

# ベルギー政治の不安定化と連邦制

——「非領域性原理」の後退から考える——

正 躰 朝 香

## 目 次

はじめに

### 1. 民族紛争の調停と連邦制

- (1) 民族紛争の調停における連邦制
- (2) 領域性原理と非領域性原理
- (3) ベルギーの連邦制とその独自性

### 2. 連邦制移行後の争点

- (1) 連邦制移行後のフランデレンの動き
- (2) 連邦レベルでの対応
- (3) BHV 選挙区問題
- (4) 言語境界線周辺自治体の少数者保護問題

### 3. ベルギー連邦化改革における「非領域性原理」の後退

- (1) フランデレンによる領域性原理の強化
- (2) 「非領域性原理」の可能性
  - (a) 言語集団間交流の必要性
  - (b) ヨーロッパ統合の下での民族間関係

おわりに

キーワード：ベルギー、連邦制、非領域性原理、民族、言語

## はじめに

2006年12月、ベルギーのフランス語系公共放送 RTBT は「フランデレン議会が一方的に独立を宣言」という架空のニュースを緊急放送として流し、1時間近くにわたって、オランダ語圏がベルギーからの分離を決定したというニュースや解説を放送した<sup>1)</sup>。この放送について、RTBT は言語集団間の関係を考える機会を提供するためと説明したが、言語集団間の関係をめぐる議論の喚起よりも、架空放送という手法に対しての議論が活発であった。基本的には「表現の自由」ということで処分の対象などにはならなかったようだが、このような「事件」自体が最近のベルギーにおける分裂をとりあげることの脱タブー化をよく表している。

さらに2007年6月10日の下院選挙後には連立交渉が難航し、192日の政治空白とフェルホフスタット前首相の暫定政権をへて、ようやく新政権が発足したのは、2008年の3月22日、選挙から9ヶ月も以上たってからであった<sup>2)</sup>。首相となったレテルメ (Yves Leterme) は、その後も連邦制度改革をめぐる合意が見いだせず、7月には国王アルベール2世に辞職を申し出るも受理されなかった。政局は混乱が続き、新聞には「ベルギー分裂」、「ベルギーの離婚？」などの見出しが並んだ。これを心配した住民（おもにブリュッセル地域）がベルギー国旗を掲げて団結を訴えたり、隣国ルクセンブルクの首相から憂慮の念を示されるなど、その混乱は依然として続いている。

ベルギーは1058万の人口のうち、6割がオランダ語圏である北部フランデレン地域、3割がフランス語圏である南部ワロン地域に、そして1割が首都であり二言語地域であるブリュッセル地域に居住している。建国以来、言語集団間の対立は激しく、数度にわたる国家制度の改革によって1993年には連邦制度に移行した。連邦化による大幅な分権化とその過程での「地域的一言語主義の採用と言語境界線の確定により、独立後生じた主要な問題は一応の解決が与えられ、今日では言語境界線沿いの少数者保護措置を巡る問題に収斂した」<sup>3)</sup>、つまり言語集団間の対立は一定の処理を終えたともいわれてきた。それでは連邦化改革をめぐるところ数年のベルギー内政における著しい混乱はどう理解すべきであろうか。

筆者はこれを言語政策における一部の未処理の問題というよりは、民族集団間の対立を調停する制度としての連邦制とその基礎となる原則における変化がもたらした、より本質的なものと考え。本稿では、連邦制移行後、とりわけ2000年以降の言語集団間の争点を整理し、その背後にある言語集団間の志向性の乖離について、とくに制度改革における領域性原則の強化と「非領域性原理」の後退という点に着目して考察するものである。

## 1. 民族紛争の調停と連邦制

### (1) 民族紛争の調停における連邦制

ベルギーにおいてはフランデレンとワロンという二つの民族集団間の対立の調停を意図して、1970年の第一次改革を皮切りに、分権化へと国家制度の改編を行っていった。数度にわたる段階的改革の結果として1993年には単一国家から連邦制度へと移行することになった。ベルギーの連邦化は国家としての統合を維持しようとする求心力と、民族集団がそれぞれの関心領域を中心に自治を求めて分権化する遠心力の二つのベクトルのなかで起こった。連邦制の採用は民族間関係を調停しようとする動きのなかでの結果である。

一般的に、民族紛争への対処という観点からみて、連邦制の採用とはどのように位置づけられるのであろうか<sup>4)</sup>。連邦制の採用は民族紛争の調停手段として有効だということができるのであろうか？ここでは簡単な整理にとどめるが<sup>5)</sup>、連邦制の採用は、集団間の差異を承認し、これを管理するために、権力の分配や領域的解決によって制度的に保証するものと位置づけられる。

