

フランスにおける文化の地方分権化

ジャン＝マリ・ポンティエ
(エクス・マルセイユ大学法学部教授)

翻訳：大 津 浩
(成城大学法学部教授)

【訳者解題】

本稿は、前パリ第1大学（バンテオン＝ソルボンヌ大学）教授であり、現在はエクス・マルセイユ大学法学部におられるジャン＝マリ・ポンティエ（Jean-Marie PONTIER）教授が、パリ第1大学教授であられた当時に、訳者の招きに応じて2008年8月28日に成城大学で行った講演「フランスにおける地方分権と文化行政・文化法」のために、ポンティエ教授が事前に訳者に送付した講演原稿（原題「*Décentralisation culturelle*」）を翻訳したものである。ポンティエ教授は、2007年まで南フランスのポール・ゼザンヌ＝エクス・マルセイユ第3大学の公法学教授であり、特に行政法、その中でも地方自治法（地方分権法）と文化法の専門家として知られており、同大学博士課程指導コースの主任教授であられると同時に、同大学の附属施設である行政研究センター（CRA）所長を長年務められてこられた。ポンティエ教授は、2008年にパリ第1大学の文化法講座に移られたが、エクス・マルセイユ第3大学でもポンティエ教授を必要とし続けていたため、パリ第1大学教授と前述の行政研究センター所長の兼任を続けられた。そして2012年秋からは再びエクスに戻り、エクス・マルセイユ大学法学部（第3大学は他の大学と統合されたため、このような呼称に変わった）の教授を務めておられる。

訳者は、2003年から2004年にかけてのエクス・マルセイユ第3大学での在外研究中にポンティエ教授の知己を得て、その後交流を続けてきた。ポンティエ教授は、2008年夏に笹川日仏財団主催で開かれたフランスの地方分権に関する講演会のために、同財団の招きで来日された。そこで訳者は、この機会を利用して教授の地方自治と文化法の関係に関する講演会をぜひ開きたいと考えたのである。ポンティエ教授はお忙しいスケジュールにもかかわらず、快くこの依頼を受けて下さった。当日は30人を超す参加者があり、講演とその後の質疑、そして簡単な昼食会を通じて、ポンティエ教授と交流することができた。ここに、ポンティエ教授に深く感謝するとともに、この企画を後援して下さった成城大学法学部現代法研究室に対しても感謝の意を表したい。

訳者は憲法学を専門とするが、公権力が個人の精神活動にできるだけ踏む込まないことを基本原理としてきた憲法学においてすら、文化の分野にまで及ぶ多様で積極的な行政活動の展開を必要とする現代の福祉国家状況を前にして、文化行政に関するあるべき公法学的な理論が必要になってきたことを強く感じている（例えば「政府言論」問題や多文化主義論等）。このような問題関心の一環として、とりわけ市民に身近な政府である自治体が市民の文化的要求にいかに応じるべきかという問題、あるいは文化行政の地方分権化という問題は重要なテーマであると考えられる。しかしこれを公法学的にとらえた時、いかなる新たな地平が見えてくるのかは、いまだ検討途上にある。この点、文化活動を国家戦略の一つとして長年重視し、その助成や統制について法制度と法理論を先進的に発展させてきたフランスの文化法の議論は極めて興味深いものがある。加えて、近年フランスでも進展しつつある地方分権化の大きな流れが、この文化行政重視のフランス法にいかなる影響を及ぼしているかについて知ること、極めて有意義である。この点で、地方分権や地方自治法並びに文化行政や文化法の両分野に造詣の深いポンティエ教授の講演から、我々は多くのものを学ぶことができるのである。そしてそれは、今後の日本法の展開にとっても、多くの示唆を与えてくれるものと訳者は確信している。

筆者は、学内外の複数の憲法研究者と共に、2012年度の成城大学特別研究助成を受け、「現代国家の文化活動に関する憲法理論構築のための予備的研究」

をテーマとする共同研究を行った。また2013年度から2年間は、同様に学内外の憲法研究者や法哲学研究者と共に新たな成城大学特別研究助成を受けて、さらにこの分野の研究を進めつつある（「差別的文化に対する憲法学的対応の比較研究」）。本翻訳は、これらの助成の成果の一環でもあることを、ここに付け加えておきたい。

本翻訳は、2008年の講演から5年も経過してのものである。それはひとえに翻訳者の都合によるものである。こうした翻訳の遅れが、ポンティエ教授に何らかのご迷惑をおかけしないことを祈るばかりである。なお、以下の翻訳については、傍点を付したものは原文でイタリック体であったものを示し、また〔 〕で示した部分は、訳者が説明のために付け加えたものであることを、予めお断りしておく。

はじめに

文化の地方分権化（*décentralisation culturelle*）は地方分権の一つの不可欠な構成要素であるが、ここ20年間のその実施状況からは、微妙で論争提起的な問題が現れている。地方分権は今では身近な現実である。なお、混乱を避けるために、以下の諸点を明確にしておきたい。まず、フランスでは伝統的に地方分権という概念を用いる。この概念は、中央権力と多かれ少なかれ自治的な地方レベルの実体との間に設けられうる、あるいは設けられなければならない関係を示すものとしては、諸国の間で共通のものではない、もしくはもはや共通のものではない。優勢になるはずとみなされているものは、地方自治（*autonomie locale*）という概念である。ヨーロッパの国であれヨーロッパ外の国であれ、この概念が見出される場所である。フランスの立法府自身も、この地方自治という概念を用い始めている。

しかし、ここではあくまでも地方分権（*décentralisation*）という呼び名を用い続けたい。それは、この呼び名が地方自治という呼び名よりもこの現象を思

い起こさせやすいからという理由ではない。そうではなくて、何よりもこの呼び名の方が包括的だからである。この用語は地方自治という表現よりも動的である。なぜならば、この用語は国家の組織のあり方を指し示すものだからであり、後者にはこれは含まれないからである。後者はもっぱら地方行政に的を絞るのに対して、地方分権は国家なるものとの関係において、また国家の中で、相対的な形でしか定義できないものなのである。次に、地方分権という用語は、法律家にとってはなじみ深いものである地域的分権 (décentralisation territoriale) と機能的分権 (décentralisation fonctionnelle) の区別を通じて明らかにされる。この区別はいまだに深い意味を持っており、その潜在的可能性がすでに汲みつくされたとは言い難い。そこに隠された発想は、地域的分権に頼らずとも一定の活動に自治を与えることは可能というものであり、[だからこそ] それは、フランスの概念においては自治を意味するだけでなく、直接普通選挙による任命様式をも意味しているのである。したがって機能的分権は、柔軟性をその要素とすると考えられてはいるものの、地域的分権との関係は、この点についてこれまでなされてきた多くの研究にもかかわらず、完全に明らかにされたとは言い難い。

