

首都機能移転における「地域性」の要件

— ドイツ連邦首相府の

文化メディア政策を参照として —

秋野有紀

はじめに

2016年3月、文化庁の京都への全面移転が大きく報じられた¹⁾。2011年の東日本大震災は、政府機関や企業の東京一極集中が様々なリスクを抱えていることを改めて浮き彫りにし、バブル崩壊後に急速に後退していた首都機能移転の議論をふたたび加速させている。日本の文脈で首都機能移転とは、立法・行政・司法の三権の中核機能を東京圏外の地域へ移転することを指し、政府機関の地方移転は第一に東京一極集中の是正を目的としたものであるとされている。

首都機能移転や地方分権の文脈では、ドイツ連邦共和国（以下、ドイツと記す）が先例として参照されることが少なくない²⁾。ドイツは国レベルの立法機

1) 「移転明記は文化庁のみ 消費者庁・統計局8月結論、政府方針」、日本経済新聞電子版2016年3月18日付。全面移転の方針は2月末にほぼ固まっている。

2) 日本における首都機能移転の議論はバブル崩壊後に急速に後退したが、当時の議論では立法・行政・司法のいわゆる一括移転が前提とされていた。しかし2002年の衆議院調査局『国会等の移転の規模及び形態等の見直しに関する予備調査についての報告書』以降、首都機能移転の議論には、完全移転か東京にとどまるのかという問いに加えて「分都方式」という第三の選択肢が視野に入ってくる。この報告書の中で、行政機能が一カ所にとどまっていなければならない必然性に乏しいことを立証するにあたって、ドイツにおける首都機能移転に言及がなされ、それ以来ドイツの先例がしばしば参照されている。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

能をベルリン、行政機能をベルリンとボン、司法機能をカールスルーエに置いている³⁾。周知のように、再統一を機にドイツはボンからベルリンに連邦首都を移しており⁴⁾、これは「先進資本主義国で戦後に首都機能を移転した唯一の例⁵⁾」とされる。この首都機能移転にかかった費用や首都機能分割の手法については、優れた先行研究がなされているために詳細はそちらに譲り⁶⁾、本稿では京都への文化庁移転の参照項として、これまであまり着目されてこなかった文化政策に関する連邦政府レベルの政府機関に注目したい。

文化政策に関する連邦レベルの政府機関としては、ドイツ連邦首相府文化メディア担当 (Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien、以下、BKM と略す。日本では「文化メディア庁」と呼ばれることもある) と連邦文化財団 (Kulturstiftung des Bundes Halle an der Saale) を対象とする。BKM とは、連邦首相府で文化メディア政策を担当する部署を指すと同時に、日本の内閣府特命担当大臣や各省副大臣 (かつての政務次官) とほぼ同等の位置づけにある最高責任者をも意味する⁷⁾。この役職は以前よりマス・メディアが使う通称としては「文化大臣 (Kulturminister)」とも呼ばれていたが、今日では

ム：アドミニストレーション：熊本県立大学総合管理学部創立 10 周年記念論文集 (下巻) 2004 年、九州大学出版会、pp. 118-119 を参照した。

- 3) ボン基本法第 92 条に定められた国家機関 (Verfassungsorgan) のひとつである連邦憲法裁判所 (Bundesverfassungsgericht) はカールスルーエに置かれている。さらに連邦が所管する連邦裁判所 (Bundesgerichtshof) の所在地もカールスルーエである。
- 4) 1990 年の東西ドイツ再統一を機にドイツでは、旧西独の首都ボンからベルリンへの首都機能移転の議論が本格化し、1991 年の連邦議会のベルリン移転決議を経て、1999 年 9 月に移転が実施されている。
- 5) 原田、上掲書、p. 119。
- 6) 原田、上掲書、pp. 117-136 の他、東京都議会議員会局『首都機能再配置の海外事例』、1994 年、pp. 88-104、Günther Dahlhoff: „Konrad Adenauer. Innenpolitik 1949-53 und ihre Bedeutung“, Marburg, 2015, Fabian Leber: „Kulturpolitik aus dem Kanzleramt. Die Kulturpolitik der Regierung Schröder 1998-2002“, Marburg, 2010 などを主に参照した。ドイツでの首都機能移転の議論は 1999 年を境に一気に沈静化し、論考の数も少なくなっていく。
- 7) 男性の場合には、der Beauftragte、女性の場合には die Beauftragte となる。2013 年 12 月以降、モニカ・グリェッターズ (CDU) が務めている。

BKMの公式ホームページにさえもそう記される事が少なくない⁸⁾。連邦文化財団は、革新的な文化創造を支援することを目的として2002年に旧東独の都市ハレに設置されたBKM所管の助成機関である。

他の連邦本省同様にこのBKMもベルリンとボンに事務所を分散している。しかしBKMは再統一後10年近くを経てようやく設置された比較的新しいポストである。再統一以前よりボンを拠点としていた他の政府機関とはやや事情が異なるにも関わらず、首相府付きのBKMが最初からベルリンのみを拠点としなかったのはなぜなのだろう⁹⁾。ボンにも事務所を置いていることは、ドイツが国政レベルで首都機能を分散することに積極的な価値を見いだしていると考えための証左となりうるのだろうか。また現在日本では首都機能を国内の複数都市に移転する方向へと議論が進んでおり、この過程では「地域性」というものに注目が集まることが少なくないのだが、この「地域性」という要素は

8) 2016年8月にBKMは所掌業務について詳しく紹介した広報冊子を発行し、公式ホームページに掲載されていた組織図も更新している。そして従来はDie Beauftragteと書かれていたモニカ・グリュッターズ紹介のページの見出しもKulturministerin(文化大臣)へと書き換えられている。ドイツでは文化は第1に州・自治体の責務であることから、これまで公式にはドイツには連邦レベルの「文化大臣」はいないとされてきた。そのためこの用語を使うのはマス・メディアのみであったが、連邦政府レベルでも変化を確認することができる。2016年8月末に筆者がBKM職員にこの用語を使うことには問題がないのかと聞き取りを行ったところ「BKMもStaatsministerin(国務大臣)である。しかし自身の本省を持っていない点、そして予算がBKMに直接ではなく首相府に配分され、議会が決めた割合に応じてBKMが執行する点が他の国務大臣との違いである」との回答を得た。ドイツ全土の公的文化支出は連邦統計局によると2014年現在94億ユーロであり、内訳は連邦が13.3%、州が41.9%、自治体が44.8%となっている。連邦の占める割合はBKM設置以降、年々大きくなっており、それに比例するかのようにBKMの文化政策における存在感も増じてきている。ただしBKMも今回の広報冊子において、文化は第1に州の責務であり、連邦はドイツ全土に関わる案件にしか関与しないと改めて記載している。Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Im Bund mit der Kultur. Kultur- und Medienpolitik der Bundesregierung, Berlin, Aug. 2016., SS. 5f.

