

ベルギーの連邦化改革をめぐる国内政治過程 (2) — 二種類の連邦構成主体の創出と連邦制への移行 —

正 躰 朝 香

(平成18年 8 月21日受理 最終原稿平成18年 9 月21日受理)

ベルギーは民族集団間の深刻な対立を調停すべく、単一国家から連邦制国家へと移行した。本稿は20年余りを経て行われた国家再編のプロセスについて、二つの視点から分析を加えるものである。一つは、各集団がそれぞれの要求事項をいかに主張し、政治過程の中で利益を戦わせたのかというエスノ・ポリティクスのダイナミズムを明らかにすることである。もう一つは、政治過程のアウトプットとして形成され、変化していく連邦制度そのものの特徴についてである。ベルギーが採用した制度は、地理的領域概念に基づく「地域」と非領域的概念に基づく「共同体」の二種類の連邦構成主体からなる複雑かつ独特のものとなった。分権化と集権化の双方向への力の間を揺れ動く連邦制が民族紛争の調停に果たす役割について、とりわけベルギー連邦制の特徴である、二つの連邦構成主体の形成との関わりにおいて考察しようと試みるものである。

キーワード：ベルギー、民族紛争、連邦制、連邦構成主体

はじめに：連邦化改革への緒

ベルギーは独立以来、国民国家としては絶えず遠心力が強く作用する状況にありながらも、単一国家の枠組みのなかで言語集団間の調停をはかってきた。しかし、フランデレンに続いて、ワロン、仏語系ブリュッセルという三つの民族集団が政治化し対立が深まるなかで、協調を支えてきた三大政党は言語別に分裂し、国政のあらゆるテーマが言語集団間の対立という文脈で展開されるようになると、単一国家というシステムの中での調整は困難となる。そして、結果的に連邦制へと繋がる国家制度の再編プロセスが始まることになり、1993年の憲法改正をもって連邦制へと移行するまでの20年以上にわたる連邦化改革の起点にたつことになった¹⁾。

本稿においては、ベルギーが行った単一国家から連邦制国家への移行という国家制度の再編プロセスについて、二つの視点から分析を加えるものである。一つは、連邦化へ向けたプロセスにおける民族集団間の関係である。各集団がそれぞれの要求事項をいかに主張し、政治過程

1) 独立時からの言語集団間の関係と対立の政治化から国家再編の必要性の認識へと至る経緯については、正躰朝香「ベルギーの連邦化改革をめぐる国内政治過程 一言語問題の政治化と国家再編への緒」『四天王寺国際仏教大学紀要』第42号、2006年において考察している。

正 躰 朝 香

の中で利益を戦わせたのかというエスノ・ポリティクスダイナミズムを明らかにすることである。もう一つは、政治過程のアウトプットとして形成され、変化していく連邦制度そのものの特徴についてである。後述のようにベルギーはエスノ・ポリティクスの中で独特の形態の連邦制を作り出していくことになるのだが、その政治過程と結果としてあらわれた制度的特徴との関係を明らかにすることを試みる。特に、ベルギー連邦制の特徴である、二つの連邦構成主体が形成された点とそのことが民族紛争の調停手段としての連邦制という観点において、いかなる意味をもつのかに注目したい。

1. 連邦制とは

1-1 連邦制と連邦主義

まず議論の前提として、連邦制について若干の整理を行う²⁾。連邦制とは、権力の集中を拒否し、「特殊性と普遍性、統一性と多様性という二重の目的を志向する」³⁾理念、思想としての「連邦主義」(federalism)を実体化した政治制度、すなわち「連邦制度」(federation)を意味している。「連邦主義」があくまで理念や志向性であるのに対して、「連邦制」は連邦主義を反映するかたちで採用された制度であるという点において区別される。連邦制の細かな定義、あるいは個々の制度を連邦制とみなすかどうかの基準については、議論の分かれるところである。あえて一般化すれば、次の条件を満たすとき、その政体を連邦制として分類することが多い。

- ・国際社会においては一つの主権国家として存在していること。
- ・一国内に二重構造で政府が存在し、両方の政府が国民に対して直接的な関与を行うこと。
- ・各政府が独自の権限を有していて、憲法によって連邦政府と構成主体の政府との間で立法権が分割され、権限を保障された分野においては、権限を分割された政府が最終決定権を有すること。

連邦制度を国家の類型として捉えるのであれば、単一国家(unitary state)と国家連合(confederation)の中間的存在として位置づけられる。単一国家と連邦制国家は、政治的分権の有無で区別される。すなわち単一国家においてみられる分権化は中央政府と優劣関係にある下位政体への行政的分権、あるいは行政権の委譲であるのに対して、連邦制国家における分権

2) 連邦制について、また国際政治における連邦制の意味については正躰朝香「連邦制と行為主体の多様化」日本国際政治学会編『国際政治』第119号、1998年10月、11-25頁を参照。

3) 岩崎美紀子『カナダ連邦制度の政治分析』御茶の水書房、1985年；Elazar, D.J. *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987.などを参照。

ベルギーの連邦化改革をめぐる国内政治過程 (2)

は優劣関係のない政体間での権限分割であるという点で根本的に異なっている。また、国家連合と連邦制国家の違いは、前者が複数の独立国家の結合体として捉えられ、主権は各構成国が有しているのに対して、後者は国際法上、一つの国家として存在していることにある。

