

カナダ国民統合における立憲君主制の役割についての一考察 — 連邦議会上院などを事例として —

A Study on the Canadian Political Unity and the Substantial Role of the Constitutional Monarchy System in Canada from the Current Canadian Political & Social Context

岡田 健太郎

OKADA Kentaro

1. はじめに — 権威の由来 —

たとえば 1867 年カナダ憲法第 17 条は、議会（立法府）の構成について「カナダのために一つの議会を置き、女王、元老院と呼称される上院及び庶民院で構成する」としている¹。この条文を一読してわかるのは、議会がいわゆる上院と下院だけではなく、国家元首である国王（女王）も含めた三つの制度から構成されるという構造である。この条文は、カナダの政体がイギリスの統治メカニズムに由来することを示すものであって、その意味で国王が議会の一つの構成単位であると明示されるにとどまり、国王は今日のカナダ議会、カナダ政治において、なんら実質的な政治的権限を持つものではないと説明されることが多い。

ただ、カナダの政体や政治、おおきく言えば社会構造を考えるさい、これらデモクラシー的価値観からは距離があるように見受けられる国王等といった政治的権威の存在は、なかなか無視できるものではないようにも思われる。本稿の目的は、カナダ政治において政治的統合のための求心力たりうる政治的権威について、それらの概念がどのように用いられてきたのか、あるいはどのような意味を持ってきたのかについて考察する試みの論である。もとより本稿は、筆者がこれまで触れてきた政治的な言説を素材とした試論にすぎないの言うまでもなく、その意味で網羅的な議論をすることを目指してはいない。

そもそも「政治とは社会に対する諸価値の権威的配分である（デービッド・イーストン）」と政治を定義する場合、そのような配分を可能とする権威とはいったいどこに、あるいは何に由来するのだろうか。この権威というものの出自についてイーストン自身は明確な議論をしていないが、このことはあまり不思議なことではない。政治という営みにおいて、権威の有り様はさまざまなパターンがあり得るからである。

通常デモクラシーを統治の原理とする諸国家においては、政策決定を正当化する権威は単純に民意に由来すると考えられる。つまり大統領や国会議員等の公職にあるものを権威づけるのは、選挙によって得られた民意の付託ということになるだろう。このような観点から見れば、たとえばアメリカ合衆国は政治における権威が民意に由来する共和国であるという意味で、民意そのものが権威として政治過程・政策決定過程において直接に貫徹する事例ということになる。また日本国憲法に依拠した戦後日本の統治の有り様も、象徴天皇制を軸としつつも天皇制を実際の政治過程から排

除することを憲法で規定している点で、基本的にはデモクラシーに立脚する政体であるといえるだろう。

このような国家群に対して、イギリスなど君主制を採用している諸国家においては、政治的な権威の居場所は、単純に民意の付託を受けた公職者にのみあるわけではないようにも見受けられる。たとえば、近年のベルギー政治の事例などは君主が象徴にとどまらず、場合によっては実質的な権限を行使しているようにみえる。ベルギーにおいては、国王はシンボルや象徴といった抽象的次元だけではなくて、実際の首相任免においてかなりの程度指導力を発揮しているのである。

国王や君主という存在を支えているものは何なのか、あるいは国王とはいったいどのような存在なのかという問いは、もともと歴史学の中心的なテーマであり先行研究も膨大な数にのぼる。指昭博によれば、国王についての最近の歴史学研究の傾向として、国王の「権威」とそれを維持するための装置や儀礼といった、政治文化的な側面の重要性が強調されるようになってきた²。前近代においては、国王による支配を正当化するのは武力や財力といった現実的な力であったのとは対照的に、近代以降国王の支配、あるいはその存在を正当化するのは、儀式や儀礼など象徴的・政治文化的な権威であって、それらはもはや現実的な力に由来するものではない。指によれば、国王を国王たらしめ、あるいは人々が国王を受け入れるための重要な要件として、近代以降これらの政治文化的な権威が作用することになる³。またカナダの場合、これら君主制に由来する政治的権威が、多民族の共生においてどのような役割を果たしてきたのかについても考える必要があるだろう。もとより本稿は国王・君主をめぐる歴史学的なものではまったくないが、政治学的なスタンスから国王や君主の権威や正当性を考えるうえでも、これらの議論は示唆に富んでいるといえよう。そもそも実際問題として、君主、あるいはその権威に由来するシンボリックなものは、実際の政治過程においてどのような役割を果たしているのだろうか。本稿では、政治過程における君主の権威の位置づけについて、カナダにおける立憲君主制の在り方を比較の視座を踏まえて考察することとしたい。

2. 立憲君主政における権威

「カナダにおける政府の権威は、連邦議会下院によって授けられたものではない。政府の権威は国王(the Crown)によって授けられたものである。国王陛下がそのアドバイザーとして独自に政府を任命しているのである。もちろん政府が議会に対して責任を持つのは当然のことであるが、このことは政府が議会によって授けられた権威に基づいて行動するということでは全くないのである⁴」

このやや古色蒼然めいた言葉は、1945年11月12日、当時のカナダ連邦政府大蔵大臣であるジェームス・L・イルスリーが、連邦議会下院の本会議において、野党進歩保守党の党首であるジョン・ディーフェンベーカーにむかって答弁したものである。時代錯誤とも思えるようなイルスリーの答弁に対して野党は一斉に攻撃し、時の連邦首相マッケンジー・キングは質疑のさいにひたすら防戦に追われた。キング自身はかつて野党時代に連邦議会下院において、蔵相イルスリーが発した答弁とは全く逆のことを述べて与党保守党を攻撃した過去があったものの、このときイルスリーの発言を否定することは結局なかった。

