

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の3つの実施例と問題点
他言語論題 Title in other language	Three cases of referendum in Austria and its problems
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	795
刊行日 Issue Date	2017-04-20
ページ Pages	81-102
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	オーストリア連邦憲法下では、これまでに国民投票が3回行われた。国民投票に係る運動は、主にメディア側の自主規制に委ねられてきた。公的資金は、議会多数派に有利に投入されている。

*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の3つの実施例と問題点

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 これまでに実施された3つの国民投票

- 1 原子力発電所の稼働に関する国民投票（1978年）
- 2 欧州連合（EU）加盟に関する国民投票（1994年）
- 3 兵役義務の維持に関する国民諮問（2013年）

II 2つの論点—国民投票運動に関する規制及び公的資金の投入—

- 1 国民投票運動に関する規制
- 2 公的資金の投入

おわりに

要 旨

- ① オーストリアの直接民主主義を実現する制度は多様であるが、そのうち、国民投票制度に分類される形態は2つある。立法及び行政機関が投票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。また、拘束的国民投票は、その実施が必要であるか任意であるかで、さらに区分される。本稿では、国民投票の実施が連邦憲法典上必要とされているものを必要的国民投票、任意であるものを任意的国民投票とする。
- ② これまでに、オーストリア連邦憲法下では、国民投票及び国民諮問が3回行われた。1回目は、オーストリア連邦憲法史上初めて行われた1978年11月5日の「オーストリアにおける原子力の平和利用（ツヴェンテンドルフ原子力発電所の稼働）のための連邦法律に関する国民投票」、2回目は、連邦憲法の全面改正に係る国民投票の唯一の実施例である1994年6月12日の「オーストリアの欧州連合加盟のための連邦憲法法律に関する国民投票」、そして3回目は、連邦レベルの諮問的国民投票制度の創設後四半世紀を経て初めて実施された2013年1月20日の「兵役義務の維持に関する国民諮問」である。
- ③ 連邦憲法上、国民投票運動及び選挙運動のメディア規制に関する規定は見当たらず、通常法律上も、国民投票運動及び選挙運動に特化した規定があるわけではない。一方、公共放送事業者であるオーストリア放送協会（ORF）は、政治的宣伝に関する基本方針の中で、国民投票及び国民諮問の宣伝について、有償の放送割当枠及び放送禁止期間を定めている。これまでに実施された国民投票に係る運動は、公共放送における自主規制に任されていたが、運動の公平性及び公正性に問題が生じていないわけではない。EU加盟に関する国民投票では、加盟を推進する政府によって一方的かつ大規模な宣伝が行われたことが憲法訴訟の論拠の1つとされた。また、兵役義務の維持に関する国民諮問については、民主主義の拡充を目的とする団体「デモクラシー・インターナショナル」が国民諮問運動の公平性・公正性の観点から評価を実施し、「政府の役割」と「情報パンフレット」の項目で不公平・不公正だったと評価した。
- ④ 国民投票及び国民諮問については、資金に関する規制は何もなく、資金の流れは、制度を主導する議会多数派に有利なままとなっている。2013年1月20日の国民諮問について評価を行った「デモクラシー・インターナショナル」も、「資金に関する支出の規制と開示義務」及び「公的資金の使途の透明性」については不公平・不公正、「寄付金及びキャンペーン資金」については一部公平・公正と評価した。

はじめに

オーストリアには、直接民主主義を実現する多様な制度がある。そのうち、国民投票制度に分類されるものとして、拘束的国民投票（狭義の国民投票）及び諮問的国民投票（国民諮問）がある⁽¹⁾。前者は、投票結果に法的拘束力があり、行政機関や立法機関は投票結果に従う法的義務があるのに対し、後者にはこれがなく、国民への世論調査のような性格を有するものである⁽²⁾。また、拘束的国民投票は、国民投票に付すことが必要であるのか任意であるのかで、さらに区分される。本稿では、国民投票の実施が連邦憲法典⁽³⁾上必要とされているものを必要的国民投票、任意であるものを任意的国民投票とする。

これまでに、オーストリア連邦憲法下では、国民諮問も含めた広義の国民投票は3回行われている⁽⁴⁾。隣国のスイスでは、既に20年先まで国民投票日が決定され、年に4回、定期的に国民投票が行われており、国民投票がいわば日常化したと言っても過言ではない状況にあることに比べると、オーストリアの国民投票制度の活用度は各段に少ないと言えよう⁽⁵⁾。とはいえ、これまでオーストリアで実施された国民投票は、原子力発電所の稼働、欧州連合（EU）加盟とそれに伴う憲法の全面改正、兵役義務の維持といずれも諸外国にとっても関心の高い内容が問われたものである。本稿では、時系列順でこの3件を概観した上で、我が国の国民投票制度に照らして参考になると思われる2つの論点、すなわち国民投票運動に関する規制及び公的資金の投入について、オーストリアにおける現状を紹介する。⁽⁶⁾

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2017年3月16日である。

- (1) オーストリアの国民投票制度については、中井亜弓「オーストリアにおける国民投票制度」『レファレンス』790号、2016.11、pp.75-96。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10218784_po_079004.pdf?contentNo=1>を参照。
- (2) もっとも、国民諮問の投票率や投票結果によっては、その政治的影響力は非常に大きいことが指摘されている。国民諮問の政治的影響力については、同上、p.85を参照。
- (3) 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, BGBl. Nr. 1/1930）を本稿では「連邦憲法典」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。また、その他の法源として、「連邦憲法法律（Bundesverfassungsgesetz: BVG）」や「憲法規定（Verfassungsbestimmung）」などがある。なお、オーストリアの憲法体系については、同上、pp.81-82を参照。
- (4) アドルフ・ヒトラー（Adolf Hitler）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、既に国としての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言えるため、本稿では考察の対象外とした。したがって、これを明確に示すために、「オーストリア連邦憲法下で」実施された国民投票としている。この点については、「ドイツ帝国とオーストリアの再統一に関する連邦憲法法律」Bundesverfassungsgesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich, BGBl. 1938/75を参照。なお、1938年の国民投票は、オーストリア「州」を含むドイツ全土で実施されている。この国民投票の結果については、Sieglinde Hable, *Die geschichtliche Entwicklung der Volksabstimmung in Österreich*, Saarbrücken: VDM Verlag, 2010, S.111を参照。
- (5) ただし、本稿で詳細な言及はしないが、国民請願、議会市民発案及び議会請願といった国民発案の各制度の活用は相当数に上る。このことから、オーストリアにおける直接民主制の有り様、及び国民投票の地位は、スイスとは異なっているようである。オーストリアの国民発案については、中井 前掲注(1), pp.77-78を参照。
- (6) なお、我が国における国民投票は、現在のところ、もっぱら日本国憲法を改正する際に必要な手続の1つとして定められているのみである。我が国における国民投票制度については、「日本国憲法の改正手続に関する法律」（平成19年法律第51号。以下「国民投票法」という。）に定められている。

I これまでに実施された3つの国民投票

1 原子力発電所の稼働に関する国民投票（1978年）

連邦憲法典第43条は、通常法律に関する国民投票、すなわち、任意的国民投票について定めている。

オーストリア連邦憲法史上、初めて行われた国民投票は、1978年11月5日の「オーストリアにおける原子力の平和利用（ツヴェンテンドルフ原子力発電所の稼働）のための連邦法律⁽⁷⁾に関する国民投票」である。この任意的国民投票が実施されるに至った背景は、以下のとおりである⁽⁸⁾。

オーストリアは、元来、地形的に利用することが容易な水資源・エネルギーを利用してきたが、景観保護等の理由により保護された地域以外の水力発電開発は既に飽和状態にあった。加えて、鉱物資源の国内埋蔵量が乏しいため、これを輸入に頼ってきたが、1970年代の世界的なエネルギー危機の発生に伴い、貿易赤字に直面していた。

このような逼迫した状況を打開するために当時の政府が採用したエネルギー政策が、原子力発電所の建設による自国での電力の確保であった。1975年から1985年にかけて3か所に原子力発電所を建設する計画で予定地が決定され、最初に着工されたのがツヴェンテンドルフであった。しかし、もう1つの原子力発電所建設予定地であったザンクト・パンターレオンで住民と左派グループによる激しい反対運動が起こったことや隣国ドイツにおいても原子力発電所をめぐる摩擦が大きくなっていくことを契機として、オーストリア政府もこの計画の実施に躊躇（ちゅうちょ）せざるを得ない状況となった。そこで政府は、計画を強行的に進めるよりも、原子力推進派をより拡大することを目的とした情報キャンペーンを行うという手法を選んだ。もっとも、これが逆効果となり、原子力反対派は一致団結し、1977年秋に国内の各都市における大規模なデモ行進を行うまでに至った。反対運動に参加した人の数は最大で50万人にも上ったと言われている。結局、施設が完成し稼働できる状態になっていたツヴェンテンドルフ原子力発電所について、政府はその稼働の是非を国民の判断に委ねることにしたのである。

上述したように、この国民投票は、任意的国民投票であり、国民投票に付すかどうかは国民議会（下院）の裁量事項である。このツヴェンテンドルフ原子力発電所の稼働のための連邦法律の施行については、国民投票の実施は任意であったが、国民投票に付さざるを得ない状況になったため、国民議会が国民投票の実施を決定したのである。

この国民投票に付された質問の内容は、「オーストリアにおける原子力の平和利用（ツヴェン

(7) Bundesgesetz vom 7. Juli 1978 über die friedliche Nutzung der Kernspaltung für die Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf), BGBl. Nr. 493/1978. なお、この国民投票については、以下の文献を参照。Anton Pelinka and Sylvia Greiderer, "Austria: the referendum as an instrument of internationalization," Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1996, pp.20-32; Anton Pelinka et al., „1978: Volksabstimmung Zwentendorf“, Forum Politische Bildung (Hrsg.), *Wendepunkte und Kontinuitäten: Zäsuren der demokratischen Entwicklung in der österreichischen Geschichte*, Innsbruck, Wien: Forum Politische Bildung, 1998, S.162-175. <http://www.politischebildung.com/pdfs/sb_9.pdf>

