

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 —

高野 麻衣子

はじめに

本稿が検討の対象とするカナダは、1867年の連邦結成当初より今日にいたるまで、民族的にも地域的にも高度に多元的な利益を内包する社会である。事実、今日のカナダには、人口統計上250を超える民族的出自が存在し⁽¹⁾、歴史的にも、カナダ連邦政府は、西部や東部沿海諸州における地域主義運動や、ケベック州の分離・独立運動といった民族的・地域的な挑戦を受けてきた。

そうした多元的な利益からなる社会をより安定的に統治するにはいかなる民主主義形態が適合的であろうか。この問題を念頭に世界の36カ国を比較分析した政治学者アレンド・レイプハルトは、民主主義の形態を大きく二つに分類した。一つは、従来の民主主義規範である多数決型であり、もう一つは新たに規範化された多極共存型である。その分類基準は、権限集中の度合いが高く、また、国内の相対多数派の利益が優先されやすい仕組みが採られているか、あるいは、権限が分散されており、政治に反映される国内利益の規模を最大化する仕組みが採られているかという点にある⁽²⁾。中央集権制のもとで、例えば、選挙制度として小選挙区・勝者総取り制を採用するイギリスは多数決型民主主義の典型とされる。他方、連邦制のもと、選挙制度では比例代表制を採用しているスイスやベルギーは多極共存型の民主主義に該当する。

連邦結成期のカナダでは、後に初代首相となるジョン・A・マクドナルド(John A. Macdonald)を中心にイギリス型の中央集権制の適用が唱えられたものの、民族的・地域的な多様性をふまえた妥協策として連邦制が採用された。しかし、議会制度や選挙制度ではイギリスの伝統が受け継がれたこともあり、それらは多数決型民主主義の特徴を帯びている。レイプハルトの理論からは、とりわけ、高度に多元化した社会では多極共存型の民主主義の方が政治は安定しやすいという結論が導き出される。この考え方にもとづくならば、民族的・地域的な亀裂を伴うカナダでは、多極共存型の民主主義の方が親和的ということになる。

宗教や経済、言語および民族を軸に重層的な社会的亀裂が生まれたベルギーやオランダでは、20世紀初頭以降、例えば選挙制度において比例代表制が導入されている。また、カナ

ダと同じくイギリス型の議会制度を採るオーストラリアでは、この時代に多党化したことにより、連立政権が構成された。では、カナダにおいても同様に、既存の政治システムが多極共存型の民主主義に向かう形で変更される蓋然性は存在しなかったのだろうか。時代を遡れば、地域間の経済格差が拡大し、西部において地域的な利害を掲げる第三党、すなわち進歩党が出現した1920年代には、既存の政治システムに対する挑戦が生まれていた。進歩党の台頭は、保守党と自由党からなる連邦結成以来の二大政党制にもとづく政治のみならず、既存の制度の有用性に対する異論も表面化させたからである。この点について本稿では、進歩党の政党観、および当時浮上した連立政権の選択肢や選挙制度の変更をめぐる議論を整理した上で、とりわけ、連邦政治に対して公選制ではない総督³⁾の政治的判断が及んだ1926年のキングービング事件(The King-Byng affair)を取り上げて検討する。

この事件をめぐっては、これまで法学者を中心に、総督や首相が下した判断の正当性に関心が向けられてきたが、政党政治の文脈で見た場合、総督や首相に限らず、野党党首を含めた政治家の判断が、進歩党の行く末に重要な意味合いを帯びていたと考える。したがって、1920年代には進歩党の出現とともに既存の政治システムに対する挑戦が生まれたものの、その後収束したことを理解するには、キングービング事件の後に進歩党が衰退していくことになった経緯を明らかにする必要がある。

1. 1920年代における地域主義と政党政治

1) 地域的亀裂の顕在化

第一次世界大戦後のカナダでは、産業化と都市化の進む中央カナダと、農業を主たる基盤とする西部カナダとの間で経済格差が広がっていた。そうした中、苦境に立たされた西部の農民たちの不満の矛先は、連邦政府の保護貿易政策に向けられた。国内産業の育成と国家の経済発展を目的としたこの政策は、連邦と州との結びつきを強化する手段として、連邦化以降、保守党と自由党の両党により推し進められてきた。しかし20世紀初頭には、それはむしろ地域間の亀裂を生むものとなった。中央カナダは産業保護の恩恵に与ることができたが、西部の農民たちは、農作物の収益が安定しない中、戦後の労働力不足を補うべく、関税で保護された高額の農機具の購入を余儀なくされたからである。

西部において第三党、すなわち進歩党が登場したのは、こうした農民たちの苦境からであった。進歩党は、結党後初めて候補者を擁立した1921年の連邦選挙において自由党に次ぐ第二党となり、1920年代前半を通じて議会でキャスティングボートを握り続けた点で、実質的な影響力を有した。選挙制度として単純小選挙区制が採られているカナダで、このように第三党が一定の政治的影響力を持ち得るのは、各地域の利害に凝集性があり、その地域を基盤として第三党が出現した場合に、まとまった支持を得ることができるためである。こうして進歩党が連邦政治に浮上したことにより、二大政党は単独では下院で過半数の議席を