9) ちなみに主要国で、文化行政担当省庁が首都以外の場所にも置かれている国にはオランダやカナダがある。オランダは、憲法上の首都はアムステルダムだが、首都機能自体は、デン・ハーグに集中しており、文化行政担当省庁(Ministry of Education, Culture and Science)もデン・ハーグにある。カナダは、文化遺産省自体はオタワに所在するが、地域に出先機関が置かれている。

ドイツの移転でも見られたのだろうか。まずは今日の日本における首都機能移転をめぐる議論の特徴を抽出し、ドイツの首都機能移転との相違を確認する。その上で文献と聞き取り調査から、旧西独の首都選定の基準と先に述べた現在の文化政策に関する2つの機関の拠点選定について、「地域性」がどれ程意識されてきたのかを明らかにし文化庁の京都移転の参照項としたい。

1. 日本における首都機能移転の議論

1.1 「地域性」に基づく提案の傾向

まずは首都機能移転に関する近年の日本の議論を概観し、その特徴を抽出する。

2014年末の地方創生総合戦略で政府機関の地方移転が示されたのを機に、日本政府は、東京、埼玉、神奈川、千葉の4都県を除く43道府県に2015年8月までを目処として政府機関の地方移転に関する提案を求め、最終的には42道府県から移転に関する提案がなされた¹⁰⁾。京都への文化庁の移転については当初、文化庁は国会対応などに必要な一部の部署を除いて京都に移転するという方針が示されていた。しかし2016年3月22日に決定された政府の『基本方針』では、京都への全面移転が明記された¹¹⁾。一連の報道によると文化庁のこの京都移転は、移動距離などの実務面での利便性を考慮したというよりは、京都の持つ「地域性」が大きな説得力を持ったとされる¹²⁾。本稿ではこの「地域

10) 「政府機関誘致、地方に期待感 42道府県が提案 省庁は反発「連携に支障」、日本経済新聞電子版、2015年9月2日付。

11) 「文化庁の京都移転、年内に時期・費用負担詰め」、日本経済新聞電子版、2016年3月28日付。この記事によると文化庁は定員が約230人と比較的規模が小さく、国会対応などに追われる機会も他省庁よりは少ないために移転への障壁は比較的低いと考えられたと推測されている。しかし文化庁の全面移転に関しては「地方創生を掲げているだけに、ゼロ回答では済まない。比較的影響の少ない同庁の移転をアリバイ的に盛り込んだという見方もできる」という批判もある。「(時流地流)これでは焼け太りだ」、日本経済新聞電子版、2016年3月28日付。

12) 2015年9月には42道府県から69機関の提案があったが、京都府が文化庁や国立美術館などの8件を提案し中小製造業が多い大阪府が中小企業庁などの5件を求めた

性」を、京都や金沢¹³⁾の「文化的な都市」としてのイメージや大阪府の中小製造業の多さのように、それぞれの土地の文化的・経済的アイデンティティを成す特色として捉えたい。候補地の提案はそれぞれの自治体が提出するのだが、今回の首都機能移転の議論は、候補地としての説得力を示すために各自治体が日本全土における自らの特長を相対化する作業を行う契機にもなったようで、自らの自治体と移転機関とが親和性を示すと考えられたものが提案される傾向にある。ただ提案が決定に至るには、移転する機関に対するメリットも求められる¹⁴⁾。確かに地域が移転を歓迎してくれば、心理的にも業務は行いやすそうではあるし、地方再生に一役買う可能性も捨てきれない。けれどもこうした「地域性」は、首都機能の移転先選定の際にはどの程度考慮されるべき要素なのだろう。

1.2 日本における首都機能の移転・分散に期待される効果

日本の首都機能移転が東京一極集中を改善することを第一の目的としていることは明示的にも暗示的にも繰り返し言及されている。だがそもそもそれに加えて地域のアイデンティティ形成に資するような省庁の分散をも日本の首都機能移転は目論んでいたのだろうか。

何が首都機能移転の効果として期待されているのかについては、国土交通省

ことから、「地域性を反映したものが目立った」と報じられている。日本経済新聞電子版、上掲記事、2015年9月2日付。また国宝の約5割が関西に集中していることなどを考慮し、文化財の保護や海外発信を担う司令塔として文化庁を京都に移すメリットが大きいと判断されたのではないかと報じられている。日本経済新聞電子版、上掲記事、2016年2月26日付。文化庁の主要任務が今後も文化財を中心としたものになるのかという議論はひとまず脇に置き、こうした提案からは地域の文化資源や経済資源を誘致の根拠とする傾向を読み取ることができる。

- 13) 石川県金沢市には国立近代美術館工芸館が移転予定である。「工芸館の移転、地元歓迎 観光の追い風に 日本海側初の国立美術館 政府基本方針／石川」、毎日新聞地方版電子版、2016年3月23日付。
- 14) 日本経済新聞によると、三重県が誘致を提案した気象庁の関係者は「災害時に政府内での連携に支障が出る」と反発し、消費者庁を求めた徳島県に対して内閣府内からは「なぜ徳島なのか、よく分からない」との声が漏れたとされている。日本経済新聞電子版、上掲記事、2015年9月2日付。

が表1のように列挙をしている。「これらの効果は単に移転さえすれば自動的に現れるというものではない。移転が多く国民に共感をもって受け止められ、それが具体化、現実化するプロセスを通じてより効果的に達成されるものである」¹⁵⁾ としながらも、首都機能移転の効果は以下のように記されている。

表1 国土交通省による首都機能移転の効果

1. 東京中心の社会構造の変革
(1) 東京を頂点とする序列意識の打破
(2) 地域の自立の促進
2. 新しい視点に対応した政治・行政システムの確立
(1) 政治・行政改革の促進
(2) 政策立案の視点の変化
(3) 危機管理機能の向上
(4) 先導的な制度の創設とその応用
3. 新たな経済発展
(1) 独創的技術創造の機会
(2) 関連社会資本の整備による経済効果
(3) 内需拡大と経済活性化
4. 世界へ向けた日本の新しい姿
(1) 新しい日本を世界にアピールする場の創設
(2) 国際政治・文化交流等の促進
5. 国土構造の改編
(1) 東京の過密の軽減への直接的寄与
(2) 集中が集中を呼ぶメカニズムの打破
(3) 新たな極となる都市圏の創出と国土の再編
(4) 複合的な情報通信、交通ネットワークの形成
(5) 災害への対応力の強化

出典) 国土交通省ホームページ

15) 国土交通省、<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/information/basic/zenbun1-3.html> (2016年06月26日最終閲覧)

このリストからは、日本の首都機能移転にはマイナス状態の改善のみならず、少なくともさらに何らかの積極的・肯定的な効果をもたらすことが期待されていることが分かる。つまり日本の首都機能移転は、東京一極集中の是正と新たな都市圏の創出の両輪を主目的としており¹⁶⁾、それゆえに候補地の選定には、活性化にむけた潜在性となる地域資源、すなわち「地域性」が重要性を帯びてくると推察することができる。2015年9月までに寄せられた提案に準拠して、今後も引き続き「地域性」を考慮した移転地が決定されていくなれば、この首都機能移転は実際に地方都市のアイデンティティを下支えするひとつの契機となるのかもしれない。

