

比較連邦制度論

—その理論と方法について—

加藤 普章

一 はじめに

二 連邦制度の理論

1 連邦制度の多義性

2 連邦制度の定義

(イ) マクロな視点から

(ロ) ミクロな視点から

三 理論化への試み

—カナダとアメリカの対比から

(イ) 政治思想

(ロ) 社会構造や民族問題

(ハ) 憲法

(ニ) 政治過程

比較連邦制度論

(ホ)財政関係

四 今後の課題

一 はじめに

連邦制度の研究は、従来までの政治学の研究において必ずしも高い関心や評価を得てきたわけではない。もし関心があるとすれば、アメリカやカナダといった実際に連邦制度をとる国に限られていたと言えよう。加えて権力の分散をとる連邦制度は、国家統一のうえで現実的な意義を持ちにくかったと考えられる。例えばアジアやアフリカの新興独立国にとって、強力な中央政府を創出し、国家統一を効果的に進めることが必要であった。ゆるやかな国家統一は「国家解体」という危機をはらんでいたのである。

しかし、最近では連邦制度が有力な国家統合のモデルとして考えられ、理論的にも現実的にも意義のあるものになってきた。この連邦制度への関心の高まりは、おそらく次の三つの要因によるものと思われる。第一の要因は連邦制度、あるいは連邦制度的な手続きをとることで、世界各地で噴出する「民族・人種問題」¹⁾解決への手がかりを得られる点である。連邦制度のメリットは、特定の集団や地域に地方自治を認め、その独自性を可能な限り尊重することである。もちろん、地方自治は単一国家の枠内でも可能だが、多くの事例が示すように、連邦制度の方がこれを実施しやすいし、時には望ましいことがある。カナダが多様な民族・人種集団の独自性を尊重するような連邦制度を作り上げているのは、この良い具体例である。

第二の要因は、地域主義の高まりや自治体活動の多様化（国際活動など）により、権力の集中よりは、権力や権限の「分散化」が要求されるようになってきた。もちろん、単一国家における権力の拡散や分散化が「連邦化」そのものを

意味するわけではないが、連邦国家のルールや手続きが単一国家においても有意義なものになりつつあると言えよう。⁽²⁾ 例えば、イギリスやフランスにおける分権化への試み、バスク地方の自治権強化を盛り込んだスペイン憲法、二つの言語集団の対立を回避すべく事実上の連邦国家の道を歩むベルギーなどがある。⁽³⁾ 中央集権という意識が強い日本でも自治体関係者の間で連邦制度への関心は高まりつつある。岡山県庁は、具体的な調査研究を実施して、連邦制度への強い関心を示しているほどである。⁽⁴⁾

第三の要因として、EC統合に代表されるように、国際社会の統合が現実のものになりつつある。すると、国内レベルでの主権の「配分」から、国際レベルでの主権のあり方を再検討することが必要になる。いわば連邦制度を国際社会のレベルで応用・展開するわけである。一九九一年秋の現状から判断する限り、ソ連の連邦制度は一つの主権国家間（あるいは準主権国家間）連邦に変化しそうである。⁽⁵⁾ 主権国家は「絶対不可侵」という社会科学上の規範と前提が、ここで大きく崩れつつあると我々は認識すべきであろう。こうして国内政治でも国際政治でも、「ポスト絶対主権国家」の命運を握るのは連邦制度や連邦主義的な思想と思われる。

本論では、連邦制度をどのように分析しうるのかについて検討してみたい。以下、「連邦制度の理論」、「カナダとアメリカの対比」、「今後の課題」について具体的に論じることにしたい。本来、連邦制度そのものを「抽象的かつ一般的」に論じることは容易ではない。そのため、この論文では定義や分析方法、そして北米の事例に限定して、論点を整理していききたい。⁽⁶⁾ 本章はいわば連邦制度についての全体の見取図を作成するうえでの、基礎的な作業である。（日本における連邦制度の研究動向については、『多元国家カナダの実験』の序章で簡単に論じてある。）

(1) Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics*, Boulder: Westview Press, 1986.

