

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	オーストラリアの憲法改正国民投票 — 「ヘラクレスの功業」ともいうべき難業か? —
他言語論題 Title in other language	Constitutional Referendums in the Commonwealth of Australia: A Difficult Task Like “One of the Labours of Hercules”?
著者 / 所属 Author(s)	鳥澤 孝之 (TORISAWA Takayuki) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 憲法課長
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	880
刊行日 Issue Date	2024-4-20
ページ Pages	61-89
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	オーストラリア連邦の憲法及び憲法改正国民投票制度を紹介し、アボリジナル及びトレス海峡諸島民を先住民族と認めることなどを提案した、2023年の憲法改正国民投票の実施状況を概観する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

オーストラリアの憲法改正国民投票 —「ヘラクレスの功業」ともいうべき難業か?—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
憲法課長 鳥澤 孝之

目 次

はじめに

I オーストラリア連邦憲法

- 1 概要
- 2 憲法改正国民投票

II 2023年憲法改正国民投票

- 1 アボリジナル及びトレス海峡諸島民をめぐる動き
- 2 憲法改正に向けた連邦議会の動き
- 3 憲法改正国民投票の動向

おわりに

別表 オーストラリア連邦憲法改正国民投票の一覧

キーワード：オーストラリア連邦憲法、憲法改正、国民投票、アボリジナル及びトレス海峡諸島民、先住民族

要 旨

- ① オーストラリア連邦憲法は、英国の植民地であったオーストラリアの各州による憲法制定会議での憲法草案の作成などを経て、1900年に英国議会により制定された「オーストラリア連邦憲法法」に含まれるもので、1901年に施行された。同憲法は、英国型議院内閣制と米国型連邦制を取り入れ、まとまった人権保障規定がないなどの特徴がある。
- ② オーストラリア連邦憲法の改正手続は、第128条で規定されている。憲法改正法案は、原則として連邦議会各議院の総議員の過半数の賛成があった場合に可決され、国民投票で承認されることにより成立する。憲法改正国民投票において、a) 連邦全体で有効票の過半数の賛成、かつ、b) 過半数の州（4州以上）における有効票の過半数の賛成という「二重の多数」が得られなければ、憲法改正法案は承認されない。憲法改正国民投票の具体的な投票手続は、1984年国民投票（手続規定）法で規定されている。
- ③ オーストラリア連邦の憲法改正国民投票で憲法改正法案が承認されたのは、45件中8件である。憲法改正の成功率が低い原因として、党派心の高さ、有権者の情報不足、「二重の多数」に見られる手続上のハードルの高さ及び連邦政府への敵意、変化よりも継続を望む「現状維持バイアス」が働く傾向にあることなどが挙げられている。
- ④ 2023年10月に実施された憲法改正国民投票は、憲法改正により、アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々をオーストラリアの先住民族と認め、連邦議会及び連邦政府に対する意見表明を行う「アボリジナル及びトレス海峡諸島民の声」という機関を創設することなどを提案するもので、2022年総選挙により誕生した労働党政権の公約であった。その結果は、否決であった。
- ⑤ オーストラリア連邦憲法は、制定の経緯を含めて、特徴が多く、憲法改正のための国民投票手続、投票結果などに影響を及ぼしていると考えられる。オーストラリアで今後新たな課題が発生し、憲法改正の手続が行われる際には、その特徴を踏まえて考察する必要がある。

はじめに

オーストラリア連邦 (Commonwealth of Australia. 以下「オーストラリア」という。) において 2023 年 10 月に、アボリジナル⁽¹⁾及びトレス海峡諸島民⁽²⁾の人々 (Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples)⁽³⁾を先住民族 (First Peoples)⁽⁴⁾と認めることなどに関する憲法改正国民投票が実施されたものの、否決されたことは、我が国でも注目を集めた⁽⁵⁾。

オーストラリアでは、1901 年から 2023 年にかけて、20 回の憲法改正国民投票が実施され、45 件の提案が行われたが、承認されたのは 8 件のみである (別表参照)。「国民投票の提案でオーストラリア国民 (Australian people) から賛成票を得ることは、ヘラクレスの功業 (labours of Hercules)⁽⁶⁾の 1 つである。」これは、1951 年に憲法改正国民投票に付された憲法改正法案⁽⁷⁾が

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 6 (2024) 年 3 月 13 日である。人物の役職、肩書等は当時のものである。敬称は省略する。また、日本円換算は令和 5 (2023) 年 10 月分報告省令レートに基づき、1 オーストラリア・ドル = 93.96 円として行い、オーストラリア・ドルを「ドル」と表記した。なお、一部に公開範囲が国立国会図書館内限定の URL が含まれている。

- (1) 「トレス海峡島民を除くオーストラリアの先住民を指す。」「研究者は… (中略) …少なくとも今から 5 万年前には、おそらくは 10 万年から 5 万年前の間に、アジア方面からオーストラリアに到達したと考えている。」なお、今日でも我が国では「アボリジニ」と記されることが多いが、この訳語の基になった “Aborigine” という語は、差別的であるという理由から、オーストラリアでは公的な場で用いられなくなっているとされる (藤川隆男「アボリジニーズ、アボリジナル、アボリジニ」同編・監修『オーストラリア辞典』<https://www.let.osaka-u.ac.jp/seiyousi/bun45dict/dict-html/00003_AboriginesAboriginals.html>, 2001, (2024 年 3 月 13 日参照)) ため、本稿では「アボリジナル」と表記する。
- (2) トレス海峡は、オーストラリア大陸北東部のヨーク岬半島とニューギニア島南岸の間の海峡で、最も狭いところで幅が 150km あり、海峡には島が散在する。島民には、パプア・ニューギニア人との共通点が見られるとされる (谷内達「トレス海峡」『世界大百科事典 20 (トウケートン) 改訂新版』平凡社, 2007, p.541)。
- (3) オーストラリアの先住民族には 250 以上の異なる言語グループがあり、それぞれが独自の言語、親族構造、文化的慣習、伝統、習慣及び生活様式を持ち、異なる文化グループとして「アボリジナルの人々 (Aboriginal peoples)」と「トレス海峡諸島民の人々 (Torres Strait Islander people)」に大別される。「アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々」は、これらの 2 つのグループの総称として用いられている (“Two distinct cultural groups,” 2024.2.10. Queensland Government Website <<https://cspm.csyw.qld.gov.au/practice-kits/safe-care-and-connection/overview-of-safe-care-and-connection/two-distinct-cultural-groups>>)。
- (4) オーストラリア政府は、アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々を “First Nations people”、“Indigenous Australians” などと呼ぶことがあるとしている (“First Nations Vocabulary – using culturally appropriate language and terminology,” 2022.7.27. Australian Public Service Commission Website <<https://www.apsc.gov.au/working-aps/diversity-and-inclusion/diversity-inclusion-news/first-nations-vocabulary-using-culturally-appropriate-language-and-terminology>>; “Style Manual: Aboriginal and Torres Strait Islander peoples,” 2023.7.5. Australian Government Website <<https://www.stylemanual.gov.au/accessible-and-inclusive-content/inclusive-language/aboriginal-and-torres-strait-islander-peoples>>)。
- (5) 憲法改正法案の内容である先住民族の問題を中心に報じたものとして「豪 先住民の声政策に反映の機関創設 国民投票 反対多数で否決」2023.10.15. NHK ウェブサイト <<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20231015/k10014225761000.html>> を、日本とオーストラリアにおける歴史的背景、制度の違いなどから、日本の先住民族や憲法改正の問題との比較は慎重に行うべきこと等を論じるものとして、佐藤潤一「先住民に関するオーストラリアにおける憲法改正国民投票の実施」2023.10.16. 法学館憲法研究所ウェブサイト <https://www.jiic.jp/articles/opinion_20231012.html> を、日本の憲法改正への示唆などを考察するものとして、鶴岡路人「オーストラリア憲法改正国民投票の否決から日本は何を学ぶか」2023.10.23. 笹川平和財団ウェブサイト <https://www.spf.org/iina/articles/tsuruoka_22.html> を、日本とオーストラリアの憲法改正国民投票手続の比較などをしたものとして、南部義典「憲法審査会の新展開と国民投票法 公正・公平の制度的担保を試みたオーストラリアと停頓の日本」『現代の理論』63 号, 2024.冬, pp.52-57 を参照。
- (6) ギリシア神話の最大の英雄であるヘラクレスが、太陽神アポロンの神託で、エウリュステウス (Eurystheus) に 12 年仕え、その命ずる仕事を成し遂げれば、不死を得るとのお告げがあったことから行った 12 の勲功 (水谷智洋「ヘラクレス」『世界大百科事典 25 (フハーヘン) 改訂新版』平凡社, 2007, pp.569-570)。難業の例えである。
- (7) “Commonwealth of Australia. NOTICE OF REFERENDUM,” *Commonwealth of Australia Gazette*, No.63, 1951.8.23, p.2153. National Library of Australia Website <<https://trove.nla.gov.au/newspaper/article/232184828>> 別表・No.24 を参照。

否決された時の、ロバート・ゴードン・メンジーズ (Robert Gordon Menzies) 首相の言葉である⁽⁸⁾。

憲法改正国民投票の実施結果を分析するには、オーストラリアの憲法、連邦制⁽⁹⁾、国民投票制度などを理解する必要がある。

そこで本稿では、オーストラリアの憲法及び憲法改正国民投票制度 (referendum)⁽¹⁰⁾を紹介した上で、2023年の憲法改正国民投票について概観する。

I オーストラリア連邦憲法

1 概要

(1) 制定の経緯

オーストラリア連邦憲法 (以下「憲法」という。)⁽¹¹⁾は、1900年7月9日に当時の英国議会 (Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland) により制定された「オーストラリア連邦憲法法 (Commonwealth of Australia Constitution Act)」⁽¹²⁾という英国法に含まれるものである。この憲法は、植民地であったオーストラリアの各州による憲法制定会議での憲法草案の作成、英国議会の審議、英国女王の裁可 (Queen's assent) などを経たものであり、1901年1月1日から施行された。これにより、オーストラリアが成立した。同法は、前文及び全9条 (第1条から第8条までは「前置条項 (covering clauses)」と呼ばれる⁽¹³⁾) から成る。第9条は「連邦憲法は、次のとおりである。」と規定し、全128条及び別表 (Schedule) から成る憲法が掲げられている。

(2) 州及び準州

オーストラリアは、その建国の時に連邦を構成したニューサウスウェールズ (New South

(8) L. F. Crisp, *Australian National Government*, 5th edition, Melbourne: Longman Cheshire, 1983, p.40; George Williams and David Hume, *People power: the history and future of the referendum in Australia*, Sydney: University of New South Wales Press, 2010, p.199.

(9) 連邦は、多数の支分国 (州、ラントなど) によって構成される国家で、日本のような単一国に対する観念である。例としてアメリカ合衆国、スイス、ドイツ、オーストラリアなどがある。支分国は主権を持たず、連邦自身が1つの完全な国家である点で、国家連合とは異なる (高橋和之ほか編集代表『法律学小辞典 第5版』有斐閣, 2016, pp.1350-1351)。

(10) オーストラリアの国民投票制度には、憲法改正国民投票のほかに、重要政策について国民の意思を確認するために行われる諮問的国民投票で投票義務が課されないプレビシット (plebiscite) がある (フランスや我が国のように、権力者が自らの信任を強化するために行う恣意的な国民投票を指して、否定的な評価をする含意はない)。制度の概要は、Williams and Hume, *op.cit.*(8), pp.6-7; 山岡規雄『諸外国の国民投票法制及び実施例 (2019年版)』(調査資料2018-1-a 基本情報シリーズ26)国立国会図書館, 2019, pp.11-13. <<https://doi.org/10.11501/11253574>> を参照。連邦政府が実施した3件のプレビシットの結果を紹介するものとして、Parliamentary Library, Department of Parliamentary Services, *46th Parliamentary Handbook of the Commonwealth of Australia 2020*, 35th Edition, 2020, pp.445-447. <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/54_Parliamentary_Depts/544_Parliamentary_Library/Handbook/handbook_46th_parliament.pdf> を参照。

(11) “The Australian Constitution.” Parliament of Australia Website <<https://www.aph.gov.au/constitution>> 邦訳については、佐藤潤一訳「オーストラリア連邦憲法」畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 第5版』有信堂高文社, 2018, pp.89-105などを参照。

(12) Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 (1900 c.12). UK Legislation Website <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/63-64/12/enacted>>

(13) Parliamentary Education Office and Australian Government Solicitor, *Australia's Constitution with overview and notes by the Australian Government Solicitor*, 2022, p.iii. Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/52_Sen/523_PPP/2023_Australian_Constitution.pdf>

Wales)、クイーンズランド (Queensland)、タスマニア (Tasmania)、ビクトリア (Victoria)、西オーストラリア (Western Australia) 及び南オーストラリア (South Australia) の 6 植民地 (colony) を、憲法の前置条項第 6 条第 2 項により、州 (State) と規定している⁽¹⁴⁾。これら 6 州は、同条第 3 項で「基本州 (Original State)」とされ、新たに加入又は設立する州と区別されているが、連邦成立後に新たな州の加入又は設立は行われていない。

6 つの州のほかに、オーストラリアを構成する単位として、連邦政府直轄の北部準州 (Northern Territory: NT) 及び首都特別地域 (Australian Capital Territory: ACT) という 2 つの準州 (Territory) がある⁽¹⁵⁾。北部準州は、1911 年に南オーストラリア州から連邦に移管され⁽¹⁶⁾、1978 年に一定の自治権が付与された⁽¹⁷⁾。1998 年に州への昇格を問う住民投票 (Statehood Referendum) が同準州で実施されたが、賛成率が 48.1% で、反対率の 51.9% を下回ったため、否決された⁽¹⁸⁾。また、キャンベラ (Canberra) を中心とする首都特別地域は憲法第 125 条第 1 項で、連邦政府の所在地 (連邦直轄地) がニューサウスウェールズ州内にあり、シドニーから 100 マイル以上離れていなければならないと定められ、1911 年に同州から連邦に移管されたもので⁽¹⁹⁾、1988 年に限定的な自治権が付与された⁽²⁰⁾。

(14) 同項では、ニュージーランド (New Zealand) について、連邦を構成し得る植民地である州の 1 つと規定している。ニュージーランドの代表は、1890 年 2 月にメルボルンで開催されたオーストラレイシア連盟会議 (Australasian Federation Conference) と、1891 年 3 月にシドニーで開催された第 1 回全国オーストラレイシア会議 (First National Australasian Convention) に出席して、憲法制定関係の会議に参加していた。しかし、1895 年にホバート (Hobart) で開催された特別首相会議 (special premiers' conference) までには、ニュージーランドは連邦に参加しないことを決定した (“The Federation of Australia.” Parliamentary Education Office Website <<https://peo.gov.au/understand-our-parliament/history-of-parliament/federation/the-federation-of-australia>>; 山田邦夫「4 オーストラリアの憲法事情」『諸外国の憲法事情 3』(調査資料 2003-2) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2003, p.90. <<https://doi.org/10.11501/999538>>).

