

【論文】

## 連邦国家カナダの政府間関係

高木 康一

### 1. 連邦国家における政府間関係

連邦制においては、連邦政府と州政府、そして州政府間の関係が生じる。連邦政府と州政府は独立した政府であり、憲法上それぞれの権限行使に関する管轄権が認められているが、どちらに権限が帰属するかあいまいであったり、双方が同時に権限を行使する場合には、対立が生じることがある。1867年に制定されたカナダ憲法では、連邦には貿易や通商、連邦の直接税と間接税、市民権、通貨、銀行法制、刑事法などが、州には州内での直接税、病院制度、自治体、財産権、市民的権利、教育、自然資源などが排他的権限として配分され、連邦と州の双方が所管するものとして移民、農業、高齢者年金が挙げられた。しかし1867年憲法には、連邦と州の関係のあり方について何らの規定も設けられていない。それは、憲法の規定に則り権限を行使し、問題が生じた場合には裁判所の裁定を受ければよいと想定されていたからである。憲法上の権限配分に関する争いが法律問題として裁判所で決着がつけられるということは、憲法上、連邦と州の管轄権限がしっかりと区分されており、ある事項について双方の管轄権限が重なることは例外的な場合に限られるという連邦と州の「二元的連邦国家」(dualistic federation)が前提となるべきで、そうした連邦国家観をとったというのがカナダであった [Wallner 2020, 152 : Gauvin and Papillon 2020, 339]。

しかし現実には、連邦と州間の管轄権限がきっちりと区分され、それに従って運営されることで問題が生じないという状況は、憲法制定以降の極め

て初期段階に見られたにすぎなかった。憲法の文言が制定されて以降、時代の推移により、ある事項についていずれの権限に配分されるか不明確となる事態が生じるようになったり、歳入歳出の不均衡をどのように調整するかといった問題が発生するようになるなど、裁判所に頼っただけでは十分な解決をもたらすことができないようになる。また、裁判所による裁定は、ゼロサムゲームとなり、双方が納得のゆく結論になることはきわめてまれである。さらに、政治部門で管轄権限闘争を行う者にとって裁判所は、そもそも自分たちの争いを解決する場ではないという見方がある。政治の問題は政治の世界で、行政の問題は行政の世界で、他者の介入を認めることなく自律的に決着をつけたいと考えるからである。こうして現実には、連邦と州の関係が多様な仕方が必要とされるようになった。こうした連邦と州の関わり合いは、連邦制をとる国家では政府間関係（intergovernmental relation (IGR)）と称して論じられる。連邦と州で主権と管轄権を分割し、憲法典をもち、権限配分に関する司法的判断がなされ、政府間関係の仕組みを有し、政府間での財政調整を行うこと、これらすべてをもって一つの連邦国家の構成要素となるのである [Wallner 2020, 154]。

もっとも政府間関係に関しては確固たる内実があるわけでも、定義があるわけでもなく、また、確立した捉え方があるわけでもない。方式として、連邦政府と州政府間の会合や政治的闘争、法律の制定、予算、補助金の配分などが、対象として、環境、エネルギー、社会福祉、税制、通商、国際関係などが、いかなるもの同士の関係かとして、連邦と特定の州（準州）との関係、連邦と全州（全準州）との関係、州・準州間の関係が<sup>1</sup>、また、行為者として、連邦首相と州首相、大臣や副大臣、官僚間のやり取りなどがあり、政府間関係として扱われるものはきわめて多様である。政府間関係については、あるべき規範的モデルが指定され、それに沿って議論が展開されることもあるし、対照的に、記述的仕方も見られる<sup>2</sup>。

## 2. 連邦国家観と政府間関係

カナダの政府間関係の特徴は、憲法上も、その他の制度上も正式の形式を持たない点にある。カナダの政府間関係は、そのため、そこに参画する連邦、州、準州、そして先住民団体等が相互に関与し合おうとする意思によって形成されたものであり、同時に、関与する者たちの戦略的な計算によって作り上げられるものである。したがって、参画者たちが連邦制や連邦国家のあり方をどのように捉えるのかによって政府間関係のあり方が大きく影響を受けることもある。たとえば Schertzer 教授は、カナダを一つの国家であることを重視する全カナダ的観点 (pan-Canadian vision)、対等な州が一つの国家を形成したとする州の平等的観点 (provincial equality vision)、英系と仏系の2つのネーションによって形成されていると見るマルチナショナル的観点 (multinational vision) の3つの観点があり、それぞれが政府間関係のあり方に影響を及ぼしていると論じている。

全カナダ的観点に立てば、カナダが一つの国家であることがまずもって重視されるため、必然的に連邦政府の主導による政策決定が中心となり、中央集権化された連邦国家が想定され、州や準州は連邦政府に追随することとなる。このような立場は、全国的ヘルスケア (universal healthcare) や現在の Justin Trudeau 首相が唱える連邦政府の主導する炭素税に表れている。一つの国家として捉えることから、全国一律の対応が求められるため、州ごとの相違は認めない傾向が強くなる。

