

【研究論文】

ケベックにおける移民・文化的マイノリティと
その統合政策

——政府行動計画実施委員会（1981-1984年）を中心に——

La politique d'intégration et les minorités culturelles
au Québec : l'histoire du CIPACC, 1981-1984

古地 順一郎

KOJI Junichiro

Résumé

Le présent article a pour objectif d'expliquer l'échec du Comité d'implantation du plan d'action à l'intention des communautés culturelles (CIPACC), comité provisoire responsable de la mise en œuvre d'« *Autant de façons d'être Québécois* », première politique québécoise en matière d'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles rendue publique en mars 1981. Ce fut la première et dernière fois que la responsabilité administrative pour la mise en œuvre d'une politique d'intégration fut confiée aux représentants des immigrants et des minorités ethnoculturelles, qui avaient jusque-là plutôt assumé un rôle uniquement consultatif.

Cependant, le CIPACC a été aboli à la fin de son premier mandat malgré l'opposition de la majorité de ses membres. En nous inspirant de réflexions d'études sur la mise en œuvre des politiques publiques, cette étude démontre que l'échec du CIPACC est attribuable au manque de trois sortes de ressources – les ressources institutionnelles, les ressources matérielles et humaines ainsi que les ressources informelles. Cette réflexion conclut en constatant que l'échec du CIPACC a entraîné la consolidation du rôle consultatif des immigrants et des minorités ethnoculturelles dans le domaine de la politique d'immigration et d'intégration au Québec.

キーワード：統合政策、移民、マイノリティ、政策実施、CIPACC

Keywords: politique d'intégration, immigration, minorités, mise en œuvre des politiques, CIPACC

はじめに

2011年6月、ケベック州政府の歳出削減・抑制を進める第130号法案が可決されたことで、州移民政策の一翼を担ってきた異文化間関係評議会(Conseil des relations interculturelles:以下CRIと略記)の廃止が確実となった。移民政策担当大臣の諮問機関として、CRIは移民受け入れ政策、移民・マイノリティ統合政策¹、ケベック社会の文化的多様性の管理に関する研究・提言を行ってきた。移民やマイノリティの諸問題に通じた15名の委員から構成されるCRIには、ケベック社会の文化的多様性を反映するため、仏系カナダ人の委員とともに、移民やマイノリティの委員も含まれている。CRIは州の移民政策過程において移民やマイノリティの代表性を確保する制度の1つであり、その前身を含めると1973年から存在していた。このような観点からも、CRIの廃止は州移民政策の節目といえることができる。

諮問機関としてのCRIは、移民やマイノリティに政策「提言」という役割を与えてきたが、州の移民政策史を紐解くと、統合政策の「実施」という一層踏み込んだ役割を彼らに担わせたことがあった。1981年3月、州政府は『ケベコワのさまざまなあり方(Autant de façons d'être Québécois : 以下AFÊQと略記)』と題された行動計画を発表した(Québec. MÉDCS, 1981)。州政府初の包括的な統合政策には、移民・マイノリティの委員5名によって構成される「文化共同体に対する行動計画実施委員会(Comité d'implantation du plan d'action à l'intention des communautés culturelles : 以下CIPACCと略記)」の創設が盛り込まれ、AFÊQの実施を担うこととなった。この試みは、ケベックの移民政策における移民・マイノリティの役割を変える可能性を秘めていた。しかし、CIPACCは思うような成果を上げられず、一部委員や移民・マイノリティ団体の反発にも関わらず1984年に廃止された。その後、研究・提言を任務とする文化共同体移民評議会(Conseil des communautés culturelles et de l'immigration : 以下CCCIと略記)が設立されたことで、移民・マイノリティの役割が、政策実施の権限を持たない諮問的なものとなることが決定的となった。

本稿では、政策実施機関に必要とされる3種類の資源——制度的資源、物的・人的資源、非制度的資源——の利用可能性という視点からCIPACCを考察し、各種資源の不足が同委員会の効果的な活動を妨げ、結果的に失敗に終わった原因となったことを論じる。移民の受け入れが盛んなケベックでは、州政府の移民・マイノリティ統合政策に関する研究が数多く存在するが、政

策過程の政治的動態を分析したものは非常に少なく未解明な部分が多い(Helly, 1997, p.215)²。本稿は、そのごく一部である CIPACC に光を当てている。30 年前に存在したこの委員会を論じることは、CRI が廃止された現在、改めて、ケベック州の移民やマイノリティがその統合政策でどのような役割を果たすべきなのかを考える材料を提供することとなる。また、彼らが期待された役割を果たすには、どのような資源と環境を整備することが必要なのかを我々に気づかせてくれる。そのことは、外国人住民との共生がますます重要になっているわが国の統合政策にも大きな示唆を与えてくれるはずである。

本稿の構成は次の通りである。第 1 章では、AFÊQ に至るケベックの移民政策の発展を簡潔に述べ、CIPACC の歴史的な位置付けを明確にする。第 2 章では、AFÊQ の内容と CIPACC を描写する。第 3 章では、政策実施論の文献に依拠して 3 種類の資源を説明し、分析枠組みを示す。第 4 章では、CIPACC の分析を行い、各種資源の不足が AFÊQ の実施体制における CIPACC の周辺化、廃止へとつながったことを示す。