(15) 州及び準州のほかに、連邦政府が海外領土 (External territories) に挙げるものとして、アシュモア・カルティエ諸島 (Ashmore and Cartier Islands)、クリスマス島 (Christmas Island)、ココス (キーリング) 諸島 (Cocos (Keeling) Islands)、コーラル・シー諸島 (Coral Sea Islands)、オーストラリア南極領土 (Australian Antarctic Territory)、ハード島とマクドナルド諸島 (Territory of the Heard and McDonald Islands) 及びノーフォーク島 (Norfolk Island) がある。これらの連邦政府直轄の海外領土には、準州と同様に、憲法第 122 条 (諸領域の統治) が適用される (“10. External territories,” 2010.7.15. Australian Law Reform Commission Website <<https://www.alrc.gov.au/publication/legal-risk-in-international-transactions-alrc-report-80/10-external-territories/>>).

(16) 北部準州明渡法 (Northern Territory Surrender Act (No.946, 1907) (SA)) South Australian Legislation Website <<https://www.legislation.sa.gov.au/home/historical-numbered-as-made-acts/1907/0946-The-Northern-Territory-Surrender-Act-No-946-of-1907.pdf>>; 1910 年北部準州受入法 (Northern Territory Acceptance Act 1910 (No.20, 1910) (Cth)) Australasian Legal Information Institute Website <https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/ntaa1910325/> 南オーストラリア州から連邦への移管の経緯を説明したものと、Ted Ling, *Commonwealth Government Records about the Northern Territory*, Canberra: National Archives of Australia, 2011, pp.13-14. <https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2020-06/research-guide-commonwealth-government-records-about-NT_0.pdf> を参照。

(17) 1978 年北部準州 (自治政府) 法 (Northern Territory (Self-Government) Act 1978 (No.58, 1978) (Cth)) Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2004A01857/latest/text>>

(18) “Referendum.” Northern Territory Electoral Commission Website <<https://ntec.nt.gov.au/elections/about-elections/referendums>> なお、憲法第 121 条 (新州の加入の承認・設立) では、州への昇格に際して住民投票は要件とされていない。これに対し、北部準州の州昇格ワーキンググループは、州昇格に際しては北部準州の有権者の支持を測るために、憲法の規定にかかわらず、住民投票を行うべきであるとした (Northern Territory, ed., *NORTHERN TERRITORY STATEHOOD WORKING GROUP: FINAL REPORT*, 1996, pp.x, 13, 86-87. Legislative Assembly of the Northern Territory Website <https://parliament.nt.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/368103/finalreportworkinggroup.PDF>).

(19) 1910 年政府所在地 (運営) 法 (Seat of Government (Administration) Act 1910 (No.25, 1910) (Cth)) Australasian Legal Information Institute Website <https://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/soga1910356/>; Seat of Government (Administration) Act 1910 (Cth). Museum of Australian Democracy Website <<https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-110.html>>

(20) 1988 年首都特別地域 (自治政府) 法 (Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988 (No.106, 1988) (Cth)) Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2004A03699/latest/text>>

(3) 主な特徴

憲法の主な特徴として、まず、英国の立憲君主制の枠組みにおけるウェストミンスター・モデル (Westminster model)⁽²¹⁾ に依拠しつつ、アメリカ合衆国憲法 (Constitution of the United States)⁽²²⁾ に類する連邦制、権力分立及び違憲審査制を採るなど、英国型議院内閣制と米国型連邦制を取り入れている点が挙げられる⁽²³⁾。君主制及び議院内閣制に関する規定は、英国植民地が自治権を獲得し、連邦制を採用するなどの共通点が多い、カナダの1867年憲法 (Constitution Act, 1867)⁽²⁴⁾ に類似する。

さらに、カナダの1867年憲法と同様に、まとまった人権保障規定がない点も特徴的である⁽²⁵⁾。オーストラリア人権委員会 (Australian Human Rights Commission. 以下「人権委員会」という。)⁽²⁶⁾ は、オーストラリアには権利章典 (Bill of Rights)⁽²⁷⁾ がない⁽²⁸⁾ 代わりに、憲法、連邦議会、州議会及び準州議会によって可決された法律の中に人権保障規定が見られるとする。このうち、憲法では、選挙権 (第41条)、不当な条件で国に財産を取得されることからの保護 (第51条第31号)、陪審による裁判を受ける権利 (第80条)、信教の自由 (第116条) 及び居住州に基づく差別の禁止 (第117条) について、明示的な権利を規定しているとする⁽²⁹⁾。また、最高裁判所 (High Court) は、憲法の文言及び構造によって個人に対する追加的な権利 (additional rights) が必然的に伴う場合があることを認め、憲法が規定する議会制民主主義の下では、個人の政治的討論の自由が当然に必要であると1992年に判断した⁽³⁰⁾。

(21) 基本的に同質と考えられる国民から成る集権的な近代国民国家像を前提として成り立つデモクラシーの範型の1つで、英国議会の所在するウェストミンスターの名にちなんだもの (高橋ほか編集代表 前掲注(9), p.45)。

(22) “The Constitution of the United States.” U.S. National Archives and Records Administration Website <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution>> 邦訳については、高井裕之訳「アメリカ合衆国憲法」畑・小森田編 前掲注(1), pp.6-16などを参照。

(23) George Williams et al., *Blackshield and Williams Australian Constitutional Law and Theory: Commentary and Materials*, 6th Edition, Sydney: Federation Press, 2014, p.2.

(24) “CONSTITUTION ACT, 1867: 30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.).” Justice Laws Website <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html>> 邦訳を含むカナダ憲法の解説として、齋藤憲司『各国憲法集(4) カナダ憲法』(調査資料2011-1-d 基本情報シリーズ10) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012. <<https://doi.org/10.11501/3487777>> などを参照。

(25) オーストラリアにおける憲法上の人権保障規定について解説するものとして、山田 前掲注(14), p.93; 関根照彦「オーストラリア憲法と憲法の改正」『東洋法学』33巻2号, 1990.3, pp.99-100. <<https://toyo.repo.nii.ac.jp/records/3573>>; 佐藤潤一「オーストラリアにおける人権保障—成文憲法典で人権保障を規定することの意義・研究序説—」『大阪産業大学論集 人文・社会科学編』12号, 2011.6, pp.19-54. <<https://osu.repo.nii.ac.jp/records/1082>>; 同「オーストラリア憲法とイギリス憲法」倉持孝司ほか編著『憲法の「現代化」—ウェストミンスター型憲法の変動—』敬文堂, 2016, pp.337-355; 坂東雄介「オーストラリアにおける人権保障—権利章典を持たない国の人権保障と国際人権規範—」『商學討究』73巻4号, 2023.3, pp.109-127. <<http://hdl.handle.net/10252/00006187>> などを参照。なお、カナダでは、1982年憲法 (Constitution Act, 1982) に「権利・自由憲章」が設けられた。

(26) 性別、人種、障害及び年齢に基づく違法な差別、雇用及び職業についての差別待遇に関する条約 (ILO 第111号条約) 関連の差別並びに人権の侵害に関する苦情を調査し調停する機関 (“Fact sheet Making a complaint - Japanese,” 2020.4. Australian Human Rights Commission Website <<https://humanrights.gov.au/sites/default/files/making-a-complaint-japanese-28-04-2020.pdf>>).

(27) 憲法において、個人の権利自由を宣言保障している諸規定のこと (高橋ほか編集代表 前掲注(9), p.45)。

(28) オーストラリアに権利章典がないこと等を解説するものとして、Williams et al., *op.cit.*(23), p.1142; 佐藤「オーストラリアにおける人権保障」前掲注(25); 平松紘編著『現代オーストラリア法』敬文堂, 2005, pp.10-12 (平松紘執筆) などを参照。

(29) “How are human rights protected in Australian law?” Australian Human Rights Commission Website <<https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/how-are-human-rights-protected-australian-law>>

(30) Nationwide News Pty Ltd v Wills [1992] HCA 46; (1992) 177 CLR 1 (30 September 1992). Australasian Legal Information Institute Website <<http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1992/46.html>>; Australian Capital Television Pty Ltd & New South Wales v Commonwealth [1992] HCA 45; (1992) 177 CLR 106 (30 September 1992). *ibid.* <<http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1992/45.html>>

2 憲法改正国民投票

憲法改正が成立するためには、①憲法改正法案の作成、②議会審議と発議要件の充足、③国民投票運動、④国民投票における承認要件の充足が必要になる。憲法改正手続は憲法第128条で規定されている。具体的な投票手続は、1984年国民投票(手続規定)法(Referendum (Machinery Provisions) Act 1984. 以下「国民投票法」という。)⁽³¹⁾で定められている。本節では、②及び④を紹介する⁽³²⁾。

(1) 連邦議会の審議手続

連邦議会における審議の過程⁽³³⁾では、憲法上明示された要件を除き、憲法改正法案は通常の法律案と同様に扱われる⁽³⁴⁾。憲法改正法案は、憲法第128条第2項に基づき、連邦議会各議院⁽³⁵⁾の総議員の過半数(absolute majority)の賛成があった場合に可決される。

憲法改正法案について両議院の意思が一致しない場合、すなわち、先議の議院が可決した憲法改正法案を後議の議院が①否決した場合、②可決することを怠る場合、又は③修正を付して可決したが、その修正に先議の議院が同意しない場合において、先議の議院が3か月の間を置いて再び総議員の過半数で可決した憲法改正法案について後議の議院が①、②又は③の対応をとったときは、連邦総督(Governor-General)⁽³⁶⁾は、先議の議院が2回目に可決した改正案を国民投票に付することができる。2回目に可決する改正案は、同条第3項に基づき、当初の案であっても、1回目に後議の議院が作成又は同意をした修正を含む案であっても、どちらでもよい⁽³⁷⁾。

www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1992/45.html この2件の最高裁判所判決が判示した、政治的コミュニケーションの自由(freedom of political communication)が憲法の基本構造に内在することなどを分析しているものとして、Geoffrey Kennett, "Individual rights, the High Court and the Constitution," *Melbourne University Law Review*, vol.19 iss.3, 1994.6, pp.581-614. <<https://www.austlii.edu.au/au/journals/MelbULawRw/1994/4.pdf>> を参照。オーストラリアの憲法ケースブックにおける解説として、Williams et al., *op.cit.*(23), pp.1261-1273 を参照。

(31) Referendum (Machinery Provisions) Act 1984 (No.44, 1984) (Cth). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2023C00069>>

(32) 憲法改正法案の作成については、Williams and Hume, *op.cit.*(8), pp.25-36; 福井康佐「オーストラリアの国民投票」『桐蔭法科大学院紀要』4号, 2015.3, pp.67-72; 吉川和宏「オーストラリアの憲法改正手続」『東海法学』34号, 2005, pp.3-8 を参照。国民投票運動については、Williams and Hume, *ibid.*, pp.63-87; 福井 同, pp.77-80 を参照。

(33) D. R. Elder and P. E. Fowler, eds., *House of Representatives Practice*, 7th edition, Canberra: Department of the House of Representatives, 2018, pp.343-384. <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/53_HoR/532_PPP/Practice7/combined.pdf>; D. ジェンシュ(関根政美・関根薫訳)『オーストラリア政治入門』慶應通信, 1985, pp.18-20. (原書名: Dean Jaensch, *An Introduction to Australian Politics*, 2nd edition, Melbourne: Longman Cheshire, 1984.) <<https://dl.ndl.go.jp/pid/12217075/1/131>>; 久保信保・宮崎正壽『オーストラリアの政治と行政』ぎょうせい, 1990, pp.18-20. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/12761092/1/22>> を参照。

(34) Elder and Fowler, eds., *ibid.*, pp.385-386.

(35) 連邦議会は、女王(英国王)、上院(Senate)及び下院(House of Representatives)によって構成される(憲法第1条)。山田 前掲注(4), pp.97-99 を参照。連邦議会の実務の詳細は、下院については *ibid.* を、上院については Rosemary Laing, ed., *Odgers' Australian Senate Practice*, 14th Edition, Canberra: Department of the Senate, 2016. <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/52_Sen/pubs/odgers/2016_odgers.pdf> を参照。

(36) 連邦総督は、憲法第61条で、女王(英国王)の名代として連邦の行政権を行使すると規定されている。連邦総督の権限の内容については、同上, pp.102-104; Elder and Fowler, eds., *op.cit.*(33), pp.1-14 を参照。

(37) 吉川 前掲注(32), pp.8-11; 小林公夫『主要国の憲法改正手続』(調査資料2014-1-a 基本情報シリーズ16) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2014, pp.19-20. <<https://doi.org/10.11501/8727475>>; 山岡 前掲注(10), p.11. 実例やオーストラリア国内の議論などを説明しているものとして、*ibid.*, pp.27-28, 386 を参照。

(2) 憲法改正国民投票の手続

憲法改正法案は、連邦議会の可決後、連邦総督が内閣の助言により発出する国民投票令状 (Writ) に基づき、2か月以上6か月以内に国民投票に付される。しかし、連邦議会各議院で可決された憲法改正法案について、憲法改正国民投票が実施されなかった事例が、1915年、1965年、1983年及び2013年⁽³⁸⁾にあった。このうち1965年の事例の際には、連邦総督が国民投票令状を発出しなかったことが憲法違反ではないのかとの下院議員の質問に対して、首相が国民投票令状の発出は、政府の裁量の範囲内である旨を答弁した⁽³⁹⁾。このような政府の解釈及び運用に対して、憲法学者からは、憲法第128条第2項の「提案されなければならない (shall be submitted)」の“shall”は裁量の余地のない憲法上の義務であり、議会によって撤回されない限り、国民投票は実施されるべきであるとの批判があった⁽⁴⁰⁾。その後制定された国民投票法第7条では「連邦総督は、憲法改正法案を選挙人に提案するための令状を発出することができる (may issue)」と規定した。政府の裁量事項であることを明らかにしたものと指摘がある⁽⁴¹⁾。

