

オーストラリアにおける憲法改正問題

—その政治的理念をめぐる—

浅川 晃広*

はじめに

2003年6月8日、ハワード首相は自由党全国大会での演説で、憲法改正案を提示した。これは、憲法第57条に規定されている「デッドロック条項」に関するものである。憲法第57条では上下両院の不同意について以下のように定めている。(1)下院を通過したものの、上院で二度否決された法案がある場合、(2)両院同時解散選挙を行うことができ、(3)その当該法案が後下院で再び通過し、上院が否決した場合、(4)院協議会⁽¹⁾を開催し、そこで通過した法案は成立する。ハワード首相は、上院で与党が過半数を占めていないことから、重要な政策に関する法案が多数否決され、両院解散選挙の要因となる法案(いわゆる「トリガー法案」)が蓄積されていることから、これに不快感を表明し、両院解散選挙を行わずとも、両院協議会を行えるようにするための憲法改正案を提示した。このために、討議書を発行し、その結果を待って、次の総選挙で国民投票に付すかどうかを決定すると表明した⁽²⁾。

さらに、5月29日にホリングワース連邦総督(当時)が、ブリスベン大司教時代の子供の性的虐待問題への対処を巡って辞任したことを契機として、クリーン労働党党首(当時)⁽³⁾も、共和制を含む憲法改正案を打ち出した。これは、(1)共和制について(イ)共和制の是非を問う国民投票(憲法改正のためではなく国民の意思を確認するためのもの)を行い、(ロ)共和制のモデルの選択に関する国民投票を行い、(ハ)そこで選択されたモデルを憲法改正のための国民投票に付す、というものである。また、(2)上下両院の任期の固定した4年間の任期の導入、(3)連邦・州選挙の同時実

施、(4)上院の予算法案の否決権の廃止なども提示した⁽⁴⁾。

以上のように、2003年以降、憲法改正問題が豪州内政上の争点の一つとして再び浮上してきた。ハワード首相が憲法改正について明言したことからも、2004年に予定されている次期連邦総選挙で、何らかの憲法改正案について国民投票が行われる可能性もありうる。

1. 憲法の理念と憲法改正問題

このように、オーストラリアにおいて、憲法に関する議論が再び行われることになった現在、オーストラリア憲法を考察することの意義を、憲法が果たす本質的役割という文脈から指摘したい。

クイーンズランド大学法学部教授・ラトナパラは、憲法の理念的役割について極めて示唆的な指摘を行っている。ラトナパラはconstitutionという単語が内包する意味として、(1)国家の基本法である憲法、(2)その憲法に立脚して運営される実際の政治体制、(3)「憲法主義(constitutionalism)」という言葉に表れるような、憲法に内包される、その国の政治的価値観や理念の総体、の三つを指摘している⁽⁵⁾。そして絶対権力が腐敗するという背景から、西洋民主主義は、歴史的に、いかにして国政の遂行のための権力を創設し、同時にその権力の濫用を防止するか、の問題に取り組んできたかと指摘する。そして、憲法に内包される理念に、その解決を求めてきたと述べている。それがまさしく、(3)の「憲法主義」であるとしている。そして、哲学的意味における憲法の本質とは、権力の制限と、法の支配を理由にした専制の防止であるとして、「法の支配」に疑問を呈する各種の主張に反論し、憲法の意味を見いだしている⁽⁶⁾。

そのうえで、「憲法主義」の価値とは、権力を有する者の決定を、国民の精査にさらさせることが

* 在オーストラリア日本国大使館・専門調査員

できる可能性としている。さらに、憲法を、時の支配者をして、国民の広い選択と議論の場において納得可能な基準を採用し、それに従うことを強いるものと位置付けている⁽⁷⁾。

ここで、以上の「憲法主義」と憲法改正との関係について指摘したい。再び、ラトナバラによると、憲法としては、容易に変更が可能であれば、国家の基本法として安定しないものの、その創設の価値を害さない程度に、変更できる能力が備わってなければならないとしている⁽⁸⁾。すなわち、安易に変更できるならば憲法とはいえないが、一切改正することができなければこれもまた、時間と共に現実と憲法が乖離し、その法的正統性が低下するという問題を孕んでいる、というものだ。

このため、あらゆる憲法は通常、変更可能であり、その変更可能性が問題となる。それについて、通常、それが低い硬性 (rigid) 憲法と高い軟性 (flexible) 憲法に分類される。しかし、その位置づけはあくまでも相対的なものであり、厳密な定義はあり得ないとしている。そこで、硬性憲法としては、絶対に改正することができない条項を含むドイツ憲法を、軟性憲法としては、成文憲法がなく英国議会が絶対的権力とされる英国を、それぞれの例として指摘している⁽⁹⁾。

このため、憲法の変更可能性という問題は、その本質が相対的であることから、憲法に対してどのような役割を期待し、どのような理念が反映されているかを見る上で極めて重要である。その変更可能性の問題は、当然ながら、歴史的に行われてきた憲法改正の動きとそれを巡る論争とその位置づけに反映されている。まさしく、憲法改正問題は、ラトナバラが指摘する「政治的理念の総体」としての「憲法主義」を測定するための、格好の指標といえよう。

すなわち、本稿は、憲法改正がオーストラリアにおいて再び論じられている中、そのオーストラリア憲法において、ラトナバラが指摘する、憲法の本質的意味がどのように機能しているかを、憲法改正の経緯と歴史を通じて見ようとするものである。

こうした問題設定の上で、本稿では、オーストラリアにおける憲法改正問題について、まず、憲法改正手続きについて述べ、次にこれまでの憲法

改正国民投票の経緯について見る。そこでは、憲法改正案の中心を占めていた連邦政府の権限拡張問題と、上院を中心とした議会及び選挙制度の改正問題を中心に考察する。

2. 憲法改正手続

1) 憲法上の規定

オーストラリア憲法の改正手続きは、第128条に規定されている。その要件は、(1)憲法改正法案の上下両院での通過、(2)国民投票で(イ)全投票者の過半数が賛成し、かつ(ロ)過半数の賛成がある州が州全体の過半数を超え、(3)総督が裁可した場合に改正される。

なお、(1)の憲法改正法案の通過については、上下両院を通過することが必要である通常の法案成立手続きとは違っており、一方の院の優越が認められている。具体的には、上下両院どちらかの院で可決された法案が、(1)一方の院で否決されるか、可決した院が同意できない修正を付した場合、(2)三ヶ月の期間を経て、可決した院が同じ法案を再び可決し、(3)一方の院で再び否決されるか、可決した院が同意できない修正を付した場合、(4)総督は再び可決された法案を国民投票に付することができる、と規定されている。

このため、通常の法案のように両院を通過することが必要ではなく、事実上一方の院の可決のみで国民投票に付することができる。1980年以降、上院で政権党が過半数を占めていないことが継続しており、政権党が廃案にせざるを得なかった法案、または上院を通過させるために妥協を余儀なくされていることが多々あるが、憲法改正法案に限っては、事実上下院で多数を占める政権党によって、国民投票に付すことは可能である。こうしたことから、オーストラリアにおいて、連邦結成以降44件の憲法改正案が国民投票に付された⁽¹⁰⁾。しかしながら、成立したのは8件のみである。

この理由の一つとして、(2)の国民投票の二重要件が指摘できる。これは全投票者の過半数に加えて、過半数の投票者が賛成した州が過半数必要であるというもので、事実上全6州のうち、4州以上の賛成が必要となる。これは明らかに、各州から同数選出された議員で上院を構成したことと同

様、連邦結成を達成するために州の権利を擁護しようとしたためである。事実、投票者全体の過半数の賛成を得たものの、4州以上の賛成が得られずに否決された例は5件ある。なお、(1)いずれかの院で州選出議員の比例的配分を減少する場合、(2)下院議員の各州の最低選出数を減少する場合⁽¹¹⁾、(3)州の領域を拡大・縮小・変更する場合、(4)また上記に関連する憲法規定に影響を及ぼすあらゆる場合には、関係する州の全投票者の過半数を得ることが要件に加えられる。ただし、これまでのところ、州の領域の変更等について国民投票が行われたことはない。

