

## 研究ノート

# カナダ連邦内閣の構成原理と時代的变化 —移民と多文化主義関係を実例として

加藤 普章

### 1 イン트로ダクション

本論においてカナダ連邦政府の内閣を特徴づける2つのテーマを紹介し、合わせて新しい政策領域である多文化主義政策担当の閣僚ポストの地位や役割について分析する。最初のテーマとして、カナダ連邦政府の内閣の特質を立憲君主制の関係で整理し、君主の名代（代理）となる総督（Governor-General）の役割を簡単に紹介する。ついで2番目のテーマとして、時代とともに変化する閣僚ポストの配置について考察する。たとえばカナダ外交を担当する閣僚には外務大臣を含め5名も任命されており、日本から見ても分かりにくい。さらに特定の官庁や政策領域に複数の大臣を配置する方法は外交政策に限らず、カナダでは他の官庁でも見られる特質である。ここでは2006年2月から政権を維持している保守党政権の閣僚をひとつの事例として複雑なカナダの閣僚ポストの配置について具体的に紹介していく。

最後のテーマとして、これまで比較的プライオリティが低く、また注目されてこなかった移民政策や多文化主義を担当する官庁や閣僚ポストがどのように設定され、修正されてきたかを1968年以降に絞り分析する。これまでは移民政策や多文化主義政策は政策としてもまた政治的にも確かに優先順位は低かったが、近年では高まる傾向にある。移民政策や多文化主義政策の取り組みが連邦内閣のなかでどのように変化をしてきたかを辿ることで、カナダの試みを時系列に理解することが可能となろう。

なお閣僚ポストについては連邦議会のサイト、そして枢密院事務局（Privy Council Office、内閣を補佐する事務局）などが基本的なデータを紹介しており、本論でもこれを利用した<sup>1)</sup>。かなり詳細なデータを手に入れることができるが、ここではごく一部を参照してまとめたものである。

### <立憲君主制度とカナダ>

カナダ政府の複雑さを理解することはカナダ政理解には不可欠な作業のひとつである。カナダはイギリス式の憲法原理を引き継ぎつつ、同時に主権を（アメリカのように）連邦レベルと州レベルに分割するという方式を1867年に採用した。さらにイギリス式の憲法原理のひとつとして立憲君主制度も採用している。内閣制度もこうした複雑な要因を組み合わせ作り上げられてきた。たとえば英国君主がカナダの君主としての役割を名目上は担うが、英国君主が日常的に業務を担当することは現実的ではない。そこで君主のカナダにおける名代（代理）として「総督」を置くことで対応した。旧英国植民地として始まったカナダやオーストラリアなどには今日でも共通してこの総督というポストが配置されている。カナダでは連邦レベルでは1名の総督が置かれ、同時に州政府にも1名ずつ「州総督」（あるいは副総督）（Lieutenant-Governor）が置かれている。こうして州レベルでも立憲君主制度を忠実に再現することになってきた。

言うまでもなく、英国君主も長いイギリス政治の中でその権限や役割が議会との関係において位置づけられてきた。君主としての名目的な役割を担うが、実際には議院内閣制度により民主的な政治が運営されてきた。君主は議会との協力関係を維持することで民主的な政治の枠組みを保持しながら、立憲君主制度も歴史的に維持することが可能であった。カナダにおいても総督という君主の名代が置かれてきたが、その権限や役割はある程度、限定されたものとなっていた。カナダの政治史をここで詳しく紹介する余裕はないが、

次のように要約できよう。

- i 連邦結成までカナダに複数の英領植民地が存在し、英国政府からの指示や命令を受けて総督が植民地統治を行う権限と政治的発言力を有していた。英国からカナダ各地の植民地に派遣された総督は政治家や貴族などであった。
  
- ii 各植民地において時代とともに統治機構が整備されることで基本的には、総督、内閣 (Executive Council)、および英国政府から任命された行政評議会 (Legislative Council) が事実上の決定権を持ち、統治をおこなっていた。ただし、植民地人から議会を求める声が高まり、選挙による議会制度が段階的に認められていった。東部沿海部に位置するノヴァ・スコシア (NS) では1758年に公選制の議会 (Legislative Assembly、立法議会と呼ぶ) が初めて導入された。それ以降、各植民地で公選制の議会が認められていった。プリンス・エドワード島 (PEI) では1773年、ニュー・ブランズウィック (NB) では1785年、ケベック植民地を東西に分割したアッパー・カナダ (現在のオンタリオに該当) とローワー・カナダ (ケベックに該当) ではともに1791年に認められた。
  
- iii しかしながら公選制による立法議会には実権がなく、1830年代には民主化を求める要求が表面化してきた。このため小規模であったが民主化を求める反乱がローワー・カナダとアッパー・カナダでそれぞれ1837年末に起こっている。その結果、公選制の議会が植民地政府の権限を握ることが1848年から連合カナダ (アッパー・カナダとローワー・カナダを1841年に統合した植民地) において認められた (議院内閣制の開始)。カナダ政治史の中ではこれを「責任政府」(Responsible

Government) と呼び、民主化の大きな成果として理解されている。沿海部カナダに存在していた英領植民地にもこの責任政府が認められ、民主的な政治の枠組みが定着した。NSとNBには1848年、PEIにも1851年にこれが実現した。また責任政府の確立により、総督が英領植民地を支配できる権限は以前より限定されることになった。

- iv 1867年には3つの英領植民地（連合カナダ、NS、そしてNB）がカナダ連邦を結成することになり、統治の枠組みを定めた憲法である英領北アメリカ法（British North America Act、BNA法）がイギリス議会で制定された。1867年以降、他の英領植民地もカナダ連邦に順次、加入していった（マニトバ＝1870年、ブリティッシュ・コロンビア＝1871年、PEI＝1873年、アルバータとサスカチュワン＝1905年）。最終的には1949年、大西洋岸に位置するニューファンドランドも加入しカナダ連邦を構成する州は10となった。
- v BNA法はカナダ連邦の制度的枠組みを定めたものであり、連邦政府と州政府の権限をそれぞれ定めた第91条と第92条は特に重要なものとなった。総督については第9条から第16条においてその権限と役割を明示した。
- vi 1867年にカナダ連邦は成立したが、これは内政面での独立を認めたもので外交政策は依然として英国が権限を握っていた。英国との関係については維持するが自前の外交政策を求めるカナダ政府は少しずつではあるが外交権限を確立していった。その代表的なものがカナダやオーストラリアなど（白人）英領植民地の外交上の権限を認めた「ウェストミンスター憲章」（Statute of Westminster）が1931年、イギリス議会で成立した。これは白人英領植民地の自立をイギリス政府が認め