獲得できなくなった。その結果、1921年にはカナダ連邦政治史上初めて、少数派政権が誕生したのである。

2) 進歩党の政治的立場

1920年代前半は、地域間の経済格差を助長していた関税が政治の主要争点となり、それが二大政党の政策的立場を二分するようになった。財界に支持層を有する保守党は引き続き高関税政策の立場を堅持した。他方、自由党は、歴史的には農業利害を代表し、アルバータ、サスカチュワンといった西部諸州の連邦加入以降は、この地域にも支持基盤を広げ、段階的な関税切り下げを主張するようになった。しかし、これら二大政党は全国政党であると自ら位置づけながらも、オンタリオ州とケベック州からなる中央カナダ出身の議員が多数を占める政党指導部によって支配されていた。西部出身の政治家たちは、彼らの政治方針に従い、自地域の利害を犠牲にせざるを得なかったのである⁽⁴⁾。そうした事情もあり、西部では新たに進歩党が結党された。その政策的立場は自由貿易主義であったため、政策的には自由党に親和的であった。

とはいえ進歩党内には、より改革志向の強いアルバータ州出身議員を中心に、二大政党とは異なる政党政治観が存在した。歴史的にカナダでは、広範な利益の代表を目指す二大政党が互いに争うことによって健全な政治運営が保障されると考えられてきたが、進歩党内からは、特定の利益を代表する集団間の協力にもとづく集団政治の必要性が唱えられた⁽⁵⁾。二大政党は広範な利益を代表することを目指すとはいえ、党内では中央カナダ出身議員の占める党指導部を中心に利害が調整されることに、西部の議員たちが不満を抱いていたためである。

また、1921年の連邦選挙以降、二大政党が単独では多数派政権を樹立できなくなっていたことで、進歩党との連立が選択肢として浮上した。西部では、選挙前から連立の必要性が唱えられていたが、歴史的に、党内で広範な利益を代表すること、すなわち「ナショナル」たりうことで国家の統合を目指してきた二大政党にとって、特定の地域を代表する第三党との連立は、政権政党としての存在意義を揺るがしうるものであった⁽⁶⁾。それゆえ、1921年、続く1925年の連邦選挙後に連立問題が浮上した際、自由党の党首 W・L・マッケンジー・キング (William Lyon Mackenzie King) は、断固として連立を拒否し、連邦政治史上初の少数派政権の運営を余儀なくされたのである。

さらに、この時代には選挙制度の変更をめぐる議論も生まれていた。独立進歩党議員ウィリアム・C・グッド (William C. Good) が、次回の連邦選挙では一つ以上の大選挙区を設け、そこに比例代表制を試験的に適用することを議会で提案した⁽⁷⁾。グッドら比例代表制の賛成派は、単純小選挙区制のような多数決型の民主主義を前提とするイギリス議会政治の伝統を、利益が多元化したカナダ社会に適用し続けるのには限界があると考えたためである。結果的に同法案は、比例代表制は多党化を生み、「ナショナル」な党としての地位を危うくす

ると考えた二大政党の議員らの反対で否決された⁽⁸⁾。

進歩党の台頭とともに出現した新たな政党政治観や政権形態、選挙制度をめぐる議論は、いずれも二大政党によって否定され、1920年代半ばには進歩党が勢力を後退させるにつれて影を潜めていった。とはいえ、カナダにおいてもこのように既存の政治システムに変更を加えうる議論が浮上していた点は、国内の諸利益が高度に多元化し、多極共存型の民主主義を採る他国との比較検討において重要であろう。政治システム上の変化の有無には、各国の本質的な特徴を理解する上で不可欠な、政治的・社会的事情が影響していると考えられるからである。

2. キングービング事件の政治的背景

1920年代前半の連邦政治は、自由党による少数派政権の運営に特徴づけられる。一般に運営に支障をきたしやすいといわれる少数派政権のもとでは、近年、スティーヴン・ハーパー (Stephen Harper) 保守党政権で生じたような、内閣不信任決議の回避を目的とした議会の停会や早期解散をめぐる問題が起こりうる⁽⁹⁾。以下で取り上げる1926年のキングービング事件も、キング自由党少数派政権下の混乱のさなかに生じた同様の問題である。

まず、キングと自由党の政権運営を危ぶめたのは関税省の不祥事であった。カナダにおける酒類やその他製品の密輸に、同省職員の関与が明るみになったからである。キングは不祥事の発覚を受け、特別委員会を設置し、問題の実態調査にあたらせた。委員会の報告では関税省の過ちが指摘され、取締りや法整備の強化が勧告されたが、政府の責任は問われなかった。むしろ、禁酒法を定めたアメリカ合衆国憲法修正第18条が、酒類をカナダからアメリカに不正に運び込む誘因を生んだとし、カナダがアメリカと国境で接している以上、密輸を完全に食い止めるのは困難であると報告された⁽¹⁰⁾。

この事件を受けて保守党は、首相と政府は関税省の職務不履行を認知していたにもかかわらず適切な措置をとらなかったとして⁽¹¹⁾、政府の責任を問う動議、つまり実質的な内閣不信任案を提出した。その後、独立労働党議員が新たな動議、すなわち司法委員会の設置と、関税省をめぐる調査の継続と完了を求める内容を提出した⁽¹²⁾。先に投票にかけられたこの動議は115対117で否決され、次は保守党による実質的な内閣不信任案が投票にかけられることになっていた。しかし、首相キングは、それよりも前に議会の解散を総督キングに助言した。その時点で、前回の選挙から1年も経っていなかったのである。その後、総督が首相の助言を拒否したため、議会の解散にはいたらず内閣が総辞職することになった。しかし、物議を醸した首相の助言と非公選制の総督の判断は、キングービング事件として以後歴史に刻まれることとなった。以下では、同事件の概要とそれに関する専門家の諸見解を述べた上で、総督や党首らの判断が、進歩党や既存の政治システムの趨勢にいかなる重要性を持っていたのかを検討する。