今日のカナダの政治は、いわゆるリベラル・デモクラシーに立脚していることになっている。国民は選挙によって連邦議会下院議員のみならず州議会議員や地方議会議員をえらび、彼らが政策決定の担い手となって立法に直接携わることとなっている。民意は間接的なかたちではあるにせよ、立法府を通じて行政府に伝達される構造になっており、カナダの政治がきわめて民主的な政体構造のもとに構成されていることには基本的に異論がないだろう。

しかしながら、実際のカナダ政治は、リベラル・デモクラシー原理のみで作動しているわけではないうようにも見受けられる。例えば、連邦議会上院や枢密院など、デモクラシーとは異なる原理、端的に言えば民意の付託を受けない非民主的な原理を根拠に存在し、実際の政治過程においてそれなりの権限を維持する制度が、数多く存在することもまた事実なのである。これらの「非民主的」制度を、わたしたちはどのように捉えればいいのか。デモクラティックではない、というだけで、それらには民意による正当性が付与されないものとして、単純に否定的な評価を下してよいのだろうか。

本稿ではこれらの点について分析を行うが、結論を先んじてまとめておくならば、今日境界があいまいなようにも思われる二つの概念、すなわち立憲君主政とデモクラシーの間には深い断絶が存在し、相互に大きなズレが存在しているのかもしれないということになるだろう。すなわち、世界の先進民主主義諸国に限った場合であっても、単純にデモクラシー原理のみで政治が作動している政体は、実は少ないのではないだろうか。デモクラシー的な制度、つまり選挙によって選ばれた公職者をトップに戴く立法府や行政府といった政治制度のみならず、その他の歴史的由来に基づく伝統的な制度をも活用することを通して、政治システムを安定的に作動させているような事例が多いのではないだろうか。

極端なことを言えば、完全なデモクラシーによる統治はあるいは理念型にとどまるものなのかもしれない。その理念を実現しようとしたアメリカ合衆国においてすら、例えば最高裁判所判事などはデモクラティックな統制を受けることなく判断を下すという意味で、一種の貴族制的な前近代的な意味合いを内包しているようにも見える。リベラル・デモクラシー、あるいはデモクラシーを軸とする政治体制は、場合によってはデモクラシー原理だけでは成り立たない場合が存在するのではないだろうか。そしてそのような場合は、デモクラシー原理に基づく政治的制度和、たとえば歴史に由来するような制度を使い分けることによって、政治の安定化を図る場合もあるのではないだろうか。これらの点について考えるために、まずはカナダの事例について考察してみることとしたい。

3. カナダにおける立憲君主制

カナダにおいては、連邦議会下院や州議会などデモクラシー原理に基づいた政治的制度が存在する一方で、前述のように歴史的経緯に立脚し、もともとは君主の権威に依拠する制度も併存してきた。本稿ではこれら後者の制度について考察していくこととする。具体的には上院や枢密院といった制度が検討の対象となるが、これらはそもそも政治学的に検討の対象になったこともあまりない。また、カナダの立憲君主制を巡る議論のなかでも特に君主制に着目する政治学的な分析というものは、デービッド・E・スミス(サスカチュワン大学)の研究をのぞいてほとんど存在しない⁵。

政治学そのものが基本的にはデモクラシー論の展開を軸として発展してきた以上、デモクラシー的でないものへの視点は議論から捨象されるし、デモクラシーの発展が、そのまま政治の健全な発展であると考えた場合、デモクラシーとは異なる原理で動く制度は必然的に改革されなくてはならないものとなる。実際カナダの政治学事典は、上院について、冒頭から「その構成、任命手続き、立法権能など、いずれについても国民の不満と憲法改正問題を引き起こしてきた」と否定的な見解を提示している⁶。おそらくこのような社会的・政治的な背景があつたのことと思われるが、先述のミスによれば、1926年から1978年にかけて、カナダ上院についての政治学的な検討は三つしかないという⁷。このような否定的な評価は上院以外の制度、すなわち王立委員会や枢密院に対しても該当する。しかしながら、これらの制度が現代のカナダの政体のなかに存在し続けていることの意味を問う必要性は、逆に大きいのではないだろうか。デモクラシーを正当化原理とする連邦下院の役割が急速に拡大する中で、これらの制度はどのように作動し、あるいは活用されてきたのか。これらの点について考察していきたい。

4. 連邦議会上院

カナダの連邦議会上院は、旧英領諸国の中でもかつての立憲君主制、というよりも君主制時代の特徴をほぼかつてのまま残している点で際立っている。つまり、イギリスの上院である貴族院が政治的には実際の権限をほぼ喪失し、貴族院議員が一代貴族を中心とした事実上の名誉職となっているのに対して、カナダの場合はそうでない。上院議員は、連邦首相の推薦と事実上の任命（連邦総督が任命するが形式的なものにとどまる）によって、定年の75歳まで民意による信託・選挙を経験せず、実際の政策形成に関与することになっている。この結果、政権交代の場合でも、上院の構成自体は基本的にほぼ変わらないものとなっている⁸。連邦議会下院を通過した法案や政策案件が、上院で否決されることは稀であるが、制度上は可能である。この上院という制度を、政治にわたる継続性の維持という観点から肯定的にとらえる議論も存在する一方で、デモクラシーの貫徹という観点から否定的に見る議論も存在する。実際1988年には、上院と下院のねじれが理由で大きな政治的な問題が発生したことがある。すなわち、当時のマルルーニ連邦首相が強力に推し進めたアメリカ合衆国との自由貿易協定(FTA)締結を連邦自由党が多数派である上院が否決してしまい、下院の解散と総選挙に至ったことがある。近年ではこのような上院の仕組みに批判が強まり、西部のアルバータ州などでは、連邦首相の任命によることとなっている連邦上院議員の任命を、州独自に投票を実施することで「上院議員候補者」を選出することすらなされた⁹。

