論説

カナダ政党制の変容と連邦主義への影響

岩崎　美紀子

政党が民主主義のもっとも重要な機関の一つであるのは、国家（統治権力）と社会（市民）の間をつなぐチャネルの役割を果たすと考えられるからである。しかし民主主義体制にある多くの国で、政党は、このような役割を十分に果たしているとは思われなくなっている。投票率の低下や無党派層の拡大は、政治への関心が低くなっているからではない。むしろ市民の政治への意識は高まっている。政治意識が高まる中で、選挙に行かない人が増え、無党派の人々が増えているという現実は、政党が有権者の関心を引きつけることができていないことの現れである。政治参加への市民の高まる要求は、市民に対する政党の応答性が高まらなければ、政党や選挙を経由しない直接民主制への道を選択させるであろう。政党の存在意義が問われ直されているのである。政党は、そのあり方を変えなければ、存在さえも否定される瀬戸際にあるのである。

カナダにおいて政党は、統治権力と市民をつなぐという政党に託された民主政的中間組織機能を基本としながら、議院内閣制の実態と連邦制のあり方に密接に関連している。本稿では、民主主義、議院内閣制、連邦制のそれぞれの

制度において、政党がもつ意味や果たす役割を明確にしながら、カナダにおける実態を分析する。

一、民主主義と政党

(1) デモクラシー

国家の体制が民主主義か否かを区別する基本的基準の一つが選挙である。独裁や軍政といった権威主義体制では選挙は行われない。例えば軍政から民政への移行は、選挙実施のアナウンスを伴っており、実際に民政に移行したかどうかは、選挙実施の結果成立した機関に権限移譲が行われることによる。また、紛争地域において紛争が終焉し、新たな統治体制を設立するにあたって行うのも選挙であり、選挙の実施と実効性の確保のために、国際社会の監視（国連機関やＮＧＯなど）を伴っていることも多い。

しかし選挙が行われていても、候補者を追認するだけの選挙では実質性がない。例えば共産主義国家では、党＝国家であり、選挙が行われていてもそれは形式だけであり、政党の選択肢も候補者の選択肢もない。選挙は定期性とともに競争性がなくてはならない。選挙という手続きだけでなく、有権者は複数の候補者からの選択ができ、その選択の判断材料のために、候補者側は自由な表現と活動ができることが重要である。すなわち、候補者を提供する集団（政党）が複数存在し、それぞれがその主張を展開することで、選択肢が提供されることである。

歴史的に見れば、選挙とは限定されず、統治権力から社会に向けての一方的な支配の状態から脱し、社会の側から統治権力に向けてのアクセスのルートが生まれることがデモクラシーの出発点である。統治する側と統治される側が固定され、前者が後者を支配する一方性を特徴とする体制は、歴史的には君主制や貴族政など血統に統治者の正統性

を求めるもの、独裁や軍政など武力を権力の源泉とするものなどがある。そこでは、拘束力をもつルールを統治者がつくりそれを一方的に人々に課す。ルールの変更も統治側の都合や恣意で行われ、統治される側は受け身で翻弄されるだけである。統治権力から社会に向けての一方通行ではなく、統治権力と社会の間に双方向性が確立することは、統治権力の掌握者が固定されていた構造を変える。それまでは王制しかなかった統治制度は、市民革命と呼ばれる変革を経て、立憲君主制・議会制（名誉革命）、共和制（フランス革命）、連邦共和制（アメリカ革命）と、バリエーションを増やしていった。立憲君主制は、マグナカルタ以来漸次進行していた絶対君主の権力の一部切り取りを、切り取った権限を掌握する議会が王に従属せず議会主権を確立（名誉革命）したことで成立した。立憲君主制が、国王を存続させながら、実際の権力は、人々から選出された議会が有するのに対し、共和制は、王権の否定のみならず国王の存在も認めず、国家元首も政府の長もともに人民が選出するとした。連邦制は立法権を国家レベルに集中させず、連邦構成政府にも保障することで権力非集中構造を制度化した。社会から統治権力に向けてのアクセスのルートが生じるだけでなく、複数のルートの存在など多様なあり方が出現した。現代世界においても、軍政から民政へ、あるいは東欧諸国の体制移行など、統治権力から社会に向けての一方通行ではなく、双方向性が確立することと、それによる統治権力者の非固定化が民主化の構成要件となっている。

社会から統治権力へのアクセスの有無という構造的・機構的な基準をデモクラシーの第一の基準とすると、第二の基準としてあげることができるのは、アクセスできる人々の範囲である。具体的には政治参加（選挙権）として測ることができる。統治権力にアクセスできるのが一部支配階級だけであれば、統治権力は彼らの富や利益を守る装置となり、社会の大部分を構成する人々と一部の特権階級の間には深い亀裂がある。産業革命による経済社会構造の変化は、富の源泉を土地だけでなく資本にも与え、貴族や大土地所有者だけでなく、ブルジョワ資本家も政治に参加する

ようになり、さらに労働者にも選挙権が与えられ、政治参加できる人々の範囲が拡大していった。社会のなかで統治権力にアクセスできるメンバーが限定されていた状態から、メンバーが拡大していったのである。これまで従属的であった階層が社会において居場所を見つけただけでなく、積極的に参加することを可能にしたのが民主化である。社会運動とデモクラシーが関連するのは、このような参加者の拡大においてである。少数派への注目、女性運動との関連、最近では外国人居住者の問題など、社会全体に権利と市民権を拡大する闘いが民主化のラベルを貼っていることも多い。同質性を重視しての排他か、多様性を許容する包括か、市民のカテゴリーを定める原理の選択は、社会構成員の範囲、メンバーシップの責任に密接に関連している。

(2) 大衆社会化と政党

社会の正式な構成員（市民）を限定的にとらえることから出発し、それが少しずつ緩和されていく過程と、市民社会の変遷は相関している。産業革命の進行は、富の源泉が、土地だけでなく資本にもあることを明示し、財産所有者のカテゴリーには、大地主の他にブルジョワも加わった。商業社会化とともに、経済活動は私的領域の境界を越え、ブルジョワ市民社会の台頭と公共領域の台頭は併行した。経済面では、産業革命と資本主義の発展が市民社会を変化させる契機であったように、政治面では、近代国家の成立と大衆政党の出現がデモクラシーに影響を与えた。

近代国家の成立は、主権が及ぶ範囲である領域の明確化、国家のメンバーとしての国民の創出、国家機構への権力の集中をもたらした。ウェーバー的に解釈すれば、近代国家はその領土内での権力行使の正統性を独占する機構である。このような近代国家が統治の正統性をもつためには、国民の意思をいかに反映させるかが重要であり、国家と社会をつなぐチャネルを成立させ拡大していくことが課題になる。

従来、私的領域の個人と国家権力の間には、貴族やブルジョワといった知的エリートによる政治クラブ的活動が展開されていた。彼らは、経済や文化の担い手でもあり、政治はいわばパートタイムの活動であった。しかし選挙権の拡大により政治に参加する人々が増大、政治領域の活動は、エリートクラブに代わり、大衆クラブ（政党）が主役となって行われるようになった。これは一見、多くの人を政治に参加させ、人々の意思をより政治に反映させ、デモクラシーの開花のように思えるが、根本的問題をはらんでいた。まず、政治の大衆化は、政治に関わる人を、逆説的な方向で変えた。すなわちエリートクラブ時代はパートタイムの活動であった政治は、もっと少ない人々を中心とするフルタイムの職業となったのである。第二は、政党の機能は、票を獲得することとなり、議論よりも集票が重要な活動となった。票への競争は、行政のコントロール＝政権を指向させ、メンバーの関心は自分のキャリアと収入に移り、政治は利益を交渉する場となった。倫理や価値、道徳や正義の問題は、周辺化されるか政治の場からは除外されていった。票は、政治代表に我々の経験を意味をもって伝えているのではないことが明らかになるにつれて、政党も、投票という行動も、次第に意味を喪失しつつある。

