

# カナダにおける社会的シチズンシップの政治

戦後の発展と90年代の変容

柳 原 克 行

## はじめに

先進諸国一般において戦後型合意体制が崩壊し、新自由主義の台頭とグローバル化の進展を背景として福祉国家再編の政治が展開していることは、今や共通の認識であろう。マーシャルがイギリス史に即して展開したように、社会的シチズンシップは、「福祉国家の中心理念」であるだけに、この再編過程において重要なイシューとならざるをえない（マーシャル 1993；堀江 2002）。

エスピン・アンデルセンによる福祉国家類型論において、カナダには合衆国と同様に「リベラル型」の位置づけが与えられていることはよく知られている（エスピン・アンデルセン 2001, p. 29）。たが、カナダ市民がアクセスしうる社会的便益は、合衆国とは大きく異なっており、近年ではカナダ福祉国家の示差的特質を強調する研究も登場している。たとえば、マイオーニによると、合衆国との最大の違いは、公的医療保険制度の確立にあるとされる（Maioni 1998, p. 4）。また、日本の研究者では、新川敏光が「連邦政府による州権の制限」という視点から、カナダ福祉国家の発展を捉えている（新川 1994, p. 82）。研究動向を詳しく紹介することはできないが、ここでは次の点を強調しておきたい<sup>1)</sup>。すなわち、対内的には階級的動員力が弱いだけでなく、広大な領域を抱え、極めて多元的な社会構成をもちながら、対外的にはアメリカ合衆国の影響力に絶えず晒

されるという背景のもとで、連邦(中央)政府主導の社会プログラムが「汎<sup>バン</sup>カナディアン<sup>カナディアン</sup>主義的」統合の要とされてきたことである。

同時に、カナダには、強力な国内的地域主義の存在と民族的・文化的・宗教的な多様性にまつわる争点が顕在化しているだけに、通常の国民国家<sup>ナショナル・ユニティ</sup>の統合に成功したとは言い難い国でもある。したがって、国民統合のプロセスにおいて、「個人型」諸権利にとどまらず、様々な「集合型<sup>コレクティブ</sup>」ないし「カテゴリー型」諸権利の「承認<sup>リコグニション</sup>」が、社会的シチズンシップの試金石としてクローズアップされてきた。カナダ固有の仏系ケベック・ナショナリズムや二言語主義、あるいは多文化主義やフェミニズムなどの「新しい政治」の展開は、シチズンシップの政治にも深く関連している。

しかしながら、90年代以降の状況を見る限り、「福祉縮減」が進むなかで社会的シチズンシップの揺り戻しが進み、その内実も大きく変容しているように思われる。連邦レベルにおいて右派ポピュリスト政党「改革党/カナダ同盟」(現在のカナダ保守党)が、地域的偏向を残しつつも、野党第一党に躍進したことは、社会的シチズンシップに対する反動という側面があることは明らかであるし、93年総選挙以降の自由党政権のスタンスを見る限り、今や戦後型のシチズンシップとは異なる方向性が追求されているように思われる。

本稿は、社会的シチズンシップの拡大と変容という視点から、現代カナダの政治変容に迫ろうとするものである。最初に、社会的シチズンシップの概念について若干の検討を加えた後、戦後のカナダ政治における制度化の過程を追跡するとともに、その主な特徴を整理する。最後に、90年代以降の新自由主義化のもとで進行しているシチズンシップの再編を検討するとともに、近年の動向についても触れておきたい。

## 第1章 社会的シチズンシップ 権利と「承認」

シチズンシップとは、原義において、「市民であること」ないし「市民

的地位」である。シチズンシップ概念を考察するとき、マーシャルによる『シチズンシップと社会階級』（1949年）が先駆となることは言うまでもない。シチズンシップの本質とは、万人が社会の完全かつ平等なメンバーとして扱われることにあり、それはシチズンシップにまつわる諸権利の賦与を通じて達成されてきたとされる。彼がイギリス史に即して、シチズンシップの発展を、18世紀の「市民的」、19世紀の「政治的」、20世紀の「社会的」権利としてカテゴライズしたことはよく知られている（マーシャル1993）。社会的シチズンシップには公教育、失業保険、年金なども含まれているだけに、その発展は自由民主主義的・ケインズ主義的福祉国家の介入主義的配分活動の帰結でもある。福祉国家は、社会の全ての人々に市民的・政治的・社会的諸権利を保障することで、彼らが社会の完全な構成員として、共通の社会生活に参加しうることを保障する。この意味で、シチズンシップとして実現される平等は、<sup>ソーシャル・ソリダリティ</sup>社会的連帯感やアイデンティティの共有と結びついている。

マーシャルの枠組みをめぐるには様々な批判や議論が交わされているとはいえ、歴史的に、社会的シチズンシップが二つの意味を帯びていることは指摘できよう。第一に、国家が提供する社会福祉サービスや便益に対して諸個人が保持する権利および資格である。第二は、女性やマイノリティといった<sup>マージナライズド・グループ</sup>周縁的集団が平等な雇用や政治参加の機会を、さらには他の市民からの「承認」を獲得することを目的として国家が提供する社会プログラムである。前者は経済的・階級的不平等の改善に発する伝統的な意味での社会的シチズンシップであり、伝統的な労働運動がターゲットにした次元であるのに対し、後者は、「新しい社会運動」の登場を背景とした新しい社会的シチズンシップであり、ジェンダーや各種マイノリティ集団の<sup>スプラ・クラス</sup>文化的・超階級的不平等の改善を主眼としている。

