

マルチナショナル連邦制とケベック分離主義 —憲法的・政治的不均等連邦制の可能性—

荒 木 隆 人

はじめに

第 1 章 マルチナショナル連邦制と不均等連邦制

第 1 節 マルチナショナル連邦制

第 2 節 不均等連邦制：憲法的不均等連邦制と政治的不均等連邦制

第 2 章 マルチナショナル連邦制によるケベック分離主義への対応

第 1 節 ケベック・ナショナリズムの歴史的背景

第 2 節 1960～1970 年代のケベック・ナショナリズムと不均等連邦制

第 3 節 1982 年憲法制定を巡る均等連邦制構想と不均等連邦制構想の対立

第 4 節 1982 年憲法制定後の不均等連邦制

第 5 節 今日のケベック独立問題と政治的不均等連邦制

結びに代えて

はじめに

近年のスコットランドやカタルーニャにおける分離独立を巡る住民投票にみられるように、国内に複数のネイション (nation) を抱える国家が少数派ネイションの分離独立に対していかなる対応をすべきかは政治学上重要な課題である。カナダもまた、国内少数派ネイションの問題として、フランス語系住民が多く居住するケベック州における分離独立問題を抱えている。カナダでは、これまでケベック州政府による分離独立を求める州民投票が 1980 年と 1995 年の二度にわたって実施されている。とりわけ二度目の 1995 年の州民投票は、独立賛成が 49.42%、反対が 50.58% であり、独立賛成票が過半数に迫るなど、カナダは深刻な国家分裂の危機を経験している。

しかしながら、1995 年の州民投票後、ケベック州における分離独立の動き

は一定の落ち着きを示している。例えば、2018年にカナダの世論調査機関アングス・リード研究所（Angus Reid Institute）が実施した世論調査によれば、ケベック州のフランス語系住民の回答者の73%が¹⁾、ケベック州はカナダにとどまるべきだと回答し、さらに、ケベック問題は解決されているとみる者は回答者全体の84%に達している⁽¹⁾。また、2020年10月にカナダの世論調査会社レジェ（Leger）社が実施した調査によれば、ケベック州民の54%がケベック州の独立に反対であり、独立支持は州民の36%にとどまる⁽²⁾。さらに、分離主義を党是に掲げ、これまで二度の州民投票を実施したケベック党（Parti Québécois）は、2012年から2014年のポリヌ・マロワ（Pauline Marois）政権期を除き、2003年以来州政権を担っておらず、カナダ連邦内の自治を掲げるケベック自由党（Parti libéral du Québec）が2018年まで州政権についている。直近の2018年の州選挙では、ケベック党の得票率は18%まで落ち込み、ケベック州議会での議席数も10議席に止まった⁽³⁾。2018年の州選挙で政権を獲得した現政権政党のケベック未来連合（Coalition Avenir de Québec）は、ケベック・ナショナリズムを掲げながらも、分離主義ではなく、カナダ連邦内における自治を主張する政党である。また、連邦政界においてケベック州の利益を代弁する連邦政党のケベック連合（Bloc Québécois）も近年では分離独立を前面に掲げなくなっている⁽⁴⁾。

なぜカナダでは、ケベック州の独立支持は1995年の州民投票の時期を一つ

(1) Majority of Quebecers believe question of independence is settled: poll | CBC News, <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-angus-reid-canada-independence-1.3788110> (2022年5月28日最終閲覧)

(2) 25 years later, a sovereign Quebec seems even less likely: survey, <https://montreal.ctvnews.ca/25-years-later-a-sovereign-quebec-seems-even-less-likely-survey-1.5160071> (2022年5月28日最終閲覧)

(3) How would Quebec's separatist movement fare in a referendum today?, <https://montreal.citynews.ca/2020/10/28/how-would-quebecs-separatist-movement-fare-in-a-referendum-today/> (2022年5月28日最終閲覧)

の境にして低下し、独立支持は近年 30%前後で一定の落ち着きを示しているのであろうか。その要因の一つは、カナダ連邦制がケベック分離主義に対して行ってきた対応のあり方に求められる⁽⁵⁾。しかしながら、国家内に複数のネイション、宗教、言語を抱えるマルチナショナル国家において、連邦制が分離主義を抑制する効果があるか否かは議論の対象となってきた⁽⁶⁾。それゆえ、本論文では、ケベック分離主義が興隆した 1960 年代から現在までの時期においてカナダ連邦制がケベック分離主義に対して果たした役割を検討することにより、国内少数派ネイションの分離独立を抑制する連邦制の効果について考察を深めたい。

第 1 章 マルチナショナル連邦制と不均等連邦制

第 1 節 マルチナショナル連邦制

カナダ連邦制がケベック分離主義に対して果たした役割を検討するにあたり、まずは複数ネイションの自治の要求に応えうる連邦制の形態について概説する。

-
- (4) Nadine Changfoot and Blair Cullen, “Why is Quebec Separatism off the Agenda?: Reducing National Unity Crisis in the Neoliberal Era”, in *Canadian Journal of Political Science*, 2012, pp.769-770.
- (5) Raffaele Iacovino, “Partial Asymmetry and Federal Construction: Accommodating Diversity in the Canadian Constitution”, in Marc Weller and Katherine Nobbs, *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts* (University of Pennsylvania Press, 2011).
- (6) 国内の分離主義に対する連邦制の効果については、連邦制が国家の領土的一体性を維持しながらも、国内の民族的少数派を領域単位で承認することを可能にし、分離主義を抑える効果があるとの見解がある一方で、そのような少数派の承認が将来の分離独立への制度的手段を提供することになるとの見解がある。連邦制の効果を巡る議論の詳細は、次の文献を参照。Jan Erk and Lawrence M. Anderson (eds.), *The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or exacerbate ethnic division?* (Routledge, 2010).