連邦制を分析するに当たっては、二つのアプローチがある。一つは成立した連邦制の制度を各段階において分析する静的なアプローチで、各段階における法制度、とりわけ連邦政府と連邦構成体政府の権限分割が重視される。もう一つは、連邦制を単一国家の維持という集権化のベクトルと国家の分裂という分権化のベクトルの間でバランスをとる動的な政治プロセスとして捉える方法である。特殊性や多様性の追求と統一性の維持という両方向に働く要因の間で均衡をとりながら、国家としての統一と国家内の集団のもつ多様性への志向を両立させるべく、絶えず修正を加えながら変化するものとしてとらえる動的アプローチである。

本稿において重視するのは動的なアプローチである。ベルギーが単一国家制度の中で言語集団間の対立を消化することができなくなり、連邦化への道を歩むといっても、連邦制国家への移行が前提となっていたわけではない。国家再編の議論と試行錯誤の結果としてできあがった制度が連邦制度であり、政治プロセスの産物としてできたものである。連邦制の採用は、集権化へと作用する力と、分権化、あるいは国家の分裂へと働く力のバランスのなかでのアウトプットであり、まさに動的な政治過程そのものであるという点が重要な点である。無論、各段階において、あるいは連邦制移行時においていかなる制度が採用されたのかという制度的分析も不可欠ではあるが、連邦制移行後も絶えず修正への議論は続いており、そこには二つの方向に働く力のバランスをとりながら集団間の対立を調停するという政治プロセスとしての意味を見いだすことができるからである。

1-2 民族紛争と連邦制

ベルギーにおいては民族集団間の対立を調停するために国家制度の再編を行い、結果として連邦化という方法を選択することになったわけだが、民族紛争への対処という観点からみて、連邦制の採用とは一般的にどのように位置づけられるのであろうか。連邦制の採用は民族紛争の調停手段として有効だといえることができるのであろうか？

国内における民族紛争への対処としては、問題となる民族集団間の差異をどのように扱うかによっていくつかのパターンに分類できる。たとえば、マクゲイリーとオリアリーは「差異の排除」か「差異の管理」で大別し、前者をさらに 1) ジェノサイド、2) 住民の強制移住、3) 分離・分割（民族自決）、4) 統合・同化、後者をさらに 1) ヘゲモニックな統制、2) 仲裁（第三者の介入による）、3) カントン制・連邦制、4) 多極共存型または権力分配共存のためのシステムに整理している⁴⁾。連邦制の採用は、集団間の差異を管理し、制度的に保証

4) Joseph R. Rudolph, Jr., and Robert J. Thompson, "Pathways to Accommodation and the Persistence of the Ethnoterritorial Challenge in Western Democracies," in Joseph R. Rudolph, Jr., and Robert J. Thompson, eds., *Ethnoterritorial Politics, Policy, and the Western World*, Lynne Rienner.1989.

正 脉 朝 香

するものと位置づけられ、現在の国際社会においてとりうる少ない選択肢の一つとしている。

また、同様に集団間の差異を「排除」、「管理」、「承認」という三つのタイプに分類して民族紛争の調停パターンを分析したシュネッケナーは、「排除」の具体例としてジェノサイド、住民の強制移住、同化の強制を、「管理」の具体例として強制的支配、合議によるルール、限定的な自律、さらに「承認」としては少数者の権利、権力分配、領域的解決、多国間レジームをあげている⁵⁾。この中で連邦制は、差異を「承認」するタイプの対処で、権力分配や領域的解決にあたるものと考えられる。いずれにしても連邦制の採用による民族紛争への対処は、集団間の差異を承認し、存在しうるものとして管理していくために権力の分配や領域的対応を行うというタイプの選択肢として位置づけられる。

ただし、二つの点で注意が必要である。一つは、連邦制を採用することが必ずしも民族紛争の解決を意味するわけではないことである。これは経験的にも明らかである。連邦制国家であった多くの事例において、民族紛争が激化し、厳しい対立の末に国家の分裂や崩壊に至った。ユーゴスラヴィアにしる、チェコ・スロヴァキアにせよ、ソ連にせよ、国家の分裂や崩壊へと至る経緯や制度的特徴はそれぞれであっても、連邦制国家であったことは共通している。では、何が問題となるのか。それは連邦制を動的な政治プロセスと捉え、どのような政治過程の結果としてできたのかを検証することである。それには連邦制の個々の特徴や、そこに至る民族集団間の合意や妥協という政治交渉のあり方が重要となる。国家の存続や民主的対処への合意、あるいは民族集団間の関係など連邦制の採用と民族紛争の調停を結びつける要因を考察することも必要となる。

もう一つは、「領域性」の問題である。実際に存在する連邦制の事例をみると、国土を地理的に分割し、それを連邦の構成単位としている場合が多い。州であったりカントンであったり、ラントであったりと呼称はそれぞれだが、地理的区分に基づいている点では共通している。ただ、先にあげた連邦制の定義とも併せて考えたときに、この地理的な領域性が連邦制の本質ということではない。あくまでも、国家としての統一性を維持する集権的な力と多様性を承認し、保証しようとする分権的な力のバランスを実現する制度ということである。従って、連邦制を構成する主体が地理的区分である必要はない。ただ実際には、民族紛争を地理的分割によって解決しようとすることは多い。既存の国家からの分離・独立であるにせよ、自治区のような地理的範囲を対象としての権利保障もそうである。しかし、単一民族からなる国民国家が幻想であるように、内部にマイノリティを含まないかたちでの地理的線引きは多くの場合極めて困難である。分離・独立によって新たに誕生した国家は、その内部にマイノリティを抱えることは避けられず、地理的に区切られた自治区や州にも必ず文化的に異質な存在が生じる。この場合、

5) Ulrich Schneckener, "Models of Ethnic Conflict Regulation: The Politics of Recognition," in Ulrich Schneckener and Stefan Wolff, eds. *Managing and Settling Ethnic Conflicts: Perspectives on Successes and Failures in Europe, Africa and Asia*, Hurst and Company, 2004, p.19.

