

# ベルギーの国家再編における財政分権化

若林 広 東海大学教養学部国際学科教授

## Fiscal Decentralization in the Framework of Belgian State Reform

Hiromu WAKABAYASHI

Professor of International Relations, Department of International Studies, School of Humanities and Culture, Tokai University

In social science theory, regional decentralization is known to have two processes; transfer of (1) competences and of (2) fiscal authority from the central government to federated entities. They are not synchronized in most cases. In the case of Belgian State Reform, they are further complicated by the fact that Belgium has two distinct types of federated entities; Regions and Communities which co-exist on the same sub-national level. Therefore transfer of competences in a historical context has been very complex due to this fact. Deferred establishment of the decentralized fiscal system also retains these characteristics. By tracing the historical evolution of Belgian fiscal decentralization, this article tries to elucidate some specificities of this process.

Accepted, Dec. 17, 2012

### はじめに

欧州連合の共通通貨ユーロが揺れている。ギリシャの財政危機を発端として、ポルトガル、イタリアまたスペインへと波及したユーロ参加国政府の財政危機や各国金融機関の金融危機は、欧州連合通貨当局のたびたびの救済策や介入策にもかかわらず、依然として継続している。危機の中心にあるPI(IGS)と呼ばれるこれらの国では救済策の受け入れに伴う財政改革の厳しさや財政規律の導入に国民の不満が高まっており、他方ドイツ、オランダといったユーロゾーンの優等生国では、救済のための資金の提供に不満、批判が高まりつつある。このような同一通貨圏内の複数の財政当局間の財政調整は、国家と地方、EUと国家といった異なるレベル間の垂直的な調整は比較的容易であるのに対して、EUにおける加盟国間や同一国家内の地域間といった同一レベルの財政当局間の水平的調整は多くの困難を伴うものである。ユーロ危機における救済国と被救済国間の衝突はこの典型といってもよいであろう。ユーロゾーンが今後銀行同盟等を経て、財政同盟を形成するかどうかは現時点ではまったく予測できないが、EUにおける加盟国間の財政連携のモデルが連邦制をとる加盟国のそれに近づく可能性も大いに考えられ、それ

らの国々の財政連邦制の検討は非常に重要といえる。しかしEU加盟国の中で早くから連邦制をとってきたドイツや、EU加盟国ではないが同じく早くから連邦制を取り入れてきたスイスの財政連邦制については、邦語でもいくつかの研究がなされているのに対して<sup>1</sup>、スペイン、ベルギーといった地方分権化が1970年代以降、遅れて始まった国々の財政連邦制に関する研究は邦語文献に関していえば、ほぼ皆無といえる<sup>2</sup>。ベルギーについては、フランデレン語での分析が、1990年代に見受けられたが、当時フランス語の分析を見出すのは、非常に難しかった。しかし2000年代に入り、フランス語、フランデレン語両言語集団間の連邦予算をめぐる対立が先鋭化し、かつフランス語側が防御的立場に立たされたのにつれ、フランス語の分析や文献も徐々に増えつつある<sup>3</sup>。さらにOECDや世界銀行の研究分析部門において財政連邦制に関する関心が高まるにつれ、ベルギーに関する英語での分析もまだ数は少ないが現れるようになった<sup>4</sup>。本稿はそのような状況下で一昨年のスペイン自治州の財政連邦制の分析(若林(2011))に続き、ベルギーの財政連邦制に焦点を当て、その展開を明らかにしようとするものである。

ベルギーの連邦化<sup>5</sup>の動きは1970年代に始まり、現在でも進行中である<sup>6</sup>。財政の地方分権化も、必ずしも同じペースとはいえないが、このような連邦化の動きの中で並行して進行しつつある。ベルギーでは、ユーロの導入を翌年に控えた1998年の参加国選定のプロセスにおいて、いわゆる4つ

本論文は、『文明』投稿規定に基づき、複数レフェリーの査読を受けたものである。原稿受理日：2012年12月17日

の収斂基準の内、公的債務が GDP の 60%以下とする基準をはるかに上回っていることが問題となり、政治的判断でかろうじてユーロへの参加が決まった経緯があるが、2000 年代の財政の地方分権化の動きの中で連邦政府の債務が大きく削減されたことも特記される。その背景には、財政の分権化前は、フランデレン、フランス語の二大言語集団の要求に応じるため、連邦政府が多くの予算項目において、必ずしも両言語集団に必要といえないものでも、両集団のバランスを取る形で予算措置をつけるといった重複が横行していたが、財政の分権化が始まり、連邦政府が権限の移管に対応する財源の移管を制限することにより公的債務の GDP 比を削減できたという事実を挙げることができる。

本稿はこのようなベルギーの財政連邦化の動きを歴史的にたどることを目的とする。以下、第一章では、財政移転が伴わない形で権限の分権化が進んだ 1970 年から 1983 年までの地域・共同体の財政について考察する。第二章では、地域・共同体財政で、一定の財政的自律が認められた 1989 年から 1993 年までの推移を考察する。第三章では、地域、および（特に）共同体の財源調整が進み、また独自財政がさらに進展した 1999 年から 2001 年までの動きを、その動因となったフランデレン議会で開始され 21 世紀に入り連邦議会に移行する更なる権限委譲の論議に言及しつつ考察する。第四章では、2007 年からの政治危機の経緯を説明しつつ、その流れの中で提示された新たに財政自律策、特に社会保障の分権化の第一歩が印された 2011 年の改正について解説する。連邦国家の地方財政は「連帯 (solidarité)」, 「自律性 (autonomie)」, 「責任 (responsabilité)」の 3 つの原則に依拠して、現実の展開ではこの 3 つの原則の比重の変容により説明することもできると考えられ、その点についても言及する。