さて、この「候補者選出選挙」は、何ら法的な強制力を持つものではなく、このときは「当選者」が連邦上院議員に任命されることはなかった。ところが新たに発足した保守党政権のもとで、2007年にはかつての「当選者」であったバート・ブラウンが、実際に連邦上院議員に任命された。また、それまで現在のの上院のあり方に極めて批判的だったスティーブン・ハーパー（保守党）が、2006年の連邦下院総選挙で勝利し、少数派内閣を組織したが、彼は組閣に当たって、ケベック州における保守党の有力な支持者であるマイケル・フォルティエを公共事業大臣(Minister of Public Works and Government Services)として入閣させるのとほぼ同時に、彼を連邦上院議員に任命することに

よって上院での保守党勢力の拡大を図った。カナダの政党の支持基盤構造を考えたい、カナダにおいては地域ごとの政党支持の不均衡が顕著である。特に保守党、その前身の進歩保守党は、ケベック州においては 20 世紀初頭以来ほとんど議席を確保できずにきた。基本的にケベック州は連邦自由党の金城湯池であり、このことがカナダ政党政治における連邦自由党の比較一党優位構造を支えてきた。2006 年総選挙では、保守党はケベック州で全 75 議席中 10 議席を獲得したが、自由党支持者層が多いモンリオール地区などでは議席獲得はならなかった。わずか 10 議席ではあったものの、それまで保守政党がケベック州で議席を確保できなかったことを考えると、この選挙は保守党にとって、一種のブレイク・スルーだったと言えるだろう。ハーパーは、大都市モンリオールの有権者を閣内において代表させるために、フォルティエの人事を行ったとされている¹⁰。このように政権政党の議席が少ないか、あるいは存在しない州や地域の代表として上院議員を閣僚に任命し、地域代表の均衡に配慮するような事例は、カナダではこれまでも何度か存在した点に注意したい。具体的には、やはり進歩保守党政権のジョー・クラークがケベック州選出の上院議員を閣僚に任命した事例(1979 年)や、ピエール・トルドー(連邦自由党)がマニトバ州選出の上院議員を閣僚に任命した事例(1972 年)がある。いずれも地域・州が閣内において、代表されないことを配慮した人事であったとされている。

このようなある意味恣意的な任命を可能とするような規範、あるいはルールとはいったいどのようなものなのだろうか。先に述べたとおり、上院議員は連邦首相の推薦を受けて連邦総督が任命するメカニズムをとっており、実質的には連邦首相の意向が人選に当たって大きく影響する。注意する必要があるのは、連邦首相は自党関係者のみを上院議員に推薦・任命するわけではなく、野党関係者を推薦・任命することもありうることである¹¹。そのさいの基準は、地域と党派のバランスを考慮することになっているものの、このことが逆に上院の位置づけ、あるいはその党派構成に関する規範そのものを不透明なものにしている。要するに上院議員の任命に関しては連邦首相の裁量がきわめて大きく、連邦首相がさまざまな意味で、政治的戦略のひとつとして上院議員の任命を行うことが想定されている。実際にブライアン・マルルーニ連邦首相(進歩保守党)は、野党連邦自由党が激しく反対していた付加価値税(GST:日本の消費税に該当する)の導入にあたって、連邦自由党優位の上院での法案否決を防ぐために新たに八名の上院議員を任命したことがある。通常は欠員が出たさいにその都度新たな上院議員を任命するとされているが、このときマルルーニは 1867 年カナダ憲法第 26 条の規定に従って、四つの地域から均等に二人ずつ上院議員を新たに指名した。1867 年カナダ憲法第 26 条が実際に使われたのは、現在のところこの事例以外なく、きわめて特殊なケースであったとすることができる。

上院議員の定員は 105 名であるが、定員を満たしていることはほとんどない。オンタリオ州、ケベック州、大西洋岸沿海諸州(ノヴァ・スコシア州、プリンス・エドワード・アイランド州、ニュー・ブランズウィック州)、西部諸州(マニトバ州、サスカチュワン州、アルバータ州、ブリティッシュ・コロンビア州)にそれぞれ 24 議席ずつ配分され、残りの議席をニュー・ファンド・ランド州、北西準州、ヌナブト準州で分けている。アメリカ上院のように州に平等に議席が配分されているわけではなく、日本の参議院選挙区のようにある程度人口に比例した枠組みというわけでもない。全体の議員構成として、

