

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—

川 村 陶 子

はじめに—国際文化関係運営が「うまくいかない」という問題

本論文の目的は、ブランド政権初期の西ドイツにおける対外文化政策改革を事例に、国際関係における文化の扱いの複雑さを歴史実証的に明らかにする作業を通して、政府が関与する国際関係の文化的運営が「うまくいかない」原因を考察する手がかりを得ることである。

今日、政府による国際関係の文化的運営は、文化外交、対外文化政策、国際文化交流政策などと呼ばれ、さまざまな形で注目されている。国際関係研究においては、国際関係が国家間関係だけでなく社会間関係として運営される必要性が増していく中、ソフト・パワーやパブリック・ディプロマシーといった概念を用い、国家の対外関係、とりわけ国家-社会間や社会-社会間関係を戦略的に運営する際の資源あるいは政策領域として、文化に注目する研究の潮流ができている¹。しかし、国際関係や国家行政において扱われる文化がどのようなものごとを指しているのか、文化が対外政策において用いられる際に国家の行政機構の中でどのような困難が生じるかについての詳しい検討は、まだ十分とはいえない。

文化は複数の思想的系譜に基づく複雑な概念であり、その内容の曖昧さゆえに現実社会での扱いにおいて政治化する可能性もはらんでいる。文化の内容や性質が十分に認識されないままに国際文化交流の政策が立案実施されると、その過程が紛糾し、政策の方針が決められない、決めた方針が維持されない、方針があってもそれが実行に至らない—権力作用や外的要因に左右され、「うまくいかない」という帰結が生じる。本論文では、「国際関係における文化のポリティクス」と表象できるような、国際文化関係運営の混沌とした政策過程の実相に分け入り、文化が政策関係者に扱われる際にどのような点が紛糾をひきおこすのかを明らかにすることによって、国際文化関係運営が「うまくいかなくなる」原因を探りたい。

事例としては、ブランド政権初期のドイツ連邦共和国（以下ドイツ、文脈により西ドイツという呼称も用いる）における対外文化政策を扱う。具体的には、1969年から70年にかけて、ラルフ・ダーレンドルフ外務政務次官がイニシアティブをとった対外文化政策の刷新の試みが挫折したプロセスに着目する。

ドイツの対外文化政策²は、近年の研究では文化外交の成功例と位置づけられている。自国の文化的業績の華々しい（ときに押しつけがましい）発信とは異なり、ゲーテ・インスティトゥートなどの専門的媒介機関が相手国パートナー機関と協力しながら事業をつくりあげていく「対話的

な文化交流」³は、今日の文化広報外交の先端的潮流とされる「ニュー・パブリック・ディプロマシー」⁴の好例である。近年の実践は、国際益追求の中で国益を高める一石二鳥の政策と評価されている⁵。

現在のドイツ対外文化政策の方針は、1970年代に連邦政府と連邦議会で策定された政策文書—外務省「対外文化政策の指針」（以下「指針」、1970年12月）⁶、連邦議会調査委員会報告書（以下「調査委員会報告」、1975年10月）⁷、同報告書に対する政府答申（以下、「政府答申」、1977年9月）⁸—を基盤としている。この中で、1970年に策定された「指針」は、政策理念の新段階を拓いた革新的コンセプトとして、現代においても文化政策研究者らに評価されている⁹。

「指針」は、3つの文書の中でも20世紀後半以降の国際関係の根本的変化をもっとも先端的にとらえており、そのような変化を先取りした対外文化政策の改革、ひいては外交そのものあり方の転換を促していた。だが同時に、「指針」は外務省内の業務方針にすぎず、上記3文書の中では政治的権威が一番低い。超党派の議員代表と有識者代表が作成し連邦議会で承認された「調査委員会報告」が、1970年代後半以降の対外文化政策運営においては依拠すべき中核的文書となってきた。また、「指針」に記載された原則の中には、「調査委員会報告」や「政府答申」には受け継がれず、事実上お蔵入りになっているものもある。

「指針」の生みの親は、社会学者のラルフ・ダーレンドルフ（1929-2009）である。ダーレンドルフはオックスフォード大学セントアントニーズカレッジの学長を務め、英国貴族院議員にもなった学者として知られているが、1968年から70年まで故国ドイツでリベラル政党の自由民主党（FDP）所属政治家として活躍していた。1969年10月に成立したブランド社民リベラル政権では外務政務次官に任命され、翌1970年7月に欧州委員としてブリュッセルに赴任するまで約9カ月の間に、対外文化政策の改革に着手し、同政策の理念的な方向づけを行った。本論文では、1970年代全般に及んだ対外文化政策の原則形成のプロセスのうち、ダーレンドルフがイニシアティブをとった「指針」の策定までの段階をダーレンドルフ改革と呼び、その過程を詳しく分析する。

もともとダーレンドルフは「指針」を対外文化政策、ひいては外交全般の総合的な改革の基本コンセプトとして構想し、閣議の了承を得て連邦政府全体の政策方針に据えようとしていた。しかしながら、連邦政府内の省庁間政治の過程でさまざまな反発が生じ、結局「指針」を閣議にかけることができず、外務省の省内文書という位置づけにとどめざるを得なかった。ダーレンドルフ改革は、「調査委員会報告」「政府答申」へと続くドイツ対外文化政策の基盤づくりの第一歩であったが、当初ねらっていた政治的推進力を得ることができなかった点で、いわば対外文化政策の「挫折の始まり」でもあった。

筆者は本論文執筆から10年以上前、ダーレンドルフ改革の成立過程を一度分析した¹⁰。その際は主に刊行資料とインタビューを用い、なぜダーレンドルフが短い在任期間で改革の先鞭をつけることができたのかという、いわば改革の成功要因を探った。しかしその後、改革が行われた当時の一次史料が公開され、「指針」のもとになった演説やテーゼの原文を閲覧するうちに、ダーレンド

ルフ改革の「うまくいかなかった」側面を検討すること、そうした作業を通じて国際関係における文化の扱いの複雑さについて考えることの必要性を感じるようになった。本論文はこのような問題意識に基づき、とりわけ1970年夏を中心とする「指針」—当時は「国際文化・学術・社会政策の15のテーゼ」と呼ばれる文書であった—の閣議了承失敗のプロセスを明らかにすることで、「国際関係における文化のポリティクス」の一端を覗いてみたい。

以下では、まずダーレンドルフ改革に至った経緯と改革の概要を整理した上で、ダーレンドルフ改革の問題意識と基本理念、実行面での提案をまとめる。その上で、「指針」が策定された過程を、外交文書に基づいて再構成し、ダーレンドルフ改革が連邦政府全体の政治的推進力を得ることに失敗した原因を分析する。

1. ダーレンドルフ改革の背景と概要

1-1. 改革に至った経緯

西ドイツでは、戦後しばらくの間、さまざまな理由から国際文化事業が積極的に行われていなかったが、冷戦が深まった1950年代半ば過ぎ以降、外務省文化局の主管により対外文化政策が少しずつ推進されるようになった。その背景には、当然のことながら東ドイツの文化攻勢に対抗する必要性があったが、国境を越えた相互理解と人類的テーマへの協力に貢献することで西ドイツの国際的信頼を回復しようとする立場から、新しい国際関係運営のかたちとして文化交流を模索しようとする動きもあった。しかし、主体的な政策理念の立案には至らず、主に戦前から存在していた国際文化団体の活動を補助することを通して、対外文化事業の基礎が築かれていった。事業の中心となったのは、南米、地中海地域等各地のドイツ学校の支援や、文化会館を拠点としたドイツ語の普及、外国の大学へのドイツ語講師派遣などであった。

1959年から66年まで外務省文化局長を務めたディーター・ザットラーは、文化政策は「外交の第三の舞台」であると主張し、在外施設の委託運営制度の整備や予算・人員の増強に力を尽くした。続く1966年以降は、大連立政権で外務大臣に就任したヴィリー・ブランドが、文化は「外交の第三の柱」であると主張して注目を集めた¹⁾。

しかし、大連立政権期になっても、対外文化政策の実態は政治や経済と並ぶ「外交の第三の柱」というには程遠い状態であった。組織面では、官民のさまざまな主体が政策に関わり、伸び放題(Wildwuchs)といわれる無秩序が支配していた。外務省以外にも国内各政策分野の専門官庁が事業を行い、それら事業がゲーテ・インスティトゥートやドイツ学術交流会(DAAD)等、大小多数の媒介機関に委託されていた。1961年には経済協力省が設立されて開発援助事業を担うことになり、途上国向け教育援助が外務省の手を離れていった。さらに連邦制をとる西ドイツでは、文化教育政策に関する主権を州政府が有しているため、外国のドイツ学校への教員派遣などについて州の協力を仰がねばならず、政策構造は複雑さわまりなかった。

1969年時点で外務省文化局の予算は約2億8200万マルクだったが、他の連邦政府省庁や民間機

関をあわせると10億マルクもの資金が注ぎ込まれていたという¹²。政策の中心的計画は外務省文化局が行っていたが、同局は多数の主体と膨大な予算を統括できず、事業の重複や非効率性が指摘されていた¹³。

理念面では、「外交の第三の柱」という標語こそあったものの、外務省文化局は包括的で具体的な方針をもたないまま、いわば成り行き任せの形で政策を運営していた。主要な媒介機関はその多くが戦間期に誕生しており、思想的に帝国主義や民族振興の流れを汲むものもあった¹⁴。その代表例がゲーテ・インスティトゥートで、戦後に活動の中心を担ったのは旧世代の教養市民たちであり、「組織をあるがままに維持する」ことを第一に考えて明確な事業理念や経営的観点を持たなかったと指摘されている。同インスティトゥート管下の文化会館やドイツ語学校では、人手不足の中で個々のスタッフが独自の観点から事業を行っており、語学講座受講者の約4割がコースを修了できず、会館の催しの多くは現地の聴衆を惹きつけられない状況であったという¹⁵。

対外文化政策の原則をつくろうとする動きがなかったわけではない。前出のザットラーは文化局長在任中に外部有識者による審議会を組織し、長期政策方針の立案を依頼していた¹⁶。他方、連邦議会では何人かの「文化政策推進派」議員が登場しており、中でも与党キリスト教民主同盟（CDU）のバルトルト・マルティンは対外文化政策関係の論集を年報形式で発行して議論を喚起していた¹⁷。文化交流の現場では、戦後世代の現場スタッフたちがコメントつき資料集を出版したり¹⁸、主要媒介機関が共同で作業部会を設置して独自に「指針」をつくろうとしたりしていた¹⁹。いずれの動きも、新しい公的理念を策定する大きなうねりをつくり出すことはできなかったが、1969年の政権交代後には、対外文化政策の改革がテーマになりそうな雰囲気の関係者の間に漂っていた²⁰。ダーレンドルフが外務政務次官に就任したのは、このようなタイミングであった。

