

特集1 リージョナリズムの現在——国民国家の内と外で

ベルギーの連邦化の危機

——ヨーロッパ化と多極共存型民主主義の観点から



若林 広

はじめに

二〇〇七年六月一〇日、ベルギーでは連邦上下両院の総選挙が実施され、下院の結果は、それまで最多議席を維持して連立政権を組んでいたフランデレン自由党（Open VLD）と、フランス語社会党（PS）は、それぞれ一八議席（前回（二〇〇三年）比七減）と二五議席（同五減）と議席を減らし、代わりに右派政党N・VAと選挙協力を結んだフランデレンキリスト教民主党（CD&V）は三〇議席（同八増）と議会第一党に躍進した^{*}。選挙後、CD&

V党首イヴ・ルテルム（Yve Letenne）は国王の組閣要請を受けて、自党とフランス語キリスト教民主党（CDH）（シンボルカラー…青）に、言語境界を越えた政党グループとして第一党（四一議席）となった自由党政党（フランデレン側…OpenVLD、フランス語側…MR、シンボルカラー…オレンジ）を加えた青いオレンジ（Orange bleue）と呼ばれる連立政権の樹立に乗り出す。しかし組閣作業は国家再編に関する連立協定の締結をめぐるフランデレン側とフランス語側の対立^{*}により難航し、選挙後一四九日目の一月六日には新政権不在の戦後の最長記録を更新する。イヴ・ルテルムはすでに八月二四日に組閣をいったん断念していたが、国王の重なる組閣要請を受けて再度組閣に努

力したが、二月一日に再び組閣断念を表明する。二月に入り、二〇〇八年予算の策定などの課題が山積したことにより、一日には新政府発足までの残務処理を行っていた現首相フェルホフスタットが新たに緊急課題に対処するための暫定政府を組織することが決定された。このようにベルギーの政治危機は長期化の様相を示しているが、その原因はいかなる要因に帰するのであろうか。

現在、世界各地では二つの異なるリージョナリズムが進行しつつある。ひとつはしばしば「経済」の形容詞 (Economic regionalism) がつく国家上位レベルで進行する、国際地域統合 (International regionalism) とも呼ばれる、複数国家統合の流れである。そのほぼすべては依然として経済レベルにとどまるものであるが、ヨーロッパ連合 (EU) のように政治統合の段階に進むものも現れている。もうひとつのリージョナリズムは、国家下位で進行する、自治権の拡大、ないしは地方分権化、連邦主義といわれる動きである。アジア、ラテンアメリカ、ヨーロッパなどで進むこれら二つの流れは、「国家の機能不全」という根本的な要因を共有する以外、基本的には独立した力学下で進行していると考えられる。しかしヨーロッパにおいては近年、国家から地域統合体 (EU) への権限の移譲に注目する伝統的な国際統合研究に加え、EU が構成国の政治、政策、さらには政体に対して与える影響に注目する観点が台

頭しつつある。「ヨーロッパ化 (Europeanization)^{*4}」と呼ばれるこの現象は、ベルギーを含めたヨーロッパ諸国の地方分権化過程に、他の地域の国々とは異なる影響を与えている可能性が考えられる。

本稿では、このようなヨーロッパに特異な状況がベルギーの国家再編の危機にいかなる影響を与えているのか、またはいないのか、ベルギー政治のもうひとつの特徴といわれる多極共存型民主主義からの説明の可能性を含めて分析を試みるものである。

第I章では、ベルギーの国家再編過程を、最近の状況に焦点をあてて概観する。第II章では、まず「ヨーロッパ化」の概念を説明し、それがベルギーの分権体制に、いかなる形で影響を及ぼしているかを、既存の分析に基づいて考察する。最後に結論で現在の政治危機を説明する要因を、多極共存型民主主義の観点から検討する。

I 一九九三年憲法改正以降、政治危機にいたるまでの国家再編過程

1 一九九三年憲法改正まで

ベルギーの分権化は、一九六〇年代後半の人民連合 (フランドレン地域)、フランス語民主同盟 (ブリュッセル地域)、ワロン連合 (ワロン地域) など、地域に根ざした政党の台頭を受けて、キリスト教党、自由党、社会党の伝統三大全国政党のイニシアチブの下で一九七〇年から始まった (De Winter et al. 2006: 934-938)。一九七〇年代の憲法改正により、人に帰する権限を有する「文化共同体」 (一九八〇年代以降、単に「共同体」と改称。オランダ語、フランス語、ドイツ語三共同体) と土地に帰する権限を有する「地域」 (フランドレン、ワロン、ブリュッセル三地域) という分権化の受け皿概念が創出されたものの、分権化の現実には行政的分権化の域を出るものではなかった。ただし、地域・共同体に関する憲法の改正や特別立法では、議会全体の三分の二の過半数に加え、各言語グループの過半数の同意が必要であり、また法制化が言語バランスを變更するとみなされる場合は、警報 (sonnette d'alarme) が発出され、採決には各言語グループの四分の三の同意が必要との原則が、この時期までに確立する。しかし、その後、地域政党はさらに支持を伸ばし、その対抗策として三大全国政党は、それぞれが言語別の政党に分裂する^{*5}。結果一九八〇年代に入り、地域への実質的な権限の移譲が本格化する。しかし三つの地域のうちブリュッセル首都圏地域への権限の移譲 (とくに地域議会の設置) は、それが全国的な言語別人口割合と、各言語グループが支配的な地域の

