

連邦制における自治と統合

岩 崎 美 紀 子

はじめに

連邦主義の本質は、権力集中の否認にある。しかしこれは、権力の分散を容認することではない。権力非集中を前提としながら、しかし一つのシステムを創り維持しようとする理念なのである。多様性と統合という一見相反する二つの力の併存とその間のバランスの追求が、連邦主義の核となっている。

個々の政体が自己完結的に存在するのではなく、既存の政体の自律性や存在までも否定した上で実現する統一でもない。個々の政体がその存在や自律性を犠牲にすることなく、より大きな共同体を構成することによるメリットも享受できることを体系づけようとしたのが連邦主義である。

本稿では、連邦主義の核をなす自治と統合の併存は、どのように形成されてきたのか、自治と統合の双方を政治制度として具現する連邦制が国家制度として成立するにはどのような問題を克服しなければならなかったのか、実際に連邦制を国家の政治制度としてとった国々は、なぜ単一制でなく連邦制を選択したのか、の三点に焦点をあてて、自

治と統合のダイナミズムを検討したい。

1 連邦主義概念の形成

連邦「federal」という言葉の語源が、「同意」あるいは「契約」を意味するラテン語の foedus にあることが示唆するように、「契約」は連邦主義の根幹をなす要素である。「契約」は、武力や血縁に基づかない関係を可能とした。これは、権力のピラミッド構造あるいは中央と周辺という階層性を否定する。

歴史のなかに、連邦主義的实践を探してみると、その萌芽を古代ギリシアに見つけることができる。ポリスによる同盟である。同盟結成後も、ポリスは同盟に吸収されることなく、同盟がもたらすメリットを享受しながら、基本政体として存続した。ポリスの自治を前提にしながら、防衛や攻撃といった軍事目的のために統合の力が生じたのである。ここから、共通組織と構成メンバーの間での権力の分立、あるいは権力主体の二層構造が生みだされたのである。中世において注目したいのは、スイスの原型である誓約同盟である。誓約同盟は、邦の自治を基本にしながら共通の外敵に対しての共同防衛を目的としており、二層構造である点では、古代ギリシアの同盟と類似しているが、契約の要素が強くでている点と共通機関がより強化されている点に特徴がある。

連邦主義概念の形成には、このような歴史のなかでの経験の蓄積によるものとともに、思索の果たす役割も大きい。まず、平和論である。戦争は最大の悪であり、独立国家の競存状態が戦争の可能性を内包しているとし、孤立した国家の競存ではなく、できるだけ多くの国家を含む協調体制（共存）をつくりあげることが、戦争を撲滅するもつとも、適切な方法であるとする。

平和論に基づく連邦思想は、ヨーロッパ共同体の創設・発展を支える基本思想の一つである。戦後の復興と「ドイツ問題」の解決が課題となつたヨーロッパが、競争よりも共存を選択したのである。ヨーロッパ以外では、平和のための連邦論は顕在していない。戦争／平和の視点から連邦国家の成立をみると、複数の政体が、共通の外的脅威に對抗するために統合したととらえることができる。「脅威」を取り込み内部化することで脱・脅威とすると、「脅威」を外敵ととらえこれに共同に対抗するのと、「脅威」の取り扱いは違いはあるものの、脅威が統合に強く作用している点は共通している。

第二は、古典的意味での共和主義（小さな自治政府）あるいは民主主義（政治への直接参加）である。基本となつてゐるのは、人々に近く人々が直接参加できる権力が、もつとも正統であるという考えである。政治への直接参加は、小さな共同体の方が可能性は高く、共同体の規模が大きくなれば、統治権力は人々から遠くなる。遠くなることで、参加が限定的となり、統治の正統性が減ずる。自治・民主主義と共同体の規模の間には、このような逆相関があつた。これが連邦思想と関連するのは、人々に近いことで必然的にサイズが小さい共同体では対応できない事項は（あるいはそのような事項に限つて）、より大きなサイズの組織に対応を委ねるとする点にある。サブシディアリティ *subsidiarity* の原則の根源とも言える。

共和主義・民主主義と連邦主義は、数世紀にわたる同盟時代のスイスの経験から、その関係の模索がうかがわれるが、明確な関係を打ち立てたのは、米国の成立をもつてである。複数の地域政体が創り出した共通機関が、特定目的を遂行するための組織なのか、それとも大きな「共同体」を統治するための機構なのかは、人々の政治参加の途が確保されているか否かによる。米國（一七八七年憲法）は、州の議会に加え、連邦議会（立法府）と大統領（行政

権の長）を創設、これを選挙とすることで、政治参加の確保と共同体の規模の問題を解決した。

2 連邦制

連邦主義の思想は、ヨーロッパで醸成されていったが、その基本となったのは、既存の政体がある存在と自治を維持しながら集合体を形成するという統合のベクトルであった。統合の方法として、ただ一つのパワーセンターに既存政体が融解する型だけでなく、全体とそれを構成する政体がそれぞれパワーセンターを有する型も可能であることを実践したのである。後者の特徴づける権力の二層化は、権力の非集中と Non-centralization を前提としており、権力が一元化する単一主義とは本質的に異なっている。