た「バルフォア報告」(1926年)を正式に文書化したものとして知られている。

- vii 連邦最高裁判所は1875年に設立されたが、興味深いことに英国には英領植民地全体の最終的な裁判所となる「枢密院司法委員会」(Judicial Committee of Privy Council)が置かれていた。このため、カナダ国内での司法判断を下す場合、連邦最高裁を飛び越えて枢密院司法委員会へ議論を委ねることが起こっていた。最高裁判所と言いながら、最終的な判断を下すことが出来なかったことになる。第二次世界大戦後となる1949年、ようやく枢密院司法委員会へ判断を委ねることを停止し、カナダの連邦最高裁が名実ともにカナダの最高裁となることが実現した。
  
- viii その他、細かい点を観察するとカナダはイギリスの「元植民地」としての法的な従属性を抱えていたが、1982年憲法の成立によりほぼ完全に従属性を解消した。細かい点というのはBNA法がイギリス議会で制定されたことにより、1867年以降も憲法改正は手続き上、カナダ議会ではなくイギリス議会が行う必要が残ったことである。改正内容はカナダ側でまとめるとしても、その改正案はBNA法が制定されたイギリス議会で認めることが求められていたことによる。いわばBNA法の現住所はオタワにあるが、本籍地はロンドンにあり、改正そのものはロンドンで行うという手続きが残ったことによる。カナダからの憲法改正要求についてイギリス政府は歴史的には何回となく認めることで進んできた。1982年以降、カナダ憲法の改正権はイギリスからオタワの連邦議会へ移り、法的なカナダの従属性は解消されることになった。

## 2 カナダ政治における総督の役割と内閣・首相

### <総督の位置づけ>

BNA 法は連邦制度の枠組みを規定したものであり、総督についてはその第3章（行政権、第9条から第16条）において明示した。第9条において行政権（Executive Power）はこれまで通り女王に属すること、さらに第11条において統治のための枠組みを具体的に規定した。つまり「カナダの統治に関して助言を行う機関」をもうげ、それは「カナダのための女王の枢密院」（Queen's Privy Council for Canada）と呼ばれた。枢密院とは行政を執り行うための機関であり、それが事実上、内閣に該当する。ついで枢密院のメンバーとなるには「総督が選任し召集する」ということも決められている。ただし、首相の選任や任命ということは明記されておらず、カナダ憲法たる BNA 法は何も語っていないことになる。ついで第12条において総督は枢密院の助言によりその権限（Powers）を行使するとしている。また陸軍と海軍の指揮権は第15条において女王に属すると規定した。

議会との関係はどのように整理されているのだろうか。第4章（第17条から第57条）は連邦議会の構成について規定しており、その第17条によれば女王、上院、下院をもってひとつの議会を構成するとしている。イギリスの君主のように政治的な権限は議会との協力により行使されることがカナダにおいても再現されたものとなっていた。

下院総選挙のあと、議席を最も多く獲得した政党の党首は総督邸に招かれ組閣を要請される。下院や上院において議員によるいわゆる首班指名というような手続きは取られない。総選挙後、仮に下院の過半数を獲得した政党が無いとしても、議席数が（相対的に）一番多い政党の党首に組閣を要請することが一般的な慣行になっているようである。首相が閣僚人事を行うがそれ

を正式に任命するのは総督であり、形式的には大きな権限となっている。さらに議会を通過した法案については総督が署名することで正式に成立するという重要な役割も担っている<sup>2)</sup>。

総督は形式的にはカナダにおける君主の名代である。連邦結成以来、イギリスはカナダの自立を（外交面での自立が示すように）認めてきた。ただし、最終的には英国君主がカナダの内政に（理論的な意味に限定されるが）干渉できる余地が残されてきた。そこで1947年、英国君主（政府）が持つすべての権限をカナダ総督に委譲することを定めた文書（勅許状、Letters Patent）を制定した。これにより首相の任命や罷免、議会の招集や解散などを含め、イギリスのカナダ政府に対する支配（干渉）を廃止するということが確定した。これにより、カナダ政府が決めたことをカナダの総督に伝えてそれが自動的に承認されていく（逆に言えばイギリス政府はこれを妨害しない）という慣行が確立したことになる<sup>3)</sup>。さらに1952年から総督にはカナダ人が任命されることになってきた。逆に言えば1952年まではイギリスから政治家や高級官僚が天降りポストのようにカナダ総督に任命されてきたことを意味している。1952年以降、白人のカナダ人男性にとどまらず、元難民の女性、しかもアジア系やハイチ系の女性が総督に任命されるようになり、総督ポストは多民族化するカナダを反映するものとなってきた。

任命制の上院については不要論や改正論が近年ではさかんに論じられている。イギリスにおいても世襲貴族が任命されることが多い上院も近年では改革され、より民主的な方向で議論が進行している。もとよりカナダにはイギリスのような貴族は存在せず、本来のところ下院の過度な民主的な動きに歯止めをかけるという目的で設けられた上院の存在意義への疑問が高まるのは当然であろう。しかし総督については同じコモンウェルスの国であるオーストラリアでは共和制への移行が時折、議論され、総督というポストの廃止も