民族紛争の調停という観点で連邦制について考えるとき重要なのは、連邦制の採用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、連邦制をとっていた国家において、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事例は多い。国家が分裂や崩壊へと至る経緯や連邦制の特徴は多様であるが、ユーゴスラヴィアにしる、チェコ・スロヴァキアにせよ、連邦制を採用しても民族紛争が調停できなかつたことは共通している。

ここで重要となるのは、連邦制度を一括りにして、静的な制度枠組みとしてみるのではなく、動的な政治プロセスと捉え、個々の特徴や、具体的な制度が作られる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を丁寧に見ていくことである。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。

### (2) 領域性原理と非領域性原理

さらにどのような連邦制を構築するかという点において、連邦を構成する主体（連邦構成主体）を決定する原理を考慮する必要がある。実際に存在する連邦制の事例をみると、国土を領域的（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、カントン、ラントと呼称はそれぞれだが、領域性概念に基づく区分という点では共通している。ただし、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、保障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<sup>6)</sup>。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、民族紛争を領域性原理によって解決しようとするものは多い。既存の国家からの分

離・独立であるにせよ、自治区のような一定の領域を対象としての権利保障であるにせよ、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。どのような手段にせよ、地理的領域のみによる解決の有効性には限界があり、それを補完するような「非領域性原理」に基づく対応を加味するが必要となる。連邦制度そのものに「非領域性原理」に基づく構成主体を設定する、あるいは個人的が権利保障のかたちなどがありうるが、いずれにしても「非領域性原理」による措置が、領域的単位からなる連邦制の調停機能を高める鍵であると考えられるのである。

### (3) ベルギーの連邦制とその独自性

1993年の憲法改正におけるベルギーの連邦制度には、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（フランデレン共同体、フランス語共同体、ドイツ語共同体）の3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、権限の分割がなされていて、管轄事項における最終決定権は各構成体（立法権、外交権も原則的には含めて）にある。この点においては、構成体政府がかなりの権限を有する分権的な制度になったといえる。

ベルギーの連邦制の最大の特徴は、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非領域的概念の「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」は国民の言語・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。

前述のように、民族紛争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、ベルギーが作り上げた「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「非領域性原理」に基づく連邦構成体が存在するからであり、領域性原理を補完する可能性が期待できるからである。実際にはベルギーにおいても首都ブリュッセル周辺と言語境界線周辺地域<sup>7)</sup>を除けば、言語集団に基づいたかなりの集住がみられるが、まさにこの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、連邦化改革がはじまり、二種類の連邦構成主体が創出された1970年の憲法改正による第一次国家再編からすると、1980年の第二次憲法改正以後、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。しかしながら二言語地域であり周辺にマイノリティ住民が多いブリュッセルや、東部のドイツ語圏、言語境界線付近のマイノリティの問題など、非領域性原理を併用した二元的連邦制の有効性が考慮されるべき状況も多い。

こうしたかたちで連邦制へと移行したベルギーが、さらなる分権化、連邦化改革の動きに晒されるなかで、フランデレンは領域性原理を強化するべく主張を強めていく。

## 2. 連邦制移行後の争点

連邦制とは求心力と遠心力の綱引きの中で成立するものである。国家の統合へと働く力と分裂へと働く力に絶えずさらされながら、バランスをとるための動的なプロセスでもある。ベルギーは1993年の憲法改正をもって単一国家から連邦制国家へと移行したわけだが<sup>8)</sup>、これをもって国家再編の最終形態となると考えられていたわけではない<sup>9)</sup>。特に、フランデレンの分権化要求を受け入れながらどちらかといえば受動的に改革に参加してきたフランス語側が連邦制の移行をもって一段落と考えていたのに対して、フランデレン側は1993年の連邦制移行を通過点とみており、さらなる分権化に向けて比較的早く動き出した。

### (1) 連邦制移行後のフランデレンの動き<sup>10)</sup>

1996年2月には、ファンデブランデ (Luc Van de Brande) フランデレン政府は、フランデレン議会に対して、さらなる制度改革についての政府覚え書きを提示した。ここでは、地域と共同体に付与された権限の不均衡を問題視し、さらには両構成体が付与された権限を行使するにあたっての財源が不十分であると主張していた<sup>11)</sup>。そして、以下の三点を問題点としてあげた<sup>12)</sup>。

- ① 連邦構成体 (地域と共同体) への新たな権限の委譲
- ② 財政の自立性の拡大
- ③ フランデレン地域が注目する一般的事項

①については権限を連邦から構成体へさらに脱連邦化するべきであるとして、例えば、州・市町村の法、家族・保険政策、雇用政策、科学技術政策、対外貿易、通信、運輸、統計、開発協力、経済 (企業への課税)、エネルギー、農業・漁業の一部あるいは全部を対象領域としてあげた。②については構成体の権限に見合った、独自財源の拡大による財源の自立性の確保が主張された。③でいう、フランデレン地域が懸念する事項とは、以下の四点である<sup>13)</sup>。

