

ベルギーにおける言語政策と統治機構の再編 (三)

三 竹 直 哉

はじめに

一 民族政策の三アプローチ

二 ベルギー・言語政策の変遷 (以上、『政治学論集』第四一号)

三 ベルギー・統治機構の再編

第一節 国家再編開始以前の統治機構…

中央集権的単一国家

第二節 第一次国家再編…言語集団の自

治権 (一九七〇年)

第三節 第二次国家再編…地域分権化

(一九八〇年)

第四節 第三次国家再編…実質的連邦化

(一九八八・八九年)

第五節 第四次国家再編…連邦制への移行 (一九九三年)

(以上、『政治学論集』第四五号)

第六節 国家再編と領域性原理の強化

(以上、本号)

四 個人・集団・領域

五 おわりに

三 ベルギー・統治機構の再編

第六節 国家再編と領域性原理の強化

以上のように、ベルギーの統治機構は、四次にわたる国家再編により、中央集権的単一国家から、二種類の連邦構成体からなる連邦制へと再編されてきた。そこには、言語政策レベルでの民族政策のアプローチの変遷と同様に、統治機構レベルでの民族問題に対するアプローチが、原子論的アプローチから個人性原理アプローチ、さらに領域性原理アプローチへと変化してきたことがみてとれる。

国家再編開始までの統治機構には、使用言語を行政区画に反映させたり一致させたりする、地域別単一言語主義の発想が見られなかった。独立時のベルギーの支配層には、言語を単位に領域的区分を行う考えはまったくなかった。その背景には、すでに触れたように、支配層は出身地にかかわらず、ブルジョア階層として文化的にも言語的にもフランス語・フランス文化による同質性が高かったこと、そして、彼らは圧倒的にフランスの共和国理念に影響されていたことなどがあった。さらに、言語がベルギー住人の帰属意識と一致していなかったことも大きな要因であった。ベルギー住人の帰属意識は極めて狭い範囲をその対象としていた。歴史的に都市を単位として経済力をつけていた地域であったこと、北部の非フランス語圏地方では特に方言の差異もかなり強かったことなどがその背景にあった。「フランデレン」や「ワロニー」は、法制度の上のみならず、ベルギー人(この場合、支配層も民衆レベルも含めて)の観念の上でも希薄な存在であった(Stengers, 1981: 52-57; Murphy, 1988)⁽¹⁾。

独立当初から一九七〇年まで続いた統治機構は、州やコミュニオンが存在したものの、その権限は弱く、制度的には中間集団を認めておらず、いわば「中央集権的」原子論的⁽²⁾体制であると言える。実態として、フランス語使用者とオランダ語使用者が今日とほぼ同様に存在していたにも関わらず、このような体制が採られていたということ、言語面での差異という民族問題に対して、統治機構レベルでは原子論的アプローチが採られていたことを意味する。むしろ、独立時に、民族問題に対処することを目的として、統治機構が編成されたわけではない。しかしながら、統治機構のレベルでは、民族問題に対応しないこと自体が、民族問題に対するひとつの対処方法であり、ベルギーの場合、その論拠は、諸個人はひとしなみに、統治機構の上では原子論的個人であることに、暗にであるが、置かれていたと言える。

このような統治機構は、既に述べたように、言語集団間対立が政治化し、言語政策が前節で見たように変遷していく間も維持され続けた。しかし、領域性原理に基づく言語政策は、結局のところ、両言語集団間の対立を抑制・解決するよりは、むしろ問題を激化させた。一九六二・六三年の一連の言語法によって設定された言語地域内における言語的同質性確保の徹底化、すなわちオランダ語圏たるフランデレンからのフランス語の徹底した排除要求がフランデレン側で高まる一方、五〇年代末から六〇年代はじめにかけてのフランデレン経済の成長による経済的力関係の逆転により、フランス語使用者側は、多数派であるオランダ語集団にベルギー国家が乗っ取られていると見なすようになった。このため、フランデレン側は（言語と密接に関わる）文化面における自治を、フランス語使用者側は、経済面における自治を要求する対立の構図は、いつそうその鋭さを増すこととなった。その結果、言語集団間の緊張関係は、もはや「原子論的」な単一国家によっては支えきれないほどに高まり、憲法改正による単一国家

