

## REVIEW ARTICLE

### Canadian Federalism Reconsidered

(カナダ連邦制の再考察)

Reviewed by Nobuaki Suyama\*

**BOOKS REVIEWED:** Guy Laforest, Eugénie Brouillet, Alain-G. Gagnon, and Yves Tanguay, editors. *The Constitutions that Shaped Us: A Historical Anthology of Pre-1867 Canadian Constitutions*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2015, viii+362.

Eugénie Brouillet, Alain-G. Gagnon, and Guy Laforest, editors. *The Quebec Conference of 1864: Understanding the Emergence of the Canadian Federation*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2018, vi+361.

Alain-G. Gagnon and Johanne Poirier, editors. *Canadian Federalism and Its Future: Actors and Institutions*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2020, viii+400.

### 序論

1867年7月1日に成立したカナダ連邦は2017年に150周年を迎えたが、カナダ内外の一流の研究者たちが集ってカナダ連邦を真剣に見直す作業が進行し、その成果は2020年に1冊の本として出版された。その前段階として、カナダ連邦成立以前のカナダ中央部の国体の変化とカナダ連邦を作り上げる礎となったケベック会議を見直す論文集が、英仏2言語で出版されている。

カナダ連邦は現在の中央から東部に位置するオンタリオ、ケベック、

---

\* 陶山 宣明 An adjunct city officer at Asaka City Office.

ノヴァスコシア、ニューブランズウィックの4州を原加盟州とし、ラテン語表記の標語「海から海へ」をカナダ連邦の父たちは語っていない。19世紀後半に、大西洋から太平洋につながる鉄道を敷く一大国家事業の過程で、鉄道技師サンドフォード・フレミングの大陸横断旅行に随行したジョージ・モンロ・グラントによって聖書の一節が拝借されて唱導されたのである。<sup>2</sup> 今では、北極海にも面していて、ロシアや北欧諸国も広い意味での隣国である。

カナダ連邦よりも古い連邦制は、世界でアメリカ合衆国（1776年）とスイス連邦（1848年）の2国を数えるだけである。<sup>3</sup> 連邦制の英語表現はフェデレーションだが、スイスはもっと緩やかな連合体を意味するコンフェデレーションを現在も国名に使用している。カナダは、惨劇となったアメリカの南北戦争から教訓を得て、強い州を望む勢力を懐柔する目的でコンフェデレーションの表現を使いながら、実際にはオーストラリア人のケネス・ウェアをして疑似連邦制と呼ばせるほど中央政府が強い連邦制を作り上げた。<sup>4</sup>

長寿を誇るカナダ連邦だが、第二次世界大戦後に綻びが目立つようになり、特に100周年あたりから、既存の枠組みの柔軟な解釈や運用では対処しきれないほどの動きが顕著になってきた。ケベック州に独立運動が起こり、ケベックの主権に賛成か反対かの州民投票が2回（1980年、1995年）実施されている。<sup>5</sup> 西部諸州は、経済力に見合った政治力を得られないため、「西部の疎外」を生んだ。<sup>6</sup> 長らくほとんど表舞台に出ていなかった先住民が、潜在的に常に存在した自分たちの利益と権利の行使を訴えるようになっていく。

## 歴史と政治

連合カナダの代表としてケベック会議に乗り込み、後に初代首相となったジョン・マクドナルドの理想はイギリスの制度に倣った単一国家で、フランス語、フランス文化を固守するケベック、大きな州に飲み込まれたくない沿海州に譲歩して連邦制に落ち着いたが、共通の敵のアメリカ合衆国に対して、セントローレンス河を中心とした英領北米の完全なイギリス化を想定していた。マクドナルドは連合カナダ西部（現在のオンタリオ）を代表する政治家でありながら、アレクサンダー・ゴルトと一緒に、モンリオールのアングロフォン・ビジネスコミュニティの利益を代弁していた（Brouillet, Gagnon, and Lafor-