また、国民投票に投票できる者については、州および地域において下院に投票できる者と規定されている。なお、1977年の憲法改正によって認められるまで、特別地域⁽¹²⁾住民は国民投票へ投票できなかった。これによって各特別地域住民の投票は、全投票者数に参入されることになったが、各地域の過半数が賛成するかどうかについては、憲法改正の要件とはなっていない。

さらに、国民投票の時期については、憲法改正法案が通過してから2ヶ月以上6ヶ月以内に行われなければならないと規定されている。

なお、要件(3)の総督の裁可であるが、これは通常の法案にも要求されているものであるが、総督が裁可を行わないことはあり得ないので、実質的な要件ではない。

以上のことから、憲法改正の実質的要件としては、下院で多数を占める政権党が憲法改正法案を通過させることが可能であることから、いかに国民投票で「二重の過半数」を獲得するか、ということになる。

2) その他の手続き

初の国民投票の1906年に「1906年国民投票（憲法改正）法」が成立し、国民投票の手続きなどが規定された。そして1912年の改正の結果、「賛成意見書」および「反対意見書」の作成と配布について規定された。これは、憲法改正案に関して、賛成・反対それぞれの理由について2000字以内で説明するものである。賛成意見書は憲法改正法案に賛成した下院議員の過半数によって承認されたものの、反対意見書は憲法改正法案に反対した下院議

員の過半数によって承認されたものである。それぞれの意見書は、憲法改正法案の成立から8週間以内に選挙管理委員会に提出され、選挙管理委員会が印刷し、投票日の14日前までに有権者への配布が行われるものである。ただし、この意見書の作成は義務的なものとは規定されておらず、1919年、1926年、1928年の国民投票では意見書は作成・配布されなかった⁽¹³⁾。

なお、1906年、1910年、1911年の国民投票では選挙人登録は強制ではなく、また、投票も強制ではなかった。1913年、1919年の国民投票では、選挙人登録は強制であったが、投票は強制ではなかった。1926年の国民投票以降は強制投票制によって国民投票が行われている。また、総選挙と同時にも行われることもあるが、国民投票が単独で行われたことのほうが多い。全19回の国民投票のうち、1911年、1926年、1937年、1944年、1948年、1951年、1967年、1973年、1977年、1988年、1999年の計11回は単独で国民投票が行われている。

以下では、これまでの憲法改正国民投票の経緯を見てみる。

3. 憲法改正国民投票の経緯

前述の通り、1906年に連邦結成以降初めて憲法改正国民投票が実施されて以来、19回の国民投票が実施され、44件の改正案が付されている。このうち、成立したのは8件のみである。表1は、44件の憲法改正案について、まとめたものである。

これによると、国民投票時の政権党については、労働党が25件、非労働党が19件である。連邦の約100年間の歴史の中で、労働党が政権に就いた時期は3分の1程度であったことを考慮すれば、労働党のいわゆる「改革志向」が伺われる。これは、労働党が政権に就いた時期には大幅な改革が行われたこと、または歴史上の重要な時期に労働党が政権に就いていたという背景が関連しているといえる⁽¹⁴⁾。

なお、前述したように、全体の過半数の賛成がありながら、過半数の州の賛成がなかったために否決された改正案は5件ある。これらは1937年の【17】⁽¹⁵⁾、1946年の【21】、1946年の【22】、1977年の【33】、1984年の【37】である。

表1 オーストラリア憲法改正国民投票の概要

番号	総選挙と同時か単独	年	種類	改正法案の内容	政権党	賛成州の数	全国の賛成票の割合	結果
1	同時	1906	議会選挙	上院任期起算日の変更	保護主義者党	6	82.65	○
2	同時	1910	連邦・州	連邦による州の公債の引受の合憲化	自由貿易・保護主義者党連合	5	54.95	○
3	同時	1910	連邦・州	連邦の州に対する新しい補助制度の創設	自由貿易・保護主義者党連合	3	49.04	×
4	単独	1911	拡張	連邦権限の「通商」「商業」「会社」「労働」「雇用」「専売」への拡張	労働党	1	39.42	×
5	単独	1911	拡張	独占企業国有化のための連邦権限の拡張	労働党	1	39.89	×
6	同時	1913	拡張	連邦権限の「通商」「商業」への拡張	労働党	3	49.38	×
7	同時	1913	拡張	連邦権限の「会社」への拡張	労働党	3	49.33	×
8	同時	1913	拡張	連邦権限の「労働」「雇用」「労使紛争」への拡張	労働党	3	49.33	×
9	同時	1913	拡張	連邦権限の「専売」「トラスト」への拡張	労働党	3	49.78	×
10	同時	1913	拡張	州政府の所有でない独占企業国有化のための連邦権限の拡張	労働党	3	49.33	×
11	同時	1913	拡張	連邦仲裁権限の州営鉄道への拡張	労働党	3	49.13	×
12	同時	1919	拡張	連邦権限の「通商」「商業」「会社」「労使関係」「トラスト」への一時的な拡張	ナショナルリスト党	3	49.65	×
13	同時	1919	拡張	独占企業国有化のための連邦権限の一時的な拡張	ナショナルリスト党	3	48.64	×
14	単独	1926	拡張	連邦権限の「会社」「労使紛争」「トラスト及び合併」「労働法廷設置」への拡張	ナショナルリスト・地方党	2	43.50	×
15	単独	1926	拡張	基幹サービスに対する妨害を除去するための連邦権限の拡張	ナショナルリスト・地方党	2	42.80	×
16	同時	1928	連邦・州	州の公債及び起債に関する連邦・州協定の合憲化	ナショナルリスト・地方党	6	74.30	○
17	単独	1937	拡張	連邦権限の「航空」「飛行機」への拡張	統一オーストラリア党	2	55.56	×
18	単独	1937	拡張	商取引を規制するための連邦権限の拡張	統一オーストラリア党	0	36.26	×
19	単独	1944	拡張	戦後復興、表現と信教の自由保護、委任権限の乱用防止のための連邦権限の拡張(5年間に限り)	労働党	2	45.99	×
20	同時	1946	拡張	福祉サービス給付のための連邦権限の拡張	労働党	6	54.39	○
21	同時	1946	拡張	商取引を規制するための連邦権限の拡張	労働党	3	50.57	×
22	同時	1946	拡張	連邦権限の「雇用」への拡張	労働党	3	50.30	×
23	単独	1948	拡張	連邦権限の「地代」「物価」への拡張	労働党	0	40.66	×
24	単独	1951	拡張	連邦権限の「共産主義者」「共産主義」への拡張	自由党・地方党連合	3	49.44	×
25	単独	1967	議会選挙	上下両院の議員定数(下院は上院の2倍)の分離	自由党・地方党連合	1	40.25	×
26	単独	1967	拡張	連邦権限の「原住民」への拡張及び国勢調査における原住民の算入	自由党・地方党連合	6	90.77	○
27	単独	1973	拡張	連邦権限の「物価」への拡張	労働党	0	43.81	×
28	単独	1973	拡張	連邦権限の「所得」への拡張	労働党	0	34.42	×
29	同時	1974	議会選挙	上下両院同時選挙の制度化	労働党	1	48.30	×
30	同時	1974	その他	特別地域住民に対する国民投票権の付与	労働党	1	47.99	×
31	同時	1974	議会選挙	連邦下院及び州議会選挙における各選挙区の人口の平等化	労働党	1	47.20	×
32	同時	1974	拡張	地方自治体のために起債を行い、直接補助金を交付する権限の連邦への付与	労働党	1	46.85	×
33	単独	1977	議会選挙	上下両院同時選挙の制度化	自由党・地方国民党連合	3	62.22	×
34	単独	1977	議会選挙	上院議員欠員の補充方法の制度化(前議員の所属政党から選出)	自由党・地方国民党連合	6	73.52	○
35	単独	1977	その他	特別地域住民に対する国民投票権の付与	自由党・地方国民党連合	6	77.72	○
36	単独	1977	その他	最高裁判所及び連邦裁判所判事の定年の制度化	自由党・地方国民党連合	6	88.10	○
37	同時	1984	議会選挙	上院任期の変更(下院任期の二期分とする)	労働党	2	50.64	×
38	同時	1984	連邦・州	連邦・州間の権限交流の拡大・手続の改善	労働党	0	47.06	×
39	単独	1988	議会選挙	議会任期の変更(上下両院とも最大4年とする)	労働党	0	32.91	×
40	単独	1988	議会選挙	憲法による公平な選挙制度の保障	労働党	0	37.59	×
41	単独	1988	その他	憲法による地方自治体の認知	労働党	0	33.61	×
42	単独	1988	その他	人権規定の追加(陪審による裁判の保障、信教の自由、政府による財産収用に対する補償)	労働党	0	30.79	×
43	単独	1999	その他	共和制(両院議員総員の三分の二以上の賛成による大統領の創設)	自由党・国民党連合	0	45.13	×
44	単独	1999	その他	憲法前文の挿入	自由党・国民党連合	0	39.34	×