の再編成が開始されるに至った。

一九七〇年から始まる第一次国家再編によって、言語状況の実態が統治機構に反映されるようになった。統治機構上のオランダ語集団とフランス語集団の対等性が制度的に確保され、教育をはじめとする権限の限定的な委譲を行うための文化共同体(後の言語共同体)が設置されることになった。これは、統治機構レベルにおける、特定の属性を共にする諸個人からなる集団を基礎とする個人性原理アプローチによるものであった。同時に、第一次国家再編では、経済政策関連の権限の限定的な委譲を行うための「地域」の設置も決められた。「地域」は領域的に権限が規程されるのであり、こちらは領域性原理アプローチによるものであった。第一次国家再編に際しては、これら二つのアプローチが同時に採用されたわけである。

権限委譲を受ける行政組織として、権限の対象が互いに合致しない文化共同体と「地域」のふたつを導入するという複雑な統治機構、「二次元の連邦」⁽³⁾が採用されたことの背景には、ブリュッセルの扱いを巡って明確な解決案がなかったこと、および、オランダ語使用者とフランス語使用者の要求の内容が異なるものであったことによる。フランドレン民族運動は、長く文化面での自治を要求してきたのに対して、ワロニー側は、第二次世界大戦後、激しくなった経済の落ち込みの原因をベルギー国家の政策にあると見て、経済政策の権限委譲を要求していた。ブリュッセルの存在は、この両面での権限委譲を一種類の連邦構成体によってまかなうことを不可能にした。オランダ語使用者側は、オランダ語とフランス語の対等性、ブリュッセルのマイノリティとしてのオランダ語使用者の擁護の観点から、多くがオランダ語集団とフランス語集団の「二構成体からなる連邦主義 (federalisme à deux)」を目指すという立場をとった。ドイツ語共同体も設置されることになったとは言え、その人口比はわずか一%程度であるか

ら、文化共同体(言語共同体)の設置は、実質的にはこのオランダ語使用者側に多く見られた見解を踏襲する分権化・連邦化路線に沿うものであった。

一方、フランス語使用者側には、ブリュッセルのフランス語使用者独自の権利要求に組みする意見が強く、また、連邦化の暁には、連邦構成体の数の上で、フランス語側がマジョリティを形成できるという目論見もあって、ブリュッセルにもフランデレン、ワロニーと対等の資格を与えるべきである、すなわち「三構成体からなる連邦主義(federalisme a trois)」を目指すという見解が根強かった。「地域」は、フランス語使用者のこうした見解に沿うものであった。このように、一九七〇年に始まったこの複雑な国家再編は、両言語集団の要求をそれぞれ取り入れて成り立たせるために不可欠な妥協の制度化なのであった。

以上のように、一九七〇年の憲法改正で導入された二種類の連邦構成体の概念は、一方は集団、もう一方は領域をクライテリアとしており、個人性原理アプローチと領域性原理アプローチという二種類のアプローチが統治機構に反映されることになった。もともと、この一九七〇年の憲法改正は、これらのふたつの連邦構成体の概念を導入したにすぎなかった。各連邦構成体の権限の具体的な内容や、これらへの分権を施行するための細部は法律によって定められることになっていたわけであり、「地域」の発足は結果的に第二次国家再編まで実現しなかったから、第一次国家再編は、文化共同体(言語共同体)を基礎とする個人性原理アプローチが中心の国家再編であったと考えられる。

