

# 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	オーストリアにおける国民投票制度
他言語論題 Title in other language	Referendums in Austria
著者 / 所属 Author(s)	中井 亜弓 (Nakai, Ayumi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 憲法課
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	790
刊行日 Issue Date	2016-11-20
ページ Pages	75-96
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	オーストリアの国民投票制度には、国家機関が投票結果に従う法的義務のある拘束的国民投票とこれのない諮問的国民投票がある。前者はさらに、任意的国民投票と必要的国民投票に分けられる。

\*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# オーストリアにおける国民投票制度

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
憲法課 中井 亜弓

## 目 次

はじめに

### I 国民投票（拘束的国民投票）

- 1 任意的国民投票
- 2 必要的国民投票（連邦憲法の全面改正）

### II 国民諮問（諮問的国民投票）

- 1 制度の概要
- 2 国民諮問の機能
- 3 議会での手続
- 4 国民諮問の対象

### III 国民投票の流れ

- 1 大統領による命令
- 2 官報における公示及び各地方自治体における掲示（周知の方法）
- 3 投票権者の資格
- 4 罰則
- 5 投票結果の公示
- 6 裁判所による統制
- 7 再投票及び更正決定
- 8 法的効果
- 9 費用

おわりに

## 要 旨

- ① オーストリアには、国民が国家の意思形成に直接参加できる制度が4つある。このうち、国民投票制度に分類される形態は2つある。立法機関及び行政機関が国民投票の結果に従う法的義務を負う拘束的国民投票（狭義の国民投票）と当該義務を負わない諮問的国民投票（国民諮問）である。
- ② 拘束的国民投票は、さらに、国民投票が任意か必須かによって、任意的国民投票と必要的国民投票に区分される。任意的国民投票の対象は、国民議会（下院）を通過した通常法律及び連邦憲法の一部改正である。1978年ツヴェンテンドルフ原子力発電所稼働法について実施された国民投票は、通常法律に関する任意的国民投票の例である。一方、必要的国民投票は、連邦憲法の全面改正の場合に行う。連邦憲法典に全面改正に関する細則はないが、全面改正の場合とは、憲法裁判所の判例及び学説上の解釈によると、被改正規定の多少にかかわらず、質的に「連邦憲法の指導的原則に影響を及ぼす」場合をいうと解されている。この「連邦憲法の指導的原則」には、民主主義、共和主義、連邦主義、法治国家主義、自由主義及び権力分立主義の諸原則が入ることは、一致が見られている。この必要的国民投票の唯一の実施例が、1994年オーストリアの欧州連合加盟に関する連邦憲法法律に係る国民投票である。
- ③ 諮問的国民投票は、比較的新しく設置された制度である。既に議決された法律の施行の是非を問う拘束的国民投票とは異なり、国民諮問は、今後の政策について国民の意見を問う世論調査の側面を有している。制度上、国家機関は投票結果に従う義務はないが、投票率が高ければ、それだけ民意が反映された結果といえ、これに反する政治は事実上不可能と解されている。諮問的国民投票は、設置から四半世紀もの間、活用されることはなかったが、2013年に徴兵制の維持について初めて行われた。
- ④ オーストリアの成人年齢は満18歳であるが、拘束的国民投票及び諮問的国民投票の投票権者は、下院選挙権と同様、オーストリア国籍を有する満16歳以上の男女で、選挙権の停止事由に該当しない者である。
- ⑤ 連邦憲法典は、申立てに基づいて、憲法裁判所が拘束的国民投票及び諮問的国民投票の結果の取消しについて審査する権限を定めている。審査対象は、連邦大統領による拘束的国民投票又は諮問的国民投票の命令から結果の公示までの手続の適法性である。

## はじめに

平成 19 (2007) 年 5 月 18 日に公布され、平成 22 (2010) 年 5 月 18 日に一部を除き施行された「日本国憲法の改正手続に関する法律」(いわゆる「国民投票法」。平成 19 年法律第 51 号) は、憲法改正に関する国民投票の手続を定めている。この法律の平成 26 (2014) 年 6 月の改正附則(平成 26 年法律第 75 号) 第 5 項によれば、「国は、この法律の施行後速やかに、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から更に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。」とされている。いわゆる国民投票の 3 つ目の宿題である国民投票の対象拡大の問題である<sup>(1)</sup>。このように、憲法改正手続以外の国民投票について検討が求められているという意味で、諸外国の国民投票制度を参照することは、有意義と思われる。本稿では、国民投票の事例数は少ないものの、原子力発電所の稼働や徴兵制など、我が国でも非常に関心の高い国政上の重要事項について国民投票を行ってきたオーストリアの国民投票制度について紹介する。

オーストリアにおいて、直接民主主義を実現するための制度、すなわち、国民が国家の意思形成に直接参加できる制度は 4 つある<sup>(2)</sup>。まず、国民請願 (Volksbegehren)<sup>(3)</sup> という制度がある。これは、10 万人の選挙権者<sup>(4)</sup>、又は連邦全 9 州中 3 州の選挙権者の各 6 分の 1 の署名によってなされる提案により、国民議会 (下院) に条文化された法案又は条文化されていない提案の形式で法律の制定を求める制度である (オーストリア連邦憲法典<sup>(5)</sup> 第 41 条第 2 項)。まず国民請願の提案内容とともに住民数の 1,000 分の 1 に当たる数の選挙権者による署名<sup>(6)</sup> が連邦内務省に提出され、形式的要件の審査の通過後に連邦内務省の公示用掲示板及び同省のウェブサイトで公示

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2016 年 10 月 20 日である。

- (1) いわゆる国民投票の 3 つ目の宿題については、衆議院憲法審査会事務局『日本国憲法の改正手続に関する法律 (憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項) に関する参考資料』(衆憲資 75 号) 2012. <[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi075.pdf/\\$File/shukenshi075.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi075.pdf/$File/shukenshi075.pdf)>; 第 183 回国会衆議院憲法審査会議録第 12 号 平成 25 年 6 月 13 日を参照。
- (2) オーストリアにおける直接民主主義の諸制度については、„Parlament und Bürgerbeteiligung der BürgerInnen“. Republik Österreich Parlament Website <<http://www.parlament.gv.at/PERK/BET>> を参照。
- (3) 国民提案という訳語を当てる文献もある。例えば、『各国憲法集 (3) オーストリア憲法』(調査資料 2011-1-c 基本情報シリーズ⑨) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, p.8. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3487776\\_po\\_201101c.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487776_po_201101c.pdf?contentNo=1)>
- (4) 本稿においては、国民投票及び国民諮問の投票権を有する者を「投票権者」とし、国民議会選挙の選挙権を有する者を「選挙権者」とする。
- (5) 後述 (I 2) するように、オーストリアの憲法は複数の法源を有しているが、その主要な法源である Bundes-Verfassungsgesetz (省略形: B-VG) を本稿では「連邦憲法典 (BGBl. Nr. 1/1930)」とし、総体としての Bundesverfassung を「連邦憲法」と訳し分けることとする。なお、連邦憲法典の制定は 1920 年 10 月 1 日であるが、1930 年に再公示 (Wiederverlautbarung) されたため、連邦法令公報は 1930 年版となっている。連邦憲法典については、„Das Bundes-Verfassungsgesetz“. Republik Österreich Parlament Website <<https://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/BVG/>>、再公示については、奥正嗣「1955 年以降のオーストリア憲法の展開—憲法改正規定を中心として— (1)」『国際研究論争』29(2), 2016.1, pp.87-106 (特に p.100). <[https://oiu.repo.nii.ac.jp/?action=repository\\_uri&item\\_id=725&file\\_id=18&file\\_no=1](https://oiu.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=725&file_id=18&file_no=1)>
- (6) 国民請願法 (Volksbegehrgengesetz 1973, BGBl. Nr. 344/1973) 第 3 条第 2 項。なお、2016 年 3 月 7 日 (ウェブサイト更新日) 時点では、8,401 人分である。„Volksbegehren“. HELP.gv.at. Bundeskanzleramt Österreich Website <<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320412.html>>

される。この公示された提案内容に対し、設定された期間内（連続する8日間）<sup>(7)</sup>で上記の数の署名者を獲得すると、国民議会での審議にいたる。なお、提案内容とともに提出された住民数の1,000分の1に当たる数の選挙権者による署名は、国民議会での審議に必要な署名数（10万人の選挙権者、又は連邦全9州中3州の選挙権者の各6分の1の署名）に含められる<sup>(8)</sup>。また、国民請願の提案内容と署名を連邦内務省に提出する際、筆頭提案者は、印刷代として、2,739.20ユーロを現金又は振込で連邦内務省に支払う必要がある<sup>(9)</sup>。これに対し、この国民請願のいわば簡易版ともいえる制度として議会市民発案（Parlamentarische Bürgerinitiative）がある（国民議会規則<sup>(10)</sup>第100条）<sup>(11)</sup>。この制度も、国の立法機関又は執行機関の所管事項について、議会の専門の委員会<sup>(12)</sup>で審議することを求め、ひいては立法要求を行う制度であるが、500人分の署名を集めれば審議の対象となる上、手数料も不要であるため、2016年1月1日から8月31日までだけでも31件もの提案が出されている<sup>(13)</sup>。

以上の2つの制度が共に国民発案の一形態であるのに対し、国民投票に分類される形態が2つある<sup>(14)</sup>。すなわち、結果に法的拘束力のある狭義の国民投票（Volksabstimmung. 拘束的国民投票）と、これのない国民諮問（Volksbefragung. 諮問的国民投票）である。本稿では、後2者の広義の国民投票、すなわち国民投票及び国民諮問について述べることにする<sup>(15)</sup>。オーストリアにおける国民投票の概要については、図を参照。

(7) 国民請願法第5条第3項。

(8) „Volksbegehren“. *op.cit.*(6)

(9) 国民請願法第8条第4項。なお、国民請願の登録手続については、„Wahlen Wie kommt es zu einem Volksbegehren?“ Bundesministerium für Inneres Website <[http://www.bmi.gv.at/cms/bmi\\_wahlen/volksbegehren/volksbegehren.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_wahlen/volksbegehren/volksbegehren.aspx)> を参照。

(10) Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBl. Nr. 410/1975. <<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000576>>

(11) 議会市民発案については、„Parlamentarische Bürgerinitiative“. Republik Österreich Parlament Website <<http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/BII/index.shtml>> を参照。