1-2. ダーレンドルフ改革の概要

ダーレンドルフが対外文化政策改革の構想を公にしたのは、1969年11月28日の連邦会議本会議においてのことである。この日連邦議会では、野党キリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）会派が提出した、対外文化政策に関する調査委員会の設置動議²¹を審議していた。動議提出者代表のマルティン議員が対外文化政策の刷新のために調査委員会を求める発言を行ったのに対して、ダーレンドルフ政務次官は外務省代表として登壇し、同省の側でも対外文化政策の総合計画（Gesamtplan）の策定に着手したことを宣言した。具体的には、国民間の相互理解を基本とし、「国家の外交に代わる社会の外交」という、より包括的かつ政治的な政策へと舵を切ると述べた²²。

この日からちょうど一か月前、ブランド新首相が所信表明演説を行い、平和の保障のための国際協力政策の一環として、対外文化政策を重点施策のひとつに挙げていた²³。新聞報道によれば、ダーレンドルフは上記本会議が行われた週に対外文化政策の担当を命じられたばかりであったが²⁴、彼はその後すぐに「総合計画」の策定行程を固めており、本会議では1970年の夏季休会前までに同計画の核心的部分の概略を明らかにすると述べている²⁵。

ダーレンドルフはコンスタンツ大学時代の同僚で教育政策専門家であるハンスゲルト・パイゼルトをボンに招き、対外文化政策の現状分析と政策計画のモデルづくり（「所見」）を依頼した。さらに、パイゼルトと新任のシュテルツァー外務省文化局長とともに、新しい政策のコンセプト（「指針」）を練った。「所見」と「指針」をもとに、地域や事業分野別に、具体的な予算や事業の中長期計画（「実行計画」）を策定する目論見であった²⁶。ここでいう「指針」が、その後紆余曲折を経て、1970年12月に外務省内の業務方針「対外文化政策の指針」としてまとめられることになる。

「指針」の核となる論点は、1970年3月3日にダーレンドルフがローマのゲーテ・インスティトゥート地域会合で行ったスピーチ（以下「ローマスピーチ」）において、6つのテーゼの形で公表された²⁷。同年4月頃にかけて、ダーレンドルフ、パイゼルト、シュテルツァーともう一人の外務省文化局スタッフの4名が共同で51項目の「コンセプト－指針」を執筆²⁸、これを15項目に編成し直したものが6月に外務省提出の閣議資料として準備された（「国際文化・学術・社会政策の15のテーゼ」、以下「15のテーゼ」）²⁹。

外務省側は「15のテーゼ」を6月25日の閣議に提出し、連邦政府の政策文書として採択されることを目指したが、かなわなかった。ダーレンドルフは7月2日に政務次官を辞任する。「15のテーゼ」は夏から秋にかけて、4部構成（18項目と結語）の「対外文化政策の指針」に改訂され、最終的に12月に外務省内業務方針として公表された。「15のテーゼ」が閣議の了承を得ることに失敗した経緯については、後ほど第3節にて詳しく分析する。

以上をまとめると、ダーレンドルフ改革の内容は、1970年3月の「ローマスピーチ」、4月頃の「コンセプト－指針」、6月の「15のテーゼ」、そして12月の「指針」という四つの原則文書から構成されているといえる。次節では、これらの文書に込められたダーレンドルフ改革のビジョンを整理し、その革新性がどのような点にあったのかを確認する。

2. 改革のビジョン

2-1. 問題意識—国際関係の範囲の拡大と対外政策の拡張

ダーレンドルフ改革の革新性は、その問題意識の独自性にある。すなわち、対外文化政策を国際関係の変化に対応するための先端的政策と位置づけていることである。そうした位置づけの前提には、第二次大戦後の国際関係が国家間関係に加えて社会間関係としての性格を強めており、そのような中でドイツの対外政策は「社会間の外交」へとその範囲を拡大して「相互理解による平和構築」を目指すべきとの認識がある。このような姿勢がもっとも明確に現れているのが「ローマスピーチ」である。

このスピーチは「1970年代の対外政策は、1910年、1930年、1950年のそれとも全く異なるものです」という叙述から始まる³⁰。「われわれの時代」の対外政策は次第に社会間の政策となっており、国境を越えたところで起こっている展開をとらえ理解ようとする努力を怠ると、外交そのものが困難に陥るようになってきているという。従来の外交のそうした限界は、ソ連の「プラハの春」へ

の介入と米国の対ベトナム政策において、二つの超大国がいずれも「社会の展開」に対する理解を示せず、問題への対処をパワーポリティクスで押し通そうとしたことに露呈しているとされる。ミドルパワーであるドイツにとって、「世界を構成する諸国の内的展開への理解」は特別の課題となっているのであり、これまで外交の第三次元と呼ばれてきた対外文化政策を根本的に変革し、「(他国の)内部の状況に対する知識の交換」を推進することによって、政府間関係をこえた社会間関係への取り組みを強化できるとダーレンドルフは主張する³¹。

外交の第三次元とは、第1節で先述した「外交の第三の柱」「第三の舞台」と同様、対外文化政策を狭義の安全保障、貿易関係に次ぐ外交の第三の構成要素と評価する見方で、1960年代以降ドイツで定着してきた観念であった。ダーレンドルフはそうした「政治・経済・文化」という三分法を改め、対外文化政策を「国家制度の後ろにあるもの」を把握する国家間社会政策へと転換すべきであると主張する。そのような国家間社会政策を、平和政策という幅広い目的の下で実施し、伝統的な分野も含めた外交全般において新しい態度を形成するための推進力とすべきであるという³²。

ここでは、対外文化政策は、外交のひとつの(政治・経済の次、第三番目に来る)政策領域ではなく、社会間関係の運営あるいは社会間の政策となる。そして、従来の国家間関係運営行為としての外交を「国際関係」そのものの内容が拡大してきた現代的状況に合わせて変革するための、先端的な(もっとも先に来る)政策と位置づけられる。ダーレンドルフはスピーチの最後に、新しい対外関係のコンセプトが現代の国際関係研究への貢献となるよう努力すべきとも述べており³³、対外文化政策改革を通して学術研究におけるそれも含めた国際関係観そのものの刷新を意識していたことが窺える。

「ローマスピーチ」よりも後の文書では、国際関係の変容や外交の転換に関して同スピーチのような詳しい叙述はないが、対外文化政策の転換は現代の新しい国際関係の広がりに合わせて「平和政策」の推進であるという趣旨の宣言を冒頭においている³⁴。

上記のような問題意識に基づき、ダーレンドルフ改革では、互いの社会に対する理解と共通課題への取り組みを通じた平和の構築こそが、国家間社会政策たる対外文化政策の主眼となるとされた。「15のテーゼ」は、新しい対外文化政策においては国境を越えたつながりや共通性に着目し³⁵、「あらゆる国の機関、組織、集団、個人の間を促し、根づかせなくてはならない」³⁶とうたっている。このような考え方は、国家のパワーポリティクスとは別の次元において人のレベルの交流と協力を促そうとする点で、20世紀前半期に展開し第二次世界大戦後も発展した文化国際主義の系譜に位置づけられよう³⁷。国際的相互依存の高まりを意識し、国際関係運営において相手国の国内社会情勢や人びとの内面に対する理解の必要性を唱えているところは、ユネスコ憲章前文の理念とも共通している。いずれも、やや楽観主義的ではあるが、国際関係を国家間関係のみならず社会間関係であるとみなし、国際社会関係を政策として意識的に運営することによってよりよい世界を形づくりようとする考え方である。ダーレンドルフ改革は、それまで主に民間や多国間のレベルで提案されていた相互理解と共同作業による国際関係運営を、国家の対外政策の中で実践しようとする野心的

な試みであった。

2-2. 対外文化政策の刷新—三つの基本理念

ダーレンドルフ改革が求めた対外文化政策の刷新は、理念面では三つの要素から構成される。

- (1) 対外文化政策で扱う領域の拡張、
- (2) 一方的自己表出から双方向的交流と共同作業への転換、
- (3) 多様な関与主体間の役割分担と協力である。

(1) **対外文化政策で扱う領域の拡張**。ここでは二つのキーワードが重要となる。ひとつめは「社会政策 (Gesellschaftspolitik)」である。国際関係の中でも国家間関係と比べて相対的に重要性を増している (と考えられる) 社会間関係の運営全般を指しており、新しい対外文化政策の特徴を表すことばとなっている。「ローマスピーチ」と「コンセプト-指針」では国家間社会政策 (zwischenstaatliche Gesellschaftspolitik)³⁸、5月の「15のテーゼ」では国際文化・学術・社会政策 (internationale Kultur- Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik)³⁹、12月の「指針」では再び国家間社会政策という語が用いられている⁴⁰。このように用語はまちまちで、その位置づけも統一的でないが、「社会政策」はダーレンドルフ改革の文書に必ず登場するキーワードである。しかも、1960年代までの対外文化政策をめぐる議論の中ではほとんど出てこなかった新しい用語である。

日本語の社会政策は、しばしば労働政策や福祉政策に近い意味で用いられるが、ドイツ語の社会政策はそれよりも広い意味で、より人間らしい社会をつくるための、市民教育や学術研究の推進、差別撤廃などを含めた取り組みをさす。また、同じ社会政策を意味する用語でも、Sozialpolitikではなく「友好的なつながり」や「協会・団体」という意味も持つ Gesellschaft を冠した Gesellschaftspolitik には、社会におけるさまざまな組織や個人の交流の促進という意味がこもっていると考えられる。

ふたつめのキーワードは、「文化概念の拡張」(あるいは「広義の文化概念 (erweiterter Kulturbegriff)»)である。もっとも直裁的かつ詳細な叙述は、「ローマスピーチ」の第三テーゼである。やや長くなるが以下に抜粋する。

「対外文化政策がこうした意味での国家間社会政策となるべきならば、われわれの言語および思考領域で…変わらずに一定の意味を持ち続けているところの文化の概念と、最終的に訣別しなくてはなりません。つまり、文化的なものごとは余暇の飾り物としての役目を果たすものごとか、文化は多かれ少なかれ永続的で論争の余地がないとされる価値と関係があるものごとか、文化とはとどのつまり人間生活の現実から遠く離れたところにみられるものごとか、そういった文化の概念に別れを告げなくてはならないのです。…つまり、われわれの生のすべての領域で人間の生活態度を規定するところの慣習や規範こそが、より意味のあるやり方で文化と言い表すことができるものであり、(そうした意味での文化こそが>川村注) 国家間社会政策の中で中心的役割を果たすと理解すべきなのです。」⁴¹

「指針」では、冒頭の「原則」セクションの中核部分に「文化概念の拡張」という項目をおき、

以下のように述べている。

「対外文化政策は今後、文化的小および文明的な現代的問題にこれまで以上に集中的に取り組まなくてはならない。よって、文化概念はより広くとらえられなくてはならない。文化は今日もはやエリート集団の特権ではなく、万人にひらかれたものである。それはわれわれの社会における変化のダイナミックな過程であり、すべての社会集団の国際協力への道筋を描き出すものである。このことは、われわれが外国で行う文化事業の幅をかなりの程度広げ、さらに多様化させていくことを意味する。」⁴²

