

# カナダの解散権

—連邦制と立憲君主制のはざまで—

岡田 健太郎

愛知大学法学部准教授

結論から先に言えば、現在のところカナダでは連邦首相による解散権の制約はなく、法律上連邦首相は自らの意思にもとづいて連邦議会下院の解散権を行使することが可能である。ただカナダでは2007年に選挙日を固定する立法がなされており、法律としては事実上議会任期の固定がなされているようにも読める<sup>1</sup>。この法律のもとでは、下院で不信任が成立した時に解散できると解釈されているものの、下記に述べるように、法律制定後も不信任決議なしで、つまり下院での不信任に関する議論なく連邦首相の判断で早期解散がなされたことがあり、そのことがカナダにおける解散権の問題の理解をむつかしくしている<sup>2</sup>。

連邦レベルでは2007年に改正された「カナダ選挙法 (Canada Election Act)」が、「連邦議会下院総選挙は、前回の総選挙が行われた日から4年後の10月、第3月曜日に行われなくてはならない。この条文が効力を持つ次の連邦議会下院の総選挙は2009年10月19日(第3月曜日)である。」と定

めている(カナダ選挙法Part5. 56.1 (2))。最近の下院総選挙の場合だと、予定通り2019年10月21日(第3月曜日)に選挙が行われ、ジャスティン・トルドー率いるカナダ自由党が単独過半数を維持できなかったものの、引き続き政権を維持することになった。また連邦選挙管理委員会のホームページでは、次回総選挙の日程が2023年10月16日(第3月曜日)であることが示されてもいる。

前々回の下院総選挙についても、カナダ選挙法の選挙日固定条項にもとづき、2015年10月19日(第3月曜日)に行われ、それまで10年近く政権の座にあったスティーブン・ハーパー連邦首相率いるカナダ保守党政権が下野することとなった。つまり直近の二回の下院総選挙については、カナダ選挙法の規定通り「4年後の10月、第3月曜日」に実施されており、カナダにおいては選挙日、あるいは議会任期の固定が定着したかのように見える。

ただ問題は、上記条文が2009年10月19日(第3月曜日)に下院総選挙を行うと明示していたにもかかわらず、実際にはこの日に総選挙が行われなかったことである。すなわち、2007年に選挙日固定の法改正が行われて以降最初の下院総選挙は、ハーパー首相の助言にもとづく連邦総督による、従来のタイプの解散権の行使によるものだった。そもそも選挙日を固定するカナダ選挙法の改正を行ったのは当のハーパー政権だったが、このときは法律をつくった張本人が、その法律を無視して早期解散に打って出たことになる<sup>3</sup>。

## おかだ けんたろう

東大修士。外務省在バンクーバー総領事館専門調査員(連邦政治、州政治等担当)等を経て現職。専門はカナダ政治やカナダを中心とした旧英領諸国の比較政治制度分析。論文に「市民議会 ブリティッシュ・コロンビア州(カナダ)での選挙制度改革」篠原一編『討議デモクラシーの挑戦』(岩波書店2012年)所収など。

## カナダ独自の議会任期固定？ 従来型解散権と選挙日固定の共存

この解散が可能となったのは、矛盾するようだが、やはりカナダ選挙法の規定にもとづく。すなわち、選挙日の固定を明記した上記条文の直前、具体的にはカナダ選挙法Part5.56.1 (1) において「総督の権限は維持される」という見出しのもと「このセクションのいかなるものも、総督が自由裁量にもとづいて議会を解散する権限を含む総督の権限に影響を与えるものではない」と規定しており、上記の条文とあわせてこれら二つの条文から読み取れるのは、①連邦首相の助言にもとづく連邦総督による従来型の解散権の行使と②選挙日、あるいは議会任期の固定という、相矛盾する二つの内容が併存しているということである。

このようにカナダにおける選挙日固定、あるいは解散権の問題は一筋縄では理解できず、端的に言えば一体なんのために選挙日を固定したのかわかりにくい。このようなことになった原因はいくつかあるが、大きくはカナダ特有の①連邦制の問題と②立憲君主制の問題によるところが大きい。さらに言えば、この点に旧宗主国であるイギリスとも異なるカナダ政治の独自性を見出すことが可能である。本稿ではこういった問題に触れつつ、カナダにおける解散権や選挙日固定、議会任期固定の問題について見ていくこととしたい。

### 11人の首相？～連邦制と解散権～

カナダは「大英帝国の忠誠な長女」と呼ばれることがある。イギリスとは常に良好な関係にあったし、カナダ国王であるエリザベス女王を国家元首とする立憲君主制やイギリス由来の議院内閣制など、「イギリス以上にイギリス的」と揶揄されることも多い。しかしすべてにおいてイギリス的な政治制度に忠実かと言えばそうでもない。その代表的なものが連邦制であろう。