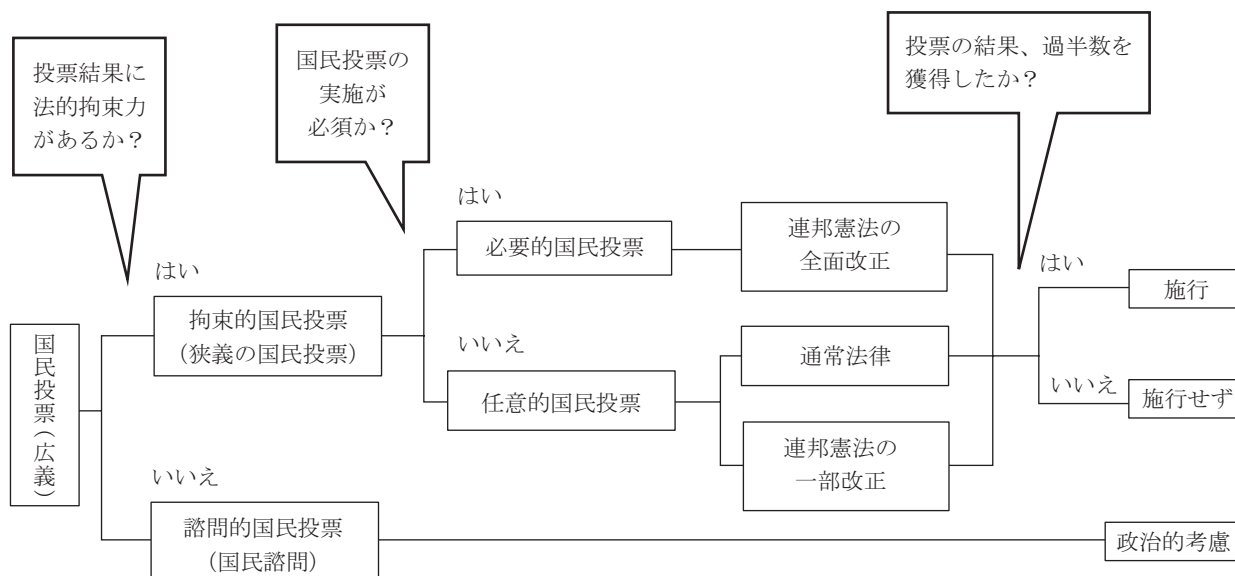
(12) 請願及び市民発案委員会。委員は議席数に比例して配分され（国民議会規則第32条）、現在は社民党（SPÖ）、国民党（ÖVP）、自由党（FPÖ）、緑の党（Grüne）、チーム・シュトロナッハ（Team Stronach）及びNEOS（政党名については、「オーストリア共和国（Republic of Austria）基礎データ」外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/austria/data.html>> を参照。）の計24名である。詳細は、Republik Österreich Parlament, „BÜRGERINNEN UND BÜRGER BRINGEN THEMEN EIN“, 2015.7, p.4. <[http://www.parlament.gv.at/ZUSD/DLFolder/Petitionen-Folder-D\\_100x210\\_WEB.PDF](http://www.parlament.gv.at/ZUSD/DLFolder/Petitionen-Folder-D_100x210_WEB.PDF)> を参照。なお、1988年の国民議会規則改革における「直接的民主主義の道具の強化」の側面から国民請願、議会市民発案及び国民諮問を説明する文献として、渡辺久丸「オーストリアの一九八八年請願法制改革」『現代オーストリア憲法の研究 普及版』信山社、2006, pp.202-227を参照。ただし、本稿における国民諮問はこの論文では国民調査、議会市民発案は市民イニシアチブと訳出している。

(13) なお、国民議会議員又は連邦参議院（上院）議員が、その選挙区内の関心事を国政上検討するための機会を付与する議会請願（Petition）という制度もある。他の議員の署名を必要とせず、国民議会議員又は連邦参議院議員が個人で提出可能という点が特徴的であり、議会ウェブサイト上は国民請願及び議会市民発案と並べて説明されているが、本稿では、議員ではない国民が国家の意思形成に直接参加する制度という意味での直接民主制を扱うものであるため、脚注での言及にとどめることにする。議会市民発案及び議会請願は、連邦議会ウェブサイト上で「同意」ボタンを押すことができ、これにより、国民がどの程度当該問題に関心を持っているかを推し量ることができるようになっている。

(14) 国民発案は、選挙権者が「法の制定・改廃などに関し直接に提案を行う制度」であり、国民投票は、投票権者が「議会が議決した法律案・憲法改正案等の可否を投票によって決することで、政治的意思決定に関与する制度」である。佐藤幸治ほか編修『コンサイス 法律学用語辞典』三省堂、2003, pp.546-547から引用。



図 オーストリアにおける国民投票の概要



(出典) „Parlamentarische Bürgerinitiative“. Republik Österreich Parlament Website <<http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/BII/index.shtml>> を基に筆者作成。

## I 国民投票（拘束的国民投票）

前述したように、オーストリアでは、国民投票は、大きく分けて拘束的国民投票と諮問的国民投票があるが、狭義の国民投票という場合は、この拘束的国民投票を指す。拘束的国民投票については、連邦憲法典が主に第43条から第48条で定めており、また、この制度の手続の詳細は、1972年に施行された国民投票法<sup>(16)</sup>が定めている。

拘束的国民投票は、国民投票に付すことが任意であるか、それとも必須であるかによって、更に2つに区分される<sup>(17)</sup>。

### 1 任意的国民投票

任意的国民投票 (fakultative Volksabstimmung)、すなわち国民投票に付すことが任意である場合については、以下の2パターンが定められている。

(15) なお、原語である Volksabstimmung は、我が国でいうところの国民投票と住民投票、すなわち国全体で行われるものも地域限定で行われるものも併せ持つ単語である。したがって、オーストリアにおける Volksabstimmung を検討する際、連邦レベル (auf Bundesebene) か、州レベル (auf Länderebene) かが明記されていない限り、国民投票なのか住民投票なのかを判別する必要がある。また、ヒトラーによる実効支配 (いわゆる「オーストリア併合」) から約1か月後の1938年4月10日に「ドイツ帝国とオーストリア共和国の再統一」の是非に関して行われた国民投票は、既にオーストリアが消滅し、追認という形で名目上ドイツ国民に対して行われたものであるといえるため、本稿では考察の対象外とした。

(16) Volksabstimmungsgesetz 1972, BGBl. Nr. 79/1973.

(17) 拘束的国民投票のパターンについては、連邦教育・女性省が委託した政治教育機関 Zentrum polis が発行する冊子: „Direkte Demokratie“, polis aktuell, Nr. 8 2013 (aktual. 2014). <<http://www.politik-lernen.at/site/gratisshop/shop.item/106269.html>> を参照。なお、この冊子では、連邦大統領の選挙 (候補者が1人の場合) 及び解任 (リコールの場合) の際の投票も国民投票として扱っているが、我が国での一般的な分類では、これらは国民投票とみなされないため、本稿では考察の対象外とした。

(1) 通常法律の場合 (第 43 条)

連邦憲法典第 43 条は、「国民議会が議決し、又は国民議会議員の過半数が要求した場合には、国民議会の法律の議決 (Gesetzesbeschluss des Nationalrates) は、第 42 条又は第 42a 条の手続<sup>(18)</sup>の終了後、連邦大統領による認証の前に、国民投票に付さなければならない。」<sup>(19)</sup>と定め、通常法律<sup>(20)</sup>案が下院 (国民議会) で可決された後に、国民投票に付すことが求められている場合には、この法律を国民投票に付すとしている。後者の場合、すなわち、国民議会議員の過半数が国民投票を要求するときは、署名を付した書面で国民議会の議長宛てに申請しなければならない (国民議会規則第 84 条第 1 項、第 106 条)。これらの手続の後、連邦大統領が、連邦政府構成員の副署を経て、国民投票の実施を命令することになる (連邦政府構成員の副署及び連邦大統領による命令については後述 III 1 を参照)。

連邦憲法典第 43 条に基づく国民投票は、国民議会の議決を経て可決された法律、すなわち、新規の法律又は既存の連邦法律の改正若しくは廃止に関する法律をその対象とする<sup>(21)</sup>。したがって、既に国民議会で可決された法律を対象とする点で「追認投票」であり、「多数派による投票」と評価されている<sup>(22)</sup>。また、あくまで法律の施行の是非を問う目的で行われるものであり、その限りで「国民の拒否権」<sup>(23)</sup>は発動できるが、既存の法律の廃止や停止を直接国民に問う制度ではない<sup>(24)</sup>。同条に基づく国民投票の対象となるテーマに例外はない。一方、連邦参議院などの他の機関による立法提案や、国民議会の行為であっても条約の承認などは同条の国民投票に付すことはできない。さらには国民議会が可決しなかった法案についても同条の対象外である<sup>(25)</sup>。なお、国民投票の対象となるのは、国民議会で可決された法律全体であり、当該法律の一部のみを国民投票に付すことはできない<sup>(26)</sup>。

(18) 第 42 条は、国民議会の法律の議決に対して連邦参議院が異議を申し立てた場合の手続などを定めており、第 42a 条は、国民議会の法律の議決が州の同意を得なければならない場合の手続を定めている。なお、通常法律については、国民議会で議決された後、連邦参議院に送付され、審議及び採決される。国民議会の法律の議決に対して連邦参議院が異議を申し立てることは珍しいとされ、異議がない場合、又は 8 週間以内に審議が終わらない場合は、法律として登録、認証、公布されることになる。立法手続については、„Der Weg eines Bundesgesetzes“. Republik Österreich Parlament Website <[https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Weg\\_der\\_Bundesgesetzgebung.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Weg_der_Bundesgesetzgebung.pdf)> を参照。

(19) 連邦憲法典の条文の翻訳については、『各国憲法集 (3) オーストリア憲法』前掲注(3)を参照。以下同じ。

(20) 通常法律とは、国民議会議員の 1/3 以上の出席の下、出席議員の 1/2 以上の過半数の賛成票により可決する法律である。これに対し、憲法法律は、定足数は 1/2 で、出席議員の 2/3 以上の賛成票をその可決の要件とする。Verwaltungsakademie des Bundes 2012, „Verfassungsrecht“, S. 25. Bundeskanzleramt Österreich Website <[https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab\\_dokumente/skripten/10\\_Lehrlingsskriptum\\_Verfassungsrecht.pdf](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab_dokumente/skripten/10_Lehrlingsskriptum_Verfassungsrecht.pdf)> を参照。

(21) Franz Merli, „Art.43“, Rz.11, K. Korinek und M. Holoubek (Hrsg.), *Bundesverfassungsrecht II/1*, Wien: Springer, 1999.

(22) Manfred Welan, „Die einfache Volksgesetzgebung nach Art. 43 B-VG“, *Die Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg (Hrsg.), Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart: Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, 1981, S. 419-432, insb. S. 421f.

(23) Heinz Mayer, „Plebiszitäre Instrumente in der staatlichen Willensbildung“, *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hrsg.), Günther Schefbeck (Redaktion), 75 Jahre Bundesverfassung: Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz*, Wien: Österreich, 1995, S. 343-360, insb. S. 352.