ベルギーの連邦化改革をめぐる国内政治過程 (2)

自らが少数者として行使した自決への権利主張を拒否することは論理的に難しい。結局、どのような手段にせよ、地理的領域のみによる解決には限界があり、それを補完するような対応を加味することなしには、問題の解決には至らない。従って、連邦制のもつ地理的領域性以外の側面に注目することが重要となる。

2. 連邦化改革へ至る前提：各集団の要求とイメージする最適な制度

2-1 各集団の追求するイメージ

ベルギーにおいて国家再編の最初の段階は1970年の憲法改正であるが、当初から連邦制の採用へ向けてスタートしたわけではない。連邦制を志向し、綱領として掲げる政党もあったが、連邦制へ向けて明確なイメージを抱いたわけではない。むしろ当時のエイスケンス内閣は、地域主義政党をはじめとする連邦化の要求と、民族集団間の対立の解消を、いくらかの分権化改革で収めていこうという目論見であったと考えられる。いずれにしてもどの程度分権化するか、どのような主体に中央の権力を委譲していくのか、ということについては民族集団の思惑は様々であった。各集団の関心によって異なった国家再編のイメージを抱いていたし、共通しているのは単一国家を分権化するというイメージのみであった。

各民族集団がどのような利益を追求し、いかなる制度を想定して国家再編を目指したのかについてまとめると以下ようになる⁶⁾。フランデレンは、好調な経済に見合ったオランダ語の地位の上昇と権利の保護という言語・文化的要求の達成に執着している。そのためオランダ語とフランス語という二つの言語に基づく共同体を単位とした国家制度への分権化を主張した。一方ワロンは、フランス語やワロン文化の保護には関心が薄い。衰退し、フランデレンとの格差が広がるばかりのワロン地域の経済を発展へと導くことを重視し、ワロン地域の政治・経済の政策決定に関与できるシステムを追求した。そのためワロン地域、フランデレン地域、ブリュッセル地域という三つの地域を単位として設定し、経済政策の決定権を確保することを目指した。ここには三つの構成主体のうち、二つがフランス語優位であることによるマジョリティ意識の確保という意図もある。さらにブリュッセルのフランス語系は、ワロン運動ではカバーされないブリュッセル地域におけるフランス語使用の権利を主張し、ワロンでもフランデレンでもない、ブリュッセルとして一つのまとまった主体として制度の一翼を担うことを目指した。

このような国家再編において三者が追求する利益とその結果として想定する制度は相容れないものである。この三者の要求は一貫していて、国家再編をめぐる政治過程は、この三者の噛み合わない志向をいかにして一つの制度としてまとめあげていくかという複雑な作業となっていく。

6) 各民族集団の追求する利益と目指す制度、それを代弁する政党については、正躰、前掲論文、2006年において表にまとめている。

正 脉 朝 香

2-2 国家再編の諸段階

連邦化改革について、①憲法修正案の提示・制度化、②制度の執行、③検証・改革議論という3つの局面を1つのステージとして時期区分をすると、ベルギーのケースでは、4つのステージを経て単一国家から連邦制国家へと移行したといえる⁷⁾。当然ある時点での制度は問題点や不満が残るかたちとなっており、それを再修正するべく次の段階の①への政治プロセスへと繋がることになる。

第1ステージは1970年の憲法改正を中心とする動きである。第2ステージは1980年の憲法改正からその実施、検証までの時期、第3ステージは1988年の憲法改正から1990年あたりの時期である。そして最終的に連邦制国家の体裁へと移行する1992年のサン・ミシェル協定とそれに基づく憲法改正が第4ステージである。以下、各ステージにおける政治プロセスと制度上の変更点と特徴や問題点を検証する。

3. 連邦化改革の諸段階

3-1 第一次改革（1970年）と二つの行政単位の設定

〔政治プロセス〕

1960年代に大学問題をはじめとする対立で言語集団間に決定的な亀裂が走り、国家制度の抜本的改革が不可欠だという認識が深まる中で行われた1968年の選挙は、地域主義政党の躍進と伝統的な三大政党の議席減という結果に終わった。連立を組む政権与党のキリスト教系政党と社会主義系政党は、併せて13議席を失い、憲法改正に必要な3分の2議席を確保できなかった⁸⁾。これに対して、連邦主義を綱領に掲げ、フランデレンの利益を代弁するVU（フランデレン人民同盟）が20議席（+8議席）、ワロンの利益を代弁するRW（ワロン同盟）とブリュッセルのフランス語系住民が支持するFDF（フランス語民主戦線）が併せて12議席（+7議席）と大幅に票を伸ばした。

このような中で政権を率いたエイスケンス首相は、言語集団の自立に向けて、憲法を改正することを施政方針で約束した。そして超党派からなるエイスケンス委員会を組織して、憲法改正に必要な調査を行った。1970年2月には、「現在法によって規定された構造と機能をもつ単一国家は、多くの困難に見舞われている」とし、「この国特有の状況に、より適したかたちに刷新された国家構造の中で、共同体や地域はその役割を担うべきである」という重要な発言を議会において行い⁹⁾、憲法改正を実現した。

7) Fitzmaurice, John, *The Politics of Belgium*, HURST, 1996, p.122.

