The Charlottetown Agreementの否決と1994年ケベック州選挙**

中野秀一郎*

はじめに

民族紛争の解決が、国際社会における責任ある法主体としての＜国家＞の努力により、交渉と妥結、話し合いと合意の形成を通して、いわば法制上の「積み木」の積み上げの如くに着実に進行していくいくつかの事例を、われわれは今日目の当りにしている。南アフリカ共和国の悪名高きアパルトヘイトは、その国家が自らの差別的体質を内側からラデイカルに変質させることによって実現した。北アイルランドでも、IRA（アイルランド共和軍）が武装闘争の放棄を一方的に宣言したことで、ユニオニストの側でもこれに呼応し、アイルランドとイギリスが本格的な恒久的和平構築のために全面的な協力に乗り出した。「ハマス」の非常識なテロリズムにもかかわらず、中東でもイスラエルとパレスチナ、あるいはヨルダンとの間に、諸国家の仲介や支持を背景として、当事者国家間の交渉と話し合いによる和平への歩みが着実に進行しているように思われる。ECからEUに向おうとしているヨーロッパの現実も、責任ある国家間の交渉が「主権国家」を超えるより普遍的な政治共同体への歩みを促進しつつあることを実証しているのである。今日、NGO的活動の重要性を否定するつもりは毛頭ないにしても、他方で責任ある法主体たる国家が、その内と外において、自らの体質や行動を変革することによって、異質なものとの平和裡な共存を可能にする努力を重ねていくことが、民族紛争の解決に決定的に重要であることを強調しておきたい。

いうまでもなく、＜国家の集まり＞として概念化しうる連邦制度は、上の如き法主体の責任ある＜共存の枠組＞作りの努力として検討に値するさまざまな実験を内包している。利害を異にする異質な集団——その多くは民族性・文化性を異にする場合が多い——を一つの政治的共同体としてどのように統合していくのか。自ら多文化主義（Multiculturalism）を国是としたカナダが、一時は「ケベック民族解放戦線」のテロにも曝されるが、憲法改正問題としてこれに取り組んできたいきさつは、「ケベック問題」として、あるいはより具体的にはケベック州の州選挙の分析を通して、その一端を報告しておいた[1]。その現状が必ずしも楽観しうるものでないことは、この論文の分析から導き出される結論ではあるけれど、その努力の過程がなかんづく注目に値すると思われるのである。個別な＜民族＞が一気に飛翔して普遍的世界政府を作ることはできない。そこには、責任ある法主体としての国家が介在し、それが内に外に、民主的で多元的な存在へと自己変貌していく過程を通して、「民族や国家の超克」が可能になる現実的なシナリオがあるのではないか。多文化主義国家（連邦制）の現実は、そのことの重大さと同様に、またその難かしさをも教えてくれる「学校」の役割を果すであろう。

本稿では、国家という枠組の中での民族関係の調整装置である連邦制度について若干復習した後で、最近のカナダ連邦制、あるいはケベック問題の展開を1992年の国民投票（The Charlottetown

---

**The Rejection of the Charlottetown Agreement and the 1994 Quebec Provincial Election

*名誉教授

1）拙稿「1985年ケベック州選挙」『関西学院大学社会学部紀要』第53号　1986年　31-50頁
　〃　「1989年ケベック州選挙をめぐって」『関西学院大学社会学部紀要』第63号　1991年　161-189頁

Proposalsの否決）と1994年のケベック州選挙の分析を通して報告しておきたい。

連邦制のこと

連邦制（federal systems/federalism）の語源は、もともとラテン語のfoedus（＝covenant）が示す通り、聖書をベースにした神と人間の盟約を指したが、広く政治学用語として使用されるようになって、今日の如き多元性をもつ民族や地域（それらは、時にはnationalityを確立していた）の統合の制度として理解されるようになった。ここでは、これを一般的に論じるのではなく、カナダの特徴を明確にするという目的で、若干のおさらいを試みておきたい。

連邦制は、当然のことながら、その憲法、権力分立、さらにその運用の方法によって、具体的にはいろいろのバリエーションを生み出す。原理的には、1）中央政府と地方政府がそれぞれ不可侵の権力をもつという意味で、「二重主権」(dual sovereignty）という概念が強調され、また2）その権力分立が成分憲法で明確化されているべきものとされる。しかし、実際には、「二つのレベルの政府」の綱引きにしても、戦争や経済不況の場合には中央政府の求心力が強くなるし、またナショナリズムの興隆や民族自決の風潮が遠心的な力を強めた事情は、カナダ連邦制の歴史から容易にうかがい知ることができる。そうした文脈を踏えていえば、1960年以降、ケベック・ナショナリズムが強力になり、それに引きづられるようにカナダの連邦制は分権化（求心力の喪失）の傾向を辿りつつあるということができよう。

さて、H. ラスキーが1930年代に連邦制の終焉を予想したにも拘らず、今世紀に入って始まる多くの新興国の「国造り」の原理として連邦制が採用されたことは、比較的広大な地域に分布する多民族集団を一定の「政治システム」にまとめ上げる方途としての連邦制の有効性が広く認識されていたことを示唆しているが[2]、その背景には、民族の自決権や民主主義イデオロギーの拡散と定着があったことはいうまでもない。そして、その嚆矢となったのは18世紀に成立したアメリカ合衆国であった。カナダ連邦制はそれより約100年遅れて成立したが（1867年憲法法＝旧英領北アメリカ法)、この時点で連邦を構成したのは、オンタリオ、ケベック、ノバスコシア及びニューブランズウィックの４州であった。その後、容易に想像されることだが、連邦が今日の10州に増加する過程で、連邦、州、地方の三つのレベルの政府の関係を調整するメカニズムはますます複雑なものとなっていった。確かに、1867年憲法法はその第91条で連邦議会の権能（立法権）を、またその第92条で州の立法府の独占的権限を規定しているが、具体的には二つのレベルの政府権限が競合する場面も少なくないとされている。

O'Toole (1985) sees the distinguishing features as complexity and interdependence–complexity in the sense that the intergovernmental network is large and highly differentiated, and interdependence in the sense that intergovernmental relations exhibit an amalgamated pluralism, with power and responsibility being shared among the branches and layers of government even within a single policy domain. This situation developed in response to various external pressures, such as major wars and international incidents, recessions and depressions, but also to internal problems related to areas such as social welfare, crime, education, transport and the needs of cities. In addition, there have been special problems such as racial segregation in the United States and ethnic and cultural diversity in Canada.[3]

起源的には，カナダ連邦制は，南の大国アメリカ及び植民地宗主国英国に対して、この地域に一定の「政治的自立」を確立したいという欲求（なかんづく、経済的な動機）に基づくが、その際歴史的・文化的・民族的に異なる英仏二つの要素を統一する政治機構として導入された。その後連邦

2）Watts, R. L. (1966) *New Federations*, Oxford : Clarendon Press.
3）D'Toole, L. J. (ed.) (1985) *American Intergovernmental Relations*, DC : CQ Press. in Hawkesworth, M & M. Kogan eds,. *Encyclopedia of Government and politics*, Vol 1, Routledge, 1992.