実はカナダにおける議会の解散権や選挙日固

定の問題には、アメリカとも異なるカナダ独自の連邦制のメカニズムが大きく影響していると考えられる。カナダ各州では連邦とは異なる独自の政党システムが構築され、議会多数派が州内閣を形成し州首相 (Premier) が存在する議院内閣制が採用されている。州政府の権限も強く、それゆえカナダには連邦首相と州首相あわせて11人の首相がいると言われることがある。彼ら11人の首相はこれまで、それぞれの議会を解散する権限を持っており、そのことが連邦レベル州レベル問わず、特に右派ポピュリズム政党からの批判の対象ともなってきた。そして重要なのは、カナダにおける議会の解散権の制限や選挙日固定の具体化は、実際には州レベル (州議会) から始まり、それが連邦政治のレベルへと波及していったことである。すなわちカナダでは、選挙日を固定する立法は州レベルが先行しており、2020年現在で全10州のうち、ノバスコシア州を除く9州で選挙日の固定がなされている。時系列ではブリティッシュ・コロンビア州 (2001年)、ニューブランズウィック州 (2004年)、ニューファンドランド&ラブラドル州 (2004年)、オンタリオ州 (2005年)、サスカチュワン州 (2007年)、マニトバ州 (2008年)、プリンスエドワードアイランド州 (2008年)、アルバータ州 (2011年)、ケベック州 (2013年) の順で立法化されており、3つの準州のうちユーコン準州を除く2準州でも同様に立法化されている。連邦レベルにおける選挙日固定の法制化は、これら州レベルでの動きの影響を受けてのことであり、この点にカナダにおける解散権や選挙日固定をめぐる議論の大きな特徴がある。以下では、選挙日固定の先鞭をつけたブリティッシュ・コロンビア州 (BC州) における動きを見ておきたい。

### BC州における選挙日固定のプロセス ～コインの両面としての選挙制度改革市民議会 と選挙日固定～

BC州では2003年から04年にかけて、討議デモクラシー論にもとづいた選挙制度改革の試みが行われたことが知られている。参加者を無作為抽

出で選んで市民議会 (Citizens' Assembly) を組織し、そこでの議論をへて単純小選挙区制に代わるあらたな選挙制度を提案して州民投票にかけた試みは、討議デモクラシー論の大規模な実践例として参照されることも多い。市民参加による選挙制度改革は、01年の州議会選挙で勝利したBC州自由党の公約の実現でもあったのが、この時の公約ではほかにも州議会での党議拘束の廃止、リコール・イニシアチブ法の強化など、直接民主主義的・ポピュリズム的な政策が示されていた。そして注目すべきは、選挙日の固定も公約の一つであったことである(岡田 2012: 181-182)。

BC州自由党は、経済的には新自由主義的立場からの改革を主張し、政治的には既存の政治が民意を反映しておらず、政治エリートのための政治になっていると批判する右派ポピュリズム政党であった。BC州自由党にとっては、市民参加による選挙制度改革も、党議拘束の廃止も、そして選挙日固定も、市民の手に政治を取り戻すことを声高に叫ぶ、ポピュリズム的な政治スタンスから導き出された政策であったのである<sup>4</sup>。

選挙日固定を求める声は州レベルのみならず連邦レベルでもあった。カナダ保守党の前身の一つであった改革党は、BC州自由党と同様の立場から選挙日固定を主張しており、それがのちのハーパー政権による選挙日固定につながっている。ハーパーは野党時代、カナダ政治における直接民主主義の拡大という観点から、連邦最高裁判所判事の任命プロセスにおける連邦議会の関与や、任命制である連邦議会上院の民主的改革(公選制)とならんで、連邦議会下院における選挙日固定を主張していた(2002年10月1日連邦議会下院議事録)。ハーパーは政権を奪取したのち、これらの直接民主主義的・ポピュリズム的改革を実際に推し進めていくこととなった。

ただ留意すべきは、選挙日固定を求める声が右派ポピュリズム的なスタンスからだけではなく、社会民主主義政党である新民主党(NDP)からもあったことである。彼らもまた、首相らによる議会の早期解散について、選挙の準備をできなくするための恣

意的な濫用と批判し、選挙日固定を求めたことがあった。そのため選挙日固定の実現に向けて、政党を超えた共通の地盤がそれなりにあったとみることもできる。

## 憲法と選挙日固定

野党時代のハーパーは議員立法として選挙日固定法案を提出しているが、同時にカナダ憲法の改正をも主張していた(2004年4月1日連邦議会下院議事録)。カナダ憲法を構成する1867年憲法法律は、第50条で「下院の議会期は、選挙結果報告の日から5年間とし(ただし、総督によりそれより短い期間で解散されることがある)、それを超えることはできない。」(高橋編 2012:112)と定めており、この条文は連邦首相の助言にもとづく連邦総督による解散権を認めたものと解されている。実際には連邦議会上院議員の任期制導入をめざした条文改正を念頭に置いていたとされるが、当時のハーパーは、この条文に関しても何らかのことを考えていた可能性がある。

