

(要約)

カナダ連邦政治とケベック政治闘争
—カナダ 1982 年憲法を巡る政治過程—

氏名 荒木隆人

本稿における課題は、1967年から1982年に至るカナダ憲法闘争の政治過程分析を通じて、カナダにおけるケベック問題の本質を明らかにすることである。マルチナショナル連邦制論は、一つのネーションからなる国家を原理とする、近代の国民国家論の再検討を志向する諸々の研究において広く議論されるようになってきているが、その原流の一つは、カナダ連邦政府とカナダ連邦の一つの州であるケベック州との1982年憲法闘争の中で生じたものである。本稿はこの憲法闘争を検討し、さらにこの憲法闘争の渦中に登場したケベック州政府の独自の人権理解、とりわけ言語権の主張の政治的な特徴を明らかにすることで、カナダのマルチナショナル連邦制論に新たな像を提示しようとするものである。

序章では、本稿での問題提起と先行研究を検討する。序章第一節では、本論文において中心的な課題となるマルチナショナル連邦制の今日的な意義とその一般的特質を検討する。マルチナショナル連邦制論は、代表的な政治理論家のチャールズ・テイラー(Charles Taylor)やウィル・キムリッカ(Will Kymlicka)によって近代の国民国家に代わりうる新しい国家像として提起され、今日、多くの議論を引き起こしているが、現実の政治過程においても、マイノリティ・ネーションの自治を主張する多くの政治運動と結びついた一つの理念となっている。本節では、その点を紹介しつつ、マルチナショナル連邦制の制度的な特質を整理している。マルチナショナル連邦制は、一つのネーションからなる連邦制である領域的連邦制と異なり、連邦制内に存在するマイノリティ・ネーションへの政治的承認や自治などの制度的保障を行う連邦制である。序章第一節の後半では、ネーションを連邦構成単位とする州が、領域的連邦制の原理で構成される他の州よりも多くの権限を有する場合は、不均等連邦制が成立することを明らかにする。

序章第二節では、マルチナショナル連邦制論の発生の地の一つである現代カナダの政治過程を取り上げ、1987年にカナダ連邦政府側から提起されたミーチレーク協定を紹介し、マルチナショナル連邦制論の中心的論点を紹介する。ミーチレーク協定は、カナダにおいて初めて不均等連邦制が憲法的に実現される可能性をもちながら、英語系カナダ人の反対によって失敗したが、英語系カナダ人の反対は、次のような論理に支えられていた。すなわち、ケベック州に、言語使用権に代表される特別な権利を付与することは、個人の普遍的権利の優越を定めたカナダ人権憲章の原理に反するという論理である。本稿はこうした理解に再検討を加えるものである。

第一章では、内外の公刊された研究書に依りながら、本稿の分析への導入として、カナダにおける「ケベック問題」の発生と展開について検討する。第一章第一節では、ケベック問題の歴史的な背景について検討する。マイノリティ・ネーションが、自らをネーションであると主張する背景には、その言語、歴史、さらには社会・経済的背景が存在する。従って、「ケベック問題」の背景を理解するために、歴史的な背景と社会経済的な背景の二面から検討することが欠かせない。建国以来今日に至るカナダの政治史の中で、英語系カナダ人とフランス語系カナダ人の歴史観を示す重要な分岐点になるのが、1867年の連邦結成に関する彼らの見解の相違である。1867年の連邦結成を、フランス語系カナダ人は「二つの建国民族の契約」による産物とみなした。しかし、英語系カナダ人は、連邦結成をイギリス帝国の自治領の成立としかみなさなかつた。フランス語系カナダ人のカナダ連邦制観は、「二つのネーション」の議論として根付いていくことになる。第二節では、ケベック問題の社会・経済的背景について検討する。フランス語系カナダ人が英語系カナダ人に比して経済的に劣位な状況に置かれていたことを、ケベック州政府によって設立されたジャンドロロン委員会の公式統計資料から明らかにする。また、この資料から、フランス語系カナダ人の経済的劣位状況を生み出した原因は、民間の企業内言語の使用に関するケベック州の立法の欠如であったことを明らかにする。第三節では、本稿のカナダ・憲法闘争の主要なアクターでもあるピエール・トルドーとルネ・レヴェックの二人の人物の経歴を検討する。フランス語系カナダ人の言語問題に対して、連邦政府レベルで取り組もうとしたのが、カナダ人権憲章の制定者でもあるトルドーである。他方、この問題をケベック州政府の施策として取り組もうとしたのがレヴェックである。トルドーとレヴェックは、1960年に始まった「静かな革命」と言われるケベック州の近代化改革を共に推進したが、ケベック・ナショナリズムが高まる中で、レヴェックは、ケベック州を一つのネーションと捉え、その自立的発展を自らの使命として、ケベック州の政治家となり、他方、トルドーは個人の権利の普遍性を重視し、ケベック・ナショナリズムに反対するためにカナダ連邦政界に入った。その後、二人はカナダ国制の将来をかけて争うことになった。

