

# カナダとオーストラリアの連邦制比較

陶 山 宣 明

## はじめに

カナダとオーストラリアは良く似た国である。共通点を挙げると切りが無いが、中でも連邦制という政治の仕組みを巡る動的な国の発展過程は丹念な比較研究に値する。カナダ連邦は1867年にオーストラリア連邦は1901年にそれぞれ誕生し、以後の歴史をカナダ・オーストラリアという独立不可分な主権国家のプリズムを通してのみ理解しようとする今一つ正確な像を捉え難い二国である。というのは、連邦制は中身のない空虚なイデオロギーの象徴などではなく、10州2地方から成るカナダと6州1地方1特別地域から成るオーストラリアの連邦制度は現実として機能し国の政治現象の軸となるからである。

## 関連の文献紹介

カナダとオーストラリアの政治を比較した良書として、ペンシルヴァニア州立大学で教鞭をとるH・S・アルビンスキ著『比較の視座でのカナダとオーストラリアの政治』<sup>1)</sup>、既に古典となったA・ブラディの『自治領の民主主義—制度の比較研究—』<sup>2)</sup>の二つが薦められる。後者は加・豪以外にニュー・ジーランドと南アフリカも含めて議論している。連邦制に焦点を合わせたM・H・スプルール・ジョーンズの『オーストラリアとカナダの公共選択と連邦制』<sup>3)</sup>は、経済学の市場の原理を連邦・州政府とそのサービスの消費者、つまり、人民との関係に当てはめる新分析法を駆使して<sup>4)</sup>おり、一読に値する。クインズランド大学教授ケネ

1) Henry S. Albinski, *Canadian and Australian Politics in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York, 1973.

2) Alexander Brady, *Democracy in the Dominions: A Comparative Study in Institutions*, University of Toronto Press, Toronto, 1948.

3) M. H. Sproule-Jones, *Public Choice and Federalism in Australia and Canada*, Research Monograph No. 11, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra, 1975.

4) 公共選択の分析法に関しては、次の論文を参考されたい。Albert Breton, "The Theory of Competitive Federalism," in Garth Stevenson (ed.), *Federalism in Canada: Selected Readings*, McClelland & Stewart, Toronto, 1989, Ch. 18, pp. 457-502.

ス・ウィルチャーによって比較的最近著わされた『計画と連邦制—オーストラリアとカナダの経験—』<sup>5)</sup>は行政学的な見地から二連邦制を論じている。二国の公務員にアンケート調査をして得たデータを基に彼等の連邦制観を分析したアメリカ人政治学者 R・H・リーチの業績も貴重な比較研究である。<sup>6)</sup> 更には、既に日本の学会でも十分に論じられてきた感のあるリス・ハーツ著『新社会の建設』<sup>7)</sup>が、加・豪を含めて幅広くヨーロッパから派生した諸国の政治文化の比較研究に基づいて「断片社会」の仮説を提示したことにも言及しておきたい。

それぞれの国の連邦制度を扱った書物は枚挙に遑が無いが、代表的な作品を幾つか紹介しておきたい。

- (加) Garth Stevenson, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 3rd ed., Gage Educational Pub., Agincourt, Ont., 1988;<sup>8)</sup>  
 Donald V. Smiley, *The Federal Condition in Canada*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1987;  
 Kenneth Norrie, Richard Simeon, and Mark Krasnick, *Federalism and the Economic Union in Canada*, Volume 59 of the Research Studies prepared for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1985.
- (豪) Brian Galligan (ed.), *Australian Federalism*, Longman Cheshire, Melbourne, 1989;<sup>9)</sup>

- 
- 5) Kenneth Wiltshire, *Planning and Federalism: Australian and Canadian Experience*, University of Queensland Press, St Lucia, 1986.
- 6) Richard H. Leach, *Perceptions of Federalism by Australian and Canadian Public Servants*, Research Monograph No.18, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra, 1976. その他、次のような比較研究を紹介しておきたい。Russel Mathews (ed.), *Public Policies in Two Federal Countries: Canada and Australia*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra, 1982; Malcolm C. Brown, *National Health Insurance in Canada and Australia: A Comparative Political Economy Analysis*, Research Monograph No. 3, Health Economics Research Unit, A. N. U. Press, Canberra, 1983; Freda Hawkins, *Critical Years in Immigration: Canada and Australia Compared*, McGill-Queen's University Press, Kingston and Montreal, 1989. ホーキンスの本については、拙稿「書評：カナダとオーストラリアの移民比較」『アメリカ・カナダ研究』No. 4 Autumn 1989, 151-153 ページを参照されたい。
- 7) Louis Hartz, *The Founding of New Societies: Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada, and Australia*, with contributions by Kenneth D. McRae, Richard M. Morse, Richard N. Rosecrance, and Leonard M. Thompson, Harcourt, Brace & World, Inc., New York, 1964.
- 8) 拙稿「書評：ガス・スチーヴンソン著『満たされない統一—カナダ連邦制と国家統一—(第三版)』」『国際政治』第91号, 1989年5月, 173-178 ページ, を参照したい。
- 9) 1980年までの連邦制に関する文献をオーストラリア政治学の中で論じた次の秀れた論文がある。K. W. Knight, "The Study of Australian Federalism," *Australian Journal of Public Administration*, Vol. XXXIX, Nos. 3 / 4, Sept./Dec. 1980, pp.318-339.