3. キングービング事件と政党政治

1) カナダ連邦政治における総督とその権限

イギリス君主の代理人である総督は、政治運営の目付け役との見方がとられている。議院内閣制の運用原理は憲法に明記されておらず慣例にもとづいているが⁽¹³⁾、この慣例を執行するのは司法府ではなく、内閣や議会といった政治機関である。政治運営上、内閣が議会の信任を得ているかどうかを常に監視する主体が必要であり、総督にその役割が求められてきたためである⁽¹⁴⁾。むしろ慣例上は、総督は首相の助言を承認することになっている。とはいえ総督は、議会の早期解散や停会等、場合によっては世論の反発を招きかねない首相の助言に政治的な判断を迫られることになる。こうした状況は、政権運営が困難な少数派政権下で生じやすく、進歩党が連邦政治に登場した1920年代前半も例外ではなかった。

首相による議会の早期解散要求と、それに対する総督の不承認という一連の出来事について、同時代の議論では主に憲政上の正当性が問われてきた。その結果、専門家の見解が法学的な内容に偏りがちであった。しかし本稿は、当時の政治的な文脈を踏まえた場合、キングービング事件は、進歩党の行く末、およびカナダ連邦政治のあり方に影響を及ぼすものであったとみている。これまで見てきたように、進歩党内には二大政党とは異なる政党政治観が存在し、既存の政治システムの有用性に対する異論も生み出されていた。したがって、進歩党の趨勢を理解することが、この時代に挑戦を受けたカナダの政治システムの継続性を理解する上でも重要だと考える。以下では、カナダにおける総督の法的な位置づけとその権限を説明した上で、キングービング事件の全容を明らかにする。その後、この事件に対する、法学者を中心とする専門家の諸見解を述べた上で、本稿が対象とする1920年代の政党政治の観点から当事件の意義を検討する。

カナダでは、現在もイギリス君主が国家元首であり、総督はその代理人としての任を負う。連邦結成の際に適用された英領北アメリカ法の第9条に記されているように、行政府の権限の源は王権にある。したがって原理上は、イギリス君主および総督なくしてカナダ政治は機能しないことになる。ただし、総督の権限には、法令による権限 (statutory powers) と、特権 (prerogative powers) とがある。前者は憲法に列挙されており、首相や内閣の助言をもとに行使される。例えば、連邦上院議員や連邦裁判所判事の任命がそれにあたる⁽¹⁵⁾。他方、特権は、成文法ではなく、慣例法から生じる権限である。これも首相の助言にもとづいて行使され、例を挙げるならば、議会の解散や閉会がそれにあたる。しかしここで重要なのは、特権の中に留保権限 (reserve powers) が含まれており、それによって総督が首相の助言を退けられる点である⁽¹⁶⁾。1926年に総督ビングは、この留保権限を行使して首相キングの議会解散要求を拒否したのである。

このキングービング事件以降、カナダで総督が首相の助言を拒否した例は存在しない。し

しかし今日の総督を、実質的な権限を行使しない過去の遺物として理解するのは適切ではない。キングの時代と同様に今日も、首相が内閣不信任決議の回避を目的として議会の停会や解散を総督に助言することがある⁽¹⁷⁾。総督はその都度、政治的な判断を求められ、連邦政治に対して実質的に関与せざるを得ないのである。その際、総督が首相の助言を承認するにせよ、その後の政権運営や野党の行動に影響を与えるという点で、総督の判断の是非をめぐっては国民的な論争が引き起こされる。したがって、本稿が着目する、総督による判断の政治的な意義は、1920年代に限らず、多党化のもとで少数派政権の構成が珍しくはない今日のカナダ連邦政治においても重要な検討対象となろう。

2) 首相キングの助言と総督ビングの判断、およびその根拠

首相キングは自身の議会解散要求を総督に退けられ、1926年6月28日に内閣の総辞職を発表した⁽¹⁸⁾。その後、総督の判断をめぐって論争が巻き起こることとなった。通常、総督の政治的判断については、その根拠が公にされることはないが⁽¹⁹⁾、キングービング事件に関しては、両者のやり取りが例外的に記録されている。したがって、キングと総督がそれぞれいかなる理由で議会の解散を要求し、それを拒否したのか、また、自由党に代わって保守党が政権に就くまでの過程で進歩党の存在がいかになられていたのかを把握することができる。

キングが議会の解散を求めた表向きの理由は、保守党の党首であるアーサー・ミーエン (Arthur Meighen) が会期を通じて議会の支持を得られなかったため、彼に政権を委ねるのは適切ではないということであった。また、キングの認識では、イギリスの慣例に従えば議会の解散は認められるはずであった⁽²⁰⁾。そこで彼は内閣の総辞職を発表する直前に、総督に自身の判断を再考するよう促した。その際にキングは、総督が首相の助言を拒否した例は連邦結成以来のカナダで存在せず、大英帝国全体に及ぶ憲政上の問題が引き起こされうると指摘し、最終的な判断を下す前に、イギリスのドミニオン担当相にも助言を求めるべきと提案した⁽²¹⁾。

しかし総督は、当初の判断を貫いた。彼は、議会を解散する前に野党第一党である保守党のミーエンにも政権運営の機会を与えることが合理的な選択だと考えたためである。また、ミーエンに政権構成を要請することは総督の権限の範囲内であるとの立場をとり⁽²²⁾、それは彼がイギリスのドミニオン省へ送った以下の電報にも示されている。