は地域的にも、民族・文化的にも著しい広がりを示すことになり、特に東と西への分裂、あるいは新移民の流入や原住民の権利問題などが憲法改正の俎上に乗るようになって、ますます強い遠心力に曝されることになった。一方で、1960年代以降に覚醒したケベック・ナショナリズムが1982年憲法法に署名を拒否して以来、ケベックを連邦内に留め置く（＝accomodate）努力が続けられる反面、ケベックの「特権化」に反撥する新興諸勢力とどう折り合いをつけるかという努力が、法制的枠組の中で必死に続けられてきたわけである。基本的には、アングローアメリカ型の立憲主義への強いコミットメント、それに中央集権的な権力集中に反撥する民主的な伝統が、その政治文化の背景としてあることはいうまでもないが、その調整作業の困難さもまた、われわれの想像を絶するものがある。以下に最近の動向を分析し、報告しておく。

（最近の）ケベックをめぐる動き

最初に、簡単な年表を掲げておこう。

1976　PQ（ケベック党）州政権奪取
1980　ケベック州の referendum（否決）
1982　憲法の〝カナダ化〟（但し、PQ 政権は署名を拒否）
1984　総選挙 PCP（進歩保守党）勝利
1985　ケベック州選挙 PLQ（ケベック自由党）州政権奪取
1987　Meech Lake Accord（MLA）成立
1989　ケベック州選挙 PLQ 再選
1990　MLA 失敗（2州の反対で流産）
1992　カナダの referendum（The Charlottetown Proposals の否決）
1993　総選挙 LP（自由党）政権へ（Bloc Québécois の躍進）
1994　ケベック州選挙 PQ 再び政権へ

1976年に初めて州政権を奪取した PQ は、その翌年には悪名高い法案101号（フランス語憲章）を制定して、フランス語をケベックの唯一の公用語とするなど、ケベックの「フランス化」を推し進めた。しかし、その重要な政策、主権—連合構想（sovereignty-association）、すなわちケベックは主権をもつ国家になるが同時に残りのカナダとは経済的連合関係を維持する、は1980年5月の referendum で否決された[4]。

1982年には憲法の〝カナダ化〟（Patriation）が実現し、これに「権利と自由のカナダ憲章」（Canadian Charter of Rights and Freedoms）がつけ加えられた。しかし、レベック首相率いる PQ 政権はこれに署名を拒否した。憲章の積極的推進者であった連邦政府首相トルドーの意図は、こうした人権憲章の制定によりケベック人など少数民族の権利を保障し、ケベックの連邦からの分離を抑えこむことにあったので[5]、結果的には皮肉な事態が出現したわけである。ケベックにとって、（その点では、立法権に対する司法権の優位を可能にするという一般的な反撥もあった）1982年憲法（法）に対する不満はいくつかあった。特に、その権利と自由の憲章に関して、万人に対する言語権の保障がケベックの言語憲章を骨抜きにし、ひいてはケベックの文化的アイデンティティを消滅させてしまうという危惧である。ケベックでは法令101号の可決によって、子弟を英語学校に通わせるのには強い制約がもうけられていた（両親のどちらかがケベック州で英語の初等教育を受けていること、など）が、案の定、連邦最高裁は、北アメリカにおけるフランス語の生存が脅かされるという理由で英語学校への入学を規制する法令101号の一部は新憲法（カナダの権利と自由の憲章）とは相入れない（incompatible）であると断定したのである[6]。その他、ケベックは、他の州と全く同等にしか扱かわれていないこと（ケベックは、建国の二大民族として特別であると同時に、北アメリカにおける「a distinct society」としても特別である）、従って、憲法改正についても拒否権（veto）を認められていないこと、などについて不満であった。

けれども、1984年の総選挙で進歩保守党のマルルーニ首相が登場し、さらに1985年のケベック州

4）厳密には、この構想の実現を連邦政府と交渉する権限を PQ 政権に与えるどうかの賛否を問う住民投票。
5）J. セイウェル（吉田健正訳）カナダの政治と憲法、三省堂、1987年　162頁
6）R. J. Jackson et als, *Politics in Canada*, Prentice-Hall Canada Inc., 1986, pp. 204-205.

選挙によってPQが敗退すると、連邦政府と州政府（ケベック自由党＝R. ブラサ首相）の間で事態の改善が検討されることになった。こうして実現したのが「ミーチレイク合意」（The Meech Lake Accord）である。

1986年、ケベック州政府は憲法改正に関して提案を行ない、連邦政府と九つの州がこれを受け入れれば新憲法を承認してもよいと考えていた。これを受けて、連邦政府と州政府の間で交渉と妥協が重ねられ、1987年6月3日に合意が成立した。その内容はケベックの要求が大幅に取り入れられたものといってよかった。ケベック州を「独自の社会」（a distinct society）として認めること、ケベック独自のアイデンティティを守り、かつ促進するというケベック議会及びケベック政府の役割を確保すること、その他上院、最高裁、費用分担プログラムからの離脱（opting out）[7]、憲法改正などにおいておおむね満足すべき果実を手にしたのである。そして、この合意は連邦議会及び各州の立法府に持ち帰えられ、1990年6月23日までにすべての州で批准が終り、成立する段取りになっていた。この合意の主たる目的（purpose）は「ケベックをカナダ連邦の＜積極的な参加者＞（a willing participant）にすること」だとした上で、G. ロバートソンはこの憲法改正案を次のように評価している；