8) 1965年の総選挙において、すでにキリスト教社会党は19議席、社会党は20議席と大幅に減らしており、そこからさらに後退したことになる。またこの時点での下院の総議席数は212で、憲法改正に必要な数は142であった。

9) Andre Alen, Rusen Ergec, *Federal Belgium after the fourth state reform of 1993*, Ministry of Foreign Affairs, Brussels, March 1994, p.14.

【制度的特徴】

1970年憲法改正では、以下の事項が決定された¹⁰⁾。ここでの最大のポイントは、後に連邦構成主体となる新たな行政概念の導入である。

- ①四つの言語圏（フランス語、オランダ語、ドイツ語、ブリュッセル二言語）の認知
- ②三つの文化共同体（Communauté culturelle/Kultural Gemeenschap）の認知（フランス語、オランダ語、ドイツ語）
- ③イデオロギー上、および観念上におけるマイノリティの保護
- ④ベルギー議会（上院、下院）議員の二言語（フランス語、オランダ語）の議員集団への分割と言語集団ごとの文化会議の設置と文化的自治
- ⑤ベルギー議会とブリュッセル首都圏議会におけるアラーム・ベル手続きの導入
- ⑥ドイツ語文化会議の創設
- ⑦ベルギー議会とブリュッセル首都圏執行部の構成員の言語上の平等
- ⑧三つの「地域」（Région/Gewest）（ワロン、フランデレン、ブリュッセル）の認知
- ⑨ブリュッセル首都地域における文化委員会の創設

つまり②および⑧にあるように、言語・文化的属性に基づく「共同体」（Communauté/Gemeenschap）と「地理的領域」概念に基づく「地域」（Région/Gewest）である。「共同体」は、オランダ語共同体、フランス語共同体、ドイツ語共同体の三つからなり、文化、言語、教育に関わる政策において権限を連邦政府から委譲されることになった。「地域」は、フランデレン地域、ワロン地域、ブリュッセル地域の三つからなり、担当領域の経済政策（地域開発、工業化、環境など）に関しての権限を有することが定められた。

このような二種類の行政組織の概念が導入されたのは、フランデレンとワロンの一致しない利害や連邦化のイメージの妥協の結果であった。ただし、この時の憲法改正は、単一国家としての形態を維持したままでの改革であり、二つの組織の権限や実行力は極めて曖昧なものであると同時に、ブリュッセルは事実上、独自の「地域」としての権限行使はできない状況におかれたままであった。

また④、⑦にあるようにオランダ語、フランス語の両言語集団の公式確認とその対等性が保障された。結果、国家再編および言語関連の法案の成立には、両言語集団の議員の過半数の出席と賛成、ならびに3分の2以上の合計賛成票が必要となった。言語集団間の平等を憲法上宣言したことになり、集団間の利益を相互のコンセンサスに基づいて確保することが明確になった。また一方で、これは多党制の下での連立政権を伝統的にとってきたベルギーにとっては、

10) Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), *Courrier Hebdomadaire (CH)*, n.518-519, n.555-556.

正 脉 朝 香

困難な条件であり、以後の国家再編の作業に長い時間がかかる一因となっていくことになる。

⑤のアラーム・ベル手続きとは、どちらかの言語の議員集団が自分たちにとって著しく不利益をもたらすと判断する法案が提出された場合、本会議で採決の前に当該言語集団に属する議員の4分の3の賛成があれば、議会手続き停止の動議を提出できるとするものである¹¹⁾。③の少数者保護規定については、多極共存型デモクラシーの伝統や言語的少数者保護をより一般的なかたちで表明したものであろう。これは例えば人口でいえば1%程度であるドイツ語系住民の権利保障というかたちでも表明されている¹²⁾。

1970年改革は、公式に言語集団間の平等を確認し、二種類の行政単位を導入したという点で画期的ではある。この時点では、各行政単位の権限は不明確な部分が多かったし、改正憲法はその施行細則については国会の議決にゆだねるとされていた。ブリュッセル地域については依然どのような位置づけになるのかは棚上げにされ、以後ブリュッセル問題は国家再編の争点となる。ベルギーが今日の連邦制度へと移行する最初の重要な段階であり、独特の制度の基本的枠組みがこの時点ですでに提示されている一方で、あくまでも単一国家というシステムを維持した中での改革にとどまっていた。

3-2 第二次改革（1980年）と行政単位の権限強化

〔政治プロセス〕

1970年の憲法改正後の最大の問題は、「地域」形成についてであった。ブリュッセル地域をどのような範囲で設定し、いかなる権限をもたせるかについての議論が国政の最大の争点となった。1974年に行われた総選挙においては、伝統的三大政党がいずれも連邦化に向けた改革を進めることを公約としていたので、言語政党の躍進には歯止めがなかった。一方で、ブリュッセルを巡る問題（ブリュッセル「地域」をブリュッセル19区のみとするか、隣接するフランス語話者が多い自治体まで含むかなど）の解決は困難を極め、オイルショック後の経済不況や自治体の窓口での言語をめぐる対立などで内政は大混乱し、次々と内閣が倒れ、ベルギー政治のすべてが言語集団間対立へと繋がるほどの事態へと陥った¹³⁾。