「総督は議会の解散を承認する、あるいは拒否する絶対的な権限を有している。拒否することは大変危険な決定である。立憲政体の要である人物、すなわち、信任を受けた首相の助言を拒否することを意味するからである。したがって、他の問題と同じようにこの問題に関しても、総督は首相の助言を10回のうちの9回は聞き入れるべきである。しかし、首相の助言が不適切で公正さを欠いており、国民の利益にならないと考える場合には、国家にとつての最善の利益のために行動する義務が総督にはある。」⁽²³⁾

このように総督は、ミーエンに政権運営の機会を与えないことは公正ではなく、自由党に代わって政治運営を継続させることが国家の利益に適うと考えていた。総督は、自分はカナダの利益のために行動したのであり、その判断には自分以外に誰も関わっていないことをキングに伝えている⁽²⁴⁾。ドミニオン担当相に助言を仰げば、イギリス政府をカナダ政治に巻き込むことになり、また、イギリス政府が関与すれば、カナダとの関係が危うくなるというのがその理由であった⁽²⁵⁾。総督はキングに対し、論争を巻き起こすような立場に置かないでほしいと述べていたことから⁽²⁶⁾、政治に関わることを最後まで回避しようとしていたのは事実であろう。

ミーエンは、内閣不信任決議の回避を目的とした議会の解散は認められるべきではないとし、総督の判断は正当であると主張した⁽²⁷⁾。彼はまた、イギリスで自由党のハーバート・H・アスキス (Herbert H. Asquith) が、「議会で多数派を形成できないからといって、議会の解散を要求するのは慣例を覆し、国家にとって害悪である」と発言したことを引き合いに出してキングの行動を批判した⁽²⁸⁾。

3) 首相と総督の判断をめぐる専門家の見解

総督とキングによる政治的な判断は、それぞれ物議を醸すこととなった。確かに、総督には首相の助言を拒否する留保権限がある。しかし、当時の政治状況において、総督がそれを行わせることを十分に正当化できるかどうかについて、憲法に確固たる答えを見出すことはできなかった⁽²⁹⁾。しかも総督は、イギリス人で尚且つ非公選であったため、彼の判断をめぐるには、法律家やメディアを中心に様々な論争が巻き起こった。同時に、保守党の動議が投票にかけられる前に議会の解散を助言したキングの行動にも疑問の目が向けられたのである。

まず、総督の判断に批判的な見解を示したのは法律家のジョン・S・イーワートである。彼の認識では、当時の政治状況を改善する策は議会の解散以外になく、総督は、キングの助言を受け入れるべきであった⁽³⁰⁾。この点、オンタリオ州の元法務長官ウィリアム・E・レイニーも、同様の見解を示している⁽³¹⁾。また、イーワートは、ミーエンが総督の判断を擁護した理由、すなわち、過去100年間のイギリス政治において、内閣不信任案の審議中に議会の解散が助言された例はないという点には、以下のように反論している。内閣不信任案の可決後に首相が議会の解散を求めて承認された例が複数回存在することを考えれば、キングにも同様の選択肢があった⁽³²⁾。したがって、議会の解散を求める時期は法的な論争にならないというのがイーワートの考えであった。

一方、スコットランドの法律家アーサー・B・キースは、カナダをはじめとするドミニオン諸国とイギリスとの関係という観点から、総督の判断に批判的な立場をとった。ドミニオン諸国は、イギリスと対等な立場で1911年の帝国会議に参加し⁽³³⁾、それ以来、南アフリカやニュージーランドの総督は、イギリス君主と同様に、イギリスの慣例法にしたがって行動

してきた。それにもかかわらず、カナダの総督が先例を覆す独自の判断を下したことは、ドミニオン諸国の立ち位置を後退させることになると考えられたためである。他方、キングの行動に対しては、政府がその義務を適切に遂行するには、国民の意向を確認する選挙が必要との立場から、彼はそれを正当化している⁽³⁴⁾。

これに対して、政治学者でありキングの伝記の著者でもあるマックレガー・ドーソンは、キングは内閣不信任決議の回避を目論んで議会の解散を要求したとみており、それに批判的な見解を示している⁽³⁵⁾。ただしドーソンは、総督の判断にも批判的であった。それというのも、イギリスでは民主政治の発展とともに君主の独断的な権力行使が失われてきたため、首相の助言が適切かどうかという問題に関係なく、総督はそれを承認すべきと考えたためである⁽³⁶⁾。

一方、メディアが見解を求めた立憲政体の識者の中には、総督の判断を擁護する立場も見られた。それによれば、少なくとも総督は、ミーエンが政権を構成し、政治を運営することができると考えたのであろうから、国民はその後の帰結を見守るべきであった⁽³⁷⁾。この立場では、ドーソンが指摘したような、総督が積極的に政治的な判断を下すことの正当性については不問に付されている。

以上のように、総督とキングの行動に対する見解は様々であり、それらが拠って立つ判断基準も一様ではなかった。

4) キングービング事件と進歩党

以上のように同時代の専門家の見解では、総督とキングの判断や行動に焦点が当てられ、その正当性が検討されてきた。しかしキングービング事件の重要性は、憲政上の正当性をめぐる論争を引き起こした点のみならず、進歩党が登場し、既存の政治システムに異論が唱えられたこの1920年代に、進歩党やその後のカナダ連邦政治の行方を方向づけた点にもある。首相キングによる議解散要求と総督ビングによる不承認、ミーエン保守党政権の発足と直後の政権崩壊という政治的混乱においては、野党第二党であった進歩党が政権運営を大きく左右する状況であった。前述の通り、キングービング事件ではミーエンがキングの行動を批判し総督の判断を擁護したように、自由党と保守党の対立構図は明らかであるが、その過程で進歩党はいかなる行動をとり、総督や他党によってどのように扱われたのだろうか。進歩党は、保守党への政権移行に関して1926年7月5日に声明を出しているため、その内容を以下で検討する。

