

# カナダの統治組織

——連邦を中心として——

柴田敏夫

はじめに

赤いトゥカエデの国旗に象徴されるカナダは、周知のように北米大陸の北半分を占め、大西洋から太平洋まで約 4800 km にわたる広がりをもつ国家である。国家の紋章の言葉、“A mari usque ad mare (海から海へ)” がそれをよく示している。ソヴィエト連邦に次いで世界第 2 位の面積 (997, 6 万 km<sup>2</sup>) をもつカナダには無限ともいえる多種多様な地下・地上資源が埋蔵・保有されており、その資源開発にあたり、ここ 10 数年ほどの間にわが国との各種提携が緊密化してきた。本稿は、環太平洋国家群の 1 つであり、日本とも関係の深いカナダの統治組織についての略説である。本論に入る前に、若干のカナダ成立史をみておくことにする。

カナダは、1867 年 7 月 1 日成立の British North America Act (略称 B. N. A.) により、英連邦の一員として主権国家への道を歩み出した。こんにち英国の自治領 (Dominion) として存在しているが、古くはヴァイキングが 10~11 世紀頃にニューファウンドランドあたりに来ているし、この地に最初に定住したのは、フランス人といわれている。1605 年 (1608 年とも) に、後の初代ノヴァ・スコシア総督ともなった、サミュエル・ド・シャンプランが、現在のケベック市に植民地 (毛皮交易所) を開拓したことに始まる。英国も以前からこの地に関心を示し、1583 年に、サー・ハンフリー・ギルバートがニューファウンドランド島へ到着し、この島の東部地区の領有を宣した。アメリカ大陸における英仏植民地間の紛争は、当初は穏やかに解決されていたが、英仏本国の争に影響され幾度となく衝突を繰り返し、カナダでは、1759 年 9 月 13 日のアブラハム平原の戦いで仏植民地は英国の手中に陥ちた。これ以降カナダは英国の属領となり、英本国は仏系住民が多数を占めるケベックをも併合した単一議会の召集を要求したが、住民はもちろんのこと時の総督ジェームズ・マレーも反対し、1774 年英本国はケベック法を成立させケベックを特別扱いすることにした。このあとケベックは、西部のアップー・カナダ (英系) と東部のロワー・カナダ (仏系) とに二分されたが、肥沃な土地に恵まれたアップーが次第に優勢を示して、1840 年に連合法 (Act of Union) を成立させ、翌年には連合カナダ植民地が誕生した。その後も幾多の障害を克服し、英本国もヴィクトリア女王の裁断によりオタワを首都と定め、1931 年には、カナダ議会の決定に英本国議会の決定と同等の効力を与え、主権国家であることを承認するウェストミンスター条