まさにブリュッセル問題が焦点となって行われた1977年の選挙で成立したティンデマンス内

11) この場合、動議は内閣に付託され、内閣は30日以内に見解及び修正法案を議会に提示することが義務づけられている。

12) 圧倒的少数者であるドイツ語系住民への配慮としてドイツ語共同体が設置されている一方で、実際の権限行使にあたっては、フランス語共同体の中に埋め込まれているのが現状である。

13) 栗原福也『ベネルクス現代史』山川出版社、1984年、286～300頁。例えば、ベルギー政府がアメリカからの戦闘機購入を決定したのに対し、フランス語系政党がフランスのミラージュ購入を主張し、内政が混乱した。またブリュッセルのスハールベーク区の区長がフランス語対応の窓口を多くしたことに抗議するオランダ語系議員が区役所を占拠する事件など。

ベルギーの連邦化改革をめぐる国内政治過程 (2)

閣は、キリスト教系、社会党系に加え、フランス語民主戦線とフランデレン人民同盟からなる連立で173議席を確保し、地域形成に向けた歴史的な合意である「エフモント協定」の成立に至った¹⁴⁾。しかし、これもフランス語の勢力拡大を恐れたフランデレン側の反対を抑えられず、解決策とならぬまま、ブリュッセル問題をまたしても棚上げするかたちで第二次憲法改正を行った。

〔制度的特徴〕

この時期の改正のポイントは以下の通りである¹⁵⁾。「共同体」と「地域」の権限が拡大され、それぞれが議会と政府を持つこととなった。また、ごく限られたものではあったが、独自の財源も確保された。

- ①三つの文化共同体を三つの「共同体」(Communauté/Gemeenschap) とする
- ②共同体議会の立法権の及びその範囲の拡大
- ③「共同体」に独自の行政権と官僚組織
- ④地域議会の設置とその立法権の明確化
- ⑤「地域」に独自の行政権と官僚組織
- ⑥「共同体」と「地域」に独自の課税権と新たな財源措置
- ⑦「地域」の権限を「共同体」が行使することが可能に
- ⑧仲裁裁判所 (Cour d'Arbitrage/Arbitragenof) の設置
- ⑨ドイツ語共同体議会と執行委員会の設置

①と③の「共同体」¹⁶⁾については、権限の及ぶ領域として、「個人的事項」が設定された。これは、保険、医療、家族政策など個人が受けるサービスのことを指していて、管轄とする領域については、法令(デクレ)を制定することが認められた。しかし委譲される内容に留保が多く、加えて協議会議員と中央の国会議員の兼任が認められていたことなどもあって、中央政府は依然として強い権限を有していた。さらに、懸案であったブリュッセル問題の解決をみず、ブリュッセルは未だ独自の「地域」としての地位を得ることができなかった。

14) オランダ語・フランス語の両地域、ブリュッセルに地域議会を設置し、各議会の議員数を当該地域の
下院議員と同数として直接選挙によって選出する。両言語使用地域はブリュッセル19区のみに限られ、
周辺都市のフランス語系市民は希望によってブリュッセル19区への市民登録を許され、選挙権や行政、
裁判などにおけるフランス語使用の権利を保障される、などが主な内容であった。

15) Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), *Courrier Hebdomadaire (CH)*,
n.857-858, n.874-875, n.893-894.

16) 「共同体」の名称については、それぞれが決めていて、フランデレン共同体、フランス共同体、ドイツ語話者の共同体を意味する言葉がそれぞれあてられている。

正 脉 朝 香

またもう一つの改革の重要なポイントは、⑦にあるようにフランデレンの要求が通る形で、「共同体」による「地域」の権限行使が可能となったことである。これによって以後、フランデレン地域とフランデレン共同体は合併されたようなかたちとなり、「地域」と「共同体」を分離しているフランス語共同体側との間で不均衡な制度となった。だが、二種類の行政単位が存在していることは明らかで独特の制度は維持されている。さらに第二次改革において新たに設置された⑧の仲裁裁判所は、国が制定する法律と行政単位が制定するデクレとの間で齟齬が生じた場合に、これを仲裁することを目的としている。憲法裁判所のようなこの組織は、連邦化に向けて各主体の権限が明確化されていく過程で必要とされるものである。

1980年の第二次改革による国家再編は、依然として単一国家としての枠組みを保っている。それは⑥にある行政単位の直接財源が極めて限定的である点や、直接選挙の導入がこの時点では視野に入っていないことなどからも明らかである。しかしながら、さらなる分権化に向けた流れは後戻りせず、またしても棚上げとなったブリュッセルの処遇が引き続き争点となる。

3-3 第3次改革（1988-1989）と連邦化へのシフト

[政治プロセス]

1988年から1989年にかけての憲法改正へと繋がる第3ステージは、明確に連邦制への移行を視野に入れていたという点において、前の二段階とは異なっている。1988年に政権についた連立与党（キリスト教系、社会党系、フランデレン人民同盟）は、段階を経て憲法改正と関連諸法の改正、そして上院改革と地域議会の直接選挙¹⁷⁾を実現し、連邦制国家へと再編することに合意していた¹⁸⁾。

とりわけ集団間の調整がつかず、争点になりながらも処遇が明確化されず、多くの対立を引き起こしてきたブリュッセルについても各集団がそれなりに納得するかたちでの調停案が作られ、ひとまずの決着をみた¹⁹⁾。

[制度的特徴]

この時期の改革のポイントは以下の通りである²⁰⁾。長らく対立のもとになっていたブリュッ

17) 結果的には、上院改革と直接選挙が実現するのは第四次改革にずれこんだ。

18) X. Mabille, *Histoire politique de la Belgique*, 4e Edition, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), 2000, pp.377-393.