盛んに議論されている。しかしカナダでは共和制への移行や総督廃止論があまり出てこないので、立憲君主制度や上院は時代を経てもカナダでは生き残っていくと考えられよう。

### <連邦内閣の構成>

総督の役割は現在では形式なものとしても、内閣の構成を考えると重要なものとなっている。それは総督に政策を提案し助言できる「特定の集団」があることによる。この集団はさきに触れた「カナダのための女王の枢密院」であり、これはBNA法第11条において明記されている。枢密院の一員に任命されると、これは終身（任期なし）であり、P.C. (Privy Councilor) という肩書が許される。たとえば法務大臣は”Honourable Peter Gordon MacKay”という表記、あるいは”Peter Gordon MacKay, P.C.”という肩書となる。また首相や連邦最高裁長官などを務めている場合にはThe Right Honourable Stephen Joseph Harper”という他の枢密院顧問団のメンバーより格上の肩書表記となる。枢密院の一員には元総督、下院や上院の議長、最高裁の長官や判事、野党の党首、州の首相級政治家などが任命される。政治家や裁判官に留まらず、民間の経済人も任命されることもある。内閣との関係で言えば、閣僚に任命されると自動的に枢密院の一員としてこの肩書が付与される。2015年夏の段階では1957年に任命された人物から始まり、全部で365名の枢密院顧問が存在している<sup>5)</sup>。

しかし、実態としては名誉職に近く、枢密院顧問団が一同に会して会議をすることはない。さらに特定の職務を果たすこともないが、あえて（意義を見出すとすれば）特定の人々だけに特定の肩書が与えられ、カナダの立憲君主制度が維持されている、ということになる。それでは枢密院顧問団はまったく無意味かと言いとそうでもない。連邦内閣の閣僚として任命されると同時にかれらは枢密院顧問団に組み入れられ、総督へ提案や助言を行うことに



なる。この場合、枢密院顧問団のごく一部が連邦内閣を構成し、総督へ助言を行うことになる。総督自身は閣議に出席することはないが、内閣の決定事項を公式に承認していく。また内閣で決定した事柄（上院議員や大使の任命など）は内閣令（Order-in-Council）とよばれている。

### <政策決定と政党>

日本では政策決定の中心には自民党の政務調査会があり、ここで決定した政策案を自民党として追認していくことが一般的なパターンである。さらに政務調査会における政策審議の段階で中央官庁からの情報提供や助言などもあり、自民党政務調査会といういわばプライベートな機関が中央官庁との密接な関係を構築してきた。したがって、日本においては政策決定の議論を進める場合、内閣よりも自民党に関心を向けることが多い。

カナダでは州ごとに異なる経済基盤を持ち、異なる利害を求める傾向が強く、政権政党といえども政策を集約してまとめることが容易ではない。かりに地域や州ごとに異なる利害を無視して政策を決定すると政党の組織自体にひびが入る、という危険性が生まれてくる。そのため、政権政党（与党）ではなく、内閣そのものに政策決定の方向性を委ねるという方法が生み出されてきた。ただし、多数の閣僚を交えての議論では収拾がつかないので、閣僚を分野ごと（あるいは能力に応じて）に分けて政策を機動的に議論する内閣委員会制度（Cabinet Committee）が作られてきた。内閣委員会とよばれる制度は閣僚ポストを増やし、体系的な政策決定のメカニズムを作り出そうとしたP・E・トルドー首相が政権の座についた1971年からスタートしている。経済、外交、社会分野など分野ごとに内閣委員会が作られた。2006年2月に誕生した保守党政権はハーパー首相の強いリーダーシップもあり、現在では経済、外交、社会分野など7つの内閣委員会が設置されている。7つのうち、首相が議長を務める政策順位や計画を取り扱う内閣委員会（Priorities and

Planning) はもっとも有力なものとして知られている。内閣や首相が持つ政策決定権限の大きさはカナダ政治において重要な意味を持つことになる。

首相が任命する閣僚ポストは連邦結成以来、暗黙のルールにより人事が進められてきた。たとえば各州の利害を代弁できるような議員を閣僚に任命することで連邦政府は各州の声を聞き、政策に反映することが可能となる。かりに首相が英語系カナダであれば、ケベック出身の有能なフランス系の議員を任命してケベックの意見を代弁してもらうことが重要である。同じことが西部カナダ、東部沿海部カナダを代弁できる議員を見つけて任命することも必要である。かりにそうした下院議員がいない(当選していない)場合には任命制であるが特定の州の代弁者でもある上院議員を任命することになる。またカナダ経済をリードしてきたのはオンタリオやケベックという2つの州という事実を尊重するため、任命する閣僚数も多く、かつ重要なポストに任命することが暗黙のルールである。財務大臣や産業大臣のポストはオンタリオ出身の下院議員、そして法務大臣や公共事業担当大臣のポストはケベック出身の下院議員をあてることが多い。また農業関係は西部カナダ選出の議員、そして漁業関係のポストは東部沿海部選出の議員を任命してきた。このように州や地域の利害を代弁できるように閣僚ポストを決めていくことが慣例となってきた。女性議員が閣僚にはじめて任命されるのは1957年であり、この女性大臣は移民政策の改革で大きな実績を残している。最近では女性閣僚が多く任命され、重要なポストにも配置されてきた。全体を通してみた場合、イギリス系カナダとフランス系カナダのバランス維持も重要である。そのため前者が3分の2程度、後者は3分の1程度という配置が維持されてきた。ドイツ系や東欧系、最近ではアジア系などエスニック・マイノリティの議員も大臣に任命されるようになってきた。

### <首相と内閣の構成>

閣僚の任命は首相の権限であり、どのようなポストを誰に配分するか、首相によりそれぞれ異なる。日本では閣僚ポストや内閣の位置づけは憲法や法律（内閣法など）により明確に規定されており、政権交代とともに急に増やしたりすることは認められていない。しかしカナダの場合、行政権の執行は国王大権の一部を構成するものと考えられ、首相は自由に中央官庁の再編を行うことが可能である。

