

カナダ連邦制における連邦・州政府間関係

高木 康一

1. 1867年カナダ憲法による政府間関係——古典的連邦制

連邦と州の権限配分規定を有する1867年カナダ憲法は¹⁾、比較的中央集権的性格を有していた。それは一つに、隣国のアメリカ合衆国に対抗する力をもつことが必要であったことに加え、同時に、アメリカ合衆国における連邦と州の権限に関して、後者が優越した際に生じる弊害を見てきた経験にも裏打ちされていた。連邦国家のマネジメントにおいて連邦政府の役割を重視しようとの傾向は、憲法が連邦議会に州益を代表する機関を置かなかったことにも示されている。首都オタワがあるオンタリオ州とは地理的に対極にある西部諸州と、独自の言語・文化を有するケベック州などは、次第に中央集権的連邦国家のあり方に異議を唱えるようになる。憲法上の権限配分をめぐる問題に関しては、その後、憲法上の規定や起草者たちの意図に反して、英国に置かれた枢密院司法委員会による司法判断が、州権を擁護する見解を断続的に提示したことにより、より分権的性格がカナダ連邦制には見られるようになった。このように、連邦国家カナダ（*federation*）における連邦と州の権限配分をめぐる関係は、固定化されたものではないことが一つの特徴である。

連邦と州の権限については他の連邦国家と同様に、1867年憲法に詳細なカタログが示されており、これに基づけば一定程度はそれぞれが

担う役割が明らかになりそうである。しかし、これもまた他国の例が示すのと同じように、憲法典の規定それ自体から明示的に導き出される権限はそれほど多くはなく、連邦と州のどちらに配分されるかわからない権限や、明文上、連邦と州に配分されていない権限を残余権限としてどちらに配分するか、そして、現代型福祉国家の要請にこたえるには、1867年時点の権限配分カタログでは対処できないという問題がある。この点に関しては、憲法の解釈による司法判断や学説を通じての解決が見込まれるが、カナダにおける連邦と州間の権限配分をめぐる問題は、こうした法律学的なテクニカルな議論が単独で注目されることは少ない。連邦国家カナダは、これに加えて、動態的なポリテクスの視点から検討しなければその実体をとらえることが難しいからである。

そこで本稿では、カナダの連邦（*federalism*）²⁾を憲法の視点から考察するために必要な、いわば前提条件としての側面を概観することを通じて、憲法的連邦制を議論するにあたっての視座を提示することとしたい。あるいは別の見方をすれば、これらの検討を通じて、より憲法的連邦制が解明される契機を与えることになると思われる。

連邦制を語るにあたって、何らかの価値が強調されることがあるのだが、カナダにおいては、連邦制にかかわる規範理論を構築し、そこから演繹的に個別事例に関する議論を展開すること

は、具体的な制度構築やその評価においては、敬遠される傾向がある。むしろ、連邦制のあり方は日々の実践であり、何らかの原理に照らして評価されるのではなく、継続的な議論の蓄積が行われると見られることが多い。もっとも後者の議論においても、デモクラシーや社会的正義、国家の統一、市民の要求との合致などの基本的価値とされるものが排除されるわけではない [Simeon and Nugent 2012, 63]。

連邦制において法的に主要な問題となるのが、連邦と州の、とりわけ立法権に関する権限配分である。双方の権限の均衡を図るためには、憲法典による権限配分、司法府の判断、立法府における州代表、そして連邦・州の政府間における諸関係など多様な方法が考えられる。ここに関わるアクターは多様である。司法府を除けば、カナダは連邦議会と州議会、連邦首相と州首相、連邦内閣と州内閣、連邦大臣と州大臣、連邦官僚と州官僚などが存在し、それぞれが複合的に関連する。なかでも、カナダにおいて実質的な役割を担っているのが、連邦・州間の政府間関係 (intergovernmental relation) である。以下では、連邦と州の「政府」(government) の関係にかかわる諸議論を概観することとする³⁾。

カナダにおける連邦と州の政府間の関係は、大まかにいくつかのモデルに分けて分析することができる。これらのモデルは、時間の流れに即した継続的展開と見ることもできるし、問題となる各領域ごとに妥当したり、反対に当てはまらないこともあるが、カナダの連邦制における連邦と州の政府間関係を理解するうえでは有益である⁴⁾。

まずもってあげられるのが、最もシンプルな形態で、連邦と州の関係が憲法典によって導かれると考えるものである。1867年憲法がモデルとする連邦国家のあり方は、連邦と州にそれ

ぞれ権限を配分することによって、連邦政府と州政府を個別に独立した主体とみなす。そのため、両政府は互いに不可侵でなければならない。連邦政府と州政府はそれぞれ憲法上配分された権限を排他的に有し、独立してそれを行行使するのであり、双方がこれらの権限を共同で行使することはもちろん、互いの権限について協議しながら行使することも認められない。仮に権限の共同行使が認められると、憲法があえて別個にそれぞれの政府に権限を配分した意味が失われる上、それぞれの政府の権限行使のアカウントビリティが果たせなくなるからである。憲法典に依拠した厳格な権限分離をとる連邦制モデルを、古典的連邦制 (classical federalism)、または完全分離型連邦制 (watertight compartment federalism) と呼ぶ。