ヨーロッパにおける連邦主義の経験は、このように権力分立（二層構造）と、および血統や武力によってではなく同意に基づく規模の拡大を導きだしたが、連邦制を成立させるにはいたらなかった。連邦主義を国家の政治制度として具現させるには、いくつかの問題を解決しなければならなかったからである。世界で初めて国家制度として連邦制を成立させた米国は、どのようにこれらの問題を解決したのであろうか。

(1) 主 権

最大の問題は、主権の不可分性であった。この時代のヨーロッパ諸国は、君主制あるいは帝政であり、国家主権は統治者とともにあり不可分であった。絶対君主制から制限君主制にいち早く移行した英国は、議会主権を打ち立てた。これは、王権を制限し主権は議会にあるとした点においては重要な転換であったが、主権の不可分性は変わらなかった。

た。

国家は主権の不可分性を前提とし、連邦主義は全体とそれを構成する政体の間での権力分立を基本とする。国家主権の不可分性は、連邦主義を国家制度として具現することを不可能とし、主権国家の連合体として超国家レベルでのみ実現したのである。

では連邦制を成立させた米国は、どのように主権の不可分性の問題を克服したのであろうか。世界で初めての成文の国家憲法である一七八七年米國憲法は、共和制・大統領制・連邦制を統治機構として制度化している。これらは民主権の理念により可能となった。人民主権の考え方は、「血統」や「武力」によつて支配されるのではなく、自分たちを統治する者は自分たちで選ぶという共和主義と民主主義を制度化するとともに、それぞれのレベルの政府の権限は、主権をもつ人民から委任されたものであるとすることで、主権不可分の壁を越え、権力分立を基本とする連邦主義の国家制度化を可能としたのである。連邦共和国の成立は画期的であった。それまでは国家制度としては、単一制・君主制しかなかったが、これに連邦制と共和制の選択肢を加えたのである。

(2) 連合 (Confederation) から連邦 (Federation) へ

一七八七年憲法を制定しアメリカ合衆国が成立するまでは、一三州は連盟規約に基づく緩やかな連合体を形成していた。連盟規約と一七八七年憲法は、州の存在と自治を維持しながらより大きな組織を創り出す、すなわち権力非集中を前提とする統合という点で共通しながら、統合の度合いに相違がある。これが連邦主義のなかに、二つの異なる形態（連合と連邦）を生み出すことになる。

権力非集中を前提とすることで自治と統合の併存を可能にするという共通項を有しながら、連合と連邦は、①全体とそれを構成する政体の関係、②全体の機関と市民の関係、の二点において相違がある。

まず①についてみると、両者の関係は、連合では非対等性、連邦では対等性に特徴づけられる。連合は、既存の政体が協定や条約などにより共通機関を創り出すことにより成立する。このため、既存政体Ⅱ創造主、共通機関Ⅱ創造物、であり、両者の関係は非対等である。既存政体は自らの権限をできるだけ留保しながら、特定目的のために必要な最低限の権限を共通機関へ委譲する。共通機関は、メンバーから託された事項についての決定を行うが、決定そのものは拘束力をもたない。連合を構成する政体が批准してはじめて執行が可能になる。また実際に執行するのは、構成政体であり、共通機関が執行力を有していないことが多い。連合ではそれを構成する政体の主権は侵されないのである。

では、連邦はこれとどう違うのであろうか。連邦とそれを構成する政体の存在と権限は、成文憲法に明記される。二つのレベルの政府は、憲法においてそれぞれが立法できるとされた事項においては最終決定者となり、その決定は拘束力を有する。

統合の強さと構成メンバーが留保できる権限は、このように逆の相関にある。連邦制をとる国に植民地の経験を有する国家が多いのは、この点から説明ができる。連邦を構成する政体となるのは植民地であり、複数の植民地が統合して独立国家となるにあたって連邦が形成されている。この場合、連邦政府の権限の多くは、宗主国が有していた権限の移譲によるものであり、植民地が連邦を構成することで失う権限は大きくない。これを逆にみれば、ヨーロッパ共同体が、E E CからE C、そしてE Uと移行するにつれて、困難が増してきたのは、構成メンバーが主権国家であ

り、統合の強化は主権の移譲と表裏の関係にあるからである。

次に②から連合と連邦の違いを検討してみよう。連合における共通機関は、構成政体の代表から成り、市民とは直接の接点をもたない。市民は連合を構成する政体の一つに一義的に所屬しており、その政体の決定機関とは選挙というチャンネルを有するが、共通機関と間には、直接の関係は成立していない。これとは対照的に、連邦では共通機関である議會は、市民の直接選挙によつて選出される。これは決定の拘束力に關連する。前述のように、連合においては共通機関の決定は拘束力をもたない。決定は、構成メンバーが批准してはじめて拘束力を有する。連邦では、それぞれのレベルの政府は、憲法が規定する分野において最終決定者である。すなわち、決定の拘束力は、それを被る側による決定過程への参加（選挙）が確保されていなければ裝備されないのであり、ここに民主主義原則の尊重を見ることができるとができる。