デモクラシーが、統治の正統性の源泉である人民の意思をいかに反映するか、対立する利害や意見の相違や衝突をいかに調整するかではなく、人々に単にイエスかノーをいうだけの機会しか与えない表決型になっているのである。とくに国家レベルの政治機構は、政治的に市民を代表しているとの主張の正統性を失いつつある。

デモクラシーの歴史は、政治参加の拡大とともに参加の有効性が低減するという皮肉な展開となった。その背景には、普通選挙制度が導入され代表制が定着していくにつれて、政治の経済化（票への競争）と政治の職業化（パートタイムの政治活動からフルタイムの政治家へ）が進んだことがある。政党は集票装置として道具化していくにつれて、政治システムと市民の間をつなぐ役割を果たさなくなり、置き去りにされた市民は、実質的政治参加の機会を失って

いった。人々の疎外感と不信が強くなるなかで、デモクラシーは表決型を呈するようになった。

(3) 国家と市民の関係の再構築への模索

国家と市民の間をつなぐ装置としての政党と選挙の存在自体が問われているのではない。問題は、逆に、国家と社会をつなぐことに成功していない点である。制度と実態に乖離が生じており、その対応ができていないのである。先進工業国は、一九五〇年代、六〇年代に経済急成長を遂げ、七〇年代の石油危機以後若干の停滞は見られたものの、市民の生活水準は前世代よりも高い。経済成長の伸展をもたらしたのは、当初は製造業・工業部門の拡大であったが、次第にサービス・技術部門に移っていった。労働人口の半分以上が第三次産業に従事するようになり、前の世代とは異なる生計のたて方や働き方が、社会の変化をもたらした。知識ベース経済は、知識労働者を必要とし、教育革命とも言えるほど高等教育の社会への浸透が進んだ。中間層の拡大とともに職業や居住の流動性が高まった。人々は、物質的な豊かさよりも、自己表現や自由、生活の質などに価値をおくようになった。社会の連帯よりも個人主義重視になった。政策としては、例えば環境や食品など、生活の質に関わるものへの関心が高まる一方で、再分配政策への支持は低減した。

経済社会の変化とともに人々の価値観も大きく変化するなかで、政治の実態は変わらなかった。福祉国家化で大きくなりすぎた政府、正統性の危機と言われるほど人々の意思を反映していない政治など、統治能力が問われるようになっても、政治の側の変化はなく、政治不信がつのっていった。人々の政党離れは加速し、投票率も下がっていった。しかしこれは、人々が政治への関心を失ったことを意味しない。逆に、政治への関心は高まり、政治への参加意欲は強くなっている。政党や選挙を通しての従来の参加であれば、政党が質的に変化しなければ市民と国家をブリッジす

る役割を果たせない。すなわち問題は、次の点に収斂する。まずチャネルの意味である。代議制を基本にするのであれば、代表制の意味を根本から問い直す必要がある。「何を代表しているのか」は政党の基盤であると同時に、社会再編の求心力でもある。主義主張、イデオロギー、求める国家社会のビジョン、実現のための政策の提示などが明示されてはじめて、人々はその政治集団に自分たちの選択の実現を託せるのである。政党が、価値、正義、倫理、道理などを議論し統治に反映させようとする努力をせず、数や効率優先で組織票重視のたんなる集票マシンと見なされれば、政党離れが起こるのは当然である。社会のさまざまな利害を編成する求心力をもちながら、国家と社会をつなぐチャネルの役割を政党がもつためには、その存在意義、目指す国家社会のビジョン、実現のための方法を明示し、説明する責任が求められているのである。それがどのように決められたかを示す透明性も不可欠である。政党という議会制民主主義の基本組織の問題は、その中の個人（政治家）の問題とも密接に関連する。政治が職業として固定化すれば、再選が最重要関心事となる政治の個人化がおこる。再選のための集票効率をあげることができる政治が展開され、人の交代による参加の拡大が果たされず、新たな変化や価値が導入されず、内輪の論理で完結する閉鎖集団となり、社会から乖離した存在となる。問題が解決されないまま、選挙の時だけ参政権が強調されても、政治参加は表決型民主主義でしかない。政治不信は強くなる一方で、政治への関心は喪失していない場合、政党と選挙という従来の方式以外の参加の道が模索されるのは、むしろ健全である。

問題は、統治機構自体にあるのではなく、統治機構と市民をつなぐチャネルが機能不全を起こしていることにあるのである。社会の問題、市民の意思への応答性がなくなっているのである。教育水準の上昇、通信技術の飛躍的発達による情報化の浸透などにより、人々はもはや無知な大衆ではない。しかしその一方で、社会のなかを漂流するような個人の原子化が起こり、人々の間の相互信頼は弱まり、漠然とした不安があるのも確かである。新たな価値の創造

や秩序の形成が渇望されながら、本来これが政治の仕事であるのに、政治が手段化しているがゆえに、これができないでいる。

政党は挑戦とディレンマに直面している。選挙の期間だけでなく、意味のある参加に関心をもつ人々に対して、いかに向き合い対応するか、市民の参加欲求の高まりにいかに応答しこれを動員できるか、これらについて政党が真剣に考え、自身をその解決の部分として意味づけなくては、強い参加の意欲をもった市民は、政党をとおしての参加を回避する傾向を強めていくであろう。

政治不信は強いが政治への関心は減るどころか増大している。これは民主政の病理ではなく、健全さを表すものと理解すれば、問題の所在が明確になる。政党や利益集団だけが、政策決定に影響を与える参加主体であるのではない。これらを通しての参加ではなく、市民が参加の有効性を直接感じることができ、政治過程から疎外されていないと感じることができるような政治参加のスタイルを模索することが求められているのである。

このためには制度改革が必要である。例えば人々に近い政府に決定権を移す地方分権である。中央政府を頂点とし、そこに権力が集中している垂直的なピラミッド構造では、市民の政治参加の有効性は発揮できない。人々に近い政府である地方政府が権限をもつ分権構造が不可欠である。また公共セクターが公共サービスの独占的供給者であることを止め、市民やボランティア、ＮＰＯなどが参加することで、公共政治空間を共有することも、民主主義の基礎体力の強化になる。近さは参加の有効性を高めるだけでなく、参加が日常性のなかに組み込まれることで、協力や信頼といった社会の連帯を強め、市民社会の成熟を促すことにもなるからである。

表１：政治の客体への支持の度合いと傾向

	Political object	Level and trend for advanced industrial states: Level of support	Trend
Most general ↑	Political community (e.g., country)	High	Stable
	Regime Pninciples (e.g., democracy)	High	Relatively stable
	Regime perfomance (e.g., satisfaction with the way democracy works)	Moderate	Relatively stable
	Institutions (parliament, courts, civil service, police)	Moderate	Declining
Most specific	Political actors (leaders, elected representatives)	Low	Variable

Source: Adapted from P. Norris, *Critical Citizens* (New York: Oxford University press. 1999).