さて、キムリッカとノーマンが指摘するように、権利賦与の体系としてだけでなく、特定コミュニティにおける社会的連帯とアイデンティティの基盤として理解すると、シチズンシップには統合と排除の機制が内包され

ていることになる(Kymlicka and Norman 1994, p. 352)。伝統的なシチズンシップ理解においてはナショナリティと一体化しているだけに、その発展は、国民的権利の拡大および「同一化」の過程として捉えられる傾向があった。だが、アイデンティティの局面に着目すると、シチズンシップの境界線は国境だけでなく、「完全市民」と「二流市民」(周縁的集団)の違いとして、国内的にも設定されることになる。言い換えると、「差異化」としてのシチズンシップであり、この点で「承認」の問題が浮上している。周知のように、承認とは政治哲学者テイラーの用語である。テイラーによると、多文化主義の脈絡においては、不平等・搾取・不正義などの要因ではなく「承認」の要求が重要であるとし、差異を承認することによって初めて実質的な平等が実現する(テイラー 1996, p. 38, pp. 55-6)。こうした承認の論理は、シチズンシップの重要な要素として、アフアマティヴ・アクションを正当化するものである(山森 2001, pp. 104-5)。

以上の点を踏まえると、いかなる社会的シチズンシップが実現されるかは、国家がどのような社会的構成要素の要求を承認し、代表するのかに依拠している。この意味で、シチズンシップとは、「国家 社会」関係のひとつの表現であり、政府の制度的編成や代表形態として確認することができる。

## 第2章 戦後カナダにおける社会的シチズンシップの構築

戦後カナダの社会的シチズンシップの形成は、その政治経済体制と密接に関連している。ジェンソンが「浸透型フォーディズム(permeable fordism)」と称したように、カナダは、国際経済(とりわけ、北米大陸経済)の影響を強く受けつつ、ヨーロッパ諸国よりも社会民主主義的特質は希薄であるとはいえ、1930年代に諸州を襲った財政危機と第二次世界大戦時の動員要請から、連邦 州間関係において前者へのシフトが生じることになる。連邦政府の州領域への介入体制が戦後福祉国家の基盤を提供し、

これがシチズンシップ拡大の基礎となる（Jenson 1989, p. 71）。

バンティングが指摘するように、カナダの「アイデンティティ」は、アメリカ合衆国のような歴史的経験や「神秘的な記憶体系」（リンカーン）に根ざしているわけではない。むしろ、国家主導のプロジェクトとして、汎カナダ型コミュニティの形成を追求するなかで生まれたものであり、連邦政府が提供する社会プログラムが統合的役割を担った。とはいえ、カナダにおける社会的統合の課題は、建国当初から、階級的ではなく領域的<sup>テリトリアル</sup>な次元にあったことは重要である（Banting 1999, p. 112）。したがって、社会プログラムは、権利と義務のネットワークを汎カナダ的規模で構築するものとして理解されていたのである。

### 第1節 汎カナダ主義 「個人型」シチズンシップの拡大

戦後カナダのシチズンシップは、1940年代と60年代の二つの波を経て形成される（Jenson and Phillips 1996, p. 115）<sup>2)</sup>。戦時においては、とりわけ移民層を対象とした忠誠心の動員が追求されたが、戦後になると、カナダ人としての「国民的」な意識<sup>ナショナル</sup>の定着を目指したものとなる。この点で、1946年の「シチズンシップ法」がその法的基礎を準備したことは確かであろう。制定の中心人物であったマーティン大臣（Paul Martin, Sr.）は、「良き『沿海州民』や『オンタリオ州民』、『アルバータ州民』となるだけでなく……セクショナルな違いや利益は克服されなければならない」と述べ、同法をもって「この国に住む全ての人々に、基底的な地位のコミュニティを与え、これが彼らをカナダ国民として統合することになる」と期待した（Martin 1993, p. 73; Smith 2004, p. 23; Pal 1993, p. 79）。

40年代から50年代にかけては、官僚レベルをアクターとする協力的な連邦州政府間関係（協調的連邦主義）のもとで、州との費用分担ないし条件付補助金プログラムによる連邦歳出<sup>スペンディング・パワー</sup>の行使を媒介に、全国的な福祉国家体制が構築される。イギリスの『ベヴァレッジ報告』をモデルとした『マーシュ報告』（1942年）を嚆矢として、家族手当の導入（1944年）

など福祉国家と結びついた社会プログラムが実現し、『ロウエル シロウ委員会報告』(1940年)によって「ナショナル・スタンダード」の理念も登場している。例えば、州間格差の是正という理念から、失業保険は1940年に連邦政府の管轄となり、1950年代には、政府間移転として平衡支出金(equalization payments)が制度化されている(Smith 2004, pp. 23-4)。

このように、社会プログラムを媒介として連邦政府と諸個人との関係を強化することで、社会的・経済的諸権利が「ナショナル」に拡大することになった。その背後には、とりわけ、総務省(Secretary of State)・シチズンシップ部門(Citizenship Branch)<sup>3)</sup>の社会観があるとされる。パルによると、「そのシチズンシップ概念は、共通の『カナダ』史を育む汎カナダ主義に依拠しており……、共通のコミュニティに諸個人を統合することを任務として、きわめて有機的な社会観に従って活動している」(Pal 1993, pp. 85-6)。したがって、戦後シチズンシップに底流しているイデオロギーは、単純な個人主義的リベラリズムというよりも、集合的責任の理念を伴ったリベラリズムであり、国家の役割が重視されている<sup>4)</sup>。同様のヴィジョンは他の政治的・社会経済的・文化的次元にも浸透し、50年代を通じて全国型政党システムの確立、「マッシー委員会」による学術・文化振興、ケインズ主義的介入政策を通じた全国型労働市場の形成などの展開を見ることになる。