The Accord, I said, would be undesirable, even if it could achieve that purpose, if its provisions would “involve consequences that are seriously adverse to Canada,” and stated my opinion that they would not. The final question was “whether there is a reasonable prospect of getting better arrangements than those incorporated in the Constitutional Accord, 1987”. Here one has to accept that any arrangement must be a compromise which will not totally meet the wishes or objectives of any government or legislature but which must, at the same time, be acceptable to all. I expressed the view that the 1987 arrangement “is probably as good as can be achieved” and that we are “most unlikely to get anything better”. I remain of those views.[8]

これ以上の（より良い）合意が求められようかというわけである。しかし、大方の予想と期待を裏切って、ミーチレイク合意は流産してしまった。二つの州で期限内に批准が成立しなかったからである。一つはマニトバ州で、NDP（新民主党）のインディアン出身議員が「先住民族の権利保護が十分ではない」と反乱を起こした。フランス語圏のケベック州が「独自の社会」として特別扱かいされるのなら、それ以前から住みついている原住民の立場はどうなるのだと、きわめて明瞭な論理をもって立ち上り、州議会全体の意向をひっくり返えしたのであった。いま一つは、ニューファンドランド州で、州首相のウエルズが連邦政府の＜強い圧力＞に激怒したのが批准不成立の原因であったといわれている。いずれにしても、この結果、ケベック州（住民の間）では挫折感と同時に残りのカナダによって「裏切られた」という思いが強くなり、独立一分離への傾向が助長されたのである。実際、この時期、主権一独立一分離を支持する世論は通常の40％台をはるかに越えて70％近くにまで達したのであった。その間の事情を *The Global and Mail* 紙（1990年9月13日）は次のように報じた；

Quebeckers' sense of rejection and betrayal by English-speaking Canada in the months after the missed June, 1990, ratification deadline for the Meech Lake Amendments boosted support for sovereignty, independence or separation (whatever terms the pollsters used in their questionnaire) by at least 30 percentage points, doubling their pre-Meech levels and peaking at about 70 per cent. (At the cusp of the Meech Lake issue, one Quebec pollster

7) 第106条aカナダ政府は、本条が効力を発した後、カナダ政府が州の独占的な管轄領域において設立した全国的な費用分担プログラムに不参加を選ぶ州に対し、もし同州が国の目的と調和するプログラムを実施する場合、相応の補償を行う。

8) *Newsletter* (The Institute for Research on Public Policy) Vol. 12, #3 May/Jane 1990**
＊＊Gordon Robertson は連邦政府官房長官（Secretary to the Cabinet of Canada）当時

asked respondents how they would vote if they could take back the 1980 referendum and 68 per cent said they would vote Yes.)

この空気だったら、1980年の referendum では PQ 政府の提案が可決されていたであろうというわけであった。

The Charlottetown Proposals について

こうした危機的状況を受けて、再度憲法改正案作成に対する果敢な挑戦が始まった。その努力（すなわち、話し合いと交渉、意見聴取と対話）がどのようなものであったかは「憲法に関する合意報告書」(Consensus Report On the Constitution, Charlottetown, August 28, 1992, Final Text）の序に詳しく記されている。民主主義が＜忍耐＞であることをこれ程如実に示すものは他にあるまい。

This document is a product of a series of meetings on constitutional reform involving the federal, provincial and territorial governments and representatives of Aboriginal peoples.

These meetings were part of the Canada Round of constitutional renewal. On September 24, 1991, the Government of Canada tabled in the federal Parliament a set of proposals for the renewal of the Canadian federation entitled *Shaping Canada's Future Together.* These proposals were referred to a Special Joint Committee of the House of Commons and the Senate which travelled across Canada seeking views on the proposals. The Committee received 3,000 submissions and listened to testimony from 700 individuals.

During the same period, all provinces and territories created forums for public consultation on constitutional matters. These forums gathered reaction and advice with a view to producing recommendations to their governments. In addition, Aboriginal peoples were consulted by national and regional Aboriginal organizations.

An innovative forum for consultation with experts, advocacy groups and citizens was the series of six televised national conferences that took place between January and March of 1922.

ミーチレイク合意が、ケベック州を連邦の正常な構成メンバーに引きもどすべく、主としてケベック関連の問題を扱かったのに対して、今回のシャーロットタウン提案は、広くカナダ連邦全体の問題点をカバーしようとしている点にその特徴をみることができる。提案は大きく6部に分かれているが、その内容は次の通りである。

第1部　統一と多様性
　A　国民と共同体（Communities）
　B　カナダの社会的・経済的連合（Union）
第2部　諸制度
　A　上院
　B　最高裁判所
　C　下院
　D　州首相会議
　E　カナダ銀行
第3部　役割と責任
第4部　原住民（First Peoples）
　A　自治に対する本来的権利（inherent right）
　B　その権利の行使の方法
　C　権利の行使に関連する諸問題
第5部　憲法改正方式
第6部　その他の問題

その内容を今詳しく紹介することはできないけれども、例えば、ケベックに関していえば、第1部　統合と多様性、A国民と共同体1. Canada Clause の中に、ケベックがカナダの中で独自な社会（a distinct society）を構成していること、さらにケベック政府と議会の役割，すなわちこの独自の社会を維持し発展させる役割は、これを確認する（affirmed）こと、などが明記されている。同様に、原住民（the Aboriginal peoples）に関しても、その土地、言語、文化、伝統を守り、その社会を維持し、カナダの三つのレベルの政府（local, provincial, federal）の一つのレベルの政府を構成するものだと謳われている。

以下に若干、重要な改正点をレビューしておく

ことにしよう。

上院（The Senate）

上院は、1867年憲法（現憲法法）では、総督によって招致（任命）される（be styled）104名（オンタリオ24名、ケベック24名、沿海諸州及びプリンスエドワードアイランド24名、西部諸州24名、ニューファウンドランド6名、ユーコンとノースウエスト準州は各1名）の上院議員から成り、議員の任期は終身、しかし75歳の停年制が設けられていた。これが、今回の提案では、上院議員は全員直接あるいは間接（各州の立法府による）に選挙されるとした上で、その地域配分も全く平等、すなわち各州6名（10州で60名)、それに2つの準州から各1名、計62名によって上院が構成されると、きわめてラデイカルな改正が考えられていた。その上、原住民代表がさらにこれに加えられるとされたのである。また、上院議員は閣僚のポストにはつけないともされた。