このように日本における今日の首都機能移転の議論は、東京一極集中を是正するという主目的を持つことから、行政機能を3都市以上に分散することを積極的に捉えていることが明らかになった。また移転地の提案と選定に際しては、移転後の発展を見込むための要素として、その地域の持つ文化的、経済的資源（地域性）がひとつの参考基準になると考えられていることが分かる。

2. ドイツにおける2つの首都

2.1 首都機能分散と並行して実施された「集約」

それでは、ドイツは首都機能移転にどのような意義を見いだしていたのだろうか。「地域性」を活かす形でのこうした地方都市再活性化の目論みは、ドイツの首都機能移転にも見られたのだろうか。

16) これとは対照的に東京都はかつて、国の言う首都機能は実質的には首都の移転であり、「首都移転」によって一極集中の弊害は是正されないと批判してきた。この当時の首都機能移転の議論は国会をも含む一括移転を目指すものであったため、確かにその場合は移転地が再び巨大都市になる可能性も捨てきれなかった。東京都知事本局企画調整部首都調査担当「首都移転問題ニュース」、平成17年を参照した。ただ首都と首都機能の所在地を切り離して考えること自体に関しては、ドイツのケースでは再統一の際にまず「統一条約」第2条第1項で「首都」をベルリンと定め、「議会および政府の所在地」についてはその後1年近くの議論を重ねてボンとベルリンとに決定しており、このような事例もあるために切り離して議論すること自体は可能であると考えられる。

ドイツの首都機能移転の事実関係をまずは概観しておく、まずは再統一の際にベルリンが「連邦首都」となり、ボンは「連邦都市」となった。その後1994年5月7日に施行された「ベルリン・ボン法」に則り、首都機能の内、立法機関はベルリンに移転し、行政機能はベルリンとボンに振り分けられている。このときの原則は、「混合モデル」¹⁷⁾と呼ばれ、まずどの政策領域¹⁸⁾がベルリンに主要部局を移転させるかが決められた（水平的分割方式）。しかしベルリンを主とする場合も、支店をボンにも配置することとなった。そしてその上で業務の性格に応じて各省の内部部局をどちらに置かが決められた（垂直式分割方式）。また、職員全体の大部分（größte Anteil der Arbeitsplätze）はボンに残留するという条件も付いた。結果としてみられる傾向として、上級官吏はベルリン・ボンを行き来し、中・下級官吏はなるべくボンにとどまることとなった¹⁹⁾。ベルリン・ボン間は、連邦政府のチャーター便が毎日就航しているという²⁰⁾。このようにドイツの場合、再統一後の首都行政機能の所在地の決定には折衷案的な「分都構想」がとられ、ベルリンに全てが移転したわけではない。

そして今日日本では首都機能のボンからベルリンへの移転ばかりに一般的な注目が集まるものの、ボンでの連邦職員の雇用を確保するために、実際にはこのとき同時に旧西独時代にライン・マイン地域に分散していた首都機能がボン

17) 原田、上掲書、p. 121。

18) 具体的な本省名ではないのは、ボン基本法で首相に与えられている行政組織の編成権（Organisationsgewalt）に配慮してのことである。原田、上掲書、p. 122を参照した。

19) この背景には、連邦の公務員配置における「連邦主義的人事配置」と「出身者優先主義」がある。ドイツでは基本法（第36条）に定められた原則により、連邦本省の官吏は全ての州から適当な割合で任用し、その他の連邦官庁の職員はその者が勤務する州から採用してきた。そのため部局の移転にともなって、単純に職員も異動させるということは困難であった。よって連邦議会や大統領府も含めた省・行政府を超えた包括的な人事融通が実施され、ポストの交換相手を探すことになった（その結果、ベルリンに移転するポスト数と比較して実際に異動した人数は少なく抑えられている）。原田、上掲書、p. 127を参照した。

20) 原田、上掲書、p. 130を参照した。

に集約されてもいる²¹⁾。つまりドイツの司法がカールスルーエに置かれているため、三権分立としてみると確かにドイツでは首都機能が3都市以上に分散されてはいるのだが、行政機能のみ見ると、現在の日本の議論で見られるような3都市以上への首都機能の分散の意図はなく、むしろ2都市への集約を実行するものであったことが分かる。ドイツは連邦国家として州を中心とした地方分権が根付いているために首都機能の分散にも積極的であると混同されがちなのだが、ポストを極力減らしての移転に見られたように議会や省内・省間コミュニケーションのコストや効率性には極めて敏感で、行政機能の分散先は多ければ多いほど良いという判断はなされていないのである。

2.2 なぜ旧西独の首都はボンになったのか

続いて、首都となる地とその「地域性」の関連性を考えるにあたって、まずは旧西独の首都として戦後にボンが選ばれた背景に着目したい。当時の西ドイツ首相コンラート・アデナウアーの出身地に近いということから、アデナウアーが個人的に決めたと邪推されがちなのこの首都ボンの決定であるが、連邦議会議員100名に当時200万マルクの賄賂が送られたと騒がれたほどの首都選定問題は、首相とはいえ鶴の一声で容易に決められるものではなかったはずだ。

ボンに決定した背景としては第一に、ナチス・ドイツからの断絶を示す必要があった。すなわち中央集権的な軍事主義国家ドイツを象徴したベルリンとは一線を画す地域を選ぶ必要があったのである。この意味では、米軍の主要拠点が固まっていたフランクフルト・アム・マインもドイツの再軍備化を連想させかねないために候補とするのは好ましくなかった²²⁾。第二に、人口のそれ程大

21) ボンでの雇用を補償するために、フランクフルト・アム・マインやヴィースバーデンなどボンからそう遠くはない都市にあった連邦官庁がボンに移転した。原田、上掲書、p. 121を参照した。

22) ドイツ銀行総裁であったヘルマン・ヨーゼフ・アプスが伝えているところによると、アデナウアーは英米占領軍のことを毛嫌いしており、フランクフルトを中心とした米軍事政府と占領地区管理指導部との緊密な連携を断ち切る方法を探っていたという。そのような中、首都選定に際して英国が、自らの占領地域にあるボンを首都にするならば、ボンとその周辺の地域を西ドイツに返還してもよいとアデナウ

きくない都市に新首都を置くことで、覇権国家としての野心を持った強大なドイツというイメージを諸外国から払拭する必要があった。第三は、国内都市が都市間で抱く心情への配慮である。ケルンのような比較的大きな都市に置くことでドイツの都市間のライバル意識を無駄に刺激することは避けられた。いずれにせよ再統一までの暫定首都にすぎないという意識が強く、分断状態は一時的なものであるのだから、再統一の暁には新首都選定の「邪魔」をしないようにという意図で、人口20万人あまりのボンが選ばれたのである。そして再統一を経て新首都は1999年9月にベルリンに遷り、ボンは連邦首都の座を明け渡すことになる。