(3) 代表性

連邦主義が国家制度として具現されるためには、連邦主義の理念である「自治と統合」を具現する装置を、民主主義の視点から裝備する必要があつた。

前述のように、連合と連邦の違いの一つは、共通機関と市民の直接関係の有無にある。連合では、市民は、連合を構成する政体には代表を送り統治を受けるが、共通機関は遠隔存在であつた。連邦では、市民は、連邦を構成する政体（州）と連邦の双方の決定機関に代表を送り、双方からの統治を受ける。

連邦主義は権力の二層化を実現させたが、社会（統治を受ける側）と統治権力との間のチャンネルという視点からみ

ると、このように連合と連邦では違いがある。連邦は、二つのレベルの双方に、選挙による代表性の確保と決定の拘束力との関係を成立させているのである。

連邦主義は権力の集中を否認し、全体とそれを構成する政体による権力の二層化を実現させた。構成政体を第一層、全体を第二層とすると、第一層の権限は自治を、第二層の権限は統合を担っている。すでに指摘したように、連合においても、第一層への市民の代表性は確保されており、第一層の自治を前提としながら、統合を担う第二層をどのように設計するかが、国家制度として連邦制を成立させるための課題であった。

第二層の権力と市民の間に直接のチャネルを打ち立てることが民主主義国家として必要であるが、自治権を有する第一層の第二層への参加（構成政体の参加）も、統合のためには不可欠である。前者が下院として、後者が上院として制度化され、連邦制度は必ず連邦議会二院制を伴うことになった。

3 連邦国家の成立

長い時間をかけて経験的に醸成されていった連邦主義思想は、米国の建国をもつて国家の政治制度として具現された。国家制度としての連邦制の成立は、国家制度としては単一制、連邦主義は超国家レベルで実践というそれまでの現実を根本から覆し、選択肢を増やすことに貢献した。アメリカ連邦制の成立後、多くの国が連邦制を国家制度として採用していった。

単一制でなく連邦制が国家制度として選択されるのは、統合要因と自治要因の双方が存在するからである。統合要因のみであれば、ただ一つのパワーセンターに収斂されるユニタリーな統合もあり、おそらく統合と言えばこのよう

なパワーセンターの一元化がまず想定される。自治要因のみであれば、バラバラに存在するか相互のつながりは最小のままである。これら二つの要因の双方が存在することで、帝国（単一制）でも同盟（連合）でもない制度が求められるのである。

このように理論的には、統合要因と自治を維持するための権力非集中要因の双方が存在することが、連邦制採用の理由と説明できる。では実際に、現在連邦制をとっている国家が、連邦制を選択した背景には、これら二つの要因が併存していたのであろうか。何が統合要因で何が権力非集中要因であったのであろうか。

(1) 旧植民地

現在連邦制をとる国家のうち、ヨーロッパの連邦国家（ドイツ、オーストリア、スイス、ベルギー）以外は、植民地の経験をもっている。近代国家の政治制度として初めて連邦制を成立させたアメリカも、植民地であった。連邦制は、植民地が独立する際に、新国家の政治制度として有力な選択肢であったのかもしれない。まず植民地の経験をもつ国について、連邦制採用の背景をみてみたい。

(a) 新大陸の植民地 — ラテン・アメリカ —

アルゼンチン連邦制を成立させることになった統合要因としては、独立国家の建設、規模の大きな市場の創設、外的軍事脅威への対抗をあげることができる。外的軍事脅威は、宗主国スペインからのみではない。実際に戦火を交えたのは、当時スペインと敵対していた英国であり、英国と同盟関係にあったポルトガルの植民地で、地理的にも近接

しているブラジルからの脅威も大きかった。権力非集中要因としてあげられるのが、地域共同体の凝集性と地域間対立である。前者は、植民地の建設が地域ごとに行われたという植民地一般の事情に、地域の軍事実力者であるカウディリオの存在が加わり、地域帝国に近いものを創りだしていた。後者は、とくにブエノス・アイレスと内陸部の対立であり、圧倒的に優位のブエノス・アイレスに支配されることなく、対等であるためには、権力の一元化は回避すべきことであつたのである。

ブラジルは、独立時（一八二二年）は帝政・単一制であり、その後一八九一年憲法により、共和制・連邦制になつた。従つて、すでに統合はされているので、権力非集中要因にのみ注目したい。まずあげられるのが、コロネレス（地域の政治・経済有力者）であり、彼らを核として地域共同体が形成されていた。帝政を崩壊させた主要アクターであつたサンパウロのコーヒー産業も、自治の強化を求めており、共和制の成立は連邦制への移行と同義でもあつた。

ベネズエラの連邦制については、統合要因として、独立にあつたの外的軍事脅威（スペインとフランス）を、権力非集中要因として、カウディリオを核とする地域帝国の存在をあげることができる。