下院（The House of Commons）

下院は、現行では、282名（オンタリオ95名、ケベック75名、ノバスコシア11名、ニューブランズウイック10名、マニトバ14名、ブリテイシュコロンビア28名、プリンスエドワードアイランド4名、アルバータ21名、サスカッチワン14名、ニューファウンドランド7名、ユーコン準州1名、ノースウエスト準州2名）の下院議員によって構成されているが、これをより人口分布と整合させるために、総議席数を377に増し、オンタリオとケベックが各々18名増、ブリテイシュコロンビアが4名増、アルバータが2名増、その他の増加議席は1996年のセンサスに基づいて配分されるとしている。なかでも、ケベックに関しては、総議席数の少なくとも25%（no fewer than 25 per cent of the seats in the House of Commons）が保障されているのである。

最高裁判所（The Supreme Court）

最高裁判所は、首相が任命する9人の判事からなるが、そのうち3人はケベック州出身者でなければならない。1982年憲法法以来、首相は判事の任命に際し、州政府に事前に相談することにはなったが、新しい提案では、州や準州から提出された名簿から連邦政府が任命するとされている。また、この名簿に関しては原住民も一定の権利をもつことが今後話し合われることになっている。

原住民（先住民＝First Peoples）

原住民の権利や政治参加に関しては、1982年憲法法が「権利と自由に関するカナダ憲章」を制定した際、その第2章第35条(1)において「カナダの原住民の、現存の原住民としての権利及び条約上の権利は、ここに承認され確定される」としたことが出発点になって、今回の合意ではそれが第4部で大きく扱かわれることになった。その実施に若干時間の余裕が与えられている（Delayed Justiciability）とはいえ、ここでは原住民の固有の権利として「自治」(self-government) が憲法によって確認されることが含まれている。提案の第4部Aには次のような文章がみられる。

A contextual statement should be inserted in the Constitution, as follows :

"The exercise of the right of self-government includes the authority of the duly constituted legislative bodies of Aboriginal peoples, each within its own jurisdiction :

(a) to safeguard and develop their languages, cultures, economies, identities, institutions and traditions ; and,

(b) to develop, maintain and strengthen their relationship with their lands, waters and environment

so as to determine and control their development as peoples according to their own values and priorities and ensure the integrity of their societies."

その具体化には今後の交渉に委ねられる部分が多いとしても、権利と自由のカナダ憲章が直接原住民にも適用されることになれば、そして連邦政府や州政府と同じようにかれらの政府が公式に承認されるということになれば、これは世界史的に

みても画期的な法律となるであろう。

憲法改正方式（The Amending Formula）

憲法改正に関連して、新しい提案では、特に連邦議会とすべての州の立法府による完全合意（the unanimous agreement）が必要であるものを掲げているが、これは旧憲法でもそのように定められていた、女王や総督の地位、下院の議席数の変更、英語またはフランス語の使用、連邦最高裁の構成などに新たに加えられたものである。それには、上院の構成、下院の構成（ケベックへの議席の保障を含む）などが含まれている。

1992年カナダ国民投票（Referendum）の帰結

さて、こうして練り上げられた新提案が1992年10月26日に国民投票にかけられたのであるが、全国の有権者の54%、そして10州の内の六つの州が「NO」に票を投じた。憲法改正案は再び流産し、基本的な問題は未解決のまま、カナダ連邦制の将来に暗雲が立ちこめたのである。ちなみに、このreferendumでは、通常の憲法改正の場合と同様、提案可決のためには少なくとも50%の人口を代表する七つの州の賛成が必要であった。否決した州のなかにはケベック州が含まれていた。ユーコン準州も「NO」であった。三つの沿岸州、ニューファウンドランド、ニューブランズウィック、それにプリンスエドワードアイランドは「YES」であった。オンタリオも、僅差ではあったが、この提案を支持したのである。ということは、西部諸州もまたこの提案を否決したわけである。一体何が「流産」の原因だったのであろうか。ここでは、主としてこのreferendm直後に執筆されたR. L. ワッツの論文[9]に依拠しながら、この悲劇の背景を考えてみたい。

まず、その基本的な背景なのだが、ワッツによれば、現在のカナダ連邦制には四つの構造的な未解決の問題があるという。

第1は、1）ケベックと残りのカナダ、2）原住民と他のカナダ人、それに3）多様な文化的背景をもつ多数の新移民と残りのカナダ人、これらの関係を調整する、換言すると多様性をポジテイブに受けとめつつ統合を計ってゆく制度及びシンボル（や態度）が充分ではないこと。第2に、経済が地域別に異なり、不平等感や憤懣（resentments）が生じ易いこと。第3に、連邦制と議院内閣制のもたらす問題、すなわち内閣は議会（＝国民）に対して責任もつとされているため、上院が大きな州（オンタリオとケベック）の立法府の支配を抑える力が弱い。そこから、小さな州が連邦政府の政策決定から除外されているという感情が残ること。そして、第4に、昨今、（妥協と多様性の代りに）権利と平等が強調され始めて、統一の神話（unifing beliefs）が崩れだしたということ。

こうした困難な背景を考えると、すべての勢力（ケベック、原住民、西部諸州など）を納得させる合意の達成がいかに難かしいかは容易に想像される。そうした中で、新しい合意への努力がミーチレイク合意の失敗（1990年——この失敗の一因は、それが政治エリート達の「密室の合意」であったという点にもあったといわれている）を受けて、再度開始されたのである。多様性を認めるという姿勢は、すでに紹介したように、この合意では、1）ケベックの独自性を認める、2）原住民の自治の方向を確認する、そして3）公用語マイノリティ（the official language minorities＝ケベック州内の英語系、ケベック州外のフランス語系）の権利を保障するなどの形で表明された。また、カナダを一つの経済圏として地域差を是正したり、あるいは下院や上院をもっと現実に密着した代表性の高い（more responsive and representative）制度に改良してゆくことも提案された。さらに、いわゆるCanada Clauseにおいて、連邦の道標（みちしるべ）、憲法法解釈の規準として、カナダ人が共存する（＝すべき）価値観も表明されている。それは、ワッツの要約ではこうなる[10]。

This clause would have provided the courts with a basis upon which to interpret the Con-

9）Ronald L. Watts, "Canada in Question, Again," *Queen's Quarterly,* Vol. 99, #4, Winter 1992, pp. 798–804.
10）R. Watts, op. cit., p. 800.

stitution and would have recognized not only the diversity that contributes to the richness of Canadian society, but the values Canadians hold in common. Among those identified were parliamentary democracy, federalism and the rule of law ; racial and ethnic equality ; respect for individual and collective human rights and freedoms ; equality of men and women ; and equality of the provinces. The agreement would also have identified in the Constitution the basic objectives of Canada's social and economic union.