それでは統一後の首都ベルリンの選定についてはどのような判断があったのだろう。再統一は何よりも、分断されていた国民の心をひとつにすることを最優先の政治課題として抱えるプロジェクトとなった。そのためここでは実効性や効率よりも「心情」が優先した。旧東独の住民感情にも配慮すると、ボンを引き続き首都として統一ドイツを出発させることは極めて難しかった。当時、首都移転の議論は「実績」のボンと「信仰」のベルリンとの争いであると言われていた。つまり行政機能を引き続き最小限のコストで運営していくことを考えるならば、移転などせずにボンに残留した方が好ましい。しかしドイツの国民にとっては再統一の首都をベルリンにするということは「悲願」であり、それは一種の「信仰」のようなものであったというのだ²³⁾。そのため、主に行政面での首都機能が他ならぬボンとベルリンで二分されざるを得なくなったのも無理からぬことであった。

以上の経緯からは、旧西独の首都選定では、敗戦直後という事情が背景にあったことも相まって周辺国や旧東独、そして国内大都市への政治的配慮が大

アーに持ちかける。フランクフルトは米国の管理下にあったが、飛行場を始めとする軍の重要施設があるこの地の返還を米国が承知する見込みは皆無であった。こうして英米の連携を断ち切る意図を内に秘めつつ、当初はライン・マイン地域であればフランクフルトでもよいと考えていたアデナウアーも最終的には候補地としてボンを後押しするようになる。Vgl. Dahlhoff, a.a.O., S. 56.

23) 東京都議会議員会局、上掲書、pp. 94f.

きく働いたことが示された。これは現在の日本における「地域性」を積極的に評価しようとする首都機能移転の議論と比べると、相対的な消極性として目に映る。だがそれは首都機能移転の「目的」の違いの現われでもあり、ボン選定の際の目的は何よりも敗戦から一刻も早く回復し、周辺国に警戒心を抱かせない独立した国家として再スタートすることにあった。同様に統一ドイツの首都選定時には、国民の心をも統一することが主目的となっており、「信仰」が優先された。これはその土地が持つ歴史的文脈に着目しているため、一種の「地域性」とも言えるが、どちらかというベルリンの持つ象徴性への信仰であり、ベルリンには数多くの歴史的建造物が遺されていたものの、そうした文化的な資源への言及が積極的になされたわけではない²⁴⁾。

3. 文化メディア庁と文化関連機関——地方分散の現状

3.1 文化メディア庁の現在の業務分散とその意味

それでは、文化庁のように文化を扱う役所で、統一後に設置されたBKMの場合には、文化庁の京都移転に見られたような文化資源の多さを根拠にした「地域性」を検討する余地はなかったのだろうか。

結論から言うとBKMの拠点の選定も、ベルリン・ボン分都路線の延長線にあった。というのも再統一の際に今後もこの分都方式が恒常状態となることが確認されているからである²⁵⁾。そのためBKMは再統一後に首相府に設置さ

24) この2つの選定で垣間見られるのは、時代を経ることで、政治的配慮よりも自国民の「心情」を優先できるまでに政治的・経済的に安定したドイツの成長である。首都選定という同じ主題の議論においても、国家がその時代ごとにおかれている政治状況が、移転の目的や選定の方針に大きな影響を与えることがわかる。それは国家が異なる場合に見られるのみならず、一国内でも同様なのである。

25) 1991年6月20日に連邦議会が僅差でベルリンへの議会・行政機能の移転決議を可決すると、26日には閣議決定によりベルリンとボンとの政府機能の適切な作業配分を具体化させるためのベルリン・ボン作業本部が設置されている。この作業本部は、ベルリンとボンとの適切な作業配分を具体化することを主眼とし「恒常的な解決策」を提出することが求められていた。東京都議会議会局、上掲書、p. 97、原田、上掲書、p. 120を参照した。

れてはいるものの、すでに99年のベルリンへの首都機能移転は目前であり、他の省庁との連絡調整を考慮すると、ベルリンのみに拠点を置いたり、ベルリンとボン以外に拠点を置いたりするという選択肢は皆無に等しかった。そのためBKMも他の機関と足並みを揃えるという実務上の都合からベルリンとボンに人員を配置しており、文化や芸術を理由とした「地域性」が考慮される余地は極めて小さかったと判断せざるを得ない²⁶⁾。

ところでそもそもBKMのような文化メディアを所掌する機関が再統一を経たから連邦政府内に新たに設置されることになったのはなぜなのだろう。ドイツは伝統的に文化政策を地方割拠的に行う「文化連邦主義」を採っており、戦後はとりわけナチス時代の芸術への蛮行を反省し、ドイツにおける外交の3本の柱のひとつである「対外文化政策」を別とすれば、連邦政府には文化に関して限られた権限しか与えてこなかった²⁷⁾。しかし再統一やEU統合、グローバル化の深化が国家としての国内法の整備をドイツに求めていることを根拠に、1998年10月の赤緑政権への政権交代を機に11月10日に連邦政府首相府にBKMが設置されたのであった²⁸⁾。

-
- 26) ドイツでは文化連邦主義を採っていることから、「ドイツの文化」の絶対的な「中心地」というものはない。そのため、文化庁が京都移転を決めても国民の理解がある程度は得られる日本とはやや文脈が異なる点にも留意する必要がある。
- 27) 先に述べたように「ベルリン・ボン法」ではボンに残留する政策領域を挙げているのだが、「文化」が「教育・学術」と並んで、しかも別個のものとしてボンと記されている。旧西独では文化と教育は第1に州の専管事項とされてきたが、教育・学術に関しては連邦政府レベルの教育・学術省がすでに存在していた。文化は「州の文化高権」が原則とされ、連邦文化省というものは設置されていない。しかし当時、文化財保護が内務省の管轄にあり、ボンに残留する「文化」とはそのことを指していたとされ、この内務省の所掌業務は、BKMの設置時にすべてBKMへと移ることになった。この点に関しては2016年8月25日と28日にヒルデスハイム大学文化政策研究所所長のヴォルフガング・シュナイダー教授とBKMの担当者にそれぞれ話を聞いた。
- 28) 初代BKMはベルント・ナウマンで、BKMの設置は1998年の選挙戦の公約の1つであった。Vgl. Leber, a.a.O. EU統合や国際化の影響は、文化に関連する多様な案件を連邦レベルにもたらしており、案件やプロジェクトごとに管轄を検討するため、統一以前のように業務の種類によって単純な縦割り行政は行えなくなっている。例えばユネスコの世界遺産保護については、対外的な案件ではあるものの、有形の世界遺産であれば国内の世界遺産所在地とも関連する。ドイツ・ユネスコ委員