## 第2節 アイデンティティと公正 「カテゴリー型」シチズンシップの承認

1960年代に入ると、カナダの社会的シチズンシップは第二の拡大期を迎える。権力アクセスの形態という点で、個人にとどまらず様々な集団ないし組織も重要なアクターとして参入する。例えば、労働組合が発展を遂げるとともに、使用者や国家に対する労働者の団体交渉権を確立する。政党政治の次元においても、農本社会主義政党=協同連邦党(CCF)の後継として、新民主党(NDP)が誕生し、都市労働者との連携を強めている。さらに、アメリカ合衆国の影響力と仏系ケベック・ナショナリズムの高揚

を背景に、英系や先住民のナショナリズムも高まりを見せるとともに、フェミニズムや様々なマイノリティ運動も台頭している。こうした背景のもとで、連邦政府は、国民統合の維持にとって重視すべきアイデンティティないし社会集団を積極的に代表し、政府助成を通じて「承認」することになる。すなわち、シチズンシップの問題領域が、個人的諸権利の拡大からアイデンティティと公正の問題へとシフトしたと考えられる。60年代以降の動向を「カテゴリー型」シチズンシップの発展と理解することができる（Jenson 1991, pp. 218-22）。

#### (1) ナショナリズムの高揚

1960年代は、ケベックの「サブ・ステイト下位国家型ナショナリズム」の高揚を契機としながらも、同時に「カナディアン」アイデンティティの問い直しが始まった時期である。戦後のシチズンシップにおいて、仏系住民が特殊な立場に置かれていたことは言うまでもない。とりわけ、仏系住民の約8割が居住するケベック州の存在は、イギリスやアメリカ合衆国との関係においてカナダの重要な示差的特徴であるだけに、国内の言語文化的分裂をどのように克服するかという問題は、既に多くの政治エリートによって認識されていた。60年代の「クワイエット・レヴォリューション静かな革命」を契機とするケベック・ナショナリズムの高揚は、二つの言語集団を抱えるカナダ社会に再定義を迫ることになる。

シチズンシップの観点からみると、トルドー自由党政権のイニシアティブによって、英仏両言語の平等を規定する公用語法（1969年）が実現したことが重要である。公式の二言語主義政策は、連邦レベルでの社会的サービスを英仏両語のいずれでも受けられるものとし、それまで母語で受けることができなかった仏系住民の立場を改善するものであった。こうしたイニシアティブは、後の多文化主義政策（1971年）にも結実し、総務省・シチズンシップ部門が多文化主義プログラムと公用語マイノリティ集団に対する責任を確立することになる。

ケベック・ナショナリズムがもたらした影響は言語の領域にとどまるものではなかった。60年代の「静かな革命」とは、封建的・宗教的規範を残すケベック社会を近代化・世俗化する試みであるが、仏系住民がアイデンティティの対象としうる社会プログラム（とりわけ、教育と医療）の構築が進められただけに、なによりも州政府の積極的介入政策によるものであった。すなわち、州政府が仏系ナショナリストにとっての最大の手段になったという意味で、ケベック・ナショナリズムは「国家」主導の「集合的プロジェクト」としての特徴を帯びることになる。同州政府は、北米全体にあって独自の仏系文化を保持するうえで、社会プログラムが決定的に重要であると考え、連邦レベルのプログラムを州政府に移譲することを求め始める（Banting 1999, p. 125）。ケベック州政府は、連邦政府との交渉を通じてより多くの税源を獲得したことで、独自の年金制度を創設し、連邦の費用分担プログラムからの離脱権とそれに伴う財政的補償を獲得した。以後、ケベック・ナショナリズムは、連邦派と分離独立（主権）派の対抗を内包しつつ、連邦制度を分権化する促進因になるとともに、英系 仏系の「二元的カナダ観」に基づいて憲法体制に挑戦することになる。70年代になると、ケベックにとどまらず、西部の地域主義や州中心主義が高まるなかで、連邦と州レベルでの行政首脳会談が比重を増し、より対立的な連邦 州政府間関係（行政的連邦主義）が生まれる。

他方で、英系カナダにおいてもナショナリズムが高まりを見せる。アメリカ合衆国の強大な影響力のもとで、カナダの「主権とアイデンティティ」が脅かされているとの危機感が、政治的立場の違いを問わず共有された。経済的・文化的・政治的自律性とアイデンティティを維持するためには、国家主導の積極的な経済戦略を手段として、カナダの独自性を強化し、社会的公正の実現を追求しなければならないとされる（Jenson 1996, p. 117）。例えば、「二言語・二文化に関する政府委員会」における議論が、英系 仏系の関係にとどまらず、広く社会経済的関心を包含しながら、後に多文化主義の実現に向かったこと、あるいは、経済的ナショナリズムの