閣僚ポストについては連邦結成から1911年までは13から14程度であったが、その後は次第に増加する傾向にある<sup>8)</sup>。1911年から1960年前後までは閣僚ポスト数は20程度になったが、1968年に首相に就任した自由党のピエール・E・トルドーは体系的な政策決定の確立を決意し、その結果、閣僚ポストも30程度に増加した。複雑化する経済や社会政策を実施するには旧来の制度では不十分と考え、官庁の再編や政治的リーダーシップの強化を図ったのである。加えて政治的リーダーシップの面では重要な閣僚ポストに加え、閣議には出席できるがジュニアな立場に置かれる大臣（Minister of State）を増やした。このジュニアな大臣は特定の（比較的小さい）官庁や行政機関を統括したり、高齢者や女性、そして若者といった特定の国民に対するサービスを提供したり、あるいは主任の大臣を補佐するというおよそ3つのタイプに分類されている。

さらに1984年9月から1993年6月までの長期政権を維持したB・マルローニー首相（進歩保守党）は閣僚ポストを40前後まで増やし、より複雑な内閣制度を構築した。ただし、国民からは閣僚ポストが増加したことへの批判的な声も高まったことも指摘されている。その後、1993年11月から2003年12月まで政権の座についたJ・クレティエン首相（自由党）は行政改革と財政改革を課題としてスタートし、官庁の再編と閣僚ポスト減を大胆に実施した。

閣僚ポストはマルローニー政権期の半数程度の23（1993年）や25（1996年）とした。さらにジュニアな立場の大臣については任命するが閣議には出席できないように歯止めをかけ、かつ予算や人員も制限した。さらに閣僚手当でもシニアな閣僚の75%に抑えて、財政改革に臨む姿勢を示した。名称として、対アジア関係を担当する場合、ジュニアな閣僚ポストは Secretary of State (Asia-Pacific) という肩書がつけられ、担当する行政分野や地域が明示された。任命されたジュニアな閣僚ポストは合計すると約40程度であった。

なおジュニアな立場に置かれる大臣については、閣議に出席できない「閣外大臣」という表現では正確ではない（これはクレティエン政権期には該当するが）。日本語として適切な表記も難しいと考えられるので、本論では分かりやすさを優先して「ジュニアな大臣」という表記を使うことにしたい。これに対し、主要官庁を統括する閣僚をシニアな大臣という表記とする。これは年齢的にシニアではなく、役職の重さという点でのシニアという意味にしておく。

ハーパー政権（保守党）は2006年2月に誕生し、26の閣僚ポストを配置してスタートした。その後、2013年1月に内閣改造をした。これを例にとり閣僚ポストを紹介してみよう。まず首相をサポートする枢密院事務局担当大臣（President of the Queen's Privy Council for Canada、内閣をサポートする中核となる官庁）というシニアなポストが配置されている。ここで閣議の準備や政策決定に関する重要な議論が行われることになる。なおこの大臣（D・ルベール）は連邦政府と州政府の関係を調整する担当大臣（政府間関係担当大臣）、およびケベック地域経済開発庁担当大臣も兼務している。ついで政権運営において重要な国会運営であるが、これには与党下院院内総務（Leader of the Government in the House of Commons）と下院院内幹事長（Chief Government Whip）という2つのポストが用意されている。日本式に

言えば国会対策委員長を閣僚ポストとして認め、政府与党の立場から国会運営を図るものである。これまで上院にも同じポスト（与党上院院内総務）を設け、上院議員を閣僚として受け入れる制度を取ってきたが、2013年内閣改造ではこれが廃止された。ついで別のシニアな大臣（雇用・社会開発大臣）が兼任しているが、ジュニアなポストとして民主改革担当大臣も任命されている。

重要な分野を担当するシニアな大臣として法務大臣兼司法長官（Minister of Justice and Attorney General of Canada）、財務大臣（Ministry of Finance）、予算執行や人事管理に強い発言力をもつ予算庁長官（President of the Treasury Board）、公安・非常時対応準備大臣（Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness）をあげることができる。

外交関係を担当する大臣には5つもポストが用意されている。外務省の再編がトルドー首相のリーダーシップにより1982年2月に行われ、通産省の国際貿易部門を外務省へ移管し、外交と貿易の調和のとれた政策実現を目指す改革が行われた。その結果、外務省は「外務・国際貿易省」（Department of Foreign Affairs and International Trade）という名称に変更され現在に至っている。外交政策全般を統括する外務大臣（Minister of Foreign Affairs）、貿易部門を統括する国際貿易大臣（Minister of International Trade）、開発援助を担当する国際開発大臣（Minister of International Development）、ジュニアな大臣として外交・領事担当大臣（Minister of State, Foreign Affairs and Consular）、そして別のシニアな大臣（環境大臣）の兼任となる北極圏評議会担当大臣（Minister for Arctic Council）という配置である。また国際開発大臣は兼任で仏語圏諸国連合担当（Minister for La Francophonie）も任命されている。

産業政策についても5つのポストが用意されている。まず中心となるのがシニアな大臣である産業大臣 (Minister of Industry) が置かれ、これを補佐するため4名の大臣が任命されている。まず別のシニアな大臣 (天然資源大臣) が兼任する形で北オンタリオ経済開発庁担当大臣 (Minister for the Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario) が任命されている。ついでジュニアな大臣が3名任命されている。それぞれ南オンタリオ経済開発庁担当大臣 (Minister for the Federal Economic Development Initiative for Southern Ontario)、科学・技術担当大臣 (Minister of State, Science and Technology)、そして中小企業・観光担当大臣 (Minister of State, Small Business and Tourism) という配置である。

雇用や労働問題を担当する大臣として4つのポストが配置されている。まずこの分野の中心となるシニアな大臣でもある雇用・社会開発大臣 (Minister of Employment and Social Development)、同じくシニアな大臣である労働大臣 (Minister of Labour) が任命されている。ついでジュニアな大臣として高齢者担当大臣 (Minister of State, Seniors)、そして社会開発担当大臣 (Minister of State, Social Development) と続く。