Special Issue of *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 7, No. 4, Summer 1977, *Federalism in Australia: Current Trends*, edited by Russel Mathews; Jean Holmes and Campbell Sharman, *The Australian Federal System*, Allen & Unwin, Sydney, 1977.

連邦制に関してカナダの方が文献数が多いのみならず質も高いのは著者自身の主観的印象に止どまらず、加・豪の連邦制研究に通じている人なら誰もが口にすることであろう。というのも、宿学エドウィン・ブラックの言うように「カナダ国家にとり連邦制の政治は生存の政治である」<sup>10)</sup>からである。国の地理的拡がり<sup>10)</sup>が既成事実として比較的難なく受け入れられているオーストラリアに対して、常に分裂の危機に瀕しているのがカナダ連邦である。<sup>11)</sup>ケベックという「独特な社会」<sup>12)</sup>を含みアメリカ合衆国の大陸レベルでの膨張に警戒しないといけないことを指摘するだけでも、カナダの置かれた複雑な状況が理解されよう。「必要は発明の母」<sup>13)</sup>という諺がカナダにおける連邦制研究の隆盛ぶりをうまく説明している。<sup>14)</sup>

比較連邦制の分野は、ただ単に幾つか個々の連邦制度を比較するだけに止どまらず、連邦制度の総括的な理論的枠組を構築する作業を含み、その点アメリカの比較政治学に通じるものがある。その意味で分野の古典と言える書物を紹介しておきたい。

K. C. Wheare, *Federal Government*, 3rd ed., Oxford University Press, London, 1953;

William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Company, Boston, 1964;

Geoffrey Sawer, *Modern Federalism*, 2nd ed., Pitman, Carlton, Victoria,

10) Edwin R. Black, *Divided Loyalties*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1975, p. 1.

11) 例えば、ドナルド・スマイリーは、カナダ連邦が『問題のカナダ』初版の原稿完成まで続かず、に全ての作業が徒労に終わるのではないかと不安にかられ、二回も執筆を中断したと告白している。Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1972, Introduction.

日本との比較でカナダの抱える深刻な問題を論じたものとして、Stephen Kenney, "Canadian Uniqueness: A Historical Perspective", *The Journal of American and Canadian Studies*, No. 3, Spring 1989, pp. 1-24.

12) この概念を生じたミーチ・レイク協定については、次の論文を参考されたい。ノーマン・セクスミス、陶山宣明「ミーチ・レイクとカナダ憲法—協定あるいは軋轢か」『海外事情』第36巻第11号、昭和63年11月号、82-95ページ。

13) スチーヴンソンは『満たされない統合』の第三版を次のような文章で閉じている。「二十世紀に、分裂や吸収の結果、姿を消した主権国家は比較的少ない。ところで、カナダは、現代の最も強い勢力の内の二つである大陸主義と民族主義に対抗して造られ、維持されている希な実験台である。カナダ国家の保存に熱意を燃やす人は、絶望する必要もないが、のんきに構えているべきでもない。」(274ページ)

14) カナダの連邦制研究の概略を知るためには、次の論文を参考されたい。拙稿「カナダの連邦制と多文化主義」『海外事情』第35巻第3号、昭和62年3月号、104-119ページ。

1976.

これらはいずれも研究手法といい研究対象・関心といい古くて、現代の連邦制を論じるにはあまり役に立たなくなっている。新しい秀れた著作として、

Preston King, *Federalism and Federation*, Croom Helm, London, 1982; Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, University Press of America, Lanham, MD, 1987; Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, AL, 1987.

等が薦められる。その他、カナダで出版された次の本は連邦制度のもつ様々な局面を比較の視点から手際よく論じている。

Herman Bakvis and William M. Charndler (eds.), *Federalism and the Role of the State*, University of Toronto Press, Toronto, 1987.

### 加・豪比較の新しい本

昨年、カナダとオーストラリアの連邦制を比較した本が新しく編集された。

Bruce W. Hodgins, John J. Eddy, S. J., Shelagh D. Grant, and James Struthers (eds.), *Federalism in Canada and Australia: Historical Perspectives 1920-88*, The Frost Centre for Canadian Heritage and Development Studies, Trent University, Peterborough, Ontario, 1989.