高まりのなかで新しい国家政策の必要を説いた『ワトキンス報告』が提出されたこと（1968年）などは、こうした認識を象徴するものであった。

このように、対内的にはケベック・ナショナリズムの高揚を、対外的にはアメリカ合衆国の存在を背景としながらも、カナダの自律性を確保し、国民統合を維持するためには、連邦政府の諸政策を通じて社会的公正の実現が図られる必要があるとの認識が登場している。社会的シチズンシップの、さらには福祉国家の発展において、アイデンティティと社会的公正の問題が相互に連関したことは、カナダ固有の特徴として注目に値しよう。

## （2）国家と集团的代表 女性の代表を中心に

社会的公正への関心が主流化することで、個人型シチズンシップのみでは対処しえない様々な周縁的社会集団やマイノリティをいかに代表し、参加機会を保障するかという問題がクローズアップされるようになる。連邦政府は、社会集団を代表する中間団体（とりわけ、アドヴォカシー団体）への助成を強めることになった。フィリップスが検討しているように、この種の助成活動は省庁の違いを問わず認められるものであるが、70年代以降、とりわけ積極的な活動を展開したのが、総務省・シチズンシップ部門である（Phillips 1991, p. 199）。当時の担当次官が「参加を促し、社会的不正を和らげるプログラムを通して、シチズンシップの理解を促進・強化する」と述べたように、同部門は、様々な周縁的社会集団の「二流市民」の地位の改善を目的として、フェミニスト団体、先住民団体、公用語マイノリティ、身障者組織、多文化主義団体などへの助成活動を積極的に展開している（Pal 1993, p. 109）。なかでも「女性」は、70年代に大きな承認を獲得したカテゴリーのひとつである。

女性の地位向上を目的とした、いわゆる「ナショナル・マーシナリー」の起源を求めるとすれば、1954年の労働省女性局にまで遡るが、70年代に入ると、女性にとっての権利主張と代表、さらにはシチズンシップ要求の実現ルートが飛躍的に拡大する<sup>5)</sup>。71年に「女性の地位」担当大臣（当時

は無任所大臣)が設置されたのを起点に、73年には、最大のフェミニスト統轄組織 = 「女性の地位に関する国民行動委員会(NAC)」によるロビー活動の結果<sup>6)</sup>、「カナダ女性の地位に関する諮問機関(CACSW)」が設置されている。同機関は、女性の利益を政府と国民に提示することを任務とし、「政府から助成を受ける独立機関でありつつも、政府組織の外部に設置される」と規定されているが、議会への報告義務という制約もあった。また同年には、非政府組織への支援を目的として、総務省内に「女性プログラム」が設置される。これ以降、同プログラムは、フェミニスト団体に対する財政支援の窓口となり、女性の政治活動と組織能力を高めることを目的に、政府内において女性の権利を代表し、フェミニズム運動に対して説明責任を負う存在として活動する。さらに75年には、国際女性年に合わせて、「カナダ女性の地位(SWC)」が省に格上げされた。「社会のあらゆる局面に女性を完全に統合し、差別を根絶する」ことを目的に、伝統的な調査・教育・政策調整に加えて「女性に影響を及ぼす政策・プログラム・法案を分析し、女性の平等を推進するための変革を促し、政策を立案」することを任務とした。このように「女性」カテゴリーは、(アドヴォカシー団体を媒介とする)参加と代表のルートという点で、70年代に連邦政府内に大きな自歩を得るところとなった。連邦政府の次元に登場したこれら三つの制度群を指して、「女性の国家」という呼称も登場している(Findlay 1987)。

いずれにせよ、個人型シチズンシップのみでは対処しえないカテゴリーに属する周縁的社会集団の主張を代弁し、連邦政府への参加と代表のルートを確立するという点で、アドヴォカシー団体は、戦後カナダの民主政治において正統性を獲得したのである(Young and Everitt 2004)。他方で、連邦政府は、ナショナル・マーシナリーの設置や助成金の提供を媒介として社会集団を動員し、シチズンシップの深化を目指した。80年代までに総務省が助成した団体数は3500にのぼるとされている(Pal 1993, p. 246)。

こうしてみると、戦後カナダの社会的シチズンシップについて、いくつ

かの特徴を整理することができる。第一に、国民経済の発展にとどまらず、社会的公正の促進においても、「国家」、とりわけ連邦政府がきわめて積極的な役割を担っていることである。そして第二に、たとえ民族や言語ないし文化の多様性が存在しているとしても、「単一の国民的共同体」<sup>ナショナル・コミュニティ</sup>の建設という汎カナダ主義が底流していることである。最後に、社会的シチズンシップを媒介とした統合を追求するうえで、国民的アイデンティティの構築と社会的公正の追求が連動していることである。ここに個人的平等にとどまらず、より積極的なカテゴリー型平等の制度化を認めることができる。

### 第3節 「権利と自由の憲章」

戦後カナダの社会的シチズンシップは、1982年の憲法改正によって頂点を迎えることになる。改正の目的は、なによりも、連邦結成以来イギリス議会が「保管」していた憲法を、カナダ連邦議会に「移管」<sup>パトリエーション</sup>するとともに（憲法のカナダ化）、その改正手続きを定めることにあった。とはいえ、本稿の脈絡においては、「権利と自由の憲章」の導入が重要である。カナダは伝統的にイギリス型不文法の伝統を踏襲していたが、基本的権利と自由が初めて憲法に明文化されることになった。

