

ハング・パーラメント状況下での政権形成 におけるカナダ立憲君主制の役割と作用 —近年のカナダにおける選挙を事例に—

岡田 健太郎

1. はじめに ～問題の所在～

イギリスやカナダといった小選挙区制を採用する国々では、概して二大政党制システムが作動するとされる。政権交代もこの二大政党のあいだでなされることが多く、そのことが安定した政治をもたらすとされてきた。ところが小選挙区制を採用する国であってもどの党も単独過半数を得ることができず、いわゆるハング・パーラメント(宙づり議会)状況となった結果、少数与党による政権運営を余儀なくされる状況も生じるようになっていく。

近年のカナダにおける政党政治を見た場合、ハング・パーラメント状況が連邦レベルのみならず、州レベルの政治においても生じていることが特徴的である。連邦と州双方のレベルで小選挙区制と議院内閣制を採用していることや、連邦と州で異なる政党政治が展開される二元的政党システムになっていることもあり、カナダにおいては今後もハング・パーラメント状況が頻繁にはないにせよ、生じる可能性がある。有権者の価値観が多様化するなかで既存の政党がその受け皿たりえず、たとえば緑の党など新たな価値観を標榜する政党がキャスティング・ボートを握ることもありうるのである。

それでは、カナダにおいてハング・パーラメント状況が生じた場合、実際にはどのようにして政権形成がなされるのだろうか。そして政権形成にあたっては、なんらかのカナダ特有の政治制度が関与し、あるいは作動することはあるのだろうか。本稿ではこのような問いを設定したうえで、近年のカナダ政治におけるハング・パーラメント状況を素材として分析を行う。

ベルギーやオランダなど選挙制度として比例代表制を採用し、ハング・パーラメント状況と連立政権が常態化している国々では、政権形成にあたって国王と連絡を密にしつ

つ、各党間の調整を担う情報提供者の存在が知られている⁽¹⁾。他方カナダではイギリスと同様、これまでハング・パーラメント状況にあっても連立政権ではなく、あくまでも第一党による少数単独与党政権となる傾向があるとされてきたことから、国王の代理人である総督や副総督が政治の表舞台に登場することは少なかった⁽²⁾。しかし最近では、連立政権ではないものの、後述するように複数の政党が「協定」に基づいて政権を運営したり、あるいは少数単独与党政権が何らかのタイプの閣外協力を得ることで政権を維持するといった状況も生じるようになってきている⁽³⁾。その際ベルギーなどと同様、政権形成にあたって君主の権限にもとづいた総督や副総督による政治的裁定が必要となる事例も散見されるようになってきているのである。

近年のそのようなハング・パーラメントの事例としては、2017年5月に行われたブリティッシュ・コロンビア(BC)州議会総選挙とその後の政権形成プロセスがある。この総選挙は異例の経過をたどり、選挙後50日にしてようやく、州議会第二党となったBC州新民主党(BC州NDP)を第三党であるBC州緑の党(BC州Green)が締結した協定にもとづいて、閣外協力のかたちで支える政権が発足することとなった⁽⁴⁾。後述するように、政権継続を訴えて一步も引かない現職の州首相と、第三党のサポートを得て政権発足をもくろむ第二党党首のどちらに州首相の地位を委ねるか、この時副総督の政治的裁量と個人的な力量とが問われることとなったのである。

ここで問題となるのは、副総督はどのような法的、あるいは政治的根拠にもとづき裁定を下したのかということである。本稿ではこれまでの事例や先行研究を参照しつつ、副総督の権限について分析を行う。総督と同様、これまでは州の元首としての儀礼的役割を担う統合の象徴としてのみ考えられてきた副総督が、現代カナダにおいて新たな政治的役割を担わざるを得なくなった点を、たとえば民主的な正統性や民意の反映といった観点からどのように考えればよいのかといったこともその際問題となろう。副総督の政治的役割は、連邦レベルにおける総督の同様の役割を準用するかたちで論じられることが多いことから、総督の政治的・法的位置づけにも触れつつ考察することとしたい。

1.1. 先行研究

上述の問いに関連した先行研究については、大きくは①少数与党政権についてのものと、②ハング・パーラメント状況下での政権形成における総督の権限と役割についてのものの二つの類型に分けられ、これらの論点にまたがって古くはユーージーン・フォーシー(Eugene Forsey)による古典的な研究や著作がある⁽⁵⁾。ただカナダにおいて特徴的なのは、双方の論点とも21世紀に入ってから新たなかたちで議論がなされるようになっていく点にあり、それは2008年から翌年にかけて起こった連邦議会停会騒動、いわゆる「憲

法危機 (Constitutional Crisis)」に端を発しているところにある⁽⁶⁾。この時、少数単独与党での政権運営を余儀なくされていたスティーブン・ハーパー (Stephen J. Harper) 連邦首相 (カナダ保守党) に対して、連立政権の樹立を模索した野党連合が内閣不信任案を提出し、その可決を避けるためにハーパー首相は連邦総督に対して議会の停会を要請し認められたことは今なお記憶に新しい。それ以来、総督の政治的権限をめぐる政治学者のみならず、憲法学者なども積極的に議論を重ねるようになってるのが特徴的である。前者の少数与党政権については、ピーター・ラッセル (Peter H. Russell) など主として政治学者が論じ、後者の総督権限については憲法学者が論じることが多い傾向にはあるものの、以下本稿で見ると重複する議論も少なくない。

20世紀をとおして、二大政党制システムが稼働しどちらかの政党が過半数を占めることが自明視されていた時代、カナダでは連立政権についての研究よりもむしろ、社会信用党やCCF (のちのNDP)、ケベック州のユニオン・ナショナル党といった有力な第三政党、あるいは地域政党についての研究に重点があった⁽⁷⁾。総督の政治的権限についても、政治学の見地からそれほど盛んになされてきたとは言いがたく、憲法学の領域においても教科書的に、淡々と静的に叙述されることが多かった⁽⁸⁾。また副総督に関する研究はほとんどなく、歴史学者ジョン・T・セイウェル (John T. Saywell) によるものがほぼ唯一のものであった⁽⁹⁾。1957年に出版されたこの研究は2018年に再版されているが、これは言うまでもなく総督や副総督に関する近年の動向を受けてのものであろう。

