

ケベック・レファレンダムと八二年憲法の制定

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2011-02-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 吉田, 善明 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/9264

ケベック・レファレンダムと八二年憲法の制定

吉 田 善 明

一、問題の所在

カナダ憲法および政治制度に関心を寄せるとき、州の特殊な地位の保障をめぐる論議を呼ぶものにケベック問題がある。カナダには多民族 (Multiculture) 国家といわれるほどの民族を異にする集団が多数存在する。なかでも、際だって多いのが英語系カナダ人 (Anglophones) とフランス語系カナダ人 (Francophones) の二集団である。カナダに移住してくる人々は、一世代のうちにこの二集団のいずれに同化している。現在、カナダでは国民全体の七四%がイギリス語系に、二六%がフランス語系に属しているが、フランス語系の人々のうち八割がケベック州内に住んでいる。したがって、フランス系カナダ人で構成されるケベック州は、イギリス系カナダ人によって支配されている。連邦政府の政策等に不満を示し、その解決の方向がケベック州をカナダ連邦から独立して、カナダ連邦と対等の地位を有する「主権・連合」(Sovereignty and Association) の確立を提示したことから世界的に注目された。しかも、ケベック州政府は、ケベック州民に「主権・連合」構想について、連邦政府との交渉権の委任を求めたレファレンダムを実施した。ケベック州民によるレファレンダムの結果は、投票率八五・六一%であり、そのうち賛成が四〇・

四四%、反対が五九・五六%となった。

ケベック州におけるレフアレンダムの実施が、このような形で終止符を打ち、ケベック政府がカナダ連邦から分離（「主権・連合」方式）することの交渉権を州民は否定したが、その際、交渉権の否定を積極的に展開した連邦政府は、州民に対し、多くの約束を取りつけた。その中で最も重要な点は、連邦と州の権限を見直し、ケベックの「特殊的な地位」の保障および州民の権利保障を意図した憲法の改正である。当時、連邦政府の首相であったトルドーはレフアレンダムによる「主権・連合」の交渉権が否定されたことを受けて州民に約束した憲法改正に着手し、八二年にその実現をみた。しかし、ケベック州はこの憲法改正に不満を示し同意していない。ケベック州民にとっては、レフアレンダムの際の約束を連邦政府が無視したという理由によるものであった。

その後、政権は自由党のトルドーから保守党のマルルニーに移るが、そのことによって、連邦政府と州政府との間で数多い話し合いがもたれ、ケベック州は、憲法改正に関する五項目の提案を行い、合意が得られれば八二年憲法に同意することを明らかにした。

連邦政府は、ケベック政府の五項目提案に合意する方向を示唆しながら他のすべての州の同意を得るために舞台裏交渉を進める。そして八七年六月三日にミーチ・レーク (Meech Lake) 会談で連邦政府首相と一〇州の州首相がその提案に一応の妥協を示し、現在、その案の憲法への挿入をめぐる検討が進められている。

小稿では、一九八二年憲法の制定をもたらしたケベック州におけるレフアレンダム法の制定とその内容を、そしてまた、すでに実施されたレフアレンダムの結論を、連邦政府はどのように受けとめ、八二年憲法を制定していったか、また、今回ケベック州の五項目提案をどのように受けとめ、今後の憲法改正となってあらわれるのか、それらの問題点等を含めて検討していきたい。

二、レファレンダム法とその背景

(一) カナダ諸州におけるレファレンダムの状況

ケベック州では、一九八〇年五月二〇日に「主権・連合」の確立を旨とするための交渉権の委任 (mandate) を求めたレファレンダムを実施した。ケベック州におけるレファレンダム実施の根拠となるレファレンダム法 (the Referendum Act, 1978) は、一九七八年に制定されている。しかも、この法はイギリスがEC加盟をめぐって行われたEC加盟のために制定されたレファレンダム (個別法) と異なり、一般法として制定されたものである⁽¹⁾。ということは、この法律は今行われた「主権・連合」の交渉権を州民が認めるか否かについてのレファレンダムのみに適用されるだけではなく、将来においても政府が必要と思う事項⁽²⁾に対して州民にその判断を求めることができることを内容としたものであった⁽²⁾。この点でケベック州には選挙とならぶ直接民主主義のルートが法律によって開かれているということがいえる。

カナダでのレファレンダムは、連邦レベルでは近年みられないが、すでに二度行われている (一八九八年、一九四二年)⁽³⁾。州レベルでは、ブリテイッシュ・コロンビア州で九回、アルバータ州で七回、サスカチュワン州で六回、マニトバ州で七回、オンタリオ州で三回、ケベック州で一回、ノバ・スコチア州で二回、プリンス・エドワードアイランド州で一回、ニュー・ファンドランドで三回行われている。その多くは一九世紀後半から二〇世紀の初めに行われている。しかもそのレファレンダムの対象となった事項は、主としてアルコール酒類 (liquor) 等に関するものであるが、注目されるものとしては、ブルデイッシュ・コロンビア州およびニュー・ファンドランド州の連邦への加入をめ

ぐつてなされている。また、マニトバ州ではイニシアチヴも認められている。しかし、連邦にかかわる事項、たとえばイギリス北アメリカ法 (the British North America Act) の修正と結びつくものは許されないとされていた。

カナダにおけるこれらのレファレンダムは選挙日に、あるいは選挙日と別の日を設定して行われることなど、手続的に一定したルールがなかったことから、全国民が注目していたわけではなかった。また、カナダでは、レファレンダムを要求した場合、政府はその結果に拘束されるが、しかし、それは元来、法的には勧告的ないし諮問的なものすぎないと解されていた。⁽⁴⁾

ところで、前述したように、ケベック州が「主権・連合」関して行ったレファレンダムは、いままでみられた各州のレファレンダム起源と展開からみると全く異なった一般法としてのレファレンダム法の制定であった。しかし、その法の制定過程等を見ると、レファレンダム法が一般法として制定されたものであるとはいえ、明白にケベック州の分離・独立を意図して生みだされていたことが明らかとなる。というのも、ケベック党 (The Parti Québécois) は一九七六年に、ケベックの将来に関し、すでにレファレンダムの実施を考えており、その当時はそのレファレンダムを法的に構成づけるいかなる法も存在していなかったからである。そこで、一九七六年選挙でケベック党が圧倒的的支持を得るや、七八年に憲法的かつ法律的に権威づける一般法としてのレファレンダム法を制定した。とすると、レファレンダムは、一般法であるがケベック問題を解決するために制定された立法であったといえる。

(二) ケベック州とレファレンダム

そこで、まずレファレンダム法の検討にはいる前に、ケベック州がなぜ、レファレンダムを行うことになったかについて理解しておく必要がある。

ケベック州の歴史は、一貫していわゆる「ケベック・ナショナリズム」が根強く流れている。⁽⁵⁾ イギリスが一七六三年にフランス領であったケベック領を保持することを決定したとき、ケベックの人口は、わずかに六万五千人にすぎなかった。イギリスは、ケベック州のフランス系カナダ人に一七七四年の「ケベック法」を制定しカトリックを信仰する自由を認め、フランス民法典の維持を約束している。

一八六七年のカナダ連邦の結成時は、ケベック州の人口は全体の三分の一程度にすぎなかった。しかし、ケベック州内部での人口比はフランス系が八割を占め、しかもフランス系カナダ人の中心勢力になっていたのはカトリック教会である。⁽⁶⁾ このフランス系カナダ人のナショナリズムは、まさにフランス的文化や伝統をまもるということであるが、その行動はきわめて防衛的、内向的であったといわれる。⁽⁷⁾

そのカトリック教会がケベック社会をとり囲む保護壁^{トリ}としての役割をはたしているとすれば、もう一つの保護壁は州政府であったといえる。フランス系カナダ人は、連邦政府の結成に対する恐れと同時に期待をいだきながら、強大な経済を築きあげるのに必要な権限、宗教、言語あるいは文化的利害を越えた権限を維持すると同時に教育、言語、宗教、民事に関する法律 (Civil Act) など、人々の地域的^ソ社会、文化生活に関する事項は州の権限であるとされていた。⁽⁸⁾

しかし、ケベック州からみれば連邦と州との管轄権あるいはケベック州と他の州との間での権限関係についても適切なものであるとはいえなかった。言語、宗教、文化といった問題は、現に、連邦のものとされてきたし、連邦政府が文化あるいは民族的・言語的問題で一つの方向を示したときは民主主義の定石通り少数派は敗退せざるを得なかった。その結果、州政府、わけてもケベック州は保護壁^{トリ}としての重要性を増していったのである。⁽⁸⁾

二〇世紀にはいり、豊かな林業および鉱物資源、豊富な発電用水力、そしてモンクトリオールの発達した金融、商業

がケベック州の産業を支えるようになり、それがため、フランス系住民は農地をはなれて工場で働くようになった。そして、「いまやケベック州は、北米大陸における商工業に仲間入り」をするほどの実力をもつようになった。⁽⁹⁾ わけでも、一九六〇年六月選挙で自由党が州政権を握ったことで、ケベックは、いわゆる「静かな革命」(Revolution tranquille)⁽¹⁰⁾の幕明けとなる。

州政権を握った自由党は、数年間にほとんど革命的ともいえる改革を実施した。すなわち、州政府は教育制度の改革を断行し、また社会福祉事業を教会から移管し、州政府の管轄のもとにおいた。大学も拡充し、カリキュラムを近代化した。また、労働法を改正し、労働組合の保障を強めた。そしてまた他の諸州に先がけてケベックでは選挙、党政の腐敗を減らすための法的措置を講じた。州政府は、また、州内において主な経済的地位を占めていた少数派のイギリス系州民に経営を委ねることをしないで経済の発展を積極的にはたす決意し、その手はじめとして水力発電所を州営化⁽¹¹⁾した。

ケベック州政府のこうした自信に対して、ケベックの後進性を長い間軽蔑していたイギリス系カナダ人もはじめは賞賛の拍手を送っていたが次第に沈黙していった。しかし、政府は、それにもかかわらずケベック・ナショナリズムをあげ、フランス語文化をあげながらケベック州を成長、発展、充実させていった。州政府のレトリックや政策にはケベック・ナショナリズムの要素を一層濃いものにした。このナショナリズムは、連邦憲法の基本的変更を迫っていく。すなわち、一九七四年には、ケベック政府は、『ナショナル・アイデンティティ』を主張する最後の手段として、フランス語を州の公用語と定めた。このことは英語の使用を排除することを意味し、それはケベック州政府の連邦政府に対する全面的な戦いを意味するものであった。この攻撃的な戦略の背景には、つぎのような認識がある。

「ケベックは、ひとつの民族の故郷であり、したがって、カナダという国家の中の単なる一州ではなく、他の州と

は一線を引くべきである。というよりもカナダは二つの国家から成り立っていた。ひとつはケベック、もうひとつはケベックを除いた地域である。憲法は、この二元国家概念を反映するように改正すべきである⁽¹²⁾」と。

これに対し、ケベック州は連邦制の中で「特別の地位」(special status)をもつばよいと論ずる者や、カナダとケベック州が外交、防衛、国際貿易などいくつかの共通関心分野を共有する連合国家体制の創立を主張するグループもいた。

