgl. Thomas Rübke / Bernd Wagner, „Aufgaben eines undogmatischen Kulturföderalismus. Einleitung“, Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.), *Jahrbuch für Kulturpolitik 2001 Band 2 Thema: Kulturföderalismus*, Essen, 2002, S. 13-34.

(25) „Aufbruch und Erneuerung- Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN“, Bonn, 20. Oktober 1998, S. 40.

(26) 連邦とベルリン都市州が、費用の半分を負担することとなった。連邦政治における議論の過程については、Wolfrum, *Rot-Grün an der Macht Deutschland 1998-2005*, S. 584-598が詳しい。

援決定の時点で、ホロコースト記念碑の構想を過度に記念碑化し美学化すると激しく批判していた。記念碑を新たに建設する費用があるのなら、何らかの出来事が実際にあった場を保存し、地域単位で記念館を運営しているドイツ全土の自治体<sup>(27)</sup>や市民活動を助成することに、より意義を見出していたのである。選挙後も連邦政府のBKMとして記念碑建設の約束を反故にはできないにせよ、建設でその責を終え記憶を風化させるのではなく、訪れる人があの時代に思いを馳せる一助となるよう、図書室や常設展示施設の併設が不可欠だと主張し続けた。ナウマンは議論の過程で政治領域の作法に苦戦し、2年でその職を辞してツァイト紙の編集長に転身する。だがこの論争は、シュレーダーの意図したとおりに連邦議会という目に見える場での議論をある程度は象徴するものとなり、世間の耳目を集めた<sup>(28)</sup>。

そもそもは1992年の決議が転換点だったのだが、先に述べた従来型の州との協同財政支援とは異なる連邦のこうした関与は、政治的表象という目的に対して、芸術がどのような課題や機能を担わなければならないのかを将来にわたって定義づける先例としての力を内包していた<sup>(29)</sup>。すでに各地にユダヤ人を悼む市民レベルの活動はあり、自治体が支援を行っていた。しかしこのときを境にナチスの犯罪と旧東ドイツの独裁政権下での記憶に関する事業は大小を問わず、連邦文化政策の代名詞となっていく。確かに「過去の克服」に国を挙げて何らかの姿勢を示すことは、対外的に好ましく受け止められる。しかし国内レベルでも自動的に国家の案件にすべきだったのだろうか。地域レベルで住民一人一人が向き合おうとしていたことを国政が関与する案件としてしまうことは、過去への取り組みを画一化し、抽象的な国家に任せ、個々人の意識を風化させることにも繋がりはしないのだろうか。いずれにせよこうして連邦は、具体的管轄というよりは、今見たように政策上の「文化」の機能や位置づけを定義づける力を手にしたと言える。

##### (5) 「国民文化」から「ドイツ全土に意義を持つ文化」へ

初代BKMと州の関係は穏便と言えるものではなかったが、後任の哲学者ユリ

(27) 例えばフランクフルト・アム・マイン市立ユダヤ博物館(旧ロートシルト邸)は、「学術研究機関を併設した欧州唯一のドイツ語圏におけるユダヤ史資料館」として1988年11月9日に開館している。このミュージアムに対しては、フランクフルト市が連邦に支援を求めたものの、得られていない。(ただし1980年10月のフランクフルト市予算審議時には、この連邦の回答はすでに明らかになっているため、連邦の支援を認めなかったのはコール政権ではなく、シュミット政権である)。Vgl. Frankfurter Rundschau vom 14. 3. 1981; Frankfurter Rundschau vom 24. 4. 1985; 6. 9. 1985; 4. 1. 1986.

(28) しかし結局は、見えない場所で委員会やナウマン自身が建築家と直談判した構想が実現している。

(29) Vgl. Wolfrum, *Rot-Grün an der Macht Deutschland 1998–2005*, S. 589.