## I 財政移管なき地方分権化 (1970 年-1983 年)

ベルギーの地方分権化（前述のようにベルギーではしばしば連邦化 (fédéralisation) と呼ばれる。）は 1970 年初頭の憲法改正にその起源を持つ。しかし 1970-1973 年の憲法改正では、地域、(文化)<sup>7</sup> 共同体の設立が憲法上明文化され、文化共同体議会 (Conseil) の設置が認められたものの、地域議会の設置は見送られた。また共同体、地域ともに、実際の政策を担う行政機関の設置は認められず、政策の実施は中央政府内の地方 (文化共同体) 担当大臣協議会がそれを担って

いた。このような状況下、共同体、地域関連政策の予算はすべて国家予算の枠組みでの交付金 (dotation) の形で計上され、各地域、共同体への分配率は、毎年の国会における国家予算審議の中で決定された。しかし各地域、共同体への毎年の実際の分配率は安定的に推移して大きな変化はなく<sup>8</sup>、この比率が後の 1980 年 8 月 9 日付の財政法においても基準分配率として採用されるようになる (Pagano (2002) p. 34)。

1980 年になり、憲法に新たな修正が加わり、それに伴い地域、共同体の新機関 (議会、執行機関) の設置や権限の委譲、また財源に関する二つの法律が成立する (1980 年 8 月 8 日付の特別法と 1980 年 8 月 9 日付の普通法)。1980 年 8 月 8 日付の特別法は、共同体の執行 (行政) 機関 (Exécutif)、およびワロン、フランデレン二地域の議会、執行機関の設置を認め、地域、共同体への一定の権限の委譲を定めていた。このような共同体、地域レベルの政策の本格的な始動に伴い、その裏付けとなる財源の確保を目指したのが 1980 年 8 月 9 日付の普通法である。同法は、地域、共同体の一定の独自財源を目指したものの、実際はそれまでの財源措置との連続性が目立つものであった。中央政府からの交付金は 1980 年以降も依然として地域、共同体財源の主要部分を占めていた。地域への交付金については、分配率算出の基準となる 3 要素 (面積、人口、所得税収) が明示化され、それらを 3 分の 1 ずつ算入する原則 (principe de trois tiers) が確立された。本財政法の施行年である 1982 年予算において、過去の配分に準じる基準分配率・額が定められ、以後、総額はインフレ率により調整され、3 地域間の分配率は、上記 3 要素により調整されるようになった。共同体への交付金は、総額は地域同様にインフレ率により調整されるが、フランデレン、フランス語二大共同体間の 1982 年以降の分配率は 55%対 45%に固定された。その理由はもちろんブリュッセルのフランデレン、フランス語住民の比率が正確に把握され得ないことにより上記 3 要素基準の適用が困難であったことによる。

1980 年財政法で新たに設けられた財源が地域、共同体への国家からの割戻金 (ristournes) である。しかし所得税、付加価値税、また社会保障費掛金といった財源の大宗はここでは除外されており、その重要性はそれほど大きいものではなかった。具体的には地域関連では、(1) 射倂税 (taxe sur les jeux et paris)、(2) 遊戯機械税 (taxe sur les appareils automatiques de divertissement)、(3) 発酵飲料開封税 (taxe

d'ouverture de débits de boissons fermentées), (4) 相続税 (droits de succession), (5) 不動産源泉徴収税 (précompte immobilier), (6) 不動産移転登記税 (droits d'enregistrement sur la transmission de biens immeubles) の一部が地域に割り戻された<sup>9</sup>。一方、共同体へはテレビ・ラジオ視聴料 (redevance radio et télévision) の一部が割り戻されたが、ここでも交付金同様にブリュッセル地域の視聴料の分配の問題が生じたが、これもブリュッセル地域のフランス語対フランデレン語住民の比率が 80%対 20%に固定された。

1980 年財政法は、さらに租税・租税外の固有財源導入の可能性を明記していた。しかし固有財源の導入は (1) 既に国税として導入されていない項目に限られること、(2) 導入には中央政府の同意が必要であること、また (3) 租税負担力に変化がないこと (つまりは国税の削減を前提とすること) 等の条件により、具体的な導入はほとんどなかった。1980 年財政法はまた地域、共同体の地方債発行を認めていたが、これも実際の例はほとんどなかった。このように、1980 年財政法が謳った、地域の設立、権限の委譲に伴う新たな地方財政の確立は、種々の条件により実際にはほぼ実現されなかった。それは、前記、新機関の設置や権限の委譲を定めた 8 月 8 日の法律が国会の各言語集団ごとの過半数、および全体の 3 分の 2 以上の賛成を必要とする特別法 (Gérard (2001) p. 13) であるに対して財政法が普通法であったことから推察できる (Bayenet & Pagano (2011) pp. 24-5, Pagano (2002) pp. 40-50)。

