

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	カナダの上院改革と党派性—トルドー政権下の上院議員任命制改革をめぐって—
他言語論題 Title in other language	Reforming the Senate of Canada and Political Partisanship: Trudeau's Reform of the Senate Appointment Process
著者 / 所属 Author(s)	宮畑 建志 (MIYAHATA Takeshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 国会レファレンス課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	837
刊行日 Issue Date	2020-10-20
ページ Pages	99-130
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	カナダのトルドー首相が主導する上院議員任命制改革について、同改革の経緯と概要を示し、同改革以降の新たな上院運営への模索及び上院の党派性をめぐる動向を紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

カナダの上院改革と党派性

—トルドー政権下の上院議員任命制改革をめぐって—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国会レファレンス課 宮畑 建志

目 次

はじめに

I カナダ議会上院の代表原理と党派性

- 1 上院の概要
- 2 上院の代表原理
- 3 上院の党派性
- 4 上院における院内団体

II 上院議員任命制改革の経緯

- 1 上院改革諸案の挫折
- 2 トルドー党首の上院改革案

III 上院議員任命制改革の概要

- 1 上院議員の任命に関する独立諮問委員会の設置
- 2 諮問委員会における審査手続
- 3 任命過程

IV 党派性なき上院への模索

- 1 無所属議員の対応
- 2 上院の対応
- 3 政府の対応

V 党派性をめぐる動向

- 1 立法過程と党派性
- 2 党派性のバックラッシュ？

おわりに

キーワード：カナダ、二院制、上院改革、任命制、党派性、会派、政党

要 旨

- ① カナダ上院は、州・準州の利益を代表する面と下院では酌み上げられない地域や少数者等の幅広い利益を代表する面とを有しているが、いずれも十分に機能していないとの批判があり、その中には、下院と同様の上院の党派性の強さと、上院議員の任命が情実任用となっていることを問題視するものがあった。
- ② 1970年代後半以降、西部諸州を中心に登場した上院改革案は、上院議員の任命権を州政府に与えるものと上院議員を直接公選するものに分けられ、後者は、連邦首相及び州首相の間で合意された憲法改正案にも反映されたが、国民投票により否決された。また、ハーパー保守党政権の、任命制を維持したままで諮問的選挙を導入する案も、最高裁判所の勧告的意見により、議会単独では導入できず、相当の州の合意を要する憲法改正手続が伴うことが明らかになった。
- ③ 2013年初めに発覚した、ハーパー政権下で任命された上院議員らの議員経費不正受給問題を受けて、上院改革の機運が高まる中、トルドー自由党党首は、上院から党派性を排除するため、自由党の院内組織から全所属議員を除名した。また、情実任用を廃止するため、新たな任命制度を導入する上院改革を、憲法改正を経ずに実施するとした。2015年の首相就任後、上院議員の任命に関する独立諮問委員会を設置し、同委員会による上院議員候補者の提案を参考にして、首相が総督に上院議員の任命を助言するという新たな任命制度を開始した。
- ④ 新任命制度導入後、党派性に基かない新たな議院運営が模索される中、無所属議員は、そのグループ化を図り、無所属上院議員グループ（ISG）を設立した。また、上院は、公式に認める院内団体の要件改正、当該団体への財政的支援、委員会委員の配分等を整備した。さらに、政府は、上院における審議への対応として、政府代表室の設置等を実施した。
- ⑤ 改革の結果、以前に比べ、上院の政府提出法律案に対する修正が頻繁に行われるようになったが、本質的な部分の否決又は修正はなかったとの指摘がある。一方、新たに任命された議員（多くはISGに所属）は、政府に対する熱心な支持者となっているとの見解もある。
- ⑥ ISGは、上院内で最大勢力となったが、退会する議員も出始めている。一方、一定の政策志向を掲げる新たな院内団体の結成も見られる。また、ISGに対しては、議院内の行動が多数派主義的であり、多数派主義は新たな党派性となり得るとの批判がある。

はじめに

2019年10月21日に実施されたカナダ議会下院議員総選挙（以下「総選挙」という。）において、ジャスティン・トルドー（Justin Trudeau）首相が率いるカナダ自由党（Liberal Party of Canada. 以下「自由党」という。）は、過半数の議席獲得には失敗したものの、第1党を維持し、トルドー首相の続投が決まった。このことは、トルドー首相の上院改革にとって大きな意味を持つ。同改革は、後述のとおり、上院議員の任命制度に係る従来の慣行を変更するもので、事実上、首相の権限の範囲内で実行可能なものであった。裏を返せば、改革による新たな制度が定着する前に首相が交代すれば、後継首相の裁量で、同改革は容易に中止し得るということを意味する。実際に、野党第1党であるカナダ保守党（Conservative Party of Canada. 以下「保守党」という。）は、選挙期間中、同改革の中止を主張していた⁽¹⁾。トルドー首相の続投決定により、その上院改革も続行が決まったのである。

トルドー首相が上院について問題視していたのは、その党派性と情実任用である。表1は、両院のコーカス（Caucus）⁽²⁾別議席数を示したものであり、上院に自由党の勢力が存在しないことが分かる。これは、トルドー首相が、首相就任以前に、上院における党派性を排除すべく、自由党の上院内組織から全所属議員を除名したからである。そして、これがトルドー首相の上院改革の最初の一手であり、後の上院議員任命制改革への布石となったのである。

表1 2020年9月現在のコーカス別議席数

下院		上院	
自由党	155	無所属上院議員グループ（ISG）	47
保守党	121	保守党	21
ブロック・ケベコワ	32	カナダ上院議員グループ（CSG）	13
新民主党	24	進歩上院グループ（PSG）	9
緑の党	3	無所属	5
無所属	2	欠員	10
欠員	1		
計	336	計	105

（出典）“Members of Parliament.” House of Commons Canada website <<https://www.ourcommons.ca/Members/en>>; “Standings in the Senate.” Senate of Canada website <<https://sencanada.ca/en/senators/#senate-standings-table>> を基に筆者作成。

本稿では、まず、トルドー首相の上院改革を考える上での前提として、カナダ上院の代表原理と党派性を概観し（Ⅰ）、改革の経緯について述べる（Ⅱ）。次に改革の概要を示し（Ⅲ）、改革を受けての各アクターによる新たな上院への模索について述べる（Ⅳ）。最後に、改革以降の上院の党派性をめぐる動向を紹介する（Ⅴ）。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020年9月1日である。

(1) Joan Bryden, “Scheer would end Trudeau’s experiment with less partisan Senate,” *National Post*, September 29, 2019. <<https://nationalpost.com/news/politics/election-2019/scheer-would-end-trudeaus-experiment-with-less-partisan-senate>>

(2) カナダ議会の規則類において、「コーカス」という用語は、議院が認める院内団体を指す。ただし、その定義は、議院及び時期により異なる（脚注29及びIV2(1)参照）。なお、上院改革に関する報道等では、党派に基づく従来の院内団体を指して「コーカス」を使用する例もみられる。

I カナダ議会上院の代表原理と党派性

1 上院の概要

(1) 議員

カナダの上院は、正式名称を元老院（Senate）といい、105人の議員により構成される（1867年憲法⁽³⁾（Constitution Act, 1867, 30 & 31 Victoria, c.3. (U.K.）第21条）。連邦制国家であるカナダの上院は、連邦を構成する州・準州の代表という面がある（I2参照）。カナダは、4つの区域から成るとされており、上院は、各区域を平等に代表する。4つの区域とは、①オンタリオ州、②ケベック州、③沿海諸州（ノヴァ・スコシア州、ニュー・ブランズウィック州及びプリンス・エドワード・アイランド州）及び④西部諸州（マニトバ州、ブリティッシュ・コロンビア州、サスカチュワン州及びアルバータ州）である。上記4区域には、各24人が上院において代表する資格を与えられている。沿海諸州及び西部諸州の内訳は、沿海諸州のノヴァ・スコシア州及びニュー・ブランズウィック州が各10人、プリンス・エドワード・アイランド州が4人であり、西部諸州は、各州が6人である（第22条）。また、これらの4区域については、4人又は8人の上院議員を、区域間で平等になるように追加することが可能である（第26条⁽⁴⁾）。このほか、ニューファンドランド&ラブラドル州には6人、ユーコン準州、北西準州及びヌナヴト準州には各1人が上院において代表する資格を与えられている（第22条）。

上院議員の任命について、1867年憲法は、「総督⁽⁵⁾は、時宜に応じて、女王の名において、カナダ国璽を押印した詔書により、資格のある者を上院に召集するものとし、この法律に従うことを条件に、召集されたそれぞれの者は、上院の構成員及び上院議員となる」（第24条）と定めており、上院議員の任命権は総督が有する。しかし、これは形式的なものであり、実際の任命は、慣行として首相の助言に基づいて行われているため、首相が事実上の任命権者と言える。上院議員の資格要件としては、満30歳以上で、任命される州内に居住し、かつ、州内の4,000カナダドル⁽⁶⁾以上の不動産等を所有することなどが定められている（第23条⁽⁷⁾）。また、上院は、

(3) 邦訳は、齋藤憲司『各国憲法集（4）カナダ憲法』（調査資料2011-1-d 基本情報シリーズ10）国立国会図書館調査及び立法考査局，2012，pp.24-69。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487777_po_201101d.pdf?contentNo=1> を適宜参照した。

(4) この結果、上院議員の数は最大で113人となるが、いかなる場合であってもこの数を超えることはできない（1867年憲法第28条）。

(5) 総督は、カナダが国家元首として戴くイギリス国王の代理人であり、カナダ首相の助言に基づき、イギリス国王により任命される。憲法上、カナダの統治に関するイギリス国王の権限は、その代理人である総督に委ねられているが、これは形式的なものであって、総督も全ての権限を首相と内閣の助言に基づいて行使する。加藤普章『カナダ連邦政治—多様性と統一への模索—』東京大学出版会，2002，pp.25, 28；山田邦夫『カナダの議会制度』『レファレンス』756号，2014.1，p.67。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8408484_po_075604.pdf?contentNo=1>

(6) 令和2年9月分の報告省令レートに基づく円換算で31万6000円（1カナダドル＝79円として計算した）。

(7) 詳細は、次のとおりである。「(1) 上院議員は、年齢が満30歳に達していなければならない。(2) 上院議員は、出生による女王の臣民であるか、又はグレート・ブリテン議会、グレート・ブリテン及びアイルランド連合王国議会、連邦成立前のアッパー・カナダ、ローワー・カナダ、カナダ、ノヴァ・スコシア若しくはニュー・ブランズウィックのいずれかの議会又は連邦成立後のカナダの議会の法律により帰化した女王の臣民でなければならない。(3) 上院議員は、任命される州において、法律上若しくは衡平法上、自由鋤奉仕保有の土地若しくは不動産の自己による使用及び収益のために自由土地保有権を有しているか、又は自由所有地若しくは平民所有地の土地若しくは不動産の自己による使用及び収益のために所有若しくは占有していなければならない。それらに関して支払われ、課せられ又は影響を及ぼすすべての地代、賦課金、金銭債務、担保、譲渡抵当及び土地に対する負担を除いて、4,000カナダドル以上の価値を有していなければならない。(4) 上院議員の不動産及び動産は、金銭債務及び責任を除き、合計4,000カナダドル以上の価値がなければならない。(5) 上院議員は、任命される州に居住していなければならない。(6) ケベックにおいては、上院議員は、任命される選挙区において物的不動産権の資格を有するか又はその選挙区に居住していなければならない。」（齋藤 前掲注(3)，p.29）

解散がなく、上院議員は、満 75 歳に達するまで、在職できる（75 歳定年制）（第 29 条）。

(2) 権限

法律案審議に係る権限に関して、両院の制度上の差異はほとんどない⁽⁸⁾。下院の優越が見られる点は、以下の 2 つである。まず、政府提出法律案のうち金銭法律案⁽⁹⁾は、下院で先議されなければならない（第 53 条）。ただし、これは、あくまで先議権についてであって、上院の修正権は否定されない。次に、憲法改正手続において、下院の改正決議可決後 180 日以内に上院が同旨の決議を可決せず、かつ、その期間の満了後、下院が決議を再可決した場合は、上院の決議なしに、これがカナダ議会の議決となる（1982 年憲法⁽¹⁰⁾第 47 条）。以上の点を除き、両院は基本的に対等であり、両院の意思が異なった場合には、法律案の文言が一致するまで両院間を往復することになる。政権交代直後は、任命制の上院において旧政権の勢力が多数を占める場合が想定されるため、与党は法律案審議に潜在的なリスクを抱えることになるが、現実には、下院が可決した法律案の否決や立法目的の大きな変更修正が行われたりすることは多くないと言われている⁽¹¹⁾。第 2 次世界大戦前のウィリアム・ライアン・マッケンジー・キング（William Lyon Mackenzie King）政権以降、自由党政権が長期間続いた（1935～1957 年）後に発足したジョン・ジョージ・ディーフェンベーカー（John George Diefenbaker）カナダ進歩保守党（Progressive Conservative Party of Canada. 以下「進歩保守党」という。）政権においても、自由党が多数を占める上院が大きな障害となることはなかった。しかし、これは制度的に担保されたものではなく、1984 年 9 月のマーティン・ブライアン・マルルーニー（Martin Brian Mulroney）進歩保守党政権発足後の両院の多数派が異なる状況下で、上院は、次第に積極的に、明確に下院の立法に反対し、修正する例が見られるようになったと指摘されている⁽¹²⁾。

2 上院の代表原理

上院に対する批判は、大別して 3 つある。第 1 に、上院は、州・準州の利益を代表していないというものである。第 2 に、各州に対する上院の議席配分が不平等で、非民主的であるというものである。第 3 に、上院は、党派性が強く、カナダ国民を幅広く代表していないというものである⁽¹³⁾。

第 1 の批判は、事実上、首相が任命するという議員の選出方法に起因するものである。カナダの上院は、オーストラリアの上院のように州民により選挙されるわけでも、ドイツの上院⁽¹⁴⁾

(8) カナダの議会制度については、山田 前掲注(5), pp.65-86 を参照した。

(9) 歳入の一部を支出し、又は租税若しくは賦課金を課すための法律案を指す。政府が予算を支出し、税を課すには、金銭法律案の形で議会の承認を求めなければならない。同上, pp.69, 82.

(10) Constitution Act, 1982, Schedule B. 邦訳は、齋藤 前掲注(3), pp.70-87 に掲載されている。

(11) これについては、多くの上院議員が、下院の過半数の意思を上院が妨害することは不適切であるとの認識を持っているとする見方もある。Paul G. Thomas, "Moving Toward a New and Improved Senate," *IRPP Study*, No.70, March 2019, p.14. <<https://irpp.org/wp-content/uploads/2019/03/Moving-Toward-a-New-and-Improved-Senate.pdf>>

(12) 一方、マルルーニー首相は、1867 年憲法第 26 条の上院議員の追加任命規定を利用し、上院議員 8 人の任命を実現することで対抗した。富井幸雄「カナダの上院（一）一憲法と第二院一」『法学会雑誌』47 巻 2 号, 2007.1, pp.55-60; 同「カナダの上院（二・完）一憲法と第二院一」『法学会雑誌』48 巻 1 号, 2007.7, pp.6-8.

(13) Jean-François Godbout, *Lost on Division: Party Unity in the Canadian Parliament*, Toronto: University of Toronto Press, 2020, p.211.