二つの連邦制度の初期の発展を比較した1978年の本の続編であり、強い中央政府を企図していたカナダが地方分権に傾き、逆に古典的な連邦制<sup>15)</sup>を憲法によって規定したオーストラリアが中央集権に向かった現象が既に観察された第一次世界大戦までの歴史的経過を踏まえた上で、その後両連邦が投げ掛けた各種の問題を議論することを狙いとしている(11ページ)。

15) 連邦制の原型ともいえ、権限を二つのレベルの政府に整然と分配し、各政府は割り振られた管轄下において他方のレベルの政府に優越しその侵害を排除できる。このビジョンだと、新しく予期せぬ権限が必要となった際どちらのレベルの政府に委ねるかを決めておくだけで、両方のレベルの政府は互いに他のレベルとは独立して業務を遂行することが可能なはずである。ところが、現実の政治は複雑で、撞球のボールがポケットに落ちるように全ての事項が旨く二つのレベルの政府の間に分けられず、必然的に違った型の連邦制が生じて来る。

太平洋を隔ててカナダとオーストラリアの様々な分野の学者が寄稿した学際的な本で、構成は以下の通りである。

〔第1部〕連邦制の政治：歴史的概観

- 第一章 動的な連邦制：第一次世界大戦以後の連続と変化 ブルース・ホジンス, ジョン・エディ, シーラ・グラント, ジョン・アチソン

〔第2部〕連邦制と統治機関

- 第二章 挫折の政治：オーストラリアとカナダの正式な憲法改正の追求  
ピーター・ラッセル
- 第三章 州政府と連邦権限：国の開発の政治 アルコム・アレクサンダー
- 第四章 カナダとオーストラリアの司法審査 レズリー・ザインズ
- 第五章 カナダとオーストラリアの上院：連邦政治機構の比較 ジョン・アー
- 第六章 連邦制と首相の地位 パトリック・ウェラー
- 第七章 従順な公務員：オムブズマンとその目的のための他の手段  
ジャック・リチャードソン

〔第3部〕連邦制と政府の政策

- 第八章 連邦・州財政関係 ケネス・ウィルチャー
- 第九章 二つの連邦の移民 ジョン・アチソン
- 第十章 連邦制と社会政策の進展と福祉国家 (加) ジェームズ・ストラザーズ  
(豪) ロナルド・メンデルソーン
- 第十一章 教育政策と連邦制：オーストラリアとカナダ, 1920-1980  
ウィリアム・ハミルトン

- 第十二章 連邦制と公立病院・医療保健の進展 グウェン・グレイ, ロドニー・ホワイト
- 第十三章 オーストラリアとカナダの連邦制と環境法 ドナ・クレイグ, ベン・ボアー
- 第十四章 カナダとオーストラリアの連邦制とマス・メディア ウィリアム・ハル

〔第4部〕二つの連邦の文化的並びに地方的意味合

- 第十五章 進化, 理想主義と統一の探求：歴史家と連邦問題 ナンシー・クリスティアー
- 第十六章 沿海州の地域主義の逆流 アラン・ウィルソン
- 第十七章 資源と地方の反乱：西オーストラリアと西カナダ ハリー・ヒラー
- 第十八章 洗練された辺境：クインズランドとブリティッシュ・コロンビア  
デイヴィッド・エルキンス

第十九章 準メンバー：カナダとオーストラリアの北部の発展比較

- ピーター・ラヴデイ, ブルース・ホジンス, シーラ・グラント
- 第二十章 “原住民の自治政府”：カナダとオーストラリアの連邦制のもう一つのレベル

ケネス・マドック, ブルース・ホジンス, ジョン・ミロイ

## 第二十一章 地方と中央: 二つの国の文学的イメージ

ダイアナ・ブライトン

政治学者, 法学者, 歴史学者, 社会学者, 文化人類学者, 教育学者, 文学者と多領域に股がり, 厳密には政治学の比較連邦制の業績の粋を食み出すが, そのことはこの著作の価値を一向に下げるところか高めているとも言える。というのも, そもそも連邦制をめぐる社会現象など誠に複雑で, とても政治学者だけの手によって深く横たわる問題を解明できないからである。文学者ブライトンの章などは, 今まで自分が気付かなかったとてもユニークな視点で二つの連邦制の違いを浮き彫りにしてくれる。ただ, 連邦制の議論そのものとはかなり離れた章が幾つか含まれているので(特に政策の部), 『カナダとオーストラリアの連邦制』<sup>16)</sup>ではなく『連邦制国家カナダとオーストラリア』と題を変えた方がいいかもしれない。どの章もシニア級の学者がカナダ人なら「オーストラリア体験」オーストラリア人なら「カナダ体験」<sup>17)</sup>を基に執筆したもので, それぞれが読み応えのある論文で本全体の質は可なり高いと判断している。

残念なのは, カナダ問題の核とも言えるケベックがすっかり落ちていることである。オーストラリア側に相当する州が存在しないため単純な比較は無理だとしても, ケベックのような「黒い羊」の存在の有無が両連邦の進展に如何なる違いをもたらしたかという形で議論は可能であったはずである。タスマニアのオーストラリア連邦に置かれた政治経済的な立場と沿海諸州なりニューファンドランドなりがカナダ連邦で置かれた立場との比較も興味深いテーマである。それに, カナダにはなくてオーストラリアにあるものとして, 連邦首都特別地域の存在意義が比較の視点で論じられても然るべきであった。至る所で散発的に採り上げられているにしろ, 政党についてのまとまった議論が欲しかった。議会制民主主義と連邦制を組み合わせた政治機構に必然的に生じると考えられる「<sup>18)</sup>国家間連邦制<sup>19)</sup>」を具現する連邦・州首相会議が殆ど取り扱われていないのも不自然である。その他, 政策の部で, 1970年代か