総督・副総督の権限は、カナダ立憲君主制の中枢にある国王に由来するものであることから、本来国王、あるいは「王冠 (The Crown)」について政治学的、憲法学的に考察することが必要不可欠である⁽¹⁰⁾。しかしやはり「憲法危機」までは、先述のフォーシーのほかにはデービッド・スミス (David E. Smith) によるものがある程度であった⁽¹¹⁾。1995年に初版が、そして2013年に新たな序文を加えて再版されたこの著作において、スミスはカナダという国家の中枢には、「王冠」が第一の原理として現代でも存在していると指摘し、カナダの政治制度と「王冠」とのつながりを丹念にたどっている。またカナダの立憲君主制が総督のみではなく、副総督らも総督と同様、国王の直接の代理人として州を代表していることを指摘し、そのような二重構造を「複合君主制 (Compound Monarchy)」と呼んだことでも知られている⁽¹²⁾。つまりスミスの議論は、カナダにおける立憲君主制の構造を、連邦制の枠組みなどもふまえて包括的に理解しようとした点に特徴がある。「憲法危機」以降、研究者のみならずジャーナリストらも含めて盛んになされるようになった感のある立憲君主制や総督、副総督に関する研究は、もとをたどればフォーシーやセイウェル、スミスの研究につながると言っても過言ではない。本稿ではこれらの研究に触れつつ、提示した問いについて考察していくこととしたい。

2. 2017年BC州議会総選挙とその後の政権形成

今夜私は副総督に対して再度の州議会の解散を求めたが、副総督は拒否した。(中略) 私は辞任を申し出た。(中略) 副総督はほかの方法をすでに選んでいる。副総督から説明があるだろう。私はホーガン議員(注: BC州NDP党首)とウィーバー議員(注: BC州Green党首)を祝福する⁽¹³⁾。

2017年5月9日に行われたBC州総選挙から二か月近く経った6月29日、BC州のジュディス・ギッション(Judith Guichon)副総督と90分近くの会談を終えたクリスティ・クラーク(Christy Clark)州首相は副総督公邸前でこのように述べ、自らの辞任と新政権への祝意を示した。総選挙後この日に至るまで、クラーク州首相は単独過半数には及ばなかったものの、それでもBC州自由党が比較第一党であることを強調して政権を継続する意思を示し続けてきた。5月29日の声明でも、この日に出されたBC州NDPとBC州Greenによる協定合意案について、それが州の将来を大きく揺るがしかねない結果をもたらすと非難した。そのうえで現在政権の座にあるものとして、そして州議会で最も議席を得た政党として将来のことを考える責任があると述べ、政権継続への強い意欲をにじませていた⁽¹⁴⁾。

6月29日のギッション副総督との会談で、クラーク州首相はこのような自らの考えを説明したうえで、副総督に対して再度の総選挙の実施を進言した。ところが副総督はその申し出を拒否したため、クラーク州首相はその場で自らの辞任と内閣総辞職を副総督に伝えることとなった。副総督はその後すぐにホーガン議員を副総督公邸に呼んで組閣を要請し、同議員は受諾した。この瞬間BC州で16年ぶりに政権交代が起こることとなったのである。

では、このような結果を生むこととなったBC州議会総選挙での争点はどのようなものだったのだろうか。2001年以来政権与党でありつづけたBC州自由党政権は、州営企業の民営化などを進めるなど新自由主義的な経済政策を推進し、また積極的な投資の呼び込みを行うなどしてBC州経済を持続的に発展させてきた。2010年に導入した連邦売上税(GST)と州売上税(PST)を統合した統合売上税(HST)が州民の不評を買い、2011年の州民投票を経て元の税制に戻すといった失敗はあったものの、総じてBC州自由党政権はこの間一貫して好調な経済を維持することに成功してきたと言ってよい。一方、好調な経済の負の側面としての住宅価格や賃貸価格の暴騰が指摘されており、選挙の際はそれらの原因となっているとされた非居住所有者による投資目的での住宅取得制限や課税をめぐる政策論争、さらにはアルバータ州からBC州北部の海岸をつなぐ石油パイプライン建設の是非やそれによる環境破壊への懸念といったことが争点となったほか、

長期政権への飽きも語られるようになっていた。

5月9日に行われた総選挙において、結局 BC 州自由党は議席を減らしたものの、それでも全 87 議席中 43 議席を獲得して比較第一党の座を守った。これに対して BC 州 NDP は 41 議席、BC 州 Green は 3 議席を確保し、その結果どの政党も単独過半数を制していないなかで、新政権発足に向けての動きが合従連衡の試みも含めて盛んになされることとなった⁽¹⁵⁾。なお、このようなハング・パーラメント状況は、BC 州では 1952 年以来 65 年ぶりのことであった。また、パイプラインの建設にとまなう豊かな自然環境の破壊や巨大タンカーの事故への懸念が有権者のあいだで広がった結果、連邦レベルと州レベル双方において、Green が 2 議席以上を得た初めての選挙でもあったことも特筆される。

先述のようにクラーク州首相は選挙後も政権の維持を模索していたが、第二党である BC 州 NDP と第三党である BC 州 Green は次期政権に向けての覚書を発表しており (5 月 29 日)、州議会開会直後にクラーク内閣不信任案を提出することを明言していた。“2017 Confidence and Supply Agreement Between the BC Green Caucus and the BC New Democrat Caucus”と題した両党の協定では、BC 州 Green が BC 州 NDP 政府をサポートする見返りに、環境問題、社会保障問題、選挙制度と政治資金に関する問題といった政策課題を協調して進歩させることや、現行の選挙制度である小選挙区制について抜本的な制度改革を行うため、同年 10 月以降に州民投票を実施することなどが盛り込まれた⁽¹⁶⁾。

総選挙から一か月超が過ぎた 6 月 22 日に BC 州議会が招集され、副総督による施政方針演説 (Throne Speech) が行われたが、BC 州 NDP と BC 州 Green はその直後にクラーク内閣不信任案を提出した。29 日に採決が行われた結果一票差で不信任案が可決され、政治情勢が一気に緊迫することとなった。最終的には副総督の裁定によって新たな内閣が発足することになったのは、すでに述べた通りである。