「指針」では、従来の対外文化政策で行われてきた事業として、学問や芸術の領域における外国との関係促進、ドイツ語の普及、外国のドイツ学校への支援を挙げ、これらは今後も重要であるが、事業の手段や形態を世界の変化に対応させなくてはならないとしている⁴³。これに対し、文化事業の中で新しく「拡張される」部分が具体的に何を指すのかについて、「指針」の文章から明確に読み取することは難しいが、事業領域としては上記引用文冒頭にある「現代的問題」、および先述した「国家間社会政策」で重点とされている青少年交流、成人教育、スポーツ⁴⁴などが想定されていると考えられる。「指針」にはまた、「文化会館を通じた学術的・社会政策的な情報提供 (Information) が今後より一層重視されるだろう」⁴⁵との記述がみられる。「ローマスピーチ」では「マドリガルから環境問題へ」という比喩が用いられ、具体的な重点テーマとして空気や水の汚染、都市や地域の開発計画、大学の形態や社会との関係が挙げられており、現代の社会が抱える共通課題への取り組みを重視したいとする姿勢が窺える⁴⁶。途上国との関係では開発協力の要素が必然的に強まる。また、情報提供を重視する観点から、対外広報政策と対外文化政策との境界線も曖昧になってくる。

(2) 一方的自己表出から双方向的交流と共同作業への転換。「ローマスピーチ」、「コンセプト指針」、「15のテーゼ」、「指針」の全てで明記されている原則である⁴⁷。通底するのは、これまでの対外文化政策はナショナルな文化の自己表出 (Selbstdarstellung、自文化紹介) に主眼を置く一方通行の行為であったが、新しい対外文化政策は双方向性を重視するということである。ここでのキーワードは「交流と共同作業 (Austausch und Zusammenarbeit)」であり、相互の情報提供による理解の促進も重視されている。

交流と共同作業は、第一義的には、文化事業の内容を双方向的にすること、たとえば外国（とりわけ途上国）の実情についてドイツ国内で紹介することや、外国語学習の全般的促進、共通課題への取り組み、作品の共同制作などを指す。さらに、事業の立案実施における双方向性、すなわちドイツ側の事業主体が相手国のパートナーと対話しながらともにプロジェクトをつくりあげていくこともまた、文化事業に関わるもの同士の信頼関係や協力関係を醸成するとして重視される。「15のテーゼ」と「指針」では、「われわれが与えるものは、われわれが受け取ろうとする意思以上の価値を発揮するものではない」とし、他者にひらかれた態度に基づくギブアンドテイクこそが対外文化政策の原則であると明言している⁴⁸。

この双方向性の原則から、従前の対外文化政策に対してひとつの重要な問題が提起される。すな

わち、文化事業におけるドイツ語使用のあり方である。「ローマスピーチ」では、相互理解の行為はそれぞれのナショナルな言語だけで行われるものではなく、交流の媒体よりも中身が大切であるとのくだけがある⁴⁹。すなわち、事業における使用言語は必ずしもドイツ語である必要はなく、相手側の状況によって現地語や英語などの共通語を用いるべきであるとされる。「指針」でも「ドイツ語はわれわれの外国における活動を担うもの (Träger) であって、活動そのものの目的ではない」としており、伝統的にドイツ語が使用されている地域以外では、現地でもっともよく使われる言語をコミュニケーション手段とする方が、交流と共同作業の目的に適っている、と述べている⁵⁰。このことはすなわち、ドイツの対外文化政策の伝統的な柱であったドイツ語の普及活動に制限がつけられることを意味する。国際文化交流における自国語普及には二つの考え方があり、言語は交流の「コミュニケーション手段」なので自国語は必要に応じて普及すればよいとする立場と、言語は「文化を映し出す鏡」であって自国語普及活動自体が自国文化の紹介としての役割を持つという立場とがあるが⁵¹、ダーレンドルフ改革は一貫して前者の立場をとっている。

なお、交流と共同作業の原則は全世界の国や地域に適用されるべきものとされるが、当時の東ドイツだけは例外的に扱われている。すなわち東ドイツとの間では「国内秩序の違い」のために共同作業が難しいため、競争 (Konkurrenz) を旨とするということである⁵²。ダーレンドルフ改革の諸文書が作成された当時はブランドが首相として東方政策に着手した時期にあたり、西ドイツは国際法上東ドイツを国家承認していなかった。改革諸文書では「差別待遇」⁵³や「対決」⁵⁴ではなく競争が大切であると明言しており、東ドイツという存在を事実上西ドイツと対等な他者として認めた上で、世界を舞台にしてお互いの体制の魅力を競い合い、切磋琢磨し合う関係を築こうとする姿勢が窺える。また、両独の歴史と文化の共通性についても付言し、東ドイツが西ドイツとは別個の国であっても他の国とは違う特別なつながりをもつ相手であることを確認している⁵⁵。

(3) 多様な関与と主体間の役割分担と協力。新しい対外文化政策は、前述のように「社会間の外交」であり、「あらゆる国の機関、組織、集団、個人の関係を促し、根づかせる」政策である。このためその立案および実施には、古典的な外交とは異なり、外務省以外に官民のさまざまな主体が関わることになる。ダーレンドルフ改革では、対外文化政策の関与主体の多様性を確認した上で、主体間における役割分担の明確化と、情報交換や共同作業を促している。

「官」のレベルでは、連邦政府内部において、外務省以外にも広い意味での文化あるいは「社会政策」に関わる各省庁がある。もっとも直接的に関係するのは途上国への教育援助を担当する連邦経済協力省であるが、そのほかにもさまざまな国内官庁の管轄分野が対外文化政策に重なっている。連邦制をとる西ドイツでは、教育文化政策の主権が州に属するため、州政府および諸州文化大臣会議 (KMK) も対外文化政策の主体となる。国内文化政策の実質は都市などの地方自治体が担っている。ダーレンドルフ改革では、これらの政府主体の間でときに生じるライバル関係や摩擦が、文化事業の遂行や外交的効果の妨げになっているとし、外務省の指揮監督下に省庁間委員会を設置するなどして役割分担や情報交換を促す必要性を主張している⁵⁶。

「民」のレベルでは、ゲーテ・インスティトゥートや DAAD 等の複数の媒介機関が、対外文化政策の実施を担当している⁵⁷。改革諸文書においては、政策の大きな方針決定や総合調整は政府側で行い、実施に関しては専門の媒介機関にゆだねるという役割分担を明確化させると述べている⁵⁸。「15のテーゼ」では、これまでの政府-媒介機関の関係を「場当たりの (zufällig)」と形容し、今後は政府部局が実施している事業実施面の実務をすべて媒介機関に委託するほか、個々の事業や人事に関する専門的で質的な判断も、事業を管轄する「直接的な国家レベルではない部署」が自ら行うべきとし、政府側は大局的決定に集中すべきと主張している⁵⁹。なお、国家間社会政策という枠で考えると、文化交流を専門とする媒介機関だけでなく、労働組合、教会、女性団体、青少年団体などのさまざまな「自由な社会集団」が、自己の責任において行う対外活動や交流活動も重要な役割を果たしている。「指針」では、これら社会レベルの多様な団体の自主的活動を政府が支援することも重要であるとされている⁶⁰。

以上のように、ダーレンドルフ改革において対外文化政策は、政府と一見無関係な形で自主的に活動する社会団体も含めた、官民双方の多数の主体の関与によって行われるものと認識されていた。官民関係においては、交流・協力事業の現場は全面的に「民」の側が担うべきであり、政府は実際の事業には手を出さず全体的な方針決定にのみ関わるとする、政府側の合理的とも自己抑制的ともいえる姿勢が特徴的である。その一方で、対外文化政策は、通常的外交とは形態を異にするにせよ、対外政策の一環であり、総合的な責任と決定・調整の権能は外務省の文化局にあるとされていた。このことは、連邦政府が実行するすべての（幅広い意味での）文化事業の指揮監督権を外務省がもつことを意味しており、他省庁との間に少なからぬ波紋をよぶことになった。

2-3. 対外文化政策の刷新—実行面での改革案

ダーレンドルフ改革は、国際関係や対外政策に関する従来の思考を覆す発想に基づいており、さまざまな革新的提案を行っていた。しかし、お題目だけでは何も変わらない。そこで改革諸文書では、文化概念の拡張、交流と共同作業、多様な主体間の協力といった新機軸を実現するために、対外文化政策の(1)事業、(2)組織、(3)予算の面で具体的な改革案を提示した。これらの改革案は、「指針」「所見」「実行計画」の三部構成による総合計画の中で、実現に移されていく展望であった。

(1) **事業面**では、地域別・分野別の重点化に基づく、従来の対外文化事業の大幅見直しを打ち出した。今日の日本で言う事業仕分けのような感覚である。とくに批判対象となったのは、ドイツ語普及と外国のドイツ学校振興の両事業である。

先述した通り、ダーレンドルフ改革では、ドイツ語をドイツ文化伝達の媒体（文化を映し出す鏡）ではなく意思疎通の手段とみなしており、ドイツ語の普及はドイツ語が「ドイツの状況の外国への伝達や知的コミュニケーションのための最善の手段」である地域に限って行うべきであるとしていた⁶¹。「指針」作成と同時期にパイゼルトが行った調査の報告（「所見」）では、1969年頃の統計によると世界の言語の中でドイツ語のコミュニケーション手段としての普及率は7番目であるにもか

かわらず、ドイツの言語政策関係者の間ではドイツ語が英語とフランス語に次ぐ第3番目の位置にあるとか、フランス語と競合しているなどの言説が一般的で、ドイツ語の地位が過大評価されていると述べている⁶²。このような前提から出発するならば、ドイツ語普及事業を地域別に重点化し、伝統的にドイツ語が用いられている地域に絞って普及事業を行うという方向転換が自然な結論となるろう。

外国のドイツ学校について、改革諸文書では、無計画な発展の結果、数や立地に偏りが出ており、望ましいシステムの計画に基づいて評価すべきとしている⁶³。ドイツ学校の実態はさまざまで、米州やアフリカにはドイツ人移民コロニーの維持を趣旨とした学校もあるが⁶⁴、今後は積極的な対外文化政策にふさわしい貢献を行う学校、具体的には「出会いの学校 (Begegnungsschulen)」と呼ばれる、現地人子弟を受け入れて相手国の教育制度の役に立つ学校を、政府による支援の対象としていくとされる⁶⁵。先述のパイゼルト「所見」では、「コロニー学校」は30校、「出会いの学校」は82校あるとされており、後者を重点的に支援するよう切り替えた場合、多数のドイツ学校に影響が及ぶことが予測される。

(2) **組織面**では、先述した省庁間委員会の設置のほか、とりわけ外務省の対外文化政策セクションを機構および人事について大幅に強化する方策が打ち出されている。「コンセプト-指針」や「15のテーゼ」では、外務省文化局に地域別計画のための専門の課を設置すること、政策の総合計画や調整のためのユニットをつくること、国際機関などに文化関係の特務大使を派遣すること、事業評価のための監査担当者を任命すること、そして対外文化政策を専門に担当する政務次官ポストを設置することなど、具体的な機構改革案を列挙している⁶⁶。人事については、「ローマスピーチ」が、在外公館や媒介機関における文化事業担当者の養成や研修のシステムの充実を提唱していた⁶⁷。その後の各文書でも、担当者の頻繁な交代を避けること、専門性の高い人材を配置し、必要に応じて能力のある外部人材も登用すること、担当者の給与面等での待遇を改善することなどを提言している⁶⁸。