以上、1970 年から 1983 年までの国家再編は、地方、共同体への財政移管をほとんど伴わない地方分権化であり、よって財政の「自律性」、「責任」の原則も伴わないものであったといえる。しかしそれ以前からの中央政府予算を通じた「連帯」の原則は結果としてある程度継続していたといえるであろう。

## II 財政分権化の始動期 (1988-1993 年の憲法改正と 1989 年財政法)

1980 年の憲法改正では、フランデレン、ワロンの 2 つの地域が設立されたが、ブリュッセル地域の設立は見送られた。その背景には、ブリュッセルをフランデレン、ワロンと同等の地域として認めれば、全国的には少数派のフランス語系住民が、ワロン、ブリュッセルの二地域で多数派となることへのフランデレン系住民の反発があった。しかし地方分権化

の進展には「土地に帰属する権限 (matières localisables)」の分権化の受け皿となる「地域」の全国的な設置は必須であり、1989 年 1 月 12 日付特別法において「ブリュッセル首都地域 (Région de Bruxelles-Capitale: RBC)」の設置が実現した<sup>10</sup>。さらに同法に先立つ 1988 年 8 月 8 日付の権限委譲特別法は 1980 年 8 月 8 日付権限委譲法を修正する形で地域への権限委譲を大幅に拡大していた。

これらの権限委譲に伴う財源措置として、1989 年 1 月 16 日付の財政特別法 (loi spéciale de financement: LSF) が新たに、1980 年 8 月 8 日付財政法に代わり制定された。当時、ベルギーの国家財政は、1980 年代、連立政権が二大言語集団の支持を確保するため必要以上の予算措置を取ったこともあり、深刻な債務負担に苦しんでいた。しかも 1990 年代末のユーロの導入を控え、いわゆるマーストリヒト基準の 1 つである「公的債務が GDP の 60%以内」という基準の達成は最優先課題であり、1989 年財政法も、独自の地方財政制度の確立とともに、国家財政の健全化がその重要な目標のひとつと言えた (Leibfritz (2009) p. 6)。よって 1989 年財政法において強調されていたのが、共同体および、特に地域財政の自律性 (autonomie fiscale)、および財政的責任 (responsabilité fiscale) の確立であった。地域、共同体財源の中心は 1980 年財政法における交付金から、1989 年財政法では所得税 (IPP: impôts des personnes physiques)、および付加価値税 (TVA: taxe sur la valeur ajoutée) の割戻金に取って代わるようになる。地域は所得税の割戻しのみを受け取り、共同体は所得税の割戻金に加えて、付加価値税の割戻しも受け取るようになった。これらの割戻金は、連邦税としてまず国家が徴収し、その後、まず連邦と地域・共同体間の分配率が決定され、次に地域間、共同体間の分配率が定められた。地域間の分配には、それまでの交付金の分配で使用された 3 要素 3 分の 1 の原則は廃止され、各地域の所得税徴収率のみが算定の基準となった。この所得税の徴収額のみで依拠した算定方法はもちろん平均所得がフランデレンを下回るワロン地域により不利に作用することにより、所得税の更なる割戻金の支給による地域に対する連帯制度が設けられた (1989 年財政法第 17 条および 48 条)。その手順によると、一人当たりの所得税額が全国平均を下回る地域は、税額の乖離 1%につき 468 ベルギーフラン (1988 年基準) × 地域人口相当分の割戻金を受け取ることができた。制度始



動後の1990年から1996年までは、ワロン地域の一人当たりの税収のみが全国平均を下回っていたが、フランデレン地域の所得税徴収の急速な伸びに比べたブリュッセル地域の税徴収の伸び悩みにより、1997年以降は、ワロン地域とともに、ブリュッセル地域もこの連帯割戻金の受益地域となっている。

1989年財政法では、さらに1980年財政法において割戻金の対象となっていた、射幸税、相続税等が、課税条件の設定、税率、控除条件等の設定権限も地域が持つ形となり<sup>11</sup>、真の意味での地域の固有財源である地域税 (*impôts régionaux*) となった。地域にはさらに個人所得税に対する割り増し制度 (*centimes additionnels*) が認められ、地域が独自に所得税を追加的に徴収できる体制が整った。他の租税・租税外の固有財源、また債権の発行権の規定については1980年の体制がそのまま維持された。

他方、1989年財政法は共同体の財源については、まず従前のテレビ・ラジオ視聴料が、そのまま割戻金の形で維持された。また地域同様にそれまでの交付金に代わり所得税の割戻金の制度が導入された。フランデレン、フランス語両共同体間の制度導入後の分配率の算定については、1980年の交付金における固定とは異なり、地域に準じた所得税徴収率が用いられるようになった。ただし地域の場合とは異なり、補償的な連帯制度は導入されなかった。その代わりに導入されたのが、付加価値税の割戻金制度である。所得税徴収率に基づく配分が一人当たりの平均所得が全国平均を下回るフランス語共同体に不利に働くと考えられるのに対して、付加価値税収入に基づく配分算定は、人口比により近い形となり、フランス語共同体が不利にはならないものと考えられた。共同体の租税・非租税固有財源、債券発行権の規定も1980年法と同様に維持された (Pagano (2002) pp. 96-8)。