一九六八年になって、ルネ・レベック (René Lévesque) はいくつかの分離運動グループを合体してケベック党を結成した⁽¹³⁾。ルネ・レベックはケベックの独立こそ恒久的な解答であるとしたが、現在の独立は経済的にみて困難であるという認識のもとで「主権・連合」の構想をうちだした。「主権・連合」とは、ケベックは政治的主権を維持しつつ、経済的にはカナダと連合するという考え方である。

ケベック党は、ルネ・レベックの非常に高い人気もあって、結党後二年目の一九七〇年選挙で全得票の二三%、七年には三〇%獲得した⁽¹⁴⁾。しかし、ルネ・レベックは得票数の伸び悩みを察知し、いままでのような「主権・連合」の強調をやめ、七六年選挙が近づくにつれて、ケベック党が選挙に勝利しても、州民投票(レファレンダム)による州民の承認を得る前に独立するようなことはしない、と公式な見解を発表した。この結果、一九七六年一月一五日の州選挙でケベック党は圧勝し、ルネ・レベック政府が登場する(四一・四%の得票率)。

ルネ・レベック内閣は、フランス語の公用化政策などを実行に移すと同時に、カナダからの脱退を求める州民投票(レファレンダム)による戦術を準備した。つまり、レファレンダム法の制定であった。

(1) イギリスのレファレンダムの内容を紹介したものとして、吉田善明『選挙制度改革の理論』(有斐閣、一九七九年)四六頁以下。

- (2) Peter Aucoin, *Institutional Reforms for Representative Government*, (1985), pp. 128—134.
- (3) Peter Aucoin, *Ibid.*, p. 130.
- (4) マニトバ州の歴史「ケベック問題」(新民主主義) 政府が公用語としてのフランス語を認めるかの政策を州民投票で行うことを決めている (Peter Aucoin, *Ibid.*, p. 130)
- (5) ケベック州の歴史「ケベック問題をとりあへざる著書」論文は多い。わけでも主な著書を「三あひびく」
 著 Graham Fraser, René Lévesque & the Parti Québécois in Power (1984), Kenneth McRoberts and Dale Posgate, *Quebec—Social Change and Political Crisis* (1980), William D. Coleman, *The Independence Movement Quebec, 1945—1980* (1984), Ramsay Cook, *Canada, Quebec, and The Uses of Nationalism* (1986), Alain G. Gagnon, *Quebec—State and Society* (1984), John Saywell, *The Rise of Parti Québécois 1967—1976* (1977) など
 その数は多い。また翻訳書として「J・リッカ、J・セイウエル著 (馬場伸也外訳) 「カナダの政治」(ミネルヴァ書房一九七八年)、J・セイウエル著 (吉田善明監修、吉田健正訳) 「カナダの政治と憲法」(三省堂 一九八七年) がある。
- (6) 「文化の発展の背後に、そしてまた知識のストックにはカトリック教会がある。宗教は文化を具体化し、かつ日常生活その哲学の背後にあるインスピレーションである」とのべているが、宗教的な影響力の強さを知らざるべきであろう (William I. Coleman, *Ibid.*, p. 48)
- (7) J・セイウエル (吉田善明監修、吉田健正訳) 「前掲書」一〇二頁。
- (8) J・セイウエル (吉田善明監修、吉田健正訳) 「前掲書」一〇二頁。
- (9) J・セイウエル (吉田善明監修、吉田健正訳) 「前掲書」一〇二頁。
- (10) ケベック州民の動きをみてわかるように、ウィリアム・D・コールマンによれば、ケベックの幕明けは、新しいミドルクラスからおこったものではない。それはフランス語を話す人々のビジネス階級から生じたものである。わけでも①組織的な労働者階級、②フランス語を話すビジネス階級、③伝統的なミドル階級のインテリゲンチヤから生じたものである」といわれている (William D. Coleman, *Ibid.*, p. 92, Daniel Latoufge, *Canada and Quebec, Past and Future: An Essay*, (1986), p. 11)
- (11) ジョン・セイウエル (吉田善明監修、吉田健正訳) 「前掲書」一〇五頁。
- (12) ジョン・セイウエル (吉田善明監修、吉田健正訳) 「前掲書」一〇七頁。

- (13) ケベック党の登場と政権を担う過程を検討したものに John Saywell, *The Rise of Parti Québécois 1967—1976*, (1977) がある。なお、ケベック党の掲げる「主権・連合」を支持したのは官僚的ミドルクラス、すなわち公務員、教師、文化的エリートおよび組織的労働者たちであると見る見解もある (Ramsay Cook, *Canada, Quebec and The Uses of Nationalism*, (1982), p. 110)
- (14) J・ジョンセイウエル (吉田善明監修、吉田健正訳) 前掲書一〇九頁。

三、レファレンダム法とケベック問題

(一) レファレンダム法の内容

一九七九年八月の「レファレンダム白書」を受けて、ルネ・レベック州首相は、レファレンダムの実施にふみきながら、それを実施すべきレファレンダム法は一九七八年八月に制定されていた。⁽¹⁾ この法律は一〇章四二か条と附則からなる。この法律の内容をやや体系的に整理すると、第一は、レファレンダムの対象および議会の取り扱いについて定める。すなわち、レファレンダムは、(1)州政府が、ケベック州議会の承認を得た事項、(2)ケベック州議会が採択した法律案につき有権者に諮問を求めるときに行われる (第七条)。州議会に提案されたレファレンダムに関する事項は、すべての案件に優先して討論されなければならない (第八条後段)。州議会の承認を得た事項および州議会が採択した法律案を審議する際、議員はその事項について修正または再修正の動議を提出することができる。その動議は審議する他の議員の権利を制限するものではない (第九条)。審議が三五時間を経過した場合、ケベック州議会の議長は、公認された政党の議会幹部と協議したのちに、第二動議と第一動議を議長自ら決定する順序により逐次表決に付さなければならない (第九条)。ケベック州議会によって採択された法律案が、レファレンダムにより有権者に付

せられた場合は、のちにおいてのみ裁可を受けることになる(第一〇条)。また、同一立法期間中に、同一目的について、またレファレンダム評議会が実質的に類似しているとされた事項のレファレンダムについては、再度のレファレンダムは行われない(第二二条)、と定める。

第二は、レファレンダムの実施に関する手続について保障する。すべてのレファレンダムは、一定の所式によって作成され、かつ中央選挙管理委員長は各選挙管理委員長に発する令状により行われる。政府はその令状を発する期日、投票日および命令の取消しの最終日を定める。右の期日は、全選挙区について同一でなければならぬ(第一三条)。レファレンダム発効日と投票日との間の期間は、六〇日以内とする(第一四条)。また、総選挙との関係において、総選挙が行われる令状が発せられるとその時からレファレンダム令状は失効し、かついかなる令状も総選挙が行われる前にこれを発してはならないとしている。総選挙の投票日を利用してのレファレンダムの実施はできないのである。

第三に、レファレンダムに用いられる選挙人名簿は、選挙法にもとづいて適宜作成され、修正された都市区と農村区選挙人名簿を用いることである(第一六条)。

第四は、投票権の保障である。すべての有権者はレファレンダムに参加する権利を有するとし、つぎのことを具体的に要件として定める。(a)有効でかつ投票に使用される選挙人名簿に登録されている者、(b)投票日において満一八歳に達した者、(c)投票当時においてカナダの市民権を有する者、(d)令状の発行日前少くとも一年にわたって、かつ投票時において、ケベックに居住している者、又はケベック州政府ないしカナダ政府のために職務上ケベック州以外に居所をおいているが、投票時にケベックに新たに居住している者、(e)投票時に法律の定めるいかなる資格処分も受けていない者(第一九条)。

第五は、レファレンダムを実施するための運動について定める。まず、ケベック議会の議員はレファレンダムの採択を支持する臨時委員会を組織する。そして、その臨時委員会がレファレンダムを推進するためにその選択に賛成する者からなる全国委員会を各選挙区段階に組織する。中央選挙管理委員長は、住民への諮問に付され、かつその正文が各全国委員会によって決定された選択を解説したパンフレットを、遅くとも投票の行われる一〇日前までに有権者に送付しなければならない。当該パンフレットには、中央選挙管理委員長が定める同じスペースを各選択についてあてておかなければならない(第二六条)。この規定は州民への公平な情報の提供を意図したものである。

第六は、レファレンダム期間中に支払われる費用については一定の規制のもとに保障される。ただし、期間中に行われる、(a)新聞又はその他の定期刊行物による論説記事、ニュース、解説記事ないし読者の手紙、(b)ラジオまたはテレビ局によるニュースないし解説の放送、(c)住民への諮問を目的とした旅行中の宿泊、食事代でその者の負担で支払われる費用、(d)自己負担による運賃、(e)レファレンダム法の解説書および説明書を刊行するために支出される相当額の費用、ただし、この解説書および説明書は厳密に客観的なものであればこの規定の適用はない。(f)モントリオール島およびケベック市において公認された政党の常設事務局の日常の運営のための相当額の通常経費、(g)ホールの賃借料および参加者への通知を含めた集会を開催するために支出される費用は三〇〇ドルを越えない範囲であれば規制の費用にはいらない(第二八条)。換言すれば、それ以外の費用、たとえば、レファレンダム期間中に使用される費用はすべて規制の対象となり保障される(第二九条)。なお、レファレンダムの目的を達成するために「レファレンダム基金」を設け、規制のもとにある費用について支払うことができるし、また、州議会の議決による補助金も保障される(第三六条、四〇条)。

第六は、異議申立制度の保障である。

レファレンダムについての異議申立ては、全国委員会の委員長のみはその権限を認める。異議申立ての要求は、レファレンダム評議会に対して、投票日から一五日以内に、また、開票のしなおしに対する要求については一選挙区ないし数選挙区に限定して行うことができる。

第七は、レファレンダムの実施に対する右の異議申立ておよびすべての実施に関する訴訟審理のためにレファレンダム評議会を設置する。その評議会の評決は最終的であり控訴は原則としてできないが、法律問題、異議申立て事項（第四条、第四二条）に関して控訴の道が保障されている。なお、レファレンダム評議会のメンバー構成は、州裁判所長官が指名する州裁判所の三名の裁判官からなる。そのうち一名が議長となる（第二条）。

こうしてみると右のケベック州で制定されたレファレンダム法は、ケベック州の「主権・連合」にむけた交渉権の委任についてのレファレンダムを実施するための法律であることが意図されていたとしても、これはあくまで一般法としてのレファレンダム法となっていることが理解される。つまり、本文でもみられるように、州政府が、必要と考へた事項で州議会の同意を得、かつ州議会が採択した法律案で有権者に諮問を求めめる必要があることを決定した事項を対象とする一般法としてのレファレンダム法なのである。

とすると、このような国家からケベック州の独立を意図したレファレンダムを一般法であるレファレンダム法を適用して実施することができるか否かが法的に問題とならう。つまり、このレファレンダムは、*「漠然性 (Vagueness)」* といった正当な手続にあたらぬのか、少なくとも最小限の明確性の基準、そしてまた包括性の要件にあたらぬのか、といった憲法上の問題が生じよう。しかし、政府は論議すべき責任を回避した。⁽²⁾ 連邦政府は、政治的理由で、州が行うレファレンダムの実施にあえて異議を唱えないばかりか、連邦レベルのレファレンダム法を制定して対処しようとしたのである。これについて、学界から、ピーター・W・ホッグ教授は、オーストラリアでは憲法の前文に「不