(14) 正式名称は、連邦参議院（Bundesrat）である。連邦参議院は、「単一の立法機関において第 1 院と同等に立法過程に決定的に関与する第 2 院ではなく、立法に協力するにすぎないと連邦憲法裁判所が述べたこともあり、連邦の立法機関を 2 院制と位置付けられるか否かについては議論がある」が、本稿ではカナダ上院との対比のために、便宜的に「ドイツ上院」と記述する。小林公夫「ドイツの議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1055 号, 2019.5.16, p.1. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11281219_po_1055.pdf?contentNo=1>

のように州政府が任命するわけでもない。第2の批判が指摘する議席配分については、アメリカやオーストラリアの上院のように各州一律に配分されてはいない（I1参照）。また、人口に比例して配分されてもいない。カナダ統計局が公表した2020年第2四半期の州別人口（推計値）⁽¹⁵⁾によると、オンタリオ州が約1475万人（24議席）で最も多く、次いでケベック州（約855万人：24議席）、さらに西部諸州のブリティッシュ・コロンビア州（約512万人：6議席）、アルバータ州（約443万人：6議席）、マニトバ州（約138万人：6議席）、サスカチュワン州（約118万人：6議席）と続く。上院で各10議席を有するノヴァ・スコシア州及びニュー・ブランズウィック州の人口は、各々、98万人及び78万人であり、6議席を有するニューファンドランド&ラブラドル州が52万人であることを考慮すれば、西部諸州の過少代表が顕著である⁽¹⁶⁾。西部諸州が積極的に上院改革を主張してきた所以でもある（II1(1)参照）。

第1の批判も第2の批判も、連邦制と上院に係る憲法規定との整合性を問題にしている。もともと上院の議席配分は、「4つの区域」（1867年憲法法制定時は、オンタリオ州、ケベック州及び沿海諸州の3つの区域）間においては平等に配分されていることから分かるように、州・準州の平等に基づくというよりも、区域の平等に基づくものであったとされる⁽¹⁷⁾。また、上院議員は、連邦政府の長たる首相の助言を基に総督によって任命されるのであって、州民や州政府はその選任に関与しない。上院が州・準州の代表という面があることは、1867年憲法法が議席配分において州を単位として設定している以上、否定できないが、制憲者は、上院を「諸州の院」（house of provinces）として想定していたわけではない⁽¹⁸⁾。

第3の批判は、2院制の観点からの批判である。上院には、第2院として下院を補完する「冷静な再考の府」（sober second thought）と呼ばれる役割が期待されている。上院は、任命制であることから、有権者の意思とは別次元で、傑出した経験や高度な専門性に基づいた知見を提供し、また、75歳定年制以外の任期が設定されておらず、解散もされないことから、長期的な視点で貢献することが求められる⁽¹⁹⁾。さらに、人口を基に州・準州に対して議席配分が行われる下院（1867年憲法法第51条）では酌み上げられない地域や少数者等（例えば、各州・準州のフランス語話者、ケベック州の英語話者、先住民等）の幅広い利益を立法過程に反映させることが求められている。これに対し、第3の批判は、上院が下院と同様に党派性が強く、下院とは異なる観点からの幅広い利益が立法過程に反映されていないことを問題視している。こ

(15) “Population estimates, quarterly,” 2020.8.31. Statistics Canada website <<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tb11/en/tv.action?pid=1710000901>>

(16) なお、上院の議席配分は、連邦結成（イギリス議会で制定された英領北アメリカ法（現在の1867年憲法法）に基づき、1867年7月1日にカナダ自治領として Dominion of Canada が成立したことを指す。木村和男「コンフェデレーション（Confederation）」2014.9.19. 日本カナダ学会ウェブサイト <<http://jacs.jp/dictionary/dictionary-ka/09/19/620/>>）のための妥協の産物であり、その後の新たな州・準州の連邦加入やその際の交渉の結果や制定された当該州に係る法律等の内容、建国当時の州の人口比、イギリス植民地としての伝統の違い、州の力関係等が反映されている。齋藤 前掲注(3), p.11; Robert A. Mackay, *The unreformed Senate of Canada*, Rev. ed., Toronto: McClelland and Stewart, 1963, pp.32-50.

(17) 富井「カナダの上院（一）一憲法と第二院一」前掲注(12), p.64.

(18) David E. Smith, “The Improvement of the Senate by Nonconstitutional Means,” Serge Joyal, ed., *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, London: McGill-Queen’s University Press, 2003, p.239.

(19) このほか、上院は、公選制の下院が急進的な傾向に走るのを抑制する保守的な機関として設計された側面がある。これは、1867年憲法法が、30歳以上という年齢要件や任命される州内に4,000カナダドルの不動産等の所有を求めるという連邦発足当時としては高額な財産要件を課していること、同法制定当初、終身制（1965年まで）を規定したことに表れている。C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1987, pp.186-187. なお、州内に4,000カナダドルの不動産等を所有することを課すことから、上院議員の州・準州及び地域の代表としての役割が導出できるとされる。富井「カナダの上院（二・完）一憲法と第二院一」前掲注(12), p.17.

これは、歴史的に、上院議員の任命が、首相の出身政党の支持者に対する論功行賞として行われてきた⁽²⁰⁾ことと関係がある。このような情実任用により、多くの上院議員が自らを事実上任命した首相に対して忠誠を尽くすという現実と認識が生じたと指摘されている⁽²¹⁾。また、一般に党指導部に指図されることを望まないベテラン議員が退職を余儀なくされる75歳定年制(1965年導入)も、結果的に上院の党派性を強めることになったとの指摘もある⁽²²⁾。

3 上院の党派性

一般にカナダ議会における党議拘束は、その他の国と比較しても厳格であると言われている⁽²³⁾。上院議員は、下院議員に比較すると所属党派から独立して行動する傾向があるとされるが、上述のとおり、自らを事実上任命した首相に忠誠を尽くす傾向もある。また、与党の上院議員は、コーカスの非公開の会議に参加し、自らの意見を表明した後は、政府提出法律案に同意し、上院での手続において支援する責任があるとされていた。さらに、コーカスの文化としてチームプレイが求められ、上院議員には、所属党派の見解に従わなければならないという同僚からの圧力も存在した。与党指導部の意に反する上院議員に対しては、厳罰や従う場合の報償を用意して対処していたという。このような与党のコーカスにおいて指導的役割を担っていたのが、与党院内総務(Leader of the Government)、与党副院内総務(Deputy Leader of the Government)及び与党院内幹事(Government Whip)であった⁽²⁴⁾。

ポール・G・トーマス(Paul G. Thomas) マニトバ大学名誉教授によると、上院において、ここ40年で問題が深刻化してきたものは、初期の低いレベルの党派性と比較して「行き過ぎた党派性」(excessive partisanship)であるという。「行き過ぎた党派性」とは、事実やその他の観点から十分かつ公正な検討を行うことなく、ほぼ自動的に、所属党派又は当該党派出身の首相を支持し、敵対する党派との妥協を受け入れようとしなないというものである。トーマス名誉教授は、上院の議事は、より敵対的、消極的、劇場的になり、下院で見られる状況に酷似するようになったとし、両院ともに深刻な党派性に支配される場合、上院は、下院の写し鏡となり、より熟慮に基づいて政府や下院与党に対して異議を唱えるという下院の補完的な機関としての役割が弱体化するとの懸念を示している⁽²⁵⁾。また、第1議会期(1867.11.6～1872.7.8)から第41議会期(2011.6.2～2015.8.2)までの表決記録を分析したジャン＝フランソワ・ゴドブ(Jean-François Godbout) モントリオール大学教授の研究では、上院における党派の一体性(党派一致投票)は、21世紀の大半の時期において高く、1950年代以降の下院と同レベルであるとされる。それは両院の第1党が異なる状態が顕著となった1980年代から始まり、現在に続いているという⁽²⁶⁾。

(20) Godbout, *op.cit.*(13), p.211.

(21) Thomas, *op.cit.*(11), p.9.

(22) Godbout, *op.cit.*(13), p.213.

(23) Gloria Galloway, "Is Canada's party discipline the strictest in the world? Experts say yes," *Globe and Mail*, 2013.2.7. <<https://www.theglobeandmail.com/news/politics/is-canadas-party-discipline-the-strictest-in-the-world-experts-say-yes/article8313261/>>

(24) Thomas, *op.cit.*(11), p.14.

(25) *ibid.*, pp.8-9.

(26) Godbout, *op.cit.*(13), pp.210, 221, 225.

4 上院における院内団体

カナダ議会の活動において、一定の要件を満たす院内団体は、カナダ議会法 (Parliament of Canada Act (R.S.C.1985, c.P-1). 以下「議会法」という。)、各議院の規則等に基づき、財政的な支援、常任委員会等の委員の配分等を得ることが可能になる。これらの団体は「認定政党」(recognized party) と呼ばれる。上院における認定政党は、上院規則 (Rules of the Senate of Canada) にその定義が規定されている。従来 (2017年5月改正以前) の定義は、同一政党の構成員である5人以上の上院議員で構成されるコーカスとされ、当該政党は、認定時において、カナダ選挙法 (Canada Elections Act (S.C.2000, c.9). 以下「選挙法」という。) に基づいて登録⁽²⁷⁾ されていないと認められない (以下、登録された政党を「登録政党」という。) とされていた (上院規則附則 I)⁽²⁸⁾。認定政党は、議院の規則によって規定される団体とはいえ、その規定の内容を考慮すれば、院外の組織から独立して結成され、院内において自律的に活動する団体というより、選挙法に基づく登録政党を母体とする団体、つまり、政党の院内組織という性格が強い団体として位置付けられていると考えられる。したがって、下院では酌み上げられない利益を代表することが期待されている上院ではあるが、その規則類においては、下院と同様、登録政党を母体とする党派に基づく運営が前提とされているのである。

なお、後述する上院改革を受けて改正された上院規則では、登録政党を母体としない認定議会団体 (recognized parliamentary group) というカテゴリーが設けられ、院外の組織から独立して結成される団体が認められることになった (改正の詳細は、IV2(1) 参照)⁽²⁹⁾。

II 上院議員任命制改革の経緯

1 上院改革諸案の挫折

(1) 西部諸州における上院改革案

上院の役割をめぐる議論は、連邦結成以来、繰り返されてきた政治的問題であり、その改革の機運は、連邦結成当初から散見され、1875年には既に、議会において詳細な議論が行われていたとされる⁽³⁰⁾。そして、「上院改革の歴史は、そのまま憲法改正へとつながる契機を含む問題」であり、「上院改革という点で憲法改正案に大きな影響を与えたのは、カナダの西部諸州の中でも、とりわけアルバータ州とブリティッシュ・コロンビア州の二州であった⁽³¹⁾」

⁽²⁷⁾ カナダ選挙法に基づく登録の要件、下院の認定政党の要件、認定政党が得る財政的支援等については、宮畑建志「カナダ自由党の組織改革—「党費徴収なき政党」への道程—」『レファレンス』804号, 2018.1, pp.60-61, 64-66. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11035760_po_080404.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽²⁸⁾ ただし、認定政党が登録政党でなくなった場合も上院議員の数的要件を満たせば、認定政党の地位を保持することはできた。これについては、2003年にカナダ改革・保守同盟 (「カナダ同盟」) に事実上吸収合併され、登録政党でなくなった進歩保守党が上院においてその後も認定政党の地位を得ていたという事例がある。

⁽²⁹⁾ 認定政党と認定議会団体を総括する概念については、現行の上院運営規則 (Senate Administrative Rules. 2017年11月1日施行) は、「コーカス」という用語を使用している (1:03章第1条) ため、本稿においてもこの用語を使用する。ただし、以前の上院運営規則のコーカスの定義は、「政治的目的で結成された、上院議員のみ又は上院議員を含む国会議員から構成される団体で、上院における認定政党の長がコーカスと認定したもの」 (1:03章) であり、必ずしも認定政党とは同義ではないため、注意を要する。なお、認定政党及び認定議会団体の用語を使用して総括している規定に関する記述や認定政党及び認定議会団体の資格に関する記述の場合は、「コーカス」ではなく、「認定政党・団体」と表記することにする。

⁽³⁰⁾ Mackay, *op.cit.*(16), p.9.

⁽³¹⁾ 岡田健太郎「カナダ国民統合における立憲君主制の役割についての一考察—連邦議会上院などを事例として—」『神奈川県立国際言語文化アカデミア紀要』vol.4, 2015.3, p.25.

(I 2 参照)。

1970年代後半以降、西部諸州を中心に登場した上院改革案は、大別すると、①上院議員の任命権を州政府に与えるもの(州任命型上院改革案)、②上院議員を直接公選するもの(公選型上院改革案)に分けられる⁽³²⁾。公選型上院改革案が州任命型上院改革案と異なるのは、上院議員を任命制ではなく直接公選制にすることで民主的正統性を持たせるという点と、州任命型上院改革案では、連邦と州・準州の間の対立を上院内に持ち込むにすぎず、地域代表の改善になり得ないと考える点である。公選型上院改革案の代表例である、アルバータ州の上院改革に関する特別選任委員会が1985年3月に公表した報告書『カナダを強化する—カナダ上院の改革—』⁽³³⁾が示した改革案は、その3つのキーワードである選挙(Election)、平等(Equal)及び実効性(Effective)の頭文字を取って「トリプルE」型上院改革案と呼ばれ、アルバータ州のみならずブリティッシュ・コロンビア州、マニトバ州等、西部諸州全体の要求となっていた⁽³⁴⁾。こうした考えの下、1989年10月16日、アルバータ州は、直接公選ではないものの、上院議員の候補者を選挙するという上院議員候補者選挙(選挙結果は法的拘束力を持たず、諮問的な選挙である。)を実施し、同月19日、当選した候補者1人の氏名を上院議員候補者としてマルルーニー首相に提出した⁽³⁵⁾。同様の選挙は、1998年、2004年及び2012年にも実施されており、マルルーニー進歩保守党政権下及びスティーブン・ジョセフ・ハーパー(Stephen Joseph Harper)保守党政権下では、1998年以外の上院議員候補者選挙における当選人の一部が実際に上院議員に任命されている⁽³⁶⁾。

「トリプルE」型上院改革案は、西部諸州にとどまらず、1992年8月にマルルーニー首相と10州全ての首相との間で合意されたシャーロットタウン協定(Charlottetown Accord)にも反映された。同協定では、上院は、各州6人、北西準州及びユーコン準州各1人の定員で公選とされ、公選は、州民(準州民)又は当該州・準州の立法議会の議員による選挙のいずれかで実施されるものとされた(第7条、第8条)。しかし、同年10月26日に実施された、同協定を基にした憲法改正の是非に関する国民投票では、賛成45%、反対55%で反対が多数を占めた⁽³⁷⁾。シャーロットタウン協定の上院改革案は、同協定の一部であるため、国民投票の結果が直接的に上院改革案自体の否定を意味するとは言えないが、憲法改正を伴う上院改革の実現に対して高いハードルが示されたことは確かである。

⁽³²⁾ 以下、この項の記述は、特に断りのない限り、次の文献を参照した。柳原克行「カナダ連邦システムと地域主義、国民統一—西部カナダ地域主義と連邦制度改革論を中心に—」『立命館法學』273号、2000、pp.2214-2225。

⁽³³⁾ Alberta Select Special Committee on Senate Reform, *Strengthening Canada: Reform of Canadian Senate*, Edmonton: Government of Alberta, 1985。

⁽³⁴⁾ 岡田 前掲注⁽³¹⁾, p.25。

⁽³⁵⁾ これは、1987年6月のミーチレーク協定(マルルーニー首相と10州首相による1982年憲法の改正案についての合意)の序文の「上院の任命に関して提起されている改正が発効するまで、上院の欠員を補充するために任命される人物は、欠員が生じた当該州政府によって候補者リストが提出され、枢密院に認められた人物が選ばれる」という記述を利用したものである。序文の邦訳は、柳原 前掲注⁽³²⁾, p.2222に拠った。なお、ミーチレーク協定は、一切の修正なく、カナダ議会と10州各議会での批准を必要としたが、批准期限の1990年6月23日までにニュー・ブランズウィックとマニトバ両州議会が批准せず、成立しなかった。渋谷進「ミーチレーク協定(Meech Lake Accord)」2014.9.19. 日本カナダ学会ウェブサイト <<http://jacs.jp/dictionary/dictionary-ma/09/19/851/>>

⁽³⁶⁾ アルバータ州で実施された上院議員候補者選挙において、当選し、実際に上院議員に任命された計5人は、アルバータ改革党又はアルバータ進歩保守協会(アルバータ進歩保守党とも呼ばれる。)に指名された候補者であった。上記選挙における当選人及び指名政党については、Elections Alberta, Chief Electoral Office, *The Report of the Chief Electoral Officer on the Senate Nominee Election, Monday, April 23, 2012*, November 1, 2012, pp.10-12. <<https://www.elections.ab.ca/wp-content/uploads/2012SNerpt.pdf>> を参照した。

⁽³⁷⁾ Kenneth McRoberts and Patrick J. Monahan, eds., *The Charlottetown Accord, the referendum, and the future of Canada*, Toronto: University of Toronto Press, Appendix 3.