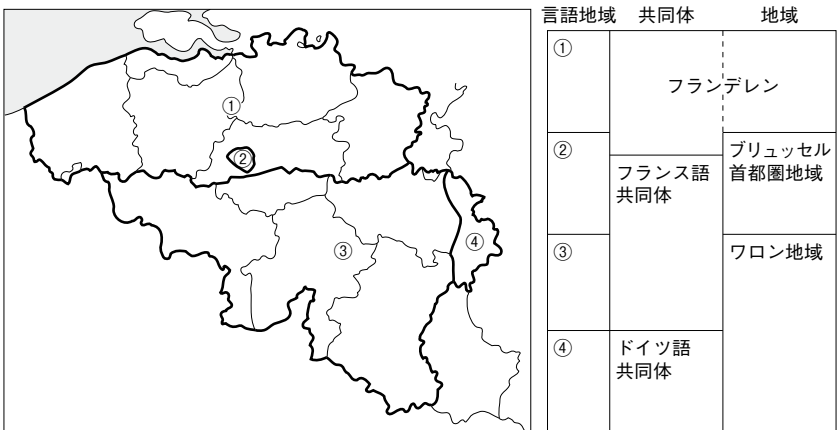


図1 ベルギーの「地域」と「共同体」

数との間に逆転現象を引き起こすとの懸念により、八〇年代末まで実現せず、結局一九九三年、三地域議会議員の上院への代表派遣が、共同体議会を間に挟む形で、両言語グループ間の平衡を取るとの合意が成立したことにより、ベルギーは連邦国家としての体制を整えた。⁸⁾

2 一九九〇年代後半のフランデレン地域の 国家再編論議の動き

一九九三年の憲法改正までベルギーでは、ドイツ流の協調的連邦主義の下で、グローバル化やヨーロッパ化への対応がなされてきたといわれる。そして一九九三年の憲法改正はフランス語系住民にとっては国家再編成の終着点と解されていた。しかしフランデレンの住民にとって同改正は国家再編の単なる一通過点にすぎなかったのである (Jacques et al. 2001: 6)。一九九〇年代中葉まで、国家再編に関する議論は新たに大きく再燃しなかったが、一九九六年以降、フランデレン側からさまざまな動きが見られるようになる。

フランデレン側からの動きは当初、フランデレン地域レベルで開始される。まず一九九六年九月一六日にフランデレン政府に近い五人の法律家によって「フランデレンのための憲法試案 (Proeve van grondwet voor Vlaanderen:

Essai de Constitution pour la Flandre)」が公表される。同試案は、あくまでも五人の個人的な案であったが、フランデレン議会議長であるノーベル・デバセリエ (Norbert de Batselier) とフランデレン政府首相であるリュック・ファンデブランデ (Luc van de Brande) の二人が前書きを書いていたことはそれなりの意味を持つものであった。

同試案の著者は、同試案がフランデレンの分離運動や国家連合 (Confédéralisme) の創設を目指すものではないと主張していたが、その内容は既存の連邦構造と矛盾する点が散見された。たとえば、同試案第三条はフランデレンの領土は、フランデレン語地域とブリュッセル二言語地域であると、はっきり述べていたが、これは連邦憲法がベルギーがフランデレン、ワロン、ブリュッセルの三地域から成り立つとしていたのに真つ向から対立するものであった (Brassine 1997: 42)。さらに連邦憲法は言語使用の選択は自由であるとしているのに対して、フランデレン憲法試案は言語選択の自由を認めつつも、フランデレンの公用語はオランダ語 (フランデレン語) であるとして、これまで条例レベルでのみ定めていた行政、教育、社会関係などにおけるオランダ語の使用を明文化していた (Brassine 1997: 46)。これはとくにブリュッセル郊外のフランデレン地域に在住するフランス語系住民に対する言語的特別措置の維持に不確定性を挟むものである。このように試案が意味す

るのは、ベルギーが三地域から成り立つとする連邦憲法に対して、ブリュッセル地域をドイツ語共同体と同じレベルにまで権限を縮小して、フランデレンとフランス語共同体の共同管理下におき、二大共同体による連邦の運営を目指したものと見える。同試案はもちろん連邦レベルでいかなる拘束力を持つものではなかったが、以下に述べるフランデレン政府覚書とともに、その後のフランデレン議会での国家再編論議の方向性を定めるものとなる。

試案の公表に前後して、リュック・ファンデブランデ率いるフランデレン政府は、一九九六年二月にすでに、フランデレン議会に宛てた制度改革に関する政府覚書を公表していた。同覚書は、まず地域と共同体に付与された権限の不均一性、およびその実現に必要とされる財政手段の不整合性に注目していた。そのため覚書は、新たな権限の委譲、財政の自律性の拡大、フランデレン地域が注目する一般懸念事項の三点について、より具体的に問題点を列挙していた (Pagano 2000: 9)。

第一の、権限の不均一性に対処する新たな権限の拡大として覚書は、州・市町村法、家族・保健政策、雇用政策、科学技術政策、対外貿易、通信、運輸(とくにベルギー国鉄)、統計、開発協力、企業財務、エネルギー、農業・漁業などの全面的、ないしは部分的な脱連邦化 (defederalisation) を主張していた。第二に覚書は、財源の自律性 (独自財源