1993年になり、ベルギー憲法は再度の改正がなされる。1989年の憲法改正では、3つの共同体と地域それぞれに議会と執行(行政)機関の設置が認められたが、議員が住民により直接選ばれるのは、ブリュッセル首都圏地域議会と、ドイツ語共同体議会のみであり、フランデレン議会<sup>12</sup>とフランス語共同体議会の議員は、国会上下両院の各言語集団所属の議員が兼職しており、さらにワロン地域議会の議員は、フランス語共同体議会議員の一部が兼職していた<sup>13</sup>。このような変則的な状況の背景には、もちろん3地域を同等に扱った場合のフランス語住民の過剰代表性の問題が潜んでいる。

フランデレン、フランス語の二大共同体議会は、国会議員の兼職により、国政と同等にかかわれるのに対して、ワロン議会はフランス語共同体の下に押しやられ、また住民の直接選挙によって選ばれるブリュッセル地域議会の議員は、国政との連関を一切持つことがなかったのである。このような状況を脱するべく1993年の憲法改正では、新たな国家構造が規定されていた。すなわち、3つの地域議会の議員はそれぞれ地域直接選挙で選ばれるようになり、選出議員の一部が二大共同体議会の議員を兼職し<sup>14</sup>、さらにまたその一部が国会の上院議員を兼ねる構造である。地域議会と国会の上院の間に共同体議会をはめ込むことにより、両言語集団の国政への関与を同等のものとするができるようになったのである<sup>15</sup>。地方議会選挙がこのように独自に行われるようになり、また地方の代表が国会の上院に送り込まれたことにより、ベルギーはこのとき真の連邦国家となったといえる。1993年憲法改正では貿易振興、農業構造政策、科学政策、広範な環境政策(以上地域)、観光、教育組織(以上共同体)、対外関係(地域および共同体)等、地域・共同体への更なる権限の委譲も行われた(若林(1999) pp. 201, 204)。

他方、同時期、1989年に開始された新たな地方財政制度は大きな危機を迎えていた。最も重要な点がフランス語共同体の教育に関する予算逼迫の問題である。上述のように1989年の共同体に対する財政措置は、地域に比べて連帯性を欠くものであったが、加えてフランデレンの学校教育に比べて、フランス語地域の教育費は割り高であり<sup>16</sup>、これらがフランス語共同体の財政危機へとつながったといえる。このようにフランス語共同体に対する追加財源策が必要とされたが、フランデレン側にはフランス語圏の割高な教育費に対する反発があり、また連邦政府にもユーロ導入を目標とする財政赤字縮小の課題があり、残るはワロン地域およびブリュッセル地域のフランス語共同体委員会 (*Commission communautaire française*) による救済策であった。このような救済は1992年10月31日にフランス語圏の社会党、キリスト教党、環境党間で仮合意がなされ(合意された日の聖人名を取りサンカンタン合意 (*accord de Saint-Quentin*) と呼ばれる。)、1993年6月4日に正式合意が成立した。この結果、共同体と地域権限の境界分野といえる学校の建設や管理にワロン地域等が携わるようになり、さらに1993年憲法改正に地域・共同体間での権限の移行が可能となる規定が盛り込

まれたことにより、特に文化分野の政策において共同体と地域が連携する形での予算執行が可能となった。連邦からの救済策としては、テレビ・ラジオ視聴料の割戻しが100%共同体財源となった(Bayenet (2012) p. 8)。

ブリュッセル首都圏地域の設立に伴い、1989年財政法により地域・共同体への本格的な財政移管が開始された。これは財政の「自律性」、「責任」の原則の開始とも言い換えることができる。他方、「連帯」の原則については地域に対する連帯制度は設けられたが、共同体に対する制度は設けられず、フランス語共同体の財政逼迫問題はワロン・ブリュッセルのフランス語地域からの支援に頼らざるを得なかった。このように3原則の実際の制度上での実現度には差異があったといえることができるであろう。

### III 新たな財政自律の導入と財源委譲 (1999年-2001年)

1993年の憲法改正はベルギー国家再編の最終形態となるものと思われた。しかし共同体、特にフランス語共同体の財政は、その政策の主要項目である教育予算の膨張に伴いますます逼迫するようになる。当初は、前述のようにワロン地域、およびブリュッセル首都圏地域フランス語共同体委員会の支援により、教育政策の維持が図られたが、やがて教育予算財源の抜本的改革が志向されるようになる。

他方、フランデレンにおいては、1990年代、フランデレン第一主義の極右の人民同盟(Volkswaard: VU)が台頭し、フランデレン政府、および連邦政府の中核にあった中道右派のキリスト教人民党(CVP)の選挙基盤を侵食するようになり、CVPもフランデレン地域住民の要求に大きく耳を傾けざるを得なくなる。フランデレン地域のこのような要求は、1999年3月3日のフランデレン議会決議につながる。フランデレン議会決議は、ベルギー国家の更なる再編の具体的な地域・共同体への権限委譲分野として、(1)社会保障制度における高齢者医療(soins de santé)および家族手当(allocations familiales)、(2)農業・漁業、(3)対外貿易、(4)市・県条例、(5)開発援助)の5つが挙げられていた(若林(2008b) p. 232)。