(8) この国民投票の実施の背景については、Herbert Gottweis, „Zwentendorf und die Folgen“, Forum Politische Bildung (Hrsg.), *ibid.*, S.165f; 「ツヴェンテンドルフ原子力発電所（14-05-12-01）」『原子力百科事典』高度情報科学技術研究機構ウェブサイト <http://www.rist.or.jp/atomica/data/dat_detail.php?Title_Key=14-05-12-01>; ペーター・ウェイッシュ、パート・クリスチャン（枝廣淳子訳）「オーストリアの原子力への「ノー」—なぜ脱原発が可能だったのか—」『世界』No.855, 2014.4, pp.157-165を参照。

テンドルフ原子力発電所の稼働)に関する1978年7月7日の国民議会の法律の議決は、法的効力を得るべきか?」であった⁽⁹⁾。国民投票の結果は、有効投票数3,183,486票(投票権者総数5,083,779、投票率64.1%)のうち、賛成が1,576,709票(49.5%)、反対が1,606,777票(50.5%)となり、僅差で原子力発電所の稼働は承認されなかった。この結果を受け、同年12月には全会一致で「原子力禁止法」⁽¹⁰⁾が可決された。その後、1979年に第二次オイルショックが勃発し、いつでも稼働できるように整備されていた発電所を稼働する動議が提出され、再び原子力発電計画が動き出すかに見えたが、1986年4月にチェルノブイリ原子力発電所の事故が発生したことを受けて、オーストリアでの原子力発電計画は完全に中止されることになった。1999年には連邦憲法法律で、核兵器の製造・保有・移送・実験・利用及び配備施設の設置、並びに核分裂によるエネルギー調達を目的とする施設の建設及び既設の施設の稼働について、禁止することが定められた⁽¹¹⁾。このような経緯をたどり、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、原子力発電所も核兵器も持たない非核国家を維持している⁽¹²⁾。

この国民投票については、その結果の取消しを求める憲法裁判所への提訴はなされていない。

2 欧州連合(EU)加盟に関する国民投票(1994年)

連邦憲法典第44条第3項は、連邦憲法の全面改正⁽¹³⁾には国民投票が必要であると定めている。すなわち、国民投票に付すことが必要であり、かつ、その結果に法的拘束力がある必要的国民投票である。この連邦憲法の全面改正に係る国民投票の唯一の実施例が1994年6月12日の「オーストリアの欧州連合加盟のための連邦憲法法律⁽¹⁴⁾に関する国民投票」である。

(9) 国民投票に付された質問の内容と国民投票の結果については、„Wahlen: Ergebnisse bisheriger Volksabstimmungen“. Bundesministerium für Inneres Website <http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksabstimmung/Ergebnisse.aspx>を参照。

(10) Bundesgesetz vom 15. Dezember 1978 über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich (Atomsperrgesetz, BGBl. Nr. 676/1978).

(11) Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich, BGBl. I Nr. 149/1999. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1999_149_1/1999_149_1.pdf>

(12) Gottweis, *op.cit.*(8), S.166.その後、2005年に、国内のエネルギー供給企業EVNがこのツヴェンテンドルフ原子力発電所を買い取り、ここに太陽光発電施設を建設し、2009年から稼働するとともに、2010年には太陽光発電に関するウィーン工科大学との共同研究センターを立ち上げている。また、ドイツやインドの発電所技術者の作業訓練場としても機能している。この点については、Julia Martinovsky, „Repräsentative Demokratie in Österreich am Beispiel der Volksabstimmung über das Kernkraftwerk Zwentendorf“, 2012, S.88f. Universität Wien E-Theses Website <http://othes.univie.ac.at/20417/1/2012-05-22_0506693.pdf>; 「(2) オーストリア ②ツヴェンテンドルフ原子力発電所(実際には使われなかった発電所)視察」『衆議院チェルノブイリ原子力発電所事故等調査議院団報告書』2011, pp.507-515. 衆議院ウェブサイト <[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/chno23.pdf/\\$File/chno23.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/chno23.pdf/$File/chno23.pdf)>を参照。なお、2011年3月11日に発生した東日本大震災における福島第一原子力発電所の事故の後、同発電所一号機とツヴェンテンドルフ原子力発電所の建設時期が近いことや、原子炉の構造などがほぼ同じであることから、メディアが原子炉内部の撮影のために、このツヴェンテンドルフ原子力発電所を利用しているようである。Konstanze Walther, „Die alte Jungfer aus Zwentendorf“. Austria-Forum Website <http://austria-forum.org/af/Wissenssammlungen/Essays/Technik/Zwentendorf_-_Atomkraftwerk>

(13) 連邦憲法の全面改正とは民主主義、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、すなわち連邦憲法の指導的原則(基本原理)に影響を及ぼす改正を指す。被改正規定の多少ではなく、被改正規定の内容によるため、本稿では「全部改正」ではなく、「全面改正」という語を用いている。「指導的原則」に関する議会の公式見解は、„Grundprinzipien der Bundesverfassung“. Republik Österreich Parlament Website <<http://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/GRUND/>>を参照。なお、「全面改正とは何を意味するのか」については、中井 前掲注(1), pp.82-83を参照。

オーストリアは、主権を回復した1955年に永世中立国であることを宣言したが⁽¹⁵⁾、この中立宣言に抵触するという懸念から、1967年に誕生した欧州共同体（EC）への加盟を見送っていた。しかし、冷戦の終結により、EC加盟に異議を唱えていたソ連からの圧力が低下したことやEC未加盟による経済的不利益の増大への懸念を背景に、1989年にEC加盟を申請することになった。ECとの加盟交渉は、1993年2月に開始され、同年11月のEU発足を経て、翌1994年5月には欧州議会で交渉結果が承認され、これにより、国内法の手続へと移った。

オーストリアがEUに加盟することで、多数の立法権限がオーストリアからEUに移譲されることになり、基本原理の1つに数えられる民主主義の原則に変更が加えられること、また、EU加盟により連邦国家の構造に影響を及ぼすことから、国民議会は、オーストリアのEU加盟は「連邦憲法の全面改正」に該当すると決定した⁽¹⁶⁾。もっとも、これにより、国民投票の必要性が当然に認められたわけではない。連邦憲法典は、条約に関する国民投票の規定を有していないからである。最終的には、EU加盟に関する条約自体を国民投票に付すのではなく、EU加盟に関する連邦憲法法律を制定し⁽¹⁷⁾、その効力を国民投票に付すという形でこの問題を決着させ、EU加盟に関する国民の意思を直接問うことになったのである⁽¹⁸⁾。

1994年6月12日、連邦憲法の全面改正に関する必要的国民投票に付された質問の内容は、「オーストリアのEU加盟に関する連邦憲法法律に関する1994年5月5日の国民議会の法律の議決は、法的効力を得るべきか？」であった。結果は、有効投票数4,724,831票（投票権者総数5,790,578、投票率82.3%）のうち、賛成が3,145,981票（66.6%）、反対が1,578,850票（33.4%）で大差での承認となった⁽¹⁹⁾。

この国民投票の最終結果は、1994年6月24日付け『ウィーン新聞』に公示された⁽²⁰⁾。これ

(14) Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl. Nr. 744/1994. この国民投票及びEU加盟の経緯については、Pelinka and Greiderer, *op.cit.*(7), p.24; 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pp.116-117）を参照。

(15) 「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。）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>

(16) 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> を参照。

(17) この法律は、全部で3条しかない短い法律である。この段階では、条約の内容が確定されていなかったため、条約の内容について定められているわけではなく、この法律に国民が同意することにより、連邦の憲法上の機関に対し、EU加盟に関する条約締結権を授権するという内容のものである。法律全文については、オーストリア連邦内務省が公刊した冊子を参照。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>

(18) 山岡 前掲注(14), p.116. なお、EU加盟に関する国民投票の必要説と不要説の争いの詳細については、渡辺久丸「オーストリアのEU加盟をめぐる憲法上の諸問題—とくに永世中立との関連で—」『現代オーストリア憲法の研究—普及版—』信山社, 2006, pp.79-120（特にpp.91-99）を参照。

(19) 国民投票の質問の内容と国民投票の結果については、„Wahlen: Ergebnisse bisheriger Volksabstimmungen“, *op.cit.*(9)、又は、Bundesministerium für Inneres, *op.cit.*(17), S.13 を参照。

(20) 『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> なお、2010年改正選挙法により、国民投票の公示の媒体がウィーン新聞の公表版から連邦内務省の公示用掲示板及びウェブサイトに変更されている。

に対し、連邦憲法典第 141 条第 3 項⁽²¹⁾及び国民投票法⁽²²⁾第 14 条第 2 項に基づいて、国民投票の結果の取消しを求める訴えが同年 7 月 22 日、憲法裁判所に提起された⁽²³⁾。

原告は、① EU 加盟に関する連邦憲法法律が、オーストリアとドイツにおける政治的又は経済的統一の禁止を定める 1955 年国家条約⁽²⁴⁾第 4 条、オーストリア中立法に違反し、また、国家机关に EU 加盟に関する条約締結権を授権するだけという内容が、法律による行政を定める連邦憲法典第 18 条に違反すること、②客観性を害する報道が電波法に違反すること、③ EU 加盟反対派が当局に要請した宣伝活動に関する財政的支援が却下されたことなど、両陣営への取扱いが不平等であったことは違憲であること、④中立義務を負う連邦政府及び其他国家機関が EU 加盟に賛成する宣伝活動を行ったことは違憲であること、⑤虚偽情報の流布による投票操作があったことを主張するとともに、⑥連邦憲法典第 140 条に基づいて、憲法裁判所は法律の議決の合憲性を審査できるのであるから、国民投票自体のみならず国民投票に付された法律の議決の合憲性の審査を行うのが適当であるとして、当該議決の合憲性の審査を要求し、かつ、憲法違反に基づく当該議決の取消しを求めた。