アン・ニダ＝リューメリンは、抽象的解釈論の対立を避け、実務に徹した<sup>(30)</sup>。彼は1970年代から旧西ドイツ政府と一部の芸術家たちの悲願であったものの、常に州に阻止されてきた「連邦文化基金」を2002年に創設することに成功する。州に共同決定権を与えることで、同時代の芸術振興や文化教育事業に対しても連邦の関与を可能にしたのである。当初この基金の構想は、州が共同でドイツ全土に関わる芸術文化を振興するために設置している「州文化基金」を連邦の新しい基金に統合する案であったため、州が憲法裁判を検討し、両者の関係は2001年に一気に冷え込んでいる。しかしニダ＝リューメリンは、ミュンヘンで文化行政に携わっていた経歴があり、ナウマン批判の急先鋒であったツェーエトマイアー・バイエルン州学術研究芸術大臣の「州の文化高権」への誇りを十分に理解していた。ニダ＝リューメリンは「国民文化 (Nationalkultur)」という言葉を使わずに、文化施設や事業の内、「ドイツ全土に意義を持つ (von nationaler Bedeutung)」ものを支援すると表現し、ドイツにおける文化のあり方を連邦が単独で決めることはせず、常に州とともに決定すると約束する。そして州が好まないのであれば、共同財政支援を行っているすべての事業からも連邦の資金を引きあげる準備があると宣告した。しかし例えばバイロイト音楽祭への連邦の援助がなくなれば、連邦文化政策批判の旗手であるバイエルン州にとっても痛手となる。こうしてニダ＝リューメリンは、連邦が何かを行う際にはパートナーである州にそれを拒否する選択権が常にあるとする姿勢をもって、着実に射程を拡大し、今日に至る政策を基礎付けた。その後2017年現在に至るまで、BKMの文化予算は右肩上がりが増額され、当初は旧東ドイツ文化遺産の維持・管理と首都支援に主な焦点を当てていた限定的な射程も、その時々政治的配慮に基づき拡大していく<sup>(31)</sup>。

(30) バイエルン州、ノルトライン＝ヴェストファーレン州、バーデン＝ビュルテンベルク州を中心に、州は何かにつけてナウマンを批判してきたが、転身を決めたナウマンは2000年11月にツァイト紙上で、基本法に「州の文化高権」の根拠はなく、各州憲法上の慣習に過ぎないと論考を発表し、州の神経を逆なでしている。12月22日には南ドイツ紙上で「国民文化 (Nationalkultur)」はもちろんあると発言し、1998年頃から議論となっていた「主導文化 (Leitkultur)」論をも巻き起こす論争を引き起こす。Vgl. Michael Naumann, „Zentralismus schadet nicht. Die Kulturhoheit der Länder ist Verfassungsfolklore. Es darf und muss eine Bundeskulturpolitik geben“, Zeit Online, 2. November 2000., S.5. [http://www.zeit.de/2000/45/Zentralismus\\_schadet\\_nicht](http://www.zeit.de/2000/45/Zentralismus_schadet_nicht) (2018年1月29日閲覧)

(31) そのため現在ドイツの文化政策原則は、もはや「文化連邦主義」ではなく「協調的文化連邦主義 (kooperativer Kulturföderalismus)」と呼ばれる。Deutscher Bundestag, „Kulturpolitik. Formen und Bereiche der Bundeskulturpolitik im föderalen Staat (WD10-3000-034/15)“, S. 9. 2017年9月現在のBKM モーニカ・グリュッターズ (CDU) にとつての最重要課題は、「想起の文化 (Erinnerungskultur)」の形成によって過去の実質的な克服への道すじを付けることである。Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Im Bund mit der Kultur. Kultur- und Medienpolitik der Bundesregierung*, S. 5; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Monika Grütters: Anerkennung für den Wert der Kultur - Haus-

1998年のBKM設置は、もともと首相主導の既成事実として先行していた施策を公式に連邦文化政策として制度化、可視化した。この点で民主政治の路線に戻したという側面を持った一方で、連邦が文化政策における「文化」の意義や位置づけを画定することが許されていく画期でもあった。その結果、国家(連邦政府)が文化に積極的関与を行う道筋をつける契機となったことが分かる。

## 2 基本法の改正をめぐる議論—連邦議会文化諮問委員会「ドイツにおける文化」の勧告

第二の論点としてここでは、研究がまだ十分になされていない基本法改正をめぐる議論をとりあげる。2007年12月にドイツ連邦議会文化諮問委員会「ドイツにおける文化(Kultur in Deutschland)」は、512ページに及ぶ『最終報告書』を提出し、新たに第20b条として、文化の保護・振興を基本法に挿入するよう勧告した<sup>(32)</sup>。第20条は、ドイツの国家像を規定する条文であるため、この第20b条はその議論の過程で「国家目標としての文化」規定であると捉えられている。この「国家目標」とは、第一章でみたBKM設置と同様に、連邦政府の積極的な文化政策を後押しする性格のものなのだろうか<sup>(33)</sup>。

### (1) 諮問委員会設置の背景と位置づけ

シュレーダーは首相府にBKMを設置したのみならず、2003年には連邦議会に文化諮問委員会を設置している<sup>(34)</sup>。『最終報告書』を出した2007年の諮問委員会は、2005年の政権交代後にCDU/CSU/SPDの大連立を敷くこととなったメルケル政権が引き継いだものである。

文化諮問委員会は、政党中立的な立場で、ドイツ国内の文化環境整備の現状と課題を調査し、芸術創造活動に携わる人びとが置かれている環境の改善を連邦議会に勧告するために設置され、「勧告」しか行わない点で、立法を任務とする常設の各種委員会とは性格を異にする<sup>(35)</sup>。諮問委員の任期は4年であるが、当初は

---

halt steht für die Verantwortung des Bundes“, Pressemitteilung: 417, 23. 11. 2016.