16) 二年前成蹊大学アジア太平洋研究センターから出版された川口浩・渡辺昭夫編『太平洋国家オーストラリア』のネーミングからアイデアを得た。

「本書に収録された論文は, 太平洋国家として生まれ変わろうとしているオーストラリア社会の諸相を, 主として最近十数年の時間の幅の中で浮き彫りにしよう」と試みたものである……」(11ページ)

17) ウィルソンによる章は例外で, オーストラリアとの比較の視点は何も入っていない。沿海諸州間の関係に焦点を当てた論文で, 小さな持たざる州がタスマニアの一つしかないオーストラリアと比べられないのは当然とも言える。

18) この問題については, 次の論文が秀れている。

Ronald L. Watts, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Research Paper No. 26, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, 1989.

19) この概念とその対立概念「国家内連邦制」についての議論に関しては, 次の本を参考されたい。  
Donald V. Smiley and Ronald L. Watts, *Intrastate Federalism in Canada*, Volume 39 of the Research Studies prepared for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1985.

ら両国に存在する多文化主義が連邦制に投げかける問題を、「白い社会」が第三世界諸国からの移民によって急速に変化している現実と共に、議論するもの面白かったであろう。<sup>20)</sup> 歴史的にアングロ・サクソン二大国(米・英)の狭間<sup>はざま</sup>にあり、その後相互依存の世界で貿易・投資・移民・観光・文化等の分野において米・英以外の国との関係が重要性を増す一方、州政府が対外活動に直接乗り出すようになった現在、外交政策を連邦制と引っ掛けて論じる章も必要であった。最後に、ブライアン・ギャリガン(蒙)やガス・スチーヴンソン(加)級の連邦制研究の専門家による両国の連邦制研究自体の比較が、題名から言って、不可欠であったように思う。

### 加・豪の連邦制度

ホジンス他の本を手掛かりにして二国の連邦制度を論じてみたい。

アメリカ合衆国の南北戦争から教訓を得て強い中央政府を実現させるべく、英領北米条約の第91条と第92条で二つのレベルの政府に権限を配分する際、当時重要だと考えられていた事項は連邦政府にそして地方的な性格の役割が州政府に与えられただけでなく、第91条の前文にある「平和、秩序、そして良き政府」の文句によって余剰権限は連邦政府の領域とされた。イギリス政府、連邦政府、州政府が階層的に並べられ、イギリス王室を州レベルで代表する副総督は連邦政府によって任命され、連邦政府は望ましくないと判断される州法案を留保したり却下したりすることができる。<sup>21)</sup> 更に、州の上級裁判所の判事を任命するのも連邦政府だし、各州の言語的・宗教的少数派を救う任務も課された<sup>22)</sup>(59-60 ページ)。

オーストラリアは連邦化の過程で、そうしたカナダ式「疑似連邦制」を退けて、もっと古

20) 多少舌足らずの感があるが、カナダについては上掲拙稿参考されたい。「カナダの連邦制と多文化主義」

次の英語の論文がとても示唆深い。

Alan Cairns, "Political Science, Ethnicity, and the Canadian Constitution", in David P. Shugarman and Reg Whitaker (eds.), *Federalism and Political Community: Essays in Honour of Donald Smiley*, Broadview Press, Peterborough, Ontario, 1989.

オーストラリアの多文化主義について関根政美が数多く論文を書いているが、連邦制との関連で多文化主義が論じられたものはまだ見たことがない。

21) 現実には、州の法案は、1961年以後副総督によって留保されていないし、1943年以後連邦政府によって却下されていない。とはいえ、カナダ政治史においてこの憲法規定は重要で、マニトバ州政府が連邦政府の「ナショナル・ポリシー」に反して隣接のアメリカの州との結び付きを強めるため鉄道を敷設しようとした際、ブリティッシュ・コロンビア州政府が東洋人移民を制限しようとした際、アルバータ州の社会信用党政権が独自の貨幣を発行しようとした際、連邦政府は頻繁に留保・却下権限を行使した。詳細については、G. V. La Forest, *Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*, Department of Justice, Ottawa, 1955.

