

共和制移行論議 —オーストラリアのモデル—

齋藤 憲司

目次

| | |
|---------------------|------------------|
| I はじめに | 4 1999年の国民投票 |
| II 共和制論議の基にあるもの | IV 国民投票後の動き |
| 1 英国植民地としての政体 | 1 運動団体の検討—コロワ会議 |
| 2 オーストラリアの君主制 | 2 連邦議会での検討 |
| 3 共和制の動き | V ラッド政権の誕生と共和制論議 |
| III 1999年共和制国民投票 | 1 ラッド政権 |
| 1 1993年の政府の共和制諮問委員会 | 2 政治状況の変化 |
| 2 共和制のミニマリスト・モデル | 3 国民の動向 |
| 3 1998年の憲法会議 | VI おわりに |

I はじめに

「なぜ、我々の国家元首は、海外に住んでいるのか？

なぜ、我々の国家元首は、オーストラリア人でないのか？

なぜ、我々の国家元首は、優秀さよりも出生によって決められるのか？

なぜ、女性が国家元首に就くことができるのは、男性がいない場合に限られるのか？

なぜ、我々の国家元首は、カトリック教徒になることができず、また、カトリック教徒と結婚することができないのか？」

これらは、オーストラリアの共和制化を支持する者たちが提示する疑問である⁽¹⁾。これらの答えは、国家元首が英国国王のエリザベス2世であることにある。さらに、問いの最後の二つについては、英国の法律である1700年王位継承法によりできないことになっている⁽²⁾。

2007年のラッド労働党政権の誕生は、共和制移行論議を再燃させることとなった。

以下では、なぜ英国国王が国家元首なのか、共和制を求める動きはどのようなものか、どのような共和制モデルが検討されているのか、ラッド政権はどう対応しているのかなどについて明らかにしたい。

(1) “The ‘Fair Dinkum unAustraliana’ Quiz” *ARM MEDIA RELEASE*, 29 January 2007.

(2) これらが、オーストラリアの性差別禁止法に抵触するのではないかという疑問が共和制支持者から提示されている (“ARM slams sexist decision”, *ARM MEDIA RELEASE*, 12 January 2006.)。英国の側でも、ヨーロッパ人権条約との関係から2008年9月に司法省が改正の検討を始めたと報道された (Severin Carrell, “Constitutional experts rally behind proposals to revoke 300-year-old ban on Catholic monarchs,” *Guardian*, September 26, 2008.)。

II 共和制論議の基にあるもの

1 英国植民地としての政体

オーストラリア以外にも英国国王を共通の元首とする国はある。現在、コモンウェルス（英連邦）加盟53か国のうち、オーストラリア、ニュージーランド、カナダなど早期に成立した植民地、そしてカリブ海諸国、南太平洋諸国の15か国が英国国王を元首としている⁽³⁾。

ところで、英国の植民地支配における最大の特徴は、英国の政治制度を植民地にそのまま持ち込んだことにある⁽⁴⁾。英国国王には国王の植民地における代理人である総督を当て、行政は総督と行政評議会が担当し、英国の貴族院及び庶民院に相当するものとして、任命制の立法評議会及び選挙された議院を設置し、内閣が選挙された議院に信を置くようにした。このような政治制度をウェストミンスター・モデルと呼んでいる。

ほとんどの植民地は、①上記のような国内の統治機構の整備、②それに伴う権限の付与、③自治権の付与、④独立の法的承認という順序で独立を認められた。最終段階の独立の法的承認は、各植民地の「独立法」が英国議会によって制定されることである。独立法は、第一に、英国政府がもはや植民地政府に対して責任を有しないこと、第二に、英国議会で制定される法が植民地の法律の一部として今後は効力を有しないこと、の二点を骨子とする法律であり、さらに、多くの場合、独立法は独立後に適用される新憲法の根拠法となった。そして、独立時の政体は、独立法及びそれを根拠とする憲法によって規定されることになった。その政体は以下の4つに類型化される⁽⁵⁾。

- A 君主制…英国国王を元首とする国の憲法
- B 君主制…英国国王以外の君主が元首である国の憲法
- C 共和制…大統領と共に首相も行政権限を有する国の憲法
- D 共和制…大統領単独で行政権を行使する国の憲法

たとえば、アフリカの植民地では、独立当初は類型Aを採用する国が多かったが、その後、A→C、A→DあるいはA→C→Dのパターンで共和制に移行している。類型Cは、国王の地位を大統領に置き換えた大統領制であり、憲法の条文の中にある国王ないしは総督の文言を大統領に置き換えるだけで、容易に共和制に移行することができる類型である。

ところが、オーストラリアは、カナダ、アイルランド、ニュージーランドなどとともに早期に成立した植民地であり、国内事項に関する権限を早くから認められたために、独立プロセスの最終段階、すなわち、独立の法的承認、独立法の制定が曖昧なまま残された。カナダが憲法制定権を英国から移管されたのは1982年のことであり⁽⁶⁾、オーストラリアが法的に独立したのは、1986年のことである⁽⁷⁾。他の植民地ならば、独立という機会に、独立後の政体を明確に選択できた（もちろん類型Aも含めて）のであるが、オーストラリアはそれができなかったのである。

(3) Official web site of the British Monarchy <<http://www.royal.gov.uk/output/>>

(4) 齋藤憲司「イギリス憲法の旧植民地諸国憲法への伝播—比較憲法学的考察」『レファレンス』416号, 1985.9, pp.47-51.

(5) 同上 pp.58-63.

(6) 齋藤憲司「1982年カナダ憲法—憲法構造と制定過程」『レファレンス』381号, 1982.10, pp.74-118.

(7) 齋藤憲司「オーストラリアの『独立』—イギリス議会による1986年オーストラリア法制定」『ジュリスト』872, 1986.11.15, pp.56-63.