(2) ハーパー首相の上院改革案

ハーパー首相率いる保守党は、2003年にカナダ改革・保守同盟（以下「カナダ同盟」という。）が進歩保守党（1993年までは自由党と共に2大政党の一翼を担っていた。）を事実上吸収する形で結成した政党であるが、カナダ同盟の前身は、アルバータ州を始めとするカナダ西部を地盤とする保守政党の改革党である。そして、ハーパー首相は改革党出身の政治家であった。保守党は、2006年1月23日の総選挙における選挙公約に、各州・準州において選出された候補者の中から上院議員を選ぶ全国的なプロセスを構築することで上院改革を開始し、上院を「有効に機能し、独立した、全ての地域を公平に代表する民主的に選挙された機関」にする更なる改革を提案するとした⁽³⁸⁾。そして、少数政権ながら政権を獲得した後、2006年5月には、上院議員の任期を8年とする1867年憲法改正法律案⁽³⁹⁾を、同年12月には、上院議員に欠員が発生した場合に、当該議員の出身州・準州の有権者による諮問的選挙によって後任の候補者を選出し、選出された者の氏名を上院議員候補者として首相に提出する旨を定めた法律案⁽⁴⁰⁾を議会に提出した。これらの改革案は、「トリプルE」型上院改革案を引き継ぐものではあるが、シャーロットタウン協定が求めた公選制ではなく、任命制を維持しつつ諮問的選挙を行うというアルバータ州が実施した上院議員候補者選挙に近いものである。両法律案とも、保守党が両院ともに過半数を得ていないために、成立しなかった。その後も数回にわたって、同様の法律案を提出するものの、議会の解散により廃案になった⁽⁴¹⁾。

2011年5月2日に実施された総選挙において、保守党は、過半数の議席を得た。これにより、保守党は、上下両院において過半数を占めることになり、再び上院議員の任期制限（ただし、今回は、任期9年とした。）と諮問的選挙を定める憲法改正法律案⁽⁴²⁾を提出した。しかし、ハーパー政権は、同法律案の審議を中断し、2013年2月になって、上院改革案に関する次の4点について、最高裁判所に勧告的意見⁽⁴³⁾を求めた⁽⁴⁴⁾。①議会は、単独で、上院議員の任期を導入することが可能か、②議会は、単独で、上院議員の任命のための諮問的選挙の枠組みを実施

(38) Stephen Harper, *Stand up for Canada: Conservative Party of Canada Federal Election Platform*, Ottawa: Conservative Party of Canada, 2006, p.44.

(39) Bill S-4, An Act to Amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), 39th Parliament, 1st Session, 2006.

(40) Bill C-43, An Act to Provide Consultations with Electors on their Preferences for Appointments to the Senate, 39th Parliament, 1st Session, 2006.

(41) Bill C-19, An Act to Amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), 39th Parliament, 2nd Session, 2007; Bill C-20, An Act to Provide for Consultations with Electors on their Preferences for Appointments to the Senate, 39th Parliament, 2nd Session, 2007; Bill S-7, An Act to Amend the Constitution Act, 1867 (Senate term limits), 40th Parliament, 2nd Session, 2009; Bill S-8, An Act Respecting the Selection of Senators, 40th Parliament, 3rd Session, 2010; Bill C-10, An Act to Amend the Constitution Act, 1867 (Senate term limits), 40th Parliament, 3rd Session, 2010.

(42) Bill C-7, An Act Respecting the Selection of Senators and Amending the Constitution Act, 1867 in Respect of Senate Term Limits, 41st Parliament, 1st Session, 2011.

(43) 最高裁判所法（Supreme Court Act (R.S.C., 1985, c.S-26)）第53条に定められている、①憲法解釈、②連邦や州の法律の合憲性解釈、③連邦や州の議会の権限に関することなど、重要な法令や事実について、連邦政府が最高裁判所に勧告的意見を求めることができるという照会制度。最高裁判所は、勧告的意見を求められた場合、必ず審理し、勧告的意見を出す義務がある。勧告的意見に法的拘束力はないが、その政治的影響力は強大であるとされる。白水隆「カナダ」初宿正典編『レクチャー比較憲法』法律文化社、2014、p.184.

(44) なぜ勧告的意見を求めたのかについては、様々な説明が行われているが、ハーパー首相の上院改革案が議会単独で実行可能と判断されれば、保守党内の上院改革に対する反対を抑えることが可能になるだろうし、不可と判断されたとしても、上院改革の公約が実現できない責任を最高裁判所に押し付けることが可能になるとの判断があったのではないかという指摘がある。また、勧告的意見を求めるタイミングは、前年の2012年5月にケベック州が同法律案について、同州控訴裁判所に勧告的意見を求める手続を開始し、いずれ最高裁判所の判断が避けられない事態になっていたため、ハーパー政権自ら、先んじて最高裁判所に勧告的意見を求めたのではないかとの見解がある。Adam Dodek, "The Politics of the Senate Reform Reference: Fidelity, Frustration, and Federal Unilateralism," *McGill Law Journal*, Vol.60 No.4, June 2015, pp.651-656.

することが可能か、③議会は、単独で、上院議員は任命される州において、4,000ドル以上の不動産等を所有していなければならないとする1867年憲法法の規定を削除することが可能か、④上院を廃止する憲法改正は、複数の改正手続⁽⁴⁵⁾のうち、どの手続が適用されるのか。

最高裁判所は、2014年4月に発出した勧告的意見⁽⁴⁶⁾において、ハーパー政権が照会した4点のうち、③の1867年憲法法が定める資産要件の削除については、議会による憲法改正を定めた1982年憲法第44条に基づき、議会が単独で実施できるとした。その他の3点については、議会の権限を超えるものであるとした。①の任期制限及び②の諮問的選挙については、全10州のうち7州議会(ただし、当該州の人口の合計が全州合計人口の過半数である必要がある。)の同意(「一般的手続」)が必要であるとした。④の上院廃止については、全州の同意(「全員一致手続」)が必要であるとした。任命制を維持した諮問的選挙であったとしても、議会単独で導入できるわけではなく、相当の州の合意が必要となることが明らかになったのである。なお、ハーパー政権は、2012年4月23日に実施されたアルバータ州上院議員候補者選挙で当選人となった、スコット・タナス(Scott Tannas)氏が2013年3月25日に上院議員に任命されて以降、数度にわたり、当面、新たな上院議員が任命される予定はないことを発表しており⁽⁴⁷⁾、実際に任命が行われなかったため、保守党が敗北した2015年10月19日の総選挙までに、上院には22人もの欠員が生じることになった。

2 トルドー党首の上院改革案

(1) 上院における自由党全国議会コーカスの消滅

2013年初めに発覚した、ハーパー政権下で任命された上院議員らの議員経費不正受給問題は、世論の上院に対する不信感を招いた。上院改革の機運が高まる中、後述(Ⅱ2(2))のとおり、上院の党派性を問題視していたトルドー自由党党首は、2014年1月29日、上院から党派性を排除するため、自由党所属議員32人全員を自由党全国議会コーカス(Liberal National Parliamentary Caucus. 以下「自由党コーカス」という。)から除名し、無所属議員とするとの声明を発表した⁽⁴⁸⁾。トルドー党首は、保守党出身のノエル・キンセラ(Noël Kinsella)上院議長に書簡を送付し、自由党党首として、かつて自由党コーカスに所属していた議員は、もはやその構成員ではなく、無所属の議員である旨を伝えた。I4で述べたとおり、認定政党の要件を満たした院内団体は、財政的な支援、常任委員会等の委員の配分等を得ることが可能になる。また、野党院内総務(Leader of the Opposition)⁽⁴⁹⁾には、様々な特権が与えられている。問題は、自由党コーカスに所属していた議員5人以上で新たに院内団体が形成される場合、当該団体は

(45) カナダの憲法改正手続は1982年憲法法第5章に規定されているが、改正内容に応じて複数の手続が設けられており、複雑である。詳細については、以下の文献を参照。小林公夫『主要国の憲法改正手続』(調査資料2014-1-a 基本情報シリーズ16)国立国会図書館調査及び立法考査局, 2014, pp.20-23. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8727475_po_201401a.pdf?contentNo=1>

(46) Reference Re Senate Reform, 2014 SCC 32, [2014] 1 SCR 704. <<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/13614/index.do>>

(47) 例えば、Steven Chase, "Harper not planning to appoint more senators despite growing vacancies," *Globe and Mail (Online)*, Aug 23, 2013; Laura Payton, "Stephen Harper vows not to name any senators before reforms made," *CBC News*, July 25, 2015. <<https://www.cbc.ca/news/politics/stephen-harper-vows-not-to-name-any-senators-before-reforms-made-1.3167112>>

(48) James Cudmore, "Justin Trudeau removes senators from Liberal caucus," *CBC News*, January 30, 2014. <<http://www.cbc.ca/news/politics/justin-trudeau-removes-senators-from-liberal-caucus-1.2515273>> なお、上院議員との事前協議はなかったと言われている。当初苦言を呈する者もいた一方、コーカスの一体性という非公式の規範や党首室からの圧力から解放されることを歓迎する者もいたという。Thomas, *op.cit.*(11), pp.12-13.

(49) 上院における野党第1党を代表する地位であり、野党第2党以下の議員が就くことはない。

認定政党の要件を満たすことになるのか、また、その代表は野党院内総務として認められるのかということである⁽⁵⁰⁾。

この点については、与党院内総務らが疑義を呈したものの、野党院内総務のジェームズ・コーワン (James Cowan) を始めとする自由党コーカスに所属していた議員は、トルドー党首は、自由党コーカスからの除名を決定したにすぎず、自由党員の資格をはく奪したわけではないため、自らの院内団体は、選挙法上の登録政党に所属する5人以上という認定政党の要件を満たすとした。また、コーワン議員は当該団体の所属議員の投票によって代表に選出されており、与党を除く最多の所属議員を有する政党の長として認められた上院議員という野党院内総務の定義に合致すると主張し、キンセラ議長もこれに同調した⁽⁵¹⁾。こうして、コーワン議員は、当該団体を上院リベラルコーカス (Senate Liberal Caucus) とし、その長として野党院内総務の地位を保持することとなった。しかし、皮肉なことに、保守党政権下では問題にならなかったが、2015年10月19日の総選挙において、トルドー党首が率いる自由党が勝利したことで新たな問題が浮上することになった。上院リベラルコーカスは自由党の公式な組織ではないため、与党コーカスが存在しないことになる。この状況下で、与党院内総務を始めとする与党指導部はどのように形成されるのかが次の論点となった (IV3(1) 参照)。

(2) 上院議員任命制改革案

2014年1月29日のトルドー党首の声明によると、上院の問題点は、その党派性と情実任用にある⁽⁵²⁾。上院は、かつて、「冷静な再考の府」と呼ばれ、立法における熟議と国政の重要課題の詳細な調査が行われ、政治的に動く下院との間の抑制と均衡をある程度もたらしていたが、現在は、政党の院内組織が、このような上院の責務に介入しているのが明白で、今や上院議員は、国や地域にとって何が最善かだけでなく、所属党派にとって何が最善かを考慮しなければならなくなったと指摘した。そして、この党派性は、良くても上院を余剰の機関にするだけだが、ハーパー政権下では、首相権力の増長という最悪の結果までもたらしていると批判した。また、ハーパー首相が、史上初めて、就任中に同じ人物を2回上院議員に推薦したこと⁽⁵³⁾、議員経費不正受給問題を引き起こしたマイク・ダフィー (Mike Duffy)、パム・ウォーリン (Pam Wallin) 議員等を典型例として、ハーパー首相自身と保守党にとって有益か否かが任命の判断基準となっている旨を指摘し、上院は公的機関であって首相の私的なクラブのようであっては

50) トーマス名誉教授は、トルドー党首らが、コーカスから上院議員を排除することの短期的及び長期的な結果についてどのように考えていたかは定かではないとした上で、当時、自由党は、下院において第3党という不慣れた地位にあり、ハーパー首相率いる保守党政権が極めて党派的で統制的なアプローチをとっていたこととの差異を際立たせたいという思いがあったと指摘している。また、自由党も、上院周辺を渦巻くスキャンダルから距離を取りたいと考えていたことは疑いもないとしている。Thomas, *op.cit.*(11), p.13.