憲法改正国民投票の投票権者は、選挙権者と同一である (国民投票法第4条) ので、18歳以上の国民等が投票権を有する (1918年連邦選挙法 (Commonwealth Electoral Act 1918. 以下「連邦選挙法」という。) 第93条)⁽⁴²⁾。

憲法改正国民投票は連邦議会議員選挙と同様に、1924年から投票権者の義務とされ (国民投票法第45条第1項)⁽⁴³⁾、棄権の罪で有罪と宣告された場合は、1罰金単位 (penalty unit) (約2万5839円) の罰金が科される (同条第14項)⁽⁴⁴⁾。義務投票制 (compulsory voting) を採用していることから、連邦議会議員選挙と同様に、郵便投票、期日前投票、不在者投票、移動投票所での投票、在外投票などの多様な投票方法が保障されている⁽⁴⁵⁾。

憲法改正国民投票の結果、①連邦全体で投票の過半数の賛成、かつ、②過半数の州 (4州以上) における投票の過半数の賛成という「二重の多数 (double majority)」を得なければ、憲法改正法案は承認されない (憲法第128条第5項)。投票結果の票数の計算について、オーストラリ

(38) 2013年の事例について解説しているものとして、Williams et al., *op.cit.*(23), p.1338; A. J. Brown and Paul Kildea, “The Referendum that Wasn’t: Constitutional Recognition of Local Government and the Australian Federal Reform Dilemma,” *Federal Law Review*, vol.44 iss.1, 2016, pp.143-166. <<https://doi.org/10.1177/0067205X1604400106>> を参照。各州法で設立された地方自治体に、連邦政府が財政援助することを可能にするための憲法改正であった。この2013年憲法改正 (地方政府) 法案の内容については、“Constitution Alteration (Local Government) 2013 Explanatory Memorandum.” Australian Legal Information Institute Website <https://www6.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/cth/bill_em/cag2013433/memo_0.html> を参照。

(39) *House of Representatives Official Hansard*, 1966.3.9, p.51. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/hansard80/hansardr80/1966-03-09/toc_pdf/19660309_reps_25_hor50.pdf>

(40) 吉川 前掲注(32), p.12 を参照。

(41) Elder and Fowler, eds., *op.cit.*(33), p.28; 同上, pp.11-13.

(42) Commonwealth Electoral Act 1918 (No.27, 1918) (Cth). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C1918A00027/latest/text>>

(43) “Electoral Backgrounder: Compulsory voting,” 2019.4.4. Australian Electoral Commission (AEC) Website <https://www.aec.gov.au/about_aec/publications/backgrounders/compulsory-voting.htm> 1924年の義務投票制の導入により、憲法改正国民投票の投票率が向上したことを指摘するものとして、Williams and Hume, *op.cit.*(8), p.49 を参照。

(44) 1914年犯罪法 (Crimes Act 1914 (No.12, 1914) (Cth). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C1914A00012/2023-09-21/text>>) 第4AA条第1項及び第3項を参照。なお、2023年憲法改正国民投票の投票日 (2023年10月14日) 時点の1罰金単位は、275ドル (約2万5839円) であった。以下、罰金単位の算定について同様とする。

(45) “Electoral Backgrounder: Compulsory voting,” *op.cit.*(43); 吉川 前掲注(32), p.14; 同「オーストラリア連邦における代表と選挙手続」『東海法学』10号, 1993, pp.173-174, 184-191.

ア選挙委員会 (Australian Electoral Commission: AEC. 以下「選挙委員会」という。)⁽⁴⁶⁾は、計上できるのは有効票 (formal vote) のみであり、無効票 (informal vote) を計上することはできないと説明している⁽⁴⁷⁾。また、②は州に限られるため、北部準州や首都特別地域のそれぞれの投票が過半数の賛成を得たとしても、②の要件の州として計上されない。なお、北部準州と首都特別地域の有権者による憲法改正国民投票への参加は、1977年憲法改正 (国民投票) 法の制定⁽⁴⁸⁾により、初めて認められた (別表・No.35 参照)。

(3) 憲法改正国民投票の実施状況

オーストラリアの過去の憲法改正国民投票における実施年月日、憲法改正法案の概要、全国の賛成票の割合、実施結果等は、別表のとおりである。

憲法改正法案が承認されたのは45件中8件 (1906年、1910年、1928年、1946年及び1967年に各1件、1977年に3件) で、そのうち賛成票が過半数に達した州の数は1件を除いて6州全てであった。否決された事例のうち、全国の賛成票の割合が過半数であったにもかかわらず、過半数の賛成票を得た州が4州に満たなかったものが5件で、全国の賛成票の割合が過半数に達しなかったものが32件であった。また、憲法改正国民投票の実施時の政権党を見ると、26件が労働党 (Australian Labor Party: ALP)⁽⁴⁹⁾で、19件が同党以外であったが、同党政権時に承認されたのは1件のみである。連邦議会総選挙と同時に憲法改正国民投票を実施したのは20回45件のうち8回21件で、承認されたのは4件であった。一方、単独で憲法改正国民投票を実施したのは12回24件、承認されたのは4件で、承認数は総選挙と同時に実施された場合と同数であった。

提案された憲法改正法案の種類を分類すると、①連邦権限の拡張:25件 (承認2件)、②議会・選挙に関するもの:9件 (承認2件)、③連邦・州関係:4件 (承認2件)、④その他:7件 (承認2件) となり、①が最も多いが、承認件数は2件のみである。①の憲法改正法案の提案内容は、連邦議会の立法権限の範囲を規定した憲法第51条の改正又は条項の追加である。同条の第1号から第39号までには連邦議会の立法権限が列記されているが、連邦結成の際に州の権限の一部を連邦に付与した経緯から、連邦は同条に列挙された範囲の限定的な立法権限しか有しないと解釈されている⁽⁵⁰⁾。

(46) 選挙委員会の組織概要については、木村志穂「オーストラリア選挙委員会の政治資金監督機能」『レファレンス』709号、2010.2, pp.83-86. <<https://doi.org/10.11501/1166408>> を参照。

(47) “Formal vote,” *Glossary*, 2023.10.19. Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/footer/glossary.htm>>

(48) Constitution Alteration (Referendums) 1977 (No.84, 1977) (Cth). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2004A01722/latest/text>>

(49) 労働党は、1891年に結成されたオーストラリア最古の政党で、1909年に保護主義者党 (Protectionist Party) と自由貿易党 (Free Trade Party) が合併して以来、おおむね労働党と保守政党 (自由党 (Liberal Party of Australia: LPA) など) が政権を交代する2大政党制が継続している (長谷川俊介「はじめに—一本総合調査の課題と趣旨—」国立国会図書館調査及び立法考査局 [編] 『オーストラリア・ラッド政権の1年—総合調査報告書—』 (調査資料2008-5) 2009, pp.3-4. <<https://doi.org/10.11501/1001807>>; 関根政美「アジア・太平洋国家オーストラリアのラッド政権—ラッド政権の1年—」『同』 pp.20-23; 木村志穂「オーストラリア労働党の歩み (年表)」『同』 pp.155-157)。オーストラリアの政党の状況については、久保・宮崎 前掲注(3), pp.47-96; 陶山宣明『オーストラリアの政党政治』溪水社、2017を参照。

(50) P. H. Lane, *An introduction to the Australian Constitution*, 4th edition, Sydney: Law Book Company, 1987, pp.1-5, 78-109; 浅川晃広「オーストラリアにおける憲法改正問題—その政治的理念をめぐって—」『オーストラリア研究』16号、2004.3, p.58. <https://doi.org/10.20764/asaj.16.0_54> なお、連邦・州間の財政調整制度により、憲法上明示的な権限を認められていない行政分野についても、州に対する財政援助を通じて連邦が事実上関与していることなどを

(4) 憲法改正国民投票の機能及び問題点

憲法改正国民投票の機能については、憲法改正法案の作成の段階から投票結果に至るまでの過程で、①急激な改正の阻止（ブレーキ機能）、②州益保護機能（小さな州でも、二重の多数により拒否できる）及び③憲法問題の提起機能（連邦議会による発議が上院・下院のそれぞれ総議員の過半数によって可能で、ハードルが比較的低い。）などが存在するとの分析がある⁽⁵¹⁾。

憲法改正国民投票の問題点としては、①憲法レベルの改革の鈍化（本来必要な改革が、国民投票という方法では、不可能になる⁽⁵²⁾。）、②憲法改正手続による改正が困難なことにより、政府や裁判所の解釈を通じた「改憲」の横行⁽⁵³⁾、③憲法改正の発議における政府の裁量の高さによる憲法的議論の不活性化、④憲法改正の発議までの政府のコントロール性の高さが、拙速な国民投票の実施による否決を招く、⑤「下からの」民意反映の機会がないとの指摘がある⁽⁵⁴⁾。また、オーストラリアの政治学者のドン・エイトキン（Don Aitkin）オーストラリア国立大学教授は、オーストラリアの憲法改正国民投票の成功率が低い原因として、党派心の高さ（high level of partisanship）⁽⁵⁵⁾、有権者の情報不足、二重の多数に見られる手続上のハードルの高さの3つを挙げた⁽⁵⁶⁾。コリン・アンフィールド・ヒューズ（Colin Anfield Hughes）クイーンズランド大学教授は、これらに加えて、連邦政府への敵意を挙げた⁽⁵⁷⁾。

さらに、憲法改正国民投票においては、変化よりも継続を望む「現状維持バイアス（status quo bias）」が働く傾向にあり、特に「改正された憲法は永遠に続くのだから、このリスクを冒すべきではない」という国民投票運動における反対派の主張が説得力を持つとの分析がある⁽⁵⁸⁾。これに加えて、義務投票制では「現行憲法に大きな欠陥や矛盾を感じていない限り、無関心者は消極的な態度決定をする」ことが憲法改正国民投票の低い成功率の一因になっている、との推測がある⁽⁵⁹⁾。

II 2023年憲法改正国民投票

1 アボリジナル及びトレス海峡諸島民をめぐる動き

(1) 歴史的経緯

オーストラリアでは、先住民族の問題として、アボリジナル及びトレス海峡諸島民の権利や政策が課題とされてきた。その背景として、主に英国等からの移住者により国家建設が進めら

概説するものとして、久保・宮崎 同上, pp.232-255 を参照。

(51) 福井 前掲注(32), pp.84-85.

(52) Brian Galligan, "Amending Constitution through the Referendum Device," Matthew Mendelsohn and Andrew Parkin, eds., *Referendum Democracy: citizens, elites, and deliberation in referendum campaigns*, New York: Palgrave, 2001, p.118.

(53) Williams and Hume, *op.cit.*(8), pp.15-23; 浅川 前掲注(50), pp.59-60.

(54) 福井 前掲注(32), pp.85-86.

(55) エイトキンは、多くのオーストラリア人は1つの政党に長期にわたり忠誠を誓い、党内で結束するなどの高い党派心を持つ一方で、一般的に政治的関心が低いことから、ある問題に対する政党の立場が市民の立場を決定する傾向があるとした。その結果、党派間の争いが国民投票の結果に影響すると指摘した（Don Aitkin, "Australia," David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: a comparative study of practice and theory* (AEI studies 216), Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, pp.132-135)。

(56) *ibid.*, pp.123-137.

(57) Colin A. Hughes, "Australia and New Zealand," David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, London: Macmillan, 1994, pp.164-165.

(58) Williams and Hume, *op.cit.*(8), pp.207-208, 229-230.

(59) 吉川 前掲注(32), p.14.

れたことが挙げられる。植民地における新領土の取得は、新領土発見の際の「無主地先占の理論」⁽⁶⁰⁾を理論的根拠としていた。一方で、アボリジナルは、5 万年以上オーストラリア大陸に住み続けてきたと言われる。アボリジナル及びトレス海峡諸島民は、2021 年国勢調査では、オーストラリア全体において 98 万 3709 人が居住し、人口の 3.8% を占めるとされる（表 1 参照）。しかし、憲法の制定時には、「連邦又は州若しくは連邦のその他の部分の人口を算定する際に、原住民（aboriginal natives）は算入されない」（第 127 条）と規定され、アボリジナルなどの先住民族はオーストラリア国民と認められていなかった。また、連邦議会の立法権限は「各州の原住民以外の人種で、特別法を制定する必要があると認められるものに属する人民」について付与される（第 51 条第 26 号）と規定され、連邦議会の管轄外の人種として州の管轄に委ねられた。さらに、連邦政府や各州政府によるアボリジナルなどの先住民族についての様々な政策や取締法規があった。

表 1 オーストラリア連邦の各州・準州のアボリジナル及びトレス海峡諸島民の人口状況

州等		州等の人口（人） ^{*1}	各州等のアボリジナル及びトレス海峡諸島民人口（人） ^{*2}	各州等の人口に占める割合（%） ^{*3}
州	ニューサウスウェールズ	8,097,062	339,710 (34.5)	4.2
	ビクトリア	6,547,822	78,696 (8.0)	1.2
	クイーンズランド	5,215,814	273,119 (27.8)	5.2
	南オーストラリア	1,802,601	52,069 (5.3)	2.9
	西オーストラリア	2,749,365	120,006 (12.2)	4.4
	タスマニア	567,239	33,857 (3.4)	6.0
準州	北部準州	248,151	76,487 (7.8)	30.8
	首都特別地域	452,508	9,525 (1.0)	2.1
全国 ^{*4}		25,685,412	983,709 (100.0)	3.8

*1 2021 年 6 月 30 日時点の推定値。

*2 2021 年国勢調査（2021 Census）による最終推定値。括弧内は、全国のアボリジナル及びトレス海峡諸島民の人口に占める割合（%）で、数値は、小数点以下第 2 位を四捨五入したものである。

*3 数値は、小数点以下第 2 位を四捨五入したものである。

*4 州及び準州以外の地域（海外領土）を含む。

（出典）“Estimates of Aboriginal and Torres Strait Islander Australians,” 2023.8.31. Australian Bureau of Statistics Website <<https://www.abs.gov.au/statistics/people/aboriginal-and-torres-strait-islander-peoples/estimates-aboriginal-and-torres-strait-islander-australians/latest-release>> 等を基に筆者作成。

1966 年になると、自由党党首であったハロルド・エドワード・ホルト（Harold Edward Holt）首相は、連邦議会下院議員総選挙で勝利した後、自由党の公約であったアボリジナルの人種差別に係る憲法改正法案の発議の進められた⁽⁶¹⁾。1967 年の憲法改正国民投票では「連邦議会にアボリジナルに関する立法権限を与え、国勢調査にアボリジナルが参加することを可能にするか」が問われ、全国の賛成票の割合は史上最高の 90.77% となり、6 州の全てで過半数の賛成を得たことから、1967 年憲法改正（アボリジナル）法⁽⁶²⁾が施行された。これにより、憲法

(60) 無主地は、国際法上、いかなる国家の領土ともなっていない地域を指す。「20 世紀初頭までの国際法の下では、原住民が実際に居住する土地であっても、それが欧米の文明国の基準に達していないものは無主地とみなされ、先占の対象とされた。」（筒井若水編集代表『国際法辞典』有斐閣，1998，p.327）オーストラリアにおける無主地先占の理論の実施の状況等については、平松編著 前掲注⁽²⁸⁾，pp.76-79（金城秀樹執筆）を参照。

(61) Williams and Hume, *op.cit.*(8), p.140.