古典的連邦制は、1867年の時点で連邦と州に配分された権限では網羅できない事項、たとえば環境政策に関する権限が問題となった場合に対処できなくなる。さらには、連邦と州が排他的に権限を行行使することがもたらす硬直化が、19世紀後半にはすでに問題とされるようになる。他方で、連邦が州の権限行使にかかわれなかったわけではない。たとえば、州に配置される副総督には州議会による立法に対する留保権が委ねられていたし、全国的な利益を確保するという名目により州の業務を連邦政府が引き受けることも認められた [Bakvis and Skogstad 2012, 5]。

それでも20世紀に入りはやくも古典的連邦制は終わりを見せる。求められる政府の役割が大きくなるにつれ、連邦政府も州政府も次第にそれぞれの活動領域を拡大させることによって、必然的に双方の管轄が重なりあうようになるからである⁵⁾。

2. 独自性を維持した連邦政府と州政府のかかわり合い——協同モデル

1867年憲法によって連邦と州はそれぞれに厳格に権限が配分されているはずであったが、互いの活動の円滑化のために、自らの権限行使を行う前に、他方の政府との調整のための協議 (consultation) が行われるようになる。これは、非公式なかたちでの調整であるから、古典的連邦制からのかい離とまでは言えない。

これに対して、協同的連邦制 (co-operative federalism) は、協議を越えて、連邦と州は相互に受容できる政策や課題を展開させて、今度はそれを、それぞれの政府が自らの管轄権に基づき施行しようとするものであり、1950年代から60年代初頭にもっともよく見られたモデルである。最終的に各政府はあくまで自らの権限内部で活動するのであるから、上述の古典的連邦制との関連をもつ。このモデルを具体的にとらえるには、ヘルスケアの領域で見られた負担共有的連邦制 (shared cost federalism) がわかりやすい [Banting 2012, 143-144]。第二次大戦後の社会国家の出現と展開により、国家の果たす役割は増大する。元々は州の権限に属する医療、教育、社会福祉に関して、これらの充足を図る必要が生じた。連邦政府がこうした要求に対応するために、自らが打ち立てた社会政策を実現するにあたって、州政府の行うある特定のプログラムに対して財政的支援を申し出て、その執行を州政府に委ねる。州政府の側は、連邦政府の申し出を受け入れるかどうかを自由に判断できる。したがって、形式的には、双方の政府はそれぞれ別個に、かつ独立して決定を下すことになる。連邦政府は州政府のプログラムに対して助成を行うのだが、いつ、いかなる仕方ですれをなすかを決定する。他方で州政府は、この補助金⁶⁾と連邦政府の条件を受け入れるかどう

かを決定することができる。こうしてみると、あくまで連邦政府と州政府はそれぞれの権限行使を各領域内で行っているような外観を一応は備えている。しかし実際のところ、新たなプログラムを練るにあたっては、連邦と州の政府間交渉が重要な役割を果たしていた。そのため、諸政府が交渉の場につき、新たなプログラムに関する意見交換を行うことによって、政策決定に影響を及ぼす布石となった。とはいえ、これらのプロセスは非公式のものであり、政府間の合意もまた同様である。そのため、連邦政府の一方的決定によって、補助金を削減したり中止することが可能になる。こうしたことが実際に、1980年代から90年代にかけて生じている。

形の上では、連邦政府と州政府がそれぞれの独立した権限を維持しながら行われるこのモデルが文字通り貫徹されたわけではないが、少なくとも、古典的連邦制に比べれば、連邦・州政府の双方とも自律的な権限行使 (unilateralism) の程度は低かったといえる。連邦と州の政府がなんらかの政策に関わり続ける限り、これにかかわるプログラムについてはいずれの主体もアカウントビリティを有する。そうであるなら、一方的な行動をいずれかの政府がとることは困難である。むしろ、政策決定には、双方の政府間でのコンセンサスが求められるようになる。こうして、協同それ自体には自律性と不安定な協同関係の二側面があり両者の間での揺らぎを見せる [Banting 2012, 143]

協同的な側面と、もう一つ、必然的に競合的 (competitive) な様相を呈するのがこのモデルの特徴である。地理的特徴や、言語などのアイデンティティにかかわる問題に限らなくとも、それぞれの利害関係や主張が政治的には連邦制を通じて交錯する。連邦と州間のこうしたストラグルが概括的に競合的連邦制 (competitive federalism) と呼ばれる [Bakvis and Skogstad

2012, 6]。カナダでは特に、1970年代に地域主義的傾向（regionalism）が展開され、そして80年代に入ってからの1982年憲法制定およびその修正の試みにかかわるプロセス、また、連邦政府のエネルギー政策に関して対立は頂点を迎えた [Cameron and Simeon 2002, 51]。とはいえ、それぞれの理由がいかなるものであったとしても、競合的側面それ自体は、いかなるモデルにおいても見られるものであり特徴と言いうる程のものではない。したがって、たとえば、協同的連邦制という用語それ自体から生じるイメージと実体は大きく異なる。友好的であるとか、政府間の関係がスムーズに展開されるというのではなく、諸政府が、ある程度の相互作用（interdependence）を認めるというものであり、双方の関係においては、対立や競合、あるいは妥協や合意が含意されている [Lazar 2010, 120]。

