

## ベルギーのリージョナリズム — 共同体・レジオン<sup>(1)</sup>の強化と県への影響 —

佐藤 竺

### まえおき

わが国では、国と市町村の中間に位置する都道府県が存在をめぐり、それぞれの区域が狭くなって行政の展開に支障を来しているということを理由に、もう1世紀近くにわたりそれを広域統合して州か道かあるいは「地方」に変える「道州制」の主張が様々な形で続けられてきたが、実現には至っていない。これらの主張にはほぼ共通していえるのは、自治体としての都道府県に代わりもっと自治的性格を弱めるか国の出先機関化した広域団体を創設したいとしていることである。だが対照的に、このような傾向は、欧米ではリージョナリズムとして、もっと早くから提唱され、20世紀初頭にアメリカ合衆国（州境を超える河川開発と大都市圏行政）やイギリス（1920年代半ばの全国ゼネストや1939年のドイツ軍侵攻による国土分断への地域的対処）ですでに実現していたが<sup>(2)</sup>、ここ半世紀の間にさらにフランス、スペイン、イタリア、デンマークなど西欧諸国で相次いで分権化の一環として国家構造改革の形で展開されてきた。この後者の場合は、それぞれの国内での民族・言語・文化の相違を背景に各地域（リージョン）の地位向上や自主性の確立要求として現れ、その結果として憲法改正が行われ、本稿で取り上げるベルギーのように、これまでの政治学の常識とは逆に統一国家から連邦制へと移行する国まで出現している。また、このような分権化に伴う近代主権国家の相対的地位の低下は、欧州連合（EU）の成立によりその条約や協定が各国の憲法以下の諸法令への優位性を確立し欧州司法裁判所や人権裁判所がそれを保障するようになったこと、EUが各種補助金を各国を経由せずにこれらの

---

(1) フランス語のレジオンはオランダ語ではgewestだが、本稿では日本ではなじみのリージョンと同根のレジオンを使った。

(2) アメリカについては拙稿「アメリカのリージョナリズム」『都市問題』46巻12号（1955.12）参照。

リージョンに直接交付するようになったことなどで拍車が掛けられた。したがって、こういった根本的な相違を無視して、少数を除き一応単一民族からなっているわが国で道州制の主張の傍証としてこれらの諸国の事例を挙げるのは無理があることを学ぶべきである。

ところで、本稿は、ベルギーで、前世紀の70年代から急速に展開された統一国家から連邦国家への転換に伴うリージョナリズムの進展を主に、付随してその地方自治、とりわけ県への影響について取り上げる。この連邦化とそれと不可分の関係のリージョナリズムについては、筆者が会長を務める自治体国際化協会比較地方自治研究会の各部会の共通テーマ「道州制」の一環として岡田彰拓殖大学教授と馬場健新潟大学准教授に同行してもらい、2007年にこの国と隣国オランダの自治体を中心に実態調査を実施した直後にかなり長文の報告<sup>(3)</sup>を公表している。

もともとベルギーは1830年にオランダから独立した小国で、その政治や地方自治についてわが国では研究者の関心を惹かず、したがって著書や論文も数が少ない。筆者は、上述の報告に引き続き翌年「ベルギーの地方自治」（注(3)参照）を執筆したが、これをきっかけに日本都市センターで研究会が編成され、オランダと併せて実態調査が行われ、筆者自身はただ名目上の監修者となった著書が上梓されている<sup>(4)</sup>。ともあれ、本稿がこのような国を対象に表題の小論を取りまとめる意図は以下のとおりである。

第1に、筆者は、これまでに西欧諸国には、アイスランドなど2～3を除き地方自治以外にもオンブズマンや自然・歴史環境保全など何らかの形で国によっては何度も調査旅行をし、また国際学会などで訪問したが、ベルギーには信じられないほど親切な友人夫妻がいて、恐らく10回前後に上り、毎回同国内外で長短様々なツアーに連れて行ってくれたところから、最も強く愛着を感じている。それなのに、西欧ではいち早く産業革命を達成し、明治の初めからわが国にも各種の鉄鋼製品を伝えてくれたこの国の研究が極めて乏しいということは誠に残念なことで、しかも先述のように日本でも道州制論議が最近また高まっているときだけに、そのリージョナリズムを紹介することは無益ではないと考える。

第2に、先述のとおり、昭和の初頭以来様々な意図と内容を持って換骨奪胎を繰り返し

---

(3) 「ベルギーのリージョナリズム — 連邦・共同体・リージョンの対等・併存 —」『平成19年度比較地方自治研究会調査研究報告書』自治体国際化協会、平成20年所収。なお、これは主として出発前に予備知識を持つために読了した各種の文献を中心に取りまとめたもので、調査の結果については翌20年度の報告書で「ベルギーの地方自治 — 実態調査報告 —」（平成21年）を執筆しているので併せて参照されたい。

(4) 佐藤竺監修・金井利之・財団法人日本都市センター編著『オランダ・ベルギーの自治体改革』第一法規、平成23年。

ながら主張されてきた道州制<sup>(5)</sup>が、最近は大規模な市町村合併や地方分権改革との絡みでさらに多様な形で提唱されるようになってきているが、その構想の多くは理論的実証的な研究とはほど遠い思いつきが目立ち、しかもおしなべて自治の縮小もしくは否定を意図していて、そのことがもう1世紀近くたっても実現の見通しが立っていない一つの原因と思われる、この点では逆に近年相次いで分権化の下でリージョナリズムが進行しているスペインやイタリアを初め、ベルギーを含めて西欧諸国の研究から得るところが大きいことである。

ただし、基礎自治体の合併が比較的容易に行われてしまうのに対して、それと国との間に位置する都道府県の場合に合併や道州の新設が進展しないのは、現行都道府県の区域ではそれより広域で展開する必要が生じた機能は国へ、また逆により狭域での展開が望ましくなくなった場合には基礎自治体に移管すれば解決できるからである<sup>(6)</sup>。都道府県も自治体である以上、住民全体の生活を広域で補完するというその至上命令からは住民のコントロールが適切に働く適正な規模でなければならず、それなのに道州制の主張は多くの場合財界など産業活動の面中心の広域化要請を理由に超都道府県の道州を要求しており、地方自治・地方分権の動向とは逆行するものといわざるをえない。しかも、極端に官僚的中央集権の進んでいる日本では、分権改革を徹底させない限り、道州制など幾ら制度いじりを試みてみても、中央と地方の格差解消は画餅にすぎず、後述のように国内の多民族共存・対立などから必然的に分権化とリージョナリズムの方向を志向せざるをえなくなった西欧の国々とは事情を異にしているのである。

第3に、もう何年も前から自治総研で出版する約束をしているベルギーの地方自治に関する筆者のライフワークになる著書の脱稿が遅れに遅れていたが、ようやく上梓できるめどが立ったため、とりあえず日本の現状を理解するのに示唆するところがありそうな、その柱の一つとなるリージョナリズムとその県への影響を紹介したいと思ったことである。もっとも、すでに先述のとおりそのリージョナリズムについては報告の形で解説済みだが、それから5年もたって新たに本稿をものするのは、法令、資料や文献の翻訳が先の実態調査で訪問先の各自治体や研究者たちが用意してくれたかなりの量の法令や資料の多くが筆者にとって未習のオランダ語とフランス語であったため、またその後インターネットで取り寄せた憲法やレジオンの地方自治法その他の法令もそれぞれの全訳に難儀したことによ

---

(5) 1970年頃までの状況については拙稿「(20)区域と機能の衝突(二) — 都道府県の場合」拙著『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1999年参照。その後の変遷についてはさる研究会の報告書に掲載の予定で小論を脱稿したが未発表に終わった。

(6) 前掲注(3)の拙稿「ベルギーのリージョナリズム」参照。

る。これらが英語かせめて自治総研から出版させて頂いた『ドイツの自然・森の幼稚園』（敬文堂、2008年）のようにドイツ語であったならもっと早く仕上げられたであろうに不甲斐ない限りである。ともあれ、これらの翻訳作業でさらに必要な補強を図ることができた。

## 1. ベルギーの国情

### (1) 国勢

ベルギーは、1830年フランスの7月革命の影響を受けてオランダから独立し、立憲君主制国家として出発した<sup>(7)</sup>。二度の大戦ではドイツ軍に侵攻されて徹底的に破壊され、また第2次大戦後数年間は国王不在の時期があった。1970年の憲法改正で連邦制に移行、93年に連邦と共同体・レジオンの対等・同格が実現した。