メキシコは、独立（一八二一年）直後の政治制度は帝政であつたが、すぐに崩壊し共和制に移行した。共和制を明文化した憲法（一八二四年）とともに、連邦制が成立している。連邦制採用の理由は、地域有力者であるカシケスの存在、地域ごとに異なるインディオの存在など、地域性の強さに求めることができる。

統合要因であつた独立、外的脅威、市場の拡大などは、一般性を有しているが、権力非集中要因であつた地域の政治・経済・軍事の有力者（カウディリオ、コロネレス、カシケス）を核とする地域共同体の凝集性は、ラテン・アメリカにおける特徴と言えよう。このような地方ポストとその帝国の存在、および相互対立・相互不信が、制度として権

力を一元化する単一制を回避させたのである。

ラテン・アメリカにおける特徴としてもう一つあげることができるのは、連邦主義が政治イデオロギーとなった点である。とくにベネズエラとメキシコにおいて、連邦主義は自由主義と同義であり、保守派の独裁に対抗する勢力を支えるイデオロギーであった。

(b) 新大陸の植民地 — アングロ新大陸 —

同じ新大陸の植民地でも、スペイン植民地と英国植民地では、連邦制採用の理由に違いが見られるのであろうか。

米国は、前述したように、国家制度としての連邦制を創設・実現させた最初の国である。連邦制は、連合形態からの移行によっていることから、権力非集中はすでに前提であり、これを維持しながらいかに統合の度合いを強めるか、すなわち国家政府 National Government の創出が課題であった。その背景には、独立国家として軍事・外交面での一体性、財政基盤の強化、州際貿易障壁撤廃による経済の活性化などの要請がある。

カナダの場合も、連邦結成にあたって、統合がより重要であった。植民地の場合、統合要因としてまず考えられるのは、独立達成である。植民地を維持しようとする宗主国の圧力が「脅威」として現地で共有され、独立という共通目的が統合の絆となる。しかしカナダは、英国を脅威と感じておらず、独立の気運はなかった。統合要因と考えられるのは、英国の通商政策の変更による植民地経済の危機、および南北戦争を契機とする米国からの軍事的脅威である。独立を直接の目標としない統合であり、自治領としてのカナダ連邦が成立した。

オーストラリアもカナダと同様、英国と独立戦争をしていない。宗主国は軍事的には脅威ではなかったが、自身の

外交関係のために植民地を従属させようとする姿勢が、脅威と認識された。植民地政府がとる有色人種に対する差別的政策に対して、中国からの抗議を受けた英国は、より一般的な政策に変更するように提案したのであり、植民地は、外交権を有する宗主国からのこのような圧力に屈せず、独自の移民政策をとり続けることにし、これが植民地の間に連帯感を生み出したのである。差別的な政策をより強固にするために白豪主義を共通政策としようとしたことが、連邦結成への誘因として作用している。統合を促した要因としては、この他に、共同防衛や植民地間関税撤廃による市場の拡大をあげることができる。

では、権力非集中要因は何であろうか。カナダは、英領でありながら、ケベックに代表される凝集性の高いフランス系社会が存在しており、これが権力集中を制御する機能を担った。米国やオーストラリアは、現在は多民族国家であるが、建国当初は、民族・言語・宗教といった文化的亀裂をかかえておらず、同質性の高い社会であった。このような社会において、創設する国家政府に権力を一元化する単一制をとらなかつた理由は、各植民地の歴史（入植時期）、社会（入植者の属性）、経済（資源や地理的条件）などの相違である。文化的同質性が高い社会でも、権力非集中が選択されているのであり、自治の要求は、文化の亀裂だけが源泉となつていてのではないことを立証している。

(c) アジア・アフリカ植民地

アジア・アフリカの連邦国家は、四ヶ国とも英国の植民地であり、第二次大戦後に独立している。これらの国々が、独立国家の政治制度として連邦制を採用した背景には、次のような共通点がみられる。まず間接統治である。英国植民地には直轄領と保護領があり、後者では現地社会の慣習や制度を利用しての間接統治が行われていた。英領インド

の藩王国、マレーのスルタン国、ナイジェリアの部族共同体などである。間接統治では、英国の存在は感じられても、それは明示的な支配者としてではなかった。法体系の整備や英語の普及が進みながらも、アイデンティティには変化がなく、現地社会は分立状態のままであった。

第二の共通点は、連邦構造が、独立の前に成立していることである。英領インドでは、一九一九年統治法により、マレーでは一九四八年にマラヤ連邦成立により、ナイジェリアでは一九五一年マクファアソン憲法により、州に一定の自治権が与えられ、限定的ではあるが立法権の分割が行われている。一定の自治権を与えられた州は、現地の政治家にとって経験と実績を積み場となった。独立憲法の制定議会は、このように先行的に政治の実践をしていた州議会から選出された人々で構成されており、彼らが連邦構造の維持に果たした役割は大きい。