22) 19世紀の終わり頃に起こったマニトバ学制問題においてローリエ首相が見せた反応のように、この任務の遂行に連邦政府は決して熱心ではなかった。

典型的な連邦制に近いアメリカ合衆国型を選んだ。<sup>23)</sup> 各州は州ごとに憲法を持っており、総督はキャンベラを介さずに直接イギリス王室と結ばれていた。州を「プロヴィンス」と呼ぶカナダに対して、オーストラリアでは「ステート」である。連邦政府に憲法が明白に付与した事項を除いて全て州政府の管轄とされ、州の権限は具体的な形で列記されていないのに加えて、第109条によって州は関税や軍隊等を例外にして連邦政府の管轄分野にまで参入することができる。連邦化の主要因である二つの事柄を完全にキャンベラに委ねる他は、<sup>24)</sup> 州権を守ろうとした努力が分かるというものではないか(104-105ページ)。カナダの初代首相ジョン・マクドナルドに相当するオーストラリアの政治家の名がすぐ頭に浮かんで来ないのも決して偶然ではない。

ところが、以後の二国の連邦・州間の力のバランスは正反対に進行した。つまり、カナダでは地方的な性格しか期待されていなかった州政府が強大化し、オーストラリアは限定的な権限しか与えられなかったはずの連邦政府の重みが増した。カナダ側は、1949年まで最終控訴裁判所であった英国枢密院の司法委員会が、連邦政府の「平和、秩序、そして良き政府」の余剰権限を極めて制限的に解釈して、州政府の「財産と公民権」(第92条第13項)を拡大解釈する傾向にあった。更に、カナダ連邦結成の際には然程重要視されず第109条によって州の管轄とされた地下資源が、後に大きな意味を持ってきたことは周知の通りである。最高裁判所が終審の場となってからも、司法解釈とは別問題に、戦間期に一時的に中央に揺れた振り子が再び州側に戻る動きを食い止めることはできなかった。

他方、オーストラリアは最高裁が許可を出さない限り英国枢密院・司法委員会に控訴はなく、司法解釈はほぼ全面的に国内で進行した。オーストラリア国民の一体感が判決にまで影響が及び連邦政府の権限を拡大解釈する方向に動き(107ページ)、州政府の特定の権限が憲法に明記されていないことが、本来の全ての余剰権限という意味に反して、連邦権限の拡大解釈に好都合となった(127ページ)。中央化が憲法の解釈だけによって説明できないのは逆のケースのカナダ同様で、地方よりも社会的階級によって自己の存在を定義するオーストラリア人とその階級意識に対応し且つ助長する政党が根本的な政治的環境として存在する

23) オーストラリア連邦化の過程については、次の文献が役に立つ。

Ronald Norris, *The Emergent Commonwealth—Australian Federation: Expeditions and Fulfilment 1889-1910*, Melbourne University Press, Melbourne, 1975. J. A. La Nauze, *The Making of the Australian Constitution*, Melbourne University Press, Melbourne, 1972.

24) 個々の州の小さな経済単位間の垣根を取っ払うことによって得られる経済的利益の享受と独・仏の南太平洋地域への勢力伸張に対抗する必要性が、オーストラリアの連邦結成の二大要因である。もちろん、アジア移民制限の問題も忘れてはならない。

25) 元来英国白色臣民が植民地で不当な裁判の犠牲者とならないための控訴審として有益だったが、大英帝国内の個々の国の特殊事情が十分に理解されない形で全員一致の判決を下すという欠陥があった。現在でも、トリニダード・トバゴのようにこの司法委員会が最終控訴審となっている国がある。

26) 前述のハーツ論文によると、カナダは封建的断片の仏系カナダと自由主義的断片の英系カナダから成り、オーストラリアは急進主義的断片である。

ことが指摘されねばならない (19-20 ページ). ケベックにおいて最も顕著な地方主義がカナダ連邦の分解傾向の主要因ならば、二つの文化の共存のないオーストラリアの政治は社会階級で定義づけが与えられ中央化する (11-12 ページ). 地方の特殊利益を代表する各種の第三党が連邦・州レベルで生まれるカナダに対して、オーストラリアでは連邦・州レベル共に労働党対非労働党という形の選挙戦となる。<sup>27)</sup>

カナダの二大政党は似たり寄ったりの性格で、強いて言えば進歩保守党が社会全体の集団的価値を信奉し自由党は個人の尊厳を重んずるが、支持階層にあまり大きな違いはなく、露骨なイデオロギーを表面に出さず少しでも巧みに票を増やして選挙に勝つためだけの選挙戦を展開する。<sup>29)</sup> 19 世紀にはオタワで連続して政権にあった保守党が中央志向で自由党が州権擁護の立場を取っていたが、<sup>30)</sup> 20 世紀に入って両政党は逆転し自由党が強い連邦政府を望み進歩保守党が地方分権に傾いている。<sup>31)</sup> 社会民主主義政党と呼べる新民主党は、<sup>32)</sup> ずっと沿海諸州やケベックでほんの限られた支持しか得れず完全な全国政党とはいえないが、「創造的な政治」をナショナル・レベルで達成するため一定して中央志向である。