1. AFÊQ に至るまでのケベックの移民政策

ケベックが積極的な移民政策を展開していることは知られているが、現在の政策の直接的なルーツは比較的最近で 1960 年代である。同州が移民政策に関与する法的根拠は、1867 年にカナダ連邦を成立させた英領北アメリカ法 (1867 年憲法) にある。同法の第 95 条によれば、移民政策の管轄権は連邦政府と州政府が共有するとされている³。連邦成立直後、州政府は、この条項を利用してフランスやベルギーで仏語系移民を募集するとともに、米国に移住した仏系カナダ人の帰還を促進する政策を展開した。しかし、見込まれた成果が出なかったことや、仏系カナダ人の高い出生率による人口の自然増が見込まれたことから、州政府は 20 世紀初頭に移民政策分野から撤退した(Black et Hagen, 1993; Pâquet, 2005)。

州政府が再び移民政策に関与するようになったのは 1960 年代のことである。第 2 次世界大戦後、ヨーロッパから大量の移民が流入し、モンリオールではその多くが英語系社会に統合された。これには、北米における英語の優位性だけでなく、州政府の無関心やカトリック教会の反移民的な態度も影響していた。しかし、1950 年代になると、一部の仏系カナダ知識人から、ケベックの「フランスの事実(le fait français)」を維持するためには仏語系社

会に移民を統合することが不可欠で、州独自の移民政策が必要だとの声がかかるようになった(例えば、Léger, 1954)。「静かな革命」が進行する中、州政府は移民省を 1968 年に設立し、移民政策分野への関与を内外に明示した⁴。州政府は、仏語系社会への移民統合政策の整備と、同州への新規移民に対する選別権の獲得⁵を重視した。前者については、仏語習得を中心とする定住支援センター(Centres d'orientation et de formation des immigrants, COFI)を各地に開設するとともに、1977 年の「フランス語憲章」に代表される言語法を通じて仏語系社会への統合を促した⁶。

その一方で、移民・マイノリティの文化や言語の保護も統合促進の重要な要素として考慮された。たとえば、1969 年に「エスニック言語プログラム(Programme des langues ethniques)」が創設され、マイノリティが運営する私立学校で行われる出自言語教育に対して財政支援がなされた。1975 年の「個人の権利と自由に関するケベック憲章(Charte des droits et libertés de la personne du Québec)」では、第 43 条においてマイノリティが出自文化を維持・発展する権利を認めている。文化的多元性の法的承認は、1978 年の「出自言語教育プログラム(Programme d'enseignement des langues d'origine)」につながり、主要なマイノリティに対する出自言語と文化の教育が公立学校で行われることとなった。また、州政府は 1978 年に文化政策白書『ケベックの文化発展政策(La politique québécoise du développement culturel)』を発表した。この文書では、マイノリティ文化をケベック文化の豊饒化の源泉と位置づけ、その保全に対する州政府の支援が謳われた。その反面、仏系カナダを基調とするケベック文化にマイノリティが統合されていくことも求めた(Québec. MÉDC, 1978, p.63)。

このような政策の発展にも関わらず、ケベックの統合政策の基本方針と、それに基づく州政府の具体的な行動を定めた総合的な政策文書は存在しなかった。AFÊQ はその最初の試みであり、1979 年に州内 6 ケ所で行われた公聴会を経て作成され、1981 年 3 月に公表された。CIPACC はこの行動計画の実施機関とされ、その創設が AFÊQ の中で明示されていた。次章では、AFÊQ の内容と CIPACC の役割を詳しく見ていくことにしたい。

2. 『ケベコワのさまざまなあり方』

AFÊQ は 3 部構成になっており、「収斂」と題された第 1 部では、ケベックの移民史を概観した後、同州が仏系カナダ文化を基調とする社会であるこ

とが確認される。そして、この多数派文化が「収斂の核となる文化(culture de convergence)」として、移民・マイノリティの統合の中心となることが示される(Québec. MÉDCS, 1981, p.11)。その後、マイノリティの言語と文化に話が移る。英語系マイノリティとそれ以外のマイノリティに分けて、各コミュニティがケベック社会の発展に及ぼした功績を称える一方で、仏語系社会への積極的な統合意思が欠けていることを嘆く。

第2部は「乖離」と題され、まず、既存の統合政策の成果に関する2つの乖離が指摘される(Québec. MÉDCS, 1981, p.27)。1つ目は、州政府のプログラムやサービスの認知度が移民・マイノリティの間で低いことである。2つ目は、州行政機関において移民・マイノリティの割合が少ないことである。次に、6分野(仏語の習得可能性、情報・広報、医療・社会福祉サービス、女性の地位、労働、異文化間対話)における既存のサービスとプログラムを概観している。その後、行政機関における移民・マイノリティの割合を検証している。州政府の計算に占める、公務員になる可能性のある移民・マイノリティ(15-64歳、カナダ市民権保持者⁷、仏語話者)は州人口の9.5%を占めるとされるが、じっさいに全公務員に占める職員の割合は2.7%に過ぎないと指摘されている(Québec. MÉDCS, 1981, p.40)。