この領域的分割に基づかない文化共同体(言語共同体)の存在によって、ベルギーの連邦制は「非領域的連邦主義(non-territorial federalism)」(Lijphart, 1981: 7; 1984: 28-29)として注目されるものになっていた。一般に、連邦制

は領域的な基礎を持つ連邦構成体を単位として形成されるものと考えられ、非領域的な連邦制はあまり例もない。第一次国家再編によつて、ベルギーはその数少ない例のひとつとなったのである。⁽⁴⁾ 非領域的連邦主義は、分散して居住している民族の文化的自治権を認めたり、複数の民族が混住している場合に有効な民族政策であると考えられる。ベルギーは、もともと使用言語の混在が少なく、言語集団ごとの居住地域の境界線は、比較的明瞭である。にもかかわらず、ベルギーが個人性原理アプローチに依らざるを得なかつたのは、既に触れたように、ブリュッセルの存在があつたためである。

一九八〇年の第二次国家再編は、第一次国家再編後の七〇年代に具体化させることに失敗していたもう一種類の連邦構成体、「地域」の発足に重点があつた。「地域」は、権限の範囲が領域的に規定されている連邦構成体であり、第二次国家再編におけるフランデレン地域とワロニー地域の発足で、ベルギーには、個人性原理アプローチと領域性原理アプローチをともに兼ね備えた独特の連邦制が誕生することとなった。さらに、ブリュッセルに固有の「地域」を発足させ、連邦構成体に一層多くの権限と財源を委譲した一九八八・八九年の第三次国家再編は、単一国家とは全く異なる、二つのアプローチが混合した連邦制へのベルギー国家の変貌を決定づけた。

しかし、第二次国家再編後一九八〇年代に、個人性原理アプローチが後退し、領域性原理アプローチが強化される傾向が強まった。領域性原理の強化は、必ずしも統治機構の再編によるものではなかつた。依然として曖昧な点が残っていた連邦構成体の権限配分が、言語集団間対立の引き金になり、政治的アクター間の交渉によつて妥協を得るよりも、司法制度に解決を依拠する傾向があらわれはじめ、司法の判断が領域性原理の強化に大きく寄与したのである。

具体的には、第二次国家再編時に創設され、一九八四年一〇月に活動を開始した仲裁院 (Arbitragehof / Cour d' Arbitrage) が、ベルギーの連邦化に領域性原理強化の方向性を与える一連の判断を下してきている。仲裁院は、連邦構成体が制定する法規の、他の連邦構成体やベルギー国家が制定する法律との整合性を確保する役割を担う司法制度として設置された。連邦化を進める中で、ベルギー国家の一体性を維持する重要な機能を果たすことが期待された。

この仲裁院が下した一九八六年に下した一連の裁定は特に重要である (Velaers, 1989: 80-83)。言語共同体の概念は、一定の領域によってではなく、ある言語を使用する諸個人によって成立しているとして、一九八二年から一九八四年にかけて、フランス語共同体は、フランデレンにおいてフランス語使用者のためにフランス語系教育機関を設置する権限や、フランデレンにある企業で働くフランス語使用者の母語使用の自由の確保などを定めた法令 (Orde) を制定した。フランデレン側は、これを仲裁院に持ち込んだ。仲裁院はフランス語共同体が定めたこれらの法令を全て無効とした。権限の相互排他性を確保するために、各言語共同体はそれぞれの言語の言語地域内で固有の法秩序を確立するべきであり、別の言語共同体が言語地域外に干渉することは許されないとしたのである。

仲裁院は極めて明確な形で領域性原理を言語共同体に関しても承認したのである。仲裁院は各連邦構成体間の権限に相互排他性をもたせることをその大きな任務のひとつと見なしている。領域性原理によらない連邦化には、その意味で大きな限界があるとの立場をとっているのである。