- (2) E. C. Page & M. J. Goldsmith, eds., *Central and Local Government Relations*, London: Sage, 1987; 『月刊自治研』 第三二卷 三三二号 (特集Ⅱ連邦制へ)、一九八九年。『月刊自治研』 第三二卷 三三三号 (特集Ⅱ地方分権はなぜできないか)、一九八九年。
- (3) K. Banting & R. Simeon, eds., *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*, Toronto: University of Toronto Press, 1985.
- (4) 岡山県21世紀の地方自治研究会、『連邦制の研究報告書』、岡山県、一九九一年。
- (5) G. Gleason, *Federalism and Nationalism: The Struggle for Republican Rights in the USSR*, Boulder: Westview Press, 1990; G. Smith, ed., *The Nationalities Question in the Soviet Union*, London: Longman, 1990.
- (6) 加藤普章 「研究ノートⅡカナダ連邦制度研究の現状」(『カナダ研究年報』 第十一号、一九九一年九月)、九三—一〇〇頁。

二 連邦制度の理論

1 連邦制度の多義性

連邦制度を明確に定義づけることは容易ではない。これはまず、方法論や研究のアプローチに左右されるからである。具体的には連邦制度をとる国々を並べて、そこから共通する抽象的要素を引き出すことがほとんどできないことによる。例えば、オーストラリア、インド、メキシコと三ヶ国を並べて比較すると、どのような理論が見い出されるのであろうか。経験的な知識や観察は可能としても、イデオロギーから社会構造の異なる三ヶ国をもとに、連邦制度の普遍的な理論を導き出すことは可能であろうか。他方、抽象的な理論をア priori に設定し、それを個々の国や事例にあてはめる方法もある。これなら普遍的なレベルでの議論は可能となるが、実際に個々の事例にあてはめようとしても、あてはま

らない場合がある。つまり、理論の応用範囲が限定される危険性があると言えよう。

もとより、連邦制度や連邦主義 (Federalism) については連邦制度の思想的側面を「連邦主義」と規定しておく) は特定の有力な思想家によって創出されたものではない。むしろ、経験的に見出しされる多様な要素を持つ政治制度として、連邦制度が存在すると考える方が適切であろう。例えば、連邦制度の代表的研究者であるダニエル・エラザーは、連邦制の起源を古代イスラエル王国や聖書におこうとする⁸⁾。つまり彼は古代イスラエル王国の構成原理が、今日の連邦国家に近いものと想定するからである。こうして経験的に見て古代イスラエル王国が連邦的でありうるならば、日本の徳川幕藩体制も、北米のイロコワ部族連合も「連邦的」と呼びうることになる。筆者としては連邦制度が不確定なものだ、という点では合意できるがエラザーのように無限定に歴史的事例をあげて「連邦的」と主張することには反対である。むしろ近代国家の構成原理の一つとして連邦制度を位置づけることで、エラザーの問題点は解決できよう。つまり、アメリカ連邦制度以後を、ここでは近代的な連邦制の時代と考える。それ以前の幾多の事例は、「連邦的」あるいは「準連邦的」な制度や実例として理解するにとどめておこう。

またこれと並行して、「連邦的な体制」を意味する用語がかなり存在するが、いずれも連邦制度の多様性を反映するものと考えてよいだろう。例えばコンフェデレーション (Confederation) という用語は、主に主権国家間の連合や同盟を意味するが、カナダでは連邦制それ自体を意味する。つまり、一つの用語が国家間の同盟をさしながら、他方では一ヶ国の連邦制度そのものをさしているのである。このため、「ユニオン」、「フェデレーション」、「コンフェデレーション」など個々の用語をいくら正確に定義づけたとしても、連邦制度の多様性を完全に整理したことにはならないと考えるとよいだろう。

2 連邦制度の定義

連邦制度の定義も、こうして多様化せざるを得ない。そこで本章ではマクロな視点とミクロな視点とに区分して、連邦制度について考えることにしよう。一つの用語に厳密な定義づけの作業を行うよりは、この方法が連邦制度の多様性・多義性を反映できるからである。マクロな視点では、「連邦的な体制」に注目し、どのような種類があるかを整理してみよう。他方、ミクロな視点では、連邦制度そのものを規定する原理や特徴を解明しようとする。もちろん論者によって、その原理や特徴は異なるので代表的な研究者の考え方をいくつか紹介することにとどめる。