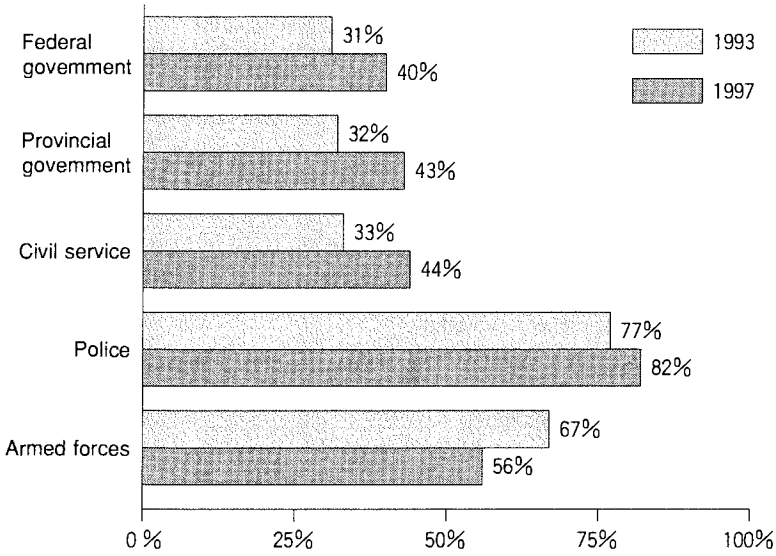
(4) カナダの政治

現状の政治への不信と政治への関心の高まりは、一見相反する現象であるが、もう少し詳細に検討すると何が問題であるのかがわかってくる。表1は、政治の客体を、より一般的なものから個別的なものに分け、先進工業諸国における人々の支持の度合いと傾向を、それぞれについて示したものである。

この表からわかるように、政治共同体（国家）や体制の原則（民主主義）に対しては、支持の度合いは高く、傾向は安定しているが、体制の成果（民主政の実態への満足）については、支持は中位である。機関（議会、官僚機構、裁判所、警察）についての評価は低くなる傾向にある。政治家への支持は低く、政治への不信は、おもに政治家や政党に向けられていることが示唆されている。

表1によれば、国家や民主主義体制の原則は支持されながら、その運用機関については中位程度の支持である。カナダでは、どの機関がどの程度の信頼を得て

グラフ１：統治機関への信頼



出典：Mebs Kanji, "Political Discontent, Human Capital, and Representative Governance in Canada", in Neil Nevitte (ed.), *Value Change and Governance in Canada,* University of Toronto Press, 2002, p.80, Figure 3.1

いるか、もう少し詳細にみてみよう。

グラフ1は、連邦政府、州政府、官僚機構、警察、軍のそれぞれについて、信頼していると答えた人々の割合を、一九九三年と一九九七年について、示している。まず概観してわかるのは、政府や官僚機構よりも、秩序や安全に関わる機関である警察と軍への信頼の方が高いことである。軍への信頼が、一九九七年に、それ以外の機関の信頼度が高くなっているのとは対照的に、低下しているのは、装備の問題やソマリア事件など軍の一部の不行跡が明らかになったことが大きい。連邦政府、州政府、官僚機構は、一九九三年では三〇％台であったが一九九七年では四〇％台になり、より多くの人の信頼を得ることに成功しているが、それでも五〇％には到達しない。

社会が変化しても政治の側に変化がないことが政治不信を醸成している。選挙研究調査とギャラップのデータなどから、政治家は時勢に疎いと

いう確信は、社会全体に広がり浸透していること、人々が政治家に期待することと代議士の優先事項は異なっていること、代議士を長くやればやるほど人々の期待からは離れていくことが、導き出されている。[1]

第三七回連邦総選挙（二〇〇〇年十一月）の投票率は、史上最低の六一・一八％であった。この選挙以外に投票率が六五％を切った選挙は、一八九四年選挙（六四・四％）と一八九六年選挙（六二・九％）しかない。[2] 二〇〇〇年選挙は単に投票率が低いだけでない。人口が増加し有権者数が増えたのにもかかわらず、実際に投票に行った人々の数は一九九七年選挙よりも少ないのである。[3] 一九九三年連邦選挙において、与党であった保守党の壊滅的大敗、新党（ブロック・ケベコワと改革党）の出現という激変が起こった。これが一過性ではなく、自由党の一党優位が定着しつつある。政権交代の選択肢が実質的にないことが、投票率が低下した理由であるならば、強力な野党が出現すれば、投票率は上昇することになる。政権と政党を検討してみよう。

二、議院内閣制と政党

(1) 議院内閣制

政党は市民と統治権力をつなぐチャネルの役割があるが、統治機構内ではどのような役割を果たしているのであろうか。議院内閣制のもとでは、大統領制以上に、政党は重要である。なぜなら、行政権の長（head of government）を国民の直接選挙で選出する大統領制[4]と異なり、議院内閣制では行政権の長（首相）は、議会選挙でもっとも多くの議席を獲得した政党の党首であるからである。すなわち立法府における最大政党（会派）が内閣を形成するのである。また内閣の存続は議会に依拠しており、内閣不信任が可決されれば、内閣は総辞職するか、議会を解散する。与党が

議席の過半数を有していなければ、少数政府（minority government）となり、内閣不信任が可決されやすく、短命政権に終わることが多いのも、政党が政治集団の基本単位となっているからである。

行政権と立法権をもつ内閣は、制度設計上は強力な機関である。しかしそれが制度設計の理念に沿って機能しているかどうかは、政党、とくに与党のあり方にかかっている。これを次の二点において検証してみよう。まず第一は、与党が単一の政党（単独政権）か、それとも複数の政党から形成される（連立政権）かである。後者の場合は、連立政権を形成する政党の一つ（あるいは複数）が政権から離脱すれば、少数政府に転落し、内閣の存立基盤の弱化が内閣不信任を導きやすくなる。しかし連立政権の内閣が必ずしも不安定な内閣であるわけではない。単独政権でも少数政府であれば不安定な内閣となるからであり、連立政権を形成するのは、議会多数派を擁する与党を形成することで強力な内閣をつくるためである。連立を組む政党の間の関係が強固であれば、単独政権にも劣らない一枚岩の与党となる。政党間の距離が遠ければ連立の相手とはならないので、関係が希薄でない政党が集まることになる。連立からの離脱が起こるのは、政策をめぐって政党間の合意ができない場合が多い。政党としての綱領を重視し連立を解消するか、政権党であることを優先して政党としての綱領を妥協的に解釈をするか、どちらかを選択しなければならないのであり、問題は政党間よりも政党内の収拾になる。綱領か政権かは、閣僚と党、党の幹部と陣笠議員の間の関係が影響する。

第二の点はこれに関連している。すなわち、与党幹部が入閣し、与党と内閣が一体的となっているかどうかである。単独政権であれば、与党党首は首相となり、連立政権であれば政党間の関係で、首相や重要閣僚のポストがわけられようが、どちらの場合でも重要なのは、与党の幹部が閣僚となり閣外に残らないことである。与党と政府が一体となってこそ議院内閣制の本領が発揮されるのである。与党の有力者が党に残りそこで政策決定を進めることは、与党と政

府の二元性を構造化するだけでなく、内閣を空洞化する。政府の政策も立法化されなければならないので、円滑な立法を実現するために、官僚は党の有力者と接触することになる。与党の政策と政府の政策が出されること自体が二元性であるが、両者が異なる場合、あるいは党の有力者が政府の政策を気に入らない場合、議会での可決可能性を切り札に、党が政府よりも優勢に立とうとする。首相の権限を強化するという意味で大統領化と言われることがあるが、与党と政府の二元構造は、大統領無き大統領制化（立法府と行政府が分立）である。議院内閣制が制度の意図を活かして機能するには、与党と内閣が一体化し、強力な内閣と強力な首相のリーダーシップが必要なのである。