オンタリオ州やケベック州、大西洋岸沿海諸州の三地域に厚い議席配分がなされているが、これは単純に歴史的由来によるものである。

ここまでの分析から明らかなように、カナダの連邦議会上院は民意による信任というデモクラシー原理からほど遠い存在である。本稿冒頭で述べたとおり、憲法そのものは、カナダの連邦議会上下両院双方について、その正当性を君主においており(1867年カナダ憲法第17条)、先に紹介した大蔵大臣イルスリーの連邦議会下院での発言はおそらくこの条文を根拠にしている。しかしながらデモクラシー原理の拡大の結果、下院は民意による正当性の付託を受けた政党政治の論戦の舞台となってきたわけであり、イルスリーの発言は、たとえそれが1950年前後のものであったとしても、すでに時代遅れの色彩を帯びていることは明白であった。現在は連邦首相が実質的には上院議員の任命権を持っているものの、カナダ上院は君主制的な原理に基づいた議会の歴史的構造を今日に至るまでよく伝える存在であると言えよう。しかしこのような上院の在り方は、当然のことながら常に批判にさらされてきた。連邦議会上院の制度的改革はこれまで常に政治的争点となっており、二度にわたる憲法改正への動きの中でも中心的な問題となってきた。これまで憲法改正問題は、ケベック州を中心とする仏語系住民のナショナリズムとの関連で言及されることが多かったが、それだけでは問題の一側面を見たことにしかならない。すなわち、ケベック州問題と関連する形で公選型の上院への制度変更、つまり上院に対するデモクラティックな正当性の付与、という問題が存在していたのである。この問題は、上院の政治的な正当性をそれまでのように究極的には国王の権威に置くか、それともデモクラシー原理に依拠する制度に変更するのかという、カナダの政体にとってきわめて重大な問いかけでもあった。以下ではこのような視点から、簡潔にこれまでの上院改革の動きについてまとめておきたい。

5. 上院改革とその挫折

「カナダ上院の存在やその位置づけは、連邦結成以来政治的な問題を引き起こし続けてきた¹²」カナダ連邦議会上院について、はじめて政治学的な立場からの研究を行ったロバート・マッケイ(カールトン大学)はこのように述べ、政治の俎上に常に上院改革という問題が存在したことを指摘している。建国時においては、上院を含めた二院制の立法府を設置することで、建国の父たちの間では異論がなかったものの、上院議員の選出を任命制にするのか、それとも選挙によるのかで激しく対立していたことが当時の議事録からうかがえる¹³。マッケイによれば、連邦結成直後の1875年にはすでに、連邦議会において上院改革が話し合われていたし、また建国の父の一人とされるゴールドウィン・スミスなどは、そのとき上院の廃止そのものを提起していたという¹⁴。このような上院に対する否定的な傾向は、二十世紀に入っても変わらず、例えば二十世紀初頭の不況期にカナダ西部を席卷した農民運動や、社会主義政党である協同連邦党も同様に上院の廃止を求めている。協同連邦党の後継政党である新民主党も、やはり上院の存在意義を否定する立場を堅持しており、現在に至るまで上院には議席を持っていない。マッケイが上院について、それが招来する問題群を提示したのは1926年のことであったが、それから百年近くを経た現代のカナダにおいても、これらはほぼ全く解決されないままである。この間、上院に対しては国民とアカデミズム双方における無

視か、あるいは感情的な嫌悪感のみが向けられてきた¹⁵。

上院改革の歴史は、そのまま憲法改正へとつながる契機を含む問題でもあった。上院改革という問題が改めて政治的なテーマとなったのは、1980年代後半以降のことである。当時のブライアン・マルルーニ首相は、前政権のピエール・トルドー首相主導で制定された1982年憲法典を改正することに精力を注いだ。1982年憲法典は、仏語系住民を中心とするケベック州が望んだ集団的権利を保証する仕組みを持たず、あくまでも個人主義に基づいた権利保障を明文化したものであった。この憲法典に反対したケベック州政府は、憲法典への署名を拒否し続けたため、マルルーニ政権下では経済問題とともに、ケベック州の憲法体制への取り込みが課題となっていた。ケベック州政府による憲法典への署名の拒否そのものは、実際の憲法典の効力に対しては何ら実質的な意味を持たず、ケベック州においてもこの新たな憲法典は実効性を持つものであった。しかしながら、署名の拒否に至ったこと自体が持つ象徴的な意味が、ケベック州が憲法典制定プロセスから排除されているという印象を与えていた。このような状況下で、二次にわたる憲法改正案であったミーチレーク協定(1987年)とシャーロットタウン協定(1992年)は、ケベック州の憲法体制への取り込みを図ると同時に、それと密接に関連する形で上院改革の工程表を明確に提示するものでもあった。

ケベック州に対するエスニックな意味での集団的権利の付与が、憲法改正にとってのひとつのメルクマールであったとするならば、上院改革という点で憲法改正案に大きな影響を与えたのは、カナダの西部諸州の中でも、とりわけアルバータ州とブリティッシュ・コロンビア州の二州である。これら二つの州は、現在の政権与党である保守党の前身の改革党運動の地盤であった。改革党とは二十世紀初頭の農民ポピュリズム運動に源流を持つ政党であり、カナダの伝統的な保守主義政党である進歩保守党とは、同じ保守主義の系譜にあるとはいってもイデオロギー的なスタンスで大きく異なっていた。すなわち改革党は、経済的な意味での自由主義を信奉すると同時に、政治過程におけるデモクラシー原理の貫徹を目指すという二点から構成される保守主義を信奉していた。特にこの後者のポピュリズム的な保守主義志向が、上院改革の動きと密接に関連していた¹⁶。

1970年代後半からいくつかの改正案が登場したが、その間改正案は重要な変遷を遂げてきた。すなわち、議論の当初は州政府による上院議員任命案が大勢を占めていたのが、1980年代になると上院議員直接公選制の主張が影響力を拡大するようになり、シャーロットタウン協定においては、直接公選制を軸とした上院改革が合意された。