- a) 連邦機関 (ベルギー国鉄、国立銀行など) への構成体の関与。
- b) フランス語共同体、ワロン地域、フランス語合同委員会 (COCOF) によるフランデレンにおける便宜措置の禁止。すなわち領域性原理に基づいて、各構成体が規定された領域内においてそれぞれの権限を行使すべきであること。

- c) 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・アル・ヴィルヴォルド選挙区の分割と少数言語話者に対する便宜措置の再検討。
- d) 将来にわたる連帯は維持されるべきではあるものの、社会保障をはじめとして、正当化できない財政移転を中止すること。

同じく 1996 年秋には、フランデレンの 5 人の法律専門家の試論に有力政治家（デバセリエ・フランデレン議会議長およびファンデンブランデ・フランドル政府首相）が前書きをつけたかたちで「フランデレンのための憲法試論」（Proeve van grondwet voor Vlaandereen / Essai de consutitution pour la Flandre）が発表された<sup>14)</sup>。これはあくまでも試みの案としての提示ではあったが、その内容はこの時点でのベルギーの連邦制の規定とはかなりの齟齬があり、それまでの国家再編の過程で実現できなかったフランデレンの願望が強く表れたものとなっている。例えば「フランデレン憲法試論」第 3 条には、「フランデレンの領域とは、オランダ語地域とブリュッセル二言語地域を含むものとする」とされていて、ベルギーはフランデレン、ブリュッセル、ワロンの三つの「地域」（領域的区分）からなるとしている連邦規定と根本的に異なっていた。しかも、これはフランデレンが一貫して目指してきた二つの領域的構成体からなるベルギー（オランダ語圏とフランス語圏の二つ、ブリュッセルを独自の単位とはしない）のイメージと合致するものとなっている点を見ると、ここに以後のフランデレンの制度改革の青写真がみてとれる。

さらなる分権化を求めるフランデレンの動きは、1999 年 3 月にはフランデレン議会において 5 つの決議にまとめられ、それぞれ採択された。具体的には①一般原則と目的、②財政の自立性、③ブリュッセル問題、④権限の委譲、⑤その他の懸案事項であり、そこにみられる意図は財政的根拠も含めたさらなる権限の構成体への委譲であった<sup>15)</sup>。そして、特筆すべきことは、ベルギーを二つの連邦構成国家（領域的な二つの主要な主体）からなる制度へと改めて導く意図が色濃くみられ、ブリュッセルをあくまでもこの二つの構成主体の従属的な地位（より権限を限定した）にとどめようというフランデレンの考えを反映している点である。

## （2）連邦レベルでの対応

このようなフランデレンにおける連邦制度のさらなる改革を意図する動きは、ワロン地域、そして連邦レベルにも影響を与え、さらなる改革へという機運が生じた。1999 年の総選挙後、フランデレン自由民主党（VLD）のフェルホフスタット（Guy Verhofstadt）を首相とするいわゆる「虹」連立政府間の政策合意「21 世紀への道」<sup>16)</sup>においては、連邦構成主体間の協調的關係を樹立するための「制度刷新のための政府間・議会間会議」の設置がうたわれた。

この制度刷新会議のもとで、いくつかの合意がなされ、連邦政府から構成体政府への権限委譲がさ

らに進められた。サンテロワ合意、ランベルモン合意と呼ばれる連立政権間の合意がなされ、農業・漁業分野での大幅な地域政府への権限委譲や教育予算についての共同体への配分調整<sup>17)</sup>などが決まった。またこれらの裏付けとなる財政的自立性についても確保され、2001年7月には特別法のかたちで具体化された<sup>18)</sup>。このようにフェルホフスタット政府はさほど集団間の緊張を高ぶらせることなしに、一定の改革を進めることに成功していた。しかし、さらなる制度調整のために、これまでの国家再編作業においても非常に扱いに苦慮してきた、ブリュッセル首都圏地域の問題に踏み込んでいくにつれ、両言語集団間の緊張関係は俄に高まっていくことになる。

つまり、ブリュッセル首都圏地域議会の選挙方法（選挙区、選挙名簿の扱い、議席の配分の仕方）をめぐる諸問題や言語境界線周辺にすむ言語的少数者への特別措置の見直しなどである。とりわけ、ブリュッセル・アル・ヴィルヴォルド（Bruxelles-Hal-Vilvorde、以下 BHV）選挙区の分割に関わる問題は、以後困難な問題として今日まで政府を大きく拘束することになる。