連邦制の理念である連邦主義の本質は、連邦構成単位に自治を保障しながらも、同時に国家の統合を図る分権と統合のバランスであるといわれる⁽⁷⁾。この連邦主義の理念を制度化したものが連邦制である。すなわち、連邦制とは、中央政府と領土を基礎とした複数の連邦構成単位との間で憲法によって定められた領域において各レベルの政府が自律的な権限を有する政治制度である。連邦制は分権化による民主化の促進など様々な点で意義があるとされるが、とりわけ、複数のネイションを抱える国家において、国内少数派ネイションの分離独立を抑制する効果をもつ可能性が注目されてきた。この少数派ネイション問題の調整に対して有効とされる連邦制は、「マルチナショナル連邦制 (multinational federation)」といわれる。マルチナショナル連邦制とは、国内の少数派ネイションが多数派となるように連邦構成単位の境界線を引くことで、その少数派ネイションの自治を保障するものである。つまり、複数ネイションの共存を前提とし、国内少数派ネイションの自治要求に応えうる連邦制である。これに対して、単一のネイション国家を前提とし、連邦構成単位の境界線が少数派ネイションではなく領域 (territory) を基盤として形成される連邦制は「領域的連邦制 (territorial federation)」といわれる。この連邦制は、国内少数派ネイションの自治権を保障する連邦制ではないとされる⁽⁸⁾。

マルチナショナル連邦制についての研究は、特に 1990 年代以降発展してきた。カナダでは、ケベック大学モントリオール校のアラン・ガニョン (Alain G. Gagnon) が中心となり、これまでにマルチナショナル連邦制に関する多くの論文集が刊行されている⁽⁹⁾。また、このマルチナショナル連邦制研究の発展には、チャールズ・テイラー (Charles Taylor) の「承認の政治 (Politics of recognition)」⁽¹⁰⁾ やウィル・キムリッカ (Will Kymlicka) による国内少数派ネ

(7) 岩崎美紀子『分権と連邦制』(ぎょうせい、1998年)、10頁。

(8) Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular* (Oxford University Press, 2001), pp.92-101.

イシヨンの自治権に関する規範的政治理論が大きく貢献している⁽¹¹⁾。

以上のようなマルチナショナル連邦制の理念に基づいて、実際に連邦構成単位に対する権限分割を行う際には次のような点を考慮する必要がある。国内に複数ネイションを抱える国家において、連邦構成単位の一部がネイションを単位とし、他の連邦構成単位は領域を単位とするように、連邦構成単位が異なる連邦制形成の理念を志向する場合である。こうした場合、ネイションを基盤とした連邦構成単位は、領域を基盤としたその他の連邦構成単位よりも広範な権限を要求する場合が多い。それゆえ、このようなネイションを基盤とした連邦構成単位に対して不均等に権限が配分されている不均等連邦制 (asymmetrical federation) がマルチナショナル連邦制の理念に沿った権限分割のあり方として注目されてきた⁽¹²⁾。次節ではこの不均等連邦制について詳細に検討する。

第 2 節 不均等連邦制：憲法的不均等連邦制と政治的不均等連邦制

近代国家において連邦制を最初に採用したとされるアメリカ合衆国では、連邦構成単位である州に対して、全て均等に権限を配分している。こうした連邦制の形態は均等連邦制 (symmetrical federation) といわれる。これに対して、不均等連邦制とは、連邦構成単位の中でネイションを基盤として形成さ

(9) 例えば、次のような論文集がある。Alain G.Gagnon, and James Tully (eds.), *Multinational Democracies* (Cambridge University Press, 2001). Michel Seymour and Alain-G. Gagnon (eds.), *Multinational Federalism: Problems and Prospects* (Palgrave Macmillan, 2012). Alain-G.Gagnon and Arjun Tremblay (eds.), *Federalism and National Diversity in the 21st Century* (Palgrave Macmillan, 2020).

(10) Charles Taylor, "Shared and Divergent Values" in *Reconciling the solitude* (McGill-Queens University Press, 1993).

(11) Will Kymlicka, "Multinational Federalism in Canada: Rethinking the Partnership" in Roger Gibbins and Guy Laforest (eds.), *Beyond the impasse toward reconciliation* (IRPP, 1998), p.23.

(12) Kymlicka, *Politics in the Vernacular*, p.104.

れた連邦構成単位に対して、領域を基盤に形成された連邦構成単位よりも不均等に広範な権限を付与するものである。その理由としては、ネイションを基盤として形成された連邦構成単位は、そのネイションの言語、文化を維持し発展させるという特別な役割をもつからである。

この不均等連邦制には二つの形態がある。すなわち、「法律上の (*de jure*) あるいは憲法的不均等連邦制:以下、憲法的不均等連邦制」と、「事実上の (*de facto*) あるいは政治的不均等連邦制:以下、政治的不均等連邦制」である。「憲法的不均等連邦制」とは、憲法や法律に基づいて、ネイションを基盤とした連邦構成単位に特別な権限が配分されているものである。それに対して、事実上の (*de facto*) あるいは「政治的不均等連邦制」は、特に公共政策の領域において、ネイションを基盤とする連邦構成単位と中央連邦政府間の変更可能な協定に基づき、ネイションを基盤とする連邦構成単位が事実上 (*de facto*) 特別な権限を行使するものである⁽¹³⁾。

「憲法的不均等連邦制」を実施するためには、法律、とりわけ憲法再編が必要となり、それは複雑で困難な取り組みになることが多い。それゆえ、「憲法的不均等連邦制」と並んで「政治的不均等連邦制」のあり方が少数派ネイションの要求に対して応えうる方法として評価されている⁽¹⁴⁾。国内での複数ネイションの共存や多元的なナショナル・アイデンティティの維持を実現するためには、憲法的取り組みよりも、実際の政治的实践の中で、具体的な自治の権限について連邦政府と連邦構成単位が交渉して取り決めることは極めて重要であり、カナダ連邦制がケベック問題に対して行ってきた対応は「政治的不均等連邦制」の重要性を示している。従って、次章では、この「憲法的不均等連邦制」及び「政治的不均等連邦制」の視点から、それらがケベック分離主義に対してどのような効果を示してきたのかを具体的に検討する。

(13) Iacovino, "Partial Asymmetry and Federal Construction", p.82.