est, 5)。

2020年出版の本では、国外の専門家からの寄稿を得て、比較の見地を加えている。オーストラリアのシェリル・ソーンダースは、カナダの連邦首相による上院議員の任命制は世界の標準からすると普通ではないと指摘するが、上院が好ましい役割を果たすために致命的ではないとしている (Gagnon and Poirier, 47)。オーストラリアでは、アルバータ州が長らく欲していた3E (Elected 選ばれた、Equal 平等な、Effective 有効な) 上院が連邦成立時 (1901年) から設置されていて、首相を指名するのは下院だとしても、上院を制御できない与党は法案を通すのに難儀する。オーストラリア上院が州の議会として制度化されていても、実際には、上院議員が自分の選出州の代表として尽力する場と言うより、政党間の政治の別ラウンドの院になっている感が強い。しかし、上院議員は下院議員とは違った単記移譲式比例代表制で選ばれるため、結果として、上院は様々な小政党、マイノリティが活躍できる場所となっている。したがって、カナダの上院改革にあつて、上院が国内連邦制<sup>7</sup>を実現させるマジックハンドであるかの幻想は捨て、現実的に下院進出が困難な社会集団に道を開く院として考えることをソーンダースは勧める。

司法が連邦制に影響を与えることは完全に否定できないが、ベルギーのマルク・フェルドウッサンは、州政府が強大化したカナダとベルギーの連邦制の比較で、カナダ最高裁判所は連邦と州の間でバランスの良い判決を出してきたと総括する (Gagnon and Poirier, 157-58)。それゆえ、カナダ連邦が分裂しているのは司法のせいではないと結論づけられる。セバスチャン・グラモンドは、カナダの最高裁が憲法を英仏間の契約と見なす傾向が強かったが、昨今では先住民との関係にも契約的な見地が支配的になっていることを指摘する (Gagnon and Poirier, 186-87)。

ドイツのアウトゥール・ベンツは、議会制民主主義と連邦制は本質的に首尾よくかみ合わないと言われたのに対して、カナダの事例について肯定的な結論を導き出している。多数決支配型の民主主義で、権限を連邦と州政府に配分する連邦制を採用すると、確かに、それぞれのレベルの内閣政府に権力が集中し、議会を従えた州連邦政府の関係こそが国の政治を支配するようになる。だが、カナダの場合には、制度の抜本的な改変は必要とされずに、柔軟に交渉によって過去のいずれの危機も対処されてきたと指摘される (Gagnon and Poirier, 215-16)。

スイスのエヴァ・マリア・ベスラーは、カナダの連邦・州首相会議

に代表される連邦と州政府の間の密接な関係性は、スイスと比較すると全く特異なものではなく、不透明性、責任の回避などから生じる民主主義の危機などの問題を共有する。スイスは国土が小さいことからベルン連邦政府とカントン政府間の濃密な関係性はうなずけるが、カナダがいくら大きくとも、交通、コミュニケーション技術の改良と共に相対的な距離は増々縮まっていくため、スイスから学ぶことは多い。

### カナダ連邦の原型と変貌

カナダ連邦は北米大陸北東部の4州で始まったが、現在では世界第2位の広大な面積を誇る国土を10州3準州に分かつまで発展している。気候の厳しい過疎の国と長い間形容されていたが、カナダ連邦の人口は最初の約350万人から、今では3500万人を越すまでに拡大している。1976年サンフアン会議から主要国首脳会議の固定メンバー国となり、カナダも定期的にホスト国の役目を務めている。<sup>8</sup> GDP（国内総生産）の指標でも、カナダは世界で10番以内に入る大国である。

そうした数量的な拡大もカナダ連邦に多大な変化を及ぼしたことは間違いなく、十分に考察の価値があるが、ヤスミン・アブ＝ラーバンは、カナダ連邦に質的な変化が起こっていて、さらに開かれる方向で動いていくべきだと論陣を張っている。カナダ連邦には「閉ざされた」カナダと「開かれた」カナダという2つのイメージがある。相反する概念は理念型で、前者では、異なる人たちを排除し、自分たちの殻にこもるのに対して、後者では、違う人たちを受け入れて、内側に包み込む。実際には、2つの側面は補完し合う形で互いに共存してきたが、大きな流れとしてカナダ連邦はますます開かれてきている。

カナダ連邦が始まった時には、有産階級の白人男性だけが、参加に関心があるそれぞれの英領北米植民地の代表として1864年9月にまずシャーロットタウン<sup>9</sup>に集い、その1ヶ月後に、同様の参加者が場所をケベックシティ<sup>10</sup>に移して再び話し合った。シャーロットタウン会議もケベック会議も、完全に密室の中で開かれた（閉ざされた？）が<sup>11</sup>、年富の政治家たちが、自分たちの植民地（後の州）と作ろうとしている連邦との間の権力の奪い合いに終始した。それまで、ヨーロッパ人と共に闘い、各種条約も結んでいた先住民は1人たりとも主体として加われず、知らぬ間に、州ではなく、連邦行政の対象とされていたのである（1867年憲法第91条24項）。