の拡大) を主張していたが、そこには地域独自の予算手続き、会計検査の地域化も盛り込まれていた。第三の、フランデレン地域が注目する一般的な懸念事項としては、①ベルギー国鉄やベルギー国立銀行などの連邦機関への地域の参加、②フランス語共同体、(ブリュッセルの) フランス語共同体委員会 (Commission communautaire Française) の、フランデレン地域に在住するフランス語系住民への便宜措置政策の禁止、③上・下院連邦議会選挙および欧州議会選挙におけるブリュッセル首都圏地域と(ブリュッセル郊外のフランデレン地域の、フランス語系住民が住む) アル・ヴィルヴォルド (Hal-Vilvorde) 選挙区の分離、およびそれに関連した母語以外の地域に住む住民に対する言語支援策 (Facilites linguistiques) の再検討、④地域間の連帯の必要性は認めつつも、正当化できない不必要な(とくに社会保障関連の) 地域間の財政移転の中止といった四点があげられていた (Pagano 2000: 10-11)。

フランデレン議会は、一九九六年二月から三年にわたり制度改革委員会において、政府覚書が提案した内容にひとつひとつ検討を加え、一九九九年二月には、主要政党間で一応の決議案に合意する。政権野党のVLDが賛成し、政権与党の社会党が社会保障の脱連邦化に反対して棄権に回るなど、委員会レベルの採決においても各党の思惑はすでに広がっていたが、その傾向は本会議においてさらに先鋭



図2 ブリュッセル周辺の言語特別措置地区（斜線部分）

化し、その結果、同決議案の本会議での一括採決は不可能となり、三月三日同決議案は、①連邦制における、補完性の原則や欧州統合との整合性、二大共同体からなる連邦制などを確認した「一般原則と目的」、②「財政の自律性」、③「ブリュッセル問題」、④「権限の委譲」、⑤「その他の懸念事項」の五つに分けて採決が行われ、それぞれが可決された。これらの決議は結果として、連邦制の制度面、権限の配分、財政基盤に関して現行の体制の大きな変更を目指すものであった。とくに制度では、二つの連邦構成「国家」(États fédérés フランデレンとワロンフランス語圏)と、付与される権限がより限定的な二つの連邦構成「領土」(territoires fédérés ブリュッセル首都圏地域とドイツ語共同体)の設立が目指されていた (Pagano 2000: 7)。

このように、フランデレン憲法試案が目指した諸主張の一部は、フランデレン議会における決議として実質的なものとなったが、それは一九九九年以降、連邦レベルの論議へとつながっていく。

3 二〇〇〇年代の連邦レベルの国家再編論議

連邦レベルでの制度改革論議が始まる大きな要因として、フランデレン議会決議があったのはいうまでもないが、他にもいくつかの要因が存在していた。まず、連邦上

院は上院制度関連委員会が作成した「新たな連邦構造の機能評価に関する報告書」を一九九九年三月三〇日に採択していた。同委員会の創設、および同報告書の作成は一九九五年六月二八日の政府合意に基づいたものであったが、ここでは①連邦、地域、共同体間の権限の配分、②財政、科学技術、行政といった権限配分のその他の側面、③諸機関の機能の三側面に分けた検討がなされていた。しかしフランデレン側が要求する地域間のセンシティブな項目については、共同体間の対話・協力を謳うのにとどまっていた (Jacques et al. 2001: 11-12)。

これにさかのぼる一九九九年一月一八日には、人民連合所属のブルジョワ議員が、憲法改正の動議を連邦議会に提出していた。フランス語系議員はこれにすばやく反応して、憲法改正の対象には共同体の権限変更を伴う事項をいっさい含まないことが約束される (Jacques et al. 2001: 12-14)。このようないくつかの事件を経て二大共同体間にある種の緊張が高まってきていた。

一九九九年六月一三日、ベルギーでは連邦総選挙が実施され、キリスト教人民党に代わってフランデレン自由民主党 (VLD) 党首ギ・フェルホフスタットがワロン、ブリュッセルの自由党 (PRL, FDF) や社会党、緑の党との連立交渉を行い、七月一二日戦後初めて自由党主導の政府が誕生する。「虹」の政府 (gouvernement fédéral

arc-en-ciel) と呼ばれるこの連立政権は七月七日に交わされた政策合意 (「二十一世紀に向けた道」La voie vers le XXI^e siècle) において共同体間の緊張を恒久的に取り除き、共同体・地域間の協調的な関係の構築を目指した制度刷新政府間議会間会議 (CHRF: Conférence intergouvernementale et interparlementaire du renouveau institutionnel) の開催を約束していた (Brasme de la Buisière 2005: 7)。

この政府方針を受けて、同会議は二〇〇〇年四月初頭には農業・漁業と対外貿易の地域への権限委譲に関して一応の合意をみる。農業・漁業の地域化に関する合意では、同分野の地域への権限の委譲を終結させる形で、大陸棚に関する権限を除き、農業・漁業政策の全般が地域に移管され、連邦は明示的に示された分野以外は同分野についてはすべての権限を失う形になった。対外貿易もすでに多くの事項において地域化が進んでいたが、本合意によりさらにそれが進展し、連邦政府が管轄する分野は、貿易の資金運用分野 (国家貿易補償) や国連食料農業機関 (FAO)、世界貿易機関 (WTO) などの国際機関における交渉権のみに限られるようになった。フェルホフスタット政権において初めて試みられた制度刷新会議は、このように連邦から地域への権限の委譲に限られ、そこでの合意は国家制度に手をつけるどころか、地域・共同体間の力のバランスにもまったく影響を与えない分野に限られていたということが