進歩党は事件の成り行きを傍観していたわけではなく、政権運営に対して積極的な役割を担おうと考えていた。そのためにも同党は、自分たちの求める政策の推進を目指しつつ、保守党政権であっても協力するつもりでいた。こうした姿勢は、そもそも進歩党内に、異なる利益を掲げる他の集団との協調にもとづく政治という理念があった点を踏まえるならば自然であろう。キングと総督との間でやり取りがなされた6月29日に進歩党の党首ロバート・

フォーク (Robert Forke) が総督のもとを訪れた時点でも、彼は会期中の職務を完遂することを第一に考え、ミーエン政権に協力する意向だったのである。

新たに樹立された少数派政権のもとでミーエンが政権を維持しようと思えば、それまで自由党のキングがそうしてきたように、進歩党の利益に配慮した妥協的な政策形成を要したであろう。しかしミーエンは、進歩党のフォークが総督を訪問する前に、首相職に就くことを発表し⁽³⁸⁾、進歩党はこれを強く批判した。進歩党側の協力の意向とは裏腹に、ミーエンは総督の要請を受諾するにあたり、進歩党と事前に交渉することも、協力を要請することもなかったのである⁽³⁹⁾。当時の政治状況に照らした場合の判断の妥当性がどうであれ、ミーエン自身は、健全な政府であれば議会の支持を得られるものと信じていたからである⁽⁴⁰⁾。

しかしこうしたミーエンの行動には、政権運営の実現可能性を度外視しているとして、西部の新聞『マニトバ・フリープレス』も批判的であった⁽⁴¹⁾。要するに、ミーエンが政権構成を発表するまでの過程で、進歩党の存在は考慮されていなかったのである。また、今日の学術的な議論では、総督は議会でのどの政党と党首が信任を得られるかを判断する⁽⁴²⁾、すなわち議院内閣制の目付け役が求められ、そのためにも、とりわけ少数派政権下では、首相のみならず野党の党首からも情報を収集する義務があるとの見方もある⁽⁴³⁾。この観点からキングービング事件を振り返るならば、ミーエンが早々に首相職就任を発表している以上、総督の側でも、実際には議会でキャスティングボートを握るはずの進歩党の影響力は度外視されていたと考えられる。

4. ミーエン保守党政権と進歩党

ミーエン政権は6月29日に発足し、議会では関税省の不祥事に関する審議が継続された。野党に転じた自由党は、前政権で保守党が提出した動議に記されたキング政権に対する不信任の文言を削除し、関税省の調査を継続するための委員会の設置を求める修正案を提出した。その際、自由党は進歩党議員に対して、彼らにとって重要なのは関税省の問題よりも現政権の問題であると訴えた。すなわち、自政権が政策形成において西部と友好な関係構築に取り組んできたにもかかわらず、ミーエン政権によってそれが水の泡になるとのことであった⁽⁴⁴⁾。

しかし進歩党内には、二大政党の攻防に引きずられることなく、関税省の不祥事を本来の道徳的な問題として扱った姿勢が見られた。オンタリオ州出身のアグネス・C・マクファイル (Agnes C. Macphail) は、「私はどの政党が政権に就くのかという問題には関心がない。そもそも政党政治を信じておらず、既存の政党制が崩壊しない限り、カナダで良い政府は生まれられないであろう」⁽⁴⁵⁾と述べ、保守党の動議を支持した。また、アルバータ州出身のジョージ・G・クート (George G. Coote) も、「私は政党の運命、とくに政府の運命には関心がない」とし、「カナダに真の政府をもたらすことのできない政治システムに我々が置かれてい

ることは遺憾である」⁽⁴⁶⁾と述べ、彼も保守党の動議を支持した。ここからもわかるように、進歩党内からは、政権をめぐる争う既存の政党政治に懐疑的な見方が呈された。翌日票決にかけられた自由党の修正案は、進歩党議員のうちの11人が支持したものの8人が反対票を投じて否決され、保守党の動議が可決された。

その後、ミーエン政権を崩壊にいたらせたのは大臣をめぐる問題であった。当時の慣例では、首相や大臣は高位の職務を担うことに対する国民の信任を得るため、一旦議席を返上して連邦補欠選に出る必要があった⁽⁴⁷⁾。それに伴い、政権与党は議席を減らさざるを得ず、過半数の議席を占めていなかった保守党にとっては、政権運営のさらなる困難を意味したのである。そこでミーエンがとった措置は、特定の省庁を持たない「臨時の大臣」を指名することであった。6月30日に自由党は、この「臨時の大臣」からなるミーエン政権の正当性を攻撃した。キングによれば、総督による政権構成の要請を受諾した以上、ミーエンには通常の手続きを経て政府を運営する義務があったからである⁽⁴⁸⁾。

このように保守党と自由党が「臨時の大臣」をめぐる政治闘争を繰り広げる一方で、キャスティングボートを握る進歩党議員はそれに関心を示さなかった。彼らはむしろ、ミーエン政権の政治的な姿勢を問題にしていた。例えばエドワード・J・ガーランド (Edward J. Garland) は、保守党は議員数を考えれば、進歩党の協力なくして政権を運営できないのは明らかであったにもかかわらず、協力関係を築こうとしなかったと批判した⁽⁴⁹⁾。彼の発言にも表れているように、ミーエンが政権に就くにあたって進歩党との協議を持たなかったことは、政府に協力する用意のあった進歩党議員たちに不満を抱かせることとなったのである。