ところが首相就任後、選挙日固定に関する法改正を提案したハーパーは、2006年5月3日の連邦議会下院の党首討論で「この法改正においては、連邦総督が持つ憲法的な権限(筆者注:国王大権のこと)を尊重することが必要である」と述べている。つまりハーパーは、新たに選挙日を固定する一方で上記憲法条文を改正することをせず、従来型の解散権をも維持する姿勢を示したことになる。

憲法改正にはきわめて高いハードルがあり、たとえばブライアン・マルルーニ政権(進歩保守党)は、二度にわたる憲法改正に失敗した結果、退陣に追い込まれている。仏語系のケベック州の問題もあって、カナダでは憲法改正はいわば鬼門であり、ハーパーも現行の憲法を維持しつつ、選挙日を固定するという現実路線にかじを切ったということになる(Lagassé 2017: 173)。その結果、本稿冒頭で述べたような従来型の解散権の行使と選挙日の固定という、一見相矛盾する二つの要素を併存する仕組みが出来上がったのである。なお、連邦レベルに先

行した州レベルの選挙日固定法も同様に、州総督による解散権を維持しつつ、選挙日を固定する構図となっている<sup>5</sup>。

## 君臨して統治もする君主制？

### ～総督と解散権～

従来型の解散権を維持したままでの選挙日固定を考えるにあたって、もうひとつ重要なのは、カナダの立憲君主制における総督らの政治的な役割である。イギリスでは2019年のジョンソン首相による女王に対する議会停会（Prorogation）要請が問題となったが、女王は結局、首相の要請をそのまま受け入れたことは記憶に新しい。しかしカナダにおいては、これまで連邦総督や州総督は、政治プロセスにおいて実質的な政治判断を行うことがあり、そのことが首相らによる解散権の問題や選挙日固定法の制定にも影響していると考えられる。

総督による政治介入としては、連邦首相による解散の進言を連邦総督が拒否した1926年のキング・ピング事件（田中 2004、高野 2019）が有名だがそれだけではない。近年では少数派内閣での政権運営を余儀なくされていたハーパーが野党連合から不信任を突きつけられる直前に、議会停会（Prorogation）を総督に進言して受け入れられた2008年の憲法危機騒動（岡田 2014、Russell 2009）や、BC州における2017年州総選挙直後のハング・パラメント状況で、州総督が州首相による再度の州総選挙の要請を拒否し、総辞職に追い込んだうえで第二党と第三党による連立政権の成立を認めた事例などがある<sup>6</sup>。

つまりカナダでは、行使するしないにかかわらず、総督の権限そのものが政治的な、あるいは憲法上の対立を引き起こしやすい状況にあり、総督らの憲法上の権限をその時々政治が変えることは容易ではない。またカナダには「王党派」も多く、国民統合の柱である立憲君主制原理にふれることも政治的には得策ではない。従来型の解散権を残したままでの選挙日固定・議会任期固定は、こういったカナダ特有の事情も反映しているのである。

## おわりに

### ～少数派政権時代の選挙日固定と解散権～

このような状況ではあるものの、最近二回の下院総選挙は固定された選挙日に実施されており、カナダにおいても選挙日固定・議会任期固定が憲法慣習となりつつあるように見受けられる。が、話はそう単純ではない。というのもこれら二回の総選挙は、当時の政権が下院で多数派を占めていた時のものだからである。先述したハーパー政権による従来型の早期解散は少数派政権時代のものであり、さらに言えば、上で示した2008年の憲法危機騒動やBC州の連立政権の事例もやはり、少数派政権による不安定な政権運営が問題の引き金となった。この問題は、EU離脱関連法の度重なる否決で身動きがとれなくなったイギリスのメイ少数派政権の事例と同様、選挙日固定あるいは議会任期固定が、議会内多数派の支持基盤を持たない少数派政権にとって、どのような政治的帰結をもたらすのかという問い、あるいは議会任期の固定や解散権の制約は、少数派政権下でも想定された効果を生み出すのかという問いともつながる。その意味では、少数派政権での議会運営を余儀なくされている現在のトルドー政権の動向が、カナダにおける解散権の問題や選挙日固定の今後を占うものとなるように思われる<sup>7</sup>。■