平等的観点はカナダが国家として形成された歴史的背景を重視している。連邦国家カナダは先行して存在した州が結合してできたものとみなす。そのため先行して存在する州の意義が重視され、必然的に分権化傾向となり、州に対する平等な権限と地位の配分が求められる。その典型例は憲法改正手続きにおける全州同意を必要とする条項であったり、1994年に締結された、国内での通商障壁の撤廃のため、全州が自州の権益のために他州に対して不当な扱いを禁じるなどの措置を盛り込んだ Agreement on Internal Trade 等

に示されている。この州の平等的観点は今日では、当初とは違った観点から意義を持つようになってきている。それは、ケベック州に対抗する立場、ひいてはマルチナショナル的観点に対峙するものとなる。

マルチナショナル的観点は今では、ケベック州とその他の州の、いわば対抗関係として焦点を当てられることがもっぱらである<sup>3</sup>。連邦の構成部分を英系と仏系というレンズを通してみると、それぞれが地理的に区分されるものであり、その結果、ケベック州対その他のすべての州となる。領域的に区分されると小さな存在となる上に、人口的にも英系に対して圧倒的少数の仏系が、英系の各州と同じ扱いを受けるということは、実質的には仏系ケベック州に対する不利な扱いがなされることとなる。そのため、マルチナショナルな観点からは、ケベック州が他州とまったく同じ権限配分がなされるというわけにはいかず、「非対称的」(asymmetry) 権限配分が求められる。こうしたケベック州の独自の権限行使の形態は多く、例えば、移民政策、社会福祉政策に見られる [Schertzer 2020, 170-173]。

カナダの連邦国家の捉え方はこれら3つに限られるものではないが、ここで取り上げた連邦国家観はそれぞれがカナダ社会をいかに見るかという点で鋭く対立する。これらの対抗する連邦国家観を持った政治的行為者たちは、主要な政策決定や連邦国家に関する制度構築における議論や交渉において激しい論争を展開してきた。こうした対立こそが、政府間関係の必要性を顕著にし、政府間関係の運用をもたらしてきた [Schertzer 2020, 174]。

### 3. カナダの政府間関係の萌芽と傾向

カナダの連邦制の運用を連邦と州の関係で捉えると、時代によって大きくいくつかに区分してその傾向が論じられている<sup>4</sup>。もっとも、それぞれの時代ごとの区分が明確な境界で明らかにされるわけではないが [Schertzer 2020, 175]、全体的な傾向を捉える上では有益である<sup>5</sup>。

州が連邦政府の属国とでも言いうる扱いを受けていた1867年から1896年の疑似連邦制 (quasi-federalism) 期は、連邦政府が州政府を下位に置く扱

いをするもので、あたかも、英国政府と植民地であったカナダとの関係に類似する。州の立法権行使が連邦政府によって留保され、あるいは却下されることもある状況は、1867年憲法の制定者にとっては想定通りの憲法運用であった。それは初代首相 John A. Macdonald と保守党政権が続く限り実現した。

次の1896年から1914年は州権を擁護する自由党が台頭し、また仏系の Wilfrid Laurier 首相の登場により、ケベック州の利益にも配慮がなされるようになった時期であり、古典的連邦制 (classical federalism) 期と称される。連邦と州政府はそれぞれ自らに配分された管轄権において主権的立場にあるというものであり、当時のカナダの終審であったイギリスの枢密院司法委員会 (Judicial Committee of Privy Council) の判決により連邦政府の権限が縮減され、州の権限が拡大することに支えられた。

ところが、1914年から1960年ころにかけてはこの間に2つの世界大戦を経験することで、再び連邦政府に権限のバランスが傾くことになる。この時期には世界的な経済危機も経験し、強いリーダーシップによって経済統制、社会統制を全国レベルで行うことが求められた。もっとも、世界恐慌に直面した際には、州経済がそれによって破綻し、連邦政府が国民の福祉を充実させることが求められるようにもなっており、連邦政府と国民とが福祉を介してつながりを持つようになるが、それもまた、連邦政府への権限の集権化をもたらした。この時期は危機時代の連邦制 (emergency federalism) 期と称される。

戦後期になると、西洋民主主義国家の経済は比較的落ち着くようになり、州の歳入が増加し、それにともない、州の権限行使も活発になる。人々は政府による福祉国家的政策を求め、特に医療福祉 (health) に関する管轄権を持つ州政府がそれに応じようとするのと同時に、連邦政府もそのために必要な支出を支えた。こうして連邦と州が交渉し、互いに意思疎通を図るようになり、協同的連邦制 (cooperative federalism) 期と呼ばれる。この時期には、連邦首相と州首相による会議が開かれるようになり、そのためには

連邦と州の官僚たちの関与が必要となる。そこで同時にまた行政主導的連邦制 (executive federalism) と呼ばれる傾向が台頭するようになる。これが、1960 年ころから 1995 年にかけてである。この時期には、福祉国家の台頭ともなう財政配分問題が生じるようになり、連邦と州間での激しい対立がしばしば見られた。