(イ) マクロな視点から

この視点に立つ学者がI・D・ドゥチャェクと前述のエラザーである。彼らは他の政治体制とも関連づけながら、連邦的な制度が多数存在していることに注目する。例えばドゥチャェクは、主権国家の権力の分布状況に応じて十一のモデルを提示している。⁽⁹⁾ エラザーはもう少し細かく区分して、興味深い提示を行っている(表1参照)。彼は横軸に「ユニオンから同盟への七類型」をとり、縦軸にその国の政治的結びつきが「多元的か地域的か」をとって整理した。特に政治文化が多元的で、その多元性を調整するメカニズムが機能していれば、「多極共存型デモクラシー」の政治として位置づけている。⁽¹⁰⁾

こうした分類は説得力もあり、有意義なものであろう。しかし、細かく点検すると、分類上の基準はかなり主観的で恣意的なものである。例えばなぜユニオンと呼ばれる国家の隣りが連邦国家なのか、その明確な基準がない。もちろん、彼の主観的判断が誤っているわけではないが、経験的な観察には限界があるように思われる。場合によっては、いくらでも連邦的な政治体制を指摘して、エラザーの表に追加することもできよう。

表 1：連邦的な制度・タイプ

日本 ソロモン諸島 バヌアツ	アルゼンチン オーストラリア ブラジル マレーシア アメリカ	カリブ	インド＝ カシミール ポルトガル＝ アゾレス イギリス＝マーン島	フランス＝モナコ イタリヤ＝ サンマリノ スイス＝リヒテン シュタイン		アラブ同盟 ASEAN NATO	地域性を媒介と した結びつき
イタリヤ スペイン イギリス	オーストリア カナダ スイス	EC 共同体	デンマーク＝ グリーンランド	インド＝ ブータン	アンボラ (スペイン＝ フランス)	英連邦	
ユニオン (Union)	連邦 (Federation)	コンフェデレーション (Confederation)	非対称的連邦制度 (Federacy)	Associated Statehood)	共同統治 (Condominium)	同盟 (League)	多極共存型 政治システム
ベルギー 中華人民共和国 コロンビア オランダ 南アフリカ	チェコスロバキア インド ソ連 ユーゴスラビア		フィンランド＝ オーランド諸島 アメリカ＝ プエルトリコ アメリカ＝ アリアナ	ニュージーランド＝ クック諸島 アメリカ＝ マーシャル諸島 アメリカ＝ ミクロネシア			
イヌエール レバノン ナミビア							

注 1) Federacy：双方の合意により、分離・結合する

2) Associated Statehood：一方の意見により、分離・結合する

資料出所：D. Elazar, *Exploring Federalism*, p. 60

(一部修正した)

(ロ)ミクロな視点

この立場は連邦制度の特定の側面に注目し、それを理論的に説明しようとする。イギリスの憲法学者K・C・ウェアは、連邦制度の法的な側面に注目し、連邦政府と州政府にそれぞれの権限が与えられ、これが憲法上の原則として明記されることが重要と考えた¹¹⁾。法的な構造そのものにウエアは注目したと言えよう。次いで政治学者K・フリードリッヒはダイナミックな政治過程や、連邦国家を統一する動きやプロセスを重視した¹²⁾。静態的な制度や憲法上の規定ではなく、プロセスが「連邦的」たりうることが求められよう。このプロセスは一ヶ国にとどまらず、国家間の同盟や国際レベルの統合にもおよぶこともある。W・ライカーは、「連邦国家」が出現する背景に注目する。これはある国が外敵からの侵略を防ぐために「連邦」を形成する、という仮説である。個別の州や地域が外敵に対抗するよりは、脅威をうける全体的な地域が結集して連邦を形成することで自らの安全保障をはかるのである。次いで連邦を構成する州や地域の指導者たちが、連邦国家に自分たちの権限や権力の一部を譲り渡す。連邦国家にそれなりの権力が与えられなければ、安全保障が成立しないからである¹³⁾。