最近でも、一九九六年一〇月三日に下された判決に同様の傾向がみてとれる。⁽⁵⁾ この裁判は、ブリュッセル周辺のフランデレン領域内の特別措置地区 (フランス語使用者の少数派のために行政サービスをフランス語で受けられるなどの

措置がとられている)やフーロン地区(一九六〇年代にオランダ語圏に帰属を変更されて以来、フランス語使用住民がさまざまな形でフランス語圏への復帰を求めて抗議運動を続けている)において、フランス語共同体政府が、毎年、フランス語系の団体に補助金を出す予算措置をとっていることを無効にするよう、フランドレン議会が求めていたものであった。判決は、フランス語共同体がとる文化政策が、異なる言語圏にもおよぶ影響をもつことは法に抵触しないとした。しかしながら、問題の件については、フランス語共同体の措置は、フランス語系文化の促進ではなく、特別措置地区におけるフランス語使用者の少数派を保護することを目的としているとし、言語共同体は少数派の保護を目的とする政策については、当該言語の言語境界線内で行うことができないとして、先の予算措置を無効にした。フランドレン政府は、この判決を、領域性原理を強化するものであるとして歓迎したが、フランス語共同体政府は、文化関連の政策が言語地域をこえる範囲を対象に行われても構わないとも判決は述べているとして、今後は、フランス語文化政策を強力に推進するとした。

判決は、確かに、言語共同体の文化政策が言語地域をこえることを認めてはいるが、フランス語共同体にとってフランス語使用者の少数派が存在しない地区におけるフランス語系文化推進政策にはあまり意味がないであろう。政治的にも、フランス語使用者の少数派が存在する地区に対してそうした政策を行う場合にこそ意味があるわけである。この判決は、言語共同体の活動について、領域性原理に基づくことを再確認した意味合いが強いものであると言える。

また、一九九三年の第四次国家再編をみてみれば、領域性原理アプローチの強化と個人性原理アプローチの後退は、こうした点だけに限らないことがわかる。

個人性原理に依拠しているはずの言語共同体は、仲裁院の一連の判決もあって、フランデレン側ではその権限を領域的に解釈する傾向が強い上に、フランデレン側では、言語共同体が「地域」を合併しているため、実質的には既に領域的存在となっている。したがって、言語共同体はフランス語側でむしろ大きな意味を持っているはずであった。しかし、そのフランス語共同体の権限は、一九九三年の第四次国家再編で、ワロニー地域と、ブリュッセル首都地域のフランス語共同体委員会 (Commission Communautaire française) が行使することが可能とされた (新編憲法第一三八条) (Arcq, 1993)。これにはフランス語共同体が財政的に厳しい状態に置かれていること、ワロニーで第一党の社会党とブリュッセルで第一党の自由党が財政的負担をめぐって見解を異にしたこと、フランス語使用者のフランス語共同体への帰属意識やブリュッセルとワロニーのフランス語使用者の共属意識が低いことなどが要因として挙げられよう。

さらに、前節で触れたように、フランス語共同体議会だけは、直接選挙による議員によって構成されていない (前節図一五参照)。ワロニー地域議会とブリュッセル地域議会の議員が兼任している。その上、フランス語共同体内閣については、ブリュッセルからフランス語使用大臣を最低一人加えれば、ワロニー地域内閣のメンバーで構成してよとの合意が成されており、この点でも「地域」優位になっている (Brassine, 1994: 101)。

また、かつてのように、ベルギー上下両院議員が連邦構成体議会議員を兼任することがなくなり、かつフランス語共同体議会の直接選挙が制度化されなかったため、ブリュッセル周辺の特別措置地区やフーロン地区のフランス語使用住民は、フランス語共同体議会に代表されなくなった。すなわち、かつてはベルギー上下両院議員を通して代表され得たが、第四次国家再編後はその可能性もなくなり、現在はフランス語使用住民であっても、そうした地