東はドイツ、南はフランス、北はオランダ、そして西は北海を隔ててイギリスと対峙している。国土の面積は3万528平方キロ（日本の約12分の1、日本の中国地方5県の合計面積にほぼ等しい）、人口は今年の3月現在1109万人だが、移民の年々の激増で増加の一途をたどってきた。ちなみに、1980年は985万人だったが、筆者の調査時の2007年の1058万人を経て、今年までの約3分の1世紀の間に117万人増（＋10%）を見たことになる。最近の状況は、毎年8,000人が国外に去る一方、1万2000人が流入と報じられている。

さらに詳しく見ると、総人口の10分の1の105万人が外国人、第2次大戦直後の労働力不足を補うために招聘したイタリア人が17万人、隣国のフランス人が13万人、1960年代から70年代に掛けてやはり不足した労働力補強のために受け入れたモロッコ人8万人とトルコ人4万人、隣国オランダ人が12万人、ドイツ人とスペイン人が各4万人、ポーランド人が3万人となっているが、殊に首都ブリュッセルでは人口100万人中25万人がイスラム系の不法を含む移民で治安が悪化し、いずれその人口の過半数に達する日が来るのではないかと恐れられ、全土、とりわけオランダ語圏で排斥運動の激化を招いている。この移民問題については後述する。

---

(7) ここに至るオランダの圧政とベルギーの抵抗については、前掲注(3)の拙稿（「ベルギーのリージョナリズム」）第2章第2節参照。

主要産業は化学工業、機械工業、金属工業、食品加工工業などだが、19世紀以来ザール地方に接続する鉄鋼と石炭による鉄鋼業で栄え、経済的に圧倒的な優位に立ち、政治的にも支配的な地位にあったフランス語圏は1970年代のオイルショックを境に凋落、代わってハイテク産業や自動車産業<sup>(8)</sup>などの先端産業の誘致に成功したオランダ語圏の経済力が強まり、経済的にも政治的にも両者の地位は逆転した。

G N P（名目）は5134億ドル（2011年 I M F）、国民1人当たり約4万7000ドル（同）、経済成長率は1.893%（同）、物価上昇率は3.208%（同）、失業率は7.225%（同）、総貿易額は輸出が2367億ユーロ、輸入が2445億ユーロ（2011年ベルギー中央銀行）、主要貿易品は輸出が石油関連製品、自動車、医薬品、輸入が石油関連製品、自動車、天然ガス（2011年ベルギー中央銀行）、主要貿易相手国は輸出入共に以下の5か国だが、順位は輸出が独、仏、蘭、英、米、輸入が蘭、独、仏、英、米となっていた（2011年ベルギー中央銀行）<sup>(9)</sup>。

経済状況は、西欧諸国の中でも比較的安定しているが、わが国の各メディアでも大きく報じられたとおり、2011年後半にヨーロッパ債務危機の影響を受けてベルギーとフランスを中心に営業していたデクシア・グループが資金調達難に陥り10月に解体され、ベルギー・デクシア銀行は国有化されて、ヨーロッパの金融機関の経営破綻の発端となった。

## （2）南北対立の歴史

ベルギーは、1830年の建国以来立憲君主制の統一国家として存続してきたが、現時点で人口比率約3分の2を占めるオランダ語圏のフランデレン（Vlaanderen）と3分の1のフランス語圏のワロン（Wallon）とが激しく対立、抗争を続けてきた（ただし、国内には、フランデレンにありながらワロンの工業製品の販売などを担ってきた同地域出身のフランス語話者が80%以上を占めていてフランデレンには属さない仏蘭二重言語地域のブリュッセル首都圏と第1次世界大戦の賠償としてドイツから割愛編入されてワロン内でドイツ語話者レジオンを形成している地域の二つの例外がある）。この異なった言語圏の存在は、ただ単にベルギーだけの国内事情というよりは、西欧全体の異民族・異文化の沿革に起因するもので、南部のラテン系と北部のケルト系との

---

(8) 例えば、Hondaは早くから東フランデレンの県庁所在地のヘント（Gent）にヨーロッパの販売拠点を置いている。

(9) 以上は日本の外務省のホームページによる。

間の言語境界線が、ちょうどベルギーを2分する形で東西に横断することになったものである。ベルギーは、1963年にフランデレンの強い要求を入れて、後述するように東端のVerviersから西端のKortrijkに至るほぼ東西に一直線の人工的な言語境界線 (frontière linguistique) が法定され、この境界線をさらに人為的に直線で設定して両言語圏を確定した。このため、境界線に近い集落では当然出入りが避けられなかったが、ともあれ言語のみならず生活様式も文化も気質も違う両言語圏の対立は建国以来200年近くたっても解消されず、しかも鉄鋼業を中心に圧倒的に経済力の強かったワロンは国政を支配して政府高官や高級将校も独占、公用語もオランダ語のみだった。したがって、裁判所ではフランス語を全く解さないオランダ語圏の被告は死刑の場合でさえ自分に下された罪状についての判決文の内容が分からないまま刑罰を科されることがしばしばだったというし、また第1次世界大戦では、交戦中の将校のフランス語による命令が80%を占めるオランダ語系兵士に十分に理解されず多くの犠牲者を出したとされ、さらにフランデレンの各国立大学では講義はフランス語でしか行われなかった。

このような異民族、異言語、異文化の両地域が、なぜ一つの国家として出発することになったかは、オランダからの独立が、その圧政に反発した当時の2大勢力の北部のカソリック教徒と南部の自由主義者の協力の下で達成されたことによる。今日でもベルギーはその80%ないし90%がカソリック教徒といわれるが、独立時には特に北部のフランデレンではその下級聖職者が農民の間に食い入って影響力を強めて独立の原動力になった。一方、自由主義の伝統は南部のワロンに根付き今に及んでいる。そして、この両地域の対立は、連邦制への移行後、既存の全国諸政党がことごとく両地域に分裂する事態を招き、北部ではカソリック系諸政党が、また南部では社会党と自由主義を標榜する諸政党がそれぞれ政治的主導権を握り、この分裂が後述する中央政治の不安定に拍車を掛けているのである。

ところで、独立以来のワロン優位の政治体制に対して、フランデレンでは、独立直後からフラマン語<sup>(10)</sup>運動が起こり、当初はオランダ語の公用語併用要求だったのが

---

(10) フランデレンで使用されるオランダ語は、厳密にいうとこの地域の方言で、しかも地域全体でもかなり多様なようで、オランダの首都アムステルダム周辺の使用語が標準のオランダ語となったのとは比べるとかなり違いがあって、むしろ「フラマン語」というべきだとの指摘もある。この標準オランダ語の由来は、日本でも全国各地に極めて多様な方言があったが、昭和期に入りラジオの普及に伴い東京周辺の使用語が標準日本語となっていくのと軌を一にしているといえよう。

単一言語の同地域ではしだいにフラマン語だけの使用に向けて過激化した。こうして、1873年になって初めて「言語についての法律」が制定されて司法の場での使用が認められ、次いで行政の場から教育の分野へと拡大されていった。だが、首都ブリュッセルだけは支配層の大半がフランス語話者だったため除外され、19世紀末近くになってようやく口頭による証言だけに認められ、1894年には二重言語も法定されたが、依然として重要な決定はフランス語に限られていた。

20世紀に入り、1919年に普通選挙権と女性参政権が採用され、政治家たちはオランダ語話者選挙民の支持獲得のためにフラマン語運動の要求を政治化せねばならなくなり、その文化的諸要求だったフランデレン全体での行政・軍隊・教育制度や司法部のオランダ化がフランデレンの全主流政党の政治家たちの協調的な努力のお陰で満たされた。

ところが、1930年代には運動は強力な反民主主義傾向に転じ、これが第2次大戦中の対独協力や後述するように戦後移民増加に対する排斥運動の急先鋒となっていく。そして、フランデレンの国家としての独立運動を展開するが、この強烈な分離主義者（flamingants）たちは、同根の言語を話すオランダへの統一は好まない。これには、恐らく宗教と言語の違いからベルギー側にオランダの歴史や経済への劣等感が伏在していることが考えられる。ただし、皮肉なことに、当のオランダではオランダ語がもはや国際的に影響力の小さいところから英語の習熟に熱心といわれ、これはヨーロッパの中小諸国に共通に見られる現象といえよう<sup>(11)</sup>。

一方、先述のとおりブリュッセルでは、フランデレン共同体内にありながらその住民の多数派はフランス語話者になった。そして、以前にはフラマン語運動は個人の言語選択権を主張していたが、これが首都で進行中の「フランス化」（verfransing）と、そのフランデレンの後背地全体の言語的高潔性が尊重されなければならないという見解とに利用されてきたのだった。