その後、1995 年から現在までは、協調的連邦制 (collaborative federalism) 期、そして次の節で詳細に論じる「オープンな連邦制」(open federalism) 期となる。協調的な政府間関係は、連邦政府と州政府が多くの政策領域を共有する。連邦政府と州政府はすべての領域に関して完全な対等関係にあるわけではなく、憲法上いずれかに排他的権限が与えられているものがあるが、一方による権限行使が他方に影響を及ぼすことは十分にあり得る。そこでこうした事態が生じる可能性があるものについては、政府間の相互行為が求められ、連邦と州が交渉を通じて共同で政策を決定していく。その萌芽は、1994 年の Agreement on Internal Tradeに見られ、ここでとられたアプローチにその後の労働市場に関する 1996 年の Labour Market Development Agreement が続いた。この頃から、国際関係上の交渉に関して州の関与が増してくる。他に、環境、ヘルスケアに関する合意が見られ、2004 年に初会合が開かれた連邦国家のあり方懇 (Council of the Federation)<sup>6</sup> が設立された。この時期に見られる傾向が本当に協調的であったのかどうかについて疑問が呈されることがあり、実のところ連邦政府は、歳出削減のために州に権限や責任を委譲していたのではないかと見られることもある。しかしながら、より広い視点で見ると、1970 年代や 1980 年代の対立的な関係からは大きな変容を遂げている [Schertzer 2020, 177]。

このような流れの中で政府間関係が見られるようになる時期が明確に存在するわけではないが、それを萌芽させた一つの要因が枢密院司法委員会である。1929 年以降の大恐慌下で連邦政府は、労働者の休日や労働時間に関する法、最低賃金法、雇用保険法などを整備しようとした。ところが枢密院司法委員会はこれらをことごとく、連邦政府の憲法上の管轄権を超えるものと

して違憲無効としていったのである。枢密院司法委員会の判断に対抗し、社会福祉政策を実現するためには、憲法改正を行えばよいが、そうした時間的、政治的コストを払うかわりに連邦政府と州政府が互いに協働し相互行為を行うという手段をとった。その一つが連邦の支出権限を行使することであり、もう一つが政府間関係の構築である。連邦政府は使途に条件を付した補助金を州に支払いそれを州の福祉政策に充てるのである。州は自らの財源に連邦からの補助金を加えて福祉政策を実行していく。このような負担共有は連邦と州の政府間の交渉や連邦・州会議で中身が詰められていくこととなった [Wallner 2020, 161-162]。政府間関係は、必要性が生じた結果、見られるようになっていったものであり、その傾向は現在もまた同様であると言えることができる。

#### 4. 協調的連邦制に対抗する Harper 首相、擁護する Trudeau 首相

協調的連邦制は 2000 年代初期には政府間関係のあり方としては確固たるものとなってきたのだが、2006 年に保守党の Stephen Harper 首相が就任してから、彼個人の信念に基づく異なったアプローチがとられるようになる。彼は多くの政策領域で連邦と州が管轄を共有したり、重畳することを認めようとはしなかった。彼は「オープンな連邦制」を掲げ、カナダにそれまでなじんできた連邦国家の性質や連邦政府と州政府の役割に関する見方を変えようとした。それは、連邦と州に憲法上割り振られた権限に沿って行動するように求めるもので、連邦と州のそれぞれの排他的権限を尊重し確保しようとする。そこでは州の自律性が尊重される。Harper 首相は連邦の支出権限を使って州の憲法上の管轄権に侵入することを食い止めるという州権擁護的見解を示しながら、その背景には連邦政府の財政不均衡を是正しようとする目論見があった。これはある種、古典的連邦制への回帰と言えることができる。Harper 首相の狙いであった財政均衡を達成するためには、州の権限領域にあるものについて連邦政府が支出権限を行使することを抑制し、州が独自に自らの役割を充足するよう条件を付けない交付金を支払うこととした。そこ

には、州間の財政格差を是正するために人口当たり換算で支払われる平衡交付金の増額とともに、ヘルスケア基金の一方的変更も組み込まれることとなった [Schertzer 2020, 178-180]。こうした操作を通じて、結果的には連邦から州への支出は削減されることとなったのである。

Harper 首相の政府間関係に対する態度もまた、彼の連邦国家観を表している。前任の首相らとは異なり、彼の在任中、連邦・州首相が一堂に会する会談がなされたのは2回だけで、政府間関係を忌避する姿勢がはっきりと見られた。もっとも、Harper 首相の在任中、連邦政府と州政府が互いに関与し合わなかったり、政策上の争点について議論がなされなかったというわけではない。彼は州首相や州関係者との一対一の会談、「テタテ」を好み、この回数はかなり上る。さらには、連邦の大臣、州の大臣、準州の大臣間の会談は平均して年間20回以上開催されている [Schertzer 2020, 180]。

Harper 首相が「オープンな連邦制」を掲げていたにもかかわらずカナダでは、この30年間、協調的政府間関係が重要な政策領域の多くでしっかりと根付いているとの分析が目を引き [Schertzer and McDougall and Skogstad 2018, 637]。1867年カナダ憲法上、農業や移民については、州法で独自の政策を規律できるものの、それは連邦法に反しない限りとされている (95条)。労働関係に関しては、雇用差別、雇用保険、失業対策などきわめて多様な領域があり、連邦と州の管轄権が複雑かつ複合的に絡み合っている。これらの分野に関しては連邦政府と州政府が互いに関わり合うことが必然となる。