変 (Indissoluble) としての連邦と明記している以上、連邦からの分離はできないのでレファレンダムの対象にならないといった解釈を援用し、カナダにおいては連邦から州の分離を正当化する規定がない以上、州の一方的な形でのレファレンダムは許されてはならないとした。その批判に應えるためでもあろうか。ケベック州政府は、連邦から州の独立を意図する「主権・連合」の交渉権を州政府に委任するためのレファレンダムであり、しかも、レファレンダムの示すように州民への諮問を前提とした慎重な対応が示されていることである。

しかし、こうした州の連邦からの分離について連邦政府が認めない限り簡単に可能であると考えてよいか否か今後の法的検討の課題となるように思われる。

(二) ケベック政府のレファレンダムの準備

このような内容のレファレンダム法が制定されたのち、ケベック党執行評議会は、一九七九年二月に「主権・連合」に関する解説書を出し、さらに同年一月一日には、州政府は「レファレンダム白書」⁽³⁾を提出した。党執行評議会で作成した解説書を一層練り上げたものである。ここでは、ケベック州の将来はカナダ連邦内にあるのではなく、ケベック州が経済・通貨のわく内で、カナダと全く同様に主権国家のすべての権限を有する対等連合体であることを主張する。その「白書」の構成は、「国民の将来」(序文)、第一章「私は忘れない」、第二章「連邦制の経験」、第三章「連邦制の行詰まり」、第四章「新しい協定」、第五章「レファレンダム」、第六章「ケベック未来の国」および「ケベック人の訴え」(結論)⁽⁴⁾からなっている。要約してみると、第一章、第二章、第三章では、タイトルが示しているように、フランス系カナダ人はカナダ国において独立的な命運を正当化する独自の歴史、文化、社会の存在として見做されず、カナダ全体に必然的に溶け込む少数民族として扱われてきた。ケベック人は、自分たちは別個の民族であり、一つの社会を構成していると信じているのであるが、連邦政府は、中央集権的志向を取りケベック州の要求

に対しても根本的改革とならない行政的妥協で解決してきたにすぎないとのべる。そして、こうしたことを前提して、「白書」は、新しい協定（第四章）として、ケベックの「主権・連合」の方向を示唆している。すなわち、その第一は、カナダとケベックとの間で通商に関する障害をたんに正すというのではなく、そしてまた、他州との間に共通の関税制度を設けることでもなく当事者の協定によって関税同盟（Customs Union）を存在させることである。第二に、二つの同盟との間に資本と人間の自由な移動をはかることを保障する。第三に、二つの国家は唯一の通貨としてのドルを維持する。しかし、それぞれ別個の中央銀行を設置し維持する。第四に、共通の通貨制を採用する場合、当事者の共通の傾向によって示された政策を整合させ、調査し合う。この共通の通貨制の採用についてはケベックの行動は奪われはしないか、といった議論が出されていた。第五に、鉄道と航空輸送（カナダ航空等を含む）については共同管理が可能であること、そしてさらに、国際関係の継続性を保障するためにNATOとNORADのメンバーとして、主権国ケベックはカナダと共同した行動をとる、とのべている。⁽⁵⁾ たしかに、このような「白書」から、「対等者間」(D'égal a égal)のケベック・カナダ連合が読みとれるのである。

(三) ケベック州自由党の対応

ルネ・レベック州首相のもとで着実に進められてきたレファレンダム法の整備、法制度の改革さらには、前述した「白書」が提出されてくるにおよんで、ケベック州自由党もすみやかな対応を迫られることになる。

ケベック自由党も、一九八〇年一月一〇日にカナダを刷新するための提案を内容とする「新しいカナダ」(A New Canadian Federation)と題する「ビージュ報告書」(Beige Paper)を発表する。⁽⁶⁾ 「ビージュ報告書」(Beige Paper)の内容は、すでに発表されていたケベック党の「白書」に応えるものであり、またそれはトルドー首相および連邦自由党に対する州自由党の回答でもあった。その内容の特徴は第一に、ケベック党の白書と同様に、ケベッ

ク州の歴史についてのべている。ケベック白書の見方とはかなり異なっている。第二に、カナダの新連邦主義を擁護していることである。一言していえば、より分権化された連邦の推進である。これはケベック党と連邦自由党とのギャップを埋めるものとして提示されたものであるといえよう。第三に、すべての人に適用される基本的「権利と自由の憲章」を含んでいる。また、ここではフランス語と英語を公用語とすることを確認している。すでに、ケベック州とマニトバ州は二言語主義を採用し、オンタリオ州とニュー・ブランズウィック州では立法機関と裁判所において採用しているが、各州ともこの方法はもはや受けられないとしている。第四は上院の改革である。上院は比例代表制を根拠として選出され、各州一八人の連邦評議会のメンバーにおきかえられるべきであるとする。しかし、オンタリオ州のみが二人必要であるとしている。第五に、連邦評議会は、連邦政府の行動をチェックし、かつ下院の立法案に対し拒否する権限を与えるべきであるとしている。また、言語の問題を扱うために平等なアングロ人、フランコ人で構成する永続的な二元的委員会を設置し、連邦の言語政策に誤りがあれば拒否することができるようにすべきであるとしている。そしてさらに文化的機関を設置し、シヴルサービスを保障するため努力させることも可能とすべきであるとしている。

第六は、各州と連邦間の立法権の配分に関して、連邦が留保し不認可する権限、宣言権、連邦裁判所を設置する権限、自然資源に関する課税権を廃止することなどを提案している。そしてまた、連邦の権限について州の同意が必要であることの保障についてのべている。たとえば、連邦緊急権の行使、州裁判権の領域における国際的条約、立法権の政府内責任、最高裁判官の任命、公益機関の長の任命には、州際通商委員会同様、州の同意が必要とすべきである、と。しかし、国の防衛、外交政策、刑法、金融政策のような重要な領域については連邦の権限が維持されるべきである、としている。

「ベイジュ報告書」は、また、州において自由に直接税と間接税を生みだすことを認めるべきであると同時に、自然資源の社会保障、年金、失業保険、職業訓練、家族と離婚法、そしてまた刑務所を含む刑法の執行などの領域については州の排他的独占とすべきである。さらにまた、移民、環境、居住、文化および教育、農業、コミュニケーションのような領域における重要な部分 (greater power) についても州の権限とすべきであると主張している。このような権限の配分については、一九七一年六月にウクトリア首相会議ですでに認められていると。

この「ベイジュ報告書」の主たる目的は、「主権・連合」に反対するキャンペーンの重要な礎石となるはずであった。したがって、「ベイジュ報告書」の執筆者は自由党の、および支持者の好意的な評価を期待した。

しかし、多くの連邦主義者は、この報告書に失望したようである。その主たる理由は、ケベック州に対する「特別な地位 (special status)」を含んでいなかったことである。たとえば、自由党を代表する指導者レオン・ディオ (Léon Dion) ラバル大学教授は、この報告書は支持できないとの⁽⁸⁾べ、セント・ジューン・パプチスト団体 (the St-Jean Baptiste Society) は黒書 (black paper) と批判し、C・ライアンはケベックの眼の中に「入り込んでい⁽⁹⁾る砂」(throwing sand) であると批判した。しかし、連邦政府は、この「ベイジュ報告書」を原則的に支持した。⁽¹¹⁾

新民主党のリーダーであるエドブロードベント (Ed Broadbent) は、この報告書は連邦カナダのコンテキストの中でケベック州を正確に扱っている、ルネ・レベック首相の考えよりも受け入れやすい。しかし、それには注意深い研究が必要であるが、と主張した。トルドー首相は、報告書の提案は議論のための争点を多く含んでいるが、連邦政府側のキャンペーンには有用であるとはいえない、とつけ加えた。こうした批判が出されたのは、この報告書の考え方と連邦自由党との見解との間のあまりに大きなギャップがあったことによるものであったといえる。

また、この報告書に対し、他州からもいろいろな意見がとびだしている。若干紹介しておこう。ニュー・ファンド

ランド州の首相ペチフォード (Pechford) とノバスコシア州のジョン・ブチャナム (John Buchanan) は積極的な支持を表明した。⁽¹²⁾ アルバータ州の州際政府省大臣 (Minister of Intergovernmental affair) のデック・ジョンストン (Dick Johnstone) は、大方において賛成であるが、連邦評議会 (Federal Council) の提案については態度保留を表明した。⁽¹³⁾

カナダのマス・メディアはこの「ベイジュ報告書」の評価には慎重であった。あくまでこの報告書は連邦と交渉するための争点を示したものであると理解していた。また、ケベック州の批評家は憲法的争点となっている内容をみながら、イギリス系カナデアンの優越的な考え方への挑戦であると批判をした。

このように「ベイジュ報告書 (Beige Paper)」に対する反応は期待されたものとはならなかった。その点で、「主権・連合」に反対するキャンペーンとしては心もとないスタートであった。ケベックの自由党は当惑した。しかし、ケベックの自由党は一九八〇年三月のはじめに党の会議でわずかの修正のみでこの報告書を承認し、これによって白書に対応していったのである。⁽¹⁴⁾

(四) 州レファレンダムによる賛否

(イ) レファレンダムの内容とその賛否

ケベック州のケベック党は、一九七六年に州政権を握るや着々とレファレンダム法を運用する整備を進める一方で、連邦との間における「主権・連合」のキャンペーンを開始した。⁽¹⁵⁾ そして州政府は、レファレンダム実施日を一九八〇年五月二〇日と決定し、⁽¹⁶⁾ つぎのような内容のものとするので七九年の十二月二〇日に州議会の同意を求めた。

「ケベック政府は民族の平等の原則に基づく新しい協定をカナダの他の諸州と交渉するという提案を公けにした。この協定は、ケベック州が主権、すなわち、その法律を制定し、租税を課し、かつ対外関係を樹立するための排他的

権限を獲得すると同時に同一の通貨の使用を含む経済的連合をカナダとの間で維持するであろう。

これらの交渉から生ずる政治的地位のいかなる変更もレファレンダムにより州民の判断に委ねられるであろう。

このような条件であなたはケベックとカナダとの間で提案された協定を交渉する権限をケベック政府に委ねることを認めるか。

賛成

反対

「

ケベック政府が提案したこのような諮問案に対し延べ三五時間の討論が行われた。この案は、賛否を問う主要部分に前文を付し、主権の独立か、あるいはカナダとの連合を維持していくかを問うものであり、そのもとでカナダとの交渉権を認め、交渉がまとまった段階でふたたびレファレンダムを行い州民の判断を求めようとするものであった。したがって、一部の識者から、レファレンダムの実施は、「ケベック人のための転換点、新しい運命の始まりというものではなく、地平線はるかに伸びている長い段階における単なる一步とあり、ケベック党は時間的浪費のプロセスから脱する意欲を失った」と指摘された。