自由党はそれまでの議論を総括し、ミーエン政権に正当性はないとする動議を提出した⁽⁵⁰⁾。7月2日に実施された票決では、反対が95票、賛成が96票となり、カナダ連邦政治史上初めて、内閣不信任決議によって政府が崩壊した⁽⁵¹⁾。進歩党議員のうち、自由党の動議に賛成したのは15人おり、反対票を投じたのは2人のみであった⁽⁵²⁾。保守党が協力関係を築くかどうかを重視していた進歩党議員たちは、ミーエン政権にそろって否との判断を下したのである。こうして、同政権は発足後わずか3日で崩壊した。

おわりに

1926年の連邦選挙の後、キングの自由党は安定政権の樹立を達成した。それにより、進歩党はキャスティングボートの影響力を失っただけでなく、西部でもアルバータ州独自の利益を掲げ、既存の政党政治を根本的に否定するアルバータ派と呼ばれる進歩党議員らが離党し、弱体化した。

二大政党とは異なる政党政治観を持ち、既存の政治システムの有用性にも異論を唱えていた進歩党が、議会内で最も影響力をふるいという局面は、キングーピング事件以後のミーエン

政権であっただろう。主要争点で立場を異にする保守党であっても、進歩党議員は政権運営に協力する意向であった。それが実現されれば、権力を争う二大政党間の政争とは異なる政治が展開される蓋然性もあったであろう。しかしながら、キングーピング事件、その後のミーエン保守党による政権運営の過程で、進歩党の政治的影響力は度外視されていた。保守党はその代償を政権発足直後の崩壊という形で支払うことになったが、同時に、1920年代前半に浮上した、カナダ連邦政治に対する進歩党の挑戦も一先ず終わりを告げたのである。

結果的にカナダでは、選挙制度の変更等、20世紀初頭以降にヨーロッパで見られた制度的な変化や、多党化とともにオーストラリアで見られた連立政権の樹立にはいたらなかった。とはいえ、1920年代前半の進歩党の出現とともに、新たな政治システムを求める声がかナダでも存在した点は多極共存型の民主主義モデルを採る他の国々との比較検討において重要であろう。カナダでは既存の政治システムが維持され、政府・政党次元において制度上は多数決型の民主主義モデルが採られているにもかかわらず、高度に多元的な国家を安定的に統治できるとすればそれはなぜかという新たな問題へと議論をつなげられるためである。この問題に対する研究成果は、紙面を改めて報告したい。

〈注〉

- (1) "Ethnic and Cultural Origins of Canadians: Portrait of a Rich Heritage," Statistics Canada, accessed September 24, 2018, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016016/98-200-x2016016-eng.cfm>.
- (2) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd ed. (New Haven / London: Yale University Press, 2012); アレンド・レイプハルト著、粕谷祐子・菊池啓一訳『民主主義対民主主義——多数決型とコンセンサス型の36ヵ国比較研究 第2版』(勁草書房, 2014年)。
- (3) カナダではイギリス君主が国家元首であるため、総督はその代理人としての位置づけにある。任期は慣例上5年であり、カナダの首相が指名する。
- (4) William L. Morton, *The Progressive Party in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1967), 9.
- (5) "Editorial," *U. F. A.*, December 1, 1925.
- (6) 高野麻衣子「多党化時代の政党カルテル——1920年代カナダにおける進歩党の出現と二大政党」『日本比較政治学会年報 政党政治とデモクラシーの現在』第17号, 2015年, 79-100頁。
- (7) Canada. Parliament, *Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada*, February 19, 1923, 389.
- (8) 高野, 前掲論文。
- (9) この問題については、岡田健太郎氏が現代の民主主義との関係で詳しく論じている。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, 45-54頁。
- (10) Canada. Parliament, *Debates*, June 18, 1926, 4695.
- (11) *Ibid.*, June 22, 1926, 4832.
- (12) *Ibid.*, June 23, 1926, 4933.
- (13) David E. Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government* (Toronto:

University of Toronto Press, 1995), 17.