農業分野に関しては連邦政府、州政府、準州政府による柔軟な協調的アプローチがとられてきており、各政府間で追及される利益のバランスが図られている。農業のグローバル化に対応するため競争力を高め、自由化を促進することが求められるようになると、農業従事者の収入の安定と農村部の経済発展を確立することが必要になり、連邦、州そして準州が当事者となり、互いの緊密な連携がなされるようになったのが1980年代である。その後、3-5年程度の期間通用する合意を結びながら、連邦・州・準州政府間での会合は



定期的に、また十分な回数開かれており、農業担当の大臣、次官そして副次官補など多様な主体がそれぞれの次元で相互に関連し合っている。それ以外の者たちによる会合も含むとその数は極めて多数になる。こうした傾向はここ数十年を通じて確固たるものとなっており、その時々政権交代で大きな変容が見られることはない [Schertzer and McDougall and Skogstad 2018, 643-647]。

移民分野に関しても農業と同様に、国内の経済状況の変化とグローバル化が連邦・州・準州間の政府間関係を緊密にさせている。もっとも、外的要因だけが協調的政府間関係を促したわけではない。移民政策に関しては、1970年代からケベック州が連邦政府との二面関係を通じて、独自の政策領域を確保することで仏系のアイデンティティを保持しようとした。これは1991年に Canada-Quebec Accord で集大成を迎えるが、それを見た他の州は、90年代中頃から移民政策に関与し、経済発展を促し、労働力の充足を図ろうとするようになる。連邦政府としてはもっぱらカナダに入国する新たな移民の要件や全体数に関心があるのに対して、資源開発に従事する労働者を求めている西部諸州や人口減に対応するために移民を欲した東部諸州等それぞれの地域にとって移民の必要性は異なっており、そのことは、この領域において州が全体として協調することのインセンティブを欠く要因となる。そのため、1990年代から2000年代にかけてこの分野に関しては、連邦と個々の州との二面関係が主流となった。移民政策に関しては、どのような人々を、いかなる国からいかなる要件で受け入れるか<sup>7</sup>、受け入れた人々をどの州に帰属させるか、言語、教育、家族、アイデンティティに関してどのように対処するか、市民権をいかに認めるか等きわめて多岐にわたる争点がある。移民政策に関して二面的なやり取りが様々な個別テーマやネットワークでなされ、それが積み重なっていくことで、全体としての協調的政府間関係に帰着してゆく。連邦・州・準州の移民担当大臣が約100年ぶりに一堂に会したのは2002年であった。その2年後の2004年に再度の会談を開き、その後、移民政策に関する共通理解を醸成し、協調が確立されていった。その中でも

2012年のJoint Federal-Provincial-Territorial Vision for Immigrationが共通の経済的目標と移民によって得られる便益の共有を狙いとしており、重要性を持ち、担当者による政府間協議や会談を通じて、連邦・州・準州の政治部門と官僚部門が協調するようになっており、その後、いくつかのアクションプランが出されている。州間で移民政策に求めるものが異なるにもかかわらず、この分野に政府間関係が生じた要因は説明が難しいが、連邦・州・準州の移民政策担当者による相互作用が繰り返されるうちに協調的態度が形成されていったと見られている [Schertzer and McDougall and Skogstad 2018, 647-651]。

労働政策に関しては、憲法上の権限配分が明確ではないため、より一層の政府間関係が求められてきた。例えば州による職業訓練には連邦の財政的裏付けが必要となり、連邦政府の側からは、連邦が管理する雇用保険が全国的に施行されるために州による業務を必要とする。ある州での労働力不足は労働力を過剰とする州からの労働者の移動を必要とするが、そのためには連邦政府が全国的な労働力の移動を容易にする制度を構築しなければならない。こうして協調的あり方が求められていた中、連邦政府は2013年予算にCanada Job Grantを創設し、経済状況の変化に対応するために、新たな職業訓練モデルを導入した。連邦政府が職業訓練プログラムに財政支出を行い、求職者は就業にあたって必要なスキルを身につけるためのプログラムに参加することができるようにし、州や準州はこのプログラムの具体的執行を担うものであるが、このプログラムには雇用主が求めるものが含まれるようにする狙いがあった。しかしこれは、連邦と州の協調的な決定ではなく、連邦政府による一方的なものであったことから州の反発を招き、州との協議を経て当初の計画に変更がなされた。Harper首相は当初、自らの政策に沿う計画を州の関与なしに一方的に提示しようとしたものの、労働政策領域においてすでに確立していた協調的な決定方式がそれを阻んだとすることができる。ここにはある種の規範が成立しており、連邦政府はそれを無視することができないと気付いたのである [Schertzer and McDougall and Skogstad