51) コーワン議員によると、トルドー党首の声明発表後、自由党コーカスの所属議員は、会合を持ち、自由党コーカス指導部に対する信認について投票を通じて確認したという。Debates of the Senate, Vol.149 No.29, 41st Parliament, 2nd Session, January 29, 2014, pp.813-821. <https://sencanada.ca/Content/SEN/Chamber/412/Debates/pdf/029db_2014-01-29-e.pdf>

52) この段落は、特に断りのない限り、次の資料を参照した。Justin Trudeau, "Major Announcement: Ending partisanship and patronage in the Senate," January 29, 2014. Liberal Party of Canada website <<https://www2.liberal.ca/major-announcement-partisanship-patronage-senate/?oc-redirect=1>>

53) フェビアン・マニング (Fabian Manning) 及びラリー・スミス (Larry Smith) 議員は、2011年5月2日の総選挙に出馬するために辞職したものの、落選した。ハーパー首相は、同月18日に両氏を再び上院議員に推薦することを表明し、25日に両氏は任命された。Tim Naumetz, "PM's Senate appointments 'boggle the mind,' but could spur hot support for Senate reforms, says Tory pundit Powers," *Hill Times*, May 19, 2011; "Senators." Senate of Canada website <<https://sencanada.ca/en/senators-list/>>

ならないとして、ハーパー政権下の上院議員任命の在り方を批判した。そして、自身が首相になった場合は、開放的で透明性の高い非党派的な任命プロセスを導入することを宣言した。さらに、上院から党派性と情実任用を排除する改革を、憲法改正することなく行うとした。これは、ハーパー首相の上院改革案に対する最高裁判所の勧告的意見（II 1(2) 参照）を受けたものであると同時に、下院野党第1党で、トーマス・マルケア（Thomas Mulcair）党首率いる新民主主義党が、必然的に憲法改正を伴う上院廃止を主張していることを意識したのもでもある。トルドー党首は、「マルケア氏は、今後10年を憲法論議に費やそうとしている。私は、カナダ国民が抱えている様々な問題の解決に向けた支援のために時間を費やすつもりである」とした。トルドー党首は、自身の上院改革案が憲法改正を伴わないことに政治的な意味を持たせていたのである。なお、トルドー党首の声明において、上院の代表原理に言及している箇所は少なく、上院は、多様な価値、視点及びアイデンティティを代表する思慮深い個人で構成されるべきと述べるにとどまった。西部諸州における上院改革案及びその流れをくむハーパー首相の上院改革案が主眼とした地域代表としての上院には、特段の言及がない。

以上のようなトルドー党首の主張は、自由党の、2015年総選挙における統治機構に関する選挙公約にも反映された。同公約では、ハーパー首相やマルケア党首の上院改革案は、憲法をめぐる州・準州との長期交渉が必要となり、実現不可能であるとし、立法審査や詳細な調査といった上院の持つ中核的な機能の向上のためには、上院の党派性に終止符を打つことこそ実現可能性のある案であると主張した⁽⁵⁴⁾。そして、2015年10月19日、自由党は総選挙に勝利した。トルドー党首の上院改革案は、実行段階に入ったのである。

Ⅲ 上院議員任命制改革の概要

1 上院議員の任命に関する独立諮問委員会の設置

2015年11月4日、トルドー自由党党首が首相に就任し、トルドー内閣が発足すると、2016年1月19日の枢密院勅令⁽⁵⁵⁾（Order in Council）により、上院議員の任命に関する独立諮問委員会（Independent Advisory Board for Senate Appointments. 以下「諮問委員会」という。）が設置された⁽⁵⁶⁾。諮問委員会は、上院議員の任命について、首相に対し、拘束力を持たない、能力主義に基づいた勧告を行うことを任務とする、独立した非党派的な機関である⁽⁵⁷⁾。

諮問委員会の委員は、公務員雇用法（Public Service Employment Act (S.C.2003, c.22, ss.12, 13)）第127.1条第1項cに基づいて、首相付きの特別顧問として総督によって任命される常任連邦委員（以下「連邦委員」という。）3人と州・準州から選出される非常任委員（以下「州委員」という。）各州・準州2人から成る。委員長は、連邦委員の中から任命される。委員の任期は、連邦委員が2年、州委員が1年を超えない期間とされており⁽⁵⁸⁾、重任が可能である。

⁽⁵⁴⁾ Liberal Party of Canada, *Real Change: A Fair and Open Government*, [2015], p.5.

⁽⁵⁵⁾ 総督により制定される法的文書であり、所管の大臣の助言に基づき、総督の署名により発効する。“Orders in Council.” Government of Canada website <<https://www.canada.ca/en/privy-council/services/orders-in-council.html>>

⁽⁵⁶⁾ Order in Council PC No. 2016-0011; “Mandate and members,” 2020.7.23. *ibid.* <<https://www.canada.ca/en/campaign/independent-advisory-board-for-senate-appointments/members.html>>

⁽⁵⁷⁾ 以下、この章（Ⅲ）における記述は、特に断りのない限り、“Terms of Reference for the Advisory Board,”（上院議員任命に関する独立諮問委員会付託事項）2017.10.30. *ibid.* <<https://www.canada.ca/en/campaign/independent-advisory-board-for-senate-appointments/terms-of-reference-for-the-advisory-board.html>> を参照した。

⁽⁵⁸⁾ ただし、初代の委員長の任期は30か月、その他の連邦委員2人の任期は各々24か月と18か月とされた。

諮問委員会は、首相の裁量により、また、首相の要求に基づいて集会する。連邦委員は、上院議員の現在及び今後予定される欠員についての全ての審査に出席しなければならないが、州委員は、自らの州・準州に係る欠員についての審査にのみ出席する。

2 諮問委員会における審査手続

諮問委員会は、欠員が現に発生している、又は発生が見込まれる州・準州ごとに、1欠員当たり5人の上院議員候補者の名簿を首相に提出しなければならない。

諮問委員会の委員には、次の6点が求められる。①候補者を検討する際、常に、最高水準の中立性、廉潔性及び客観性を遵守すること、②議題の設定、候補者の審査及び協議は、適切な期間を置いて実施すること、③1867年憲法に規定される資格⁽⁵⁹⁾を始めとする上院議員任命に係る要件を候補者が満たしているか否かの審査において、首相が示す基準を公平かつ一貫性を持って適用すること、④諮問委員会の裁量の下での候補者に対する面接及び候補者が提出した資料を確認すること、⑤資格を有する候補者の名簿作成に際して、上院において、男女の均衡を達成し、先住民、言語集団、社会的少数者集団及び民族集団の代表を確保しようとするカナダ政府の意向に対して協力的な姿勢を取ること、⑥プライバシー法（Privacy Act (R.S.C.1985, c.P-21)）、利益相反法（Conflict of Interest Act (S.C.2006, c.9, s.2)）及び公職者倫理政治活動指針（Ethical and Political Activity Guidelines for Public Office Holders）を遵守すること。

諮問委員会における能力主義に基づく審査基準の大要は、以下のとおりである⁽⁶⁰⁾。①まず、候補者は、独立的で非党派的である上院の業務に資する能力を示さなければならない。過去の政治活動（これによって審査のための申請が却下されることはない。）を開示しなければならない。②次に、独立的で補完的な「冷静な再考の府」、地域の代表及び少数者の代表としての上院の役割等、立法過程及びカナダ憲法に関する確かな知識が求められる。③さらに、公的生活、倫理及び廉潔性に係る原則及び基準の順守といった点などでの傑出した資質、また、自らの職業又は専門分野に限らず、上院で審議される幅広い分野における有益で重要な貢献を果たす能力を示さなければならない。④最後に、上院の役割に係る資質として、a. 連邦又は州・準州の立法過程及び公務における多年にわたって培われた高いレベルの経験、b. 自ら属するコミュニティ（先住民、民族集団又は言語集団も含み得る。）に対する奉仕活動の経験及び実績、又はc. 自らの職業又は専門分野における優れたリーダーシップ及び顕著な実績が挙げられており、候補者はa～cのいずれかの資質が求められる。このほか、公用語である英語及びフランス語の両方に堪能であることも評価の対象となる。

諮問委員会は、上記の審査基準等に基づき、資格を有する候補者の氏名を首相に提出した後、3か月以内に、諮問委員会への付託事項の履行状況、活動経費、受理した申請に係る統計等、候補者の選考過程に関する報告書を首相に提出しなければならない。この際、諮問委員会は、選考過程の改善に向けた勧告を行うこともできる。なお、報告書は公開される。

⁽⁵⁹⁾ 前掲注(7)参照。

⁽⁶⁰⁾ この段落は、次の資料を参照。“Assessment criteria,” Date modified 2018.1.8. Government of Canada website <<https://www.canada.ca/en/campaign/independent-advisory-board-for-senate-appointments/assessment-criteria.html>>

3 任命過程

(1) 移行期間の任命過程

2016年初頭までに行うことが予定されていたオンタリオ州の2議席、ケベック州の1議席、マニトバ州の2議席、計5議席の欠員補充のための任命は、移行期間の任命とされ、その後の任命過程（通常の任命過程）とは異なる手続がとられた。その過程は、以下のとおりである。

2016年1月21日、諮問委員会は、初会合を開き、同月29日付けで、移行期間における任命に係る作業を開始することを発表し、対象となっていたオンタリオ州、ケベック州及びマニトバ州に関連する、先住民、女性、LGBTQ（性的少数者）、言語集団、社会的少数者集団及び民族集団の団体、教育・学術機関等の400を超える機関と協議を行い、その他、幅広い観点から個人及び団体に個別に接触した⁽⁶¹⁾。

各機関から推薦を受けた候補者は、審査のため、所定の申請書のほか、1867年憲法上の資格及び諮問委員会における能力主義に基づく審査基準を満たすことを確認するための補足文書の提出が求められた。さらに、候補者の人格、上院議員としての適性や申請書一式に含まれる情報の妥当性を証明する3本の推薦状が必要とされた。申請期間は、2016年1月29日から同年2月15日の正午（東部標準時間）までとされ、申請者は284人であった⁽⁶²⁾。

申請を受けて、諮問委員会の各委員は、個人で候補者の審査を行い、審査基準に最も合致すると思われる候補者の推薦名簿（shortlist）を作成した（ただし、連邦委員は、284人全員を審査する一方、州委員は、自らの州に係る候補者のみを審査した）。その後、特定の1州について、当該州を代表する候補者を検討するための会議を開催し、各委員が作成した推薦名簿及び首相に対する勧告について討議を行った。各会議においては、上院での職務を非党派的に遂行する能力に加えて、性別、言語、多様性、年齢、市民参加、職歴等の重要な要素を慎重に考慮した上で、名簿に掲載されている各候補者の適性について精査が行われた。決定は全会一致で行われ、資格を有する上院議員候補者の名簿が首相に提出された。名簿には1欠員当たり5人の候補者が、優先順位を付さずにアルファベット順で記載された。首相は、同年3月18日、諮問委員会が推薦した候補者の中から、総督に上院議員に適する者を助言した。なお、当初は5議席の欠員を補充する予定であったが、首相は7議席の欠員を補充する提案を行った⁽⁶³⁾。この7人についての総督による任命は、同年3月23日から4月2日までの間に行われた。

(2) 通常の任命過程

移行期間終了後、2016年7月から通常の任命手続が開始された。移行期間との手続上の大きな違いは、諮問委員会が事前に接触した機関等による推薦によらず、個人が自発的に審査の申請を行うことが認められたことである。申請は、原則として、諮問委員会ウェブサイトの上院任命セルフサービスシステム（Senate Appointments Self-Service System）を通じて行われ、申

(61) Independent Advisory Board for Senate Appointments, *Report of the Independent Advisory Board for Senate Appointments: Transitional Process (January – March 2016)*, 2016, pp.3-4, 18. *ibid.* <<https://www.canada.ca/content/dam/di-id/images/transition/transitional-phase-report.pdf>>

(62) *ibid.*, pp.5, 18.

(63) *ibid.*, pp.3, 6-7; “Prime Minister announces intention to recommend the appointment of seven new Senators,” March 18, 2016. Prime Minister of Canada website <<https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2016/03/18/prime-minister-announces-intention-recommend-appointment-seven-new>>

請書、身元調査同意書、履歴書及び3本の推薦状の提出が必要となる。申請期間は、第1期⁽⁶⁴⁾は2016年7月7日から同年8月4日まで、第2期⁽⁶⁵⁾は2016年12月20日から翌年1月25日までに限定されていた⁽⁶⁶⁾が、申請しやすくするため、2018年2月21日以降、申請は通年可能とされ、当該申請は2年間有効とされた⁽⁶⁷⁾。同日、第3期⁽⁶⁸⁾が開始され、同年4月3日までの申請が推奨された。また、2018年2月21日以降は、ウェブサイトを通じての個人又は各機関による候補者の推薦も認められた⁽⁶⁹⁾。被推薦者には、電子メールで推薦された旨の通知及び申請プロセスに関する情報が送付される。ただし、被推薦者による申請が行われない限り、諮問委員会の審査には付されない⁽⁷⁰⁾。その他の手続は、移行期間と同様である。

実際の申請者は、第1期が2,757人、第2期が1,358人、第3期が3,232人であった。ただし、この人数の中には前の期に申請している者も含まれており、例えば、第2期の申請者のうち、約7割の955人が第1期の申請者である⁽⁷¹⁾。新たな上院議員任命制度の普及・啓発及び人材発掘のための各機関との協議は、移行期間と同様に行われ、第1期に750、第2期に790、第3期に1,765の機関との間で実施されている。また、諮問委員会の提案を受けた首相の総督に対する助言及び総督による任命は、各期でまとめて行われるわけではなく、随時行われている。

移行期間及び第1期から第3期までの報告書には、各々申請者の属性に係る統計が付されている。各報告書で項目が若干異なるが、州別、性別、使用言語（英語又はフランス語のいずれか）及び多様性（LGBTQ、民族・文化集団、先住民、ヴィジブル・マイノリティー⁽⁷²⁾）及び障

(64) プリティッシュ・コロンビア州1議席、マニトバ州3議席、ニュー・ブランズウィック州2議席、ノヴァ・スコシア州2議席、オンタリオ州6議席、プリンス・エドワード・アイランド州1議席、ケベック州6議席の計21議席の欠員補充が予定された。Independent Advisory Board for Senate Appointments, *Report of the Independent Advisory Board for Senate Appointments: Permanent Process (July to November 2016)*, 2016, p.4. Government of Canada website <[https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/images/sps/iasba/Report_of_theindependentadvisoryboardforsenateappointments_permanentprocess\(julytonovember2016\).pdf](https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/images/sps/iasba/Report_of_theindependentadvisoryboardforsenateappointments_permanentprocess(julytonovember2016).pdf)>

(65) ニュー・ブランズウィック州1議席、ノヴァ・スコシア州3議席、オンタリオ州3議席の計7議席の欠員補充が予定された。Independent Advisory Board for Senate Appointments, *Report of the Independent Advisory Board for Senate Appointments: Winter 2017 (December 2016 – August 2017)*, 2017, pp.4-5. *ibid.* <https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/images/sps/iasba/IABSA_-_Permanent_Process_Report_-_Winter_2017.pdf>

(66) ただし、第1期については、移行期間における申請者について、希望があれば当該申請を有効とし、また、再申請することも認められた。第2期についても、第1期の申請者に対して同様の措置がとられた。 *ibid.*, p.5; Independent Advisory Board for Senate Appointments, *op.cit.*(64), p.5

(67) “Minister Gould announces improvements to the Senate appointments process – applications open now!” February 21, 2018. Government of Canada website <https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/news/2018/02/minister_gould_announcesimprovementstothesenateappointmentsproce.html>

(68) アルバータ州2議席、オンタリオ州5議席、ケベック州2議席、ノヴァ・スコシア州2議席、プリティッシュ・コロンビア州、プリンス・エドワード・アイランド州、ニューファンドランド&ラブラドル州、サスカチュワン州、北部準州及びユーコン準州各1議席の欠員の補充が予定された。ただし、ユーコン準州については、より多くの同州民に周知し、申請の機会を与えるための普及・啓発活動を実施するため、申請期間は2018年7月から開始し、4週間後の8月8日までとされた。Independent Advisory Board for Senate Appointments, *Report of the Independent Advisory Board for Senate Appointments: Spring 2018 (April 2018 – September 2018)*, 2018, p.4. *ibid.* <https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/images/sps/iasba/IABSA_-_Permanent_Process_Report_-_Spring_2018_-_Ammended_Feb_2019.pdf>