- (14) Brian Slattery, "Why Governor General Matters," in *Parliamentary Democracy in Crisis*, eds. Peter H. Russell and Lorne Sossin (Toronto: University of Toronto Press, 2009), 79-90.
- (15) 英領北アメリカ法第 24 条と第 96 条にそれぞれ明記されている。
- (16) 総督の権限については、以下を参照。James R. Mallory, *The Structure of Canadian Government* (Toronto: Gage Publishing Limited, 1984), 43-64.
- (17) 例えば、1958 年に少数派政権を率いていた進歩保守党のジョン・ディーフェンベーカー (John Diefenbaker) 首相は、多数派政権の構成をねらい、前回の選挙から 6 ヶ月しか経っていなかったにもかかわらず、総督に議会の解散を助言した。また、2008 年に自由党を中心とする野党が内閣不信任案を提出する意向を発表すると、保守党のステイーヴン・ハーバー首相は総督に議会の停会を助言した。彼は 2009 年にも、アフガン人の抑留者に対するカナダ軍の対応が非難され政権が窮地に立たされた際、総督に議会の停会を助言している。これらの助言はいずれも承認された。
- (18) 以下、キングーピング事件の詳細は、筆者の博士論文「カナダにおける国家統合——1920 年代の地域主義とマッケンジー・キング自由党政権」の研究にもとづいている。
- (19) 今日の議論では、総督は首相の助言に対する自身の判断の根拠を国民に示すべきとの見方もある。他国の例を見た場合、オーストラリアにおいて 1975 年に総督ジョン・カー (John Kerr) が首相エドワード・ゴフ・ホイットラム (Edward Gough Whitlam) を罷免した際に、その根拠が公にされた。Lorne Sossin and Adam Dodek, "When Silence Isn't Golden: Constitutional Conventions, Constitutional Culture, and the Governor General," in *Parliamentary Democracy in Crisis*, eds. Peter H. Russell and Lorne Sossin (Toronto: University of Toronto Press, 2009), 98-99.
- (20) Canada. Parliament, *Debates*, June 28, 1926, 5096.
- (21) Roger Graham, *The King-Byng Affair, 1926: A Question of Responsible Government* (Toronto: The Copp Clark Publishing Company, 1967), 20-21.
- (22) *Ibid.*, 21.
- (23) *Ibid.*
- (24) *Ibid.*, 21, 24.
- (25) *Ibid.*, 23.
- (26) *Ibid.*, 24.
- (27) "Baron Byng's Stand Defended by Meighen," *Manitoba Free Press*, July 3, 1926.
- (28) *Ibid.* 上記アスキスの見解は、以下の状況で示されたものである。1923 年の選挙で相対多数の議席を獲得したのはスタンリー・ボールドウィン (Stanley Baldwin) の保守党であったが、議席の過半数を獲得してはいなかった。選挙は、保守党の主張した保護貿易政策をめぐる戦われたため、ボールドウィンが政権を維持できるような状況ではなく、ジェームズ・ラムゼイ・マクドナルド (James Ramsay MacDonald) の労働党が少数派政権を樹立することとなった。
- (29) H. Blair Neatby, *William Lyon Mackenzie King 1924-1932: The Lonely Heights* (Toronto: University of Toronto Press, 1963), 147.
- (30) John S. Ewart, "The Constitutional Question 1926," *Independence Papers* 2, no. 6 (1930): 188, 191-92, reprinted in Graham, *The King-Byng Affair*, 84-85.
- (31) "A Prime Minister's Right to a Dissolution," *Manitoba Free Press*, July 3, 1926.
- (32) Ewart, *op. cit.*
- (33) 帝国会議の前身は、1887 年以来、イギリスとカナダや他の自治領との間で開催されてきた植民地会議である。その主たる目的は、帝国内の経済的、軍事的協力関係の枠組み作りであった。しかし、カナダや他の自治領は、イギリス主導の帝国統合に反対し、イギリスとの対等な立場

- での参加を求めてきた。その結果、植民地会議は1911年以降、帝国会議に再編され、議長はイギリスの植民地大臣ではなく、首相が務めることとなった。木村和男、フィリップ・バックナー、ノーマン・ヒルマー『カナダの歴史——大英帝国の忠誠な長女 1713-1982』（刀水書房、1997年）、150-51頁。
- (34) Arthur B. Keith, *Responsible Government in the Dominions* (London: Oxford University Press, 1928), 147-52, reprinted in Graham, *The King-Byng Affair*, 88-90; Herbert V. Evatt, *The King and His Dominion Governors: A Study of the Reserve Powers of the Crown in Great Britain and the Dominions* (London: Cass, 1967), 55.
- (35) R. MacGregor Dawson, "The Constitutional Question," *Dalhousie Review* 6, no. 3 (October 1926): 332-37, reprinted in Graham, *The King-Byng Affair*, 95-97. キングの伝記の著者ブレア・ニートビーも、キングの主張においては、内閣不信任決議の回避という重要な問題が無視されていたと指摘する。Neatby, *op. cit.*, 148.
- (36) Dawson, "The Constitutional Question."
- (37) "A Prime Minister's Right to a Dissolution," *Manitoba Free Press*, July 3, 1926.
- (38) "No Broken Progressive Pledge," *Manitoba Free Press*, September 4, 1926.
- (39) Graham, *The King-Byng Affair*, 50; "Progressives Gave No Pledge to Gov.-General: State Meighen Did Not Ask Their Co-operation," *Manitoba Free Press*, July 5, 1926.
- (40) Arthur Meighen, *Unrevised and Unrepented: Debating Speeches and Others by the Right Honourable Arthur Meighen* (Toronto: Clarke, Irwin & Company, 1949), 172.
- (41) "No Broken Progressive Pledge," *Manitoba Free Press*, September 4, 1926.
- (42) Brian Slattery, "Why the Governor General Matters," in *Parliamentary Democracy in Crisis*, eds. Peter H. Russell and Lorne Sossin (Toronto: University of Toronto Press, 2009), 87.
- (43) Andrew Heard, "The Governor General's Suspension of Parliament," in *Parliamentary Democracy in Crisis*, eds. Peter H. Russell and Lorne Sossin (Toronto: University of Toronto Press, 2009), 56.
- (44) Canada. Parliament, *Debates*, June 29, 1926, 5106-7.
- (45) *Ibid.*, June 29, 1926, 5149.
- (46) *Ibid.*, June 29, 1926, 5151.
- (47) 今日のカナダ連邦政治では、首相や大臣が宣誓後に議席を放棄する必要はない。
- (48) Canada. Parliament, *Debates*, June 30, 1926, 5222-23.
- (49) *Ibid.*, July 1, 1926, 5280.
- (50) *Ibid.*, July 1, 1926, 5285-86.
- (51) *Ibid.*, July 1, 1926, 5310-11; "New Ministry Is Toppled Over after an All-Day Pummelling on Its Right to Hold Office," *Toronto Globe*, July 2, 1926.
- (52) Canada. Parliament, *Debates*, July 1, 1926, 5310-11.