第三は、このような連邦構造は、現地側の要求により導入された点である。英国がまず成立させたのは、総督府に権力が集中している単一型であった。宗主国への反感は、植民地によって異なる表れ方をするが、統治への参加あるいは自治の要求は共通している。英国は、例えばインド文官職に代表されるような行政エリート職を現地の人にも提供することで統治への協力者を増やしていったが、ひとたび脱植民地化の方向に舵が切られると、政治次元における参加の要求が顕在化した。植民地である以上、中央議會を創設してもそのメンバーを現地化するわけにはいかず、しかし決定権への参加の要請は高まっていく、といった状態のなかでとられたのが、決定権の一部を地域(州)にもたせ、そこへの参加を可能にすることであった。

では上記以外の権力非集中要因を具体的にみてみよう。

インドとナイジェリアでは、民族(部族)・言語・宗教といった文化的亀裂が存在し、それが地域性(領域性)を

有していることをあげることができる。

マレーシアでは、マレー人と非マレー人（中国系やインド系）と言われるように、文化的亀裂は顕著に存在しているが、亀裂は地域ベースになっていない。単一制であったマラヤ・ユニオンへの反発は、非マレー人への市民権の付与、スルタン国の廃止など、マレー社会への配慮が無かったことから生じており、マレー・ナシヨナリズムを覚醒させた。マラヤ・ユニオンからマラヤ連邦への移行、すなわち単一制から連邦制への移行は、権力非集中の達成というよりは、マレー優位国家の形成と結びついていた。インドやナイジェリアが、共和制をとったのとは対照的に、マレーシアが土着の王制をベースとした立憲君主制を創り上げたのも、国家のマレー的性格の顕示であった。

統合要因としては、何が析出できるであろうか。

これら三ヶ国に共通するのは、独立国家の建設である。独立するにあたっての宗主国からの軍事的脅威は存在しないので、共同防衛は統合要因とはなっていない。

マレーシアとナイジェリアでは、独立に向けての植民地の統合は宗主国によってなされており、まず単一制が成立している。統合のための内発的求心力は作用していないのである。英領インドについては、独立は、二つの国家（インドとパキスタン）を成立させた。パキスタンの分離・独立という英領インドの分断は、インドにとってもパキスタンにとっても、それぞれ統合の推進力として作用し、内発的求心力を醸成した。

(2) ヨーロッパの連邦国家

確かに連邦国家には、植民地の経験をもつ国々が多い。これは、国家制度としての連邦制を「発明」したのが米國

であつたことに起因している。米国の独立は、多くの植民地にとって、解放と自由の具現であり、これらの国々が独立にあつて、米國憲法をモデルとしたのも、旧植民地に連邦國家が多い理由の一つである。もちろん植民地社會は、さまざまな面でそれぞれ異なっており、同じ制度をとつたからといって、米國と同じように作用するとは限らない。連邦制度は繼續させたものの、実際には独裁や軍政になつた国々もある。

では植民地の經驗をもたない國が、連邦制をとる理由は何であろうか。ヨーロッパにおいて、連邦制度を國家制度として初めてとつたのは、スイス（一八四八年）であり、アメリカ連邦制成立の後である。しかしヨーロッパにおける連邦主義の思想と実践の歴史は古い。これは國家制度としての連邦制の選択に、影響を与えたのであろうか。

(a) 同盟から統一國家へ — スイス —

國家制度としての連邦制は、一七八七年憲法により成立したアメリカ連邦制が最古であるが、連邦主義の思想と実践は、古代ギリシアの都市國家やスイスの起源である一二九一年の永久同盟にまで遡つて觀察できる。同盟として出生したスイスは、五世紀半の間、邦の連合体として存在し続け、一八四八年になつて連邦國家となつた。なぜ連合から連邦へ移行したのであろうか。ただ統合が強化されただけなのであろうか。それとも基本的變化があるのであろうか。

結論から言つてしまえば、同じ枠組みのなかで、ただ統合が強化されたのではない。「國家」が創り出されたのである。邦の自治を何よりも重視し、ナポレオンの侵攻もたらしたヘルベティック共和國を除けば、國家を形成せず、連合形態を維持してきたスイスが、國家の枠組みを求めることになつた最大の理由は、一九世紀ヨーロッパの政

治環境の変化である。近隣における統一国家化の動きや、国家を単位としてのパワーポリテイクスの展開は、邦の集合体ではスイスとしての自律性を維持していくには不十分であると認識させるようになり、国家の枠組みを求めることになった。

このような外的政治要因の他に、邦の間の統合を推進した要因としてあげられるのは、共通市場の形成による経済の活性化である。関税、通行税、通貨、度量衡、郵便などは、邦ごとに違っていた。産業の発展のためには、邦を越える経済活動が必要であり、邦の間での関税を撤廃し、通貨、度量衡、郵便制度を統一するには、これを一元的に管理する政府が必要となった。

自由主義イデオロギーも統合要因である。旧体制↓フランス革命↓ウィーン反動体制↓自由主義革命、と紆余曲折を経ながらも、自由主義イデオロギーは勢力を得ていった。スイスは、その起源である永久同盟が自由と自治のための共同防衛であったことからわかるように、早くから自由に対する意識は高かった。しかしこれは邦としての自由や自治であり、個人の自由は、フランス革命思想に触れるまでは考えられもなかった。邦としての自由を重視しながら、邦のなかでは、貴族政や寡頭政が展開されていた。アメリカ連邦憲法の起草者たちが、連合形態の歴史が長いにも関わらずスイスを参考にしなかった理由は、「自由」の概念の違いであり、民主主義の欠如のためであった。