「コンセプト-指針」と「15のテーゼ」では、(3) **予算面**についても具体的な数値目標を含んだ計画を示している。対外文化政策は教育学術政策や開発援助政策と並ぶ連邦政府の重点強化施策であり、政府予算全体よりも高い伸び率で予算を増強すべきであるという。新しい状況に合わせた人員投入のコスト、計画立案等のための一時的支出への予算配分のほか、政策の全般的強化のために対外文化政策予算を毎年度15パーセントずつ増額することが必要とされている⁶⁹。「外交の第三の柱」といわれつつも、外務省内でも世間一般でも注目度は高いといえなかった対外文化政策に関して、これだけの予算を投入するのはかなり大胆な提案である。

ブランド政権初期のドイツは「改革ユーフォリア」といわれ、さまざまな政策領域において既存政策の見直しや刷新の計画が立てられた。ダーレンドルフ改革もまたそうした潮流の一部に位置づけられる。「指針」は、結語でブランドの所信表明演説における対外文化政策についてのくだりを引用し、「急速に変化する世界の要請に対外文化政策を対応させることは、連邦政府が取り組ん

でいる改革努力の一環である」と述べている⁷⁰。しかし実は、その一方で、「指針」が公表された1970年12月の時点で、外務省は対外文化政策改革に対する連邦政府全体の支持をとりつけることに失敗していた。次節では、外務省関係者が残した文書をもとに、「指針」策定に至る紆余曲折のプロセスを再構成し、とりわけ外務省文化局が「15のテーゼ」を1970年夏の閣議決定の議題にあげることには失敗した原因を詳しく検討することにより、「国際関係における文化のポリティクス」の実相を探ってみたい。

3. ダーレンドルフ改革の挫折とその要因

3-1. 「指針」策定までの紛糾

先述のとおり、ダーレンドルフ改革は、「指針」、「所見」、「実行計画」の三要素から成る総合計画の形で構想されていた。1969年11月28日の連邦議会本会議において、ダーレンドルフは議会の夏季休会前までに改革の概要を明らかにすると述べている。外務省文書からは、具体的には「15のテーゼ」を6月後半の閣議で了承し、連邦政府レベルのお墨付きという政治的推進力を得て、1970年末までに実際の政策計画を策定していく目論見であったことがわかる。

外務省の文書ファイルには、1970年6月18日付けでシェール外務大臣から連邦首相府長官宛てに書かれた書簡の草稿がある。「15のテーゼ」を18部添付し、これを同月25日の閣議で審議して欲しい旨要請している。テーゼは年末に完成が予定されている三部構成の総合計画の政策計画部分であり、閣議の了承を得ることで「ドイツ連邦共和国の国内での展開と対外的な政策を新しい形でつなげる」ための第一歩が踏み出せると述べている。書簡では、総合計画作成が、ブランド首相の所信表明やダーレンドルフ政務次官の連邦議会での声明を受けた、対外文化政策新構想の作業であると明言している。テーゼ作成にあたっては、KMK事務総長、主要媒介機関、および当時進行中であった外務改革委員会と協議を行ったことも書き添えられている⁷¹。

しかしながら、結局、「15のテーゼ」は閣議のお墨付きを得ることはできなかった。外務省以外の連邦省庁から慎重論が出されたためである。(以下、連邦政府省庁の名称は、1970年当時のものを用いる。)

シェール外相が「15のテーゼ」を閣議資料として首相府長官に送る約一週間前、ダーレンドルフは関係する連邦各省庁(首相府、経済協力省、青年家庭保健省、教育学術省、財務省)にテーゼの原稿を回覧し、6月16日までに事前の意見を寄せるよう求めた⁷²。これに対し、期限当日になって、経済協力省からタイプ打ち8ページ半に及ぶ回答書が返ってきた。回答書は外務省文化局の業務の現代化は歓迎すべきだと述べる一方で、「15のテーゼ」では外務省が教育援助の主管官庁となり、経済協力省の立場が業務実施に関わる専門官庁へと後退していることを指摘し、「このままの形では15のテーゼを承認することはできない」と明言、具体的な文言の改訂案を示していた⁷³。青年家庭保健省からも同日付で、「この文書(「15のテーゼ」>川村注)は大変重要で興味深く、根本からじっくりと考えを練ることが必要」であり、まず担当課レベルの協議を行って欲しいとの回答

が返ってきた⁷⁴。翌6月17日にはメラー財務大臣から、人員投入コスト以外の部分について予算増額はできないとの理由から、テーゼには同意できないとの連絡があった⁷⁵。

教育学術省も強硬姿勢をとった。6月19日付けでロイシク大臣からダーレンドルフ宛てに、テーゼの内容について省庁間協議を行いたいとする回答があった。ヨーロッパレベルの共同研究プロジェクトが進展する今日、学術研究においてナショナルレベルの政策と国際レベルの政策はもはや一体のものであるが、「15のテーゼ」はこうした「実際面におけるナショナルとインターナショナルの緊密な関連」を十分に考慮していないとの見解であった⁷⁶。そして同月23日、教育学術省の政務次官は首相府政務次官宛てにダーレンドルフとロイシクの連絡書簡のコピーを送付し、「15のテーゼ」についてはまだ事前協議が足りないので、閣議の議題から外して欲しいと要求した⁷⁷。

結局、6月25日の閣議では、シェール外相が「いくつかの省庁（労働省、青年家庭保健省、教育学術省、経済協力省）について6月18日付閣議資料（「15のテーゼ」>川村注）に対して意見を表明する機会がまだ十分でないが、今後2週間以内に外務省側でできるだけ埋め合わせをすれば、7月9日の閣議で資料を検討できるだろう」と述べて審議の延期を要請し、閣議もこれを了承した⁷⁸。

外相発言では、事前協議の対象に6月11日時点では入っていなかった労働省の名前も挙がっている。これはダーレンドルフ改革が「社会政策」をキーワードとしていたことのほか、大連立政権期頃から、外務省と労働省の間で外国人労働者関連の国際文化事業（ドイツ語教育の提供、帰国後のドイツとのコンタクト等）について協議されていたことと関連があると思われる⁷⁹。外国人労働者との文化関係は「指針」では言及されなかったが、その後に開催された連邦議会調査委員会では重点議題のひとつとされ、社民リベラル連立時代の対外文化政策の「裏テーマ」となっていく。

「15のテーゼ」に関する省庁間の意見調整は、7月9日の閣議にも間に合わなかった。ダーレンドルフは辞任前日の7月1日、ブラウン外務事務次官宛てにメモを残し、6月末頃に関係各省庁の次官との間で行った折衝の結果を伝えている。それによると、経済協力省では、事務次官がダーレンドルフと面会し、教育援助は第一義的には開発協力政策の一部であって経済協力省が調整を担当すべきであると主張したほか、テーゼの文章の数カ所について訂正案を出してきた。労働省と青年省は、細かな文言への修正希望はあるものの、テーゼに対してそれぞれ「明確」「全面的」な賛同意見を寄せた。しかし、教育学術省のロイシク大臣とドホナーニ政務次官は具体的な反対理由を明示せず、「担当課レベルでじっくり話し合う」ことが必要であるとのみ回答してきた。同省と外務省との間で、この件で3週間以内に次官・閣僚レベルの会合を催すことは困難とのことであった⁸⁰。

シュテルツァー文化局長は、ダーレンドルフのメモを受けて、7月6日に同局課長宛のメモで、閣議での扱いを7月23日の会合、あるいは8月中旬頃に延期するよう指示した⁸¹。同日、外務省から各省庁に向けて、「できるだけ早い閣議での審議と採択」に向けて引き続き努力していく旨の書簡が送られている⁸²。

ダーレンドルフの辞任後、外務省は経済協力省、教育学術省とそれぞれ折衝を行ったが、成果は芳しくなかった。経済協力省との間では7月15日に局長級会議が行われ、テーゼの文言についてその場では合意が成立したが、経済協力相側は大臣の了承を取りつけられないかも知れないとの懸念を表明した⁸³。

教育学術省との間では7月9日に課長級の会合が行われた。教育学術省側は「ペーパー（「15のテーゼ」>川村注）」が「編集上も内容面でも改訂が必要」であると述べ、「国際文化政策と（国際）学術政策の間には、説得力のある関連性は存在しない」との主張の下、テーゼの複数箇所について根本的な修正要求を出した⁸⁴。7月22日に行われた担当課員レベルの協議では、「国際文化・学術・社会政策」という統一的概念そのものに対して疑念が呈された。すなわち、文化、学術、社会はそれぞれ別々の政策領域であり、国際レベルでは三者の間に共通性がみられるとしても国内政策での個別性の方が大きく、基本概念において三者を別々に扱うことへの合意がなければ、テーゼの個々の論点について論議しても意味がないということである。これに対して外務省側は、これまでの国際文化政策の概念が狭すぎたためにダーレンドルフが概念の拡張を希望したこと、古い「対外文化政策」という名称のままでは概念の拡張を十分に実現できないことを主張したが、両省代表の間で合意は成立しなかった⁸⁵。

閣議の了承が受けられずに時が過ぎていく中、外務省内では「15のテーゼ」の再編集が行われた。7月末には3つのセクションと結語で構成される文章の草案ができており⁸⁶、これが12月に最終的に採用される「対外文化政策の指針」の原型となっていく。8月21日付けの外務大臣報告用文書では、他の省庁との間でもめている論点を除外して作成した「新しい指針」案があるので、これを外務大臣名の省内文書として配布すれば、一般にも公開できると述べている⁸⁷。テーゼを連邦政府の文書ではなく、外務省独自の職務規程として活用することで生かそうとする姿勢が、この頃から明確になってくる。シュテルツァー局長は8月20日に連邦議会政治広報部のインタビューで対外文化政策改革の主要論点を公表し⁸⁸、これを受けて新聞各紙が改革について報道した⁸⁹。記事では東ドイツとの競争、自己表出から共同作業への転換などが取り上げられ、外務省の対外文化政策新方針が報じられた。

新しいバージョンの「指針」は他省庁との間で議論になりそうな論点を外したとされたが、教育援助の扱いに関してはその後も検討が続いた。11月17日付けの「対外文化政策の指針」草稿は、最終版の文章にかなり近い内容であるが、第Ⅱ部（手段）の中にその前のバージョンである8月21日版の文章にはなかった「教育援助」という項目が設けられている⁹⁰。そこでは、発展途上国における対外文化政策は教育援助の意味をもっており、開発援助プロジェクトで培われたパートナー国との関係を継続発展させられるだろうと述べている。この文章に続けて、途上国での施策は開発協力政策の目標と調和させなくてはならない旨言及しており、経済協力省から反対されない形で対外文化政策の枠内での教育援助の扱いを模索していたことが窺える。