カナダの議院内閣制はウェストミンスターモデルであり、政治の重心は内閣にあり、単独政権のもと、首相の力が強い強力な政府である。与党と内閣の関係において、カナダは日本のような運用をしておらず、日本が抱えるような問題はない。しかし一九九三年連邦選挙において、二大政党制の一翼を担ってきた保守党が惨敗、その後の選挙においても党勢は回復せず、政権党への復帰はむつかしくなり、自由党の一党優位制が定着し始めている。政権交代の可能性があることは、有権者にとって選択肢の提供であり、与党にとっては、ライバルの存在が政権への脅威ともなることから、政権運営には緊張感が保たれる。しかし政党の数は増えても、政権を担えるような野党が存在しなければ、政権交代が起こらない状態が固定化する。

(2) 政党政治の展開

表2は、カナダ建国以来の連邦総選挙における各政党の獲得議席数を示したものである。一八六七年から一九一七年の選挙は、保守党と自由党の二大政党の間で闘われており、両党の間で政権交代が行われる典型的二大政党制が展開されている。一九二一年に、進歩党が登場し、同年の選挙では保守党を上回る議席を獲得するデビューであった。

これを含め四回の選挙で議席を獲得した。一九三五年選挙では、協同連邦党ＣＣＦ（後の新民主党ＮＤＰ）と社会信用党が議席を獲得、一九五七年までの六回の選挙において、四つの政党が議席を獲得している。第三党、第四党が出現したにも関わらず、この時期の六回の選挙のうち五回までは、自由党が第一党となり過半数を獲得している。四党の闘いにおいても自由党が過半数をとれたのは、第三、第四党が弱小であったのではなく、むしろ第二党の保守党が伸びなかったからである。一九五七年選挙で保守党は第一党となったが、過半数を割り、第二党の自由党との差はわずか七議席であった。また第三党のＮＤＰと第四党の社会信用党も健闘しており、保守党は政権交代は果たせたものの、少数政府（minority government）であり、短命内閣に終わった。翌一九五八年選挙では保守党は二〇八議席を獲得する圧勝であった。社会信用党は議席喪失、自由党もＮＤＰの議席も大幅に減った。

一九六〇年代、七〇年代は、四つの政党が議席を獲得しながら、保守党か自由党のどちらかが政権につく二大政党制が展開されている。第一党となっても、過半数を制さないで政権運営をする少数政府が多く出現したのも、この時期である。カナダ連邦政治において、政党政治がもっとも活発な時期であった。一九八〇年代は、保守党、自由党、ＮＤＰの三つの政党が議席を獲得しながらの二大政党制である。一九三五年選挙から議席を獲得し続けているＮＤＰは、政権党となることはなかったが、一九八〇年代は三〇―四三議席を得ており、党勢がピークの時期である。

では一九九三年選挙は、それまでとどのような点で異なるのであろうか。一九二一年総選挙以降のカナダ連邦議会では、三あるいは四つの政党が議席を有しており、一九九三年選挙では議席獲得政党が五つに増えているが、複数の政党が議席を有するという点では変わりない。しかし一九九三年以降の連邦政治がそれ以前と基本的に異なるのは、政権交代を担える野党が存在しないことである。それまで自由党とともに政権交代のプレイヤーであった保守党は、議席はかろうじて獲得しているものの第五党に凋落している。野党第一党は、一九九三年選挙ではケベック連合（五

表２：連邦総選挙結果　ー政党別獲得議席数ー 1867年ー2000年

選挙年	保守党	自由党	進歩党	ＣＣＦ／ＮＤＰ	社会信用党	社会信用党（ケベック）	ケベック連合	改革党	その他	総議席
1867	101	80								181
1872	103	97								200
1873	73	133								206
1878	142	64								206
1882	139	71							1	211
1887	126	89								215
1891	121	94								215
1896	88	118							7	213
1900	80	133								213
1904	75	138							1	214
1908	85	135							1	221
1911	134	87								221
1917	153	82								235
1921	50	116	64						5	235
1925	116	99	24						6	245
1926	91	128	20						6	245
1930	137	91	12						5	245
1935	40	173		7	17				8	245
1940	40	181		8	10				6	245
1945	67	125		28	13				12	245
1949	41	193		13	10				5	262
1953	51	171		23	15				5	265
1957	112	105		25	19				4	265
1958	208	49		8						265
1962	116	100		19	30					265
1963	95	129		17	24					265
1965	97	131		21	5	9			2	265
1968	72	155		22		14			1	264
1972	107	109		31	15				1	264
1974	95	141		16	11				1	264
1979	136	114		26	6					282
1980	103	147		32						282
1984	211	40		30					1	282
1988	169	83		43						295
1993	2	173		8			54	52	1	295
1997	20	155		21			44	60	1	301
2000	12	172		13			38	66		301

四議席）、一九九七年以降は改革党／アライアンスである。かつて野党第一党の議席が四〇しかなかったこともあった（一九三五年、一九四〇年）。当時の総議席が二四五であるから約一六％の議席である。それに比べれば、野党第一党としてのケベック連合や改革党は、総議席の一八―二二％と、野党としての党勢はある。従ってこれだけを見れば、野党第一党が保守党からアライアンスに代わっただけとも言える。違いは、野党第一党が政権党となる可能性がきわめて低いことである。いくら野党第一党が党勢を強めても、政権交代を担えなければ、二大政党制は崩れ、一党優位制となる。これはカナダ政党政治の大転換である。なぜ野党が政権党となれないのであろうか？

(3) 全国政党と地域政党

全国政党か地域政党かを区別する基準としては、全国政党は（括弧内は地域政党の基準）、①全選挙区に候補をたてる（一定地域の選挙区のみに候補をたてる）という「姿勢」と、②全国的に議席を獲得する（獲得議席が一定地域に偏っている）という「結果」の二つがある。ブロック・ケベコワは、ケベック州内の七五の選挙区にのみ候補をたてることから、①の段階で地域政党であると言える。改革党は、一九九三年選挙ではケベック州内の選挙区を除いて候補をたてたが、一九九七年選挙以降は、ケベック州内の選挙区にも断片的ではあるが候補をたてるようになった。全国すべての選挙区ではないものの、①の段階で全国政党化の姿勢を出すようになった。

では実際に獲得した議席についてはどうであろうか。表3、表4、表5は、それぞれ一九九三年、一九九七年、二〇〇〇年の連邦総選挙において各政党が獲得した議席数を州別に示したものである。ケベック州にしか候補をたてなかったブロック・ケベコワは当然ながら獲得議席も同州に限られている。議席数も一九九三年選挙では五四であったが、以後の選挙では減少している。一方、改革党の議席のほとんどは、西部カナダで獲得されている。一九九三年選

表 3 ：1993年連邦総選挙結果　ー政党別獲得議席数、州別ー

	Nfld	PEI	NS	NB	Que	Ont	Man	Sask	Alta	BC	準州	計
自由党	7	4	11	9	19	98	12	5	4	6	2	177
保守党				1	1							2
NDP							1	5		2	1	9
改革党						1	1	4	22	24		52
BQ					54							54
他					1							1
	7	4	11	10	75	99	14	14	26	32	3	295

表 4 ：1997年連邦総選挙結果　ー政党別獲得議席数、州別ー

	Nfld	PEI	NS	NB	Que	Ont	Man	Sask	Alta	BC	準州	計
自由党	4	4		3	26	101	6	1	2	6	2	155
保守党	3		5	5	5	1	1					20
NDP			6	2			4	5		3	1	21
改革党							3	8	24	25		60
BQ					44							44
他						1						1
	7	4	11	10	75	103	14	14	26	34	3	301