(62) Constitution Alteration (Aboriginals) 1967 (No.55, 1967) (Cth). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C1967A00055/latest/text>>

第 127 条は削除された。また、憲法第 51 条第 26 号は「特別法を制定する必要があると認められる人種に属する人民」に改められ、連邦議会にアボリジナル等に関する特別法を制定する権限が付与された⁽⁶³⁾。

1967 年の憲法改正後、連邦議会は、オーストラリア先住民族 (Indigenous Australians) の排他的な利益のために一定の権利と特権を提供する目的で、多くの法令を制定した⁽⁶⁴⁾。これらの法令では一般的に、オーストラリアの先住民族の人々を「オーストラリアの先住民の子孫である者 (a person who is a descendant of an indigenous inhabitant of Australia)」⁽⁶⁵⁾ 又は「オーストラリアのアボリジナル人種の構成員又はこれに属する者 (a member or a person of the Aboriginal race of Australia)」⁽⁶⁶⁾ と定義している⁽⁶⁷⁾。

1992 年には、最高裁判所によっていわゆる「マボ判決 (Mabo case)」⁽⁶⁸⁾ が出された。アボリジナルの伝統的な土地支配が法的占有 (possession) であることを初めて認め、オーストラリアの領土自体がアボリジナルの固有の土地を奪うことで取得されたと判断して、「オーストラリアは無主地への移住による植民地である」という伝統理論を放棄したものであり、オーストラリア土地法史を根本から覆したと言われる。この判決を受けて、1993 年には、先住民族に先住権原 (native title) を認め、既に実施されている農牧地、鉱業権のリースの有効性を確認し、「先住権原審判所 (National Native Title Tribunal)」を設置することを内容とする 1993 年先住権原法 (Native Title Act, 1993)⁽⁶⁹⁾ が成立し、1994 年から施行された⁽⁷⁰⁾。

(2) 先住民族の権利に関する国際連合宣言

2007 年 9 月に、国際連合総会で「先住民族の権利に関する国際連合宣言 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)」(UNDRIP. 以下「国連宣言」という。)⁽⁷¹⁾ が採択され

⁽⁶³⁾ 平松編著 前掲注⁽²⁸⁾, pp.79-82. (金城秀樹執筆)

⁽⁶⁴⁾ 例として、1989 年アボリジナル及びトレス海峡諸島民委員会法 (Aboriginal and Torres Strait Islander Commission Act 1989 (No.150, 1989) (Cth). Australasian Legal Information Institute Website <http://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/num_act/aatsica1989478/>) がある。

⁽⁶⁵⁾ 例として、1975 年人種差別禁止法 (Racial Discrimination Act 1975 (No.52, 1975) (Cth). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2004A00274/latest/text>>) 第 3 条第 1 項がある。

⁽⁶⁶⁾ 例として、1986 年オーストラリア人権委員会法 (Australian Human Rights Commission Act 1986 (No.125, 1986) (Cth). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2004A03366/latest/text>>) 第 3 条第 1 項; 1989 年先住教育 (追加援助) 法第 3 条 (Indigenous Education (Supplementary Assistance) Act 1989 (No.1, 1990) (Cth). *ibid.* <<https://www.legislation.gov.au/C2004A03932/latest/text>>); 1993 年先住権原法 (後掲注⁽⁶⁹⁾参照) 第 253 条; 2000 年先住教育 (対象援助) 法 (Indigenous Education (Targeted Assistance) Act 2000 (No.147, 2000) (Cth). Australasian Legal Information Institute Website <https://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ieaa2000383/>) 第 4 条; 1989 年アボリジナル及びトレス海峡諸島民委員会法 (前掲注⁽⁶⁴⁾参照) 第 4 条第 1 項がある。

⁽⁶⁷⁾ “Legal definitions of Aboriginality,” 2010.7.28, para.36.13. Australian Law Reform Commission Website <<https://www.alrc.gov.au/publication/essentially-yours-the-protection-of-human-genetic-information-in-australia-alrc-report-96/36-kinship-and-identity/legal-definitions-of-aboriginality/>>

⁽⁶⁸⁾ Mabo v Queensland (No 2) (“Mabo case”) [1992] HCA 23; (1992) 175 CLR 1 (3 June 1992). Australasian Legal Information Institute Website <<https://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1992/23.html>> オーストラリアの憲法ケースブックにおける解説として、Williams et al., *op.cit.*⁽²³⁾, pp.133-146 を参照。邦文による解説として、平松編著 前掲注⁽²⁸⁾, pp.83-85 (金城秀樹執筆); 橋本雄太郎「マボ判決とその影響 —204 年後のつけ—」『オーストラリア研究』5 号, 1994.12, pp.3-4. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/asaj/5/0/5_KJ00009021982/_pdf/-char/ja>; アレン・アレン・ヘムズリー法律事務所 (斎藤隆広訳)「マボ判決のその後—判決要旨および豪連邦原住民権原法を中心として—」『国際商事法務』22 巻 1 号, 1994.1, pp.47-53. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/2691396/1/26>> などを参照。

⁽⁶⁹⁾ Native Title Act 1993 (No.110, 1993) (Cth). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2004A04665/latest/text>>

⁽⁷⁰⁾ 平松編著 前掲注⁽²⁸⁾, pp.85-90 (金城秀樹執筆); 橋本 前掲注⁽⁶⁸⁾, pp.6-7 などを参照。

⁽⁷¹⁾ *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 61 U. N. GAOR Annex (Agenda item 68) at 1, U.N.

た。国連宣言では、1993年に世界人権会議(World Conference on Human Rights)で採択された「ウィーン宣言及び行動計画(Vienna Declaration and Programme of Action)」の「先住民(indigenous people)」⁽⁷²⁾に代えて、「先住民族(indigenous peoples)」を用いた。その背景として、国連宣言の起草作業に参加した先住民族代表が、“peoples”を用いることにより、国際人権規約(International Bill of Human Rights)共通第1条⁽⁷³⁾で規定する人民の自決権(自己決定権)(right to self-determination of peoples)が先住民族にも適用されるように主張したことがある⁽⁷⁴⁾と指摘されている⁽⁷⁵⁾。

国連宣言の内容の特徴としては、①普遍的な定義が不可能であるため、先住民族の定義が行われていないこと⁽⁷⁶⁾、②国際文書として初めて、先住民族の自決権(自己決定権)が明記されたこと(第3条)、③先住民族に集団の権利として、土地、領域及び資源に対する権利を認めたこと、④先住民族の移住措置や、先住民族の土地及び領域において有害物質の貯蔵又は処分を行う場合において、政府に対し、先住民族の自由意思による事前の十分な情報に基づく同意(Free, Prior and Informed Consent: FPIC)を得る義務を課したことである。国連宣言の採択に反対した4か国(オーストラリアのほかにアメリカ合衆国、カナダ及びニュージーランド)⁽⁷⁷⁾は、その理由として主に③及び④が受け入れ難かったとされる⁽⁷⁸⁾。また、国連宣言によって国内での土地問題の解決が覆されることを危惧していたとの指摘がある⁽⁷⁹⁾。

Doc. A/RES/61/295 (2007). United Nations Website <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.18_declaration%20rights%20indigenous%20peoples.pdf> 邦訳として、市民外交センター仮訳「先住民族の権利に関する国際連合宣言(仮訳)」(国連総会第61会期2007年9月13日採択(国連文書A/RES/61/295 付属文書))2008.9.21. *ibid.* <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_japanese.pdf> を参照。国連宣言のコンメンタール解説として、Jessie Hohmann and Marc Weller, eds., *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: a commentary*, First edition (Oxford commentaries on international law), New York: Oxford University Press, 2018 を、概説したものとして、小坂田裕子「第1章 国連宣言」同ほか編『考えてみよう先住民族と法』信山社, 2022, pp.15-26 を参照。

⁽⁷²⁾ *Vienna Declaration and Programme of Action*, at 3, 8, 17-18, U.N. Doc. A/CONF.157/23 (1993). <https://digitallibrary.un.org/record/183139/files/A_CONF.157_23-EN.pdf> 邦訳として、国際連合(自由人権協会訳)『世界人権会議—ウィーン宣言および行動計画1993年6月—』pp.12, 35, 52-53. 国際連合広報センターウェブサイト <<https://www.unic.or.jp/files/Vienna.pdf>> を参照。

⁽⁷³⁾ 国際人権規約共通第1条は、同規約の社会権規約(経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(A規約))及び自由権規約(市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約))の第1条が同一であることを指称するものである。このうち、自由権規約第1条については、United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights*, at 1 (1967). <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch_IV_04.pdf> を、邦訳として、「市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)第一部 第一条」外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2c_002.html> を参照。

⁽⁷⁴⁾ *Report of the Working Group on Indigenous Populations on its 4th session*, at 15, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/22 (1985). United Nations Website <<https://digitallibrary.un.org/record/108411>>; *Report of the Working Group on Indigenous Populations on its 11th session*, at 17-18, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/29 (1993). *ibid.* <<https://digitallibrary.un.org/record/226229>>; Mark Weller, “Self-Determination of Indigenous Peoples,” Hohmann and Weller, eds., *op.cit.*(71), pp.127, 132などを参照。

⁽⁷⁵⁾ 小坂田裕子「序章—なぜ先住民族と法を考えるのか」同ほか編 前掲注(71), pp.6-7.

⁽⁷⁶⁾ 1983年に、エクアドル(Ecuador)出身のホセ・マルチネス・コーボ(José Martínez Cobo)ラテンアメリカ及びカリブ地域核兵器禁止条約機構(Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean (OPANAL))事務総長が、特別報告者として国際連合に提出した最終報告書の「作業上の定義(working definition)」では、「先住(indigenous)の共同体(communities)、人民(peoples)及び民族(nations)は、自分たちの領域に発達した侵略前や植民地化前の社会との歴史的継続性を保ちながら、それらの領域又はその一部で現在優勢である他の社会集団とは区別されると考える人々である」(José Martínez Cobo, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations: Final Report*, at 50, U.N. Doc. E/CN.4Sub.2/1983/21/Add.8 (1983). United Nations Website <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MCS_xxi_xxii_e.pdf>)とし、国際連合で広く普及してきたとされる。国際法における「先住民族」の定義、訳語等を概説したものとして、同上, pp.6-9を参照。

⁽⁷⁷⁾ “United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: resolution/ adopted by the General Assembly,” 2007. United Nations Website <<https://digitallibrary.un.org/record/609197>>

⁽⁷⁸⁾ 小坂田 前掲注(71), pp.17-20を参照。

⁽⁷⁹⁾ 国連宣言が、オーストラリアの先住権原などの土地問題の解決に与える影響等を考察しているものとして、友永雄吾「第7章 オーストラリア」小坂田ほか編 前掲注(71), pp.102-107を参照。

オーストラリアでは、2007年の国連宣言の採択時には反対したが、政権交代で労働党のケビン・マイケル・ラッド（Kevin Michael Rudd）が首相に就任すると、同政府は2009年4月にこれを支持する声明⁽⁸⁰⁾を出した⁽⁸¹⁾。

(3) 心からのウルル声明及び国民投票評議会最終報告書

1967年の憲法改正後、連邦議会はアボリジナル及びトレス海峡諸島民に関する特別法を多数制定してきた（(1)参照）。一方、現状では、アボリジナル及びトレス海峡諸島民は自らに影響を与える決定、政策、法律について、連邦議会及び連邦政府への意見表明を保障する機関を持たないことから、政策決定の過程において、アボリジナル及びトレス海峡諸島民の視点が必要であるかどうかについて、オーストラリアでは議論されてきた⁽⁸²⁾。

2017年には、5月23日から26日までの4日間にわたって、オーストラリア中部のウルル（Uluru）⁽⁸³⁾の麓で、250人を超えるアボリジナル及びトレス海峡諸島民の代表者が集まった「先住民族全国憲法会議（First Nations National Constitutional Convention）」が開催された。これは、国民投票評議会（Referendum Council）⁽⁸⁴⁾が招集したものであった。同会議では、アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々を先住民族と承認するための憲法改正へのアプローチについて議論した⁽⁸⁵⁾。

この会議で出された「心からのウルル声明（Uluru Statement from the Heart）」は、「（先住民族に）力を与え、自分たち自身の国で正当な地位を占めるために憲法改正を求める」ものであり、①先住民族の意思を国政に反映させるための機関「先住民族の声（First Nations Voice）」の創設及び憲法における明文化、②政府と先住民族の間の合意形成及び歴史について真実を語るためのプ

⁽⁸⁰⁾ Jenny Macklin, “Statement on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,” 2009.4.3. United Nations Website <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Australia_official_statement_endorsement_UNDRIP.pdf>

⁽⁸¹⁾ オーストラリアの先住民族に適用される自決権（自己決定権）について、国際人権規約共通第1条、国連宣言第3条などを踏まえて、人権委員会が説明しているものとして、“Right to self determination.” Australian Human Rights Commission Website <<https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/right-self-determination>> を参照。

⁽⁸²⁾ Mark Dreyfus, “Constitution Alteration (Aboriginal and Torres Strait Islander Voice) 2023 Explanatory Memorandum,” 2022-2023 *The Parliament of The Commonwealth of Australia House of Representatives*, p.3. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/ems/r7019_ems_30a282a6-7b5a-4659-b9cb-13da5698bca1/upload_pdf/JC009279.pdf>