また、ワロンでも、ワロンの分離主義者の運動が発生したが、フランデレンとは対照的に、その発生はかなり遅く20世紀も半ばを過ぎてから始まり、その主張も当然異なる。この後には、ワロンとフランス語の優位が長く続き、その経済力を背景に重要な国家政策決定権を独占してきたことからその必要性が感じられなかったことによる。ところが、1960年代に入り、石炭と鉄鋼を中心とした経済が陰り始めると、経済的に

---

(11) フラマン語運動については、前掲注(3)の筆者の平成19年度報告を参照。

独立の要求が強まり、1960～61年のベルギー史上最大の「冬の大ストライキ」を契機に、これが1970年のレジオンの設置による連邦化へと発展していく原因となる。

だが、ワロンの分離主義者の主張は、逆にベルギーの国家としての存続要求を強めている。これは、経済力の大逆転でワロンはもはやフランデレンから離れては生きられなくなったからで、フランデレンから上がる国家収入にその存続が大きく依存していることによる。このことが逆にフランデレン側の不満のタネで、後述の2007年の総選挙の結果はその表れであり、極右政党だけでなく中道右派のキリスト教民主フラマン党の第1党躍進につながったのだった。なお、ワロン分離主義者の場合は、独立よりは民族、言語、宗教を同じくするフランスへの併合を望んでいるともいわれる。

### (3) 政治制度 — 連邦・共同体・レジオンの対等・同格

ベルギーの政治制度は、1993年の憲法全面改正で大転換し、連邦・共同体・レジオンの対等・同格が実現した。連邦化に伴う憲法改正過程とその後の主要改正をたどると、まず1970年の憲法改正は、共同体とレジオンからなる連邦国家を創設、これにより2つの言語文化共同体（オランダ語共同体とフランス語共同体）と3つのレジオン（フランデレン、ワロン、ブリュッセル）が承認された。次いで、80年改正は、立法権（議会）を共同体とレジオン（ブリュッセルを除く）に付与した。ただし、これにより議会は一部共同体やレジオンの議会議員をも兼ねる「二重委任権」を持つ国会議員で構成されることになった。また、フランデレンでは、フラマン議会はレジオンと共同体の議会を合体するように創設され、両者の完全に分離するワロンや共同体議会のみ存在するドイツ共同体とは異なった形態が採られた。さらに、当初は分離に伴う連邦・共同体・レジオン間の管轄権限争いを解決するための後述の仲裁院（現憲法裁判所）もまた創設され、これはその後各種議会在が制定する法規（連邦法・共同体とレジオンのデクレ・オーディナンス）が憲法上の基本的権利や自由を遵守しているかどうかを審理する権限を付与されて著しく拡大された。さらに88年改正では、共同体とレジオンの権限はそれぞれ拡大され、また長らくフランデレンとワロンの利害対立で懸案のままとなっていた新しい「ブリュッセル首都圏」が自前の議会と政府を持って自らの権限を付与された。そして93年の改正は、共同体とレジオンの議会の直接公選、二院制の徹底的な改正、連邦大臣の縮減、ブラバント県のフランデレン・ブラバントとワロン・ブラバントへの分割を実現した。その後の大きな改正は2002年で、レジオンが自治体・県・広域自治体連合などの下位の機関への管轄権（行政監督権）を持つ

ようになり、県と基礎自治体の諸制度の構成・組織・管轄権・作用、県・基礎自治体・広域基礎自治体連合の選挙、自治体と県の財政運営が後述のとおり新設のレジオンの自治法に詳細に規定された。なお、この改正では、閣僚には必ず異性を含むことになり、これにより男性ばかりだけでなく女性ばかりも許されなくなった。

ところで、蘭・独・仏3か国語併存の同憲法（蘭語 De Belgische Grondwet、仏語 La Constitution Belge、独語 Die Verfassung Belgiens）は<sup>(12)</sup>、まず枝番1を含めて10編、I 連邦ベルギー、その構成及び領土、IのI 連邦ベルギー、共同体及びレジオンの全体の政治目標、II ベルギー国民並びにその権利、III 権力、IV 国際関係、V 財政、VI 軍隊及び警察、VII 一般的規定、VIII 憲法改正、IX 発効及び経過規定からなる。このうち政治制度に関係があるのは第I編連邦ベルギー、その構成及び領土と第III編権力で、後者は次の7章に分けられる。〔憲法の完訳済みの全文は刊行予定の拙著の参考資料として掲載〕

表1 憲法第III編の章節

第I章 連邦議会
第I節 下院
第II節 上院
第II章 連邦立法権
第III章 国王及び連邦政府
第I節 国王
第II節 連邦政府
第III節 権限
第IV章 共同体及びレジオン
第I節 機関
第I小節 共同体及びレジオンの議会
第II小節 共同体及びレジオンの政府
第II節 権限
第I小節 共同体の権限
第II小節 レジオンの権限

(12) 憲法では蘭仏独3言語の原文がそれぞれ自己の地域を真っ先に表示しているのでそれぞれを順番どおりその言語の邦訳で並べておく。また名称などはオランダ語を中心にフランス語を併記したり補完したりした。以下同様の場合は同じ。

第Ⅲ小節 特別規定
第Ⅴ章 憲法裁判所、紛争防止及び解決
第Ⅰ節 権限争いの防止
第Ⅱ節 憲法裁判所
第Ⅲ節 利害対立の防止及び解決
第Ⅵ章 司法権
第Ⅶ章 国務院及び行政裁判所

第Ⅰ編は7か条からなり、国、共同体、レジオン、県、基礎自治体<sup>(13)</sup>について規定している。その条文について必要な場合は条文を、それ以外は要点を記しておく。

第1条「ベルギーは共同体及びレジオンからなる連邦国家である。」

第2条「ベルギーは3共同体からなる：すなわちフラマン語共同体、フランス語共同体及びドイツ語話者共同体。」

第3条「ベルギーは3レジオンからなる：すなわちフラマン・レジオン、ワロン・レジオン及びブリュッセル・レジオン。」

第4条「ベルギーは4言語レジオンからなる：すなわちオランダ語話者レジオン、フランス語話者レジオン、ブリュッセル首都2言語併用レジオン及びドイツ語話者レジオン。」

「王国の各基礎自治体はこれらの言語レジオンの一つの一部をなす。」

この後ハードルの高い言語レジオンの境界変更・修正の方法を規定。この規定は北部と南部の両方が3分の2の特別多数決でしか重大な決定ができないことを示し、他の条文でも援用されるので掲載しておくことにする。

「4つの言語レジオンの境界は、各院の各言語集団の議員の過半数が出席するという条件で、且つ2言語集団において表明された賛成票の総数が少なくとも表明された票の3分の2に達するという条件で、各院の各言語集団の票の過半数により可決される法律によってしか変更乃至修正できない。」

第5条はフランデレンとワロンの各5県を列記。また、県の分割は法律要件その他の規定。

第6条は県の再分割も法律要件と規定。

---

(13) 原語はgemeente (蘭)、commune (仏)、Gemeinde (独) で日本の市町村に当たるが、大小などによる区別がないので基礎自治体とした。

第7条は国、県及び基礎自治体の境界の変更・修正も法律要件と規定。

第Ⅲ編は第33条から第166条までと全体の3分の2を占め、まず総則的規定として以下のものが置かれる。

第33条「全ての権力は国家より出ずる。」

「それらは憲法により決められた方法により行使される。」

第35条「連邦官庁は憲法及び憲法自体により可決された法律により正式に付与される諸事項についてしか権限を持たない。」

「共同体若しくはレジオンは、それぞれの関係あるものにおいて、法律により定められる条件で且つ方式に従ってのみその他の事項に対する権限を有する。この法律は第4条の最後の段落に定められた多数決で採択される。」

第36条「連邦立法権は国王、下院及び上院により共同で行使される。」

第37条「憲法により規制されるような連邦執行権は国王に帰属する。」

第36条と第37条は第40条の司法権と併せて国王が元首として連邦の立法権に関与し、また執行権と司法権を掌握していることを示す。大臣の任免権も国王にあるが、大臣の数は総理大臣を除き南北同数が要求される。

第38条「各共同体は憲法により乃至は憲法により採択される諸法律により認められる諸権限を有する。」

第39条「法律は、法律が創設した公選の代表からなるレジオン機関に、第30条及び第127条から第129条まで適用されるもの {共同体の権限} を除き、法律が定める管轄内で且つ方法に従って、法律が決める諸事項を管理する権限を付与する。この法律は第4条の最後の段落に定められた多数決で採択される。」