### （3）BHV 選挙区問題<sup>19)</sup>

1993年の憲法改正において最終的に連邦化されるにあたって、言語境界線を挟んで広がるブラバン州が南北に分割されることになった。オランダ語圏のフランデレン・ブラバント州とフランス語圏のブラバン・ワロン州である。これにあわせて、ブラバン州内の三つの選挙区（ニーヴェル、ルーヴェン、BHV）の扱いが問題になった。言語境界線の南に位置し、ブラバン・ワロン州に相当するニーヴェル選挙区と、北のオランダ語圏に位置し、フランデレン・ブラバント州の東半分にあたるルーヴェン選挙区については問題にならなかったが、フランデレン・ブラバント州の西半分にあたるヴィルヴォルド行政区とブリュッセル首都圏地域をカバーする BHV 選挙区の扱いが争点となった。

このブラバン州の分割が1995年に実行に移されるにともなって、フランデレン・ブラバント州の一部コミューンのフランス語系住民の個人的および政治的権利を保護するための特別措置が必要となる。そのため、BHV 選挙区（二言語選挙区）が維持されることになり、フランデレンが主張するフランス語系住民が多数を占めるアル・ヴィルヴォルド選挙区をブリュッセル選挙区から分離することは実現しなかった。つまり、フランデレン・ブラバント州の住民であるフランス語話者は、ブリュッセル選挙区に提出されたフランス語系の名簿に投票できる状況が維持されたことになる。これによって境界付近のフランス語住民の権利が確保されたわけだが、フランデレンにとっては大きな不満としてくすぶっていた。すなわち地域別一言語主義を確実なものとして、言語の使用を領域的に明確に区切り、その範囲をできるだけフランデレンの領域と一致させたい、つまりベルギーをオランダ語とフランス語、そして例外としてのブリュッセル二言語地域という制度へと近づけようとするフランデレン側にとっては、BHV 選挙区分割問題は、制度改革における非常に重要な問題として認識されるようになったのである。

2003年の総選挙後には第二次フェルホフスタット政権がスタートしたが、この時の連立政権合意においては、各構成体が広くかわり、共同体間の対立調停をするための「フォーラム」という機関が設立された<sup>20)</sup>。しかし、BHV選挙区の分割問題が連邦化改革の議論のなかで扱われるようになると、近づいていた2004年の欧州議会、地域、共同体選挙を各陣営が意識しはじめたこともあって、議論が先鋭化し、このフォーラムで協調的に討議できる状況ではなくなっていった。さらにはアル・ヴィルヴォルド選挙区の市長会がBHV選挙区の分割がなければ、欧州議会選挙をボイコットするという発表をしたり、アル市においてオランダ語系住民が選挙区の分割を求めてデモ行進をするなど、混乱を極めていった。加えて仲裁院によって選挙制度改革についての違憲判決が出され、2007年6月19日までにはこの違憲状態を解消する必要もあり、さらに切迫感が強まった。

2004年の地域・共同体議会選挙においては、キリスト教政党（CD&V）がフランデレン議会で与党となり、連邦議会とのねじれがおこると、BHV選挙区をめぐる対応はさらに迷走した。フランデレン側の諸政党もそれぞれの立場から対応が一致せず、2004年秋から半年以上にわたって交渉もたれ、合意の兆しもあったが、結局は決裂に終わった。合意形成がなされないまま、連邦政府は危機的状況に陥り、首相はこの問題を2007年の選挙後まで凍結することとして、下院において信任投票にかけ、何とか危機を乗り切った。そして仲裁院の違憲判決の期限間近の2007年6月10日に総選挙を迎えることになったのである。そして選挙後にこの問題が再燃し、冒頭でのべた政治的空白とその後の危機へとつながるのである。

#### （4）言語境界線周辺自治体の少数者保護問題

ブリュッセル首都圏地域は、境界線の北側、つまりオランダ語圏のフランデレン・ブラバント州の中に浮かぶ二言語地域ということになる。しかしながら、ブリュッセル首都圏地域の外縁には行政上はオランダ語圏でありながらフランス語を話す少数者（実際には居住するコミューンはオランダ語圏であっても話者の割合でいけば過半数の場合もあり、規模の点では文字通りの少数者ではないケースもある。ここでいう少数者とは権利の点においてはである）が相当数存在している。しかも、外国人や都市への労働力移動に伴って、ブリュッセル市は郊外に拡大している。いうまでもなく、ブリュッセルはEUの中心都市であり、NATOをはじめとして多数の国際機関の本部や企業の欧州事務所などが存在している。外国人や移民労働者の多くは（ベルギー国籍保持者ではないことが多いが）、オランダ語よりはフランス語話者の割合が圧倒的に高い<sup>21)</sup>。このような現象は近年始まったわけではなく、二言語地域でありながら、フランス語が圧倒的に優位であるブリュッセル首都圏が（行政上の区画が変化するわけではないが）感覚的に郊外へと広がり続けていること、彼らが「油のシミ」と呼ぶこの現象は、フランデレンにとっては、まさにオランダ語圏の中でフランス語圏がじわじわと広がりつづけているような脅威と不快感を与えているのである。