憲法裁判所は、①については、連邦憲法典第 141 条第 3 項及び国民投票法に基づく憲法訴訟では、国民投票の手続の適法性に限定して審査するものとした上で、1955 年国家条約第 4 条、オーストリア中立法、連邦憲法典第 18 条に違反するかは審査の対象外であるとした。②については、オーストリア放送協会 (Österreichischer Rundfunk: ORF) も連邦政府も、その他公的機関のいずれも客観性を害する報道を防止する法的責任を負わず、また、たとえ当該責任が認められるとしても、法律違反 (電波法違反) と国民投票手続の法的関連性はないとした。③については、公的資金が片方の陣営に注入されることが投票の自由を侵害することは、憲法裁判所の選挙に関する判例で認められているものの⁽²⁵⁾、そもそも議会の議決を追認するかどうかを問う国民投票にその論理を転用することは認められないとした。④については、既に国民議会で議決された内容を問う国民投票の性質に鑑みると、EU 加盟を肯定する宣伝のみを行うことは当然のことである上、原告が「宣伝」と主張する活動の大部分は、中立的な情報提供の範囲内であるとした⁽²⁶⁾。⑤については、国が虚偽情報を流布して、反 EU 加盟陣営を侵害したような事実は認められないとした。⑥については、憲法裁判所は「立法手続上、独立していない段階での憲法適合性を審査することが認められていない」、すなわち、法律の議決の段階での憲法適合性の審

(21) なお、連邦憲法典第 141 条第 3 項は、2012 年 6 月 5 日の連邦法律 (BGBl. Nr. 51/2012) により同条第 1 項第 1 文 e に同じ内容の規定が設けられたため削除された。さらに、2016 年 6 月 8 日の連邦法律 (BGBl. Nr. 41/2016) により、同項同文 h に移動した (2017 年 1 月 1 日施行)。

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

(23) VfSlg 13.839/1994 (Erkenntnis von VfGH am 30.08.1994). <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_10059170_94W00I06_2_00/JFT_10059170_94W00I06_2_00.pdf>

(24) 「1955 年国家条約」(いわゆるオーストリア国家条約) Staatsvertrag, betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, BGBl. Nr. 152/1955 は、そ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。この点については、„Das Bundes-Verfassungsgesetz“. Republik Österreich Parlament Website <<https://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/BVG/>> を参照。

(25) VfSlg 4527/1963 (Erkenntnis von VfGH am 01.10.1963), S.574-576. <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=vfb&datum=0028&page=653&size=45>>

(26) なお、連邦政府の構成員を含む最上級執行機関及び国会議員が、国民議会の議決をその内容とする国民投票を公に擁護することは常に自由であるとし、公務員の政治活動に制限がないことも明示している。VfSlg 13.839/1994, *op.cit.*(23)

査は憲法裁判所の権限外であるとして原告のいずれの主張も斥けた。

その後、国民議会が1994年11月11日に加盟条約を決議し、同年11月17日に連邦参議院(上院)の同意を得て、オーストリアは、1995年1月1日にEU加盟国となった。⁽²⁷⁾

3 兵役義務の維持に関する国民諮問 (2013年)

(1) 2013年国民諮問の提案理由

連邦憲法典第49b条は、国家機関が投票結果に従う義務のない諮問的国民投票、すなわち国民諮問について定めている。国民諮問は、1988年に連邦憲法典に第49b条が追加され、連邦レベルの制度として設けられたが、初めて実施されたのは2013年1月20日である⁽²⁸⁾。国民諮問の活用度が低いことの理由としては、オーストリアでは、大連立政権が支配的であるところ、当該政権下では議会で安定多数を確保することが容易であり、よって政府や議会には、別途、国民諮問を通じて民意を確認する動機づけが乏しいことが挙げられている。また、実務的にも、

⁽²⁷⁾ EU加盟条約に関するオーストリア議会の手続については、„Vor 20 Jahren: Abschluss des EU-Beitrittsvertrags und der EU-Beitritt Österreichs“. Republik Österreich Parlament Website <<https://www.parlament.gv.at/PERK/PE/OEINEU/EUBeitrittOE/index.shtml>> を参照。なお、いわゆる EU 憲法条約の批准については、国民議会が国民投票は不要であるとの結論を出し、2005年3月29日「欧州憲法に関する条約の締結に関する連邦憲法法律」Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrags über eine Verfassung für Europa, BGBl. I Nr. 12/2005. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_I_12/BGBLA_2005_I_12.pdf> を採択した。この点については、2005年3月2日の国民議会 *Stenographisches Protokoll*, „96. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXII Gesetzgebungsperiode, 2. März 2005“, 2.Punkt, S.41-57. Republik Österreich Parlament Website <http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/NRSITZ/NRSITZ_00096/fname_040324.pdf>; 「オーストリア 国民投票の実施に関する議論」2005.7.2. Home Page of Satoshi Iriinafuku ウェブサイト <<http://eu-info.jp/law/con-r-at-ref.html>> を参照。これに先立ち、2005年2月2日の連邦参議院で行われた議論で、オーストリア自由党のエンゲルベルト・ヴァイルハルター (Engelbert Weilharter) 連邦参議院議員が EU 憲法条約を国民投票にかけることについての首相の見解を問い質した際、ヴォルフガング・シュッセル (Wolfgang Schüssel) 首相 (国民党) は、「(EU) 憲法条約は、オーストリア憲法の全面改正にはあたらなため、国民投票は必要ではない」と答弁した。„Bundesrat: Fragestunde mit Bundeskanzler Schüssel“, *Parlamentskorrespondenz*, Nr. 67, 02.02.2005. Republik Österreich Parlament Website <http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2005/PK0067/index.shtml> (なお、この連邦憲法法律の政府案については、„Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrags über eine Verfassung für Europa (789 d.B.)“. Republik Österreich Parlament Website <http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_00789/index.shtml> を参照) この連邦憲法法律について国民投票を実施しなかったことについて、「国民投票の不実施により人権を侵害された」として、連邦憲法典第140条第1項に規定する個人の提訴権に基づく憲法訴訟が提起された (VfSlg 17.588/2005; VfSlg 18.740/2009. 連邦憲法典第140条第1項第4文 (旧) は、「憲法裁判所は、法律の憲法違反については、当該憲法違反により、直接、権利を侵害されたことを主張する者の提訴により、当該法律が裁判所の判決又はこの者に対する処分を経ることなく効果を有する場合には決定を行う」と定めている。条文の訳については、『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, pp.98-99. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487776_po_201101c.pdf?contentNo=1> を参照。なお、同条は、2013年7月11日の連邦憲法法律 (BGBl. I Nr. 114/2013) により条文構成が細分化された。同趣旨の内容は、現在、連邦憲法典第140条第1項第1文第1号cに定められている)。また、リスボン条約批准についても、同様の憲法訴訟が提起されている (VfSlg 19.085/2010)。いずれも、原告に対する人権侵害の具体性及び直接性が欠けているとして却下されている。

⁽²⁸⁾ なお、2000年に外国人排斥を訴える極右政党の自由党が国民党と連立政権を樹立したことに対し、EUがオーストリアとの政治的対話停止を軸とする外交制裁 (アムステルダム条約第6条違反を理由とし、同第7条に基づく加盟国の一部権利の剥奪) を発動しようとしたため、与党が「①全てのEU加盟国の平等取扱い及び民主的権利の保障、②EUにおける基本権及び自由権の保障、③EUの基本的価値が侵害されたと主張された場合における法治国家的手続の獲得、並びに④オーストリアに対する不当な制裁の即時解除を目的として、EU法の発展に関する(筆者付番)」国民諮問の実施を提案したが、結局、EUによる制裁手続の終結とともに、国民諮問の実施は流れたという経緯がある (Franz Merli, „Art.49b“, Rz.12, Karl Korinek und Michael Holoubek (Hrsg.), *Bundesverfassungsrecht II/1*, Wien: Springer, 1999.)。

世論調査機関が各種の問題ごとにターゲットを絞って特定のグループを対象とした、より安価な世論調査を行っており、これにより投票権者の意思は十分に明らかになっていることも、費用のかかる国民諮問が実施されない原因であろうと言われている⁽²⁹⁾。

兵役義務の維持に関する国民諮問は、連邦政府が連邦憲法典第 49b 条に基づく国民諮問の実施に関する提案を 2012 年 9 月 13 日に国民議会に行ったことに端を発する⁽³⁰⁾。

提案の理由は、以下のとおりである⁽³¹⁾。

「オーストリアの安全保障分野上、複雑でかつネットワーク化した新たな課題が出現しているが、多数の国々が協調し、オーストリアの全ての関係者が緊密に協力することでのみ、実効的にこの課題を克服することができる。その際、オーストリア連邦軍も、今後数年のうちにさまざまな方法で必要とされることになる。オーストリア連邦軍は、軍事上の国防分野において主権及び中立性を保護するという任務を履行し、災害救助を目的とした（連邦軍の）援助出動時や治安警察上の援助出動時に国民を援助し、欧州安全保障・防衛政策の枠組みにおいて講じられる措置に連帯して貢献し、その他平和の保障、人道的援助及び災害救助を目的とする国際的措置に協力できなければならない。また、新しい形態の脅威（例えば、サイバースペースにおける攻撃）により、専門的能力、及び迅速に招集可能な能力が必要とされる。

近時、オーストリア国内では、職業軍及び給付付き社会活動ボランティア年⁽³²⁾を導入するか、又は兵役義務及び兵役代替社会奉仕制度を維持するか、どちらがこのような目標をより達成で

(29) Merli, *ibid.*, „Art.49b“, Rz.11; Helmut Widder, „Die plebiszitäre Komponente im Gesetzgebungsverfahren“, Günther Schefbeck (Hrsg.), *75 Jahre Bundesverfassung: Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz*, Wien: Österreichische Parlamentarische Gesellschaft, 1995, S.315-339, insb. 334f. なお、いずれの指摘も最初の国民諮問（2013 年）が行われる前になされたものであり、国民諮問制度が全く活用されない理由として挙げられたものである。