第二章以下は、上記の問題関心に基づき、1967年から1982年までのカナダ・ケベックの憲法闘争を実証的に検討する。第二章では、主な資料として、カナダ連邦やケベック州の新聞、ケベック州議会の議事録、個人の回顧録等の資料に依りながら、トルドー連邦司法大臣がカナダ人権憲章を含む憲法移管を提起した1967年から、カナダ・ケベックの将来を決める三つの憲法闘争が提示された1968年までを、憲法闘争の第一幕として検討する。第一節では、1967年から1968年にかけて、カナダ連邦政府が提起しているカナダ憲法移管の議論の中で、三つの憲法構想が提起されたことを明らかにする。その一つは、ケベック州の有力な新聞「ル・ドゥヴォワール(*Le Devoir*)」の編集長クロード・ライアンやケベック自由党が提起した「特別の地位(*statut particulier*)」という構想であった。これは、カナダ連邦制の中でケベックがネーションとして承認され、そのネーションの文化の維持・発展のために特別な権限が与えられるという不均等連邦制の憲法構想である。もう一つは、ケベッ

ク自由党から脱退したレヴェックによる、「主権連合(souveraineté-association)」構想である。これは、ケベックが政治的に独立し、残りのカナダと、主として経済的な連合を結ぶ国家連合の構想であった。そして、ケベックのこれらの構想に対抗して、トルドーは連邦主義の強化を打ち出した。トルドーの連邦主義は、ケベックをネーションとして認めず、唯一つのネーションはカナダだけであることを強調した。トルドーの構想は、ケベック州への特別な権限の付与ではなく、州間の平等を主張する均等連邦制の構想である。こうして、カナダ・ケベックの将来に関わる三つの憲法構想が提起されたことを確認する。第二節では、ケベック自由党の「特別の地位」の構想が、1968年の連邦・州憲法会議における英語系カナダ諸州や連邦司法大臣を務めていたトルドーの反対に押され、撤回される過程をケベック自由党の党大会における決議から検討する。1968年に開かれたケベック自由党の党大会において、「特別の地位」という名称が削除され、権限の増大も求められなかったことを明らかにした。「特別の地位」に代わって、ケベック州で注目を集めることになったのが、レヴェックによって主張された国家連合構想である「主権連合」構想であった。レヴェックは、「主権連合」構想を基に1968年にケベック党を設立し、1976年には州政権を獲得し、懸案であったケベック州の言語法の制定を行うことになった。