注：久保・宮崎、pp.381～383をもとに作成。一部誤りがある部分は、Department of Parliamentary Library(2002), *Parliamentary Handbook of the Commonwealth Australia*(29th Edition)などを元に追加・修正した。

さて、表1を元にして、憲法改正案の種類を大まかに分けてみると、以下に分類が可能である。

- (1) 連邦権限の拡張 23件 (可決2件)
- (2) 議会・選挙に関するもの 9件 (可決2件)
- (3) 連邦州関係 4件 (可決2件)
- (4) それ以外 8件 (可決2件)

これから明らかなように、憲法改正案は(1)の連邦権限の拡張が中心で、次には(2)の議会選挙に関するものといえる。また、時期的区分を考慮すると、さしあたり、連邦結成から50年にあたる1951年を境に見てみると、1951年までは24改正案があり、その後は20の改正案がある。前者の24改正案のうち、実に20件が権限拡張に関するものである。一方、後者の20改正案のうち、権限拡張に関するものはわずか3件である。このことから、連邦結成の前半において、いかに連邦権限の拡張を憲法改正を通じて行おうとしたかが伺える。後者の20改正案のうち、8件が議会及び選挙に関するもの、7件がその他である。このうち、1999年の【43】は共和制に関する初の国民投票で、【44】は憲法前文の挿入という、実質的な制度ないしは権限の改正などではない象徴的なものである。こうしたことから、連邦の前半は連邦の権限拡大が主で、後半は議会または選挙問題に重心が移り、それと同時に共和制といったような他の分野の改正が試みられたのであった。ハワード首相の憲法改正案はこうした議会・選挙問題に憲法改正が移行したという文脈の上に位置づけることができるだろう。

さて以下では、憲法改正案の中心である、連邦の権限拡張と、議会・選挙に関する改正案について考察する。

4. 連邦の権限拡張

連邦の権限拡張に関する憲法改正は、具体的には、連邦議会の立法範囲を規定した憲法第51条の改正もしくは条項の追加である。第51条は連邦の権限の源泉といえる極めて重要な条項で、現在、40項目が連邦議会の立法範囲として規定されている。憲法上の解釈では、州が一般的権限を有し

ているが、連邦は第51条に列挙された範囲の限定的な権限しか有していないとされている⁽¹⁶⁾。これは、州が持つ権限の中の一部を連邦に対して付与したという連邦結成の背景による。

しかし、連邦結成以降、連邦の実質的な権限は強化されてきた。それを裏付けるために、これら23件の改正案によって第51条に列挙されている権限の修正もしくは追加を行おうとしてきたといえる。しかし、23件⁽¹⁷⁾のうち可決されたのはわずかに【20】【26】の2件にすぎない。しかしながら、こうした憲法改正を通じた連邦の権限拡大がほとんど成功していないにもかかわらず、連邦の権限は実質的には大幅に拡大している。実際には、憲法改正を通じた名実ともな権限拡大よりも、既存の規定を拡大解釈することで、連邦の権限拡大が行われてきた⁽¹⁸⁾。

以上を念頭に、連邦の権限拡大に関する憲法改正が行われた【20】【26】の2件をみでみる。

1) 社会保障への連邦権限の拡大

まず【20】は、1946年9月28日の総選挙の際に、【21】【22】と併せて国民投票に付された。これは、第51条に第23A項を挿入したものである。これは連邦議会に「出産手当、寡婦年金、児童養育基金、失業、医薬、疾病及び入院手当、医療及び歯科医療の事業（ただし、いかなる形態での非軍事的徴用をも認めるものではない。）、学生への奨学金、ならびに家族手当に関する措置」⁽¹⁹⁾に関する法律を制定する権限を与えるものである。これまで、これらの社会保障に関する権限は、第81条の連邦政府が徴収した金銭を、統一した歳出基金として支出する権限を連邦政府に与える条項を援用する形で与えられており、憲法上の有効性に対して疑義があったものである。具体的には、「1944年薬価給付法 (*Pharmaceutical Benefits Act 1944*)」が、憲法に権限が明記されていないため連邦最高裁判所により違憲とされている。このため、こうした社会保障に関する権限が明示的に連邦政府に与えられていなければ、連邦政府のあらゆる社会保障措置が法的に無効とされてしまうという危機感が醸成され⁽²⁰⁾、当時の与党労働党と野党は、憲法上にその権限を明記することで合意した。この改正案は全州において、過半数の

賛成があり、全国的にも54.39%の賛成で可決された。他の権限拡張に関するものはほとんどが否決されてきたが、これが可決されたのは社会保障という国民に広く影響する事項だったためといえよう⁽²¹⁾。

2) アボリジニに対する権限の拡張

もうひとつ連邦政府の権限拡張で可決された事案が、1967年5月27日に行われた【26】である。これは、第51条第26項の「各州のアボリジニを除く、特別法の制定の必要性があると認められる人種に属する人々」の規定の中の「各州のアボリジニを除く」を削除すること、そして「連邦、各州およびそれ以外の地域における人口を計算する際に、アボリジニは数えられないこと」とされている第127条を削除するものである。これらの規定のため、アボリジニ問題は州政府の専轄事項とされ、連邦政府による全国的な政策はなかった。また、国勢調査からアボリジニを排除していたこと⁽²²⁾、連邦政府がアボリジニに対する政策を行うための統計的実態が把握できず、またアボリジニに対する「差別の象徴」としてとらえられてきた。

この改正案は、全州の賛成と全国的にも90.77%という憲法改正国民投票の史上最高の賛成によって可決された。これは、アボリジニの社会状況の改善に対する国民的コンセンサスが形成されていたといえるためで、「賛成意見・反対意見書」においても、反対意見は付記されなかった⁽²³⁾。

これにより連邦政府にアボリジニ政策の権限が与えられ、アボリジニに対する財政支出が高まり、この条項を基に、1993年には「1993年先住権法 (*Native Title Act 1993*)」が制定され、先住民の土地権の認定に関して規定されるに至った。なお、連邦政府にアボリジニ政策の権限を与えようとした試みは、1944年の【19】にもある。これは連邦政府に戦争の終結後から5年以内を限度して、19項目の権限を与えるもので、アボリジニ問題はその中のひとつであった。

3) 解釈改憲の進展

以上のように、憲法改正を通じて明示的に連邦の権限が拡大されたのは、わずかに前述の2件の

みであったが、実質的には連邦の権限は歴史的に拡大されてきている。このため、第51条に列挙された権限のみでは自ずと限界が発生したわけで、それをまさしくこれら23件の改正案によって実現しようとしたものの、ほとんどが実現しなかった。こうしたことから、事実上は列挙されている権限を拡大解釈する形で連邦の権限は拡大されてきた。