2 オーストラリアの君主制

上記の類型Aに分類されるオーストラリアの君主制の特徴は、まず、オーストラリアにおける英国国王の代理人として行動する総督が置かれていることにある。ただし、「国王の御意にかなう限り」という条件があり、いつでも国王が総督を罷免することができる。

憲法第59条は、国王の法律拒否権を定め、総督が同意をしたのち1年以内であれば、その法律を拒否することができる。第61条は、連邦の行政権限は、国王に帰属すると定め、その代理人としての総督が行使する。象徴的な意味で重大なのは、憲法の別表に規定された宣誓と誓約である。第42条により、連邦議会のすべての議員は、忠誠の宣誓または誓約を行わなければならないが、別表に掲げられた文言はいずれも、「国王に対して忠実であり、真の忠誠を保持する」となっている⁽⁸⁾。なお、憲法それ自体は、「国家元首」に言及していないが、女王が「憲法上の」国家元首であるのに対して、総督が「機能上の」国家元首であることがほぼ認められている⁽⁹⁾。

3 共和制の動き

オーストラリアの共和制を求める動きは、1850年代のユーレカ砦の反乱⁽¹⁰⁾のち1880年代に活発化したものの、1901年連邦結成と憲法の採択以降、他の英国植民地の自治領であるカナダ、アイルランド、ニュージーランドなどと同じように、英国から自治権限を段階的に付与されたこともあって、表立った動きにはならなかった。むしろ君主制に対する絶対的な敬愛がエリザベス女王の即位で最高点に達したほどであった。1952年に即位したエリザベス女王は、1954年に初めて英連邦諸国を歴訪し、オーストラリアではユーレカ砦近くも訪問したが、その時「150,000人以上が通りを埋め尽くし、声が嘎れるまで若い女王に声援を送った」⁽¹¹⁾という。

その後、英国の凋落、英連邦の国際社会での地位低下、そして1973年に欧州共同体に加わることで、英国はヨーロッパの枠内で生き残るという道を選び、かつての植民地と一緒に歩むという方針を転換した。オーストラリアも自らを英国の辺境とみなすのをやめ、白豪政策を転換し、アジアと東ヨーロッパからの移民を勧奨した。

1975年11月には、憲法危機が起こる。下院で信任されていたにもかかわらず、ウィットラム内閣の予算案が上院で否決され、総督は憲法第64条を根拠にウィットラム首相を罷免した事件である。この事件は、改めて国王の代理人としての総督の地位や権能を検討するための契機となった。

(8) 同様の問題は、州議会の議員の宣誓についても問題とされている。ニュー・サウス・ウェールズでは、オーストラリアと州民に対する忠誠を誓わせ、西オーストラリアでは、州民に対する忠誠を誓うこともできる。ビクトリアでは、2008年4月に州議会の予算委員会が、国王への忠誠に替えて、オーストラリアと州民に対する忠誠にするよう勧告したが、州政府は拒否している。

(9) Helen Irving, "An Australian Republic," *Inroads*, Winter 2003, No.12, p.106.

(10) 1854年にビクトリア近郊のバララットで金鉱採掘者が採掘免許料や税金の引き下げを求めて起こした反乱であったが、バララットの採掘者の15%の支持しか得られず、他の者は平等な代表権を要求するなど穏健的であった。Mark McKenna, *The Captive Republic: A History of Republicanism in Australia 1788-1996*, Cambridge University Press, 1996, p.99.

(11) Bernard Cross, "The Australian Republic Referendum, 1999," *The Political Quarterly*, Vol. 78, No.4, October-December 2007, p.556.

Ⅲ 1999年共和制国民投票

1 1993年の政府の共和制諮問委員会

1992年にポール・キーティング率いる労働党は、政権に就いたが、そのときの選挙公約にオーストラリアの共和化を掲げていた。これは、共和制を求める動きにとっては、画期的なことであり、共和制を支持する連邦政府が初めて誕生したことになる。翌1993年にキーティング政権は、連邦の百年祭に合わせて共和国に移行するために、共和制諮問委員会 (Republic Advisory Committee) を発足させた。このときの委員長がマルコム・ターンブルであった。当時、ターンブルは、オーストラリア共和国運動 (Australian Republican Movement: ARM) の代表であった。オーストラリア共和国運動は、1991年7月に創設された有力な運動団体である⁽¹²⁾。また、ターンブルは、2008年には連邦議会の野党連合の代表になる。

共和制諮問委員会に付託された検討事項は、「別途、統治のやり方を変える選択肢を検討することはせずに、存続可能なオーストラリア連邦共和国を達成するのに必要な最小限の憲法の改正について記述する選択肢文書を準備すること」⁽¹³⁾であった。

委員会の検討の方向としては、「議会や政府の権能や正当性を減ずることなく、むしろ民主的制度を強化するようなオーストラリア人の国家元首を、議会制民主主義のシステムに導入すること」⁽¹⁴⁾を調べることにあった。

共和制諮問委員会は、1993年10月5日に報告書を作成し、オーストラリアがこれまで培ってきた民主主義の諸制度を脅かすことなく共和制を達成できるとした⁽¹⁵⁾。重要な検討課題は、国家元首の任免手続、国家元首の権限、共和国となった場合に英国国王が州に対し有する権限をどうするのか、共和国化のために必要な憲法改正についてであった。

2 共和制のミニマリスト・モデル

共和制諮問委員会の報告は、最小限の憲法の改正で共和制を達成しようとするものであり、これ以降、ミニマリスト・モデルと呼ばれるようになる。

1995年にキーティング政権は、共和制論議に決着をつけるべく、「超党派任命モデル」(連邦議会の各院が3分の2以上の多数で大統領を任命または罷免できる)を1998年又は1999年に国民投票にかけることを表明し、さらに1996年の労働党の選挙公約にも盛り込んだ。このキーティングのモデルは、ミニマリスト・モデルに沿うものであった。

これに対し、共和制主義者の多くは賛意を表明したが、留保する者も少なからずいた。大統領の直接選挙と憲法の全面改正を求めるマキシマリストなど他の共和政体を求める者もおり、また、多くの人々は、国民投票のみでは簡略すぎると考え、1890年代の連邦憲法起草運動の経験を踏まえて、国民が可能な限り大統領選出のプロセスに参加できるように求めた。

(12) Australian Republican Movement <<http://www.republic.org.au/>> 本稿冒頭の「問い」は、オーストラリア共和国運動がスローガンのに使っているものである。

(13) Republic Advisory Committee, *An Australian Republic: The Options, Volume 1 – Report*, Canberra: Commonwealth Government Printers, 1993, p.iv.