一八三〇年のフランス七月革命の影響を受け、多くの邦は自由主義的・民主主義的改革を行った。邦の改革の次は、依然として旧体制のスイス（同盟会議）の改革であった。一八四八年憲法による連邦国家スイスの誕生は、このような改革派諸邦とカトリック保守諸邦の内戦における改革派の勝利の結果であった。民主化と自由権の確立のためには、邦の連合体に留まるのではなく、国家を成立させなければならないとの認識であった。

(b) 領邦割拠と独裁 — ドイツ —

権力分立の側面よりも、統合の側面が重視されたのは、スイスだけではない。領邦が自律的に存在していたドイツ世界でも、連邦の結成は、「国家」の構築と同義であった。

英国やフランスが内発的に近代統一国家をつくりあげる一方で、ドイツ世界は領邦割拠の状態であった。神聖ローマ帝国崩壊後最初の領邦の統合は、ドイツ連邦（一八一五年）の形をとったが、これはウィーン會議の結果であり、統合のダイナミズムは自発的ではなかったし、君主連合体であり国家でもなかった。

神聖ローマ帝国以来のドイツ統一国家と言われるドイツ帝国（一八七一年）の成立を促した要因は何であろうか。まず基底にあったのは、ドイツ世界の統一という悲願である。しかし、どのようなメンバーでどのような方法で統合するかについては、コンセンサスがとれずにいた。このような状況から脱し統合を推進したのは、経済面での統合の先行とプロイセンのイニシアティブである。ドイツ関税同盟（一八三四年）の設立により、域内関税の廃止による共通市場が形成され、経済面での統合が進んだ。これにより力を蓄えたプロイセンは、普墺戦争を行い、オーストリアと訣別する形で、ドイツ統一国家を形成することを選択した。プロイセンを中心とする領邦の統合は、北ドイツ連邦の形でまず成立している。普仏戦争の勃発は、フランスという対外的脅威をドイツ人に共有させ、南の四領邦が北ドイツ連邦に加盟、これがドイツ帝国となった。このように、近代におけるドイツ国家の形成は、連邦の結成とその拡大という形態をとった。ドイツ帝国は、帝国と、帝国を構成するメンバーである領邦の双方がそれぞれ権限を有していた点からみると連邦制と言えるが、一構成単位であるプロイセンが、帝国の皇帝と宰相を輩出する絶対優位と特権を有していた点において、単一的性格が強かった。

では現在のドイツが連邦制をとつた理由は何であろうか。戦前のドイツにとつて、連邦主義は、統一を模索するなかで、割拠性の強い領邦を統合する方法であつた。封建君主の連合体から始まり、連合から連邦へ移行し、ワイマル共和国では民主的要素も組み込んでいったが、単一制・独裁の第三帝国に帰着した。このため、敗戦後の国家再興において重視されたのが、権力集中を制御する政治制度の確立であつた。連合国のなかで、英・米は、住民の意志の反映という自治の観点から分権体制を主張、仏は、ドイツが強力な中央政府を再びもつことを嫌つて集権体制を否定した。ドイツにおける単一制は、ナチズムと結びつかざるを得ず、連邦制度が唯一の選択肢であつた。

このようにドイツは、領邦割拠→①↓統一国家の形成→②↓独裁→③↓分権国家、という流れをとつており、過渡期において、①は統合面が重視、②は分立面が重視され、連邦主義が指向されている。

(c) 帝国の崩壊 — オーストリア —

連邦国家としてのオーストリアは、第一次世界大戦後に成立した第一共和制において誕生している。しかし連邦主義の中核をなす「自治と統合の模索」は、ハプスブルク帝国期にも次の二点において観察できる。まずドイツとの関係である。オーストリアとプロイセンは、ドイツ世界の両雄であつたが、普墺戦争後は、それぞれ別の国家として存在してきた。しかし、ドイツの求心力を相殺する確固とした国家意識や国民意識をもてず、オーストリア国家の「自治」とドイツ世界におけるドイツ民族の「統合」の問題に決着をつけたのは第二共和制においてであつた。

第二に、ハプスブルク帝国の多民族性である。帝国の統治エリートはドイツ系であつたが、国内には、マジヤール人、スラブ人、チェコ人、ポーランド人など非ドイツ系の人々がそれぞれ一定の地域に居住していた。これらの民

族集団は、自治への要求をもっていたが、彼らにとつて、ハプスブルク帝国は、汎スラブ主義（ロシア）と汎ゲルマン主義（ドイツ）に対する防波堤であり、これが帝国に組み込まれる理由となつていた。