その他、特定の分野を担当するシニアな大臣として先住民関係・北方開発大臣 (Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development)、国防大臣 (Minister of National Defense)、国防副大臣 (Associate Minister of National Defense)、保健大臣 (Minister of Health)、公共事業・政府業務大臣 (Minister of Public Works and Government Services)、農務・農産食品大臣 (Minister of Agriculture and Agri-Food)、環境大臣 (Minister of Environment)、運輸大臣 (Minister of Transport)、漁業海洋大臣 (Minister of Fisheries and Oceans)、復員軍人大臣 (Minister of Veterans Affairs)、歳入大臣 (Minister of National Revenue) と続く。またジュニアな大臣とし

て大西洋地域開発庁担当 (Minister of State, Atlantic Canada Opportunities Agency)、西部経済多様化担当 (Minister of State, Western Economic Diversification)、財務担当 (Minister of State, Finance)、スポーツ担当 (Minister of State, Sport) などが配置されている。

筆者の現在の関心対象は移民政策や多文化主義である。これについても複数の官庁が設置され、担当大臣が任命されている。まず移民やマイノリティを長期的な観点からの統合を進めることに責任を持つのが民族遺産省 (Department of Canadian Heritage) であり、シニアな大臣が任命されている。ついで移民の受け入れや短期的な視点からの統合に責任を有するのが市民権・移民省 (Department of Citizenship and Immigration) である。ここにもシニアな大臣が任命されている。多文化主義政策についてはその政策範囲が明確ではないが、最近、ハーパー政権は積極的に対応する傾向にある。また多文化主義政策は民族遺産省の管轄であったが、2008年10月、市民権・移民省へ移管された。ここでは若手で有望な政治家 (J・ケニー) が市民権・移民大臣として活躍していたが、多文化主義も兼任することになった<sup>10)</sup>。その後、2013年7月の内閣改造でケニーはシニアな大臣として人的資源・技能発展大臣 (Minister of Human Resources and Skills Development) となったが、興味深いことに多文化主義担当大臣を兼任することになった。さらに2015年2月には小規模な内閣改造が行われ、ケニーは国防大臣に任命された。ただし多文化主義政策を引き続き担当することになった。なお別の (アジア系の下院議員) もジュニアな大臣として2013年7月、多文化主義担当に任命されている。これで複数の多文化主義担当大臣が配置されていることになる。

なおシニアな大臣が兼任で (ジュニアな大臣が担当するような) 特定の分野を担当するように任命されている。章末の表はそうした分担をまとめたものである (2015年10月19日に連邦総選挙があり、配置されている大臣にも変化がうまれているが、この表は選挙前のデータである)。

### 3 移民政策や多文化主義政策を担当する官庁の変遷

移民政策や多文化主義はカナダの行政制度の中では比較的新しい領域であり、時代の変化を受けてきた。また財務省や法務省のような官庁はプレステージが高く、またここに任命される大臣も評価の定まった政治家が任命されることが多い。移民政策や多文化主義は反対に中央官庁の中では評価は必ずしも高くなく、任命される大臣も若手政治家であったり、まだ実績の定まっていない政治家が大臣ポストに任命されることが多い。ただし、例外としてハーパー政権では移民政策や都市部におけるマイノリティ票の重要性を認識し、移民政策や多文化主義政策を担当する大臣には若手でも実力者と評価されているケニーが任命されている。今後、政権担当者の意向によりこれが定着するかまた以前のようにマイナーな大臣ポストに戻るかどうかは判断ができないが、それなりの重要性が増してきたことは確実であろう。

#### <移民政策の展開>

移民政策は連邦結成の1867年以来、BNA法の規定に従えば連邦政府と州政府が共同で管轄する政策領域であった。具体的にはBNA法第95条において、農業と移民は連邦と州がともに管轄する領域と規定された。BNA法によれば連邦政府の権限は第91条、州政府の権限は第92条においてそれぞれ担当できる分野を明記しており、共同管轄という規定はユニークなものである。ただし共同管轄事項であるが、連邦政府の規定と州政府の規定が矛盾するような場合には連邦政府の規定が優先するということが第95条に明示した。連邦結成以来、実際には移民の受け入れは連邦政府がリーダーシップを発揮してきた。州政府が移民の選定や移民定住の世話を開始するようになるのは比較的新しいことで、おもに1990年代以降である。そのため、最近では連邦政府だけではなく、州政府側の移民政策や多文化主義政策を考察する必要がでてきた。特に移民の大半が定住する都市がヴァンクーバー、トロント、モン



トリオールに集中しているため、BC州政府、オンタリオ州政府、そしてケベック州政府の対応や動きも近年ではフォローする研究が増えてきた。ただし本章では連邦政府に焦点を絞り、州レベルでの政策展開については触れないことにしたい。

移民政策については（いろいろな考え方があるが）移民の受け入れという入口部分、そして移民がカナダに定住を許されてから生活を開始する部分という2つに区分することができる。連邦政府の基本的な立場は望ましくない移民を入口部分で排除し、ついで望ましい移民を受け入れるという政策を連邦結成から採用してきた。またヨーロッパからの移民はカナダよりはとどろの米国へ流れる傾向があったため、移民の誘致も重要な業務のひとつであった。<sup>11)</sup>

その後、移民の受け入れを（人種差別的な過去の慣行を反省して）公平に進めるというポイント制が1967年に連邦政府から出されることで、定住・支援にも連邦政府が関係していくような動きが1970年代初頭から始まっていく。移民の言語習得の支援や就業訓練、そしてさまざまな情報提供などについて連邦政府もコミットしていくことになる。また移民の大半は歴史的にはヨーロッパ白人が中心であったが、次第に非白人のアジア系やアフリカ系の移民が増大してきた。このため、連邦政府は多文化主義政策の「理念」を1971年に打ち出し、移民の定住支援や平和的な多民族統合の試みを開始することになった。<sup>12)</sup>

移民政策を先に見たように移民の入口部分と入国後の定住部分という2つに区分した場合、連邦政府の担当官庁は次の表のように整理できる。連邦結成から1960年代までは基本的に入口部分での調整がメインであり、自前の官庁を持つ時があれば、他の官庁に吸収されるような時もあった。たとえば