(14) “The Republic Advisory Committee: A Review by Committee Chairman Malcolm Turnbull,” 3 Aug. 1998, <http://www.republic.org.au/ARM-2001/history/history_rac_review.htm>

(15) Republic Advisory Committee, *op. cit.*, pp.150-151.

3 1998年の憲法会議

キーティング労働党政権の提案に対し、保守陣営は、憲法会議⁽¹⁶⁾の開催を求めることで対抗した。ダウナー自由党党首は、憲法会議の開催こそ、オープンで民主的な手続であると主張し、共和制問題だけでなく憲法改革も含めて議論することを求めている。

ところが、1996年3月にキーティング労働党が選挙に敗北して、ハワード自由党が国民党と連立して政権の座に就いた。ハワード政権は、憲法会議の開催方針を変更しなかったものの、憲法会議の構成と目的を修正した。

まず、会議の対象範囲を限定し、さらに構成員も、すべて選挙された代表ではなく、半数が、郵便による自由投票（オーストラリアの選挙は通常は義務的）で選挙され、残りが、社会の各層を代表するように政府により任命された⁽¹⁷⁾。任命されたのは、首相経験者、歴代の総督、裁判官、連邦及び州の政治家、メディアや芸術やスポーツ界の代表などであった。選挙された構成員については、76名のうち27名がオーストラリア共和国運動のメンバーであった。

こうして、152名からなる憲法会議は、1998年2月に招集され、10日間にわたり討議した。

最初の論点である「オーストラリアは共和国になるべきかどうか」については、89対52（棄権11）の賛成多数で、共和国となることが支持された。

表1 憲法会議の共和制モデルの投票結果

| 問い | 賛成 | 反対 | 棄権 | 合計 |
|---|-----|----|----|-----|
| 「憲法会議は、オーストラリアが共和国になることを原則として支持するか」 | 89 | 52 | 11 | 152 |
| 「憲法会議は、憲法を変更しないような超党派任命モデルによる共和政体を採用することを支持するか」 | 73 | 57 | 22 | 152 |
| 「憲法会議は、この会議で支持された共和制モデル及び関連する憲法改正を憲法改正国民投票に付託するよう、首相及び議会に勧告するか」 | 133 | 17 | 2 | 152 |

(出典) Convention Republican Model Votes <<http://www.republic.org.au/ARM-2001/history/conv/vote.html>>

第二の論点は、どの共和国モデルを有権者に提示するかについてであり、これについては、共和制支持者の間に深い対立を生じさせた⁽¹⁸⁾。

検討されたのは表2のAからDまでである。AとBがいずれも大統領の直接選挙マキシマリスト・モデルで、Aが選挙人団による選挙、Bが国民の直接選挙である。Cが提唱者の名前を採った「マクガービー」モデルで、首相による指名に基づき特別評議会が任命するという「超ミニマリスト」モデルである。Dが連邦議会の3分の2の多数による任命の「超党派任命モデル」である。

モデルの決定は、棄権票を除き投票総数の過半数を獲得するまで投票が行なわれた。二つの直接選挙モデルは、早い回に脱落した。5回目の投票でDの「超党派任命モデル」が過半数の得票で憲法会議の案となった。この案は、前政権のキーティングが主張していた最小限の憲法

(16) 同じく英国植民地としての起源を有し連邦制を採用するカナダでは、憲法会議は、憲法上に規定された組織で、憲法改正について連邦・州間で協議する場として頻繁に開催されている。オーストラリアで憲法会議と類似のものは、1898年にメルボルンで開催された連邦オーストラリア会議であり、それ以来のことである。

(17) Constitutional Convention (Election) Act 1997, (Act No. 128 of 1997 as amended)

(18) Ian McAllister, "Elections Without Cues: The 1999 Australian Republic Referendum", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 36 No. 2, Jul. 2001, p.250.

改正で共和制を樹立するミニマリスト・モデルであった。

表2 憲法会議の共和制モデルの投票結果

| モデル | 第1回投票 | 第2回投票 | 第3回投票 | 第4回投票 | 第5回投票 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| A (大統領選挙人団) | 27 | 30 | 脱落 | | |
| B (直接選挙 (ハイデン・モデル)) | 4 | 脱落 | | | |
| C (マクガビー・モデル) | 30 | 31 | 22 | 32 | 脱落 |
| D (超党派任命) | 59 | 58 | 70 | 73 | 73 |
| 現状維持 (立憲君主制) | - | - | 43 | - | 57 |
| モデルなし (すべての選択肢に反対) | 31 | 32 | 12 | 43 | - |
| 棄権 | 0 | 0 | 4 | 3 | 22 |
| 合計 | 151 | 151 | 151 | 151 | 152 |

(注)「現状維持」は、第3回及び第5回投票時に正式な選択肢として提案された。

(出典) Convention Republican Model Votes <<http://www.republic.org.au/ARM-2001/history/conv/vote.html>>

第三の論点は、考慮すべき時間軸と変化する状況をどう考慮するかであったが、これについては、1999年に国民投票を行ない、共和制支持なら2001年1月1日に共和制に移行することが勧告された。

さらに、憲法会議は、憲法の前文についての勧告も行ない、「アボリジニとトレス海峡島民によるオーストラリアの最初の占有と管理権を承認する」との内容を含む前文の改正案を同時に国民投票にかけるべきとした。

4 1999年の国民投票

(1) 憲法改正の国民投票

オーストラリアにおける国民投票の手続は、まず、改正内容を法案として議会に提出する。この法案について、国民投票法に基づき国民投票を実施するが、投票用紙の設問の文言は、連邦政府が起草する。

オーストラリアの国民投票には、「二重の多数」の原則がある。これは、厳格な条件であり、第一に、投票の過半数の賛成を得る必要があり、第二に、6つある州の過半数の州で賛成が多数にならないといけない。そのため、1906年の最初の国民投票以来、憲法改正が承認されたのは、42件の提案中わずか8件となっている⁽¹⁹⁾。