このようなフランデレンの要求は当然、フランス語共同体・ワロン地域における種々の非難決議を引き起こす。3月24日にはワロン地域議会が、また3月30日にはフランス語共

同体議会がそれぞれフランデレン議会決議を非難する決議を可決している。戦後ベルギーの政治で一貫して与党の立場にあったCVPは、1990年代VUの台頭に対応する形で右傾化してフランデレン地域レベルでは前述の議会決議を許したが、他方、連邦レベルではその責任政党として、フランデレン、フランス語両言語集団間の力のバランスを崩す問題には、一貫して封印をし続けていた。しかし1999年6月13日の総選挙の結果、CVPは、連邦議会での最大政党の座を、ブリュッセルをその選挙基盤とするフランデレン自由党(VLD)に譲り、VLDは社会党、環境政党と連立する形で新たな政府を形成するようになる。フランデレン議会においてCVPは最大政党の座を維持したものの、連邦政府同様にVLD中心の連立政権の形成が試みられ、最大野党となるCVPに対抗するため、連邦政府での連立政党に加えVUがフランデレン政府の連立に参加するようになる。連邦新首相フェルホフシュタットは、直ちに調整委員会(Comité de concertation)を設立して、フランデレン議会決議の具体的項目について、その検討を指示する(若林(2008a) pp. 88-9)。

1999年12月1日、連邦諸政党は、1990年代フランデレン、ワロン(フランス語)両地域が要求していたいくつかの項目について一定の合意に到達する。合意された日の聖人の名を取ってサンテロア合意(accords de la Saint-Eloi)と称される、その合意の内容はまず、フランス語共同体が要求していた教育関連予算の増額が認められた。またフランデレン地域の要求については、地域関連税について地域独自の一定の減税権が認められた(Bayenet & Pagano (2011) pp. 58-9)。

サンテロワ合意は、フランデレン議会決議に照らして見ると、その多くが盛り込まれていなかったということでフランデレン側には大いに不満が残るものであった。よってフェルホフシュタット政権は、新たな改革の方向を検討するため、調整委員会より、より幅広い政治勢力が参加する組織<sup>17</sup>として「機構刷新政府間・議会間委員会(Commission intergouvernementale et interparlementaire du renouveau institutionnel (CIIRI))」を、サンテロワ合意に先立つ1999年10月20日に立ち上げ、すでに議論を始めていた。CIIRIにおける議論は、翌年2000年から2001年にかけて2つの政治合意として結実する。合意がなされた宮殿名から「ランベールモン合意(accords du Lambermont)」とも、また

合意の日の聖人名を取って「サントテレーズ合意 (accord de la Sainte-Thérèse; Lambermont I) (2000年10月16日)」とサンポリカルプ合意 (accord de la Saint-Polycarpe; Lambermont II (2001年1月23日))とも呼ばれる合意により、地域・共同体の財源強化に関する法律 (loi spéciale relative au refinancement: LSR) は2001年6月6日に、また権限委譲に関する法律 (loi spéciale relative au transfert de compétences: LST) は6月29日にそれぞれ、連邦下院で可決され、2001年7月13日にひとつの特別法として成立する (Bayenet & Pagano (2011) pp. 58-9)。

同法では、6月に別々に可決された地域、共同体への新たな権限の委譲と、それに対応する財源の移転が盛り込まれていたが、それに加えて、特別法以外の種々の法制により、ブリュッセルの機構整備も規定されていた。特別法により、地域に移管される権限分野として(1)農業、および海洋漁業、(2)対外貿易、(3)市・県条例、(4)開発援助、および(5)市町村に対する監督権の5つが新たに規定された。1999年のフランデレン議会の決議と比較すると、2001年特別法では、社会保障の地域への移管がまったく欠落していた。家族手当、および高齢者の医療・手当といった社会保障分野でも一部の限られた項目の地域への移管の要求も、フランス語住民にとっては、なかなか受け入れ難いものであったのがその理由と考えられる<sup>18</sup>。

他方、権限の拡大に伴い必要となる財源の手当については、まず地域・共同体共に財政自律性の原則が確認された。共同体に対しては追加財源の強化が図られたが、地域に対しては財源の強化より、権限の拡大や、より高度の財政の自律性が強調された。その背景には権限の拡大に伴う財源増大には、所得税の割戻金の相応の手当てが担保されていたことが挙げられる。地域財政の改革として、具体的にはまず1989年財政法で確立された地域税の項目に、新たに(1)生前贈与登記税 (droits d'enregistrement sur les donations entre vivants)、(2)自動車通行税 (taxe de circulation sur les véhicules automobiles)、(3)欧州車検証 (eurovignette) 等が付け加えられた<sup>19</sup>。またそれまで共同体の固有財源であったラジオ・テレビ視聴料 (redevance radio et télévision) も、地域の固有財源となった。地域はまたこれらの地域税すべてについて、税率の設定や、減免の基準の設定等を独自に決定できる権限も持つことになった。