1936年には移民部門はあまり縁のない「鉱物・資源省」(Department of Mines and Resources)に移管されている。

第二次世界大戦後、ヨーロッパからの難民や移民が増加することもあり、1950年には「市民権・移民省」(Department of Citizenship and Immigration)という専門官庁が設立されている。しかし1960年代以降になると移民の就労支援なども重要な手がかりとなるため、移民部門はカナダ人の就労支援や労働訓練をメインの業務とする官庁と合流し、「人的資源・移民省」(Department of Manpower and Immigration)が生まれた。これは1977年に改組・名称変更の対象となり、「雇用・移民省」(Department of Employment and Immigration)となっている。さらに1996年には雇用や就労訓練関係は別の官庁に組み込まれ(Department of Human Resources Development)、移民部門は「市民権・移民省」(Department of Citizenship and Immigration)へ移管されている。

先に触れたように2006年2月に自由党から政権を奪い取った保守党は市民権・移民省の役割を重視し、移民集団やエスニック・マイノリティとの関係を強化してきた。その一環として若手実力者のケニー大臣を配置し、着々と成果を上げてきた。政治的・選挙的には都市部において、保守党候補が移民やマイノリティの支持を得ることができればライバルの自由党や新民主党の候補に勝つ可能性が高まるので、戦略的には不可欠な取り組みとなる。また下院は人口に比例して議席を州ごとに配分しているので、大きな州のなかの都市の比重も大きい。今や移民やマイノリティの存在を無視した連邦選挙はあり得ない、という状態<sup>13)</sup>と言える。

### <多文化主義の展開>

第二次世界大戦後、カナダはヨーロッパからの移民や難民を多数受け入れ

表1：移民政策を担当する官庁の変遷

対象時期	名称（日本語）	名称（英語）
1867年～1892年	農務省	Department of Agriculture
1892年～1917年	内務省	Department of Interior
1917年～1936年	移民・開拓省	Department of Immigration and Colonization
1936年～1950年	鉱物・資源省	Department of Mines and Resources
1950年～1966年	市民権・移民省	Department of Citizenship and Immigration
1966年～1977年	人的資源・移民省 <sup>1)</sup>	Department of Manpower and Immigration
1977年～1996年	雇用・移民省 <sup>2)</sup>	Department of Employment and Immigration
1994年～現在	市民権・移民省 <sup>3)</sup>	Department of Citizenship and Immigration

出典：筆者作成

<sup>1)</sup>市民権・移民省に雇用・就労支援を行う部門を加えて1966年に設立。

<sup>2)</sup>人的資源・移民省を改組して1977年に雇用・移民省とした。

<sup>3)</sup>雇用・移民省と労働省を統合し1996年7月、人的資源・開発省を設立。市民権・移民省は1994年6月に設立。

ることになった。この時、連邦政府の中に「国務省」(Secretary of State)という連邦政府の雑用係（あるいは総務係）のような官庁が置かれていた。ここが移民や難民向けに語学習得の支援をしたり、カナダについての理解を深めるための教材のようなものを提供していた。これは移民や難民たちをカナダへ統合させるための手がかり（英語や仏語の修得、カナダの歴史や文化の理解）を提供する程度であるが、現在の視点から見れば、多文化主義的な政策のひとつとも考えられる<sup>14)</sup>。そのため、国務省は毎年、刊行する年次活動報告書のなかで移民やマイノリティへの支援を明記することになっていく。ただし、国務省がこれを毎年行う義務も無いようで、移民やマイノリティへの支援に触れない報告書もあり、いわば継続的に実施されない事業であったと思われる<sup>15)</sup>。しかし、首相から正式にカナダは多文化主義を目指す、という政策が表明されることでこれまでの対応とは異なる事態が生まれてきた。

1971年10月、当時の連邦首相のトルドーは下院で「英語と仏語の二言語を公用語として維持しつつ、多文化主義的な統合を目指す」という有名な演説

を行った。しかし、この多文化主義政策の内容は必ずしも明解でなく、多文化主義政策は長く「漂流」を続けることになる。なぜ漂流したのかと言えば、多文化主義政策の内容自体が不明確であり、またそれを法律で規定することもなく、さらに担当する官庁や担当大臣も不明確という状態に長く置かれていたことによる。法的には1988年になり「カナダ多文化主義法」(Canadian Multiculturalism Act) がようやく制定されて内容がほぼ確定された<sup>16)</sup>。

しかし政治的にはこれを担当する大臣が任命される時もあれば、まったく任命されない時もあり、かなり流動的であった。加えて担当大臣が任命されても、格下のジュニアな大臣に留まることが多い。本来のところ、担当大臣が閣議において首相や他の閣僚に対して担当する政策の重要性をアピールし、次年度の予算を獲得し、下院での質疑応答に明確に対応し、担当官庁のスタッフを指導して政策やプログラムを実施していくことが必要である。格下のジュニアな大臣がどの程度、実力を発揮できるかは不明であるが、やや不利な条件のもとで多文化主義政策が実施されてきたことは明白であろう。

以上のようなことを念頭に置き、1968年以降の政権においてどのような多文化主義政策を担当する大臣(シニアな大臣とジュニアな大臣の両方を含む)が任命されてきたをまとめた。それぞれの政権の特徴もあるが、ここでは多文化主義担当大臣がどのように配置されたか(あるいは配置されず無視されたか)を時系列に並べて今後の検討材料としたい。