その例として、第51条第29項の「対外的 (*External Affairs*) 権限」を根拠にして、通常州の権限とされている人権や国内上の問題に連邦の権限が拡大されてきた事例がある。その中でも最も有名なものが1983年のいわゆる「タスマニアダム事件」である。これは、タスマニア州のフランクリン川にダムを建設しようとするタスマニア州政府に対して、連邦政府は建設予定地がユネスコの世界遺産への登録が勧告されていたことを理由に、建設の中止を求めたものである。

その介入の法的根拠は、「1983年世界遺産保護法 (*World Heritage Properties Conservation Act 1983*)」で、これは世界遺産に登録されている地域の開発について、連邦の担当大臣の許可を得ることを求めたものである。すなわち、連邦政府は、国際条約の履行という対外的権限を元に制定した法律を援用して、州のダム開発に介入したのである。この問題は連邦最高裁判所に持ち込まれ、連邦が「世界遺産保護法」を制定したのは、対外的権限の範囲内で合憲との判決がなされ、ダム建設計画は中止された。結果的に、対外的権限が、州の活動を規制したわけであり、憲法第51条の解釈によって連邦の権限が拡大されたものといえよう⁽²⁴⁾。

このほかにも第51条第1項の「諸外国との通商および各州間の通商」、いわゆる「通商権限」によって、連邦政府は「1912年航海法 (*Navigation Act 1912*)」を制定し、これにより各州間および海外との間で運行する船舶に対して安全規則を制定することを課している。また、同じく通商権限に基づいて「1911年船員補償法 (*Seamen's Compensation Act 1911*)」を制定し、州間を運行する船舶の乗員に対して労働者としての補償の支払いについて規定している。すなわち、通商権限により、船舶の安全や、労働者の補償といった立

法を行っているわけである⁽²⁵⁾。

以上の例のように、憲法第51条が事実上「解釈改憲」されてきたといえる。なお、少なくとも、第51条によって制定された連邦法が、第51条との関係において合憲であれば、第109条で州法と連邦法が抵触する場合には連邦法が優先すると規定されていることから、連邦政府の権限は保証されることになる⁽²⁶⁾。

以上の連邦の権限拡大に関する23件の国民投票のうち、可決された2件を見たが、社会保障といった大多数の国民に関係する事項、アボリジニ問題のようにすでに国民の間でコンセンサスができあがっていたもの以外はことごとく否決されている。これは、連邦への過度の権限の集中を嫌う国民感情の反映といわれている。こうしたこともあり、前述したように、連邦の権限拡大は、名実とも改憲ではなく、いわゆる「解釈改憲」がある程度進展してきたといえる。このため、1974年の【32】以降、連邦の権限拡張に関する国民投票は行われていない。こうしたことから、件数として憲法改正国民投票の中心を占める連邦の権限拡張に関する改正問題は、すでに過去のものといえ、今後これに関する憲法改正案が浮上する可能性はまずないといえる⁽²⁷⁾。

次に、連邦結成の後半から現在までの中心を占める、議会及び選挙に関する改正案を見ることにする。

5. 議会および選挙に関する改正

議会及び選挙に関する改正案はこれまで9件が国民投票に付され、そのうち、1906年の【1】および1977年の【34】の2件のみ可決されている。残りの否決された7件は、1967年のホルト自由党・地方党連合政権に行われた【25】、1974年のウィットラム労働党政権時に行われた【29】、【31】、1977年のフレーザー自由党・国民党連合政権時に行われた【33】、1984年のホーク労働党政権時に行われた【37】、【39】、【40】である。

これら7件のうち実に5件が上院の権限に関わるものであった。これは次項で詳述するとして、ここでは、可決されたもの2件、上院の権限に関

わらない2件について見てみる。

1) 上院任期起算日の変更

1906年の【1】は、連邦結成以来初の憲法改正国民投票で、憲法第13条を改正するものであった。上院の任期は6年間の固定であるが、改正前までは1月1日から開始されるものとなっていたが、7月1日から開始されることになった。これは、3月に上院と下院の同時選挙を行いやすくするためと言われている。しかし、実際には、選挙は9月から12月にかけて行われることが多く、選挙日から7月1日の就任まで半年以上待たなければならぬという状態が発生している⁽²⁸⁾。この案は、実質的な変更を伴わない技術的なものであったことから、全州の賛成と、全国的にも82.65%の賛成で可決されている。

2) 上院議員の欠員の補充方法の変更

次の1977年の【34】は、上院に欠員が生じた場合の選出方法を改めるものである。従来では、憲法第15条で、上院に欠員が生じた場合、州議会が後任を選出する旨規定されていた。これは、明らかに上院を「州権擁護の院」として創設されたという連邦結成当初の背景による。しかしながら、上院は、政党政治が強く反映されるようになり、上院の欠員は同じ政党の議員で補充することが慣例化していた。

しかし、1975年2月、労働党のニューサウスウェールズ州選出のマフィー上院議員が最高裁判所判事に任命されたため辞任した際に、当時自由党が政権に就いていたニューサウスウェールズ州議会は、この慣例を破り、無所属の候補を後任に指名した。さらに、1975年6月にクイーンズランド州選出のミリナー労働党上院議員が死亡した。クイーンズランド州は地方党が政権についており、無所属のフィールドを選出した。これらのニューサウスウェールズ州自由党、クイーンズランド州地方党による慣例破りは、労働党のみならず連邦自由党にも衝撃を与えた⁽²⁹⁾。

このため、与党が過半数を維持できないため、選挙を強いるために野党が予算案の可決を拒否することを継続し、一方の与党は選挙を行うことを拒否したため、総督がウィットラム首相を解任

し、フレイザー野党党首に選挙管理のための暫定内閣組閣を命じたという豪州政治史上の一大事件につながる要因のひとつとなった。

こうした経緯もあり、この改正案は、第15条を改正し、上院に欠員が生じた場合、前任者と同じ政党から選出されることを憲法上保障しようとした。結果は、全州の賛成、全国的にも73.52%の賛成で可決された。これも、前述のような特殊な政治事情を除いた場合には、慣例となっていることを憲法上保障するといった、影響の小さいものであったことから可決されたといえるだろう。

3) 平等な選挙の保障

平等な選挙の保障に関する憲法改正案は1974年の【31】と、1988年の【40】の2件がある。両者とも労働党政権下で行われた。

まず、【31】は、連邦下院及び州議会の選挙区における各選挙区の人口 (people) をできる限り同じにするというものである。「賛成・反対意見書」の賛成意見において、現在連邦下院は、選挙法で同一州内の選挙区においては、上下20%までの違いが容認されているところ、労働党政権は上下10%までに減少させることを模索したものの、上院の抵抗のため不可能となったとしている。また、各州議会の選挙区においては、一票の格差が非常に大きく、有権者の意志が反映されていないと批判している。このため憲法改正により、一票の格差を是正すると主張している。

これに対して、反対意見では、本来であれば有権者の数を算出根拠にすべきであるにもかかわらず、労働党が算出根拠にしようとしているのは、18歳未満の未成年、選挙権のない帰化していない移民も含めた総人口であるとしている。このため、実は平等ではなく、労働党による全国的ゲリマンダーであるとして批判している。

確かに、移民については、都市部に集住しており、総人口を算出根拠にする場合は帰化していない移民も含まれるため、総人口をもとに選挙区を画定すれば、都市部の選挙区ほど、有権者が少ないという事態が発生する。伝統的に労働党の地盤は都市部であることから、労働党には有利となるといえる。以上のように両勢力にとって有利な主張を展開したわけであるが、投票結果としては1