(14) Raffaele Iacovino and Jan Erk, "The constitutional Foundations of Multination Federalism: Canada and Belgium", in Seymour and Gagnon, *Multinational Federalism*, p.220.

第 2 章 マルチナショナル連邦制によるケベック分離主義への対応

第 1 節 ケベック・ナショナリズムの歴史的背景

ケベック州は、州民の約 8 割がフランス語系住民であり、カナダの中で独特な性格をもつ州である。カナダ全体（人口約 3700 万人）では、フランス語系住民は少数派（約 780 万人）であるが、ケベック州では多数派を形成する⁽¹⁵⁾。ケベック州は、歴史上、17 世紀に建設されたフランスの植民地「ヌーヴェル・フランス (Nouvelle France) 植民地」を起源とする。フレンチ・インディアン戦争と総称されるイギリスとフランスの植民地戦争の結果、1763 年にイギリスがヌーヴェル・フランス植民地を占領し、イギリス本国政府はフランス系住民に対してイギリス系住民への同化を強制しようと試みた。しかし、アメリカ 13 植民地の反乱の機運を考慮し、イギリス本国は 1774 年にケベック法 (Quebec Act) を制定して、フランス系住民に対して言語やフランス植民地時代からの制度（フランス民法や領主制）、カトリック信仰を容認する妥協的な政策を行った。このケベック法は、フランス系住民がイギリス帝国領の下でも一定の自治を実現する法的基盤となった⁽¹⁶⁾。

その後も、イギリス本国によるフランス系住民に対する同化の圧力が存在する一方で、19 世紀の間に、すでにイギリス系住民とフランス系住民が政治的に協力し、植民地での政治を担う二元主義 (dualism) の精神が実践の上で展開されてきた⁽¹⁷⁾。例えば、連合カナダ (Union of Canada) 時代 (1841-1867)

(15) 2021 年のカナダ国勢調査によれば、ケベック州の全人口約 850 万人中、フランス語話者は約 650 万人である。Profile table, Census Profile, 2021 Census of Population - Quebec [Province] (statcan.gc.ca), <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&SearchText=quebec&DGUIDlist=2021A000224&GENDERlist=1,2,3&STATISTIClist=1&HEADERlist=0> (2022 年 8 月 24 日最終閲覧)。

(16) Eugénie Brouillet, *La négation de la nation: L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, (Septentrion, 2003), p. 111.

におけるフランス系とイギリス系の政治家による連合政権の成立とその成果（責任内閣制の設立など）である⁽¹⁷⁾。1867年の自治領（dominion）としてのカナダ連邦（Canada Confederation）成立の背景にも、連邦制を志向するフランス系政治家と単一国家制を志向するイギリス系政治家による妥協が存在した。

このカナダ自治領は、1867年にイギリス本国議会在が英領北アメリカ法（British North America Act）を制定することで誕生したが、このカナダ連邦自体のとらえ方はイギリス系住民とフランス系住民とで異なっていた。イギリス系はカナダを国民国家ではなく、イギリス帝国の自治領としてみたが、フランス系にとっては、カナダは、先述の二元主義、すなわち、イギリス系住民とフランス系住民の「二つの創設のネイション（two founding nations）」による契約に基づくものととらえていた。カナダ連邦制は、単一国家制や中央集権を望むイギリス系と州への分権を志向し連邦制を望んだフランス系の妥協の産物であり、政治制度としては連邦制を採用したが、権限分割では中央の連邦政府に権限が集中する形態であった。しかし、その後のカナダの歴史では、ケベック州を始めとして州政府の中で州自治を要求する傾向が強まり、徐々にカナダ連邦制は分権化していった。さらに、カナダ連邦制には、その制度の起源をカナダ連邦結成のための会議とする連邦政府と州政府との間の

(17) Kennedy, “Diverse Democracies and the Practice of Federalism”, in Gagnon and Tremblay (eds.), *Federalism and National Diversity in the 21st Century*, pp.25-26.

(18) イギリス本国政府は、フランス系を同化に追い込むことを目的として、1841年に当時フランス系が主として居住していたロワーカナダ（Lower Canada）とイギリス系が主として居住するアッパーカナダ（Upper Canada）を統合し、単一の議会と政府をもつ連合カナダ植民地を設立した。しかし、このようなイギリス本国政府の意図に反し、イギリス系の政治家とフランス系の政治家は対立よりも協力して、責任内閣制や議会におけるフランス語の使用などの政策を実現した。このようなイギリス系の政治家とフランス系の政治家の協力や相互の信頼感は、後のカナダ連邦制の精神である二元主義の基盤とされる。Guy Laforest and Alain-G.Gagnon, “The Canadian Political regime from a Quebec Perspective”, in James Bickerton and Alain G.Gagnon (eds.), in *Canadian Politics seventh edition* (University of Toronto Press, 2020), p.31.