① P・E・トルドー政権 (自由党) : 1968.4.20~1979.6.3

S.Haidasz ジュニアな大臣 (Minister of State) : 1972.11.27~1974.8.7

J-P.Guay ジュニアな大臣 (Minister of State) : 1977.4.21~1977.9.15

N.A.Cafik ジュニアな大臣 (Minister of State) : 1977.9.16~1979.6.3

② C・J・クラーク政権 (進歩保守党) : 1979.6.4~1980.3.2

S.E.Paproski ジュニアな大臣 (Minister of State) : 1979.6.4~1980.3.2

③ P・E・トルドー政権（自由党）：1980.3.3～1984.6.29

J.S.Flemming ジュニアな大臣（Minister of State）：1980.3.3～1983.8.11

D.Collenette ジュニアな大臣（Minister of State）：1983.8.12～1984.6.29

④ J・N・ターナー政権（自由党）：1984.6.30～1984.9.16

D.Collenette ジュニアな大臣（Minister of State）：1984.6.30～1984.9.16

⑤ M・B・マルローニー政権（進歩保守党）：1984.9.17～1993.6.24

\*1991年4月、多文化主義担当のシニアな大臣を任命した

J.B.Murta ジュニアな大臣（Minister of State）：1984.9.17～1985.8.19

O.J.Jelinek ジュニアな大臣（Minister of State）：1985.8.20～1986.6.29

G.Weiner ジュニアな大臣（Minister of State）：1988.3.31～1988.9.14

G.Weiner ジュニアな大臣（Minister of State）：1988.9.15～1991.4.20

---

G.Weiner 多文化主義・市民権担当大臣：1991.4.21～1993.6.24

⑥ K・キャンベル政権（進歩保守党）：1993.6.25～1993.11.3

G.Weiner 多文化主義・市民権担当大臣：1993.6.25～1993.11.3

⑦ J・クレティエン政権（自由党）：1993.11.4～2003.12.11

\* Dupuy 大臣と Copps 大臣はともに1993年11月から1996年7月まで通信省大臣と多文化・市民権大臣を兼任した。同時に多文化主義担当の別のジュニアな大臣も任命。

\*1996年7月、通信省と多文化・市民権省を統合させて民族遺産省を新設。

M.Dupuy 多文化主義・市民権大臣（兼任）：1993.11.4～1996.1.24

S.Copps 多文化主義・市民権大臣（兼任）：1996.1.25～1996.5.1

S.Copps 多文化主義・市民権大臣（兼任）：1996.6.19～1996.7.11

S.Copps 民族遺産省大臣（Canadian Heritage）：1996.7.12～2003.12.11

---

S.Finestone ジュニアな大臣（Secretary of State）：1993.11.4～1996.1.24

F.Fry ジュニアな大臣（Secretary of State）：1996.1.25～2002.1.27

- C.Bradshaw ジュニアな大臣 (Secretary of State) : 2002.1.28~2002.5.25  
J.Augustine ジュニアな大臣 (Secretary of State) : 2002.5.26~2003.12.11  
⑧ P・マーティン政権 (自由党) : 2003.12.12~2006.2.5  
H.C.Scherrer 民族遺産省大臣 : 2003.12.12~2004.7.19  
L.Frulla 民族遺産省大臣 : 2004.7.20~2006.2.5

- 
- J.Augustin ジュニアな大臣 (Minister of State) : 2003.12.12~2004.7.19  
R.Chan ジュニアな大臣 (Minister of State) : 2004.7.20~2005.2.5

- ⑨ S・ハーパー政権 (進歩保守党) : 2006.2.6~2015.11.3

\* 2008年10月、多文化主義政策は民族遺産省から市民権・移民省へ移管。

- B.J.Oda 民族遺産省大臣 : 2006.2.6~2007.8.14  
J.Verner 民族遺産省大臣 : 2007.8.14~2008.10.30  
J.Moore (民族遺産省大臣 : 2008.10.30~2013.7.15)  
S.Glover (民族遺産省大臣 : 2013.7.15~2015.11.3)  
M.Solberg (市民権・移民大臣 : 2006.2.6~2007.1.4)  
D.Finley (市民権・移民大臣 : 2007.1.4~2008.10.30)  
J.Kenney 市民権・移民大臣 : 2008.10.30~2013.7.15  
雇用・社会発展大臣 (兼任) : 2013.7.16~2015.2.9  
国防大臣 (兼任) : 2015.2.9~2015.11.3  
C.Alexander (市民権・移民大臣 : 2013.7.15~2015.11.3)

- 
- J.Kenney ジュニアな大臣 (Minister of State) : 2007.1.4~2008.10.29  
T.Uppal ジュニアな大臣 (Ministry of State) : 2013.7.15~2015.11.3

＜カナダ連邦政府 閣僚リスト名＞

- 2011年5月18日に発足し、その後、数回、改造。2015年3月9日改造のリスト。
- 閣僚名・役職名はカナダ大使館が作成したリストによるが、分野ごとに表示。
- ジュニアな閣僚ポストには\*をつけ、女性閣僚には名前\*\*をつけた。

閣僚名	役職名	兼任の役職名
S.J. ハーパー	首相	
P. ヴァンローン	与党下院院内総務	
J. ダンカン	与党院内幹事長*	
D. ルベール	枢密院事務局担当大臣	社会資本・地域社会・政府間関係担当大臣*およびケベック地域経済開発庁担当大臣*
P.G. マッケイ	法務大臣	司法長官
J. オリヴァー	財務大臣	
K. ソレンソン	財務担当大臣*	
T. クレメント	予算庁長官	
S. ブレイニー	公安・非常時対応準備大臣	
R.D. ニコルソン	外務大臣	
E. ファスト	国際貿易大臣	
C. パラディ	国際開発大臣	仏語圏諸国連合担当大臣*
L. イエリック **	外務・領事担当大臣*	
L. アガルカック **	環境大臣	北極評議会担当大臣* 北方経済開発庁大臣*
R. アンブローズ **	保健大臣	
P. ポワリーブル	雇用・社会開発大臣	民主改革担当大臣*
K.K. リーチ **	労働大臣	女性の地位担当大臣*
A. ウォン **	高齢者担当大臣*	
C. バージェン **	社会開発担当大臣*	
J. ムーア	産業大臣	
G. リックフォード	天然資源大臣	北オンタリオ開発庁担当大臣*
G. グッドイヤー	南オンタリオ開発庁担当大臣*	
E. ホルダー	科学技術担当大臣*	
M. ベルニエ	中小企業・観光担当大臣*	農業担当大臣*
G. リッツ	農務・農産食品大臣	
D. フィンリー **	公共事業・政府業務大臣	
L. レイト **	運輸大臣	
G. シェイ **	海洋漁業大臣	