実は、その後12月1日前後に、外務省文化局と経済協力省との間で文書のやりとりが行われて

いるが、ここでテーマになっていたのは新バージョンの「指針」ではなく、夏時点で閣議にかけられようとしていた「15のテーゼ」における教育援助の扱いであった。「15のテーゼ」の文章改訂について、前述した7月15日の局長級会議での合意事項がいまだに生きていようかどうか、外務省が経済協力省に照会しており、これに経済協力省が否定的な回答を返している⁹¹。このことから、外務省文化局は「指針」を省内文書として編集する一方で、「15のテーゼ」を総合計画の理念部分として連邦政府レベルでの了承をとりつける選択肢を諦めず、ぎりぎりまで可能性を探っていたと考えられる。結局、上述の経済協力省の回答を受けて、11月版の文章から教育援助についての項目を削除した「対外文化政策の指針」が外務省の省内文書として最終的に確定し、12月23日にはシェール外相が官報への寄稿でその概要を披露した⁹²。

3-2. 紛糾の原因

ダーレンドルフが描いた対外文化政策の刷新の理念は、外務省文化局の努力もむなしく、連邦政府のお墨付きを得ることができなかった。なぜ「指針」の策定はこんなにも紛糾したのか。その理由は、「指針」が提起した新しい対外文化政策の基本理念、そしてその前提となる問題意識にあった。

本来、ドイツでは、対外文化政策の管轄権を外務省が握ることにに関して論争が起きにくい法的根拠がある。基本法の規定で、国内文化政策の主権は州（基本法第30条。文化政策は基本法内で言及されていないため州の管轄）、や自治体（基本法28条2項、自治の保障の原則）に属することになっているが、対外政策は基本法第32条の規定で連邦の管轄と定められており、ここから対外文化政策もまた連邦政府（外務省）の管轄とみなされるのである⁹³。しかし、この「論争の余地のなさ」は、文化が芸術文化を中心とする古典的な意味でのそれに、対外政策がドイツと外国との国家間関係運営に、それぞれ限られている場合において成立しうるものであった。

ダーレンドルフ改革で文化概念の拡張が唱えられたことによって、アクチュアルな社会問題が文化事業のテーマの中心となり、他の官庁の管轄領域との抵触が起こった。途上国との文化関係は教育援助を必然的に含むことになったし、先進国との関係においても学術および科学技術面での国際協力が対外文化政策の重要要素となった。「指針」のたたき台作成にかかわったパイゼルトも、1971年1月に外務省の文化政策審議会で行った報告で、文化概念の拡張が対外文化政策で扱うテーマを多様化させ、それがきっかけとなって省庁間の管轄問題を引き起こしたと述べている⁹⁴。

ダーレンドルフ改革が進められていた時期、他省庁との管轄抵触問題は外務省全体で問題になっていた。1970年5月4日付けの外務省内メモでは、総務局がシェール外相に、専門省庁が外務省の業務に参入してくることへの不満を伝えており、とくに経済協力省と教育・学術省との関係が問題になっていると述べている⁹⁵。

経済協力省との関係は、新政権成立直後から、外務省内で頭の痛いテーマとなっていた。経済協力省は途上国への開発援助を行う専門官庁として1961年に設立されたが、1960年代末には教育援助事業を盛んに行っており、対外文化政策との重複が懸念されていた。ダーレンドルフが連邦議会

で対外文化政策改革構想を公表した1969年11月28日には、外務省総務局が次官に向けて送付したメモで、経済協力省の社会教育開発援助部が「第二の文化局」となりつつあるとの懸念を表明している。このメモでは、「教育援助を含む開発援助政策に関しても、政治的な問題については外務省の管轄である」とする1964年10月14日の閣議決定⁹⁶を論拠に、教育援助は対外文化政策の枠内で行われるべきであると主張している⁹⁷。

このような状況下で、FDPのスター政治家としてメディアからも注目されていたダーレンドルフが、「文化概念の拡張」を対外文化政策の刷新の眼目としたことは、外務官僚にとって教育援助に関する管轄を経済協力省から取り戻す好機となったと推測される。シュテルツァー文化局長が策定に関わった「コンセプト－指針」や「15のテーゼ」は、途上国が新しい対外文化政策の地域的重点となると表明し、教育援助を対外文化政策の一環に位置づけた⁹⁸。経済協力省は案の定これに反発し、閣議資料の事前回覧の際に「テーゼ」の修正を要求してきた。

ダーレンドルフ自身は、教育援助の管轄がどこにあるかを、それほど重要な問題と考えていなかった向きがある。7月1日付けの彼のメモでは、経済協力省側は「15のテーゼ」の基本方針に対しては賛同しているとしており、「個人的見解」とことわった上で、教育援助は同省の管轄であるという論点を含むテーゼの修正要求を「根本的に変えるべきではない」、すなわち、外務省が受け入れてもよいのではないかと述べている⁹⁹。もしもこの時点で外務省側が経済協力省の修正要求をのんでいれば、「15のテーゼ」に対して経済協力省の承認をとりつけることができたかも知れない。しかし、外務官僚たちにとっては、教育援助に関する管轄の確保は重大な問題であり、経済協力省への譲歩は考えられなかった。ブラウン事務次官が文化局長に宛てた7月17日付メモでは、ダーレンドルフは「教育援助は部分的に外務省の管轄である」という文化局の見解を共有していないと言及している¹⁰⁰。ダーレンドルフ改革の閣議採択を妨げた直接的な要因は、幅広い意味での文化を管轄する専門省庁から新しい指針に対する強い異議が出されたことであったが、外務省自身も他省庁に対して譲歩を許さない強い姿勢をとっており、このことが政策過程の混乱を少なからず助長したといえる。

一方、教育学術省との間では、以前から在外研究施設の管轄に関して対立が存在した。1970年春頃には同様の管轄問題を抱える内務省もからんで紛糾し、関係が険悪になっていた¹⁰¹。教育学術省は「15のテーゼ」が6月に事前回覧された際には回答を引き延ばし、7月の担当課レベルでの会合では基本方針に合意できないとして真っ向から反対した。教育学術省のこうした強硬な姿勢は、「15のテーゼ」を閣議での了承から遠ざけた最も強力な要因であったと考えられる。

教育学術省がダーレンドルフ改革の理念を受け入れようとしなかった最大の理由は、この理念が、少なくとも夏の閣議決定模索の時点まで、国際的な文化政策と学術政策を一体のものとして扱っていたことである。ダーレンドルフ改革は、環境汚染のような現代的共通課題への国際的取り組みを対外文化政策の中心的業務のひとつに位置づけていた。研究者や専門家による知的協力は、必然的に学術研究政策とも関わっており、「15のテーゼ」も業務分野のひとつに「学問および教育研究者

の交流」を挙げている¹⁰²。

1970年夏に「15のテーゼ」をめぐって起きた教育學術省との間の紛糾は、このテーゼが文化概念の拡大にあわせてそれまでとは違う政策名称を採用していたことによって、とりわけ深刻化したと考えられる。すなわち、「15のテーゼ」において、対外文化政策に代えて国際文化・学術・社会政策という名称を用いていたことである。このように「学術」を他の分野と並べて対外文化政策の構成要素として列記する用語法は、もともと原子力政策担当機関として設立され、管轄領域を学術研究政策全般へと徐々に広げていた教育研究省に、自省の縄張りを脅かす印象を与えたのではなかろうか。7月の協議において同省は、「文化」と「学術」が並んだ新政策の名称に強く反発し、政策の基本概念について合意できない限り個々の論点について交渉することは不可能という立場をとった。

このとき政策名称について外務省側がもう少しよく考えていれば、教育學術省の強い反発を招かないで済んだかも知れない。そもそも対外文化政策で取り扱う文化の概念内容を広げるのであれば、政策の看板は従来通り対外文化政策のままにしておいてもよかったと思われるのである。ダーレンドルフ自身、文化概念の拡張を最初に主張した「ローマスピーチ」においては、対外文化政策という名称を一貫して用いていた。国際文化・学術・社会政策という名称は6月4日付けのテーゼ草稿から採用されているが¹⁰³、この頃にはテーゼの編集作業は外務省文化局が中心になって行っており、新名称の採用も同局のアイディアで実現したものと推測できる。

国際文化・学術・社会政策という名称は、いかにも長く据わりが悪い。そればかりか、そこでは「文化」が「学術」や「社会」と並ぶ限定された(=拡張されていない、古い)意味で使用されており、ダーレンドルフ改革が本来掲げていた基本理念の内容と政策の看板が一致しない状況になっている。「文化概念の拡張」が他のすべての改革諸文書ではテーゼの形で掲げられている¹⁰⁴のに比べて、「15のテーゼ」ではそのような扱いはされず、政策名称の変更に合わせるかのように、文化概念の拡張についての言及が後退していた¹⁰⁵。教育學術省の批判が、「文化」と「学術」が対外政策分野の枠内で一緒にされている点に向けられていたことを考えると、むしろ対外文化政策という名称を変更せずに文化概念の拡張を前面に出した方が、基本理念を明確に主張できると同時に、教育學術省の反発も抑えられたのではないかと考えられる(「指針」の最終版は、そのような戦略を選んだ)。

なぜ外務省は、このように問題を含んだ国際文化・学術・社会政策という名称を選択したのか。この疑問に答える確たる証拠はないが、7月22日に教育學術省と行った担当課員会合の記録に、手がかりになると思われる情報がある。ここで外務省文化局の代表は、文化と学術を同じ政策の下で扱うのはおかしいと主張する教育學術省側に反論して、「『対外文化政策』という古い表現をそのまま用いたのでは、文化概念の拡張を十分に実現できない」と述べている¹⁰⁶。すなわち外務省文化局側は、政策の新機軸を明確に打ち出すためには、対外文化政策という名称の変更が不可欠であると考えていたのではないか。たとえば、8月21日付けで文化局が作成した改訂版「指針」の原

稿にも、「国際文化協力のための指針 (Leitsätze für die internationale kulturelle Zusammenarbeit)」というタイトルがついており¹⁰⁷、同局が新しい業務分野を表す名称として対外文化政策という表現を用いることを避けようとしていた形跡が窺える。

確かに、対外文化政策という名称は、ドイツ帝国時代の1913年に、歴史家のランプレヒトが宰相バートマン・ホルヴェークに宛ててドイツでも他国と同様の「対外文化政策のシステム」をつくるべきと訴えた書簡¹⁰⁸まで遡ることができ、古典的な文化概念の色彩を帯びている。しかしながら、古い文化概念のイメージを払拭する意図はよしとしても、閣議決定に出す資料のキーワードとして、他省庁からの反発を招く政策名称を用いたことは、政府全体の合意をとりつける戦略として誤りであったと言わざるを得ない。文化局内部で当時、教育学術省が教育学術政策の対外的側面にまで管轄を広げようとしているとの認識があったことをふまえると¹⁰⁹、その「センスのなさ」はますます明白である。