最後にエラザーは、連邦国家に見い出される要因をいくつか指摘している。それは連邦形成の合意を明文化した「成文憲法」、特定の政府に権力が集中せぬような「非集権的システム」、そして権力を分散化し、それが地域性（州政府や共和国など）と結びついていることである。ただし、エラザーはこの三点が、連邦制度をとる国に普遍的に見られる要素と規定しているので、必ずしも定義として考えない方が良いかもしれない¹⁴⁾。

いずれにしても特定の側面に焦点をあてることで、連邦制度に関する程度の普遍化と比較研究は可能となろう。しかし同時に、焦点を絞り込んでいるので、連邦制度そのものの全体像はわかりにくい、という不満が残る。またあとで述べるように、「社会的要素」や財政問題などの新しい側面もこれらの議論には、いずれにしても含まれていない。

こうして、連邦制度のマクロな分析はわかりやすいが、厳密さや学問的な手続きの点でややあいまいさが残る。他方、ミクロな手法は厳密さや比較分析は行いやすいが、連邦制度の他の側面が視野に入っていない、という課題が残る。それでは、一体、どのような視点や方法によれば、こうしたジレンマを解決できるのだろうか。

- (7) 連邦制度の一般的議論は次が良いが、やや歴史的な事例を求めすぎる傾向がある。D. Elazar, "Federalism", in D. L. Sils, ed., *International Encyclopedia of Social Sciences*, Vol.5-6, 1972, pp.353-367.
- (8) D. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. Chapter 1.
- (9) Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics*, p.113.
- (10) Elazar, *Exploring Federalism*, Chapter 2, especially, pp. 60-63.
- (11) K. C. Wheare, *Federal Government*, London: Oxford University Press, 1963.
- (12) A. H. Birch, "Approaches to the Study of Federalism", in A. Wildavsky, ed., *American Federalism in Perspective*, Boston: Little Brown, 1967, pp.59-60.
- (13) *Ibid.*, pp.61-63.
- (14) Elazar, "Federalism", p.357. 他にも次の二つの論文がこの部分を執筆にあたり有益であった。T. O. Hueglin, "Federalism in Comparative Perspective", in R. D. Oiling and M. W. Westmacott, eds., *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough: Prentice-Hall Canada, 1988, pp.16-34; H. Bakvis and W. M. Chandler, "Federalism and Comparative Analysis", in Bakvis and Chandler, eds., *Federalism and the Role of the State*, Toronto: University of Toronto Press, 1987, pp.3-14.

三 理論化への試み——カナダとアメリカの対比から

このように連邦制度を見てくると、一元的にこれを論じることは容易ではない。前にも述べたように、連邦制度は特定の思想家たちによって体系的に作り上げられた制度ではない。むしろ、さまざまな「連邦的手続き」を反映する制度

を連邦制度と総称していると考えてよい。また現代の連邦国家と単一国家をながめると、憲法の規定では単一国家だが、中央Ⅱ地方の財政関係を見ると、連邦的な場合がある。アメリカの経済学者W・E・オーテスは先進国の中央政府Ⅱ地方政府間の財政問題を検討し、日本やイギリスのような単一国家ですらも「連邦的である」と論じた。地方政府の財政・行政面での自治能力が高まれば、単一国家ですら連邦的手続きが必要になることを示していると考えて良いだろう。¹⁵ また反対に、憲法上は連邦国家であるが、政策決定のメカニズムや官僚制が、中央集権的ということもありうる。こうして一つの側面にだけ焦点を絞ると、混乱が生じる可能性も生まれてくるといえよう。

そこで筆者は、連邦制度を複数の要因から構成される相対的なもの、と位置づけたい。相対的とは、ある場合には特定の要因が該当し、別の時には該当しない、ということである。あるいはすべての連邦制度に普遍的に見い出される共通性は少なく、いわば「ケース・バイ・ケース」で連邦制度の定義づけや分析作業を行わざるを得ないのである。ここで五つの側面をあげて、比較研究のためのポイントをいくつか考えてみよう。