2018, 651]。

Harper 首相在任中の 2006 年から 2015 年間の農業、移民、労働に関する政策を分析すると、政府間関係は協調的である。Harper 首相は、「オープンな連邦制」を掲げており、その実践の一環として、彼は州首相らとの一対一での会談は在職中相当に行ったが、連邦と州首相の全体的会合がもたれたのはわずか 2 回であったことは先に指摘したとおりである。ところが、特に政権の終盤には政府間協調が顕著に見られたと指摘されている。その要因として、労働政策や移民政策に関しては、Harper 首相の新自由主義的見解の促進を示す格好の領域であり、そのためには協調的な政府間関係が有用であったとの見方がある。より大きな視点で見ると、Harper 政権発足時にすでに、協調的連邦制が確立しており、それがもつ「規範的、制度的レガシーが、連邦制の『新たな』アプローチを構築しようとする、首相を含む政治的行為者の行為を拘束して」いたからではないかとの指摘がなされている。もっとも、そのように機能するためには、連邦と州政府間と、州政府間同士での共通認識が必要となる [Schertzer and McDougall and Skogstad 2018, 655-656]。

Harper 首相の連邦制に対する態度は、これら 3 つの事例だけで分析しきれものではないが、少なくとも、当初の Harper 首相の狙い通りの「オープンな連邦制」が達成されたとの評価は直ちには下せないであろう。カナダの政府間関係が制度的には確立した正式の枠組みを持たないことからすれば、このような強い存在感を示す協調的連邦制の存在をいかに位置づけるべきか興味深い。

保守党の Harper 首相の次に首相について自由党の Trudeau 首相は、政党的綱領に、連邦、州、準州そして先住民団体との協調を唱えており、その実践例は多く数えられる<sup>8</sup>。そこでは連邦と州は対等な立場であり、政府間関係を多角的に用いて全国レベルでの利益と地域的利益のバランスを図るために議論と交渉を行うという姿勢を示している。ところが、第一次 Trudeau 政権を全体的にみても、それほど協調的な政府間関係が貫徹

されたわけではないという指摘が存在する。表面上の協調的な態度とは別に、Trudeau 首相には連邦政府の存在を重視する姿勢がうかがわれるというのである。そのような傾向は、エネルギー政策や環境政策に見られる。例えば温室効果ガス対策では、全国レベルでのターゲットに即して各州が炭素税を課税するという当初考えられたアプローチは破棄され、最終的には連邦政府による一方的炭素税導入に至り、これに対する憲法訴訟がオンタリオ、サスカチュワン、マニトバ、アルバータ州から提起された [Schertzer 2020, 181-183]<sup>9</sup>。

こうした変遷は、政治状況の変化にも要因がある。2015年にTrudeau氏が首相に選出されたとき、同じ自由党の州首相は7つの州に存在したが、2019年には6人の保守的な州首相と3人の自由党の州首相という構図に変化し、保守的な州首相は政策上Trudeau首相と対峙するようになっていた。もっとも政府間関係が対立的になってゆくのは、党派的闘争だけではなく、連邦国家のあり方に関する考え方の違いにも由来する。Trudeau首相の連邦国家観には強い連邦政府の存在が常に付きまとっている<sup>10</sup>。そこに州権を徹底的に擁護しようとする州首相たちが登場したことで、必然的に対立的政府間関係もたらされたと言える [Schertzer 2020, 183-184]。

## 5. コロナウイルスパンデミックと政府間関係

連邦制に関する議論において連邦と州の関係を論じる際には、いかなる事項を扱うかという視点で検討することも有益である。気候変動や薬害、移民政策、教育などのトピックを対象に連邦と州の関係を見ることはこれまでカナダでなされてきたが、直近ではコロナウイルスまん延のパンデミックへの対処が挙げられる。パンデミックへの対応は、「新たな協調のフォーラム」となるのである [Paquet and Schertzer 2020, 344]。

コロナウイルスへの対応は、連邦政府か州政府のいずれか一方だけでは当然なしえるものではなく、連邦州政府間関係が必然となる。特に公衆衛生に関わる問題については、政府間協調の必要性が極めて重要である。州政府

は憲法上、ヘルスケアを担う管轄権をもち、その責任を遂行し、同時に連邦政府はそれに必要な財政的裏付けをし、連邦のカナダ公衆衛生庁（Public Health Agency of Canada）を通じてパンデミックへの対処策をけん引する。このような連邦の役割についてはすでに、2003年のサーズ（SARS）の経験があった。コロナウイルスに対する主要な措置としては、初期段階では、ソーシャルディスタンスと罹患者に対応する医療体制に関わる施策をとることであった。ソーシャルディスタンスについては全国から得た情報を基に、必要性を全国に周知する。医療体制の確保は、検査キット、マスク、酸素吸入器を全国に行き渡らせることが必要な措置であった [Paquet and Schertzer 2020, 344]。

コロナウイルスへの対処は、公衆衛生に関する領域にとどまるものではない。短期的には、人々の移動を制限し、国際・州間の通商やサプライチェーンを統制し、最低所得保障措置を講じなければならない。中期的にはパンデミックがもたらした歳入や予算への影響に対処しなければならない。増加した支出は、公衆衛生のみならず、社会的支援措置にも充てられた。既存の政府間関係のプロセスや協働のあり方が、なくてはならない協調を阻害することもありうる。たとえば、公衆衛生部門では、これまで政府間関係の場を作ることをつめらってきた。コロナウイルスパンデミック以前では、公衆衛生に関して特別の情報や知識の共有の必要性が生じた場合、その都度アドホックな措置をとっており、州首相間での協議が緊密になされたり、相互関与体制を作ることがなかった。公衆衛生に関するものにとどまらず、コロナウイルスが社会経済にもたらした衝撃は、既存のトップレベルでの政府間関係と、領域ごとの政府間関係を見直すこととなるだろうし、とりわけコロナ前からあった連邦国家内部での対立を再検討し直す必要性をもたらししているとされる [Paquet and Schertzer 2020,345]。