「今後」と名付けられた第3部では、州政府が、即座に、あるいは短・中期的に取る行動が12分野(行政機関、移民受入れ、仏語の習得可能性、情報・広報、人間の権利と自由、医療・社会福祉サービス、女性の地位、労働、文化、経済、異文化間対話、CIPACC)にわたって述べられている。とりわけ、行政機関における移民・マイノリティの増加は、即刻介入すべき第1の課題として挙げられ、アフターマティブアクションを含めた雇用機会均等プログラムを導入することも表明している(Québec. MÉDCS, 1981, p.56)。

AFÉQで示されたケベックの統合政策の基本方針を一言でまとめるならば、「諸文化の収斂」という概念に集約される⁸。すなわち、多数派文化である仏系カナダ文化とそれを支える仏語をケベック文化の「核」と位置づけ、マイノリティ文化は仏系カナダ文化を豊饒化することでケベック文化の発展に寄与し、統合されていくという考え方である。このような文化的アプローチによる統合理念では、移民・マイノリティはある特定のエスニック集団の一員とみなされ、自らの文化様式を仏系カナダ文化に注入し、より豊かなものにしていくことが期待されているのである⁹。

このような理念の実現には、マイノリティ文化の保全と活性化を図る必要

性が生じる。そのため、州政府はエスニック団体への補助金を通じて、エスニック集団とマイノリティ文化の制度化を進めた。また、移民・マイノリティの仏語習得も、異文化間対話を促進するための手段として重視された。さらに、移民・マイノリティの公務員の増加も、彼らの文化様式を行政機構に注入するという視点から強調された。

CIPACC も、移民・マイノリティの代表者がその視点を生かしながら政府の行動計画を実施するという点で、AFÊQ で示された統合政策の基本方針の流れに沿うものである。CIPACC の設立は AFÊQ の中で提唱され、その後、政令に基づき発足することとなった。CIPACC は文化科学技術発展担当大臣 (Ministre d'État au Développement culturel et scientifique) の下に置かれ、移民・マイノリティの 5 名の委員 (うち 1 名は州公務員) から構成された。各委員は、州政府によって主要なエスニック集団から任命された。任期は 3 年で、6 年まで延長可能であった。CIPACC の任務は以下のようなものであった (Québec. MÉDCS, 1981, pp.74-75)。

- (1) AFÊQ で提案された施策の迅速な実行
- (2) AFÊQ の全体的な運営
- (3) 省庁間の調整
- (4) 行政機関との積極的な協同
- (5) 全当事者から提出された報告書に基づく AFÊQ 実施の進捗状況の分析
- (6) 関係省庁による取り組みの評価と閣議への提言の提出
- (7) 担当大臣への年次報告書の準備

このリストを見ると、AFÊQ の実施体制において CIPACC が中心的な役割を果たしていることが分かる。しかし、第 4 章で見ると、この文面とは裏腹に CIPACC は実施体制の中で周辺化されていった。その理由を論じる前に、第 3 章では分析枠組みを示しておきたい。

3. 政策実施機関と 3 種類の資源

AFÊQ の実施体制において CIPACC が周辺化していった理由を説明する分析視角として、本稿では政策実施論における論考を手がかりとしたい。政策実施論は公共政策学の一部をなし、政策が採択された後の実施段階を研究対象とする。同論が主に関心を寄せるのは、採択された政策によって生じると

期待された結果と実際に生じた結果との違い、すなわち「実施のギャップ」(Dunsire, 1978)のメカニズムを解明するところにある。このため、政策の「成功」や「失敗」といった観点が強く意識され、より円滑な政策の実施を実現するための実践的な助言を含むことも多い(Hill et Hupe, 2002)。

政策の速やかな実施に欠かせない要素の1つとして指摘されるのが、政策実施機関の役割と権力の配分である。通常、ある政策の実施にあたっては複数の実施機関が関与することが多く、各機関の役割分担と権力関係を明確にし、任務遂行に十分な資源を付与することが重要となる。とりわけ、政策実施プロセスを統括する機関(以下、「統括機関」と呼ぶ)に十分な権力があるかどうかは、政策実施の成否を大きく左右する。本稿では、マズマニアンとサバティエの論考(Mazmanian et Sabatier, 1983, pp.20-35)を参考にしつつ、この権力を裏付ける以下の3種類の資源——(1)制度的資源、(2)物的・人的資源、(3)非制度的資源——に注目することとする。

まず、統括機関の権力を担保するためには、さまざまな制度的な裏づけが必要となる。統括機関の任務、地位、権限を明確に定義するための資源として、設置法や、政令、政策綱領が挙げられる。また、政策実施プロセスの統制を確保するためには、他の実施機関の上位に統括機関を設置し権力関係を明確にする必要がある。これは、他の実施機関が政策実施を阻む可能性を取り除くためである。さらに、統括機関に懲罰権が与えられると、その権力はより一層強まることとなる。

次に、統括機関が実施プロセスを管理し進捗状況を検証するには、当然のことながら予算と人員が必要となる。これらの物的・人的資源の有無が、統括機関の権力の度合いに大きな影響を与える。

最後に、非制度的な資源も統括機関の権力を左右する。非制度的な資源には、政策実施に対する市民、閣僚、統括機関に所属する官僚、他の実施機関からの支持が含まれる。とりわけ、閣僚、統括機関に所属する官僚、他の実施機関から支持を得られないと、実施プロセスが遅れたり、脇道にそれたりすることとなる。