以上のように、「15のテーゼ」をめぐる教育学術省との摩擦の大きな要因は、文化概念の拡張と関連する管轄問題が政策名称をめぐる先鋭化したことであったが、これ以外にももう一つ、同省が反発した点があった。それは、本論文第2節第2項で整理したダーレンドルフ改革の基本理念の第三番目、多様な主体間の役割分担と協力である。ダーレンドルフ改革は国際関係において社会間の関係が占める重要性が増大しているという認識に立ち、非政府主体を国際関係運営の主要なアクターとみなして、対外文化政策の遂行に関する一定の裁量を与えていた。「15のテーゼ」では、こうした前提に立って、個別事業に関する専門的・質的判断を含めた政策実施に関する大幅な権限を、政府外の主体へと移譲することを示唆していた¹¹⁰。しかし、こうした政府省庁と外部機関との連携のあり方は、教育学術省に強い違和感を与えたのである。

7月9日の課長級会合において、同省代表は、媒介機関 (Mittlerorganisation) という名称を用いることにより、文化交流機関が今後より多くの独立性を認められることを危惧すると述べた¹¹¹。7月22日の担当課員レベル会合では、さらに具体的に、「15のテーゼ」におけるテーゼ12の「政策を計画する政府官庁と実行する媒介機関との間に新しいバランスを模索する」という文言が、教育学術省管下の補助金受取団体に多くの自立性を与えることを危惧する、同省としてはそれら団体を強いコントロールの下においておきたいと述べている¹¹²。テーゼで用いられているバランス (Gleichgewicht) という用語は、勢力の均衡という意味を含んでおり、この文言をもって文化交流機関側が監督官庁と対等な関係におかれたとの解釈が広まることを懸念したと考えられる。

媒介機関への裁量付与についてのテーゼの文言は、外務省内の業務方針となった12月最終版の「指針」にも「政府機関と媒介機関の作業分担」という表現として残され¹¹³、ドイツ対外文化政策の分権的性格を決定づけている。作業分担の原則は、外務省においては増え続ける煩雑な事務作業の処理を外部に委託することを意味しており、同省文化局はこの新原則を、業務合理化を促すものとして歓迎していたと考えられる。しかしながら、教育学術省は、この文言を異なる視点から解釈した。「補助金受取団体」に対する政府側の監督権を重視する立場からは、媒介機関を政府機関と

対等に扱うような表現は到底受け入れられず、同省が「15のテーゼ」を拒否する大きな要因となった。

本項での検討結果からわかったことをまとめよう。外務省が閣議資料として提出した「15のテーゼ」は、教育援助への言及、文化と学術を同列に並べた政策名称、外部媒介機関への裁量付与といった、省庁間対立に発展する問題的要素を含んでおり、競合他省庁からみると「つつこみどころ」が満載の文書であった。外務省、とりわけその文化局関係者が、「15のテーゼ」を編集する際、他省庁の反発を招かないよう表現にもう少し気をつけていれば、あるいはテーゼの改訂段階であと一歩他省庁の要求に譲歩していれば、1970年6月後半という当初予定時期より遅れてではあっても、閣議での了承にこぎつけることができたかも知れない。しかしながら、外務官僚たちは、一方では文化概念の拡張や国際関係の拡大にまつわる微妙な解釈の問題に十分配慮できず、他方では競合他省庁との関係において自分たちの省がより多くの管轄を確保することに集中してしまった。対外文化政策の刷新計画は、このような状況の中、政策立案過程において基本理念に対する連邦政府全体のサポートを得ることができず、縦割り行政の省庁間縄張り争いへと転化していったのである。

むすび—国際関係における文化のポリティクス

ダーレンドルフ改革は、20世紀後半における国際関係の変化の中で、「国家制度の後ろにあるもの」を把握して社会間の相互理解と共同作業を促進する、新しいタイプの対外文化政策を目指していた。国際的相互依存の深まりや非国家主体の重要性に注目し、ハードパワー頼みの国際関係運営から脱却をはかるその理念は、グローバル化が進む21世紀初頭の今日においてもなお、国際文化関係運営を考えるための示唆に富んでいる。社会間の交流が相互理解や平和につながるという楽観主義や、言語と文化の関係に関する考え方の極端さなどの限界もあるが、文化概念の拡張、交流と共同作業といったキーワードは、現代の文化外交や国際文化交流事業においても十分に適用可能である。

ドイツでは、「指針」の策定後、連邦議会における「調査委員会報告」がその基本的理念の多くを引き継いだ。1969年11月に設置された対外文化政策に関する調査委員会は、1969年11月に設置が議会で決定されたが、実際に活動を開始したのは1971年3月である。その後実質的に3年半ほどの時間をかけて報告書が作成され、1975年5月に本会議にて審議、承認された。調査委員会の活動に関しては、連邦議会アーカイヴに議事録と会議資料、作業部会記録、出張報告等の膨大な記録が残っており、改めての機会に分析を行わなくてはならない。本論文との関連で重要なのは、500項目以上にわたる詳細な内容を含み、現在もドイツ対外文化政策の政治的根拠として有効性を維持しているこの「調査委員会報告」が、「文化概念の拡張」を対外文化政策原則の冒頭に掲げ¹¹⁴、「パートナーとの共同作業」を文化会館の業務原則とするなど¹¹⁵、ダーレンドルフ改革のキーワードのいくつかを重要な論点で用いていることである。さらに、同報告書の本会議承認から約2

年後に発表された「政府答申」もまた、原則部分の冒頭でダーレンドルフ改革の「指針」を大幅に引用し、連邦政府の対外文化政策が「1970年以來の改革」の延長線上にあることを明言している¹¹⁶。本論文第2節第2項で整理した三つの基本理念は、ゲーテ・インスティトゥート等の媒介機関においても受け入れられ、文化交流現場での実践に生き続けている。同インスティトゥートの文化事業を通じた平和構築や市民社会支援は、相手国パートナーとの共同作業に基づく現代的問題への取り組みの好例であり、日本でも紹介され高い評価を受けている¹¹⁷。

しかしながら、ダーレンドルフ改革のもっとも先端的な部分は、とりわけ連邦議会や連邦政府のレベルでみた場合、十分に後に引き継がれたとはいえない。「調査委員会報告」と「政府答申」は、その原則部分において「変化する世界の中で、連邦共和国を文化国家として正統化すること」を対外文化政策の重要目標に掲げている¹¹⁸。対外文化政策は、いわばドイツが国家としての影響力を向上させるための手段とされており、ダーレンドルフ改革が力点をおいていた「国家制度の後ろにあるもの」への理解や、国境を越えたつながりや共通性への注目は後退している。対外文化政策の立案実施における非国家主体の役割については、連邦議会調査委員会で評価が対立した。結果として、「調査委員会報告」の該当部分は、媒介機関の自律性を尊重する多数派意見と、外務省による媒介機関の「中央統制」強化による対外文化政策の「計画性」を重視する少数派意見との両論併記となった¹¹⁹。

ダーレンドルフ改革が提案した実行面での改革案も実現しなかった。「指針」が理念部分を構成し、「所見」が具体的政策モデルを提案し、重点化に基づく「実行計画」をたてるという三部構成の「総合計画」は、ダーレンドルフ改革の挫折後、その輝きを失っていった。1971年に完成した「所見」は、既存の文化事業の大胆な見直しなどの野心的提案を含んでいたが、ダーレンドルフがブリュッセルに去った後でもあり、その内容が実際の政策に十分に活用されたとはいえなかった¹²⁰。「所見」が提案した地域的重点は、外務省文化局が1971年頃から「実行計画」を作成する際に適用を試みた。縦軸に世界の各地域、横軸に政策領域を配した「計画マトリクス」に基づき、1973年から76年までの中期総合計画がまとめられたが、折からの石油ショックのあおりで予算計画が大幅に狂い、「事務次官のデスクにおかれたまま」でお蔵入りとなった¹²¹。政治的推進力と財政的裏付けが失われる中、本論文第2節第3項で紹介した事業面、組織面、予算面での具体的改革案はほとんど実現しなかった。関係諸機関調整のための省庁間委員会は設置されたが、外務省以外の省庁は参加に消極的で、委員会は短期間開催された後に消滅した¹²²。ダーレンドルフ改革を機に、対外文化政策は政治家やマスコミの注目を集めるようになったが、1970年代半ば以降は改革の失速が嘆かれる一方で、媒介機関の自律性や個々の文化事業の内容に関する批判が目立っていった¹²³。

西ドイツの対外文化政策の歴史を振り返ると、ブランド政権初期は政策の刷新を実現する千載一遇のタイミングであったといえる。1969年から70年にかけての時期には、公的理念の策定や実行面での大胆な変革を促すさまざまな要因が重なった。ダーレンドルフ政務次官というカリスマ的推進者の存在、文化交流の担い手や「文化政策専門政治家」たちの議論の積み重ねによる改革ムード

の高まり、そして国民の人気があった「改革首相」ブランドが所信表明で対外文化政策を重点に掲げたこと。東西緊張緩和の気運が、平和政策としての文化交流という考え方を一般に受け入れやすくしていたこと。さらに、経済面では石油ショックによる停滞を迎える前であり、国家財政が比較的楽観的な見通しをもっていたこと。1970年代半ば以降、西ドイツ政府は緊縮財政への転換を余儀なくされ、対外文化政策の予算もその影響を被ったが、1970年の時点で「指針」が閣議のお墨付きを得ていれば、大幅な緊縮措置を免れていた可能性もある。しかし実際には、本論文での分析が示すように、1970年半ばには「指針」策定の段階で政策過程が紛糾し、対外文化政策は連邦政府レベルでの重点施策となれなかった。ダーレンドルフ改革は「うまくいかなかった」のである。

筆者は、ダーレンドルフの改革が「うまくいかなかった」背景に、国際関係における文化の扱いの複雑さという問題があったと考える。ダーレンドルフ改革の理念、とりわけその中心にあった文化概念の拡張という考え方、そして社会間関係中心の国際関係観を実際の政策に適用しようとしたことが、政策過程を紛糾させた。後者の国際関係観は、幅広い意味での文化の形成を担う社会集団を国家政策のアクターとみなしていた点で、文化概念の拡張と密接に関連している。

対外文化政策の形成過程の分析が示すのは、行政組織の中で文化の概念が拡張されたとき、二つの意味で紛糾が起きたということである。

第一に、省庁間の管轄問題である。文化概念が拡張されたことで対外文化政策が扱う領域が拡大し、教育援助や学術政策などのそれまで明示的に「文化」分野であると認識されなかった政策領域が、対外文化政策の一部として扱われるようになった。西ドイツの場合、外務省文化局が対外文化政策の総合的な方針策定や調整を担うことになっていたため、外務省以外の関連省庁が自省の管轄事項を対外文化政策から外すよう強く求めてくることになった。