19) ブリュッセル地域については、その後もフランス語話者の人口流入が進み、周辺のフランス語系住民の居住地区は拡大傾向にある。そのことがフランデレンの脅威となるなど、問題自体は継続的に認識されている。

20) Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), *Courrier Hebdomadaire (CH)*, n.1196-1197, n.1207.

ベルギーの連邦化改革をめぐる国内政治過程 (2)

セル問題に決着がついたこと、そして「地域」と「共同体」の権限が大幅に強化されたことが重要な点である。

- ①教育の自由（文化協定の内容）を保障
- ②「共同体」の権限の拡大：教育分野、言語政策
- ③仲裁裁判所の機能強化
- ④ブリュッセル首都圏地域の発足（独自の議会と行政組織をもつ）
- ⑤「地域」の権限の大幅な拡大：経済基盤の整備、州とコミューンに対する監督権
- ⑥権限の拡大に見合った「共同体」と「地域」の財源拡大

④にあるようにブリュッセル地域が、「ブリュッセル首都圏地域」としてようやくその地位を確定した。ブリュッセル市の19自治体をフランス語、オランダ語の両言語を使用する地域として定め、隣接する6つの自治体については、オランダ語地域でありながら、条件つきでフランス語使用を認めるということになった。ブリュッセルがフランデレン、ワロンと並ぶ一つの「地域」となったことは、三つの構成体からなる連邦制を志向するワロン、独自の主体となることをめざす仏語系ブリュッセルの要求が通ったように思われる。一方で、ワロンやフランデレンに認められた立法権（デクレの発布）がブリュッセル首都圏地域には認められず、権限としては劣位のオルドナンス制定権のみに制限されたことで、フランデレン側の意向も考慮されている。ブリュッセル首都圏地域は、独自の議会と行政組織を持ち、1989年には早くも直接選挙が実施された。

「地域」と「共同体」はそれぞれが権限を大幅に拡大した。「共同体」についていえば、②のように教育分野や言語政策についての権限がほぼ中央から委譲された。この分野においては国際関係においても権限行使を認められるほどになった。また「地域」も⑤のように、各地域における開発政策、社会政策などの経済政策上の権限を獲得した。そして従来から存在する州やコミューンの地位が「地域」の下に位置づけられ、これらの自治体に対する管轄権を「地域」は行使できるようになった。さらに、⑥にあるように、これらの拡大した権限を実行するための財源を確保できるようになったことである。中央からの交付金の規模は大きく増大した。

第三次改革による制度変更を経て、ベルギーは実質的には単一国家から連邦制国家へと大きくシフトした。憲法において連邦制国家であることを宣言するのは第四次改革においてであるが、この時点ですでにベルギーの「地域」と「共同体」は、連邦構成主体として位置づけられるほどの権限を有したといえるだろう。

3-4 第四次改革（1993年）と連邦制度への移行

〔政治プロセス〕

第三次改革において実質的に連邦制へと大きく近づいた国家再編の作業は最終段階に入る。第三次改革までに合意されながらも実施に移されていなかった事柄についての交渉が各党間で

正 脉 朝 香

行われた。1991年10月には憲法改正宣言が出され、11月には総選挙が行われた。1991年の総選挙において、三大政党がやや後退したのに対して、環境政党（ワロン系のEcoloやオランダ語系のAgalev）やフランデレンの言語政党（フランデレン人民同盟、フラームス・ブロック）が票を伸ばした。キリスト教系と社会党系からなる四党連立政権（それぞれワロン系とフランデレン系がある）が成立したが、憲法改正のためには全議席の3分の2と各言語グループの過半数が必要となるため、連立与党は各党との憲法改正に向けた交渉を始めた。最終的にはEcolo、Agalevの環境政党と、穏健派フランデレン主義者のフランデレン人民同盟との間で連邦化へ向けた七党合意ができあがり、憲法改正に必要な議席の確保が可能となった。この背景には大幅に勢力を伸ばしたフランデレンの極右政党であるフラームス・ブロックへの強い危機感も作用していた。1992年に合意されたこの「サン・ミシェル協定」によってベルギー国家は連邦化への最終段階へと進むことになった。

[制度的特徴]

1993年の第4次憲法改正においては、これまでの三段階を経て、憲法に明示されるかたちで連邦制国家として自己規定がなされ、20年余りに及ぶ国家再編のための作業に一応の区切りがつけられた。ここでの改正のポイントは以下に整理できる²¹⁾。

- ①憲法第1条の改正：「ベルギー国は、共同体と地域からなる連邦国家である」
- ②連邦構成体議会議員の直接選挙
- ③上院の連邦的性格への再編
- ④連邦構成体に自己組織形成権を伴う自治の付与
- ⑤分権の深化：連邦政府権限を限定的列挙（外交、金融、防衛、司法、治安、社会保障、債務返済）し、残余権限は構成体政府に属するものとする
- ⑥連邦構成体の財源を保障：共同体（テレビ・ラジオの受信料）／地域（環境税）

①にあるように、1993年憲法の第1条において、「ベルギーは共同体と地域からなる連邦国家である」とされ、憲法に明示的に規定されるという名目上の意味においても、連邦制度へ移行したことになる。最も重要なことは、②、③にあるように連邦議会と各構成体議会の改革が行われ、各構成体議会の直接選挙が行われるようになったことである。連邦下院は定数を212から150へと削減され、上院も連邦制を反映したかたちに再構成されて、定数も大幅削減（184から71へ）となった²²⁾。重要なことは、ここにきてようやく連邦構成体議会の直接選挙が定め

21) Brassinne, Jacques, *La Belgique fédérale*, CRISP, 1994.