(イ)「政治思想」

体系的な政治思想としての「連邦主義」は存在するのだろうか。あるいは政治思想史の中で、連邦主義はどのような位置づけを与えられているのだろうか。筆者が理解する限りでは、連邦主義の研究は、依然として独立したテーマにはなっていないようである。

しかし、有力な思想家たちは連邦制度に関する考察をいくつか残している。¹⁶ 例えばJ・アルトジウス、H・グロティウス、S・プーフエンドルフ、J・J・ルソー、I・カントたちは、その当時の政治状況を背景に連邦制度や連邦主義に関する興味深い考察を行っている。もちろん、連邦制度への否定的意見（ボダン、プーフエンドルフ）から肯定的見

解（グロティウス、プルドン）へと評価は分かれ、必ずしも明確な合意があったわけでもない。加えて、彼らにとって、連邦主義の「グランド・セオリー」を構築しようとする関心を持っていただけではなく、むしろ断片的なものであったと言えよう。

もちろんこれには歴史的な理由がある。近代ヨーロッパを形成する際、何よりも求められたのは強い中央集権的な国家であった。弱肉強食とも言える時代環境において、権力の分割とか、ゆるやかな統一国家は現実的ではなかった。連邦制度は強固な「国民国家」の創出にとって、有力な手段ではなかったのである。

しかし、連邦主義が明確に意識され、現実の「政治原理」として体系的に論じられるようになるのはアメリカ合衆国においてであった。⁽¹⁷⁾これは地域や小国の便宜的な同盟や連合から脱却し、アメリカという国民国家の構成原理として連邦主義が選択されたのである。（これがエラザーの主張するような「連邦的政治体制」、例えば古代イスラエル王国と、近代的政治原理や制度としての連邦主義や連邦制度と異なる点である。この区分を自覚しない限り、連邦主義の思想的意義は低下するようと思われる。）アメリカの連邦主義の原点は、言うまでもなく『フェデラリスト・ペーパー』であり、これは連邦形成にまつわる論争や主張である。C・ビアードの『合衆国憲法の経済的解釈』（一九一三年）は、こうした背景を鋭く描いた研究の代表的なものである。⁽¹⁸⁾

ところでアメリカの連邦主義が政治思想史においても画期的なものであることは当然としても、これがどこまで連邦主義の「普遍的原理」たり得るのか、筆者としては疑問に思われる。アメリカの影響を多くの連邦国家が受けていることは事実であろう。しかし、すべての連邦国家がアメリカ型の連邦国家になったわけではない。同じ北米でもカナダは、英系カナダと仏系カナダの対立と協調、対外要因（アメリカのカナダへの過大な影響力）、そして地域的利害の多様性という三つの課題をかかえて連邦国家を形成してきた。この点から、在野の知識人から首相の座についたP・E・トル

ドーによる『連邦主義の思想と構造』は、この意味で興味深いものである。⁽¹⁹⁾ 今後、アメリカ以外の国々における連邦主義の展開や発展に関する、より体系的な研究が必要と思われる。また現実には、連邦制度の崩壊や大幅な再編成を体験している国も、連邦主義の意義を再び検討することが必要であろう。アメリカを中心としながらも、研究対象を拡大することで連邦主義の研究が高まることになる。⁽²⁰⁾ また遠心力の要素（＝分離主義）にも適切な関心を払うべきでもであろう。

(ロ)「社会構造や民族問題」

多くの事例を見る限り、社会構造が多元的であったり、民族問題をかかえる国では、連邦制度をとる方が適切なようである。⁽²¹⁾ これは地方自治、資源の比例配分、政党システムなどの連邦的手続きで紛争や対立を回避しやすいからである。反面、社会的にかなり同質的で地域間対立や民族問題が顕在化しない国でも連邦制度をとることができる。筆者なりに代表的な国をまとめたものが表2である。