それでは、一体何がうまくいかなかったのか。それを単純化していえば、各々の勢力がより広い視野やコンテキストを忘れて、自分達の目先の損得だけにこだわって行動したからである。それに、国民一般の立場でいえば、こうした大量の複雑な問題（提案）を冷静に、かつ充分な知識をもって考えることが容易ではなかったという事情もあろう。自分の属するコミュニティの利害を判断基準にするか、さもなければ、改革のリスクに不安を感じて判断停止をしたり、現状に逃げ込むという反応が支配したのではないかと思われる。（直接）民主主義の困難さが痛感されるのである。

ところで、このような印象論はさておき、否決の原因をもう少しワッツの分析をもとに考えてみよう。客観的には、連邦保守政権（マルルーニ首相）や既成政治家に対する不人気もその原因であったという。しかし、賛否の分裂は経済・社会階層ラインでもみられ、経済的、教育的地位が低い程、「NO」への偏りが強いことが観察される。これは皮肉なことであり、現状に一番苦しんでいるものが、現状変革に一番強く反対したということになるからである。マスコミの影響も無視できない。というのも、「ケベックと西部ではNOの支持が強い」という世論動向の報道が何回も繰り返えされたため、ことの複雑さに当惑していた有権者たちは、自分たちが他のグループを排除したり孤立させたりするという憂い無しにNO vote を投じることができたというのである[11]。

ケベック内部でこの点をやや詳しくみると、次のような事実が注目に値する。マクギル大学の政治学者A. ガニョンは1992年の国民投票と翌年に行なわれた総選挙の結果を比較分析している[12]。そこで明らかになった事実は、1993年の総選挙でケベック・ナショナリストのle Bloc québécois を支持した人々が1992年の国民投票でNonを投じていたのである。若干の例外はあるにしても、これは <構造的な> ものであり、そのことをガニョンは選挙区毎の得票率を比較しながら例証する。国民投票で「合意」を拒否したナショナリスト達は、総選挙で、ケベック州の下院議席75のうちの54を、「ケベック軍団」(bloquistes) の騎士達（議員）に与えたのであった。二つの変数の相関係数は、0.887だという。

Du 26 octobre 1992
au 25 octobre 1993

La comparaison entre les résultats du référendum de 1992 et les résultats de la dernière élection fédérale fait ressortir une forte corrélation entre le niveau d'appui exprimé par chacune des 75 circonscriptions qébécoises pour l'option du Non et le niveau d'appui exprimé par chacune d'elles pour le Bloc québécois ($r=0.887$). En effet, la très grande majorité des circonscriptions qui appuyèrent le Non lors du dernier référendum ont elu un candidat bloquiste avec un niveau d'appui comparable (voir Tableau I).

ケベック有権者のこの構造的二元性は、母語の分布とも対応していて、選挙区でアングロ系の割合が増すと、PLC の支持が増えるというわけで、この相関係数は $r=0.61$、同様に、フランス語系の割合が増えると、BQ の支持も増加したが、この相関係数は $r=0.66$であった。加えて、総選挙（1993年）のケベック州における投票率が75.27%（カナダの平均より5%程高い）と高いことは、こうした政治的態度（なかんずく、ナショナリストのそれ）が状況的な気分ではなく、構造的に一貫したものであるというのが、ガニョンの結論であ

11) R. Watts, op. cit., p. 801.
12) Alain-G. Gagnon et Alain Desruisseoux, "le succés dn Bloc québécois dépasse le vote de protestation circonstanciel," *La Presse*, Le 10 Novembre, 1993.

Tableau 1

Les dix circonscriptions les plus bloquistes
(Élection fédérale du 25 octobre 1993)

Circonscription	NON%
Lac-Saint-Jean	75.5
Terrebonne	58.9
Jonquière	67.6
Varchères	67.3
Richelleu	66.4
Jolleffe	65.9
Lonqueuil	65.7
Chicoutimi	64.0
Rosemont	62.1
Charlevoix	52.0

Les dix circonscriptions les plus en faveur du Non
(Référendum du 26 octobre 1992)

Circonscription	NON%
Jonquière	77.7
Lac-Saint-Jean	77.1
Chicoutimi	73.3
Terrebonne	73.0
Jolleffe	71.9
Lévis	69.6
Verchères	68.8
Lonqueuil	58.3
Roberval	57.4
Charlevoix	57.2

る。換言すると、ケベック州内部で、過去の歴史によって強固に形成された ＜政治的分裂＞ が容易には修復不可能な形で現存することを示唆しているのである。

しかし、再び連邦全体のレベルに目を移すと、それぞれの勢力が、結局、「自分達の得るものは少なく、他のグループには与え過ぎ」という印象を持ったことが、今回の合意の失敗の大きな原因であったということである。

The contradictory motivations for voting No in the referendum illustrate vividly the continued polarization of views within Canada. The majority in Quebec, including many federalists who would prefer not to separate from Canada, voted No because the Charlottetown Agreement did not give Quebec enough. Many in the rest of Canada, and particularly in the West, voted No because in their view it involved too much in the way of special arrangements for Quebec. Many aboriginal people voted No or abstained because the agreement did not go far enough in recognizing their claims. Many non-aboriginal people voted No because they felt that the agreement's recognition of an inherent aboriginal right to self-government was too sweeping and would prove to be too costly. Many Canadians voted No from fear that the particular rights of a specific group were not adequately reinforced. Efforts to reduce disaffection in one region or for one group seemed only to increase disaffection elsewhere. Thus, in the crucible of the referendum, the will of the electorate to accept the concessions and compromises necessary to maintain a united Canada seemed to leak away.[13]

こうしたネガティブな現状認識を受けて、ワッツの展望はきわめて暗いものにならざるをえない。

But although comprehensive constitutional reform has now been made unrealistic, the crucial structural problems facing the Canadian federation remain. The issues are still there -of Quebec's place within the federation, of aboriginal self-government, of the political framework for economic development and the reduction of disparities, of more representative and responsive federal instiutions, and of articulating uniting values. Experience in federations that have disintegrated elsewhere indicates that repeated refusal to resolve basic problems may accentuate internal grievances