例が成立した。1867年以降、カナダは西進を続けて太平洋岸に至り、1949年のニューファウンドランドの加入を最後に10州と2準州とを有する広大な国家となった。

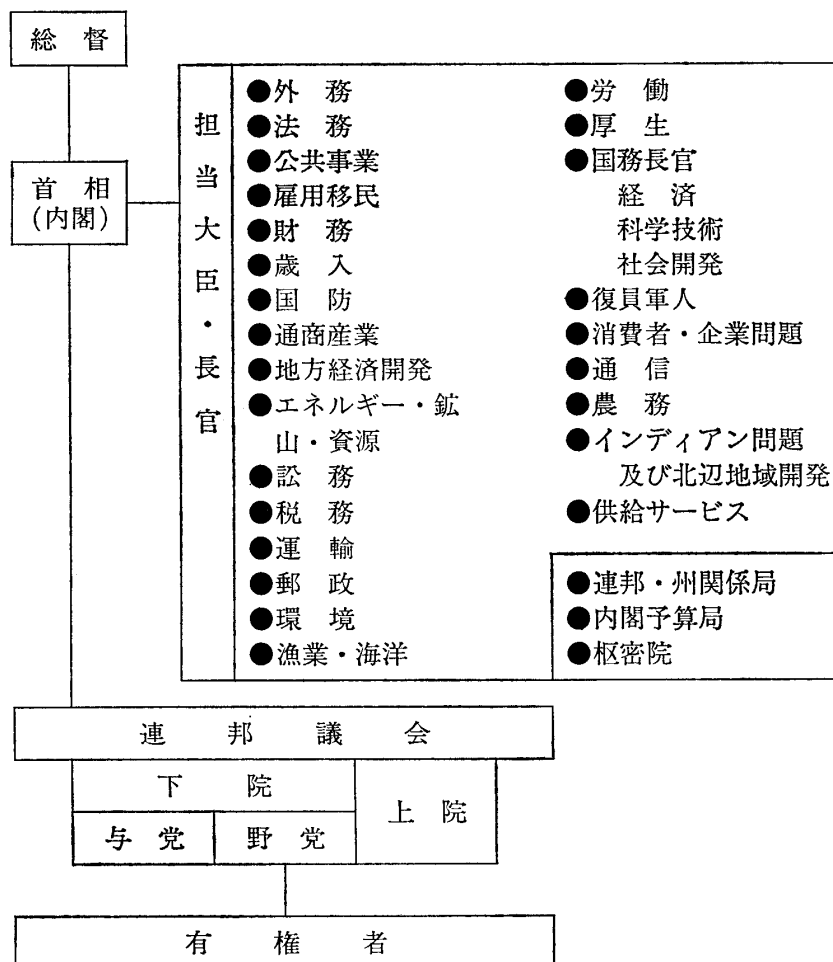
**カナダの統治組織** (1)カナダは連邦制を採り10州と2準州から構成されている。そこでまず、連邦と州との関係をみてみよう（このため、連邦には特別の部局が設置されている——組織図参照）。両者の関係は、1867年のB. N. A. に始まる。当時北アメリカ（現カナダ東部地域）に残っていた英植民地の幾つかが新しい国家を結成したとき、これらの植民地は解体せず、地位を留保して州（Province）として新国家内に留まった。その際、英仏両系住民の間で首都の設定地をめぐる紛争が生じたが、前述したとおり、女王に一任しオタワに定まった。このオタワにできた連合政府に自分達の有していた権限の一部を移譲し、残りは自からの手中に握っていた。州政府は、上下水道の整備等の社会的サービス、保健・福祉などに関して権限をもち、個人や企業からの徴税もでき、石炭・天然ガス・鉱山・森林・発電用水力などの天然資源もその管轄に収めている。また教育も同じである。他方、連邦政府は、州間の取引や対外的貿易を管理し、金融政策・財政政策をその権限下においている。公共輸送や国防も連邦の担当である。連邦政府はまた、個人や企業の所得への課税権が認められている。しかし、まだ両者いずれに帰属させるか不明のものも多くみられる。たとえば沿岸の海底油田や天然ガス、賃金や物価の統制権限などである。近年、社会保障制度については、この制度を採用する州と諸経費を折半することで決定をみたし、沿岸の海底油田についても連邦最高裁は連邦政府の主張に軍配をあげたが、それぞれの州と収益を分配するという条件付のものであった。このように、連邦と州とが、とりわけ「金銭」と「権限」とをめぐる綱引きをしている。

(2)このような複雑な関係を有する連邦はどのような統治組織になっているのだろうか。それは、「総督」、「議会」、そして「首相(内閣)」の三者で構成されている。ことに第三の「首相(内閣)」は、わが国のそれとはかなり違いのあることに気づかれよう。

(A)まず、「総督」からみていこう。カナダの元首は、形式的には英国王（現在はエリザベス2世）である。しかし英国王は通常英本国にいるため、その名代（みょうだい）として「総督（Governor General）」が任命され、彼（または彼女）が実質的な元首となる。総督は、カナダ政府の助言に基づいて英国王が任命するカナダ人で、任期5年である。1952年までは英国人によって占められていたが、この年によりやくカナダ生れのカナダ人総督ビンセント・マッセイが任命され、これ以後はカナダ人総督がこの職に就くことが慣例化している。1984年にはカナダ史上初の女性総督が任命されている。またカナダは英仏2言語が公用語であるため、総督も英語系仏語系で交互に任命されるのが慣例化している。この総督と連邦政府との関係は不明な点が多かったが、1926年の英本国議会で、英自治領の総督は王位（ク