このタイプの上院改革案は、カナダではトリプル E 改革案と呼ばれる。この改革案は、選挙(Election)、平等性(Equal)、実効性(Effective)の三つのキーワードを中心として構成されており、上院に対するデモクラシー原理の浸透を求める基調が全体を貫いていた¹⁷。もともとこの改革案は、カルガリーに本拠地を置く民間の保守系シンクタンクであるカナダ・ウエスト財団が、調査研究レポートとして1981年に発表したものであった。アルバータ州政府もこのレポートを受けて、1985年頃からトリプル E 型の上院改革案を提唱するようになった。この流れがアルバータ州のみならずブリティッシュ・コロンビア州、マニトバ州など西部諸州全体の要求となっていった。

トリプル E 改革案は、1992年のシャーロットタウン合意にほぼそのまま取り込まれた。憲法改正案として国民投票にかけられたものの否決された。この憲法改正案は、先述のようにそもそもケベック

州のカナダ政体への取り込みを第一の目標として設定されたものであり、実際その点が強調されることが多い。すなわちこの合意案は、憲法典に新たに「ケベック州は仏語を話す国民が多数を占め、特異な文化と大陸法の伝統を持つ独自の社会を構成する」とした、ケベック州の「独自の社会」条項を1867年カナダ憲法第2条に組み込んでいた¹⁸。しかし見逃されてはならないのが、同じく第2条に組み込まれることとなっていたカナダの政治体制についての条文である。合意文書によれば、ケベックの「独自の社会」条項の前に、第一項として「カナダとは議院内閣制および法の支配に基礎を置く民主主義国家である。」との条文を置くこととなっていた¹⁹。この条文は、西部諸州によるカナダ政治そのものの「民主化」要求を受けたものであり、長らくカナダの統治システムの権威を正当化してきた立憲君主制原理に、事実上変更を迫るものであった点に注意を払うべきであろう。この条文を前提としたうえで、連邦議会上院改革についての条文が第二編に置かれており、その全体の基調はトリプルE改革案をほぼ踏襲したものであった。

以上から明らかなように、二次にわたる憲法改正の試みは、一方でケベック州の仏語系に対する集団的な権利の付与を巡るものであったのと同時に、他方で連邦議会上院という旧態依然とした政治制度に対して、デモクラシー原理を浸透させようとするものであった。本稿の議論との関連で考えた場合、この上院改革という問題は民意の届かない政治制度に対する「民主化」の要求として考えることが可能であり、公選型の上院に作り替えることによって、上院の正当性根拠、あるいはその権威の居場所の構造的な転換を図るものであったといえよう。

シャーロットタウン合意は、1992年10月に行われた国民投票の結果大差で否決されてしまったため、結局今日に至るまで上院の制度そのものは変更されていない。この憲法改正案は、ケベック州が要求した集団的権利の憲法への明記と、西部諸州による上院の民主的改革への要求という二つの問題を抱き合わせた妥協的なパッケージであり、上院改革そのものが否定されたと考えるべきではない。むしろ上院に対する不信感やデモクラシー原理に基づく改革への議論は、かつて以上に存在しているとさえ言える。政治活動を改革党運動からスタートさせたスティーブン・ハーパー現連邦首相は、実際に2004年と2006年連邦下院総選挙双方において、保守党の公約でデモクラシーの強化を訴え、上院議員の公選制導入を主張している²⁰。保守主義政党が政権を担当することによって、カナダ政治におけるデモクラシー的な正当性を根拠に持つ制度や領域が拡大し、上院をはじめとする、必ずしも民意に正当性を持たないようなこれまでの伝統的な政治制度が、その領域を縮小していく可能性が存在していることに留意すべきであろう。先にも述べたように、ハーパー首相は州独自に行われた上院議員「選挙」による「当選者」を、実際に任命している。上院に対するデモクラシー原理の浸透は、現実的な問題となっていると考えてよいだろう。

6. 連邦首相の任命と施政方針演説

連邦首相の任命についてもイギリスと同様に、そこには連邦下院議員から選ばれるという不文の慣習があるのみであり、制度的にはなんら民主的な首相の選出を保証するものはない。カナダの憲法典は不文典と成文典からなり、後者は前述の1867年カナダ憲法と1984年憲法典からなるが、両者ともに連邦首相の任免に関する規定はない。連邦首相は国民の総意を受けて、連邦総督が

任命するという慣習が存在するのみである。国民の総意とは、選挙において連邦議会下院の第一党となった政党の党首にあると仮定し、連邦総督が首相に任命するという手続きが取られている。したがって下院第一党党首は、連邦議会下院において信任をうけて、即座に連邦首相になるわけではない。前任の連邦首相が連邦総督に推薦し、その任命をうけて連邦首相に任命されることになる。

これまでたとえば、1984年に連邦首相に就任したジョン・ターナーは、ピエール・トルドーの辞任を受けた連邦自由党の党大会で党首に選ばれたのみであって、当時連邦下院議員ではなかった。連邦議会下院において過半数を大きく上回る議席を連邦自由党が保持していたこと、近い将来に下院総選挙が予定されていたこともあって、ターナー自身は下院議会に議席を持つことはないまま内閣を組織し、連邦首相として4ヶ月間ほど任にあたった。このように連邦議会下院に議席を持たずに連邦首相となるのが、例外的とはいえありうるのは、カナダ政治の特徴を示唆している。