22) 上院議員の選出については、いくつかのカテゴリーに分けられ、直接選挙、共同体議員からの選出、指名などの複雑な方法で選出される。上院の権限は弱まり、立法の質を見張る「熟慮の議院」という役割が期待された。

ベルギーの連邦化改革をめぐる国内政治過程 (2)

られた点である。すでに直接選挙が行われていたドイツ語共同体議会とブリュッセル首都圏地域議会に加えて、フランデレン地域とオランダ語共同体を合体したかたちになるフランデレン議会とワロン地域議会においても直接選挙が行われることになった²³⁾。これに伴って、連邦議会と構成体議会との議員の兼任は認められなくなった。

また④について、フランデレン議会（「地域」と言語共同体が合併したため一つ）、ワロン地域議会、フランス語共同体議会の三つには、「自己組織形成権をもつ自治権」(l'autonomie constitutive/de constitutieve autonomie) が与えられ、自らの組織の形態について「法令」(décret/decreet) を発布することによる自己決定が可能となった。

そして⑤にあるように中央政府からさらに多くの分野の権限が構成体政府へと委ねられることとなり、連邦政府が引き続き管轄する分野は、安全保障、外交、司法、社会保障、金融、治安及び公的債務の返還など大幅に縮小され、限定された。これ以外の「残余権限」は構成体政府（すなわち「地域」と「共同体」）に委譲されることになった。構成体政府は管轄領域については強固な権限を有し、一定の留保がありながらも²⁴⁾、対外的にも条約締結権を有するほどになった。

4. ベルギー連邦制の特徴

図1は第4次憲法改正において連邦制へ移行したベルギーの連邦制度を図示したものである。連邦政府、「地域」政府（フランデレン地域、ワロン地域、ブリュッセル首都圏地域）、「共同体」政府（オランダ語共同体、フランス語共同体、ドイツ語共同体）の三つのレベルが存在している。連邦政府と二種類の構成体政府の間にはあるのは上下関係ではなく、権限領域の棲み分けであるという点で構成体政府がかなりの権限を有する連邦制になったといえる。

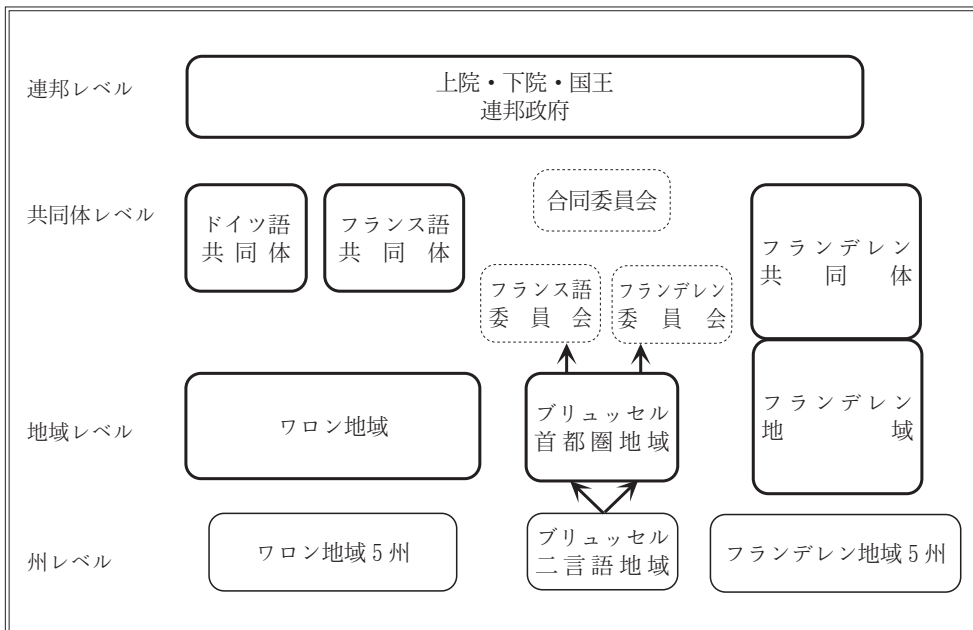
20年以上をかけたベルギーの連邦制への移行は、民族集団がそれぞれ政治化し、利害対立によって単一国家システムの中での調停が困難になったことから始まっている。当初は必ずしも連邦化を意識していたわけではなく、分権化の方向に働く強い力とベルギー国家の維持という集権化の力のバランスの中で、大幅に分権化方向に針が振れた結果の連邦制移行であった。

採用されたベルギーの連邦制度は、異なった関心をもつフランデレンとワロン、そしてその間にあって、どちらの立場とも一線を画するブリュッセルという三者の妥協の積み重ねであ

23) フランス語共同体議会については、ワロン地域議会およびブリュッセル首都圏地域議会議員のフランス語使用者からの指名で構成されることになっていた。

24) 1993年憲法の167条によって連邦構成体には管轄領域における条約締結権が認められた。ただし、構成体政府は条約締結交渉が始まった段階でその旨連邦政府に通知する義務を負う。連邦政府が構成体政府の条約締結に反対の時は、交渉を一旦中断し、外交政策閣僚間会議に預け、統一見解を仰ぐことが定められている。