(69) “Minister Gould announces improvements to the Senate appointments process – applications open now!” *op.cit.*(67)

(70) “Questions and Answers: Senate Appointments Process.” Government of Canada website <<https://www.canada.ca/en/campaign/independent-advisory-board-for-senate-appointments/frequently-asked-questions.html>>

(71) Independent Advisory Board for Senate Appointments, *op.cit.*(65), p.7. このほか、移行期間の申請者の大半は、第1期の申請者とされている。 *idem*, *op.cit.*(64), p.5. なお、第3期についての統計は、報告書に記載が見当たらない。

(72) ヴィジブル・マイノリティーは、雇用均等法（Employment Equity Act (S.C. 1995, c. 44)）第3条で「先住民を除く、非白人系人種または肌の色が白くない人々」と定義され、黒人やフィリピン系、日系、ラテン・アメリカ系、アラブ系などを指す。下村雄紀「ヴィジブル・マイノリティー（Visible Minorities）」2014.9.19. 日本カナダ学会ウェブサイト <<http://jacs.jp/dictionary/dictionary-a/09/19/491/>>

害者。自己申告に基づき、複数回答可) については、全ての報告書に記載があり、各々、候補者内の比率と人口又は労働力人口における比率との比較が連邦単位及び州単位で試みられており、地域の代表及び少数者の代表としての上院にふさわしい任命過程になるよう意識されている。

IV 党派性なき上院への模索

新たな上院議員任命制度の導入当初、任命された上院議員は既存の院内団体にも所属せず、無所属議員となった。これは改革の企図したところである。一方、党派に基づくコーカスの存在を前提に形成されてきた従来の上院運営には、無所属議員の増加や与党コーカスの欠如に対応するメカニズムが存在しないという問題が顕在化することになった。本章では、この問題への無所属議員の対応として、そのグループ化 (IV1) について述べ、次に、上院の組織としての対応 (IV2)、さらに政府の対応 (IV3) について述べる。

1 無所属議員の対応

(1) 無所属上院議員グループ (ISG) の結成

2016年3月10日、保守党及び自由党出身の上院議員を含む6人の無所属議員が、無所属・非党派上院議員作業グループ (Working Group of Independent, Non-Partisan Senators. 以下「作業グループ」という。) を設立し、その目的を、適切に機能する独立した非党派の上院を発展させることとした。作業グループの参加議員は、①下院から送付される法律案等の審議及び修正を始めとする上院議員としての職務と義務を、党派に基づかずに完全に独立して履行すること、②上院議員としての多様な職務の遂行に際して、政党への所属の有無にかかわらず、全ての議員が平等に扱われる権利を確立すること、③カナダの議会制度において、上院が必要不可欠な機関であるとの評価と信頼を回復することを確約することとした。そして、上院の規則類は明らかに認定政党 (I4参照) の参加を前提にしており、無所属や非党派という形で正式にグループを組織することを認めていないと指摘した上で、独立した「冷静な再考の府」の求めに対応せず、上院における党派性を下支えする既存の古い規則類及び慣行を変える改革に注力することを宣言した⁽⁷³⁾。

作業グループは、同年3月22日、全会一致でエレヌ・マッコイ上院議員 (Elaine McCoy) を世話人 (facilitator) に選出した。世話人は、単独で作業グループ内の運営を担い、毎週開催される会議の議長となり、日々の活動を容易にするための情報のパイプ役や運営・調整の窓口役を務める。また、世話人には、作業グループに参加する議員と他の上院議員との連携の土台を築くことも期待された⁽⁷⁴⁾。

同月29日、作業グループは、無所属上院議員グループ (Independent Senators Group. 以下「ISG」という。) へと衣替えを行った⁽⁷⁵⁾。ここにISGは発足することとなったが、上院によって院内グループとして認定されるまでには、諸々の手続の改正や整備を待たなければならなかった

⁽⁷³⁾ Kady O'Malley, "@Kady — Just don't call it a caucus: Independent senators form 'non-partisan working group'," *Ottawa Citizen*, Mar 10, 2016. <<https://ottawacitizen.com/news/politics/kady-just-dont-call-it-a-caucus-independent-senators-form-non-partisan-working-group>>

⁽⁷⁴⁾ "Senate group selects first facilitator," *Edson Leader*, 4 April 2016.

⁽⁷⁵⁾ "ISG Milestones." Independent Senators Group website <<https://www.isgsenate.ca/milestones>>

(IV2 参照)。2016年9月、ISGは、2017年6月までを任期とする世話人としてマッコイ議員を選出した⁽⁷⁶⁾。世話人の任期が満了する2017年6月に、新たな指導部（世話人及び副世話人）の選出方法が確定し、9月4日から22日までを候補者推薦期間とし、同月25日に選挙を行うことになった⁽⁷⁷⁾（選出方法については、IV2(2)参照）。この結果、ユエン・パウ・ウー（Yuen Pau Woo）議員及びレイモンド・サンジェルマン（Raymonde Saint-Germain）議員が各々世話人及び副世話人に選出された⁽⁷⁸⁾。ISGは、同月末までに所属議員数が36人となり、最大勢力である保守党コーカスと同数になった⁽⁷⁹⁾。

(2) 無所属上院議員グループ（ISG）の概要

ウー世話人の下、2018年10月4日、「無所属上院議員グループ（ISG）憲章」（Charter of the Independent Senators Group (ISG)）が制定された⁽⁸⁰⁾。

憲章はISGの目的を次のように定めている。「ISGの構成員は、各上院議員がその責務に応じて適切と考えるとおりに表決する自由を確認及び保護し、議員としての任務を遂行する能力を向上させるために団結した。専門知識を共有し、資源を蓄積し、相互支援を行うことにより、ISG所属上院議員は、a) 本会議審議及び委員会審査の計画及び調整に貢献する。b) 運営上の必要に応じて情報を共有し、ISG所属上院議員を補佐する。c) 場合によっては、ISG全構成員にとっての優先事項又は共通の重要事項であるとISGが指定した（これから指定する）上院の運営プロセス及び慣行に係る事案に対する共同行動について調整を行う。d) 上院議員本人の判断に沿った意見を表明する権利を保持して初めて上院議員の任務を全うできるということを尊重する。e) 下院を補完する、効果的で、評価が高く、党派性のない「冷静な再考の府」としての上院の機能を強化するため、その文化、規則及び慣行について現代化する継続的な努力を拡大する」（第2条）。この規定から、ISG所属議員に対しては、基本的に表決に際して拘束はかからないものの、「ISG全構成員にとっての優先事項又は共通の重要事項」については、共同行動を求められる可能性があることが分かる。

また、ISGは、憲章において入会に係る欠格事由を定めている（第5.1条）。他の認定政党・団体（IV2(1)参照）の構成員、下院コーカスの構成員、上院政府代表室（IV3(1)参照）の構成員並びに上院議長は入会できない。さらに、現に選挙法に基づき登録している政党の活動に直接に関わっている（例えば、公に支持表明すること、候補者となること、党内選挙に参加すること、当該政党又はその候補者に寄附を行うことが挙げられる。）議員も入会できないとしている。ただし、この規定は、妥協の産物であり、「直接に関わっている」か否かの判断基準は、例示が挙げられているとはいえ曖昧である。単に登録政党の党籍を有する、又は大口の寄附機

⁽⁷⁶⁾ Kathleen Harris, "Patrick Brazeau returns to Senate after 3-year legal saga," *CBC News*, September 28, 2016. <<https://www.cbc.ca/news/politics/brazeau-senate-legal-saga-1.3780361>>

⁽⁷⁷⁾ Marie-Danielle Smith, "Increasingly powerful group of Senate independents to hold formal election for their own leader," *National Post*, June 12, 2017. <<https://nationalpost.com/news/politics/increasingly-powerful-group-of-senate-independents-to-hold-formal-election-for-their-own-leader>>

⁽⁷⁸⁾ "Independent Senators Group elects new Facilitator and Deputy Facilitator," September 26, 2017. Independent Senators Group website <<https://www.isgsenate.ca/single-post/2018/01/25/Independent-Senators-Group-elects-new-Facilitator-and-Deputy-Facilitator>>

⁽⁷⁹⁾ Abbas Rana, "Power play: ISG Senators now equal to Conservatives, but unclear if Independents will get top committee positions," *Hill Times*, October 2, 2017.

⁽⁸⁰⁾ "Charter of the Independent Senators Group (ISG)," October 4, 2018. <https://09e5b736-888a-4323-a96e-3cd5c65b8dfd.filesusr.com/ugd/c929cb_058bce833290479daa81fe1d7b5ae6e8.pdf>

関に所属しているだけでは、欠格事由には相当しないと解されている⁽⁸¹⁾。なお、入会に際しては、審査を経た上で、所属議員の60%以上の賛成が必要となる（附則第1章第1条）。

ISGには、世話人及び副世話人から成る指導部が置かれている（第4.1条）。その選出方法は、憲章附則第2章に定められており、選挙権及び被選挙権は、投票日の公示時点でISGに所属する上院議員が有する⁽⁸²⁾。選挙は、秘密投票により、まず世話人について実施され、当該選挙結果の確定後、副世話人の選挙が実施される。両選挙ともに、有効投票の60%以上の票を得た者が当選人となり、該当者が現れるまで、投票が繰り返されるが、候補者が2人の場合又は2人の候補者が残った場合は、60%未満の得票であっても、最多の票を得た者が当選人となる。なお、指導部の任期は、2年で3選禁止である。任期途中で世話人又は副世話人が欠けた場合は、空席の役職について補欠選挙が行われ、当選人は、前任者の残任期間を務める。

ISGは、世話人及び副世話人以外の主要な役職として、上院運営及び議事日程に関する情報の提供等を行う日程管理員（Scroll Manager）、院内の他のグループとの連絡やISG所属議員の表決に関する意向調査等を行う連絡員（Liaison）等を設けている⁽⁸³⁾。政党に所属せず、上院議員としての経験も浅い議員にとって、院内での活動に必要な情報収集は困難を伴う。個々の議員が独力で全ての立法を完全に把握するには、時間も資源も足りないからである。この点について、上述の役職者が担う役割は重要であるが、これに加えて、ISGは、法律案の審議に際して、知識を共有する実践を積み重ねたとされる。様々な情報や活動から得られたデータは、ISG所属議員がアクセスできる共有ドライブに格納され、特定分野に特別な関心を有する上院議員は、率先して同僚議員に最新情報を提供したという。このようにして、所属議員の間で負荷を分担し、作業の重複を避ける工夫がなされているようである⁽⁸⁴⁾。

2 上院の対応

上院運営に係る規則類は、2つの党派的なコーカス（与党と野党第1党のコーカス）を前提として定められてきた。例えば、上院の規則類における与野党院内総務に係る規定は、50を超えるとされる。このため、コーカスに所属しない議員の急増に対応するための規則類の改正は、多岐にわたることになる。ここでは、中心的なテーマとなった認定政党の要件改正、院内団体への財政的支援及び常任委員会等の委員の配分について、その概要を示す。

(1) 認定政党の要件改正及び認定議会団体の創設

2016年10月4日、上院現代化特別委員会（Special Senate Committee on Senate Modernization.

(81) 憲章は、登録政党の党籍所有状況について、ISG事務局に所定の書式を使用して書面で提出することを求めている（異動があった場合も、当該異動後30日以内の提出しなければならない。）が、この規定により、スティーブン・グリーン（Stephen Greene）議員が保守党の党籍を有すること、ダイアン・グリフィン（Diane Griffin）議員が保守党及び緑の党の党籍を有すること、マーティ・クライン（Marty Klyne）議員が自由党の大口の寄附機関であるローリエ・クラブ（登録政党ではない。）の構成員であることを公表している。Charelle Evelyn, “Some Independent Senators say ISG rules around political activity go too far,” *Hill Times*, February 13, 2019.

(82) ただし、世話人及び副世話人の任期が満了する1か月前に、週1回の定例会議において、上限3人の有志による指導部更新チーム（Leadership Renewal Team）が形成され、同チームの構成員は立候補できない。投票日及び選挙期間は同チームが決定する。

(83) “FAQ,” Independent Senators Group website <<https://www.isgsenate.ca/faq>>

(84) Emmett Macfarlane, “The Renewed Canadian Senate: Organizational Challenges and Relations with the Government,” *IRPP Study*, No.71, May 2019, p.14. <<https://irpp.org/wp-content/uploads/2019/05/The-Renewed-Canadian-Senate-Organizational-Challenges-and-Relations-with-the-Government.pdf>>

以下「現代化委員会」という。)が上院の現代化について報告書をまとめ、全21項目の勧告を行った。その中で、認定政党に所属しない議員が増加する状況にいかに対応するかという点も検討されている。この点について現代化委員会は、①議員間の平等、②比例性、③議員間の公平な業務分担、④表決の独立性及び⑤民主制という5つの原則を提示した上で、次のように要約される見解を示している。現代化委員会としては、全ての議員が積極的に活動するという前提を重視しているが、現行の上院規則及び上院運営規則によって、認定政党に属さない議員が議員としての役割を全うするための十分な支援が得られるのかという点については懸念がある。同時に、認定政党に属さない議員の増加によって、小集団が乱立するおそれもある。当該団体に財政的支援(IV2(2)参照)や委員会委員の配分(IV2(3)参照)を行うことを想定すれば、小集団の乱立が、上院運営に必要な予見可能性、確実性、明確性に影響を与えるおそれがある。そのため、院内団体の要件を現在よりも厳しくすることが1つの選択肢として考慮されるべきである。また、院内団体について、特定の組織の形を勧告するつもりはないものの、ある程度組織化され、団体内での管理と調整がなされるべきである。このような見解に立ち、現代化委員会は、①上院が認める団体の要件を所属議員5人以上から9人以上へと変更した上で、②認定政党以外に、議会活動上の目的又は政治的な目的で結成され、かつ、所属議員が他の財政的支援を受ける院内団体に属していない団体を認め、③各団体は代表又は世話人を置くものとする旨の上院規則及び上院運営規則の改正を勧告した⁽⁸⁵⁾。

これを受けた上院規則及び上院運営規則の改正は、各々、2017年5月11日及び同年6月21日に行われた⁽⁸⁶⁾。認定政党の要件は、同一政党の構成員である9人以上の上院議員で構成され、当該政党は、カナダ選挙法に基づいて登録されているか、過去15年の間に登録されたことがあることとされた。また、認定政党以外に、新たに認定議会団体というカテゴリーが設けられた。その定義は、議会活動上の目的で結成される9人以上の上院議員で構成されるものとされた。また、上院議員は、認定政党・団体のいずれか1つに所属することができ、各認定政党・団体は、代表又は世話人を置くこととされた(上院規則附則I)。さらに、与党及び野党第1党の正副院内総務に言及がある規定の多くに、「認定政党・団体の代表又は世話人」が併記された。なお、コーカスの定義については、「認定政党又は認定議会団体」(上院運営規則1:03章第1条)となった。これらの改正により、選挙法に基づく登録政党を母体とする団体でなくとも、院内活動における様々な特権が得られることになった。

(2) 院内団体への財政的支援

上院運営規則は、コーカスに対する調査資金補助(research funds)を定めている(第5:04章)。従来、上院の認定政党は与党と野党第1党の2つしかなく、各々同額の調査資金補助が支給されていた⁽⁸⁷⁾。コーカスに所属しない議員個人に対しても追加的に補助を行うことができる