どれだけ中央集権を謳う新民主党でさえ連邦制そのものを否定することはカナダ政治で自殺的行為であるのに対し、オーストラリア労働党はゴフ・ホイットラム時代に共和制移行と共に連邦制廃止を標榜していた (69 ページ). 労働党と非労働党の連邦制に関しての立場の違いは建国時から明らかで、オーストラリア連邦が 20 世紀の初頭にすぐ中央化したのも連邦形成過程で大した勢力でなかった労働党がキャンベラで政権に就いたことと決して無関係ではない (60 ページ). 連邦・州間の対立は普通、労働党 (キャンベラ) 対非労働党 (地方) で起こるパターンがある. 中央・地方の軸と社会主義・資本主義の軸とが重なり合って自熱した議論が展開される (245 ページ). ボブ・ホーク労働党政権が州政府と激しく遣り合わないのは現実路線を取っているからであろう. 社会改革に意欲的なホイットラム政権とクインズランドの地方党ジョー・ビョルケ・ピーターセン、西オーストラリアの自由党

27) 国民党が単独で長期間政権を握るクインズランド州でもこの図式は基本的に同じである. ブリティッシュ・コロンビア州の政治が階級対立という意味でカナダでユニークだが、同じ選挙民が連邦政治となると文化や言語といったイシューを優先させる (ホジンス他, 409 ページ).

28) 保守党はマクドナルド以来引き続いて存在するが、マニトバ州首相で進歩党のジョン・ブラケンが 1940 年代に党首に迎えられた時イメージ・チェンジのため名称を改めた. 自由党はマクドナルド時代から野党としてアレクサンダー・マッケンジーに率いられていたが、ケベックの仏系カナダ人の中にも浸透して真の全国政党となるのはローリエ時代である.

29) こうした政治を嘲笑的に「ブローカー的政治」と呼んでいる.

30) マクドナルド (保守党) 対オル・メルシエ (ケベック自由党), オリヴァー・モワット (オンタリオ自由党) という有名な対立図式が思い起こされる.

31) ピエール・エリオット・トリュドー (自由党) 対ピーター・ローヒード (アルバータ進歩保守党) は最も顕著な例である. その他、ジョー・クラーク (進歩保守党) の「共同体の共同体」という州の大切さをよく表わした文句は今でも記憶されている. ブライアン・マルローニが達したミーチ・レイク協定も進歩保守党ならではの連邦権限譲渡であった.

32) サスカチュワンにルーツを持つ協同連邦党が 1960 年代に名称変更したものである.

33) 1975 年に国民地方党、そして 1982 年に国民党に名称を変更した. 元々、農村部を地盤にした政党だったのだが、名称変更で都市部への勢力伸張を計った.

チャールズ・コートの経済政策、州権をめぐる競り合いはオーストラリア連邦制のテキスト・ブックの絶好の材料である。

ホイットラムと同時代に知力とウィットで数多くのファンを抱えたトリュドーはローヒードに代表される州レベルの非自由党政権の取り扱いに往生したが、カナダの場合政党そのものがゆるやかに組織されていて実際には同じ政党間でも摩擦は絶えない。カナダ連邦内の政府間関係の上手い形容として「連邦・州外交」<sup>34)</sup>という表現が使われるが、一つの国の中で同じ名称の政党も連邦ウィングと州ウィングでほぼ独立して機能し、オンタリオ自由党とケベック自由党に至っては連邦自由党と完全に袂を分かっている<sup>35)</sup>。それに対して、オーストラリアでは政党名は単なる名称以上の実質的な意味があり、違った政党がキャンベラと地方にいる時より同じ党が政権を握っている時の方が遥かに連邦・州間の対立は容易に解決される(295ページ)。連邦制国家の構成単位に過ぎなかった州があたかも主権国家であるかの如く行動し、国内政治に連邦・州11政府間の外交から見られ、党の名称に拘わりなく州政府は州益の促進を第一目標にするのがカナダである。11人の首相が集う連邦・州首相会議は国の政治の中心であるはずの国会よりも脚光を浴びている。オーストラリアの政党は連邦ウィングと州ウィングがずっと緊密で、キャンベラで違った党が政権にある場合州政府は州権擁護を唱えて連邦州首相会議<sup>36)</sup>などの外交手段に訴える必要があるが、同じ党がキャンベラと州都の両方にある場合には党内部での利益調節が可能である(96ページ)。

そうしたカナダとオーストラリアの違いを政党組織と政治機構の観点から論じてみたい。カナダの政治は往往にしてエリート主義だと批判されるが、政党のリーダー選出においては議員だけでなくメンバーを幅広く参加させて党大会を開くという民主的な手続きを採用している。そのため、閣議や政党幹部会で党首に不満の聲が上がってもリーダーの存在基盤は黨員の支持の上に強固で、新党首の座を狙う者も草の根のメンバーの承認を受けないとけない。連邦レベルでも州レベルでも事情は同じである。同じ党の連邦レベルのリーダーと州レベルのリーダーは全く違った過程を経て選出され、二者の間には相互に何の義務関係はない。それに加えて、カナダの政治家は連邦レベルと州レベルの間をあまり移動しないし、国民は平気で二つのレベルで違った政党を支持したりする。というわけで、同じ政党のそれぞれの

34) 次の本がこの表現普及の契機である。

Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1972.