次章では、これら3種類の資源に注目して AFÊQ 観実施体制における CIPACC を分析する。分析にあたって検証した史資料は、ケベック州立公文書館(モンリオール)に保管されている文化共同体移民省の公文書(E47)、CIPACC の活動報告書、CIPACC に関連する政府刊行物および活字媒体(雑誌・新聞)である。新聞記事については、ル・ドゥボワール(*Le Devoir*)、

ル・ソレイユ(*Le Soleil*)、ラ・プレス(*La Presse*)、モンリオール・ガゼット(*The Montreal Gazette*)の各紙記事を、2種類の索引(*Index de l'actualité vue à travers la presse écrite, Canadian News Index*)を用いて体系的に検索した。さらに、文化共同体移民省が移民やマイノリティに関する雑誌・新聞報道記事を編纂した『日々の報道記事集(1980-1986年)(*Revue de presse quotidienne (1980-1986)*)』も閲覧し、関連する記事を抽出した。

4. AFÊQ の実施と CIPACC

本章では、3種類の資源がどのように CIPACC に付与されていたかを検証し、AFÊQ の実施体制における CIPACC の位置づけにどのような影響を及ぼしたのかを明らかにする。

4.1. 制度的資源

CIPACC を支える制度的資源は、AFÊQ と、関連する政令によって裏付けられている。AFÊQ 発表直後に発表された政令(第 698-81 号、1981 年 3 月 11 日付)では、CIPACC は予定通り文化科学技術発展担当大臣の下に置かれた。この規定は、当時のケベック党政権の意思決定過程に鑑みると制度的に重要な意味を持つ。なぜなら、同大臣は州首相直属の省である行政評議会(*Ministère du Conseil exécutif*)に属する国務大臣(*ministre d'État*)で、各省庁の大臣よりも上位に位置づけられ、政府の意思決定に大きな影響力を及ぼしていたからである。この国務大臣制度は、1976 年のケベック党政権の誕生とともに創設された。政治的なイデオロギーと政治家主導に基づく合理的な意思決定を目指したルネ・レヴェック(*René Lévesque*)政権は、4つの分野(文化発展、経済発展、社会発展、地域発展)¹⁰で常任閣僚委員会を立ち上げた(*Bourgault, Dion et Gow, 1993, p.232; Fraser, 2001, p.76*)。各委員会は、各分野に関係する省庁の大臣によって構成され、それぞれ担当の国務大臣が委員長を務めていた。さらに、レヴェック政権は、州首相を委員長とし、内閣の重要方針を決定する優先事項決定委員会(*Comité des priorités*)も創設した。この委員会のメンバーは、国務大臣、財務大臣、政府間関係大臣に限られ、執政府の中枢を形成していた。したがって、CIPACC が文化科学技術発展担当大臣の管轄下に設置されたということは、事実上、CIPACC が各省庁よりも上位に位置づけられたということを意味した。政策分野が多岐にわたることに鑑みると、この判断は論理的である。

しかし、2ヶ月も経たないうちに、CIPACC に対する管轄権は、新たな政令（第 1235-81 号、1981 年 5 月 1 日付）によって文化共同体移民大臣（Ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration）に移された。このことにより、CIPACC はいち^{ひら}平大臣の管轄機関となり、他省庁との上下関係が消滅することとなった。文化科学技術発展担当大臣だったジャック＝イヴ・モラン（Jacques-Yves Morin）は、行政機関に対する CIPACC の自律性が弱体化することを懸念して、ジェラルド・ゴダン（Gérald Godin）文化共同体移民大臣に親書を送った。その書面では、CIPACC が他省庁との関係で「曖昧な状況に置かれる恐れがある」としている。その上で、AFÊQ の実施に対する他省庁の抵抗を抑えるため、CIPACC が文化発展に関する常任閣僚委員会を通じて他省庁とコンタクトを取ることを提案していたが（ANQ, E47, 1981c）、史資料を見る限りでは、これが実践された痕跡は窺えない。

また、CIPACC の異動は、文化共同体移民省内でも曖昧な状況を作り出した。当時、大臣への諮問機関として、「文化共同体と移民に関する諮問協議会（Conseil consultatif des Communautés culturelles et de l'Immigration：以下、CCCCI と略記）」が既に存在していた。CIPACC は政策実施機関で CCCCCI とは任務が異なるが、両者とも移民・マイノリティの利害を代表していることもあって、それぞれの役割分担を明確に定義することができず競合関係に陥った（ANQ, E47, 1982a, p.2）。

CIPACC の異動は、上記のような影響を意図したものではなく、むしろ、レヴェック州首相の個人的な意向が大きかったようである。文化共同体移民省の会議録によれば、移民やマイノリティに関する案件は全て同省の管轄下にまとめるというのがレヴェックの方針だとゴダンは述べている（ANQ, E47, 1981b, p.3）。レヴェックの考え方は一理あるものの、結果的には他省庁に対する CIPACC の上位性を取り除くこととなり、その制度的資源は後退することとなった。

4.2. 物的・人的資源

CIPACC に対する予算と人員の付与は非常に少なかった。CIPACC の最終報告書によれば、与えられた物的・人的資源は不十分で、「託された任務の規模に相当するものではなかった」とされている（CIPACC, 1984, p.79）。人員面では、5名の委員に加えて、事務員4名という状態だった。また、予算面でも年平均で30万カナダドル程度に過ぎず、州政府全体に及ぶ政策の実施