(24) したがって、イタリア共和国憲法第 75 条の「法律の廃止的国民投票」とは異なる趣旨の制度である。なお、イタリアの国民投票については、山岡規雄「イタリア憲法制定議会における国民投票制度に関する議論」『レファレンス』683 号, 2007.12, pp.67-77. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999698\\_po\\_068304.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999698_po_068304.pdf?contentNo=1)> を参照。

(25) Merli, *op.cit.*(21), „Art.43“, Rz.11. つまり、国民議会が可決しなかった法案を国民投票にかけることで復活させることはできない。

このカテゴリーでこれまでに実施された国民投票に、1978年11月5日ツヴェンテンドルフ原子力発電所稼働法に関して行われたものがある<sup>(27)</sup>。オーストリアのツヴェンテンドルフに建設された国内初の原子力発電所について、当時の政府がその稼働の是非を国民の判断に委ねるために行った国民投票である。結果は、投票率64.1%、賛成49.5%、反対50.5%で否認された。結局、オーストリアは、今日に至るまでノルウェーやデンマークと共に非核国家に数えられている<sup>(28)</sup>。

## (2) 連邦憲法の一部改正の場合（第44条第3項）

任意的国民投票の2つ目のパターンは、連邦憲法典第44条第3項に定める憲法の一部改正に関するものである。同項は、連邦憲法の一部を改正する場合において「国民議会議員又は連邦参議院議員の3分の1がこれ〔国民投票〕を要求するときに、第42条の手続が終了した後、連邦大統領による認証の前に、連邦の全国民の投票に付さなければならない」（〔 〕内は筆者補記）と定める。連邦憲法の一部改正とは、連邦憲法の全面改正ではない改正、すなわち、憲法の改正ではあるが、その基本秩序を変更しないものを意味する<sup>(29)</sup>。後述するように、一部改正か全面改正かを決定するのは、国民議会である。国民投票の命令権者である連邦大統領には、この点について、国民議会から独立した決定権限はないと解されている<sup>(30)</sup>。なお、これまでに連邦憲法の一部改正が国民投票に付された例はない。

## 2 必要的国民投票（連邦憲法の全面改正）

連邦憲法典第44条第3項は、「連邦憲法の全面改正…（中略）…は、第42条の手続が終了した後、連邦大統領の認証の前に、連邦の全国民の投票に付さなければならない。」とし、連邦憲法の全面改正の場合には、国民投票に付すことを義務付けている。国民投票のパターンの中で、必要的国民投票（obligatorische Volksabstimmung）が課される唯一の規定であり、連邦憲法の全面改正がそれだけ高いハードルをクリアして初めて可能となることを意味するものである。

ここで、オーストリア共和国の憲法体系について概観しておこう<sup>(31)</sup>。というのも、オーストリア共和国は、連邦憲法典のほか多数の「憲法典（Verfassungsurkunde）」から構成される憲法体系を有しているからである。まず、①主要な法源である「連邦憲法典（Bundes-Verfassungsgesetz: B-VG）」がある。この現行連邦憲法典は、制定から本稿執筆時の2016年10月までで約120回改

(26) *ibid.*, „Art.43“, Rz.13.

(27) Bundesgesetz vom 7. Juli 1978 über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf), BGBl. Nr. 493/1978. 1978年11月5日に行われたこの国民投票については、Bundesministerium für Inneres, „Volksabstimmung am 5. November 1978“, 1978. <[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksabstimmung/files/volksabstimmung.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksabstimmung/files/volksabstimmung.pdf)> を参照。

(28) Herbert Gottweis, „Zwentendorf und die Folgen“, 1978: *Volksabstimmung Zwentendorf: Wendepunkte und Kontinuitäten. Zäsuren der demokratischen Entwicklung in der österreichischen Geschichte*, Innsbruck, Wien: Forum Politische Bildung, 1998, S. 165f. <[http://www.politischebildung.com/pdfs/sb\\_9.pdf](http://www.politischebildung.com/pdfs/sb_9.pdf)>

(29) Christoph Lehner, *Volksrechte im österreichischen Verfassungsrecht*, Zürich: Schulthess, 2000, S. 40. なお、「全面改正とは何を意味するのか」については、後述 I 2 を参照。通常、一部改正の対義語は「全部改正」であるが、オーストリア連邦憲法の「全面改正」は、被改正規定の多少が問題ではなく、たとえ1条文でもこれに該当する場合があるため、本稿では「全面改正」という言葉を用いることとする。

(30) *ibid.*, S. 40; Heinz Mayer, „Verfahrensfragen der direkten Demokratie“, Johannes Hengstschläger et al. (Hrsg.), *Für Staat und Recht, Festschrift für Herbert Schambeck*, Berlin: Duncker & Humblot, 1994, S. 511-525, insb. S. 522-525.

(31) オーストリアの憲法体系については、渡辺 前掲注(12), p.22; 『各国憲法集 (3) オーストリア憲法』前掲注(3), p.2.



正がなされているが、改正に国民投票が必要となる「全面改正」は1回限りで、その他は字句の追加等の「一部改正」である。また、この連邦憲法典には、死刑の廃止を定める第85条など人権規定はごく一部しか定められていない。人権については、主にオーストリア=ハンガリー帝国時代に制定された1867年12月21日の国家基本法<sup>(32)</sup>に定められており、連邦憲法典第149条第1項に基づいて、現在でも同法が効力を有している。次に、②「連邦憲法法律 (Bundesverfassungsgesetz: BVG)」と呼ばれる法源が存する。これは、例えばオーストリアの中立に関する1955年10月26日の連邦憲法法律 (以下「オーストリア中立法」という。)<sup>(33)</sup>や、オーストリアの欧州連合加盟に関する連邦憲法法律<sup>(34)</sup>等がある。さらには、③連邦の通常法律 (Bundesgesetz) や国際条約に定められる「憲法規定 (Verfassungsbestimmung)」がある。これらの国内における規定に加え、④欧州人権条約 (BGBl. Nr. 210/1958) といった一定の国際条約はそれぞれ自体がオーストリア連邦憲法の構成要素とされている。これらの法源の間には、法形式や法的効力に優劣はなく、全て等しく連邦憲法に属するとみなされている<sup>(35)</sup>。2010年の法学の解説書では、コアとなる連邦憲法典及び国家基本法のほか、成文法としての憲法典の総数は、連邦憲法法律が70超、国際条約が12、通常法律に定められた憲法規定が650超、国際条約に定められた憲法規定が300超あるとしている<sup>(36)</sup>。以上から分かるように、オーストリアの憲法体系は非常に複雑で分かりづらく、将来的には他国と同様に、統一法典化することが検討されている<sup>(37)</sup>。

この憲法体系を踏まえて、「全面改正」とは何を意味するのかを検討しよう。まず、連邦憲法は、「どのような条件の下で全面改正となるのか」について定義していない<sup>(38)</sup>。「全面改正」という概念が連邦憲法典に盛り込まれた1920年時点でも、「全面改正」の内容は不明確であったと指摘されている<sup>(39)</sup>。この点について、憲法裁判所は、一部のみの改正であっても「連邦憲法の全面改正の効果をもたらす可能性がある」<sup>(40)</sup>ことを指摘しており、必ずしも改正される条文の量が問題となるわけではないことを示している<sup>(41)</sup>。では、どのような改正が「全面改正」となるのか。憲法裁判所の判例によると、「連邦憲法の指導的原則に影響を及ぼす」場合を指すという<sup>(42)</sup>。では、「連邦憲法の指導的原則」とは何か<sup>(43)</sup>。憲法学者のハインツ・マ

<sup>(32)</sup> Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (RGBl. Nr. 142/1867); 『各国憲法集 (3) オーストリア憲法』同上, p.2.

<sup>(33)</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, BGBl. Nr. 211/1955. <[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955\\_211\\_0/1955\\_211\\_0.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_211_0/1955_211_0.pdf)>

<sup>(34)</sup> Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl. Nr. 744/1994. <[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1994\\_744\\_0/1994\\_744\\_0.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1994_744_0/1994_744_0.pdf)>

<sup>(35)</sup> Theo Öhlinger, *Verfassungsrecht*, 4., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wien: WUV, 1999, Rz.7.

<sup>(36)</sup> Gerhard Köbler, „§ 3 D) III. 10. Zusätzliche Bundesverfassungsgesetze und zusätzliche Verfassungsbestimmungen“, *Einführung in die Rechtswissenschaft: Grundbegriffe und Grundlagen*, 5. Auflage, Innsbruck: Studia Universitätsverlag, 2010. <<http://www.koeblergerhard.de/Einfuehrung/EinfuehrungindieRechtswissenschaft.htm>>

<sup>(37)</sup> Öhlinger, *op.cit.*<sup>(35)</sup>, Rz.7.

<sup>(38)</sup> Walter Berka, *Verfassungsrecht*, 3., aktualisierte Auflage, Wien: Springer, 2010, Rz.112, S. 34.

<sup>(39)</sup> Karl Weber, „Integration des EU-Rechts in die österreichische Rechtsordnung als referendumspflichtige Gesamtänderung der Bundesverfassung“, Andreas Glaser und Lorenz Langer (Hrsg.), *Die Verfassungsdynamik der europäischen Integration und demokratische Partizipation: Erfahrungen und Perspektiven in Österreich und der Schweiz*, Zürich/ St. Gallen: Dike Verlag AG, 2015, S. 3-19, insb. S. 13.

<sup>(40)</sup> VfSlg 11829/1988 (Erkenntnis von VfGH am 29.09.1988).

<sup>(41)</sup> 山岡規雄「オーストリアの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情2』(調査資料 2002-2) 2002, pp.85-121 (特に p.97).

<sup>(42)</sup> VfSlg 2455/1952, S. 573-577, S. 575 (Erkenntnis von VfGH am 16.12.1952).

イヤー (Heinz Mayer) らによれば、連邦憲法の指導的原則の「数も内容も統一的な見解はない」が、各見解が一致する部分には、民主主義、共和主義、連邦主義、法治国家主義があり、加えて自由主義、権力分立主義がこれに当たるとする<sup>(44)</sup>。また、憲法裁判所の判例では、「民主主義的共和国としてのオーストリアの憲法の根本的改正」<sup>(45)</sup>や、「民主主義、法治国家主義、連邦主義の原則」<sup>(46)</sup>が挙げられている。なお、議会の公式の見解は、「オーストリアでは、憲法の基本原則は、民主主義、共和主義、連邦主義及び法治国家主義からなり」、また法治国家主義を更に分化して自由主義及び権力分立主義を含める場合もあるとしている<sup>(47)</sup>。したがって、これらの原則を定める条文、例えば、民主主義的共和国であることを定める連邦憲法典第1条や、連邦国家であることを明示する同第2条などを改正する場合はもちろん、法治国家など条文にはないが連邦憲法のテキスト全体から抽出される原則に影響を与える場合も含めることから、「全面改正」に当たるかどうかは、事例ごとに個別具体的な解釈が必要となる。

この点について、マイヤーは、連邦憲法の全面改正となるケースを4つ挙げている<sup>(48)</sup>。1つ目は、マイヤーによれば「最も分かりやすい」全面改正の例である「基本原則の撤廃」である。例えば、立法機関が廃止されたり、その権限を連邦政府や州政府に移譲したりする場合は、民主主義の撤廃を意味し、このような趣旨の法律案を実現することは連邦憲法の全面改正といえるとする。2つ目のケースは、これも比較的把握しやすいとされる「基本原則の創設」である。例えば、自治体の自律が憲法上の指導的原則として保障された場合、基本原則が補充されたものとみなされ、全面改正に当たるとする。3つ目のケースは「基本原則の変更」であるが、マイヤーはこのケースが最も判断が難しいとする。ある憲法改正が憲法の基本原則に変更をきたすかどうかは、憲法の法学的解釈が必要であり、解釈が必要である以上、明確な答えは出ないからであるという。さらに、4つ目のケースとして挙げているのが連邦憲法典第44条第3項の削除、すなわち、直接民主主義を実現する制度としての連邦憲法改正に係る国民投票を廃止する場合である。

なお、オーストリア中立法により、軍事同盟への加盟の禁止と外国軍隊の基地の国内における建設の禁止が定められ、オーストリアは永世的な中立を宣言した<sup>(49)</sup>が、この「中立性」については「連邦憲法の指導的原則」に含まれないと解する見解が支配的である<sup>(50)</sup>。

では、「全面改正に当たるかどうか」は誰が判断するのか。「全面改正に当たるかどうか」の

(43) なお、「指導的原則」及び「基本原則」については原語に従って訳出しているが、同じことを指している。Heinz Mayer et.al, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 11. Auflage, Wien: Manz, 2015, S. 77-96, insb. S. 78 を参照。また、「指導的原則」又は「基本原則」のことを憲法の構造法規 (Baugesetz) と呼ぶこともある。この点については、Heinz Mayer et.al, *idem.*; Berka, *op.cit.*(38), Rz.113, S. 34 及びオーストリア EU 理事会議長国の公式ウェブサイト („Die Grundprinzipien der österreichischen Verfassung“. Österreich 2006 · Präsidentschaft der Europäischen Union Website <[http://www.eu2006.at/de/Austria/political\\_system/principles.html](http://www.eu2006.at/de/Austria/political_system/principles.html)>) を参照。

(44) Heinz Mayer et.al, *ibid.*, S. 77-96, insb. S. 78f.