第二は、官民関係の問題である。文化を「われわれの生のすべての領域で人間の生活態度を規定する慣習や規範」、「われわれの社会における変化のダイナミックな過程」とみなすことは、社会における多様な集団や個人が対外文化政策の政策形成に関与する道をひらくことでもあった。政府が大まかな方針を決定し、具体的な事業は政府外の民間主体が実行するという官民連携の発想は、政府関係者に「自らの監督下で補助金を与えて事業を行わせている団体を、今後は自らと対等の立場におかなくてはならない」という印象を与え、反発を促した。

1970年6月から7月にかけて、「15のテーゼ」の閣議採択をめぐる政策過程において、これらの問題が噴出し、省庁間関係の軋轢を生みだした。このとき外務省文化局の対応如何によっては、軋轢はある程度軽減できたかも知れない。しかし、同省は、省庁間対立への対処において、政策への合意形成よりも自省の権益確保を優先した。また、政策文書の編集作業にあたった関係者たちの、文化概念の運用に関するセンスも十分ではなかった。以上のような諸要因が重なったことで、ダーレンドルフ改革は連邦政府のお墨付きを得ることができず、政治的推進力を失ったのである。

本論文では、西ドイツの1970年を中心とする時期というごく限られた範囲ではあるが、「国際関係における文化のポリティクス」に分け入り、政策過程の詳細を再構成する作業を通して、対外

文化政策の改革が紛糾し挫折した原因を探った。そこから見えてきたのは、国際関係における文化の政策的運営が、とりわけ行政構造の中で文化を幅広い社会の変革と結びつけて活用しようとする場合、省庁間関係や官民関係のあり方に深刻な問題を生じさせようということであった。

国際関係が異文化間関係の様相を強く帯びている今日、幅広い意味での対外政策や文化政策に関わる者は、「国際関係における文化のポリティクス」の性質や構造を理解するとともに、そうした「ポリティクス」をよりよい国際関係運営のために活用するセンスを磨くことが必要である。国際文化関係運営の歴史の実証的研究がそのための一助となることを願って、本論文のむすびとしたい。

* 本論文は科学研究費助成研究（基盤研究（C）、2010年度～2012年度）の成果の一部である。

注

- ¹ Joseph Nye, *Soft Power*, Public Affairs, New York 2004; Nye, *The Future of Power*, Public Affairs, New York 2011; Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy*, Palgrave, Basingstoke 2005; Geoffrey Cowan and Nicholas J. Cull (eds.), *Public Diplomacy in a Changing World (The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, Volume 616, March 2008)*; 金子将史、北野充（編著）『パブリック・ディプロマシー』PHP 研究所、2007年；渡辺靖『文化と外交』中公新書、2011年；福島安紀子『紛争と文化外交』慶應義塾大学出版会、2012年；佐藤卓己ほか（編）『ソフト・パワーのメディア文化政策』新曜社、2012年、他多数。
- ² 統一ドイツでは、2000年代以降、対外文化教育政策という名称も用いられているが、ここでは対外文化政策という呼称に統一する。
- ³ 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」（伊藤裕夫・藤井慎太郎（編）『芸術と環境』論創社、2012年、244-258頁）。
- ⁴ Jan Melissen, “The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice,” in: Melissen (ed.), *op.cit.*, pp. 11-16.
- ⁵ 渡辺、前掲書、100-104頁。
- ⁶ Leitsätze für die auswärtige Kulturpolitik, Auswärtiges Amt, Bonn, Dezember 1970.（以下 Leitsätze）
- ⁷ Bericht der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 23. Februar 1973 (Drucksache des Deutschen Bundestages—以下 Drs— 7/4121), Bonn, 07.10.1975.（以下 Enquete-Bericht）
- ⁸ Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Bericht der Enquete-Kommission “Auswärtige Kulturpolitik” des Deutschen Bundestages (Drs 8/927), 23.09.1977.（以下 Stellungnahme）
- ⁹ Wolfgang Schneider, “Vom Export zu Netzwerk, vom Event zur Intervention. Zum Wandel Auswärtiger Kulturpolitik,” in: Schneider (Hrsg.), *Auswärtige Kulturpolitik*, Klartext Verlag, Essen 2008, S.14; Kurt Düwell, “Zwischen Propaganda und Friedensarbeit,” in: Kurt-Jürgen Maaß (Hrsg.), *Kultur und Außenpolitik*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009, S. 96-98.
- ¹⁰ 川村陶子「ドイツ対外文化政策『改革』とダーレンドルフ政務次官」（『国際政治』第125号、2000年10月、180-196頁）。

- ¹¹ 川村陶子「冷戦期西ドイツの対外文化政策」(『国際政治』第168号、2012年2月、74-87頁)。
- ¹² Hansgert Peisert, “Grundlagen zur Realisierung eines neuen Konzepts auswärtiger Kulturpolitik,” in: *Auswärtiger Dienst*, 34. Jg., Juli-September 1971, S. 129.
- ¹³ 対外文化政策の組織体制改革論は1950年代から存在した。たとえば、国際文化事業を総合的に担う公法上の団体創設を提唱した「シュテルツァー・プラン」(1958年)。川村「冷戦期西ドイツの対外文化政策」、77-78頁。
- ¹⁴ Eckard Michels, *Von der Deutschen Akademie zum Goethe-Institut*, R. Oldenbourg Verlag, München 2005; Ernst Ritter, *Das Deutsche Auslands-Institut in Stuttgart 1917-1945*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1998.
- ¹⁵ Steffen R. Kathe, *Kulturpolitik um jeden Preis*, Martin Meidenbauer, München 2005, S. 177-178.
- ¹⁶ Ulrike Stoll, *Kulturpolitik als Beruf*, Fredinand Schöningh, Paderborn 2005, 376-390。ザットラー退任後も同審議会は断続的に開催された。
- ¹⁷ Berthold Martin (Hrsg.), *Jahrbuch der auswärtigen Kulturbeziehungen 1964*, Akademischer Verlag, Bonn 1964; *Jahrbuch der auswärtigen Kulturbeziehungen 1965*, Akademischer Verlag, Bonn 1965; *Auswärtige Kulturbeziehungen 3*, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied 1966; *Auswärtige Kulturbeziehungen 4*, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied 1967.
- ¹⁸ Dieter Braun (Hrsg.), *Deutsche Kulturpolitik im Ausland*, Süddeutscher Verlag, München 1966.
- ¹⁹ Winfried Böll, “Überlegungen zu einer Konzeption der auswärtigen Kulturpolitik,” in: Braun (Hrsg.), *op. cit.*, S. 248-258.
- ²⁰ Hansgert Peisert, *Die Auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Klett-Cotta, Stuttgart 1978, S. 23.
- ²¹ Antrag der Fraktion der CDU/CSU betr. Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik (Drs VI/57), 11.11.1969.
- ²² Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages (以下 PIPr) VI/15, 28.11.1969.
- ²³ PIPr VI/5, 28.10.1969.
- ²⁴ “Plan für die Kulturpolitik im Ausland,” *Süddeutsche Zeitung*, 29.11.1969.
- ²⁵ PIPr VI/5.
- ²⁶ 「総合計画」は、ダーレンドルフ改革の時期、すなわち本論文の考察対象である1970年頃には、「所見」「指針」「実行計画」の三者をあわせた総称であったが、1970年代半ば頃以降には三番目の「実行計画」のことを指して「総合計画」というようになった。
- ²⁷ Referat Dahrendorf Rom, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (ベルリン外交史料館文書、以下 PAAA) B90 918。(以下 Rom-Referat)
- ²⁸ Gesamtplan für die auswärtige Kulturpolitik (Stand 15.04.1970), Institut für Zeitgeschichte, München (ミュンヘン現代史研究所アーカイヴ、以下 IfZ) ED379 74。51のテーゼはこの文書の中のII. Konzept-Leitsätzeにあたる(以下 Konzept-Leitsätze)。
- ²⁹ 15 Thesen zur internationalen Kultur-, Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik, vorgelegt von Bundesminister des Auswärtigen am 25. Juni 1970 (Anlage zur Kabinettsache des Auswärtigen Amtes vom 18. Juni 1970), PAAA B97 326。(以下 15 Thesen)
- ³⁰ Rom-Referat, S. 1.
- ³¹ Rom-Referat, S. 2-6.
- ³² Rom-Referat, 第一テーゼ、第三テーゼ。
- ³³ *Ibid.*, S. a) 11.
- ³⁴ Konzept-Leitsätze, 1; 15 Thesen, These 1; Leitsätze, I-1.
- ³⁵ 15 Thesen, These 6.
- ³⁶ 15 Thesen, These 2.

- ³⁷ Akira Iriye, *Cultural Internationalism and World Order*, the Johns Hopkins University Press, Baltimore 1997 (篠原初枝訳『権力政治を超えて』岩波書店、1998年)。
- ³⁸ Rom-Referat, S. a) 11; Konzept-Leitsätze, 5.
- ³⁹ 15 Thesen.
- ⁴⁰ Leitsätze, II-4.
- ⁴¹ Rom-Referat, S. a) 3.
- ⁴² Leitsätze, I. 2.
- ⁴³ *Ibid.*
- ⁴⁴ Leitsätze, II. 4.
- ⁴⁵ Leitsätze, II. 3.
- ⁴⁶ Rom-Referat, S. a) 5, a) 4.
- ⁴⁷ Rom-Referat, S. a) 1-2 (第二テーゼ); Konzept-Leitsätze, 4; 15 Thesen, These 4; Leitsätze, I. 5.
- ⁴⁸ 15 Thesen, These 4; Leitsätze, I. 5.
- ⁴⁹ Rom-Referat, S. a) 6-7.
- ⁵⁰ Leitsätze, II. 3.
- ⁵¹ 嶋津拓『言語政策として「日本語の普及」はどうか』ひつじ書房、2010年、pp. 88-89。本文で引用した「文化を映し出す鏡」という表現は、1996年に国際交流基金が設置した「海外日本語普及総合調査会」が97年に提出した答申からの引用である。
- ⁵² Konzept-Leitsätze, 7; 15 Thesen, These 6; Leitsätze, I. 6.
- ⁵³ Konzept-Leitsätze, 7.
- ⁵⁴ Leitsätze, I. 6.
- ⁵⁵ 15 Thesen, These 6; Leitsätze, I. 6.
- ⁵⁶ Konzept-Leitsätze, 27, 28; 15 Thesen, These 11; Leitsätze, III. 1, 2.
- ⁵⁷ ここでの「民」の定義については説明が必要である。ゲーテ・インスティトゥートやDAAD等の媒介機関は、運営委員会に政府関係者も参加しており、完全な民間の機関とは言えないかも知れない。しかし、これら機関は一般の社団法人格で活動していること、とりわけダーレンドルフ改革以降は媒介機関の政府からの独立性を保障する重要性がたびたび主張されていることを鑑み、本論文では「民」の一部に位置づけている。
- ⁵⁸ 15 Thesen, These 12; Leitsätze, III. 3.
- ⁵⁹ 15 Thesen, These 12.
- ⁶⁰ Leitsätze, II. 4.
- ⁶¹ Konzept-Leitsätze, 20。同様の記述が以下にもみられる。15 Thesen, These 10; Leitsätze, II. 3.
- ⁶² Hansgert Peisert, *Die auswärtige Kulturpolitik*, S. 278-279.
- ⁶³ 15 Thesen, These 10; Leitsätze, II. 3.
- ⁶⁴ Peisert, *Die auswärtige Kulturpolitik.*, S. 304-305.
- ⁶⁵ Konzept-Leitsätze, 21。なお、ドイツ学校にはこのほか、外国に一時的に滞在するドイツ人駐在員や大使館員の子弟が通う学校（「大使館・専門家学校」というカテゴリがあるが、これはいわばドイツの国内教育の延長線上にある機関のため、改革では見直し対象にならないとされる。*Ibid.*
- ⁶⁶ Konzept-Leitsätze, 40, 41, 44, 45; 15 Thesen, These 13.
- ⁶⁷ Rom-Referat, S. a) 8.
- ⁶⁸ Konzept-Leitsätze, 42, 43, 46, 47; 15 Thesen, These 14; Leitsätze, II. 6.
- ⁶⁹ Konzept-Leitsätze, 48-51; 15 Thesen, These 15.
- ⁷⁰ Leitsätze, IV (Schlußwort).
- ⁷¹ “15 Thesen zur Internationalen Kultur- Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik (Kabinettsache!)” (連邦首相