カナダにおいて競合的な側面が顕著になったのは、1960年代のケベックが求める特殊な要求を経て、次いで1970年代に各州から求められるようになった福祉国家の拡充や環境問題への対処の際である。さらには、石油危機に端を発するエネルギー政策に関して、州と連邦の利益が鋭く対立するようになる。天然資源を有する州とそうではない州の双方とも連邦の政策と衝突する。第二次大戦直後に見られた経済成長が緩やかになるにつれ、社会政策に関して連邦政府が主導する内容と州政府の求めるものにかい離が生じるようになる。連邦政府による統一的な政策に納得しない州が自らの手で諸政策を遂行しようとする州政府の試みを“province-building”と呼ぶが、諸領域でこうした傾向が顕著になる [Simeon and Robinson 2009, 167]。

ここまで見てきた連邦と州の関係は、連邦と州の法律や財政、諸政策を通じて構築されるというよりは、何らかの行為者の具体的行動によってもたらされる。連邦と州の首相や担当大臣、

官僚などによる実際の行動によりなされるのである。政府間関係がこうした行政府によって行われるが、政府の執行部（governmental executives）が主要な役割を果たすことがカナダの連邦制における特徴である [Bakvis and Skogstad 2012, 6]。それは、連邦に州益を代表する機関が存在しないことにも裏付けられるし、その結果としての必然でもある。連邦と州の政府間関係を担う役割が行政府に属する人々に委ねられているこの形態を行政主導的連邦制（executive federalism）と呼ぶ。現代国家において、中央政府における行政府の役割が拡大していることは言うまでもないが、カナダにおいても同様の傾向が、中央政府においてだけでなく、州政府においても、そして、州と連邦の関係、さらには州間関係においても見られる。とりわけ、連邦と州の政府間関係においては、行政主導的連邦制の果たす役割が甚大なものになる。

行政主導的連邦制の形で行われる連邦・州政府間関係は、双方の当事者にとっての決定的な利益がかかわらず、双方が同じ価値観を共有しているならば、憲法上の厳格な権限配分規定に拘束されず、また、その時々々の社会情勢に合わせた決定に至りやすい。しかしながら、逆に、当事者にとっての利益が大きくなると、妥協の余地が小さくなり、対立や競合を招きやすくなる。そうすると、たちまちこの領域での政策決定が停滞することとなる。

3. 連邦と州の複合的關係 ——協調的モデル

国家目的の達成が、連邦政府の単独での行動、ないしは連邦政府による自らの支出権限を行使することによって州の行動を決定することによってなされるのではなく、連邦・州政府のいくつか、あるいはすべてと準州が共同で行動する

ことによってなされるプロセスを協調的連邦制 (collaborative federalism) という [Cameron and Simeon 2002, 54]。1990年代の中頃から終わりにかけてこのモデルが見られた [Simeon and Robinson 2009, 170-172]。この時期のカナダは、とりわけ隣国のアメリカ合衆国との関係において、経済状況の大きな変革のなかにあった。その最たるものがNAFTAの締結である。これによりもたらされたカナダの政治経済状況の変化は、連邦政府と州政府の双方に影響を及ぼす。関税障壁の撤廃が典型的に示すように、従来のような州と州、州と連邦間の境界線は、経済のグローバル化の流れにより国家間の境界線の柔軟性によってゆるめられるようになる。そうすると、必然的に、カナダ国内においては、連邦と州の協働がないと、おしよせる経済のグローバル化に対処できない。

1982年カナダ憲法が制定されて以降、ミチゲイク協定、シャーロットタウン協定の2つの試みによりケベック州も取り込んだ憲法を制定しようとすることは双方とも失敗した。政府はこれらのプロセスにおいて透明性やアカウンタビリティが不十分であり、市民の不信を買ったことを認識した。そこで、行政主導的連邦制は、協調的連邦制モデルに移行するようになる。さらに、連邦国家を機能させるにあたって、憲法の修正でそれを行うことは政治的負担が大きいこと、また、実効可能性に乏しいことが、より柔軟で、非公式の方法を求める動向につながる [Cameron and Simeon 2002, 52-53]。

もう一つの側面は、この時期に連邦・州双方の政府とも財政赤字をかかえていたことにある。1995年に連邦政府は医療、福祉制度、教育のための補助金を一括で支給するカナダ保険・社会交付 (CHST) を導入した⁷⁾。これには2つの異なった要素が含まれていた。一つは従来に比べて4割近い60億ドルの削減を伴っていたこ