では国家制度として連邦制がとられたのは、なぜであろうか。連邦制が選択される背景には、統合要因と権力分立要因の双方の存在がある。オーストリア連邦制の成立については、統合要因よりも権力分立要因により注目したい。なぜなら、非ドイツ系民族の分離・独立（東欧諸国の成立）により人口と領土が激減した上に、ドイツとの合邦を連合国に否定され、国家としてのオーストリアの枠組みは否応なく与えられたものであるからである。選択の余地のない残滓国家となつたオーストリアは、暫定憲法のもとで第一共和国として成立したのである。

主要な非ドイツ系民族は分離・独立した結果、多民族性は希薄になり、圧倒的にドイツ系となつた国家が、単一制を選択しなかつた理由は、何であつたのであろうか。敗戦と帝国解体の結果としての地域主義が、権力分立要因であつた。東欧諸国の誕生は、オーストリアにとつて肥沃な農業地帯の喪失であり、敗戦後の食糧事情はきわめて悪かつた。食糧をめぐつて、ウィーンに代表される工業中心の地域と、アルプス諸州のような農業地域には、厳しい対立が生じた。食糧不足は農業州の経済権力を強めることになつた。

またユーゴ軍やイタリア軍の攻撃にさらされ、交通網も寸断され、孤立状態となつたため、州は、対内的にも対外的にも自力で目の前の現実に対処することを強いられ、これが地域主義を強化した。州政治の主体は、帝政終焉により、官選知事に代わり、州民選出による代表から構成される議会となつた。このような自治政府を成立させていた州は、支援する余裕のないウィーン中央政府の指令に従順な出先ではなかつたのである。

国家としてのオーストリアは、敗戦と帝国の崩壊による突然の凋落にすぐには適応できず、暫定的な中央政府であ

り、厳しい状況への実質的な対応は、州が積み重ねていったのである。これが中央政府に権力を集中させる制度を拒否させることになった。

(d) 自治の模索 ―ベルギー―

スイス、ドイツ、オーストリアにおける連邦制の採用に共通するのは、国家の建設である。もちろんこれらの国々の国家建設は、植民地における国家建設とは異なっているが、スイスとドイツ（一八七一年）における連邦の結成は、既存の地域政体の統合による統一国家の形成と同義であり、連邦主義のもつ統合的側面が強くてている。

一方、ドイツ（一九四九年）とオーストリアの連邦制の成立にあたっては、統合要因よりも権力分立要因が強い。しかしそれでも連邦制の採用は、国家建設に関連している。ともに敗戦後であり、国家再建を課題としているからである。統合要因が観察できないのは、国家再興の枠組みは、連合国側から与えられていたからである。このため、権力分立要因の析出が連邦制採用を説明するにあたって重要であった。

ベルギーにおける連邦制の成立も、権力分立要因が強く作用した結果であったが、国家建設に関連していない点で、ほとんどの連邦国家と異なっている。国家としてすでに成立した国が、戦争や革命には無縁のまま、その政治制度を単一制から連邦制に変えたのである。一世紀以上も単一国家として存続していたのであって、連邦制への移行は、権力分立の要請がきわめて強かった結果である。何が権力分立要因であったのであろうか。

最大の要因は言語である。言語が社会の亀裂となることは、珍しいことではないが、国家制度を変えさせるほどの力となるにいたったのは、言語が「集団権化」「政治勢力化」「領域化」したからである。

フランス語が支配的な国家において、オランダ語の文化的認知を求める運動が契機となり、オランダ語の認知の要求が、法廷、行政、教育、軍隊といった社会・政治レベルにまで拡大していったのである。高等教育における言語がフランス語だけであれば、オランダ語系のエリートは育成されないし、社会的に認知され、仕事で使用される言語でなければ階層の上昇は望めないし、公用語とならなければ、統治機構へはくい込めない。フラマン系の人々にとって、被統治者として固定されるのを回避するためにも、オランダ語の地位の向上は不可欠であった。

オランダ語の復権運動は、一言語主義（フランス語）を二言語主義（フランス語とオランダ語）に変えさせたが、さらに地域的一言語主義に行き着くことになった。言語境界線が引かれ、ワロン地域はフランス語、フラマン地域はオランダ語（但しブリュッセルは二言語）となった。言語と地域の関係が確立したことが、地域における自治権の要求につながり、これが連邦制への移行を促すことになった。

(3) 統合要因と権力非集中要因

各連邦国家が、連邦制を採用した背景を明らかにするために、統合要因と権力非集中要因の析出を行った。この作業を通して、次の点が明らかになった。

まず第一は、国家としての統合と、地域の自治のための権力非集中という二つの側面は観察されるものの、統合要因と権力非集中要因のどちらがより強く作用したかは、国により異なっている点である。連邦主義のもつ統合力と植民地の独立は関連づけられて論じられることが多いが、ナイジェリアのように、連邦主義のもつ権力非集中の側面が重視された植民地もあった。また、スイスやドイツ（一八七一年）が示すように、連邦主義のもつ統合力は、植民地