第三章では、主な資料としてケベック州議会の議事録に依りながら、憲法闘争の第二幕として、1976年にケベック州の政権を獲得したレヴェックが、フランス語の保護を目的として定めた言語法であるフランス語憲章の検討を行う。このフランス語憲章については、政治哲学者チャールズ・テイラーの見解が注目される。テイラーはそのケベック社会論の中で、集団的権利の社会と個人主義的権利の社会の二分法に基づく社会論を展開した。そしてその二分法的な社会理論の中で、ケベック社会は、フランス語系社会を将来に渡って存続させることを目的とする「集団的目標(collective goal)」に基づいている社会とし、まさしくこの集団的目標を保障している法律が101号法、すなわちフランス語憲章であるとした。本章は、ケベック言語法を巡る政治過程を検討することで、このテイラーの主張の妥当性を検証する。

第三章第一節では、フランス語憲章制定までの過程を概略する。1969年にカナダ連邦政府は公的二人言語法を制定し、連邦議会、行政、裁判の言語は英語とフランス語と両言語で行われるように定めた。他方、ケベック州では、増加する移民の子供がフランス語ではなく、英語を学ぶようになることにフランス語系住民が危機感を覚えていた。この問題への解決のために、二人言語主義ではなく、一人言語主義に基づく言語法の制定がフランス語系住民によって提起された。1974年には、フランス語をケベック州の公用語であると宣言した22号法が、当時のケベック自由党政権の下で制定されるが、実際の行政組織や商業用サイン表示、教育などでは、二人言語の使用が許可されていた。このような運用を認めた言語法にフランス語系住民の多くが不満を覚え、さらなる徹底した一人言語主義の言語法を求めた。こうした経過を踏まえて、1977年にケベック党政権の下で制定された言語法が101号法(フランス語憲章)である。

第三章第二節では、このフランス語憲章の性格を検討するため、フランス語憲章の制定過程のうち、特にフランス語憲章の前文の制定に焦点を合わせ、ケベック州議会でのケベック党とケベック自由党、さらに世論の主張を詳細に分析する。ケベック党は、憲章の前文において、フランス語を話すことがケベック人の特徴として定義しようとしたのに対し、ケベック自由党や人権憲章委員会は、その定義では個人の普遍的権利が侵害されるとして修正を要求した。州議会の討論の結果、前文の規定はケベック自由党や人権憲章委員会の主張のように、ケベック人(Québécois)の定義に関して言語的側面を含まない定義へと変更されることになった。この修正案は、個人の言語使用権の自由をあくまでも尊重するという原理であり、トルドーの二言語主義の原理と同じ立脚点にたつものであった。

第三章第三節では、フランス語憲章の各論部分を詳細に検討する。ケベック州で生まれた英語系住民の両親だけが子供を英語学校に通わせることができるという教育に関する規定や、フランス語を立法と裁判の言語として定めた行政上の規定や、民間企業の労働言語としてのフランス語を推進することや商業・広告言語のフランス語化の規定などから、フランス語憲章の一言語主義が徹底していることを検討した。結論として、フランス語憲章は、前文においては、個人主義的な原理が強固に導入されている法律であるが、各論では集団主義な性格をもつという、いわば混合的な性格をもつ法律であることを明らかにした。

第四章では、主たる資料として、連邦憲法会議の議事録、ケベック州議会議事録、トルドーやレヴェックの著作に依りながら、憲法闘争の最終章として、人権憲章の導入を伴った1982年のカナダ憲法の制定に焦点を当て、カナダ連邦政府とケベック州政府の間の政治闘争を検討した。レヴェックが1980年に行った「主権連合」に関する州民投票において、トルドーはカナダ連邦憲法の再編をケベック州民に約束し、「主権連合」反対派を勝利させた。しかし、実際に1982年に制定したカナダ憲法は、ケベックをネーションとして認めるような規定やケベックに特別な権限を付与するものではなく、個人主義的な普遍的人権の保護に重点をおいた人権憲章の制定を伴うものであった。この人権憲章は、まさに個人主義的自由主義に基づくトルドーの思想の集大成と言えるものであった。トルドーの人権憲章の憲法化の主張に対して、一貫して対抗し続けたのが、レヴェックであった。第四章の課題は、カナダ・ケベック憲法闘争の過程においてケベック州政府の人権、とりわけ言語使用権の理解そのものを検討することで、従来、集団主義的と理解されていたケベック州政府の見解の独自性を明らかにし、あわせて、1982年憲法闘争の多面的な性格を検討するものである。