地方分権は、文化を含む、公共団体の介入可能なあらゆる領域に適用されるべきものように見える。もし地方分権が、その様式と範囲は様々であろうとも、社会的ないし経済的性質を持つ関与に適用されるべきだとするならば、地方公共団体に帰属しこれに管理される、例えば美術館や図書館のような文化領域に属する諸施設があることを知っている以上、文化を地方分権の適用範囲から除外する理由はないのである。他の領域に関して提起された問題は、文化への関与についても同様に発生する。つまり、もし公共団体に文化への関与の権限を認める場合には、いかなる公共団体がこれを最もよく管理しうかが問われるのである。より法律学的にいえば、いかなる権限配分を決めるべきかという問題である。したがって地方分権とは、文化的権限を伴った文化的構成要素について関心を持つことを当然視するのである。

文化の地方分権化 [の概念] と結び付いている文化的権限という概念は、簡単に定義しうるものではない。なぜならば、それは憲法から導き出されるもの

ではないからである。一般にこの概念に含まれることで意見の一致が見られる「文化への権利」も、これとは異なる概念である。最近まで、この概念は法律からもほとんど導き出されえないものであった。というのは、地方公共団体のためのそのような権限を定めた法律が存在しなかったからである。

文化の地方分権化の問題が難解なのは、たとえ地方公共団体にこの分野の権限が認められておらず、さらには責任も認められていなかったとしても、機能的分権がなされていると考えることの可能な多くの公施設法人が存在してきたという事実があるからである。機能的分権は地域的分権とは対立するので、機能的分権を活用することで、地域的分権の実現を避けることが可能となる。しかしながら、この対立は克服できないものではない。なぜなら、文化協力のための公施設法人 (*établissement public de coopération culturelle, EPCC*) が現在示し、あるいは将来示すであろうように、機能的分権は地域的分権にとって有利な道具の一つにもなりうるからである。

他方で、文化への注目は、もしそれが政治的に見るならば、最初は文化省の名称を持つ一つの省庁の設置とその頂点にA・マルロー (*A. Malraux*) という有名人を任命することと結び付いたけれども、それが法的な結果をもたらすことはなかった。そして1982年に、さらにはとりわけ1983年になると、左派が権力について文化予算のかなりの増加がもたらされたが、我々の〔現在の関心事である文化的地方分権化という〕領域についていえば、法的な帰結は減じてしまった。

コミューン、県、レジオン、国の間の権限分配に関する1983年1月7日の第83-8号法律を補足した1983年7月22日の第83-663号法律は、確かに地方に位置づけられる公共団体のための文化的権限を明示していた。しかしこの明示は、文化と環境との間に作られた関係のせいで、また同時に文化への関心の弱さのせいで、かなりその意味を減じていた。1983年の論争は、極めて中央集権的な省庁とその大臣における地方分権化の意思の欠如を示している。

逆説的に見えるかもしれないが、しかもそれは説明としては十分なものともいえようが、こうした〔文化への〕関心の欠如は、初めうちは地方公共団体の文化への関与にとって有利なものとして現れた。地方公共団体は極めて自由に、

そしてしばしばそのようにして新たな財源を見出す国家から奨励されて、活動してきた。法的には一般権限条項 (*clause générale de compétence*) がこうした介入の根拠となっており、その合法性が問われることはなかったのである。

しかし、たとえ理論レベルでは、こうした状況が介入の合法性推定のメリットを示すことがありえたにせよ、実務上はそのような解決策が持つデメリットも数多く生じた。施設や職員の地位に関する不確実さは混乱を巻き起こし、無理解を生み出し、緊張を拡げることとなったのである。だからこそ、一時的かつ部分的にはあるが、文化施設に関する規定を持ち、これに財政的基盤を与えるいくつかの法律が制定されたのである。1983年から2004年の間に、文化に関する数多くの規定が可決された。これらの規定の間に若干の秩序を設けることも必要になった。地方の自由と責任に関する2004年8月13日法がやり始めているものこそ、まさにその課題だったのである。

1. 様々な地方公共団体の文化的権限

今日では憲法上「*collectivités territoriales*」と呼ばれるフランスの地方公共団体は、(特別地位を持つ公共団体と海外公共団体を除けば) コミューン、県、レジオンであり、これら諸カテゴリーの公共団体が文化的権限を有している。

1. コミューンの文化的権限

A. 「1%」

前掲の1983年7月22日法第59条によれば、コミューンは、同法公布時に国家の同額負担義務の対象となっていた全ての建造物に文化作品を設置することに投資額の1%を割かなければならない。この法律の文言自体が示すように、ここで問題となっているのは、当該行為を行う裁量という意味での権限というよりも、むしろ義務の意味が強い。この義務はコミューンにも他の公共団体にも課されているが、国家が負う義務の論理的な延長物に過ぎない。

ここで一つの疑問が生ずる。すなわち、コミューンが装飾工事に投資額の1%を割かなければならないとして、それではこのパーセンテージを超過する

ことは可能かという疑問である。〔その答えとしては〕このパーセンテージは最低限のものとして考えるべきであり、装飾工事のためにもっと大きなパーセンテージを割り当てることを望む公共団体を妨害するものは何もないように思える。つまり立法者がある種の法的な義務を設けなければと考えたのは、多くの場合、地方当局がそのような工事を自発的に実施する傾向がないからである。装飾工事という表現は広い意味で理解されなければならない。つまり、この表現には、フレスコ壁画や銅像、さらには芸術性や審美性を追究する意図を持った建物の個別的な改修に対しても適用されるのである。

B. コミューンの文化遺産 (patrimoine)

フランスのコミューンは、極めて豊かな動産及び不動産の文化遺産を有している。それは、だからと言ってこの文化遺産が十分に保護されていることを意味するわけではない。コミューンの権限は、その財産が〔文化遺産〕指定の有無のような国の保護を受けているか否かにより変化する。前者の場合には、コミューンの権限は指定建造物や指定動産に対する立法により制約されている。後者の場合には、こちらの方が極めて数が多いが、市町村当局の自由の度合いは極めて大きい。これらの財産に対して地方公選職〔＝地方議員や首長〕が有する関心に依じて、地方の文化遺産の保護の度合いは大小異なるであろう。いくつかの区別が必要である。すなわち不動産の場合には、一般的に動産の場合よりも良く保護されている。こうした動産に対する調査の努力にもかかわらず、その動産が指定を受けていない以上、劣化や盗難によってそれが消失する頻度は相対的に高い。典礼用具や日常生活用の家財道具、あるいは地方の職人仕事の表現物というようなそれぞれの違いに応じた芸術的関心の対象となる一定の物品が完全に消滅してしまわないように、相当な努力をなすことが必要であったと言えよう。

不動産に関しても同様に区別が必要である。すなわち祭祀のために用いられる教会や礼拝堂は（これらはほとんど全てが常に指定を受けているが）地方公選職の配慮の対象となっているが、それは彼らがこれらの対象に対して有する関心の他に、少なくとも1905年以前に造られた建築物である限りは、当該作