(32) Deutscher Bundestag, „Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“, S.68.

(33) 「州の文化高権」は基本法に明文化されていないとナウマンが批判したことを背景に、2004年にはニダ=リュウメリンも、この第20b条の検討を提案している。

(34) 第15被選期間の総選挙は2002年9月22日で、被選期間の開始は2002年10月17日である。

(35) 2007年5月10日に連邦議会内の諮問委員会事務局で事務局長のラインハルト・テグトフ、アストリート・マーラー=ノイマンに聞き取りを行った。委員の構成は、各党派の連邦議会議員11人、専門家11人、代理の委員が11人で、原則的に隔週月曜に委員が連邦議会に集まり、委員会が開催される。筆者が2007年5月に非公開のこの委員会に出席した際には、作業部会1-a(芸術家の労働時間と賃金について)、作業部会2-a(勧告文言の最終調整)、党派部会(委員それぞれが参加した各作業部会1と作業部会2での自党の提案の反映具合や議論の様子を報告)、総会という流れで、11時半から17時頃まで議論が行われた。

委員会の設置の是非をめぐる議論に時間がかかったために設置が遅れ、2003年7月3日の設置決議<sup>(36)</sup>から第15被選期間が終わるまで、わずか1年半しかなかった。設置根拠のひとつとして、欧州共同体設立条約(以下、EGVと略す)は第151条に文化条項をもっているにもかかわらず<sup>(37)</sup>、ボン基本法においては、文化の保護と振興についての明文規定に欠けていることが挙げられている<sup>(38)</sup>。

諮問委員会は原則的に被選期間ごとに包括的な報告書の提出を目指すのが、このような事情があったために、第15被選期間の最終報告書は発行されていない。第15被選期間の委員会は2005年6月1日に中間報告書『国家目標としての文化』<sup>(39)</sup>のみを提出するが、この中で基本法に第20b条を新設し、「国家は文化を保護し、振興する(Der Staat schützt und fördert die Kultur)」<sup>(40)</sup>という条文を追加することが提案される。

これは中間報告であったとはいえ、国家と文化をめぐるその後の議論に大きな影響を及ぼす。というのも公的文化政策の積極的な展開を明文化しようとする姿勢は、第16被選期間の「ドイツにおける文化」<sup>(41)</sup>にも受け継がれていったからである。第16被選期間の諮問委員会では、2007年末に各党派一致で勧告をまとめることが目標とされた<sup>(42)</sup>。委員のほとんどは第15被選期間から続投し、各論としても様々に文化政策のあり方が議論されたが、公的文化政策の法的根拠と方向性を決定することとなる「国家目標としての文化」をいかに基本法に挿入するかという方法論が、最も重要な論題となった。この議論の途上でベルリン都市州が連邦参議院に、その後、自由民主党(FDP)が連邦議会にこの改正案を議題提出するも、第16被選期間中に政治的進展はなかった。最終的に諮問委員会は、中間報告の内容をほぼ再掲する形で2007年12月11日に『最終報告書』を提出する<sup>(43)</sup>。

(36) Deutscher Bundestag 15. Wahlperiode, „Einsetzung einer Enquete-Kommission ‚Kultur in Deutschland‘ (Drucksache15/1308)“, 01.07.2003.

(37) 1992年のマーストリヒト条約を契機に、「文化」は欧州レヴェルの条約の射程に入った。EGV第151条では、EUの文化政策に関する中心的な規範が示された。EGV第5条にあるように、EUは「補完性の原理」により原則的には主権国家の文化政策に対する補完的な役割しか担えず、加盟国に文化的遺産への配慮が求められている。Vgl. Deutscher Bundestag, „Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“, S. 74-75.

(38) Vgl. Ebenda, S. 69.

(39) Deutscher Bundestag 15. Wahlperiode, „Zwischenbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland Kultur als Staatsziel (Drucksache15/5560)“, 01.06.2005.

(40) 「ドイツにおける芸術文化の状況を分析した結果、基本法の国家目標規定に文化を置くことを勧告する。」Ebenda, S.2.