正 脉 朝 香



Brassinne, Jacques, *La Belgique fédérale*, CRISP, 1994, p.13より作成

〔図1 ベルギーの連邦制〕

り、他に類をみない複雑なかたちとなった。すなわち地理的領域性に基づく「地域」と、個人の言語・文化的権利を保障する地理的概念とは別の「共同体」という二種類の構成体の併用である。「地域」は領域内の経済的権限を中心に役割を果たし、「共同体」は個人の言語・文化にかかわる事柄について権限を行使する。この連邦構成体の「二元的」性格が、ベルギー連邦制の最大の特徴である。

そして、冒頭でふれたように、エスニック・コンフリクトを領域的分割によってのみ解決しようとするのが、さらなるマイノリティを生むことによって問題を再生産するという困難を考えれば、エスニック・コンフリクトの調停策としてベルギーがとった「二元的」な連邦制は重要な意味をもつ試みであるともいえる。そこには地理的区分以外の要素が認められるからである。実際にはかなり民族集団が集住しているとはいえ、地理的線引きでマイノリティとなる住民を個人として希望する「共同体」のメンバーとしてすくい上げられる可能性があるからである。

しかし、1980年の憲法改正以後、フランデレンは「共同体」と「地域」を一体化して運営するなど、「非領域的」側面を放棄してきたように思われる。かろうじてこの独自の制度を維持してきたワロンにおいても、実際の運営においては領域性原理が徐々に強く打ち出されてくるようになった。しかし、一方でブリュッセル地域の拡大問題や、言語境界線付近のマイノリティの問題など、依然として二元的連邦制の有効性が考慮されるべき問題も多く残っているのである。

おわりに

以上のような過程を経てベルギーは連邦制国家となった。それでは当初の問題に立ち返って考えると、ベルギーは連邦化によって民族紛争を解消することができたのであろうか。単一国家から連邦制国家への移行以後、民族集団間の紛争がなくなったのか、といえばそれはやはり否である。連邦制移行以後も様々な局面で集団間の摩擦が表面化しているし、ベルギー国家からの分離を訴える過激なフランデレン民族主義も一定の勢力で存在している。しかし一方で、民族集団間の対立で内閣が次々と倒れ、国政が停滞するような事態は余り起こっていない。

重要なのは連邦化という過程の中に、集団間の紛争を調停するような働きが見いだせることである。そして、一度成立した連邦制度についても定期的な見直し作業が必要となる。その時々での集権化、分権化の力のバランスをとるべく絶えず調整が繰り返されることになり、その調整のための政治過程自体が連邦制のもつ紛争調停機能であるといえるだろう。さらには単一国家に比べて紛争調停機能が高いとはいえ、連邦制度をとること自体が民族紛争の解決を意味しないのであれば、連邦制度が紛争調停の機能を果たすことができる条件とは何であろうか。暴力的な紛争や、国家の分裂を回避し、集権化と分権化の極の間で決定的な対立を調停できる制度として連邦制が機能する条件をさらに考えねばならない。国際環境要因、民主主義の定着、平和的解決への意思の共有など、さらに検証が必要となるだろう。

[参考文献]

- Burgess, Michael & Alain G-Gagnon, eds., *Comparative Federalism and Federation*, Harvester, 1993.
- Brassinne, Jacques, *La Belgique federale*, CRISP, 1994.
- Brown, Michael E. ed., *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton U.P., 1993.
- Cerexhe, Etienne. *La Réforme de l'Etat Belge*, 2ème éd., Story-Scientia, 1994.
- Dieckhoff, Alain (sous la direction de), *Belgique La force de la désunion*, Editions Complexes, 1996.
- Delwit, Pascal & Jean-Michel De Waele, eds., *Les partis politiques en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996.
- Delpéré, F. (sous la direction de), *La Belgique Fédérale*, Bruylant, 1994.
- Elazar, D.J. *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987.
- Fitzmaurice, John, *The Politics of Belgium*, Hurst, 1996.
- Mabille, Xavier, *Histoire politique de la Belgique*, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP), 1992.
- McGarry, John & O'Leary Brendan, *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*, Routledge, 1993.

正 躰 朝 香

- McRae, K. D., *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*, Wilfrid Laurier University Press, 1986.
- Schneekener, Ulrich and Stefan Wolff, eds. *Managing and Settling Ethnic Conflicts: Perspectives on Successes and Failures in Europe, Africa and Asia*, Hurst and Company, 2004.
- Senelle, Robert, "Constitutional reform in Belgium : from unitarism towards federalism", in M. Forsyth ed., *Federalism and Nationalism*, Leicester, 1989.
- Smith, Graham ed., *Federalism The Multiethnic Challenge*, Longman, 1995.
- Witte, Els, & Jan Craeybeckx, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Editions Labor, 1985.
- 石塚さとし 『ベルギー・つくられた連邦国家』 明石書店、2000年.
- 岩崎美紀子 『カナダ連邦制度の政治分析』 御茶の水書房、1985年.
- 栗原 福也 『ベネルクス現代史』 山川出版社、1984年.
- 正躰 朝香 「連邦制と行為主体の多様化」 日本国際政治学会編『国際政治』第119号、1998年10月、11-25頁.
- 津田由美子 「ベルギーのエスニック紛争と連邦制」『年報政治学 ナショナリズムの現在・戦後日本の政治』 岩波書店、1994年、41～60頁.
- 三竹 直哉 「連邦制ベルギーの国家とアイデンティティ」『国際政治』第110号、1995年114～127頁.