1999年の国民投票は、共和制に関して「1999年憲法改正 (共和国樹立) 法案」⁽²⁰⁾、憲法前文について「1999年憲法改正 (前文) 法案」⁽²¹⁾が下院に上程され、その内容について賛否を問うものであった。法案や説明文は、有権者に別途送付され、実際の投票用紙には、単純な設問が表記され、そこに「YES」か「NO」を記入するようになっていた。また、投票用紙は、図1のように別々に用意され、共和制が黄色、憲法前文改正が藤色というように色によって区別されていた⁽²²⁾。

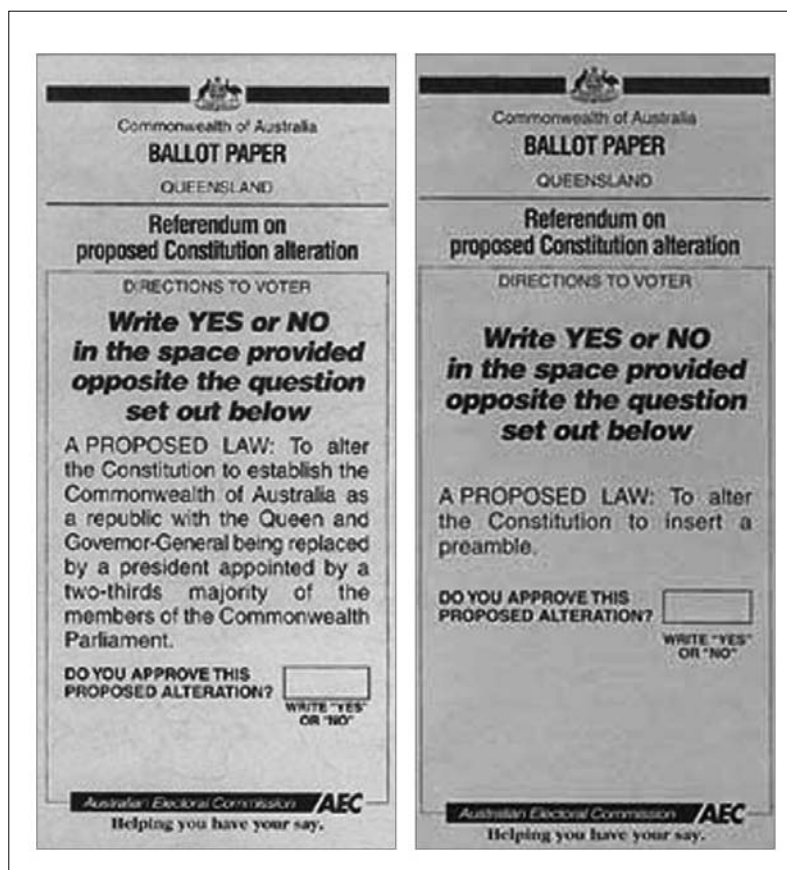
(19) 国民投票制度については、山田邦夫 「オーストラリアの憲法事情」『諸外国の憲法事情3』国立国会図書館調査及び立法考査局、2003.12, pp.123-132.

(20) House of Representatives, Constitution Alteration (Establishment of Republic) Bill 1999.

(21) House of Representatives, Constitution Alteration (Preamble) Bill 1999.

(22) Australian Electoral Commission, *Referendum 1999*. <<http://www.aec.gov.au/Elections/referendums/>>

図1 投票用紙（左が共和制、右が憲法前文改正）



(出典) Australian Electoral Commission, *Referendum 1999*.

<http://www.aec.gov.au/Elections/referendums/1999_Referendum_Reports_Statistics/Polling_Day.htm>

投票用紙に記載された共和制に関する設問は、以下の文言であった。

「連邦議会の議員の3分の2の多数によって指名される大統領と女王及び総督を入れ替えることで、共和国としてオーストラリア連邦を設立するよう憲法を改正する法案について、その改正を承認するか」

前文に関しては、「前文の文言を変更する法案について、その改正を承認するか」であった。

(2) 投票結果

憲法会議から国民投票の間に、様々な意見表明、キャンペーン、議論が繰り返された。

議論の主要な問題は、共和制の「モデル」に関してであった。世論調査では、国民がミニマリスト・モデルを受け入れないことを示し、多数は、直接選挙された大統領を求めるマキシマリスト・モデルを支持した。国民投票が近づくにつれ、運動の中で、ミニマリストとマキシマリストの間の長年の亀裂は大きくなっていった。マキシマリストは、大統領の直接選挙とともに憲法に人権規定を設けることを求めていたが、中には、君主制維持派と同盟を組み、反対キャンペーンを展開する者も出た。

1999年11月6日に実施された国民投票の結果は、賛成45.13%、反対54.87%で否決された。州・地域で賛成が過半数を超えたのは首都特別地域のみであったが、同地域は準州扱いであり、すべての州では反対が上回った。

憲法前文については、39%の賛成しか得られなかった。これは、1992年の先住民の土地権限を認める高等法院の「マボ判決」⁽²³⁾以降の土地請求の動きに対する潜在的恐怖のためであったという⁽²⁴⁾。

表3 1999年国民投票結果

| 州(地域・準州) | 有権者数 | 投票数 | 賛成 | | 反対 | | 無効 |
|---------------|------------|------------|-----------|-------|-----------|-------|---------|
| | | | | % | | % | |
| ニュー・サウス・ウェールズ | 4 146 653 | 3 948 714 | 1 817 380 | 46.43 | 2 096 562 | 53.57 | 34 772 |
| ビクトリア | 3 164 843 | 3 016 737 | 1 489 536 | 49.84 | 1 499 138 | 50.16 | 28 063 |
| クィーンズランド | 2 228 377 | 2 108 694 | 784 060 | 37.44 | 1 309 992 | 62.56 | 14 642 |
| 西オーストラリア | 1 176 311 | 1 114 326 | 458 306 | 41.48 | 646 520 | 58.52 | 9 500 |
| 南オーストラリア | 1 027 392 | 986 394 | 425 869 | 43.57 | 551 575 | 56.43 | 8 950 |
| タスマニア | 327 729 | 315 641 | 126 271 | 40.37 | 186 513 | 59.63 | 2 857 |
| オーストラリア首都特別地域 | 212 586 | 202 614 | 127 211 | 63.27 | 73 850 | 36.73 | 1 553 |
| 北部準州 | 108 149 | 91 880 | 44 391 | 48.77 | 46 637 | 51.23 | 852 |
| 連邦合計 | 12 392 040 | 11 785 000 | 5 273 024 | 45.13 | 6 410 787 | 54.87 | 101 189 |

(出典) Australian Electoral Commission, *Referendum* 1999.