このような内容の批判や設問案の形式などで議論を呼んだが、ルネ・レベック政府は、二段階によることを明確にしたレファレンダムであると主張したが、州議会は若干の修正を施したうえ三月二〇日に六八対三七で可決した。その際修正した箇所は、「これらの交渉から生ずる政治的地位のいかなる変更も、レファレンダムにより州民の判断に委ねるであろう」という文言が、「これからの交渉から生ずる政治的地位のいかなる変更も、いま一度のレファレンダムにより州民の判断に委ねることなしに行われてはならない」とする内容のものであった。

ケベック州の自由党とユニオン・ナショナル党の議員および無所属三名は反対票を投じている。その設問は「欺瞞的」であり「曖昧」であるというのが理由である。

同じく連邦政府との交渉権の委任を否定した反対派の主張はつぎのようであった。

第一に、州と連邦との経済連合が実現しても独立の経済的損失は非常に大きい。現在でもケベック州は連邦平衡交付金の恩恵を受けていることからいえる。それよりも、たとえ州がレファレンダムを通してカナダからの後退を決めたとしても、ケベックとの経済連合に同意するはずはない。

第二に、誇りあるケベコウになることと、カナダ人になることは全く矛盾しないと主張し、「ケベックとカナダを選ぼう」と提案している。

そして第三は、ケベック州の地位の確立は、憲法の改正によって可能である、との主張であった。⁽¹⁸⁾

(四) 連邦政府の「主権・連合」反対の動き

レベック州首相の率いるケベック党の動きに対して、連邦政府は黙認していたわけではない。やや、歴史をさかのぼってみていこう。

トルドー首相は、一九七八年六月に「行動の時——カナダ連邦の刷新に向けて」⁽¹⁹⁾を発表し、これに基づいて「憲法修正案」⁽²⁰⁾ (The Constitutional Amendment Bill, 1978) を議会に提出した。「行動の時」はケベックの分離・独立の動きに対して「カナダの統一が、州、地域および言語又はその他の相違とカナダ人の同一視に優先しなければならぬ」と訴え、「共通のカナダ法」、カナダ人の「国民的アイデンティティ」の強化を訴えている。ところが、これを内容とした「憲法修正案」は、連邦と州との権限問題などその本質に触れる前に、君主制および総督に関する不適切な文言などで問題となり政府内で支持を得ることができずに取り下げられている。

また、トルドー首相は、一九七八年四月に「カナダ・レファレンダム法案」⁽²¹⁾ を提出する。これは連邦でのレファレンダムの法制度化の検討としては最初のものである。しかも、それはあくまでケベック州において検討中の州レファレンダム法案を牽制したものであった。この内容は、「カナダ憲法を含む慣行、習律および制定法」の改革までを扱

ったレファレンダムであったことから、野党側の進歩保守党は、政治構造の慣行までをレファレンダムで扱うことは反対であるとの批判が出され、七九年三月二六日に議会が解散されることよって審議未了となっている。

一九七九年五月選挙では、トルドーの引きいる自由党は敗北し、進歩保守党が多数を占め政権を獲得する。しかし、進歩保守党はわずか半年間しか政権を維持することができず一九八〇年二月の選挙では再度自由党が政権を握り（下院議席二八二人中一四七人を自由党が獲得）、ケベック問題に対応するのであった。

トルドー首相は、まず四月にはいつてケベック自由党（ライアン党首）とレファレンダム運動中共闘することを申し合わせた。トルドーは『『カナダの首相として』も運動に参加するが、『一人のケベック市民として』運動に参加する権利を留保し、かつ個人の資格で論争に加わるように勧められれば、可能なかぎりこれを受ける』と宣言した。

また、連邦自由党の党首エド・ブロードベントや、進歩保守党の党首ジョン・クラークもケベック入りをし反「主権・連合」演説を行っている。

四月二四日、トルドー首相は反レベック運動に積極的のり出した。かれは州民に向ってつぎの点を力説したといわれている。第一に、レファレンダムの設問は、曖昧でありかつ、ねじまじられている。ルネ・レベック州首相は「カナダから分離したいのか、賛成か反対か」という設問を示す勇氣はない。非常に憶病である。第二に、レファレンダムでのノンは、ケベック人が引続き一〇〇年にわたってそうであったように、オタワとケベック州に一層の代表を送ることができることを意味するのである。第三に、連邦政府はケベック党の主張が勝利を得たとしても「主権・連合」について交渉しないという決定には変りがない。第四に、現在の憲法を改正しようとする声はカナダ中に高まっている。そして第五に、ケベック人が「ノン」に投票した時こそ連邦制を刷新する討議に参加し、その時にこそ連邦制は変化するのである、と主張した。

憲法改正によってこそ道が開かれるというトルドー首相の主張は州民を説得しようとした点で評価しうるとして、もし、「主権・連合」についての交渉権の委任がレベック州民の結論となった場合、政府がその交渉に応じないならば、レファレンダムそのものが否定されたことを意味することにならう。したがって、トルドーがレファレンダムを一方で認めておきながらこのような発言をすることは穏当とはいえないのである。現在、ルネ・レベック州首相が、トルドー首相や後述する州首相の交渉の委任を拒絶する発言をおこなったことに対し、もし、交渉権が獲得できた場合、「世界がケベックのレファレンダム運動に注意の眼を向けていることから」、交渉権が拒絶されることになれば、カナダは民主主義についてその世界的名声を失うことにならうとのべ応戦をしている。

ところで、こうしたレファレンダムでの賛否両論の中で他州はどうみていたであろうか。

ケベック州のレファレンダムの実施に、他州は批判的であった。すでに、ケベック政府の「白書」に対しても多くの州から批判が出された。たとえば、ウイリアム・デイビス（オンタリオ州）は「文化的発展の持続的挑戦への狭い近視眼的対応」であると論じ、また西部の四州の首相は、「主権・連合案」について「西部カナダの経済的利益にも、カナダ全体のより広い利益にもならない」と批判を加えていた。それ以外の諸州でも、ケベック州におけるレファレンダムの日程が決まると、いろいろな方法でケベック州民への「ノン」（反対）の参加を呼びかけている。たとえば、一九八〇年四月二二日に開かれた西部四州会議では、四州の政府は、「主権・連合」については交渉しないと声明し、さらに西部カナダ人はケベック人と同様に現状制度は容認しがたいものであるとしつつ、カナダは、「沖合資源を含む天然に関する州の管理を強化し、通信の分野で州の権限を拡大させ、かつ連邦諸機関を改革するため」に憲法改正が必要であると主張した。また、オンタリオ州首相ウイリアム・デイビスも、同じように「主権・連合」のための交渉に応じない、と声明した。そのほか、ケベック州の態度について、ブリティッシュ・コロンビア州議会は、ケベック

人がカナダに留まるように切望する決議を、また、オンタリオ州議会でも「主権・連合」の交渉に反対を表明し、「ケベック人に新憲法の作成に他のカナダ人と協力するように求める決議」を行っている。

(ハ) レファレンダムに対する世論の動き

ケベック州の「主権・連合」を是認するか否かの世論の動きは、一九八〇年にはいりレファレンダムが実施される二月から五月までのわずか三か月間の世論調査が注目される。表が示しているように、二月から五月二〇日のレファレンダム実施日までに一七回におよぶ世論調査が行われた。⁽²²⁾ そのうち一〇回の調査では、独立(主権・連合)に反対する者が賛成する者を上回り、両者の差が5%以下となったのは六回ある。また逆に、賛成派が反対を上回ったのは二回で、賛否同数が五回となっている。しかも、いずれも両者は近接しており、したがって、CROP(二月、四月)の調査を除いては未決定者の動向いかんによって賛成にも反対にも回る可能性があった。五月二〇日前に行われた最後の五月一八日の世論調査(IQCP)では賛成が反対を上回っている。しかし、その前々日(五月一六日)の世論調査(Pinard, Hamilton, INCD)では反対(四九%)が賛成(三七%)を一二%上回っている。このように賛否二つの結果は近接し賛否が激しく動いているが、大体、未決定者の判断も含めて考えると賛成の勝利が一見予想された。つまり、ケベック州は連邦政府との間で「主権・連合」の交渉権を確保できることになることが予想されるのである。たしかに、ケベック州議会(National Assembly)における論議などの理由をみると、賛成サイドはたとえ連邦政府のキャンペーンが激しくても、反対という判断がでるであろうと考えていたように思われた。しかしながら、世論調査をさらに詳細に検討すると、賛成側の実質的な前進がみられなかったことがわかる。本表を分析してみても、賛成は三七%から四七%(平均四〇%)、実際のレファレンダムの結果は四〇%)の間を動いている。その点で、支持者は安定し、徐々に増えていたことになる。これに対し、反対する者は、三五%から五二%(平

レファレンダムに関する世論調査
1980年3月～5月までの実施

	(%)		
	賛成	反対	未定
CROP—2月	41	52	7
Contemporary Research Center —3月*	36	40	24
CROP—3月7日	41	52	7
IQOP—3月16日	47	44	9
Soréom—4月*	46	46	9
CROP—4月*	37	50	12
Hebdo—4月*	41	42	17
(1)			
Hebdo—4月*	41	36	23
(2)			
Hebdo—4月*	39	42	18
(3)			
Hebdo—4月*	37	39	23
(4)			
Hebdo—5月*	38	35	26
(5)			
IQOP—4月20日	41	41	18
CROP—4月25日	44	44	12
CROP—5月9日	40	46	15
IQOP—5月11日	37	40	23
Pinad, Hamilton, INCI—5月16日	37	49	14
IQOP—5月18日	40	37	23
レファレンダム—5月20日	40.4	59.6	—

* は未発表

(備) CROP—Centre de recherches sur l'opinion Publique, IQOP—Institut québécois d'opinion publique, INCT—Institut de cueillète de l'information (R. B. Byers, Canadian Annual Review of Politic and Public affairs (1980), p. 54 より引用)

均四三%であり、レファレンダムの結果は約六〇%である)であった。未決定の者は七%から二三%の間を動いていた。とすると、これらの者が、けつきよく、レファレンダムの実施日には反対にまわったことになる。⁽²³⁾こうしてみると、賛成・反対が近接状況にありながらも、ケベック派が反対派をきり崩すことができなかつたということになる。

(五) レファレンダムの結果と衝撃

こうした中で、一九八〇年五月二〇日を迎える。その結果はつぎのようであった。

登録有権者総数	四、三六七、一三四
賛成投票数	一、四八五、七六一（四〇・四四％）
反対投票数	二、一八七、九九一（五九・五六％）
有効投票数	三、六七三、八四二
無効票数	六五、〇二二
賛成・反対の差	七〇二、二三〇

（ケベック選挙管理委員会発表）

レファレンダムの結果は、反対票（五九・五六％）が賛成票（四〇・四四％）を上回り過半数をはるかに越えている。しかも、ケベック州の一〇投票区のうち九五投票区が過半数を獲得し二つの投票区（Le Côte-Nord and Saguenay, Lac St-Jean）のみが過半数を割ったにすぎなかった。したがって、州自由党のクラウヂ・ライアン（Claude Ryan）氏は、ケベック州が再生されたカナダ連邦主義の中で努力を続けると同時に年内に州選挙を行うことを発表した。これに対し、五月二一日に、トルドー首相は下院でつぎのようなステートメントを発表している。