13) R. Watts, op. cit., pp. 800-801.

and frustrations cumulatively, to the point where eventually disintegration may become unavoidable. The referendum result, therefore, has not put these issues behind us. Instead it has moved them to a more fundamental level.[14]

ミーチレイク合意の失敗に続くシャーロットタウン合意の挫折で、次の年（1993年）の総選挙では地域政党が力を得たが、ケベョクでもPQと軌道を共にするBQが大量に国会議員を下院に送り込むことに成功した。全国的な政党が力を失ない、地域政党が力を得ると連邦制の求心力が大きく後退することは必至である。そこから再び、カナダの多文化主義や二言語政策はしょせん「共同幻想」に過ぎないとする悲観論が台頭する。そして、1993年カナダ総選挙はこの前兆を予告するものであった。ちなみに、この総選挙では、進歩保守党（PCP）が157の解散時の議席数を2つにまで減して大敗、自由党（LP）が1984年以来はじめて連邦政権に返り咲いたが、ケベック州におけるケベック連合（BQ）とアルバータ州とブリティシュコロンビア州での改革党（Reform Party=Preston Manning 率いる保守党で、西部の利益を代表してケベックに対する姿勢も厳しい）の躍進が注目された。州別の各党の議席数は以下の通りであった。

ケベックに関していえば、BQの党首L. ブシャールが、ケベック独立（＝分離）にはずみがついたと言明した。

The BQ, which is committed to Quebec's independence, captured two-thirds of the province's 75 seats. Bloc Leader Lucien Bouchard, a former Tory cabinet minister, easily retained his seat in Lac-Saint-Jean.

"It is under the sovereigntist banner that our MPs will enter the House of Commons," Mr. Bouchard said last night in Alma, Que. "I hope that our victory will inspire Quebeckers to go on" and elect a separatist provincial government that will lead Quebec out of Confederation. (*The Glabe and Mail*, Oct. 26, 1993)

1994年ケベック州選挙

1994年9月12日、1985年12月に9年間に亘る州政権の座からPLQ（ケベック自由党）によって追い落されたPQが再び政権の座に返り咲いた。すでにみてきたように、二つの憲法改正提案が失敗（否決）に終ってしまった状況を考えれば、ケベッ

HOW THE SEATS ARE SPLIT

Party standings, elected and leading, as the results came in last night

	Ridings	Liberal	BQ	Reform	PC	NDP	Ind.
New foundland	7	7	–	–	–	–	–
Nova Scotia	11	11	–	–	–	–	–
PEI	4	4	–	–	–	–	–
New Brunswick	10	9	–	–	1	–	–
Quebec	75	19	54	–	1	–	1
Ontario	99	98	–	1	–	–	–
Manitoba	14	12	–	1	–	1	–
Saskatchewan	14	5	–	4	–	5	–
Alberta	26	3	–	23	–	–	–
British Columbia	32	6	–	24	–	2	–
NWT and Yukon	3	2	–	–	–	1	–
Canada	**295**	**176**	**54**	**53**	**2**	**9**	**1**

At dissolurion, there were 157 Conservative MPs, 80 Liberals, 44 NDP, 8 Bloc Québécois, 1 Reform, 2 Independents and 3 Vacant seats.

The Globe and Mail, Oct. 26, 1993

14) R. Watts, op. cit., p. 802.

クにおける今回のPQの勝利は大方の予想を現実化しただけのものに過ぎないともいいうるであろう。英語日刊紙 *The Globe and mail* は投票の翌日の朝刊で、PQがPLQに対して30議席の差をつけて勝利したことを大々的に報じた。しかし、同時に、得票率ではPQの勝利が ＜僅差＞ であったことにも注目し、これでケベックが一気に分離—独立の方向へ突っ走るわけではなかろうと断じた。実際、得票率の差は僅かに0.4%であったからだ。

選挙結果が語っていることは、ケベック有権者がここ何年もの間示し続けてきた ＜世論の構造的分化＞（有権者の40%前後が一貫してPQ路線を支持する）であり、状況の変化でそれが上下にいささかふれると、小選挙区制の故に、議席数で相対的に大きな差となって表れ、政権交替が起こるというわけである。(the quirks of Quebec demographics) そのことに関連していえば、解散時のPLQの議席数も78に過ぎなかったのである。

しかし、いうまでもなく、州政権を握るということは、野にあることと同じではない。来年(1995年)には、州のreferendumを実施して、もう一度「主権—分離」の政策を有権者に問うことを考えているPQ政権は、これをはずみにして一層のキャンペーン強化に乗り出すつもりのようである。けれども党首パリゾーの人気がいまひとつということで、昨年連邦下院に躍進したBQ党首L. ブシャールにリーダーシップの期待がかけられている。中央政府にはフランス系首相クレティアン率いる自由党政府が、西の野党改革党と東の野党BQの対立の上に乗っかりながら、もう一度ケベックの分離主義者を納得させうるような憲法改正合意をどのように用意しうるのかという大問題を抱えている。こうした現実の中で、今回の州選挙の結末（及び波及効果）を次にやや詳しく分析しておくことにしよう。

ミーチレイク合意ではOUI、シャーロットタウン合意ではNONといったケベックではあるが、その ＜真意＞ がどこにあるのか部外者には分りにくいところが多い。そのメンタリティは何か。

BY ANDRÉ PICARD
Quebec Bureau

The separatist Parti Québécois squeezed past the federalist Liberals by less than half of 1 per cent of the popular vote, but the quirks of Quebec demographics gave a strong majority of seats to the party determined to pull the province out of Canada.

Jacques Parizeau's Péquistes won 77 seats in the 125-seat National Assembly, while Daniel Johnson's Liberals defied all predictions by capturing 47 seats and Mario Dumont, leader of the upstart Parti Action Démocratique, won his riding.

The victory ends nine years of Liberal rule and sets the clock ticking on the countdown to a referedum on sovereignty, a vote that the Parti Québécois has promised within 10 months.

	Seats	Popular vote
Parti Québecois	77	44.7%
Liberals	47	44.3%
Action Démocratique	1	6.5%

While the PQ victory over the Liberals was not a surpris, the popular vote was a shocker. About 15,000 votes separated the separatist and federalist parties, demonstrating that Quebeckers are a long way from backing independence.