できるであろう。では当時、共同体間の緊張を高める要因がもう存在しなかったかという点、必ずしもそうではない。両共同体に配分される教育関連予算は、一九八九年の共同体・地域特別財政法により過渡的（一九八九～一九九八年）にフランデレン側五七・五五％、フランス語側四二・四五％と定められていたが、この時期にフランス語側の財政逼迫が明白となり、配分の再調整が急務となっていた。デハーネ政権末期に再調整が試みられたものの、結局再調整の最終合意はフェルホフスタット連立政権合意の一環として一九九九年二月一日に実現する。合意日の聖人名を取ってサンテロワ (Saint-Eloi) 合意と呼ばれるこの合意は、連邦・地域・共同体間協調委員会 (Comité de concertation Etat fédéral-entités fédérées)^{*10}とこう出席者を限定した枠組みでの交渉により実現したものである。

サンテロワ合意は自由党主導の政権における初めての政治合意であった。共同体が対立する予算配分問題をあえて協調委員会の場において検討したことにより、民族主義政党VUの影響力を抑えることにも成功したといえる。よってその後の政治合意も、同様の形が取られ、C I I R I は、二〇〇〇年四月の合意後は、あまり大きな成果を上げることもなく、二〇〇〇年一月二月には閉幕する。

サンテロワ合意の成功を受けて、協調委員会ではその後も地域・共同体に対するさらなる財源付与についての議論

が続けられ、二〇〇一年一月一七日、委員会は財源付与に関する基本原則についての合意に成功する。交渉が行われた建物名を取りランベールモン (Lambermont) 合意と呼ばれる。この合意の具体的な法制措置として、二〇〇一年七月一三日には「権限の委譲」と「共同体への財源付与と地域の財政的自律性」に関する二つの特別法が成立する。この結果、制度刷新会議で合意された農業・漁業、対外貿易に関する権限委譲にも、具体的な財政的裏づけができ、よってその地域化がスタートする。

サンテロワ、ランベールモンの二つの合意に成功した政府は、二〇〇一年四月二十九日にはさらに新たな政治合意の締結に成功する。ロンバル (Lombard) 合意と呼ばれるこの合意は、これまでの合意とは異なり、共同体間のセンシティブな問題であるブリュッセル地域議会の選挙法に関するものであった。ブリュッセル首都圏地域の議席は、従来七五議席とされ、フランデレン系とフランス語系の議席の配分については、獲得した票数により決定されていたが、新しい配分方法では、まず総議席数が八九議席に拡大され、かつフランス語系七二、フランデレン系一七と事前に配分される形となった。これは少数派のフランデレン系住民にとって、フランス語系住民の増加に楔を打つ重要な要素となる。また比例選挙投票後の諸政党の得票数の合算が可能となり、この結果、フランデレン系の民主的弱小政

党の無駄票が救済され、その結果極右フラームスブロックの進出を阻止することが図られた (Nassaux 2002: 18-19)。ロンバル合意の内容も、ランベールモン合意の内容と同じく二〇〇一年七月一三日の特別法のなかで法制化される。

ロンバル合意により、二大共同体間のバランスに影響を与えるブリュッセル問題に着手できた政府は、その後二〇〇二年四月二六日の政治刷新 (renouveau politique) 合意により、ブリュッセル・アル・ヴィルヴォルド (Bruxelles-Hal-Vilvorde: BHV) 選挙区の改革にも着手する。同合意によれば、各言語政党はブリュッセル、アル・ヴィルヴォルド両地区に同一の候補者リストを提出でき、得票数も両地区の合算により、実質的にフランデレン住民が主張するフランス語系住民が多数派のアル・ヴィルヴォルド地区のブリュッセル選挙区からの分離は回避された。しかし同合意を法制化した二〇〇二年一月一三日の二つの改正選挙法に対して、仲裁裁判所は二〇〇三年二月二六日と五月二六日の裁定によりこれを違憲とし、二〇〇七年までに是正措置を取るよう命令する。この問題はその後の政治交渉の大きな障害となってくる。

二〇〇三年五月一八日の連邦総選挙の結果を受けて、第二次フェルホフスタット政権がスタートする。今回の連立政府樹立のための政党間合意では共同体間の対立緩和の機関として、引き続き協調委員会の役割を重要視して

いたが、他方、共同体、地域が広くかわる組織として「フォーラム (Forum)」と名づける機関の設立も謳っていた (Brassine de la Buisière 2005: 20)。二〇〇三年一月の初頭には、フォーラムでの討議のたたき台となる基本文書の作成も表明されたが、結局、翌二〇〇四年六月の欧州議会・地域・共同体選挙を見据えて、各政党は共同体・地域に関する主張のトーンを高めていく。とくにフランデレンにおいては二〇〇二年四月の政治刷新合意では解決しなかったBHV選挙区問題がその要求の中心的課題となっていた。このような状況下、フォーラムの開催は実質的に不可能とされ、二〇〇四年一月その開催の延期が決定した。