表 5 ：2000年連邦総選挙結果　ー政党別獲得議席数、州別ー

	Nfld	PEI	NS	NB	Que	Ont	Man	Sask	Alta	BC	準州	計
自由党	5	4	4	6	36	100	5	2	2	5	3	172
保守党	2		4	3	1		1		1			12
NDP			3	1		1	4	2		2		13
Alliance						2	4	10	23	27		66
BQ					38							38
	7	4	11	10	75	103	14	14	26	34	3	301

挙ではオンタリオで一議席、二〇〇〇年選挙では二議席を獲得しているが、オンタリオ以東では皆無である。改革党／アライアンスは、全国政党化を試みているが、東部カナダでは結果はでていないのである。

自由党、保守党、ＮＤＰの既存の三政党は、①の段階では全国政党である。ＮＤＰが政権をとれずに常に第三党であったのは、②の段階で全国政党化していないこと、とくに大票田であるオンタリオとケベックで票が伸びないことに起因する。既存の三政党のなかで、一九九三年選挙以降も大政党として存続している自由党は、それまで西部カナダで議席を獲得できないことが多かったのだが、一九九三年選挙では西部にも議席を獲得、②の意味で全国政党となった。

一九九三年選挙以降の政党政治の変化は、地域政党が野党となっている点である。ケベック以外には関心をもたず、またケベック以外からは関心をもたれないブロック・ケベコワが、政権党となることはない。アライアンスは、①において全国政党化を試みているが、マニトバ以東では議席がとれない。西部の四つの州におけるすべての議席を獲得しても八八である。西部を基盤とし、反フランス系カナダの姿勢をつらぬくアライアンスが、ケベックで支持されることはない。大西洋カナダは、九三年以前と同様、自由党、保守党、ＮＤＰの三政党がプレイヤーであり、新党の影響を受けない。従って、アライアンスが政権党となれる可能性は、ひとえにオンタリオにかかっていることになる。

連邦議会の総議席三〇一のうち一〇三がオンタリオにある。表から明らかなように、一九九三年以降の三つの選挙では、オンタリオの議席のほとんどを、自由党が獲得している。票田が大きいので獲得議席数も多く、一〇〇近い数である。また議席数がオンタリオについで多いケベック（七五議席）では、ブロック・ケベコワと自由党がゼロサムゲームを演じており、一九九七年以降の前者の衰退が自由党議席数を伸ばし、オンタリオとともに自由党の勝利に貢献している。

これらは何を意味するのであろうか。まず現状から言えるのは、中央カナダ（オンタリオとケベック）における結

果が全体の趨勢を決めていることである。これは一九九三年以前の選挙と大きな違いはない。違いは、プレイヤーの数であり、オンタリオでは自由党の一人勝ちとなっていることである。オンタリオでの闘いが全体の勝利に結びつくことが、より明白になっている。アライアンスがオンタリオでいかに議席を獲得するか、あるいは一度は失敗しているが、アライアンスと保守党が統合して保守勢力の結集をはかるか、さらには保守党が再生するか。政権交代が可能な野党が出現しないかぎり、自由党の一党優位が体制化し、健全な政党政治にはもどれないのである。

三、連邦制と政党

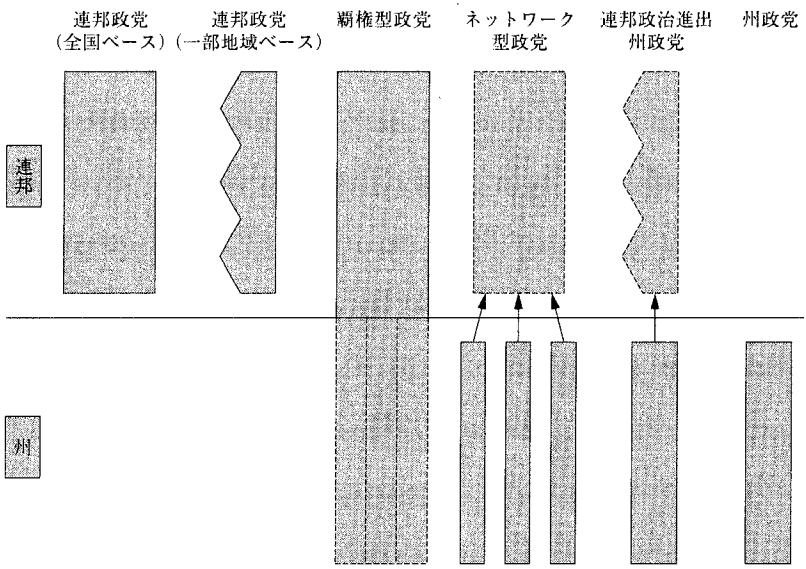
連邦制との関連でみれば、政党は、分権バランスと亀裂調整の二点において、とくに重要な意味をもっている。

(1) 分権と権力非集中の維持

連邦制は、連邦政府と連邦構成政府（州）という2つのレベルの政府の間で立法権が分割されている憲法体制である。この分権構造の前提である権力非集中を維持できるかどうかは、政党のあり方に関わっている。

図1は、連邦レベルと州レベルという二つの政府レベルと政党組織を、分権の観点から類型化したものである。この図が示すのは、連邦レベルの政党と州レベルの政党の関係がどのようなものかが、連邦制という同じ制度をとっていても、分権の実態に大きく関係することである。すなわち、構造上、州議会、連邦議会と立法権が分割されていても、立法権を行使する代議士を送り出す組織である政党の構造が、分権の実態を実質的に左右するのである。例えば覇権型政党であれば、州レベルの政党は、連邦レベル（中央執行部）に従属するピラミッド型階層構造のため、州の

図１：２つの政府レベルと政党組織



資料：岩崎美紀子『分権と連邦制』　425頁

立法権の行使者である州議会議員は、州の利益よりも、政党組織の指揮命令系統に従う。

連邦レベルと州レベルの間に切れ目がなく見える政党であっても、国政レベルの政党の存在が州レベルの政党に依拠している場合（ネットワーク型）は、覇権型とは違い、強力な中央執行部やそこからの指揮命令系統はない。しかし両者に共通するのは、連邦与党と同じ党が州与党となる州が多いことが、連邦構造を安定させるという認識である。二つのレベルの政府の間で権限分割をする分権構造は、両者の間での権力バランスの絶え間ない模索により、実態としての権力非集中を維持することができるという発想はもたないのである。

これとは対照的に、連邦レベルの政党と、州レベルの政党が、それぞれ自律している二層型政党構造においては、政党を通しての集権の危険はない。逆に政党間の駆け引きをとおして、権力分立が維持される。さらに、カナダでは、有権者の投票行動が、連邦レベル

の政党に求めるものと、州レベルの政党に求めるものを峻別して行われることから、政党を通して実質的な権力集中がもたらされることはない。カナダの連邦政党のなかで、自由党、保守党、新民主党は、州でも同じ名称をもつ政党があるが（ケベック自由党、オンタリオ保守党、サスカチュワン新民主党など）、州レベルの政党は、連邦レベルの政党とたとえ名称が同じであっても、まったく異なる組織である。従って、連邦保守党とケベック自由党の連携、連邦自由党とオンタリオ保守党との連携などが起こる。

カナダは、連邦レベルでも州レベルでも、議院内閣制をとっているので、政党政治が基本である。また連邦レベルと州レベルでそれぞれ完結した政党制である。連邦と州にまたがった政党はないために、連邦と州の間の関係は、政党をとおしてではなく、それぞれの与党が形成する政府と政府の関係として展開される。