(30) 2013 年 1 月 20 日に国民諮問が行われるまでの議会手続については、„Antrag der Bundesregierung auf Durchführung einer Volksbefragung gemäß Art. 49b B-VG (1090 d.B.)“. Republik Österreich Parlament Website <https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01909/index.shtml#tab-ParlamentarischesVerfahren> を参照。

(31) „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>

(32) 給付付き社会活動ボランティア年とは、今回の国民諮問に先立ち、ルドルフ・フントシュトルファー（Rudolf Hundstorfer）社会相が提唱した制度で、現在の兵役代替社会奉仕（Zivildienst）に代わるものである。1968 年に設けられた従来の社会活動ボランティア年は、教育的要素及び職業オリエンテーション要素を持ち、公益に資するとともに、若者の人格形成に役立つ制度である。具体的には、満 17 歳（一部 16 歳）以上の青少年が、最長 12 か月間、本人の社会参加への希望に基づいて、認可された運営体で、障害者、高齢者、子ども、ホームレスや難民といったいわゆる社会的弱者のために働き、必要な教育を受けることで、社会参加の意欲を高めることが目指されているものである。制度の概要については、„Freiwilliges Sozialjahr“. HELP.gv.at. Website <<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/298/Seite.2980013.html>> を参照。この従来の社会活動ボランティア年では月額約 220 ユーロ（2012 年当時）の少額手当てが支給されるのに対し、今回提案された給付付き社会活動ボランティア年は、1 年間に 1,386 ユーロが 14 回支給され、社会保険も保障されるものであった（1 ユーロは 1.28 米ドル、1 米ドル 81 円（2013 年 1 月分報告省令レート）で算出すると、1,386 ユーロ×14 で年間約 201 万円である）。この点を指摘し、もはや「ボランティア」ではないという批判がなされた。Petra Tempfer, „Bezahlt‘ und ‚freiwillig sozial‘ ist ein Widerspruch“, *Wiener Zeitung*, 15.11.2012. <http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/chronik/501732_Bezahlt-und-freiwillig-sozial-ist-ein-Widerspruch.html>; „Bezahltes Freiwilliges Soziales Jahr: Rotes Kreuz bleibt skeptisch“, 16.11.2012. Österreichisches Rotes Kreuz Website <<https://www.rotekreuz.at/news/datum/2012/11/16/bezahltes-freiwilliges-soziales-jahr-rotes-kreuz/>> なお、Bezahltes freiwilliges Sozialjahr の訳語については、渡辺富久子「ドイツにおけるボランティアを助成するための法律」『外国の立法』No.253, 2012.9, pp.86-109. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3531903_po_02530004.pdf?contentNo=1> を参照。

きるかについて、集中論議がなされた。これは、オーストリアにおける安全保障及び社会的団結にとって重大な意義を有する根本的問題である。

したがって、連邦政府は、国民諮問の実施を決議し、その結果を拘束力のあるものとして実現することにした。これにより、オーストリア国民の国内、国外及び社会的安全保障のために必要不可欠な進路が、直接民主制の〔間接民主制を〕〔 〕内は筆者補記。以下同じ。〕補完する役割において、〔連邦〕憲法上定められている国民諮問を通じて決定されることになる。」

すなわち、近時、国内外で起こり得る緊急事態、つまり安全保障、防衛、人道的援助及び災害救助等の問題に対処するために、どのような人的軍備をしておくことが妥当か、具体的には職業軍及び給付付き社会活動ボランティア年を導入するか、又は従来どおりの兵役義務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がなされており、政府は、この「安全保障のために必要な進路決定」について、投票結果に従うことを明示して、民意を問うことにしたのである。

(2) 2013年国民諮問の結果と取消しの訴え

この国民諮問に付された質問は、以下の二者択一であった。

「a) 職業軍及び給付付き社会活動ボランティア年の導入に賛成ですか？

又は、

b) 兵役義務及び兵役代替社会奉仕制度の維持に賛成ですか？」

結果は、有効投票数 3,264,394 (投票権者総数 6,378,628、投票率 52.4%) のうち、選択肢 a) が 1,315,278 票 (40.3%)、選択肢 b) が 1,947,116 票 (59.7%) で、選択肢 b) が多数となり、従来どおりの兵役義務及び兵役代替社会奉仕制度の維持を支持する方が多かった⁽³³⁾。

この国民諮問の最終結果は、2013年2月1日に公示された⁽³⁴⁾。これに対し、同年3月1日に連邦憲法典第141条第3項に基づく結果の取消しの訴えが憲法裁判所に提起された⁽³⁵⁾。原告は、チロル州の男性で、チロル州に必要な署名数 200 (国民諮問法⁽³⁶⁾第16条第1項第2文) を超える 300 の署名を携え⁽³⁷⁾、結果の全部又は一部を無効と宣言し、全部又は一部を取り消すこと、国民諮問の命令に関する連邦大統領の決定は違法であると宣言すること等を求めた。

(3) 憲法裁判所の見解

連邦選挙管理委員会は、同委員会が国民諮問の手續に何ら影響を及ぼす余地はなく、むしろ国民諮問の実施を保証する義務を負うのであるから、連邦選挙管理委員会には憲法訴訟の当事者性がないこと、また、本件は憲法裁判所の審査権限の範囲外であることを理由として、憲法裁判所に対し、原告の訴えを却下するよう主張した。これに対し、憲法裁判所は、連邦選挙管理委員会の当事者性も、憲法裁判所の審査権限も肯定し、連邦選挙管理委員会による却下の訴

⁽³³⁾ „Österreich, Endergebnis inkl. Briefwahlstimmen“. Bundesministerium für Inneres Website <<http://vb2013.bmi.gv.at/>>

⁽³⁴⁾ Bundeswahlbehörde, „Volksbefragung vom 20. Jänner 2013 Verlautbarung des Ergebnisses“, 1. Februar 2013. Bundesministerium für Inneres Website <http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbefragung/files/Erledigung_Sektion_III_BWB_Extern_30_01_2013_Verlautbarung_01022013.pdf>

⁽³⁵⁾ VfSlg 19.772/2013 (Erkenntnis von VfGH am 28.06.2013, W III 2/2013-16). <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_20130628_13W_III00002_00/JFT_20130628_13W_III00002_00.pdf>

⁽³⁶⁾ Volksbefragungsgesetz 1989, BGBl. Nr. 356/1989.

⁽³⁷⁾ 記入漏れなどにより一部無効とされた署名はあったものの、必要数には達しているとされ、手続的要件はクリアした。VfSlg 19.772/2013, *op.cit.*⁽³⁵⁾, III.1, S.4-7, Rz.7-19.

えは退け⁽³⁸⁾、事案の内容について検討した。訴状に記載された主な主張に対する憲法裁判所の見解は、以下のとおりである。

①国民諮問の対象は、通常法律に限定されるか、連邦憲法にまで及ぶか：原告は、今回の国民諮問の対象が、連邦憲法典第9a条第3項に定める兵役義務であるが、国民諮問の対象を規定する同第49b条第1項は、通常法律の立法事項と狭く解釈すべきであり、よって連邦憲法事項を国民諮問の対象とすることは許されないとする。これに対し、連邦選挙管理委員会は、同第49b条第1項と国民請願の対象について定める同第41条第2項（第2文）との条文構成の類似性等を理由として、連邦憲法上規定されるべき事項も国民諮問の対象に含まれると広く解する。

この点について、憲法裁判所は、同第49b条の文言及び体系という2つの観点から原告の見解に与しえず、連邦憲法で定める事項にも及ぶと解した。すなわち、文言上の観点については、同第49b条は「第2章 連邦の立法」の下の「D 連邦法律の立法手続」に収められているところ、この章では、通常法律も憲法法律の創造も定められており、かつ単に議決の定足数を定める同第44条でのみ「通常法律」と「憲法法律」に相違を設けている。したがって、同第49b条は、自身が定める例外事項（選挙、及び裁判所又は行政官庁が決定すべき事項）を除き、連邦憲法の立法所管事項にも及ぶとした。また、体系上の観点からも、連邦憲法事項を肯定する。すなわち、憲法裁判所は、国民請願の対象については先例で、また、国民投票の対象については同第44条第3項で、連邦憲法を範疇（はんちゅう）とすることが明示されていると指摘し、国民請願と国民投票で認められている広い解釈を国民諮問に当てはめないということはできないとした。

②国民諮問の質問設定について：原告は、「提示された選択肢では、場合分けが少ない。例えば、兵役代替社会奉仕制度に賛成で、[現行の兵役義務に基づく] 連邦軍には反対だという人のうち、兵役代替社会奉仕制度と [国民諮問の結果によっては導入される可能性のある] 職業軍に賛成の人は、選択肢 a) を選んだ可能性もある。また、そもそも質問設定がオーストリア軍の存在を前提としており、軍に賛同するかどうか問われていないため、根本問題が抜けている」旨を主張し、この質問設定は投票権者の意思を一定の方向に導くように事前に「操作されたものであり、投票権者を混乱させるものであり、投票権者の真の意思を反映し得ないものであったとする。これに対し、連邦選挙管理委員会は、同第49b条第2項が国民諮問の質問設定について、「はい」又は「いいえ」で回答すべき質問の他に、「2つの選択肢からなる回答」で構成されることも定めており、したがって、一定の意図を織り込む余地が認められているため、1つの選択肢が他の選択肢と全く反対である必要はないとの見解をとる。

憲法裁判所は、国民諮問の質問設定については、賛成か反対かを答える質問の他に2つの選択肢からなる質問で構成される場合もあることが連邦憲法典上定められており、後者の質問設定の場合も、当該質問設定が明確な意思形成を可能とする1つの主題となるように、2つの選択肢が非常に狭い脈絡で設定されなければならないと理解されると指摘した。そして、これを本件に当てはめると、兵役代替社会奉仕制度は連邦憲法典第9a条第4項で定められており、強制労働の禁止と兵役及び兵役代替社会奉仕制度が強制労働禁止の例外となることを定める欧州人権条約（BGBl. Nr. 210/1958）第4条第2項及び第3項bに照らしても、兵役代替社会奉仕制度は憲法上、兵役義務と対をなしているものである。したがって、当該質問設定は許容されるものであり、誘導的でも投票権者を惑わすものでもなく、単に現状を表しているものと言えるとした⁽³⁹⁾。

⁽³⁸⁾ *ibid.*, III.2.3.2, S.10, Rz.29.