二〇〇四年六月の地域・共同体議会選挙では、キリスト教政党がフランデレン地域政府への返り咲きを果たす。結果、連邦政府とフランデレン地域政府間で一種のねじれ現象が起こる (Swenden and Jans 2006: 883)。二〇〇四年一月一二日、連邦政府は総合政策声明を明らかにして、フェルホフスタット首相は、あらためて「フォーラム」の開催を提唱するが、BHV問題はこのときすでに六月の選挙を経て、政治的に先鋭化しており、もはやフォーラムで討議する段階を超えていた。フェルホフスタット首相も、BHV問題については、より柔軟に対応できる検討の場が好ましい旨表明する。二〇〇四年一月九日には協調委員会が開催され、「制度改革関係閣僚会議 (Conférence

決定される。しかし同会議は、より柔軟な議論のなかで合意案を探るため、二〇〇五年一月一七日に、作業部会の設置を決定しただけで、その後開催されていない。このような状況下、本格的な議論は二〇〇七年の総選挙以降とされ、結局冒頭の選挙後の政治危機へとつながっていく。

一九七〇年代以来、ベルギーの国家再編は順調に推移してきたが、一九九〇年代中葉以降、さまざまな政治危機を経験するようになる。そのような状況の変化は、いかなる要因に基づくのであろうか？ 以下、それらの考えられる要因の検討を行う。

II ベルギーの政治危機と「ヨーロッパ化」

一九八〇年代中葉以降、ヨーロッパ連合(EU)は統合の進展とともに幅広い政策権限を獲得し、EUレベルの法制が「規則 (regulation)」や「指令 (directive)」という形で直接的、間接的に、構成国を拘束するようになり、現在、構成国の立法の大きな部分は、EUの指令の国内法制化とされている。このような政策のヨーロッパ化は国家行政一般にも幅広い影響を与えていると考えられる。

「ヨーロッパ化」は一般的に、「ヨーロッパ統合の政治的・

の四つをあげている。^{*12}

このように、ヨーロッパレベルから国内レベルへの影響のチャンネルにいろいろなタイプ分けが可能である一方で、ボーゼルとリスは、「ヨーロッパ化」が国内的に影響を受ける対象として、政策 (Policies)、政治 (Politics) (= 政治過程)、政体 (Polity) (= 政治構造) の三つをあげている (Börzel and Risse 2000: 4-5)。「ヨーロッパ化」の影響を受ける政体としては、まず国家体制が考えられるが、国家下位の地方政府への影響も十分考えられる。^{*13} その場合注目されるのが、付与された権限や財源が限定的なことにより直接的な影響を受けにくい、いわば国家体制のなかにまざれた中央集権的な国家体制内の地方政府より、地方分権化が進んだ国家のなかの地方政府への影響である。ボーゼルは、ドイツとスペインの分権化を分析して、ドイツではヨーロッパ統合に対して中央・州間で伝統的に協調的連邦主義が取られているのに対して、スペインでは一九七八年の分権化以降、当初は自治州は中央政府に対して競争的行動をとっていたが、中央政府との確執が対ヨーロッパ政策においての障害になることがわかるにつれ、協調的關係に移行したと報告している (Börzel 1999)。

一方、ベルギーの連邦制の特異点は、分権化の受け皿が、「地域」と「共同体」の二元的である点と、国家と地域、共同体の關係が非階層的であり (Beyers and Bursens

経済的ダイナミクスが国家の政治や政策決定の組織的論理性の一部となるにつれ、その政治の方向や形態を再構築するプロセス」と定義される (Ladrech 1994: 69)。「ヨーロッパ化」は、より具体的には、ヨーロッパ統合が構成国の国内体制や政治・政策に拘束的に影響することにより、既存の国内体制との間にある種の不適合 (mismatch) を生じさせ、それに対して国内政治が取りうる対応一般と考えられる。

ヨーロッパ統合が進展する根本的要因のひとつともいえるグローバル化の進行のなかで、構成国内においては経済的脆弱性が存在し、そのヨーロッパレベルの解決策として、共通政策の導入などを含めた構成国に一定の調整圧力が常にかかっている。ここでヨーロッパレベルの解決法の受容形式としては、①強制 (coercion)、②適応 (adaptation)、③模倣 (mimesis, mimetism)、④基準化競争 (regulatory competition) などが想定できるが、各構成国が実際どのような解決法を受け入れるかは、各国にすでに備わっている変革を可能とする政治的な制度能力 (political institutional capacity) や既存の政策遺産 (policy legacy) などに依存する。ラダエリ (Radelli 1997) は、国内政治体制がもつ政策選好 (= 戦略) や国内的抵抗を説き伏せることができるか否かの能力などにより、対応の選択肢として①吸収 (absorption)、②惰性による無反応 (inertia)、③変革 (transformation)、④短絡的反応 = 硬直化 (retrenchment)

2006: 1060)、よって地域、共同体の法制が、連邦法に従属することなく、三者が同等に扱われる点である。このような非階層性は、地域、共同体が国家から排他的な権限の移譲を受けたとき、自律的な法制を整備することが可能であり、結果的に国家と地域・共同体、また地域や共同体間の關係が競争的になる可能性を含んでいる。これはまた同様に、ベルギーの地域・共同体がヨーロッパ統合と向き合うときにも、より自立的であることを可能にし、必然的に「ヨーロッパ化」に対してもスペイン同様に競争的戦略をとる可能性が考えられる。