(2) 亀裂の調整機能

政党と亀裂調整の関係は、代表制と国家統合に関連する問題である。この観点からみた場合、次の二つが考えられる。まず政党が亀裂そのものを代表している場合である。文化的亀裂（民族・言語・宗教）が深い社会では、それぞれの文化集団が社会勢力となっており、例えばスコットランド民族党（SNP）など、それが政党として政治勢力化することは珍しいことではない。文化的亀裂が地域性を有する場合、文化集団を代表する政党が地域性をもつことになるため、このような政党は地域政党と呼ばれることが多い。地方レベルの政治の政党を意味する場合も、地域政党と呼ばれることがある。地域政党の意味が混乱するので、これを明確にしておく必要がある。亀裂が政治勢力化した政党を、亀裂調整の視点からみる場合、その政党は国政への代表を目的とする政党であり、地方政治の政党ではない。地域政党とは、国政を対象（国会に議員を送る）とするが、全国の選挙区に候補をたてる意図はなく、一部地域の選

挙区のみに候補をたてる政党である。政党は文化集団を代表しており、亀裂のラインは明示的である。

第二は、政党が亀裂を包含する場合である。政党自体が、多極共存的 consociational 装置として調整機能を内包している。このような政党が全国政党として強力であれば、統合機能も強力である。さらにこのような政党が与党となれば、単独政権の内閣において多極共存的機能が発揮できる。内閣において多極共存的であるのは、多くの場合、連立政権においてであり、議会制の運営としてはより脆弱となる。

カナダの政党制度の特徴は、次の三点に収斂できる。第一は、連邦政党は連邦政治を、州政党は州政治をと、それぞれのレベルで自律した政党であり、全体の政党制度としてみれば、明確な二層構造を呈している点である。第二は、州レベルについても、それぞれの州の政党は自律していて、州レベルとしての関連はない。例えばケベックのユニオン・ナショナル党やケベック党など、ケベック州にしかない政党もある。州政党はそれぞれ自立しているのである。また結党数年で州政権をとり、数年後には党としては消滅するなどといった劇的な展開で、活気のある政治が展開されることもある。第三は、連邦政党は、多極共存的 consociational 性格を擁していたことである。亀裂調整と政党の関係について二つのケースを前述したが、カナダの連邦政党（既存三政党）は、社会の亀裂（とくに文化的亀裂）を具現する政治勢力ではなく、むしろ亀裂を政党内で調整する機能を有しており、明白に第二のケースであった。しかし一九九三年選挙で出現したブロック・ケベコワと改革党は、むしろ第一のケースの政党である。すなわち、国家統合のダイナミズムをもたない政党が、連邦政治に進出したのである。カナダには、国家に対して、国家を超える大きな地域主義と、国家内の小さな地域主義が作用している。小さな地域主義のなかで強力なのが、ケベック・ナショナリズムと西部地域主義である。このような地域主義をベースとした政党が、連邦政治に進出、連邦議会に多くの議席を獲得し、野党第一党になるほどの台頭である。このような政党の出現と党勢は、連邦政治レベルでの亀裂調整が、

これまでのように政党内で行われないことを意味する。なぜこのような政党が出現したのであろうか。

(3) ブロック・ケベコワ

(a) 結成の背景 ―ミーチレーク協定の失敗―

ブロック・ケベコワが結成されたのは、一九九〇年七月である。マルルーニ政権の閣僚(環境大臣)であったブシャールが保守党を離党し、自由党と保守党から離党した議員とともに、ブロック・ケベコワを結成した。結成の直接の契機は、ミーチレーク協定(一九八二年憲法改正案)の失敗である。

ミーチレーク協定は、ケベックが、自身をカナダ連邦のメンバーと規定するために、不可欠であった。一九六〇年代の「静かな革命」以来、ケベック・ナショナリズムとカナダ連邦主義の接点を模索するさまざまな調整・譲歩・対立の四半世紀の集大成なのである。

一八六七年にカナダ自治領を発足させた英領北アメリカ法(BNAAct)は、カナダの憲法に相当したが、英国議会の制定法であり、違憲立法審査権も憲法改正権も英国議会にあった。一九四九年に違憲立法審査権が、英国枢密院司法委員会からカナダ最高裁判所に移管され、カナダ自身が立法審査を行えるようになった。同年に憲法改正権も部分的にカナダに移管されたが、ほとんどは英国に残ったままであった。

一九六〇年ケベック州選挙において、自由党はユニオン・ナショナル党を敗り、州政権の座についた。自由党政府は、「静かな革命」と呼ばれる一連の改革を遂行した。フランス系カナダのナショナリズムは、それまでの州内での内向きのものから、ケベック外に向けてフランス系カナダの主張を積極的に展開し、フランス系カナダの拠点としてのケベックの特別な権限を主張するものに代わった。フランス系カナダの利益を代表する機関としての州政府、とい

う位置づけが明確になり、ケベック州は他の州とは異なるという前提のもと、カナダ連邦のなかで特別な地位を要求するようになった。

連邦制の国家では、連邦政府と連邦構成政府（州政府）の間で、立法権の分割が行われそれが憲法に明記されている。連邦の権限、州の権限を変えるのは、憲法改正が必要である。カナダの場合は、憲法に相当するBNAAct の改正を行うには、改正権を獲得することと、改正方法を決めることが必要であった。ケベック・ナショナリズムの台頭を背景に、連邦と州は、憲法会議において改正方法の検討に入った。一九六四年十月、フルトン・ファブロー方式と呼ばれる方式で、ほぼ合意が成立した。連邦―州会議は決定権限はないので、各州がそれぞれもちかえり州議会の承認を得る必要があった。ルサージュケベック州首相は州議会での承認を求めて提案したが、州の世論は否定的であったことを受け、承認されずに終わった。一九七一年六月、連邦―州憲法会議で、ビクトリア憲章と呼ばれる改正方式が承認された。しかしケベック州政府は最終段階で認めず、結局不成立に終わった。その後トリュドー連邦首相は、一九七五年に連邦―州憲法会議を再開し、議論を続けた。

フルトン・ファブロー方式も、ビクトリア憲章も、ともにケベックが承認せずに不成立になっている。これは、連邦―州憲法会議に参加していたケベック州政府が、その場で反対したためではなく、州に持ち帰って強力な反対に遭遇した結果、州政府として承認しなかったからである。ときの州政府はともに自由党政府であった。ケベック・ナショナリズムの高揚は、連邦派（連邦内でケベックの特別な地位を要求）の自由党政権よりも、さらに急進的な独立派（ケベックのカナダからの分離・独立）の勢力を伸張していた。

「静かな革命」を遂行したルサージュ自由党政権の閣僚として、改革の重要な柱の一つであるハイドロ・ケベック（電力）の州営化を成し遂げたレヴェックは、既存の政党に限界を感じ自由党を離党し、ケベック独立をめざすさま

ざまな運動組織を統合する形で出発した「主権―連合運動」(Mouvement Souveraineté-Association, MSA) をベースに、ケベック党 (Parti québécois) を結党した。結党後初の選挙（一九七〇年州選挙）で、数名の代議士を送りだし、一九七六年州選挙では、政権を獲得した。「主権―連合」（ケベックの政治主権の獲得、残りのカナダとの経済連合）を掲げる政党が政権をとったことは、[5] ケベックの分離・独立が現実味を帯び、カナダ連邦の危機といわれるほどの激震であった。トリュドー自由党連邦政府は、財政移転による州権管轄分野への連邦政府の介入（連邦支出権 spending power）を自治の侵害とする長年のケベックの主張が、ケベック党州政府の出現によりさらに先鋭化することを予見し、また、連邦政府自身の財政赤字の拡大から、州への財政移転を根本的に見直した。社会政策の大きな部分を占める医療・保健・高等教育への財政移転を、条件付き補助金から、税ポイント移譲と包括補助金に変え（ＥＰＦ）、財政分権と行政分権を同時実現させた。しかし、カナダ連邦の枠組みのなかでフランス系カナダの利益を守る（例えば英語のみならずフランスも公用語とした公用語法の制定）とするトリュドーと、フランス系カナダの拠点であるケベックは他の英語系の州とは異なるのであり、強大な自治権（政治主権）をもつべきであるとするレヴェックの間には、妥協の余地はなく、ケベック・ナショナリズムとカナダ連邦主義の接点はきわめて希薄であった。一九七六年州政権についたケベック党は、「主権―連合」を州民に問うレファレンダムを計画していた。