⁽³⁹⁾ *ibid.*, 2.5.3.1, S.14, Rz.43 und 2.5.3.2, S.14, Rz.44.

③平等原則の侵害について：原告は、連邦憲法典第9a条第3項及び第4項が男子に限定して兵役義務及び兵役代替社会奉仕制度を課していることから、国民諮問のテーマ設定は、若い男子及び未だ投票権を有しない男子に関するものであるところ、このテーマ設定に直接該当しない年齢層にも諮問を行ったことは平等原則の侵害にあたりと主張した。これに対し、憲法裁判所は、国民諮問の投票権者の資格については、同第49b条第3項に基づいて、同第46条を準用し、国民議会の選挙権者としており、国民諮問のテーマごとに対象を絞っているわけではないため、場合によっては、他の投票権者よりも当該テーマについて該当性が全くないか又は低い者が投票権者となることもあるが、それは憲法自身から直接生じるものであるとした⁽⁴⁰⁾。

④諮問結果の改ざんと中立性要請の侵害について⁽⁴¹⁾：原告によると、チロル州の複数の市町村で、文書の投函など書面により、及び口頭により、「当局側に立った」勧奨や投票に関する「指示」が行われたことで、中立性の要請に対する違反があったと主張する。証拠として提出された投函文書は、市民宛てに出されたものであるところ、市区町村の「公示」と記載されるものがあり、また、差出人が市長となっているものもあったという。これに対し、連邦選挙管理委員会は、「公人であると同時に政治的代理人としての機能も果たす市長の発言がどの程度であれば望ましいか」は別の問題としながらも、たとえ市長による当該行為に違法性が認められ、その違法な行為に基づいて投票権者が誤った選択をしたとしても、選択肢b)への連邦全体の得票数1,947,116票から選択肢a)への得票数1,315,278票を差し引いた票数631,838とチロル州の全投票権者総数535,498票を比べると⁽⁴²⁾、連邦全体で見れば依然として選択肢b)の得票数が優位となるため、結果に影響を及ぼすものではないと主張した。

憲法裁判所は、特定の投票行動を支持する宣伝は禁止されているわけではなく、政治的意思形成及び行動の自由という憲法上の要請の観点からのみ制限されるものであるとし、「口頭又は書面での政治的扇動による投票権者への影響が重大であるとされるのは、選挙の自由を保護するための限度を超えた場合に限る」とする先例を引いた⁽⁴³⁾。その上で、「国民諮問は国民投票と異なり、公的機関が正当に宣伝することが許される公的措置が未だないが、国民諮問で提案された選択肢についての全ての発言形態が中立性の要請に相反するものではなく」、連邦政府やその他最高執行機関の構成員等の執行機関としての役割を果たす者が、「その政治的目標を支持し追及するために国民諮問に関する勧奨を行い、これを公的に保証することは許されている」が、「「公示」やこれに類似する記載の書面において、主観的に評価する方法で結果を支持し、投票権者に影響を及ぼすことは許されない」とした⁽⁴⁴⁾。

以上のことを確認した上で、本件における違法性の有無については、憲法裁判所は判断を回避した。その理由は、①国民諮問は、普通選挙と異なり、将来的に計画されている措置の是非を問うものであり、その結果の影響力は今後の政治上のものであること、②その意味で重要なのは、どちらが多数を占めたかとともに、投票率や結果にどれほどの差があったかであること、③たとえ所論の違法性があり、チロル州の全投票数をどちらかの選択肢から減じ、又は無効と

(40) *ibid.*, 2.6, S.14, Rz.45.

(41) *ibid.*, 2.7, S.15, Rz.46-56.

(42) 連邦内務省ウェブサイトの2013年1月20日に行われた国民諮問の確定結果を参照。 „Wahlen: Volksbefragung vom 20. Jänner 2013, endgültiges Ergebnis“. Bundesministerium für Inneres Website <http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbefragung/Ergebnis_endg_Stimmk.aspx>

(43) VfSlg 19.772/2013, *op.cit.*(35), 2.7.2, S.16, Rz.50.

(44) *ibid.*, 2.7.3, S.16, Rz.51.

したとしても、国民諮問の全体の結果には影響がないというものであった⁽⁴⁵⁾。また、「当局側に立って書面及び口頭で勧奨及び投票の指示がなされていた」と主張する点については、憲法裁判所の審査は、訴状で主張された違法性のうち、その違法性の立証が十分可能なものが国民諮問の手續に実際にあったかどうかには制限されなければならない、これを本件に当てはめると、所論の違法性は十分な証拠に基づいて訴状に述べられているわけではないため、判断の対象としないとした⁽⁴⁶⁾。

以上から、憲法裁判所は、原告の所論が主張する違法性を認めず、訴えは認められないとした⁽⁴⁷⁾。

なお、原告は、併せて国民諮問法第16条第1項の違憲性を主張し⁽⁴⁸⁾、また法律審査手續の導入を提案したが、いずれも棄却されている。

II 2つの論点—国民投票運動に関する規制及び公的資金の投入—

以上、オーストリアでこれまでに実施された国民投票制度（広義）の3つの事例を概観した上で、憲法裁判所に提起された事件を紹介した。

次に本章では、我が国の国民投票をめぐる議論においても関心の高い2つの論点、すなわち国民投票運動に関する規制及び公的資金の投入について、オーストリアにおける現状を見ていくこととする。

1 国民投票運動に関する規制

(1) 自制・中立義務の内在的制約

国民投票制度に関して最も注目すべき論点の1つは、国民投票運動に関する規制であろう⁽⁴⁹⁾。

オーストリアでは、投票に関する国家の自制・中立義務があり、これに違反した場合、憲法裁判所の審査対象となる⁽⁵⁰⁾。投票に関する国家の自制・中立義務とは、投票に際し、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

(45) *ibid.*, 2.7.4, S.17f, Rz.52-55.

(46) *ibid.*, 2.7.5, S.18, Rz.56.

(47) *ibid.*, IV.1, S.18, Rz.57.

(48) ①国民諮問法第16条第1項に定める取消しの訴えに署名が必要であること、及び②国民議会選挙令（Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates: Nationalrats-Wahlordnung 1992, BGBl. Nr. 471/1992）第42条第3項を準用し、代表者が直接当局に出向く必要性のあることが、国民諮問の結果の取消しを訴える際、障害となっていると主張した。これに対し、憲法裁判所は、連邦憲法上の直接民主主義制度について定める各規定（第41条第2及び3項、第43条、第44条第3項並びに第49b条）も（憲法裁判所における投票結果に関する取消しの訴えについて定めた）連邦憲法典第141条第3項も、（署名という）一定の形式的要件を満たさなくとも投票結果の審査を求めることができる個人の権利を定めているわけではなく、これらの規定は、せいぜい審査請求権があることを定めたに過ぎず、最低署名数を定めることも、チロル州に必要な署名数（200）を定めることも立法者の裁量の範囲であるとし、また代表者の直接出頭を求めることは、その身元確認に資し、必要な署名を集める過程での不正な操作を妨げることに資するとして、いずれも必要である旨示した。*ibid.*, III.2.2, S.8-9, Rz.21-26. なお、同第141条第3項のその後の改正については、前掲注(2)を参照。

(49) 我が国において、国民投票運動とは、国民投票法第100条の2によると、「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」と定義されており、国民投票に関する純粋な情報提供である広報・周知とは区別される。もっとも、欧文文献では、情報キャンペーンという言葉を使うこともあり、広報・周知と国民投票運動の境界線が明確でないことも多い。

(50) 国民投票に関する裁判所による統制については、中井 前掲注(1), pp.92-94を参照。

立的な立場を保たなければならないという義務である⁽⁵¹⁾。しかしながら、少なくとも拘束的国民投票においては、国民議会で議決された法律が投票の対象となる。したがって、国民投票運動の担い手が政府や議会であれば、中立義務の保障は困難である。ここに自制・中立義務が内在的制約を受けることは否定できない。オーストリアのEU加盟に関する国民投票の結果の取消しが求められた憲法訴訟でも、憲法裁判所は、連邦政府及びその他国家机关の中立義務が通常の選挙で要請される中立義務とは、その前提及び認められる程度が異なることを認めている⁽⁵²⁾。

(2) 国民投票運動に関する規制

オーストリアにおける国民投票運動に関する規制に関しては、衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団が2005年にアンドレアス・コール(Andreas Kohl)国民議会議長、カール・コリネック(Karl Korinek)憲法裁判所長官、内務省を訪問した際、次のような回答を得ている。

・「国民投票における政府の役割であるが、政府は中立的な立場をとるわけではなく、賛成か反対の立場を明確にして、いわば当事者となる。国民投票は、議会の3分の1以上の要求で実施されるが、その決定が最低要件の3分の1ギリギリの賛成でなされたような場合は、政府は反対の立場をとることになる。ただし、このような例は一度もない。それに対して、議会の多数により実施が決定された国民投票については、政府は賛成の立場をとるのが通常である」(政府に対する規制について)。「メディアの報道については全く自由である。特別な規制はなされていない。」(メディアに対する規制について)(コール国民議会議長)⁽⁵³⁾

・「メディアの対応については、言論の自由や報道の自由があるので、憲法裁判所といえどもコントロールはできない。その意味において、憲法裁判所は手続の公正さのみを確保する、という指摘はもっともである」(国民投票運動の公正確保について)(コリネック憲法裁判所長官)⁽⁵⁴⁾

・「(広義の)国民投票に関する広報その他の運動についてであるが、(中略)政府は当該法案を支持しているのが通常である。これに対して、法案に反対している政党は、マスメディアなどに訴えることになる。(狭義の)国民投票に付されている法案を公の場で議論することの是非については、我が国では問題になったことがなく、個人でも団体でも、反対あるいは賛成の意思表示をすることは、もちろん可能である。また、(狭義の)国民投票や国民諮問の際の賛否の広報活動に対する規制は、国政選挙の場合もそうであるが、国民投票や国民諮問においても、全く存在しない。」(国民投票・国民諮問④～投票運動に関する規制等～)(内務省第3総局第6課ロバート・シュタイン(Robert Stein)課長)⁽⁵⁵⁾

・「我が国においては、そもそも選挙運動に対する規制がない。唯一あるとすれば、刑法でナチズムに関する広告を選挙期間中にすることが禁止されていることくらいだ。」(国政選挙運動に対する規制との比較)(内務省第3総局マティアス・フォークル(Mathias Vogl)局長)⁽⁵⁶⁾

(51) Merli, *op.cit.*(28), „Art.45, 46“, Rz.21.