とであり、もう一つはその使い方に連邦政府はほとんど介入しないというものであった。新プログラムによれば、少なくとも金額自体が縮減されるのであるから、州にとってはデメリットが存在する。州は、連邦の助成を媒介とするプログラムに懐疑的になり、州の管轄権に連邦が介入することに警戒し、同時に、自律的権限行使の余地の拡大を図るようになる。1990年代の時点では財政赤字に対処する必要があるという点で、カナダ国内に比較的広範なコンセンサスがあったため、補助金の削減に関して、それほど大きな対立は見られなかったことが指摘されている。州に対する歳出削減の経験によってしかし、州政府は自律的権限行使を重視することの他に、自らの権限の枠内で、全国的利益として追求されるべき事柄と州の利益として求められる事柄を判断する権限があるのだと強く意識するようになる。結果としてこれが、協調的連邦制の強化につながったとの見方がある [Cameron and Simeon 2002, 54]。他方で、州の自律的権限行使の拡充のためには、連邦からの補助金が必要であり、結果として、連邦から州へ移転される金額が増大することになる [Bickerton 2010, 59]。逆説的ではあるが、社会政策にかかわる一定の基準の不在が、州の多様性に委ねられるのではなくむしろ、共通の枠組みの構築が求められるようになるのである。この動向は、連邦と州間ではなく、もっぱら州・準州間での協調を生み出した。このプロセスにおいて作り出されたのが、州首相会議 (First Ministers' Conference)、特別争点会議 (Meetings on specific issues)、大臣会議 (Ministerial Councils) などであるが、これらの集大成ともいえるのが2004年に設立された連邦国家のあり方懇 (Councils for the Federation) である。

このように、協調的連邦制には、連邦と州・準州政府が互いに対等な立場で協働する形態と、

連邦政府がかかわることなく、州と準州政府間で全国的な政策を作り出そうという2つの形態が見られる [Bakins ad Skogstad 2012, 7]。後者に関しては、連邦政府の定式化した全国的な政策なしに、州や準州が自ら共通の政策を策定しようとの傾向が見られるようになる。互いに対等で、自律的で独立した州政府が自らに与えられた元来的な管轄に関して、連邦政府抜きに、協働で全国的な政策を作り上げようとする点が特徴的である [Cameron and Simeon 2002, 49]。ただし、2つの大きな傾向のいずれかが明示的に確認されるのではなく、多様な仕方での協調がそれぞれのアジェンダにおいて見られるのであるが、実のところ、協調はそれ自体が一つの手段であるにすぎない。このモデルに強い影響を及ぼしているのが New Public Management (NPM) である。

政府の効率化を単なる政府活動の縮小を媒介に行うことを主張するのではなく、より大きな効用を政府が創出するために、双方の政府の協調が強力に求められるようになった。NPM の特徴は、市民をサービスの受領者、顧客ないしは株主 (stakeholder) と同様の存在にみなすことにある。対してサービスの提供者である政府は、市場における顧客と同様の存在である市民に対して満足度の高いサービスを効率的に提供することが求められる。この観点から見た政府間関係は、結果志向的であり、求められる成果を十分にあげられるかどうか重要な評価基準となる。そのため、政府間における政策形成過程それ自体、つまりインプットにはあまり重点が置かれなくなるが、その結果であるアウトプットが着目される。そうであれば、政府間関係における明確なルールや原理の存在は必要とはされない。たとえ閉じられた部屋の中での交渉であっても、問題はない。こうした見方が、デモクラシーの観点から批判されるのは当然のこ

とである⁸⁾。

もっとも政府間関係はそれ自体、NPM によらなくてもデモクラティックな観点からの批判、ひいては連邦・州議会の関与との関係で常に批判にさらされる。

4. 連邦政府と州政府の関係 ——政府間関係の意義

カナダの連邦制において政府間関係がとりわけ重要視されるのは、これまでふれたように、連邦議会に州益を代表する機関が存在しないという点にのみあるのではない。

連邦と州双方で議院内閣制をとるカナダは、それぞれの政府はそれぞれの議会に対して責任を負うのであり、政府は議会の信任がある限り存続する。しかし、行政国家の出現はカナダでも同様であり、これに加えて、強い政党規律が議会の多数派を構成する場合にはさらなる政府の強力な権限、ひいては首相の多大な力を支える。そのことにより、野党の議員はもとより、与党議員であっても政府の役職や一定の地位を獲得できなかった議員 (backbench) であれば実質的活動の余地が著しく少なくなる。カナダにおける連邦下院議会議員の選挙は完全な小選挙区制でなされる。そのため、得票数と議席数に大きな乖離が生じることがまれではない。[Simeon and Nugent 2012, 59-61]。これにより、地域の利益がそもそも議席として反映されにくいことに加えて、たとえ与党議員であったとしても、地域の利益を連邦議会において代表することが困難になる。後者の点に関しては、強い政党規律により、議員個人の判断ではなく政党の判断に議員が事実上拘束されることがさらに連邦議会における地域利益の代弁者としての議員の地位を縮減させる。