BKMは内閣での議決投票権は持っておらず、連邦議会文化メディア委員会のコントロール下にある。職員規模を見るに日本の文化庁とほぼ同規模で、ベルリンとボンをあわせて2015年現在236名である（1998年の開庁時は、190名）。この内、最上級官吏・高級官吏は全体の各37%、中下級官吏は26%、全体に占める女性官吏の割合は53%（管理職に占める女性の割合は、38%）と公表されている。なお8%はインターン枠であり、次世代の育成を行うための人事が行われている。表2にBKMの組織と所掌事務を記す。2016年9月にBKMボン職員に回答を得たところによると、BKMは、首脳部はベルリン首相府内にあるものの、専門業務は現時点では大半が内務省と敷地を共有するボンの担当で、残りがベルリン支部に配分されている。このベルリン支部は首相府内にはなく、中心部の官庁街より離れた北部に置かれている。上層部はベルリン・ボンを行き来するという原則はBKMにも踏襲されていることがわかるのだが、BKMは職員が少ないために、意識的に前もって厳密にどの業務をどの地に割り当てるかは決めてはいないという。限られた職員が柔軟かつ効率的に働けることを優先し、同じ業務を担当する部署の職員であっても、ボンに勤務している者もいれば、ベルリン支部に勤務している者もあり、個人的な都合で勤務地を変えたい場合には、その業務に携わったまま勤務地を移動することも可能であるという。2017年度のBKM予算としては、前年比5.8%増（約7,400万ユーロ）の13億5,000万ユーロが議会で承認された²⁹⁾。

会は外務省所管となっているが、ドイツがこれまで積極的に申請してこなかった無形文化遺産に関しては、所管はBKMとなったようで、「世界遺産」というひとつの枠で所管官庁を決めてはいないことが分かる。この点は2016年8月にドイツ連邦外務省のユネスコ委員会関係者に聞き取りを行った。また第2次メルケル内閣で外相・副首相を務めたヴェスターヴェレ時代には、ドイチェ・ヴェレは外務省所管の対外文化政策の中にあり、ネット社会の到来とともに予算も削減されたが、2017年度はBKMがドイチェ・ヴェレを所管し、難民向けのプログラムを増やしたり、ロシアやウクライナに向けたプログラムを増やしたりする目的でBKMの中でも最大規模の予算が振り分けられた。ヴェスターヴェレ時代の対外文化政策とドイチェ・ヴェレについては、伊藤裕夫・藤井慎太郎『芸術と環境』論創社、2012年の拙稿、秋野有紀「ドイツ対外文化政策における理念の変遷と近年の課題」を参照されたい。

29) 2016年度の文化庁予算は1,039億円である。文化庁ホームページ <http://www>.

表2 BKM 業務一覧

(2015年4月1日現在)

連邦首相アンゲラ・メルケル	ベルリン首相府
文化大臣 (BKM) モニカ・グリュッタース	ベルリン首相府
広報室	ベルリン首相府
執行部 (首脳部)	ベルリン首相府
文化大臣本部 文化大臣の個人係官 (専門部局担当官) 広報担当官 議会・内閣担当執行部 計画分析執行部	
専門性の高い業務	
グループ K1 (文化政策の基本原則に関する諸問題と中心的な案件を扱うグループ。) ◆予算、法・ボン基本法に関する問題、人事、省内の運営を担当	
K11 課 (文化政策の基本原則、権利と文化) K12 課 (人事) K13 課 (一般行政) K14 課 (予算) K15 課 (省内業務) K16 課 (文化教育) K17 課 (法務) K18 課 (情報マネジメント、デジタル図書館)	
グループ K2 (芸術文化振興・助成)	
K21 課 (文学とドイツ語) K22 課 (音楽、舞台芸術、その他) K23 課 (プロイセン文化遺産、フンボルトフォーラム、分野横断型施設) K24 課 (同時代芸術、美術館、展示、芸術家助成) K25 課 (記念碑保護、建築文化) K26 課 (東ドイツの文化施設、当地のマイノリティの文化振興) 事業グループ (宗教改革記念行事)	
グループ K3 (メディア、映画、国際)	
K31 課 (メディア領域における国際共同；ドイチュェヴェレ、放送局) K32 課 (新しいメディア、メディアの権利) K33 課 (文化・クリエイティブ産業) K34 課 (欧州、仏独間の文化国際協働) K35 課 (ドイツ映画、オーディオビジュアル、フェスティバル振興) K36 課 (映画産業、映画に関する国際的案件) 事業グループ (メディア集中に関する連邦と諸州の委員会)	
グループ K4 (歴史と記憶)	
K41 課 (歴史博物館、資料館、ナチの不法行為に関する追憶の場所など) K42 課 (可動性の文化財に関する国内・国際保護) K43 課 (書かれた文化遺産、公文書、図書館) K44 課 (東欧におけるドイツ人の文化・歴史に関する研究・学術振興) K45 課 (難民、追放民に関するミュージアム、文化の伝達) K46 課 (ドイツ社会主義統一党の不法行為) K47 課 (ナチの略奪文化遺産と文化遺産返還)	

出典) Beauftragte für Kultur und Medien より筆者作成。2016年8月1日に組織変更があり K2 の K25 課が独立し、5つの課を持つグループ K5 が新設された³⁰⁾。

すでに述べたように BKM は再統一後に設置されたにもかかわらず、連邦都市であるボンにも専門的な案件を扱う主要な部署を持っている。他の省と足並みを揃えた方が、様々な任務をスムーズに遂行できることは容易に推察することができるが、政策策定を主に行う首脳部は主にベルリンにいるため、連邦議会対応と政策策定、文化以外の他省との連絡調整は、主にベルリンが担当していると考えることが出来る³¹⁾。けれども BKM がボンにも事務所を置く際には、おそらく「州文相連絡会議 (Kultusministerkonferenz, KMK)」との連絡・調整をも念頭に置いていたのではないかと考える。ドイツでは文化芸術振

bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/yosan を参照した(2016年8月29日最終閲覧)。また BKM の主な助成先は、民法上の財団法人であり世界有数の予算を持つ連邦文化財団 (2016 年度予算約 3,500 万ユーロ)、公法上の財団法人でベルリン都市州文化省の所管にあるものの BKM も助成を行っているプロイセン文化財団 (同年予算、2 億 2,900 万ユーロ) である。Vgl. Presse- und Informationsamt, a.a.O., SS. 9, 29. また恒常的予算ではないものの、ベルリンの旧共和国宮殿跡地に現在建設中のフンボルト・フォーラムの予算も目立つ (550 万ユーロ)。フンボルト・フォーラムは、非ヨーロッパの美術・学術の対話を目指す複合文化施設として 2019 年に完成予定である。いくつかの柱となるプロジェクトがあり、常設されるもの他にその時々に応じた催事のスペースもあるが、最も力を入れているのは非ヨーロッパ美術の展示である。プロイセン文化財団がダーレムに現在所蔵している非ヨーロッパの美術がフンボルト・フォーラムに移ることにより、ヨーロッパ美術を中心に展示してきた「博物館島」と併せてベルリンを「世界の文化が対話する場」として対外的に PR する狙いがある。筆者は来年度の連邦議会選挙のためにドイツ中の SPD の文化政策関係者が年に一度集まり、3 日渡り討論をする場にシュナイダー教授の協力により特別参加を許可された (ミヒャエル・ミュラーベルリン市長、元連邦議会議長のヴォルフガング・ティールゼ、現代アーティストで 2015 年までベルリン芸術アカデミー理事長であったクラウス・シュテーク、ドイツ連邦議会や欧州議会 で文化政策に尽力してきたオラフ・シュヴェンケ他、ドイツの舞台や TV で活躍する俳優・女優も参加していた)。その 3 日目には、ティールゼがフンボルト・フォーラムの工事現場を案内するプログラムがあったのだが、やはりその際にもフンボルト・フォーラムをしてベルリンを「世界の文化」を体感できる都市にしようとする強い意図を確認することが出来た。