品が維持されていないことを理由に公共団体の責任を追及される可能性もあるからである。逆に、宗教以外の使用に転用されて指定されなかった礼拝堂や多くの城跡については、ほとんど公選職の側の関心を引くことがない。いくつかの作品はこのようにして、それが永続化できるような適切な工事を所有者たる地方公共団体が行ってこなかったせいで、永遠に消滅してしまった。たとえ多くの地方公選職が、今後、保護の必要性に敏感になったとしても、いくつかのコミュニケーションはなお自分たちの文化遺産に無関心である。

文化遺産の保護はそれ自体が目的ではない。もし文化遺産が保護に値するといのであれば、それは現在の人々にとって過去を目撃するのに役立つからである。また、この現在の人々がそれを実際に用いることができるからである。たとえ作品の保存が確保されるとしても、この作品を知らせ、もしそうすることが適当な場合にはそれを活性化するための努力が、常に十分なわけではない。コミュニケーションの中には、その作品へのアクセスを容易にしていないものもある。たとえばアクセスが禁止されている場合や（たとえば城のような歴史的建造物の場合）、あるいはとりわけアクセスする意欲を削ぐものである場合（訪問時間帯や、照明の不十分な室内に乱雑に陳列されただけの作品の場合）などである。逆に、所有者である公共団体がある歴史的建造物の活用に利益を見出す場合であっても、この歴史的建造物が元のままの状態で大事にされているとはほとんど言えないケースが極めて頻繁に見られる。商業上、観光上の要請により、建築物を台無しにするような工事がなされてしまうこともある（電気照明化、トイレの設置、付近や歴史的建造物それ自体の改築など）。

C. 芸術家の養成

職業教育活動は重要である。もし職業教育が十分に確保されず、あるいは全くなされていない場合には、あらゆる創造は枯渇してしまう。文化的な内容と目的を有する教育については、二重の区別がなされなければならない。まず、一般教育の中に納まる文化教育と専門教育とを区別しなければならない。国家の教育的権能は、たとえ地方分権化の後になっても、一般教育分野においてはなおも全般的なものであり続けている。それは、なによりもまず国家に帰属す

こうした教育の一環としての文化教育に関わっているの、文化政策の一環として検討されることになる。第2の区別は、音楽教育と美術教育との間に設けうるものである。この2つの場合とも、これらの教育の再組織化が不可欠なものとして行われるようになるのは、まさに現代になってからのことに過ぎない。

音楽に関しては、フランスの領土上に音楽教育を提供する教育機関の完全なヒエラルヒーが存在する。これらの教育機関は、法的に見てある特殊性を有している。つまり、これらの教育機関はその実際の地位に対応するものではない名前をしばしば持っているのである。それは歴史的事情によるところが大きい。すなわち、大革命があり、徒弟制度 (maîtrises) が消滅した後は、芸術教育への国家の関与は遅々として進まず、不備な状態が続いていた。「音楽院 (Institut de musique)」が設立されたものの、田舎ではいかなるものも作られなかった。それゆえ必要に迫られて、市町村庁は〔音楽〕教育のための機関を設立するイニシアティブをとるようになる。これに続いて、国家が、これらの教育機関のいくつかに対して「国立」の名称を与える。例えば、リールの学校は1840年に「国立」となり、トゥールーズのそれは1840年に、メッツのそれは1841年に、ディジョンのそれは1845年に、ナントのそれは1847年に「国立」となった。

第5共和制下でなされた改革の後、音楽教育機関のうちで地方公共団体に属するものは、レジオンのコンセルバトワール、国立音楽院 (écoles nationales de musique) 並びに認可市町村学校 (écoles municipales agréées) である。

レジオンの国立コンセルバトワールは全て、その名称に反して市町村の公共機関である (ナンシーのそれのみ例外であり、市町村連合区 [district] が運営している)。これらは一般に、人口10万人以上の都市に設置されている。これらの教育機関は国の統制を受け、政府の文化担当省が「国の統制を受ける全ての音楽学校に適用される学校教育規則」を定めている。同じく国は、設備投資費と運営費の一部を負担するが、その比率はコンセルバトワールごとに異なる。しかしここ何年もの間、運営費における国家の負担割合は減少傾向にある。国立音楽院 (E.N.M.) も同様に、大部分の場合、市町村立の教育機関である。教

育科目と教師の採用についての内閣の要求は、レジオン国立コンセルバトワール (C.N.R.) に対するものより小さいが、これこそが国立音楽院を後者と区別するものである。同様に国は、レジオン国立コンセルバトワールに交付される補助金より低額の財政援助を国立音楽院に与えている (『C.E.N.A.M.ノート』によれば、国立音楽院に対する国の補助金は25%を超えることはないという)。国立音楽院は人口2万人から10万人までの都市に一般に置かれている。市町村音楽学校 (E.M.M.) の場合は、コミューンが支出の全てを負担している。1992年にフランス国内で数えることのできた約4500の学校のうち (これらの学校は3000のコミューンに存在し、公立学校は約45万人の生徒を、全部で3000ある私立学校は約30万人の生徒を在籍させている)、5%のみが公認の市町村〔音楽〕学校である (1992年に194)。音楽・舞踊教育局 (Direction de la musique et de la danse) 視察官による視察の後、〔当該地方〕公共団体の請求に基づいて国家が与える認可は、一定の教育の質を証明するものである。この認可は音楽〔教育〕視察官による教育上の統制を導く。それは、他の地方公共団体の側からの補助金を得るうえで役に立つ。

一般教育機関の中に納まる教育と専門教育機関が提供するそれとの間と同様の区別が、美術教育についてもなされなければならない。美術教育の状況は音楽教育の場合よりも未だに程度の低い状態にある。美術教育に関する1988年1月6日の第88-20法は、我が国の制度の紛れもない欠陥を矯正することを試みたものだった。造形芸術 (美術、応用美術、工業美術) の教育における専門学校もまた、音楽教育機関と同様の複雑さと一貫性の乏しさの特徴とするような組織を有している。この分野では、指導理念の欠如は、多くの場合、美術教育の目的が第一義的に職業教育にあるのか、それともそれを望む全ての市民を対象とする美術教育を行うところにあるのかが、権力の側で不明確なままであることに起因している。

1983年7月22日の地方分権化法は、美術教育についてはかなり簡素な規定しか有していない。1986年8月19日の第86-972法により修正された〔1983年7月22日法〕第63条は、「音楽、舞踊、演劇芸術に関する公教育機関は、コミューン、県、レジオンのイニシアティヴと責任に属する」と規定している。

1983年には、法律は地方公共団体の権限から高等教育機関を除外していたが、美術教育の分野では高等教育とその他の種類の教育とを明確に区別することが不可能であることが明らかとなっている。だからこそ、その全てが国家に帰属すべき責任と負担になる教育機関のリストは、デクレが定めることになっている。

美術学校は、指定を受けていないものと指定を受けたものの2種類に分けられる。1985年7月22日法によれば、「国家は、関係する各公共団体との同意のうえで、教育機関の指定作業を行う（…）。国家は、教育機関の教育職に求められる資格を定め、彼らの活動とこれらの教育機関の教育作用に対する監督責任を負う」。1万人以上の人口を持つコミューンが造形芸術に割く予算は、一般に音楽のその3分の1である。