下院第一党党首は前任の連邦首相の推薦を受けて、連邦総督公邸であるリドー・ホールに呼ばれる。連邦総督に謁見するまでは、党の手配した車であくまでも私人として公邸に姿を現すが、総督から首相に任命された後は公人として公用車に乗り公邸を後にする。その後即座に前任者の引越しが済んだ直後の連邦首相公邸に入り、組閣を開始することになる。この点はイギリスにおける首相の任免と類似している²¹。同じく立憲君主制国家である日本では、天皇による首相の任命はあくまでも国事行為であり単純に儀式にすぎない。それに対して、カナダをはじめイギリス由来の政治制度を採用する国家においては、実際にはほとんど使われることがないにせよ、国王や総督には首相を選ぶ権限が実質的に留保されていることに留意する必要がある。かつてイギリスで保守党下院議員と上院議員をつとめた作家のジェフリー・アーチャーは、イギリス下院で第一党と第二党が同数になった場合に想定される首相任命を巡る政治的混乱を、小説で軽妙に描いたことがある²²。この小説の中で、国王チャールズは自らの信念に基づき労働党のサイモン・カースレイクを首相に任命したが、これは国王の主観的な判断のみを根拠とするものであった。アーチャーの小説はあくまでもフィクションだが、現実政治の問題として、イギリス憲政史や憲法学的な見地からイギリスにおける立憲君主制の構造を分析したヴァーノン・ボグダナーも、このようなケース、すなわち絶対多数党不在の議会において首相選任が必要となりうる可能性が、理論的にも現実にも存在することを示唆している。彼によれば、国王自身は今日においても実質的な権能を保持し続けており、それは憲政上の危機にさいして再び重要なものとなる可能性があるという²³。ボグダナーは憲政の危機三例として、①1910年の貴族院を巡る紛争、②1914年のアイルランド自治問題を巡る危機、③1936年のエドワード三世の退位を巡る混乱を挙げ、そこでの君主の果たした役割について分析している²⁴。さらにボグダナーは、二十世紀イギリスにおいて、国王が自ら主体的にその権能を行使することはほとんどなかったとしつつも、このことはある意味で、偶然が作用した出来事にすぎないとしている²⁵。彼によれば、二十世紀において発展してきた二大政党制とこれを作り出してきた選挙制度によって、議会における多数派が内閣を形成することが明確なものとなり、国王が介在する必要性がほとんどなくなった。しかしこれらはあくまでも政治的な状況の所産であって、憲政に内在するようなメカニズムではないという²⁶。多党化傾向にある現代のイギリス議会政治において、多数派不

在の議会という構図は、決して非現実的なものではないということになる。

また、連邦首相による施政方針演説のやり方も示唆的である。イギリスでは施政方針演説が国王臨席のもと、上院の議場において首相でなく国王によってなされるが、この点はカナダでも同様である。施政方針演説は「総督演説 (Speech from the Throne)」と呼ばれる。この演説は議会内一党派の首領である連邦首相の施政方針という色彩がやや薄められ、国全体の方針を統治機構の代表者である連邦総督が、上院議場で国民に公布する形を採っている。また連邦議会上下院において、野党は単純に反対党という位置づけではなく、「女王陛下の忠誠な野党 (Her Majesty's Loyal Opposition)」とされる。ちなみにケベック州のカナダからの分離独立派を目指すケベック連合は、1993年の連邦下院総選挙で野党第一党になったさい、この称号を受け入れるとともに上院での総督演説などの儀式にも出席した。ケベック連合の独立路線が、カナダからの完全な独立路線を目指すものではないことも、Loyal Oppositionの受け入れに影響していたのかもしれない。

これに対して、1997年の連邦議会下院総選挙で野党第一党となった改革党は、Loyal Oppositionという称号そのものに必ずしも反対したわけではなかった。しかしポピュリズム的な意味でのデモクラシーを信奉する立場から、野党第一党という立場に付随する様々な権利を拒否しようとした。彼らの政治運動のイデオロギー的特質は、経済的な新自由主義に加えて、政策過程において民意を軸としたデモクラシー原理を浸透させることであった。このような立場からすれば、カナダ政治において色濃く残存している君主制的な規範や制度は当然のごとく批判の対象となったことは容易に想像できよう。

7. カナダ政治における枢密院(Privy Council Office)の位置づけ

カナダにおける枢密院制度は、官僚機構のトップとして位置付けられ、政治機構のトップである首相府(Prime Minister's Office)と対置されることが多い。ここではこの枢密院制度について、その制度的な構造について言及しておきたい。

この制度は、1867年カナダ憲法第11条に基づくものであり、条文では「カナダの統治に関して、助言を行う機関として、カナダのための国王の枢密院を置く。カナダのための枢密院の構成員となる者は、総督が選任し召集するものとし、かつ就任にさいしては、枢密院顧問官と同様に宣誓を行わなければならない」とされている。

枢密院議員は終身制であり、連邦政府や州政府双方における、現在までの閣僚経験者を中心とする政治家や歴代の最高裁判所長官などが、党派を問わず任命されている。伝統的に彼らの役割は、党派性を超えて国王に対して助言をすることとされているが、今日ではこれは名目的なものにすぎず、また枢密院議員も一種の名誉職であるとされている。ただ、例えば国家安全保障委員会(SIRC)のメンバーとなるには、枢密院議員であることが条件とされている²⁷。この組織は、議会や行政府とは独立な機関として、国家安全保障局(CSIS)を監督する機関と位置づけられており、場合によっては個人のプライバシー情報などへのアクセスが許されている。