(52) VfSlg 13.839/1994, *op.cit.*(23), S.18f.

(53) 『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』2006, p.38. <[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/toku/report2005.pdf/\\$File/report2005.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/toku/report2005.pdf/$File/report2005.pdf)>

(54) 同上, pp.51-52.

(55) 同上, pp.58-59. なお、報告書では「法案」と訳されており、ここではそのまま引用しているが、国民投票に付すものは、国民議会で議決され既に法律として成立しているものであるため、本稿のその他の箇所では、『各国憲法集(3)オーストリア憲法』前掲注(27)にならい、「(国民議会の)法律の議決 Gesetzesbeschluss」との訳語を充てている。

(56) 『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』同上, p.64.

これらの発言からも分かるように、オーストリアには国民投票運動及び選挙運動に対する規制がないか、あるいは非常に緩いと言える。事実、連邦憲法上、国民投票運動及び選挙運動のメディア規制に関する規定は見当たらず、通常法律上も、メディアを通じて国民が特定のスポンサーの政治的意向の影響を受けないように政治問題を扱うニュース番組等と特定のスポンサーとの結びつきを規制する一般規定を設けているだけで、国民投票運動及び選挙運動に特化した規定があるわけではない⁽⁵⁷⁾。

一方、公共放送事業者であるオーストリア放送協会は、政治的宣伝に関する基本方針を出しており⁽⁵⁸⁾、この基本方針の中に、国民投票及び国民諮問の宣伝についての記載がある。

この基本方針によると、政治的宣伝は対価を伴うものであり、国民投票及び国民諮問の宣伝を申し込んだ者全てに対して、内容上同一の企画書が提示されるとしている。この企画書には放送の割当枠 (Kontingent) が示され、依頼者の裁量で割当枠を短縮して利用することは認められているが、超過することはできないとする。また、この基本方針には、禁止期間についての記載もある。すなわち、「国民投票及び国民諮問から6週間前以降は、この割当枠を除き、政治的宣伝は許されない。同様に、非商業的宣伝及び公共広告は、その依頼者が公共の機関である場合には、許されない (禁止期間)。」とし、さらに「国民投票当日及び国民諮問当日並びにその直前の各3日間は、直接的又は間接的に国民投票及び国民諮問を宣伝するための宣伝媒体が提供されることはない (絶対的禁止期間)。」とする。

以上から、メディアにおける政治的宣伝活動については、一般的な規制しかなく、公共放送における自主規制に任されていることがうかがえる。もっとも、このような状況下で、政治的宣伝活動の公平性及び公正性に問題が生じていないわけではない。上述したように、EU加盟に関する国民投票では、加盟賛成派の政府によって一方的かつ大規模な宣伝が行われたことが憲法訴訟の論拠の1つとされた。結論として憲法裁判所は、憲法違反はなかったとしたが、こ

57) 例えば、「オーストリア放送協会に関する連邦法律」(以下、ORF法という。) Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk: ORF-G, BGBl. Nr. 379/1984. <<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785>>、「視聴覚メディアサービスに関する連邦法律」(以下、AMD法という。) Bundesgesetz über audiovisuelle Mediendienste: AMD-G, BGBl. I Nr. 84/2001. <<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001412>>、「民間のラジオに関する規定を公布する連邦法律」(以下、PrR法という。) Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privaten Hörfunk erlassen werden: Privatradiogesetz - PrR-G, BGBl. I Nr. 20/2001. <<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001215&FassungVom=2001-04-01>> では、ニュース番組及び政治的情報を扱う番組に関して、当該番組に出演している者のコマース出演を規制し (ORF法第13条、AMD法第32条、PrR法第19条)、当該番組におけるプロダクト・プレイスメント (映像の中でスポンサーの製品などを露出させる広告手法) を禁止し (ORF法第16条、AMD法第38条)、当該番組へのスポンシングを例外なく禁止している (ORF法第17条、AMD法第37条、PrR法第19条)。なお、各法律の条文番号は最新版のものとするが、衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団の訪問時である2005年11月時点でも、条文番号こそ異なるが同趣旨の条文は存在していた。

58) 原語は、Rahmenbedingungen。「枠組み条件」と訳出されることが多いが、本稿では内容に照らして、「基本方針」とした。ORF政治的宣伝に関する基本方針 („Rahmenbedingungen für Politische Werbung ORF.AT und Teletext, gültig ab 01.01.2016“). ORF Enterprise Website <https://enterprise.orf.at/fileadmin/data/03_ihre-buchung/allgemeine-informationen/agb/Rahmenbedingungen_fuer_politische_Werbung_ORF.AT_und_ORF_TELETEXT.pdf>) なお、ORFは、普通取引約款で、ORF法、AMD法及びPrR法と同調し、かつこの3つの通常法律で定められているよりも広い内容を禁止する規定 (第3条) を設けているが、やはり国民投票及び国民諮問に特化したものではない。ORF宣伝放送に関する普通取引約款 („Allgemeine Geschäftsbedingungen ORF-Radio und Fernsehen, gültig ab 01.01.2016“). ORF Enterprise Website <https://enterprise.orf.at/fileadmin/data/03_ihre-buchung/allgemeine-informationen/agb/1_ORF_E_AGB_Radio-TV_2016_130416.pdf>) を参照。

のような批判を正当とみなす論者も見られる⁽⁵⁹⁾。そこで、以下では、これまでに実施された国民投票及び国民諮問について投票運動の規制の観点から検討しよう。

(3) 1994年EU加盟に関する国民投票における評価

ここで、オーストリア外務省が、EU加盟に関する国民投票について、その一部始終を記録した「オーストリアのEU加盟に関する情報キャンペーン」⁽⁶⁰⁾という冊子を見てみよう。

この冊子によると、国民投票当日まで行われた⁽⁶¹⁾情報キャンペーンの手法として、ポスターや新聞での宣伝、無料配布の本などが紹介されている。ポスターは、有名な歌手であるウド・ユルゲンス (Udo Jürgens) や元F1ドライバーのニコラウス・ラウダ (Nikolaus Lauda) を起用するものや、「一緒に、それともひとりぼっちで? (Gemeinsam oder einsam?)」や「繁栄それとも停滞? (Wohlstand oder Stillstand?)」といった端的な文言とともに情報提供用のホットラインにつながる電話番号が書かれているものが見受けられる。一方、新聞での宣伝では、「私たちが欧州に所属しなくとも、欧州は私たちの平和を守ってくれるだろうか?」、「欧州でなければ、農家の人たちは3億7500万人もの消費者をどこで見つけるだろうか?」など、より国民の危機感をあおる内容で賛成を促している。さらに、EUのA to Zが書かれた本は、電話で注文することができ、かつ、無料で配布されると記載されている⁽⁶²⁾。

1992年当時、EU加盟支持派は3分の1弱であったが、1994年の国民投票では、結果的に3分の2の支持を得てEU加盟が承認されている。上記のようなキャンペーンを通じて、いかに国民の投票行動に影響を及ぼす効果的な宣伝がなされたかがうかがえる結果となっている⁽⁶³⁾。EU加盟反対派が、これだけの規模の情報キャンペーンを展開できたかは疑問の余地があり、批判的見解はこの点を問題視している⁽⁶⁴⁾。

(4) 2013年兵役義務の維持に関する国民諮問における評価

一方、2013年1月20日に行われた、兵役義務の維持に関する国民諮問については、デモクラシー・インターナショナル (Democracy International e.V.) という民主主義の拡充と市民参加を支援するNGO団体が、メア・デモクラティ・オーストリア (mehr demokratie! Österreich) 及びメア・デモクラティ・ドイツ (Mehr Demokratie Deutschland) という2つの団体と共同し、外部から客観的に「公平・公正であるかどうか⁽⁶⁵⁾」を評価した調査報告書を出している⁽⁶⁶⁾。以下、簡単にその

⁽⁵⁹⁾ 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, 2015, S.3-19, insb., S.19.

⁽⁶⁰⁾ Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, *Die Österreichische Informationskampagne zum EU-Beitritt*. Demokratiezentrum Wien Website <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/informationskampagne_oe_eu-beitritt.pdf>

⁽⁶¹⁾ この国民投票に係る運動は、投票日当日まで行われている。 *ibid.*, S.6.

⁽⁶²⁾ *ibid.*, S.12-15.

⁽⁶³⁾ *ibid.*, S.7.