州のみの賛成、全国的にも46.22%で否決された。

次に【40】は、1988年のホーク労働党政権時に行われたものである。これも、【31】と趣旨は同様で、連邦下院、各州議会選挙において、一票の格差をできるだけ最小限にしようとするものである。改正案では、主に憲法に「公正な選挙」と題する第6A章を設け、第124A条から第124J条を挿入するものである。これらの条項で主なものとしては、第124C条で、「選挙区の公正な画定」として連邦下院・州議会選挙の選挙区において、各選挙区の人数が全体の平均の上下10%以内でなければならないとしている。また、第124D条では、選挙区画定の見直しは少なくとも7年に1回行うことを義務づけている。さらに第124J条では、連邦上院、連邦下院、各州および各特別地域での議会において、一人一回のみ投票することができる、としている⁽³⁰⁾。これに対する「賛成・反対意見書」における反対意見では、現在の制度は問題なく機能しているとして、特に、連邦が州の権限に不当に介入するものであるとして反対を表明している⁽³¹⁾。結果は、全州で否決され(首都特別地域のみで過半数を確保)、全国的にも37.69%で否決されている。

これら【31】と【40】の二件の改正案は、州の選挙制度に連邦が関与することを含んでおり、間接的な連邦の権限拡張ととらえることも可能である。この文脈において、連邦の権限拡張は二件を除いては全て否決されてきたことから、連邦の権限拡張を警戒する国民の意見が反映されたことと位置付けることも可能であろう。

6. 上院に関する改正案

さて、ここでは議会及び選挙に関する改正案の中心を占める上院に関する改正案、5件を見てみる。これらはすべて国民投票で否決されている。

1) 上院定数と下院定数との結びつき問題

まず、1967年のホルト自由党・地方党連合政権に行われた【25】は、下院の定数は「できる限り上院の定数の二倍」と規定されている憲法第24条を改正し、上院の定数を増加させることなく、下院の定数を増加させることを目的としたものであ

る。なお、相対的に上院の地位が低下するとの懸念に対応するため、憲法第7条で、各州の上院定数の最低数が6として規定されているところ、10に拡大することも含まれている。

この上院定数と下院定数をリンクさせる条項は「ネクサス条項」と言われており、下院に対する上院の権限を保障するものとして位置づけられている。これは、下院定数の増加が、上院定数の増加に結びつくことで、州権を擁護する上院の地位を確保しようとする意図があった。

さて、上院は1949年から各州ごとの比例代表で選出されており、小選挙区制の下院とは違って、少数政党から選出される可能性が高い。このため、上院の定数の増加は、当選に必要なとされる基準値（当選基数）の低下をもたらし、結果的に少数政党が当選しやすい環境を作り出すことになる。このため、上院で与党が過半数を確保する可能性が減少する。こうした背景から、人口増から必須となる下院定数の増加による上院定数の増加は、少数政党の増加につながり、上院で過半数を制することが困難になることから、政権党としては避けたいものである。

事実、下院で多数を占めた時の与党が上院で多数を占めることができないという「ネジレ現象」が常態化してきた。特に、第三政党が上院で議席を有するようになった1955年以降⁽³²⁾現在まで、与党が上院で過半数を占めたのは、1958年から1961年（メンジーズ自由党・地方党連合政権）、1975年から1980年（フレイザー自由党・国民党連合政権）のみである。

さて、「賛成意見・反対意見書」での賛成意見によると、人口増加に伴い国民をよりよく代表し、また、増加した業務量に対応するために下院定数を増加させる必要があるが、「ネクサス条項」のために、自動的に上院定数も増加せざるを得ないので、議員数全体が大幅に増加することになり、非経済的である、と主張している。なお、上院定数と下院定数の切り離しにより、無制限の下院定数の増加につながるのではないかという主張に対しては、1選挙区あたり、最低でも85,000人という下限を設定することにより、無制限の議員定数の増加を防げる、という説明を行っている。

しかしながら、これは表向きで、上院の相対的

権限を弱めようとする意図が見られる。事実、賛成意見における、一問一答部分において、わざわざ「改正案によって上院の権限が弱まることがあるのですか？」との問いを設定し、その回答として「いいえ。憲法で規定された上院の権限を変更するものではありません。その権限は定数に依拠するものではありません。」としている⁽³³⁾。確かに、上院の権限を直接改正するものではないが、前述した理由により、間接的に弱体化させようとするのは、明らかといえる。この改正案は、与党の自由党・地方党および野党の労働党も賛成した。憲法改正法案は、下院では全会一致、上院でも45対7で可決されている。このことは、当時野党であった労働党も、自らが政権に返り咲いたときのことを考えて賛成したものといえるだろう。

一方、反対意見では、改正案により、1選挙区あたり85,000人という最低数が設定されていることから、この最低数通りに下院定数が決定されれば、2000年の予想人口である2,460万人に達した場合、下院定数は290人になり、賛成意見とは異なり、大幅に議員数が増加することにつながるとしている。さらに、上院の役割について、「審査の院」としての役割が増加し、政府法案に対する改正を行うなど、政府に対して批判的な役割を果たしているとしており、「政府は上院が審査の院としての役割を高めていることを嫌っている。」としており、改正案によって「上院を従属化させようとしている」と批判している⁽³⁴⁾。

このように、この上院定数と下院定数の分離は、表向きは総議員数の大幅な増加を防ぐというものであったが、上院の相対的権限を弱体化させるものであった。こうしたことから、政権党への過度の権限集中を嫌うと言った国民感情からも、賛成州は1のみで、全国的にも40.25%の賛成で否決された。

2) 上院議員の任期の変更

次の1974年の【29】は、ウィットラム労働党政権時に行われたものである。「賛成・反対意見書」の賛成意見によると、表向きは上下両院同時選挙を実施することで、上下両院が別々に選挙を行っていたことをなくし、選挙の回数を減らし、選挙費用の削減を主張している⁽³⁵⁾。しかしながら、実

際の改正案は、上院議員の任期が6年に固定されているところ、就任中の下院任期の二期分にするものである。このため、3年ごとに半数改選されていたのが、下院の任期満了・もしくは解散にあわせて、半数の上院議員が改選されることになる。上院議員の任期は、憲法第57条による両院同時解散を除いて固定されているが、この改正案は下院の任期にあわせることによって、事実上下院の解散権を持つ政権党の意志によって上院議員の任期を決定することができるようになる。すなわち、表向きは上下両院同時選挙の保障であるが、上院の相対的な影響力・独立性の低下を狙ったものであることは明らかである。事実、反対意見においては、この改正案は、上院を労働党の「判を押すだけの院」にしようとするものと批判している⁽³⁶⁾。これも、与野党の対立があったこともあり、国民の合意を獲得できず、賛成はニューサウスウェールズ州の1州のみ、全国的にも48.30%の賛成で否決された。特に、小規模な州の反対が強く、タスマニア州、西オーストラリア州、クイーンズランド州では賛成が45%を下回っていた。

ところが、総督に解任されたウィットラム首相に1975年の選挙で勝利したフレイザー自由党・国民党連合政権においても、1974年の労働党政権時の改正案に反対したにもかかわらず、1977年に【33】の同じ憲法改正案を国民投票に附している。1975年の選挙では、フレイザー政権が1961年から14年ぶりに上院の過半数を制した。1977年の国民投票は、上院の下院に対する独立性を減少させることにより、こうした上院における過半数を継続して確保しようとするのが目的にあると思われる。

1977年の投票結果は、全国的には62.22%の賛成があったものの、賛成した州はニューサウスウェールズ州、ビクトリア州、南オーストラリア州の3州のみで、前述の「二重要件」のために否決された。反対したのは、タスマニア州、クイーンズランド州、西オーストラリア州で、1974年の国民投票時にも賛成の割合が低かった州である。これらの小規模州では、州権、特に小規模州の権利を擁護するための院としての上院という認識が相対的に高いと思われる。