The Globe and Mail, Sept. 13, 1994

実際、後者の合意提案におけるケベックへの配慮は並々ならぬものがあり、当然これはケベック人にも大いに受け入れられ（to be appreciated）てしかるべきものと思われた。しかし、それはそうとしても、かれらには他のグループに対する同様な措置がケベックの「独自な地位」をつき崩し、結局、カナダを画一的・同質的な国家（uniform federalism）に変質させてしまうといった危惧がある。

1994年度の日本カナダ学会第19回大会にキーノートスピーカーとして招かれたマクギル大学のA-G. ガニョンは、このケベックの危惧を端的に表明した。[15)]

In federations, unity and diversity have been viewed as natural partners. Most experts

15) Alain-G. Gagnon, "Moving toward Uniform Federalism or Cultivating Differencs ; Building a Model for Plurinational Countries," JACS ; 19th Annual Conference Paper, 1994.

on federalism have argued that the essence of federalism has been to bring together those two components. In the Canadian case, I would like to argue, the central government has attempted to undermine the foundations of this long established practice by imposing a more uniform model of governance to all partners in the federation and by undermining any requests for diversity making it particularly difficult for Québec to continue its association with the country they have contributed to build in no uncertain terms. The argument that would be made in this essay is that for Canada to enter the next millennium with Québec as a member, there would be a need to rediscover the roots of diversity that led to Canada's creation and to its development as a modern liberal country. Failing to accomplish such a shift, and to reestablish political continuity, the pillars of the country will be further eroded. It seems to me that the politics of recognition, as Charles Taylor has put it, is central to a political arrangement between Québec and the central government. The provincial election of September 12, 1994 should be quite informative with respect to Canada's future as the nationalist Parti Québécois stands a good chance at sweeping 75% of all constituencies and take Québec one step closer to independence.

1）各州の平等、2）各市民の平等、そして3）各文化共同体の平等、この三つの平等を振りかざして、オタワ（中央政府）及び英語系州政府の政策決定者たちは今やケベックの＜独自な地位＞に対する要求を抑えつけ、＜多元的連邦制＞（asymmetrical federalism）へのあらゆる動きを抑え込もうとしている、とガニョンはいう[16]。P. トルドーのイニシャティブで、1982年憲法法に「権利と自由の憲章」が挿入されたのも、また連邦政府の財政力を使って州政府の政策に圧力をかけるやり方も、すべては連邦を一元化しようとする画策に外ならないのである。

Theoretically, the Canadian federal union could have continued to change in constitutional and political terms while respecting both the aspirations of Quebecers and those of other Canadians. In practice, the overall conception of Canada and the federal regime which now predominates seems rigid and clearly oriented towards the quest for uniformity and the negation of differences. Renewing the Canadian federation, while acknowledging and respecting Québec's differences and needs, unequivocally means a thorough calling into question of the order of things in Canada.[17]

＜ケベックの独自な違いと要求＞というのは、「ケベックがカナダ連邦創設のメンバーである」（Quebec is a founding member of the federation.）ということに起因する。この事実が無視され続ける限り、ケベックの憲法への復帰はありえないというわけだ。確かに、今回の州選挙では、PQは1,751,751票を得て、1985年州選挙時より32.7％の得票率アップである。それに対して、PLQは9.3％得票率を下げている。このことが、今回の州選挙での勝利が僅差であるにもかかわらず、主権—分離主義者たちを勇気づけているのである。

とにかく、今までのところ、連邦政府が採択してきた政策は、ケベックにとってはすべて裏目に出る類のものでしかなかったとガニョンはいう。まず、1969年のカナダ言語憲章、これによって連邦政府レベルでは公用語としてのフランス語の地位が大いに改善されたとされる。しかし、結果的には、ケベック州内ではそれはフランス語の地位を弱める作用として働いたし、ケベック州外ではケベックに対する英語系の反撥を助長しただけだった。とくに、この政策を州レベルで実行に移そうとすればむしろ混乱を増すだけであった。同様に、多文化主義（multiculturalism）も、結果的には、ケベックを「相対化」して、他のグルー

16）A-G. Gagnon, op. cit., p. 2.
17）Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Report of the Commission on the political and constitutional future of Québec*, March 1991, pp. 47-48.

プに様々な権利を認める方向に展開したので、ひたすら連邦の求心力を弱めることに役立っただけであった。それに加えて、権利と自由の憲章である。これが憲法（の一部）としての確固たる地位を得ると（entrenchment）必然的に多様性を否定した＜平等化＞の圧力となった。解釈の仕方にはやや問題があるかも知れないが、この憲章の生みの親でもあったP. トルドーの次の言葉を、ガニョンは＜uniform federalism＞へのブルトーザーであると理解したものである。

The Canadian Charter of Rights and Freedoms was important to Canadian unity, as were the patriation of the Constitution and the new Canadian flag. All those things are important in the sense that they help Canadians to realize that they share with *all* other Canadians, *throughout* the country the same set of fundamental values.[18]

差異を重視して一見中立的な普遍主義的原則を強調する政策は、結果として、現状を固定するばかりではなく、既存の支配を強化することに終ってしまう。これまでの連邦政府の政策がそういう効果をもたらしている。ケベックを溶解してアングロ系のメインストリームへ流し込み、カナダを一元化するのだ。そうしたカナダがいかに非人間的で差別的なものであるかは想像に難くない。この不幸を避けるために、ガニョンはC. テイラーの「the Politics of Recognition」を強調する。

The claim is that the supposedly neutral set of difference-blind principles of the politics of equal dignity is in fact a reflection of one hegemonic culture. As it turns out, then, only the minority or suppressed cultures are being forced to take alien form. Consequently, the supposedly fair and difference-blind society is not only inhumane (because suppressing identities) but also, in a subtle and unconscious way, itself highly discriminatory.[19]