⁽⁶⁴⁾ 批判的見解については、Weber, *op.cit.*(59)を参照。

⁽⁶⁵⁾ 原語は、fairを使用。⑦の政権与党以外の政党の役割については、「公正かどうか」、すなわち質的な「不正やごまかしがないかどうか」が考慮されているのに対し、⑤情報パンフレットについては、州により作成・配布のばらつきがあったことをunfairと評価していることから「公平かどうか」、すなわち量的に偏りがいないかという観点からの評価となっている。したがって、ここでは公平と公正を併記することにした。

表 兵役義務の維持に関する国民諮問のキャンペーンについての外部機関による評価

	評価項目	公平・公正	一部公平・公正	不公平・不公正
①	国民投票（諮問）の手続の公正さを監視する機関（レファレンダム委員会）又は規制の有無		○	
②	国外からの干渉	○		
③	メディアの役割	○		
④	政府の役割			○
⑤	情報パンフレット			○
⑥	国際機関の役割	○		
⑦	政権与党以外の政党の役割	○		
⑧	パーソナルコミッティ ^(注1) の特別な役割		○	
⑨	市民社会 ^(注2) の役割	○		

(注1) パーソナルコミッティ (Personenkomitee) とは、法律上も日常用語上も明確な定義はないが、ある一定の目的を持って市民で構成される民間の団体であり、国民投票運動を担う主体として、重要な役割を担うものである。扱うテーマの分野は問わず、全連邦で活動するものと地域限定的に活動するものがある。永続的なコミッティもあれば、今回の国民諮問に限定して時限的に設置された団体もある。

(注2) 市民社会 (Zivilgesellschaft) とは、この表の出典によると、組合、カトリック教会、青少年団、赤十字、学校、大学、平和運動活動家、学生組合といった団体をいう。なお、市民社会については、山脇直司「日独共同大学院プログラム 市民社会論の現在と展望―日独共同大学院プログラムに寄せて―」『教養学部報』529号、2010.5.6. <<http://www.c.u-tokyo.ac.jp/info/about/booklet-gazette/bulletin/529/open/B-2-1.html>> を参照。

(出典) Ronald Pabst und Björn Lappe, „Monitoring Januar 2013“, 22.1.201, S.9. Demokratiezentrum Wien Website <https://democracy-international.org/sites/default/files/PDF/Publications/2013-01-22_wehrpflichtgerman.pdf> を基に筆者作成。

内容を紹介する。

この報告書の「キャンペーン規制」の章では、以下の9項目について評価している(表参照)⁽⁶⁷⁾。このうち、公平・公正であったと評価されたのは、②、③、⑥、⑦及び⑨、一部公平・公正であったと評価されたのは①及び⑧、そして不公平・不公正であったと評価されたのは④及び⑤であった。

(i) 公平・公正と評価された項目

まず、公平・公正であると評価された項目について見てみる。国際機関や他国政府の代表者で今回の国民諮問の議論に影響を与えたものはなく、国外からの干渉についての項目である②及び⑥は良い評価を得た。唯一、チェコの外相が雑誌『プロフィール (profil)』のインタビューで、兵役義務よりも職業軍人制度の方がコスト高であり、また、オーストリアが職業軍人制度を導入するのであれば、(現在は非加盟である)北大西洋条約機構 (NATO) に加盟しなければならなくなるであろうと述べた⁽⁶⁸⁾が、オーストリア国民がこの報道を考慮した形跡はなかった。また、③メディアは、早い段階で国民諮問に関する手続上の情報(投票日、投票権者、投票カード申請、新しい郵便投票の期限、投票用紙の体裁)を取り上げており、概して両陣営に調和のとれた報

⁽⁶⁶⁾ Ronald Pabst und Björn Lappe, „Monitoring Januar 2013“, 22.1.2013. Democracy International Website <https://democracy-international.org/sites/default/files/PDF/Publications/2013-01-22_wehrpflichtgerman.pdf>

⁽⁶⁷⁾ *ibid.*, (IV) S.9-15. なお、原典では、評価項目の番号に誤植があるが、本稿では原典に出てきた順番に番号を振り直している。また、通常、国民投票運動には、国民投票に関する周知活動は含まれないと解されているが、オーストリアにおいて政府や州などが国民投票運動の担い手となる場合は、周知活動を含めた宣伝活動が行われていることが注目される。実際に、国民投票については、周知活動の範囲が広く解されており、憲法裁判所もこれを認めていることは上述したとおりである。

⁽⁶⁸⁾ „Karl Schwarzenberg: Den Menschen wird nicht die Wahrheit gesagt“, *profil*, 07.01.2013. <<http://www.profil.at/home/karl-schwarzenberg-den-menschen-wahrheit-349670>>

道を行ったことから、国民が自ら意思形成をする際、公平・公正に国民に働きかけたと評価した。なお、一部、客観性を損なう片面的な報道を行った大衆紙があったものの、その読者による投票結果は、国民諮問の結果とほぼ同じ比率であったことから、偏った報道を行った「大衆紙の影響が、民主主義的結果に及ぼす影響は非常に限られて」いたと評価した⁽⁶⁹⁾。

また、⑦政権与党以外の政党の役割も公平・公正であったと評価されている。そもそも、各政党が「中立」であることは珍しく、大抵はどちらの陣営に与するかを表明しているため、ここでは「公正さ」の観点から評価しているといえよう。未来同盟 (Bündnis Zukunft Österreich: BZÖ) という党が、志願兵制度を支持しているにもかかわらず、国民への情報が不足している状況や政府の安全保障概念が欠落していることを理由に、国民諮問に投票することをボイコットするよう呼びかけたが、公平・公正という全体の結果には影響しなかったようである。

公平・公正であったと評価を受けた項目の最後は、⑨市民社会の役割である。組合、カトリック教会、青少年団、赤十字、学校、大学、平和運動活動家、学生組合といった団体が、パネルディスカッションや情報集会を多数催したが、そのほとんどが、兵役義務維持派と兵役義務撤廃派の両サイドからの専門家を揃えた構成となっており、オーストリア社会が政治問題を十分に議論することができることを示したと評価した。もっとも、相当な数で開催されたイベントを全て把握することは不可能であるとも述べており、あくまで情報収集できた範囲での評価にとどまっているものと言える。

(ii) 一部公平・公正と評価された項目

次に一部公平・公正であったと評価された項目を見てみよう。1つ目は、①国民諮問の手續の公正さを監視する機関又は規制の有無である。オーストリアには、英国、アイルランド、フランス、スペインにあるような公正な手續を監視する国民投票委員会はなく⁽⁷⁰⁾、国民諮問の企画準備について責任を担ったのは、専ら連邦選挙管理委員会である。そのため、公平・公正が完全に保証されているとは言い難いとして一部公平・公正と評価された。また、⑧パーソナルコミッティ (Personenkomitee) の特別な役割という項目も限定的な評価にとどまった。パーソナルコミッティとは、法律上も日常用語上も明確な定義はないが、ある一定の目的を持って市民で構成される民間の団体であり、国民投票運動を担う主体として、その存在を無視することはできないとされるほど重要な役割を担うものである。扱うテーマの分野は問わず、全連邦で活動するものと地域限定的に活動するものがある。持続的なコミッティもあれば、今回の国民諮問に限定して時限的に設置された団体もある。今回の政治領域におけるパーソナルコミッティでは、元政治家や元経済連合会長など著名な市民がその長となった団体もあり、二大政党⁽⁷¹⁾のいずれかに親和的な団体も多いとされるが、無党派や超党派を掲げるコミッティもある。原則的には、ある党員が、その属する党と親和的なコミッティとは別のコミッティに属す

(69) 公平・公正であるかの評価には、結果への影響も大きく加味されている。つまり、たとえ不公平・不公正と評価される行為があったとしても、それが結果に及ぼす影響が些細なものであるとみなすことができる場合は、全体として不公平・不公正とはみなされていないようである。

(70) なお、英国、アイルランド、フランスにおける制度については、三輪和宏「諸外国のレファレンダムにおける放送を通じた投票運動—スポーツ・コマーシャルと無償広告放送枠の付与を中心に—」『レファレンス』714号、2010.7, pp.49-75 (特に pp.54-67). <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050281_po_071403.pdf?contentNo=1>を参照。

(71) 社民党 (Sozialdemokratische Partei Österreichs: SPÖ) と国民党 (Österreichische Volkspartei: ÖVP) を指す。

ることも可能とされている。なお、コミッティが入ることでメッセージの送り手が投票権者に認識できなくなるとはならないとされているが、実現されておらず、透明性に関する規制の欠如の結果であると評価された。

(iii) 不公平・不公正と評価された項目

最後に不公平・不公正という評価を受けた項目を紹介する。まず、④政府の役割であるが、政権与党がそれぞれの党の見解に有利な宣伝をすることは当然の前提とされ、評価の対象となっていない。したがって、もっぱら公正さの観点からの評価となるが、不公平・不公正という不名誉な評価となった原因は、国民諮問の提案者である政権与党が「決定の実現に関するコンセプトを明らかにしなかった」点にある。すなわち、兵役義務制度の維持は支持するが、兵役義務制度を改革することを念頭に置いている国民党は、肝心の改革の内容については国民に説明しておらず、改革内容の公表は国民投票後に行うこととしていた。他方、同じ政権与党を構成する社民党は、逆に兵役義務制度を撤廃し、職業軍人制度の導入を支持しているが、職業軍人制度の導入により避けては通れない2つのN問題、すなわち中立性 (Neutralität) と NATO の問題に何ら回答していない。このような説明を欠いた状態で、国民が投票するために十分な情報を得たとは言えないとして不公平・不公正という評価が下された。

もう1つ、⑤情報パンフレットについても、不公平・不公正という評価を受けた。とりわけ、政権与党を担う国民党と社民党の見解が割れていたことを理由に連邦政府としてのパンフレットが発行されなかった点が大きく影響している。

一方、ザルツブルク州政府は、専門家との協働で州のメディアセンターに情報パンフレットを作成させた。このパンフレットでは、28ページにわたって、市民が投票するために必要な情報を分かりやすく紹介するとともに、2つの相対するパーソナルコミッティの見解を掲載した。また、安全保障、教育、社会、費用及び災害保護に関する各見解を集め、これに10ページを割いて掲載した⁽⁷²⁾。このパンフレットは、州内の公共機関や学校に配布された一方、他州の学校や個人、公共機関からも注文を受けて発行された。さらには、州のウェブサイトから無料でダウンロードできるようにし、電話やE-Mailでも注文を受け付けており、相当数の利用があったとされる⁽⁷³⁾。