<http://www.aec.gov.au/Elections/referendums/1999/Referendum_Reports_Statistics/summary_republic.htm>を編集

(3) 共和制否決の要因

世論は、共和制支持に傾いていたのに、なぜ否決されたのであろうか。

第一に指摘されるのは、共和制支持者の多くがミニマリスト・モデルを支持せず、マキシマリスト・モデルを支持したためである。マキシマリスト・モデル支持層は、投票で反対にまわった。これに加え、現状維持派、すなわち英国国王との繋がりを支持する者が3分の1程度存在したことにより、結果的に反対が賛成を上回った⁽²⁵⁾。

第二に、政党の対応が混乱したことにある。労働党は国家元首の選挙の方法で意見が分かれた。自由党は共和制そのものの是非をめぐって意見が分かれ、党として統一の方針で臨めなかった。さらに、時の首相は国民投票に大きな影響力を与えるが、ハワード首相は、国民投票を政府として提案したにもかかわらず、個人的には反対の立場をとった⁽²⁶⁾。

第三に、国民投票の「設問」の文言である。「設問」の文言作成は、連邦政府に与えられた特権であり、ハワード政権による起草では、選択肢として一つの共和制モデル、すなわち連邦議会の議員が選出する大統領による共和制モデルしか提示しなかった。

第四に、憲法前文と一緒に国民投票にかけたことも要因となった。前文は、共和制が承認されたのち、あるいは憲法の全面改正の際に行なわれるべき性格のものであるにもかかわらず、

(23) Mabo v. State of Queensland, (1988) 166 CLR 186. 邦訳は、齋藤憲司「マボ対クィーンズランド事件(抄)」『外国の立法』Vol.32 no.2-3, 1993.12, pp.224-226.

(24) Bernard Cross, *op. cit.*, p.560.

(25) John Higley and Ian McAllister, "Elite division and voter confusion: Australia's republic referendum in 1999," *European Journal of Political Research*, Vol.41, Issue 6, Oct. 2002, p.846.

(26) *ibid.*, p.859.

共和制と同時に行なわれたことで、前文に対する懐疑的なムードの影響を受けることになった。この前文の改正については、最も愚かで最も判断を誤ったものとして歴史に残るであろうという評価もある⁽²⁷⁾。

IV 国民投票後の動き

1 運動団体の検討—コロワ会議

国民投票否決後、運動の立て直しを図り実際的な提案を議論するために、2001年12月にニュー・サウス・ウェールズのコロワ市で運動団体の会議が開催され、共和制に移行すべきこと、国民投票の前にプレビシット（plebiscite）を行ない大統領の選出方法について選択できるようにすることを求めた⁽²⁸⁾。

ここで、プレビシットとは、国民投票の一形態であるが、オーストラリアにおいては、憲法に影響を及ぼす「設問」に関するものを国民投票（referendum）とし、憲法に関係しないものをプレビシットと区別している。プレビシットは、法的拘束力を持たないとされる。プレビシットは、過去に3回行なわれ、内二つは、第一次世界大戦中の軍隊の徴兵に関するものであり、あと一つは、1977年の国歌に関する投票であった⁽²⁹⁾。

これ以降、プレビシットにより選択肢を含む大筋を問い、そののち国民投票で憲法改正を行なうという「プレビシット—国民投票」の二段階方式が共和制実現の戦略となってゆく。

2 連邦議会での検討

(1) 上院の調査

連邦上院では、2001年9月に、民主党のナターシャ・ストット・デスポージャ上院議員が、次の総選挙でプレビシットとして実施することを求める2001年共和国（国民協議）法案⁽³⁰⁾を提出していた。

2003年6月26日、連邦上院は、法律・憲法問題委員会に「オーストラリア共和国に関する調査」を付託した⁽³¹⁾。

調査の対象は、以下の2点である。

- 1 オーストラリア人の国家元首を有するオーストラリア共和国の設立に進むための最も適当なプロセス
- 2 特に以下の点に留意して、オーストラリアの共和国の選択肢のモデル
 - ①国家元首の職務と権限
 - ②国家元首の任免の方法
 - ③国家元首と行政、議会及び司法との関係

(27) Helen Irving, *op. cit.*, p.112.

(28) Tim Fischer, "Towards Corowa 2001: The Green and Gold Options on Considering a Republic," *Australian Republican Movement - Speeches and Articles*, 28 July 2001; Bede Harris, *A New Constitution for Australia*, London: Cavendish Pub. 2002, p.259.

(29) Parliament of Australia, Parliamentary Library, "Referendums and Plebiscites," *Parliamentary Handbook of the Commonwealth of Australia 2005*, 30th Edition, p.551.

(30) Senate, Republic (Consultation of the People) Bill 2001.

(31) Senate, *Official Hansard*, No.7, 2003, 26 June 2003, p.12651.

法律・憲法問題委員会は、新聞への広告、検討事項の公表、全国7か所での公聴会の開催、参考人の招致、意見募集などの手法で調査を行ない、2004年8月、「共和国への道（The road to a republic）」と題する報告書⁽³²⁾をまとめた。

（2）報告書「共和国への道」

「共和国への道」の中で24の勧告が行なわれ、共和国への道筋として、4つの段階が明らかにされた⁽³³⁾。

第1段階 最初のプレビシットで、共和国に賛成かどうかを問う。オーストラリア人の過半数で決定される共和国のタイプを問う第二のプレビシットが開催されることを条件とする。

第2段階 第二のプレビシットでは、以下の5つの方法により選ばれる国家元首による共和国モデルを提示し、選択できるようにする。

- ①首相による任命
- ②連邦議会の両院合同会議の3分の2の多数による任命
- ③連邦上院と同一の手続で選ばれた選挙人団による任命
- ④連邦議会が選んだ候補者を直接選挙：国家元首の権限を成文化する
- ⑤国民の直接選挙：国家元首の権限を成文化する