「すべてのカナダ人は、昨日の勝利に誇りをもとう。それはクラウド・ライアン（Claude Ryan）ケベック州自由党党首）の勝利ではなく、それはカナダ民主主義の勝利である。

われわれは強く望み信じているように、それは疑いもなく、ケベックとカナダの他の州との間の、そしてまたフランス語系カナダ人とイギリス語系カナダ人との長い間のわだかまりや緊張関係の終焉の証である。

それは新しいはじまりでもある。それは自由と再建の予告である。カナダ人の投票によってケベックの人々は仲間

であるカナダがその結果に耳をかたむけ、理解し、合法的措置を熱望していることを認めるべきである⁽²⁴⁾」と。

一方、レファレンダムの結果が出た夜、ルネ・レベック首相はモントリオールで六、〇〇〇人の支持者から熱狂的な歓迎を受けている。また、ケベック市では数千人の若いカナダ人はレファレンダムの結果に抗議をしてデモ行進をし、そしてまた、カナダ国旗は焼かれた。

政権党であるケベック党は、予想に反した決定的な打撃を受けたことは明らかであった。事実、このことが機縁となってケベック党はクラウドモリン (Claude Morin) の穏健的に進める派とよりラジカルな政策を進める派とにわかれた。

ルネ・レベック首相は「主権・連合」の考え方については、しばらくの間、争点とすることはないが、「一三年間に防衛してきた政治的展望 (political perspective) を変える理由はないし、私はそういう時がくるであろう、と信じている⁽²⁵⁾」とのべている。

ケベック州の「主権・連合」批判にたった連邦主義者は、こんどは公約した憲法改正という重大な使命をおびることになる。レファレンダムの一つの結論は連邦組織内での憲法改正の承認を意味したとも解されるからである。オンタリオ州の首相デヴス (Davis) は早急に憲法改正のための会談 (Constitutional talks) を開くことを提案した。「今や憲法を修正しようとする勢いはケベック⁽²⁶⁾ (のレファレンダム) において確認された。われわれは、全カナダの人々が妥当しうる方向に憲法改正を實行しなければならない」と。

連邦政府は、特に争点となっている問題を解決するための憲法会議を手続化しうる展望を得た。トルドー首相はその改正に関する立場を、同じ五月二一日の下院におけるステートメントでのべている。

「昨日、ケベッカーによって表明されたのは連邦組織内での憲法改正に関しての大衆の支持であった。われわれ

はこの改正に関する投票の結果を無視することはできない。

われわれはカナデアン人の希望を裏切つてはならない。五月一日に、私は憲法改正をまじめに考え、そしてまた、私はカナダが新しい憲法をふたたび持つようになるまでは辞任しない、とのべたのはその理由によるものである。

ところで、私はそのまかされているものを名誉あるものにすることは容易であるとは考えていない。それは非常に困難なことである⁽²⁷⁾と。

では、どのような内容の憲法をトルドー首相は考えているであろうか。トルドーは、同じステートメントの中でつぎのようなことを確認している。

「われわれは、この一月にケベックにおいて議論した時、憲法改正についての二つの必要要件を説明した。その第一はカナダが真の連邦であることを続けることである。すなわち、そこには全国におよぶ真の権限をもつ連邦議会があり、また、各州の領域に適用される平等な真の権限をもつ州議会のある国家が必要である。

そして第二に、憲法に基本的自由と権利の憲章が挿入されており、かつまた、この中には言語の権利のような基本的権限を含んでいなければならぬ。

私はそのことをふたたび繰り返えそう⁽²⁸⁾と。

このようなトルドー首相の演説に対し、反対党のリーダーであるジョー・クラーク (Joe Clark) は、連邦政府と州政府は協定することはできないし、また広範な領域におよぶ改革ではかえって前進することの妨げとならないものとなる、と批判を加えた。となると、トルドー政権はどういった形で憲法改正、わけても連邦と州 (連邦主義) とが両者の権限の配分で妥協しその目的を達成していくかが重大な関心と呼ぶことになる。

- (1) レファレンダム法は一九七八年八月に制定されたが、すでに一九七六年にルネ・レベック州首相がケベックを連邦から離脱するためにレファレンダムを行うと決めていたことから、この法は一般法としての性格をもった法律であるが、明らかに焦点をケベックの分離・独立を行うために制定したものであることがうかがわれる。なお、当時のケベック分離主義者は約二〇%に達したとされている。(Edward McWhinney, *Canada and the Constitution 1979—1982* (1982), p. 29)。
- (2) Edward McWhinney, *Ibid.*, p. 28.
- (3) 白書「五省各州」のフランス語は *Quebec-Canada: Une nouvelle intention* であり一八頁から始まる。また英語では *Quebec-Canada: A new Deal, The Quebec Government Proposal for a New Partnerships between equals: Sovereignty-Association*, (1979) 七一〇九頁から始まる。
- (4) 白書「レフェリ」の註文の紹介は Elliot J. Feldman, *The Quebec Referendum: What Happened and What Next?* (1980), p. 11; 伊藤勝美「ケベック州の連邦制の将来」比較法学一七号一八頁以下。
- (5) Kenneth McRoberts and Dale Postgate, *Quebec-Social Change and Political Crisis* (1980), pp. 229—230.
- (6) 「Belge Paper」の五省各州「New Canadian Federation」の表紙を参照せよ。また「L'aire beige」の表紙を参照せよ。また「R. B. Byers, *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs*, (1980), pp. 39—40.
- (7) Edward McWhinney, *Ibid.*, p. 33.
- (8) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 41.
- (9) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 41.
- (10) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 41.
- (11) R. B. Byers *Ibid.*, p. 41.
- (12) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 41.
- (13) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 42.
- (14) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 42.
- (15) Graham Fraser, René Lévesque, the Parti Québécois in Power, 1984, p. 207. なお、藤野文彦の著書 *Peter Aucoin, Institutional Reforms for Representative Government*, (1985), p. 132 及び *日本文化雜誌* 二二巻の二二頁には伊藤勝美

- 「ケベック州のレファレンダムとカナダの連邦の将来(二)」比較法政第一八号三頁以下。
- (16) レファレンダムの実施日については、ケベック党にとってもっとも有利な日を当てることができるとして、世論調査等の動きを中心に検討が加えられた。とくに注意を払ったのはトルドー前首相が七九年選挙に敗れたことで再び立候補しないことを予想して八〇年五月二〇日と決定したが、これについては、Graham Fraser, *Ibid.*, p. 204. を参照。
- (17) 伊藤勝美・前掲七頁。
- (18) J・セイウエル(吉田善明監修、吉田健正訳「カナダの政治と憲法」(三省堂)一九八七年一一七頁)。
- (19) Elliot J. Feldman, *The Quebec Referendum: What Happened and What Next?* (1980), p. 6. 伊藤勝美・前掲一二頁。
- (20) この法案の概要については、Edward McWhinney, *Ibid.* pp. 120—126 を参照。マクウイニー教授によればその修正案の主な点として、第一に連邦政府の憲法的権限の縮小、第二に憲法慣習とされる総督、首相、州首相等による首相会議を制度化すること、第三に、新しい権利と自由の憲章の制定、そしてさらに上院の改正が中心として論議されるであろうと述べていた。
- (21) R. B. Byers, *Ibid.* p. 54.
- (22) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 55.
- (23) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 55.
- (24) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 56.
- (25) *Globe and Mail*, May 20, 1980, R. B. Byers, *Ibid.*, p. 57.
- (26) *Globe and Mail*, May 20, 1980, P. B. Byers, *Ibid.*, p. 57.
- (27) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 57
- (28) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 57.

四、レファレンダムと一九八二年憲法

(一) トルドー政府による憲法改正

ケベック州で行われたレファレンダムによる州政府の交渉権を委任することの反対は、すでに指摘したように、トルドー首相にとっては憲法改正の責任を負うことを意味した。トルドー首相の基本的認識は、フランス系カナダ人の「特殊的地位」を否定し、「ケベックは他州と同じ州」であるということを前提にした憲法の改正にあった。そこで、トルドー首相は、かかる認識のもとで連邦と州との権限をどのように配分し、かつ「権利と自由の憲章」を一九八二年憲法にいかに入挿していくかであった。

トルドー首相のこうした見解は、直接的には「主権・連合」の支持グループに対応した憲法の改正案であったが、すでに早くから準備されていた。というのは、トルドーは首相に就任した翌年の一九六八年に、憲法改正について話し合う一連の憲法会議を開催しているからである。この会議は、ケベック会議といわれている。

トルドーは、「彼(ケベック・ナショナルリスト筆者加筆)がいうところの『部族の神秘性』ではなく、個人の権利、個人の自由、尊厳、平等を情熱的に信じていた。」したがって、ケベックの独立は、ケベック州自体がナショナルリズムという個人の自由をいけにえにする、内向的で人種差別的な社会になるだろう」というのがトルドーの理解であった。

トルドー首相は、右の観点にたつて、ケベック州が連邦からすべての事項を適用除外することの見解に反対し、また、それと同時に、「連邦政府の権限を州に気前よく再配分することが望ましいとは考えていなかった。」むしろ、連

邦政府が「国家経済を運営し、さまざまな国家内プロジェクトを実施し、裕福な州から貧しい州に富を再配分するた
めのすべての権限を必要としている」とするのが彼の信念であった。

憲法改正論議では、この権限の再配分および言語権をめぐって、さらには、憲法のカナダ移管 (Patriation) とい
った憲法改正の手續が中心であった。

一九六八年から七一年にかけて、一連の憲法会議が開かれるが、フランス語の拡大、改正手續などについてはかな
りの合意に達した。しかし、ケベック州政府は、ケベック・ナショナルリストが要求していた州への権限の大幅な移管
については提案されていないという理由で憲法改正を拒否した。このことにより、憲法改正論議の結論がもう一步の
ところまでこぎつけながら失敗に終わっていた。その後、カナダも日本や西側諸国と同様、オイルショック、インフ
レ、失業といった世界経済の危機に見舞われることになる。この危機は、ケベック州問題とは別に、西部諸州からも
連邦政府に対して批判として高まり、憲法上の、そしてまた政治上の改革を求める運動として展開されることにな
る。しかし、ケベック州と西部諸州が目指している改革は大きく異なっていることはいうまでもない。カナダ西部諸
州の不満は、東部諸州に比べて差別的に扱われてきたということに対する不満である。すなわち、西部諸州は人口が
少ないということもあるが、下院割当議席が少ないことからほとんど西部諸州側の主張が連邦政府の政策に反映しな
いので、まずは連邦が掌握している権限を全面的に見直すべきであるという主張である。

こうした中で憲法会議が一九七六年に再開された。一九七八年になって、トルドー首相の率いる連邦政府は、初め
て包括的な「権利と自由の憲章」を含む一連の提案を行った。そして、トルドー首相は州政府に対し、連邦・州の権
限の配分、税金、上院の改革、憲法改正の方法等の諸問題について合意するには「権利と自由の憲章」の受け入れを
前提としなければならない、と主張した。各州は、トルドー提案を拒否した。その後、総選挙が行われ、トルドー首