35) 1960年代のレスター・ピアソン(自由党)とジャン・ルサージュ(ケベック自由党)の対立は今でも鮮明に記憶されている。

36) ちなみに、オーストラリアではこの会議のことをPremiers' Conferenceと呼び、カナダで同じ表現を使うとそれは10人の州首相だけの集いを意味する。オーストラリアのPremiers' ConferenceはカナダではFirst Ministers' Conferenceである。

37) Doreen Barrie and Roger Gibbins, "Parliamentary Careers in the Canadian Federal State", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. XXII, No. 1, Mar. 1989, pp. 137-145.

38) フランス系カナダ人の地位をカナダ全体の枠で高めようとしてケベック分離運動と闘ったトリュドーとケベックの独立をスローガンに掲げたケベック党ルネ・レベックの両方を支持して、ケベック州民は矛盾を感じていなかった。

ウィングがリーダーを中心に独立して動くようになる。

オーストラリアの政党のリーダーは議員の中で選出されるため、党首となってからも密室での反乱に会って俄な首のすげ替えが起こり得る<sup>39)</sup> (150 ページ)。党のキャンベラ局は連邦選挙でも党の候補者の選出に決定権がなく、国会議員は常に自分の州での地盤の確保に熱心である。オーストラリアの政治家が連邦レベルと州レベルの間を然程移行しないのはカナダ同様だが、政治がイデオロギー化しているため国民は二つのレベルで違った党を支持する可能性は小さい。リーダーが議員内で選出されるのに対して、綱領作成は議会外の党組織ががっちり握っていて (408 ページ)、その議会外党組織は「コンフェデラル」な構造を成しており<sup>40)</sup> キャンベラ局が州と著しく異なった見解を取ることは希である<sup>41)</sup>。であるから、連邦首相は地位の確保のため国会内の平代議士の意向に常に耳を傾ける必要があるし、自分の州の議会外党組織との関係にも気を配らないと足を取られる恐れがある。州首相も同様の立場にあるが、同じ議会外党組織を背景にするため連邦首相と州首相の接触率はカナダより高くなる。オーストラリアで連邦政府の権限が強まったのは、政党分析から言うと州の利益が効果的に連邦レベルで反映されるように党内で連邦・州間のチャンネルが開けているからである<sup>42)</sup>。スマイリーはカナダの政党型を「コンフェデラル」、オーストラリアの政党型を「統合された」と名付けている<sup>43)</sup>、この研究ノートの著者は適切なネーミングではないと判断している。カナダが原型の「フェデラル」で、オーストラリアは「コンフェデラルだからこそ統合された」<sup>44)</sup> 政党型である。

39) 1983 年、マルコム・フレーザー首相は選挙に勝つ好機と判断した時、直ちに総督邸を訪問し国会解散を依頼した。ほぼ同時に、労働党は選挙に勝つ目的でビル・ヘイドンからボブ・ホークに党首のバトンタッチが起こっていた。ホーク人気の前にフレーザーは完敗を喫した。カナダでは考えられないことである。同じ時間の間隔で首相の数がカナダよりオーストラリアの方が多いの、国会の任期がカナダの方が長いのに加えて、こうした党内でのリーダーの交代の易しさにも理由がある。

次の英語の論文は加・豪比較の点で面白い。

R. K. Carty, Peter James, and Campbell Sharman, "Leadership Selection Processes and Careers: A Comparison of Australian and Canadian Premiers", *Political Studies*, Vol. XXXVIII, No. 2, June 1990, pp. 269 - 276.

40) Joan Rydon, "The Federal Structure of Australian Political Parties", *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. XVIII, No. 1, Winter 1988, p. 160.

中央の組織単位が地方から独立しながら自らの役割を果たしていくのが「フェデラル」なら、中央は地方の組織の首都に位置する調整役のようなものに過ぎないのが「コンフェデラル」である。

41) 3E (Elected 選ばれた Equal 平等な Effective 有効な) 上院を唱えるアルバータ進歩保守党ドン・ゲティと現在 G. S. T. (新消費税) 法案の上院通過を狙って次々と上院議員を任命しているマルローニーとの関係はオーストラリアでは想像し難い。

42) Rydon, op. cit., p. 164.

43) Donald V. Smiley, *The Federal Condition in Canada*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1987, Ch. 5, pp. 101 - 124.