機関としては不十分なものであった(CIPACC, 1983, p.87; 1984, p.92)。諮問的な役割を果たしていた CCCCI の予算規模も年平均 38,000 カナダドル (1981-85 年) しかなく、移民・マイノリティの統合を声高に唱えつつも州政府による予算面での配慮は微々たるものであった(MCCI, 1982, p.47; 1983, p.25; 1984, p.32; 1985, p.39)。

4.3. 非制度的資源

制度的資源、物的・人的資源に加え、非制度的資源においても CIPACC は恵まれず、とりわけ、官僚と政治指導者からの積極的な支持を得ることができなかった。まず、官僚については、CIPACC の設立当初から懐疑的な見方が支配的だった。例えば、文化共同体移民省のジュリエット・バルセロ (Juliette Barcelo) 事務次官は、CIPACC の妥当性に疑問を呈し、即刻廃止をゴダンに提案している。彼女は、大半のメンバーが民間人である CIPACC が州政府の政策を実施するという考え方に懐疑的だった(ANQ. E47, 1981a)。次官の提案は、政治的に不可能との理由で大臣によって却下されたが、その後も CIPACC の影響力を抑えようとする動きが続いた。特に、CIPACC 委員で唯一公務員であるアンドレ・エスコジド (André Escojido) 委員は、同委員会と官僚組織との連携促進という役割を期待されていたにもかかわらず、結果的には「トロイの木馬」のような役割を果たし、AFÊQ の実施体制における CIPACC の周辺化を後押しすることとなった。また、次節で見ると、ゴダン文化共同体移民相を始めとする政治指導者も、CIPACC に対して適切な支持を与えず、その周辺化は決定的なものとなっていった。官僚と政治指導者からの支持不足の影響が最も顕著に現れた事例が、移民・マイノリティの公務員数を増やそうとする雇用機会均等プログラム導入のイニシアチブである。

4.4. 公務員の雇用機会均等プログラム

AFÊQ では、州行政機関における移民・マイノリティの公務員の割合の低さが指摘され、その改善が主要目標の 1 つとなっていた。前述の試算によれば、州人口の 9.5% が公務員になる可能性があると言われたが、州公務員全体における移民・マイノリティの割合は 2.7% に過ぎなかった。AFÊQ では、(1)移民・マイノリティの志願者増加、(2)文化的多様性を考慮した選抜方式の確立、(3)移民・マイノリティの新公務員の受入れと統合の促進、という 3

つの目標が掲げられた(Québec. MÉDCS, 1981, p.58-60)。これらの目標を実現するため、州政府はアファーマティブアクションを導入することを決めた。まず、1981年6月に「公務員法を改正する法律(La loi modifiant la Loi sur la fonction publique)」(第12号法)を制定し、公務員採用における機会均等政策の強化を盛り込んだ。続いて1982年9月には「個人の権利と自由に関する憲章を改正する法律(La loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne)」(第86号法)を採択し、アファーマティブアクションと憲章の整合性を図った¹¹。また、州行政機構における移民・マイノリティの職員の割合を正確に把握するため組織ごとのリストを作成し、移民・マイノリティの雇用機会均等化を図るための行動計画を各組織が策定するよう公務員大臣が求めた。

しかし、このような法的、行政的な対応は、結果としてCIPACCの影響力を削ぐことになった。AFÉQに描かれた当初の計画では、CIPACCを委員長とする「雇用機会均等に関する関係省庁委員会(Comité interministériel d'égalité en emploi : 以下CIÉEと略記)が担当することになっていた。CIÉEは、(1)政府組織に対して是正プログラムを作成・実施するよう働きかけ、(2)その進捗状況を追跡し、(3)公務員大臣に対して必要と判断される修正を勧告することとなっていた(Québec. MÉDCS, 1981, p.60)。しかし、法律改正を始めとする上記のような州政府の対応は、CIÉEの枠組みの外側で行われた。しかも、公務員であるCIPACCのエスコジド委員は、CIÉEの委員長ポストを公務員省に移すことを提案した(ANQ. E47, 1981d)。他の委員は、この提案に強い懸念を示した。ステファノス・コンスタンティニデス(Stephanos Constantinides)委員は、この提案が「CIPACCの責任を骨抜きにし、公務員に与えるものだ」と厳しく非難した(ANQ. E47, 1981e, p.1)。エガン・チェンバース(Egan Chambers)委員長も、CIPACCが移民・マイノリティの要望を行政機構に伝達できるよう、CIÉEの委員長ポストはCIPACCが握るべきだと主張した(ANQ. E47, 1981e, p.3)。

しかし、公務員省がCIÉEの構成に強く反発したため、1982年2月頃にCIÉEの運営は完全に行き詰り、CIPACCは見直しを余儀なくされた(CIPACC, 1983, p.22)。さらに、ゴダン文化共同体移民大臣の方針転換もCIPACCの周辺化を決定付けることとなった。州議会で野党から質問を受けた大臣は、公務員採用の機会均等政策については公務員省の責任とし、同省の事務次官がCIÉEの委員長となることを明らかにした。ゴダン大臣は、