(41) 2005年12月15日の決議に基づき、設置された。

(42) 2007年5月10日、連邦議会内の諮問委員会事務局での聞き取りによる。

(43) その後、2009年9月27日のドイツ連邦議会総選挙でCDU/CSU/SPDの大連立から、CDU/CSU/FDPの黒黄連立に政権が移り、基本法のこの改正に積極的なFDPが与党入りする。総選挙後、連立政権は政党間連立交渉を行い、4年間で実施する政策の指針を詰める

以下では、その勧告内容を具体的に確認しつつ、その他に議論された改正の可能性についても検討する。この条文は、連邦文化政策の法的根拠を形成しようとする意図のものだったのだろうか。

## (2) ボン基本法における「憲法上の空所」

条文案は、様々に議論されたのだが(後述)、最終的に「国家は文化を保護し、振興する」という文言の第20b条を設けることが勧告されている。

最終報告書は、「精神的な領域に関わる人間の生存については、適切な規定がない」「すなわち、憲法上の空所となっている」<sup>(44)</sup>ことを根拠に、基本法の改正を求めているが<sup>(45)</sup>、ここでの焦点は、公的な政策による文化の保護、振興(社会権的自由)であり、人々の「文化権」の保障(自由権的自由)ではない。というのもボン基本法はすでに第5条第3項で、基本権としての「芸術の自由」を保障しているからである<sup>(46)</sup>。

が、文化に関する基本法の改正は、このときCDU/CSUとFDPの連立交渉の論点に浮上している。2009年10月8日の夕方には、各種メディアやドイツ文化評議会が、連立政権は、基本法に言語と文化を挿入する方向で合意しつつあると伝えた。Vgl. „Staatsziel Kultur: Auch große Verhandlungsrunde soll sich einen Ruck geben“, <http://kulturrat.de/detail.php?detail=1661&rubrik=2, vom 08.10.2009> (2009年10月8日閲覧)しかし結局のところ、実質的な進展はなかった。2017年の連邦議会選挙戦では6月23日にドイツ全土の芸術文化団体の統括・協議団体であるドイツ文化評議会が、14項目の要望書を提出し、第14項において連邦文化省の創設と、本稿で論じる連邦議会文化諮問委員会勧告の文言どおりの基本法の改正を求めている。

(44) Deutscher Bundestag, „Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“, S. 69. 各州は州憲法で自らの芸術文化振興を規定している。積極的に「保護」や「振興」という語を使うものもあれば、自州を「文化国家」と定義するものもある。他方、積極的な関与は規定せず、市民の芸術や文化活動の「自由」を保障するに留まるものもある。後者は政策実施の法的根拠としてはやや弱い(空所)。

(45) しかし諮問委員会の委員の中でも反対意見はあった。「文化もすでに公共の福祉実現の一部である。社会国家原則の枠内では、国家は、文化も含めた生存配慮の義務を負っている。」Deutscher Bundestag, „Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“, S. 77; schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Ulrich Karpen zur Anhörung vom 20. September 2004 zum Thema „Kulturelle Staatszielbestimmungen“, „Kurzprotokoll der 19. Sitzung (öffentlich) der Enquete-Kommission "Kultur in Deutschland" (Kommissionsdrucksache 15/174. Protokoll-Nr. 15/19)“, 2004.

(46) ヴァイマール憲法は第142条で「芸術、学術、その教授は自由である。国家はその保護を保障し、その育成に関与する」と明文化していたが、ボン基本法第5条第3項では後文が削除され「芸術と学問、研究、教授は、自由である」となった。つまり「国家からの自由(自由権的自由)」は明記されているため、国家による芸術活動の侵害が抑制されていることについて、異論の余地はない。しかし実質的な芸術文化活動を可能にするための環境整備を国家(「州の文化高権」があるため、従来の理解ではこれは第一義的に州であり、連邦政府は入っていない)に求める「国家による自由(社会権的自由)」までも含みうるかは、学説も分かれる。Wolfgang Palm, *Öffentliche Kunstförderung zwischen Kunstfreiheitsgarantie und Kulturstaat*, Berlin, 1998, S. 126-128; 小林『文化権の確立に向けて』, 112-117頁

### (3) ボン基本法における「国家目標」の性格

それではなぜ、第20条が選ばれたのだろうか。第20条第1項は、いわゆる「社会国家」の原則を規定するものである。公的な文化政策によって文化の保護や振興を行う際、その法的根拠は学説上、国家による侵害があれば裁判所への出訴が可能となる個人の基本権（自由権的文化権）を根拠に、拡張解釈をして導くべきか、個人の文化権を実質的に保障する環境整備までが国家に求められている、すなわち社会権的文化権が何れかの条文で保障されている（べきだ）と考えうるのかが争点となる。