### カナダの政治組織図（連邦）

J.Ricker & J.Saywell, "How Are We Governed ?" より構成



\*大臣数は、首相を含めて40名（1984年現在）まで指名が可能。

ラウン)の代表者としてのみの地位を有するものとされ、英国王と英議会・政府との関係と同質のものとされた。総督の職務には二面性がみられ、1つは完全に名目的なもので、これは総督の交代によっても変わることのない職務である。女王の名代として行なう裁可や、内閣の職務に属する事項を「枢密院における総督」と称して総督の名で行なう活動などである。第2のものは、国家の代表として行動すべき儀典に関するもので、この面では総督の個人差があらわれる。一応、制度上は内閣の助言や議会の決定に対して留保意思を示すなどして、政治的にはイニシアチヴをとることもできるようになっているが、これまでにこのイニシアチヴをとった例はほとんどない。このような総督の下に、各州の総督を兼ねる「副総督 (Lieutenant Governor)」が総督と同様の手続をもって任命される。任期は5年とされ、副

総督は州レベルにおけるミニ君主的役割をはたすと同時に、連邦政府の代理人でもある。

これら連邦及び州の総督（連邦副総督）は、それぞれ連邦や州の議会の開・閉会の宣言、議会在可決した法案への署名、政府の政策・方針を記載した文書の朗読、その他さまざまな儀式や行事の挙行といったことが主な仕事であり、ほとんどシンボリックな権威しかもたない。

(B)次に「連邦議会」をみてみよう。これは以下に述べる三者で構成されている。すなわち、(イ)総督に代表される「クラウン (the Crown)」、(ロ)任命議員で構成される「上院 (the Senate)」、そして(ハ)選挙で選出された議員で構成される「下院 (the House of Common)」である。カナダの連邦議会は、議院内閣制と連邦制とが結合したユニークなものである。この議会の権限は全国的性質を有する事項、たとえば国防・外交・対外通商といった一定の事項に限られる。旧憲法である B. N. A. によって、連邦・州間の権限分割がなされた結果である。因みに、州議会は、財産権・市民権・教育問題・保健衛生・自治行政その他の州内問題といった事項に関して審議権・立法権を有する。

(イ)「クラウン」とは英国王を意味し、現在はエリザベス女王である。その権威・権限を総督が代理しているので、内容的には総督の項を参照してほしい。

(ロ)「上院」は、カナダ連邦議会の構成院の1つであるが、その性格上から第二院的立場にある。その機能が不鮮明であるため存在意義をめぐって議論のマトになりながらも、連邦結成以来存続してきている。「役割」としては、①州の利益保護、②下院の過誤の修正ないし過激な政策の抑制、③資産階層ないし保守層の利益の議会への反映、といった3つが主要なものである。上院議員は「任命制」で、形式上は総督（実質的には首相）によって任命される。かつては終身であったが、1965年にピアソン政権下で B. N. A. 修正法が成立し、その年以降（現議員を納得させるための妥協として）任命される議員は75歳の定年制が適用されることとなった。「資格」は、①30歳以上のカナダ国民あるいは英国国民で、②選任される州に居住し、③4000カナダドル

上院議員の州別配分 (1981年現在)	
Prince Edward Island	4名
Newfoundland	6
Nova Scotia	10
New Brunswick	10
Quebec	24
Ontario	24
Manitoba	6
Saskatchewan	6
Alberta	6
British Columbia	6
Yukon Territory	1
Northwest Territory	1
計 104名	

以上の資産を有すること、である。首相が実質的な任命権を有するので与党色の強いものとなり、しかも何らかの形で政治的経験者が多くなる。また憲法上の慣習として、1910年代以降、上院議員は閣僚に任命されず、しかも1948年の改正法で上院での政府のスポークスマンである無任所相が下院議員にとって代わられ、上院の役割は低下した。