このようにして発足した新政権であるが、この政権は第二党を第三党がサポートするという一種の連合政権である点に特徴がある。先述のようにクラーク州首相は総選挙後も、この選挙において州民が州議会第一党の地位を与えたのはあくまでも BC 州自由党であって、その点に政権継続の正統性が存在するとしていた。つまりクラーク州首相は、第二党を第三党がサポートするというかたちの政権構想が、はたして BC 州民の民意を反映しているのか、選挙期間中、さらには選挙投票時において、BC 州民は第二党と第三党に政権を託す選択は行っていないのではないかと主張したのである。たしかに選挙期間中、両党は各選挙区で競合して激しい選挙戦を展開していたことから、選挙後に閣外協力の協定を結んで新たな政権枠組みを提示することに、民主主義的な意味での正統性が存在するのか否かは議論の分かれるところでもあった⁽¹⁷⁾。

クラーク州首相と同様の主張は、連邦政治レベルでも 2008 年の「憲法危機」の際にな

された。ハーパー連邦首相は、連邦自由党、連邦 NDP、ケベック連合の三党からなる枠組み、すなわち連邦自由党と連邦 NDP が連立し、ケベック連合がその連立政権をサポートするという政権構想を激しく批判し、総選挙でこれらの政党にカナダ国民は政権を託しておらず、そこに民意はないと激しく批判したのであった⁽¹⁸⁾。BC 州副総督は、このような緊迫した状況で、きわめて政治的な判断を迫られることとなったのである。

2.1. オンタリオ州における少数与党政権と協定枠組み

BC 州の事例と同様、第二党と第三党が協定を結んで政権を樹立しようとする試みが過去になかったわけではない。1985 年のオンタリオ州議会総選挙において、政権与党であるオンタリオ州進歩保守党は獲得議席数が過半数に届かなかったものの、新たに党首となったフランク・ミラー (Frank Miller) は政権継続を念頭に置いていた (全 125 議席中、オンタリオ州進歩保守党 52 議席、オンタリオ州自由党 48 議席、オンタリオ州 NDP 25 議席)。ミラーは州首相に就任して副総督による施政方針演説を行ったものの、その直後に州自由党 (第二党) と州 NDP (第三党) の間で新たな政権枠組みの協定が締結され、開会した州議会冒頭で州 NDP 党首のボブ・レー (Bob Rae) が提出した内閣不信任案が可決されることとなった。

当時のオンタリオ州副総督ジョン・ブラック・エアド (John Black Aird) はこれを受けて、州自由党党首のデービッド・ピーターソン (David Peterson) に組閣を要請し、その結果州 NDP が協定にもとづき州自由党政権を閣外から支える政権が発足することとなった⁽¹⁹⁾。この時ミラー州首相は、前回の総選挙からわずか二か月後ではあるものの、この状況の“合理的な解決方法”は、州議会を解散して再度総選挙を実施することであると主張したが、副総督はこれを受け入れなかった⁽²⁰⁾。副総督はあらかじめ各政党に書簡を送り、そのなかで施政方針演説が不信任となっても州議会解散には同意するつもりはなく、野党第一党党首を呼んで組閣を要請するとしていた⁽²¹⁾。この時州自由党と州 NDP の間で結ばれた協定は、“Liberal-NDP Accord”と呼ばれる⁽²²⁾。内容は、①今後二年間は州 NDP が州自由党政権を支え、信任にかかる法案・議案についてはすべて信任すること、②また向こう二年間、州自由党は州議会を解散せず、総選挙に打って出ないことなどからなる。

このように協定にもとづき第二党を第三党が支える政権枠組みは、BC 州の事例とほぼ同じである。そしてこの時、ハング・パーラメント状況下での州首相の選任という、副総督による政治的権限の行使が問題となった点でも BC 州の事例と類似していることがわかる。

3. ハング・パーラメント状況下における「政権形成」と「政権運営」

それではカナダ政治においてハング・パーラメント状況が生じた場合、BC州やオンタリオ州の事例、さらには「憲法危機」の時のように、総督や副総督らによる政治的権限の行使が現実になされるか、あるいはなされる可能性のある状況が必ず生じるのだろうか。

実はハング・パーラメント状況においても、総督らが権限を行使することなしに少数与党単独で政権運営が継続することがある。少数単独与党政権について論じた2009年の論考によれば、それまでカナダでは連邦レベルで13の事例があった。そのうち最も長く政権を維持したのが1921年から25年にかけてのマッケンジー・キング (William Lyon Mackenzie King) 政権 (3年11か月) であり、もっとも短かったのが、1979年から80年のジョー・クラーク (Joe Clark) 政権 (9か月) であった⁽²³⁾。少数単独与党政権の事例は21世紀に入ってから頻発する傾向にあり、ポール・マーティン (Paul Martin) 政権 (2004～06年)、ハーパー政権 (2006～11年)、そして現在のジャスティン・トルドー (Justin Trudeau) 政権 (2019年～現在) である。数としては多くはないものの、カナダ政治はハング・パーラメント状況をこれまで何度か経験してきたことがわかる。

このような事例のほとんどでは、少数単独与党政権が政策ごと (issue by issue) に野党からの支持を調達し、さらには否決がただちに内閣不信任へとつながる予算案への賛成も得ることで少数単独与党での政権運営を維持してきた⁽²⁴⁾。上で示した少数単独与党政権の事例のうちクラーク政権は短命に終わっているが、これは野党との協議が不調に終わった結果、予算案が否決されたことによる。カナダには連立政権の伝統がないとされるが、逆に言えば連立政権の代わりに、政策ごと、あるいは予算案について野党からの賛成を調達することで少数単独与党政権を維持する「伝統」があったとも言えよう。

したがって少数単独与党ではあるものの、政策ごとに野党からの支持を得て継続的に「政権運営」を行っていく場合は、総督や副総督の政治的権限が問題になることはほとんどなく、あるとすれば支持の調達が失敗に終わった場合ということになる。逆に総督や副総督らの政治的権限が行使される可能性があるのは、BC州やオンタリオ州の事例で示したように、総選挙直後に政権奪取をめざして政党間で争う「政権形成」の時である。このようにハング・パーラメント状況が形成された直後の「政権形成」と、その後の「政権運営」を分けて考えることで、総督や副総督の政治的権限が行使される状況が明確となるように思われる。

4. 副総督の法的位置づけ

ここまで、カナダにおいてハング・パーラメント状況が生じた際、どのように総督や副総督の政治的権限が行使されるのか、BC州などの事例を中心に見てきた。そして総選挙直後、つまりハング・パーラメント状況が生じた直後の「政権形成」時において、そういった政治的権限が行使されることを示した。

