

小川富之「オーストラリアの連邦制度」広島法学第17巻第4号

資料

オーストラリアの連邦制度

リチャード・カレン

小川富之訳

第一章 はじめに

オーストラリアの連邦制度は注目に値するものであり、また興味のある研究対象でもある。このオーストラリアの連邦制度は、ほぼ100年にわたってずっと機能し続けているがその長さもさることながら、この連邦制度は実に特筆すべき発展の経緯を遂げてきたといえる。

オーストラリアの憲法は実に厳格なもので、それは型にはまった古典的連邦制の憲法である。これに関しては、政治的な構造という点から、次のようなことが指摘される。

- ・（中央と地方という）二つのそれぞれ所定の権限を有する政府が存在するということ。
- ・それぞれの政府がその権限で互いに他方を一方をに否定することができないということ。
- ・どちらの政府もその権限において直接に人民に対応しているということ。
- ・地方政府が地理的に区分された独立の領域（それはさらに下位のレベルの小政府と同時に存在するものであるが）を占めているということ。

オーストラリア憲法の形式的厳格制にもかかわらず、過去70年以上にわたってそれを運用する上での効果は、根本的に変更されてきた。たとえば、オーストラリアは、それとは異なり、最上級の司法部であり憲法の審判者でもあるオーストラリア・ハイ・コート（連邦最高裁判所）の司法部としての働きというものが（必ずしもそのみに限定されるわけではないが）変遷を遂げる大きな要因であった。オーストラリアの憲法はその形式と実態が著しく相違しており、このような大きな相違は西欧諸国の憲法制度の中に類例をみないものである。

本稿では、第二章で手短かにブリティッシュ・コモンウェルス諸国の発展について述べ、第三章でオーストラリアの連邦制度について、その歴史的背景についても加える。第四章ではオーストラリアの連邦制度の今後の見通しについてかんがえてみる。本稿全体を通じて、諸外国の連邦制度との比較を行いながら、議論をすすめたいと考えている。

第二章 ブリティッシュ・コモンウェルス諸外国の連邦制度

イギリスでは他の植民地とは異なり大英帝国以前から一貫して連邦制度による政治体制を導入していた。カナダ、オーストラリア、ニュージーランドおよび南アフリカのような国々では、植民地時代見連邦制度による政治体制を導入してきた。西インド、パキスタン、インドおよびナイジェリアなどの他のコモンウェルス諸国は、植民地時代末期または独立に至る過程で、連邦制度による政治体制を導入した。連邦制度が発展した国もあれば、これまで辛うじて存続しているというような国もある。カナダ、オーストラリア、インド

およびパキスタンなどはこのような国の例である。一方、他の国々ではこのような連邦制度が衰退したり（例えば、南アフリカ）完全に全滅したりした国もある。例えば、ニュージーランドでは1876年に連邦体制を廃止した1958年までの動きを見てみると、西インド連邦等は1958年に完全に分裂してしまった。

イギリスは世界で最も積極的に連邦制度の導入を促進した国であったが、皮肉にも連合王国自体にこの制度を採用する事に対しては、まったく関心がなかったようである。19世紀のイギリスで、帝国憲法学者の長老であった Dicey 等は、連邦制度は明らかに政治形態としては劣った制度であるという意見を持っていた。政治機構としては単一国家の方がより好ましい形態であるというわけである。

イギリスが連邦制度を好まない理由の主たるものとして、次の三点が上げられる。(1) 連邦制度を採用すると中央政府の力がより弱いものとなる傾向があるということ。(2) 連邦制度によって導入される政府は気候の硬直化ということから、連邦制度は保守主義を助長するという傾向があるということ。(3) 政治的プロセスにあまりにも広範に干渉しすぎような強い司法部（憲法の審判員としての）を許すことになるということ。