(45) VfSlg 1708/1948, S. 271-276, insb. S. 275 (Erkenntnis von VfGH am 13.12.1948).

(46) VfSlg 2455/1952, *op.cit.*(42), S. 575.

(47) „Grundprinzipien der Bundesverfassung“. Republik Österreich Parlament Website <<http://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/GRUND/>>

(48) Mayer, *op.cit.*(30), S. 51f.

(49) 山岡 前掲注(41), p.95 参照。オーストリア中立法の原文は、前掲注(33)を参照。

(50) 例えば、Theo Öhlinger, „Warum der EU-Reformvertrag aus verfassungsrechtlicher Sicht keiner Volksabstimmung bedarf“, *Rechtsgutachten im Auftrag des Herrn Bundespräsident*, 2007, insb. S. 13f. <[http://www.bundespraesident.at/rte/upload/rechtsgutachten\\_univ\\_prof\\_dr\\_oechlinger.pdf](http://www.bundespraesident.at/rte/upload/rechtsgutachten_univ_prof_dr_oechlinger.pdf)>

判断は、国民議会が行う<sup>(51)</sup>。もっとも、この点について最終的な判断は憲法裁判所が担うとする見解もあるが<sup>(52)</sup>、憲法裁判所も学説上の支配的見解も、これを否定している<sup>(53)</sup>。

なお、連邦憲法典には、ドイツ基本法第 79 条第 3 項のように特定の憲法条項の改正を禁止する、いわゆる永久不変条項<sup>(54)</sup>がない。条文には書かれていないが、条文の内容上、又は憲法の継続性という観点から改正できないとみなされる条項があると主張する論者もいるが<sup>(55)</sup>、支配的見解は、オーストリア憲法に永久不変条項は存せず、あらゆる憲法条項が改正の対象となり得るとする<sup>(56)</sup>。

必要的国民投票の唯一の実施例が 1994 年 6 月 12 日に行われた「オーストリアの欧州連合加盟に関する連邦憲法法律」の国民投票である<sup>(57)</sup>。オーストリアの欧州連合加盟に際し、国民議会は、多数の法律制定の権限がオーストリアから欧州連合に移譲することになり、基本原則の 1 つに数えられる民主主義の原則が変更されること、また、欧州連合加盟により連邦国家の構造に影響を及ぼすことになるとして、「連邦憲法の全面改正」に該当すると決定した<sup>(58)</sup>。これにより、必要的国民投票が実施され、欧州連合加盟に関する国民の意思が直接問われたのである。結果は、投票率 82.3%、賛成 66.6%、反対 33.4% で承認され、オーストリアは、1995 年 1 月に欧州連合に加盟した。

## II 国民諮問（諮問的国民投票）

### 1 制度の概要

国民諮問は、連邦憲法典に根拠を有する直接民主政治制度の 1 つであり、狭義の国民投票（Volksabstimmung）とともに広義の国民投票を構成するものである。国民諮問については、連邦憲法典第 49b 条で、その対象、国民諮問を行う権限、実施要件、質問形態、投票権者及び結果の法的効果が定められており、また、国民諮問の手続の詳細は、1989 年に施行された国民諮問

(51) Lehner, *op.cit.*(29), S. 40; H. Mayer und G. Muzak, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*, Kurzkommentar, 5. Aufl., Wien: Manz, 2015, Art 44 B-VG II.2. S. 231; Mayer, *op.cit.*(30), S. 523.

(52) Berka, *op.cit.*(38), Rz.120.

(53) VfSlg 13.839/1994, 2.2.2.3., insb. S. 23 (Erkenntnis von VfGH am 30.08.1994); Michael Rohregger, „Art.140“, Rz.65, K. Korinek und M. Holoubek (Hrsg.), *Bundesverfassungsrecht III/2*, Wien: Springer, 2003; Merli, *op.cit.*(21), „Art.45, 46“, Rz.28.

(54) ドイツ基本法第 79 条第 3 項は、人間の尊厳について定める第 1 条及び連邦国家、権力分立、社会的法治国家、抵抗権について定める第 20 条の改正を認めないと定めている。

(55) Lehner, *op.cit.*(29), S. 45f. で紹介されている。

(56) 2009 年 5 月 6 日に開催されたオーストリア法曹大会第 50 回記念大会で祝辞を述べたハインツ・フィッシャー (Heinz Fischer) 連邦大統領 (当時) は、「オーストリア憲法の更なる発展と現代化」を唱え、連邦憲法典には永久不変条項がないことに言及している。„Festrede anlässlich ”50 Jahre Österreichischer Juristentag“, 06.05.2009“, *Österreichische Präsidentschaftskanzlei Website* <<http://www.bundespraesident.at/newsdetail/artikel/festrede-anlaesslich-50-jahre-oesterreichischer-juristentag-06-05-2009/>>; 渡辺 前掲注(12) 渡辺は特に pp.27-31 で、オーストリア憲法は、無限界的で、かつ、憲法でその無限界を示していないタイプと分類している。

(57) この必要的国民投票についての詳細は、連邦内務省が公刊した以下の冊子を参照。Bundesministerium für Inneres, *EU-Volksabstimmung, Volksabstimmung über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union am 12. Juni 1994*, 1994. <[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksabstimmung/files/Eu\\_Volksabstimmung.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksabstimmung/files/Eu_Volksabstimmung.pdf)>

(58) 全面改正に該当する理由については、„Regierungsvorlage: 1546 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP“, S. 3ff. Republik Österreich Parlament Website <[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/I/I\\_01546/imfname\\_263024.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/I/I_01546/imfname_263024.pdf)> なお、この必要的国民投票は、上述のマイヤーの分類によると、3 つ目の「基本原則の変更」に当たる。



法<sup>(59)</sup>が定めている。第 49b 条という枝番号が付いた条名が示すように、国民諮問は、1988 年に連邦憲法典に規定された、現行憲法上、比較的新しく設置された制度であり、1920 年の連邦憲法典制定当初には予定されていなかった制度である。国民諮問が立法過程に直接関連性を有しないことをもって、国民投票、国民請願、国民諮問という連邦憲法典上の 3 つの立法参加型直接民主制の中では最も「弱い」制度と評価する論者もいる<sup>(60)</sup>が、法的拘束力こそないものの政治的効果は国民請願よりも強いとする見解もある<sup>(61)</sup>。もっとも、その効果は投票率にも左右される。投票率が低ければ、それだけ当該問題に対する国民の関心が低いか、質問の内容に意義を見出していないとみなされるからである<sup>(62)</sup>。逆に、投票率が高ければ、それだけ国民の意思が反映されているといえ、その結果を無視して民意に反する政治を行うことはできないであろう<sup>(63)</sup>。国民諮問は、2013 年 1 月に初めて実施されたが、連邦政府によってその実施が提案された時点で、国民諮問の結果に従うことを連邦政府が決定してこれを実施している<sup>(64)</sup>のは、民意を政治に反映することを重視した結果であろう。

国民諮問は、既に議決された法律の施行の是非を問う国民投票とは異なり、法律の議決の前、しかも法案になる前の段階で行われる<sup>(65)</sup>。したがって、国民投票が、いわば出来上がった法律の施行の是非について国民の意思を問うのに対し、国民諮問は「内容が詳細に定まっておらず、今後の政策綱領に関する一般的な問題」<sup>(66)</sup>について国民の意見を問うものである。このように、いわば世論調査のような国民諮問は、法律上、結果に拘束力がないという点で国民請願に類似するとされている<sup>(67)</sup>。

## 2 国民諮問の機能

憲法学者のフランツ・メルリ (Franz Merli) によると<sup>(68)</sup>、国民諮問には方針指示機能、支援機能及び負担軽減機能という 3 つの機能があるという。1 つ目の方針指示機能とは、「議会で方針が定まっていない、又は連立与党間で意見の相違があるような政治的に議論のある問題に対する国民の意思を明らかにする」という国民諮問の本来の性質に着目するものである。上述したように、成立した法律を対象とする国民投票ではこれは不可能であるが、国民諮問のこの方針指示機能は、あるテーマに対して早い段階で国民の意思を直接反映することができるという積極的側面を表す機能である。これに対し、支援機能と負担軽減機能は、国民諮問が議会の多数派や多数派に属する政党に有利である性質に由来するものである。支援機能とは、世論調査か

<sup>(59)</sup> Volksbefragungsgesetz 1989, BGBl. Nr. 356/1989.

<sup>(60)</sup> Anna Gamper, *Staat und Verfassung: Einführung in die Allgemeine Staatslehre*, 2., überarbeitete Auflage, Wien: facultas.wuv, 2010, S. 221; Sieglinde Hable, *Die geschichtliche Entwicklung der Volksabstimmung in Österreich*, Saarbrücken: VDM Verlag, 2010, S. 16.

<sup>(61)</sup> Merli, *op.cit.*(21), „Art. 49b“, Rz.9.

<sup>(62)</sup> *ibid.*

<sup>(63)</sup> Lehner, *op.cit.*(29), S. 62.

<sup>(64)</sup> „Regierungsvorlage: Antrag der Bundesregierung auf Durchführung einer Volksbefragung gemäß Art.49b B-VG: 1909 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV.GP“. Republik Österreich Parlament Website <[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_01909/fname\\_269099.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01909/fname_269099.pdf)>

<sup>(65)</sup> „Volksbefragung“. HELP.gv.at. Bundeskanzleramt Österreich Website <<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320410.html>>

<sup>(66)</sup> Merli, *op.cit.*(21), „Art. 49b“, Rz.8.

<sup>(67)</sup> *ibid.*

<sup>(68)</sup> *ibid.*, „Art. 49b“, Rz.10.



ら既に国民の支持が明らかになっているテーマについて、あえて国民諮問にかけ、このテーマがいかに国民に支持されているかを改めて世に提示することで、反対派を論破し、議会の少数派に圧力をかけ、ひいては多数派の立場を強化するという機能である。また、国民諮問を行うテーマに国民の注意を向けることで、よりセンシティブな問題から国民を遠ざける機能が議会多数派にとっての負担軽減機能である。後2者の機能は、国民の意思を汲むのではなく、むしろ国民の意思を一定の方向に向かわせ、場合によっては排斥するために国民諮問を利用するものであり、濫用の危険性が危惧される側面でもある<sup>(69)</sup>。

### 3 議会での手続

国民諮問の提案権者は、国民議会の議員又は連邦政府である(連邦憲法典第49b条)。また、連邦憲法典には規定されていないが、国民諮問の内容が、国民議会の各委員会の所管事項と関連する場合は、各委員会も国民諮問の実施を提案することができる<sup>(70)</sup>。一方、連邦参議院には提案権(Antragsrecht)はなく、この点は国民諮問法制定時の議論でも争点となった<sup>(71)</sup>。また、州法で定められている州レベルの諮問(住民諮問)では、一定数の住民の署名、又は州によっては自治体議会の議決があれば住民諮問の実施が可能である<sup>(72)</sup>が、連邦レベルの国民諮問については、市民の提案権は認められていない<sup>(73)</sup>。国民議会議員による提案については、国民議会規則第26条以下に定められている。これによると、国民議会の議員であれば誰でも提案が可能であるが、5名以上の議員の支持が必要とされている(国民議会規則第26条第4項)。

提案には、国民諮問の質問内容を示さなければならない(連邦憲法典第49b条第2項)が、この質問自体は固定的なものではなく、提案の内容と同一性を維持する限り、委員会や本会議でも変更が可能である<sup>(74)</sup>。

この提案は、まず国民議会の中央委員会<sup>(75)</sup>の事前審議に付され、中央委員会が同意をすると、初めて国民議会の本会議の議題となる(連邦憲法典第49b条第1項第1文)。連邦憲法典第31条

(69) *ibid.* なお、Merliは同所で、狭義の国民投票も支援機能と負担軽減機能を持つと指摘している。

(70) *ibid.*, „Art. 49b“, Rz.31.