D. コミューンと読書〔活動〕

コミューンは、もともとこの分野には図書館という間接的な手段で関与してきた。発達した図書館網の存在は読書〔活動〕の条件の一つであり、少なくともこれに有利な要因である。ところで、ヨーロッパ評価プログラム (*Programme européen d'évaluation*) によれば、「70年代末のフランスは、近隣諸国の場合と比べて、図書館のインフラストラクチャーの点で大幅に遅れていた」。というのは、上記評価によれば、フランスでは1,026のサービス地点 (*points de desserte*) があるのに対して、スイスでは2,295、ドイツでは15,765、英国では15,596あるというのである。これらの国々には、住民一人あたりでフランスの7倍もの図書館があるとされる。

1983年7月22日法は、諸規範を明確化し、法的に見てかなりの混乱状況を解消することをめざすものだった。この時まで市町村図書館は、これらの図書館に対して国が多かれ少なかれ加える統制の強さと図書館司書の地位に応じて、3つのカテゴリーに区別されていた。それは、指定図書館 (*bibliothèques classées*)、被統制図書館 (*bibliothèques contrôlées*)、被監督図書館 (*bibliothèques surveillées*) の3つである。これら3つの図書館は、〔コミューンのみならず他の公共団体や国からの〕重複的な財政支出を受けている。1983年7月22日法

第61条は次のように定める。「市町村図書館はコミューンにより設置され、その財政支出を受ける。その活動は国家の技術的統制に従う」。この法律は上記の分類を廃止するものではなく、責任の所在を明確化するものであり、コミューンのみが自分たちの図書館に責任を負い、その財政支出を行うことになった。しかしながら、指定図書館の場合には、市町村法典第L541-1及び第L542-2の適用により、国の学術研究職に関わる費用は完全に国が負担している。これらの努力は効果を発揮し始めたばかりであり、なおなすべきことは多いけれども、図書館の数は明らかに増加している。

公共読書〔活動〕と映画鑑賞ホールのための地方公共団体の活動に関する1992年7月15日の第92-651法は、レジオナルな性格の (*à vocation régionale*) 市町村図書館 (B.M.V.R.) という特殊なカテゴリーの市町村図書館を設けている。この法律によれば、レジオナルな性格の市町村図書館とは、「レジオンの首都 [=レジオン庁所在地] であるか、あるいは少なくとも1万人の人口を持つコミューンないしコミューン連合体の域内に設けられた施設であり、とりわけ面積、基金の大きさ、文書管理サービスの多様性、現代コミュニケーション手段のネットワーク化とその利用への適合性などの諸要素に対応するもの」であり、フランス国立図書館 (*Bibliothèque nationale de France*) と連結する『拠点 (*pôles*)』を生み出すという考えに基づくものである。

E. コミューンのその他の文化的権限

コミューンはその古文書館の所有者である。コミューンは、国の科学技術的統制の下で、この分野に関する立法に適合するように、その保存と価値の維持とに努める。しかしながら多くのコミューンは、それ自身の古文書サービス部局を持っていない。法律はコミューンの古文書館〔の運営〕を県立古文書館に委ねることをコミューンに認め、一定の場合にはそうするよう義務付けている。県の側はこれを受け入れるよう義務付けられている。

国家がそれに文句をつける手段を見つけない場合には、コミューン（並びにその他の地方公共団体）は文化領域に介入する活動を増やし多様化させてきたけれども、一般的には財政誘導を狙って（これは常に明らかにさ

れるわけではないが)、法律がこれらの公共団体に特別なやり方で一定の権限を付与することはありうる。

たとえば、映画の分野がそのような場合に当たる。1985年の財政法は、上述の1992年7月15日法により修正されたけれども、コミューンとコミューンの連合体と県とに、とりわけ一定の条件の下で上映事業につき職業税を免除することを認めていた。とりわけ田舎では入場者数の減少の結果、映画館の維持が難しくなっていたことに鑑みて、立法者は1992年法によって、コミューンと県にこれらの映画館に援助を与えることを許可した。公権力の評価によれば、現在、5つの映画館のうち1つは、直接的ないし間接的にコミューンによって運営されているという。

2. 県の文化的権限

70年代には、県間の格差については、例えばバ・ラン県の5.56%からオート・ピレネー県の0.26%まで差があったものの、県は平均でその予算の1%を文化に割り当てていた。1ダースくらいの県は、文化活動のための支出が1年間あたり100万フラン以下に留まっていた。さらにつけ加えるなら、文化支出という概念は極めてルーズであり、多くの県が文化支出の中に文化とは極めて遠い関係しか持たない支出も含めていた。こうした状況は改善されてきており、今日では文化に割り当てられる県の支出のパーセンテージは2%近くに達している。県の間には、そもそもコミューン間でも同様のことであるが、大きな格差が残っている。もっとも活発な県は、もっとも不活発な県に比べて約20倍もの支出を文化に対して行っている。

A. 県の主要な権限

1983年7月22日法は一定数の活動と領域を県の権限として配分している。県は、まず何よりも公文書資料館（archives）改革の中心的な利益享受者である。1982年まで、県公文書資料館は国家に属しており、にもかかわらず県は、とりわけ建物と人員に関する一定の支出について負担をしていた。上記の法律

により、公文書資料館は県に移譲された。県のほうでは、以下の義務を課されることになった。すなわち公文書資料館は、一方ではその県の中に設けられた国家の外部委託サービスに関する資料を受け入れなければならず、他方では「その管轄内で指定を受けたその他の資料やコミュニオンが県公文書資料館に提出しなければならない公文書や提出しようとした資料」も受け入れなければならないのである（1985¹⁾年7月22日法第66条）。同じく県は私的資料も受け入れることができるが、それは県の義務ではない。しかしながら多くの県は、しばしば私的な組織との協定に基づき、地方的利益を示す文書を保護する目的から、私的資料の受け入れを行っている。県は文書資料に関わるだけでなく、オーディオビジュアル分野の資料収集も進めている。この分野の保存活動では、時に県により保存されているコレクションの展示会を通じてその普及が倍増しており、まさに賞賛に値するような発展を遂げている。

県が関わるその他の特別扱いの分野としては、図書館の分野がある。前述の1985年法第60条は、「中央貸出図書館は県に移譲される」と規定していた。その時までには、これらの図書館（B.C.P.）は〔国の〕図書〔行政〕局が設置していた。したがって中央貸出図書館は県が管理し財政支出することとなったのである。より論理的にはこれらの図書館は「県立」と呼ばれるべきであり、それは「公衆の読書と映画の分野での文化発展に資するという観点から」1992年7月15日の第92-651法により実現された。同法は、中央貸出図書館を県立貸出図書館（B.D.P.）に変え、重要な部分で財政上の規定を含んでいる。しかしながら、権限移譲は完全なものではなく、中央貸出図書館の職員は自動的に地方公務員の身分を得るものではなかった。同法は「国家の学術職員」、つまり図書館司書（conservateurs）の場合を残している。これらの職員は、1983年以前に彼らに適用されていた国家公務員の身分を維持している。その他の職員は地方公務員の身分と国家公務員に適用される身分のいずれかを選ぶことができる。県職員の身分を持たない職員は〔地方公務員〕規律規定に基づき、県会議