第3段階 国民が選択した共和国のモデルに基づき、連邦議会と憲法の専門家による起草会議が、草案を起草する。

第4段階 憲法のモデルを国民に提示し確定する国民投票を実施する。

こうして、上院において「プレビシット—国民投票」の二段階方式が合意を得たものとなった。

V ラッド政権の誕生と共和制論議

1 ラッド政権

2007年11月の総選挙で勝利したケビン・ラッド率いる労働党は、その綱領で君主制がもはやふさわしくないこと、共和制への移行を慎重に行なうこと、「プレビシット—国民投票」の二段階方式で行なうことを表明していた⁽³⁴⁾。また、ラッド自身も2010年に新たな国民投票を行なう予定であるとしていた⁽³⁵⁾。

(32) The Senate Legal and Constitutional References Committee, *The road to a republic*, August 2004.

(33) *ibid.*, pp.134-142.

(34) 第11章の項目20から25までが共和制に関する部分である。

20. 労働党は、君主制がもはやオーストラリア国民を支える基本的な民主主義の原則やその多様性を反映しないと信ずる。労働党は、我々の国家元首がすべてのオーストラリア人の伝統、価値と大志を体現し代表するオーストラリア人であるべきと信ずる。

21. 労働党は、オーストラリアの人々はその過程に完全に参与せず、超党派の支持が得られない限り、憲法改革を進めることは困難であると認める。

22. 労働党は、採用する共和国の形に関して、オーストラリア国民、他の政党、州と地域と協議することを約束する。労働党は、種々の共和制のモデルの長所と短所についてのコミュニティの議論を推進する。

23. 労働党は、オーストラリア人の国家元首に対する支持と共和国の異なる形の選択を行うためにプレビシットを行う。共和制への希望が現れたときに、労働党は、憲法第128条に基づき適当な国民投票を行なう。

24. 労働党は、あらゆるオーストラリア市民が我々の国家元首になる資格を有すると信ずる。

25. 労働党は、オーストラリアが継続して英連邦の加盟国であることを支持する。

<http://www.alp.org.au/platform/chapter_11.php#11respect_for_the_constitution>

(35) Nick Squire, "Australia may drop as head of state," *Daily Telegraph*, 22 September 2007, p.3.

2007年12月3日、首相をはじめとする大臣の宣誓式が総督府で行なわれ、その時の、宣誓の文言は、国王への忠誠ではなくて、「オーストラリア連邦、国土および国民に仕える」⁽³⁶⁾であった。

政権発足当初、ラッド首相のスタンスは、共和制問題は優先事項として扱わないとしていたが、2008年4月に就任後初めて英国を訪問⁽³⁷⁾した際に、ブラウン英首相との会談後の記者会見で、1年以内に共和制に関する議論が活発化することを期待すると表明した⁽³⁸⁾。

ラッド首相は、2020年を目安とした長期的戦略のために、国民からの意見を得る目的で、2008年4月19日と20日の2日間にわたり「オーストラリア2020サミット」をキャンベラで開催した。農民、科学者、医療専門職、アーティスト、俳優、コミュニティ・リーダー、弁護士など、全国から集まった約1,000名の代表が、オーストラリアが直面する10の政策課題について討議し、2008年5月31日に最終報告書が発表された⁽³⁹⁾。

共和制は、「憲法、権利及び責任」の中で扱われ、以下のように「プレビシット—国民投票」の二段階方式で共和制に移行することが提言された。

第1段階：オーストラリアが共和国になり国王との関係を切断するという原則に関してプレビシットを実施する。

第2段階：広範で徹底した協議の後に、共和国のモデルに関する国民投票を実施する。

サミットでまとめられた2010年までの共和制移行などの提言に対し、政府は2009年初頭に回答を出す予定となっている。

2 政治状況の変化

現職の首相であるにもかかわらず2007年の総選挙で落選したハワードを引き継ぎ自由党党首に就任したのがマルコム・ターンブルである。ターンブルは、既に述べたように、1993年の共和制諮問委員会の委員長であり、また、オーストラリア共和国運動の代表を1991年の発足当初から2001年までつとめ、2001年には、同運動の憲法小委員会の委員長として、「オーストラリア共和国のための6つのモデル」⁽⁴⁰⁾の策定にあたった。

ターンブルは、2008年3月の記者会見で、「女王が死去するか退位したときがチャンスである」と述べて、共和制推進派から非難されたが⁽⁴¹⁾、強力な共和制論者であることに変わりはない。

(36) "I, Kevin Michael Rudd..." *crikey*, 3 December 2007. <<http://crikey.com.au/Politics/20071203-I-Kevin-Michael-Rudd.html>>

(37) 首相交代時に国家元首たる国王に拝謁するという君主制の表出である。

(38) Andrew Pierce, "I'll make Australia a republic, vows PM before he meets the Queen Once a republican, always a republican says Kevin Rudd before his audience at Windsor Castle," *The Daily Telegraph*, 8 April 2008, p.9.

(39) Department of the Prime Minister and Cabinet, *AUSTRALIA 2020 SUMMIT - FINAL REPORT*, May 2008, p.2.

(40) ARM's Constitutional Issues Committee, *Six Models for an Australian Republic*. <<http://www.republic.org.au/6models>> 6つのモデルは、以下の通りである。このうち、1、2、4及び5の詳しい内容については、表4を参照のこと。

モデル1 首相の任命する大統領

モデル2 国民が指名し議会在任命する大統領

モデル3 大統領評議会（州総督と公選によるメンバー）が任命する大統領

モデル4 国民が直接選挙する大統領

モデル5 議会が用意した名簿の中から国民が選ぶ大統領

モデル6 アメリカ型大統領（ウエストミンスター・システムの放棄）

(41) Malcolm Farr, "Sorry, but we need to address a republic," *Republican Roundup*, March 2008.