(71) 1989年7月4日の連邦参議院第518回会議におけるJürgen Weiss議員の発言。*Stenographisches Protokoll*, „518. Sitzung des Bundesrates am 4. Juli 1989“, 23.Punkt S. 138-144, insb. S. 139-141, insb. S. 140. Republik Österreich Parlament Website <[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSTZ/BRSTZ\\_00518/imfname\\_149195.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSTZ/BRSTZ_00518/imfname_149195.pdf)>; Herbert Schambeck, *idem.*, S. 138-144, insb. S. 143f.

(72) *ibid.*, insb. S.140; Lehner, *op.cit.*(29), S. 122, 127.

(73) Merli, *op.cit.*(21), „Art. 49b“, Rz.31.

(74) *ibid.*, „Art. 49b“, Rz.32-33.

(75) 中央委員会とは、国民議会において、その議席数に比例して選出される委員会(連邦憲法典第55条第1項)である。「立法」、「行政統制」とともに国民議会の第3の任務として挙げられる「連邦の執行への協力」を実現する機関であり、その長は、国民議会議長及びその代理が務めることが慣例となっている。「連邦の執行への協力」とは、特に重要な国務について、行政との共同責任を引き受けることを意味し、具体的には国民諮問の事前審査(第49b条)の他、連邦大統領の緊急措置命令に関する連邦政府提案への事前の同意(第18条第3項)、欧州連合諸機関の構成員に関する連邦政府の提案に対する同意(第23c条第2項)、欧州連合に関する国民議会の諸権限の行使(第23e条及び第23k条第2項)、連邦政府又は連邦大臣の一定の行政行為に対する同意(第55条第4項)、会計検査院長の推薦(第122条第4項)、オンブズマン構成員の推薦(第148g条第2項)などが連邦憲法典上に明文化されている。さらには、選挙公示に関する連邦政府の命令、平和維持措置への参加に係る海外派兵にも中央委員会の同意が必要とされている。中央委員会については、„Gemeinsam entscheiden: Der Hauptausschuss“. Republik Österreich Parlament Website <<https://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/POL/Hauptausschuss/Index.shtml>>; 『各国憲法集(3)オーストリア憲法』前掲注(3), p.7を参照。

に従って、この提案は総議員の3分の1以上の出席の下、投票数の過半数で議決される。したがって、連邦憲法の一部改正に関する任意的国民投票が、連邦憲法典第44条第3項に基づいて「国民議会又は連邦参議院の3分の1の要求があった場合に」行われる、すなわち、議会の多数意思に反しても任意的国民投票が行われる可能性があるのに対し、国民諮問の場合は常に多数派が決定することになり、議会の少数派が国民諮問を行う機会はない<sup>(76)</sup>。

国民議会で議決された後は、国民諮問の命令権者である連邦大統領に送付される。これ以後は、国民諮問の実施が取り消されることはない。すなわち、たとえ国民議会が新たに選挙され、立法期が終了しても、さらには国民議会が解散されても影響を受けることなく、国民諮問が実施されることになる<sup>(77)</sup>。

#### 4 国民諮問の対象

国民諮問の対象事項については、連邦憲法典第49b条第1項で、次の4つの条件が付されている。

- ①根本的で、かつオーストリア全体にとって意義を有すること。
- ②連邦の立法機関の所管事項であること。
- ③選挙に関する事項は除く。
- ④裁判所及び行政官庁が決定しなければならない事項は除く。

なお、②に関連して、連邦憲法で定められるべき事項は含まれるかが争われている。否定説は、「連邦の立法機関の所管事項であること」を連邦通常法律事項と狭く解する<sup>(78)</sup>のに対し、肯定説は、通常、連邦法律というと連邦憲法も含んだ意味で理解されており、仮に連邦憲法事項を排除するのであれば、③④のように明示的にその旨が規定されているべきである<sup>(79)</sup>、また、連邦の立法所管事項を定めた第10条第1項第1号に、連邦憲法も掲げられていることから、連邦法律が定めるべき事項という制限はあまり意味がない<sup>(80)</sup>などとする。後者が多数説である。

国民諮問は、1988年に連邦憲法典第49b条が追加され、連邦レベルで同制度が創設されて以降、規定に問題が多いことや制度に欠陥があるといった制度に内在する問題点が多数指摘されたこと、より安価な民間の世論調査で事足りるとみなされていたことなどから<sup>(81)</sup>、四半世紀の間、活用されることはなかったが、前述のとおり、2013年1月20日に初めて実施された。当時、オーストリアでは、国内外で発生する可能性のある緊急事態に、どのような人的軍備が妥当か、具体的には職業軍人制度(国防軍)等を導入するか、又は従来通りの徴兵制及び兵役代替社会奉仕制度を維持するかについて集中的に議論されていた。そこで、当時の政府は、この「安全保障のために必要な進路決定」について民意を問うことにしたのである<sup>(82)</sup>。結果は、投票率52.4%、職業軍人制度等の導入に賛成する者が40.3%、従来通りの徴兵制及び兵役代替社会奉仕

<sup>(76)</sup> Merli, *op.cit.*(21), „Art. 49b“, Rz.34.

<sup>(77)</sup> *ibid.*, „Art. 49b“, Rz.35.

<sup>(78)</sup> Mayer, *op.cit.*(23), S. 354 (該当箇所の脚注66を含む)。

<sup>(79)</sup> Lehner, *op.cit.*(29), S. 61.

<sup>(80)</sup> Öhlinger, *op.cit.*(35), Rz.455.

<sup>(81)</sup> Helmut Widder, „Die plebiszitäre Komponente im Gesetzgebungsverfahren“, Österreichische Parlamentarische Gesellschaft, *op.cit.*(23), S. 315-339, insb. S. 334f.

<sup>(82)</sup> „Regierungsvorlage: Antrag der Bundesregierung auf Durchführung einer Volksbefragung gemäß Art.49b B-VG: 1909 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV.GP“, *op.cit.*(64).

制度の維持に賛成する者が 59.7%であった<sup>(83)</sup>。上述したように、国民諮問の実施を決定した時点で、連邦政府は結果に従うことも決定していた。したがって、この結果を受けて現行制度を維持している。

### Ⅲ 国民投票の流れ

以上、国民投票及び国民諮問の制度について概観した。本章では、国民投票又は国民諮問それぞれの要件が充足され、その実施が決定された場合に、どのような手続で投票が行われることになるかについて紹介する。以下、国民投票についての手続を記述し、国民諮問については条名を併記して、必要に応じて特記事項のみを記述するものとする<sup>(84)</sup>。

#### 1 大統領による命令

国民投票は、連邦大統領の命令により実施される（連邦憲法典第 46 条第 1 項、国民投票法第 1 条第 1 項、国民諮問法第 2 条第 1 項）<sup>(85)</sup>。したがって、国民議会の法律の議決（Gesetzesbeschluss. 国民諮問の場合は、提案（Antrag））は、国民投票の命令権者である連邦大統領に送付される。連邦大統領は、連邦憲法典第 67 条第 1 項に従って、連邦大統領のあらゆる行為に必要とされる連邦政府の提案に基づいて、所定の期間内に当該命令を行うかどうかを決定する<sup>(86)</sup>。国民投票の命令をその内容とする大統領の決定（EntschlieÙung）<sup>(87)</sup>には、連邦政府構成員全員、すなわち連邦首相、副首相及び各国務大臣全員の副署が必要である（国民投票法第 1 条第 2 項）。これに対し、国民諮問法上、国民諮問の命令に副署を要する旨の規定はないが、当該命令は、連邦憲法典第 67 条第 2 項に基づいて、連邦首相又は担当の連邦大臣の副署があつて初めて有効となると解される。

なお、国民議会で議決された法律（国民諮問の場合は提案）について、その対象や質問設定等に憲法違反又はその疑いがある場合に、大統領は命令し又は拒否する権利及び義務があるのかについては争いのあるところである。

これは、国民投票の結果に関する憲法裁判所の審査権限との関連で議論されている論点であるが、多数説によると、連邦大統領には、国民議会の議決がないのに国民投票を行うよう要請するといった形成的権限はないが、国民投票の命令に関する判断の範囲で、憲法違反に関する審査権限があると解されている<sup>(88)</sup>。国民諮問の場合も、連邦政府の提案及びそれに基づく国民議会の議決について、深刻な違憲の疑いがある場合に、連邦大統領が自ら審査し、違憲が明白

<sup>(83)</sup> 2013 年 1 月 20 日に行われた国民諮問の詳細については、連邦内務省が公表した Bundesministerium für Inneres, „Leitfaden für die Volksbefragung am 20. Jänner 2013“, 19. November 2012. <[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksbefragung/files/Leitfaden\\_Volksbefragung2013\\_Gesamt.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbefragung/files/Leitfaden_Volksbefragung2013_Gesamt.pdf)> を参照。結果については、„Österreich, Ergebnis inkl. Briefwahlstimmen“. Bundesministerium für Inneres Website <<http://vb2013.bmi.gv.at/>> を参照。

<sup>(84)</sup> 連邦憲法典第 49b 条第 3 項第 1 文は、国民諮問に国民投票について定めた同第 45 条及び第 46 条を準用すると定めている。

<sup>(85)</sup> 国民投票の実施に関する大統領の命令については、Merli, *op.cit.*(21), „Art 45, 46“, Rz.10. 国民諮問については、*idem.*, „Art.49b“, Rz.36.

<sup>(86)</sup> *ibid.*, „Art 45,46“, Rz.14, „Art. 49b“, Rz.37.

<sup>(87)</sup> EntschlieÙung とは、行政機関の 1 つである連邦大統領が行う法的行為（行政行為）全般を指す言葉である。„Bundespräsident“. HELP.gv.at. Bundeskanzleramt Österreich Website <<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/223/Seite.2230007.html>>

<sup>(88)</sup> Merli, *op.cit.*(21), „Art 45, 46“, Rz.12.