相に変わって進歩保守党が政権を握った。しかし、進歩保守党政府のジョー・クラークはわずか九か月の短命で終り、一九八〇年選挙で再び自由党が勝利し、圧倒的多数でトルドーが政権を握った。

そこで、トルドー首相は、すでに展開していたケベック州民のレファレンダムによるウイ（州政府が意図する「主権・連合」の交渉委任権）を牽制するための反対運動に参加し、勝利を得るや同年六月九日にはオタワで憲法会議を開催することを決定した。そしてその会議に向けて憲法改正についての方針を明らかにした。すなわち、(i)一年以内に新憲法を制定する。(ii)カナダ全国民に適用される真の権限を付与する。(iii)自由と権利の憲章を新憲法に挿入する⁽¹⁾。(iv)六月九日以前において、ジョークラークや新保守党のE・ブロードベント両野党党首と会談することに同意する、という内容のものであった。

この会談に向けての方針が示されると、各州から早くも強い中央政府の樹立を意図しているとの批判が出される。五月二日には、そのために、B・ペックフォード州首相（ニューファンドランド州）が憲法会議に先きだ⁽²⁾って、一〇州首相会談を提案した。州首相会談は六月八日に行われ六人の州首相が出席した。

翌六月九日に、サセック・ドライブ（Sussex Drive）にある首相邸で憲法会議にはいり、トルドー首相は先に連邦議会で演説した憲法改正の重要性を再度強調し、憲法改正の争点について合意がみられれば引退も吝かでない⁽³⁾と示唆した。

その後の憲法会議は九月八日—一二日に行われることと同時にそれに先立って一連の夏季準備会議が約束され、つぎの一二項目について検討することを申し合わせた。

- (1) 資源の所有と州際通商
- (2) 放送を含む通信問題

- (3) 家族法
- (4) 漁業問題
- (5) 沖合資源
- (6) 上院——州を含めての上院の検討
- (7) 憲法の修正する原則の説明
- (8) 権利と自由の憲章の内容
- (9) 最高裁判所の改組
- (10) 分担もしくは平衡交付金（地域格差の是正）
- (11) 経済に影響をおよぼす権限
- (12) 前文／原則

ところで、九月八日から一二日に開かれる「連邦・州首相の憲法会談」にむけて、各州政府による一連の改憲予備交渉が行われる。すなわち、モントリオール会議（七月八日—十一日）、トロント会議（七月十四日—十八日）、バンクーバー会議（七月二十二日—二十五日）、ウィニペグ会議—第二回年次カナダ首相会議（八月二日—二十四日）、オタワ会議（八月二十五日—二十八日）⁽⁴⁾などが開かれた。

この一連の会談を通して多くの争点が明らかにされていく。とくに、オタワで行われた会談ではカナダ連邦主義、原住民の権利、二言語主義政策など重要な争点が明らかにされるが、解決の道がほど遠いことが予想された。にもかかわらず問題をかかえたまま九月八日—一二日の「連邦・州首相憲法会談」にはいった。したがって、この会談ではトルドーが提案した一二項目の内容についてほとんど合意をみぬまま幕を閉じることになる。⁽⁵⁾このような事態に対し

て、ケベック州首相は、五月のレファレンダムで「ノン」に票を投じたケベック州の人々を裏切ったと非難しつつ、「ケベック政府はあらゆる合法的手段によりトルドーの一方的行動を阻止する」と言明した。⁽⁶⁾

トルドー首相は、一〇月二日に、全国向けテレビでカナダ憲法のカナダ化と憲法を改正するための決議案の提出を明らかにした。これはトルドー首相にとつての戦略の転換であった。その内容の具体的論点はつぎの通りであった。

- (1) 決議案の前文に、カナダ憲法がイギリス議会によって制定されていること。
- (2) この法律はカナダに関してイギリス議会で可決されることの最後の法律であること。以後、憲法はカナダにおいて制定され、カナダにおいて効力を有する。また、イギリス議会によって制定された一八六七年の北アメリカ領イギリス法(BNA法)はカナダ法に同化され統合される。つまり、一八六七年法は一八八二年憲法となる。
- (3) 「権利と自由の憲章」の挿入。⁽⁷⁾ すなわち、本憲章には、基本的自由(良心・宗教の自由、思想の自由、意見その他プレス、メディアを含む表現の自由、平穩に集会、結社をする自由)、民主的権利(投票および公職につく権利)、議会の任期を五年以内に制限すること、年に一度少なくとも連邦議会と州立法機関が会合することの保障、移動の権利(いかなる州にも移動できかつ居住する権利)、いかなる州も人問らしく生きることを追求する権利の保障。また、憲章では法的権利として、生命、自由、人身の自由の保障および基本的正義(Fundamental Justice)の原則を定めるほかは奪われることのない権利を保障する。
- (4) 連邦政府は、財政の貧困な州に対してすべての合理的な公共サービスを保障するために平衡金の支払をする(地域較差衡平化の原則の明確化)。
- (5) もし、各州と連邦政府が原則として、連邦と一定数以上の州の同意が得られないならば、国はレファレンダムを行つて決める、とする内容のものであった。⁽⁸⁾

右の決議案の内容を、しかも一括方式で審議し、改正を進めるというトルドー首相の国民向けの言動に対し、連邦における野党と同時に各州の首相も一斉に反発した。反対党の党首、ジョー・クラーク (Joe Clark) は、連邦政府の一方的な行動は権力の分立を無視するものであり、また、レファレンダムはカナダ人に不和を生ぜしめ、さらにそれは、連邦と州との奪戦を提供するにほかならない、と批判した。新保守党 (NDP) のリーダーである E・ブロードベントは、決議案の中の「自由と権利の章典」に関しては支持するが、州のコントロールや資源の所有に関する保障がないことについて厳しく批判した⁽⁹⁾。

しかし、州でも満場一致ではなかった。ベンネット (Bennett) とブレクニー (Blakeney) 両州首相は、連邦の一方的行動は受け入れられないと主張し、バッハナム (Bahanam) とペックフォード (Peckford) 両州首相は憲法の修正そのものに反対した。リヨン (Lyon) 州首相は州の権利侵害をもたらすものとして反対を繰り返した。ラフイード (Loughheed) 州首相は、州の資源所有の権利に対する威嚇であると批判した。またケベックのルネ・レバック州首相は決議案は数年以來にわたって実施してきた政府の言語政策の進歩を打ち消すことになるであろうとのべていた。オンタリオ州のデイビス (Davis) 首相とニュン・ブランズウィック州のハルフィールド (Halpeld) 州首相は決議案の支持にまわった。わけでも、デイビス州首相は憲法改正の内容はオンタリオ州とその州民がはじめから求めていたものを重んじているので、トルドーの提案する一括 (Package) 方式を維持すべきであるとして積極的に下院議員に呼びかけていた⁽¹⁰⁾。

しかし、カナダにおける多くの諸団体および世論は、改正決議案の扱い方そのものについてよりも、むしろ憲法の内容、わけでも「権利と自由の憲章」の挿入に関心がおかれていた。賛否両論を整理してみると、反対側は、憲章の挿入は、政治的問題にかかわる権利についての判断を代表制に変えて裁判官に求めるものであるとか、あるいは議會

制民主主義の否定ないし議会の最高性に挑戦するものであると主張した。これに対し、改正賛成側は、議会はカナダにおけるフランス語の少数派を必ずしも保護してこなかった。こんにちの議会による政治的圧力 (Political Pressure) をみると立法よりむしろ司法的解釈の方がすぐれている。黒人またはアジア系臣民の議会における取り扱いは権利の防衛という点から見ると必ずしも十分ではない。また、他のコモンウェルスの経験をも、議会主権は人権のトリデとなる裁判所の存在とは矛盾するものではない、などが主張されていた。とくに、この憲章の挿入については、国家黒人同盟 (National Black Coalition)、『カナダ市民自由協会 (Canadian Civil Liberties)』およびカナダ弁護士協会 (Canadian Bar Association) などのグループ諸団体が支持を表明した⁽¹¹⁾。

連邦政府は、このような諸見解、とくに多くの世論からの批判があるにもかかわらず、改正案を強引に進めようとしたことからケベック首相をはじめマニトバ、ブリテイシュ・コロンビア、アルバータおよびニュー・ファンドランドの各州首相は州の意見を聞かないことは許されないとして手続をたてに反対した。とくに、ニュー・ファンドランド州、ケベック州、マニトバの三州は、州の意見を無視した連合政府の行動は権限を逸脱し、憲法上の見解に反するとして控訴院、さらに最高裁に対し、法的見解を求めた⁽¹²⁾。ニュー・ファンドランド州の控訴裁判所では、三対〇で連邦政府が州の合意なしに単独で推進できないとしたが、マニトバ州の裁判所は三対二で、ケベック州の裁判所は四対一で連邦政府の州の同意は必要ではないとした⁽¹³⁾。

最高裁は、一九八一年九月二八日、カナダ史上、最も重要と思われる判決を行った。それは二つの争点からなる。

第一に、連邦政府は、州権に立ち入るような憲法改正をする場合、イギリス議会 (その後女王に対して) に承認を要請する前に州の同意を得なければならないという法的義務があるか否かであり、第二に、このような同意、あるいは「かなりの程度 (substantial measure)」を条件づける憲法上の慣習があるか否かということである。第一につい

て、連邦最高裁は、過去の判例を検討し、法と慣習の違いに関する論議に質したのち、七対二で州の同意を得なければならぬという法的義務はないと判断した。しかし、第二の点については、六対三で憲法の慣習 (Conventional Sense) としては、全員一致であることは必ずしも必要ではないが、少なくとも「相当な程度」(substantial sense)の州の同意が必要であると判断をした。⁽¹⁵⁾

最高裁が示した見解に対し、反対する諸州は「慣行は慣習法であり、慣習法違反の改善は認めない」との態度を表明した。

(二) 一九八二年憲法の制定過程

トルドー首相は、この最高裁判決の結果を得て、本格的な憲法改正に着手する。そして、つぎの政治日程を得て一九八二年憲法が制定されるのである。

まず、トルドー首相は、一九八一年一月二日から五日まで「連邦・州首相憲法会議」を首都オタワにおいて開催した。そして最終日の五日に、トルドー首相は、ケベック州を除いた九つの州と連邦政府との間で改憲の合意をとりつけた。

これを受けて、連邦議会は、翌一月六日に、上下両院特別委員会が設置され、一月一七日より審査を開始した。

憲法改正の公式機関である上院では、二月二日、下院では二月八日に決議案を可決し、総督によってイギリス議会に送付された。イギリス議会(下院)は、八二年三月八日に改正案を承認し、二五日に上院を通過し、さらに四月一七日に女王による裁可を得て公布された。⁽¹⁶⁾ けつきよく、ケベック州の合意を得ないままカナダ憲法は成立されたことになる。

トルドー首相による憲法改正案は、「連邦・州首相憲法会議」、つづいで連邦議会を得て承認されるのであるが、ここでは、その憲法改正案が「連邦・州首相憲法会議」「連邦議会」においてどのように修正されていったかについて憲法の骨格となる点を中心にみていきたい。