参考文献

一次資料

【政府関係資料】

Canada. Parliament. *Debates of the House of Commons of Dominion of Canada 1923, 1926*.
Statistics Canada

【新聞】

Toronto Globe

Manitoba Free Press

Calgary U. F. A

二次資料

- 網谷龍介・伊藤武・成廣孝編『ヨーロッパのデモクラシー 改定第2版』ナカニシヤ出版, 2014年。
- 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」『神奈川県国際言語文化アカデミア紀要』第3号, 2014年, 45-54頁。
- 木村和男, フィリップ・バックナー, ノーマン・ヒルマー『カナダの歴史——大英帝国の忠誠な長女 1713-1982』刀水書房, 1997年。
- 高野麻衣子「多党化時代の政党カルテル——1920年代カナダにおける進歩党の出現と二大政党」『日本比較政治学会年報 政党政治とデモクラシーの現在』第17号, 2015年, 79-100頁。
- 田中俊弘「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, 2004年, 99-124頁。
- Evatt, Herbert V. *The King and His Dominion Governors: A Study of the Reserve Powers of the Crown in Great Britain and the Dominions*. London: Cass, 1967.
- Galligan, Brian, and Scott Brenton, eds. *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Graham, Roger. *The King-Byng Affair, 1926: A Question of Responsible Government*. Toronto: The Copp Clark Publishing Company, 1967.
- Heard, Andrew. "The Governor General's Suspension of Parliament." In *Parliamentary Democracy in Crisis*, edited by Peter H. Russell and Lorne Sossin, 47-62. Toronto: University of Toronto Press, 2009.
- Jackson, D. Michael, ed. *The Canadian Kingdom: 150 Years of Constitutional Monarchy*. Toronto: Dundurn, 2018.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. 2nd ed. New York / London: Yale University Press, 2012. レイプハルト, アレンド (粕谷祐子・菊池啓一訳)『民主主義対民主主義——多数決型とコンセンサス型の36ヵ国比較研究 第2版』勁草書房, 2014年。
- Mallory, James R. *The Structure of Canadian Government*. Toronto: Gage Publishing Limited, 1984.
- Meighen, Arthur. *Unrevised and Unrepented: Debating Speeches and Others by the Right Honourable Arthur Meighen*. Toronto: Clarke, Irwin & Company, 1949.
- Morton, William L. *The Progressive Party in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1967.
- _____. "The Western Progressive Movement, 1919-1921." In *Readings in Canadian History: Post-Confederation*, edited by Douglas Francis and Donald B. Smith, 362-76. Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1982.
- Neatby, H. Blair. *William Lyon Mackenzie King 1924-1932: The Lonely Heights*. Toronto: University of Toronto Press, 1963.
- Rea, J. E. T. A. *Crerar: A Political Life*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1997.
- Rolph, William K. *Henry Wise Wood of Alberta*. Toronto: University of Toronto Press, 1950.
- Russell, Peter H. *Two Cheers for Minority Government: The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*. Toronto: Emond Montgomery Publications Limited, 2008.
- Slattery, Brian. "Why Governor General Matters." In *Parliamentary Democracy in Crisis*, edited by Peter H. Russell and Lorne Sossin, 79-90. Toronto: University of Toronto Press, 2009.

- Smith, David E. *The Constitution in a Hall of Mirrors: Canada at 150*. Toronto: University of Toronto Press, 2017.
- _____. *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*. Toronto: University of Toronto Press, 1995.
- Smith, Jennifer, and D. Michael Jackson, eds. *The Evolving Canadian Crown*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2012.
- Sossin, Lorne and Adam Dodek, "When Silence Isn't Golden: Constitutional Conventions, Constitutional Culture, and the Governor General." In *Parliamentary Democracy in Crisis*, edited by Peter H. Russell and Lorne Sossin, 91-104. Toronto: University of Toronto Press, 2009.
- Wardhaugh, Robert A. *Mackenzie King and the Prairie West*. Toronto: University of Toronto Press, 2000.

The King-Byng Affair of 1926 and Progressive Party in Canadian Federal Politics

Maiko Takano

Since its formation, Canada has been a country of multiple ethnicities and regions that respectively have their own interests. The 2016 Canadian census reports that more than 250 ethnic origins and ancestries exist in the country. In addition, the Canadian federal government has historically faced the political challenge of the regional movements of the Atlantic and Western provinces and Quebec's separatist movement.

According to Arendt Lijphart, a scholar of comparative politics, a consensus form of democracy, which is conducive to creating compromise among different groups regardless of their size, is advantageous especially for countries facing social divide. Switzerland and Belgium with their federal system and proportional representation system are typical examples of consensus form of democracy.

While Canada also adopted federalism, it followed the British parliamentary and electoral systems, that is to say, it is a majoritarian form of democracy. Given Canada's deep ethnic and regional cleavages, the following research questions arise. Does consensus form of democracy better fit Canada for stabilizing society? Has there been a movement toward institutional reform in Canadian political history?

If we look to the past, we can acknowledge negative perspectives casted on the existing political system. This occurred with the emergence of the Progressives, a third party established from a regional protest movement in the Western provinces in 1920. The politicians of this new party insisted on a sort of consensus form of democracy that included the necessity of cooperative politics among different political groups, a proportional representation system, and a coalition government.

This study argues that despite the Progressive Party's political influence in parliament through its power of the casting vote, the King-Byng affair of 1926, a political dispute between the governor general and the prime minister, negatively affected the Progressives. In conclusion, this study insists that the first challenge against the existing political system ended when the Progressives receded in the middle of the 1920s.