かつ重大であると判断する場合は、「緊急ブレーキ」として命令を拒否することが可能とされている<sup>(89)</sup>。この見解は、「憲法裁判所の最終的判断権限を尊重するとともに、憲法裁判所の判断を待ついとまがない場合には、(事前審査の権限を連邦大統領に与えることで)連邦憲法典に定められた最上級機関相互の役割分担を最も良く考慮したもの」であると解されている<sup>(90)</sup>。なお、連邦大統領は、連邦の最上級機関の1つである<sup>(91)</sup>。したがって、連邦大統領が発した国民投票実施の命令も、連邦憲法典第142条に基づいて、憲法裁判所の審査の対象となる<sup>(92)</sup>。

## 2 官報における公示及び各地方自治体における掲示(周知の方法)

国民投票の命令をその内容とする大統領の決定は、連邦官報で公示される。公示に含まれない事項は、以下の項目である(国民投票法第2条第2項第2文、国民諮問法第2条第3項第2文)。

### ①国民投票の実施日

### ②国民投票の内容

- a) 国民議会が可決した法律が法的効力を得るべきかを国民が投票で決定するという指示と当該法律の文言の全て
- b) 国民諮問の場合には、その質問内容

### ③投票権者名簿登録基準日<sup>(93)</sup>

国民投票の実施日を定める際、日曜日及び法定祝日は除外される(国民投票法第2条第1項第1文、国民諮問法第2条第2項第1文)。また、投票権者名簿登録基準日は、大統領による国民投票の命令日より前であってはならない(国民投票法第2条第1項第2文、国民諮問法第2条第2項第2文)。

また、各市町村(Gemeinde)の首長は、国民投票の実施日の14日前に、公的掲示で当該内容を公示しなければならない(国民投票法第7条第1項、国民諮問法第7条)。さらに、国民投票については、公示に関して詳細な規定が設けられている。すなわち、国民議会が可決した法律を計10日間にわたり、投票権者が通常の勤務時間外でも縦覧できる時間帯で1日当たり4時間以上、縦覧に供さなければならず(国民投票法第7条第2項第1文及び第2文)、大きな市町村及び飛

<sup>(89)</sup> *ibid.*, „Art.49b“, Rz.36.

<sup>(90)</sup> *ibid.*

<sup>(91)</sup> 連邦の最上級機関は、連邦大統領のほか、連邦政府構成員、次官、連邦会計検査院長及びオンブズマンがこれに該当する(連邦報酬法(Bundesbezügegesetz, BGBl. I Nr. 64/1997)第1条第2項)。

<sup>(92)</sup> Merli, *op.cit.*(21), „Art 45, 46“, Rz.15, „Art.49b“, Rz.37.

<sup>(93)</sup> 投票権者名簿登録基準日の原語は Stichtag である。ザルツブルク州ウェブサイト上の市民サービスのページによると、Stichtag とは、「この日に各市町村の選挙権者台帳に選挙権者として登録されている者に基づいて、市町村の選挙権者数が決定される」とし、各市町村の選挙権者数を決定する基準日と説明している。したがって、例えば、基準日以降にその市町村から転出した場合は、投票日に転出地の市町村の投票所で投票するか、投票カードを申請して他の投票所で投票するか又は郵便投票を行うことになる。„Stichtag“. Land Salzburg Website <<https://www.salzburg.gv.at/pol/ls-wahl/wahl-stichtag>> を参照。なお、同ウェブサイト上の説明は選挙に関するものであるが、国民投票及び国民諮問についても同様である。また、選挙権者台帳(Wählerevidenz)とは、住民票(Melderegister)に基づいて、オーストリア国籍を有し、登録日が含まれる年の1月1日に満14歳以上である男女で、国民議会選挙の選挙権が停止されておらず、かつ当該市町村に主な住居がある者が登録される帳簿である(選挙権者台帳法第2条第1項。Wählerevidenzgesetz 1973, BGBl. Nr. 601/1973. <<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000535>>)。この選挙権者台帳を基に、選挙の際に作成される名簿が選挙権者名簿(Wählerverzeichnis)であるのに対し、国民投票及び国民諮問の際に作成されるのが投票権者名簿(Stimmliste)である。



び地を有する市町村は、複数の場所で公示が行われなければならない（同項第3文）、また、庁舎内で縦覧場所が確保できない場合は、別の場所に縦覧場所を設けることは可能だが、投票権者が別に設けられた縦覧場所にアクセスできるよう保障されなければならない（同項第4文）。加えて、ウィーンについては、各区役所で公示が行われなければならない（同項第5文）と定められている。

なお、同一の投票日及び投票権者名簿登録基準日で、2件以上の国民投票を命令することが可能とされている（国民投票法第3条、国民諮問法第3条）。また、国民投票の実施には、区、市町村及び州の選挙管理委員会並びに連邦選挙管理委員会が招集されることが定められている（国民投票法第4条、国民諮問法第4条）。

### 3 投票権者の資格

国民投票の投票権者は、国民投票を行う日に国民議会の選挙権を有する者である（連邦憲法典第46条第2項、国民投票法第5条第1項、連邦憲法典第49b条第3項、国民諮問法第5条）。国民議会の選挙権者の資格について定める国民議会選挙令<sup>(94)</sup>第21条第1項によると、「選挙権者は、オーストリア国籍を有し、選挙日に満16歳となっている全ての男女で、選挙権を停止されていない者である」<sup>(95)</sup>。したがって、16歳以上の未成年者も国民議会の選挙権については国民投票の投票権を行使することができる。また、投票権者名簿は、投票権者名簿登録基準日から遅くとも21日以内に作成され（国民投票法第6条第4項、国民諮問法第6条第4項）、①定期的に更新される市町村の選挙権者台帳に投票権者名簿登録基準日に登録されている者（国民投票法第6条第3項a号、国民諮問法第6条第3項a号）、②遅くとも投票日までに満16歳になる者（いずれも同項b号）、③「選挙権者台帳」訂正又は不服申立て手続きに基づき投票権を有すると認められた者（いずれも同項c号）全員の名前が記載される（いずれも同第3項）。なお、連邦憲法典第46条第3項により、国民議会議員選挙に関する連邦憲法典第26条第6項が準用され、不在、健康上の問題等を理由として投票日の投票に差し支えがある場合は、事前に申請して取得した投票カードを用いて郵便投票を行うこともできる。在外オーストリア人（Auslandsösterreicher/in）についても、事前に申請すれば、投票カードを利用した在外投票が認められている<sup>(96)</sup>。かつては、国民投票と異なり、在外オーストリア国民には国民諮問の投票権はなかった<sup>(97)</sup>が、2007年6月29日の連邦憲法法律<sup>(98)</sup>により国内居住要件が削除されたため、現在では国民諮問についても在外投票が可能である<sup>(99)</sup>。在外投票は、事前に申請して取得した投票カードを用いる郵便投票に限られる<sup>(100)</sup>。

なお、投票権の停止事由を明確に定める規定はない。もっとも、投票権者の資格が「国民議

<sup>(94)</sup> Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates (Nationalrats-Wahlordnung 1992), BGBl. Nr. 471/1992.

<sup>(95)</sup> オーストリアの成人年齢は18歳である（一般民法典第21条第2項）。Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie, JGS Nr. 946/1811.

<sup>(96)</sup> 投票カードについては、「Volksabstimmung」. HELP.gv.at. Bundeskanzleramt Österreich Website <<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320411.html>> を参照。

<sup>(97)</sup> 国民諮問の在外投票が認められていなかったことの原因として、明示的な説明はなされていないものの、在外投票にかかる費用を正当化するだけの重要性が国民諮問にはないとみなされていた可能性を説く論者もいる。Merli, *op.cit.*(2), „Art.49b“, Rz. 39（該当箇所の脚注125を含む）。

<sup>(98)</sup> BGBl. I Nr. 27/2007, Nr. 15.

<sup>(99)</sup> 内務省ウェブサイト上の国民投票と国民諮問の比較表を参照。„Wahlen Überblick und historischer Rückblick“. Bundesministerium für Inneres Website <[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksabstimmung/Ueberblick.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksabstimmung/Ueberblick.aspx)>

会議員選挙の選挙権を有する者」であることから考えると、投票権を有しない理由は、国民議会選挙令第22条で定める選挙権の停止事由を参照することになる。この規定は、所定の罪を犯したことにより、国内の裁判所によって「所定の自由刑が科される」有罪の判決を受け、これが確定した者に対して選挙権の停止ができる旨を定めるものである<sup>(101)</sup>。なお、裁判によって行為能力を剥奪された被後見人は、かつては選挙権が停止されていたが、現在では選挙権ひいては投票権を行使することが可能である<sup>(102)</sup>。

このように、国民議会選挙令第22条に基づき選挙権及び投票権が停止される可能性があるのは所定の犯罪により確定判決を受けた受刑者であり、確定判決を受けていない未決勾留者(被疑者、被告人)についてはこれらの権利が剥奪されることはない。また、確定判決を受けた受刑者でも、裁判所が「個別の事情を踏まえて」選挙権ひいては投票権を停止しないことも法規定上はあり得る。もっとも、身柄を拘束されている者が投票日に投票権者名簿のある投票所で投票することは困難である。したがって、身柄を拘束されている者には、①他の投票所での投票、②巡回投票所(原語は、巡回選挙管理委員会)又は③郵便投票での投票が可能となる投票カードの発行が認められている<sup>(103)</sup>。また、特別投票区が設置される場合は、特別投票区での投票を行うことになる。

#### 4 罰則

投票手続の正当性を担保するために、国民投票に関する違反行為は、刑罰の対象ともなっている。まず、刑法典は、第18章で「選挙及び国民投票の際の可罰的行為」(第261~268条)として、選挙と国民投票に関する違反行為に特化した犯罪リストを盛り込んでいる<sup>(104)</sup>。ここでは、まず適用範囲(第261条)が規定され、次いで選挙妨害(第262条)、選挙又は国民投票の際の欺罔<sup>(105)</sup>(第263条)、選挙又は国民投票の際の虚偽の情報の流布(第264条)、選挙又は国民投票の際

<sup>(100)</sup> „Stimmabgabe im Ausland“. HELP.gv.at. Bundeskanzleramt Österreich Website <<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320510.html>>

<sup>(101)</sup> かつては、有罪の確定判決を受けた刑法犯を全般的に選挙権停止の対象としていたが、この規定が「自由な選挙に対する権利」を定める欧州人権条約第1議定書第3条に違反すると判断した欧州人権裁判所2010年4月8日判決を受けて改正し、現在のように停止事由となる可罰的行為を列挙し、更に裁判所が「個別の事情を踏まえて」停止を決定することができる旨を定める規定になった。Bundeskanzleramt Verfassungsdienst, „EGMR; jüngere Entscheidungen in Fällen gegen Österreich 2010/11 (FRODL, SCHALK und KOPF, P.B. und J.S., SPORER, KLEIN, HIT FM RADIO, WEHINGER, SCHELLING[2]) Rundschreiben“, 12. Juli 2011. <<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=44287>>

<sup>(102)</sup> かつては国民議会選挙令第24条で、被後見人の選挙権を停止する旨が定められていたが、1987年10月7日の憲法裁判所判決で違憲と判示されたため削除され、今日では専ら刑法犯のみが選挙権を停止されることとなっている。この点について、岩井英典「成年後見制度利用者(被後見人)の参政権を考える!」『月報司法書士』475号, 2013.5, pp.27-33. <[http://www.shiho-shoshi.or.jp/cms/wp-content/uploads/2014/03/201305\\_041.pdf](http://www.shiho-shoshi.or.jp/cms/wp-content/uploads/2014/03/201305_041.pdf)> 特に p.30 を参照。

<sup>(103)</sup> かつて、身柄を拘束されている者が、停止されていない国民議会の選挙権を行使するためには、国に特別の準備をする義務があると憲法裁判所に提訴したが、憲法裁判所はこれを否定した(1970年10月8日の憲法裁判所判決 VfSlg. 6265/1970 (Erkenntnis von VfGH am 08.10.1970), S. 578-582. <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=vfb&datum=0035&size=45&page=631>>)。この判決の後、現行の国民議会選挙令に、自由を奪われている者(未決勾留者等)に対する投票カードの発行を認める条文(第38条)が盛り込まれた。Theodor Thanner, *Das Recht der direkten Demokratie: Kommentar zu Volksbegehrensgesetz, Volksbefragungsgesetz, Volksabstimmungsgesetz*, Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2007, S. 176.