しかし地域、共同体は国内において、このようにある種の権能を排他的に享受していても、他方でヨーロッパ統合や、より一般的に国際組織の枠組みで同権能がかかわる協定などが交渉されるとき、国家の外交交渉権との矛盾に突き当たるのである。さらにそれらの協定が発効し、その実施を国家に迫るとき、実際の行政に責任を持つのは実質的に権限を有する地域、共同体であるという矛盾も抱え込むこととなる。ヨーロッパ連合の規則のように、その実施が直接のかつ拘束的であるとき、交渉に参加しえない地域、共同体が抱える矛盾は最大となる。よって、このような矛盾の解決のため、地域や共同体が国家と協調的な戦略をとる必然性も生じるのである。

このような協調体制の前提として、一九九〇年代にベル

ギーは国内的、またヨーロッパ機関（とくに閣僚理事会の代表性）の側面から制度設計を行った。それまで閣僚理事会には国家代表のみが参加できたのに対して、欧州共同体第一四六条（旧）の修正により、地方政府の閣僚が国家を代表して閣僚理事会に出席できる措置が導入された。これにはドイツとともに、ベルギーの働きかけも重要であったといわれる。他方、国内的には一九九四年に、連邦、地域、共同体の各政府は「ヨーロッパ連合政策形成に関する協力協定」を結び、連邦外務省内に「欧州問題局 (Directorate European Affairs)」が設立される。ヨーロッパ連合閣僚理事會において討議される事項は事前にこの部局において、連邦、地域、共同体の担当大臣がそれぞれ権限の範囲で出席してベルギーとしての統一的な指針の調整に当たることとなった。右会合の採決は全会一致で、もし一致点が見出されない場合は連邦、地域、共同体外務大臣が出席する「外交政策閣僚間会議 (Inter-Ministerial Conference for Foreign Policy)」でさらなる調整が行われ、さらに一致がみられない場合、連邦、地域、共同体の首相により構成される「裁定委員会 (Deliberation Committee)」が、最終的なベルギーの立場の一本化を図る体制が整備された。さらに閣僚理事会への出席は、連邦が主要権限を有する場合は連邦担当大臣が、また地域や共同体が主要な権限を有する場合は地域や共同体の担当大臣が六ヶ月の持ちまわり制でベルギーを

代表する方式が定まった (Beyers and Bursens 2006)。

しかしヨーロッパ統合の国家下位体制への影響の分析には、個々の政策領域がヨーロッパ連合ないしは地域などに移譲されているか否かの見極めが重要である。つまりはセクター別の分析が重要であるといえる。

ここではバイヤーズやブルセンズなどによる環境政策と農業政策といった、地域レベルでも、ヨーロッパレベルでも権限の移譲が大きく進んだ二分野におけるベルギーの中央政府と地域政府間の協力、およびヨーロッパ連合への代

表問題に関する分析を紹介する。

環境政策は、海洋汚染、放射能汚染、廃棄物移送といった限られた権限を連邦政府が有する以外、その多くの権限がすでに地域に移譲されている。他方、ヨーロッパレベルで決定される環境法制も数多く存在しており、よってベルギーの立場を調整する機関として、連邦と地域の環境大臣より構成される「国際環境政策調整委員会 (Coordination Committee on International Environmental Policy)」が一九九二年以来設置されている。同委員会は環境政策に関する全体会合を開催し、かつテーマ別作業部会や技術専門家会議などの作業分担の決定権を持つ。テーマ別作業部会や技術専門家会議は専門性に基づき、連邦、地域などすべてのレベルから選出されるが、環境行政の実質的な部分が地域政府の所管であるところから、その多くは地域政府の専

門家から成り立っている。これらの会合で合意されたベルギーとしての統一的な立場は最終的には全体会合での全会一致による承認を必要とし、調整委員会でも一致がみられないときは、前述の「外交政策閣僚間会議」で、またそこでも一致がみられない場合はさらに上位の「裁定委員会」で調整が図られる。しかし環境の専門家や環境大臣は一般的にこのような政治的空白を生む政治化を嫌い、よって基本的には調整委員会レベルで調整が図られているといわれる (Bursens and Geeraets 2006)。

農業も、環境同様に段階的に地域への権限委譲が進んだ分野であり、二〇〇一年以降、その多くの権限は地域に帰属するようになる。一九八八年にはすでに農業政策の非公式な調整機関として「農業常任作業グループ (Permanent Working Group)」が設立されていたが、同組織は一九九〇年には公式な調整機関に改組される。この間、農業権限の中央から地域への移譲に伴い同機関も中央政府主導から中央・地域連携の機関に変容する。さらに二〇〇一年、ほぼすべての農業権限が地域へ移譲されたのを受けて、同機関は「農業調整室 (Coordination Office for Agriculture)」へと組織替えられ、地域主導の運営が本格化する (Beyers, Delreux and Steensels 2004)。ではそれが連邦政府の役割、また権限はすべて終了したのかというと、ヨーロッパレベルの政策の履行には予算の裏づけが必