カナダ議会に提出される法案について、上院の先議しうる案件は多数あるが、会社の破産・離婚の承認に関するものなど、国政に大きな影響のないものである。そのために、連邦結成後まもなく上院の廃止あるいは機構改革の問題が論議されてきている。

(ハ)「下院」 下院は制度上カナダ国民の代表機関であり、そのため下院には上院に対する

下院議員の州別議員数 (1981年現在)	
Prince Edward Island	4名
Newfoundland	7
Nova Scotia	11
New Brunswick	10
Quebec	75
Ontario	95
Manitoba	14
Saskatchewan	14
Alberta	21
British Columbia	28
Yukon Territory	1
Northwest Territory	2
計 282名	

優越的地位が与えられている。内閣首班の指名や内閣信任あるいは不信任決議など、政府を牽制する諸権限がある。さらに、憲法上、予算案や憲法改正案の先議権があることも優越性のあらわれである。憲法改正に関しては、下院通過後 180 日を経過しても上院の決議なきときは、下院の再議決で決定しうる旨の条項が 1982 年制定の新憲法で加えられた。

下院の決定事項の主たるものは、①基本法に関する法案審議、②予算案等の審議（課税及び政府歳出の承認など）、③憲法改正、④「枢密院における総督」の出席要請や裁判官並びに連邦政府高級職員の辞職要求の決議、⑤国家的政策の承認（たとえば、宣戦布告とか条約の承認等）にわたる。その他の法

案は、上院で先議されてもよいが、実際にはほとんど下院先議で行なわれている。

議員の選出は、連邦法に選挙法がなく、単に人口比に基づく「地域区分調整に関する法」が唯一であり、したがって具体的な選挙法規は各州の下院議員選挙法に依存する。「地域区分調整法」に依れば、Northwest 準州を除いて定員 1 名の小選挙区制で、議席は各州の人口に応じて配分されるが、連邦制維持上、少人口州の議席が当該州の上院のそれよりも少なくなならないよう配慮され、その議席数も 10 年毎の国勢調査に基づき調整される。その場合、現行議席数の 15% 以上の減席を行なわないこと、その州より人口の少ない州の議席数を割らないこと等の条件が付され、この条件で議員定数内に収まらないときは定員増ができる。

任期は 5 年であるが、満了したことは稀で連邦結成後 7 回ほどである。また選挙のたびに新人議員の当選率が高く、55~35% を占める。

被選挙資格は、①満 18 歳以上のカナダ国民か、②選挙前 12 カ月以上カナダに在留する英国籍の者で、③選挙権のある男女、が基本要件である。ただし、その他の被選挙資格を欠く者、すなわち贈収賄罪ないし選挙法違反の宣告を受けた者、連邦・州の公職にある者、政府との契約者、現役軍人等は除外される。

議員は選出地区の代表であるという意識と共に、全カナダ国民の代表であるという自負を

持って議員・議会活動をしており、実際に日本の衆議院議員以上に国民サイド（企業その他の団体サイドではない）に立った多忙な活動をする。the Statesman というべきであろう。

議長は議員の中から選出され、その際に英語系仏語系交代で選出される（副議長は議長と異なる言語系の者）。与・野党いずれを問わず選出されるのが1968年以降の傾向である。

会期については、最低年1回開会されるが、ある会期の最終開会日（閉会日）と、次の会期の頭初開会日との間に12ヶ月の間隔をおく必要はなく、現在1年を3回に分け、12月10日、3月16日、6月30日にそれぞれ会期が終了するようになっている。予算案の議決は6月30日に行なうのが慣例である。

(C)「首相（内閣）」 首相を中心とする「内閣」はカナダでは立法と行政とを連結する存在であり、議会と立法過程とをコントロールし、政策を立案し、連邦予算を編成し、法案の提出準備をする。そして法案の成立後は立案された諸政策を実施し、担当各省を統括する。その役割・機能からみると、国家の中核機関である。