<sup>(104)</sup> Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen, BGBl. Nr. 60/1974. 条文の訳は、法務大臣官房司法法制調査部司法法制課『1974年オーストリア刑法典』(法務資料423号)1975を参照。

際の贈収賄（第 265 条）、選挙又は国民投票の際の詐称（第 266 条）、選挙又は国民投票の阻止（第 267 条）、選挙又は国民投票の秘密の侵害（第 268 条）について定めている。なお、第 261 条の適用範囲に国民諮問は含まれていない。刑法第 261 条から第 268 条までの規定に基づいて有罪判決を受けた者の数は非常に少ない。2015 年犯罪統計によると、1975～1980 年、2000～2005 年、そして 2015 年に各 1 件見られるだけである<sup>(106)</sup>。

上記とは別に、国民投票法及び国民諮問法の中には、投票用紙に関する不正行為について、行政刑罰が定められている。すなわち、当局が発行する投票用紙若しくはその類似物を、権限なく注文、作成、販売又は頒布する者、又は権限なく何らかの方法で印をつける者に対して、218 ユーロ<sup>(107)</sup>以下の罰金刑か、その罰金の支払いがない場合の代替刑として 2 週間以下の自由刑が科される（国民投票法第 9 条第 6 項及び第 7 項、国民諮問法第 10 条）。なお、国民諮問法第 10 条は、立法当初は、国民投票法と異なり、罰金刑の代替刑としての自由刑を定めていなかったが、1993 年 5 月 28 日の連邦法律（BGBl. Nr. 339/1993）<sup>(108)</sup>で、国民投票法と同様の規定に改められている。

## 5 投票結果の公示

「国民投票の結果は、公示されなければならない」（連邦憲法典第 45 条第 2 項）。「連邦選挙管理委員会は、州選挙管理委員会の報告に基づき、[国民投票法] 第 13 条第 1 項 [国民諮問法では第 14 条第 1 項] に規定された方法で、連邦領域における国民投票の全体的結果を算出し、その結果を州選挙区ごとに区分し、連邦内務省の公示用掲示板及びインターネットで公示しなければならない」（国民投票法第 14 条第 1 項、国民諮問法第 15 条）。かつては、『ウィーン新聞』（Wiener Zeitung）の公報版に投票の結果が掲載されることをもって公示としたが、2010 年改正選挙法により、「連邦内務省の公示用掲示板及びインターネット」での公示に変更された<sup>(109)</sup>。また、国民投票については、上記の連邦選挙管理委員会の公示とは別に、連邦政府も連邦法令公報に結果を公示しなければならないと定める（国民投票法第 15 条第 2 項）。一方、国民諮問法は、連邦政府による連邦法令公報への結果の公示について定めていない。

## 6 裁判所による統制

「法治国家の要請と民主主義的手続の「廉潔性」を保障する国家の義務」から、国民投票手続が適正であるかどうかを裁判所が審査することは、連邦憲法上及び法律上必要とされている<sup>(110)</sup>。

<sup>(105)</sup> 欺罔とは、欺く行為であり、「だますこと。すなわち、人を錯誤に陥れるべく、虚偽の事実を告知し、又は事実を隠蔽すること」である。高橋和之ほか編『法律学小辞典 第 5 版』有斐閣、2016、pp.3, 208 を引用。

<sup>(106)</sup> 有罪判決統計年次比較表 („Kapitel 3: Verurteilungsstatistik -Ergebnisse im Zeitvergleich“, (C13 Verurteilungen nach strafsatzbestimmenden Normen seit 1975), *Kriminalität*, 29.6.2016. Statistik Austria Website <[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/soziales/kriminalitaet/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/kriminalitaet/index.html)>) 参照。

<sup>(107)</sup> 1 ユーロは 1.11 米ドル、1 米ドル 104 円（2016 年 9 月分報告省令レート）で算出すると、218 ユーロは約 25,000 円である。

<sup>(108)</sup> „Artikel IV, 10“, S. 2838. <[http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1993\\_339\\_0/1993\\_339\\_0.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1993_339_0/1993_339_0.pdf)>

<sup>(109)</sup> BGBl. I Nr. 13/2010, S. 14. <[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2010\\_I\\_13/BGBLA\\_2010\\_I\\_13.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2010_I_13/BGBLA_2010_I_13.pdf)> 同法により、国民諮問についても同様の改正がなされている（BGBl I Nr. 13/2010, S. 16）。なお、ウィーン新聞は、1703 年に創刊された新聞である（創刊当時は、Wienerisches Diarium という名称であったが 1780 年に Wiener Zeitung に改称）。1998 年にオーストリア国家印刷社から独立、オーストリア連邦共和国 100% 出資の株式会社となる。CEO は、任命委員会の推薦に基づいて連邦首相が任命する。„English Information about Wiener Zeitung“. Wiener Zeitung Website <[http://www.wienerzeitung.at/unternehmen/456\\_English-Information-about-Wiener-Zeitung.html](http://www.wienerzeitung.at/unternehmen/456_English-Information-about-Wiener-Zeitung.html)>



連邦憲法典第 141 条第 1 項は、「憲法裁判所は、… (中略) … e) 国民請願、国民投票、国民諮問… (中略) …の結果の取消しについて判断する。」とし、国民投票及び国民諮問の結果が憲法裁判所の審査の対象であることを定めている。また、憲法裁判所の手続の詳細について法律への委任を定めた同第 148 条に基づき、国民投票法及び国民諮問法では、具体的な憲法訴訟の条件 (期間、審査対象、申立権等) について定めている<sup>(111)</sup>。

すなわち、国民投票法第 14 条第 2 項及び国民諮問法第 16 条第 1 項は、結果の「公示の日の後 4 週間以内に、連邦選挙管理委員会の確定した事項について、憲法裁判所は、手続の違法性を理由として、これを取り消すことができる。当該取消しの訴えは、選挙区のある市町村の投票権者名簿に登録されている者のうち、ブルゲンラント及びフォアアールベルクの各州選挙区では各 100 人、ケルンテン、ザルツブルク及びチロルの各州選挙区では各 200 人、オーバーエスタライヒ及びシュタイアーマルクの各州選挙区では各 400 人、ニーダーエスタライヒ及びウィーンの各州選挙区では各 500 人によって支持されていなければならない。」と定めている。

国民投票法第 14 条第 2 項及び国民諮問法第 16 条第 1 項から明らかになることは、この条文に定める「手続の違法性に基づく憲法裁判所への訴え」の対象は、「連邦選挙管理委員会の確定した事項」であって、投票運動や開票作業等あくまで国民投票の実施を前提とした手続であるということである。そして、憲法裁判所の審査の対象となるのは、連邦大統領による国民投票の命令から国民投票後の結果の公示までの手続とされている<sup>(112)</sup>。ただし、国民諮問については、その審査対象の範囲となる「手続」には国民議会の議決を含むと解する見解も主張されている<sup>(113)</sup>。なお、審査の対象となる手続の適法性の内容は、票の数え間違いから各投票権者の登録不許可、手続に付随する国家の諸義務 (自制・中立義務 (Mäßigungs- und Neutralitätspflicht)、保護義務)<sup>(114)</sup> 違反、手続で適用された法的根拠の憲法違反まであらゆる事項にわたると解されている<sup>(115)</sup>。

また、取消訴訟に必要な各州の署名数が定められていることにより、国民投票の結果の取消訴訟が、いわゆる集団での訴えでしか認められておらず、個人での訴えは認められていないことが分かる<sup>(116)</sup>。

さらに、この条文からは、全州での署名が必要なのか、1 州で足りるのかについて明確な解釈を導き出せないという批判<sup>(117)</sup>があるが、1 州で足りるとするのが憲法裁判所の見解である<sup>(118)</sup>。

<sup>(110)</sup> 国民投票に関する裁判所による統制については、Merli, *op.cit.*(21), „Art.45, 46“, Rz.27-29、国民諮問については、*idem.*, „Art.49b“, Rz.45-48 参照。

<sup>(111)</sup> なお、かつては、国民投票及び国民諮問の結果の取消請求に関する手続については、個別に連邦憲法典第 141 条第 3 項で法律に委任されていた。2012 年 6 月 5 日の連邦法律 (BGBl. I Nr. 51/2012) により同条が改正 (2014 年 1 月 1 日施行) され、国民投票及び国民諮問の結果の取消しは、憲法裁判所の所管事項であることが同条第 1 項に明記され、かつ、憲法裁判所の訴訟手続を包括的に法律事項とする既存の連邦憲法典第 148 条が適用されるとされ、委任立法に関する個別の条文は削除されることとなった。さらには、2016 年 6 月 8 日の連邦法律 (BGBl. I Nr. 41/2016) により、該当条文について文言に変更はないものの、条名が第 1 項第 1 文 e 号から同項同文 h 号に繰り下げられる (2017 年 1 月 1 日施行)。

<sup>(112)</sup> Merli, *op.cit.*(21), „Art.45, 46“, Rz.28, 2. Paragraph.

<sup>(113)</sup> この点に関する議論については、*ibid.*, „Art.49b“, Rz.46 に詳しい。

<sup>(114)</sup> 投票に関する国家の自制・中立義務とは、国民が投票行為で自らの真の意思を表現できるように、国家は、積極的な妨害を行わないのみならず、中立的な立場を保たなければならないという義務である (*ibid.*, „Art.45, 46“, Rz.22)。また、投票に関する国家の保護義務とは、国民が政治的意思形成を自由に行えるように、国家は、投票前及び投票時の私人による妨害行為から保護しなければならないという義務である (*ibid.*, „Art.45, 46“, Rz.25)。

<sup>(115)</sup> *ibid.*, „Art.45, 46“, Rz.28, 3. Paragraph.