地域の財政改革の第二のポイントが、所得税の地域への割増制 (centimes additionnels) に加えた払い戻し制 (remises à l'impôt des personnes physiques) の導入である。2001年に370億ベルギーフランの財政黒字を計上したフランデレンとしては、所得税の割増制より払い戻し制のほうが、関心が高かったといえることができる (Pagano (2002) pp. 171-174)。

2001年財政改正では、フランデレンが、特に地域財政の自律性を強調したのに対して、共同体についてはフランス語共同体が根本的な財源措置の見直しを要求していた。まず地域の財源となったテレビ・ラジオ視聴料は、2002年まではそれまでのテレビ・ラジオ視聴料と同額が国家より交付され、2003年以降は消費者物価指数調整後の額が交付されることとなった。さらに付加価値税払戻金については、総額が、その算出において実質成長率も織り込む形で増額され、かつ共同体への分配率も底上げされた (Pagano (2002) pp. 187-9)。

サンテロワ、およびランベールモン合意、それに続く法制化の結果として、1999年までにフランス語、フランデレン両言語集団が要求していた事項はほぼすべて実現したといえる (Blöchliger & Vammalle (2012) p. 60)。しかし実現されなかった顕著な項目として挙げられるのが社会保障関連 (具体的には高齢者に対する手当と医療と家族手当) の権限の地域・共同体への委譲であった<sup>20</sup>。ブリュッセルにその支持基盤を置くVLD中心の連邦政府は、フランデレンの要求に一定の配慮を示しつつも、国家の決定的な分裂を将来的にうかがわせ、その結果として自党の衰退を意味する社会保障や重要インフラの地域化には、消極的であったことが見て取れる。

1999年3月のフランデレン議会での決議以降、連邦レベルでも地方財政の自律性の主張が勢いを持つようになる。連邦政府の負債の減少により、フランス語共同体への限定的な支援はなされたものの、言語境界を越えた財政の連帯の議論はなされなかった。一方、フランデレンが要求する更なる権限の委譲は必然的に財源の委譲を必要としており、地域・共同体の自律性向上の流れにつながるものであった (Decoster *et al.* (2009) p. 181)。

#### IV 政治危機と社会保障財源の分権化の始動

二期続いたVLD主導の連立政権は、2007年6月10



日、新たに総選挙を迎える。その結果は、キリスト教人民党（2001年にCVPからCD&V（キリスト教民主とフランデレン）に改称）が再び第一党に復帰する（下院150議席中30議席）。しかしCD&Vの勝利は、フランデレンの独立を志向する「新フランデレン連合（Nieuw-Vlaamse Alliantie: N-VA; 2001年、VUが内部抗争の結果分裂した後、結成された政党）との選挙協力の結果であり、よって組閣作業は、困難を極める。来るべき国家再編の思惑もあり、総選挙後194日目の12月19日にはCD&V党首のイブ・ルテルム（Yves Leterme）ではなく、それまでの首相であったフェルホフシュタットが暫定政府を組織する結果となり、イブ・ルテルムがN-VAを切り離す形で総選挙後の連立政府を組織できたのは、実にその翌年2008年の3月20日のことであった。その後フォルティス銀行の倒産にまつわるスキャンダルにより、ルテルムは同年12月22日に辞任を余儀なくされ、代わりにエルナン・ファン・ロンパイ（Hernan van Rompuy）が後継につく。しかしファン・ロンパイのEU理事会常任議長（大統領）への転出に伴い、ルテルムが再び首相に返り咲き、その結果、国家再編の議論はさらに混迷を深めるようになる。ルテルムは2010年6月13日、前倒して総選挙に打って出る。CD&Vは今回はN-VAとの選挙協力を行わず、その結果、CD&Vは13議席減の17議席と惨敗し、一方、独自に選挙を戦ったN-VAは27議席を獲得して全国第一党に躍進して、政治的混迷はさらに深まる。通常は第一党が組閣を主導するが、ベルギーの分割、フランデレンの独立を最優先目標とする新興政党であるN-VA主導の連立政府の成立は不可能であった。結局、26議席を獲得して第二党となったフランス語圏社会党（PS）の党首エリオ・ディ・ルポ（Elio Di Rupo）が中心となり、N-VAを排除する形の連立政権が2011年12月6日に成立する。2007年の総選挙後の内閣（暫定）の発足までには194日がかかったのに対して、2010年総選挙後の正式内閣の発足までには、実に541日というヨーロッパ政治史上最長の日時が必要であった（Bayenet（2012）p.5）。

このような政治危機の中、2011年10月10日、連邦下院で多数派を形成する8会派が、新たな国家再編案に合意する。6度目となる今回の国家再編の中心も、連邦から地域・共同体への更なる権限委譲と、それに伴う財源の確保を目的とする、1989年1月15日施行の地域・共同体財源に関する特別法の改正である。しかも2011年10月10日の合意では、

家族手当と高齢者の医療・生活保護、および司法が新たに共同体の権限として委譲された（Bisciari & van Meensel（2012）p.81）。20世紀末、フランデレン議会の決議で始まった、連邦財源に関するフランデレン、ワロンの対立は、社会保障、運輸・通信社会基盤の分権化以外については、2001年の7月13日付の特別法により、ほぼ解消されたといってもよかった。しかし残された社会保障、および社会基盤こそ国家分裂の最終段階といってもよいものであり、それこそ2007年の総選挙以来、現在にまで続く政治危機、政党間の対立の中心的論点といえることができる。今回その一部に手がつけられたことにより、ベルギーは今後いかなる方向に進んでいくのであろうか？