この中でA・レイプハルトが提示した「多極共存型民主主義モデル」は、多元的社会を統合するルール（例えば「大連合」、「相互拒否権」、「比例代表制」など）によって微妙なバランスを維持する政治モデルである。このモデルが、現在、世界の各地で顕在化している民族問題への有力な手がかりになることは明らかと思われるし、その際、連邦制度が有効でもあろう。

伝統的に単一国家と考えられていたイギリス、スペイン、ベルギーにおける政治文化の「多元化」と「連邦的手続きの導入」は、今後とも注目すべき動向と言えよう。ソ連やユーゴスラビアにおける連邦制度の再編成、南アフリカのアパルトヘイト体制の動きなど、多元的な連邦国家がどのように構築（あるいは破壊）されるのか、我々は重大な関心をよせるべきテーマであろう。⁽²²⁾ 特に連邦国家をつなぎとめる「求心力」は何になるのか、現実的な立場から考察すべきで

ある。連邦を解体する遠心力的な要素は多いが、これに有効に対抗しうる求心力やこれについての思想的考察は少ないように思われる。

表 2：連邦制度と政治文化

	政治文化や社会構成	
	より同質的	より多元的
連邦国家	オーストリア オーストラリア (旧) 西ドイツ	カナダ アメリカ ソ連 ユーゴスラビア インド
単一国家	日本 ↑ イギリス スペイン ベルギー	イスラエル ↑ 南アフリカ

（八）憲法

連邦国家の憲法を見る限り、何らかの共通性とか普遍的な特徴はなさそうである。もしあるとすれば、連邦政府と地方政府の権限を定めたり、政治制度を規定することであろう。²³

そもそも連邦憲法は、連邦国家の原理や原則を理想的に盛り込んだものではない。連邦憲法の中でも、ピアードの研究がわざわざ示すように、多数の利害の「妥協案」であることが多い。したがって時代環境が変化すれば、妥協案の正統性が問われることになる。地域や集団の微妙なバランスを盛り込んだ精密な憲法であればあるほど、この問題に直面しやすい。

加えて、州や地方などの下位レベルの政府が憲法を持つことになれば、どちらを優先させるか、という問題も出てくる。カナダやアメリカでも、憲法が本来規定した管轄領域以外を、誰がどのように規定すべきかが歴史的にくり返してきた。²⁴ 例えば福祉政策や通信・運輸政策などである。現在では州が連邦の管轄領域へ（外交や国際貿易など）介入することもあり、逆に連邦が州の領域に介入する（福祉など）こともある。

こうして、連邦国家では、連邦と地方の対立が顕在化し、これをどのように解決するのが重要となる。しかも憲法の枠組を尊重することが不可欠でもある。ここでアメリカの歴史が我々に教えることは、この種の問題に対して、司法部が積極的に仲介の役割をはたし、憲法を時代環境に対応して修正してきたことである。²⁵ もちろん、司法による調停は、結果として連邦寄りであったり、州政府寄りであったりするが、中立的な司法の存在は大きい。またアメリカでは、議会が制定した法律の憲法適合性を、裁判所が審査する（*judicial review*）が一八〇三年以降確立した。

これに対し、カナダでは「先例拘束主義」（*stare decisis*）の原則により、司法部が時代環境を考慮して積極的な調停

役を果すことができなかった。さらに、憲法改正のきちんとしたルールが一九八二年まで存在せず、きわめて困難な状況があったと言えよう。先例拘束主義の原則から、裁判所は従来までの判決に従わざるを得ず、新しい判決を下すことがむずかしいのである。またいくら合理的な憲法改正案が成立しても、憲法改正のルールが不在では、改正案を連邦憲法に盛り込むのは困難となる。(一八六七年に成立した「英領北アメリカ法」というカナダの憲法は、イギリス議会が制定した法律であつて、カナダの連邦議会がこれを修正することができなかった。連邦議会が主体的に改正できるようになったのは、一九八二年以後である。)

いずれにしても、アメリカとカナダの事例が示すように、連邦国家の憲法をどう解釈し、どのように連邦州の対立を解決するのかは国により、あるいは時代により異なる。しかし、最低限の連邦国家の「理念」と利害調整の「メカニズム」を憲法に盛り込むことは必要であろう。単なる連邦と州の権限を明記するだけでは、十分とは言えないようである。