1) 文脈から見て、1983年7月22日法のことであり、筆者の誤記であると思われる。次の段落の「前述の1985年法第60条」も同じであろう（訳者注）。

長²⁾の采配に委ねられることとなった。中央貸出図書館を移譲して県立貸出図書館に変えることには、予想していた以上に微妙な問題があることが分かった。一般的に、県会は文化の手段としての県立貸出図書館の重要性に敏感である。県会の中には、独自のイニシアティヴを発展させるために1983年〔法による改革〕を待たないものもあった。県内を縦横に走る「図書館バス(bibliobus)」は県立貸出図書館に属している。時に県は、国家に奨励されて、国家との間に結ばれた文化発展協定の一環として「県読書計画」を設けることもある。今後はレジオンとの間でも、これらの合意がしばしばなされることになろう。

投資額の1%を装飾工事に充てるという義務は、コミューンと同様に県にも課されている。この義務は、とりわけ県が中学校の建設に責任を負っている限りは、無視しがたい重みを持っている。古い建物の改修のような改築プログラムは、学校の中で年長者クラスのパーセンテージを次第に高めるという国民教育政策の一環として、減少ではなくむしろ発展させられることが求められている。数多くの「県庁」の建設もまた「装飾工事」の重要な起点の一つである。

B. その他の県の権限

ここで問題とする権限は必ずしも副次的なものではない。全ては県の文化政策次第であり、県の間では大きな相違が見られる。

コミューンの場合と同様に、県立博物館は県自身によって設けられ、かつ財政支出を受けている。最近まで、県立博物館はほとんど存在しなかった。県は今、この遅れを取り戻しつつあり、一般的に言って県立博物館に対して強い関心を示している。ある場合にはそれはパンの博物館であり、別の場合にはブドウとワインに特化した博物館、あるいは自動車博物館等々である。図書館の場

2) 県執行府の長のこと。ナポレオン帝政の頃からフランスの各県に設置されていた「県知事 (préfet)」のポストは、フランスでは伝統的に国家の地方行政(地方公共団体を監督し行政統制も行う)を担当する国任命の国の役人であり、かつ1982年改革までは県行政府の長でもあった。1982年の分権改革以降は、県会議長が日本でいう県知事、つまり県執行府の長となった。〔訳者注〕

合と同様に、博物館の学術員は国家帰属の職員であり、国家がその費用を負担するが、県職員の身分を持たない職員でも、県会議長〔＝県執行府の長〕の命令に従うことになる。

音楽、舞踊、演劇芸術の公教育機関については、造形芸術の公教育機関と同様に、県よりもむしろコミューンの方が直接かかわる度合いが大きい。にもかかわらず、法的な次元では県の権限はコミューンのそれと同じであり、法律は、「コミューン、県、レジオンのイニシアチブに属する」もの〔＝任意事務〕を同列に置いている。1983年以降、5校の県の国立音楽院 (*écoles nationales de musique départementales*) が生まれたが、これらの学校は、一部は県が、一部はコミューンと県の混合組合が管理している。しかしながら極めて多くの場合、県は直接にはこれらの学校の設立に関わっておらず(これらの学校は大部分、既存のものである)、コミューンが財政負担している教育機関に財政援助をしている。

県はここ何年か、考古学のような公衆が新たに夢中になる領域に関心を持っている。県は、考古学を扱う機関に財政援助をする場合もあれば、直接、そうした業務部署を設置する場合もある。

県は普及活動も援助している。この援助は古典的な形態をとることもあり、この場合、文化センターや文化の家、その他の文化施設、さらには劇場運営会社に対する財政支援の形が採られている。時には県が自ら普及活動を行うこともあり、この場合、県はコンサートやイベントを行うために会場を貸したり、これらの活動のための広告に財政援助をしたり、他の地方公共団体(コミューン)や私人が行う活動に助成したりする。

県は、文化創造に役立つ活動をしている組織(例えば音楽会社や演劇集団)に補助金を出し、あるいは芸術家が直接指揮を執って施設を自由に使えるようにすることで、間接的に文化創造活動に寄与している。

県は、コミューンと同様に、映画館の利益となるような介入も行うことができる。

3. レジオンの文化的権限

A. レジオンの文化的権限の一般的定義

レジオンについても、他の地方公共団体と異なるところはない。コミューンと県について先に行った考察が大筋はレジオンにも当てはまる。しかし、外見上は制約の多い法令の文面とそれに従ってなされたきわめて多様な政策とを区別する必要がある。

レジオンに適用される法令は、他の地方公共団体の権限を定めているものと同一である。ある公共団体に特別に割り当てられた権限の場合を別にすれば（たとえば県にとっての中央貸出図書館（B.C.P.）、立法者は県やレジオンとまったく同様にコミューンに対しても効力を持つ規定から始めている。しかしながら、地方公共団体一般法典L.4221条の1に見られる定式はレジオンに固有のものである。すなわちこの規定によれば、レジオン会は、「レジオンの経済面、社会面、衛生面、文化面、科学面での発展とその地域の国土整備開発を促進し、県とコミューンの完全性と自治と権限を尊重しつつ、レジオンのアイデンティティーを保存するための権限」を持つのである。アイデンティティーの保存は文化の次元に属しており、それはレジオンの文化面での発展と対をなす。したがってレジオンは、自らの特殊性をなす事項に関与する資格を与えられている。しかし文化的アイデンティティーという観念はかなり漠然としている。それは、すでに獲得したものの保存への関心も、またいまだ存在しない連帯性を作り出す意図をも意味しうる。立法者は、このアイデンティティーがすでに存在していることを前提としていたように見える。[しかし]少なくともいくつかのレジオンについてはこの点で問題が残る。多くの言説や確認の作業にもかかわらず、いくつかのレジオンは、レジオン全体で認められ共有されるアイデンティティーなるものを持っていない。レジオンのアイデンティティー調査の名目でレジオンが行う活動のうちで、必ずしもレジオンのアイデンティティー調査に役立たないものもある。それは、自明の文化的特徴で飾り立てたものである。

レジオンは「1%」義務に従う。県の場合と同様に、以下の2つのカテゴリ

ーの出資がこの義務の主要な適用対象となる。すなわちレジオンが建設する権限を持つ教育機関、より一般的に言って高等学校 (lycées) に関する設備投資と各レジオンが設置を望んできた「レジオン庁 (Hôtel de la région)」〔に関する設備投資〕である。レジオンは、博物館を設置することもできる。つい最近まで、レジオン立博物館は存在しなかった。というのは、レジオンが地方公共団体となったのが、1986年にその最初の議会を直接普通選挙で選んでからのことだったからである。レジオンはこの時から、極めてダイナミックに博物館建設に乗り出し、博物館の新たな領域を切り開いた。たとえばアルザス・レジオンは自動車博物館の負担を引き受けると共に、織物印刷と壁紙の博物館を建設したし、シャンパーニュ・アルデンヌ・レジオンは、工業デザイン博物館を、アキテーヌ・レジオンはエコロジー博物館ネットワークを設置したこと等である。