さらに、1984年のホーク労働党政権時の【37】でも同様の改正案が国民投票に附された。ホー

ク労働党政権は1983年の両院同時解散選挙で勝利し、8年ぶりの労働党政権となったものの、上院で過半数を制することには失敗した。こうした状況から、再び同様の改正案を持ち出した。これは3度目の国民投票であり、「賛成・反対意見書」の賛成意見においても、この改正案が新しいものではないことが明示的に示されている⁽³⁷⁾。ここにも示されているように、すでに2回も否決された改正案を再び国民投票に附したのは、1977年においては、全国的には比較的高い賛成があり、あと1州の賛成があれば可決されていたことから、可決の可能性が高いと考えたためだと思われる。結果は、全国的には50.64%の賛成があり、過半数が得られたものの、賛成したのがニューサウスウェールズ州とビクトリア州の2州のみであり、これも否決された。

また、同じくホーク労働党政権時の1988年に行われた【39】も、上院の権限縮小を目的としたものであった。これは、下院の任期を3年から4年に延長し、上院の任期もこれにあわせ、6年から4年に減少させるものである。ここでも、上院の任期の固定を廃止し、下院と同様、任期途中の解散を可能にしようとした。また、上院議員の3年ごとの半数改選もなくなることになる。こうした意味で、この改正案も、これまで3回否決された上院任期を下院任期の二期分とする改正案と同様、上院の固定された任期を廃止し、上院の独立性を低下させ、その権限を相対的に低下させることに主眼があったことは明らかである。なお、ホーク労働党政権は、1987年に両院同時解散選挙を行っているが、ここでも上院で過半数を確保することには失敗している。

さて、「賛成・反対意見書」における賛成意見としては、任期の延長により、長期的視野に立った政権運営を保障する、選挙の回数を減少させる、企業は長期的な経営が可能になる、と表明されている。しかし、その中でも、「賛成によって上院の独立性を損なうことはない」という項目があるように、上院の権限の縮小といった主張に対する警戒が伺われる⁽³⁸⁾。反対意見においては、事実上首相に議会の解散権が与えられていることから、選挙回数の減少を自動的に保障するものではない、実際には政府は上院を敵対視しており、この

改正案の目的は、政府が好きなきに上院を解散させることができるようになるため上院の権限と独立性をなくすためのものである、としている。こうしたことから、名目上は選挙回数減少であったとしても、上院の権限の相対的縮小にあったことは、これまでの改正案と同様といえる。

この以前の3回とは表面上は形を変えた改正案も、賛成州はなしで、全国的には32.91%の賛成という結果で否決された。

3) 上院の役割と国民

以上のように、【25】【29】【33】【37】【39】の5つの改正案は、間接的に上院の役割を縮小するものであった。【29】【33】【37】については3回も同様の改正案が国民投票に附されている。そしてそれは、保守連合政権、労働党政権を問わず行われてきた。このことは、時の政権が上院で過半数を維持できず、政策運営にとって大きな障害となることについて、二大政党の間では「コンセンサス」が形成されていたことを示すものである。しかし、これらの試みが全て失敗に終わったのは、国民からの支持、特に小規模州からの支持を得ることができなかったためである。この意味で、上院の権限の相対的縮小といった問題については、政党間の対立事項というよりは、むしろ、政党と国民との間の問題といえるだろう。

すなわち、これらの上院の役割の相対的縮小に関する憲法改正案が否決されてきたこと、また、1980年以降継続して上院で政権党が上院で過半数を制することのできない状態が継続していることは、上院の機能や権限そのものが問題ではな

く、国民がそうした状態を選択しているといえるのではないだろうか。一般に有権者が下院と上院で、票の「使い分け」をされると言われている。すなわち、下院では二大政党に投票したとしても、上院ではより当選する確率の高い少数政党に投票する有権者が存在するということである。

試みに、表2で、1993年から2001年までの4回の連邦総選挙における、二大政党と少数政党の、上院と下院それぞれにの得票率を見してみる。

表2によると、すべての年で二大政党の上院の得票率は下院よりも低く、その分少数政党の上院での得票が下院での得票を上回る結果となっている。こうしたことから上院と下院での「票の使い分け」はある程度存在しているといえるだろう。さらに、年とともに二大政党の得票率が低下しており、1993年の下院では二大政党の得票はほぼ90%あったが、2001年ではほぼ80%にまで低下している。特に上院では、さらに二大政党の得票率が低く、1998年では75%である。

事実、下院では小選挙区制のため、少数政党の候補が当選する確率は極めて低く、たしかにプリファレンスの効果はあるにせよ、ある程度死票となっていることは事実である。一方上院は各州ごとの比例代表であるが、たとえば2001年の選挙では保守連合は41.8%の第一次選好票しか得票していないものの、76議席のほぼ45%にあたる34議席を確保している。このことが示すように、二大政党は、得票率よりも多い割合の議席を確保している。

こうした上院での二大政党の得票率を下院のそ

表2 上院と下院での得票率の差異 (1993年から2001年)

		1993年	1996年	1998年	2001年
労働党	下院	44.9%	38.8%	40.1%	37.8%
	上院	43.5%	36.2%	37.3%	34.3%
	差	-1.4%	-2.6%	-2.8%	-3.5%
保守連合	下院	44.3%	47.3%	39.5%	43.0%
	上院	43.0%	44.0%	37.7%	41.8%
	差	-1.3%	-3.3%	-1.8%	-1.2%
少数政党	下院	10.8%	13.9%	20.4%	19.2%
	上院	13.5%	19.8%	25.0%	23.9%
	差	+2.7%	+5.9%	+4.6%	+4.7%

注：AEC, *Election Statistics 1993, 1996, 1998*(CD-ROM) および AEC, *Election 2001: Election Results* (CD-ROM) より作成。

れと比較した場合の低さ、また近年の少数政党の得票率そのものの上昇ということからも、国民が政権党や二大政党に対して、懐疑的となっていることが示されており、その政権党に対する監視の役割を上院を通じて表明しているといえるのではないか。すなわち、上院で政権党が過半数を確保できないのは、単純に、政権党が過半数の得票を確保できないからであり、国民が上院で過半数を確保することを望んでいないからといえる。

問題はこうした国民の意志であり、上院の機能や権限の問題ではないことは明らかといえる。ハワード首相の憲法改正案の提示の後に行われた1,000人を対象にした世論調査によると、「上院は現在適正な権限を有している」とした者が60%で、「上院の権限は強すぎる」とした22%を大きく上回っている。さらに、9%が「上院はもっと強い権限を与えられるべき」とさえしている⁽³⁹⁾。

こうしたことは、2003年2月に公表されたビクトリア州のブラックス労働党政権の上院の選挙制度改革案にも表れている。2002年11月のビクトリア州選挙において、ブラックス労働党政権は、上下両院の過半数を制する形で歴史的な勝利を収めた。ビクトリア州の上院議員選挙は、下院4選挙区を1選挙区とし、そこから2名を選出するものである。任期は8年で4年ごとに半数改選されるため、1回の選挙では実質的には1名を選出する小選挙区制である。改革案は、州全体を8選挙区に分割し、各選挙区から比例代表で5名ずつ選出するものである。このため少数政党の進出が加速されることになり、せっかく確保した上院での過半数を失うことにつながりかねない。

にもかかわらず、こうした改革案を提示したのは、上下両院での過半数の確保といった状態が、有権者に対して政府の数の力による暴走といったイメージを抱かせかねず、逆に数の力に依拠することにより、政権の正統性が低下するといった懸念があったからではないかと推測される。すなわち、上院に少数政党が選出されやすい環境を作り出すことによって、上院にチェック機能を与えることにより、むしろ有権者に対して下院で安心して与党に投票できるといった状況を作りだそうとしていると思われる。このことに、有権者が政権に対する何らかのチェック機能に対する期待を政権

側が読みとったといえるのではないか。

こうしたことから、これまでの上院の権限に関する憲法改正国民投票が否決されてきたという経緯、近年の上院での二大政党の得票率の低下といったことから、国民の間では上院が政権のチェック機能としての役割を果たす期待が高いといえよう。それゆえ上院の権限を問題としたハワード首相の憲法改正案が可決される可能性は低いといえるのではないだろうか。