第四章第一節では、本章の議論の展開を理解するための前提として、トルドーやケベック州の人権憲章についての見解を1960年代まで遡って検討する。第四章第一節第一項では、トルドーが1968年に提起した憲法への人権憲章の導入の提案を検討する。トルドーが人権憲章を制定する意図は、一つのカナダ・ネーションの平等な構成員としての個人の権利の保護という、共通の価値観を作りだし、一体性を高めることであった。さらに、トルドーは、個人の権利の保護の担い手をカナダ最高裁判所に求めるという司法優位の法制度を提

起した。第四章第一節第二項では、ケベック州の権利保護についての見解を、ユニオン・ナショナル党のダニエル・ジョンソン(Daniel Johnson)やケベック自由党のロベール・ブラサ(Robert Bourassa)といったケベック州政府の見解から検討する。それらケベック州政府は、権利の担い手を、ネーションとしての一体性をもつケベック州市民に求めた。その観点から、ケベック州政府は、カナダ連邦憲法裁判所の設立や、州のレベルでの人権憲章の制定を要求していた。さらに、本項では、1975年に制定されたケベック州の人権憲章の制定過程を分析した。そこでは、議会制民主主義の優位か司法の優位かという論点を巡って、ケベック自由党とケベック党の間で議論がなされた。その議論からは、ケベック党は人権憲章の法的優位さを主張しながらも、カナダ連邦の人権憲章と比べると議会制民主主義の方に力点を置いていたことを明らかにした。

以上の前提を踏まえた上で、第四章第二節以下で、トルドー率いるカナダ連邦政府と、レヴェック率いるケベック州政府、さらにその他の9つの州の間で、1982年憲法の制定を巡ってなされた議論を検討する。第一項では、1980年の連邦・州憲法会議における連邦政府と諸州政府の間の討論を、憲法移管と改正手続き、最高裁判所、言語権、権限の配分、憲法前文、人権憲章という項目に分け検討する。この1980年の憲法会議の分析から明らかになったのは、連邦政府を率いるトルドーとケベック州政府を率いるレヴェックの間の根本的に異なる国家観の対立である。オンタリオ州とニューブランズウィック州は、当初からトルドーの連邦主義を支持していた。残りの7つの英語系の諸州は、天然資源の所有権など州の権限の拡大を唱えてはいたが、連邦国家論としては、近代個人主義的自由主義国家論としてのカナダ国民国家の形成という観点に立っていた。いずれの英語系の州もカナダを一つのネーションとして統合することを主張し、諸州の平等と個人の平等を主張した。しかし、レヴェックの国家論はまったく異なるものであった。レヴェックは、カナダを「二つのネーション」からなる国家であるという基本的観点を捨てず、ネーションの政治的独立の権利と国家連合という国家論を展開した。このような観点にたつレヴェックの主張は、人権憲章を憲法に加えることに、独自の権利理解を示していた。レヴェックは、人権の保護を全面的に司法の判断に任せることに危惧があった。レヴェックによれば、権利というものはその対象領域の範囲が広く、かつ内容上も常に変化しているものであるから、一時の決定で権利を固定化することは不可能であり、市民各個人が自らの権利形成に携わることこそが、個人の権利の中核的内容を構成するからである。レヴェックにとって重要であったのは、個人的権利は、その権利内容が普遍的に妥当する一般原則であるだけでなく、むしろ個人的権利は、その対象や内容の不断の変化を前提とするものであり、さらに、その権利を実現させる場への個人的参加の権利を含むものであった、という点である。