レジオンは、他の地方公共団体と同様に、音楽、舞踊、演劇の教育機関や造形芸術の公教育機関を設置し、その財政負担をする権限がある。しかしレジオンはこれらに直接関与しているわけではない。というのは、コミューンと県がすでにそうしているからである。すでに前述の部分で強調したように、「レジオン国立コンセルバトワール (conservatoire nationale de région)」は、これらの機関が実際にはコミューン立であるがゆえにその名称に誤りがある。もちろん、だからといってレジオンがこれらの教育機関の費用を負担する公共団体に援助を行うことは妨げられないし、実際にレジオンはほぼ体系的にこうした援助を行っている。

したがって、レジオンの権限の限界は法律から来るものではなく、まさにこれらの権限が極めて昔からコミューンによって行使され、またある場合には県によって行使されてきたという事実と、そうした競合が全ての公共団体にとって有害なものになるはずという事実から来るものである。だからこそレジオンは、他の公共団体が行っていない、しばしば独自性が見られるような文化活動領域への関与を発展させてきたのである。

B. レジオンとそのパートナー

レジオンはまず第一に、とりわけ計画契約（*contrats de plan*）の枠組みにおいて国家のパートナーである。なお今後は、この契約は目標契約（*contrats d'objectifs*）と呼ばれる予定である。計画契約とは、国全体（*nation*）の計画実現に寄与すべきものと理解されてきた契約である。現在では国全体の計画は存在しないが、計画契約はその有用性を失っておらず、国家と地方公共団体、とりわけレジオンとが一種のパートナー関係を結ぶときに枠組みとして役に立っている。計画契約によってレジオンと国家は5年から7年の間で変動可能な一定期間、地方公共団体にも国家にも同時に関わるものである一定数の実現すべき設備について約束を取り交わす。

計画契約は、「文化的側面（*volet culturel*）」と呼ばれるものを含む。これは、その契約期間の間、文化活動の実施や設備の実現に向けられた契約の一部をなすものである。それによって、文化的関与をある程度合理化することが可能となる。というのは、例えば隣り合う2つのコミューンがそれぞれオペラハウスを持つことは、その運営費用が極めて高くなり、かつその質が凡庸なレベルに留まることとなるため、何の役にもたないからである。

国家とレジオンの文化への関与は、しばしば共同財政支出を伴う共同関与となる。この場合、各公共団体はその運営費用を出す約束をするが、割合はしばしば平等となる。とりわけレジオン現代美術基金（*FRAC*）は、こうした原則に基づいて運営されている。

同様にレジオンは、他の地方公共団体、すなわち県やコミューンのパートナーにもなる。それだけでなく、レジオンはコミューン広域連合体（*établissements publics de coopération intercommunale, EPCI*）とも協定を結ぶことがある。コミューン広域連合体は次第に重要な役割を果たすようになってきているが、とりわけそれは、地方公共団体の直接税の最も重要な手段である職業税（*taxe professionnelle*）の一部を直接徴収できるがゆえに、「固有財源所有の」公施設法人に位置づけられている。

レジオンは二重の活動を行うことができる。まず初めにレジオンは、他の地方公共団体に対して補充的な関与を行うことができる。例えば文化遺産につい

ては、レジオンは、それまでいくらか見捨てられ無視されてきた文化遺産、すなわち非保護対象の農村文化遺産 (*patrimoine rural non protégé*, PRNP)。これは文化省の特殊な言葉づかいである) に関わってきた。これらの遺産は、市場や十字架や泉や穀倉などである。次にレジオンは、他の公共団体と共同活動を行うことができる。すなわちレジオンは、他の地方公共団体と協調しつつ、様々な種類の発達「大綱 (schémas)」を、例えば音楽実習に役立てる「音楽発達計画」を採択することができる。

II. 2004年法によってもたらされた修正

フランスの国会は「地方の自由と責任に関する法律」と題された2004年8月13日法を可決した。これは諸権限の移譲の方策をその内容とする、極めて重要な法律である。この〔権限〕移譲は全ての領域に関わり、とりわけ文化領域に関わるが、新たな問題も生み出している。

1. 2004年法によって実現された〔権限〕移譲

A. 文化遺産領域における〔権限〕移譲

2004年8月13日法は美術作品の貸出を除く文化遺産に関する3組の規定を持つ。美術作品の貸出については移譲の対象となっていないが、この問題は最後に触れることにしよう。

第1組の規定は、文化遺産の全般的な詳細目録作成に関するものである。詳細目録作成の思想は(比較的)古いものである。7月王政期に、様々な要因の影響の下で文化遺産に対する関心が新たに高まったことを受けて、文化遺産調査の最初の試みがなされた。しかしとりわけ第5共和制の初めにA・マルローによってこそ、この思想が本当の意味で具体化されることとなる。ここで重要なことは、可能な限り完全な形でフランスの文化遺産の目録作成を行ったことである。さらに注目すべきことは、この総合目録作成は、その名の通りあらゆる法令の規定とは無関係に発展することとなる点である。したがってもし権限

の観点からこれを考えるならば、出発点においてはいかなる権限も存在しておらず、国家が純粋に行政的な手法により自ら権限を得ていたと考えられる。そしてこの権限こそが、部分的移譲の対象となったのである。

目録作成の法的定義が初めて与えられたのは、2004年8月13日法の第95条の1によるものであった。それによれば、「文化遺産の総合目録作成〔と〕は、文化的、歴史的、ないし学術的な利益を示す文化遺産の要素を調査し、研究し、知らせる」ことである。本稿ではこの定義にまで及ぶ考察は行わない。というのは、この定義については様々な注釈が生まれる可能性があるからである。逆に2つの要素に留めた考察を行うことにする。その一つは、国家の諸部局が長年にわたり、この分野で真の鑑定技術を獲得してきており、目録作成の方法論を発達させてきたという事実であり、その結果として、こうした獲得した技術の利益を失うのではないかという心配や、〔権限が〕移譲される場合に国家が練り上げた方法論を尊重させたいという要求から、地方公共団体に対する〔権限〕移譲に対しては極端に明らかな躊躇の態度を示してきたという事実である。もう一つは、この目録作成に対して時がたつにつれて地方公共団体が次第に強く抱くようになってきた関心と、これに貢献できるようになりたいという願望ないし要求である。