第40条「司法権は各種上級及び下級裁判所により行使される。」

「上級審判決及びその他の判決は国王の名において執行される。」

第41条「専ら基礎自治体乃至県にのみ利害関係のあるものは、憲法により定められた諸原則に従って、基礎自治体乃至県の議会により決められる。」

「第134条の適用される規則 {レジオンの規則} は、基礎自治体に利害関係のある諸事項を決められる基礎自治体内の区域を管轄する諸機関の諸権限、運用諸規則及び選挙方法を決める。」

この後の各レベルの政府の構成については以下の表に取りまとめた。

表2 ベルギーにおける各政府レベルの概要

選 挙	人 口	任 期	立法機関	規 範	執行機関
欧 州	482,000,000	5年	内閣・議員	Ordinance 他	委員会・閣議
連 邦	10,512,382	4年	下院・上院	Law	連邦政府
共同体					
フラマン語		5年	議 会	Decree	F 1 政府
フランス語		委 任	議 会	Decree	共同体政府
ド イ ツ語		5年	議 会	Decree	共同体政府
レジオン					
フランデレン	6,078,600	5年	議 会	Decree	F 1 政府
ワ ロ ン	3,413,978	5年	議 会	Decree	Region政府
ブリュッセル	1,018,804	5年	議 会	Ordinance	Region政府
県 (10)		6年	議 会	Regulation,Ordinance	常任理事会
自治体 (589)		6年	議 会	Regulation,Ordinance	正副首長委

連邦の議員数は下院150、上院72である。だが、共同体とレジオンの議員数は特別法により規定される。

#### (4) 不安定な中央政治情勢<sup>(14)</sup>

ベルギーの中央政治情勢についてはここ数年珍しく時たま日本新聞各紙で取り上げられるようになったが、これは総選挙が行われてもここ2回長期にわたって新内閣が成立せず、殊に一昨年(2010年)6月の総選挙後世界の憲政史上最長といわれた実に541日に及ぶ敗戦与党党首による暫定政権が続いたことによる。この異常な状況は2011年11月26日ようやく新政権樹立の連立協議により主要6政党間で2012年度予算案の合意が成立、フランス語圏のワロン社会党党首エリオ・ティルポを首相とする新

(14) 例えば、空白1年目の報道では「ベルギー 政治空白1年——続く言語圏対立 進まぬ連立交渉」『朝日新聞』1911年6月9日付とか「ベルギー 政治空白1年——世界最長 小党乱立 連立交渉進まず」『読売新聞』1911年6月17日付。また、組閣達成時では、「ベルギー 連立交渉合意——総選挙から500日 財政再建へ6党接近」『読売新聞』1911年11月28日付夕刊、「ベルギー きょう政権樹立1年半ぶり——言語圏対立根強く 最大政党 {新フランドル同盟} は連立不参加」『毎日新聞』1911年12月5日付、「ベルギー 541日ぶり正式政権——6党連立 ディルポ氏、首相に」『読売新聞』1911年12月7日付、「もう国はいらない——ベルギー」『朝日新聞』1911年12月6日付など。

内閣の発足を見て終止符を打つことができた。これは、公的累積債務のGDP比がユーロ圏17か国中ギリシャ、イタリアに次ぐ規模になり、アメリカの格付会社が長期国債の格付けを引き下げたことで危機感が高まり、増税による歳入増を主張する社会党と緊縮策強化を求める中道右派各党が歩み寄り、緊縮策を盛り込んだ新年度予算案で合意したことによる<sup>(15)</sup>。筆者が調査に訪れた2007年9月も、6月に総選挙があり、やはり191日間の空白が続いていた最中であった。ベルギーの場合は、首相の選任は国王の権限であり、国王が候補者を指名して組閣を命じ、不調なら順番に候補者を代えていく仕組みになっていて、その候補者の名称はそれぞれ異なっているのが興味深かった。ただし、一般国民はまたやっているかとの候補者選び劇には冷淡の様子が窺われたのが印象的だった。このような不安定の原因は、一つには単純比例代表制の選挙制度にあり、多党分立によるものだが、これがさらに各政党が先述のフランデレンとワロンとで分裂・独立したためいっそう強められることになった。また、イタリアなどで採用されているプレミアム制度のような第1党が全体の過半数を制する安全装置や、ドイツやそれを取り入れた日本のような小選挙区制の併用もしていないから、歯止めが利かない。ただし、5%条項により様々な極右や極左の政党はほとんど議席を得ていない。

その激しい多党化と各党の浮沈ぶりを最近3回（2003年、2007年、2010年）の総選挙の主な政党の議席獲得数の変遷で示してみよう。議員定数は下院150、上院は72だが、うち蘭語系（北部）は88と41、仏語系は62と31である（上院議員数は括弧内に表示する）。

まず蘭語系では、中心的なCD&V（キリスト教民主フラマン党＝中道右派）が、22(6)→30(14)→17(7)と大きく変動した。この党は、03年には野党だったが07年に第1党になったのは、政権から排除されてきた極右の後述のVBの移民排斥などの政策にすり寄った結果で、北部5県でいずれも30%前後を獲得した。だが、最初に国王から組閣を命じられた党首（フランデレン共同体首相）は南部の各党から協力を拒否されて、その首相就任は先述のように191日後になった。だが、10年の選挙では北部では大きく議席を減らして第2党に転落し、11年の組閣には入閣を拒否して野に下った。次に、openVLD（フラマン自民党＝中道左派）は、25(7)→18(9)→13(6)と3回目には下院では半減、これは党内紛争から著名政治家の離党があったりしたもので、

---

(15) 前掲注(14)『読売新聞』1911年12月7日付参照。

07年総選挙後の空白期間中の12月から翌年3月までの暫定内閣発足時には党首が首相を務め、11年の組閣にも参加した。また一貫して与党のSP.A/SPIRIT（蘭語系社会党）は、党名にフラマン進歩党（Vlaams Progressieven）を付加したりしているが、23(10)→14(7)→13(7)と、07年に惨敗して以降党勢は回復していない。これに対して、極右のVlaams Belang（フランデレンが重要）は移民排斥やフランデレンの独立を主張し、ナチス批判を受け入れないことなどを理由に主要政党間の協定による「防疫線」（cordon sanitaire）で政権入りを拒否されてきたが、この地域ではほぼ一定の支持を得ていて、18(5)→17(5)→12(5)だった。ただし、CD&Vから分離した新フラマン主義を掲げる極右に近いN-VA（新フラマン同盟）が10年には27(14)を獲得、第1党となったが、政権協定には参加していなかった。そのほか、openVLDから分離したLDD（リスト・デデッケル）が07年には5(1)だったのが10年には1(0)に、また環境政党のGroen!も07年に初めて4(2)議席を占め、10年には5(2)議席となった。

一方仏語系では、伝統的に自由主義や社会主義の政党が強く、P S（ワロン社会党）が第1党だったが、25(10)→20(8)→26(13)と、惰性から生じたベルギー史上最大の政界疑獄（上院議員起訴）で07年に第2党に転落、11年首相に就任した党首エリオ・ティルポの党勢回復努力で挽回できた。第2党のMR（改革運動＝自由主義政党）は、前述の北部のopenVLDと友好関係にあり、24(5)→23(6)→18(8)で、07年には第1党になったが、これはこのとき宿敵のP Sを徹底的に叩いたことによる。第3党はCDH（人道的中道民主党＝中道右派・キリスト教）で、8(5)→10(5)→9(4)だった。以上3党はいずれもこの間政権に参加している。だが、07年に議席を8(5)に倍増した環境政党Ecolo（10年も同数）は野党を貫いている。そのほか、ここではフランコの国家主義政治運動を継承しVlaams Belang同様強硬な移民排斥を主張しているFN（国民戦線）が03年と07年に両院で各1議席を得ていた。

## 2. ベルギー・リージョナリズムの諸問題

### (1) EU圏域拡張と分権の動向

#### 1) EU出現の影響

第2次世界大戦後のEUの出現と活動の活発化は、ヨーロッパの主権国家のあり

方に多大の変化をもたらした。仏独の不戦の誓いを体現した欧州独自軍の創設に始まり、国際司法機関の設置、共通通貨ユーロの採用など、ヨーロッパの超国家的統合への動きは統一憲法の採択こそ頓挫したものの着実に進展した。その圏域拡張の波は東欧やトルコにまで及び、包含する人口は約5億人に上る。それに伴い、EUやさらに国連関係の国際条約の各国国内法、とりわけ憲法との関係に新たな解釈運用の必要性が生じ、他方EUの推進する分権化はそれぞれ他民族によって構成されるヨーロッパ各主権国家の内部に構成諸民族のアイデンティティ確立への運動を誘発し、それにより増幅されている。とりわけヨーロッパ自治憲章の採択は、広く世界各国の自治権拡充の動きに多かれ少なかれ影響を及ぼした。