⁽⁸⁵⁾ Special Senate Committee on Senate Modernization, *Senate Modernization: Moving Forward. Report of the Special Senate Committee on Senate Modernization - Part 1*, Ottawa: Senate of Canada, 2016, pp.25-26. <https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/MDRN/reports/MDRN_FINAL_FirstReport_webversion_e.pdf>

⁽⁸⁶⁾ 両規則の改正以前にも、認定政党以外の団体を事実上認める動きは散見された。例えば、2016年12月14日に選任委員会(IV2(3)参照)が提出した第5次報告書は、ISGを正式な院内団体として扱っている。Committee of Selection, "Fifth Report," December 14, 2016. Senate of Canada website <<https://sencanada.ca/en/committees/report/37218/42-1>>

⁽⁸⁷⁾ *Proceedings of the Subcommittee on Senate Estimates*, Issue No.1, 42nd Parliament, 1st Session, May 3, 2016, p.1:15. <<https://www.sencanada.ca/Content/SEN/Committee/421/sebs/pdf/01issue.pdf>>

が⁽⁸⁸⁾、コーカスの要件を満たさない団体が調査資金補助を受領することはできない。このほか、コーカスに係る補助として、与党及び野党第1党の正副院内総務及び院内幹事等の上院役職者（現トルドー政権下では、与党コーカスが存在しないため、上院政府代表室（IV3(1)参照）の構成員が与党の上院役職者として扱われている。）に対して追加的事務所手当が支給される（第5:02章⁽⁸⁹⁾）。

現代化委員会の2016年10月4日の報告書では、上院が認める団体への財政的支援についても勧告が行われている。「政党を基に組織されたコーカスであるか否かを問わず、事務局及び調査プロジェクトに対する財政的支援を行うよう、上院運営規則の改正を上院財務・予算・運営委員会（Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. 以下「CIBA」という。）に準備させる」というものである⁽⁹⁰⁾。上院運営規則の改正に先立ち、同年12月6日には、CIBAに対して、2016-17及び2017-18会計年度において、ISGに対する財政的支援を行う権限を与える旨の動議が提出され、同日、可決された⁽⁹¹⁾。これを受けて、12月15日、CIBAは、ISGに対して、2016-17及び2017-18会計年度において年間72万2000カナダドルの補助を決定した⁽⁹²⁾。なお、ISGよりも所属議員の少ない保守党コーカス及び上院リベラルコーカスへの2016-17会計年度における補助額は、各々130万カナダドル及び110万カナダドルであった⁽⁹³⁾。

上述のとおり、2017年6月21日には、上院運営規則が改正され、コーカスの定義が、認定政党又は認定議会団体となったため、ISGや将来結成される登録政党を母体としない院内団体にもコーカスに対する調査資金補助が行われることが制度化された。2018-19会計年度から適用されているコーカスに対する調査資金補助額は表2のとおりである。今回改正された上院規則では、与党及び野党第1党のコーカスとその他のコーカスを区別した上で、各々所属議員数に応じたカテゴリーが設けられている。とはいえ、ISGは、所属議員数と補助額との乖離を問題とし、都度増額を要求し、認められている⁽⁹⁴⁾。また、上院運営規則の改正により、認定政党・団体の代表又は世話人も上院役職者に加えられ、追加的事務所手当が支給されることになった。2018年5月時点で報じられた、各コーカス等に対する年間補助額（上院役職者に対する追加的事務所手当を含む。）は表3のとおりである（表中の上院政府代表室については、IV3(1)参照）。

⁽⁸⁸⁾ 具体的な支給額は、上院運営規則附則の財政規則に定められるが、財政規則2020-2021にはコーカスに所属しない議員個人に対する支給額への言及はない。

⁽⁸⁹⁾ 議員個人に対する事務所手当に追加するものとして支給され、具体的な支給額は、上院運営規則附則の財政規則に定められる。上述の役職以外にも、正副議長に対して追加的事務所手当が支給される。

⁽⁹⁰⁾ Special Senate Committee on Senate Modernization, *op.cit.*(85), p.26.

⁽⁹¹⁾ *Debates of the Senate*, Vol.150 No.83, 42nd Parliament, 1st Session, December 6, 2016, p.1983. <https://sencanada.ca/Content/SEN/Chamber/421/Debates/pdf/083db_2016-12-06-e.pdf>

⁽⁹²⁾ CIBAに附属する上院予算小委員会（Subcommittee on the Senate Estimates）に対するISGの要求額（54万2448～72万2000カナダドル）の最大値が認められた。なお、この決定は、2017年1月1日から施行されたため、2016-17会計年度は、3か月分の18万500カナダドルが支給された。*Proceedings of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration*, Issue No.8, 42nd Parliament, 1st Session, December 15, 2016, pp.8:7-8:10. <<https://sencanada.ca/Content/SEN/Committee/421/ciba/pdf/08issue.pdf>>

⁽⁹³⁾ Abbas Rana, "Independent Senators to get seats on committees, now group wants \$542,428 - \$722,000 for staff," *Hill Times*, December 12, 2016; John Paul Tasker, "Independent senators given \$700K budget as non-partisan vision for Red Chamber takes hold," *CBC News*, December 21, 2016. <<https://www.cbc.ca/news/politics/independent-senators-700k-budget-1.3905274>>

⁽⁹⁴⁾ Charelle Evelyn, "Independent Senators secure \$262K budget boost, despite Tory pushback over doing 'government' work," *Hill Times*, December 13, 2017; *idem*, "Independent Senators chief calls budget process 'opaque,' 'unfair,' demands more money," *Hill Times*, December 20, 2017; *idem*, "As ISG numbers swell, Senate grapples with how to divvy up caucus budgets," *Hill Times*, May 9, 2018.

与党コーカスが存在しないため、当該コーカスに対する調査資金補助は行われていない。また、ISG は、所属議員が最も多いにもかかわらず、年間補助総額において保守党コーカスよりも少ない額となっている⁽⁹⁵⁾。

表2 コーカスに対する調査資金補助

コーカスの分類	年間補助額 ^(注)
与党及び野党第1党	
所属議員 20 人超	509,000
11 ~ 20 人	305,400
10 人以下	101,800
その他のコーカス	
所属議員 20 人超	1,060,000
16 ~ 20 人	760,000
11 ~ 15 人	460,000
10 人以下	160,000

(注) 単位は、カナダドルである。

(出典) "Schedule Finance Rule 2020-2021 A: The amount of research funds for caucuses," *Senate Administrative Rules*, pp. II - III. <https://sencanada.ca/media/366237/sars_complete_2020-04-01_b.pdf> を基に筆者作成。

表3 2018年5月時点のコーカス等に対する年間補助総額

コーカス等の名称等 ^(注1)	年間補助総額 ^(注2)
上院政府代表室 (3)	1,678,150
追加的事務所手当	1,678,150
政府代表	1,500,000
政府副代表	76,350
政府連絡員	101,800
保守党コーカス (33)	1,297,950
追加的事務所手当	788,950
院内総務	610,800
副院内総務	76,350
院内幹事	101,800
コーカス補助	509,000
ISG (43)	1,200,000
追加的事務所手当 + コーカス補助	1,060,000
追加補助	140,000
上院リベラルコーカス (11)	460,000
追加的事務所手当 + コーカス補助	460,000

(注1) 括弧内の数字は、所属議員数である。

(注2) 単位は、カナダドルである。

(出典) Charelle Evelyn, "As ISG numbers swell, Senate grapples with how to divvy up caucus budgets," *Hill Times*, May 9, 2018 を基に筆者作成。

(3) 常任委員会等の委員の配分

(i) 改革前

上述の上院規則改正以前の常任委員会及び常任合同委員会（以下「常任委員会等」という。）の委員の配分方法は、以下のとおりである。

新たな会期が始まると、9人の委員から成る選任委員会（Committee of Selection）が任命される。その委員の配分について規則類に言及はないが、通常、自由党コーカスと保守党コーカスの間で概ね議席数に応じて配分される。慣行として、選任委員会の最初の会議の前に、各議員が所属コーカスの指導部に配属を希望する委員会を伝え、その希望が委員の選定の際に考慮される⁽⁹⁶⁾。選任委員会が、上院議員倫理利益相反委員会⁽⁹⁷⁾以外の常任委員会等の任命に係る

⁽⁹⁵⁾ ISG 世話人によると、ISG に対しては、政府代表室の支給額に見合う額の提示があったものの、そのような多額の補助は不要で、1200 万カナダドルで十分であるとしている。なお、報道の中には、ISG 自身が、より所属議員の少ない保守党コーカスよりも少額の補助を受けている事実を作り上げるために、意図的に支給額を抑えたとの指摘もある。Tim Naumetz, "Independent senators say 'no thanks' to more office funds," *iPolitics*, February 8, 2018. <<https://ipolitics.ca/2018/02/08/independent-senators-say-no-thanks-office-funds/>>

⁽⁹⁶⁾ Senate of Canada, *Senate Procedure in Practice*, June 2015, p.176. <<https://sencanada.ca/media/93509/spip-psep-full-complet-e.pdf>>

⁽⁹⁷⁾ 上院議員倫理利益相反委員会については、与党と野党第1党のコーカスにおいて、秘密投票により各2人の委員が選出され、その後、選出された4人による投票で過半数の票を得た者を5人目の委員として選出する。欠員が生じた場合は、欠けた委員と同様の方法で後任の委員が選出される（上院規則第12-27条第1項、上院議員倫理利益相反規範第35条第1項、第4項、第8項）。

報告書（常任委員会等の名称及びその委員候補が記載される。）を提出することになっており⁽⁹⁸⁾、一旦、上院によって当該報告書が承認されると、記載された委員候補は、会期中委員を務める。ただし、会期中の委員の変更も可能であり、その際は、与党については与党院内総務、野党第1党については野党院内総務、その他の認定政党についてはその代表の署名又は各々の認定政党が指定した者の署名が必要とされる（上院規則第12-1条、第12-2条第2項、第12-27条第1項）。また、上院規則上は、認定政党に所属しない議員に係る規定はないが、慣行として、当該議員も常任委員会等の委員として任命が可能である。当該議員は、委員変更について特定の認定政党の管理下に置かれることを自発的に選択することができ（その旨を議長に対して書面にて通知を行わなければならない。）、この場合、上述の委員変更の手続が適用される。議長に通知を行わない場合、又は、通知を撤回した場合は、当該議員の委員変更については、上院の議決（通常は、選任委員会の委員変更に係る報告書の承認）によるしかない。また、認定政党を退会した委員は、上院の議決がない限り、委員の地位を保持できる⁽⁹⁹⁾。

(ii) 改革後

2016年3月以降、新たな任命制度の下で議員が任命されるようになり、その扱いが焦点となった。まず、同年6月8日、選任委員会は、新たに任命された議員を含む、認定政党に所属しない議員に委員会委員を割り当てる報告書⁽¹⁰⁰⁾を提出し、同月15日には、上院がこの報告書を承認するという対応がとられた。続いて、同年12月7日には、委員会委員に係る動議（以下「12月7日動議」という。）が提出・可決され、残りの会期の間又は2017年10月31日まで間のいずれか早い期間について、認定政党に所属しない議員の常任委員会等の委員数は、保守党コーカスと同数⁽¹⁰¹⁾とすることが決定した。また、12月7日動議は、委員変更の際に有効となる署名者に、ISGの世話人を追加した。これにより、ISG所属議員が委員を辞する場合は、ISG所属議員によって補充されることが可能になった。その他の認定政党に所属しない議員が委員を辞する場合は、ISG所属議員以外の認定政党に所属しない議員によって補充されることとなった。さらに、議題手続小委員会（Subcommittee on Agenda and Procedure）を有する全ての常任委員会（常任合同委員会及び認定政党に所属しない議員が委員となっている委員会を除く。）は、表決権を有しない委員として、認定政党に所属しない議員1人を追加することとなった⁽¹⁰²⁾。

2017年5月11日の上院規則改正では、認定政党以外に認定議会団体が認められ（IV2(1)参照）、委員変更に必要な署名者にその代表又は世話人が追加された。また、同月31日に提出された、上院規則改正を求める規則・手続・議会の権利委員会の第8次報告書⁽¹⁰³⁾が6月1日に承認さ

⁽⁹⁸⁾ 通常、新会期の5日以内に提出が義務付けられている議長代行の任命動議（上院規則第12-2条第1項(a)）と同時に本会議に提出され、当該動議の提出と承認は、同じ会議で行われる。Senate of Canada, *op.cit.*(96), p.176.

⁽⁹⁹⁾ *Journals of the Senate*, May 9, 2007, p.1510; Senate of Canada, *ibid.*, p.178.

⁽¹⁰⁰⁾ Committee of Selection, "Fourth Report," June 8, 2016. Senate of Canada website <<https://sencanada.ca/en/Committees/sele/Reports/42-1>>

⁽¹⁰¹⁾ 役職指定の委員を除いて12人で構成される委員会は、保守党コーカス及び認定政党に所属しない議員に各々5人、上院リベラルコーカスに2人が割り当てられた。同様に、15人の委員会には、前者に各々6人、後者に3人が、18人の委員会には、前者に各々7人、後者に4人が割り当てられた。

⁽¹⁰²⁾ 上院議員倫理利益相反委員会についても、認定政党に所属しない議員の委員数は、保守党コーカスと同数とされた（委員5人のうち、保守党コーカス及び認定政党に所属しない議員に各2人、上院リベラルコーカスに1人が割り当てられた。）。*Debates of the Senate*, Vol.150 No.84, 42nd Parliament, 1st Session, December 7, 2016, pp.2000-2001. <https://sencanada.ca/Content/SEN/Chamber/421/Debates/pdf/084db_2016-12-07-e.pdf>

⁽¹⁰³⁾ Committee on Rules, Procedures and Rights of Parliament, "Eighth Report," May 31, 2017. Senate of Canada website <<https://sencanada.ca/en/committees/report/41181/42-1>>

れ⁽¹⁰⁴⁾、上院規則に、選任委員会について、役職指定の委員以外は、認定政党・団体の所属議員数に可能な限り比例して配分することが明記された。そのほか、認定政党・団体に所属しない議員については、同委員会の委員配分に限り、1つのグループとして扱うことになった（第12-1条）。

なお、2020年3月11日、第43議会期の残りの期間に適用されるものとして、上院議員倫理利益相反委員会以外の常任委員会等の委員が所属する認定政党・団体を退会した場合（ただし、当該認定政党・団体の解散に伴う場合は除く。）及び認定政党・団体に所属しない委員が認定政党・団体に所属した場合は、委員を辞さなければならないとする動議（以下「3月11日動議」という。）が提出され、可決された⁽¹⁰⁵⁾。これは、認定政党・団体を退会しても委員の地位は保持できるという従来の慣行からの変更を意味する（3月11日動議に対する批判は、V2(3)参照）。

3 政府の対応

(1) 政府代表の創設

トルドー自由党党首が首相に就任した際、既に上院には自由党コーカスは存在しなかった。与党の院内組織がないということは、院内に与党院内総務を始めとする与党指導部を形成できないということである。そこで、トルドー首相は、与党院内総務の代わりに、政府代表（Government Representative）というポストを創設し⁽¹⁰⁶⁾、新たな任命制度（Ⅲ参照）の下で上院議員に任命されたピーター・ハーダー（Peter Harder）議員⁽¹⁰⁷⁾を初代の政府代表に任命した（在任期間：2016.4.6～2020.1.6）。政府代表は、立法に係る議題及び上院改革を検討するために閣議に出席するものの、閣僚ではない。また、政府と上院との間の最初の窓口となり、上院に対して政府を代表し、政府に対して上院を代表する役割を担う⁽¹⁰⁸⁾。現在の政府代表は、マーク・ゴールド（Marc Gold. 在任期間：2020.1.24～）議員である⁽¹⁰⁹⁾。かつての与党副院内総務に当たる役職は、政府代表立法代理（Legislative Deputy to the Government Representative. 以下「政府副代表」という。）となり、手続に係る動議（例えば、休会のための動議）の提出等、上院本会議における審議日程を組むため、日常的に他のコーカス幹部と連携するに当たって主要な役割を担う⁽¹¹⁰⁾。与党院内幹事に当たる役職は、政府連絡員（Government Liaison）となり、上院における政府議事に関する働きかけや上院議員に対して表決に必要な情報の提供を担当する⁽¹¹¹⁾。上述の政府代表、政府副代表及び政府連絡員は、政府を代表し、上院政府代表室

(104) *Debates of the Senate*, Vol.150 No.126, 42nd Parliament, 1st Session, June 1, 2017, pp.3215-3216. <https://sencanada.ca/Content/SEN/Chamber/421/Debates/pdf/126db_2017-06-01-e.pdf>

(105) *Debates of the Senate*, Vol.151 No.15, 43rd Parliament, 1st Session, March 11, 2020, pp.411-412. <https://sencanada.ca/Content/SEN/Chamber/431/Debates/pdf/015db_2020-03-11-e.pdf>

(106) ただし、上院規則上は、依然として与党院内総務として扱われている。

(107) ハーダー上院議員は、外務国際貿易省を始めとする複数の省の事務次官を歴任した元官僚であり、自由党の政権移行チームの長を務めた人物である。Daniel Leblanc, “Trudeau sticks by vow to end strikes against IS: Transition to power Trudeau promises to appoint smaller cabinet with more authority to implement,” *Globe and Mail*, 21 October 2015.