⁽⁸³⁾ 「オーストラリア大陸のほぼ真中に当たる、アリス・スプリングズ南西約340キロに位置する世界遺産。エアーズ・ロックの名は、1873年に南オーストラリア〔州〕首相のヘンリー・エアーズにちなんで名づけられた。」「この地域の多くの部分はアボリジナルの聖地であり」「観光客の立ち入りも禁止されている。」「岩の所有権は1985年にアボリジナルに返還された。」（安井倫子・藤川隆男「ウルルー、ウルル（エアーズ・ロック）、カータ・ジュータ（ザ・オルガス）」藤川隆男編・監修『オーストラリア辞典』<https://www.let.osaka-u.ac.jp/seiyousi/bun45dict/dict-html/01199_UluruAyersRockKataTjutatheOlgas.html>、2003、（2024年3月13日参照）。

⁽⁸⁴⁾ 2015年12月7日に、与党自由党のマルコム・ブライ・ターンブル（Malcolm Bligh Turnbull）首相及び野党のビル・ショーテン（Bill Shorten）労働党党首が共同で任命した16人の先住民族及び非先住民族の評議員から構成され、アボリジナル及びトレス海峡諸島民を憲法で認めるための国民投票の成功に向けた助言を任務とした。同評議会には、オーストラリア先住民族（Indigenous Australians）の憲法上の承認に関する専門家委員会と、アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々の憲法上の承認に関する合同特別委員会があった。2017年6月30日に、首相及び野党党首への報告書の提出により、任務を終了した（“The Council.” Referendum Council Website <<https://www.referendumcouncil.org.au/council.html>>）。

⁽⁸⁵⁾ Pat Anderson, “Aboriginal and Torres Strait Islanders Peoples from across Australia make Historic Statement,” 2017.5.26. Referendum Council Website <https://www.referendumcouncil.org.au/sites/default/files/2017-05/Referendum_Council_Media%20Release_Uluru_Statement_from_the_Heart_4.pdf>; Daniel McKay, “Uluru Statement: a quick guide,” 2017.6.19. Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/UluruStatement>

ロセスを監視する「マカラタ⁽⁸⁶⁾委員会 (Makarrata Commission)」の設置を要求した⁽⁸⁷⁾。

その後、国民投票評議会が2017年6月30日に首相及び野党党首に提出した最終報告書(Final Report of the Referendum Council)では、次の2点が勧告された⁽⁸⁸⁾。

①憲法に、アボリジナル及びトレス海峡諸島民に連邦議会への発言権を与える代表機関を規定するため、国民投票を実施すること。当該機関は、憲法第51条第26号(人種に関する特別法の立法権限)及び第122条(連邦直轄地の統治に関する立法権限)に基づく権限行使を監視する機能を含み、アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々を先住民族(First Peoples)と認めること。

②州議会・準州議会を含むオーストラリアの全議会(all Australian Parliaments)で、オーストラリア人を団結させるための先住民族の承認に関する象徴的な声明を明確にするために、憲法外の承認宣言(extra-constitutional Declaration of Recognition)を法律によって制定すること。

2 憲法改正に向けた連邦議会の動き

2013年3月、連邦議会で「2013年アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々承認法(Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples Recognition Act 2013)」⁽⁸⁹⁾が制定された。同法は、アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々を憲法上承認するための憲法改正国民投票の実施の検討や、その承認に対する国民の支持の検証⁽⁹⁰⁾などを内容としていたが、労働党から自由党及び国民党に政権が交代した後の2018年3月に廃止された。

2021年3月、労働党は、政策綱領“2021 National Platform”に掲げた政策課題の1つとして「心からのウルル声明」を踏まえ、アボリジナル及びトレス海峡諸島民を先住民族と認め、連邦議会の諮問機関を設置することを憲法に明記することを挙げた⁽⁹¹⁾。その後、同党は、2022年5月に執行された連邦議会下院議員総選挙で政権党になった。首相に就任した党首のアンソニー・アルバニージー(Anthony Albanese)は、先住民族と先住民族以外の国民との格差是正に向け、同声明の完全(in full)実施を優先課題に掲げ⁽⁹²⁾、憲法改正に向けた作業に着手した⁽⁹³⁾。

⁽⁸⁶⁾ 「マカラタ(Makarrata)」とは、条約又は協定の締結を意味し、政府との公正かつ誠実な関係、正義と自己決定に基づいた子供たちのより良い未来に対する先住民族の願望を表しているとする(“MAKARRATA.” Uluru Statement Website <<https://ulurustatement.org/our-story/makarrata/>>)。

⁽⁸⁷⁾ “Uluru Statement from the Heart.” Uluru Statement Website <<https://ulurustatementdev.wpengine.com/wp-content/uploads/2022/01/UluruStatementfromtheHeartPLAINTEXT.pdf>>; 内海和美「【オーストラリア】2023年国民投票(手続規定)改正法」『外国の立法』No.296-1, 2023.7, p.6. <<https://doi.org/10.11501/12902075>>

⁽⁸⁸⁾ *Final Report of the Referendum Council*, 2017.6.30, p.2. <https://www.referendumcouncil.org.au/sites/default/files/report_attachments/Referendum_Council_Final_Report.pdf>

⁽⁸⁹⁾ Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples Recognition Act 2013 (No.18, 2013) (Cth). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2013A00018/latest/text>> 法案の概要について、Kirsty Magarey and John Gardiner-Garden, “Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples Recognition Bill 2012,” *BILLS DIGEST*, no.74, 2012-13. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/billsdgs/2222102/upload_binary/2222102.pdf> を参照。

⁽⁹⁰⁾ 2013年アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々承認法に基づく、連邦議会合同委員会による最終報告書として、Parliament of the Commonwealth of Australia, *Final report: Joint Select Committee on Constitutional Recognition relating to Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples*, 2018.11. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/024213/toc_pdf/Finalreport.pdf> を参照。

⁽⁹¹⁾ Labor, “ALP NATIONAL PLATFORM: As adopted at the 2021 Special Platform Conference,” pp.2, 60-62, 69. Australian Labor Party Website <<https://alp.org.au/media/2594/2021-alp-national-platform-final-endorsed-platform.pdf>>

⁽⁹²⁾ Labor, “Labor’s Commitment To First Nations Peoples,” 2022, p.6. Parliament of Australia Website <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/partypol/8638543/upload_binary/8638543.pdf>; *House of Representatives Official Hansard*, 2022.7.27, p.107. *ibid.* <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/25918/0080/hansard_frag.pdf>

⁽⁹³⁾ 2010年に超党派で設置した「憲法上の承認専門家パネル(Expert Panel on Constitutional Recognition)」から2023年憲法改正国民投票に至るまでの流れを図で説明したものとして、“History of constitutional recognition and the Aboriginal and Torres Strait Islander Voice.” National Library of Australia Website <<https://webarchive.nla.gov.au/>>

(1) 2023 年国民投票（手続規定）改正法

1999 年（別表・No.43, 44 参照）以来の憲法改正国民投票の準備として、国民投票手続と連邦選挙法に規定された選挙手続との整合性を図るため、2022 年 12 月 1 日に、国民投票法を改正する法律案が連邦議会に提出された。2023 年 3 月 27 日に、「2023 年国民投票（手続規定）改正法（Referendum (Machinery Provisions) Amendment Act 2023）」（以下「国民投票法改正法」という。）が成立し、同日から施行された⁽⁹⁴⁾。

国民投票法改正法の主な内容としては、まず、国民投票運動に係る資金規制に関する規定が新たに設けられた（国民投票法に第Ⅷ A 章（第 109B 条～第 109ZA 条）を追加）。国民投票支出期間（国民投票令状が発出される 6 か月前から国民投票当日まで）に、開示基準額（disclosure threshold. 1 万 5200 ドル（約 142 万 8192 円）⁽⁹⁵⁾）を超える国民投票運動に係る支出を行った個人又は団体（referendum entity. 以下「国民投票運動主体」という。）⁽⁹⁶⁾は、国民投票日から 15 週以内⁽⁹⁷⁾に、国民投票運動主体が負担した支出の明細、受けた寄附の総額及び寄附者総数を選挙委員会に報告しなければならない。違反した場合は、60 罰金単位（約 155 万 340 円）等の民事罰が課される（国民投票法の第 109E 条）。選挙委員会は、提出された報告書を「透明性登録簿（Transparency Register）」⁽⁹⁸⁾に登録し、投票日から 24 週以内に公開する義務がある（連邦選挙法第 320 条の改正）。

また、国民投票支出期間に、国民投票運動に使用されることを意図して、外国人が国民投票運動主体に 100 ドル（約 9,396 円）以上を寄附した場合、当該外国人又は国民投票運動主体は、100 罰金単位（約 258 万 3900 円）以下の罰金や、200 罰金単位（約 516 万 7800 円）等の民事罰が課される（国民投票法の第 109J 条）。国民投票運動を行う外国人が、国民投票運動への支出のために 1 会計年度に 1,000 ドル（約 9 万 3960 円）以上の負担又は資金調達を行った場合、200 罰金単位等の民事罰が課される（第 109L 条）。

第 2 に、広告放送禁止期間（Advertising Blackout Period）が新たに設けられた（別表第 9）。1992 年放送サービス法⁽⁹⁹⁾別表第 2 を改正し、国民投票日前の木曜日から国民投票の終了まで（3 日間）、放送事業者（商業 TV 放送、商業ラジオ放送、コミュニティ放送、有料 TV 放送の免

awa/20230929160629/https://voice.gov.au/about-voice/history-constitutional-recognition-and-aboriginal-and-torres-strait-islander-voice> を参照。

⁽⁹⁴⁾ Referendum (Machinery Provisions) Amendment Act 2023 (No.11, 2023) (Cth). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2023A00011>>

⁽⁹⁵⁾ 国民投票運動に係る支出の開示基準額には、連邦選挙法が準用される（国民投票法第 3 条第 1 項）。連邦選挙法に基づく特定の情報（贈答品、寄附金など）、選挙候補者、上院団体及び選挙候補者への寄附者に係る開示基準額は、消費者物価指数の上昇に基づいて、2023 年 7 月 1 日に 1 万 5200 ドルから 1 万 6300 ドル（約 153 万 1548 円）に見直された（“Disclosure threshold.” 2023.6.22. Australian Electoral Commission (AEC) website <https://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/public_funding/threshold.htm>）。一方、国民投票運動に係る支出の開示基準額は、国民投票日までに連邦議会の解散・総選挙が行われない限り、1 万 5200 ドルに据え置かれた（国民投票法改正法別表第 4 第 8 条第 1A 項。“FAQs: Referendum disclosure – What is the current disclosure threshold?” *ibid.* <<https://www.aec.gov.au/FAQs/referendum-disclosure.htm>>）。

⁽⁹⁶⁾ 国民投票法第 3 条第 1 項、第 3AA 条及び第 3AAA 条並びに連邦選挙法第 287 条第 1 項及び第 321A 条を参照。

⁽⁹⁷⁾ 選挙委員会は、2023 年憲法改正国民投票に係るものの提出期限は、2024 年 1 月 29 日であると広報した（Australian Electoral Commission, “Financial Disclosure Guide for Referendum Entities – 2023 referendum,” 2024, p.6. <https://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/referendum_disclosure/files/guide-referendum-entities.pdf>）。

⁽⁹⁸⁾ “Transparency Register.” Australian Electoral Commission (AEC) Website <https://www.aec.gov.au/parties_and_representatives/financial_disclosure/transparency-register/>

⁽⁹⁹⁾ Broadcasting Services Act 1992 (No.110, 1992). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2023C00068>>

許を有する者等)が国民投票関連広告を行うことを禁じた。なお、連邦議会上院の審議において、国民投票関連広告の対象にソーシャル・メディア・サービスを追加する修正案⁽¹⁰⁰⁾が議員によって提出されたが、否決された⁽¹⁰¹⁾。

(2) 憲法改正法案の発議

司法長官によって2023年3月30日に連邦議会下院に提出された「アボリジナル及びトレス海峡諸島民の声を設置することにより、オーストラリアの先住民族を承認するために憲法を改正する法律案 (Bill for an Act to alter the Constitution to recognise the First Peoples of Australia by establishing an Aboriginal and Torres Strait Islander Voice)」⁽¹⁰²⁾では、憲法第8章(最終章)の次に第129条1条のみから成る「第9章 アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々の承認 (Recognition of Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples)」を追加するというものであった。同条の内容は次のとおりである。

第129条 アボリジナル及びトレス海峡諸島民の声

アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々をオーストラリアの先住民族 (First Peoples) と認め、次に掲げる措置を講ずる。

- (i) アボリジナル及びトレス海峡諸島民の声と称する機関を設置すること。
- (ii) アボリジナル及びトレス海峡諸島民の声は、アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々に関する事項について連邦議会及び連邦政府に対して意見を表明することができること。
- (iii) 連邦議会は、この憲法に従い、構成、機能、権限及び手続を含むアボリジナル及びトレス海峡諸島民の声に関する事項について法律を制定する権限を有すること。

連邦議会では、下院で同年5月31日⁽¹⁰³⁾に、上院で同年6月19日⁽¹⁰⁴⁾に、それぞれ総議員の

⁽¹⁰⁰⁾ “Referendum (Machinery Provisions) Amendment Bill 2022 (Amendment to be moved by Senator David Pocock, in committee of the whole) AMENDMENT TO GOVERNMENT AMENDMENT [SHEET ZB195],” 2022-2023 *The Parliament of the Commonwealth of Australia THE SENATE*, 2023.3.20. Parliament of Australia Website <[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/amend/r6965_amend_f29b7129-470a-402b-b087-88bf950acea/upload_pdf/1861%20CW%20Referendum%20\(Machinery%20Provisions\)%20Amendment%20Bill%202022_D%20Pocock.pdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/amend/r6965_amend_f29b7129-470a-402b-b087-88bf950acea/upload_pdf/1861%20CW%20Referendum%20(Machinery%20Provisions)%20Amendment%20Bill%202022_D%20Pocock.pdf)>

⁽¹⁰¹⁾ David Pocock (@DavidPocock), “I moved an amendment to have advertising on social media platforms added to the blackout period before the Referendum. My amendment wasn’t supported & the govt didn’t seem to think social media was that important...so I wanted to understand why, if that was the case, Labor spent over \$1.3 million on Facebook alone in the week before the last election,” 2023.3.24, 17:13. X <<https://twitter.com/DavidPocock/status/1639178634392117248>> この修正案の提出を紹介する記事として、南部義典「オーストラリアの国民投票法から日本の憲法改正論議の「公正さ」を考えた」2023.4.7. 論座アーカイブ <<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2023040400004.html>> を参照。