CIPACC を「行政機構の番犬」とみなし、その中立性の確保を理由に決定を正当化した(Québec. AN, 1982, pp.B-3473-4)。

文化共同体移民大臣と公務員大臣が共同提出した意見書に基づき、1982年6月に CIÉE を「雇用機会均等委員会(Comité d'égalité en emploi)」に改組することが閣議決定された。この決定に対して CIPACC は強く抗議し、チェンバース委員長はゴダン大臣に対する書簡の中で次のように述べた。

行動計画(筆者注: AFÊQ のこと)は、CIPACC の介入と州行政機関における雇用是正に関する措置を緊密に結び付けているにもかかわらず、公務員省の提案は CIPACC の役割を著しく減少させるものである。しかもそれは、州政府が最も大きな乖離が生じていると認めた分野においてである(ANQ. E47, 1982b)。

改組された委員会は、CIÉE に比べると委員数も少なく、公務員大臣に対する「諮問的な」性格が強化されることとなった。CIPACC の反対にも関わらずこの変更がなされたことで、CIPACC はその権限の弱体化を自認することとなった(CIPACC, 1983, p.23)。

州行政機関における移民・マイノリティの雇用是正措置をめぐる政治過程が示すように、3種類の資源が不足したことで、CIPACC は AFÊQ の実施体制の中で周辺化されていくことになり、次節で見ると結局廃止されてしまうこととなった。

4.5.CIPACC の終焉と CCCI の設立

CIPACC の任期は3年で最大6年まで延長可能であったが、1983年の秋、州政府は CIPACC を廃止し、代わりに調整官を置くことを決めた。ゴダン文化共同体移民大臣は、州行政機関と公的部門における移民・マイノリティの公務員・職員の割合が改善したこと(公務員: 2.7% → 5.4%、公的部門全体の職員: 16.9%)を理由としてあげた(ANQ. E47, 1983)。この決定に対して、CIPACC の委員3名が報道発表で反対を表明し、CIPACC に代わる恒久的な機関の設立を求めた(ANQ. E47, 1984a, p.3)。CIPACC のチェンバース委員長は報道発表に署名はしなかったものの、記者会見で3人の意見に同調した(The Gazette, 1984)。

CIPACC の廃止と調整官の創設はを好ましくない決定と考えた移民・マイ

ノリティ集団は反発した。CIPACC の廃止を州政府の統合政策の失敗とする見方(Pasquale, 1984a ; 1984b)や、調整官の創設は、州政府の父権主義的な態度を表しているとする論調もあった(Baghdjian, 1984)。

CIPACC の委員や移民・マイノリティ集団の反対にもかかわらず、州政府は予定通り廃止を断行した。チェンバース委員長が調整官に任命され、1 年間にわたって CIPACC の業務を引き継いだ。一方、移民・マイノリティ集団の利害関係を代表する恒久的な機関の設立を求める声に配慮し、州政府は検討に入った。ゴダン大臣は、既存の CCCCI を格上げする方針を打ち出した(ANQ. E47, 1984b)。これに対して、CCCCI は AFÊQ の実施に関して他省庁に対しても意見書を提出できる権限を求めたが(ANQ. E47, 1984c)、文化共同体移民省は、大臣と官僚の権限を侵食する恐れがあるとして却下した(ANQ. E47, 1984c, p.4)。また、AFÊQ 実施に伴う省庁間調整委員会については、行政上の統制を官僚の手に委ねたいと考えていたゴダン大臣の方針に従い、文化共同体移民省の事務次官の管轄下に置かれることとなった(ANQ. E47, 1984c, p.7)。

こうして、1984 年 12 月に採択された「文化共同体移民評議会に関する法律(Loi sur le Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration)」(第 10 号法案)によって、CCCCI は CCCI に改編された。移民・マイノリティの利害関係を代表する恒久的な機関は初めてであり、CCCI が情報公開法の規制対象外になるなど、移民・統合政策に関する諮問・研究の権限は強化された。しかし、CIPACC に付与されていたような行政的権限は与えられなかった。

結論

本稿では、CIPACC が AFÊQ の実施体制の中で周辺化され、廃止された理由を、政策実施機関が成功するために必要な 3 種類の資源という観点から論じた。その結果、実施体制内における異動によって、行政機関に対する優位性を CIPACC が失ったことと、人的・物的資源の貧弱さが明らかにされた。また、官僚や政治家からの支持を得られなかったことが、周辺化の政治過程で大きな役割を果たしていることも示された。

CIPACC の周辺化・廃止と CCCI の発足という政治過程は、ケベック州の統合政策における移民・マイノリティの位置づけという点で、その後の発展に大きな足跡を残すこととなった。CIPACC は、彼らが諮問的な役割だけでなく、政策実施の管理者として統合政策により積極的に関わっていく試みで

あった。しかし、その試みはあえなく3年で尽きることとなり、CCCIの発足によって、彼らの役割は再び諮問的なものに限られることとなった。本稿では、CIPACCが周辺化されていくメカニズムを論じたが、なぜこのような政策の変化が起きたのかは論じていない。この点については、稿を改めて検証したい。CCCIは、その後CRIとなって2011年の廃止まで存在してきた。移民・マイノリティの利害関係を代表する機関が消滅したことは、ケベック州の移民政策、統合政策における彼らの役割にどのような影響をもたらすことになるのだろうか。今後の推移を見守りたい。