では、そのような権限を持つ副総督の法的位置づけとはどのようなものなのだろうか。総督については、その存在が果たして国家元首(Head of State)なのかどうかも含めて、これまで実際の政治過程や政治学、憲法学の見地から議論されることもあったが、副総督についての議論はあまりない⁽²⁵⁾。ただ基本的には総督の法的・政治的役割が、ほぼそのまま副総督においても類推適用されるかたちで理解がなされていると考えてよい⁽²⁶⁾。

1867年憲法法によれば、国王ではなく、総督が副総督を任命することとなっている(第58条)。そしてこの任命は、総督のほかの行為と同様、連邦首相のアドバイスにもとづくものとされる。副総督の任命にあたって、憲法上は州政府や州首相に事前に折衝する必要はないものと解されている⁽²⁷⁾。また副総督の俸給は州ではなく連邦議会が定める(第60条)とされており、副総督は総督によって任命されるものの、形式的としてはカナダ国王を直接代理する存在とされ、副総督が州法を裁可するときなどは、総督ではなくカナダ国王の名においてなされる⁽²⁸⁾。

かつて副総督は、あくまでも中央から派遣された連邦政府直属の官吏の意味合いが強く、もともとは州の象徴や代表としての色彩を備えていなかった⁽²⁹⁾。実際、州政府が中央の意向に反するような政策決定を行おうとするときなど、副総督は連邦政府の代理人として行動し、過去には州首相の解任を強行したこともあった⁽³⁰⁾。しかし今日では、副総督が任命されたのちは、連邦政府の指揮に服すことはなく、もはや連邦政府の官吏(Agent)ではないと解されている⁽³¹⁾。すなわち、副総督の地位に就いたものは、議院内閣制や議会制民主主義を中軸とする責任政府(Responsible Government)の慣習に則って、議会で多数派を形成し信任を得ている州内閣のアドバイス(指示)にのみもとづいて行動し、州法の裁可などを行うということになるのである⁽³²⁾。したがって副総督は総督と同様、政治的に独自の判断をすることは原則として許されず、あくまでも儀礼的な存在にとどまるものとされる⁽³³⁾。

5. 副総督のバックグラウンド

それでは副総督に任命されるひとびとは、どのようなバックグラウンドを持つのだろうか。ここでは近年の特徴的な事例を示したのちに、BC州におけるこれまでの副総督のバックグラウンドについて触れておきたい。

2020年8月26日、サラマ・ラカーニ (Salama Lakhani) が新たなアルバータ州副総督に就任した。ラカーニはアフリカのウガンダ生まれだが、両親は南アジアからウガンダへの移民である。彼女はまた1972年のウガンダ・アミン政権によるアジア系移民追放事件を受けてイギリスにわたり、その後カナダへとやってきた難民出身者でもある⁽³⁴⁾。イスラム教徒でもあるラカーニは、このようにマイノリティとしての属性を幾重にも持ち、おそらくそのことも副総督に選ばれた際には考慮されたと考えられる。

カナダの国民統合の象徴である総督の地位には、いわゆるマイノリティのひとびとが就くことが多く、そのことがカナダの国是である多文化主義を際立たせてきた。他方副総督についてはこれまであまり注目されることはなかったが、総督と同様に多様なバックグラウンドを持つひとびとが任命されており、この点はBC州についても当てはまる。

表1. 近年の歴代BC州副総督とそのバックグラウンド

1988-1995	David Lam	男性	中国系
2001-2007	Iona Campagnolo	女性	政治家出身
2007-2012	Steven Point	男性	先住民出身
2012-18	Judith Guichon	女性	牧場経営者
2018-	Janet Austin	女性	Vancouver YWCA

表に示した通り、BC州では1988年以来、移民出身者や女性、そして先住民がこの地位に就いていることがわかる。クラーク州首相による解散の要請に応じず、辞任と内閣総辞職に追い込むこととなったギッシュンは、オンタリオ州からBC州に移り住んで夫とともに牧場を経営するとともに、地域の活動に積極的に参加するなど、それまで政治とは無縁な、いわば普通の市民として暮らしてきたという経歴を持つ。なお1974年にアルバータ州副総督に就任したラルフ・スタインハウアー (Ralph Steinhauer) はカナダではじめての先住民出身者だったが、その後オンタリオ州(2002年)、BC州(2007年)、ニューブランズウィック州(2009年)でも先住民出身の副総督が就任している点も指摘しておきたい⁽³⁵⁾。このように見てみると、総督・副総督ともに、かつては政治家出

身者から選ばれることが多かったが、今日では政治とはかかわりのない多様性を重視した人選が行われる傾向にあると言ってよいだろう。しかし逆に言えば、現実政治にかかわったことのない総督や副総督が、ハング・パーラメント状況下での政権形成だけでなく、なんらかの政治的な緊張状態が生じた場合、どのように政治的判断を行いうのかという別の問題も存在するように思われる。

実は BC 州では、この問題が現実のものとなりかけたことがある。1991 年、ビル・バンダーザム (William Vander Zalm) 州首相 (社会信用党) は、自らも関係するとされた金銭スキャンダル (利益相反案件) で調査・捜査対象となったものの辞任しようとせず、そのことに抗議した複数の閣僚が辞任するなど窮地に立たされた⁽³⁶⁾。バンダーザムは仮に自らの関与を認める調査結果が出ても無視し、逆に副総督に対して州議会解散を要請するつもりだったとされる⁽³⁷⁾。このような状況を受けて、デービッド・ラム (David Lam) 副総督はあらかじめ憲法学者ら専門家から聴取を重ねたうえで、州議会解散の要請があった場合はそれを拒否するとともに、バンダーザムが辞任しない場合には、副総督の権限にもとづき州首相を解任する決意を固めていたとされる⁽³⁸⁾。

ラム副総督は、BC 州史上はじめての中国系移民出身者の副総督であった。香港で生まれ、その後カナダに移住したラムは、もともとはバンクーバーで不動産業を営む実業家であり、副総督就任まで政治との接点はほとんどなかった⁽³⁹⁾。そのようなバックグラウンドを持つ人物が、州議会解散や州首相解任をめぐる文字通り政治の表舞台に出てこざるを得ない状況となったのである。