「連邦・州首相会議 (First Ministers Conference)」が開かれている。これは、あたかも国際関係における国家間の外交と例えられるような連邦・州政府間の政策調整を図る習慣であり⁽¹⁹⁾、カナダ連邦制における連邦主義の精神の一つの現れである。

しかし、大戦間期を通じて、社会扶助、社会政策や教育といった分野の重要性が増し、それらの分野における連邦政府の役割が期待されるようになった。特に、第二次世界大戦後は、連邦政府は福祉国家設立を目的として社会政策分野に積極的に乗り出すことになる。これは、カナダ全体に均一の社会福祉プログラムを実施することを通じて、カナダ・ネイション形成を行うことも目的としていた。しかし、本来、カナダの憲法である英領北アメリカ法によれば、社会扶助、社会福祉、教育は州の排他的権限である。しかし、州はそれらの排他的権限をもつとしても、徴税権が連邦政府と比較して限定されており、それらの分野における政策を実施する財政能力が十分ではなかった。ここには、連邦政府と州政府の間の垂直的な財政不均衡の問題があった。この問題を解決するために、連邦政府は「財政支出権 (spending power)」という方法を利用してきた。財政支出権とは、連邦議会が認めた項目であれば、社会政策のような州の権限領域であっても、連邦政府が判断して財政上の支出を可能とするものである⁽²⁰⁾。しかし、この連邦支出権では、連邦政府が州の権限領域に介入することになるため、州政府、特にケベック州政府はこれを州の自治権の侵害として反対した⁽²¹⁾。

第 2 節 1960～1970 年代のケベック・ナショナリズムと不均等連邦制

1960 年には、ケベック州で「静かな革命 (révolution tranquille)」と呼ばれ

(19) 岩崎美紀子『カナダ現代政治』(東京大学出版会、1991 年)、95 - 96 頁。

(20) 加藤普章『カナダ連邦政治』(東京大学出版会、2002 年)、224 頁。

(21) 柳原克行「第 15 章 カナダ連邦制と憲法秩序の再編」松尾秀哉、近藤康史、溝口修平、柳原克行編『連邦制の逆説? - 効果的な統治制度か』(ナカニシヤ出版、2016 年)、278 頁。

る一連の社会経済改革が、州政党であるケベック自由党による州政府主導でなされた。1763年のイギリスによるフランス領植民地の征服から1960年までのケベック州におけるフランス系住民は、カトリック教会の強い影響力の下で、農業を主たる産業とし、近代的な価値観から距離をおいて生活していた。経済的には、イギリス系住民が州の主要産業を握っており、フランス系住民は二級市民的な扱いを受けていた。このようなケベック社会に対する変革の動きがフランス系住民の中から生じた。1960年、社会改革を標榜するジャン・ルサージュ（Jean Lesage）率いるケベック自由党が州選挙で勝利したことをきっかけに、ケベック州政府が中心となって一連の社会経済改革を行った。具体的には、州の水力発電公社の設立や中小企業への投資政策、州教育省の設立による教育の脱宗教化などが実施された。その結果、ケベック州のフランス系住民の社会経済的状況が改善し、それを機にケベック州の発展のために一層の自治権限の拡大や分離独立の主張が高まることになる。

このようなケベック州におけるケベック・ナショナリズムは、一部はイギリス系住民に対するテロ活動としても発現したが、基本的には民主主義的な手続きに従って、そのネイションの要求の実現を図るようになる。その一つは、カナダ憲法におけるケベック州の位置づけを巡る議論への展開である⁽²²⁾。1960年代前半の時期に、このようなケベック州の要求に対して、カナダ連邦政府側是对話に応じる雰囲気を形成していた。それには、カナダ連邦政界においてケベック問題に対して寛容な姿勢をとったカナダ自由党のレスター・B・ピアソン（Lester B. Pearson）連邦首相（在任期間1963-1968）の存在が大きく作用したと思われる。

この時期に社会政策の分野における「政治的不均等連邦制」として結実した代表的な事例が、1965年のケベック年金計画（Quebec Pension Plan）の制

(22) 荒木隆人『カナダ連邦政治とケベック政治闘争：憲法闘争を巡る政治過程』（法律文化社、2015年）、47 - 51頁。

度である。これは、連邦政府によるカナダ年金計画 (Canada Pension Plan) 制度策定の際、連邦支出権を利用する連邦・州費用分担プログラムからケベック州が離脱 (opt out) 権を行使した制度である。この連邦・州費用分担プログラムからの離脱は、連邦政府から条件なしの離脱補償金が支給される制度である。これにより、連邦政府としては連邦政府の目的であるカナダ全体に同一水準のプログラムを提供できる一方で、ケベック州としては州独自の年金制度を実現することが可能となった。しかし、この連邦・州費用分担プログラムからの離脱権は、ケベック州だけに与えられたわけではなく、全州に与えられた。すなわち、連邦・州費用分担プログラムからの連邦補償金付きの離脱権は均等連邦制の原理に基づくが、ケベック州だけが行使した結果として「政治的不均等連邦制」が実現されたのである⁽²³⁾。以上のピアソン連邦政権期は、不均等連邦制の黄金時代と称される⁽²⁴⁾。

しかしながら、ピアソンの政界引退 (1968 年) の後、「政治的不均等連邦制」に向かう傾向に変化が生じる。そのきっかけとして、カナダ連邦政界において、ピアソン連邦首相の後継者として連邦首相となるピエール・E・トルドー (Pierre Elliott Trudeau) の台頭が挙げられる。個人主義的自由主義を信奉するトルドーは、個人の普遍的権利を中心とした汎カナダ・ネイションの形成を試み、ケベック・ネイションの存在を認めなかった。トルドーは、連邦制構想については、すべての州が同じ権限を付与される均等連邦制の重要性を主張した。トルドーは、州間の平等と個人の平等に基づく汎カナダ・ネイションの形成のための重要な事業として、カナダ憲法のイギリスからの憲法移管 (patriation) に積極的に乗り出した。このカナダ憲法の移管事業は、単にカナダ憲法の改正権をイギリスから獲得するだけでなく、憲法全体の見直しも議論の対象となった。

(23) Daniel Beland and Andre Lecours, *Nationalism and Social Policy : The Politics of Territorial Solidarity* (Oxford University Press, 2010), pp.83-84.

(24) Iacovino, "Partial Asymmetry and Federal Construction", p.84.