⁽¹⁰²⁾ Constitution Alteration (Aboriginal and Torres Strait Islander Voice) 2023 (No. , 2023): A Bill for an Act to alter the Constitution to recognise the First Peoples of Australia by establishing an Aboriginal and Torres Strait Islander Voice (Presented and read a first time). Parliament of Australia Website <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/bills/r7019_first-reps/toc_pdf/23048b01.pdf>

⁽¹⁰³⁾ 総議員 151 票のうち、賛成票は 121 票 (労働党 76 票、自由党 21 票、無所属 11 票、クイーンズランド自由国民党 (Liberal National Party of Queensland) 8 票、緑の党 (Australian Greens) 4 票、中道連合 (Centre Alliance) 1 票)、反対票は 25 票 (クイーンズランド自由国民党 12 票、国民党 (National Party of Australia) 9 票、自由党 4 票)。“Constitution Alteration (Aboriginal and Torres Strait Islander Voice) 2023: Votes by party,” Division Number 156, 2023.5.31. Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/HoR/Divisions/details?id=1946>

⁽¹⁰⁴⁾ 総議員 76 票のうち、賛成票は 52 票 (労働党 24 票、自由党 13 票、緑の党 11 票、ジャッキー・ランビー・ネットワーク (Jacqui Lambie Network) 及び無所属は各 2 票)、反対票は 19 票 (自由党 8 票、国民党 4 票、クイーンズランド自由国民党及びポーリン・ハンソンズ・ワン・ネイション (Pauline Hanson’s One Nation) は各 2 票、地方自由党 (Country Liberal Party)、統一オーストラリア党 (United Australia Party) 及び無所属は各 1 票)。47th *Parliament Senate Journals*, no.53, 2023.6.19, pp.1509-1510. <<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/chamber/>>

過半数の賛成で可決された⁽¹⁰⁵⁾。与党の労働党の議員は、上院及び下院のいずれでも憲法改正法案に賛成した。一方、野党では、自由党が上院及び下院のいずれでも議員の賛否が分かれ、クイーンズランド自由国民党が下院で議員の賛否が分かれた。

なお、連邦議会が法案審議のために設置した「アボリジナル及びトレス海峡諸島民の声の国民投票に関する合同特別委員会（Joint Select Committee on the Aboriginal and Torres Strait Islander Voice Referendum）」において、自由党議員から「アボリジナル及びトレス海峡諸島民の声」に意見表明を認めることにはリスクがあることから、憲法改正法案の修正を要求するとの反対意見書が、国民党議員から法案の内容に同意しない旨の反対意見書が提出された⁽¹⁰⁶⁾。

3 憲法改正国民投票の動向

(1) 連邦政府の投票事務の準備及び運営の状況

2023年9月11日、連邦総督が発出した国民投票令状⁽¹⁰⁷⁾を受けて、選挙委員会の選挙事務局長（Electoral Commissioner）が憲法改正国民投票を同年10月14日に実施する旨を告示した⁽¹⁰⁸⁾。

連邦政府は、2022-2023年の予算案において、「先住民族の議会への声に関する国民投票の実施—準備作業（Delivery of a First Nations Voice to Parliament Referendum – preparatory work）」の項目で、2022-2023年から2023-2024年までの2年間について7520万ドル（約70億6579万2000円）を計上していた⁽¹⁰⁹⁾。司法長官（Attorney-General）から提出された、連邦議会が憲法改正法案を審議する際の説明文書では、憲法改正国民投票の運営準備のために選挙委員会に5020万ドル（約47億1679万2000円）を、憲法改正国民投票の実施に必要な作業のため、オーストラリア先住民族庁（National Indigenous Australians Agency: NIAA. 以下「先住民族庁」という。）、財務省（Department of Finance）及び司法長官局（Attorney-General's Department）に890万ドル（約8億3624万4000円）を計上したとされた。また、憲法改正国民投票に必要な追加資金については、憲法改正法案の連邦議会への提出時点では発表されていないとした⁽¹¹⁰⁾。

この追加資金については、2023-2024年予算案において「アボリジナル及びトレス海峡の人々を議会への声を通じて憲法で認める国民投票の実施（Delivering the Referendum to Recognise Aboriginal and Torres Strait Peoples in the Constitution Through a Voice to Parliament）」の項目で、2022-2023年からの3年間で、3億6460万ドル（約342億5781万6000円）を支出するとされた。主な内訳は、選挙委員会が国民投票を実施するために3億3660万ドル（約316億2693万

journals/5f60b1f1-0a91-4474-af62-049c5646fa0d/toc_pdf/sen-jn.pdf>

⁽¹⁰⁵⁾ Constitution Alteration (Aboriginal and Torres Strait Islander Voice) 2023. Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r7019> 審議の概要については、Jonathan Mills et al., “Constitution Alteration (Aboriginal and Torres Strait Islander Voice) 2023,” *BILLS DIGEST*, no.80, 2022-23. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/billsdgs/9174583/upload_binary/9174583.pdf> を参照。

⁽¹⁰⁶⁾ Joint Select Committee on the Aboriginal and Torres Strait Islander Voice Referendum, *Advisory Report on the Constitution Alteration (Aboriginal and Torres Strait Islander Voice) 2023*, Canberra: Commonwealth of Australia, 2023, pp.57-76. <[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/RB000125/toc_pdf/AdvisoryReportontheConstitutionAlteration\(AboriginalandTorresStraitIslanderVoice\)2023.pdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/RB000125/toc_pdf/AdvisoryReportontheConstitutionAlteration(AboriginalandTorresStraitIslanderVoice)2023.pdf)>

⁽¹⁰⁷⁾ David Hurley, “Writ for a Referendum.” Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/Elections/referendums/files/writ-for-2023-referendum.pdf>>

⁽¹⁰⁸⁾ “Notification of particulars of writ for referendum,” 2023.9.11. Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2023G01061/asmade/text>>

⁽¹⁰⁹⁾ “Budget October 2022-23: BUDGET MEASURES,” *Budget paper*, no.2, 2022.10.25, p.107. <https://archive.budget.gov.au/2022-23-october/bp2/download/bp2_2022-23.pdf>

⁽¹¹⁰⁾ Dreyfus, *op.cit.*(82), p.6.

6000 円)、中立的な公民教育と啓発活動のために先住民族庁とオーストラリア民主主義博物館 (Museum of Australian Democracy) に 1200 万ドル (約 11 億 2752 万円)、憲法改正国民投票期間中の先住民に対するメンタルヘルス支援を増やすため、保健高齢者ケア省 (Department of Health and Aged Care) に 1050 万ドル (約 9 億 8658 万円)、諮問、政策及び実施のために先住民族庁に 550 万ドル (約 5 億 1678 万円) である⁽¹¹¹⁾。

連邦政府の機関として憲法改正国民投票の運営を担当した選挙委員会は、約 1750 万人の投票権者のために、臨時職員を約 10 万人雇用するとともに、当日投票所を 7,000 か所以上、期日前投票所を 500 か所以上、投票用紙に使用する鉛筆を約 450 万本、投票箱を約 1 万 4000 箱準備し、投票権者に向けた案内書⁽¹¹²⁾を約 1250 万冊配布したと発表した⁽¹¹³⁾。案内書では、投票方法のほか、国民投票法に基づいて、憲法改正の提案に対する賛成意見と反対意見のそれぞれの内容と理由が記載された。2023 年憲法改正国民投票における賛否意見の理由の概要は、表 2 のとおりである⁽¹¹⁴⁾。

表 2 2023 年憲法改正国民投票における賛否意見の理由の概要

【投票事項】「アボリジナル及びトレス海峡諸島民の声 (Aboriginal and Torres Strait Islander Voice: Voice) を設置することにより、オーストラリアの先住民族 (First Peoples) を承認するために憲法を改正すること」

意見の内容	憲法改正に賛成する理由	憲法改正に反対する理由
主な理由	<ul style="list-style-type: none"> ① 提案の内容は、アボリジナル及びトレス海峡諸島民から直接出されたものである。 ② 憲法で認めることは、実践的な変化をもたらす強力な声明である。 ③ アボリジナル及びトレス海峡諸島民の人々の生活の向上を確実にする。 ④ 国民を一体化させる。 ⑤ 政府の財政支出を節約できる。 ⑥ 数十年の準備期間を経て、Voice を設置する時が熟した。 ⑦ 実践的な助言をすることができる。 ⑧ 政府がより効率的に政策を遂行できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ① Voice の設置には、法的なリスクがある。 ② 政府は詳細を明らかにしていない。 ③ 国民を分断する。 ④ オーストラリアの先住民族を支援することにはならない。 ⑤ Voice が先住民族の分野を超えて、政府各分野に意見を述べることができるのは疑問である。 ⑥ 運営の遅延や機能不全のリスクがある。 ⑦ 活動家に機会を与える。 ⑧ 多大な財政支出を伴い、官僚的な運営になる。 ⑨ 憲法改正により Voice が設置されれば永続して運営され、法律の改正では変えられず、悪影響が永久に続くおそれがある。 ⑩ Voice の設置よりも、良い方法がある。

(注) 理由内容は、Referendum (Machinery Provisions) Act 1984 (No.44, 1984) (Cth) の第 11 条第 1 項に基づき、提案内容に賛成票又は反対票を投じた、それぞれにおいて大多数の連邦議会上院・下院議員によって提供されたものである。
(出典) Australian Government, *Your official referendum booklet*, pp.5-19. Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/referendums/files/pamphlet/referendum-booklet.pdf>> を基に筆者作成。

(11) “Budget 2023-24: BUDGET MEASURES,” *Budget paper*, no.2, 2023.5.9, p.85. <https://budget.gov.au/content/bp2/download/bp2_2023-24.pdf>

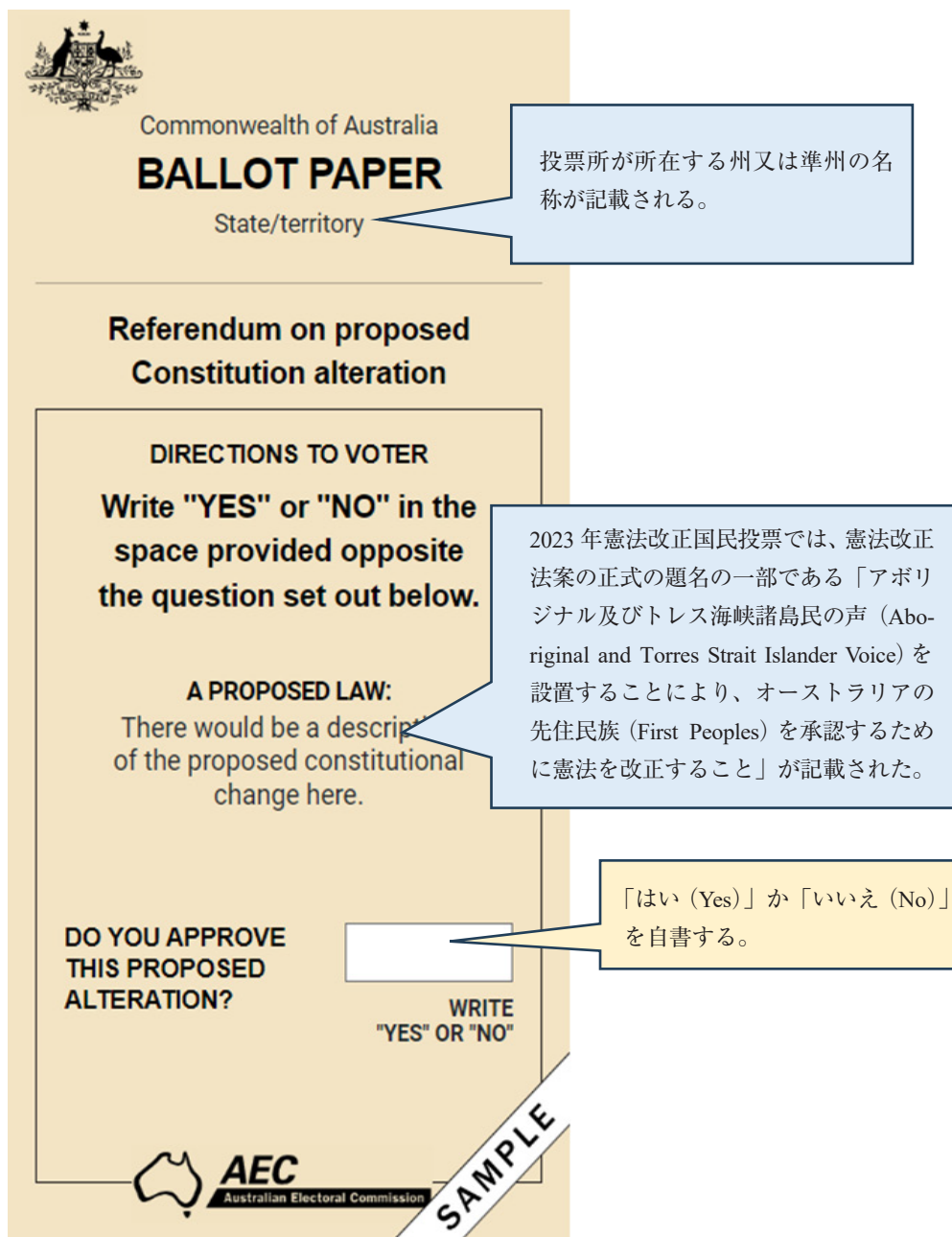
(12) Australian Government, *Your official referendum booklet*. Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/referendums/files/pamphlet/referendum-booklet.pdf>>

(13) “AEC OPERATIONS.” Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/Elections/referendums/files/AEC-Operations.pdf>> 郵便投票、期日前投票、遠隔投票サービス、在外投票、投票権者の登録統計などの憲法改正国民投票に関連する詳細なデータは、“2023 federal referendum - Downloads and statistics.” *ibid.* <<https://www.aec.gov.au/Elections/referendums/2023-downloads.htm>> を参照。投票事務を担当する職員向けの案内書として、Australian Electoral Commission (AEC), *2023 Referendum: Service Plan*, 2023. *ibid.* <<https://www.aec.gov.au/Elections/referendums/files/2023-referendum-service-plan.pdf>> を参照。

(14) 憲法改正国民投票の案内書に掲載された賛否意見の理由について、ガーディアン紙 (The Guardian) がファクトチェックをしている記事として、次を参照。Lorena Allam et al., “The yes pamphlet: campaign’s voice to parliament referendum essay – annotated and factchecked,” 2023.7.20. Guardian Website <<https://www.theguardian.com/australia-news/ng-interactive/2023/jul/20/the-vote-yes-pamphlet-referendum-voice-to-parliament-voting-essay-aec-published-read-in-full-annotated-fact-checked>>; *idem*, “The no pamphlet: campaign’s voice to parliament referendum essay – annotated and factchecked,” 2023.7.20. *ibid.* <<https://www.theguardian.com/australia-news/ng-interactive/2023/jul/20/the-vote-no-pamphlet-referendum-voice-to-parliament-voting-essay-aec-published-read-in-full-annotated-fact-checked>>