結局バンダーザムが自ら辞任したことで、最終的には副総督がその権限を実際に行使することはなかった。しかし仮に州首相解任が現実になされていれば、副総督の権限と実際の政治とのかかわりをめぐってきわめて重大な問題が生じていた可能性が高い。副総督の判断と現実政治との相克が、実際に起こりうることを示した事件だったと言える。

6. 副総督の “Personal Prerogatives” と “Reserve Power”

副総督が持つとされてきた政治的権限とその行使について、カナダの憲法学者や政治学者はどのように考えてきたのだろうか。総督は裁可 (Royal Assent) を与えることで議会の立法プロセスを完成させなくてはならず、そこには総督の自由裁量 (Discretionary Role) が関与する余地は全くない⁽⁴⁰⁾。このことは副総督にあっても同様である⁽⁴¹⁾。しかし憲法学者であるピーター・ホッグ (Peter W. Hogg) によれば、にもかかわらず、総督らが個人的な自由裁量を働かせる局面がいくつか存在するという。それがたとえば、内

閣の総辞職後に新たな首相を選任する時などである⁽⁴²⁾。この時総督らは内閣の助言なしに、あるいはむしろ助言とは異なる判断をすることがありうるとされる⁽⁴³⁾。ホッグによれば、そういった状況となるのは、政府が議会で信任を失った場合や議会が解散された場合、または選挙結果が僅差であるか、議会で政党が分裂したことによって、どの政党が多数の信任を得て内閣を組織できるかがはっきりしない場合である⁽⁴⁴⁾。もちろん総督には選挙で選ばれた民意という土台はないものの、こういう時にこそ党派性を超えて、公平な判断が求められる。ホッグはこのような総督らの役割を、裁判官になぞらえて説明している。すなわち、総督らと同じく、裁判官も選挙で選ばれたものではないが、だからこそ公平な判断をする存在として、大きな権限を与えられているとするのである⁽⁴⁵⁾。この点について、カナダの立憲君主制について法的慣習とのかかわりから研究してきたアンドリュー・ハード(Andrew Heard)も同様の指摘をしている。すなわちハードは、総督や副総督らは、政府を任命する時と解任する時の二つの時点において、法的慣習によって厳しく制限はされるものの、それでも完全な法的自由、ホッグの言葉で言えば自由裁量を持っているとするのである⁽⁴⁶⁾。

こういった総督や副総督らの自由裁量については、政治学からも同様の議論があることを指摘しておきたい。政治学者デービッド・ジョンソン(David Johnson)によれば、本稿でも先述したオンタリオ州の事例は、ハング・パラメント状況や少数派政権の時にいくつかの憲法学的な真実を提示するものである⁽⁴⁷⁾。副総督は、州議会において多数派を形成できる政党指導者に組閣を要請するべきであって、それが仮に第三党のサポートを受けた第二党の党首であってもよい⁽⁴⁸⁾。ハング・パラメント状況にあっては、最も多くの議員を擁する政党のリーダーではなく、議会から多数の信任を得ることができるリーダーに組閣を要請するべきであるとしている⁽⁴⁹⁾。このようなスタンスに依拠するならば、BC州やオンタリオ州の事例もカナダにおける統治のひとつのかたちとして理解することは可能であるようにも思われる。

しかし一方で、総督や副総督の自由裁量にもとづく首相らの任命が、どのような考えによってなされたかを問うことはまた別の問題であり、場合によってはその判断に至った根拠が検討される必要がある。BC州の事例でギッシュン副総督は、クラーク州首相の州議会解散要請を拒否してホーガン BC州 NDP 党首に組閣を依頼するにあたって「BC州副総督として、そしてカナダ国王の名代としてクラーク州首相の辞任を認め、ホーガン氏に組閣を要請した」との簡潔なプレスリリースを発表したのみであり、その判断に至った理由等については今日まで明らかとなっていない⁽⁵⁰⁾。ギッシュンは判断にあたって、カナダのみならずイギリスやオーストラリアの憲法学者などから幅広く意見を聴取したとされる⁽⁵¹⁾。しかしその内容は明らかになっておらず、副総督が行使した自由裁量にもとづく判断の内容についての議論ができないままとなっている。副総督が判断を下

した際の事実関係については、公文書の開示か、あるいはたとえ今後出版されるかどうかともわからない回顧録やインタビューを待つほかない。首相任命という実質的判断がどのようになされたのかはいまのところブラックボックスのままであり、このことをどう考えるのかということもまた、現代カナダ政治と民主主義との関係を考えるうえで重要な論点であるように思われる。

実は先に触れた BC 州のラム副総督の事例は、図らずもこういった問題点を明確に示唆するものでもあった。というのも、ラム副総督が念頭に置いていたとされるバンダーザム州首相解任のシナリオは、公文書等の公開によってではなく、全く想定していなかったかたちで明らかになったものだったからである。ラム副総督は退任直前、香港の英字紙である『サウスチャイナ・モーニングポスト』紙のインタビューに応じ、中国系初の副総督として経験したことや副総督という役職について紹介するとともに、州首相の解任寸前までいった政治状況までも明らかにした⁽⁵²⁾。ラム自身はこの記事の内容がカナダに伝わることを想定していなかったとされる⁽⁵³⁾。しかしその後、BC 州の地元紙である『バンクーバー・サン』紙が同記事の概要を報じたことから、副総督と州首相とのあいだで生じた緊張関係の詳細が明らかとなったのであった⁽⁵⁴⁾。

総督や副総督の政治的役割について論じてきた D・マイケル・ジャクソン (D. Michael Jackson) は、総督らの政治的介入、あるいは政治的権限の行使は通常目立つものではなく、またその機密保持も必要であるとする⁽⁵⁵⁾。しかしそれでも、総督や副総督に留保された自由裁量は、なんの民主的な統制も受けずに行使され、そしてその内容について公開されなくてもよいのだろうかという疑問は残る。本稿で触れた BC 州の事例は、そういった問題点を浮き彫りにしたとも言えよう。

まとめ

ここまで BC 州の事例などを中心に、カナダでハング・パーラメント状況が生じた際における政権形成の問題について、副総督がどのように政治的判断を行うのか考察してきた。本稿でも明らかにしてきた通り、副総督には法的権限として、州首相の任命と解任について自由裁量があるとされ、それにもとづいて任免がなされることを指摘した。