ここで報告するにはあまりに長すぎると思われる数多くの議論がなされた後で、同法はレジオン（及びコルシカ地方公共団体）に文化遺産の総合目録作成の権限を与えた。〔その結果〕レジオンは、自らがそのために行う活動に関する年次報告書を作成する義務を負うようになった。しかしいくつかの県（特に少数派に過ぎないとはいえ、この分野について積極的な県）の要求に応えるために、同法は、自らの管轄区域内で総合目録を作成することを申請した地方公共団体に対して、レジオンがこの活動の運営権を委ねることも規定している。これらの公共団体やその組合は、こうした目的からレジオンと協定を締結するのである。文化遺産目録作成の作業は国家の科学技術上の統制に従う。この統制は、上述した国家の本件業務に対する心配に応えるものであるが、少し後に再度言及する予定のある問題を生じさせることにもなる。

同様に同法は、文化遺産法典にその第6編第2款として分類され記載されて

いる、国や国の公施設法人に帰属していない不動産やオルガン等の動産の維持と再生に充てられる予算の管理の観点から、ある種の実験をする裁量権をレジオンに、そうでない場合には県に与えている。

B. 芸術教育分野における〔権限〕移譲

芸術教育に関しては、初めて一定の条文を法典化することで、同法は様々な地方公共団体の責任を明確化することを試みている。もっともこの法典化は、地方公共団体一般法典の中で行われたものではなく、教育法典の中で行われたものだった。同法によって設けられた教育法典L.216条の2は次のように規定する。「音楽、舞踊、舞台芸術の公教育機関は、教育課程証明書により認められた初期教育を自由に行う。この初期教育とは、〔芸術への〕目覚め、入門指導、そして次に自律的な芸術実践に必要な基本知識を保障するものである。同様に同機関は、就学年齢に達した児童の芸術教育にも参加する。同機関は、国家免許により認められた初期職業教育課程を提案することができる」。教育法典の同規定は、1983年7月22日法の第63条の定式を繰り返すことで、これらの教育機関〔の設立と運営〕が地方公共団体のイニシアティブと責任〔=任意事務〕に属することを定める。それぞれ異なるカテゴリーの地方公共団体の役割は以下の通りである。

コミューンとその組合は、これらの教育機関の初期教育と芸術教育の任務についてこれを組織し財政負担を行う。県は8月13日法が発効してから2年後に、音楽、舞踊、舞台芸術の領域で芸術教育の発展に関する県大綱の採択権を与えられた。この大綱は、〔県と〕関係するコミューンとが一緒になって練り上げるのであるが、その目的は「職業教育の提供活動と教育を受けるための条件を改善するという観点から、芸術教育を組織化する諸原則を定める」ところにある。県はこの大綱を通じて、初期教育の名目で芸術教育機関への財政負担に参加する条件を定める。レジオンについては、職業教育の分野でそれが有する権限との一貫性を保ちつつ、教育法典L.214条の13が定める計画の一環として職業教育課程を組織しその財政を負担する義務を負う。

国家は、当然のことながら（フランスでは、それ以外のことは考えられない）

一定の権限を保持し続ける。国家は、「レジオンや県やコミューン広域連合体やコミューンそれぞれの任務やその派生事項に対応する教育機関をカテゴリー別に分類する」作業を行う。国家は、これらの教育機関の教育職員に必要な資格を定め、彼らの活動やその教育作用の評価に責任を負う。国家は、L.214条の13と上記の大綱に述べられている計画の編成に技術的な援助を行う。他方で、L.214条の13の計画とL.216条の2の県の大綱を考慮して、国家は、契約の締結を通じて県やレジオンに対して、音楽、舞踊、舞台芸術のレジオン国立学校の運営のために国家が与える資金提供に協力する権限を移譲する。これらの協力は、ここ3年程、県とレジオンにおける国家の支出手段に基づき、こうした名目で決定されている。

高等教育は常に別扱いをされており、国家の排他的権限に異議を唱える者は誰もいない。他のカテゴリーの教育と同様に、芸術教育についても事情は同じである。同法は、教育法典の中に「音楽、舞踊、演劇、サーカス芸術の高等教育機関」と題する第9章を設けている。同法典L.759条の1によれば、「音楽、舞踊、演劇、サーカス芸術の領域における高等教育機関は、公演関係の仕事についての職業教育を、とりわけ通訳、教師、技術者の職業教育を保障する。これらの教育機関は、国家の責任に属し、政令で定められた条件の下で国家学位を発行する権限を文化担当大臣から与えられる」。国家の責任に対する言明が明瞭であり、この高等教育の目的もまた明瞭であるにせよ、これに関連する領域における高等教育とは何かという問題を法令が解決したのは1983年になってからのことであった。つまり高等教育とは、国家によってそのようなものとして認められた教育機関のそれだということである。この定義では、なお問題は外見的にしか解決されていないことは後に述べる。このことから分かるのは、いかにこれらの領域が地方公共団体にとって敏感なものでありうるかということである。

2. 文化の地方分権化が提起する大論争点

A. 「王領 (régalien)」に関する論争

何年もの間、論争の中で繰り返し提起されるのは、国家の役割についての苛立たしい疑問である。この役割は長い間不問に付されてきたものではあるが、今後は大いに議論の余地のある問題となる。我々はこの問題の委細顛末を知っていると信じるが、明確なある領域にこれを適用することが問題となる場合には、予め決められた解答がないような疑問がまた持ち上がってくるのである。この問題を流行の俗的な言い方で表現するならば、王領的な権限の問題である(あるいは王領的な事務とも、もしくは王領的な作用ともいう。この王領的なという形容詞はあらゆる問題提起を要約している)。しかしこれらの王領的な作用が何から成り立っているのかについて述べることは、より一層困難である。

この分野に関する考え方は発展を遂げてきた。我々は、しばらくの間は諸々の領域が、諸々の事項が「本質的に」国家に属すると信じることができたし、これらの領域を王領的な権限と同一視してきた。しかし国家が「本質的に」一定の領域を保持できるのかということについてすら常に議論できるのに加えて、領域ごとに理由づけを行いうるものでもない。というのは、王領的であるはずの領域が存在しないうえに、そのことは他の領域が王領的ではないはずのものも存在しないからである。王領的であろうとなかろうと、問題とすべきはその事項そのものではなく、王領的な権限が存在するの否かについて、各領域の内部で、各作用内部で問い直すことなのである。同様にさらに付け加えるべきは、王領的な権限は、それが地方公共団体に移譲される領域を含めて、あらゆる介入の領域において見出されうることなのである。

文化の分野にも上述の考察が当てはまる。文化は国家と地方公共団体との間で分有される権限の領域である。この領域は極めて多様な事項を包含し、これらの各「事項」毎に、王領的な権限が存在しうるのである(但し必ずというわけではない)。したがってこれらの場合に依じた王領的な権限を探知し、識別することが大事であり、半世紀前には想像もしなかったような権限が時がたつにつれて現れることもあるのである。