枢密院の事務は、担当大臣である枢密院議長の監督のもと、官僚機構のトップである枢密院顧問官(Clark)が実務を取り仕切るようになっており、実際に枢密院議員が定期的集まることはない。

ただ1982年の新憲法制定のさいには、カナダのすべての州首相が枢密院議員に任命されるとともに、初めて枢密院議員全員を集めての会議がなされた。実際に枢密院議員が何らかの政策的「助言」をすることはもはやありえないが、王立委員会をはじめとする調査機関を構成する人員に、枢密院議員が任命されることも多い。

このような枢密院議員の構成は、連邦議会上院と並んで、カナダにおける疑似的な意味での貴族制的な構造を示唆するものであると考えられる。つまり枢密院は、君主の権威によって、官僚機構の正当性を担保するものとして理解することが可能なのである。

8. まとめにかえて

デービッド・スミスは、シーダ・スコチポルらの国家論を踏まえた上で、改めてカナダにおける国家の概念を再検討している²⁸。スミスの議論は端的に言えば、「君主制を(議論の中に)取り戻す(“Bringing the Crown Back In”）」ことを目指したものである²⁹。スミスは、国家論分析においては、君主政のシンボリックな意味を検討することが抜け落ちていることを批判的に捉え、政治過程における権威としての君主制の位置づけを探ろうとした。スミスは、ウォルター・バジヨットの「イギリス憲政論」における君主制の議論を引用した上で、カナダにおける君主の存在を、カナダ政体における「第一の原理」として明確に述べている³⁰。スミスによれば、カナダの政体は「複合的君主政(Compound Monarchy)」であるという。この概念によってスミスは、連邦のみならず、各州の政体も君主政原理の影響のもとにあり、カナダにおける11(連邦政府プラス10州)の政体が、総じて君主制の複合体として捉えている。

スミスは、カナダの君主制には単純にシンボルとしての役割だけではなく、政策過程における実際の作用も存在すると指摘している³¹。君主制は、具体的には①参加、②情報、③代表という三つの場面で活用されるという³²。その上でスミスは、カナダの政治体制における君主政の影響力を、最高裁判所や王立委員会、政府の公職の任命などの事例をもとにして、詳細に分析している。

スミスは、王立委員会制度が究極的には、権威の法的な中心である国王に基づくものであることをまず確認する³³。その上で、設置と人員の任命、情報の収集といった局面における君主政原理の動態を描こうとしている。参加という局面は、実際にコミッショナーなど王立委員会に関わる人員のことだけをさすのではない。スミスによれば、王立委員会が行う大規模な公聴会への一般国民の参加も含まれることになる³⁴。このような参加を促すことで、実際の政治過程とは異なるアイデアの形成が、王立委員会制度を通してなされていくことを指摘している。ここでは君主制原理は、参加を促す動因として作動していることになる。これらの点をさらに敷衍していけば、君主制原理は、多文化社会カナダにおける国民統合の要であるともいえるのではないかと考えられる。

また、アラン・ケアンズは、カナダの国家の在り方を「埋め込まれた国家」として位置付け、国家と社会を峻別する従来の国家観ではなく、国家が社会に埋め込まれている構造にあることを指摘した³⁵。この議論はカナダの連邦制を念頭に置いたものであったが、国家がさまざまな局面で、公式・非公式を問わず、社会の中で作動していることを示しており、スミスの議論同様、本稿での考察においても示唆的である。

ここまでの分析で、カナダにおける国家が、単純に政府概念にとどまらない可能性があることを提示してきた。国家の背後では、国家を正当化する君主政原理が作動しており、例えそれがスミスの言うように、見えない(*invisible*)なものであったとしても、カナダの国家の制度は究極的にはこの原理を基礎として、作動してきたということが言っていると考えられる。本稿では、こういった政治制度の例示として、連邦議会上院等の事例を参照しつつ、筆者なりの整理をしてきたつもりである。このようなデモクラシー、あるいは民意の枠外にあるように見受けられる諸制度をふまえたうえで、カナダ政体についていま一度丁寧に考察することが必要であろう。その際、カナダのような多民族国家、多文化主義を国是とする国家において、これらの原理や諸制度が、国民統合においてどのようにポジティブな役割を果たしてきたのかについても、さらに考察を深めていく必要があると考えられる。

¹ 国立国会図書館調査及び立法考査局編『基本情報シリーズ④ 各国憲法集(4)カナダ憲法』国立国会図書館、2012、p.27.

² 指昭博「序章 イギリス国王の政治文化史」指昭博編『王はいかに受け入れられたかー政治文化のイギリス史ー』刀水書房、2007年、p.3.

³ 指昭博 同上書 p.5 参照。

⁴ Canadian House of Commons, *Debates*, 1945, 2020-2022.

⁵ David E. Smith, *The Invisible Crown: the First Principle of Canadian Government*. Toronto: University of Toronto Press, 1995.