連邦下院議会の選挙で小選挙区制を採用した

結果、カナダにおいては政党に関して、大きく2つの傾向が見られる。一つは地域主義的な政党の存在があり、ケベック州のブロック・ケベコワ政党がその例である。他方で、支持者が全国的に分散しているNDPのような政党が存在する。前者が連邦議会において一定の議席を維持しやすいのに対して、後者はその程度が低くなることもある。さらには、後者のような政党にとっては、ある特定の地域で議席を獲得することは、たとえ相当数の支持者を当該選挙区に有していても、困難になりやすい。ここに、得票数と議席数のかい離の問題が見られる。別の視点からこの点を見てみると、与党のリーダーを首相とした強力な内閣が形成されると、今度は、内閣を形成することがほとんど不可能な地域主義的政党、そして当該地域の人々は、政策形成・執行過程において排除されていると感じることになりやすい。

州益を代表する機関が連邦に存在しないことに加えて、小選挙区制ゆえに、あらゆる地域を実質的に議会において代表させることができず、さらには競合する地域の利益を調整する機関もまた連邦議会において存在しない。州の利益を主張する市民の声は、州政府に向けられ、それに反応するのが州首相である。州首相が自州の利益をなんらかの仕方で連邦において達成しようとするのは必然である。こうした点にカナダにおける政府間関係の重要性が存在するというのがSimeon教授とNugent教授の分析である。[Simeon and Nugent 2012, 61]⁹⁾。

他方で、連邦と州間の問題を解決する機関として裁判所が存在する。しかしながら、古典的連邦制に関する記述で述べたように、まず、憲法による連邦と州の権限配分規定そのものだけで問題を解決できることが少ない。とはいえ、憲法上の権限配分に関しては、裁判所、とりわけ連邦最高裁が終局的裁定者となる。連邦最高

裁が連邦と州の権限配分上の争いに決着をつける場合にはそれは、完全なゼロ・サムゲームになる。こうした事態は、政策決定に関わる判断の余地や代替手段を著しく制約することになるため、連邦・州の両政府とも裁判所による解決を望まない傾向にあると思われる¹⁰⁾。政府間関係の重要性を導くのは、司法審査制を排除しようとする傾向の当然の帰結でもある[Baier 2012, 87]。

政府間関係による成果は、法的効果をとまわらない、いわば政治的決着である。カナダにおいて特徴的なのは、連邦と州がこの関係において対等であるという—それ自体、連邦制をとることから一見、当然に導かれるような一見方が妥当していることである。各当事者が対等であることは、終局的決着の方法に関するルールが存在しない場合の外交関係において見られるように、いずれにも事実上の拒否権が認められているのに匹敵し、また、多数決での決着ではなく、合意による解決を志向せざるを得ない。しかもその大部分が政府に属する政治家や官僚たちによってなされるのであり、選挙によって選出された議員や議会が主体的かつ実効的に関与することはほとんどない。実質的には、アジェンダを設定し、事前準備を展開し、調整を行う官僚機構が存在するものの、主要なアクターとして政府間関係をけん引するのは、連邦首相と州首相であり、とりわけカナダにおけるこれらへの依存が顕著である[Heuglin 2008, 152]。このことは政府間関係の脆弱性をもたらす。結局のところ、政府間関係に関与するかどうかはその範囲や程度が、連邦首相や州首相の目から見て有利に働くかどうかにかかっている。政治的に力のある州であるブリティッシュ・コロンビアやアルバータ、オンタリオ州などは、連邦政府が置かれるオタワの力をどう抑えるか、そしてオタワが州のプログラムに優越的に介入する

ことを制限し、共有の管轄権において、いかにして自治を獲得するのが重要な評価基準になる。これに対して、政治的に力を有しない州は、自治の獲得ではなく、連邦政府からいかにして取り分を獲得するかが問題となる。あるいはケベック州であれば、他の州と連邦政府が順調に協調的連邦制を展開することは、オタワではなく、英系の諸州が自州に対する影響力を行使するのと同視されうるのであり、脅威にもなる [Cameron and Simeon 2002, 64]。それぞれの州にとって政府間関係の成功の判断基準が異なる以上、そのプロセスが平穏になされることが望めない事態が容易に想定される。

必然的に、政府間関係は行政主導的連邦制にならざるを、また頼らざるを得ない。議院内閣制をとる以上、ましてや現代国家における政府の役割の重要性を考えると、このこと自体にさほどの問題はないと思われるが、カナダにおける議会主権の名残とそれによる議院内閣制の理解に基づけばいくつかの問題をはらんでいる。かといって、カナダのような文化的・地域的アイデンティティが分散して存在する連邦国家においては、連邦議会が広範にわたる全国的なコンセンサスの代表として機能するのは、問題となる事柄が連邦の権限に属することに争いが無い場合に限られる。ところが、それを決定するに際して、権限配分を規定する憲法上の規定に昔ながらの仕方では依拠することは、もはや不十分であることは、すでに述べたとおりである [Heuglin 2008, 154]。近年のデモクラティックな要求に従えば、政府間関係で得られた成果をどう正当化するのがさらなる問題として提起される。

政府間関係の特徴は、立法や司法判断に比べて融通がききやすいこと、つまりその柔軟性にある。言い換えれば、連邦政府も州政府も、常に政府間のコンセンサスを求める必要がなく、