先住民は、白人が北米大陸に到達する以前に、連邦制に基づく自分たちの国家を複数作り上げていた。<sup>12</sup> それにもかかわらず、一方的に暴力で土地を奪われ、経済的、社会的な基盤を壊されて、果てには、子どもが誘拐されて、殺されていたといったおぞましい事実も明らかになっている。世界の先住民と人権団体の共闘の末、先住民としての権利は多くの国際条約で認められるようになってきているが、カナダは概ね条約の批准に積極的とは言えない。例えば、2007年の先住民族の権利に関する国際連合宣言が出された時に、スティーヴン・ハーバー保守党政権は即座に反対した。含まれていた内容が、カナダの法律に抵触する恐れがあるからである。2015年にジャスティン・トリュドー自由党が政権に就き、カナダは採択の方向に転換し、2021年に可決した。

カナダは、古くは、新しく制度を作って固守する普遍的連邦制から、複数の共同体を首尾よくまとめ上げる文化社会的な連邦制を経て、さらに、多元的連邦制へと転じていっている（Gagnon and Poirier, 370-71）。そこでは、連邦制の形態は常に流動的で、国家に捉われない多くの市民社会主体が様々な形で関与する。

## 結論

3冊合わせると1000頁を優に越す読書になるが、全てに有益な情報、考察、提案が詰まっていて、十分に時間をかけて読み通すのに値する。推薦書というより、カナダ政治、カナダ史を学ぶ者にとっては、必読書である。200周年を迎える時にも、これらの本でなされた仕事に注目が払われることは確かである。1つだけ残念なのは、カナダ連邦で先住民と女性が然るべき地位を与えられてこなかったことが各所で指摘されているながら、その問題に特化した論文が1本も含まれていないことである。

3つの植民地から4つの州で成るカナダ連邦が1867年に作られ、時を経ずして、マニトバ、ブリティッシュコロンビア、プリンスエドワードアイランドの3州が加わった頃は、先住民以外は、住民の多くがヨーロッパに起源を持つフランス系かイギリス系だった。しかし、カナダは、政治的には英領北米で、仏領北米を征服し吸収して大きくなった。1867年憲法はイギリス議会を通過して成立し、邦語で古くは英領北米条例と呼ばれた。俄かには信じがたいが、カナダの憲法は

当初は英語版しか存在しなかったのである。1969年にピエール・エリオット・トリュドー首相によって公用法がカナダの国会で通された時に、カナダは公式に2言語国家となった。その数年後に、トリュドー首相が、下院でカナダは多文化主義政策を採用することを発表した。

かつては改正の度にイギリス議会でイギリス人政治家の手を煩わせていたが、1982年には同じトリュドー首相やジャン・クレチアン法相などの尽力で新しくカナダ憲法が作られ、改正の手続きが盛り込まれたため、以降、カナダ人が自らの決定に基づき、自らの手によって改正することができるようになった。2言語主義、多文化主義は憲法で追認され、時の政権で簡単に廃止されることは決してなくなった。権利と自由の章典が憲法にしっかりと組み込まれ、その中で、先住民の権利、女性の権利、身体および精神障害者等なども明記された。その一方で、現在なら加えられて当然と思える性自認も含むLGBT関連の項目が抜け落ちている。

カナダ連邦への参加メンバーが州のみであった150年前から、今では、州に加えて準州も重要な基本単位だが、個人、団体、社会集団も立派にカナダ連邦の当事者となっている。1947年にカナダ市民権法がウィリアム・ライオン・マッケンジー・キング首相によって通される前は、カナダに住む人たちは英臣民だった。権利と自由の章典には、カナダ国籍保持者（市民）と万人に与えられる権利が列挙されている。<sup>13</sup>

カナダ連邦は、これからも発展をし続ける。1867年の閉ざされたカナダ連邦に逆戻りすることは考えにくいだが、少しの退歩が一時的に起こることはあり得る。そうならないように、既存の制度、法律、規範を常に前向きに改良していき、カナダが古い形のネーション・ステートから脱皮していくことが願われる。