2007年以降のベルギーの地域・共同体財政制度をめぐる論議は、財政の「自律」「責任」が叫ばれつつも、「連帯」への言及はほとんどなされず、ある意味では、事実上、地域を越えた「連帯」の制度（Meunier *et al.*（2007）conclusion）といえる社会保障制度の地域化が開始された事は、国家再編論議が国家分割論議につながる状況を生み出した事を裏付けるものであったといえることができる。

## おわりに

これまでベルギーの連邦化の動きを、地方新機関の創設と権限の委譲、それを受ける形での財源の委譲の二側面から見てきた。1993年の国家の連邦構造の創設までのプロセスは、紆余曲折はあったものの、二大言語集団を抱える主要三大政党（キリスト教党、社会党、自由党）が中心となり、極端な地域政党を封じ込める形で穏健な改革を進めてきたといつてよいであろう。しかし1989年の憲法改正をきっかけとする財源委譲のプロセスが本格的に始動するにつれ、国家再編の交渉は主要政党間の政治的妥協をもってしても解決が不可能なようになってくる。2000年代に入り、ベルギーでは各総選挙後、それぞれ194日（2007年）と541日（2010年）といった長きに渡り、組閣ができないといった政治的空白を連続して経験している。このような危機の連続により、国家分裂の可能性も囁かれている（Deschamps（2007）p.1）<sup>21</sup>。

ベルギーの政治危機の例は、財政の分権化がその国の政治構造にいかほど大きなインパクトを与えるかの典型例といつてもよいであろう。しかし他方、ほぼ同時期に同様に地方分

権化、財政分権化を進めてきたスペインでは、昨今のユーロ危機を受けてスペイン国債の価格の下落に続いて自治州の地方債の価格も下落して、地方自治州がその権限の一部を中央政府に返還する再中央集権化 (re-centralization) の事態が起こっている一方で、カタルーニャ自治州では自治州選挙において独立派が躍進するといった現象も起こりつつある。もちろんこれもユーロ危機中の一時的な現象と考えてもよいと思われるが<sup>22</sup>、他方、分権化の将来を考えると、ある意味では非常に示唆に富む事態とも考えられる。つまりスペイン、ベルギーの連邦モデル・財政制度がこのような不安定さを示す要因として、これらの国々の国家再編が中央集権国家を起点とする遠心的な連邦主義 (centrifugal federalism) であるのに対して、比較的安定的に推移するドイツ・スイスの連邦主義が国家下位政体を起点とする求心的連邦主義 (centripetal federalism) と呼ばれるものであることを指摘すべきであろう。今後の連邦国家の地方財政制度の比較には、この点の考慮が必須といえよう。

#### 注

- 1 伊東 (1995), 世利 (2001) 等, 参照.
- 2 スペインにおける財政連邦制研究の現状については, 若林 (2011) を参照.
- 3 Cattoir (1998), Meunier (2006), Meunier (2007), Callataÿ (2007), Claeys et al. (2004) 等, 参照.
- 4 Boardway & Shah (2007), Høj (2009), Leibfritz (2009), Blöchliger & Vammalle (2012) 等, 参照.
- 5 ベルギーでは「地方分権化 (décentralisation)」の動きをしばしば「連邦化 (fédéralisation)」と呼称してきた.
- 6 若林 (2008b) 参照.
- 7 1970年代に成立した「文化共同体」は、1980年の憲法改正では単に「共同体」と改称される.
- 8 1972年から1980年までに、フランス語、フランデレン語、ドイツ語共同体に対してはそれぞれ42-45%、53-57%、1%が、またワロン、フランデレン、ブリュッセル地域に対してそれぞれ38-41%、50-52%、8-10%が分配された (Pagano (2002) p. 35).
- 9 これらは1989年の財源法により地域の固有財源となる.
- 10 詳しくは、若林 (1999) pp. 199-200 を参照.
- 11 不動産登記税の総体的な条件設定や相続税の課税条件等は依然として連邦政府の権限であった (Bayenet & Pagano (2011) p. 43).
- 12 フランデレン語共同体と、フランデレン地域の議会は1980年以降、合体して単にフランデレン議会と称していた.
- 13 若林 (1999) p. 202 図9-1 参照.
- 14 フランデレン議会の場合は両方が一体化しており、またドイツ語共同体議会議員は別に直接選挙にて選ばれる.
- 15 若林 (1999) p. 203 図9-2 参照.
- 16 その理由として、フランス語地域では単位生徒数に対する

教員数がフランデレンに比べて大幅に多いといった点が指摘されている.