判例は、90年代後半まで前者の拡大解釈の立場を採ってきたが、文化諮問委員会は後者の立場であったことが分かる。すなわち、公的な文化政策の基本法上の根拠を明文化すべく、第5条のような基本権の箇所ではなく、「社会国家」を規定している第20条を選んだのである。

この第20条は「国家目標」を規定する条文であり、その性質については次のように理解されてきた。1981年には「国家目標」とは何かが議論され、立法者を宛名とし、立法の責務を表す概念であることが確認されている。その後1991年に、国家目標規定を基本法に新たに挿入する場合は、基本権の箇所ではなく第20条が妥当であるという結論が示されている。このとき「国家目標」は、規範性としては、基本権よりは弱いものと考えられた。文化に先行して戦後初めての国家目標の追加となったのは、2002年の第20a条「自然的生活環境と動物の保護」における「自然的生活基盤及び動物を保護する」であるが、ここではもともと、個人の権利として「環境保護に対する基本権」を構成することが大きな動機となっていた。しかし不服申し立ての可能性が否定された上で、追加条文を挿入するのに適した条文は第20条の「国家目標」であると結論付けられたことから、「国家目標」とは、規範性はあるが、基本権のような性格のものではないという理解が定着した<sup>(47)</sup>。

またこの時の改正議論の過程で「文化」は、予め意味内容を定義しにくいと指摘され、候補から抜け落ちている<sup>(48)</sup>。この改正を議論した1981年から83年の段階

を参照。

(47) [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47447610\\_kw49\\_grundgesetz\\_20a/213840](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47447610_kw49_grundgesetz_20a/213840) (2017年8月31日閲覧)

(48) 法規範とするには「文化」は曖昧な概念で、明確ではないためである。Vgl. Deutscher Bundestag, „Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“, S. 78. 文化は多様で複雑で、一定の形をとどめていることすら稀である。それを名指す語が「文化」という一語であるという点において以外、いかなる統一性も持たない。本来混沌としたこうしたすべてのものをカントの時代に「文化」の名のもとに統一するという暴力性が生じたことについては、アドルノが「文化と管理」の中で批判している。Th. W. アドルノ（三光長治、市村仁訳）『ゾチオロギカー社会学の弁証法』（イザラ書房、1970年）、11頁を参照。そ

では「自然のおよび文化的な生活基盤」というふうに、その後新たな条文が設けられることとなる自然的生活基盤と同格のものとして文化が扱われていた。しかし最終局面で条文案が「国家は文化を保護し、育成する (pflegen)」にかわり、結局「文化」は勧告として提出されるために必要な票を集められなかった。

#### (4) 国家目標における「国家」の意味内容

さて、この「国家目標としての文化」という理解は、国家と文化との関係を考えていくうえで、どのような手掛かりとなるだろうか。

『最終報告書』は、ここでの国家 (Staat) とは、州に限らず、国家的な行為を委任される自治体や公共団体・機関など、すべてのレベルにおける公的権力の担い手であるとの解釈を示している<sup>(49)</sup>。そのため第一に、州・自治体レベルの既存の公的文化政策は、今まで以上に積極的な展開を後押しされていることが分かる。

第二にこの条項を他ならぬ第20条に規定することで、この案は（現在の「州の文化高権」に基づいて Staat を第一義的に州政府と捉える解釈に抵触するにせよ）実質的に連邦文化政策をも視野に入れていると考えることも可能である。そのことは、さらなる国家目標は連邦政府を束縛しかねないという懸念や、文化やスポーツなどは連邦政府にそもそも立法権がないのだから国家目標として規定することには意味がない、とする反対論から推察することができる<sup>(50)</sup>。というのもこうした発言には、「国家目標」規定が連邦政府の政策を意味しうるとの想定を読み取ることができるからである。すなわち、法技術的に克服されなければならない多くの問題は実際にはあるのだが、「国家目標」として勧告をなすこと自体が、連邦レベルにおける芸術文化への積極的な姿勢をも予期させるものであったと理解することができる。

しかし同時に諮問委員会は、文化への国家の責務を基本法で規定することが、国家が文化に積極的に介入したナチ時代の二の舞にならないよう、慎重すぎるほどにその作用が及ぶ範囲について留保をつけている。例えば、「人間の尊厳」が最高位の国家原理であることを確認し、改正された場合にも、基本法上の文化の「保護および振興」は、国家に文化が何であるかの内容を決定する権能を与えるものではなく、それは、文化的な生活の形成過程に参加する者の専属的な責務で

のため国家間・超国家レベルの条約では、こうした性質を持つ文化の、政策との非親和性が考慮され、長らく例外事項とされてきた。近年、文化も積極的に扱われているが、それは例外の頸木を外す「多様性」という視点の誕生が契機となったからである。多様性については、2005年10月にユネスコで「文化多様性条約」が採択されたことが、国際的な文脈における画期となる。

(49) Ebenda, S.70.