トリュドー自由党連邦政府は、任期満了による総選挙（一九七九年）で敗れ、クラーク保守党に政権が交代した。しかし少数政府であったクラーク政権は短命であった。一九八〇年総選挙（二月）で過半数を獲得し政権にもどったトリュドーは、同年五月に予定されているケベックのレファレンダムに向けて、連邦制擁護の猛烈なキャンペーンを展開、フランス系の利益を反映できるようにカナダ連邦制（憲法体制）の見直しを約束した。レファレンダムの結果は、Non 票が Oui 票を上回り、ケベック党政府に「主権―連合」を連邦と交渉する権限は委任されなかった。ケベッ

クの分離主義に歯止めをかけたトリュドー自由党連邦政府は、憲法問題に再度取り組んだが、連邦政府の単独行動に方針を転換した。州との合意を前提にしての議論は尽くされており、実現可能性もきわめて低いことから、トリュドーは自身の政治生命を賭けて、憲法問題への決着をつけるためであった。

連邦政府が一方的に改正を行うことについて賛成したのは、オンタリオとニューブランズウィックの二州であった。反対の州では、カナダの司法制度の特徴である「照会」の制度を用いて、連邦政府の一方的な動きを阻止しようとした。マニトバ、ニューファンドランド、ケベックの三州および連邦政府から「照会」訴訟が行われた。[6] 一九八一年九月連邦最高裁は、連邦政府の一方的改正は合法的であるが、歴史的には州政府の合意を必要としてきたとする連邦と州の双方の言い分を認める判断をした。「照会」の判断は、争点への助言であり、法的な拘束力はもっていない。連邦政府は州政府も交えて再度交渉することにした。

連邦―州憲法会議は一九八一年十一月に再開されたが、連邦と、連邦を支持する二州、これに反対する八州の対立は顕著であった。しかし後者のなかから、合意成立に向けての連邦案の修正妥協を目指す州が現れ、非公式の協議が重ねられ、結局、ケベックを除く州が合意した。反対は八州からケベック州ただ一州となった。十二月に入り、連邦下院、連邦上院で決議され、[7] 英国でも一九八二年三月に上下両院で決議された。

ケベックにとって、一九八二年憲法は、成立の経緯においても、その内容においても、不満の残るものであり、認めがたいものであった。一九六〇年代から憲法論議の急先鋒であったケベックは、この憲法の受け入れを拒否した。これは、国家政府としての連邦政府にとって、解決すべき重要課題であった。しかし憲法をめぐる連邦とケベックの間の亀裂は深く、一九八二年憲法に関わった政治リーダーたちが、政界から引退し、政治アクターの入れ替わりが起こるまでは、調整の方法は無かった。一九八四年二月にトリュドーは政界を引退、ターナーが自由党党首と首相となっ

た。同年の連邦総選挙で自由党は大敗、保守党は二一一議席を獲得する歴史的圧勝をもって政権の座についた。ケベック州の七五議席のうち五八が保守党であり、ケベックは保守党の勝利に貢献していることがわかる。ケベック州民は、一九八二年憲法の経緯から自由党に見切りをつけ、ケベック出身のマルルーニが党首である保守党に転じたのである。[8]

ケベック州でも政権交代が起こった。一九八五年の州選挙において独立派（ケベックの政治主権の獲得）のケベック党は敗れ、連邦派（カナダ連邦のメンバーとしてのケベック）のブラサ自由党政権が成立した。連邦はマルルーニ保守党政府、ケベックはブラサ自由党政府となり、連邦とケベックは、それぞれ政権とリーダーが代わったことから、両者の間に交渉の余地が生じた。ブラサは、一九八六年五月、一九八二年憲法をケベックが受け入れる条件として、次の五つの要求を示した。

① ケベックが「独特な社会」（Distinct Society）であることを憲法に明記
② カナダ最高裁判所判事任命に関する州の発言
③ 移民に関する州の権限の拡大
④ 州権管轄分野への連邦支出権の制限
⑤ 憲法改正へのケベックの拒否権

ケベックとしては本来はもっと多くの条件があったが、それをこの五つに収斂させたのであり、ギリギリの条件であった。一九八六年八月の連邦―州首相会議において、いくつかの州は、これらの要求を認めることは、ケベックに特別な権限を認めることになるとの危惧を示したが、要求の内容よりも、ケベックを、憲法受け入れの正式交渉のテーブルにつかせることがまず最優先である点が同意され、一九八七年四月までに、各州がケベックの要求を検討するこ

とになった。

一九八七年四月、オタワ郊外のミーチレークにおいて、連邦と州の首相たちが集まり、ケベックの五条件への対応について話し合った。その結果、ケベックの五つの要求に、上院議員任命への州政府の影響力と、憲法と経済に関する連邦―州首相会議の年次開催、の二つを加えた草案が起草された。六月、連邦―州首相会議においてこの草案が議論され合意が成立した。ミーチレーク協定と呼ばれる一九八二年憲法改正案である。これが成立するには、連邦議会と一〇州議会の批准が必要であり、期限は最初の州の批准から三年以内と決められた。六月二三日にケベック州議会が批准したのを皮切りに、他の州議会や連邦議会の批准が行われていった。しかし期限である一九九〇年六月二三日までに、マニトバ（批准決議を回避）とニューファンドランド（批准決議を撤回）の二州の反対により、全議会の批准を得られず、ミーチレーク協定は成立しなかった。

一九八一年、反対州が次々と賛成に転じ、英語系の州とフランス系州の違いを実感させられ、孤立したケベック、ケベックが反対のまま成立した一九八二年憲法、多くの不満と要求を収斂させた五つの条件、やっと憲法に関する会議のテーブルにつくことになったこと、ミーチレーク協定は、歴史的和解とも言えるものであった。それゆえに、最初に批准したのも、ケベックであった。であるからこそ、協定の不成立は、ケベックにとっては、ケベックがカナダ連邦のメンバーであることが否定されたという意味をもつものであった。ケベック党の努力も、自由党の努力も、ケベック州政府は、党派に関係なく、カナダとの関係への取り組みが失敗したのである。ケベックがカナダ連邦と折り合いをつけるためには、新たなアクターが必要であった。ブロック・ケベコワは、このような状況のなかで結成されたのである。

(b) 結党（一九九〇年）から選挙（一九九三年）までの状況

ミーチレーク協定の失敗（一九九〇年六月）の後、最初の連邦総選挙は一九九三年選挙である。この選挙でブロック・ケベコワは、ケベック州の七五選挙区に候補をたて、五四議席を獲得し、野党第一党となる躍進であった。この間、連邦政府（マルルーニ保守党）とケベック州政府（ブラサ自由党）は、協定失敗の収拾をどのようにつけようとしていたのであろうか。