要であり、EUの予算理事会はまだ連邦政府が押さえていることにより、地域化された農業政策においてもまだ連邦・地域間の協力関係は重要であるといわざるをえない。

結びにかえて——多極共存型民主主義からの観点

前章のベルギー、スペイン、ドイツの分析の例では「ヨーロッパ化」の構成国への影響は基本的に中央政府と地方政府間に一種の協調的関係を作り出すというものであった。では最近のベルギーの危機はどのように解釈すればよいのであろうか。ここで重要なのは、「ヨーロッパ化」はヨーロッパ連合の政策決定過程への影響力を確保するために、中央政府と地方政府間の協力を促しつつも、地方(地域)政府間の潜在的対立は継続していると考えべきであり、「ヨーロッパ化」と地域政府間関係の関連性の分析は、今後試みられるべき点と考えられる。しかし他方で、現在のベルギーの危機は、多極共存型民主主義の崩壊といった別の観点から説明することができる可能性がある (Deschouwer 2006)。

多極共存型民主主義はいうまでもなく、オランダの政治学者レイプハルト (Arend Lijphart) が英米流の二大政党制の安定性理論に対して、オランダ、スイス、レバノンな

ど、宗教的、言語的、社会経済的に分裂した社会でも、分断化された集団 (Dina) を代表する政治エリート間の協力により、安定的な民主主義の運営が可能としたもので、ベルギーもその典型例にあげられていた。

ベルギーを多極共存型民主主義の観点から初めて分析したのはワイス (Weiss) であるが、その分析の対象は戦後から一九六〇年代というきわめて限られた時期であった。その時期は、戦後すぐ(一九五〇年)の国王レオポルド三世の帰還問題や一九五七―五八年の公立学校問題など、キリスト教政党が社会党・自由党と対立する、宗教に起因する問題が発生し、それらが三政党のリーダーのイニシアチブの下で解決された点に注目して、ベルギーが多極共存型民主主義の社会であると主張している。

ベルギーではその後、上述のように地域政党の台頭に対応するため、宗教問題の解決と同様に三大政党間の協力の下一九七〇年からの憲法改正が始まり、その過程で、連邦諸機関における言語的対等性や「警報」措置といった言語少数派保護のメカニズムが取り入れられた。しかし一九七〇年代は、また六〇年代末のキリスト教政党に続き、自由党、社会党の三大政党が党内の内部対立を原因に言語別の政党に分裂し、同時に沿岸部産業の台頭により、フランデレンのワロンに対する経済的優位性が、人口上の優位性と一致をみたときでもあった。その結果、一九五〇

●注

- *1 下院一五〇議席中の主要政党の得票議席は、キリスト教政党四〇(フランデレン側[V])三〇、フランス語圏側[F]一〇、自由党四一(V一八、F二三)、社会党三四(V一四、F二〇)、環境党二二(V四、F八)である。
- *2 対立の焦点は、国家再編の投票に通常の三分の二の特定多数決を採用したいフランデレン側と、言語グループのパランスをとった特定多数決の適用を望むフランス語側という、言語対立の中心問題にかかわっている (Le Soir en ligne le 2 déc 2007)。
- *3 「地域」の対象がこのように二方向に拡散している背景には、既存の基本的統治政体である国家が機能不全を起こすなか、ラテン語の Rego 「統治する」を語源とするリージョン (region) に関心が集まった結果とということができよう。
- *4 「ヨーロッパ化」の研究系譜を紹介した論文として若林 (2004) を参照。
- *5 ルヴァーン大学の分割問題で党内の言語的分裂が危機的であったキリスト教政党はすでに一九六八年にキリスト教人民党 (CVP) と、キリスト教社会党 (PSC) に分裂していた。
- *6 一九九三年の憲法改正までの国家再編過程についてくわしくは、若林 (1999) を参照。
- *7 ブリュッセル地域の執行機関についてくわしくは、若林 (1999) を参照。
- *8 一九五八年以来初めて、キリスト教政党を除外して発足した政権は、自由主義系政党(シンボルカラー黄色)、社会党(シンボルカラー赤)、環境政党(シンボルカラー緑)の連立によ

年代の宗教的対立で領域性が前面に出ていなかったのに対し^{*14}、一九八〇年代以降の対立では領域性が大きな焦点となる。一九八〇年代以降の憲法改正は、言語的少数派保護(これはベルギー全体におけるフランス語住民とともにブリュッセルのフランデレン語住民についてもいえる)

メカニズムの足枷の下、政治的危機と、政治リーダー間の協力・妥協の結果として成立してきたと考えられる。しかもその過程で言語的に分裂した伝統政党は全国レベルの政治的リーダーを失い、かつとくにフランデレンでは地域民族政党の追撃を受けるようになる (De Winter et al. 2006: 404)。さらなる一連の改正の結果、一九九三年にはベルギーは連邦国家に生まれ変わった。しかしその連邦制が、スイス、ドイツ、米国といった従来の連邦国家と大きく異なるのは、小さな政治単位が結び合って成立した (getting together) のではなく、中央集権国家が分裂して成立した (splitting apart) 連邦である点である (Swenden, Brans and De Winter 2006: 864)。その政治的圧力はさらに小さな政治的単位の方に向いており、連邦制から国家連合への移行の可能性も論じられるようになってきたのである。そのような政治状況の変化が、一九七〇年代の多極共存型民主主義のメカニズムを具現化した憲法下で発現したのが現代のベルギーの政治危機の根本原因と考えられるのではないだろうか？