(こぢ じゅんいちろう ケベック大学モントリオール校
ケベック・カナダ研究所 研究員)

注

- 1 「移民」とは、カナダ国外で生まれ、後にカナダの永住権、市民権を得た人を意味する。「マイノリティ」とは、仏系カナダ人以外のケベック州民を意味し、具体的には、英語系住民と移民の子孫を指す。ケベック州の移民政策という文脈では、マイノリティという用語に先住民は通常含まれない。本稿でもその慣例に従うことを断っておく。
- 2 ドニズ・エリ(Denise Helly)の指摘は10年以上経った現在でも有効である。この点についてはKoji(2011)の23-28頁を参照。
- 3 ただし、連邦法が州法に対して優越する。このことは、ケベックがカナダの移民政策体制の枠内でのみ権限を行使できることを示している。
- 4 戦後から移民省設立にかけての詳細な歴史はPâquet(1997; 2005)を参照。
- 5 ケベック州政府と連邦政府は、1978年にクチュール=カレン(Couture-Cullen)協定を結んだ。この協定により、ケベック州政府は、独自の基準に従って経済移民と海外からの難民を選別できるようになった。家族呼び寄せとカナダ入国後難民申請した者については連邦政府が選別している。
- 6 ケベックの言語法定制の政治過程に関する分析は荒木(2011)に詳しい。フランス語憲章とその影響については矢頭(2009)を参照。
- 7 現在では、カナダ市民権の保持は州政府で働くための要件から外されている。
- 8 州政府によれば、この立場は、単一文化を基本とするアメリカの「坩堝」型の統合政策とも、多文化主義に基づくカナダの「モザイク」型の統合政策とも異なるとしている(Québec. MÉDCS, 1981, p.12)。後者については、カナダにお

る公式文化を認めず、文化間に序列をつけていない点では、ケベックが標榜する統合政策とは大きな違いを見せている。ただ、文化を統合政策の基本単位としている点では共通点がある。

- 9 例えば、AFÊQ の以下の部分はこの理想を簡潔に捉えている。「われわれは、マイノリティ集団の同化を避けていこう。というのも、全体と繋がり他人とコミュニケーションできる各個人は、ケベックの文化的発展に寄与する独自のものを持っていることを意識しているからである。また、個人が自らの伝統と特性により強い誇りを抱いていれば、全ての人を豊かにするとみなされるからである」(Québec. MÉDCS, 1981, p.12)。
- 10 その後、女性担当大臣と選挙制度改革担当大臣が加えられた。
- 11 憲章は、人種、肌の色、言語、エスニシティなどで差別することを禁じている。アフターマティブアクションを導入するため第3部を新たに設け、雇用機会均等プログラムは憲章が禁じる差別にはあたらないと規定した。

参考文献

【書籍・論文等】

- 荒木隆人(2011)「ケベック言語法を巡る政治闘争——集団の権利と個人の権利の相克」『ケベック研究』第3号、43-63頁。
- Baghdjian, Kévork (1984) « Requiem pour le CIPACC », *Echos ethniques* 2 (3): 1-3.
- Black, Jerome H. et David Hagen (1993) « Québec Immigration Politics and Policy: Historical and Contemporary Perspectives », dans A.-G. Gagnon, dir. *Québec: State and Society*. 2nd edition, Nelson Canada, pp.280-303.
- Bourgault, Jacques, Stéphane Dion et James Iain Gow (1993) « Evolution of the Role of Central Agencies in the Québec Government, 1960-90 », dans Alain-G. Gagnon, dir. *Québec: State and Society*, 2nd edition, Nelson Canada, pp.224-242.
- Dunsire, Andrew (1978) *Implementation in a Bureaucracy*, New York, St. Martin's.
- Fraser, Graham (2001) *René Lévesque and the Parti Québécois in Power*, 2nd ed., McGill-Queen's University Press.
- Helly, Denise (1997) *Revue des études ethniques au Québec*, Ottawa et Montréal: Politique, planification et recherche stratégiques et Projet Metropolis, Ministère de la Citoyenneté et de l'immigration ; Centre de recherche interuniversitaire de Montréal sur l'immigration, l'intégration et la dynamique urbaine.
- Hill, Michael et Peter L. Hupe (2002) *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, London, Sage.
- Koji, Junichiro (2011) *Les réseaux d'acteurs et le changement des politiques publiques :*

Enquête sur la politique québécoise d'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles, 1976-1991, Thèse de doctorat, École d'études politiques, Université d'Ottawa.

Léger, Jean-Marc (1954) « Le devoir du Québec envers l'immigrant », *L'Action Nationale* 43 (5): 410-22.

Mazmanian, Daniel A. et Paul A. Sabatier (1983) *Implementation and Public Policy*, Glenview, Scott, Foresman and Company.

Pâquet, Martin (1997) *Toward a Quebec Ministry of Immigration, 1945 to 1968*. Ottawa, The Canadian Historical Association.

—— (2005) *Tracer les marges de la cité : Étranger, Immigrant et État au Québec 1627-1981*, Presses de l'Université Laval.

Pasquale, Dominique de (1984a) « Le Québec et les communautés culturelles », *La Presse* (Montréal), 2 mars: A7.