コロナウイルスへの対応は、短期的、中期的、長期的な視点がそれぞれ必要となる。そのためには従来の枠組みにとどまらない、連邦・州・準州政府の協調が求められる。連邦政府の支出権限が重要な基軸となり、コロナウイ

ルスによってもたらされた長期にわたるグローバル経済危機に対処するためには、連邦政府と州政府間の新たな権限のあり方を機動的、動態的に作り上げなければならない。コロナウイルス以前から、連邦と州の財政関係や財政配分をめぐる政治的対立があり、それは解決されないままであった。目下のところコロナウイルスへの短期的対応では、連邦・州・準州政府間の協調に対しては、肯定的評価をすることができる。実際に、パンデミックへの対応について、連邦と州間で際立った対立が見られることはなく、政府間の相互作用がスムーズになされていることが指摘されている [Kennedy and Sayers and Alcantara 2022, 160]。しかし、今後、中長期的課題に直面してみると、利益の競合、資源配分のあり方、そしてかつての対立の面影、さらにはこれらをひっくるめた政府間関係に関する制度の持つ弱さが際立つことが考えられる [Paquet and Schertzer 2020, 345-346]。

カナダの連邦制は憲法上の権限配分規定があるとはいえ、権限が重疊することで連邦と州との間での権限行使のあり方について議論が生じることがしばしば見られる。それでも、コロナウイルスパンデミック発生当初の2020年の時点では、連邦と州間での権限の所在をめぐる争いは見られず、州は現実的対応を取ろうとした。政府間関係は、実務処理レベルでは機能していたと評されている。ただし、連邦と州はそれぞれの管轄権を持ち行使するのが二元性の意味するところである。行政レベルでの業務が連邦から州に委任されることはあるが、州は連邦法や連邦の種々の政策を執行するための組織体ではない。コロナウイルスへの対応についてもこの見方が変わることはない [Poirier and Michelin 2022, 201-202]。

コロナウイルスへの対応は、公衆衛生、高齢者のケア、学校、医療調査、財政措置、危機管理、国境管理といったどの国にも見られるものから、カナダ特有の先住民に対する特別の措置など多岐にわたる。カナダでは、これらの重要事項について既存の政府間関係のチャンネルが用いられるのと同時に、その都度必要に応じたアドホックな政府間関係が取られることとなった [Poirier and Michelin 2022, 203]。

カナダにはコロナウイルスパンデミック以前に、すでにこうした事態に対応し得る制度を有していたカナダ公衆衛生局は、公衆衛生に関する事項について政府間協調を要請する仕組みを持ち、全カナダ公衆衛生ネットワーク（Pan-Canadian Public Health Network）は公衆衛生に関する政府間関係機構として存在し、連邦政府と州政府、準州政府当局者間の協議の場である。他にも、インフルエンザ対策に関するものなど、個別事項に関する制度は存在した。コロナウイルスへの対応に関しては、公共の福祉、公共の秩序、国際関係上の危機と戦争時に緊急事態宣言を出すことができる1998年緊急事態法（Emergencies Act）と2007年緊急措置法（Emergency Management Act）の2つの法律の適用が考えられた。さらに、連邦政府は、1867年憲法91条の「平和、秩序及び良き統治のための権限」（peace, order and good government）によって、緊急事態権限を行使し、州の管轄を一時的に連邦の所管に移すことができる。コロナウイルスへの対応で、連邦政府にとって比較的有用性があると思われたのが法律である緊急事態法だが、これに基づく全国レベルでの非常事態宣言が出されることはなかった。比較法的に見ると、非常事態宣言の性格はそれぞれの国家で全く異なるものの、コロナウイルスパンデミック下で全国一律に適用されるという意味での非常事態宣言が出されなかったカナダはまれな事例である。

その理由としてはいくつかの点が指摘されている。まず、連邦政府は既存の法律に基づき国境を封鎖し、検疫を課し、州に対する各種の支援をしており、そもそも緊急事態法による緊急事態宣言を発出する必要がなかったこと、州と準州がそれぞれの事情に応じた危機宣言を行い、コロナパンデミック初期の段階では個々の州の状況に応じた限定的な措置がとられていたため、全国一律の対応が必要とされていなかった。連邦政府、州政府のそれぞれのコロナウイルス対応があったため、そもそも非常事態宣言が不要であったということである。さらに手続的な面では、非常事態宣言の発出にあたっては関連州との協議が必要であり、連邦政府としてはこうした煩雑な手続きを踏みたくなかったこと、また連邦政府による宣言がなされたとしてもそれ