連邦政府は、一九九〇年十一月、「カナダの将来についての市民フォーラム」Citizens' Forum on Canada's Future（スパイサー委員会）を設置した。従来の政府諮問委員会であるロイヤル・コミッションではなく、市民の視点を重視し意見聴取を中心とした委員会であった。ミーチレーク協定は、連邦と州の首相による合意というエリート調整（elite accommodation）であり、州議会の批准という方法をとったものの、国の将来に関わる憲法体制の変更にもかかわらず市民の声を聴いていないという批判が強かった。このためその後は、市民レベルに焦点をおいた対応となった。スパイサー委員会は、多くのヒアリングを行い、また七二一一の各種団体からの報告書、七〇五六通の手紙やコメント、七五〇六九本の電話を受け、一九九一年六月に報告書をまとめた。スパイサー委員会は、憲法やケベック問題のみにとどまらず、カナダの将来について国民の意見を広くくみとることを目的とした委員会であり、報告書は、カナダが直面する問題として、経済、リーダーシップ、ケベックの分離、言語、文化的多様性、先住民の自治などが重要であると市民は考えていることを明らかにしている。[9] ミーチレーク協定の失敗により、国家統合の問題に再度挑戦を受けた連邦政府は、その一年後には、スパイサー委員会の報告書を、国民からの意見として示したのである。

ケベック州では、ミーチレーク協定の失敗は、カナダ連邦の構成メンバーであることが拒否されたととらえられ、州内の世論は、「主権―連合」構想支持に傾いていき、分離・独立を問うレファレンダムの要求が高まった。ケベッ

ク党支持層はもちろん、自由党支持層も、分離・独立に賛成するほどの熱気がみなぎるなか、レファレンダムが実施されれば、結果は明白である。ブラサ自由党政府は、レファレンダムの要求には応じないが、ケベックの将来についての姿勢を明確にする必要を感じていた。これは「独立」世論を鎮静化し、分離主義の動きを抑制するためにも不可欠であった。ブラサ自由党は、政府としてよりも、与党として対応し、自由党の憲法委員会（アレア委員会）と州議会の特別委員会（ベランジェ・カンポ委員会）の二つを設置した。前者は、一九九一年一月に報告書『ケベックの選択の自由』*A Quebec Free to Choose* を、後者は、同年三月に『ケベックの政治的・憲法的将来』*L'avenir politique et constitutionnel du Québec* をまとめた。双方とも、憲法をめぐるカナダとケベックの関係の行き詰まりを打開するために、二つの方法を明示している。一つは、ケベックがフランス系社会の独自性を守っていくために、より大きな自治権をもつように、権限の再編を行うことであり、いま一つは、それがかなえられない場合は「主権―連合」の選択を行うことである。

ブラサは、ケベック州首相としてこの二つの報告書を受け取ったものの、急進的な憲法改革を勧告する報告書からは距離をおき、勧告内容の実現には消極的であった。ブラサはこれらの報告書を、カナダとの交渉で圧力をかける道具のように扱った。ブラサは、憲法改正か「主権―連合」かという二つの選択肢よりも、憲法面では現状維持を容認し、非憲法面（行財政面）でケベックの特別扱いを引き出す方が適切であるとの認識であった。

ケベックが、憲法問題の行き詰まりを解決する方法として、自治権の強化もしくは「主権―連合」を明示し、一九九二年秋を目安としたことで、連邦政府と州政府は、再び合意を模索し始めた。一九九二年八月、シャルロットタウンで開かれた連邦―州首相会議において憲法改正案が合意された。この合意に基づき憲法改正を行うことの是非を問う国民投票が同年十月二六日に行われることとなった。ミーチレーク協定のとき、州議会の批准のみを要求し、国民

の参加がなかったことが非民主的であると批判されたため、国民投票という手法がとられるようになった。結果は五五%が反対であった。

ミーチレーク協定の失敗の後、シャルロットタウン協定も失敗に終わり、憲法とケベックをめぐる問題には、多くのエネルギーが費やされながら、実際には何の解決ももたらされないまま、一九九三年連邦選挙となったのである。

(4) ケベックの選択

この選挙においてブロック・ケベコワは五四議席を獲得し、野党第一党となる躍進であった。しかしブロック・ケベコワはケベック州の七五選挙区にのみ候補をたてるので、最大限に議席を獲得しても七五である。連邦議会に代議士を送る連邦政党であるが、ケベック州からしか代議士を送らない地域政党なのである。このため、ブロック・ケベコワが政権党になる可能性はない。ブロック・ケベコワの結成と一九九三年選挙における躍進には、前述のようなケベックの憤りが背景としてあるが、政権をとれないことがわかっていて、政党として存在し続けるのであろうか。一九九七選挙では四四議席、二〇〇〇年選挙では三八議席と、獲得議席は減少している。

ケベックには、三つの選択があるように思われる。第一は現状ラインである。連邦議会において明示的にケベックの利益を主張する役割を、ブロック・ケベコワに託し続けるのである。この場合、万年野党であり、立法面での実現はできない。内閣と首相が強力な議院内閣制のカナダにおいて、与党になれないという現実に向き合わなければならない。第二は、自由党への支持である。自由党が内包するコンソシエーショナルな機能に期待をし、政権党のなかでケベックの利益を主張し、政策として実現する可能性に賭けるのである。この場合は、ケベックは連邦のメンバーであり続けることが前提で、またケベックだけ特別な権限をもつような憲法にはならないという前提で、どれだけ実質

的なものを得られるかという現実主義が、理想を凌駕することになる。第三は、ケベック・ナショナリズムの戦線を政府間関係におき、州政府の交渉力に期待する。連邦政治では第二の選択をしながら、ケベック・ナショナリズムの明示的な主張は政府間関係で、という一九九三年以前のパターンである。

いずれをとるにしても、連邦レベルの政党制が自由党の一党優位であるよりも、政権交代の可能性がある方が、ケベックのバーゲニングポジションは強くなる。

注

（1）David C. Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa*, UBC Press, 1997

（2）一八九四年選挙はマクドナルド保守党が勝った最後の選挙であり、一八九六年選挙はローリエ自由党を政権に導いた選挙である。後者では、マニトバ学校問題が争点となっており、ケベックと大西洋諸州では投票率は低くはなかったが、オンタリオで六一％、マニトバで五〇％、ブリティッシュ・コロンビアで四〇％と低かった。Elections Canada, *A History of the Vote in Canada*, Ministry of Public Works and Government Services, 1977, pp.102–103

（3）二〇〇〇年選挙で投票した有権者数は、一二、九九三、八五五人であり、一九九七年選挙の投票者よりも一七七、七七三人、一九九三年選挙よりも八六九、二八〇人少ない。一九九七年選挙と二〇〇〇年選挙では、有権者は一五〇万人増えている。

（4）大統領制のもとでの大統領は、政府の長（head of government）のみならず、国家元首（head of the State）でもある。議院内閣制では、政府の長（首相）と国家元首は別の人物である。

（5）以降ケベック州では、ケベック党か自由党が政権を担当する二大政党制が定着した。

（6）Reesor, *The Canadian Constitution in Historical Perspective*, pp.138–140

（7）合意へのプロセスには州も参加しているが、決定については、連邦議会だけが関係し、州議会の決議はなかった。この点からみれば、連邦の一方性が強くでており、後退とも言える。

（8）自由党と保守党の二大政党制時代（一九九三年まで）は、ケベックの趨勢が連邦選挙の行方に影響した。ケベック社会はフランス系であることから凝集性が高く、投票行動にもこれが現れた。大票田のオンタリオは、都市部と農村部、都市部でもトロント都心と郊外では、支持政党が異なっており、多元的な投票行動が特徴であった。ブロック・ケベコワが参入した一九九三年選挙以降は、ケベックはブロック・ケベコワと自由党で割れ、オンタリオが一枚岩的となりその趨勢が選挙の結果を決めている。

（9）*Citizens' Forum on Canada's Future*, Report to the People and Government of Canada, Minister of Supply and Services Canada, 1991, p.157