(二) 政治過程

連邦と州の対立や憲法解釈を裁判所にゆだねるのは、ある意味で最終手段である。さらに憲法改正などは時間やコストもかかるので、安易に依存できるような方法ではない。そこで、日常レベルで柔軟に協議できるような意志決定の場が必要である。アメリカ、カナダそしてドイツを対比すると、連邦政府と州政府の政治過程への参加の方法が異なる。これを簡単に紹介してみよう。まずアメリカでは連邦と州の意志決定は個別に行なわれ、連邦と州が一体となって決定を下すようなことはほとんどない。州政府の立場に立てば、州選出の上院・下院議員たちを通してワシントンに働きかけたり、あるいは連邦政府にとっては部外者たる圧力団体に与することで、連邦政府に働きかける。特に「ビッグ・セ

ブン」と呼ばれる州や自治体関係の全国組織⁽²⁶⁾七団体がロビー活動を展開する。これに対して、カナダでは上院・下院ともに連邦議会が地域的な利害をうまく代表し得ないことがあり、連邦と十の州の首相十一名が一堂に会して重要な政策や憲法改正に取り組んでいる。連邦政府には、これを専門的にあつかう特別な窓口すら設けられているほどである。また、この会議（連邦⁽²⁷⁾州首相会議と呼ぶ）は単なる形式的な討論の場ではない。連邦と州の代表が時には激しくぶつかり合い、場合によっては単独の州の反対によって合意案が不成立に終ることもある。憲法改正という重要なテーマの時でも、同じことがあてはまった。連邦制度をうまく機能させるために、カナダではかなり意識的に連邦と州の合議の場を設定していると言えよう。他の専門省庁の代表（大臣や高級事務レベル）から、技術的な協力にいたるまで、連邦と州の協調はカナダにおいて不可欠である。

(旧)西ドイツでは上院（連邦参議院）に誰を送るかは、州政府にゆだねられていた。そして多くの場合、州政府の有力者たち（例えば州首相や州蔵相）が上院議員に任命される。この結果、連邦政府の政策決定に州政府の代表が公式レベルで関係できることになる。いわばアメリカのように、州の代表が部外者としてロビー活動などしなくとも良いのである。⁽²⁸⁾

三ヶ国の方法の中でどれが良いのか、その優劣をつけるのはむずかしいが、州や自治体を中央レベルでの意志決定に参加させることは、有意義なことであろう。

(六) 財政関係

連邦政府と州政府の対立は、単なる管轄領域の争いではなく、政治力の基盤となる「財政力」をめぐる争いである。つまり、どのように財源を確保し、どのような政策を展開するかが重要である。財政的な裏付けを求めて、権限の争い

がおこると考えても良いだろう。前にも述べたように、連邦の領域に州が、そして州の領域に連邦が参入してくる傾向の中で、この「権限Ⅱ財源」の対立が出てくるのも当然と言え、当然であろう。(この連邦国家における財政問題の比較研究として、R・バードのものが良い。ここではカナダの事例を簡単に紹介するにとどめる。)²⁹⁾

カナダでは、大きく分けて二種類の連邦から州への補助金がある。³⁰⁾一つは補助金の使途に条件をつけず、州政府の裁量にまかせるものである。この条件なし(ひもなし)補助金には、特定地域の活発化をはかる基金から、平等化交付金(あるいは平衡交付金)まで、いくつかの種類がある。特に重要なのは平等化交付金で、貧しい州への財政支援という形で一九五七年から交付されている。現在、十ある州の中で相対的に貧しい七つの州がこの交付金をうけている。一九八二年憲法では、これが憲法上の原則として認められた。(第三六条第二項、「カナダ議会及び連邦政府は、州政府がほぼ同等の課税水準の公共サービスを提供するに足る歳入を確保できることを保障する平等化交付金支出の原則に拘束されるものとする。」)カナダ国民が住む州によって行政サービスが不均等、不公平とならぬように、貧しい州に財源を確保して、州政府になるべく全国的にまとまりのある行政サービスを提供するためである。