は、州、準州にとって自らの権限行使ではないため、懐疑的な傾向があることが連邦政府をためらわせた。また、緊急事態法は政府を連邦議会の厳格な監督の下に置くことになっているが、議会閉会中などは議会の監督を受けることができず、むしろ機動的措置がとりにくくなってしまったため、連邦政府の活動の余地を確保するためには、逆説的ではあるが、緊急事態宣言を発動しない方が都合がよかった。そして政治的には、現首相 Justin Trudeau の父 Pierre Trudeau が首相時代の 1970 年に、ケベック州でのテロや誘拐事件に端を発した連邦の危機権限 (federal emergency power) を行使したとを<sup>11</sup>、息子である現首相が繰り返すように見えることを避けたかったという点が挙げられている [Poirier and Michelin 2022, 208-209]。もっとも、最後の点に関しては、トラック運転手らに対するワクチン接種義務化をめぐる起こった抗議活動に対処するために、2022 年 2 月 14 日に Trudeau 首相は緊急事態法に基づく緊急事態宣言の発令を行うという皮肉な展開を迎えることとなった。

連邦と州の政府間関係には、正式の制度が不在であること、首相間の個人的やり取りが実効性をもつことがあること、官僚間のインフォーマルな実務的やり取りなどの優位性が見られることが、カナダの問題点だと指摘されてきている。コロナウイルスパンデミック当初にまずもって求められたのは、マスクの配布や諸施設の使用制限、ソーシャルディスタンスの確保の周知、高齢者施設などでのクラスター対応など、人々の日常に直接かかわる措置であった。「パンデミックは、水平的協力、とりわけ地域的、経済的結びつきをともなった州間での協力という創造的形態を生み出した」。州は自らの自律性を保持しながらも、州間での様々な施策実行を求め、最良の措置を互いに蓄積していこうとしていった [Poirier and Michelin 2022, 212]。コロナウイルスによって引き起こされる状況は、全国一律ではない。感染がほとんど見られない地域から、医療体制が切迫していたり、高齢者施設でのクラスター対応が求められる地域もあれば、雪深い地域で人口密度が低く、直接人々が接することが極めて少ない地域まで、世界で 2 番目に大きい国土を持



つカナダ国内の多様性はコロナウイルスパンデミックにおいても同様であった。そうすると、地域の多様性に応じた非対称的対応が必要とされることとなる。ある州での感染者が急激に増加しても、それが隣の州でも大きな感染増を引き起こすことがなかったのは、感染者が増加した州で徹底した対応を集中させ、同時に州の境界を閉鎖したことが功を奏したと考えられる。そしてある州での感染対策の成功例を見た別の州は自らの州でもそれを実行する。これらは、連邦と州の行政府、あるいは官僚部門が政府間関係をけん引する行政主導的連邦制と、ある州で最初に行われた措置の成功例を見た他州がそれを取り入れることで失敗のコストをかけず便益を得ることができるといふ実験的連邦制 (laboratory federalism) が組み合わせさりうまく機能した例である [Poirier and Michelin 2022, 212]。

コロナウイルスパンデミック当初の連邦と州の関係については、現段階ではおおむね好意的評価がなされている。憲法上も制度上も、連邦法の制定に州が関与する術はないものの、連邦政府はコロナウイルス対策に関する法制定に際して、主要なものについては、州との協議や調整を求めてきた。また、連邦政府がコロナウイルスパンデミック当初に緊急事態法を発動させなかったことも、州の強力な反対を見越してではあるものの、連邦政府がコロナウイルス対策において主導権を握るような態度を示すべきではないと考えたからだと言える。

## 6. おわりに

政府間関係については連邦と州の相互の関係が少ない時期から協同的な関係、対立的な関係、そして協調的關係が見られるが、現在も協調が続いているというのが一般的な見方であろうが、それは参画する行為者の連邦制に対する見方が強く影響を与えている。Harper 首相は政府間関係を縮減させ、「オープンな連邦制」を志向したものの、いくつかの領域では協調がはっきりと見られ、Trudeau 首相は州と先住民団体との協調を唱えたものの、最初の4年間では対立をもたらした。Harper 首相は、政府間関係においては

実利を重んじた結果、連邦国家のあり方、連邦制のあり方についての正統性を重視しなかった。政策の追求のためには連邦政府は連邦政府の、州・準州政府はそれぞれの政府の問題に目を向ければよいと考え、政府間関係をとばし、一方的な政策決定を行うことをためらわなかったが、しかしこのことが今度は、政策の遂行において州や準州の協力を得られにくくなるという負の側面をもたらすことになる。それでも先に見た移民、農業、労働市場に関する政策では多角的な協調が見られた。このことから、政策領域ごとに一方的決定がなされたり、協調がなされることがあるという結論が引き出されよう。そうしてみると、Harper 首相のアプローチは「協調は必要ない、しかし必要ならば協調だ」と言うことができる。他方、Trudeau 首相就任後の最初の4年間を見ると、年金や環境問題に関しては州との合意を得るための交渉をし、Harper 首相との違いを示したものの、利益が競合する分野においてはうまく乗り切ることができなかった。特に炭素税については対立が鮮明となる [Schertzer 2020, 184-185]。