区の住民は、連邦構成体レベルの議会選挙では、フランデレン議会にしか投票できなくなったのである。フランス語使用者側は、こうした事態を、「領域性原理の勝利」、「選択の自由・デモクラシーの原則の敗北」と見なしているが、これは、領域性原理アプローチが個人性原理アプローチよりも優位になった事態を意味している。

さらに、第四次国家再編を検討すると、新たに権限を委譲されたのはおもに「地域」であり、財政面でも新たな課税権獲得により大きな独自性を得たのは「地域」であるなど (Brassine, 1994: 100)。二つの言語圏にまたがっていたブラバント州も分割され、州とコミューンは「地区」のもとにあることも明確に規定された。様々な面で「地域」の連邦構成体としての比重が高まったのであり、第四次国家再編は、主に領域性原理アプローチによるものであったことがわかる。

形式面からみれば、ベルギーは二種類の連邦構成体を持つ「二次元の連邦」から、フランデレンとフランス語使用者、両者の主張をいれるかたちで、(フランデレン地域と合併している)フランデレン共同体、ワロニー地域、そしてブリュッセル首都地域という、性格の異なる連邦構成体からなる連邦へと変容しつつあると見ることができ。が、同時に、フランデレン共同体は領域性原理に依拠しているものであり、実質的には、非領域的連邦主義を包含する特異な連邦制から、領域的分割を基本とする連邦制に移行しつつあると見るべきであろう。

以上のように、国家再編開始から一九七〇年代を通じては個人性原理アプローチ、一九八〇年代は領域性原理アプローチと個人性原理アプローチを併用していった統治機構レベルでのベルギーの民族政策は、第四次国家再編に至って、領域性原理アプローチを基本にすえるものに変化した(表一三参照)。ベルギーの連邦主義の最大の特徴のひ

とつであつた、言語共同体による非領域的性格は、国家再編の進展とともに陰をひそめ、領域的性格が次第に強化されていった。この意味においては、ベルギーはもはや、民族問題に個人性原理アプローチをもって対処している特筆すべき事例とは言えなくなった。

〔表一三〕ベルギーの国家再編…統治機構レベルの民族政策のアプローチ

時期区分	国家再編の主要なアプローチ
独立から第一次国家再編まで	原子論的アプローチ
第一次国家再編	個人性原理アプローチ
第二・三次国家再編	個人性原理アプローチと領域性原理アプローチ
第四次国家再編	領域性原理アプローチの強化

ただし、「地域」の比重が高まったからと言って、フランデレン側の「二構成体からなる連邦主義」が完全に放棄され、フランス語使用者側の「三構成体からなる連邦主義」が選択されたというわけではない。フランデレンのナシヨナリストはあくまでも「二構成体からなる連邦」に移行することを目指しており、次の国家再編の重要な目標のひとつとされている⁽⁶⁾。現実にも、「地域」のひとつであるブリュッセル首都地域の権限は、第四次国家再編でかなり増大したものの、依然としてその権限は他のふたつの「地域」よりも劣位に置かれている。第四次国家再編で導入された自己組織形成権を伴う自治も、ブリュッセル首都地域には与えられていない。

元来、ブリュッセルの存在は、ベルギーが統治機構レベルで個人性原理アプローチを採用した要因のひとつであ

った。オランダ語使用者が圧倒的少数派であり、フランス語使用者が増加しているブリュッセルの実態にかわりはないにもかかわらず、今後、領域性原理アプローチを中心にすえた形で、さらに連邦化を進めていく、あるいは連邦を維持していくことができるのか、注目に値するところである。

(1) ただし、独立時においても、社会的相互作用は、フランス語使用者と非フランス語使用者の間よりも、フランス語使用者どうし、非フランス語使用者どうしの方がはるかに高かったとする研究もある(Heisler, 1969: 46)。また、歴史上「ベルギー・ネーション」と呼べるものが存在したことはないとするワロニーの研究者の見解として、(Perin, 1988)を参照。