- 30) 2017 年度予算においてドイツ国内の有形文化遺産の修繕 (2,000 万ユーロ) と東欧に所在するドイツの文化遺産の保護修繕 (100 万ユーロ) にとりわけ大きな額が承認されていることから、文化財保護は現在のドイツが最も力を注ごうとしている領域のひとつであることが分かる。
- 31) 筆者が 2016 年 8 月に行った聞き取りでは、ベルリンとボンとの分都状態は「昔の話」であり、「確かにボンにも職員はいるが、今はベルリンが重要だ」「行き来はそれ程煩雑ではない」という声も BKM ベルリンの職員からは聞かれた。

興は第一に自治体が行い、文化に関する立法権は州が独占する（州の文化高権）。そのため伝統的に各州の文部大臣（芸術文化振興のみならず、教育行政も含む）は、持ち回りで議長を務める州文相連絡会議という意見・情報交換の場を持っている。この州文相連絡会議は再統一後に首都のベルリン移転に伴ってベルリンにも支所を開設したが、主要事務所はボンにとどまり続けている。BKM ボンはこの州文相連絡会議の事務局から徒歩で5分のところに位置している（この論点は今後の聞き取り調査でさらに詳細を明らかにしたい）。

3.2 文化に関する主要機関の地域分布

— 政策立案に関する機関はベルリン・ボンに

それでは連邦本省と並ぶ位置づけの BKM そのものではなく、その他の重要な文化政策関連機関については「地域性」を考慮して配置するという可能性はなかったのだろうか。

先述のように「文化分権主義」を採るドイツでは、各州の文化省、自治体の文化局は、ドイツ全土に地方割拠的に点在している。そしてそれらが公共劇場やミュージアム、図書館を設置、維持、管理し、この網の目のように広がる文化施設が住民の文化的な生活を支えてきた。この意味では、ヨーロッパや世界をも代表するような高レベルの文化施設がすでにドイツ全土に地域割拠的に分散し、地域に手厚い文化行政サービスを提供している現状がある。

しかしここでは、文化事業を行政サービスとして提供するそうした個々の機関ではなく、全ドイツ的な活動をしている公共的機関で各芸術文化分野全体の政策や行政（助成）に関わっているものを考察対象としたい。その際、連邦政府所管の機関と並んで「ドイツ全土の」「全国…機関」という意味で「Bundes-」と称している機関もある（連邦政府の助成を受けているものもある）ことに注意する必要がある（表3）。

3.3 連邦文化財団ハレ — 「地域性」を重んじた拠点選定

表3のように機関を並べると、政策関連機関のほとんどはやはりベルリンか

表3 文化に関わる主要な政府系機関や公的団体の所在地（2015年現在）

BKMの所管法人	所在地
連邦公文書館 東欧におけるドイツ人の文化と歴史に関する連邦機関 旧ドイツ民主共和国のシュタージ文書管理庁	コブレンツ オルデンブルク ベルリン
文化に関する政策策定にかかわる機関	
BKM 連邦外務省 連邦教育研究省 連邦議会文化メディア委員会（BKMを議会側からコントロールする常設委員会） 連邦参議院文化委員会 州文部大臣連絡会議（州レベルの連絡会議） ドイツ都市会議（自治体レベルの連絡会議） ドイツ郡会議（郡レベルの連絡会議） ドイツ市町村連盟 ゲーテ・インスティトゥート・インターナツィオーネス	ベルリン / ボン ベルリン ボン ベルリン ベルリン ボン / ベルリン ボン / ケルン ベルリン ベルリン ミュンヘン/ベルリン他12都市
専門(家)機関・団体	
ドイツ芸術協会連合 ドイツ造形芸術家連盟 連邦青少年文化協会 ドイツ図書館協会 ドイツ舞台協会 ドイツ文化評議会 ドイツミュージアム連盟 ドイツ成人教育協会 社団法人文化政策協会	ベルリン ベルリン / ボン ラムシャイト / ベルリン ベルリン ケルン ベルリン ベルリン ボン ボン
助成団体・機関	
州文化財団 連邦文化財団 メルカトル財団 プロイセン文化財団 ドイツナショナル財団 ドイツ文化財保護財団 ドイツ読書財団 建築文化連邦財団 ドイツ翻訳基金 同時代的造形芸術に関する芸術基金 社会文化基金 ドイツ文学基金 舞台芸術基金	ベルリン ハレ エッセン ベルリン ワイマール ボン マインツ ポツダム ベルリン ボン ボン ダルムシュタット ベルリン

出典) Beauftragte für Kultur und Medien より筆者作成。

ボンにあることが分かる。これは再統一前からそこにあったという事情と、関連省庁との連絡調整の利便性を考えてのことであろう。ここではしかし連邦政府と極めて結びつきの強い助成機関である連邦文化財団 (Kulturstiftung des Bundes) が旧東独のハレ (人口 24 万人程度) に置かれていることに着目してみたい。この財団も再統一後に設置されたものであり、当時の BKM であったユリアン・ニダ＝リューメリン (Julian Nida-Rümelin) のイニシアティブで 2002 年 3 月に設立されている。ニダ＝リューメリン時代は BKM の活動範囲が大きく拡大された時期であった。

連邦文化財団は最初の提案から設置までの長い議論の中で様々な設置目的を議論されて来たため、財政基盤が脆弱な旧東独に所在する文化機関が再統一によって存続の危機にさらされないように当地の文化機関を支援するために設置されたものと勘違いされることが多い。しかし設置自体は、再統一をきっかけに検討されたものではなく、1973 年に旧西独でヴィリー・ブランド (SPD) が首相だったところに、最初の提案がなされている³²⁾。背景には、作家ギュンター・グラス (99 年にノーベル文学賞を受賞) やハインリヒ・ベル (72 年に同賞を受賞) の提案があった³³⁾。当時、旧西独がモデルとしていたのは、スイスの Pro Helvetia や英国のアーツ・カウンシルとナショナル・トラスト、米国の全米人文科学基金だった。戦略的に質の高い芸術文化を選別し、それらに戦略的に資金を投資するようなドイツ版文化芸術評議会 (アーツ・カウンシル) を設置しようと考えていたことが分かる。しかし、設置に向けて何度か気運は盛り上がったものの、「州の文化高権」の壁もあり実現には至っていない³⁴⁾。

32) Vgl. Regierungserklärung, 18.01.1973.

33) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Was heißt hier Bundeskultur?“, 13.05.2002., Leber, a.a.O., S.8.

34) 実際には、州は連邦が財団を設置して芸術家を支援すること自体に反対していたのではなく、連邦政府が「単独で」ドイツという「国の文化」を支援する姿勢を見せたことを「州の文化高権」に抵触すると見なし、反発したのだと言われる。Vgl. ebd.

その後の再統一によって、旧東独の文化を財政的に支援するものとして議論に上ることもあったものの、再統一の混乱はむしろますます設立を遅らせていく。しかしEUの統合が進むにつれ、文化に対しても国家のレベルで対応する必要性に迫られていること、ドイツ全域に対して文化的・アイデンティティ的に重要な意義を提供するものが偶然ある州に所在するという理由だけで十分な支援を受けられないことははなはだ不幸なことであることを二つの根拠とし、90年の再統一からも、98年のBKMの設置からも、99年の首都移転からも遅れる形でようやく2002年に「ドイツ全土のモデルとなり、国際的にも影響力をもつような同時代の革新的な芸術や文化を支援するもの」として、連邦文化財団は設置されている。ここでは、ドイツが誇りにしてきた「州の文化高権」が財政基盤の脆弱な旧東独州においては、むしろ弊害になっていると主張されたのである。

これと並行して2002年にBKMは、旧東独の重要な文化遺産23か所を「文化の灯台」として選び、それらの支援に連邦が関与するのは、全ドイツにかかわる問題であることから各州に委ねるべきでもないためであり、それゆえに連邦が文化に関わったからと言って「州の文化高権」を侵害する意図ではないという共通理解を形成していこうと試みている。リストに挙げられたのは確かに旧東独の文化財ばかりなのだが、これらを連邦政府が支援し、文化に関与していく地ならしをする過程で繰り返し強調されたのは、連邦政府は旧東独の文化遺産の復興・維持のために支援の手を差しのべようとしているのではなく、全ドイツ的、ヨーロッパ的な意義がある文化や芸術を支援する立場にあるのだという点である。ここには州の文化高権への配慮と、西の税金が東へ流れることへの反発を避ける狙いを見て取ることが出来る。

さて、この連邦文化財団であれば再統一後に創設されている上に、BKMのように政策立案を行う行政機関でもないのだから、「地域性」を理由に場所を選ぶこともできたのではないだろうか。

拠点を選ぶ際には実際、州の文化高権に配慮することとベルリンではないところという点が条件となった。しかし連邦政府がどこかひとつの都市を「ドイ

ツの文化都市」として認定するような公的メッセージを発する、あるいはそう邪推されてしまうような拠点の選定は文化分権主義のドイツではむしろタブーである。他方で再統一後に広がり続ける東西の経済格差を考慮すると、旧東独エリアを支援するメッセージ性は象徴的にてあれ、示したいと思っていたようだ。「西の税金が東に流れる」ことへの批判は幾度も「全ドイツ、全ヨーロッパ的に意義のある革新的なもの」を支援するという理念を示すことで明示的にかわしつつも、東の文化遺産に配慮していくことを象徴的に示し、東の住民を勇気づける意図をもって旧東独エリアのハレが選ばれている³⁵⁾。

しかし旧東独を勇気づける意味以上に、ハレはドイツ全土における芸術文化の最重要都市として説得力のある「地域性」を持っていた。現在のハレは工業都市としての印象もやや強いが、連邦文化財団の所在地となるにあたっては1698年にアウグスト・ヘルマン・フランケによって設立されたフランケ財団の所在地であり、人文主義的教養の出発点として歴史的重要性を持つ土地であることが決定的な重要性を持った³⁶⁾。フランケの存在により、当時のハレは敬虔主義の中心地として栄え、敬虔主義は啓蒙主義への土壌を用意し、現代のドイツが自国の文化的遺産として最も意義深いと考え、誇りにしているカントやゲーテ、そしてバッハにも影響を与えたと評価されている³⁷⁾。そのためハレで

35) 「文化の灯台」の23のリストは2002年の『青書』に掲載された。作成者のパウル・ラーベは「ドイツで最も有名な図書館員」と言われ、ハレにあるフランケ財団で2000年まで所長を務めていた。連邦文化財団がハレに置かれることになった際には、再度ギュンター・グラスの推薦があったことが分っており、グラスは連邦文化財団の創設記念式典で祝辞も述べている。2012年に連邦文化財団は新築のオフィスを構えるに至ったが、それまではフランケ財団の建物に間借りをしていた。現在の新オフィスもフランケ財団の所有地内にあり、フランケ財団と連邦文化財団の距離はおよそ550mしか離れておらず、徒歩10分程度で行き来が可能である。

36) メルケルも連邦文化財団の式典では、ヘンデルやトマジウスなどのハレの著名文化人の名前と並んで「ハレには何よりもフランケ財団がある」と述べていることを当時の映像で確認することができる。

37) アウグスト・ヘルマン・フランケとフランケ財団については筆者の専門ではなく浅学の身で扱うにはあまりにも深遠であるため、獨協大学特任教授の高橋輝暁教授に助言を戴いた。記して感謝したい。今後さらに連邦文化財団の調査を行う際に、フランケの活動とフランケ財団のドイツ文化史における位置づけをあわせて考察していきたい。

の連邦文化財団の設置は、現代に繋がるドイツ近代芸術の黎明期に対して当地が果たした歴史的な意義を考えれば、無視することのできない説得力を持っているといえる。ここでようやく連邦所管の助成財団レベルにおいては「地域性」を根拠に拠点の選定が行われ得ることを確認することができる。

現在、連邦文化財団は「革新的で国際的な」アートを支援するという方向性を明確にし、カッセルの現代芸術祭ドクメンタやベルリン・ビエンナーレなど、同時代アートへの支援を複数年にわたり行っている。しかし文化史に裏打ちされたハレの「地域性」は十分な説得力を持っているとはいえ、現代の職員が働くにあたって、その地理的利便性に問題はないのだろうか。

この点については、ハレがベルリンからは電車で1時間弱とそう遠くはない都市であることをまずは記しておかねばならない。またボンがドイツ以西の主要EU機関との連絡調整を念頭においているように、ハレは東欧への交通の便も念頭に置いていると考えることも出来るのかもしれない。というのも連邦政府文化諮問委員会は今後、連邦文化財団をモデルに欧州レベルでも国家横断的に芸術分野に革新的な創造を促すような「欧州文化財団」の設置を勧告しているからだ。そのための布石としてハレを捉えるならば、今後は連邦文化財団のカウンターパートを徐々にドイツ国内よりは東欧を中心としたEUレベルへ、そして国際規模へと展開しようとしていると推察することもできる。以上のように考えると、ハレの選定はそれ程不利であるとは言えないのである。