一方、EUによる欧州統合は、ユーロを基軸とする経済圏のみならず、コンピュータ化と結合したメディアの急激な発達に伴い世界共通語となった英語による言語の統一をも促進した。これは同時にヨーロッパでのフランス語の斜陽化や、公用語だった伝統的な自国語の否認も生じている。これには伝統や文化が消滅してしまうとの危機感を抱いた若者を中心にこれらの地域語を学習し、残そうという運動も起こっているが、反面この試みは極右民族主義者の運動手段として利用される虞もある。

こうした動きはベルギーでも見られ、もともと各地の多様な地域語（方言）が、ケルトのオランダ語に類似のフラマン語と、ラテンのフランス語と同根のワロン語に統合されてきた。しかも先述のとおり、歴史的には国際的に優位の地位にあったフランス語がワロンの経済力を背景に長らく同国の単一の公用語として君臨し、これによって劣勢に立たされてきたフランデレンの激しい文化運動を引き起こして、遂に2か国語併用（現在は憲法はドイツ語原本も）を実現したのだった。

## 2) 国際条約と国内法

ベルギーの連邦化とリージョナリズムの進展の背後には、今指摘したEUの不断の圏域拡張と、一見それとは相反する方向の分権化のうねりが連動していて、しかもこの両者がその中間に介在する既存の主権国家ベルギーの頭越しに緊密に連携して動いていることが看取できる。例えば、1970年の連邦化に伴う連邦政府と対等・並列・同格の共同体とレジオンの誕生により、EUと両者の間に主権国家同様の条約締結が可能になった。また、EUの条約と連動する国内法（この場合は連邦の法律と両機関の「デクレ」）の制定なしに条約自体が直接適用されることになり、全ての法規が憲法同様の条約遵守を要求されるに至った。その結果、ベルギーでも憲

法と条約のいずれが優位性を持つかの論争も現れた。

### 3) 分権化の動き

ところで、ヨーロッパの近代は、極めて複雑多様化した人種・民族・部族の民族国家への統合の歴史であった。神聖ローマ帝国崩壊以後、一旦細分化された状況は、それまでの小単位では資本主義形成にとって不利であることから、より大きな、したがってそれだけに人為的な単一国家へとそれぞれ地域的に統合されていった。この胎動は、18世紀から19世紀に掛けて、ときには戦火を交えて続いた。ベルギーやその統治国だったオランダ連合王国の誕生は、19世紀前半のことにすぎない（オランダ1815年、ベルギー1830年）。そして、欧米に発達した近代政治学の常識では、連邦国家から単一国家へ発展することはあっても、その逆は想定外のことだった。ところが、ベルギーでは20世紀も後半になってそのような想定外の事態が起り、しかも過去3分の1世紀にわたってその分権化の動きが進展していて、連邦化とリージョナリズムの格好の研究対象となっているのである。

### 4) 移民問題

それに加えて、ヨーロッパ全体で大問題化した移民（あるいは難民）の流入とそれを排斥する極右の活動も、ベルギーでやはり様々な波紋を投げ掛けている。この問題は、根底にはヨーロッパ諸国の植民地政策のツケが回ってきたという事情が横たわるが、最初は「ガスト・アルバイター」（お客さん労働者）と呼ばれ、国内の人手不足を補い、自国民がダーティーな労働として嫌う分野の貴重な担い手として歓迎されていたのが、その数が飛躍的に増えるにつれてしだいに厄介者扱いされることになった。こういった事情はそれぞれ国によって状況は多様だが、ベルギーでも時期を異にして入国してきた多様な人種・民族に分かれる移民が、現在では人口の約1割を占め、住宅の提供などの手厚い政策を展開しながらも、排斥運動も含めて様々な問題を提起していて、ここにもヨーロッパ共通の課題が見受けられる。

## (2) ベルギー連邦制の特色

ここでベルギーのリージョナリズム研究にとって不可分のその連邦制の特色とそれから発生する諸問題については、すでに別稿<sup>(16)</sup>で詳述したので、ここではそれを要約した要点だけを記しておこう。

---

(16) 前掲注(3)の拙稿（「ベルギーのリージョナリズム」）第1章第2節参照。

## 1) 連邦政府・共同体・レジオンの並列・同格

ベルギーは単一国家から連邦制国家へ移行したが、連邦構成州が固有の憲法を有する多くの連邦国家と異なり持っていない。これは、すでに憲法を持っていた独立州の融合を経て連邦国家が形成された国々とは異なり、ベルギーは単一国家から連邦国家へと移行したことによる。ともあれ、この移行に伴い連邦からの権限移譲が後述のとおり漸進的に行われてきており、共同体とレジオンは憲法上の自治権を有している。ここでいう憲法上の自治権とは、共同体とレジオンが自前の議会と政府自体の選挙・構成・運営の若干の局面などを規定できることを意味する。そして、議会と政府の構成員の数・選挙区の変更などは特別法で列記されることになっている。

一方、ベルギー独特の特別多数決法制の仕組みは、憲法上の自治権は特別多数決により採択されねばならない法律により行使されると明記していることに基づく。この特別多数決の条件としては、すでに憲法の条文をゴシックで示したとおり、①当該議会議員の過半数が出席し、②賛成が少なくとも投票の3分の2以上なければならない。憲法会議は、この憲法上の自治権をフランドル議会、ワロン・レジオン議会、フランス語話者共同体議会には付与したが、ブリュッセル首都圏レジオン議会とドイツ語話者共同体には付与しなかった。

さらに、連邦各構成体が自治権強化により分散傾向を強め、連邦の解体にまで進むことのないよう、1993年の憲法改正で、「連邦への忠誠」原理の尊重が明記された。後述の仲裁院はこの原理を権限配分の法則の一つと認め、その「均衡原理」に反映させて、権限の行使に当たりいかなる機関も他の機関がその権限の行使を困難にするような方法で行動してはならないと明示している。

ともあれ、この連邦制採用と共同体・レジオンの設置に伴い、先述のとおり中央政党も全て南北に分裂、また首都ブリュッセルの特殊事情からここには複雑なレジオンが形成されることになったのを初め、南北間の対立の緩衝役としての国王の存在、政党間・地域間の均衡を保つための「特別多数決法」などの法制の工夫、連邦を構成する3者の管轄権紛争を解決するための仲裁院の登場などさらに独特の仕組みが必要となった。また同時に、3者間の管轄権配分の間隙に生ずる不明確な事項についての一方での連邦の「余剰権力」、他方での共同体・レジオン側の「黙示的権力」もそれぞれ認められている。前者は、共同体とレジオンに権限配分されていない事項に対して連邦に管轄権があるというものだが、逆に後者は、共同体とレジ

オンにとって、明確に管轄権配分がなされていなくても、他の無権限の事項に権限を行使する必要があるときに限って例外的に他の政策レベルの権限の基本を損なわない限りでデクレに法文化することによって適法となるというものである。いずれも立法政策上必要不可欠なもので、後述の仲裁院がその条件付の性質が遵守されているかどうかを監視する。

この連邦化とリージョナリズムの動きの背景には、後に詳述するとおり1,500年に及ぶヨーロッパの民族移動の一環として、しかもその中心となるゲルマンの南下と在来のラテンとの民族・言語境界線がちょうどベルギーを南北に二分したため、政治問題が民族・言語・文化・経済と複雑多様に絡み合っていること、したがって連邦化とリージョナリズムは歴史的必然性を持っていたにもかかわらず、比例代表制下での多党分立、連立政権をよぎなくされて特にフランデレンの独立志向を強めていることなどが指摘できる。

## 2) 立憲君主制

ベルギーの国家体制は、建国以来立憲君主制を採る。この体制は、日本と対比してみると、国王は明治憲法下の天皇制のような強大な権限を持ってはいないが、現行日本国憲法のような単なる象徴的な存在にはとどまらず、先述のとおり内閣と一体となって執行権を握るとともに、例えば総選挙以降の組閣について首相予定者を指名する権限を有する。また、20世紀初頭までは植民地コンゴを国会や内閣の承認なしに私有していたし、ごく最近では妊娠中絶法案の裁可に反対して国会と厳しく対立することさえあった。