自身の目的にかなうと考えれば独自の政策上のツールを用いればよい。これは政府間関係の有する長所であるが、実はこれがそのまま短所にもなりうる。憲法上はもとより、法律上も根拠を有しない政府間関係は、まず、実効性を担保するのは法的なものではなく、政治的信頼しかない。政権交代がかかわることが多いが、現に、政府間関係での合意がくつがえされている¹¹⁾。投票が行われるわけではなく、そもそも決定に関するルール自体が存在しない。明示的なルールの不在は、それぞれの取り分をめぐる競争となり、根本的な政治的争点は密室で決められがちとなる。最終的な合意や共通の枠組みが一度限りのものであると考えられる場合には、それらは時に、十分に検討された上のもとは言い難い。明示的なルールや原理の不在はまた、アカウントビリティや立法府による監督の不在に帰着する [Simeon and Robinson 2009, 173]。政府間関係の制度化の不在によってもたらされる欠点はしかし、カナダの議院内閣制の理解、したがってまた憲法にその起源をもつ。

政府間合意の実効性を法的に担保するもっとも有効な方法は、政府間関係の成果を立法化することを通じてなされる制度化だと考えられる。カナダにおける議会制民主主義 (parliamentary democracy)、議院内閣制 (parliamentary system)、責任政府 (responsible government) などの理解によれば、政府が議会の信任の上に成り立ち、政府が議会に責任を負うことが根本的なコンセプトである。連邦政府や州政府はそれぞれの連邦議会と州議会に、立法や規則、あるいは歳入増大や支出に関して責任を負う [Simeon and Nugent 2012, 59]。政府はこうして立法府に対して責任を負うのであり、その他、たとえば政府間関係によって協定を結んだ相手方政府に対してではない [Cameron and Simeon 2002, 68]。議院内閣制の原理に基づけば、政府間関係を制

度化し、立法府を拘束することになる決定を行うことは不可能である [Simeon and Nugent 2012, 67]。政治的に見れば、協調のロジックから政府間の協定に諸政府は拘束され、相互に責任を負うといってもよさそうである。しかし、カナダの憲法からすると、それぞれの政府は自らの基盤となる立法府に対して責任を負うのであり、将来の立法府の行為を拘束することは原理的に不可能である。協調的連邦制による政府間関係と議院内閣制の間に存在する深い亀裂がここに見られる。

1995年にケベック州において、分離独立に関するレファレンダムが行われ、僅差で反対票が勝った¹²⁾。結果的に否決されたことによる安堵よりも、ケベックにおいて分離独立に対する賛成票が伸長していることに対する危機がカナダ全土に広まった。連邦政府は以降、2つの手法でケベック問題に対処する。一つは連邦政府がケベック州の分離独立の権限に関して連邦最高裁に対して行った照会 (reference) であった¹³⁾。もう一つはより実質的かつ安定的な手法であり、より問題を先鋭化しかねない憲法の修正ではなく、憲法の枠内で、そして現行の連邦制の枠内で対処しようとするものである。このあり方の「実質的な要素は、連邦制が『機能する』こと、つまり連邦制によって諸州が自身の重要事項を遂行し、かつ独自性を追求するために、政府間の協調を通じて十分な自由が与えられることをケベックおよび他州に示すこと」である [Simeon and Turgen 2006, 22]¹⁴⁾。カナダの連邦制において、政府間関係の役割は、上述の問題をかかえていてもなお、避けられない。

5. 再起する古典的連邦制

連邦と州が時には有機的に連関し、あるいは、対立しながらも相互の関連性をもちながら連邦

国家を運営する協調的連邦制は負の側面から見ると、国家の肥大化を招き、不必要なまでの課税権を、とりわけ連邦政府に認めることで、州が独自の施策や政策を遂行することを妨げると考えるならば、これに対処するのは、先に述べた、古典的連邦制がふさわしい。2008年のリーマンショックに端を発する世界的な経済の停滞とこれに対応する緊縮財政の傾向は、カナダにおいても同様に見られる。2006年に政権を獲得した保守党のハーパー首相は持論である小さな政府を実現する手段として選挙中以来、完全分離型連邦制を掲げてきている。連邦は憲法で定められた州の管轄権に介入することだけではなく、その他においても干渉したり関与すること自体を避け、かつ、州はその管轄権において、それぞれ異なった手法と異なった成果をもって政策を実現することで効率性を確保しながら無用な連邦と州の対立を回避することができる。連邦と州の権限領域を明瞭にすることによって、連邦政府に排他的に委ねられていない領域から手を引き、本来的な役割として憲法上与えられている立法権限、外交政策や治安、防衛そして、経済問題への対処に専念することができる [Behiels and Talbot 2011, 16, 20-21]。

ハーパー政権は、2006年に政権を獲得することになる選挙戦において、上述のような古典的連邦制を「オープン・フェデラリズム」と名付けて綱領として示し、現在に至っている。連邦政府の役割を州の管轄とされる領域から撤退させ、文化や通商、環境など、連邦の権限行使が州の管轄にかかわる場合には、州がそこに関与するようにすることによって、双方の政府が憲法上の権限配分に規定されたように活動することを主張した [Conservative Party of Canada Federal Election Platform 2006, 42]。ハーパー首相にとって従来の連邦政府は、とりわけ医療や児童福祉などの社会政策に関して、あまりに州