憲章をもって社会的シチズンシップの完成とみなすのは、第一に、憲章によって汎カナダ主義的な諸権利が憲法化されたことにある。二元論的立場から「独自の社会」規定の明記を求めるケベック州政府は強く反発したとはいえ、シチズンシップの領域における連邦政府の責任が明確化され、ナショナルな個人的諸権利が明記された。第二に、憲章の平等権規定には、一般的な形式的平等に加えて、人種・エスニシティ・宗教・ジェンダー・障害に基づく差別から諸個人を守り、アフーマティヴ・アクションを正当化する積極的平等権とともに、「カナダの多文化的伝統」の重視が含まれたからである。すなわち、政府助成によって既に事実上「承認」されてきた社会諸集団の多くを、憲法によって公式に追認するものであった。第三に、旧憲法「英領北アメリカ法」（1867年憲法）がもつぱら連邦州間

の権限配分に関わる内容であったのに対し、82年の改正によって憲法は、政府と個人の関係をも規定するものとなったことである。ケアンズは、この改正によって憲法の性格が「政府の専有物」から「市民との共有物」へと変化したと指摘している（Cairns 1991, p. 109）。より根源的な変容として、建国時には「イギリス憲法と同種の」性格たることを目指していたカナダ憲法を、原則的に全く異なる方向へとシフトさせたことである。この結果、議会優位原則が後退し、連邦最高裁判所の役割が高まった。とりわけ、ケアンズが「<sup>チャーターグループ</sup>憲章集団」と称したように、フェミニストや同性愛者、あるいは、先住民や言語的・民族的マイノリティといった周縁的社会集団の権利主張が強まるとともに、市民の参加意識が高まった（Cairns 1991, p. 133）。後にミーチレーク（1987年）とシャーロットタウン（1992年）の二つの憲法改正案が、行政的連邦主義の論理に基づく「エリート協調」の産物として拒絶されたことは<sup>7)</sup>、こうした背景において理解されなければなるまい。

1982年憲法は、同時に、戦後の社会的シチズンシップの問い直しが始まる契機にもなった。憲章によってアドヴォカシー団体の地歩が強化され、政府への攻勢が強まる一方で、連邦政府は、自らに批判的な団体に助成を続けざるをえないという逆説的な状況が生まれた。政府が社会プログラムの見直しを掲げると、助成を受けている諸団体が一斉に反発するというジレンマである（Phillips 1995）。とはいえ、当時、既に新自由主義型アジェンダが台頭しつつあっただけに、連邦政府は、社会プログラムの削減を通じて、これに依拠する批判的政治団体の弱体化を試みることになる（Jenson and Phillips 1996, p. 119）。次章で述べるように、80年代後半以降、連邦政府と中間団体との関係は大きく転換することになるが、これは同時に、社会的シチズンシップのあり方自体が再編されつつあることを示している。

### 第3章 新自由主義と社会的シチズンシップの再編

先進諸国一般において戦後型合意体制が崩壊し、新自由主義的アジェンダへのシフトが始まる契機は、1970年代のオイルショックと経済危機に発している。だが、ジェンソンが指摘しているように、カナダは先進産業国であると同時に資源産出経済でもあることから、危機の認識と新自由主義的戦略の動員が80年代まで遅れることになる。また、戦後の政治経済体制の調整様式が、政党間対立よりも連邦制度に依拠していたことから、危機は憲法議論を舞台として顕在化することになった（Jenson 1989, p. 84; Jenson and Phillips 1996, p. 120）。カナダの連邦制度の編成が大幅な社会的支出の削減を妨げたことは、しばしば指摘されている。実際、1984年に進歩保守党（マルルーニー党首）が地滑り勝利を収めたとはいえ、主な選挙公約は「<sup>ナショナル・レコンサイル</sup>国民的調停」（ケベックを加えた憲法議論の再開）であった（柳原2000b, pp. 428-9）。赤字削減・規制緩和・民営化・個人的イニシアティブなどを選択的に採用したとはいえ、雇用創出を訴え、社会プログラムを「<sup>セイクレッド・トラスト</sup>聖域」とするなど、イデオロギーの一貫性は乏しい（Gollner & Salee 1990）。むしろ、新自由主義的アジェンダが比重を増すのは、88年の第二次マルルーニー政権期以降になる。本章では、社会的シチズンシップの再編に与えた影響に限定して検討しておこう。

#### 第1節 ポピュリズムとアドヴォカシー団体の脱正当化

ピアソンによると、サッチャー政権（イギリス）とレーガン政権（アメリカ）は、「福祉縮減の政治」において、社会政策集団への助成を停止し、その正統性を直接攻撃するという戦略を展開したとされる（Pierson 1994, pp. 158-61）。カナダで同様のプロセスが始まるのは第二次マルルーニー政権期以降であるが、90年代にはさらに加速する。

まず注目すべきは、政党政治家のみならず、論壇や世論において、フェ

ミニストをはじめとする様々のアドヴォカシー型中間団体の存在意義を攻撃する風潮が広まったことである。最も厳しい批判勢力として登場したのは、右派ポピュリストの改革党/カナダ同盟(後に進歩保守党を吸収し、現在はカナダ保守党)である<sup>8)</sup>。たとえば、96年における「カナダ人権法」改正をめぐる議論においては、人権保護は集合的メンバーシップではなく、法の下での万人に対する平等を基盤とすべきであると主張し、性的志向を差別禁止基準に盛り込むことに激しく抵抗したことは、同党が集合的平等に厳しく反対していることを如実に示している。改革党は、フェミニストのみならず様々の民族的・言語的マイノリティ、多文化集団、労働組合に至るまで、中間団体を媒介として国内に「代表」を得ているカテゴリー型社会集団を「特別利益集団」と称し、その民主的正統性を問う言説を発している。また、有権者と選出議員との直接的関係が唯一の正統な代表形態であるとの立場から、レファレンダムとリコール制度の活用を重視している(柳原 2001, pp. 126-8)。こうしたポピュリスト的主張は、政権党(自由党)内部からも発せられている。当時の新人議員の一人(John Bryden)は、中間団体が税収によって支えられている構造を批判し、「政府依存産業」の根絶を主張している(Phillips 1995)。