憲法改正国民投票において投票所で投票するには、長方形の投票用紙の指定箇所に「はい (Yes)」か「いいえ (No)」を自書する必要がある⁽¹¹⁵⁾。この投票用紙には、憲法改正法案の正式の題名が掲載されており⁽¹¹⁶⁾、これを読んだ上で投票を行う (図参照)。

図 オーストラリア連邦憲法改正国民投票用紙の見本



(出典) “Completing the ballot paper.” Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/referendums/vote/completing-the-ballot-paper.html>>; Referendum (Machinery Provisions) Act 1984. <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2023C00069>> 等を基に筆者作成。

(115) 投票用紙の指定箇所に、単に “Y” 又は “N” と記入した場合には、前者は賛成票と、後者は反対票とみなされる (国民投票法第 93 条第 8 項及び第 9 項)。

(116) 国民投票法別表第 1 様式 (FORM) B を参照。

また、選挙委員会は、投票権者が事実に基づいた情報にアクセスできるようにするために、レピュテーション管理システム（Reputation Management System）により、投票手続に関する偽情報登録簿（Disinformation register）を運用している⁽¹¹⁷⁾。同登録簿は、選挙又は国民投票ごとに記録が蓄積され、公開されている。2023年憲法改正国民投票については、選挙委員会が顕著な偽情報と判断したものをウェブサイトに掲載している⁽¹¹⁸⁾。選挙委員会は、所管する国民投票手続について取り組んでいるものであり、国民投票の賛否の主張の事実確認には責任を負っておらず、いかなる形でも議論を検閲しようとするものではないとしている⁽¹¹⁹⁾。

(2) 憲法改正国民投票運動の動き

連邦政府の中で憲法改正国民投票運動に主に関与していたのは、先住民族庁及び人権委員会である。先住民族庁は「先住民族憲法改正国民投票作業部会（First Nations Referendum Working Group）」を諮問機関として2022年9月9日に設置し、先住民族の幅広い代表者が構成員に含まれていた。同作業部会は、「アボリジナル及びトレス海峡諸島民の声（Voice）」（以下「Voice」という。）に関する憲法改正法案の作成に関与し、憲法改正国民投票を成功させるための助言を政府に提供していた⁽¹²⁰⁾。また、人権委員会は、憲法改正国民投票に際して配布した冊子『Voice 憲法改正国民投票（Voice Referendum）』で、国連宣言第3条（先住民族の自決権（自己決定権））及び第4条（先住民族の自治の権利）に基づいて、先住民族は集団的な権利として自決権（自己決定権）を有するとした。その上で、オーストラリアは、先住民族の社会的、政治的、文化的及び経済的なニーズに関する発言権を保障する義務を負い、そのために、先住民族の代表及び機関（Indigenous nations' and peoples' representatives and institutions）を公式に認める必要があると説明した⁽¹²¹⁾。

賛成派の運動団体には、1976年アボリジナル土地権（北部準州）法（Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976）⁽¹²²⁾によって創設され、北部準州の南半分のコミュニティから選出

(117) “Disinformation register.” Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/media/disinformation-register.htm>>

(118) 偽情報登録簿の例として、次のものがある。

「偽情報：郵便投票をするとアメリカ合衆国大統領選挙で起きたように不正操作されるので、安全な投票方法ではない。

正しい情報：オーストラリアの郵便投票システムでは、封筒の構造により投票の秘密が保護され、多くの検証手順と検査員の監視により安全です。」

「偽情報：選挙委員会が投票所で鉛筆を提供しているのは、投票の内容を消去し国民投票の結果を変えるための、選挙委員会による計画の一環である。

正しい情報：選挙委員会が鉛筆を提供している理由は、投票用紙を折り畳んでも汚れないこと、保存して次の投票で再利用できること、熱帯地域でも乾いてしまわないこと、そして他の道具よりも安価であることです。投票用紙の集計中は何重にも監視が行われており、検査員が立ち会います。」

“Disinformation register - Referendum process.” Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/media/disinformation-register-ref.htm>>

(119) *ibid.*

(120) “Referendum Working Group.” Australian Government Website <<https://www.directory.gov.au/portfolios/prime-minister-and-cabinet/national-indigenous-australians-agency/referendum-working-group>>

(121) Australian Human Rights Commission, *Voice Referendum: Understanding the referendum from a human rights perspective*, 2023, p.34. <https://humanrights.gov.au/sites/default/files/document/page/voice_referendum_-_understanding_the_referendum_from_a_human_rights_perspective_pdf.pdf> 先住民族の自決権（自己決定権）を憲法で規定する例として、メキシコ憲法などを紹介しているものとして、Weller, *op.cit.*(74), pp.140-143を参照。

(122) Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (No.191, 1976). Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2004A01620/latest/text>>

された90人のアボリジナルを構成員とする中央土地評議会（Central Land Council: CLC）⁽¹²³⁾が見られた。同評議会は、定期刊行物でVoiceの設置を実現するために、憲法改正国民投票への賛成票の投票を呼び掛けるなどの活動をしていた⁽¹²⁴⁾。

一方で、反対派を見ると、野党で2022年の政権交代前の政権党であった自由党・国民党連合（Liberal-National Coalition）⁽¹²⁵⁾や、先住民族出身の上院議員と元労働党党首⁽¹²⁶⁾などが、人種によって国を分断するという理由でVoiceの設置の反対運動を展開してきた。また、一部の先住民族指導者は、1788年のヨーロッパ人の到着によって始まった占領戦争を終わらせるための先住民族と連邦政府との条約（Indigenous treaty）を達成するという目的を妥協するものだと主張して、Voiceの設置に反対したとの報道があった⁽¹²⁷⁾。

(3) 世論調査の動向

憲法改正国民投票に関する世論調査について、11社の世論調査の平均値を見ると、2022年8月時点では憲法改正の支持率が約65%であったのが、投票日が近づくにつれて下がり、投票日直前の2023年10月時点では支持率が約40%になっていた⁽¹²⁸⁾。

また、ガーディアン紙（The Guardian）が2023年10月1日に支持率を調査したところ、居住地別ではビクトリア州が45%であるのに対してクイーンズランド州が40%、支持党派別では労働党が63%であるのに対して自由党・国民党連合が24%、年齢別では18-34歳が66%であるのに対して55歳以上が25%であるなど、属性ごとに違いが見られた⁽¹²⁹⁾。

(4) 憲法改正国民投票の実施結果と分析

2023年10月14日に実施された憲法改正国民投票の結果は、表3のとおりで、①連邦全体で投票の過半数の賛成、かつ、②過半数の州（4州以上）における投票の過半数の賛成という「二重の多数」の要件を満たさなかったため、否決となった。また、投票率が1924年の義務投票制の導入（第I章第2節(2)参照）以来、初めて90%を下回り、89.95%であった（別表参照）。

⁽¹²³⁾ “WHO WE ARE.” Central Land Council Website <<https://www.clc.org.au/who-we-are/>>

⁽¹²⁴⁾ *Land Rights News*, vol.13 no.2, 2023.8. <<https://www.clc.org.au/files/Land-Rights-News-August-2023-web.pdf>>

⁽¹²⁵⁾ Bridget Brennan, “What is the ‘progressive no’ campaign and could it sway the Voice referendum?” 2023.10.7. ABC News Website <<https://www.abc.net.au/news/2023-10-07/progressive-no-campaign-voice-referendum/102934288>>

⁽¹²⁶⁾ Dechlan Brennan, “Price, Mundine reaffirm their opposition to “divisive” voice,” 2023.10.4. National Indigenous Times Website <<https://nit.com.au/04-10-2023/7945/price-mundine-reaffirm-their-opposition-to-divisive-voice>>

⁽¹²⁷⁾ Byron Kaye, “Who supports the ‘no’ campaign in Australia’s Indigenous Voice referendum?” 2023.10.13. Reuters Website <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/fragmented-forces-opposing-australias-indigenous-referendum-2023-10-12/>>

⁽¹²⁸⁾ Nick Evershed and Josh Nicholas, “Voice referendum 2023 poll tracker: latest results of opinion polling on support for yes and no campaign,” 2023.10.13. Guardian Website <<https://www.theguardian.com/news/datablog/ng-interactive/2023/oct/13/indigenous-voice-to-parliament-referendum-2023-poll-results-polling-latest-opinion-polls-yes-no-campaign-newspoll-essential-yougov-news-by-state-australia>>

⁽¹²⁹⁾ *ibid.*

表3 2023年憲法改正国民投票の実施結果

州・準州		賛成票数	割合 (%) ^{*1}	反対票数	割合 (%) ^{*1}	無効票数	投票率 (%) ^{*2}
州	ニューサウスウェールズ	2,058,764	41.04	2,957,880	58.96	57,285	90.83
	ビクトリア	1,846,623	45.85	2,180,851	54.15	39,038	91.03
	クイーンズランド	1,010,416	31.79	2,167,957	68.21	27,266	88.27
	南オーストラリア	417,745	35.83	748,318	64.17	11,478	91.70
	西オーストラリア	582,077	36.73	1,002,740	63.27	13,454	87.53
	タスマニア	152,171	41.06	218,425	58.94	3,967	92.04
準州	北部準州	43,076	39.70	65,429	60.30	820	71.46
	首都特別地域	176,022	61.29	111,192	38.71	2,237	91.36
全国		6,286,894	39.94	9,452,792	60.06	155,545	89.95

*1 賛成票及び反対票の割合は、小数点以下第3位を四捨五入したものである。また、賛成票+反対票=100%として算定しており、無効票の数は含まれていない（“Formal vote,” *Glossary*, 2023.10.19. Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/footer/glossary.htm>>）。

*2 投票率は、小数点以下第3位を四捨五入したものである。

（出典）“2023 Referendum: National results,” 2023.11.2. Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://results.aec.gov.au/29581/Website/ReferendumNationalResults-29581.htm>>; Tom Rogers, “Statement Showing Result of Referendum on Proposed Law to Alter The Constitution with Respect to The Establishment of An Aboriginal and Torres Strait Islander Voice,” 2023.11.6. Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2023G01179/asmade/text>> 等を基に筆者作成。

オーストラリア国立大学は、憲法改正国民投票の直後に、4,000人以上のオーストラリア成人から広範に代表サンプルを収集して、詳細にこの憲法改正国民投票の動向に関する調査を実施した⁽¹³⁰⁾。

まず、地域ごとに見ると、①2021年国勢調査でアボリジナル又はトレス海峡諸島民と認定された人口の割合が高い地域ほど、賛成票の割合が低かった、②教育水準が高い地域ほど、賛成票が多かった、③労働党議員が選出されている地域は、自由党・国民党連合議員が選出されている地域よりも賛成票の割合が高かった、と分析した⁽¹³¹⁾。

また、多くのオーストラリア人が憲法改正国民投票で反対票を投じたのは、分断を望まず、アボリジナルとトレス海峡諸島民に対する特別な権利は不公平と感じているからであるとした。さらに、過去の政府の政策によってアボリジナル及びトレス海峡諸島民が被った不利益を救済するために、Voiceを設置することが正しいアプローチとは考えていないと分析した⁽¹³²⁾。

(5) 憲法改正国民投票の実施結果を受けた連邦議会議員の反応

2023年10月16日の連邦議会下院で、憲法改正国民投票が否決に終わったことに関する議員からの質問に対して、アルバニー首相は「国民投票が難しいことは承知している。だからこそ、45件のうち8件しか可決されておらず、超党派の支持なしには可決されていないのである。私は、自分が下した決断に対する責任を受け入れる。今回は、オーストラリア先住民から要請された憲法改正だった。私はその要請を受け入れ、公約を実行した。」などと答弁

⁽¹³⁰⁾ Nicholas Biddle et al., *Detailed analysis of the 2023 Voice to Parliament Referendum and related social and political attitudes* (ANU Centre for Social Research and Methods), 2023.11.28. Australian National University Website <https://cssrm.cass.anu.edu.au/sites/default/files/docs/2023/11/Detailed_analysis_of_the_2023_Voice_to_Parliament_Referendum_and_related_social_and_political_attitudes.pdf>; “Voters rejected Voice due to fears of division: ANU study,” 2023.11.28. *ibid.* <<https://www.anu.edu.au/news/all-news/voters-rejected-voice-due-to-fears-of-division-anu-study>>

⁽¹³¹⁾ Biddle et al., *ibid.*, p.iv.