(50) [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47447610\\_kw49\\_grundgesetz\\_20a/213840](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47447610_kw49_grundgesetz_20a/213840) (2017年8月31日閲覧)

あると述べている。文化を定義・形成する権能は国民にあるという戦後西ドイツで形成された国家権力と文化との距離をめぐる基本姿勢は、ここにあらためて強調されている。

文化的な国家目標規定は、既存のバランスを危険に晒すことはないし、連邦に対し権限を生み出す事もない。文化的な国家目標規定は、これまでの連邦と州の権限配分に変更をもたらすものではない。州の文化高権は、侵害されることはない<sup>(51)</sup>

連邦レベルの権限の拡大を促すという懸念についてはこのように、国家目標条項は、連邦制に対し中立であることが示され、国家目標規定により、連邦の権限が新たに拡大したり、州の文化高権が形骸化したりすることへの懸念を払拭する文言が、可能な限り並べられている。

このことから、国家目標としての文化は、確かに国家（連邦と州、およびそれらの国家的責務を委託されて実施する自治体や公共団体）による文化振興を、いわば社会権的自由として積極的に明文化しようとするものであるものの、それは連邦政府の権限のみを拡大する意図ではないことが分かる。

### 3 その他の検討条文案に見る国家と芸術文化との関係

#### (1) 「文化国家」条項

最後に、基本法改正議論の過程で最終的に否定されたものの、他にはどのような条文が検討されたのかを見ることで、今日のドイツにおける芸術文化と国家との関係をより具体的に把握できないかを考えたい。

文化を「国家目標」として扱うことの妥当性を検討するために、2004年9月20日に委員会は「文化的な国家目標の規定」という聴聞会を開いている。そこでは「文化国家（Kulturstaat）」という国家像を提唱できないかが検討されている。条文としては、第20条の「民主的、社会的」に「文化的」を加えることで、いわゆる「社会国家」と並んで、「文化国家」という国家理念を掲げることが、理論的には可能ではないかと考えられたのだ。しかし歴史を振り返ると、ドイツの近代国家成立の過程で「法治国家」と「文化国家」という二つの国家理論が相互補完的なものとして同時に誕生したものの、そこで示された自由は、身分制度を所与のものとして固定し、あくまでその制度内での限られた者の自由のみを保障する非民主的な性格を帯びていた<sup>(52)</sup>。

(51) Deutscher Bundestag, „Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“, S. 76–77.

(52) この経緯については、拙稿「ドイツにおける文化振興の法制化をめぐる議論の陥穽と

1974年5月5日の連邦憲法裁判所の判決 (BVerfG 36/331) は、基本法第5条第3項を「国家目標の意味で、文化国家」と拡大解釈し、その後この判決は実質的に文化領域における国家的な施策を促す根拠としてしばしば参照されてきた<sup>(53)</sup>。けれどもこの「文化国家」という言葉をその由来にまで遡って検証した諮問委員会は、2004年にはその使用の可能性を否定している。その根拠として「ドイツの歴史において重荷を背負っており、それゆえに問題があり、熟慮の結果、第20条に文化国家という文言を付加することは、受け入れがたいものとして退けられた」<sup>(54)</sup>との経緯が述べられている。「文化国家」という表現がドイツの今後の国家像を象徴する文言としてはふさわしくないとして避けられた結果、以降の議論は、「国家目標」と文化との関係を検討する方向に向かうのである。

このことは過去との対比で考えるならば、普仏戦争の際にフランスの「文明 (Zivilisation)」を超越するものとして、教養市民的な「文化 (Kultur)」を振興することが文化国家としての自らの内実を充実させるとプロイセンが理解した際に見られた、他の文化を蔑むことで自国の文化的アイデンティティを見いだそうとする姿勢や、身分制度内での限られた者の自由のみを尊重する非民主的な姿勢 (それは今日の文化エリートに独占される公共文化施設の現状と相似関係にある) のもとで文化と向き合おうとするような国家の姿勢が、国家と芸術文化の関係を考える上では今日、明確に否定されている証であると理解することができる。