の管轄に介入しすぎており、これらを中心に州独自の権限として行使することによって、より分権化が図られると同時に、肥大化した連邦の支出を抑制できると考えられた。連邦政府の有する歳入と州に対する歳出の間に、換言すれば連邦政府から州政府に与えられる補助金と州が責任をもって支出することによって実現すべき業務の間に不均衡が存在することを水平的財政不均衡 (vertical fiscal imbalance) と呼ぶ。カナダで見られるこの不均衡の矯正も、オープン・フェデラリズムをとることによって可能となるというのが彼の主張である。

ハーパー首相のとるオープン・フェデラリズムに対しては、多くの批判がなされている [Behiels and Talbot 2011, 50-52]。中央集権化した連邦国家としてカナダを見るハーパー首相の見解に対して、比較連邦制的に見て、カナダはむしろ、分権化された国家であること、連邦からの補助金の多くは、実際のところ条件なしで州に提供されていること、あるいは、カナダ国民が多くの領域において諸政策の全国的な実現を求める傾向にあること、中央集権的な課税の方が効率的であることなどが批判として挙げられているが、それほどインパクトのある論拠を提示できているとは言い難い。

オープン・フェデラリズムに対する批判の特徴として、大きく3つのものが挙げられる。まず第一に、結果志向的批判である。現代型福祉国家の追求する社会政策が、オープン・フェデラリズムをとることによって阻害されるというものであり、児童福祉や医療政策などそれぞれの領域ごとに議論が提示される。しかしながら、ハーパー首相自身が、リバタリアンの見解に親和的であることをふまえると、この批判は的を得ているとは言い難い。というのも、こうした立場の指摘する問題点は、連邦制それ自体の問題ではないからである。第二は、内在的批判で

ある。ハーパー政権が一方で、古典的フェデラリズムに基づき連邦の権限を縮小させるのに対して、他方で、軍事費や対テロ対策、海外における共同軍事行為などの支出が増加しているというものであるが、古典的連邦制の観点からみるならば、これらの領域は連邦の管轄に属するのであり、当然の帰結とも言えそうであり、理論的批判とは程遠い¹⁵⁾。最後の点は、外在的ないしは規範的批判の不在である。連邦と州の関係に関しては、「連邦主義」としての明確な規範理論が存在し、これにより一定の方向性が示されると考えるのではなく、より開かれた構造をもっているのとらえるカナダの連邦研究からすれば、オープン・フェデラリズムに規範的批判を加えることは困難である。

連邦制のあり方は、言うまでもなく一つの国制 (constitution) である。カナダにおいて、連邦制は constitution のもつ法的側面をなるべく切り離して理解しようとする傾向が有力に存在し、そのことがひいては、憲法的理解に立ち戻ろうとするハーパー首相の見解に対して、連邦制の観点からの応答を困難にしている。ここで問題となるのは、連邦制は、はたして、国制としての憲法との関連でいかに理解されるべきかという点である。この点については別稿で改めて検討する予定である。

〈註〉

- 1) 91条、92条を参照。
- 2) 'federalism' という用語は多義的である。単に「連邦制」を意味することもあれば、「連邦制度」ないしは「連邦の制度」として、そして規範的意味を込めた「連邦主義」として理解されることがある。以下では、'federalism' を文脈によって「連邦主義」とした部分があるが、とりわけ「連邦制」との意味で用いられる領域を扱うのが本稿の主題である。
- 3) なお、ここで言う「政府」は、法律の執行をするそれに限定されない。連邦政府も州政府も

- 議院内閣制における政府である。
- 4) 政府間関係の視点からカナダの連邦制を見る際のモデルは論者によって多少の異なりがあるが、本稿で扱われる形態についてはおおむね同じような区分がなされている。たとえば、[Simeon and Robinson 2009] では戦後のカナダのフェデラリズムが4つの時期とモデルに区分されている。第一期が、大恐慌から第二次大戦を経て福祉国家が出現した戦後時期における、協同的連邦制 (cooperative federalism) であり、1960年代初頭まで続く。第二期は、1960年代から1982年憲法制定までが該当し、連邦と州の対立が、とりわけケベックのナショナリズムや、西部諸州の独自性の要求として表れた時期に重なる。第三期は、1982年憲法以降の約10年を指す憲法的連邦制 (constitutional federalism) である。そしてこれらを経て、1990年代後半から21世紀にはいって見られる、より政策に重点を置いた協調的連邦制 (collaborative federalism) が第四期として続く。他方で、[Bakvis and Skogstad 2012] や [Banting 2012] では、とりわけ社会政策の分野に重点を置いた結果、共同決定的連邦制 (joint decision federalism) や負担共有的連邦制 (shared cost federalism) が加えられている。
 - 5) カナダの比較連邦制研究者のWatts教授の一連の業績は、カナダに限らずこの傾向が多くの連邦国家において見られることを前提にして展開されている。[Watts 2001] 参照。
 - 6) 補助金には財政実務上、用途や監督の程度等に応じて助成金、負担金、交付金などに区分されるが、本稿ではこれらを含む補助金という用語を用いることにする。
 - 7) [新川2006, 162-163] を参照。
 - 8) NPMに基づく連邦制の理解に対して強力な批判を展開するのが[Fafard and Rocher 2011] である。彼らによれば、連邦主義 (federalism) は単なる手段ではなく、目的をもった価値である [Fafard and Rocher 2011, 175]。本稿では立ち入る余裕がないが、'federalism' を一定の価値と結びつけた「連邦主義」と解したとしても、NPMの考え方そのものを排除することにはならないと思われる。
 - 9) ただし、内閣や最高裁判事の構成において地域代表的性格が認められる。
 - 10) もっとも、カナダ憲章が保障した権利や自由