問題が生ずるのは、法律が認めた解決策として、目録作成に関して一定の責任を地方公共団体に移譲することに関わる場合である。地方公共団体は国家が

作り上げた方法論的支援を尊重すべきであるというに等しい要求が、国家の技術専門機関から出されてきた。この要求は、公権力の側からも好意的な反応を得てきた。「近接民主主義」法の可決後、2002年2月20日付の政府の局長通達はこのことを次のように言明している。「総合目録作成に関する契約は、この目録作成の学術的一貫性の全国的性格を保障するために、これが国家により提供される方法論的援助に基づいて運用されるべきである」。これには別の王領的と考えられる特権、すなわち科学技術上の統制の特権が付け加わる。

科学技術上の統制の問題は、1983年以降、権限の移譲が進み始めてから現れた。この問題が出てきたのは、これらの事項やこれらの領域がその時までには国家が受け持っていたからに他ならないことに注意しよう。他の国ではこの問題が同じようには提起されないのは、こうした事実から説明できる。それはまた我が国においては、国家がそれ自体として王領と呼ばれうるような広大な作用を自由に行っているからではなく、国家の関与がその継続性と持続性の結果として王領と呼ばれるものを作り出したと言わなければならない。あるいは、もしこう述べる方が良いなら、国家の関与が、否応なく鑑定能力という意味での一つの権限を生み出したと言える。この権限こそが、国家のみがその保持者であったし、国家の前でこそ維持されうるものとして考えられてきたものであった。

したがって、たとえ文化的権限を地方公共団体に移譲することが可能だとしても、それでもなお国家の特権は維持されなければならない。[この点で] 2002年2月25日の憲法院判決と比較したくなる。というのは、この判決の中で憲法院は、これらの特権がたとえ一時的ではあっても、その効果を減じさせたり奪われたりされてはならないことを宣言しているからである。科学技術上の統制はそのような特権に属すると考えることができるであろうか。裁判官は現在に至るまで、この様な問題について判断を下す機会を持ってこなかった。しかしながら、たとえその通りであり、科学技術上の統制は王領的な権限であると考えなければならないとしても、発展的な視点を採るべきである。この統制の王領の本質に有利なように国家の諸部局が展開した議論は、国家には鑑定能力があり、地方公共団体にはこの能力が欠如しているという証明がなされて

いることを前提としていた。〔しかし〕そのような理由づけは一時的なものでしかありえない。遅かれ早かれ、地方公共団体の職員たちは、今の時点では常に持っているとは言えないこの鑑定能力を獲得するようになるであろうし、何人かはすでにそれを持っているのである。王領のもう一つの側面も、同様にそこから派生する疑問を含めて、例えば目録作成のような一定の領域で国家が鍛えてきた道具によって示すことができる。地方公共団体は、約40年間にわたり国家の諸部局が確立してきた諸基準を尊重しなければならないと考えるべきであろうか。

B. 適切な地域のレベルに関する議論

ここ何年かにわたり、新たな議論が次第に陽の目を見るようになってきた。それは適切な地域のレベルという問題である。この議論は、伝統的な議論から見れば、言わば少し外れたものである。伝統的な議論は、何よりもまず、一定の作用や事項を国家から地方公共団体に移譲すべきか否かを問うところにある。もしその返答が肯定的であるならば、その場合にこそいかなる（一つないし複数の）カテゴリーの公共団体がこの作用を委ねられるべきかを問うのが適切である。この作用を移譲される一つないし複数の公共団体の決定は極めて可変的な諸基準に応じてなされる。しかし現在までのところ、考慮されてきたものは、地域のレベルの適切性とは別の基準であり、しばしば決定的基準となってきたものは財政的な考慮であったし、あるいは政治的な考慮（一定の公共団体の要求があったことやそれがなかったこと等）も重視されてきたのが現実である。

地域のレベルという観念は今のところ法的内容を有してはいないが、もしそれが公認されるならば、法的影響が出てくるだろう。それではいかなる基準により、適切な地域のレベルが決まるのか。始めから明らかなことは、本来的に適切なレベルなど存在しないことである。読書活動や歴史的記念碑の修復や芸術教育、舞踊、演劇等々にとって、このレベルが同一であることはありえない。もっとも異論の少ない基準の一つは、公衆に対してなされた、あるいはなされるべき公役務という基準である。2001年以来、文化担当省が発した文化の地方

分権化についての文書は3つの対象を中心にしていて、そのうちの2つは「文化遺産と芸術教育についての文化の公役務の発展と改善を行うこと」であった。より一般的に言えば、文化に関するあらゆる領域で公役務によって公衆の必要性を満たすことが、答えるに適した最重要の要件の一つである。この適切な地域のレベルという表現は用いられていなかったにせよ、2002年に可決された文化の公役務大綱の定立の際には、この適切な地域のレベルが探し求められていた。

文化的な事項については、たとえそれが大きなコミューンであり、その場合にはそれがしばしばコミューン広域連合体に加わることが次第に増えてきているとしても、なおコミューンはまれにしか適切なレベルではない。コミューン広域連合体は音楽や造形芸術の教育機関のような一定のタイプの教育機関に必要なこうした要件を満たす。これらのタイプの教育機関は値段が高く、必然的に複数の公共団体に関わるからである。文化遺産政策にとっての適切なレベルは、ケースに応じて県のレベルであることもレジオンのレベルであることもある。前述の2002年の政府の局長通達は、歴史的記念碑の保護に関しては、「地方事務分散（*déconcentration*）の経験からして、レジオンのレベルが最も適切である」と述べている。公共工事手続の地方分権化については、レジオンのレベルでも県のレベルでもこれを考えることができる。この場合には県のレベルが身近な管理のレベルとなる。確かにコミューンも、たとえばある記念碑に対して直接的な利害並びに極めて強い愛着の感情を持つこともありうるが、だからといってそのことが、上述の記念碑の管理にとってコミューンを最適のレベルとして示すことにはならない。この場合には、この分野における最も良い地域政策を定めるという観点から、関係する諸々の公共団体の間でパートナー関係を確立することこそ適切である。

適切な地域のレベルの探究は、リーダー格の公共団体（*collectivité chef de file*）の概念に対する関心を高める。ここ何年かにわたり提起されてきた問題は、もはやこの概念の合憲性のそれではない。2003年の憲法改正により、この論点は解決されている。問題となるのは、ある公共団体から他の公共団体に対して行うあらゆる後見監督がそれ自体として憲法上禁止されていることから生ずる限

界のせいで〔リーダー格の公共団体として活動する〕道が狭くなっていることに鑑みつつ、この概念に具体的な内容を与えることについてである。契約的な手法によってリーダー格の公共団体を確定することは、このリスクを避ける手段の一つとなろう。文化的事項に関するこの概念の具体的内容は、ケース・バイ・ケースで確定されるべきであり、文化遺産の領域と芸術教育の領域とではそれが同一となることはありえない。リーダー格の公共団体の役割は、代表者役と先導役と調整役である。これらの観点は極めて多様な状況を包含できるのであり、リーダー格の公共団体の定義は今後展開されるはずである諸実践を総合化する中で見出されうるのであろう。今のところ分かることは、諸々の不明確な点が残されており、8月13日法ではこれらは解決されていないということである。

(おおつ・ひろし)