さらに皮肉なことに、ヨーロッパでは西ヨーロッパ統合に向けた一貫した動き（また「鉄のカーテン」の背景にある社会主義体制の崩壊）の中で根本的な変化を経験しつつあり、連合王国は初めて、自国内に連邦制度を導入することの利点および欠点につき真剣に検討することを迫られている。イギリス、とりわけ英国人にとっては二重の問題が存在していた。一つは、ある意味ではパン・ヨーロッパ連邦制度ともいえるような、一貫した動きが、ヨーロッパ共同体（EC）の内部で外見上は存在しているということであり、いまひとつは、ウエストミンスター憲章以来の連邦化された権限の地方分権化に対して、連合王国の各領域から、再び新しい要求が生じてきたということである。サッチャー首相は辞任したけれども、英国人はEC連邦に対しては実に冷淡である。ウエストミンスター体制に対し協力に反抗する人々もまた存在しており、国内に連邦制度を導入することについては、たとえそれがいかなるものであろうとしても断固として反対するという人々が存在している。

ブリティッシュ・コモンウェルスの中の国々の中でも、カナダやオーストラリアの連邦制度は最も長続きしてきた方である。カナダの場合は、ほぼ1867年頃からであり、オーストラリアの場合はほぼ1901年からのものであり、どちらの国も形式的にはこれまでそれほど大きな変更がなされていないのである。カナダでは独自の憲法を1982年に「自ら制定した」が、これはカナダ自身のものであり（ウエストミンスター憲章に起源を有するものではなく）カナダにその起源を有するものであると主張されており、権利および自由の宣言を追加したものであるといわれているが、かつてのウエストミンスター憲章に基礎を置くカナダ憲法として、古い英領北アメリカ法の重要な特徴を残している。

オーストラリア憲法は形式的にははるかに永続的な文章である。その理由は、カナダの憲法よりは新しいものであるが、これまでその形式的な構造はあまり変更されておらず、その表現は1901年以来ほとんど変わっていない。

第三章 オーストラリア連邦制度の経験

背景

連邦制度になる以前の特徴をふりかえってみるには、オーストラリアにおけるヨーロッパ人の歴史を眺めるのが効果的である。

16世紀以降、スペイン、オランダ、ポルトガルを中心とするヨーロッパに探検家たちが、それまで実在するとは思われていなかった南の果ての大地に上陸した。彼らのなかには自分たちが出くわしたのが、島大陸だと気づかないまま上陸した者もいた。こうした中で、イギリスの探検家、ジェームズ・クック船長が世界一周の航海途上、1770年に最初に肥沃な東海岸を発見した。もちろんオーストラリアには約4000年も前からアジアからやってきた人々が住んでいた。彼らは、南西アジアから、この当時存在していた陸づたいにやってきた移住者たちである。氷河期がおわり海面が上昇したため、それまで地続きであったところが再び海中に沈み、オーストラリア・アボリジニーがこの大陸にとりのこされた。キャプテンクックが航海中にオーストラリアを発見したときに出くわしたのが、これらのアボリジニーたちであった。

連合王国でオーストラリアの植民地が最終的に決定されたのは、キャプテン・クックによる発見後10年以上も経てからのことであった。18世紀の連合王国の社会情勢と、そこで採用されていた刑事裁判制度から、有罪とされた刑事被告人たちの数が爆発的に多く生じていた。1776年にアメリカ植民地を失い囚人を送り込むための場所として利用することができなくなったため、オーストラリアが格好の代替地となった。1788年に、「ファースト・フリーと（最初の艦隊）」と後に呼ばれるようになった船団が今のニュー・サウス・ウェールズ州シドニーに入港し、上陸を開始した。初期のヨーロッパの移住者たちの状況は概してひどいものであった。囚人たちやその看守のおかれた状況は著しく混乱と貧困で、できたばかりの流刑社会にたたきだされたといったようなものであった。