第一は、憲法のカナダ化である。カナダ法では「憲法（一九八二年）の発効後、イギリス議会で成立した法律は、カナダに法律として効力を及ぼさない」と規定した。この規定によって、従来のように、カナダ法の制定は形式的にせよ、以後イギリス議会による承認は必要がないということが明らかになった。つまり、カナダ憲法をカナダに移管したことである。

第二に「権利と自由の憲章」の憲法的挿入である。この内容についてはすでに紹介したので省略するが修正箇所のみをみるとつぎの点があげられる。

トルドー首相の案では、「権利と自由の憲章」を、州のいかんを問わずカナダの国民に完全に適用されることを意図していたが、⁽¹⁷⁾各州の抵抗に会い、一九八〇年一月五日の「連邦・州首相憲法会議」で、(i)適用除外規定(notwithstanding clause)の挿入、(ii)原住民の権利、男女平等の単独条項の削除、(iii)少数言語権の効力停止などが論議された。(i)については、憲章の定める基本的自由(第二条)、法的権利(第七条—十四条)および平等権(第一五条)に適用除外規定をおき、州法が適用除外規定を明記した場合、この憲章に拘束されない(三三条(1))とした。この適用除外規定については有効期間を五年と定め、もし継続する場合は再立法が必要であるとした。このような適用除外規定の挿入は、「権利と自由の憲章」を保障することに對する反対というよりも、カナダにおける「立法府優越(Legislative override)」が、「司法府の優位に」とって代わることに對する不信であったといわれる。⁽¹⁸⁾つまり、「何百万という有権者に代って、九人の判事が容赦ない論理を用いて社会を築いていく」ということに對する批判で

あつたといわれる。そのことが、適用除外規定をかかけ、その期間を五年とし、再立法をすればさらに延長できるといった合理的な妥協を生みだしたのである。(ii)の原住民の権利、男女平等(性別)の権利の保障については、連邦政府案に明記されていたが、「連邦・州首相憲法会談」では削除された。しかし、連邦議会では、原住民の権利については西部諸州代表の強い要望で、男女平等については婦人団体の強い要望で復活した。(iii)の少数言語権については、一律に適用されることとした。しかし、ケベック州が独自に採用していた言語政策と矛盾するとして、ケベック州は反対した。しかし、この規定は設けられたがケベック州議会または州政府が合意するまでその効力を停止するとした。(20) そのほか、重要なものとして移住権も問題となる。ケベック州は移住権の規定については地元労働者の雇用優先政策からみて問題であるとして反対したことから、連邦政府および九つの州はケベック州の主張をある程度受け入れる形をとり、その方法として「適用除外規定」(第六条四)を挿入した。

第三は、憲法改正手続についてである。一九八二年憲法では第五章に三つの形式の改正手続を定めた。その一は、一般的改正手続、その二は、重要事項の改正に関する手続、その三は、特別州に適用される改正手続である。憲法改正の一般手続として第三八条一項にもとづいて憲法改正を行うためには、上・下両院の決議およびカナダの総人口の過半数を代表する三分の二以上の州議会(七州以上)の決議が必要であるとする規定をおいた。(21) ところが、州の権限、財産権あるいは特権を損う憲法改正については、議會議員数の過半数を越える決議が必要であると定めた。そしてしかも、この改正に関する詔書が発効される前に州議会が議員数の過半数以上の決議で反対を表明した場合、憲法改正は州に対して効力を生じないとした。この規定は州権を重んじたものと解されよう。

さらに右に関連して、教育、文化の面を担う州が連邦議会に立法的権限を移管する憲法改正を行った場合、連邦政府はその州に対し合理的な財政補償を行う旨を定めたことである。そのほか、下院に対する優位、さらには連邦と州

との権限に関し、州間の地域格差の是正の原則の確認（平衡交付金と地域的不均衡）、州内の非再生天然資源に対する州の専属的開発、管理権の確認など新しい権限も賦与されている。

(三) ケベック州の参加による憲法改正

ところで、一九八二年憲法はケベック州の同意を得られないまま公布された。このことはケベック州を切り捨てた形での憲法改正とさえいえる。カナダの憲法改正はケベック州だけにはこだわるものではないといってしまうればそれまでであるが、しかし、レファレンダムの実施の際におけるトルドー首相を中心にした連邦政府および州自由党の行動は、ケベックの「特殊な地位」を承認した形での憲法改正であったはずである。換言すれば、憲法改正は、レファレンダムの実施以前からのトルドーの政治日程であったとしても、ケベック州のレファレンダムによって拍車をかけたことは事実である。とすれば、連邦政府は、譲歩しながらもケベック州の同意を得られるような方向で憲法改正に取り組むことは当然であったといえよう。一九八二年憲法に挿入した「自由と権利の憲章」に「適用除外条項 (notwithstanding clause)」や「離脱権 (Opting Provision)」を設けてケベック州の同意を期待した規定もみられるが、やはりケベック州の合意がないままの憲法の制定である限り州民のための真の憲法とはならない。

ケベック政府は、その後の一九八四年九月に、トルドーから進歩保守党のマルルニー首相への政権交代を機に、一定の条件を提示しながら、その条件の受け入れ次第によっては憲法に同意する姿勢を示してきた。すなわち、それはケベック州政府から提示された一九八二年憲法改正への五つの提案である。ケベック州のこの提案はまさに八二年憲法の改正を意味する。その内容は、(i)ケベック州を「特別な社会」として認めること、(ii)連邦政府の支出権に対する制限、(iii)ケベック州への移民およびケベック州の移住者に対する州の管轄、(iv)今後の憲法改正に対する拒否権、(v)連邦最高裁判所および上院の任命に対する若干の発言権の保障である。⁽²²⁾

マルルニー下の連邦政府は、ケベック州政府と数多くの交渉を重ねたのち、一九八七年六月三日、ケベック州のミ
ーチ・レーク (Meech Lake) で行われた「連邦首相・州首相 (First ministers) 会談」でケベック州の積極的参加
をもたらすための憲法改正に入ることを約束した。その内容をややふへんしてみるとつぎのように整理される。第一
に、基本的姿勢としてカナダのあらゆる州の平等な原理、カナダ政府と各州政府との間の調和と協力の促進をはかる
ために新しい調整にはいることの確認である。第二に、ケベック州はカナダ内において独特な (Distinct) 社会を構
成していることの確認である。とくにケベック州のアイデンティティが保持され増進されることを了解し、明記され
ることを訴えている。第三は、上院議員に空席が生じた場合、その空席となった議席に関連する州政府は上院議員候
補の名前を出し、カナダのための女王の枢密院 (Privy Council) に委ねることであるとしている。従来、カナダの
上院議員については、実質には連邦首相が任命していることから、州の代表的性格が稀薄であり、しかも改革には保
守的であるという観点から検討されていた。⁽²³⁾ なかには上院の廃止論さえみられた。しかし、一九八二年憲法では上院
全く手をつけず下院の優越性の改革ははかられたのであった。第四は、連邦最高裁判所の改革である。カナダの連邦
最高裁判所裁判官は九人で構成される。そのメンバーのうち三人はケベック州の民事法廷から任命されるべきであ
る。なぜなら、ケベック州は民事法典を有する唯一の州であることからくるものであるとしている。なお、カナダの
最高裁判所判事九人の出身地域は、伝統的にケベック州三人、オンタリオ三人、西部カナダ二人、大西洋諸州一人の
割で選出されている。また、任命の手続についても、連邦政府は、州政府がそれぞれの州の候補者として提出する名
簿から選ぶという方法である。ケベック州においても同じ方法で三人の裁判官が選ばれるべきであるとしている。な
お、カナダ最高裁判所判事の資格要件として、州または準州の法廷弁護士として資格を得てから最低一〇年間、カナ
ダの裁判所の判事もしくは州または準州の法廷弁護士を務めた者から任命されるとしている。またケベック州の三人

の判事についても、ケベックの法廷弁護士の資格を得てから最低一〇年間、ケベックの裁判所もしくはカナダ議会によって設置された裁判所の判事、またはケベックの法廷弁護士を務めた者から任命されるべきであるとしている。第四は、移民についてである。⁽²⁴⁾カナダ政府は、各州の需要と事情を配慮して移民および一時的な外国人の入国を許可する場合、各州と交渉しなければならない。したがって、もし、連邦と州との間で合意が成立しなければ効力を有しないことを明記すべきであった。これは各州に大きい発言権を認めたことである。また、連邦政府は、ケベックに対し、人口比に相当する移民受け入れの枠を保障するとともに、「人口動態」(フランス系ケベック住民の間の出生率低下、その結果としてのフランス語系人口の相対的減少を意味するものと思われる)を考慮して、5%の上乗せを許可していることである。第五は、歳出費用分担権 (Spending Power) についてである。この改正の目的は政府等が行う費用の補助に関する権限を制限したり拡大したりすることではなく、カナダ政府は州が連邦の目的と矛盾しない計画やイニシアチヴを行う場合に、州政府に対し合理的補償を与えることを内容とするものである。第六は、経済およびその他の関連事業の会議の開催についてである。一九八七年六月のミーチ・レイク会議では、一九八二年憲法に新しい条項を加え、その条項に州が連邦首相に対し、一年に一度、カナダの経済および適切と思われるその他の関連問題について「連邦首相・州首相会議」を開くことを要求することができるとする規定をおくべきであるとしている。そしてその第一回会議は一九八八年一月までに開かれるべきである、としている。第七は、憲法改正の方式についてである。この方法についてはつぎの二点の申し合せをしている。その一は、州が教育や文化の問題に関してその権限を行使する場合は合理的補償を要求することができるようにしている。現在の憲法のもとでは、州が教育や文化については連邦に移管にして行うことを制限しているが、州が行う事業に対し、連邦が州に対して積極的に合理的な補償や援助をするような方向にあらためるべきである、としている。その二は、一九八二年憲法では改

正規定として第三八条から四九条までの一二か条にわたる条文を設けている。そのなかで改正すべきとする規定として四一条の拡大を明らかにした。すなわち、州の権限を連邦政府に委譲する改正については、適用除外を求める州に相応の補償をつけて承認することとした。また、四二条では新しい州の創造も連邦制度の改革についても議会の支持と州の三分の二（しかもそれらの州の人口の五〇%の支持が必要）の支持が必要となっているが、この規定を削除し、第四〇条の規定で十分であるとした。そして最後は、一九八二年憲法に憲法会談に関する項目を付し、首相は「連邦首相・州首相憲法会談」を一九八八年から毎年一度開くことを必要とする規定をおくべきである、としている。その際、今後も議論を呼ぶことが予想される上院改革、漁業問題など州の同意が必要とされる問題をその会談では取り扱っていくべきであるとしている。

以上が六月二日のミーチ・レイク会談で論議され一定の方向がみられた内容の要約である。これらの決議案の内容がその後各州首相によって各州議会に提出され、その後、連邦議会で調整にはいり、憲法改正が成立することになる。この会談で憲法改正の内容が了解され実現をみることになれば、カナダのアイデンティティを高め、人々のサービスに奉仕する連邦制度を強め、かつ寛容と開かれた社会の実現をみることになると考えられている。