2008年9月にターンブルは、下院の野党連合の代表に選ばれ、影の内閣の首相となっている。

民主党は、2001年9月に共和国（国民協議）法案を提案している。2007年の選挙の際にも共和制を支持し、選挙後も2004年に連邦上院の法律・憲法問題委員会が行なった勧告に沿うことを明らかにしていた⁽⁴²⁾。

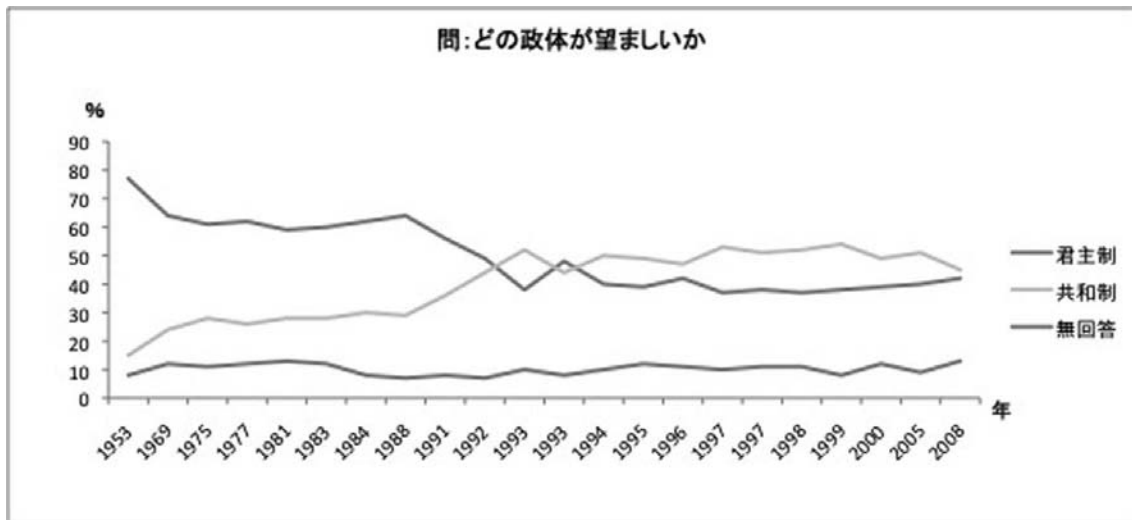
緑の党（グリーンズ）では、ボブ・ブラウン上院議員が2008年11月に「オーストラリア共和国のためのプレビシット法案」⁽⁴³⁾を提案し、共和制支持を問うプレビシットの実施を求めている。同法案は、第二読会を終了し、2009年2月現在、財政行政委員会に付託されている。

3 国民の動向

2008年5月17日と18日にシドニーにおいて、オーストラリア共和国運動など共和制を求める団体の合同集会が開かれ、共和国に向けて、単に国王と大統領を入れ替えただけでは共和国とはならないこと、一つ以上のプレビシットを開催したうえで最終的な国民投票を行なうことなどの基本原則を確認した⁽⁴⁴⁾。

では、国民の意識はどうであろうか。オーストラリア国立大学が継続して行なっている社会意識調査の一つに「オーストラリア選挙研究」がある。2008年4月に公表された「2007年選挙研究」⁽⁴⁵⁾では、2007年総選挙とともに政治課題についても調査している。そこでは、「英国王室はあまり重要ではない」が63.59%に達し、「共和制に強く賛成」と「共和制に賛成」が58.68%を占め、元首の直接選挙を求める者が78.22%と8割近くに達している。

図2 ロイ・モーガンの世論調査



(出典) Roy Morgan Research, "Special Poll: Now Only 45% of Australian want a Republic with an elected President (Down 6% Since 2001)," Finding No.4290, 7 May 2008. から筆者作成

(42) Australian Democrats, *Our Republic Policy Moving towards an Australian Head of State- REPUBLIC POLICY ELECTION '07*. <www.democrats.org.au>

(43) Senate, Plebiscite for an Australian Republic Bill 2008.

(44) "Republican Groups Call for Action," PRESS RELEASES, ARM, 20 May 2008.

(45) Australian Social Science Data Archive, "Australian Election Study, 2007," 15 April 2008, F16. Importance of Queen; F17. Australia a republic; F18. Head of republic from voters.

長いスパンでは、調査会社「ロイ・モーガン」が定期的実施している共和制に関する調査⁽⁴⁶⁾がある。図2のとおり、半世紀前は、君主制支持が80%近くを占め、共和制支持に60%以上の差をつけていたが、1993年に初めて逆転し、ここ10年以上、共和制支持が上回っている。

さらに、2008年5月の調査では、チャールズ皇太子が国王になった場合にも君主制を支持するが33%で、一般的に君主制支持の42%を下回った。チャールズ皇太子が国王になった場合の共和制支持が56%で一般的支持の45%を大きく上回っているのは興味深い。

VI おわりに

これまで共和制の論議を見てきたが、他方で君主制護持派は、現行憲法が機能し民主的で安定した社会を保障しているのでいまさら変える必要はなく、世界を見渡しても共和制を採用する国では政情が不安定であることを理由に現行制度を擁護する⁽⁴⁷⁾。

しかしながら、既に述べたように、労働党と自由党の党首、それぞれの副党首もすべて共和制支持者となった。2008年9月5日の総督交代では、クイーンズランド州総督であったクエンティン・ブライスが女性として初めてその座に着いた。前総督マイケル・ジェフリーは共和制に消極的であったが、ブライス総督は、共和制支持者であるという⁽⁴⁸⁾。2007年5月に就任した南オーストラリアの州総督をはじめ州総督の共和主義者も増えている。また、2008年7月に就任した最高裁判所長官も共和主義者である。今や「オーストラリアの政治は、共和制を求める機運が主流となるまで成熟し、オーストラリア社会の意識傾向と一致するまでになった」との評価もある⁽⁴⁹⁾。

1999年の国民投票は、一回の国民投票だけですべてを決定するのは無理があることを明らかにした。共和制論議は、「プレビシット—国民投票」の二段階方式を前提とするまでになっている。最初に共和制移行の是非を問うプレビシット、次に共和制のタイプを選択する国民投票ということになる。