アドヴォカシー団体の脱正統化は、1982年の「権利と自由の憲章」導入以降の社会変容との関連において理解されなければならない。この点を明確に示している言説として、90年代の論壇に「コート・パーティ(Court Party)」論が登場している。その代表的論者であるモートンとクノッフによると、「特別利益集団」は、自らの要求が議員や政府によって拒否されたとしても、議会外アクターとして、憲章を拠り所とした訴訟を繰り返すことで、実質的な政策要求を貫徹しているとし、その結果、権力の重心が選出議員から裁判官へと移ったと批判している(Morton and Knopff 2000)。民間レベルで特別利益集団批判を展開する団体として、「ナショナル市民同盟(NCC)」がある。NCCは新保守系のロビー団体であり、「より小さい政府を媒介により多くの自由」を追求する政府監視団体と自己規定して

いる<sup>9)</sup>。1998年から2001年には、後にカナダ同盟（現在のカナダ保守党）の党首となるスティーブン・ハーパー（Stephen Harper）が代表をつとめたことは注目すべきである。

## 第2節 政府組織の再編

こうした動向は、連邦政府の組織再編にも確認することができる。とりわけ、第二次マルルーニー政権からキャンベル政権期にかけては、米加自由貿易協定（FTA）の締結やコスト削減など新自由主義的アジェンダが支配的となるなかで、シチズンシップの発展に関わる行政組織の再編や解体が生じている。その結果、カテゴリー型の集団代表に対する「承認」を撤回し、政府に対する批判的なインプットを減少させる方向へのシフトが認められる<sup>10)</sup>。

とりわけターゲットにされたのはフェミニスト団体である。89年には、「女性の地位」大臣マクドウガル（Barbara McDougall）が、15年間続いた「女性の地位に関する国民行動委員会（NAC）」のロビー活動への対応を初めて拒否したのみならず、同年予算においては、「女性プログラム」への助成額を半減し、3年間の凍結が決定された。他方で、進歩保守党コーカスは反フェミニズム女性組織「R. E. A. L. (Realistic, Equal, Active, for Life) Women」との関係を深め、同組織の大会開催に助成するようになっている（Bashevkin 1996, p. 223）。フィリップスが指摘するように、総務省の助成実績を見ると、公用語マイノリティや多文化集団に対する助成額は増加しているとはいえ、フェミニストと先住民の団体は総じて減少傾向にある（Phillips 1991, pp. 200-201<sup>11)</sup>）。さらに、キャンベル政権期には総務省が再編され、プログラムも縮小移転されるなかで、利益団体の政治的代表的を排除する傾向が強まった。効率化の名目において、閣僚ポスト数もマルルーニー政権期の40からキャンベル政権期には25へと減少している。この傾向は、クレティエン自由党への政権交代後も続き、閣僚ポスト数は23にまで減少している。

93年における自由党の政権復帰は、この動向の歯止めとなるどころか、いっそう拍車をかけることになった。この点は、女性関連のナショナル・マーシナリー(「女性の国家」)に再編が及んだことにも明らかである。「女性プログラム」は93年に人材開発省傘下に置かれていたが、95年に「女性の地位」省に吸収され、その直後に「カナダ女性の地位に関する諮問機関」は完全に解体されてしまう(Jenson and Phillips 1996, p. 122)。この結果、フェミニスト団体が連邦政府に対して保持していた制度的アクセスは3から1へと減少したことになる。また、予算面では94年の社会政策レビューにおいて5パーセントの削減がアナウンスされると、翌95年度予算においても、社会的支出全体を削減し、他の財源への転換を図るという当時の大蔵大臣マーティン(Paul Martin)の方針によって、アドヴォカシー団体を標的とした選択的カットが実施される(Phillips 1995)。このように、女性というカテゴリーの集合的要求を「承認」し、政府内での代表を高めるという構造は、90年代に急速に崩壊した。

以上の背景において、政府と中間団体との関係も再編を迫られる。例えば、95年予算に際して、政府助成の基準が見直され、(1) アドヴォカシー活動よりも直接的なサービス提供活動を優先すること、(2) 政府の優先順位に従った活動を展開すること、(3) 活動が公的便益に適い、他の財源にもアクセスできること という条件が設定されている(Phillips 1995)。助成基準を厳格化することで、シチズンシップに関わる責任から政府を解放すると同時に、アドヴォカシー団体を、特定カテゴリーの自律的な利益代表ではなく、政府が推進するプログラムの提供者として従属的に位置づけようと試みられたことが分かる。前章で考察したように、各種のアドヴォカシー団体は、70年代以来、周縁的社会集団の利益代表と実質的な平等実現を通じて、戦後カナダ民主政治のメインストリームとして正統性を獲得していた。だが、80年代後半以降、社会プログラムの縮減とポピュリスト的攻勢のなかで、その役割が問い直されることになった。