り成り立っており、よってこのように呼ばれた。

- *9 オランダ語対訳は Intergouvernementale en interparlementaire conferentie voor institutionele vernieuwing であるが、報道においては直ちに Costa (Conferentie voor Staatabberovming) の略称の方が多用されるようになる。またフランス語の報道においても、Costa のフランス語対訳である Coreé (conférence pour la réforme de l'Etat 国家改革会議) の名称も、時々使用されたといわれている (Jacques et al. 2001: 6 注四)。
- *10 連邦政府から首相、連立を構成する各党からの副首相、および担当大臣(合意時の場合は予算相は社会党の副首相)、および各共同体・地域の首相五人により構成され、C I I R I より、より制限的となっている。
- *11 ブリュッセル郊外のアル・ヴィルヴォルド地区はフランデレン地域に属しつつも、ブリュッセルに隣接する六つの市町村では、フランス語系住民が多数派を占めており、言語的にも特別措置が認められていた。フランデレン勢力はかねがね同地区の分離、および言語特別措置の廃止を求めていたが、今回同地区の分離が認められなかったかわりに、連邦・欧州選挙において同地区のフランス語系住民がブリュッセルの選挙区で、またブリュッセルのフランデレン系住民がブリュッセル郊外地区で投票することが認められたのであるが(理由は無駄票の回避)、仲裁裁判所はそれを違憲としたのである。
- *12 ボーゼルは同じように、国内政治側の対応として、自ら足を引っ張り、変革に抵抗する②抵抗勢力 (foot-dragger)、

じつと形勢を見守る③日和見主義者 (fence-sitter) の三タイプを識別している。いかなる政策 (= 戦略) が選好されるかはボーゼルによれば、それは、その国の実際の行動能力 (action capacity) に左右されるとして、一般的に経済発展レベルの高い国々はペースメーカーとなり、低い国は抵抗勢力に、そして中間の国々が日和見主義者になると分析している (Börzel 2002: 208-209)。

*13 EUレベルの政策の国内適用は、国内行政機関の対応の対応を要請し、また国内諸機関 (立法機関 vs 行政機関、中央 vs 地方など) 間のパワーバランスを変更し、その結果、国内政治構造に一種の不安定化をもたらすと考えられる。

*14 もちろん、各政党の支持基盤の地域的な違いにより、五〇年代の問題においても、キリスト教政党 = フランメン、自由党 = フリュッセル、社会党 = ワロンであった。問題に対するある程度の領域性は存在していた。

●参考文献

若林広 (1999) 「スルキー国家の再編成——連邦化と新しいヨーロッパ」 嶺山道雄・中村雅治編『新しいヨーロッパ像をめぐむ』同文館。
—— (2004) 『ヨーロッパ化』——ヨーロッパ統合研究の新視点 (視座) 『東海大学教養学部紀要』三十五号、一一九—一二五頁。
Beyers, Jan and Bursens, Peter (2006) "The European Rescuer of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State." *West European Politics* 29(5) November, 1057-1078.

Beyers, Jan, Delreux, Tom and Streensels, Caroline (2004) "The Europeanisation of Intergovernmental Cooperation and Conflict Resolution in Belgium: The Case of Agriculture." *Perspectives on European Politics and Society* 5(1), 103-134.

Börzel, Tanja (1999) "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain." *Journal of Common Market Studies* 37(4) Dec., 573-596.

—— (2002) "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member States Responses to Europeanization." *Journal of Common Market Studies* 40(2), 193-214.

Börzel, Tanja and Risse, Thomas (2000) "When Europe Hits Home." *EU Working Papers* RSC 2000/56.

Brassine de la Buissière, Jacques (2005) "Les négociations communautaires sous le gouvernement Verhofstadt II." *Courrier Hebdomadaire* 1903-4.

Brassine, Jacques (1997) "La Constitution flamande." *Courrier Hebdomadaire* 1569-70.

Bursens, Peter and Geeraerts, Kristof (2006) "EU Environmental Policy-Making in Belgium: Who Keeps the Gate?" *European Integration* 28(2) May, 159-179.

Deschouwer, Kris (2006) "And the Peace goes on? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century." *West European Politics* 29(5) November, 895-911.
De Winter, Lieven, Swyngedouw, Marc and Dumont, Patrick (2006) "Party Systems) and Electoral Behaviour in Belgium:

From Stability to Balkanisation." *West European Politics* 29(5) November, 933-956.

Jacques, Charles-Xavier et al. (2001) "La Conférence intergouvernementale et interparlementaire du renouveau institutionnel." *Courrier Hebdomadaire* 1707-8.

Ladrech, Robert (1994) "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France." *Journal of Common Market Studies* 32(1), 69-88.

Nassaux, Jean-Paul (2002) *La réforme de l'Etat de 2001* (Complément au dossier du CRISP 40.

Paganò, Giuseppe (2000) "Les résolutions du Parlement flammant pour une réforme de l'Etat." *Courrier Hebdomadaire* 1670-71.

Radaelli, Claudio (1997) "How Does Europeanization Produce Domestic Change?" *Comparative Political Studies* 30(5), 553-575.

Swenden, Wilfried and Jans, Maarten Theo (2006) "Will It Stay or Will It Go? Federalism and the Sustainability of Belgium." *West European Politics* 29(5) November, 877-894.

Swenden, Wilfried, Marleen Brans and Lieven De Winter (2006) "The Politics of Belgium: Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism." *West European Politics* 29(5) November, 863-873.

La Libre Belgique les 11 et 12 juin 2007.

Le Soir en ligne dates diverses (http://www.lesoir.be/dossiers/elections_2007/index.html)