を制約する立法管轄権について憲法上の権限配分規定違反が見られる場合には、連邦や州の意図とは無関係に訴訟が提起される。これら以外にも、裁判所が連邦と州の権限配分に関する争いについて判断を下した事例は数多くある。これについては別稿で検討する予定である。

- 11) Kelowa Accordがその例である。
- 12) ケベック州が自州とその他のカナダとの経済的・政治的パートナーシップを継続した上での分離に関する本レファレンダムは、94パーセントの高投票率の結果、49.4パーセントの賛成、50.6パーセントの反対となった。
- 13) こうした照会に連邦最高裁が相当に多義的な応答をしたことで、問題は(憲)法的にも政治的にもより複雑化している。これについては別稿で詳細に検討する予定である。
- 14) 強調は筆者。
- 15) とりわけ [Behiels and Tablot 2011, 56-71] で行われているハーバー政権の批判をいかに連邦制の観点から理解するか、筆者には難しい。また [Jeffrey 2010] は、オープン・フェデラリズムと小さな国家を同視し、後者に対する批判を展開するが、前者そのものに対する批判は見られない。他方で [Leslie 2006] は従来とってきた連邦制の運営の仕方のメリットを丹念に追及するものの、前の2つの論考とは異なり、2006年時点に出版された本書においては、実際にハーバー政権のとってきたオープン・フェデラリズムについては必然的に分析されていない。

引用文献

——以下では直接引用した文献のみ示す

- 新川敏光 2006「カナダ連邦政治と国家統一—その持続と変容—」『法学論叢』158巻5・6号148頁
- Baier, Gerald 2012, “The Courts, the Constitution, and Dispute Resolution” in Bakvis and Skogstad eds., *Canadian Federalism 3rd ed.*, (Oxford) 79-95
- Bakvis, Herman and Skogstad, Grace 2012, “Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy” in Bakvis and Skogstad eds., *Canadian Federalism 3rd ed.*, (Oxford) 2-19
- Banting, Keith G. 2012, “The Three Federalism Revised: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making” in Bakvis and Skogstad eds.,

- Canadian Federalism 3rd ed.*, (Oxford) 141-164
- Behiels, Michael and Talbot, Robert, 2011, "Stephen Harper and Canadian Federalism: Theory and Practice, 1987-2011" in Michael Behiels and Francois Roche eds., *The State in Transition Challenge for Canadian Federalism*, (Invenire Books) 15-86
- Cameron, David and Simeon, Richard 2002, "Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism" *Publius* 32/2:49-71
- Fafard, Patric and Rocher, Francois 2011, "Clients, Citizens and Federalism: The Views of Governments" in Michael Behiels and Francois Roche eds., *The State in Transition Challenge for Canadian Federalism*, (Invenire Books) 169-196
- Heuglin, Thomas 2008, "Working around the American Model: Canadian Federalism and the European Union" Linda A. White, Richard Simeon, Robert Vipond, and Jenifer Wallner eds., *The Comparative Turn in Canadian Political Science*, (UBC Press) 140
- Jeffrey, Brooke 2010, "Prime Minister Harper's Open Federalism: Promoting a Neo-liberal Agenda?" in Gordon DiGiacomo and Maryantonett Flumian eds., *The Case for Centralized Federalism*, (University of Ottawa Press) 108-136
- Lazar, Harvey 2010, "Intergovernmental Fiscal Relations: Workhorse of the Federation" in John Courtney and David Smith ed., *The Oxford Handbook of Canadian Politics* (Oxford University Press) 111-130
- Leslie, Peter 2006, "The Two Faces of Open Federalism" in Keith Banting et al., *Open Federalism* (Institute of Intergovernmental Relations) 39-66
- Simeon, Richard and Nugent, Amy 2012, 'Parliamentary Canada and Intergovernmental Canada: Exploring the Tensions' in Bakvis and Skogstad eds., *Canadian Federalism 3rd ed.*, (Oxford) 59-78
- Simeon, Richard and Robinson, Ian 2009, 'The Dynamics of Canadian Federalism' in J. Bickerton and A.-G. Gagnon eds., *Canadian Politics 5th ed.*, (University of Toronto Press) 155-178
- Simeon, Richard and Turgeon, Luc 2006, "Federalism, Nationalism and Regionalism in Canada" *REAF* 3: 11-41
- Watts, Ronald 2008, *Comparing Federal Systems 3rd ed.*, (McGill-Queens's University Press)