このカナダ憲法の移管事業の関わりの中で、ケベック州において、この時期、「憲法的不均等連邦制」を求める声が高まってくる。それは、ケベック州の世論から一つの憲法構想を生み出すことになる。1967年、ケベック州の主要な新聞である「ル・ドヴォワール (*Le Devoir*)」の編集長クロード・ライアン (Claude Ryan) は、憲法改正においてケベック州が要求する権限要求について、「特別の地位 (Statut particulier)」と題した構想を「ル・ドヴォワール」紙上に発表している。このライアンによる「特別の地位」構想は、カナダにおける伝統的な二元主義の精神に基づいている。すなわち、カナダにはイギリス系とフランス系の二つのネイションが存在するが、このうち、フランス系を代表するのはカナダ連邦を構成する10州の内ケベック州だけである。それゆえに、ケベック州はフランス系ネイションを代表する州として特別な権限が与えられるべきであるとする。ライアンは、この二元主義に基づき、憲法改正を行うことを要求した。具体的には、連邦から州への権限移譲が必要とされる領域として、社会政策、移民政策、マスメディア、外交・国際関係が挙げられている。さらにライアンは連邦支出権についても州の権限の侵害になると反対している⁽²⁵⁾。

このライアンの「特別の地位」構想の影響を受けて、ケベック自由党やユニオン・ナショナル党 (Union Nationale) などのケベック州の主要政党も「特別の地位」を党綱領の中に取り入れるようになった。また、1967年には、「静かな革命」期にケベック自由党で大臣を務めたルネ・レヴェック (René Lévesque) により「主権連合 (souveraineté -association)」という国家連合構想も形成される。「主権連合」構想は、政治的にはケベック州はカナダ連邦から分離独立するが、共通通貨や経済政策などでカナダ連邦との経済連合を形成するという構想である⁽²⁶⁾。この「主権連合」構想をケベック自由党に拒絶さ

(25) 荒木『カナダ連邦政治とケベック政治闘争』、51 - 52頁。

(26) René Lévesque, *Option Québec: Précède d'un essai d'André Bernard* (TYPO, 1997).

れたレヴェックは、ケベック自由党を脱退し、1968 年にケベック州内の独立主義勢力を統合して分離主義政党であるケベック党を結党した。

しかし、このレヴェックによる「主権連合」構想だけでなく、「特別の地位」と称される「憲法的不均等連邦制」の要求に対しても、トルドーや他州の州首相からは激しい反対の声が上がった。彼らが「特別の地位」に反対するのは、ケベック州への特別な権限の委譲は、ケベック州を特別扱いすることになるという理由である。さらに、この権限拡大の要求に基づく権限の委譲は際限なく行われ、やがてケベック州の分離独立をもたらすとの懸念も提起された。

その後、トルドー連邦首相率いるカナダ自由党は、1968 年に連邦下院総選挙を実施し、圧勝するが、その勝利は、「憲法的不均等連邦制」を巡ってカナダ連邦側とケベック州側との対立を深めた。トルドーのカナダ・ネイション形成に対抗する形で、ケベック州では 1976 年にレヴェック率いるケベック党が政権に就く。これ以降、次節で検討するように、カナダ連邦政府によるカナダ・ネイション形成とケベック州政府によるケベック・ネイション形成の二つのネイション形成の運動が、カナダ憲法改正の在り方を巡って争うことになる⁽²⁷⁾。

しかし、このトルドー連邦政権期（在任期間 1968-1979, 1980-1984）においても、意図せざる形での「政治的不均等連邦制」が実現している。例えば、言語政策に関しては、1969 年にカナダ連邦政府は、公用語法を制定し、連邦機関における公的言語は英語とフランス語の二言語であることを定めたが、1977 年にケベック州政府は、州法としてケベック州の言語法である 101 号法を制定している。101 号法は、公用語を行政、立法、裁判、企業などにおいてフランス語のみとするものである。結局、連邦の二言語政策に従って州の公用語も二言語としたのはニューブランズウィック州だけであり、その他の州は公用語として一言語体制（ケベック州はフランス語、その他の州は英語）

(27) 荒木『カナダ連邦政治とケベック政治闘争』、51 - 80 頁。

となった⁽²⁸⁾。

その他の意図せざる形での「政治的不均等連邦制」の事例としては、移民政策の分野が挙げられる。1978年2月にカナダ連邦政府とケベック州政府の間で結ばれたカレン・クチュール協定（Cullen-Couture agreement）による成果である。憲法上、移民政策は連邦政府と州政府の共同管轄事項であるが、ケベック州政府が連邦政府と交渉し、独自の基準で移民を選別する権限を獲得した。このケベック州の移民政策の権限についても、全州が移民政策に關与する権限をもつが、ケベック州だけがそれを行使したものである⁽²⁹⁾。

以上のような意図せざる「政治的不均等連邦制」の実現はあったが、基本的には、このトルドー連邦政権期においては、連邦政府は、ケベック州の「憲法的不均等連邦制」要求に強く反対し、ケベックをネイションとして承認しない方針であった。他方のケベック州政府側でも、主な要求はケベック州の独自性を「政治的不均等連邦制」を通じて実現することよりも「憲法的不均等連邦制」を通じて実現するか、あるいは分離独立を行うかという選択肢であった。このように、妥協の余地のない状況は、カナダ連邦制を遠心化することになった。結果として、ケベック州側が選択したのは、1980年のケベック党のレヴェック州政権による「主権連合」構想についての州民投票である。この州民投票は、独立賛成が40.4%、独立反対が59.6%であった。独立反対派が勝利した原因は、トルドー連邦首相が提示した憲法改正による「カナダ連邦制の再編」の約束を期待して、独立賛成から独立反対に票が流れたことにあるとされる⁽³⁰⁾。次節では、そのトルドー連邦首相が取り組んだ1982年憲法制定事業に関するカナダ連邦政府とケベック州政府のそれぞれの連邦制構