(108) “About the Government Representative Office (GRO).” Senate GRO website <<https://senate-gro.ca/about/>>

(109) “Leaders of the Government.” Parliament of Canada website <https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/en_CA/Parliament/Senate/politicalOfficers/leadersGovernment>

(110) “About the Government Representative Office (GRO),” *op.cit.*(108)

(111) *ibid.*

(Government Representative Office in the Senate. 以下「GRO」という。)を構成する⁽¹¹²⁾。ただし、GROの構成員は、いかなる認定政党・団体にも所属しない。このため、GROは、かつての与党指導部とは異なり、いかなる上院議員に対しても表決に係る指揮命令権を持たないと説明されている⁽¹¹³⁾。

(2) 上院における審議への対応

与党所属の上院議員が存在しないということは、政府提出法律案や政府の行政責任に係る事項について政府を代表して答弁する者の確保も問題となる。上院において審議に出席できるのは、原則として上院議員のみだからである。ただし、例外的に、本会議及び全院委員会(Committee of the Whole. 上院議員全員による略式の全院会議)において法律案や政府の行政責任に係る事項について審査する場合は、上院議員でない大臣も、各々上院及び全院委員会の招致により討論に加わることができる(上院規則第2-12条第1項、第12-32条第4項)。この規定に基づき、2015年12月10日、今後における上院議員ではない大臣の本会議及び全院委員会への出席を認める動議が提出、可決され⁽¹¹⁴⁾、翌2016年2月3日、大臣として初めて、ハンター・トゥートゥー(Hunter Tootoo)水産海洋・カナダ海上保安大臣(下院議員)が本会議の質問時間(Question Period)において答弁を行った⁽¹¹⁵⁾。

また、通常、政府提出法律案の上院における審議は、上院提出者(Senate Sponsor. 政府提出法律案の提出者とは異なる。)が主導し、本会議における主要な演説、委員会審査への出席等を行う。従来、上院提出者は、与党コーカスに所属する議員によって担われてきたが、現在は、GROが、議員の所属するコーカスに関係なく、その専門性、経験、当該法律案に対する態度に基づいて上院提出者を選定し(議員側も自身が代表する地域の利益、職歴その他の理由で上院提出者を引き受けるか否かを判断する。)、当該法律案を所管する大臣と連携して、上院提出者が本会議及び委員会において法律案審議に主導的な役割を担う上で必要な情報を得られるようにしている⁽¹¹⁶⁾。なお、GROの構成員が上院提出者を務めることもあり、第42議会期(2015.12.3～2019.9.11)において可決された88本の政府提出法律案のうち、28本がこれに該当する⁽¹¹⁷⁾。

一方、上院においては、多くの上院議員が党派に基づくコーカスに所属しなくなったため、官僚による政府提出法律案に関するブリーフィングは、小グループに分けて行われるか、場合によっては個別に行われるようになったとされる。このため、論争的な法律案に対する可決の見込みを見極めることが難しくなり、また、議員間の見解の相違が目立つようになったこと、経験の浅い議員が多いこと、保守党コーカスが野党となり好戦的になったこと等が相まって、立法過程はより複雑化し、より時間がかかるようになったという⁽¹¹⁸⁾。政府にとっては、立法過程において不確実性が増したということになる。しかし、政府に対して非党派的な立場から

(112) “The Prime Minister announces changes to the Senate leadership,” November 29, 2019. Prime Minister of Canada website <<https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2019/11/29/prime-minister-announces-changes-senate-leadership>>

(113) “About the Government Representative Office (GRO),” *op.cit.*(108)

(114) *Debates of the Senate*, Vol.150 No.5, 42nd Parliament, 1st Session, December 10, 2015, pp.79-80. <https://sencanada.ca/Content/SEN/Chamber/421/Debates/pdf/005db_2015-12-10-e.pdf>

(115) *Debates of the Senate*, Vol.150 No.11, 42nd Parliament, 1st Session, February 3, 2016, pp.215-219. <https://sencanada.ca/Content/SEN/Chamber/421/Debates/pdf/011db_2016-02-03-e.pdf>

(116) “About the Government Representative Office (GRO),” *op.cit.*(108)

(117) 次の資料を基に算出した。“Appendix II,” Government Representative Office in the Senate, *Towards an Independent Senate: A progress report to Canadians*, 2019. <<https://senate-gro.ca/wp-content/uploads/2019/08/Appendix-II-English.pdf>>

(118) Macfarlane, *op.cit.*(84), p.10.

無償で任命制改革に関する助言を行った経験のあるエメット・マクファーレン (Emmett Macfarlane) ウォータールー大学准教授は、これは、新制度の不具合ではなく、特徴であるとする。そして、大臣及び官僚もこの事態に前向きになりつつあるとし、ISG 内の情報共有等の努力 (IV1(2) 参照) が行われ、また、新たに任命された議員が経験を積むにつれて、官僚が抱える負担も少なくなるだろうとしている⁽¹¹⁹⁾。

V 党派性をめぐる動向

1 立法過程と党派性

(1) 政府提出法律案に対する修正・否決

トルドー首相の上院改革に対する批判として、候補者の選定基準から党派的観点を排除することにより、上院がより実力行使に走り、機能不全に陥るとするものがあつたが⁽¹²⁰⁾、統計上はどのように評価されるのだろうか。

マクファーレン准教授は、統計上の数字は、修正案が実質的なものなのか、技術的なものなのかを判断できず、また、政治的文脈も捨象されるという取扱いの困難さを指摘しつつ、第 42 議会期の開会 (2015 年 12 月) から 2018 年 6 月までの期間と過去の議会期の比較を行っている。それによると、第 42 議会期の上記期間について、上院による政府提出法律案の修正は、14.2% の法律案 (14 件) で行われており、この数字は、自由党多数政権下の第 37 議会期の 10.7%、保守党少数政権下の第 39 議会期の 10.2% と比較すると高い一方で、上院創設後の 41 年間の 21.5% と比べると低い。修正が行われた政府提出法律案数で比較すると最近の議会期の数値と比較しても、突出して多いわけではないとしている⁽¹²¹⁾。

一方、政府代表室が第 42 議会期を総括した進捗報告書によると、上院は、以前に比較して、より頻繁に修正を提案しており、成立した政府提出法律案 88 件のうち、上院が修正を行ったのは、29 件としている。一方、上院が否決した政府提出法律案はなく、また、上院は、自らの修正案に対する下院の決定を受け入れたとしている。ただし、政府提出法律案の成立には影響はなかったものの、保守党コーカスの党派的行動が散見されたこと、また、議員提出法律案 (特に下院議員が提出したもの及び下院で可決されたもの) に対する党派的な遅延行為や妨害があつたことを指摘している。また、政党からの独立性が高まったことで、上院がより物を言う環境になったが、一方で、公選制の下院との対話の中で任命制の上院が立法過程においてどこまで積極的に関与できるのかについて議論されるようにもなったとした。そして、第 42 議会期において上院は、下院で可決された政府提出法律案の本質的な部分を否決又は修正することがなく、下院から送付される法律案を審議する機関としては成功していると総括した⁽¹²²⁾。

(2) 政府提出法律案に対する賛否

前出 (I 3 参照) のゴドブ教授は、自由党コーカス消滅以降の第 41 議会期及び第 42 議会期

⁽¹¹⁹⁾ *ibid.*, p.26.

⁽¹²⁰⁾ *ibid.*, p.8.

⁽¹²¹⁾ マクファーレン准教授が例示する議会期と当該議会期で修正が行われた政府提出法律案の件数は、以下のとおりである。第 33 議会期 (18 件)、第 35 議会期 (14 件)、第 36 議会期 (10 件)、第 37 議会期 (14 件) 及び第 39 議会期 (9 件)。Macfarlane, *op.cit.*(84), p.9.

⁽¹²²⁾ Government Representative Office in the Senate, *op.cit.*(117), pp.7-10. <<http://senate-gro.ca/wp-content/uploads/2019/08/Report-to-Canadians-English.pdf>>

の途中までの期間についても上院議員の表決記録の分析を試みている。その結果、まず、第41議会期における自由党コーカス消滅前後で、自由党と保守党のコーカスの一体性には変化が見られず、除名後の自由党議員の一体性は、保守党に比較しても高いという。無論、除名された自由党議員は、任命制改革以前に党派的な観点から任命されており、また、野党という立場であるため、イデオロギー上の理由で保守党政権の政府提出法律案に一致して反対する傾向にあることは想定できることではある⁽¹²³⁾。

次に、第42議会期の途中までの期間における政府提出法律案に対する賛成率は、新たな任命制度の下で任命された議員においては93%、ISGは85%、除名された自由党議員は75%、保守党コーカスは27%となっている。ゴドブ教授は、トルドー政権下で任命された議員は、政府に対する熱心な支持者となっており、皮肉なことに、「隠れ自由党議員」(crypt-Liberals)とも揶揄される、自由党コーカスを除名された議員の方がより独立的に行動していると指摘している⁽¹²⁴⁾。

2 党派性のバックラッシュ?

(1) カナダ上院議員グループ (CSG) の結成

2019年11月4日、上院の現代化及び独立性を促進し、上院の本会議及び委員会において、積極的に地域の利益を代表するために、11人の上院議員により、カナダ上院議員グループ (Canadian Senators Group. 以下「CSG」という。) が結成された⁽¹²⁵⁾。

CSGに参加した議員の州別の構成は、アルバータ州3人、オンタリオ州2人、ブリティッシュ・コロンビア州、サスカチュワン州、ケベック州、ノヴァ・スコシア州、ニュー・ブランズウィック州、プリンス・エドワード・アイランド州各1人であり、多くの州の議員が参加しているが、西部諸州の議員が5人と比較的多くなっている。暫定代表には、アルバータ州のタナス議員が就任した⁽¹²⁶⁾。また、CSGに参加した議員の出身コーカス別の構成は、ISGが9人、保守党コーカスが2人である。ISGを退会したダイアン・グリフィン (Diane Griffin) 議員は、上院において、より中道的な観点を広めるためにCSGに参加したとしている⁽¹²⁷⁾。また、タナス暫定代表、副代表のジョゼ・ベルネ (Josée Verner) 議員は、ともに保守党コーカスの出身であり、全体として中道又は若干保守的な志向を有する議員によって構成されていると評されている⁽¹²⁸⁾。

CSG結成のプレスリリースには、CSGは、「立法審査や委員会の調査において高い水準を保

⁽¹²³⁾ Godbout, *op.cit.*(13), pp.221-222.

⁽¹²⁴⁾ *ibid.*, p.224.

⁽¹²⁵⁾ “About the CSG.” Canadian Senators Group website <<http://canadiansenators.ca/home/about-the-csg/>>; John Paul Tasker, “Senate defections could solidify Trudeau’s upper house reforms,” *CBC News*, November 5, 2019. <<https://www.cbc.ca/news/politics/tasker-senate-defections-trudeau-reforms-1.5347242>>

⁽¹²⁶⁾ タナス議員は、CSGの結成は、同年春に行われた、石油・ガス産業及び西部諸州に大きな影響があると考えられる2つの法律案 (ブリティッシュ・コロンビア州北部海岸への石油タンカーの入港を禁止する法律案及びパイプライン・プロジェクト等、主要なプロジェクトの環境影響評価プロセスを拡大する法律案) をめぐる議論がきっかけになったとする。ただし、アルバータ州を中心に西部で発生しているカナダ連邦からの離脱運動であるウェグジット (Wexit) との関係性を否定している。Ryan Flanagan and Cillian O’Brien, “Leader of new breakaway Senate group warns of Wexit frustrations,” *CTV News*, November 4, 2019. <<https://www.ctvnews.ca/politics/leader-of-new-break-away-senate-group-warns-of-wexit-frustrations-1.4669081>>

⁽¹²⁷⁾ Jesse Snyder and Brian Platt, “New Senate bloc looking to protect ‘regional interests’ could hamper Trudeau’s efforts to pass legislation,” *National Post*, November 5, 2019. <<https://nationalpost.com/news/canada/new-senators-group-of-11-could-complicate-liberal-efforts-to-get-legislation-passed>>

⁽¹²⁸⁾ *ibid.*

つことを決意した、同じ志を有する上院議員のコーカス」とされている。所属議員は、「同じ志」を持つとされている一方で、各議員個人の所属党派や、CSG内の他の議員の意向とは無関係に、法律案に対する見解及び表決を自由に行うことが認められている⁽¹²⁹⁾。特定の政党の党籍を有することも、政党に対する寄附を行うことも認められている⁽¹³⁰⁾。タナス暫定代表は、CSG所属議員を結び付けているのは、上院における活動に対するアプローチの方法であり、特定の州の枠で任命されている上院議員としての責任であると説明している⁽¹³¹⁾。