二言語主義をとるブリュッセル首都圏地域はブリュッセル市の19コミューンがその領域であるが、上記のような理由でオランダ語圏でありながらフランス語系住民が多く住む周辺の6つの自治体においては、いわゆる「言語的便宜措置」(facilités linguistiques)が定められている<sup>22)</sup>。これはそもそも言語境界線を1970年の憲法改正において確定し、変更が非常に困難な特別多数<sup>23)</sup>による法律としたことによる弊害への対応である。同時に、言語の選択が本来個人の権利であり、言語の使用は個人の特性によるものであるにもかかわらず、領域的に使用地域を区切るという制度をとったこととの齟齬から生じる問題でもある。この措置によって、該当するコミューンの住民は、自らが選択した言語によって行政サービスを受けることができる。

この「言語的便宜措置」に関しても両言語集団において前提となる認識が異なっている。フランス語側は、この措置は言語的少数者に対する保護措置としての既得権であり、継続して付与されるべき便宜であり、権利であると考えている。それに対して、オランダ語側は、あくまでも言語境界線確定時からしばらくの間に限定されるべき一時的な措置であり、フランデレン地域に居住するフランス語話者がオランダ語を習得する過程において必要なくなるもの、また境界線確定後に居住を始めたフランス語話者においてはそもそもはじめから必要ないものとする傾向がある。この両者の認識のギャップは、例えば1997年のピータース通達(もともとは一度言語登録をした住民は、継続的に便宜措置を受けられていたが、フランス語のサービスを受けるためには毎回、文書による請求を必要とするというもの)をめぐる対立によくあらわれている。いずれにしてもフランス語の使用を当然の権利と考えるフランス語話者と、権利保護のもとに一向にオランダ語の習得へと向かわない彼らに不満を抱くオランダ語系住民との前提のずれが背景にはある。

### 3. ベルギー連邦化改革における「非領域性原理」の後退

#### (1) フランデレンによる領域性原理の強化

20年以上にわたる段階的な改革をへて、ベルギーが採用した連邦制度は、領域性原理に基づく「地域」と必ずしも領域とは一致しない非領域性原理に基づく「共同体」という、二種類の連邦構成主体からなる独特な連邦制度となった。現実には言語集団に基づくかなりの集住がみられ、言語境界線による言語地域によって区分されてはいたが、この領域とは関係なく、言語を話す個人が所属する構成体としての「共同体」が連邦を構成するという考え方のもつ意味は大きかった。移行過程において、フランデレン側が「地域」と「共同体」を一体化し、統治するという方向へと向かったことで、本来ベルギーの連邦制がもっていた独自性は薄まっていたが、それでもブリュッセル首都圏地域の存在やドイツ語共同体の扱い、さらにはBHV選挙区や言語的少数者への便宜措置のような領域性原理の不備を補完するような非領域性原理が機能する部分の重要性は評価すべきであった。民族間対立は自治、あるいは分離・独立という領域的な処置だけでは対応しきれないという困難への処方箋とし

て、非領域的措置を補完的に組み合わせることの意味を考えると、ベルギーの連邦制のもつ独自性を積極的にとらえることができた。

しかしながら、連邦制移行以後、とりわけここ数年にみられるベルギー内政の混乱と連邦崩壊の危機的状况を検証していくと、非領域性原理を後退させ、単なる領域による統治という形での分権化を目指すフランデレンの意図が強まっていることと関係が深いと思われる。言語的便宜措置を受け、BHV 選挙区が存在することは、まさにフランデレン地域に居住しながらフランス語共同体のメンバーとして権利を行使しているという状態にあたる。フランデレンが意図する連邦化改革の動きは、いずれもこの非領域性の側面をなくそうとする方向へと働いている。そこでは、当然のことながら領域的に区切られた場合のさらなる少数者問題が発生していくことになり、最近の集団間の対立の激化はまさにこの文脈で理解することができるのである。

そこには人口的には以前から多数派であり、くわえて 1970 年代以降は経済的にもワロン地域を圧倒しているにもかかわらず、依然としてフランス語が優位にたっているようなイメージをもつフランデレンの人々のいらだち、現実に対応の財政負担をワロンに対して背負っているという不満がある。また、首都ブリュッセルにおいて二言語地域でありながら、圧倒的に（およそ 85 %がフランス語話者であるといわれる）フランス語が優位であり、その範囲がじりじりと広がっている不快感など、フランデレンがより領域性原理によって分権化を進めたいと考えるのに納得できる理由はある。