スマイリー自身はオーストラリアが「統合された」型だとは明記していないが、ホジンス他の著 148 - 152 ページを参考されたい。

44) 加・豪における政党と連邦制の関係は著者が関心を持っている重要な研究テーマである。

政治機構の点から二つの連邦制の違いを論じると、最も重要だと考えられるのが上院の性格である。カナダの上院は、議員が連邦首相によって任命され、州の大きさによって議員の数が違い、任命されているため民主主義の原理から言って選ばれた下院の決定を覆すことは容認されないのに対して、オーストラリアの上院は、国民の直接選挙によって議員を選び、どの州も10人の代表を送り出し、金銭に関する法案についてイニシアチブを取れない他は下院と同格である。両連邦制とも上院は州の利益を中央で反映させるよう元々期待されていたのだが、カナダの上院は地方の利益の代表の役割を全く果たして来なかったことは衆知の通りである。では、オーストラリアの方はこの点で成功例かという点必ずしもそうではない。オーストラリア人学者（ローズ奨学生）ウェアは、イギリス型の責任政府の統治機構が採用される限り、例えば上院が下院と同じ権限が与えられても州権の効果的な守護神とは成り得ないと明確に書いている（130ページ）。上院議員も政党単位でまとまっていて、特定の州の利益のためにその州代表の上院議員が一致団結して行動した例はあるにしても数が少ない（141ページ）。両院の議員が共に選挙で選ばれると、政府と議会が完全に分離した米大統領制と違って、英議会民主主義にあっては内閣がどちらの院の信任に基づくか不明確となる。オーストラリアでは原則として政府は下院に責任を負うのだが、与党が上院で過半数の議席を占めない時、下院を通過した法案が上院で撥ねられる可能性が高まり政治は不安定となる。大統領制では、上院議員が州の利益を代表できるだけでなく、与党議員は内閣の言いなりにならなくてもいいため下院議員も自分の選挙区なりの地方的利益を代表し易い。しかし、議会制民主主義では、下院議員は党の締付けがきついのはもちろん、上院議員も法案の通過をめぐる党から圧力が掛かってくる。オーストラリア上院が州の利益を守るのに大して有効ではないとはいえ、連邦・州首相会議以外に連邦政府の横暴をチェックする場が与えられていることはカナダとの比較において評価されて然るべきである。

更に、州レベルで、カナダは上院がどの州にも存在しないのに対して、オーストラリアではクインズランドを除いて選ばれた上院が州政府をチェックする。<sup>46)</sup> カナダは連邦レベルでも州レベルでも権力が集中していて、カナダの11人の首相（内閣）はオーストラリアの7人の首相（内閣）よりも自由に行動できる。これこそ正しく「行政連邦制」である。オーストラリアでは、連邦政府が州の上院を利用して州政府を抑制する機会が与えられる可能性がある。というわけで、オーストラリアの連邦制では、「統合された」政党には連邦レベルの上・下院と州レベルの上・下院の4つの介入ポイントがある。

45) 1975年に、下院を通過した金銭に関する法案を上院が拒否して袋小路に入ったホイットラム首相は、憲法上の慣習に反して上院だけを解散しようとして、ジョン・カー総督に罷免された国体危機は有名である。

46) ピーターセンがクインズランドで長期政権を維持できたのも、上院が廃止されたことと決して無関係ではない。

47) 「executive federalism」の訳で、行政部が議会に対して優位に立って、連邦・州それぞれの行政部の間の相互作用で進行する連邦制である。

というわけで、ホジズ他の本を糸口にして二つの連邦制について制度的な面を中心に論じてみた。ひょっとするともっと重要であるかもしれない財政面について触れなかったが、カナダでは連邦政府はケベックを除いて州税の代理徴収機関となっているだけだが、オーストラリアは、関税を除いて州政府にも課税権があるのに拘らず、第二次世界大戦後州はこの分野から大幅に退き連邦政府に明け渡した形となっている。このことが連邦制の中央化/分散化にどう関係するのか、この研究ノートの著者はここで論じるだけの財政連邦制の知識を持ち合わせておらず、将来の課題としたい。

## おわりに

連邦制を通じてカナダとオーストラリアの比較を試みたホジズ他の著はとても有意義である。カナダ人とオーストラリア人学者の間の共同作業という形だが、完全に中立な第三国のカナダ研究者とオーストラリア研究者によって加・豪比較がなされたらどうだろう。いつの日か著者自身がイニシアチブを取れたらと願っている。

〔付記〕 本稿執筆に当り、ブロック大学のガス・スチーヴンソン先生から御教示を頂きました。感謝の意を表したい。

インターネット上での公開にあたり、著作権の関係上  
この画像は削除しております。

Due to concerns about breaches of copyright on the  
Internet, this map has been deleted.

# Canadian and Australian Federalism Compared

Nobuaki Suyama

This article presents an overview of the field of comparative federalism, with a special focus on a recently published book: *Federalism in Canada and Australia*. While the Canadian federation was initially designed by the Fathers of Confederation to have a strong central government, they now have a very decentralized federal system in action. On the other hand, Australia, which was based on the U.S. model of federalism with states' rights securely entrenched, has moved swiftly toward centralization. The political and institutional explanations are tentatively offered in interpreting this interesting contrast between the two countries in this essay. Australian politics, which are more ideological than the Canadian counterpart, are not fatally regionally defined with the support of the 'integrated' political party system. The 'effective' upper chambers at the two levels of government help prevent an inordinate degree of the executive dominance.

It is hoped that one day Japanese scholars will be able to produce a comparative study on Canada and Australia.