第四章第二節第二項では、1981年に開かれた連邦・州憲法会議における議論を中心に検討した。この会議は、憲法移管の実施方法、カナダ人権憲章の制度、憲法修正手続きについて検討がなされたが、いずれの論点も当初、各州の合意を見ることができなかった。そこで、トルドーは政治的計略を用いて、レヴェックとケベック州を孤立させた。本項では、

1981年の憲法会議で展開されたレヴェックとトルドーの政治的言説の対立が、両者の権利理解の違いに基づくものであったことを明らかにした。

第四章第二節第三項では、憲法会議において表明されたトルドーとレヴェックの言説の対立の根底にある権利観の相違を検討した。トルドーの政治哲学の根幹にあるのは個人主義的自由主義であった。それに対して、レヴェックの場合は、個人的権利と集団的権利の相互補完的な発展とみなした。つまり、個人的権利は、その権利の範囲を定めることは簡単ではないとしても、個々人に直接保障されるものである。しかし、言語使用権のような、集団的権利によって支えられた個人的権利は立法という手段によってそれを具体化する必要があるということである。権利というものは、トルドーが主張するように絶対的な普遍的な権利として存在するのではなく、その時々々の立法者および立法機関の意思によるところが大きい。そのような立法の過程を経て、初めて権利は正当性と具体的な実効性を保障されたものとなるのである。また、このレヴェックの権利理解は、1968年のベルギーの言語紛争に関して欧州人権裁判所が下した判決から大きな示唆を受けていたことを明らかにした。その判決によれば、公的な言語権の実施は各社会の中での立法にまかせられることになる。

第五章では、今日の政治潮流からみたレヴェックの主張の意義を検討する。ベルギーのフランデレン地域やワロン地域、スペインのカタルーニャ、イギリスにおけるスコットランドやウェールズのマイノリティがネーションとしての自治を求める運動は、いずれも、レヴェックの指導下にあったケベック党が1977年に制定した言語法であるフランス語憲章の影響を受けており、また同様にこれらの運動もマルチナショナル連邦制を志向している。さらに、レヴェックの「主権連合」の主張は、近代の国民国家観に代わるものとしてマイケル・キーティングなどが提起する、権威が多層的に分散しているというブルーリナショナル国家観の流れの中に位置づけられ、新しいガバナンスの可能性を提起していることを明らかにする。

結論において、本稿で明らかにした知見を整理する。本稿が明らかにしたのは、カナダ連邦政府の主張、とりわけその代表者たるトルドーの憲法観とケベック州政府の主張、とりわけケベック党の代表者でありケベック州首相であったレヴェックの憲法観の激しい原理的な対立・相克であった。トルドーの憲法観は、近代の社会契約論的な国家論によるものであり、個人主義的人権観のカナダ全体への徹底を図り、その上でカナダを国民国家的に統合する、というものであった。他方、ケベック社会ではそうしたトルドーの憲法観・権利観に対抗する潮流が形成された。言語の権利は、ケベック社会では、集団的権利のみでなく、個人的および集団的権利であり、個人及び個々人からなる集団がその言語を使って彼ら自身の個人的な自己実現を遂行するための権利と理解される。言い換えれば、ケベック社会では、個人の権利を拡大するために集団主義的な方法を採用するという考え方が登場した。また、集団に固有な言語の使用の権利を獲得することを、ケベック社会の個々人の選択を通じて、すなわち議会の決定という形を通じて達成するという見解が提示され

た。このような主張を最も首尾一貫して展開したのが、ケベック州首相レヴェックであった。一方で、ケベック社会の根本問題である固有の言語使用権を提唱し、他方で「主権連合」論を提案することを通して、マルチナショナル連邦制に強固で柔軟な政治的適応力を与えることこそ、レヴェックの意図であったと言える。レヴェックのこの考え方は、ケベック州民に対して純粋な分離独立ではない新たな選択肢を提供することに成功したと言える。それゆえ、このレヴェックと、トルドーの間の憲法闘争は、はからずもカナダ国家の統合に寄与するダイナミズムを生み出していたといえる。