府長官宛て、シェール外務大臣署名), PAAA B90 952, B97 326. 別の記録には、それぞれ5月19日、20日、21日付けで説明が行われたとある。1970年6月25日閣議用メモ (Sprechzettel betr. Kabinettsitzung am Donnerstag, dem 25. Juni 1970、以下 Sprechzettel Kabinettsitzung)、PAAA B90 952. 本文中引用部分は項目 d) に記載。

- ⁷² ダーレンドルフよりミュラー財務大臣宛書簡 (1970年6月11日付)、フォッケ首相府財務次官宛メモ (1970年6月11日付)、PAAA B90 952; ダーレンドルフよりゲンシャー内務省宛書簡 (1970年6月11日付)、IFZ ED379 136; Sprechzettel Kabinettsitzung, f).
- ⁷³ “15 Thesen zur Internationalen Kultur-, Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik, vorgelegt vom Bundesminister des Auswärtigen am 25. Juni 1970” (作成者ベル、1970年6月16日付)、PAAA B90 952.
- ⁷⁴ ヴェストファル青年省政務次官よりダーレンドルフ宛て書簡 (1970年6月16日付)、PAAA B90 952.
- ⁷⁵ メラー財務省よりダーレンドルフ宛て書簡 (1970年6月17日付)、PAAA B90 952.
- ⁷⁶ ロイシンク大臣よりダーレンドルフ宛て書簡 (1970年6月16日付)、PAAA B90 952.
- ⁷⁷ ドホナーニ教育省政務次官よりフォッケ首相府政務次官宛書簡 (1970年6月23日付)、PAAA B90 952.
- ⁷⁸ Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 32. Kabinettsitzung der Bundesregierung am 25. Juni 1970. PAAA B90 952.
- ⁷⁹ PAAA B90 919 に関連書類がファイルされている。
- ⁸⁰ “15 Thesen zur Internationalen Kultur-, Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik” (ブラウン政務次官宛てダーレンドルフのメモ、1970年7月1日付)、PAAA B90 952.
- ⁸¹ “Leitsätze” (手書きメモ、1970年7月6日付)、PAAA B90 952.
- ⁸² “Kabinetttvorlage des Auswärtigen Amtes ‘15 Thesen zur Internationalen Kultur- Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik’ ” (シュテルツァー外務省文化局長より教育学術相、内務相、経済協力相、青年相宛て書簡、1970年7月6日付)、PAAA B90 952.
- ⁸³ “Leitsätze zur Internationalen Kultur- Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik; Abstimmung mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit” (エンデルス署名のメモ、1970年7月15日付)、PAAA B90 952.
- ⁸⁴ “15 Thesen zur Internationalen Kultur-, Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik: Besprechung zwischen AA und BMBW am 9. Juli 1970” (ナーゲル名のメモ、1970年7月15日付)、PAAA B90 952.
- ⁸⁵ “Leitsätze für die Auswärtige Kulturpolitik; Abstimmung mit dem BMBW” (ペーマー名のメモ、1970年7月22日付)、PAAA B90 952.
- ⁸⁶ 1970年7月31日付け外務省文書 (冒頭に手書きで“(Leitsätze)”と記載)、PAAA B90 952.
- ⁸⁷ “Sprechzettel für Ihr Gespräch mit dem Herrn Minister” (シュテルツァー局長署名の次官宛てメモ、1970年8月21日付)、PAAA B90 952. 同日付の指針の原稿もファイルされている。“Leitsätze für die internationale kulturelle Zusammenarbeit” (1970年8月21日付)、PAAA B90 952.
- ⁸⁸ “Auswärtige Kulturpolitik und internationale Zusammenarbeit,” *Bulletin* Nr. 111 (20. August 1970), S. 1173.
- ⁸⁹ “Bonn möchte Mittel für Kulturarbeit im Ausland gezielter einsetzen,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.08.1970; “Reform der auswärtigen Kulturpolitik,” *Generalanzeiger*, 22.08.1970; “Der kulturelle Ruf wird aufpoliert,” *Süddeutsche Zeitung*, 22.08.1970; “Auswärtige Kulturpolitik auf Entspannungskurs” *Die Welt*, 22.08.1970; Rolf Breitenstein, “Kulturpolitik ohne Holzhammer,” *Frankfurter Rundschau*, 25.08.1970.
- ⁹⁰ “Leitsätze für die Auswärtige Kulturpolitik” (1970年11月17日付)、PAAA B97 326, II-5.
- ⁹¹ “Thesen zur Auswärtigen Kulturpolitik: Bildungshilfethese; Abstimmung mit dem BMZ” (ペーマー署名メモ、1970年12月1日付け、経済協力省の見解を示した添付書類あり)、PAAA B90 990.
- ⁹² Walter Scheel, “Auswärtige Kulturpolitik auf neuen Wegen,” *Bulletin* Nr. 180 (23. Dezember 1970), S. 1961-1963.

- ⁹³ Armin Klein, *Kulturpolitik*, Leske + Budrich, Opladen 2003, S. 122, 136, 101.
- ⁹⁴ Peisert, "Grundlagen", S. 128.
- ⁹⁵ "Pflege der auswärtigen Beziehungen: Klarstellung der Zuständigkeit des Auswärtigen Amts für die Koordinierung der Außenpolitik" (総務局文書、1970年5月4日付), PAAA B90 897.
- ⁹⁶ "Straffung und Beschleunigung der Durchführung der Aufgaben der Entwicklungshilfe" (エアハルト首相から各省大臣に向けた書簡、1964年12月23日付、1970年5月4日付総務局文書への添付資料2としてファイル) で言及。PAAA B90 897.
- ⁹⁷ "Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche des Ressorts" (外務省総務局から政務次官への省内文書、1969年11月28日付), PAAA B3 4.
- ⁹⁸ Konzept-Leitsätze, 9; 15 Thesen, These 9.
- ⁹⁹ "15 Thesen zur Internationalen Kultur-, Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik" (前出、注 80), PAAA B90 952.
- ¹⁰⁰ "15 Thesen zur Internationalen Kultur-, Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik" (ブラウン事務次官より文化局長宛書簡、1970年7月17日付), PAAA B90 952.
- ¹⁰¹ "Zuständigkeiten des Auswärtigen Amts; Abgrenzung zum Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft" (総務局作成の文書、1970年3月2日付), PAAA B3 4.
- ¹⁰² 15 Thesen, These 2.
- ¹⁰³ "Thesen zur Internationale Kultur-, Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik" (外務大臣に提出された草稿、1970年6月4日付), PAAA B90 952.
- ¹⁰⁴ Rom-Referat, S. a) 3 (第三テーゼ); Konzept-Leitsätze, 5; Leitsätze, I. 2.
- ¹⁰⁵ テーゼ 10「手段の再検討」への説明文で、外国の文化会館での事業における「文化」の定義を広げることが必要であると述べているが、「文化概念の拡張」がそれ自体テーゼとして掲げられることはなかった。15 Thesen, These 10.
- ¹⁰⁶ "Leitsätze für die Auswärtige Kulturpolitik; Abstimmung mit dem BMBW" (前出、注 85) .
- ¹⁰⁷ "Leitsätze für die internationale kulturelle Zusammenarbeit" (前出、注 87) .
- ¹⁰⁸ "Briefwechsel zwischen dem Historiker Karl Lamprecht und Reichskanzler Bethmann Holweg," Institut für Auslandsbeziehungen (Hrsg.), *Auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Texte der Buch- und Dokumentationsausstellung des Instituts für Auslandsbeziehungen*, Stuttgart 1980 (ページ番号なしで巻末に掲載) .
- ¹⁰⁹ "Besuch des Herrn Staatssekretär Frhr. von Braun beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Prof. Leussink am Mittwoch, dem 15. Juli 1970" (シユテルツァー署名入り文書、1970年7月14日付), PAAA B90 952.
- ¹¹⁰ 15 Thesen, These 12.
- ¹¹¹ "15 Thesen zur Internationalen Kultur-, Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik; Besprechung zwischen AA und BMBW am 9. Juli 1970" (前出、注 84) .
- ¹¹² "Leitsätze für die Auswärtige Kulturpolitik; Abstimmung mit dem BMBW" (前出、注 85) .
- ¹¹³ Leitsätze, III. 3.
- ¹¹⁴ Enquete-Bericht, 15.
- ¹¹⁵ Enquete-Bericht, 233, 234.
- ¹¹⁶ Stellungnahme, 6, 7.4..
- ¹¹⁷ 福島、前掲書、第5章; 渡辺、前掲書、101-104頁。
- ¹¹⁸ Enquete-Bericht, 20; Stellungnahme, 7.1.
- ¹¹⁹ Enquete-Bericht, 41-45.

¹²⁰ 「所見」の個別分野に関する提言が実践された例として、モデル文化会館設置の試みがある。東京の南青山にある東京ドイツ文化センターは、1970年代に設立される際、「所見」が提案した「中心的立地」のモデル文化会館として構想された。川村陶子「文化会館と国際関係—東京『独日センター』構想の展開と挫折—」（平野健一郎ほか編『国際文化関係史研究』東京大学出版会、2013年刊行予定に所収）。なお、「所見」は完成から7年後の1978年、出版物の形で一般公表された。Peisert, *Auswärtige Kulturpolitik*.

¹²¹ Barthold C. Witte, *Für die Freiheit eine Gasse*, Hohenheim Verlag, Stuttgart 2010, S. 252.

¹²² *Ibid.*, S. 253.

¹²³ その後1982年の政権交代でコール率いる中道右派連立が成立すると、ナショナルな自己表出を重視する勢力から対外文化政策の新たな「刷新」が求められ、論議を呼んだ。川村陶子「ドイツ連邦共和国の対外文化政策とアイデンティティの葛藤」（『現代史研究』第43号、1997年12月、19-34頁）。