表4 代表的な共和制モデル

| | ミニマリスト・モデル | | | | マキシマリスト・モデル | | | |
|----|--|-----------|---|--|--------------------------------|--|--|------------------------------------|
| | 首相による任命 (オーストラリア共和国運動提案モデル1) | マクガバー・モデル | 1999年国民投票モデル | 国民による指名、議会による任命(オーストラリア共和国運動提案モデル2) | 国民による大統領選挙(オーストラリア共和国運動提案モデル4) | 連邦議会が作成するリストから国民が選択(オーストラリア共和国運動提案モデル5) | 「直接選挙Aモデル」 | 「直接選挙Bモデル」(ハイデン・モデル) |
| 資格 | オーストラリア市民で連邦議会議員になるための資格を有し、指名の時点で連邦議会議員でない者 | オーストラリア市民 | オーストラリア市民で連邦議会議員になるための資格を有し、任命の時点で連邦議会議員又は政黨員でない者 | オーストラリア市民で連邦議会議員になるための資格を有し、指名の時点で連邦議会議員でない者 | オーストラリア市民で連邦議会議員になるための資格を有する者 | オーストラリア市民で連邦議会議員になるための資格を有し、指名の時点で連邦議会議員でない者 | オーストラリア市民で連邦議会議員になるための資格を有し、指名の時点で連邦議会議員ではなく、在職中に政黨員でない者 | 選挙年齢に達したオーストラリア市民で連邦選挙人名簿に登録されている者 |

(46) Roy Morgan Research, "Special Poll: Now Only 45% of Australian want a Republic with an elected President (Down 6 % Since 2001)," Finding No.4290, 7 May 2008.

(47) The Senate Legal and Constitutional References Committee, *op. cit.*, pp.7-8.

(48) Gerard Henderson, "New G-G is a republican," *Sydney Morning Herald*, 14 April, 2008.

(49) "Arm welcomes Turnbull leadership," *Republican Roundup*, September 2008, p.2.

| | | | | | | | | |
|-----------|--------------------------------|---|---|---|--|---|---|--|
| 指名 | 首相が行なう。 | 首相が選択 | 32人委員会の報告を考慮したのち首相による一名の指名 | 法律により設けられた指名委員会による3～7名の候補者名簿により | 各州少なくとも100人以上で全国で3,000人以上の推薦人の請願による指名 | オーストラリア市民で連邦議会議員になるための資格を有する者、州又は準州議会、地方政府による。候補者名簿は、少なくとも7名の候補者が記載され、連邦上下両院の合同会議において3分の2の多数で作成される。 | オーストラリア市民で連邦議会議員になるための資格を有する者、連邦の上院又は下院、州又は準州議会、地方政府による。候補者名簿は、少なくとも3名の候補者が記載され、連邦上下両院の合同会議において作成される。 | 請願による指名連邦選挙人名簿に登録されている者の1%以上が必要。選挙人が推薦できるのは1名の候補者のみである。 |
| 任命 | 首相が行なう。 | 首相の助言に従い3名から成る憲法評議会が行なう。 | 首相が任命し、野党のリーダーが副署したのち、連邦上下両院の合同会議において3分の2の多数で承認される。 | 候補者名簿から首相が選び、野党のリーダーが副署したのち、連邦上下両院の合同会議において3分の2の多数で承認される。 | 直接選挙（選択投票制） | 直接選挙（選択投票制） | 直接選挙（選択投票制） | 直接選挙（選択投票制） |
| 任期 | 5年 | 希望する間（任期の定めなし） | 5年。1回以上の再任可能 | 5年 | 5年 | 5年。2回以上の再任不可 | 下院の2会期の期間。再任不可 | 4年。最高2回まで |
| 罷免 | 首相が行なう。 | 首相の助言から2週間以内に憲法評議会が行なう。 | 首相が連邦下院の承認を得て行なう。 | 通常は連邦下院の決議で行なう。 | 連邦判事と同様の手続き。不品行又は不能の証明に基づき、連邦の上下両院それぞれが同一会期中に決議する。 | 連邦判事と同様の手続き。不品行又は不能の証明に基づき、連邦の上下両院それぞれが同一会期中に決議する。 | 任命の条件と矛盾するような不品行又は不能について、連邦下院の絶対多数により行なう。 | 不品行又は不能の証明に基づき、連邦上下両院の合同会議における絶対多数の決議により。 |
| 権限 | 総督と同一の権限 指示により認められた留保されない権限 | 総督と同一の権限で、連邦行政評議会又は大臣の助言に基づき行使される（留保権限を除く）。 | 総督と同一の権限 留保されない権限は、連邦行政評議会、首相又はその他の大臣の助言に基づき行使される。 | 総督と同一の権限 指示により認められた留保されない権限 | 総督と同一の権限 留保されない権限は、政府の助言に従ってのみ行使されると憲法に規定する。大統領の宣誓は、公平無私かつ不偏不党に行動することを強調する。現在の留保権限を成文化する。 | 総督と同一の権限 留保されない権限は、政府の助言に従ってのみ行使されると憲法に規定する。現在の留保権限を成文化する。 | 総督と同一の権限 現在の留保権限の一部を成文化する。留保されない権限は、政府の助言に従ってのみ行使されると憲法に規定する。 | 総督と同一の権限 現在の留保権限の一部を成文化する。留保されない権限は、政府の助言に従ってのみ行使されると憲法に規定する。 |

(注) オーストラリア共和国運動は、2001年に6つのモデルを提案しているが、そのうち4つを収録。6つのモデルについては、脚注40参照

(出典) The Senate Legal and Constitutional References Committee, "The road to a republic," August 2004. p.104. 及び pp.109-110. の表を統合して筆者作成

では、どのモデルを選択するのであろうか。

表4は上院の委員会作成の資料で、ミニマリスト・モデルとマキシマリスト・モデルに大別したものであるが、両者間で争われることになろう。1999年の国民投票で見たとおり、ミニマリスト・モデルに対しては、君主制維持者とマキシマリストが「連帯して」反対する結果となっ

た。マキシマリスト・モデルについても、おそらく、ミニマリストが反対に回るであろうと推測されている⁽⁵⁰⁾。

「ミニマリスト・モデル」か「マキシマリスト・モデル」か。2010年以降のモデル選択論議が注目されるところである。

(さいとう けんじ 政治議会調査室)

(50) Helen Irving, *op. cit.*, p.112.