ハング・パーラメント状況となって首相が自動的に決まらない場合において、総督、副総督らが自由裁量にもとづいて首班を依頼する仕組みは、カナダの統治メカニズムが用意した一種の安全装置と理解できなくもない。だがこの仕組みは、あくまでもどちらかの政党が単独過半数を制する二大政党制のもとの統治を前提としたものであって、

例外的状況で使われることを念頭に置いたものであるようにも思われる。

しかし本稿でも指摘してきた通り、カナダでは、21世紀に入ってから連邦レベル・州レベル問わず、ハング・パーラメント状況が以前よりも生じやすい傾向にある。つまり総督や副総督らによる、あくまでも例外的状況で想定されていた権限の行使が、もはや例外的ではなくなりつつあるように見受けられるのである。

元来、誰が州首相の地位に、どのようなプロセスを経て就くかを有権者が知ることは、公平な選挙を通じて統治者を選ぶ民主主義の理念の根幹をなすものである。ところがBC州の事例などが示すように、副総督による州首相の任免のプロセスは公式には明らかになっておらず、また公開する仕組みも現在のところ存在しない。その結果事後の検証ができず、プロセスそのものが一種のブラックボックスと化しており、本稿では、この点に民主主義的な意味での正統性という観点から問題がありうることも示唆した。

歴史学者セイウエルは、副総督について論じた自らの研究が1986年に再版された際、付け加えた新たな章で、この著作の初版がでてから30年間、副総督をめぐる状況はほとんど何も変化がなかったと淡々と述べている⁽⁵⁶⁾。さらにそれから40年近くが過ぎた現在、本稿で見てきたように連邦レベル・州レベル双方において、総督や副総督の政治的役割についての議論が盛んになされるようになってきた。そして州レベルにおけるハング・パーラメント状況を受けての副総督の政治的役割に注目が集まるなど、あらためてカナダ政治における立憲君主制、あるいは「王冠」の役割についての議論が「複合的」になされるようになってきている。

総督や副総督による実質的な政治判断は、ハング・パーラメント状況における稀有な事例ではあるものの、しかしだからと言って例外的なものでもないことは本稿で示唆してきた通りである。またこのような状況はカナダだけではなく、たとえばオーストラリアでも生じている⁽⁵⁷⁾。カナダの事例を考察するにあたっては、このような他国の事例との比較分析が有用であり、実際コモンウェルス諸国間での比較研究もなされるようになってきている⁽⁵⁸⁾。カナダにおける立憲君主制と実際の政治との関係について、コモンウェルス諸国間での比較の視座を踏まえたさらなる研究の深化が今後必要であろう。

注

- (1) ベルギーにおける国王の政治的役割については、邦語では松尾秀哉「第二章 ベルギーにおける国王の役割」、津田由美子・松尾秀哉・正躰朝香・日野愛郎編著『現代ベルギー政治 連邦化後の20年』ミネルヴァ書房、2018年などを参照。
- (2) カナダには連立政権の伝統がない点に言及した近年の研究としては、たとえば Gregory P. Marchildon, “Chapter 7. Provincial Coalition Governments in Canada: An Interpretive Survey,” In Hans J. Michelmann & Cristine de Clercy, ed., *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in honour of David*

- E. Smith* (Toronto & Buffalo: University of Toronto Press, 2006), 170-194 や Laurence LeDuc, “Chapter 9. Coalition Government: When It Happens, How It Works,” In Peter H. Russell & Lorne Sossin, ed., *Parliamentary Democracy in Crisis* (Toronto: University of Toronto Press, 2009), 123-135 などがある。
- (3) たとえばイギリスにおける第一次キャメロン政権 (2010 年 - 2015 年) では、保守党と中道左派の自由民主党が連立政権を組んだことが記憶に新しい。
- (4) BC 州 NDP はホームページやプレスリリースで、BC 州 Green のサポートを受けた BC 州 NDP による少数与党政権であるとしており、連立政権 (Coalition) という言葉を使っていない。ただ両党が結んだ協定では BC 州 Green が次の総選挙まで BC 州 NDP 政府をサポートするとしており、閣外協力、あるいは一種の連合政権であるとも考えることもできる。原文についてはプレスリリースである *British Columbia New Democratic Party, “2017 Confidence and Supply Agreement between the BC Green Caucus and the BC New Democrat Caucus,”* 29 May 2017 を参照。なおこのようなタイプの政権形成をどのように類型化するかはむずかしく、BC 州政権について報じている日本貿易振興機構の 2020 年 11 月 5 日付「ビジネス短信」は、「連立政権」としている。「カナダ BC 州総選挙、州政権与党・新民主党が歴史的勝利」
<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/11/1cc8490ed737cfa5.html>>. 2021 年 1 月 27 日閲覧。なお、総選挙後二か月近くにわたって次期首相を確定できないという状況は、カナダ政治においては連邦レベル・州レベル問わず、きわめて異例のことであった。他方、ベルギーなどでは総選挙後しばらくのあいだ、政党間の合従連衡への模索が続くことが知られており、たとえば 2010 年の総選挙後一年半以上次期首相と内閣を決められなかったこともある。
- (5) フォーシーの著作は、Eugene A. Forsey, *How Canadians Govern Themselves, 8th Edition* (Ottawa: Library of Parliament, 2016), Eugene A. Forsey, “The Problem of “Minority Government” in Canada,” *The Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue Canadienne d'Economie et de Science politique*, 30(1): 1-11 (Feb 1964), Eugene A. Forsey, *The Royal Power of Dissolution of Parliament in the British Commonwealth* (Toronto: Oxford University Press, 1968) などがある。
- (6) 「連邦議会停会騒動」あるいは「憲法危機」については、岡田健太郎「カナダ政治における連邦総督の地位 2008 年連邦議会停会騒動を事例に」『神奈川県立国際言語文化アカデミア紀要』第 3 号、2014 年を参照。
- (7) たとえば Maurice Pinard, *The Rise of a Third Party: A Study in Crisis Politics* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1978) など。
- (8) そのようななかで R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1970) は、初版が 1947 年ということもあるが、カナダにおける立憲君主制と統治のメカニズムとのつながりを一貫して意識した著述となっている点に特徴がある。ドーソンの死後はノーマン・ウォード (Norman Ward) が改定に携わり 1987 年まで版を重ねた。
- (9) John T. Saywell, *The Office of Lieutenant-Governor: A Study in Canadian Government and Politics* (Toronto: University of Toronto Press, 1957, 2018).
- (10) なお「君主」概念とも異なるところがある「王冠」概念については、梅川正美『イギリス政治の構造－伝統と変容－』成文堂、1998 年がイギリス政治を事例として詳細に分析している。