近年のカナダにおける政府間関係から読み取れるのは、首相になった者は必ずしも自らの連邦国家観を実現できるわけではないということである。領域ごとに関与する者たちの利益は異なるし、それぞれが政府間関係に対して持つ考え方も異なることが政府間関係の捉え方を複雑にする。政府間関係が協調になるかどうかは、いかなる事項をいかなる者たちが、いかなる利益を追求するかといった複雑かつ複合的な要素にかかっている。そしてそれをふまえてもなお、連邦国家カナダにおける連邦制での政府間関係には、協調的連邦制、ひいては協調的政府間関係が根付いていると言うことができよう。

## 注

<sup>1</sup> 近年ではここに先住民団体が加えられることもある。

<sup>2</sup> 政府間関係は一見、マルチレベルガバナンス (multi-level governance) と類似するが、前者は政府と政府の関係であり、それ以外には閉じられているのに対して、後者は政府が複合的にかかわり、また、非政府の行為者が政策決定やその実施にかかわる点で異なる [Schertzer 2020, 169]。

- <sup>3</sup> さらに近年では、英系カナダ、仏系カナダ、そして先住民民族という3つ巴の国家と見る傾向も強まっている。先住民の存在が無視、あるいは軽視されていたときには、マルチナショナルではなく、バイナショナルであったとみなすのである。
- <sup>4</sup> 本節は [Malcolmson and Myers and Baier and Bateman 2021, 169-172] に多くを負う。また、より詳細には [高木 2013] を参照。
- <sup>5</sup> 筆者は本稿が発表される 2023 年のちょうど 10 年前の 2013 年にこの点に関して論じた [高木 2013]。そこでは、本節で言及した「オープンな連邦制」についてまだカナダ国内では詳細な検討がなされていなかった。本稿は「オープンな連邦制」登場後の続編である。
- <sup>6</sup> これは連邦政府は参加せず、州首相と準州首相によって開催されるものである。
- <sup>7</sup> カナダでは年齢、学歴、言語能力、入国前の職歴などについてポイント制がとられている。
- <sup>8</sup> 2015 年に就任した後、1年で早速3度の首相間全体会合を開き、いくつかの政府間関係合意の成果を発表していった。
- <sup>9</sup> 2021年3月25日にカナダ連邦最高裁は、温室効果ガスに対する炭素税については、連邦政府の権限であるとの判断を下し、連邦政府の勝訴となった。See *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act* 2021 SCC 11.
- <sup>10</sup> Justin Trudeau 首相の父の Pierre Trudeau 元首相が強力な連邦権限擁護者であったこともまた、現首相の連邦制観に影響を及ぼしているのかもしれない。
- <sup>11</sup> この宣言は Emergencies Act に基づくものではなく、War Measures Act によってなされた。

#### 引用・参考文献

- Gauvin, Jean-Philippe and Papillon, Martin 2020, 'Intergovernmental Relations in Canada: Still an Exclusive Club?', in Alain-G. Gagnon and Johanne Poirier eds., *Canadian Federalism and Its Future*, McGill-Queen's University Press 336-364.
- Kennedy, John, and Sayers, Anthony and Alcantara, Christopher 2022, 'Does Federalism Prevent Democratic Accountability? Assigning Responsibility for Rates of COVID-19 Testing' *Political Studies Review*, 20(1) 158-165.
- Malcolmson, Patrick and Myers, Richardson, and Bier, Gerald and Bateman, Thomas M.J. 2021, *The Canadian Regime*, 7th, University of Toronto Press.
- Paquet, Mireille and Schertzer, Robert 2020, COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem, *Canadian Journal of Political Science*, 53, 343-

347.

- Poirier, Johanne and Michelin, Jessica 2022, 'Facing the Coronavirus Pandemic in the Canadian Federation: Reinforced Dualism and Muted Cooperation ?' in Nico Steytler ed., *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, Routledge, 200-219.
- Schertzer, Robert 2020, 'Intergovernmental Relations in a Complex Federation', in Herman Bakvis and Grace Skogstad eds., *Canadian Federalism: Performance Effectiveness, and Legitimacy*, 4th, University of Toronto Press, 165-191.
- Schertzer, Robert, and McDougall, Andrew, and Skogstad, Grace 2018, Multilateral Collaboration in Canadian Intergovernmental Relations: The Role of Procedural and Reciprocal Norms, *Publius: The Journal of Federalism* 48 (4), 636-663.
- Wallner, Jennifer 2020, 'Practice of Federalism in Canada', in James Bickerton and Alain-G. Gagnon ed., *Canadian Politics*, 7th, University of Toronto Press, 147-169.
- 高木康一 2013 「カナダ連邦制における連邦・州政府間関係」 専修大学社会科学年報 47 号 87 頁

## The Intergovernmental Relationship of Canada

Koichi TAKAGI

### **ABSTRACT**

Canada is a federal country. The Constitution Act 1867 provides the jurisdiction of the federal and provincial powers. Even there is a provision for the distribution of authority between the governments, it is inevitable that federal-provincial relationship arises. In a federation this is called 'intergovernmental relationship (IGR)'. The Canadian IGR can be divided into several trends for each periods. In this article, I introduce the tendencies of IGR in the Canadian federalism, then I examine what significance it has and the recent IGR with the last two prime ministers and the COVID- 19 pandemic.