しかし、この合意されようとしている改正案についても賛否両論がある。J・セイウエル教授は「ケベックの強硬なナシヨナリストたちは、ケベックの特殊性あるいは独立する権限を認めなかった」としてその合意を非難し、「ケベック以外の多くのカナダ人は、ケベックを『独特な社会』と認めたり、『ケベック独自のアイデンティティ』を『守りかつ推進する』という条項に批判」があることを指摘している。一九八二年憲法の制定者であったトルドー元首相も、自分の意図したものと異なり、こうした改正案の挿入は「『二つのカナダ』につながるものだ」とする厳しい非難をしていることをのべておこう。

- (1) カナダにおいて人権憲章は、アメリカ合衆国の権利章典のように、州を含めたすべての権力を拘束するものとして最初のものであるが、すでに、州レベルではアルバータ州、サスカチュワン州で制定され、連邦レベルでは一九六〇年に「カナダ権利章典」(Canadian Bill of Rights) が制定されている。しかし、「カナダ権利章典」は連邦法としての性格を有しているにすぎず州への適用はない(斎藤憲司「一九八二年カナダ憲法」レファレンス三八一—八七八頁)。なお、一九六〇年の「カナダ権利章典」について解説しているものとして、長内了「カナダ連邦制度の新展開(中)」ジュリスト七九一—八三三頁。
- (2) R. B. Byers, *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs*, 1980, p. 59.
- (3) Barbara Hodgins, *Where the Economy and the Constitution Meet in Canada*, (1981), p. 12.
- (4) 伊藤勝美「ケベック州のレファレンダムとカナダの連邦制の将来(一)」比較法政一八号四二頁。
- (5) 合意をみたのは改正方式のうちの一部にすぎない(斎藤憲司「一九八二年カナダ憲法」レファレンス三八一—八六六頁)。
- (6) 伊藤勝美・前掲四五頁。
- (7) 「権利と自由の憲章」を生みだした背景については長内了「前掲書(下)」八四頁以下、野上修市「一九八二年カナダ人権憲章とカナダ最高裁判所」(松岡三郎教授古稀記念論文集)法律論叢五八巻四・五合併号「二九七頁以下。
- (8) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 76, Edward Mcwhinny, *Canada and Constitution*, 1979—1982, p. 53.
- (9) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 76.
- (10) R. B. Byers, *Ibid.*, p. 76.
- (11) R. B. Byers, *Ibid.*, pp. 79—80
- (12) そのほかの州は裁判にもちこむことについては時間尚早であり、引き続き交渉を進めるべきであると主張した(たとえは、ノヴァ・スコシア州、サスカチュワン州)。
- (13) Reference re Amendment of the Constitution of Canada, 117 D.L.R. 3d. 1 (1981).
- (14) Reference re Amendment of the Constitution of Canada, (No. 2), 118 D.L.R. 3d. 1 (Nfld, 1981), Reference re Amendment of the Constitution of Canada (No. 3), 120 D.L.R. 3d. 385 (Que. 1981).
- (15) Reference re Amendment of the Constitution of Canada, 125 D.L.R. (3d) 1. (1981), 44 S.C.R. (1981), 1 R.C.S. 753—912.

- (16) 齊藤憲司・前掲八八頁。
- (17) 「権利と自由の憲章」の法的性格、適用範囲等について解説したものに萩野芳夫「カナダ新憲法の人権保障」比較法研究 四六号一六八頁以下参照。
- (18) J・セイウエル(吉田善明監修、吉田健正訳)「カナダの政治と憲法」(三省堂)一九八七年、一四三頁。
- (19) 齊藤憲司・前掲九四頁。
- (20) このねらいは、すでにケベック州では、州の公用語をフランス語とし、フランス語による教育以外を制限したことから、イギリス系の学校で教育を受けさせたい者に対する少数言語権の保障にあった。ところが、そのケベックが八二年憲法に同意しなかったことから合意を得るまで効力を停止したのである(J・セイウエル(吉田善明監修、吉田健正訳)前掲書、一四九頁)。
- (21) 連邦政府が強く求めていた国民投票制度は、州の権限および役割りを減少させるものとして州側の強いクレームによって見送りとなった(齊藤憲司・前掲九二頁)。
- (22) 改正案の紹介については「A Guided to the Constitutional Accord」[Meeting of the First Ministers on the Constitution] (June 3, 1987) 249-250頁ある(ゴキネル・バンハント)。
- (23) The Globe and Mail, 5th, April, 1987.
- (24) カナダにおける移民と人権との関係を説明したものとして、萩野芳夫「カナダ新憲法と移民法」カナダ年報第六号一六頁。

おわりに

一九八〇年五月二〇日にケベック州で行われたレファレンダムの結果、ケベック州はいままで通り、カナダ連邦の一州としてとどまることになった。このレファレンダムの実施のねらいが、たとえ「主権・連合」の交渉権を州政府に委任することにあつたにせよ、ケベック州の行方に世界の人々が注目をしていたことは事実である。

しかし、本文でみてきたように、レファレンダムの実施は、直接的にあるいは間接的に多くの問題を生み、わけても憲法改正へと展開していったことは事実である。ここでは「おわりに」として本文のべてきたことや重複するがレファレンダムの実施、その後におこった憲法定制が何を解決し、また解決しようとしていったかについて問題点を整理しておきたい。

第一に、レファレンダムによって、ケベック州政府が進めようとした「主権・連合」をめざすことの交渉権の委任を否定したが、交渉権の委任とはいえ、これをレファレンダムの対象とすることができるといえる点である。この点について、法的に検討を加えている文献は少なく、むしろレファレンダムの実施を当然と考え、それを前提にして「主権・連合」の交渉権の委任を認めるか否かの政治的論争が中心であったといえる。こん回のレファレンダムは、ケベック州政府への交渉権の委任について州民は「ノン(反対)」という結果を示すことになるが、もし、かりに「ウイ(賛成)」とする結果が多数となっていたならば、ケベック州政府はどのような展開をしていったであろうか。また、連邦政府や他の諸州がキャンペーン活動でのべたように、ケベック州政府との交渉に応じないでいることがはたしてできたであろうか。もし、連邦政府が拒否を続けるならば、ケベック州の自治を、そしてまた民主主義を楯に、あるいは国際世論を背景に一つの連邦からの分離独立といった主体的行動をとるといふ圧力をかけてきたであろう。そうなれば、レファレンダムの性格がどのようなものであると、連邦政府は真摯な対応をしなければならなくなるであろう。こう思うとレファレンダムの結果はたとえどうであろうと、レファレンダムの実施のもつ重みは非常に大きいことを感ぜざるを得ない。

第二に、第一とも関連するが、ケベック州民はレファレンダムによって、州政府に「主権・連合」の交渉権の委任を否定したが、同時にそれは憲法改正の道を選んだことである。より具体的にいえばレファレンダムの争点をめぐる

攻防戦で連邦政府・州自由党が支持した「ベイジュ報告書」にみられる憲法改正の実現ではなかったかと思われる。その報告書の内容は、本文でのべたように多くの人たちからの批判があったが、分権化された連邦主義、権利と自由の憲章、上院の改革など検討すべき論点が多く含まれていた。しかし、レファレンダムの実施後に、連邦政府が提示した改革すべき論点は、(i)州権の強化であり、(ii)「権利と自由の憲章」の挿入、(iii)憲法のカナダ化などで取りあげる論点については類似していたが、その具体的内容となると「ベイジュ報告書」とははるかに異なっていた。わけても問題となったのは、州権強化と憲章の内容であった。州権強化については、ケベック州はもとより西部諸州において早くから提示されてきた問題であるが、トルドー首相は、各州の考えていた州権強化には終始消極的な態度を示していた。これはトルドー首相の国家第一主義的思想感とその背景にあるからである。J・セイウエル教授によれば、カナダについての考え方は、州第一主義と国家第一主義にわけられるとし、前者は、「国家意思」というのは、連邦政府や連邦議会だけの意思ではなく、中央および州のすべての政府の総意」によって形成されるとする考え方であり、後者は、「国家が自分たちの自由と機会を最大限に実現できるのは、国という広い舞台においてである。カナダは各部分の総和を超えたものであり、共同体としての集合体を超えるものである。国益の優位性は、同時に中央政府の優位性を示唆する」とする考え方であるとのべていたが、この後者の考え方がトルドー首相のカナダ感であるとすれば、州権強化ははじめから一つの限界であったことが指摘されよう。ケベック州はもとより多くの州首相がトルドー首相のこの国家第一主義的な考え方に反発を示していたが、ケベック州政府以外は一定の条件（地域的不均衡の是正、平衡交付金条項の挿入など）のもとで妥協することになる。したがって、ケベック州だけが不同意ということになったが、やはりレファレンダム実施の際の重みがこうした判断を生んだのであるということがいえる。

第三は、「権利と自由の憲章」の挿入による国家機構の変革である。この憲章にはいかなる権利が保障されている

か。その適用範囲はどうなっているか。ケベック州民に対して宣伝されたケベック州の地位については本文でのべてきたが、カナダ人にとって関心を高めたのは、自由の担い手を条件付（適用除外規定、離脱権などもあるが）であるとはいえ、裁判所に求めたことである。憲章の挿入は、「権利についての判断を代表制に変えて裁判官に求めるもの」であり「議會制民主主義に反する」としての批判が示すように、カナダの議會優越性の原理が裁判所に移ったことを意味するものであった。だからこそ、この変革について多くの州はかなりの条件をつけ、慎重な対応を示したのであるといえよう。ケベック州は、その後の一九八七年のミッチ・レイク会談で五つの提案の一つとして最高裁判所改革を提起し、そのメンバー九人のうち三人はケベック州の民事法廷から任命されるべきであると主張しているが、このことはケベック州が、八二年憲法で示された国家構造の転換を承認した発言とも解されよう。

このように一九八二年憲法は、州権や国家構造の変革など大きな特徴を示したが、翻って考えれば、ケベック州で行われたレファレンシダム実施の際に、連邦政府・州自由党が州民に約束した憲法の改正という視点からみれば、決して州民に応える憲法の制定であったとはいえなかったのである。なぜなら、ケベック州民が期待したケベックの「特殊な地位」、それを前提にした少数言語権、移民権、国家機構の改革などの憲法制定について、ケベック州の不同意が示すようにほとんど受け入れられずに終わったからである。たしかに、憲法制定改革の経緯、ケベック州の主張した内容などをみる限り、ケベック州政府が同意しなかったのは当然とさえ思われる。

しかし、時は経過し、一九八六年にいたってケベック州は、本文で検討してきたような憲法改正への五つの提案を示し、連邦政府と他の九つの州がそれを受け入れるならば、一九八二年憲法に同意するという姿勢を示した。そしていまや、ケベック州の五の提案に対し、連邦政府および州政府が合意すべき方向で検討されている。このケベック州の提案に対して『二つのカナダ』につながるものだ」とする批判もあるが、カナダの他民族としての国家の性格、

レファレンダム時における連邦政府等のケベック州民への対応をみる限り、連邦・州との間での多くの妥協が必要となる。このことは憲法の改正を意味することはいうまでもない。しかし、この意図をくんだ憲法の改正がなされてこそ、カナダ国に真の憲法が誕生するのである、と私には思われるのである。