しかし国家と芸術文化の関係を考える上でこのような消極的要素をとり除くからと言って、今日どのような関係を志向するのか、その内容ははまだ十分に明らかではない。

## (2) 「国家目標」の意図

最終的に「国家目標としての文化」が、公式の諮問委員会の勧告となるのは

---

しての『文化国家』——『文化国家』概念の形成とフランクフルト市民文化の成立過程の比較から」早稲田大学演劇博物館グローバルCOE紀要『演劇映像学2008』第一集 (2009年)、297-316頁を参照されたい。

(53) トーマス・ルプケとベルント・ワーグナーはこの判決を、州が国家 (Staat) として自律的な文化自治を行う根拠と見なしている。Vgl. Rübke / Wagner, „Aufgaben eines undogmatischen Kulturföderalismus. Einleitung“, S.13-34. この判決について言及した書籍は枚挙に暇がないが、主要なもののみ挙げるならば Christopher Wolf, *Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Frankfurt am Main, 2010, S.89-91; Ernst Benda / Werner Maihofer / Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin / New York, 1995, S. 1241; Armin Klein, *Der exzellente Kulturbetrieb*, Wiesbaden, 2008, S. 32; Matthias Theodor Vogt (Hrsg.), *Kulturräume in Sachsen. Eine Dokumentation*, Leipzig, 1996, S. 173; 小林『文化権の確立に向けて』, 112-117頁。

(54) Deutscher Bundestag, „Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“, S. 75-76.



2007年だが、その意味内容については、「文化国家」を検討したのと同じ2004年の聴聞会で集中的に議論がなされている。そこでは「文化的な国家目標規定」の性質について、「国家目標とは、立法者に対し、法の解釈や適用の際に留意するよう注意を促すような特定の国家の責務のこと」とする1981年の見解が踏襲される。そして1983年には専門家委員会が、「自然的ならびに文化的生活の基盤」という文言で両者を同等に扱う勧告を行ったことに触れ、文化は第20a条が設けられた際には零れ落ちたものの、先に見た連邦憲法裁判所の判決でも文化への国家の積極的な関与への理解が示されており、これを書かれていない解釈で代用するのではなく、文化の保護と振興の明示的な表現が必要である、との結論を導いている<sup>(55)</sup>。

つまり文化諮問委員会は、ドイツにはすでに物質的な生活基盤を保証する国家目標があるものの、精神的な側面に関する国家目標が現行の基本法には欠けていると指摘し、精神的な生活の基盤として「文化」に関する国家目標を基本法に挿入することで、国家に対して、文化的な遺産を維持、保護し、更に発展させる責任があることを明文化しようとする。そのため、社会国家规定や自然的生活基盤に関する国家目標と同格のものとして「文化」を置くことを勧告する。

ゆえにこの改正の意図は、BKMの設置で事実上、政治的实践が先行している状態にある連邦文化政策を基本法に明文化する点にあるのではなく、国家目標と言うことで、文化を国家行為の担い手の責務とすることにあると結論付けることができる。

それによって文化は、予算配分の観点からも、下位の政治目標に属するものではないことをはっきりと示したいという意図<sup>(56)</sup>も見られた。このことから、連邦政府に限らず、州・自治体とそれらから国家行為の委託を受けたあらゆる主体に対し、財政難を理由に振興を怠ることなく、文化に配慮する一般的な責務を負わせる点に、その主眼があるといえる。このことは「文化的な生活を保護し、振興する」というベルリン都市州の州憲法の「文化的な生活」という一般的な文言は十分ではないと諮問委員会が指摘していることを見れば、より明白である。

すなわち、この改正の狙いは、精神的な生活基盤とは言いながらも、住民の一般的な日常生活に焦点を当てるといよりは、むしろ強く特定の——すなわち主に公的予算を必要とするような——「文化」を念頭に置き、国家に対し、公的な文化予算を確保し公共文化施設を整備することで「文化」を保護、振興させる一般的な責任を負わせること（自由を基調としつつ、文化を多元多層化した施策により、持続的に支援していく国家像の提示）にあることを読み取ることができる。

(55) Ebenda, S. 69, S. 77.

(56) Ebenda, S. 77.