おわりに

以上本稿では、オーストラリアにおける憲法改正問題について、その手続、経緯を概観し、その中で中心的位置を占めた連邦の権限拡張問題と、上院の権限に関連した議会および選挙問題の二つを中心に考察した。連邦の権限拡張の試みは、連邦結成の前半期において繰り返し行われてきたが、可決されたのは国民の間でコンセンサスが獲得できた二件のみであった。こうしたことから、実際に拡大した連邦の権限は、憲法改正ではなく、憲法解釈の変更で裏付けられることになった。そして議会及び選挙の問題については、9件のうち、実に7件が上院に関するもので、可決された2件は上院に関する小規模な修正であった。否決された5件すべては上院の権限を相対的に縮小させようとするものであった。この試みは保守連合・労働党を問わず行われたにも関わらず、これらがすべて否決されたのは、国民が、政権をチェックするといった上院の果たす役割について肯定しているためといえるだろう。

このことから、オーストラリア憲法の改正過程の特徴として、(1)解釈改憲で済ますことのできる部分については、あえて条文改憲を行わなかった、(2)上院の権限縮小という政権の権力拡大にはことごとく反対してきた、しかしながら、(3)重要な改正案は通過した、の三点が指摘できるだろう。

このことは、政策の実行のために必要とされる権限は何らかの形で与えたが、政権の権力拡大には反対した、ということに集約できる。特に、本稿が中心的に分析した上院の権限問題に、そのことが端的に表れており、事実、ハワード首相によ

る今回の提案も、その実現可能性は極めて低い。

ここに、ラトナパラが指摘する、「政治的価値観や理念の総体としての憲法」という「憲法主義」のあり方を見ることが出来る。すなわち、オーストラリア憲法において、政権の実効性を保証しながらも、その濫用を防止するという西洋民主主義が憲法の本質的役割として求めてきたことが、ある程度達成されていると指摘することは決して間違いではなからう。

こうしたオーストラリアの憲法に内包される政治的理念は、我が国の憲法が、その制定後、一度も改正のための国民投票が行われたことがなく、制定後50年以上も経てようやく、憲法改正が議論されるようになった現状において、特に「政治的理念的総体としての憲法」という観点から、大いに参考となるであろう。

(注)本稿は在オーストラリア日本大使館及び日本外務省の見解を示すものではなく、執筆者個人のものである。

(謝辞)本稿の作成に当たり、在オーストラリア日本国大使館館員の一部、特に高橋憲億書記官より有益なコメントをいただいた。ここに感謝したい。

【注】

- (1) Joint Sitting といわれ、上院議員と下院議員全員が参加し、その過半数で両院解散選挙の要因となった法案が可決される。連邦結成以降行われたのは1974年のみである。上下両院解散選挙はこれまでに6回(1914年、1951年、1974年、1975年、1983年、1987年)行われている。そのうち3回は政権党が政権を失っている。このため、両院協議会が開催されることが極めて少なくなっている。
- (2) John Howard, *CLOSING ADDRESS TO THE LIBERAL PARTY, NATIONAL CONVENTION, ADELAIDE*, 8 June 2003.
- (3) 支持率の低迷するクリーン党首に対し、党内の有力者が辞任をすすめ、クリーン党首が了承したことから、2003年12月2日、立候補したビーズリー元党首とレイサム影の蔵相との間で両院議員総会での党首選挙が行われた。その結果、47対45でレイサムが勝利し、党首に就任した。レイサムは42歳で、

戦後最も若い労働党党首である。

- (4) Simon Crean, "Strategy for an empowered nation", *The Australian*, 30 May 2003.
- (5) Ratnapla, Suri (2002), *Australian Constitutional Law: Foundations and Theory*, Oxford University Press, p.1.
- (6) Ratnapla, Suri (2002), *Australian Constitutional Law: Foundations and Theory*, Oxford University Press, pp.7-17. ここでは、(1)法の支配に対する人の支配の優越性、(2)法の支配は抑圧的であるとするマルクス主義的主張(3)法の支配は不可能であるとするポストモダン主義的主張、を批判している。
- (7) Ratnapla, Suri (2002), *Australian Constitutional Law: Foundations and Theory*, Oxford University Press, p.24.
- (8) Ratnapla, Suri (2002), *Australian Constitutional Law: Foundations and Theory*, Oxford University Press, p.288.
- (9) Ratnapla, Suri (2002), *Australian Constitutional Law: Foundations and Theory*, Oxford University Press, pp.288-293.
- (10) 日本国憲法において、憲法改正案が議会を通過する要件としては「各議院の総議員の三分の二以上の賛成」であり(日本国憲法第96条)、この点ではオーストラリア憲法の方が要件が緩い。
- (11) 各州の下院議員選出数の最低数は、憲法第26条で規定されている。それぞれ、ニューサウスウェールズ州が26、ビクトリア州が23、クイーンズランド州が9、南オーストラリア州が7、西オーストラリア州とタスマニア州が5である。なお、2003年2月、選挙管理委員会が各州の州別割り当ての変更を公表したが、選挙法の規定による人口比に基づいた計算方法ではタスマニア州は4議席が割り当てられることになるが、憲法第26条の規定により、タスマニア州は5議席が割り当てられることになっている。
- (12) 特別地域とは、州の領域以外の地域のことで、現在自治政府として首都特別地域(Australian Capital Territory)、北部地域(Northern Territory)、ノーフォーク島がある。また、非自治地域として、クリスマス島などの離島などがあり、連邦政府が管理している。
- (13) 関根照彦(1990)「オーストラリア憲法と憲法の改正」『東洋法学』33(2)、p.104。
- (14) 第一次大戦期(1914～18年)には、1914年から16年まで、第二次大戦期(1939～45年)では、1941年から49年まで、労働党が政権を担当している。移民政策に関連すれば、チフリー労働党政権時の1945年