国王の国家元首としての権力は「制限された個人的権力」のみであり、自前で行動する責任・権限はなく、大臣と一緒に行動する場合だけ権限を持つことを意味し、「国王」の語は法的意味で使われる場合実際には政府か個々の大臣により行使される権力との関係で用いられる。ただし、国王は何らの個人的権力も行使しないとはいっても何らの政治的影響力も行使しないということを意味しない。伝統的に国王は政府に聴聞・助言・激励を行う権限を有する。

## 3) 民俗・言語・文化対立<sup>(17)</sup>

ベルギーの連邦制への移行の根底には、長い歴史の中で形成されてきた先述のゲ

---

(17) ここでは石部尚登『ベルギーの言語状況 — 「言語戦争」と「言語境界線」 — 』（年不詳）を参照。

ルマン対ラテンの今日の南北対立にまでつながる民族・言語・文化の相違が横たわる。言語境界の凍結は、社会的不利益解消のために集団の権利を主張するフランデレンの領土原則（territorialiteitsprincipe）と、歴史的支配を維持するために個人の権利を主張するフランス語話者の側の個人原則（personaliteitsprincipe）との妥協を示しているといわれる。

これはまた、ヨーロッパの一つの言語境界線の表れであり、それを挟んでフランデレンとワロンの言語を中軸とする紛争が展開されてきた。通常はオランダ語圏のフラマンとフランス語圏のワロンの対立として説明されるが、実際にはそれぞれのオランダ語もフランス語もオランダやフランスで使われるものとはやや違いがある。したがって、フランデレンで使われているオランダ語は、正確に言えばフラマン語と呼ぶべきで、その極右勢力がオランダへの併合は望まず、その独立を主張しているのはそのためである。一方、ワロンのフランス語も今なおおおまかにいって5つの県ごとに別の言葉が話されているが、これらはいずれもフランス語からの派生語ではなく、それと同根の俗ラテン語（昔ローマから移住してきた一般人の使用していた方言）から生まれたもので、ワロン語として統一はできないようである。

ところが、長いフランス語話者優位に対してここから連邦化・リージョナリズムの動きが始まり、言語紛争が民族・文化のみならず経済的・政治的・社会的要因と複雑に絡んで激化していく。ちなみに、この境界線を規定する法律の制定は、下院ではフランデレンの総数104のうち賛成93、反対11だったのに対して、ワロンは総数93中賛成37、反対56と、極めて対照的だった。

#### 4) 多極共存型民主主義と支柱主義

ベルギー政治の特色は、一つにはオランダからアメリカに移って政治学者として活躍したA・リュハルト（A.Lijphart）によってオランダをモデルにして1960年代に解明され名付けられた「多極共存型民主主義」（consociated democracy）にある（彼は77年にはベルギーについても分析している）<sup>(18)</sup>。この一種逆説的民主主義は、ベルギーにも当てはまり、連邦制やリージョナリズム研究者たちも好んでこのモデルを活用している。これは、社会が複数のサブ・カルチャー＝民族・宗教・文化・階級などに分裂し、それぞれのエリートが相互に妥協することによって社会の分裂解体やグループによる強圧的支配を回避しようとするものとされる。このような国

(18) 梅棹忠夫監修『世界民族問題事典』平凡社、1995年参照。

では英米流の多数決民主主義は成り立たず、とりわけ南北の対立から連邦での立法部や諸機関の構成には前述の特別多数決の採用や徹底した均衡が図られている。

このモデルが機能する必要条件としては、一方で①サブ・カルチャーの凝集力が高いこと、②一般人がエリートに対して従順であること、他方で、③エリート間に紛争の非政治化、比例制原理の多用、秘密交渉などのルールが成立していることなどが指摘されている。そして、個々のサブ・カルチャー内部では、政党を頂点に社会集団、放送、学校、その同窓から各種趣味やスポーツなど生活の中でのサークル活動に至るまでそれこそゆりかごから墓場までそれぞれの柱（pillar）と呼ばれるものを形成して相互に拮抗しながら、しかもエリート間の協力・妥協・取引によって大連合政権を構成して政治的安定が保たれる（ベルギーに関する文献では「主柱主義」という言葉がしばしば使われる）。オランダのほかベルギーやスイス、オーストリアなどにもよく当てはまるとされるが、一般人の従順さやエリート間の妥協などは民主化の促進に妨げになり、またベルギーではこの妥協が困難になってきていることが先述の組閣難航劇で露呈された。

ともあれ、ベルギーの場合は、このような状況から先述のように比例代表制を採用せざるをえず、これが多党分立を招き、しかもイタリア型のように第1党の得票にプレミアムを付けることもないので、連立政権の結成が不可欠となる。また、分権の進展と軌を一にして、それまでの中央諸政党がいずれも南北に分裂、状況はいっそう複雑化した。さらに、経済力の逆転によって強力になったフランデレンの税源や社会保障についての連邦から共同体・レジオンへの移譲要求が強まると、経済的に衰退したワロンとしては「ベルギーは一体だ」としてフランデレンに譲歩を迫るか、あるいは言語の共通性からフランスへの併合を志向するかは道はない。一方、フランデレンの側は、共同体・レジオン議会の第1党の極右のVlaams Belangの「フラマン共和国」独立の提唱を背景に、その主張を大幅に取り入れた前述の税源や社会保障の地方移譲を主張して07年の総選挙で連邦で第1党に躍進した第2党キリスト教民主フラマン党など、経済的にお荷物になったワロンの切捨てを志向する可能性が強い。もともとこのVBの進出に対しては他の有力諸政党は南北のいかに問わずその移民排斥とフランダース独立の主張への共通の警戒感から、先述の「防疫線」を張ってその連立への参加を一致して拒否してきたのに、票の欲しさから中道右派のキリスト教民主フラマン党がそちらへすり寄ったもので、恐らくそのことも07年総選挙で第1党になった同党を首班とする組閣が成功しなかった

一因ではないかと思われる。

#### 5) 比例代表制と排斥条項・投票義務化

今述べた政党の分立や南北対立から連邦や共同体・レジオンの選挙はいずれも比例代表制を採り、これがまた政党分立に伴う連立政権以外に選択の余地をなくしている。しかも、プレミアム制度のような第1党が全体の過半数を制する安全装置や、ドイツやそれを取り入れた日本のような小選挙区制の併用もしていないから、多党分立による連立政権はどれも不可避であり、共同体・レジオンの場合にも水と油としか考えられない政党間の連立も見られる。また、これまで述べてきたように南北間の対立が激化して諸政党がそれぞれの地域の利益に固執して連立協定に有利な条件を確保しようと頑張ると組閣の難航は避けられそうにない。ただし、この多党分立は、乱立気味の状況を呈しているため、ドイツなどと同じ小党締め出しの総得票数の5%以下の政党には議席を配分しない5%条項を連邦のみならず共同体・レジオンでも採用している。要するに、比例代表制の欠陥とされるものへの安全弁である。なお、ベルギーの場合他国にも2～3見られる選挙の投票義務化を行い、投票所に出向かないと罰金が課せられるので、投票率は平均90%に達しているが、投票所に出向いて棄権する旨届ければそれでよい。

#### 6) ブリュッセル首都圏レジオン問題

南北2つの地域の共同体・レジオンやドイツ語話者共同体の設置に対して、フランデレンの中に存在するブリュッセル首都圏レジオンの設置は南北対立のあおりを受けて10年近く遅れることになった。ここは、ワロンの経済が隆盛だったとき、その産物を扱うワロンの人間が大量に移り住み、生粋のフラマン人は10%にまで減ってしまい、他方移民も非常に多く住み着いているため、フランデレン共同体・レジオンへの帰属は望まなかった。そこで、フランデレンとワロンの間に長期間にわたる折衝が続けられて両者の均衡を保つ特殊な制度が作り上げられた。特にレジオンと共同体に関しては、レジオンは議会内に言語グループの設置・執行部における同数原則・一部選挙区での特定の制度を、また共同体に関してはそれぞれレジオン議会議員により構成されるオランダ語話者共同体委員会とフランス語話者共同体委員会、さらに両者の合同共同体委員会も設置された。