もう一つの補助金は、「条件付き補助金」で特定のプログラム(医療、年金、福祉、高等教育など)に関して連邦と州が協議のうえ、連邦政府が財源の助成を行う。多くの場合、これらのプログラムは州政府の管轄領域なので、連邦政府は介入できない。しかし州ごとに放置すると、こうしたプログラムがバラバラになりやすい。そこで連邦政府が口も出すが、金も出すことで整合性をはかろうとしている。(費用分担の原則は基本的に均等、つまり連邦五〇%、州五〇%である。)連邦国家において、より公平な財政関係を確立することも重要と思われる。同時にこの公平さを確立するための方法や手続が容易でないことも事実である。

- (15) W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- (16) F. Parkinson, *The Philosophy of International Relations*, Beverly Hills: Sage, 1977, Chapter 9; F. パーキンソン、初瀬龍平・松尾雅嗣訳、『国際関係の思想』、岩波書店、一九九一年、第九章。
- (17) D. J. Elazar, ed., *Federalism as a Grand Design: Political Philosophers and the Federalist Principle*, Lanham: University Press of America, 1987.
- (18) C. A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, 1913. 邦訳は『アメリカ古典文庫』第十一巻、一九七五年。
- (19) P. E. Trudeau, *Federalism and the French Canadians*, Toronto: Macmillan, 1968; P. E. トルドー、田中浩・加藤普章訳、『連邦主義の思想と構造』御茶の水書房、一九九一年。
- (20) M. Forsyth, ed., *Federalism and Nationalism*, Leicester: Leicester University Press, 1989.
- (21) J. ガレウというアメリカのジャーナリストは、アメリカ、カナダそしてメキシコを主に経済活動や気候などによって九つの地域に分割する』ことを提案した。アカデミックな研究とは異なるが、興味深い考え方である。J. Garreau, *The Nine Nations of North America*, New York: Avon, 1982.
- (22) M. Forsyth, *Federalism and Nationalism*, Chapters 1-4 and Chapters 8-9.
- (23) K. C. Wheare, *Federal Government*, Chapters II & IV.
- (24) A. C. Cairns, *Constitution, Government and Society in Canada*, Toronto: McClelland and Stewart, 1988; R. J. Diger, *American Intergovernmentalism Today*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1986.
- (25) J. Smith, "Judicial Review and Modern Federalism: Canada and the United States", in *Federalism and the Role of the States*, pp. 113-126.
- (26) *American Intergovernmentalism Today*, Chapter 7. ビッグ・セブンは次の通りである——全国知事協会、全国州議会協会、全米都市連盟、全国市長会、全国郡政府協会、州政府評議会、国際都市管理協会（日本語訳は筆者によるもので、正式な日本語訳ではない）。
- (27) R. Simeon, ed., *Intergovernmental Relations*, Toronto: University of Toronto Press, 1985.
- (28) 大西健夫編、『現代のドイツ、政党Ⅱ行政』、三修社、一九八二年、第三章。
- (29) R. Bird, *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto: Canada Tax Foundation, 1986.
- (30) 日本語の文献としては、次を参照。岩崎美紀子、『カナダ現代政治』、東京大学出版会、一九九一年、第三章。新藤宗幸、

『アメリカ財政のパラダイム』、新曜社、一九八六年。二人の共和党大統領による連邦制度のアプローチを対比したT・コ
ンランの研究も興味深いものである。T. Conlan, *New Federalism: Intergovernmental Reform From Nixon to Reagan*, Washin-
ton, D. C.: The Brookings Institution, 1988.

四 今後の課題

以上のように、連邦国家を分析する場合、五つの主要な側面において、適切に検討していくことが必要である。「ポ
スト絶対主権国家」の時代がアナーキーと混乱をもたらすのであろうか。それとも連邦制度や連邦的な手続きを導入す
ることで安定した国内政治・国際秩序を創出できるのであろうか。この中で我々の理論的かつ思想的課題は重大と言え
よう。連邦制度や連邦思想へのリアルな認識と柔軟な発想が、我々に求められている。