1989年州選挙の前夜、PQ党首J. パリゾー（1987年以来PQ党首、経済学者で1976～84年レベックの下で大蔵大臣を務める）は、英誌*Maclean's*（Sept. 25, 1989, p. 24）のインタビュで次のように述べた。「もし、9月25日の州選挙で勝利したら、ケベック州で世論を固め、独立ケベックの憲法試案を作成し、これを住民投票（referendum）にかけて、ケベックのカナダからの脱退を実現したい」と。このインタビュの中で、かれは、（フランス）言語と文化の守護に対するケベック人の意識は高いこと、経済的にはNAFTAの成立でケベックの財界も独立が経済成長を阻害する要因になるとは考えていないこと、また独立したケベックでもマイノリティの権利は保障されること、などを強調する反面、もしトルドー的な英―仏共存路線が機能しなくなるなら（そして、ミーチレイク合意の否決はその決定的な証拠となるだろう）、分離―独立は必至であると述べた。しかし、この年の州選挙ではPLQ政権が再選されて、彼の出番は廻ってこなかったのである。そして今年（1994年9月）、とにもかくにもパリゾーのPQはケベック州政権を奪回したのである。最後に若干今後の見通しについて述べ、この小論を終りたい。

まとめに代えて

1994年州選挙の結果を報じる新聞をみていると、いくつかのことが気になる。まず第一には、連邦政府の対応（反応）がある。一応、クレチアン首相は国民に平静を呼びかけた。（Stay calm, don't get provoked, Chrétien to tell Canadians.）しかし、現在の基本政策を変えないでどのようにしてケベック分離主義の感情を抑え込むことができるか、それが問題である。ケベックに対して連邦政府が「無用の長物」（an immobilized behemoth）ではないということをどのように説得するのかである。この点に関しては、ケベック人が真に望むところは憲法改正などではなく、経済や福祉を効果的に運営することのできる＜良

18) Pierre Trudeau, «There must be a sense of Belonging», in Donald Johnson, ed., *Pierre Trudeau Speaks Out on Meech Lake*, revised edition, Toronto, General Paperbacks, 1990, p. 31.
19) Charles Taylor, «The Politics of Recognition», in Amy Gutmann, ed., *Multiculturalism and «The Politics of Recognition»*, Princeton, N. J : Princeton University Press, 1992, p. 43.

い政府＞（good government）だという意見がある。そのためには、連邦政府が財政を立て直し、失業保険や福祉で抜本的な政策の見直し（overhauling）を行って実績をあげることだという[20]。

もうひとつ気になる点といえば、それは西部諸州（特にブリティシュコロンビアとアルバータ）の反応である。1976年に分離—独立を叫ぶPQがケベック州で政権をとった時、西部諸州でもなんとかPQを説き伏せて連邦の統合を守らなければならないという気分が強かった。しかし、事情は大きく変った。

Not this time.

"There's one thing that's very different today," former Alberta premier Peter Lougheed said. "Back then, there was clearly a mood within Western Canada that, within limits, one should be trying to keep the country together —to listen to some of the aspirations that were emanating from Quebec.

"That mood for accommodation was there for the western premiers to respond to. Today, it's very different. Today, I don't believe there's much support for any accommodation, especially from B. C. and Alberta."

A muscular regional nationalism has taken deep root in the past 18 years in the West. Emboldened by having Canada's strongest regional economies, the country's most rapid population growth and a homegrown Reform Party to speak for it in Parliament, the West expects to be included in the upcoming debate about Quebec's future.[21]

サスカッチワン州首相のロマーノフ（R. Romanow）は、仮にケベック州の住民投票でカナダからの分離がYESになっても、それは憲法上の合法性をもたないというし、またアルバータ州首相のクライン（R. Klein）は、ケベック連合（UQ）のブシャール党首は分離主義者であるから連邦議会で公式野党（the official Opposition）のリーダーになることはできないと、いずれも強い立場でケベック批判を行っているのである[22]。

さて、最後にケベック内部に目を転じると、政権を奪回したPQ党首パリゾーは、今一度ケベック独立に向って邁進する決意を表明した。しかし、勝利が＜僅差＞によるものだったこともあって、祝勝の気分は高揚していないというのが新聞の第一報であった[23]。確かに、ミーチレイク合意の失敗（1990年）の後、ケベックではリベラルでさえ大きな失望を味わい、独立への気分が高まっていた。当時、州首相ブラサ（PLQ）が任命した委員会（通称、委員長の名をとってAllaire's committeeと呼ばれる）の報告はそのことを象徴的に表わしていた。

The commission's report, titled *A Quebec Free to Choose,* proposed terms, conditions and a timetable for constitutional negotiations that would fundamentally redefine the Canadian nation. If implemented, they would profoundly reduce the influence and scope of the central government and vastly increase the powers and autonomy of the provinces. If the rest of the country rejected the proposals, Quebec would hold a referendum to give it the right to declare independence. Tabled at a ceremony in Quebec City on Jan. 29, the Allaire report said that other Canadians should consider its recommendations for a dramatically decentralized system of government over the next 18 months. But if no agreement is reached in that time, Allaire declared, "We will take our responsibility and become sovereign."[24]

こうした空気の中で、BQ（当時、連邦議会で9議席）は次の総選挙でケベック州の議席75のうち60議席を確保すると宣言し（*The Tronto Star,* Feb. 12, 1991）、そして翌年実際に57議席を獲得したのであった。

20）*The Globe and Mail,* Sept. 13, '94.（A10）
21）同上
22）同上
23）同上
24）*Maclean's,* Feb. 11, 1991, p. 12.

しかし、その後の事態の推移は、分離主義者の思う方向には動いていないように思われる。確かに、独立したケベックは、その経済規模で世界第16位の国家であり得るし、NAFTAは「南北貿易」を促進してケベックに有利であるという見方もある。けれども、カナダから独立したケベックが果して経済的にうまくやっていけるかどうかについては不安材料も少なくない。こうして、一部にはケベック独立の問題は、経済を含めたこのようなさまざまな要因を冷静にメリット・デメリット分析にかけることから再考すべきであるという慎重論も出始めている。

憲法改正の度重なる失敗の教訓は、ひとびとが感情的な議論に巻き込まれないことが肝要だということである。さらに、寛容と妥協に対してもポジティブでなければならない。しかし、「アイデンティティの政治」（E. サイード）がバッコする背景には、収奪や疎外というような物質的・世俗的な不正があることも多い。歴史的に形成されたネガティブな「集団記憶」も無視できないかも知れない。こうした状況を考慮すれば、単に抽象的に、分権化と集権化のバランスというようないい方は無責任でもあり、有効性にも乏しい。具体的な問題毎に、ピースミール方式で利害調整を計る方向が望まれよう。

（1994年11月14日）