## (2) 「非領域性原理」に基づく措置の可能性

それでは、連邦制度改革のプロセスにおいて、徐々に非領域性原理が後退していくかに思われるベルギーにおいて、これを補うような少数者保護、あるいは集団間の協調を促す動きとして何が考えられるであろうか。あるいは非領域性原理がもう一度強まる可能性はあるのだろうか。

### (a) 言語集団間交流の必要性

冒頭で紹介したフランデレンの独立という架空報道を流したのは、フランス語公共放送であり、その視聴者であるフランス語話者にはこれを真にうける人もいた。この架空ニュースで流された映像は、以前のフランデレン地域の映像を切り貼りしたものがほとんどだったが、フランス語系住民はそれには気づかなかった。ベルギーには両言語で発行されている全国紙や共通した放送は存在しない。フランス語系はフランス語放送を受信し、フランス語の新聞を読むし、オランダ語系はその逆である。二言語を解する住民は（オランダ語系の方が割合としてはかなり高い）相当数は存在するが、両言語の放送を比較するというようなことは市民レベルではあまりない。つまり、「ふれあいなき『混住』」<sup>24)</sup>とでもいうような、情報源となるメディアがそれぞれ別で、相互に別言語で展開されている議論や視点には興味を持たないような状況が生じている。その結果、国家レベルの視点よりは各言語集団の利

益を代弁するような状況に陥りやすい。連邦改革をめぐる議論や選挙時の公約にしてもそれぞれの言語集団の立場でそれぞれの言語話者にむけて発信するという傾向が強いのである。

このような言語による分断は大学教育から軍隊、政党の分裂に始まり、オリンピックの選手の選出にまで至り、現在ではかろうじて労働組合とサッカーのナショナルチームがベルギー全体をカバーしているのみという状況である<sup>25)</sup>。

例えばオランダ語圏のメディアでよく引き合いにだされるのは経済の低迷が続く南部ワロン地域のためにフランデレンがどれほど経済的負担を強いられているかという数字であったり、二言語地域であるはずのブリュッセルでいかにオランダ語がマイノリティの地位に甘んじているか、いかにフランス語系がオランダ語の習得の努力を怠っているかという点であったりする。

これは文化的多様性の高い国家において、分権的な制度、あるいは多文化主義的な政策をとる場合に必要となる、求心方向に作用する取り組みの欠如の結果である。多様性の存在と保護を肯定的にとらえるための宣伝とそのためのコストへの寛容を訴えること、そして分離しがちな集団間の交流や意思疎通を高めるための措置がなければ、集団間の意志の乖離はさげられない。連邦制が求心力と遠心力のバランス、国家としての統一の必要と個別の目的達成のための分離の両方向への必要性のための制度であるとするならば、やはり制度の維持（当然状況に応じて左右のベクトルにふれながらの制度改革は伴うにしても）には求心方向に作用させるものも必要となるのである。

#### (b) ヨーロッパ統合の下での民族間関係

もう一つ重要な側面として考えられるのは、ヨーロッパ統合との関係である。EU 統合が進み、多くの分野に関して、加盟国間の政策や価値のすり合わせが必要となる状況は、各加盟国内のエスノナショナリズムや下位国家主体の地位にも影響を与えている。ベルギーの場合においても、EU 統合の枠組みが民族集団間の関係にどのような作用を及ぼしているかについては、稿を改めた検証が必要となるが、ヨーロッパ次元の影響を考慮する必要はある<sup>26)</sup>。

例えば最近の興味深いケースとしては、極端なフランデレン主義を表出する自治体に対して欧州委員会から懸念が示されるということがあった。これは前述したブリュッセル周辺のコミューンにおいて住民のフランス語化を警戒して、不動産の購入者にオランダ語話者を優先するような条件を課したり、一部の社会手当について言語による優遇措置を講じようとしたことに対して、コミッションから憂慮が示され、説明を求められるという経緯であった<sup>27)</sup>。

ベルギーの政党は極右を除けばヨーロッパ統合に対してはほとんど政策に差異はなく、政治的争点になることもあまりない。しかし、連邦制度のさらなる分権化の議論や（現実味は乏しいにせよ）国家の分裂が取りざたされる場合も、それはヨーロッパ統合という大きな枠組みの中で議論されるべきことであり、今後の民族集団間の関係を考える上でも、ベルギーの制度改革を検討する上でも重要な

観点になることは確かであろう。

ヨーロッパレベル（EUあるいは欧州審議会）で進む少数者保護や文化的多元性の尊重に対する共通した認識や、言語や文化を超えた相互交流の活発化などは、領域性原理による統治を強化していくベルギーにあって、これを補完する機能を果たしうるかもしれない。