#### 4 むすびにかえて

1998年の連邦文化政策の開始は、ドイツにおける国家と文化との関係を理解する上で一つの転機となった。旧西ドイツでは確かに国家行為として公的文化政策が行われてきたが、その主体は州政府であり、地方割拠的な手法が採られてきた。ここには、中央政府が芸術文化に積極的に介入し、侵害をしたナチ時代への反省が色濃く反映されていた。しかし1998年にはこの公的文化政策が、連邦政府レベルにまで正式に拡大する。すなわち、中央政府も含めた国家と文化との関係は、戦後かつてないほど接近してゆくのである。

こうした政治的実践が先行するなかで並行して議論されたのが、連邦議会文化諮問委員会における文化をめぐるボン基本法の改正であった。2007年には『最終報告書』で、「国家目標」として文化の振興を規定する条文を第20b条として新たに設けることが勧告された。「国家目標」という、国家のあり方を定め、具体的な立法や行政に落とし込む際に配慮を要請する条文を選んだことは、ドイツ全土における公的な芸術文化振興を一層積極的なものとする姿勢の表われであった。これは連邦文化政策の法的基盤のみを確たるものとする意図には限られなかったし、「文化国家」像の否定には、文化と国家をめぐる過去への反省が見られたものの、財政難を背景とした文化振興の後退を回避するために、国家的な行為と芸術文化との距離を無批判に接近させる様子も読み取ることができるものであった。

今後の課題としては、本稿で考察した時期に続いて2010年に集中的に議論されることとなる「文化国民 (Kulturnation)」<sup>(57)</sup> 論と今日の移民・難民問題も含めた

(57) 2010年の議論で「Kulturnation」を鍵概念として持ち出したのは、ヴォルフガング・ティールゼである。彼は、東西ドイツ統一の20周年を節目に、40年間分断されていた両国民を結び付けるものとして、この鍵概念を用いた論者の一人である。東西統一の文脈でこの概念を用いた彼の議論にフリードリヒ・マイネッケへの言及は見られないものの、この時に「文化国民」と「国家国民」について論じているベルント・ワーグナーは、マイネッケが1907年の著書『世界市民主義と国民国家』で示した定義をほぼ踏襲している。すなわち、国民 (Nation) の本質には「なにかしら流動的なもの」が含まれていて、「勤勉な服従を宣告された受動的・植物的な存在」である人民 (Volk) とは対照的に「いっそう高貴」で、「光へ、高所へ、人格へと盛り上がってくる概念」と理解する定義である。(この点は、文化教育によって住民から「市民」を育成しようとする現代のSPD系文化政策と関心を共有する)。文化国民と国家国民について、前者を「特に何かある共通に体験された文化財産にもとづくようなもの」後者を「特に共通の政治的な歴史および制度の統一力にもとづくようなもの」と区別するマイネッケの議論において前者には、共通の「言語」「文学」「宗教」が挙げられており、この点も東西ドイツ国民の文化的な「統一」を意図する文脈と親和性を持つと考えることができる。マイネッケ自身は終戦直後の1946年に『ドイツの破局 (Die Deutsche Katastrophe)』の中で、ゲーテの時代に引き返す道を探し求めなければならないと述べ、文化による政治の代替を呼びかけた。H・A・ヴィンクラー (後藤俊明/奥田隆男/中谷毅/野田昌吾訳) 『自由と統一への長い道Ⅱ—ドイツ近現代史1933-1990年』(昭和堂、2008年)、108-110頁を参照。(Vgl. Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen*,

多文化共生の文脈とで、文化を振興する国家像がどのように示されていくかを明らかにすることである。2007年までの「文化」は、主に芸術文化とその施設や、新首都と旧東ドイツの文化遺産への財政支援が念頭に置かれてきた。けれども生活圏の文化を視野に入れた場合、ドイツは国家としてそのような姿勢をとり、その法的根拠はどこから導かれうるのだろうか。この点に着目して、今日のドイツが文化と国家との関係をどのように捉えていくのかを今後さらに考察してゆきたい。

- \* 本研究は、日本学術振興会科学研究費若手研究（B）の支援を受けたものである。また、本稿には、匿名の査読者による示唆に富む指摘を反映することで、記述を一層掘り下げることができた部分が多々ある。記して心より感謝申し上げたい。

---

Zweiter Band, München, 2000, S. 111-112.] ; フリードリッヒ・マイネッケ (矢田俊隆訳) 『世界市民主義と国民国家 I』 (岩波書店, 昭和43年), 3-27頁を参照。[Friedrich Meinecke, „Weltbürgertum und Nationalstaat“, Hans Herzfeld (Hrsg.), *Friedrich Meinecke Werke*, München, 1969, S. 10-28.] しかしこの議論の過程で、移民の背景を持つ住民を念頭に置いて「主導文化 (Leitkultur)」を論じた者もいた。その場合はマイネッケの論じた *Kulturnation* に現代的な何らかの意味を付け加える視点があったのか、*Kulturnation* との関係をどのように捉えた議論を展開していくことが可能なのかについては、今後の分析課題としたい。