カナダの行政主体は、形式的執行権を有するのみの英国王および総督、実質的執行権を有し行使する首相・内閣という二重性をもつ。ところが、この内閣制度は英国での歴史的産物をそのまま承継したものであるため、憲法・同修正条項やその他の法令をみても内閣の組織等に関する規定は見当らず、その存在は英国と同様に慣習によるものといわれている。B. N. A. では、総督への助力・助言を行なうためカナダ「政府」に「枢密院(the Privy Council)」をおくこと、枢密院は総督の任命する枢密院顧問官により構成されること、という規定があるにすぎない。また、制定法上、政府は各省庁とその担当大臣・長官を指すのみであるが、閣僚は就任と同時に首相と共に枢密院顧問官に任命されるので、その合議体は枢密院に設置される1つの活動委員会であり、その合議体の活動は、憲法上は枢密院の活動ということになるが、枢密院自体は何ら実体はない。この枢密院に常置される合議体が「内閣」であり、憲法上の慣習として存続してきたにすぎない。

カナダ政府は、閣僚である首相・各省庁大臣や長官、無任所相、閣僚でない閣外相、政務次官・政務次官補の5つの職種で構成されるが、「内閣」は閣僚のみで構成されるため、わが国のように政府＝内閣という図式は成立しない。「首相」は総督から政府を組織するため就任を要請され、下院での不信任案可決あるいは選挙で敗れる以外辞任はない（もちろん本人による辞職は可能）。首相は政府の人事権・議会解散権を有するため、他の閣僚と大きく異なる。「各省庁大臣・長官(閣内相)」は首相の任命による各省庁の長であり、「無任所相」は特定の行政につき責任を負わない特殊な閣僚である。「閣外相」は各行政省庁の長であっても内閣を構成する必要のない大臣・長官であり、「政務次官・政務次官補」は大臣・長官を補佐する閣外の幹部行政官である。

政府を構成するこれらの人々は、責任政府制の下、すべて上下両院議員から選出される。首相は下院から、他の閣僚・閣外相等も多くは下院所属である。しかしその人選に関しては、民族・選出州・宗教・言語等を十分に配慮しなければならない。「閣僚数」は首相の裁量に任されているが、前述のような配慮からかなり選出は困難をきわめているようである。

「内閣」は政府の最高の行政機関であり、閣僚は連帯して責任を負う。この内閣の有する権限は、①政策の立案、②各省庁の統轄、③各省庁間の権限・利害の調整、④「枢密院における総督」の名で行なう、たとえば大使・高等弁務官・判事・上院議員等の任命、議会の召集・閉会・解散、外交上の訓令等の発令、条約の批准、州に関する事項の決定、などである。さらに議会に対する内閣の影響力は大きなものがあり、基本的には、内閣の支持の下、首相は議会を指導し望む方向へ誘導することも可能であるし、法案の提出権、とりわけ各種財政法案の提出権を有するため、議会の言い分を抑制することも可能である。また、「総督」の名の下に各種の政令を公布したり、州の立法に拒否権を行使できる権限を有する。

以上みたように、内閣は、成文法上その存在根拠がきわめて不明確であるにもかかわらず、実質的には、行政権の行使のみならず立法においても大きな権能を有している点、注目に値いしよう。

おわりに  
カナダの統治機構、すなわち、総督・連邦議会・首相（内閣）の三者について略説してみた。議院内閣制の点では類似性を有するが、実際の機能・役割の点からはわが国のそれとは異なる面も多々持ちあわせている。「総督」制度にも馴染みはないし理解を示すことはむずかしいであろう。「議会」も、上院議員を実質的には首相が任命しうる点、現在の日本では不可解ではないだろうか。かつての貴族院議員とも違うように思われる。いずれにしてもその国独自の最良の統治機構・組織をもつことが望ましいわけで、わが国も各国のそれらの機構・組織を参考によりよいものを目ざすべきであろう。しかし形式的な機構・組織よりも、その任にあたる「人」の問題が先決問題であろう。

なお、今回は触れなかったが、「立法手続・過程」についても、許されるならば稿を改めて述べてみたい。

(62.6.脱稿)

(本学法学部助教授)