(28) 荒木『カナダ連邦政治とケベック政治闘争』、81 - 103 頁。

(29) 荒木隆人「第七章 間文化主義—ケベック州における新たな社会統合の試み」後藤玲子・新川敏光編著『新世界の社会福祉第6巻 アメリカ合衆国/カナダ』（旬報社、2019年）、535 - 536 頁。

(30) 荒木『カナダ連邦政治とケベック政治闘争』、107 頁。

想の対立を検討する。

第 3 節 1982 年憲法制定を巡る均等連邦制構想と不均等連邦制構想の対立

1980 年代は、イギリスからの憲法移管を目的とするカナダ憲法改正に関して、カナダ連邦政府とケベック州政府間の議論の対立が頂点に達した時代である。トルドー連邦首相は、この憲法移管事業の中で、個人の権利保障としての「カナダ権利と自由の憲章 (Canadian Charter of rights and freedoms、以下カナダ人権憲章)」の導入を最重要課題の一つと掲げていた。

このカナダ人権憲章の制定についてのトルドー連邦首相の意図は、ネイションの連合よりも個人の平等性と州の平等性を基盤に汎カナダ・ネイションの形成を図るものであった⁽³¹⁾。しかし、カナダ人権憲章の制定は、ケベック州の特別性や憲法的拒否権が否定される怖れがあった。カナダ人権憲章が制定されると、それを解釈する連邦最高裁判所裁判官の権限が強化されることになる。というのも、カナダ人権憲章の規定と州議会で作成した法律が背反した場合、カナダ憲法に組み込まれたカナダ人権憲章の規定が優越するからである。それゆえ、ケベック州政府は、ケベック州議会の主権の侵害であるとしてカナダ人権憲章の制定に反対した。例えば、1980 年及び 1981 年の連邦・州首相会議では、ケベック州側の代表者としてレヴェックは、「人権憲章の制定は、ケベックの奪われてはならないネイションの権利を奪うものである」と述べている⁽³²⁾。

カナダ憲法改正を巡る議論は、当初は、ケベック州以外の 9 つの州政府もそれぞれの州の利害を主張し、分権化の促進という面でケベック州とも団結できる面もあった。しかし、汎カナダ・ネイションの一体性という点では、英語系の州はケベック州とは利害が異なっていた。憲法改正を巡る州政府と

(31) Iacovino and Erk, "The constitutional Foundations of Multination Federalism", p.217.

(32) 荒木『カナダ連邦政治とケベック政治闘争』、132 - 133 頁。

の交渉の過程で、連邦政府は、カナダ人権憲章の一部の規定を一定期間無効にすることができる「適用除外条項⁽³³⁾」を提案することで、カナダ人権憲章導入に反対していた州を賛成側に取り込むことに成功した。結果として、ケベック州の同意なく、カナダ人権憲章を含む 1982 年憲法が制定された。この 1982 年憲法では、ケベック州の独自性の承認も規定されず、憲法上の不均等な権限配分も否定された。さらに、憲法改正手続きに関しても、カナダ連邦を構成する重要な州の 3 分の 2 の賛成票があれば改正できるとされ、伝統的に慣習上ケベック州政府が保持していた憲法的拒否権も否定された。これによって憲法的には不均等連邦制ではなく、均等連邦制に基づく憲法が成立した⁽³⁴⁾。

この 1982 年憲法を巡るカナダ連邦政府とケベック州政府の対立は、主として「均等連邦制」か「憲法的不均等連邦制」かを巡って争われたが、このような包括的な憲法改正を巡る対立は、双方で妥協の余地を残さず、憲法改正に同意できない州（ケベック州）の憲法体制からの排除を生むことになった。

第 4 節 1982 年憲法制定後の不均等連邦制

1980 年代後半は、トルドーとレヴェックがそれぞれカナダ連邦首相とケベック州首相を引退し、カナダ連邦政界では進歩保守党（Progressive Conservative Party）に政権交代がなされた。ケベック州に対して協調的な精神をもつ進歩保守党のブライアン・マルローニ（Brian Mulroney）連邦首相（在任期間 1984-1993）の下で、ケベック州の憲法体制への包摂化の試みが再開した。

(33) カナダ人権憲章第 33 条によれば、連邦議会及び州議会はカナダ人権憲章の一部規定の不適用を宣言できる。ただし、この規定による不適用の宣言は 5 年間に限られ、5 年間の延長も 1 回限り可能である。松井茂記『カナダの憲法—多文化主義の国のかたち』（岩波書店、2012 年）、163 頁。

(34) 荒木『カナダ連邦政治とケベック政治闘争』、136 - 154 頁。

まず、1987 年にケベック州をカナダ憲法体制に再包摂する試みとして、ミーチレイク協定 (Meech Lake Accord) が連邦・州首相会議において締結された。ミーチレイク協定には、ケベック州の州首相ロバール・ブラサ (Robert Bourassa) 率いるケベック自由党政権から、ケベック州の最低限の憲法的要求として出された「独自の社会 (distinct society)」条項を含む 5 つの要求が組み込まれていた。具体的には、ケベック州はカナダの中での「独自の社会」であること、カナダの最高裁判所裁判官 9 名のうち少なくとも 3 名のケベック州選出の裁判官を入れること、移民政策においてケベック州に独自の権限を与えることなどの要求である。これらはケベック州からの「憲法的不均等連邦制」の要求であり、しかもその最低限の要求であった。