⁶ John McMenemy, *The Language of Canadian Politics: a Guide to Important Terms & Concepts*. 4th Edition. Waterloo. Wilfrid Laurier University Press. 2006. p.353 参照。

⁷ David E. Smith, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*. Toronto: University of Toronto Press. 2003. P.3 によれば、三冊の書物とは以下の通り。Robert A. MacKay. *The Unreformed Senate of Canada*. Toronto: McClelland and Stewart, 1963(初版は1926年). F.A. Kunz, *The Modern Senate of Canada: 1925-1963: a Re-Appraisal*. Toronto. University of Toronto Press. 1965. Colin Campbell. *The Canadian Senate: a Lobby from Within*. Toronto: Macmillan. 1978. なお近年では上述のスミスの著作のほか、研究者と上院議員経験者らが執筆した Serge Joyal ed. *Protecting Canadian Democracy: the Senate You Never Know*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press. 2003. があるものの、全体としては上院に対するアカデミズムの関心は依然として低調なままである。

⁸ 75歳定年制が定められたのは1965年のことであり、それまでは上院議員の任期は終身制であった。

⁹ 上院改革を掲げた当時の連邦議会野党第一党である改革党主導で行われたが、アルバータ州政府のサポートのもと、選挙実務などはアルバータ州選挙管理委員会が行った。なお1989年10月に、最初の上院議員「選挙」がやはりアルバータ州で行われている。この選挙は、1987年に連邦政府と州政府のあいだで結ばれた憲法改正案である「ミーチレーク協定」の序文にある暫定的な規定に基づいたものであった(柳原克行「カナダ連邦システムと地域主義、国民統合ー西部カナダ地域主義と連邦制度改革論を中心にー」『立命館法学』(第273号2000年)p.2222を参照のこと)。このときの選挙の結果、アルバータ州政府はアルバータ改革党のスタン・ウォーターズを「上院議員候補者」に指名し、1990年には当時のブライアン・マルルーニ首相によって正式に上院議員となった。

¹⁰ *Globe And Mail*, 2006.2.7 参照。

¹¹ たとえば、ヒュー・シガール上院議員の例など。それまで進歩保守党から連邦議会上院選挙や党首選に出馬したことのあったシガールは、2005年に連邦議会上院議員に任命されたが、総督に推薦したのは(実質的には連邦首相による指名)、ポール・マーティン連邦首相(連邦自由党)であった。

¹² Robert A. Mackay. 前掲書、p.3.参照。

¹³ Janet Ajzenstat, Paul Romney, Ian Gentles and William D. Gairdner eds., *Canada's Founding Debates*. Stoddart Publishing. 1999、を参照。

¹⁴ Robert A. Mackay. 同上書 p.9 参照。

¹⁵ F.A.Kunz. *The Modern Senate of Canada 1925-1963, A Re-appraisal*, University of Toronto Press, preface 参照。

¹⁶ カナダにおける新しい保守主義のポピュリズムの側面、あるいはカナダ政治そのものの「民主化」という側面については、石川一雄『エスノナショナリズムと政治統合』東信堂 1994 年のうち、特に pp.211-219 参照。

¹⁷ トリプル E 改革案の詳細については、前掲の柳原克行論文の pp.2219-2223 を参照のこと。

¹⁸ Government of Canada. *Consensus Report on the Constitution Charlottetown: Final Text*. 1992. 参照。

¹⁹ Government of Canada. 同上文書参照。

²⁰ Conservative Party of Canada, *Demanding Better: Conservative Party of Canada, Platform 2004*. 2004. p.8, Conservative Party of Canada, *Stand Up for Canada: Conservative Party of Canada. Federal Election Platform 2006*. 2006. p.43 参照。

²¹ イギリスにおける首相辞任と任命の実際の様子については、坂本孝治郎「政治と時間」研究：ことはじめ』『学習院大学法学会雑誌』43 巻 2 号 2008 年 3 月 pp.145-223 のうち、pp.194-197 を特に参照のこと。

²² Jeffrey H. Archer, *First Among Equals*, London, Simon & Schuster, 1984. 邦訳はジェフリー・アーチャー『めざせダウニング街 10 番地』新潮文庫。

²³ ヴァーノン・ボグダナー著(小室輝久、笹川隆太郎、R・ハルバーシュタット共訳)『英国の立憲君主制』木鐸社 2003 年。(原著は、Vernon Bogdanor. *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Oxford University Press. 1995.)の「まえがき」参照のこと。

²⁴ ボグダナー 同上書の「第五章 憲政の危機三例」pp.125-159.を参照。

²⁵ ボグダナー 同上書 pp.2-3 参照。

²⁶ ボグダナー 同上書 p.3 参照。

²⁷ Security Intelligence Review Committee. ホームページ (<http://www.sirc-csars.gc.ca/index-eng.html>) 参照。

²⁸ David E. Smith. 前掲書。

²⁹ Louis Massicotte. “Book Review: The Invisible Crown: the First Principle of Canadian Government by David E. Smith”. *Canadian Journal of Political Science*. Vol.30. No.2.(June.1997) pp.359-360 参照。

³⁰ David E. Smith. 前掲書のはしがき参照。

³¹ David E. Smith. “Bagehot, the Crown and the Canadian Constitution”. *Canadian Journal of Political Science*. Vol.28.No.4.(Dec.1995) pp.619-635 参照。

³² David E. Smith. 同上論文 p.621 参照。

³³ David E. Smith. 前掲書 p.74 参照。

³⁴ David E. Smith. 前掲書 p.75 参照。

³⁵ Alan Cairns. “The Embedded State: State-Society Relations in Canada”. In Keith Banting ed., *State and Society: Canada in Comparative Perspective*. Toronto: University of Toronto Press. 1985. pp.53-86 参照。

本研究は、日本学術振興会科学研究費若手研究(B)「カナダにおける討議デモクラシーの発展に関する研究 -王立委員会から市民議会へ-(研究代表者(単独):岡田健太郎)」【研究課題番号 25780108】による成果の一部である。