#### 7) 移民問題

ベルギーのいま一つの特徴は先述の移民問題で、移民の数は現在の総人口の1割を占めるに至っている。もちろん、この移民の増加は世界的現象で、特にヨーロッ

パでは国によってそれぞれ特有の問題を抱えているが、ベルギーでもその歴史にまつわる独特の移民の流れと、それに伴う問題が生起してきた。最初の移民は第2次大戦中のワロン地域での炭鉱労働者の不足のために迎えたドイツ人捕虜やイタリアとトルコ、モロッコなど地中海沿岸からの移民で、彼らはいずれ本国に戻るお客さん労働者だったはずだが、結局それぞれ地域に同化していった。次いで、植民地だったコンゴや保護領ルアンダ・ウルンジからの流入が始まった。こうして、現在では国民の1割が移民となったが、一方ではこの人たちの人権擁護の問題が起り、他方ではその排斥運動が激化していて、特に極右政党の活動が活発となっていて、リージョナリズムと絡んでいる。

#### 8) 仲裁院の設置と憲法裁判所への移行

ベルギーの連邦化とそれによる連邦・共同体・レジオン3者の対等・併存に伴い、この3者間の権限争いを予期して権威ある解決機関が必要不可欠となり、憲法上の制度としての仲裁院が誕生した。この仲裁院は、その後管轄権を大幅に拡充して、3者の制定する諸法規（連邦法、共同体とレジオンの各デクレ、ブリュッセル首都圏のオーディナンス）の憲法、さらには国際条約の遵守についても審理する機関（移民の増加がこの面をいっそう必要としている）に発展、2007年5月には「憲法裁判所」と改称した。この制度は将来日本で道州制が日程に上ってきたとき、過度の中央集権体制を排して分権を徹底させるとすれば、必然的に連邦制への移行を視野に入れざるをえず（さもなければ道州制の実施は有害無益であるが日本の場合は実現の可能性はまずないと思われる）、そうなった場合、別段ベルギーのような民族的対立はなくても連邦と州の管轄権争いを解決するための権威ある司法権からは独立した裁判機構が必要不可欠となり、その際の参考になると思われるが、すでに別稿<sup>(19)</sup>で詳しく述べたのでそちらに譲りここでは省略する。

### (3) 両地域への分裂とベルギーの一体性

#### 1) ベルギーのレジオンの形成と分裂問題

ベルギーのレジオンはいずれも19世紀末に形成されたかなり新しいものであり、言語がヨーロッパ中で国民国家形成の要因になっていたのと同様に、「ワロン」の概念もその時期に創り出されたもので、「フランドレン」もこの頃レジオン全体を

---

(19) 前掲注(3)の拙稿（「ベルギーのリージョナリズム」）第6章参照。

表すために現在の意味になった。こうして、ゲルマン部分とロマン部分とに分ける水平の言語境界線が突出した政治的社会的意味を持つようになったが、単一体としてのベルギーは1830年の独立国家創設以来続き、レジオンよりはもっと長い政治的社会的区域として存在した。このことが、制度的単一体としてのベルギーが南北分裂の重圧下にある今日でもなお文化的統一として生きながらえる要因となっている。したがって、かつて別稿<sup>(20)</sup>で述べた分裂の例証は両レジオン間の著しい差違を示すけれども、これらの差違は過大評価されるべきではなからう。

## 2) 政治統一としてのベルギー

文化的類型という点では、両レジオン中フラマン住民は、同じ言語を持つが同一の宗教の歴史を持たないオランダ人よりはワロン人に近いし、同様にワロン住民はフランス人よりはフラマン人に近い。総体的には、ベルギーの2つの言語地域は、文化的にはスイスの言語地域とは違って非常によく似ているといわれる。この両者の文化的類似性は、政治的統一としてのベルギーへの愛着の方がレジオンへのそれよりも高いことによっても明らかである。ただし、この感情はフランス語話者の方がやや強いが、フランデレンの多数者によっても支持される。社会保障制度はレジオンに移すべきかそれとも国に残すべきかの設問についてさえ、より豊かなフランデレンにとっては分割から生ずる物的利益が大きいにもかかわらず、レジオンの選択者36%と比較して約50%はベルギー・レベルに残すべきだと答えたほどである。

## 3) 両地域の差異の要因

フランデレンとワロンとの差違は過大視されるべきではないが、なお残る。Stefaan De Rynck<sup>(21)</sup>によれば、この差違は歴史的道程において形成されたものとのだけはいえず、仮説として3組の相関する説明ができるとする。

第1は、人口統計的経済的条件における2つの社会間の構造的差違で、ワロンは比較的高齢の人々とはるかに高い失業率を有する。高齢者と失業者とは市民的政治的生活に統合されるのが低い傾向にある。

第2に、2つのレジオンはそれらの国家主義運動と結び付いた異なった種類の国

(20) 前掲注(3)の拙稿(「ベルギーのリージョナリズム」)第2章第4節参照。

(21) Stefaan De Rynck, "Regional Autonomy and Education Policy in Belgium" in Michael Keating and Nicola McEwen ed., *Devolution and Public Policy — A Comparative Perspective —*, Routledge, 2006 および Stefaan De Rynck, "Civic culture and institutional performance of the Belgian regions" in Patrick Le Galès and Christian Lequesne ed., *Regions in Europe*, Routledge, 1998参照。

家主義により特徴付けられる。フランデレンの国家主義は、市民社会の内部から、完全な権利と特定の集団としての認知とを獲得する積極的な運動として生まれたが、フランス語話者はこの新たなフランデレンの運動に対する防衛的立場に置かれ、主として政治制度の内部から初めは現存の統一ベルギーにおける既定の権力的地位を防衛するために反撃したのだった。一方では、フランデレンの大義のために闘い、政治制度からは一定の距離を置く多様な市民団体が存在する。他方では、フランス語話者の側には、反応は主としてレジオン政党と政治家によって示されるのでこのような団体は少ししか見られない。

第3に、エリートによって指導される「レジオンの利益」の動員は、フランデレンの側ではより率直な方法で起こるが、内因的な方法で社会的経済的生活を再生するための自治の積極的重要性を強調するワロンの運動は、しばしば国民国家の改革に関する討論において困難な立場に立たされる。フランス語圏では、ワロンの政治的エリートとブリュッセルのそれとが完全に分裂している。フランス語話者のエリートは、フラマン人に対してフランス語話者集団の権利を擁護する方向でワロンのフランス語話者をブリュッセルのフランス語使用エリートに結び付けるはずなのに、実際は逆にワロンのリージョナリストと闘う。ブリュッセルの権力集団は、まさにワロンのリージョナリストが自らをそれとは区別したいと欲するものにほかならないからで、その原因は、ブリュッセルが主として外来の投資の中心地として脱工業化時代の挑戦に対応するはずの多種分散型経済への準備を怠り、工業資本主義の絶頂期にワロンにおいて利益を獲得（搾取）したと見られていることによる。

もちろん、このような分裂はフランデレンの側には存在しない。そこでは、エリートも市民もどちらもレジオンの利益という概念においての同一性と動員がよりはっきりしている。これは、フラマン市民はワロンの市民よりも自らをそのレジオンと一体視するという事実を反映する。フラマン人の約40%はレジオンと一体視するが、反対にワロン人はレジオンもしくはフランス語話者共同体との一体視は22.5%にすぎない。また、ワロンでは約67%がベルギー国を第1位に選ぶが、フランデレンでは42%にすぎない。特にエリートに関しては、フランデレンのエリートの大多数がレジオンと一体視するが、この一体感はワロンのエリートについてははっきりしないし、より少ししか存在しないといわれる。したがって、フランデレンとワロンの社会構造上の差違、フランデレンにおける自治のための運動は市民社会内部で始まり、今なおフランス語話者やワロンの側より政治的な運動の性質に

反対する市民団体によって支持されているという事実、潜在的動員力を弱めるフランス話者・ワロンのエリート内部の分裂、これらは全て観察された市民文化の差違として説明できる。

### 3. リージョナリズムと県への影響

#### (1) 連邦化に伴う各政府レベル間の管轄権配分の変更

##### 1) 連邦・共同体・レジオン間の管轄権配分

連邦制の整備が進行するにつれて各政府レベル間の管轄権配分も変動が見られた。その詳細については別稿<sup>(22)</sup>で紹介したので本稿では要点だけにとどめる。

まず憲法は、連邦政府や共同体およびレジオン政府の管轄権については例の特別多数決により法律で決めると規定している。そして、連邦政府は、国家の統一に不可欠な諸事項、すなわち憲法、制度、司法、国防、公共秩序、社会保障、産業関係法と労働法、価格と所得政策、商法と会社法、財政金融政策、連邦税に関する立法、および全般的に余剰権力（明確に共同体とレジオンに配分されていない権限）を管轄する。