また、児童及び青少年の利益団体であるオーストリア連邦青年協議会 (Österreichische Bundesjugendvertretung) は、手続やその内容について、青少年をターゲットに啓蒙する投票支援冊子を作成し、ネットでも入手可能なようにした。

以上から、投票権者にとって重要な情報源となり得るパンフレットが、一部の地域や一部の世代のみをターゲットとして作成・配布され、全国や全世代規模でなされなかったことで公平さを欠くことになったと評価された。

2 公的資金の投入

国民投票運動に関する規制と並び、国民投票運動に要する資金の出所やその額についても、

⁽⁷²⁾ Informationen zur Volksbefragung 20. Jänner 2013: Berufsheer und bezahltes Sozialjahr oder Wehrpflicht und Zivildienst, Salzburg, 2012. Die Presse Website <<http://diepresse.com//mediadb/pdf/foldervbwehrpflicht.pdf>>

⁽⁷³⁾ „Broschüre zur Volksbefragung als Entscheidungshilfe“, 11.01.2013. Land Salzburg Website <http://service.salzburg.gv.at/lkorrj/Index?cmd=detail_ind&nachrid=50356>

賛成派及び反対派の両陣営に機会の平等を保障するという観点からは、非常に重要な問題であると思われる。上述した衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団が訪問したコール国民議会議長は、国民投票への公的資金の投入について次のように述べている。

「我が国では、国民投票運動に対する特別の助成金の制度はない。ただし、政党に対しては、高額な助成が行われているし、また、国政選挙に対しても、公的な助成が行われている。」⁽⁷⁴⁾

これに対し、政治学者から「[EU加盟に関する国民投票においては] 公的資金を受けたのは、EU加盟賛成側のみであった。」といった指摘もなされている⁽⁷⁵⁾。EUからの離脱を唱える団体からは、「社民党と国民党は、政党資金及び国庫金をEU(加盟)賛成運動に費消した。オーストリア国民に対して、信じられないほどの宣伝による圧力が加かったのである。」⁽⁷⁶⁾という批判も出されている。

前述したデモクラシー・インターナショナルの2013年1月20日国民諮問に関する報告書では、資金調達に関する規制についても評価を行っている⁽⁷⁷⁾。評価の対象は、①資金に関する支出の規制と開示義務、②公的資金の用途の透明性、並びに③寄付金及びキャンペーン資金の3点である。

①については、オーストリアでは、英国に見られるようなキャンペーンにおける支出の規制⁽⁷⁸⁾もドイツ(ベルリン州)で課されているような「誰がどのような資金をどのようなキャンペーンに投入したか」を開示する義務もないため、不公平・不公正であると評価している⁽⁷⁹⁾。

②については、一方の陣営だけを宣伝するために公的資金が投入されてはならないという原則が守られたかどうか不透明であるため、やはり不公平・不公正であると評価している。

一方、③については、公的資金のみならず、個人又は企業の支援金の有無及びその額も含め、キャンペーンの財源が国民に知らされていないが、社民党が投入した資金総額(約百万ユーロ⁽⁸⁰⁾)を公表したことを評価し、一部公平・公正であるとしている。

なお、政党関連では、2012年に政党の資金調達に関する連邦法律⁽⁸¹⁾が公布され、政党への献金の透明性の向上(第6条)、政党の活動報告義務の強化(第5条)、政党助成金(第3条)、選挙宣伝費の制限(第4条)が盛り込まれた⁽⁸²⁾。ただし、この改正法は選挙に関する規制であり、上述のデモクラシー・インターナショナルの報告書を見る限りは、この改正法の施行後に行われ

(74) 『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』前掲注53, p.38.

(75) Pelinka and Greiderer, *op.cit.*(7), p.26.

(76) „2) Die Bundesregierung von SPÖ & ÖVP“, *Manipulierter EU-Beitritt Österreichs 1994*. [www.eu-austritt-oesterreich.at](http://www.eu-austritt-oesterreich.at/Website) Website <<http://www.eu-austritt-oesterreich.at/manipulierter-EU-Beitritt.html>>

(77) Pabst und Lappe, *op.cit.*(66), III) S.8fを参照。

(78) 英国における国民投票運動資金については、間柴泰治「短報 イギリスにおける国民投票法制—国民投票運動資金を中心に—」『レファレンス』659号, 2005.12, pp.70-75. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999860_po_065904.pdf?contentNo=1>; 同「イギリスにおける国民投票運動に対する公的助成制度」『外国の立法』No.231, 2007.2, pp.86-98. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000322_po_023108.pdf?contentNo=1>を参照。

(79) Nadja Braun Binder et al, *Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie: Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2014, S.36. <<http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10793.pdf>>; ベルリン州投票法(Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid: Abstimmungsgesetz - AbstG vom 11. Juni 1997, GVBl. 1997, 304.)第40b条参照。

(80) 1ユーロは1.28米ドル、1米ドル81円(2013年1月分報告省令レート)で算出すると、百万ユーロは1億368万円である。

(81) Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien: Parteiengesetz 2012 - PartG, BGBl. I Nr. 56/2012. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_56/BGBLA_2012_I_56.pdf>

た2013年1月20日の国民諮問に、この規定は準用されていないようであり、国民投票及び国民諮問については、依然として資金に関する規制は何もなく、資金の流れは、制度を主導する議会多数派に有利なままとなっていると言えるのである。

おわりに

2016年7月1日、オーストリアの憲法裁判所は、同年5月に実施された連邦大統領選挙について、その開票手続に不備があったことを認め、大統領選挙に僅差で敗れたノルベルト・ホーファー（Norbert Hofer）候補者（国民議会議員）が属する自由党による選挙結果の無効の訴えを聞き入れ、選挙の再実施を命じた⁽⁸³⁾。ホーファー氏は、以前からオーストリアのEU離脱に関する国民投票の実施を呼びかけており、再投票で同氏が大統領に選出されれば、その実施が現実味を帯びてくるものと思われていた⁽⁸⁴⁾。同年12月4日に行われた大統領選の再選挙では、有効投票数4,597,553票（投票権者総数6,399,572、投票率74.2%）のうち、ホーファー氏が46.2%、リベラル系緑の党の元党首であるアレクサンダー・ファン・デア・ベレン（Alexander Van der Bellen）氏が53.8%で、予想を覆す差を広げてファン・デア・ベレン氏が勝利した⁽⁸⁵⁾。この結果、EU初と目された極右政党と言われている政党出身の国家元首の実現はならず⁽⁸⁶⁾、また、差し当たって、EUからの離脱を問う国民投票も実施される予定はなくなった。とはいえ、オーストリアの対EUに関する動向は、国民投票の実施の観点からも引き続き注目されよう。

本稿で紹介したように、オーストリアでこれまでに実施された国民投票及び国民諮問は3件であり、いずれも国民の関心が非常に高い問題が問われたものである。また、「国民がいかに興味・関心を持って国民投票に臨むか」の観点に立てば、本稿で取り上げた「国民投票運動に関する規制」と「公的資金の投入」は、重要な論点と言えよう。

日本国憲法は施行から現在に至るまで1度も改正されたことはない。したがって、当然のことながら憲法改正のみを対象とする国民投票も行われたことはない。しかし、日本国憲法の改

82) この法律の概要については、2012年5月23日議会通信Nr.419 („Vorlagen: Verfassung: Neues Parteengesetz soll mehr Transparenz bei Parteispenden bringen“, *Parlamentsskorrespondenz*, Nr. 419, 23.05.2012. <http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0419/>)を参照。

83) 「オーストリア 大統領決選投票は無効 憲法裁 極右側の異議 認める」『読売新聞』2016.7.2.

84) もっとも、同氏は新聞のインタビューで、オーストリアがEUから離脱することは、オーストリアにとって誤りであり、むしろ反対であると明確に意思表示しており、①トルコがEUに加盟する場合と、②EUが加盟国を無力化し、中央国家を設定し、重要分野での全会一致を廃止するような条約を出し、これにより中央集権化を図る場合には、オーストリアが今後もEUにとどまり続けるかについて民意を問うべきであると主張する。この点でフランス国民戦線のマリーヌ・ルペン（Marine Le Pen）党首がフランスのEU離脱（フレグジット）を公言して国民投票の実施を主張していることとは一線を画すようにも思われる。„Norbert Hofer: EU-Austritt wäre ”Schaden für Österreich““, *Die Presse*, 08.07.2016. <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5046096/Norbert-Hofer_EUAustritt-waere-Schaden-fur-Osterreich> その後、再選挙直前のBBCのインタビューでも、大統領選における自分への投票がオーストリアのEU離脱（オグジット）への賛成票を意味するものではないとしながらもEUの中央集権化が強くなれば、オーストリアのEU離脱に関する国民投票の実施を訴えると言明していた。„Austrian far-right hopeful Hofer may back EU vote,“ *BBC news*, 24 November 2016. <<http://www.bbc.com/news/world-europe-38075644>>

85) 2016年12月4日に行われた再選挙の結果については、内務省ウェブサイトを参照。„Wahlen: Bundespräsidentenwahl 2016-Wiederholung des 2. Wahlgang-endlgültiges Gesamtergebnis inklusive Verlautbarung der Bundeswahlbehörde“. Bundesministerium für Inneres Website <http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/bundespraes/bpw_2016/Ergebnis_2WG_WH.aspx>

86) 「オーストリアは政権側勝利 「極右大統領」誕生せず」『毎日新聞』2016.12.5, 夕刊.

正手続として国民投票が設定されている以上、国民投票はいかにあるべきかを考えておくことは、重要と思われる。そして、我が国の国民投票制度の在り方を検討するに当たり、オーストリアの国民投票制度及びその実施例について、その問題点も含めて検討することは、有意義なものであろう。

(なかい あゆみ)