しかし、ミーチレイク協定は、連邦・州首相会議で、連邦首相及び 10 州の首相間では合意されたが、州議会の議決において英語系の二つの州議会の反対により承認されなかった。この失敗の背景として指摘されるのは、英語系カナダの州において、州間平等の原理に反するという点から「独自の社会」条項に反対する世論の存在であった⁽³⁵⁾。また、政界を引退したトルドー元連邦首相の発言もそうした世論に影響を与えた。ミーチレイク協定を巡って各州議会で審議される期間中、トルドー元連邦首相はケベック州の「独自の社会」条項を承認することは、カナダの分断をもたらすことになることと喧伝した⁽³⁶⁾。ミーチレイク協定の失敗の後に、1992 年にシャーロット・タウン協定 (Charlottetown Accord) が提起されたが、これは協定内容が、ケベック州側にもその他の州側にも不十分であったため、国民投票で否決されている。これらのミーチレイク、シャーロット・タウン両協定の失敗は、「憲法的不均等連邦制」の実現については、カナダ連邦全体での合意を獲得することが困難であったことを示している。このことは、ケベック州側には、最低限の「憲法

(35) 荒木『カナダ連邦政治とケベック政治闘争』、2 - 3 頁。

(36) Gagnon, "Five faces of Quebec", Bickerton and Gagnon, in *Canadian Politics*, p.210.

的不均等連邦制」要求ですら、ケベック州以外のカナダには受け入れられないものとの印象を抱かせた。

この断絶の状況は、連邦政党においても、カナダ進歩保守党からケベック州選出議員が脱退し、ケベック連合の設立を生み出すことになった。連邦政界では、シャーロット・タウン協定で失敗したマルローニに代わり、ジャン・クレティエン（Jean Chrétien）率いるカナダ自由党が連邦政権（在任期間1993-2003）についたが、トルドーの憲法構想の影響を受けたクレティエンは、ケベック州に対して、強硬な姿勢で臨んだ。

州政治ではケベック州の世論において分離独立への支持と分離独立を唱えるケベック党の人气が高まり、1994年にはケベック党が州政権に復帰した。強硬な分離主義者のジャック・パリゾー（Jacques Parizeau）ケベック党党首やケベック連合のルシアン・ブシャール（Lucien Bouchard）のリーダーシップの下で1995年には、1980年以来の二度目の分離独立についての州民投票が行われた。結果は、賛成が49.42%、反対が50.58%であり、独立支持票は過半数に迫るものであった。

この州民投票後、1998年にクレティエン連邦自由党政権はケベック州の分離独立に関する権限の有無について連邦最高裁判所に憲法照会として意見を求めた。連邦最高裁判所の見解は次の通りであった。ケベック州はカナダから一方的に分離独立する権限を有しないが、ケベック州が分離独立賛成について明確な回答に基づく「明確な多数」を獲得した場合、連邦政府及び州政府は誠実な交渉に当たらなければならないとの判決が下された。この連邦最高裁判所の判決の直後、連邦政府は、1999年に「クラリティ法（Clarity Act）」を制定し、「明確な多数」を具体的に定義する権限は連邦政府側にあるとの見解を示した。

第5節 今日のケベック独立問題と政治的不均等連邦制

2000年代になると、保守党（2003年に進歩保守党から改名）のステイーヴ

ン・ハーパー (Stephen Harper) 連邦政権 (在任期間 2006-2015) の下において、「政治的不均等連邦制」の潮流が再び高まる時期が訪れる。2005 年 12 月、ケベック・シティでの演説の中でハーパー連邦首相はケベック州に対して「開かれた連邦主義 (open federalism)」政策を実施すると宣言した。ハーパー連邦首相は、ケベック州に事実上の不均等な権限配分を実施することや、連邦支出権を抑制することを宣言した。特に、連邦支出権の抑制は、州政府の権限領域である社会経済的分野における州の自律性を高めることになった⁽³⁷⁾。また、この時期、国際連合教育科学文化機関 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization :UNESCO) においてケベック州が独自の議席権を獲得している。

このハーパー連邦首相の「開かれた連邦主義」政策の中でも特に注目すべきなのは、2006 年 11 月にハーパー連邦首相によって連邦下院に提出された「ケベック人は統一カナダの中でのネイションである (Québécois form a nation within a united Canada)」という動議、いわゆる「ケベック・ネイション決議 (Québécois nation motion)」である⁽³⁸⁾。この決議は、ケベック・ネイションの承認を「憲法的不均等連邦制」として認めることではなく、またカナダ連邦制がこの決議の原理に従って機能するわけでないという限界はあったが⁽³⁹⁾、連邦下院の決議という形で公にケベックをネイションとして認めるという立場を明確にした。この見地は、マルチナショナル連邦制の基盤をなす少数派

(37) Changfoot and Cullen, “Why is Quebec Separatism off the Agenda?”, p.771.

(38) ケベック州の独自性の承認としては、1995 年の州民投票の直後にも、クレティエン連邦首相がすべての英語系の州首相をカルガリーに集め、ケベックは「独特の性格 (unique character)」をもつとする宣言「カルガリー宣言 (Calgary Declaration)」を行っている。しかし、肝心のケベック党政権のブシャール州首相は、「憲法的不均等連邦制」が実現していないとしてこの宣言に参加しなかった。荒木、『カナダ連邦政治とケベック政治闘争』、153 頁。

(39) Jean-Francois Caron and Guy Laforest, “Canada and Multinational Federalism: From the Spirit of 1982 to Stephen Harper’s Open Federalism”, in *Nationalism and Ethnic Politics* 15 (1), p.45.