- 17 連邦政府、共同体・地域政府、および連邦議会、共同体・地域議会の代表31名から成り立ち、かつフランス語、フランデレン語の代表各15名、ドイツ語1名の言語的バランスも取られていた.
- 18 歴史的に製鉄、機械工業等の重工業が盛んであったワロン地域は19世紀から20世紀中葉までは、当時農村地帯であったフランデレンに対してベルギー経済を牽引する役目を果たしていた。しかし第二次世界大戦後の(石炭から石油への)エネルギー革命や電機・自動車等の輸出を志向した加工業の隆盛、第一次石油ショック以後の不況等により、ワロンの重工業はフランデレンの新興工業にその立場を奪われていく。社会保障費への貢献においても、産業再編、労働者の減少に直面するワロンは、フランデレンに遅れをとるようになる.
- 19 これらの財源は1980年8月の財政法では地域への割戻しの対象となっていた税である.
- 20 それ以外では、ベルギー国鉄 (SNCF) や通信インフラの地域化の要求も、実現しなかった.
- 21 しかしベルギーがチェコスロバキア分裂の例のようになりそうもないのが、二言語住民が共住し、かつベルギーの象徴的存在といってもよいブリュッセルの帰属問題の存在である.
- 22 ただしユーロ危機が当分の間続くとの理解も広く知れ渡っているが.

#### 参考文献

- BAYENET, Benoît (2012) “Les derniers accords institutionnels belges sur la 6ème réforme de l’Etat et le financement des Communautés et des Régions”, *Note Politique* (Centre d’Etudes du PS), janvier
- BAYENET, B. & PAGANO, J. (2011) *Le financement des entités fédérées: le système en voie de transformation* (Bruxelles: CRISP)
- BISCIARI, P. & Van MENSEL, Luc (2012) “La Réforme de la loi de financement des communautés et régions”, *BNB Revue économique*, juin
- BLÖCHLIGER, Hansjörg & VAMMALLE, Camila (2012) “The Lambermont Agreement” in Blöchliger, Hansjörg & Vammalle, Camila (2012) *Reforming Fiscal Federalism and Local Government* (Paris: OECD)
- BOARDWAY, Robin & SHAH, Anwar (Eds.) (2007) *Intergovernmental Fiscal Transfers* (Washington D.C.: World Bank)
- CALLATAÿ, E (2007) “Finances publiques et réformes institutionnelles: Le rôle central de la Région de Bruxelles-Capitale”, *Regards économiques* (UCL), juin, numéro 52
- CATTOIR, Philippe (1998) *Fédéralisme et solidarité financière* (Bruxelles: CRISP)
- CLAEYS, Johan, STRAGIER, Thomas, Van CAUTER, Kris & Van MEENSEL, Luc (2004) “Les finances des communautés et des régions”, *BNB Revue économique*, déc.
- DECOSTER, André, VALENDUC, Christian & VERDONCK, Magali (2009) “L’autonomie fiscale des Régions en



- Belgique; Evaluation et perspectives”, *Bulletin de Documentation*, 69e année, no4 (Service Public Fédéral Finances-Belgique)
- DESCHAMPS, Robert (2007) “Fédéralisme ou scission du pays; l’enjeu des finances publiques régionales”, *Cahiers de recherche* (CERPE (FUNDP)), no20, 2007/10
- DESCHAMPS, Robert (2006) “Le fédéralisme belge a-t-il de l’avenir?”, *Cahiers de recherche* (CERPE (FUNDP)), no7, 2006/7
- DURY, D., EUGÈNE, B., LANGENUS, G., Van CAUTER, K. & Van MEENSEL, L. (2008) “Transferts et mécanismes de solidarité interrégionaux via le budget des administrations publiques”, *BNB Revue économique*, septembre
- GÉRARD, Marcel (2001) “Le fédéralisme fiscal en Belgique”, communication faite à la Conférence sur le déséquilibre fiscal, Québec, 13-14 septembre 2001
- HØJ, Jens (2009) “How to reform the Belgian Tax System to enhance Economic Growth”, *OECD Economic Department Working Papers*, No 741
- 伊東弘文 (1995) 『現代ドイツ地方財政論』 文真堂
- LEIBFRITZ, Willi (2009) “Fiscal Federalism in Belgium: Main Challenges and Considerations for Reform”, *OECD Economic Department Working Papers*, No 743
- MEUNIER, O *et al.* (2007) “Les transferts interrégionaux en Belgique”, *Cahiers de recherche* (CERPE (FUNDP)), no19, 2007/9
- MEUNIER, O *et al.* (2006) “Les transferts interrégionaux en Belgique: discussion du «Manifeste pour une Flandre indépendante»”, *Cahiers de recherche* (CERPE (FUNDP)), no8, 2006/8
- PAGANO, Giuseppe (2002) *Le financement des Régions et des Communautés 1970-2002* (Bruxelles: CRISP)
- 世利洋介 (2001) 『現代スイス財政連邦主義』 九州大学出版会
- 若林広 (2011) 「スペイン自治州の財政調整制度」『東海大学教養学部紀要』 第41輯
- 若林広 (2008a) 「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—」『地域研究』 第8巻第1号
- 若林広 (2008b) 「ベルギー国家の再編—政党政治の変容期における最近の展開—」『東海大学教養学部紀要』 第38輯
- 若林広 (1999) 「ベルギー国家の再編—連邦化と新しいヨーロッパ」 蛸山道雄・中村雅治編 『新しいヨーロッパ像をもとめて』 同文館 所収