⁽¹³²⁾ *ibid.*, p.x; “Voters rejected Voice due to fears of division: ANU study,” *op.cit.*⁽¹³⁰⁾

した⁽¹³³⁾。

その一方で、与党議員からも、賛成運動は都市部郊外の人々の意見を無視した「エリート同士のエコーチェンバー (Echo chamber)⁽¹³⁴⁾だった」、「国民投票運動は都市部に集中し、多くの人が投票権を剝奪されたと感じた」、「政府は人々の生活のことを考えていない」などの不満の声が挙がった⁽¹³⁵⁾。

おわりに

オーストラリアの憲法は、制定の経緯を含めて、多くの特徴があり、憲法改正のための国民投票手続、投票結果などに影響を及ぼしていると考えられる。オーストラリアで今後新たな課題が発生し、憲法改正の手続が行われる際には、こうした特徴を踏まえて考察する必要がある。一方、憲法改正国民投票の手続では、国民投票運動に係る資金規制、広告放送規制（第Ⅱ章第2節(1)参照）、投票手続に関する偽情報登録簿の運用（同章第3節(1)参照）など、我が国にも参考となるものが見られる。

また、過去のオーストラリアの首相が、憲法改正国民投票を「ヘラクレスの功業」と呼んだのは（はじめに参照）、連邦議会での憲法改正法案の発議のハードルが比較的低い一方、「二重の多数」などの要件がある国民投票で否決されれば成立しないことが一因であると考えられる（第Ⅰ章第2節参照）。憲法改正国民投票により憲法改正法案が承認されるかどうかは、最終的には、提案された内容が国民の納得のいくものであるかどうか次第であろう。

（とりさわ たかゆき）

⁽¹³³⁾ *House of Representatives Official Hansard*, 2023.10.16, p.7301. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/chamber/hansardr/27170/toc_pdf/House%20of%20Representatives_2023_10_16_Official.pdf> この答弁を報じたものとして、Alasdair Pal, “Australia’s Albanese takes share of blame for Indigenous referendum failure,” 2023.10.16. Reuters Website <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/australias-parliament-set-meet-after-indigenous-referendum-failure-2023-10-16/>> を参照。

⁽¹³⁴⁾ エコーチェンバーとは、SNSにおいて自分と似た価値観や興味関心を持つ人とばかりつながり、同じような情報（声）ばかりが流通（こだま）する閉鎖的な情報環境をいう。エコーチェンバーは様々なSNSで存在が確認され、偽ニュースの温床となり、ヘイトを増幅させるなど、意見の対立や社会的分断を加速させる可能性があると考えられる（笹原和俊「SNSの中で“つくられる真実”と“対立する正しさ”」『心理学ワールド』98号, 2022.7, pp.12-13. <<https://psych.or.jp/wp-content/uploads/2022/07/98-12-15.pdf>>）。

⁽¹³⁵⁾ Paul Karp and Josh Butler, “‘Echo chamber of elites’: outer urban areas ignored by yes campaign, Labor MP Mike Freelander say,” 2023.10.15. Guardian Website <<https://www.theguardian.com/australia-news/2023/oct/15/echo-chamber-of-elites-outer-urban-areas-ignored-by-yes-campaign-labor-mp-mike-freelander-say>>

別表 オーストラリア連邦憲法改正国民投票の一覧

No.	実施年月日	総選挙と同時か 単独か	種類*1	憲法改正法案の概要	改正に関連する主な条	政権党*2	賛成票が過半数に達した州*3	全国の賛成票の割合(%)**4	投票率(%)**5	結果
1	1906.12.12	同時	議会・選挙	上院議員の任期が7月1日から始まり、6月30日に終了するようにすること。	第13条	保護主義者党	6	82.65	50.17	○
2	1910.4.13	同時	連邦・州	1910年に失効する第87条(関税及び消費税収入の使途)に代えて、州と連邦の間で合意された金融協定に憲法上の効果を与えること。	第87条	保護主義者党・自由貿易党	3 (Qld, WA, Tas)	49.04	62.16	×
3	1910.4.13	同時	連邦・州	連邦による州の公債の引受けを合憲化すること。	第105条	保護主義者党・自由貿易党	5 (NSW 以外)	54.95	62.16	○
4	1911.4.26	単独	拡張	連邦議会の立法権限を、貿易、商業、企業、労働、雇用、組合及び独占支配に拡大すること。	第51条	労働党	1 (WA)	39.42	53.31	×
5	1911.4.26	単独	拡張	連邦議会に、独占企業を国有化する権限を与えること。	追加	労働党	1 (WA)	39.89	53.31	×
6	1913.5.31	同時	拡張	連邦議会の立法権限を、貿易及び商業に拡大すること。	第51条	労働党	3 (Qld, SA, WA)	49.38	73.66	×
7	1913.5.31	同時	拡張	連邦議会の立法権限を、企業に拡大すること。	第51条	労働党	3 (Qld, SA, WA)	49.33	73.66	×
8	1913.5.31	同時	拡張	連邦議会の立法権限を、産業に拡大すること。	第51条	労働党	3 (Qld, SA, WA)	49.33	73.66	×
9	1913.5.31	同時	拡張	連邦議会の立法権限を、州の鉄道サービスの労使関係に拡大すること。	第51条	労働党	3 (Qld, SA, WA)	49.13	73.66	×
10	1913.5.31	同時	拡張	連邦議会の立法権限を、独占に関する事項に拡大すること。	第51条	労働党	3 (Qld, SA, WA)	49.78	73.66	×
11	1913.5.31	同時	拡張	連邦議会に、独占企業を国有化する権限を与えること。	追加	労働党	3 (Qld, SA, WA)	49.33	73.66	×
12	1919.12.13	同時	拡張	連邦議会の立法権限を、貿易、商業、企業、産業及びトラスト (trusts) に一時的に拡大すること。	第51条	ナショナルリスト党	3 (Vic, Qld, WA)	49.65	71.33	×
13	1919.12.13	同時	拡張	連邦議会の立法権限を、独占に拡大すること。	第51条	ナショナルリスト党	3 (Vic, Qld, WA)	48.64	71.33	×

No.	実施年月日	総選挙と同時か 単独か	種類*1	憲法改正法案の概要	改正に関連する主な条	政権党*2	賛成票が過半数に達した州*3	全国の賛成票の割合(%)**4	投票率(%)**5	結果
14	1926.9.4	単独	拡張	連邦議会の立法権限を、企業関係、トラスト (trusts)、取引制限の結合 (combinations in restraint of trade)、労働組合及び雇用主組合に拡大すること。	第 51 条	ナシヨナリスト党・地方党	2 (NSW, Qld)	43.50	91.07	×
15	1926.9.4	単独	拡張	連邦議会に、必需的サービス (essential services) の中斷から国民を守るために必要な措置を講ずる権限を与えること。	第 51 条	ナシヨナリスト党・地方党	2 (NSW, Qld)	42.80	91.07	×
16	1928.11.17	同時	連邦・州	連邦政府によって既に承認されていた金融協定を事実上認める規定を設けること。	第 105A 条 (追加)	ナシヨナリスト党・地方党	6	74.30	93.61	○
17	1937.3.6	単独	拡張	連邦議会の立法権限を、航空航行及び航空機に拡大すること。	第 51 条	統一オーストラリア党・地方党	2 (Vic, Qld)	53.56	94.06	×
18	1937.3.6	単独	拡張	連邦議会の規制権限を制限する、連邦内通商の自由を保障する規定を廃止すること。	追加	統一オーストラリア党・地方党	0	36.26	94.06	×
19	1944.8.19	単独	拡張	戦後復興のために、元軍人の社会復帰、国民健康保険、家族手当、アボリジナルなどの 14 項目 (Fourteen Points) について、5 年間限定で連邦議会の立法権限を拡大し、その委任した権限が濫用されないように言論と信教の自由を憲法で保障すること。	追加	労働党	2 (SA, WA)	45.99	96.47	×
20	1946.9.28	同時	拡張	連邦議会の立法権限を、福祉サービスに拡大すること。	第 51 条	労働党	6	54.39	93.97	○
21	1946.9.28	同時	拡張	連邦議会が一次産品の組織的販売を規制できるようにすること。	第 51 条	労働党	3 (NSW, Vic, WA)	50.57	93.97	×
22	1946.9.28	同時	拡張	連邦議会の立法権限を、産業における雇用の条件に拡大すること。	第 51 条	労働党	3 (NSW, Vic, WA)	50.30	93.97	×
23	1948.5.29	単独	拡張	連邦議会の立法権限を、賃貸料及び物価に拡大すること。	第 51 条	労働党	0	40.66	93.56	×

No.	実施年月日	総選挙と同時か 単独か	種類*1	憲法改正法案の概要	改正に関連する主な条	政権党*2	賛成票が過半数に達した州*3	全国の賛成票の割合(%)**4	投票率(%)**5	結果
24	1951.9.22	単独	拡張	連邦の安全保障のために、連邦議会の立法権限を、共産主義者及び共産主義の規制に拡大すること。	追加	自由党・地方党	3 (Qld, WA, Tas)	49.44	95.58	×
25	1967.5.27	単独	議会・選挙	下院議員の定数が上院議員の定数の約2倍であることを要求する規定を改めること。	第24条	自由党・地方党	1 (NSW)	40.25	93.84	×
26	1967.5.27	単独	拡張	連邦議会にアポリジナルに係る立法権限を与え、国勢調査にアポリジナルが参加することを可能にすること。	第51条 第127条	自由党・地方党	6	90.77	93.84	○
27	1973.12.8	単独	拡張	連邦議会の立法権限を、物価に拡大すること。	第51条	労働党	0	43.81	93.61	×
28	1973.12.8	単独	拡張	連邦議会の立法権限を、所得に拡大すること。	第51条	労働党	0	34.42	93.61	×
29	1974.5.18	同時	議会・選挙	上院議員及び下院議員の同時選挙を義務付けること。	第13条 第15条	労働党	1 (NSW)	48.30	95.49	×
30	1974.5.18	同時	その他	①北部準州 (Northern Territory) 及び首都特別地域 (Australian Capital Territory) の選挙人に憲法改正国民投票権を与え、②オーストラリアの有権者の過半数と、半数の州の有権者の過半数が改正案を承認する場合には、憲法改正を可能にすること。	第128条	労働党	1 (NSW)	47.99	95.49	×
31	1974.5.18	同時	議会・選挙	下院議員及び州議会議員の定数の算定基準を、選挙人数から人口に変更すること。	第29条 第30条	労働党	1 (NSW)	47.20	95.49	×
32	1974.5.18	同時	拡張	連邦議会に、地方自治体のために金を借り入れ、補助金を直接に付与する権限を与えること。	第51条	労働党	1 (NSW)	46.85	95.49	×
33	1977.5.21	単独	議会・選挙	上下両院議員の同時選挙を導入すること。	第13条	自由党・国民地方党	3 (NSW, Vic, SA)	62.22	92.34	×
34	1977.5.21	単独	議会・選挙	上院議員が欠員となった場合に、前議員と所属政党が同じ者で補うこと。	第15条	自由党・国民地方党	6	73.32	92.34	○

No.	実施年月日	総選挙と同時か 単独か	種類*1	憲法改正法案の概要	改正に関連する主な条	政権党*2	賛成票が過半数に達した州*3	全国の賛成票の割合(%)**4	投票率(%)**5	結果
35	1977.5.21	単独	その他	北部準州及び首都特別地域の選挙人に憲法改正国民投票権を付与し、その投票が国全体の投票数に算入されるようにすること。	第128条	自由党・国民民主党	6	77.72	92.34	○
36	1977.5.21	単独	その他	連邦裁判所裁判官の定年を70歳とすること。	第72条	自由党・国民民主党	6	80.10	92.34	○
37	1984.12.1	同時	議会・選挙	上院議員の任期固定制を変更して、上下両院議員の選挙を常に同時にすること。	第13条	労働党	2 (NSW, Vic)	50.64	94.01	×
38	1984.12.1	同時	連邦・州	連邦と州の関係に関する規定により柔軟性を持たせ、容易に相互協力できるようにすること。	追加	労働党	0	47.06	94.01	×
39	1988.9.3	単独	議会・選挙	下院議員の任期を最大3年から最大4年に引き上げ、上院議員の任期を6年から4年とし、両院議員の同時選挙を導入すること。	第13条 第14条 第28条	労働党	0	32.92	92.13	×
40	1988.9.3	単独	議会・選挙	各選挙人の投票が等しい価値を持つべきであるという原則に基づいて、連邦、州及び準州の議会選挙が公正かつ民主的なものとなるように改正すること。	第29条 第30条 追加	労働党	0	37.60	92.13	×
41	1988.9.3	単独	その他	憲法に、地方自治体政府に関する規定を設けること。	追加	労働党	0	33.62	92.13	×
42	1988.9.3	単独	その他	陪審による裁判を受ける権利及び信教の自由を拡大し、強制収用に対する公正な条件を確保するために改正すること。	第80条 第116条 追加	労働党	0	30.79	92.13	×
43	1999.11.6	単独	その他	オーストラリア連邦を共和制に移行し、女王及び総督に代えて、連邦議会議員の3分の2の多数が任命する大統領を置くこと。	第59条～ 第63条	自由党・国民民主党	0	45.13	95.10	×

No.	実施年月日	総選挙と同時か 単独か	種類*1	憲法改正法案の概要	改正に関連する主な条	政権党*2	賛成票が過半数に達した州*3	全国の賛成票の割合(%)**4	投票率(%)**5	結果
44	1999.11.6	単独	その他	憲法前文に、オーストラリア連邦が民主主義国家であり、自由、寛容、個人の尊厳及び法の支配を擁護し、アボリジナル及びトレス海峡諸島民が先住民 (first people) であることなどを追加すること。	前文	自由党・国民党	0	39.34	95.10	×
45	2023.10.14	単独	拡張	「アボリジナル及びトレス海峡諸島民の声」を設置することにより、オーストラリアの先住民族 (First Peoples) を承認すること。	追加	労働党	0	39.94	89.95	×

(凡例) 網掛け部分は、承認されたものである。

- *1 ①議会・選挙：議会は選挙に関するもの；②連邦・州：連邦と州の関係に関するもの；③拡張：連邦権限の拡大に関するもの；④その他：①～③以外に関するもの。統一オーストラリア党：Protectionist Party; 自由貿易党：Australian Labor Party; 労働党：Nationalist Party; 地方党：Australian Country Party; 統一オーストラリア党：United Australia Party; 自由党：Liberal Party of Australia; 国民地方党：National Country Party; 国民党：National Party of Australia
- *2 各州の略称は次のとおりである。NSW: ニューサウスウェールズ州 (New South Wales); Vic: ビクトリア州 (Victoria); Qld: クイーンズランド州 (Queensland); SA: 南オーストラリア州 (South Australia); WA: 西オーストラリア州 (Western Australia); Tas: タスマニア州 (Tasmania)
- *3 連邦全体における賛成票の割合。賛成票 + 反対票 = 100% として算定しており、無効票の数は含まれていない ("Formal vote," *Glossary*, 2023.10.19. Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/footer/glossary.htm>>)。数値は、小数点以下第3位を四捨五入したものである。
- *4 (出典) Parliamentary Library, Department of Parliamentary Services, *46th Parliament: Parliamentary Handbook of Australia 2020*, 35th Edition, 2020, pp.283, 413-444. <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/54_Parliamentary_Depts/544_Parliamentary_Library/Handbook/handbook_46th_parliament.pdf>; 久保信保・宮崎正壽『オーストラリアの政治と行政』ぎょうせい、1990、pp.381-383. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/12761092/1/203>>; 山田邦夫「4 オーストラリアの憲法事情」『諸外国の憲法事情 3』(調査資料 2003-2) 国立国会図書館調査及び立法考査局、2003、pp.125-126. <<https://doi.org/10.11501/999538>>; 浅川晃広「オーストラリアにおける憲法改正問題—その政治的理念をめぐって—」『オーストラリア研究』16号、2004.3、p.57. <https://doi.org/10.20764/asaj.16.0_54>; George Williams and David Hume, *People power: the history and future of the referendum in Australia*, Sydney: University of New South Wales Press, 2010, pp.90-91; "2023 federal referendum." Australian Electoral Commission (AEC) Website <<https://www.aec.gov.au/Elections/referendums/2023.htm>> 等を基に筆者作成。