## むすびにかえて

本稿は、戦後カナダにおける社会的シチズンシップの政治を考察してきた。90年代には、シチズンシップ領域における連邦政府の責任が縮小ないし分権化されるなかで、「責任の(再)個人化」と「代表の市場化」の傾向が強まり、シチズンシップの再定義が進んだと言える。とはいえ、既に述べたように、カナダにとって社会プログラムとそれに基づく社会的連帯は国民統合の要であると同時に、アメリカ合衆国からの自律性を維持する重要な手段であった。したがって、近年、対内的にはケベック問題に発する憲法議論への閉塞感が広まり、対外的には国際的市場競争の激化やグローバルな、あるいは北米規模での経済統合が進むなかで、カナディアン・アイデンティティの危機が叫ばれたこともあった。

だが同時に、より現代的な条件において、社会的連帯の再構築をめざす新しい動向が登場していることも事実である。とりわけ注目すべきは、99年2月に連邦政府と各州政府によって結ばれた「ソーシャル・ユニオン社会統合」協定である。この協定は、挫折を繰り返してきた憲法問題を慎重に避けながら、社会的プログラムを軸に連邦政府と各州政府の協力関係を再構築しようとするものである（Fortin, et. al 2003, pp. 235-41）。協定には、(1) 全国で平等なサービスを提供する、(2) 全てのカナダ人に社会プログラムへの適切なアクセスを与える、(3) 居住条件を緩和し、州間移動の障壁をなくす、(4) 社会プログラムの実施において透明性と説明責任を確立する、(5) 各政府は互いを尊重し、カナダ人のニーズを満たすために協力する、(6) 各政府は、社会政策の立案に協力し、新しいプログラムの導入に際しては相互に協議する などの原則が盛り込まれており、ナショナル・スタンダードの再生を目指しながらも、各州の多様なニーズを満たすために、政策的ヴァリエーションを認めることが主眼となっている。また、連邦歳出権の役割を再確認することで、社会プログラムにおける連邦政府の役割が明確に規定

されているが、各州の政策的重点を尊重するという条件が付けられている (Simeon & Robinson 2004, p. 120)。この試みが、新しい統合メカニズムとして、カナダの社会的シチズンシップの政治にどのような新展開をもたらしているのか、今後の検討課題としたい。

- 1) 近年のカナダ福祉国家研究の動向については、新川(2002)を参照のこと。
- 2) 以下、戦後カナダの社会的シチズンシップの歴史と類型については、次に依拠している。Jenson (1991), Jenson and Phillips (1996), Smith (2004)。
- 3) 現在は「多文化主義・シチズンシップ省」として再編されている。
- 4) カナダ型リベラリズムの特徴は、北米政治文化論の重要テーマの一つであろう。ホロヴィッツは、カナダの政治文化の特徴として、(1) アメリカ独立戦争における王党派の流入、(2) 国家を経済発展の手段と見る傾向、(3) 社会主義運動の存在、を挙げている。Gad Horowitz, *Canadian Labour in Politics* (University of Toronto Press, 1968), pp. 150-62。
- 5) 以下、ナショナル・マシーナリーの歴史と詳細については、Geller-Schwartz (1995) に依拠している。また、フェミニスト団体への助成実態については、Pal (1993), pp. 220-40. を参照のこと。
- 6) NAC は、1972年に設立されている。当初の運営委員会には15団体が所属していたが、77年までに120団体に、84年には280団体、さらに88年には586団体に拡大している。Pal (1993), p. 226。
- 7) ミーチレーク協定とは、ケベック州を82年憲法体制に復帰させるための改正案であり、以下の内容である。(1) ケベック州をカナダの「独自の社会」として承認、(2) ケベック州に30パーセントの移民枠割当、(3) 最高裁判所判事に3名のケベック枠を設置、(4) 連邦歳出権の明確化、(5) 憲法改正におけるケベック州の拒否権。成立には、3年以内に連邦政府と全州議会の批准が必要であったが、ニューファンドランドとマニトバの二州で否決され、1990年6月に失効となった。この教訓から、ケベックの要求に加えて、西部諸州や先住民、さらには労組の要求を汲み入れた包括的改正案として、シャーロットタウン協定が提案された。その内容は次の通りである。(1) カナダ的価値(ケベックの「独自の社会」を含む)、(2) 上院改革(西部の要求)および下院改革(ケベックの要求)、(3) 先住民自治権、(4) 連邦制度の分権化、(5) 社会経済統合、(6) 憲法改正方式の再検討。92年10月に国民投票が実施され、55パーセントの反対で否決された。詳細は次を参照のこと。Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey*, 3rd. ed. (University of Toronto Press, 2004); 柳原(2001), pp. 119-21。
- 8) 改革党は1987年に結成された右派ポピュリスト型政党である。「the West Wants In!」という結党スローガンに示されているように、当初は西部の地域政党としての側面が強かったが、90年代以降は全国的組織化を進め、93年総選挙で一気に51議席を獲得して躍進した。97年選挙以来、野党第一党となるが、獲得議席の地域的配分を見る限り、なお、西部諸州を地盤としていることが分かる。2000年にカナダ同盟に改名した後、2003年に進歩保守党を吸収する形で「保守合同」を達成した。「カナダ保守党」として再編され、現在

## カナダにおける社会的シチズンシップの政治（柳原）

に至っている。詳細は次を参照のこと。柳原（2001）

- 9) 同団体のサイトを参照のこと。http://morefreedom.org/
- 10) マルルーニー政権の政策展開とフェミニズム運動との関係については、Bashevkin (1996) を参照のこと。
- 11) フェミニスト団体への助成が削られる一方で、公用語マイノリティや多文化集団への助成が増加しているのは、当時の憲法議論において、後者のカテゴリーが重要なアイデンティティと見なされていたからである。次を参照のこと。Phillips (1991), p. 201.