—— (1984b) « Le gouvernement du Québec est-il en train de gâcher sa politique à l'endroit des communautés culturelles ? », *Le Devoir* (Montréal), 5 mars: 13.

The Gazette (1984) « Keep ethnic watchdog », *The Gazette* (Montréal), 13 février: B2.

矢頭典枝(2009)「フランス語憲章」小畑精和・竹中豊編『ケベックを知るための54章』明石書店、154-162頁。

【政府刊行物・公文書】

Archives nationales du Québec [ANQ] E47 (1981a) « Comité exécutif » (Procès-verbal de la réunion du Comité exécutif), S888 D2002-08-05 art. 10, Dossier « CE-810508-08 » (8 mai)

—— (1981b) « Comité exécutif » (Procès-verbal de la réunion du Comité exécutif), S888 D2002-08-05 art. 10, Dossier « CE-810701-10 » (1er juillet).

—— (1981c) « Lettre confidentielle de la part de Jacques-Yvan Morin à Gérald Godin », S999 1998-10-003, art. 17, Dossier « CIPACC – Création et organisation (Questions administratives et budgétaires, pouvoirs du président, nominations et conditions d'emploi des membres, participation du MCCI, etc.) vol. 1 » (22 juillet).

—— (1981d) « Considérations sur les rôles de relations à établir entre les divers intervenants impliqués dans l'exécution du plan d'action : “Autant de façons d'être Québécois” », S999 1998-10-003, art. 17, Dossier « CIPACC – Création et organisation (Questions administratives et budgétaires, pouvoirs du président, nominations et conditions d'emploi des membres, participation du MCCI, etc.) vol. 2 » (9 décembre).

—— (1981e) « Commentaires préliminaires des membres du CIPACC sur le document de

- travail intitulé : Considérations sur les rôles de relations à établir entre les divers intervenants impliqués dans l'exécution du plan d'action : "Autant de façons d'être Québécois" », S999 1998-10-003, art. 17, Dossier « CIPACC – Création et organisation (Questions administratives et budgétaires, pouvoirs du président, nominations et conditions d'emploi des membres, participation du MCCI, etc.) vol. 2 » (15 décembre).
- (1982a) « Réflexions sur le document de François Manègre concernant le plan d'action », S999 1998-10-003, art. 17, Dossier « CIPACC – Commentaires du MCCI sur les recommandations du plan d'action à l'intention des communautés culturelles » (12 mai).
- (1982b) « Lettre de la part d'Egan Chambers auprès de Gérald Godin ». S999 1998-10-003, art. 17. Dossier « CIPACC – Création et organisation (Questions administratives et budgétaires, pouvoirs du président, nominations et conditions d'emploi des membres, participation du MCCI, etc.) vol. 3 » (19 mai).
- (1983) « Rencontre du CIPACC avec M. le ministre Gérald Godin le 8 septembre 1983, au bureau du ministre, à Montréal, compte rendu », S999 1998-10-003, art. 17, Dossier « CIPACC – Création et organisation (Questions administratives et budgétaires, pouvoirs du président, nominations et conditions d'emploi des membres, participation du MCCI, etc.) vol. 3 » (8 septembre).
- (1984a) « L'avenir du plan d'action à l'intention des communautés culturelles », S999 1998-10-003, art. 17, Dossier « CIPACC – Création et organisation (Questions administratives et budgétaires, pouvoirs du président, nominations et conditions d'emploi des membres, participation du MCCI, etc.) vol. 3 » (9 février).
- (1984b) « Procès-verbal N° 84-05 », S999 1998-10-003, art. 6, Dossier « 193BSM-84-05A Procès-verbal » (21 février).
- (1984c) « L'agencement de structures en vue de la coordination des politiques gouvernementales à l'égard des communautés culturelles (Rôle du CCCCI, du Comité interministériel et du M.C.C.I) », S999 1998-10-003, art. 17, Dossier « CIPACC – Création et organisation (Questions administratives et budgétaires, pouvoirs du président, nominations et conditions d'emploi des membres, participation du MCCI, etc.) vol. 3 » (8 juin).
- Comité d'implantation du plan d'action à l'intention des communautés culturelles [CIPACC] (1983) *Rapport annuel 1981-1982*.
- (1984) *Rapport d'activités pour la période du 1^{er} novembre 1982 au 29 février 1984*. Québec. Assemblée nationale [AN] (1982) « Commission permanente des communautés culturelles et de l'immigration, Étude des crédits du ministère des Communautés

- culturelles et de l'Immigration », *Journal des Débats*, Commissions parlementaires, Troisième session, 32e Législature. n° 77, le 7 avril.
- Québec. Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration [MCCI] (1982) *Rapport annuel 1981-1982*, Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration.
- (1983) *Rapport annuel 1982-1983*, Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration.
- (1984) *Rapport annuel 1983-1984*, Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration.
- (1985) *Rapport annuel 1984-1985*, Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration.
- Québec. Ministre d'État au Développement culturel [MÉDC] (1978) *La politique québécoise du développement culturel*, Éditeur officiel du Québec.
- Québec. Ministre d'État au Développement culturel et scientifique [MÉDCS] (1981) *Autant de façons d'être Québécois: Plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles*, Ministre d'État au Développement culturel et scientifique.