<sup>(116)</sup> Gerhard Strejcek, Art.141“, Rz.95, Korinek und Holoubek, *op.cit.*(53)



これらの原告適格を満たした訴え<sup>(119)</sup>に対し、訴状に記載された手続の違法性が証明され、かつ、当該違法性が投票結果に影響したと認められる場合には、憲法裁判所は国民投票及び国民諮問の取消しを認めなければならない（連邦憲法典第 141 条第 1 項第 3 文）。

## 7 再投票及び更正決定

違法性が立証され、当該違法性が投票結果に影響を与えるものであったときは、投票手続の全部、又はその一部で憲法裁判所が厳密に示した部分が取り消される（国民投票法第 14 条第 3 項、国民諮問法第 16 条第 2 項、憲法裁判所法<sup>(120)</sup>第 70 条第 1 項）。また、憲法裁判所は、場合によっては、連邦選挙管理委員会の開票結果を更正しなければならない（国民投票法第 14 条第 3 項第 2 文、国民諮問法第 16 条第 2 項第 2 文）。

国民投票の再手続に関する規定は存しない。したがって、国民投票法第 14 条第 3 項及び国民諮問法第 16 条第 2 項が準用する憲法裁判所法第 70 条第 4 項に基づいて、選挙管理委員会は、「事件において選挙が無効とされた後、その後の処分を決定しなければなら」ず、そして、国民投票の再投票等については、国民議会選挙令の関連規定（第 115～121 条）が準用される。

## 8 法的効果

狭義の国民投票は、その結果に法的拘束力がある。もっとも、連邦憲法典上、国民投票の法的効果に関する明示的な規定はない<sup>(121)</sup>。とはいえ、国民投票で否認された法律を公布してはならず、逆に承認された法律は公布されなければならないことは明らかである。争いがあるのは、国民投票に更なる法的効果があるかどうかである。すなわち、これを肯定する見解として、例えば、国民投票を経て制定された連邦憲法法律や連邦法律は通常の手続で制定されたものに優位し、当該法律を改正又は廃止する場合には新たに国民投票に付す必要があるとする見解がある<sup>(122)</sup>。一方、これを否定する見解としては、国民投票で承認された連邦憲法法律や連邦法律が、そうでないものに優位するわけではなく、任意的国民投票で否認された法律について国民議会と同じ内容の法律を改めて議決し、これを国民投票に付すことなく公布することも可能であるとする<sup>(123)</sup>。後者が多数説である<sup>(124)</sup>。

これに対し、国民諮問が有する唯一の法的作用は、国民諮問の結果を連邦選挙管理委員会が国民議会及び連邦政府へ提出しなければならないことである（連邦憲法典第 49b 条第 3 項第 3 文、国民諮問法第 17 条）。ただし、国民投票と異なり（国民投票法第 15 条第 2 項）、その結果を官報に公示することまでは求められていない。国民諮問の対象が法律ではなく、国民諮問の効果は、将来の政治的動向に影響を与えるという意味で、むしろ国民請願の効果に類すると考えられたからである<sup>(125)</sup>。そして、国民議会も連邦政府も、国民諮問の結果に従って行動する必要も、投

<sup>(117)</sup> Thanner, *op.cit.*(103), S. 221.

<sup>(118)</sup> VfSlg 13.839/1994, *op.cit.*(53), S. 21.

<sup>(119)</sup> なお、国民投票法第 14 条第 2 項及び国民諮問法第 16 条第 1 項に基づいて参照する条文である国民議会選挙令第 42 条第 3 項には、訴訟人の身元確認や、姓名及び住所といった署名の内容などのその他訴訟要件が定められている。

<sup>(120)</sup> Verfassungsgerichtshofgesetz 1953, BGBl. Nr. 85/1953.

<sup>(121)</sup> Merli, *op.cit.*(21), „Art.45, 46“, Rz.31.

<sup>(122)</sup> Welan, *op.cit.*(22), S. 429.

<sup>(123)</sup> Mayer, *op.cit.*(23), S. 352.

<sup>(124)</sup> Merli, *op.cit.*(21), „Art.45, 46“, Rz.31.

票に付した内容を政治的に正式に取り扱う必要さえもないとされている<sup>(126)</sup>。もっとも、投票率が高ければ、国民議会も連邦政府も、民意が反映された国民諮問の結果を重視せざるを得ないのは、上述したとおりである。

## 9 費用

国民投票の費用は、連邦が投票権者 1 人当たり 0.62 ユーロを各市町村に償還するものの、原則として、市町村が負担する（国民投票法第 18 条第 1 項、国民諮問法第 19 条第 1 項）。連邦が負担する費用は、2003 年 8 月 12 日の連邦法律<sup>(127)</sup>により 0.50 ユーロに、2008 年 5 月 7 日の連邦内務大臣の告示<sup>(128)</sup>により 0.56 ユーロに、そして 2011 年 7 月 7 日の改正選挙法<sup>(129)</sup>で現行の 0.62 ユーロまで増加した。

なお、国民諮問が導入された 1988 年当時、国民諮問を 1 回実施するために必要となる費用は連邦レベルで 1300 万シリング<sup>(130)</sup>と試算されていた。これは、1978 年に実施されたツヴェンテンドルフ原子力発電所に関する国民投票で連邦が市町村に償還した費用が 780 万シリングであり、その他に印刷物の製作及び配布や人件費などを 200 万シリングとし、その後 10 年間の価格の上昇などを考慮して算出した数値である<sup>(131)</sup>。2002 年にユーロが導入されてからの具体的な費用算定は議論されていない。2013 年 1 月 20 日に行われた国民諮問については、内務省の選挙担当課長ロベルト・シュタイン（Robert Stein）の事前の想定によると、郵便投票等の郵送料、印刷代、国民諮問法第 19 条第 1 項に基づき連邦が負担する額（投票権者 1 人当たり 0.62 ユーロ）を併せて、総額約 500 万ユーロ<sup>(132)</sup>が連邦の負担とされている<sup>(133)</sup>。

## おわりに

本稿執筆時の 2016 年 6 月 23 日、英国で EU 残留か離脱かを問う国民投票が行われ、大方の予想を覆し、離脱が過半数を占める結果となった<sup>(134)</sup>。オランダやフランスなどでも EU 懐疑派の台頭による離脱機運が高まり、EU 首脳陣は、何とかこの遠心力に抗おうと必死である<sup>(135)</sup>。

(125) „Regierungsvorlage: 965 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP“, Erläuterungen II. Besonderer Teil, Zu § 17, S. 11. Republik Österreich Parlament Website <[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVII/I\\_00965/imfname\\_265230.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVII/I_00965/imfname_265230.pdf)>

(126) Merli, *op.cit.*(21), „Art. 49b“, Rz.49.

(127) BGBl. I Nr. 54/2003.

(128) BGBl. II Nr. 147/2008.

(129) BGBl. I Nr. 43/2011. いずれも国民諮問の費用についても同様に改正されている。

(130) 1 シリングは 10.11 円（「1988 年 12 月分外国為替相場」『経済統計月報』No.502, 1989.1）で算出すると、1,300 万シリングは約 1 億 3 千万円である。

(131) „Regierungsvorlage: 965 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP“, *op.cit.*(125), S. 9, Erläuterungen I. Allgemeiner Teil; Thanner, *op.cit.*(103), S. 85f.

(132) 1 ユーロは 1.11 米ドル、1 米ドル 104 円（2016 年 9 月分報告省令レート）で算出すると、500 万ユーロは 5 億 7720 万円である。

(133) „Volksbefragung Kreuzerl um 5 Millionen“, *Wiener Zeitung*, 07.01.2013. <[http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/514049\\_Kreuzerl-um-5-Millionen.html](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/514049_Kreuzerl-um-5-Millionen.html)>

(134) 「英国の EU 離脱と日本への経済的影響」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』916 号, 2016.8. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10159408\\_po\\_0916.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10159408_po_0916.pdf?contentNo=1)>

(135) 「英国 EU 離脱へ世界を揺るがす残念な選択だ」『読売新聞』2016.6.25; 「EU 首脳らが会談 英に離脱方針の明示要求へ」『日本経済新聞』2016.6.28.

実は、オーストリアでも EU からの離脱を望む国民の声が一定数を形成しており、その是非を問う国民投票を実施するかどうかは 2016 年初頭に議会で議論された<sup>(136)</sup>。経緯を簡単に述べると、発案者は、政治団体「祖国と周辺環境」のリーダーであるインゲ・ラウシャー (Inge Rauscher) である。所論は、EU 加盟に際して 20 年前に示された公約が実現されておらず、失業率の増加、国の負債の増加、購買力の喪失、犯罪の増加、小規模農業の衰退、自然環境の悪化に加え、EU の平和政策によって自由と平和の基本となる国民の自己決定権が侵害されていること、さらにはロシアに対する加盟国による共同の経済制裁がオーストリアの永世中立と相容れないことを挙げている。これらを理由として、ラウシャーは、2014 年 12 月 17 日に EU からの離脱の是非を問う国民投票を行うことを求める国民請願を、提案の形式で<sup>(137)</sup>内務大臣に提出した。国民請願は、2015 年 6 月 24 日から 7 月 1 日までに行われ、議会でこの請願事項の審議に必要な署名数 10 万人をはるかに超える 261,056 人の選挙権者 (選挙権者比 4.12%) が署名したため、優先事項として議会で審議されるに至ったのである<sup>(138)</sup>。もっとも、2016 年 1 月 27 日の国民議会本会議では、その大多数が EU 離脱に反対し、(議会通信の見出しである)「EU は試練に耐えた」結果となった<sup>(139)</sup>。なお、EU 各国が難民問題を抱えている状況であり、オーストリア政府もこれに十分な答えを見出せないことから、EU に対する国民の懐疑の念は強まっているとして、オーストリア自由党が結果に拘束力のない国民諮問の実施を求めたが、この提案も実現しなかった<sup>(140)</sup>。オーストリアの EU 離脱に関する動向は、今後も注目に値しよう。

このように、直近の状況からも国民が国政の重要事項について直接意見を表明することのできる多様な手段がオーストリアにはある。もちろん、英国の国民投票を機に有識者から指摘された国民投票制度については直接民主主義の欠点や弊害<sup>(141)</sup>は、十分に考慮しなければならないところではあるが、我が国における国民投票法の対象範囲の拡大に関する議論にも、オーストリアの国民投票制度とその動向は多分に示唆を与えることであろう。

(なかい あゆみ)

<sup>(136)</sup> 議会における経過については、„Volksbegehren “EU-Austritts-Volksbegehren” “. Republik Österreich Parlament Website <[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I\\_00781/index.shtml#tab-Uebersicht](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00781/index.shtml#tab-Uebersicht)>

<sup>(137)</sup> 国民請願法第 3 条第 1 項第 2 文。なお、連邦憲法典第 41 条第 2 項第 3 文は、条文化された「法案の形式」しか定めていない。国民請願法も 1973 年制定時は「法案の形式」のみであったが、1973 年国民請願法を改正する 1989 年 6 月 29 日の連邦法律 (BGBl. Nr. 355/1989) 第 1 条で、条文化されていない「提案の形式」が追加された。

<sup>(138)</sup> 国民請願の署名の最終結果を含む議会審議に至るまでの経過については、2015 年 8 月 7 日の同団体のブログ („Offener Brief an den Generalintendanten des Österreichischen Rundfunks(ORF), Hrn. Dr. Alexander WRABETZ“. Wir fordern eine EU-Volksabstimmung <<http://wir-fordern-eine-eu-volksabstimmung.blogspot.jp/>>)、議会に提出された申請理由 („Volksbegehren „EU-AUSTRITTS-VOLKSBEGEHREN“: 781 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP“. <[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I\\_00781/fname\\_461279.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00781/fname_461279.pdf)>) 及びこれに関する日本語の記事 (「オーストリア市民 20 万人超が EU 脱退を問う国民投票を希望」『Sputnik 日本』2015.7.3. <<http://jp.sputniknews.com/europe/20150703/530397.html>>) を参照。

<sup>(139)</sup> 2016 年 1 月 27 日の議会通信。„Europäische Union besteht Feuerprobe im Parlament“, Parlamentskorrespondenz Nr. 42 vom 27.01.2016. <[https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2016/PK0042/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2016/PK0042/)>

<sup>(140)</sup> *ibid.*

<sup>(141)</sup> 成田憲彦「代議制 鍛え直そう」『読売新聞』2016.6.26; 内貴滋「国民投票は限定的に」『毎日新聞』2016.7.1 など。国民は「分かりやすい公約や宣伝などポピュリズム (大衆迎合主義) 的な扇動の影響を受けやすい」ということ、プロパガンダ (政治宣伝) により、投票権者が判断するに当たって必要な情報提供が的確になされているか疑問であることといった情報提供の側面、及び、国民投票に丸投げすることで「政治家が厳しい決断をしなくなる」といった代議制の弱体化の側面が挙げられている。