- (11) David E. Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government* (Toronto & Buffalo: University of Toronto Press, 1995, 2013).
- (12) Ibid., 11.
- (13) Rob Shaw, “NDP asked to form next B.C. government after Liberal defeat,” *Vancouver Sun*, July 01 2017. <<https://vancouver.sun.com/news/politics/b-c-ndp-asked-to-form-government-after-liberal-defeat>>. 2020年12月3日閲覧。
- (14) Office of the Premier, “*Statement from BC Premier Christy Clark*,” May 29 2017. <<https://news.gov.bc.ca/releases/2017PREM0052-001221>>. 2020年12月3日閲覧。
- (15) この時、どの政党が州議会議長ポストを確保するかも政党間のやり取りがあった。仮に BC NDP と BC Green の側から議長が出た場合、州議会において与党と野党が同数となるからである。
- (16) 選挙制度改革に関する州民投票は 2018 年 10 月 22 日から 12 月 7 日までの一か月半、郵便投票によって行われた。州民投票では現行の小選挙区制を変更するかどうかが問われたが、結局現行制度維持が多数を占めた。なお BC 州では、選挙制度改革に関する州民投票は 2005 年、2009 年に続いて三度目であった。
- (17) BC 州 Green は全 87 選挙区のうち、候補を立てなかったのは 4 つの選挙区のみで、ほぼ BC 州 NDP、BC 州自由党と競合していた。Election BC, *Report of the Chief Electoral Officer: Provincial General Election*, 9 May 2017, 84-86 を参照。
- (18) たとえば 2008 年 12 月 2 日、カナダ連邦議会下院における党首討論でのハーパー連邦首相の発言など参照。
- (19) なお、CBC はこの政権について “*Bob Rae and Ontario's Coalition Government*” と題したまとめのアーカイブ記事を掲載している。<<https://www.cbc.ca/player/play/1811732013>>. 2021 年 1 月 26 日閲覧。当時はこの政権が、一般には連立政権 (coalition) として認識されていたことを示唆していると考えられる。明確に類型化することはむずかしいものの、このタイプの政権は、政策ごとの協力を得るかたちよりも連立政権に近く、連立政権との違いとしては、複数の政党からの閣僚が政権に含まれていない点になると思われる。
- (20) David Johnson, *Battle Royal: Monarchists vs. Republicans and the Crown of Canada* (Toronto: Dundurn Press, 2018), 123.
- (21) Ibid.
- (22) なおこの協定枠組みは BC 州 NDP と BC 州 Green の間で結ばれた “*Confidence and Supply Agreement*” と同様の枠組みであると考えられる (Ibid., 132)。約束した期間は政府を信任 (confidence) し、支持を供給 (supply) することを協定によって明文化するものである。近年ではイギリスのメイ保守党政権が総選挙後少数与党に転落した際、議会での信任を得るために、北アイルランドのプロテスタント系政党である民主統一党 (Democratic Unionist Party: DUP) と 2017 年 6 月に締結した例がある。
- (23) Jennifer Smith, “Ch.7. Canada's Minority Parliament,” in James Bickerton and Allan-G. Gagnon, ed., *Canadian Politics, 5th Edition* (Toronto: University of Toronto Press, 2009), 134.
- (24) Ibid., 138. なお現在の政権与党である連邦自由党は、野党である連邦 NDP から政策ごとに支持を確保し、不信任につながらないような対応をとっているとされる。
- (25) ミカエル・ジャンが総督在任中、総督の地位が国家元首なのか、あるいは国王の代理なのかをめぐって議論になったこともあった。Campbell Clark, “A Hot Debate

- about Head of State: Governor General Jean, PM Harper Appear to Have Differing Interpretation of the Phase,” *The Globe and Mail*, 10 October 2009.
- (26) Peter W. Hogg, *Constitutional law of Canada* (Scarborough: Thomson Carswell, 2006), 265-266.
- (27) D. Michael Jackson, *The Crown and Canadian Federalism* (Toronto: Dundurn Press, 2013), 86 や D. Michael Jackson and Lynda M. Haverstock, “Chapter 2. The Crown in the Provinces: Canada's Compound Monarchy,” in Jennifer Smith & D. Michael Jackson, ed., *The Evolving Canadian Crown* (Montreal & Kingston: McGill Queens University Press, 2012), 12 などを参照。
- (28) Jackson, *The Crown and Canadian Federalism*, 86.
- (29) *Ibid.*, 125.
- (30) Andrew Heard, *Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics, 2nd edition* (Toronto: Oxford University Press, 2014), 160 や Hon. Ronald I. Cheffins, “The Royal Prerogative and the Office of Lieutenant Governor,” *Canadian Parliamentary Review*, 23(1) (2000), 14-19 を参照。
- (31) Hogg, *Constitutional law of Canada*, 126.
- (32) *Ibid.*, 265.
- (33) *Ibid.*
- (34) アルバータ州政府による副総督の紹介を参照。“*Her Honour, the Honourable Salma Lakhani, AOE, B.Sc. Lieutenant Governor of Alberta.*” <<https://www.alberta.ca/aoc-salma-lakhani.aspx>>. 2020年12月5日閲覧。
- (35) Christopher McCreery, “Chapter 10. The Provincial Crown: The Lieutenant Governor's Expanding Role,” In D. Michael Jackson and Philippe Lagassé, ed., *Canada and the Crown: Essays in Constitutional Monarchy* (Montreal & Kingston: McGill Queens University Press, 2014), 148.
- (36) Jackson, *The Crown and Canadian Federalism*, 151-152.
- (37) Anne Twomey, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Heads of State in Westminster Systems* (Melbourne: Cambridge University Press, 2018), 319.
- (38) *Ibid.*
- (39) Reginald Roy, *David Lam: A Biography* (Vancouver: Douglas & McIntyre, 1996).
- (40) Hogg, *Constitutional law of Canada*, 279.
- (41) *Ibid.*, 126.
- (42) *Ibid.*, 284.
- (43) *Ibid.*
- (44) *Ibid.*
- (45) *Ibid.*, 285.
- (46) Heard, *Canadian Constitutional Conventions*, 53.
- (47) Johnson, *Battle Royal*, 123-124.
- (48) *Ibid.*
- (49) *Ibid.*
- (50) Office of The Lieutenant Governor, “A Statement from the Lieutenant Governor,” 29 June 2017.
- (51) Andrea Woo, “Judith Guichon, the Lieutenant-Governor who decided B.C.'s political fate,” *The Globe and Mail*, 29 June 2017.