- に移民省が創設され、戦後復興の一環として大量移民受け入れ政策が開始された。また、1949年にはオーストラリア市民権が創設されている。また、1972年には、ウィットラム労働党政権により、白豪主義が正式に撤廃され、市民権取得でも、英国臣民と非英国臣民に存在した差別が撤廃されている。市民権取得時に、女王に対して忠誠を誓う宣誓が必要とされていたが、1993年のキーティング労働党政権時に女王に対する言及は削除された。(拙稿「移民国家オーストラリアにおける市民権 市民権法の改正過程を中心に」『外国学研究』第50号、2001年、pp.95～112)。
- (15) 【 】内の番号は表1の番号に対応。
- (16) P.H. Lane(1990) *An Introduction to the Australian Constitutions*, Law Book Company, sixth edition, p.2.
- (17) これらの23件のうち、16件が労働党政権時に国民投票に付されており、労働党の中央集権志向が確認できる。
- (18) 直接憲法上の規定には関連しないものの、連邦権限の拡大の一例として、連邦の州に対する補助金交付の絶対量および分配権限の増大が指摘できる。久保信保・宮崎正壽(1990)『オーストラリアの政治と行政』ぎょうせい、は連邦による州に対する助成金が拡大し、連邦によるその配分権限が重要なことによつて、連邦の権限が実質的に拡大していることを指摘している(第3章第4節「財政調整制度の変遷」pp.232～255を参照)。また、1999年に導入されたGST(物品サービス税)は、連邦が徴収するものの、すべて州政府に助成される。しかし、連邦がその配分権限を有していることから、実質的には連邦税としてとらえられる場合もある。
- (19) 憲法から引用する訳は、阿部照哉・畑博行編(1998)『世界の憲法集』(第二版)有信堂の「オーストラリア連邦憲法」(松井幸夫訳pp.80～95)に拠った。なお、一部不適切と思われる訳語を改めている。
- (20) Commonwealth of Australia, *REFERENDUMS: The Case FOR and AGAINST*, 20th July 1946.
- (21) Scott Bennett and Sean Brennan(1999), *Constitutional Referenda in Australia* (Research Paper 2 1999-2000), Parliament of Australia.
- (22) なお、連邦結成時にアボリジニが国勢調査から排除されたのは、アボリジニが住民で定着しておらず、また当時は内陸部に対する交通が発達しておらず、実質的に国勢調査の対象にするのは極めて困難であったという実務的な理由もある(Commonwealth of Australia, *The Arguments FOR and AGAINST THE PROPOSED ALTERATIONS TOGETHER WITH A STATEMENT SHOWING THE PROPOSED*
- ALTERATIONS, *Referendum 1967*, 6 April 1967)。
- (23) Commonwealth of Australia, *The Arguments FOR and AGAINST THE PROPOSED ALTERATIONS TOGETHER WITH A STATEMENT SHOWING THE PROPOSED ALTERATIONS*, *Referendum 1967*, 6 April 1967.
- (24) P.H. Lane(1990) *An Introduction to the Australian Constitutions*, Law Book Company, sixth edition, pp.103-104、久保・宮崎 pp.230～231。
- (25) P.H. Lane(1990) *An Introduction to the Australian Constitutions*, Law Book Company, sixth edition, p.84.
- (26) 憲法第109条では「州の法律が連邦の法律に抵触する場合には、連邦の法律が優先し、当該州の法律は、抵触する限度において効力を有しない。」と規定されている。この規定に関する最近の事例としては、連邦政府の南オーストラリア州における放射性廃棄物貯蔵施設計画がある。連邦政府が南オーストラリア州において放射性廃棄物貯蔵施設の建設を模索しているところ、これに反発する南オーストラリア州議会は、2003年3月19日、貯蔵施設の建設及び廃棄物の運搬を阻止する法案を可決した。しかし、憲法第109条の規定により、連邦政府は南オーストラリア州法を無効化することができる。このことに関し、南オーストラリア州のエバンズ環境大臣は、建設の差し止めを求める訴訟を最高裁判所に提起するとしている。なお、訴訟費用は200万ドル以上要するといわれている(“Bill bans dumping of waste, for now”, *The Advertiser*, 20 March 2003)。さらに、2003年6月2日、南オーストラリア政府は、建設予定地を公立公園と指定することで、連邦政府が連邦の土地収用法を用いて公立公園を収容することは不可能になるため、貯蔵施設の建設を阻止する方針を示唆している(“Public park ploy to block radioactive waste dump”, *The Advertiser*, 3 June 2003)。これに対抗して、連邦政府は南オーストラリア州による公立公園指定法の制定前に、建設予定地を買収することを決定した(“Canberra buys land for nuke dump site”, *The Australian*, 8 July 2003, p.5)。
- (27) この理由として以下のように考えられる。連邦結成時は連邦の権限は弱く、実際の憲法改正を通じてその権限を保障しようとした。しかし、年月とともに連邦制度が定着し、連邦権限についても実際の運用の中から、ある程度確立されてきた。このため、条文改憲を行わずとも、解釈改憲でも連邦の権限は保障されるようになったためではないかと考えられる。
- (28) Scott Bennett and Sean Brennan(1999), *Constitutional*

- Referenda in Australia* (Research Paper 2 1999-2000), Parliament of Australia.
- (29) *Dismissed!: Whitlam, Fraser, Kerr and the Story of 1975*, Old Parliament House, 2000, p.14.
- (30) Commonwealth of Australia(1988), *YES Or NO?: Referendums. Saturday 3 September 1988 The cases For and Against*, Australian Electoral Commission.
- (31) Commonwealth of Australia(1988), *YES Or NO?: Referendums. Saturday 3 September 1988 The cases For and Against*, Australian Electoral Commission. 特に、“DON'T LET CANBERRA RUN YOUR STATE” (キャンベラに我らの州を統制させるな) という標語に象徴されている。
- (32) 1955年、労働党内の反共勢力が、指導部の親共姿勢を批判して離党し、オーストラリア労働(反共産主義)党を結成した。12月の選挙では、下院議員はすべて落選したものの、上院では二議席を確保し、1957年に民主労働党と改名した。民主労働党は、労働党を政権に就かせないことを目標においており、プリファレンスを非労働党候補に向かわせることによってそれを実現しようとした。このことが労働党が1949年以降23年間の長期にわたって野党にとどまることになった要因の一つである。1972年の選挙では労働党が勝利したものの、民主労働党は上院では依然5議席を有していた。このためウィットラム労働党政権は、上院で過半数を確保することを目的として、
- 当時の民主労働党の党首ピンス・ゲアに駐アイルランド大使のポストを与えることにより、民主労働党の解体を狙った。1974年の選挙で、民主労働党はすべての上院の議席を失ったものの、労働党は過半数を確保することには失敗した。
- (33) COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, *The Arguments FOR and AGAINST*, 6 April 1967.
- (34) COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, *The Arguments FOR and AGAINST*, 6 April 1967.
- (35) COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, *PAMPHLET CONTAINING ARGUMENTS IN FAVOUR, ARGUMENTS AGAINST, STATEMENT*, 26 March 1974.
- (36) COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, *PAMPHLET CONTAINING ARGUMENTS IN FAVOUR, ARGUMENTS AGAINST, STATEMENT*, 26 March 1974.
- (37) COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, *Referendums Saturday 1 December 1984: THE CASES FOR AND AGAINST*, October 1984.
- (38) Australian Electoral Commission(1998), *YES Or NO?: Referendums. Saturday 3 September 1988. The cases For and Against*.
- (39) “Most oppose Howard Senate changes”, *The Age*, 16 June 2003.

[2003年9月9日受理]

Constitutional Referendums in Australia: Its Political Ideal and Value

Akihiro Asakawa

[Political Researcher, Embassy of Japan in Australia]

This article examines the history of the constitutional referendums in Australia. Renewed debate on constitutional reform has been triggered by the Prime Minister John Howard's proposal to amend the section 57. The proposal is to enable the parliament to have a joint sitting of both houses without resorting to double dissolution election.

It is possible to say that political ideal and value are vested in constitution in terms of its ultimate role to create simultaneously authority and prevent its abuse. It is also possible to say that this ideal and value can be measured in the history of constitutional referendums where the role and value of constitution is severely debated and argued.

There were forty-four proposals to amend the constitution in Australia, however, only eight of them have passed in the history of Australian federation. Almost half of the proposals were to give much more power to the Federal government by inserting new clauses in section 51. Most of them were put to a referendum in the first half-century of the Federation. However, these attempts were not successful except for only two amendments, which had consensus among Australia people. As a result, the extension of the Federal power was sought by way of changing the interpretation of the clauses in section 51.

Another major area of proposals was regarding the system of the parliament and election. There were eight proposals, but only two of them were successful to gain majority in referendums. Especially, the government of the day, whether it was the Labor party or the Coalition, pursued to weaken the power of the Senate. The Senate has been continuously hostile to the government because the government failed to obtain a majority and the minor parties have held the balance of power. Therefore, the government had to compromise with minor parties to get important legislation passed, or they had to abandon the bills which could not reach compromise.

This is the reason for the repeated attempts to weaken the power of the Senate, however, all of them lacked the Australian people's support in referendums. This is because the Australian people recognise the Senate as a "house of review" to avoid giving the major parties a free hand. A recent opinion poll on Mr Howard's proposal of the constitutional reform shows that a majority of the respondents are against the plan.

This history of the Australian constitutional referendum is to give more power to the Commonwealth through amendment of interpretation and actual amendment of key provisions. It is also to prevent give more power to rulers by rejecting all the proposals to diminish the power of the Senate, which is expected to have a role of check and balance toward the government in power.

This history of constitutional referendum shows the Australia's political ideal and value which is to give the government certain power to deliver political programs at the same time to prevent the concentration of power.

*This article is in the opinion of the author, not the opinion of the Embassy of Japan in Australia or