### おわりに

ベルギーの民族間関係はどちらもが多数派であり少数派であるという点で、複雑である。人口的には多数派で、かつ経済的にも優位にたったオランダ語系住民も、ブリュッセルでの言語的劣位を考えるとまた違った見方ができる。ベルギー全体としては人口的には少数派であり、経済的にも劣位におかれたフランス語系にとっても、依然としてつづくフランス語の優位と首都圏での拡大を考えるとマイノリティとはいえない。さらにベルギーの、そしてEUの首都でもあるブリュッセルの独自の立場など、連邦制をめぐる各集団の関係は複雑である。

すでにベルギーは、相互の意見を無視して一方的に憲法改正を進めることはできないシステムを作り上げている。また、既存の手続きを無視して、暴力的で一方的な分離に繋がるような風土はない。そのため集団間の関係を規定するための制度論議に、膨大な政治的手間がかけられては膠着状態に陥り、そしてまた交渉という状況が続くことになる。この「ベルギー的調停」ともいわれる果てしない交渉の繰り返しは、ほかに選択肢がないことからくる忍耐でもあるが、そのために費やす政治的消耗が余りに激しいことも事実である。

いずれにしても人は移動するものであるし、どのような境界で言語地域を区切っていくにしても、必ず少数者となる人が存在するものである。それを避けることが不可能である以上、すべてを領域的に線引きすることで解決することを試みるのではなく、非領域的な措置を組み合わせることによって少数者の権利を保護するような方策を探る方が実効的である。ある程度の領域的統治とそこから生じる問題を乗り越えるための非領域性原理の併用を目指す方が、結局は柔軟で長持ちする制度になる可能性は高いだろう。近年のベルギー内政の混乱は、まさにこの非領域性原理が後退することによって、これまで果たしてきた領域性原理を補完する作用が弱まっていることを表しているといえるのであり、この混乱の収束にはベルギー連邦制が想定していた非領域性原理による補完作用を見直す必要があるだろう。

（追記）本研究の一部は京都産業大学総合研究支援制度によるものです。

## 注

- 1) この放送は全く架空の放送であったが、緊急特別番組のようなかたちで流され、開始から30分程度経過後にフィクションであるというテロップが出されるまでは、架空であるという説明は一切なかった。フランデレン議会からの中継（独立を喜ぶオランダ語系住民）や政治家のインタビュー、ベルギー分裂後の財政についての試算などが取り上げられ、一部では真に受ける視聴者もいた。
- 2) ベルギーは伝統的に多党連立政権のかたちをとるため、連立交渉には時間がかかるのが常である。しかし、今回の連立交渉の難航と政治空白は特に長く、それまでの最長記録であった1988年の第8次マルテンス内閣の148日を大きく上回った。
- 3) 例えば、武居一正「ベルギーの連邦化—その背景・分権と統合の要素」憲法理論研究会編『国際化のなかの分権と統合』敬文堂、1998年、105-106ページ。これ以外にもベルギーの言語対立は地域別一言語主義にもとづいてなされた施策の結果、言語政策のレベルでは一応の解決をみているという主張もよく見られる。その後2008年12月には、司法介入疑惑によってレテルメ内閣は総辞職においこまれ、12月30日にファン・ロンバウ新内閣が発足している。
- 4) 連邦制については、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月を参照。民族紛争の調停における連邦制の位置づけについては、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.; 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.などを参照。
- 5) 民族紛争への対応についての整理は、正躰朝香「ベルギーの連邦化改革をめぐる国内政治過程（2）—二種類の連邦構成主体の創出と連邦制への移行」『四天王寺国際仏教大学紀要』第43号、2006年12月。
- 6) 岩崎美紀子『カナダ連邦制度の政治分析』お茶の水書房、1995年。
- 7) ベルギーは国土を南北にわけるかたちで言語境界線とよばれる線引きがされて、1970年以来固定化されている。これに基づいて、四つの言語地域（オランダ語地域、フランス語地域、ドイツ語地域、二言語地域）が規定されている。
- 8) この点においてもベルギーの連邦化プロセスは稀な事例である。複数の比較的独立した単位が結合するかたち、あるいは帝国が崩壊する過程でその一部がまとまるというかたちでの連邦制採用が事例としては多い。
- 9) そもそも連邦制度へと移行する、という明確なビジョンがあって始まった再編作業でもなかったし、どういふ制度や分権化の程度をもって完了と見なすかについても民族間で共通した認識はなかった。
- 10) これについては若林広「ベルギー連邦化の危機—ヨーロッパ化と多極共存型民主主義の観点から」京都大学地域研究総合センター『地域研究』Vol.8-No.1、2008年3月が詳しい。
- 11) Jacques Brassinne, "La Constitution flamande", Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), *Courrier Hebdomadaire*, no.1569-1570, 1997, pp.10-11.
- 12) Guiseppe Pagano, "Les resolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'Etat", Centre de