- (52) Alan Merridew, “Analysis: The Governor's Goodbye,” *South China Morning Post*, 14 April 1995, 15.
- (53) Jackson, *The Crown and Canadian Federalism*, 151-152.
- (54) *Ibid.*, 294.
- (55) *Ibid.*, 151.
- (56) John Saywell, *The Office of Lieutenant-Governor: A Study in Canadian Government and Politics* (Toronto: Copp Clark Pitman Ltd, 1986), 266. なおセイウエルのこの著作は、本稿脚注9であげた同名・同内容の著作(原著1957年)が1986年に再版されたものである。再版にあたって新たに Chapter 11. Postscript が付け加えられており、ここで引用したセイウエルの副総督についての述懐はそこからのものである。1986年に再版されたのは、本稿で示したオンタリオ州の事例を受けてのことであり、そのことは新たな加筆部分でも触れられている。なお本稿で触れたように、この著作は2018年に改めて再版されているが、2018年版では1986年版に加えられた Chapter 11. Postscript は削除され、初版である1957年版が完全にリプリントされたものとなっている。
- (57) Anne Twomey, “Appointing the Premier in a Hung Parliament: The Tasmanian Governor's Choice,” *Australian Parliamentary Review*, 25(2) (Spring 2010).
- (58) Twomey, *The Veiled Sceptre* の他に、旧英領諸国の政治や社会についての学術雑誌が2018年に旧英領諸国における立憲君主制と憲法の問題について特集を組んでいる。詳細は *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, Volume 107, Issue 4 (2018) を参照のこと。なおこの特集号はのちに単行本として出版された。Cris Shore, Sally Raudon & David V. Williams, ed., *The Crown and Constitutional Reform* (London & New York, Routledge, 2021).

(おかだ けんたろう 愛知大学)

The Role of Canada' Constitutional Monarchy in the Formation of Government in a Hung Parliament: Case Study of a Recent Election in Canada

Kentaro OKADA

Despite the First-Past-the-Post voting system adopted in Canada, there are situations in which no party wins a majority of seats; this is called a “Hung Parliament.” When it occurs at the provincial level, how is a government formed? Is there a Canadian-specific approach to government formation in such cases? This paper focuses on the substantial role played in the provinces by the Lieutenant Governor. Although the role of the Lieutenant Governor is widely thought to be purely symbolic, the office retains important prerogative powers. In this paper, I will analyze when and how the viceregal power of the Lieutenant Governor is exercised, citing the results of recent provincial general elections in Canada.

British Columbia's 41st provincial general election was held on May 9, 2017. For the first time since 1952, no party won a majority of seats: the governing Liberals won 43 seats, only one short of a majority in the 87-seat Assembly, the New Democratic Party (NDP) won 41 seats, and the BC Greens won three seats. Notably, it was the first time in Canadian political history that the Greens had won more than two seats.

For a month after the election, Premier Christy Clark sought to maintain a minority government, despite the fact that a confidence and supply agreement was shortly reached between the NDP and the Greens. Undaunted, the Liberals tried to win the support of the opposition parties by introducing a Throne Speech that borrowed heavily from their election platforms. The gambit failed as the Throne Speech was defeated and the Liberal government thereby lost the confidence of the House. On 29th June, Clark had a 90-minute talk with Lieutenant Governor Judith Guichon, during which Clark requested dissolution of the Assembly. Guichon denied the Premier's request, whereupon Clark tendered her resignation. Guichon then invited the NDP leader, Mr. John Horgan, to form a government.

Although a minority government is not a normal outcome of elections, it has been formed in recent years at both the national and provincial levels. For example, the Conservative Party of Stephen Harper formed minority governments following the 2006 and 2008 elections before finally securing a majority in the House of Commons

in 2011. In Ontario, under the terms of the “Liberal-NDP Accord,” Bob Rae’s NDP supported the minority Liberal government of David Peterson from 1985 to 1987. In Canada, “hung parliaments” are not uncommon.

In Canadian politics, there is an unwritten rule, both federally and provincially, that the party winning the most seats takes the reins of government; for that reason, there was no particular objection from other parties to the formation of a Conservative minority government in 2006. Despite the so-called “constitutional crisis” of 2008, when the Liberals and the NDP proposed to bring down the Conservative government and form a two-party coalition, with support from the Bloc Quebecois, the Conservatives were able to retain power for nearly 10 years.

The difference between the minority government of Stephen Harper and those that have been formed in recent years is that the above-mentioned unwritten rule is no longer self-evident. For example, there was much political bargaining among three political parties about who the premier would be in the hung parliament that resulted from the New Brunswick general election of 2018.

In such situations, Lieutenant Governors are generally supposed to be a symbol of the province and to carry out a merely formal role on behalf of the Monarch; nevertheless, they are obliged to take the substantive political decision of appointing the premier. In Canada and other Commonwealth countries, Governors General and Lieutenant Governors have no democratic legitimacy; as a result, it comes as a surprise to many when they make practical political judgments. However, scholars are beginning to pay more attention to the Crown and even to re-evaluate its role. They insist that when democracy is imperilled or derailed, vice-regal officers have the power to protect or restore democratic government.

In this paper, I evaluate the political role recently played by Lieutenant Governors, taking into consideration the relationship between the monarchy and democracy in the current context of Canadian federal and provincial politics.

Little academic research has been published to date on the political role of the Governor General and Lieutenant Governor. In a stable two-party system, their role has been understood as merely ceremonial and lacking substantial political power. But when we look at the current polarized party systems of Commonwealth countries like the U.K, Australia, Canada, and so on, we observe that an ideal two-party system no longer exists. Further research on the viceregal powers of the Governor General and Lieutenant Governors is anticipated.

(Aichi University)