(2) 前号注(6)参照。

(3) この言葉は、オーストリア社会民主党的レンナー(Renner, Karl)のものである。レンナーやバウアー(Bauer, Otto)の民族政策論、特に、個人性原理と領域性原理を組み合わせた「二次元の連邦(Zweidimensionale Föderation)」などについては、(矢田、一九七七：二九一～三四七)を参照。

(4) 非領域的な個人性原理アプローチに基づく文化的自治をもって、多民族状況へ対処する事例、特に戦間期ヨーロッパのアイスランド、フィンランド、バルト三国、チェコスロバキアなどの事例については、(Coakley, 1994)を参照。戦間期のエストニアの例については、(Friedrich, 1975) (Laponce, 1992: 599) (Lijphart, 1995: 283)なども触れられている。

(5) *CEPESS-chroniques - La vie politique en Belgique*, octobre, 1996: 6-7; *Le Soir*, 4 octobre 1996.

(6) 例えば、フランデレン政府首相、ヴァン・デン・ブランド(Van Den Brande, Luc)の国家再編案がそうである。*Le Soir*, 1 mars 1996などを参照。

文 献

- Arca, E. (1993). "Le transfert de l'exercice des compétences de la Communauté française." *Courrier Hebdomadaire* n°1410-1411.
- Brassinne, J. (1994). *La Belgique fédérale*. Bruxelles: Centre de recherche et d'information socio-politiques.
- Coakley, J. (1994). "Approaches to the resolution of ethnic conflict: the strategy of nonterritorial autonomy." *International Political Science Review* 15(3): 297-314.
- Friedrich, C. J. (1975). "The politics of language and corporate federalism." In J.-G. Savard and R. Vigneault (Eds.) *Les états multilingues: problèmes et solutions*. Quebec: Les Presses de l'Université Laval, pp.227-242.
- Heisler, M. O. (1969). *Political Community and its Formation in the Low Countries*, Ph. D. dissertation, University of California, Los Angeles, Ann Arbor: University Microfilms International
- Laponce, J. A. (1992). "Language and politics." In M. Hawkesworth and M. Kogan (Eds.) *Encyclopedia of Government and Politics: Vol. 1*. London: Routledge, pp.587-602.
- Lijphart, A. (1981). "Introduction: The Belgian example of cultural coexistence in comparative perspective." In A. Lijphart (Ed.) *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of A Culturally Divided Society*. Berkeley: University of California, Berkeley. Institute of International Studies, pp.1-12.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1995). "Self-determination versus pre-determination of ethnic minorities in power-sharing systems." In W. Kymlicka (Ed.) *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press, pp.275-287.
- McRae, K. D. (1986). *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Vol. 2: Belgium*. Waterloo, Ont., Canada:

Wilfrid Laurier University Press.

Murphy, A. (1988). *The Regional Dynamics of Language Differentiation in Belgium: A Study in Cultural-Political Geography*. Chicago: University of Chicago Press.

Perin, F. (1988). *Histoire d'une nation introuvable*. Bruxelles: Legrain.

Stengers, J. (1981). "Belgian national sentiments." In A. Lijphart (Ed.) *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*. Berkeley, California: University of California Press, pp.46-60.

Velaers, J. (1989). "La communauté et la région flamandes: leurs institutions, territoire et capitale: Pourquoi la Flandre?" *Revue de l'Université de Bruxelles* (3-4): 69-93.

Witte, E. and J. Craeybeckx (1987). *La Belgique politique de 1830 à nos jours: les tensions d'une démocratie bourgeoise*. Bruxelles: Editions Labor.

矢田俊隆 (一九七七) 『ハプスブルク帝国史研究——中欧多民族国家の解体』岩波書店。

〔付記〕 本稿は、平成八年度駒澤大学特別研究助成を受けた「ベルギーにおける連邦制移行の政治的・社会的背景の研究」の研究成果の一部である。