ネイションの承認が実際になされたことを意味しており、その政治的な意義は極めて大きいといってもいいであろう。この段階において、2004年のケベック・ネイション決議は、1960年以来途絶えていた「政治的不均等連邦制」の実践が再開したとキムリックも評価している⁽⁴⁰⁾。

ハーバー連邦首相自身の政治的姿勢は、本来反ケベック・反多文化主義であったが、その政治的姿勢の転換の背景として、次のような政治的事情があったといわれている。2003年当時、連邦政党であるカナダ同盟 (Canadian Alliance) 党首であったハーバーが進歩保守党を吸収し、保守党を結成した後、連邦政権の獲得を狙う中で、連邦下院のケベック州選出議席 (308議席中75議席) を獲得するために、ケベック州に協調的な姿勢へと方針を転換させたことである。結果として、ケベック・ネイション決議の後、ハーバー率いる進歩保守党は、ケベック州において議席を獲得し、ハーバーはこれによってカナダ連邦政権の獲得に成功した⁽⁴¹⁾。

さて、このケベック・ネイションの決議と「政治的不均等連邦制」の潮流が2000年代以降に復活してきた理由については種々の検討がなされているが、その中で注目すべき研究は、社会経済的背景の観点から検討したトレント大学のナディン・チャングフット (Nadine Changfoot) とブレア・カレン (Blair Cullen) による研究である。チャングフットらによれば、1960年代以来、連邦政府が連邦支出権を積極的に利用して州政府の権限領域に介入することは、州の自治に反するとしてケベック州による批判の対象であったが、2000年代以降、財政赤字の下で緊縮財政の傾向をとる連邦政府が州政府に対する補助金を削減するようになった。ケベック州側としては、連邦からの補助金の削減は財政的に厳しくなる反面、連邦の州への影響が低下することで、ケ

(40) Will Kymlicka, "Citizenship, Community and Identity", Bickerton and Gagnon, in *Canadian Politics*, p.333.

(41) 新川敏光「第一章 カナディアニズム」後藤・新川編著『新世界の社会福祉第6巻』、326 - 327頁。

ベック州政府の権限領域での自律性が高まった。このような連邦政府と州政府の間の新たな関係を背景に、ハーパー連邦政府の「開かれた連邦主義」の政策が実現されたとされる⁽⁴²⁾。実際に、ケベック州の世論の動向を見ても、ケベック・ネイション決議後の 2006 年以降は、段階的に州民の独立支持は低下している⁽⁴³⁾。

2015 年からカナダ連邦政権についてのジャスティン・トルドー (Justin Trudeau) 連邦首相 (在任期間 2015-) における近年の課題として、社会統合政策や文化政策の領域での「政治的不均等連邦制」に関わる問題である。特に、近年のケベック州政府が、他の州とは異なる政教分離政策として、顔や体を覆う宗教的シンボルの着用を禁止する法律を制定したことに対して、今後トルドー連邦首相がこの問題に対していかなる対応を行っていくのか、その動向が注目される⁽⁴⁴⁾。

(42) Changfoot and Cullen, “Why is Quebec Separatism off the Agenda?” , pp.772-773.

(43) Independence movements in Scotland, Quebec heading in different directions | CBC News, <https://www.cbc.ca/news/politics/grenier-scotland-quebec-1.6018202> (2022 年 6 月 2 日最終閲覧)

(44) 近年のケベックでは、2013 年に公務員が勤務中に目立つ宗教的シンボルを着用することを禁じる 60 号法案 (ケベック価値憲章) の制定の試み (州議会の審議未了で廃案) があり、2017 年には公共サービスの提供者と利用者に対して顔を隠す宗教的シンボルの着用を禁止する 62 号法の制定や、2019 年には、公立学校の教師を含む警察官、看守、法律家、裁判官などの公務員に勤務中の宗教的シンボルの着用を禁じる 21 号法が制定されている。これらの法律は、宗教的少数派の信仰の自由を制限するものであるとして、ケベック州内でも論争の対象となっている。

2021 年 12 月、ジャスティン・トルドー連邦首相は、ケベック州の 21 号法は個人的には差別的な法律であるという理由で反対であるとしながらも、その法律が差別的であると主張する役割はケベック州の市民自身にあり、ケベック州政府との法律上の対立を避けるためにカナダ連邦政府としては 21 号法の議論に立ち入らない方針であった。Trudeau says he won't step into Bill 21 debate to avoid triggering jurisdictional spat with Quebec | CBC News <https://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-bill-21-jurisdiction-teacher-hijab-1.6283895> (2022 年 8 月 24 日最終閲覧)

結びに代えて

カナダ連邦制はその特徴として、憲法上は、基本的に均等連邦制であるといっているであろう。しかし、カナダには、二元主義や連邦政府と州政府の協調に代表される連邦主義の理念が存在し、その影響は特に1960年代前半のピアソン政権期では、ケベック年金計画の策定に示されるように、社会政策の分野において積極的な「政治的不均等連邦制」を実現した。その後、1982年カナダ憲法のあり方を巡って、トルドー連邦首相が志向する「均等連邦制」とケベック州が要求する「憲法的不均等連邦制」の構想が対立し、双方ともに妥協を困難にした。他方で、そのような対立の時期においても、意図せざる形ではあれ、言語政策や移民政策の分野において「政治的不均等連邦制」が実現してきた。近年では、ハーパー連邦政権が、ケベックをネイションとして公的に承認し、国際関係・外交の分野において、「政治的不均等連邦制」を実施してきたことは重要な成果といえる。

以上のようなカナダ連邦制のケベック分離主義に対する施策は、ケベック州にとってカナダ連邦内で独自のネイションとしての地位を維持する選択肢が十分に考慮に入り、それはケベック州民の分離独立への支持を抑制する要因の一つとなっているということもできるであろう。このように、カナダは憲法構成上では単一国民的で均等連邦制であるが、政治的調整において事実上の不均等連邦制を実現し、ケベックの分離主義に対応してきたといえる。

【謝辞】 本論文は、2022年度日本比較政治学会研究大会分科会E「分離主義問題の政治的ダイナミクス」における研究報告に加筆修正を加えたものである。分科会のメンバーの富樫耕介先生、白川俊介先生、永田智成先生、鈴木啓之先生、立花優先生、ならびにフロアからコメントを寄せてくださった会員の方々に感謝申し上げます。