次に、共同体は、設置当初はフランデレンの文化要求に基づいて設置されたが、その後はそれと関係のある文化（文化遺産、美術館、図書館、スポーツ、観光、継続的職業教育と研修、言語保護）、教育（教育の全ての面を含み、また教職員の行政的財政的状况を規定する管轄権を持つが、ただし連邦機関は賃金引下げができるし、義務教育学校の就学期間の設定、資格付与の最低条件、年金に関する法規も所管する）、言語（教育・行政・雇用者とその職員間の言語使用、行政における言語使用事項）、メディア（ラジオ・テレビ局、文字放送助成）等と並んで、広く対人関係問題（青少年保護、家族・保育政策、高齢者・障害者政策、移民同化、保健政策・入院措置と在宅介護、ただし障害者認定や高齢者の受け取る法的に保証された収入などは連邦権限）にも権限が拡大された。

一方、レジオンは、当初ワロンの経済的自立要求に基づいて設置を見たが、今では広く地域関係事項の権限を持ち、地域開発（地区計画、都市修復、記念碑と遺跡

---

(22) 前掲注(3)の拙稿（「ベルギーのリージョナリズム」）第3章第2節参照。

の保護、緑地)、住宅政策(社会住宅、住宅撤去)、農村開発と自然保全(ただし狩猟は連邦)、環境(各種汚染・公害除去、廃棄物処理政策、ただし公害や汚染の閾値に関する一般的基準、イオン化放射線・放射線廃棄物・廃棄物輸送に対する保護は連邦)、農業と漁業(農業政策、農業生産物の監視、調査と開発、農業市場と輸出政策、園芸・漁業生産物、ただし連邦政府は食物連鎖の安全、家畜の健康、畜産品の質を保証するために原料と農産物への統制管轄権を保有)、水政策(廃水の濾過、飲料水の生産と配給)、経済(一般的経済政策、企業助成)、雇用(失業者への職業紹介)、エネルギー政策(電力と天然ガスの供給、ただしエネルギーの大規模貯蔵設備・輸送と生産・エネルギー価格・電力部門の設備計画は連邦)、自治体・県・広域自治体連合(行政監督=県と自治体の諸制度の構成・組織・管轄権・作用、県・自治体・広域自治体連合の選挙、自治体と県の財政運営)、公共事業と運輸(道路、港湾、リージョン空港、都会と郊外の交通、ただし鉄道や空輸・交通と運輸の総則・ブリュッセル国営空港は連邦)、国際的事項と科学政策(その管轄権の範囲で他国との国際協定を締結し科学的調査を企画できる)を所管する。

## 2) 管轄権配分の問題点

以上のような並列レベル間の権力配分はそう容易ではなかった。立法者は3者が対等な権限水準にあるべきだと考え、また権限紛争を避けるために管轄権はそれぞれ専属的に割り当てられた。これは、1つの明確な管轄権もしくはその管轄権の一部に対して既定のレベルが他の全てを排除する権限を持つことを意味する。移民政策がこの状況の好例であり、移民の受入れと同化は共同体、領土への出入・居住・世帯は連邦、移民の住宅はレジオンの権限下に入る。問題は、配分されていない権限についてであり、残余の管轄権は今のところ連邦の権限下に入り、それは連邦権限が共同体とレジオンに割り当てられていない管轄権の全てを持つことを意味する(余剰権力)。これは合衆国憲法やカナダ憲法など連邦国家の場合州の列挙された権限以外が連邦政府に帰属するのと同質と考えられる。ただし、特別法において立法者が連邦レベルの専属的管轄権を確定している場合には、余剰管轄権は共同体とレジオンに付託される(憲法第35条)。一方、将来はこれらの管轄権もまた共同体とレジオンの下に入ると予想される。

連邦化以降連邦管轄権の共同体とレジオンへの移譲は漸進的に行われ常に多くの交渉を経て進められた。というのは、その狙いは特にワロンとフランデレンに同質的な一連の管轄権を構成するにあったが、フランス語話者政党とフランデレンの政

党の意向がしばしば食い違い、多くの交渉を伴わざるをえなかったのである。こうして2003年には武器と弾薬の輸入・輸出・輸送がレジオンの権限下に入り、2004年以降共同体とレジオンはその管轄権に直接関係する開発協力の分野に対する権限を握り、またそれより先2002年にはレジオンは農業・基礎自治体・県に関する立法を手に入れた。

## (2) レジオンの県監督権

### 1) レジオンの「地方自治法」

2001年の憲法改正による共同体とレジオンの地位と権限の強化は、先述のとおり中間自治体の県（蘭語 *provinciale*、仏語 *province*）や基礎自治体その他の自治体の指導・監督を連邦からレジオンに移した。このため、レジオンでは新たに「地方自治法」が制定されたが、これをワロン・レジオンについて見てみよう。

この法律はワロン民主的・分権法典（Code Wallon de la Democratie Locale et de la Decentralisation）であり、副題は基礎自治体相互間、県法、基礎自治体新法となっていて、共同体法により追認され、2004年4月22日に制定された。同法は大変なボリュームなので本稿では詳細は省略するが〔同法の完訳ずみの全文は刊行予定の拙著の参考資料として掲載〕、部・巻・編（その下が章、条）だけを紹介する。

第1部：基礎自治体は第I巻：組織 — 第I編：総則、第II編：中枢機構、第III編：当局の法令、第IV編：住民投票、第II巻：行政 — 第I編：人事、第II編：財産管理、第III編：一定の事務事業の管理、第IV編：責任と司法行為、第III巻：財政 — 第I編：予算と会計、第II編：負担と支出、第III編：収入、第IV巻：出先機関 — 第I編：組織、第II編：法令、第III編：住民投票、第IV編：行政、第V編：財政、第V巻：基礎自治体間の協力 — 第I編：総則、第II編：運営方式、第III編：良き統治の原則、第IV編：暫定措置と最終処分、第V編：各種処分、第VI編：行政の公開。

第2部：超基礎自治体は第I巻：基礎自治体の都市圏と連合 — 第I編：組織、第II編：行政、第III編：財政、第IV編：協議、第II巻：県 — 第I編：組織、第II編：行政、第III編：財政。

第3部：基礎自治体と超基礎自治体への一般的措置は第I巻：監督 — 第I編：総則、第II編：基礎自治体、県、基礎自治体共同組織及び単独基礎自治体並びに複数基礎自治体警察管区についての取消の一般的監督、第III編：基礎自治体、県、基

礎自治体共同組織についての承認の特別監督、第Ⅱ巻：行政の公開 — 第Ⅰ編：総則、第Ⅱ編：積極的公開、第Ⅲ編：消極的公開、第Ⅲ巻：県と基礎自治体の財政 — 第Ⅰ編：運用計画、第Ⅱ編：税の創設と徴収、第Ⅲ編：基礎自治体と県により交付される補助金の交付と監督、第Ⅳ編：公益の一定の投資への補助金

第4部：選挙（略）

## 2) 県の組織と権限

県は自治体であると同時に本来国の下部機構でもあった。これは原型となったフランスと同様で、したがって、県議会はありながら別個に国から任命される県知事は国の官吏の政府委員（*commissaire*）であり、県議会の選出する5人の理事と一緒に県理事会を構成する。

県はその区域内の自治体の権限に関係し、また関係事項が上位のレベルの権限下でない限りその利害関係にある全ての分野に関与する。特にレジオンがどのような事項が県の権限下に入るかを決定する。県の教育・県道網・「災害」計画・家庭ゴミの処理など多様である。

## 3) 共同体・レジオン強化の県への影響

共同体・レジオン強化の県への影響については、別稿<sup>(23)</sup>で各県のインタビューの結果について報告した中でそれぞれ取り上げたが、さらに自治法の規定と併せて詳細に分析することにして要点だけ記しておくことにする。この影響は特に財政基盤の弱化したワロンではかなり出ているようで、例えばリエージュ県では税源や県道がレジオンに吸い上げられたり、交付金が半減されたりしているがこれはレジオンの財源難によるものとのことだった。だが、東フランデレン県では、住民の日常生活に密着した機能が多いし、フランデレンの大都市並みの600万人の人口では農村部などへの補完は県に任せざるをえないと否定、ただし道路の共同体への移管は残念だったとしていた。

ともあれ、共同体やレジオンが強化される中で他方大規模な基礎自治体合併が行われ、しかもその連合組織が充実されていてそれだけ補完の要請が減退してきているのは確かで、その挟撃ちに遭っているのは日本と似ているように思われる。

（さとう あつし 成蹊大学名誉教授、公益財団法人地方自治総合研究所顧問）

---

(23) 「ベルギーの地方自治 — 実態調査報告 —」（平成21年）の各県インタビューで紹介。