むすびにかえて

本稿では日本における文化庁の京都への全面移転の参照項として、先進国で唯一戦後に首都機能移転を経験したドイツを考察した。日本の現在の議論では移転省庁の業務と移転候補地の地域資源の特色（「地域性」）との親和性がしばしば話題になり、そこには移転による地方再活性化という積極的な意図が垣間見られる。そこで、行政を円滑に運営するにあたっての機能性や地理的利便性ではなく、こうした「地域性」がドイツの首都選定と首都機能移転の際にはど

れほど考慮されたのかを明らかにしようとしてつとめた。その結果、以下の点が示された。

まず、旧西独の首都ボンは、①軍国主義的中央集権国家との決別を諸外国に示すこと、②暫定首都として再統一のあかつきに「邪魔」にならない小都市であること、③国内で都市間のライバル心を煽らない小都市であること、④英米の連携を断ち切りたい当時の首相の思惑などが複雑に絡み合っただけの選定であった。これは日本の「地域再活性化」という意図と比べるとやや消極的な政治的妥協である印象を与える。しかしここでの相対的な「消極性」は当時の西独の首都選定の主目的に照らし合わせると妥当な政治的配慮に基づくものでもあった。

続いて、文化庁とほぼ同様の事務を所掌する連邦政府レベルの機関として、連邦首相府で文化メディアを担当しているBKMを考察した。BKMはドイツ再統一を経て首都機能がベルリンに移る直前に政権交代を機に新設されている。しかしすでに「ベルリン・ボン法」で、ベルリンを統一ドイツにおける政府機能の中核的都市としつつ、ボンにも一定の政府機能を担当させるという「分都構想」が恒常的なものとして定められていたため、他の省庁同様にベルリンとボンに業務を分けていることが分った。それゆえここでも「地域性」を考慮に入れた拠点選定への積極的意図を捉えることは出来ず、むしろ行政の運営上の利便性が基準されていると考えざるを得なかった。

最後に検討したのは、連邦政府と結びつきの強い連邦文化財団である。この財団の拠点は旧東独のハレに置かれているが、このハレという地は近代以降のドイツの芸術文化の黎明期に重要な役割を果たし、人文主義的教養の出発点となった地である。ここに至ってようやくドイツでも連邦所管の財団レベルに関しては、「地域性」を考慮した所在地選択が行われ得ることが明らかになった（ただしハレとベルリンはそれ程遠くはない）。しかしドイツでは、ベルリンへの首都機能移転の際にボン付近に散在していた諸官庁がボンに集約されており、必要なコミュニケーションの効率やコストを考へても、首都行政機能を3都市以上の地に分散することについては積極的ではないことも同時に示され

た。

今後の論点としては、以下の検討課題が残った。それは、首都機能移転に期待される「目的」と移転の「手段」のバランスをいかに評価していくべきなのか、という論点である。日本では外局レベルの文化庁が、まずは全面移転をすることとなった。ドイツでは、議会との調整や政策協議に必要な部署は結果的にベルリンに集約されており（元々は、全ての省の政策調整機能を担当する部署のみがベルリンに移る「垂直式分割方式」の案がドイツにもあったが、政策領域に応じてベルリンを拠点にする省を選ぶ「水平式分割方式」を採り入れ、結局「混合モデル」になったということは先に述べたが、結果として政策調整の上級官吏はベルリンとボンを行き来しており、政策立案の中核はベルリンにあると考えて良い）、「地域性」を考慮した分散は、文化政策領域においては財団レベルにしか見られなかった。日本の文化庁移転の一次実験終了時には文化庁関係者から「予算が取りづらくなるのでは」「霞ヶ関から孤立し、政策調整や国会対応に支障が出るのでは」と言った不安も聞こえたという³⁸⁾。日本の場合も、東京一極集中の是正を目指して最初から本省・外局レベルの移転を考えるのではなく、例えば独立行政法人日本芸術文化振興会をまず移転するという方法もあったのではないかと問われたならば、目的と手法と効果のバランスをどのように評価・測定し、移転の根拠として示していけるのか。この点は今後の大きな検討課題である。

今回のドイツの首都機能移転は、主に旧西独の視点で見たボンからの「移転」であった。しかし再統一以前にも西ベルリンには旧西独の外局レベルの機関であれば置かれていたし、また移転にあたって東ベルリンを首都としていた旧東独の官庁街とその建造物を修復し、統一ドイツの政府所在地として使用することができた。このことはドイツの首都機能のコストや円滑な移転を評価するにあたって、見落とすことのできないひとつの特殊事情である。

もうひとつドイツを考察する上で日本と異なる事情は、ドイツは先進国の中

38) 「文化庁の京都移転 1次実験終了 技術・実務の課題整理へ」日本経済新聞電子版、2016年7月23日付。

でも人口や諸機能を複数の中心的都市に分散配置して成り立っている多極分散型国家であるという点だ。民間企業を中心とした産業や公教育機関を含め、国土の基幹部分を支えるこのような分散・分権構造がすでに定着しているからこそ、日本の首都機能移転の議論に見られるような国家による積極的な「地方再活性化」への視線をそれほど感じられないと考えることも出来る。

しかし首都機能移転の議論において何を重視するかに着目することで今回浮かび上がってきたこれらの相違は、それぞれの国がその時代ごとに自らの置かれた状況と課題を的確に分析し、他国の先例に表面的に倣うことなく自国の「目的」を見定めているからこそ生じるものでもある。このようにドイツの首都機能移転や分都構想を参照事例として観察してみると、地方主導で移転先の提案を出しその際「地域性」をも考慮に入れた首都機能移転を行っていくとする日本のプロセスは、日本の事情を反映した独自性の工夫を感じさせるものであり極めて興味深いと言えないだろうか。行政機能を2都市のみに集約し、人材を削減しつつ移動を完成させたドイツの「分都構想」は混乱を最小限に抑えた。他方、最終的な決定は政府によってなされるとしても、移転先を地方からの提案として募り、そこに「地域性」が強く反映される日本の首都機能の移転は、日本各地に様々な首都機能を分散させかねないために一時的には混乱を招くかもしれないし、効率的な移転の手法を今後見定めていく必要はあるものの、ひょっとするとその地域の特長を伸ばし地方を再生する契機となる首都機能移転になっていくのかもしれない。その際は、ドイツの公務員制度が職員の個人的なライフプランとの両立に配慮していたように、勤務地の移動が職員の生活に与える影響にどのように対応するのが今後の課題になるであろうが、そうした明るい可能性の方に議論と移転が進むことを願って「目的」と「手法」の妥当性を見定めつつ、今後も考察を続けていきたい。