でなくとも重視されている。

第二に、連邦主義には二つの方向があることが明確になった。複数の政体が集まりより大きな共同体を創り出す統合の方向と、一元化していた権力が複数の地域政体に分権される権力分立の方向である。一般に連邦主義は前者として理解される傾向が強いが、ブラジルやベルギー、ドイツ（一九四九年）など後者の例を見つけたことで、連邦主義のもつ二つの方向が検証された。

第三に、地域共同体の凝集性の強さが、必ずしも、民族・言語・宗教といった文化的要因に依拠しないことである。文化的亀裂が明白に存在するなかで、一定地域内でそれぞれが同質性の高い社会を形成（文化的亀裂と地域の亀裂が重複）し、これが権力非集中要因として析出されたのは、カナダ、ナイジェリア、スイス、ベルギーである。これ以外の国は、文化的亀裂は存在しても、それが連邦制を選択する積極的理由となっていないか（メキシコ、インド、マレーシア）、文化的同質性が比較的高い社会（アルゼンチン、ブラジル、ベネズエラ、オーストラリア、ドイツ、オーストリア）であった。これは、文化的亀裂だけが地域政体の凝集性を高めているのではないこと、すなわち民族や言語が同じであっても、歴史、社会、地理、経済の違いが、自治の要求につながることを示している。

これに関連し導き出されるのは、連邦制Ⅱ多民族・多文化社会の政治制度、という式は一定条件のもとでしか成立しないことである。すなわち、連邦制が文化的亀裂の調整装置となり得るのは、亀裂が領域性を有している場合であり、さらにこの領域性が連邦を構成する単位（州）とほぼ重なっている場合に、自治と統合の調整が有効に機能するのである。

おわりに

連邦主義には、理念としての側面、制度としての側面、実態としての側面がある。理念としての側面を構成する要素は、歴史のなかで醸成されていった権力の二層化（自治と統合の両立）、契約（同意に基づくパートナーシップ）などであり、民主主義と共同体の規模の問題も、これにより解決している。

政治制度としては連邦制をとりながらも集権的な国家があり、その一方で単一制であっても分権的な国家がある。制度としての側面において重要なのは、分権の度合いを判断基準とするのではなく、連邦制を単一制と区別する基準に焦点をあてることである。成文憲法における二つのレベルの政府の間での立法権分割の明記である。これにより、地方レベルの自治権は憲法の裏付けをもつことになる。権限が中央政府から付与されている単一制下の地方自治体との基本的相違である。存在と権限の根拠が憲法にあること、および憲法改正に関与できることで、中央政府の一方性を遮断でき、これが二つのレベルの政府の関係を、対等 *coordinate* とするのである。

実態としての側面をとらえるためには、概念枠組や理論枠組に加え、分析枠組が必要となる。自治と統合の両立が連邦主義の核であるとすれば、自治要因と統合要因をみつけだすことが分析の第一歩である。統合要因としては、共存による平和の実現、外的脅威への対応、市場の拡大などがある。自治要因としては、領域性を含んだ亀裂の重複化、歴史や経済の違いからくる地域共同体アイデンティティの相異、参加型民主主義の要請、民族自決主義（言語や宗教が重なる場合も多い）などがあげられる。

制度（憲法における権限分割のデザイン）と実態（連邦—州関係の展開）の乖離が多くの連邦国家で観察され、これが連邦主義の理解を混乱させる一因となっている。とくに連邦制をとりながら、中央政府に権力が集中している国家が実際に存在する現実には、連邦制の定義そのものへの挑戦となりがちである。しかしこれは、連邦制を国家制度として採用した背景（権力非集中の選択）と、その後の展開（権力非集中の維持）とを分けて考えることで解決できる。連邦成立にあつての主要因であつたものが、その後の社会・経済の変化につれて重要性を減じていったことが明らかになれば、制度と実態の乖離は説明できるからである。さらに、社会・経済状況といった社会次元にとどまらず、それらが政治勢力化した政党に注目することで、統治権力と社会をつなぐことができ、権力集中／非集中の実態の分析の助けになる。

制度だけを切り取るのではなく、あるいは社会にだけ注目するのではなく、Constitution（憲法に規定された統治体制）—Institution（政党や選挙制度など統治機構と社会を結ぶ装置）—Society（亀裂やアイデンティティ）の関係のなかで自治と統合の両立を模索することが、連邦主義の可能性を広げることになる。

連邦主義は、国家の政治制度としての連邦制だけではなく、さまざまなレベルにおいて観察することができる。地方レベルにおいては、自治体が一定の目的のために協力体制を組織する広域行政機構、超国家レベルでは、安全保障や自由貿易を目的とする機構のみならず条約にも連邦主義的要素を見いだすことができる。

相互依存が深化しながら、その一方で進行する亀裂の顕在化やアイデンティティの多重化に、国家はどのように対応するのか、「国家」として存続することを固執するのか、地域連合体となるか、国内の地域が国境を超えて集まりより大きな地域共同体を創りあげるかなど、現在世界がかかえる課題に、連邦主義のもつ統合と自治の二つのダイナ

ミズムは、指針を示せるかもしれない。

(この論文は、一九九七年日本政治学会共通論題B「国際秩序と国際地域秩序」の報告論文である。)