(2) 進歩上院グループ (PSG) の結成

2020年1月に所属議員が定年を迎えて退職することで、認定政党・団体の要件を満たさなくなる見込みであった上院リベラルコーカス (Senate Liberal Caucus. 以下「SLC」という。) の全議員9人が、2019年11月14日に進歩上院グループ (Progressive Senate Group. 以下「PSG」という。) を結成した。これにより、連邦結成以来、存続していた Liberal という名称を持つ上院議員の院内団体が姿を消すこととなった。暫定代表に就任したジョセフ・デイ (Joseph Day) 上院議員は、これは単なる名称変更ではなく、新グループの結成であるとしている。また、新グループの名称に「進歩」という言葉を採用した理由については、「進歩」という言葉が、幅広い層を糾合する傘の役割を果たすことができるものであるとし、「新民主党もブロック・ケベコワも緑の党も、そして自由党も、常に「進歩的な」立法について話題にしており、このような政治における変わりつつあるダイナミクスを反映したかった」と語っている⁽¹³²⁾。「進歩的な」立法を語る政党から保守党が除外されていることから、デイ暫定代表は、同グループが保守勢力とは異なることを強調していると考えられる。実際、同グループが掲げる「我々の共有ビジョン」 (Our Shared Vision) では、構成員に、自由及び平等の価値に根差した進歩的な見識及び哲学を共有することを求めている⁽¹³³⁾。ただし、このことは、保守党や中道及び保守系の議員が多い CSG だけでなく、表立って特定の政策志向を掲げない ISG をも意識したものと考えられる。PSG は、ISG と異なり、院外における他の政治活動に参加することを特に制限していない。PSG は、認定政党・団体の資格を失わないために、進歩的な志向を持つ、コーカスに所属しない議員や新規任命議員の受皿となることはもちろん、同様の志向を持ちつつも ISG に所属している議員をリクルートする必要に迫られているのである。

一方、特定の政策志向を前面に掲げることは、一連の改革の経緯から、同グループ及びその所属議員が党派的であるとの批判を招くおそれもあり、同グループへの入会のハードルとなる可能性もある。まさに PSG の結成自体、かつての自由党コーカスの流れをくむ上院リベラルコーカスから党派的イメージを払拭する狙いがあったのであるが⁽¹³⁴⁾、これに加えて PSG は、「我々の共有ビジョン」に採決における自由投票を掲げた。また、グループ内には代表、副代表、連絡員及びコーカス議長から成る指導部が置かれているが、指導部は構成員に十分な情報を提

⁽¹²⁹⁾ Flanagan and O'Brien, *op.cit.*⁽¹²⁶⁾

⁽¹³⁰⁾ Samantha Wright Allen, "New Senate group eligible for \$191,000 for rest of the year, but funding source up in the air," *Hill Times*, November 13, 2019.

⁽¹³¹⁾ Flanagan and O'Brien, *op.cit.*⁽¹²⁶⁾

⁽¹³²⁾ John Paul Tasker, "There's another new faction in the Senate: the Progressive Senate Group," *CBC News*, November 15, 2019. <<https://www.cbc.ca/news/politics/new-faction-progressive-senate-group-1.5358269>>

⁽¹³³⁾ "Our Shared Vision." The Progressives website <<http://theprogressives.ca/our-shared-vision/>>

⁽¹³⁴⁾ Peter Mazereeuw, "Updated: Progressive Senate Group folds, but leader hopes to claw back to official status," *Hill Times*, November 18, 2019.

供する運営上の役割に徹し、党議拘束をかけることはしないことを明記した。

このように認定政党・団体の資格の維持を1つの目的として結成されたPSGであったが、結成の数日後、所属議員1人が退会し、CSGに入会したために、早くも資格を失うことになった⁽¹³⁵⁾。その後、議員2人が定年退職したため、再び資格を得るには3人の入会が必要となった。PSGが、再び認定政党・団体の資格を得ることに成功したのは、6か月後の2020年5月である。ISGを退会したパトリア・ボヴィ (Patricia Bovey)、ピエール・ダルフォン (Pierre Dalphond) 両議員とコーカスに所属していないハーダー議員の計3議員が新たに入会したのである。

(3) 無所属上院議員グループ (ISG) に対する批判

前述のとおり、CSG及びPSGが一連の改革で新たに設けられた認定議会団体として、結成された。両グループ共に、ISGを退会した議員も入会している。これらの議員は、なぜISGを退会したのか。また、トルドー首相から初代政府代表の任務を託されたハーダー議員は、なぜISGではなく、PSGを選択したのか。

まず、ISGを退会してCSGに入会した議員がISGの問題点として挙げているのが、その所属議員の多さである。グリフィン議員は、ISGは非常に規模が大きく、機動性の点で非生産的になりかねないとし、また、ISGの初代世話人を務めたマッコイ議員は、小集団の方がより集中的に議論ができるとしている⁽¹³⁶⁾。両者とも小集団での活動を希望してCSGに参加したが、CSGの所属議員が増えれば同じ問題が発生する。この点について、CSGは、所属議員数に25人という上限を設けているという。この上限設定により、所属議員個人のコーカス内での影響力をより高め、委員会の委員になる機会や政府代表に対して直接質問する機会が確保されるとしている⁽¹³⁷⁾。タナス議員は、CSG結成の際、「上院において常に警戒しなければならないことは、少数者の利益に対する、そして地域を犠牲にする、多数による専制である」とし、トルドー現首相時代に任命された議員が入会できるコーカスは、今までISGのみであったとして、CSG所属議員は、「より多くのグループが必要であるという考えを共有している」と語っている⁽¹³⁸⁾。

次にPSGに2020年5月に入会したダルフォン議員とハーダー議員は、インタビューでISGをめぐる問題を指摘している。両者とも先に触れたISGの所属議員数の多さについて批判的である。特にダルフォン議員は、ISGは急速に議員数が増加したことで意思決定がトップダウンになったと指摘している⁽¹³⁹⁾。そのほか、ISGをめぐる問題の象徴的な例として、両議員が共通して挙げているのが、ISGの世話人が提出し、野党院内総務 (保守党) が賛同者となった、委員会委員の配分をめぐるコーカス間移動を制限する2020年の3月11日動議である (IV2(3)参照)。3月11日動議は、ISGからの退会者を食い止めることを企図したものと指摘されている⁽¹⁴⁰⁾。ダルフォン議員は、コーカス間移動の制限は、2大グループ (ISG及び保守党) の指

⁽¹³⁵⁾ *ibid.*

⁽¹³⁶⁾ John Paul Tasker, "Senate defections could solidify Trudeau's upper house reforms," *CBC News*, November 5, 2019. <<https://www.cbc.ca/news/politics/tasker-senate-defections-trudeau-reforms-1.5347242>>

⁽¹³⁷⁾ Snyder and Platt, *op.cit.*(127)

⁽¹³⁸⁾ Flanagan and O'Brien, *op.cit.*(126)

⁽¹³⁹⁾ ダルフォン議員は、CSGの所属議員数の上限設定について興味深いと評価している。Michael Harris, "Dalphond's exit from ISG watershed moment for Trudeau's experiment with Senate modernization," *Hill Times*, May 25, 2020.

⁽¹⁴⁰⁾ John Paul Tasker, "Former government point man Peter Harder joins the Progressive Senate Group," *CBC News*, May 15, 2020. <<https://www.cbc.ca/news/politics/peter-harder-progressives-1.5569325>>

導部を利するものとし、上院の活動に平等に参加する機会がグループに所属することを前提に与えられるとするようなこの動きは、党派的規律という伝統的なメカニズムそのものであると批判している⁽¹⁴¹⁾。また、上院議員が仮にグループを退会したとしても委員会委員の地位を保持できる権利が長きにわたって認められてきたのは、過度の集権化に歯止めをかける意味があった⁽¹⁴²⁾として、3月11日動議に異議を唱えている。なお、ダルフォン議員は、6月23日に、3月11日動議は、上院議員の院内での結社の自由を否定するものであり、上院の評判及び改革の信頼性を貶めるものだとして、3月11日動議を廃止する動議を提出したが、議論は中断されたままとなっている⁽¹⁴³⁾。

ハーダー議員も、このような ISG の動きについて、「1つのグループがこれほどまでに支配的になってしまったがために、全ての上院議員を平等に扱わなくとも良いという誘惑が上院内に出現していることを非常に危惧している。私はこれに加担したくないし、防波堤の役割を果たしたいと思っている」と語っている。さらに、上院における権力掌握を強めようとする意図が感じられ、党派性の代わりに「多数派主義」をもたらしているのではないかとの懸念を表明した上で、「多数派主義は、新たな党派性となり得る」と警鐘を鳴らしている⁽¹⁴⁴⁾。

これに対し、ISG のウー世話人は、「上院の基本的な慣行を変えるために、ISG が多数派としての権力を行使した例は思いつかない」とし、3月11日動議についても、「委員会委員の地位をはく奪する恐怖をちらつかせて、議員を ISG に永久に繋ぎ止めようとはしていない」し、実際に、委員会の計 13 議席分をコーカスに所属していない議員に対して提供していると反論している⁽¹⁴⁵⁾。また、多数派主義との批判については、GRO や保守党コーカスが、より所属議員の多い ISG よりも多額の補助を受けていることを引き合いに、「今日の上院の現実、我々が「少数による専制」を抱えているということだ」と述べている⁽¹⁴⁶⁾。

おわりに

以上、トルドー首相が主導する上院改革の経緯及び概要並びにその影響について述べてきた。同改革は、憲法も議会法も改正しない、基本的に首相の裁量に基づく改革であり、冒頭で述べたとおり、後継首相に引き継がれる保証はない改革と言える⁽¹⁴⁷⁾。しかし、2019年総選挙における自由党の勝利とトルドー政権の継続によって、改革の継続も決まった。トルドー首相の在任期間が長くなればなるほど、後継首相が、従来の任命制に戻ることは難しくなると考えられる。

一方、トルドー首相の上院改革の主眼は、上院における党派性と情実任用の排除にあった。しかし、党派性の排除については、議論が分かれるところであり、有力な反論もある。アダム・

(141) Pierre J. Dalphond, "All Senators are equal in rights, privileges, and duties," *Hill Times*, May 20, 2020.

(142) Harris, *op.cit.*(139)

(143) *Debates of the Senate*, Vol.151 No.26, 43rd Parliament, 1st Session, June 23, 2020, pp.837-839. <https://sencanada.ca/Content/SEN/Chamber/431/Debates/pdf/026db_2020-06-23-e.pdf>

(144) Tasker, *op.cit.*(140)

(145) John Paul Tasker, "Progressive Senate Group back from the dead as another Independent defects," *CBC News*, May 22, 2020. <<https://www.cbc.ca/news/politics/progressive-senate-group-pierre-dalphon-d-1.5578447>>

(146) *ibid.*

(147) 上述のとおり、登録政党から独立した形でのコーカスの形成を認めることに関連する規則類は改正されており、この点については上院の新たな議決がない限り変更できず、後継首相に引き継がれるが、これらの改正は、首相による党派性に基づく上院議員の情実任用を妨げるものではない。

ドデック (Adam Dodek) オタワ大学准教授 (当時) は、「政治というものは、チーム・スポーツである」とし、上院は、「独立した、多様な意見を有する専門家パネル」ではなく、「憲法が定める、日常の立法過程の重要な一部」を構成する機関なのであり、与党は、上院において「政府提出法律案を可決させなければならない」と指摘する。その上で、「党派性は、立法案件議事に関する効率的な交渉を容易にする」ため、党派性を排除することは望ましくないとする⁽¹⁴⁸⁾。また、ゴドブ教授は、上院において与党コーカスが欠如した場合、政府は法律案ごとに多数派形成が必要となり、立法過程における不安定性が増大するとし、現代の代議制においては、一体性や統一性を有する政党の存在が重要であるとする。また、これを欠く場合、集合行為問題が生じやすくなると指摘する⁽¹⁴⁹⁾。集合行為問題とは、ある集団にとっての利益は、当該集団が小集団である場合は実現されやすいが、大集団である場合、フリーライダーの発生により、実現されにくく、集団利益の実現のためには、強制又は個別利益の供与が必要となるというものである⁽¹⁵⁰⁾。ISG から CSG や PSG に移った議員が、所属議員数に言及しているのも頷ける (V 2(3) 参照)。

トルドー首相の上院改革について助言を行ったマクファーレン准教授も、ISG が分裂するのは自然な流れであり、保守党コーカスの勢力が継続して減退すれば、従来型のコーカスに所属しない議員は、1つの巨大な集団とは異なる組織を模索する必要があると出ているとしている。ただし、マクファーレン准教授は、地域コーカスや先住民コーカスといった党派に基づかない小集団の出現を想定している。また、1人の議員が複数のコーカスに所属する状況や法案ごとのマルチ・メンバーシップへの進化をも視野に入れている⁽¹⁵¹⁾。一方、小集団の出現によって、少なくとも現在よりも法律案審議が遅くなる可能性も指摘しているが、これは、以前に比較して、上院がその役割に真摯に取り組むことに伴うものであろうとしている⁽¹⁵²⁾。

ここで今一度、カナダ議会が2院制であることに留意したい。上院改革は、上院内で完結するわけではない。政府提出法律案の審議の遅れが、議会における審議の行き詰まりを意味するのであれば、与党に負の影響をもたらす得る。選挙のプレッシャーを抱え、党の評判に依存する多くの与党の下院議員が、党指導部に対して、上院における党派性の必要を迫る可能性もあるのである。ゴドブ教授は、この点を踏まえ、トルドー首相の上院改革が、党派性と情実任用に基づく過去の慣行を改善することは確かであるが、上院がその立法に係る権限の行使を相当程度控えない限り、長期的に党派性が減退する可能性は低いと結論付けている⁽¹⁵³⁾。

カナダは、連邦制国家で2院制を採用しているが、その上院は、州・準州の利益を代表する面を有する一方で、州・準州民による公選制でも州・準州による任命制でもなく、事実上首相による任命制を採用している。また、世界の議会の中でも類例が少ない定年制を採用している。

(148) 一方で、ドデック氏は、効率性の追求は、過度になる場合もあり、議論を抑制し、慎重な審議を回避することにつながり得るともしている。Adam Dodek, "Maybe purging parties from the Senate isn't such a hot idea, Mr. Trudeau," *iPolitics*, December 30, 2015. <<https://ipolitics.ca/2015/12/30/maybe-purging-parties-from-the-senate-isnt-such-a-hot-idea-mr-trudeau/>>

(149) Godbout, *op.cit.*(13), p.223.

(150) 森脇俊雅「集合行為問題について—オルソン以後の議論を中心に—」『法と政治』36巻2号, 1985.6, pp.203-207.

(151) これは、非党派的なコーカスの1つの在り方を提示するものであるが、この場合、コーカスに対する財政的支援や委員会委員の配分等、従来のコーカスに係る制度の抜本的な変更が必要になると考えられる。この意味で、IV 2で紹介した上院の対応は、従来の制度の手直しにとどまるものと言える。

(152) Snyder and Platt, *op.cit.*(127)

(153) Godbout, *op.cit.*(13), p.227.

本稿で取り上げた一連の上院改革の試みは、このような同国の特殊事情を反映したものである。とはいえ、この試みは、議会における政党・グループはどう位置付けられるべきか、これらの団体と議員個人の関係はどうあるべきか、議員個人の独立性と議事運営の効率性のバランスをどこに求めるのか、両院関係はどうあるべきかという現代議会、特に2院制議会が共通して抱える基本的な諸課題を改めて問いかけるものとも言えるのではないだろうか。今後の動向が注目される。

(みやはた たけし)

(本稿は、筆者が政治議会課在席中に執筆したものである。)