- recherche et d'information socio-politiques ( CRISP), *Courrier Hebdomadaire*, no.1670-1671, 2000, p.9.
- 13) *ibid.*
  - 14) Jacques Brassinne, *op.cit.*
  - 15) *ibid.*
  - 16) 1999 年の総選挙の結果、戦後初めてキリスト教系政党が連立から外れ、自由主義政党を主導として社会党、環境政党からなる連立政権をなした。各党のシンボルカラーから「虹」の連立政府と呼ばれた。
  - 17) 教育についてはすでに基本的には共同体の管轄事項であり、各共同体に配分される教育予算は、財政法によってきめられていた。しかし、フランス語共同体の財政状況が悪く、予算の再配分のための調整が必要とされていた。
  - 18) Jacques Brassinne de la Buisserie, “ Les négociations communautaires sous le gouvernement Verhofstadt II”, Centre de recherche et d'information socio-politiques ( CRISP), *Courrier Hebdomadaire*, no.1903-1904, 2005, pp.7-12.
  - 19) BHV 分割問題については、武居一正「BHV 選挙区分割の憲法問題点」立命館大学政策科学会編『政策科学』13 巻 3 号、2006 年 3 月；Serge Govaert, “ Bruxelles Hal-Vilvorde: du quasi-accord de 2005 à la procédure en conflit d'intérêts”, Centre de recherche et d'information socio-politiques ( CRISP), *Courrier Hebdomadaire*, no.1974, 2007.
  - 20) Jacques Brassinne de la Buisserie, *op.cit.*, p.20.
  - 21) EU は連合市民権により EU 市民は域内の外国においても地方参政権をもつ。ブリュッセルに多く居住する外国人の多くはフランス語話者の比率が圧倒的で、彼らがフランス語系の選挙リストに投票することは、ブリュッセルですでに少数であるオランダ語系の代表権をさらに脅かすことになる可能性があった。
  - 22) これはオランダ語圏のフランス語系住民に対してのみの措置ではなく、ドイツ語圏のフランス語住民、フランス語圏のオランダ語圏住民など、言語境界線周辺を中心にベルギー全体で 27 のコミューンがこの措置の対象となっている。
  - 23) 特別多数による法律は、各言語グループの過半数の出席が条件で、かつ上下院においてそれぞれ両言語グループの有効投票の過半数、かつ全体の 3 分の 2 以上の多数が必要となっている。一般的条文の憲法改正よりさらにハードルが高く設定されている。
  - 24) 『朝日新聞』2008 年 8 月 1 日。
  - 25) 北京オリンピックでのメダル獲得数が低迷したのは、この言語別の選手選択にあったのではという反省も起きた。大学は言語集団間の対立が鮮明になった 1960 年代にどちらかの言語での教育・研究ということで分けられ、ベルギーでもっとも伝統のあるルーヴェン大学は、フランス語部門がルーヴァン・ラ・ヌーブとして分離されたほどである。
  - 26) ヨーロッパ統合の進展が加盟国内のエスノ地域主義にどのような影響を与えているのかについての分析は重要である。いわゆる「ヨーロッパ化」の問題とも関わり、EU 統合がベルギーの連邦構成主体間にどのように作用しているかについては改めて検証が必要であろう。この問題については、若林広、前掲論文において触れられている。また EU レベルでの動きが加盟国の下位国家主体の権限を強化させているという点については正躰朝香『「多様性の中の統合」をめざす EU』、坂井一成編『ヨーロッパ統合の国際関係論』（第二版）芦書房、2007 年において考察している。

- 27) *Le Soir*, le 10 septembre 2008. 問題になったのは、Vilvorde、Londerzeel、Grammont の3つのコミューンについてである。潜在的に差別的な措置であるとしてコミッションから対応を求められている。2008年9月末時点ではどのように対応されたかは不明であるが、依然にも同様の問題が指摘されたことがあり、このときはEUの求めに応じて撤回されている。

# Unstable political conditions concerning Belgian federal system: decline of “the principle of non-territoriality”

Asaka SHOTAI

## Contents

### Introduction

#### 1. Ethnic conflict management and federal system

- (1) Federation as settlement of ethnic conflicts
- (2) “Territoriality” and “non-territoriality”
- (3) Belgian federal system and its originality

#### 2. Political issues after federalization of Belgium

- (1) Flemish movement after federalization of 1993
- (2) Reactions of federal government
- (3) The problem of BHV electoral district
- (4) Protections of linguistic minorities in the communes around linguistic border

#### 3. Decline of “the principle of non-territoriality” in the reform of Belgian state system

- (1) Reinforcement of the principle of territoriality by Flanders
- (2) Importance of “ non-territoriality “
  - a) Necessity of interactions between linguistic groups
  - b) State reform under the European integration

### Conclusion

**Keywords :** Belgium, federation, principle of non-territoriality, ethno-nationalism, language