#### 《注》

- 1 岩切（2018：31）によれば、イギリスの議会任期固定法が「固定」しているのは総選挙期日であり、その意味で実質的にはカナダにおける選挙日固定と変わらないものである。なお議会任期固定と選挙日固定の異同に言及したものとして Desserud（2007）を参照。
- 2 岩切（2018：34-35）によれば、イギリスの議会任期固定法では、議会の解散にあたっては、内閣不信任決議案等の討論を議会で必ず行う必要があるとされ、その点がカナダと異なる。
- 3 カナダでは、選挙日固定がそもそも議院内閣制を中核とするウエストミンスター型議会政治に合致するものではなく、その導入がカナダ政治のアメリカ化、政治のレームダック化をもたらすと批判する議論も根強い（Pepall 2010）。また選挙日を固定す

- ることは選挙への十分な準備を保障するものとされるが、他方で「永遠の終わらない選挙キャンペーン」を助長しているとの批判もある (Lagassé 2017)。
- 4 なお州レベル政党であるBC州自由党(右派ポピュリスト)と連邦レベル政党であるカナダ自由党(中道左派)は、政治的イデオロギーが異なるまったく別の政党である点に注意が必要である。カナダでは、連邦レベルと州レベルで異なる(断絶した)政党システムが形成されており、その特徴から二元的政党システムと呼ばれることもある。またカナダの州レベル政党は、その時々々の党首によって政党のイデオロギー的立ち位置が大きく変化することがあり、党名だけではその党の政治的スタンスを判断することができない。カナダではこのような政党を「フランチャイズ政党」と呼ぶことがある。
  - 5 なお、ノバスコシア州は選挙日固定を法制化していない唯一の州であるが、その理由は、従来型の解散権を維持したままでの選挙日固定は意味をなさない可能性があるというものであった。
  - 6 ハング・パーラメント状況は、ほかにも2018年ニューブランズウィック州総選挙で生じており、その際も州総督による実質的な政治的判断が求められることとなった。カナダでは、ジェフリー・アーチャーが『めざせ ダウニング街10番地』で描いた場面が現実のものとなっており、既成政党による二大政党システムが弱体化しつつある今日、今後もこのような状況は起こりうると考えられる。
  - 7 本稿でふれた立憲君主制に由来する問題は、カナダのみならずオーストラリアやニュージーランドといった旧英領諸国も同様に直面せざるをえない、現実の政治問題でありつづけてきた。オーストラリアでは、州レベルにおけるハング・パーラメント状況がカナダと同様生じている (Twomey 2010)。また連邦総督によるウィットラム首相解任事件(1975年)は、カナダのキング・ビンゴ事件と比較しながら論じられることが多い。日本ではあまり参照されることはないが、これらの国々では、総督の国王大権や残余権限に関して、旧宗主国イギリスとも異なる、旧英領諸国なりの独特の政治的文脈に依拠した立憲君主制研究が展開されている点を付記しておきたい (Twomey 2018)。

## 《参考文献》

- 田中俊弘 (2004) 「総督権限の変遷とカナダの発展 連邦結成から大戦間期へ」『麗澤大学紀要』第79巻
- Don Desserud. (2007) "Fixed-Date Elections under the Canadian Parliamentary System." In William Cross, ed., *Democratic Reform in New Brunswick*. Canadian Scholars' Press.
- Peter R. Russell and Lorene Sossin, eds., (2009) *Parliamentary Democracy in Crisis*. University of Toronto Press.
- John Pepall. (2010) *Against Reform*. University of Toronto Press.
- Anne Twomey. (2010) "Appointing the Premier in a Hung Parliament. The Tasmanian Governor's Choice." *Australian Parliamentary Review*.
- 岡田健太郎 (2012) 「市民議会 ブリティッシュ・コロンビア州における選挙制度改革」篠原一編『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店
- 高橋和之の編 (2012) 『新版 世界憲法集 第2版』岩波文庫
- 河島太郎 (2012) 「イギリスの2011年議会任期固定法」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』第254号
- 岡田健太郎 (2014) 「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巻
- 高澤美有紀 (2016) 「主要国議会の解散制度」国立国会図書館調査及び立法考査局『調査と情報』第923号
- Phillippe Lagassé. (2017) "Amplifying the Permanent Campaign: Institutional Change and Canada's Fixed Election Law," in Alex Marland, Anne Esselman and Thierry Glasson, eds., *Permanent Campaigning in Canada*. University of British Columbia Press.
- 岩切大地 (2018) 「解散権の制限：イギリスにおける実例から検討する(特集 議会制の現状と改革の方向性)」『法律時報』第90巻5号
- Anne Twomey. (2018) *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Heads of State in Westminster Systems*. Cambridge University Press.
- 高野麻衣子 (2019) 「総督の権限とカナダ連邦政治：1926年キングービング事件と進歩党を中心に」『共立国際研究：共立女子大学国際学部紀要』第13巻