### 【主要参考文献】

- エスピン - アンデルセン（2001）『福祉資本主義の三つの世界 比較福祉国家の理論と動態』、ミネルヴァ書房
- TH. マーシャル（1993）『シチズンシップと社会的階級 近現代を総括するマニフェスト』、法律文化社
- チャールズ・テイラー（1996）「承認をめぐる政治」(ガットマン編著『マルチカルチュラルイズム』、岩波書店)
- 新川敏光（1994）「カナダ福祉国家の発展と構造 年金制度を中心的事例として」(國武輝久編『カナダの憲法と現代政治』、同文館)
- （2002）「カナダ福祉国家研究の地平」(『大原社会問題研究所雑誌』No. 519)
- 堀江孝司（2002）「シチズンシップと福祉国家」(宮本太郎編『福祉国家再編の政治』、ミネルヴァ書房)
- 柳原克行（2000a）「カナダ連邦システムと地域主義、国民統合 西部カナダ地域主義と連邦制度改革論を中心に」(『立命館法学』2000年 第5号)
- （2000b）「カナダ連邦政党システムと国民統合 構造と変容」(『立命館法学』2000年 第6号)
- （2001）「西部カナダのネオ・ポピュリスト型地域主義政党 改革党の登場とその発展（上・下）」(『立命館法学』2001年 第2, 3号)
- 山森 亮（2001）「福祉国家の規範理論」(大山他編著『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房)
- Banting, Keith G. (1995) "The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy", in Stephan Leibfried and Paul Pierson, (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (The Brookings Institution).
- (1999) "Social Citizenship and the Multicultural Welfare State, in Alan C. Cairns, et al. (eds.), *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives* (McGill-Queen's University Press).
- Bashevkin, Sylvia (1996) "Losing Common Ground: Feminists, Conservatives and Public Policy in Canada during the Mulroney Years, in *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, no. 2.
- Cairns, Alan C. (1991) *Disruptions: Constitutional Struggles, From the Charter to Meech Lake* (McClelland & Stewart).
- Findlay, Sue (1987) "Facing the State, in Heather Jon Maroney and Meg Luxton, eds.,

*Feminism and Political Economy* (Methuen).

- Fortin, Sarah, Alain Noël, and France St-Hilaire (2003) *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond* (Institute for Research on Public Policy).
- Geller-Schwartz, Linda (1995) An Array of Agencies: Feminism and State Institutions in Canada, in Dorothy McBride Stetson and Amy Mazur, (eds.), *Comparative State Feminism* (Sage Publications), pp. 40-58.
- Gollner, Andrew B. and Daniel Salee (1990) *Canada Under Mulroney: An End-of-term Report* (Vehicule Press).
- Jenson, Jane (1989) 'Different' but not 'exceptional': Canada's permeable fordism, in *Canadian Review of Sociology and Anthropology* (vol. 26, no. 1).
- (1991) "Citizenship and Equity: Variations across Time and Space", in Janet Heibert (ed.), *Political Ethics: A Canadian Perspective* (Dundurn Press).
- and Susan D. Phillips (1996) Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada, in *International Journal of Canadian Studies* 14 (Fall), pp. 111-35.
- Kymlicka, Will and Wayne Norman (1994) Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, in *Ethics* 104 (January).
- Maioni, Antonia (1998) *Parting at the Crossroads: The Emergence of Health Insurance in the United States and Canada* (Princeton University Press).
- Martin, Paul (1993) Citizenship and the People's World, in William Kaplan, (ed), *Belonging: The Meaning and Future of Canadian Citizenship* (McGill-Queen's University Press).
- Morton, F.L. and Rainer Knopff (2000) *The Charter Revolution and the Court Party* (Broadview Press).
- Fortin, Sarah, Alain Noël, and France St-Hilaire (2003) *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond* (IRPP).
- Pal, Leslie (1993) *Interest of State: The Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada* (McGill-Queen's Press).
- Phillips, Susan D. (1991) How Ottawa Blends: Shifting Government Relations with Interest Groups, Francis Abele, ed., *How Ottawa Spends 1991-92: The Politics of Fragmentation* (Carlton University Press).
- (1995) Redefining Government Relationships with the Voluntary Sector: On Great Expectations and Sense and Sensibility (Voluntary Sector Roundtable) <http://www.vsr-trsb.net/publications/phillips-e.html>
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State?: Regan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment* (Cambridge University Press).
- Simeon, Richard and Ian Robinson (2004) The Dynamics of Canadian Federalism, in James Bickerton and Alain-G. Gagnon, (eds.), *Canadian Politics*, 4<sup>th</sup> ed. (Broadview).
- Smith, David E. (2004) Indices of Citizenship, in Pierre Boyer, et. al., *From Subjects to Citizens: A Hundred Years of Citizenship in Australia and Canada* (University of Ottawa Press).

カナダにおける社会的シチズンシップの政治（柳原）

Young, Lisa and Joanna Everitt (2004) *Advocacy Groups* (UBC Press, The Canadian Democratic Audit).

本稿は、平成17年度科学研究費補助金・基盤研究（B）『実験国家カナダにおける新しい社会的統合原理・政策展開に関する学際的研究』（研究代表者・新川敏光 京都大学大学院法学研究科教授）による研究成果の一部である。