K-L.D. フィンレイ **	歳入大臣	
B. ヴァルクール	先住民・北方開発大臣	
S. グロヴァー **	民族遺産・公用語担当大臣	
B. ゴサル	スポーツ担当大臣*	
E. オトゥール	復員軍人大臣	
C. アレクサンダー	市民権・移民大臣	
J. ケニー	国防大臣	多文化主義担当大臣*
T. アパル	多文化主義担当大臣*	
J. ファンティーノ	国防副大臣	
R. ムーア	大西洋地域開発庁担当大臣*	
M. ルンベル **	西部経済多様化担当大臣*	

出典：在日カナダ大使館のサイトから閣僚リスト名などを入手。アクセスは2015年9月4日。  
[www.canadainternational.gc.ca/japan-japon/bilateral\\_relations\\_bilaterales/cabinet.aspx](http://www.canadainternational.gc.ca/japan-japon/bilateral_relations_bilaterales/cabinet.aspx).



脚注

- 1) 枢密院事務局のサイトには1867年以降の閣僚名や任期などがリストアップされており、便利なガイドである。Privy Council Office, "Guide to Canadian Ministries since Confederation", [www.pco-bcp.gc.ca/mgm/dtail.asp?lang=eng&msstid=32&mbtid=1](http://www.pco-bcp.gc.ca/mgm/dtail.asp?lang=eng&msstid=32&mbtid=1). アクセスは2015年8月27日。連邦議会も閣僚に就任した議員についてリストを作成している。  
Parliament of Canada, [www.parl.gc.ca/parlinfo/Compilations/FederalGovernment/historyofdepartment](http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Compilations/FederalGovernment/historyofdepartment). アクセスは2015年8月27日。
- 2) これについてはカナダ政治の古典的テキストとして知られるドーソンの研究書が手がかかりとなる。MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 5<sup>th</sup> Edition, Revised by Norman Ward, Toronto: University of Toronto Press, 1970, Chapter 8 (The Monarchy and the Governor-General).
- 3) 木村和男編、『カナダ史』(世界各国史23)、山川出版社、1999年、302-303頁。勅許状については次のカナダ憲法資料集から手に入れることができる。"Letters Patent Constituting the Office of Governor General of Canada (1947)", in B.W. Funston and E. Meehan, eds., *Canadian Constitutional Documents Consolidated*, 2<sup>nd</sup> Edition, Toronto: Thomson Carswell, 2007, pp. 346-350.
- 4) David Smith, *The Canadian Senate in a Bicameral Perspective*, Toronto: University of Toronto Press, 2003.
- 5) 枢密院事務局のサイトから枢密院顧問閣のリストを入手した。Privy Council Office, "Current Chronological List of Member of the Queen's Privy Council for Canada", [www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=council-conseil&Doc=members-members/chronological](http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=council-conseil&Doc=members-members/chronological). アクセスは2015年8月27日。
- 6) D. J. Savoie, "First Ministers, Cabinet, and the Public Service", in J.C. Courtney and D.E. Smith, eds., *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Toronto: Oxford University Press, 2010, pp. 173-174.
- 7) K. Archer, R. Gibbins, R. Knopff, and L.A. Pal., *Parameters of Power: Canada's Political Institutions*, Toronto: Nelson Canada, 1995, pp. 232-235. なおイギリスの議院内閣制や内閣制度を概説した次の論文はカナダの制度を理解するうえで参考になる。河合宏一、『ユニオンジャックの政治パワー』、日本経済新聞社、2010年、47-59頁。
- 8) Rand Dyck, *Canadian Politics: Critical Approaches*, 2<sup>nd</sup> Edition, Toronto: Nelson Canada, 1996, pp. 486-489.
- 9) 在日カナダ大使館のサイトには閣僚ポスト名などが紹介されている。本章でもポスト名などはカナダ大使館の区分にしたがった。[www.international.gc.ca/japan-japon/bilateral\\_relations\\_bilaterales/cabinet.aspx](http://www.international.gc.ca/japan-japon/bilateral_relations_bilaterales/cabinet.aspx). アクセスは2015年9月4日。
- 10) ケニー大臣の評価については、次のマクリーン誌の記事を参照。2013年12月2日号では政治家や実業家、そして文化関係者など50名の影響力を持つ人物を選び、紹介している。ケニーは(当時は市民権・移民大臣)第18位にランクされている。また同じ号では国会議員の年間活動を分析し、討論や勤勉さなど分野ごとに顕著な議員をランクしている。ケニー大臣は博学な議員(most knowledgeable)として評価されている。"The Power Issue: The 50 Most Important People in Canada", *Maclean's Magazine*, December 2, 2013, p. 35. "Parliamentarians of the Year", *ibid*, p. 56. ちなみに下院議長のピーター・ミリケン は長年の功績を称える特別賞(Lifetime Achievement Award)が与えられている。
- 11) Valerie Knowles, *Strangers at Our Gate: Canadian Immigration and Immigration Policy*, Toronto: Dundur Press, 1992. 細川道久訳、『カナダ移民史: 多民族社会の形成』、

- 明石書店、2014年。
- 12) 「多文化主義政策『トルドーの議会声明』(1971年)、「多文化主義法」(1988年)、日本カナダ学会編、『新版 史料が語るカナダ』、有斐閣、2008年、272-275頁。
  - 13) B. Andrew, J. Biles, M. Siemiatycki, & E. Tolley, eds., *Electing Diverse Canada*, Vancouver : University of British Columbia Press, 2008.
  - 14) N. Hillmer, B. Kordan and L. Luciuk, eds., *On Guard for Thee : War, Ethnicity, and the Canadian State, 1939-1945*, Ottawa : Canadian Committee for the History of the Second World War, 1988.
  - 15) 1981年度の国務省年次報告書では多文化主義の政策について簡単に紹介している。Secretary of State, *Annual Report 1981-82*, Ottawa : Minister of Supply and Services Canada, 1982, pp.12-15.
  - 16) Phil Ryan, *Multicultiphobia*, Toronto : University of Toronto Press, 2010.