## Notes

1. 仏語版は、2冊とも、Presses de l'Université Lavalが発行元である。どちらも、仏語版が英語版に数年先んじていることから、カナダ連邦制の歴史的研究におけるフランコフォン研究者の高い比率が見て取れるし、カナダの嚆矢はヌーヴェル・フランスだったことが再確認される。
2. Grant (1970) 参照。
3. スイスの原始連邦制は1291年に成立したが、1798年に単一国家に一度変更され、その後、内戦を経て、現在の連邦制に落ち着いた。アメリカ合衆国では、地方分権を欲した南部諸州が1861年にアメリカ連合国として独立を企てた結果、内戦へ発展した後に、本来の連邦制が全土に回復された経緯がある。岩崎 (1986)、43-45 頁参照。

4. 最大の根拠は、州議会で成立した法律を、連邦政府が1年以内なら無効にできることである。1943年を最後にこの権力を連邦政府は行使していないが、今も1867年憲法に残っている。1992年のシャーロットタウンの合意にはその廃止が含まれていたが、合意自体が国民投票の末に葬られた。Whare (1964), p.20.
5. ケベックは、今だ、1982年憲法に承認の署名をしていない。
6. 陶山 (1994) 参照。
7. 英語では intrastate federalism で、interstate federalism (国家間連邦制) と対比される。後者では、州政府が州の代表として連邦政府と向き合うのに対して、前者では、そうした二極化を避けるべく、様々な州の違った利益が連邦政府の制度内にうまく反映される。評の本の中では、shared rule (共同支配) と self-rule (単独支配) の対比がテーマ化されていて、両者の区分けは国内連邦制と国家間連邦制の関係と多分に連動するが、少し異なる面もある。なぜ完全に重なり合わないかと言うと、旧来の連邦制の理念型と違い、共同支配と単独支配では領地を持たない社会集団の存在 (先住民、移民、難民、女性、LGBT、身体障害者等など) も重視しているからである。Elazar (1987) 参照。
8. カナダ連邦成立時には、イギリスの自治領としての位置づけしなく、カナダには独自の外交を展開することはできなかった。カナダが外交権を獲得するのは、1931年のウェストミンスター憲章によってである。日本が真珠湾攻撃をした後に、キング首相は、イギリスとは別に、カナダ独自の対日宣戦布告をした。
9. 最初はノヴァスコシア、ニューブランズウィック、プリンスエドワードアイランドの3植民地が沿海同盟を模索したところに、連合カナダが便乗したのである。プリンスエドワードアイランド代表はケベック会議にも出席したが、カナダ連邦への加入は見合わせた。
10. ケベックシティは、当時、連合カナダの首都だった。今のケベックシティからは想像しにくいだが、その頃の住人の4割はアングロフォンだった。
11. ベスラーは、スイス連邦が作られた時にも、全く同様の状況だったことを記している。ベルンの議会の写真とケベック会議の絵はとてもよく似ていて、見間違っほどである。Gagnon and Poirier (2020), 255-57.
12. Ladner (2003), 69.
13. 英臣民やカナダ市民以外の長期、短期滞在者もカナダに多く暮らしてきたが、権利の憲章が制定されてからは彼らの人権も憲法で保障されるので、第二次世界大戦中に日系カナダ人が被ったような不当な取り扱いとは二度と起こらない。短期の旅行者は、例えば、選挙権は与えられていないし、カルガリーからバンフへの自由な移動を制限される可能性はあるけれども、他方、モスクでの集会に出席したり、メディアのインタビューに答えたりすることは第2条でしっかりと保障されている。

参考文献

Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*, U of Alabama P, 1987.

Grant, George Monro. *Ocean to Ocean: Sandford Fleming's Expedition through Canada in 1872*, reprint, Coles Pub., 1970.

岩崎美紀子「連邦主義の理論と実際—連邦国家5カ国の比較研究—」『一橋研究』11巻、3号、(1986年10月) : 33-48頁。

Ladner, Kiera. "Treaty Federalism: An Indigenous Vision of Canadian Federalisms," in *New Trends in Canadian Federalism*, edited by François Rocher and Miriam Smith, 2nd ed., Broadview P, 2003, pp.167-96.

陶山宣明「カナダの連邦制と西部カナダ」国武輝久(編)『カナダの憲法と現代政治』、同文館、東京、1994年、第3章、33-48頁。

Wheare, Kenneth C. *Federal Government*, 4th ed., Oxford UP, 1964.