しかしながら、この植民地は生き残り、19世紀の初頭ころまでには解放囚人たちと自由移民者たちが（この多くは連合王国からやってきた）この居留地の性格を決定的に変化させた。1830年代までに、現在の各州の州都となっているような都市の近郊すべてに新しいコミュニティが形成された。これらの植民地は、もはや単なる流刑の地ではなく、実り豊かな、すばらしい自由社会であった。この当時のオーストラリアに羊を持ち込むこと、それもメリノ種の羊を持ち込むことに対しては批判も多かったが、ここでは、すばらしい羊の放牧地が（非常に安価で）手に入り、すぐに羊毛業が確立し、順調な発展を遂げた。

次の大きな変革期は、1850年代の金の発見とともに訪れた。とくに、この当時、新しく作られたヴィクトリア植民地で、豊富な埋蔵量の金鉱が発見された。1860年までにはヴィクトリア州の大量な金の生産により、オーストラリアは（人口もこの頃には50万人をはるかに超えるくらいに膨れ上がっていた。）世界で四番目の経済力を持っていた。ゴールドラッシュは、19世紀を通じて（規模を縮小しながらも）継続し、富や資本

を増大させ、豊かな暮らしを実現し、人々をこの大陸へと駆り立てた。

19世紀から20世紀へと至る頃までには、ヴィクトリア、ニュー・サウス・ウェールズ、クィーンズランド、西オーストラリア、南オーストラリア、およびタスマニアという六つの植民地があり、その会社は昔しっかりとしたものであり、それぞれ非常に繁殖していた。実際には政治的な意味での実態はなかったが、当時すでに個々での植民地の市民は自分たちのことを「オーストラリア人」として意識していた。

注意しておかなければならないのは、この当時までに現住民であるアボリジニーたちは、保護者的な干渉ということからはおよびもつかないくらい、ひどい扱いを受けていた。彼らの総数は無残にも減少させられ、何の保証もなくそれまで住んでいた場所から移住させられていた。彼らアボリジニーたちの実にひどい環境が改善されてきたのは、特にここ20年間あまりのことであるが、今でもオーストラリアでは、彼らは極度に原始的な状況置かれたままなのである。オーストラリアはこのような国民的汚点は洗い流してはいないが、司法レベルではやっと新しい動きが現れ始めている。

また同じくこの頃までに、もうひとつのオーストラリア自身の歴史的過ちが形成されてきた。それは半アジア感情というものである。皮肉にもこのような傾向がもっともはっきりと出てくるのは、声高に平等主義を唱え、オーストラリア労働者階級を形作る、比較的新しくやってきた、ヨーロッパの圧政からの犠牲者たちであった。彼らは、階級という言葉によって自分の考えを示そうとした。彼らはオーストラリアにおいてイギリス式の階級制度が確立されることに対し抵抗することを決意したのであった。彼らは、人は皆平等に造られているということを中心としたのであった。しかしながら彼らは、白人以外のものも白人と平等であるという考え方には賛成することができず、子のことから白人以外の移民が阻止されることとなった。その結果が悪名高い「白豪」主義であり、これは場所によっては1960年代半羽まで存続した。1975年のベトナム戦争終結以降、オーストラリアへのアジア形移民は劇的に増大した。最近ではオーストラリアの約15万人の年間移民受け入れ人員の、およそ半数がアジアの国からやってきている。

オーストラリア憲法：その形式的構造

オーストラリアという国家、その連邦としての存在は憲法的には、19世紀に20年余りにわたって六つのイギリスの準独立植民地により交わされた一連の協定の産物である。その六つとは、今日オーストラリアの州を構成する、ニュー・サウス・ウェールズ、ヴィクトリア、クィーンズランド、南オーストラリア、西オーストラリア、およびタスマニアの諸州のことである。ニュージーランドも当初は参加していたが、後に加盟を断念した。

連邦形成を促した二つの主たる要因は、防衛と相互取引の問題であった。右に述べたように、連邦を形成する過程が進展する頃までには、オーストラリアは自国を近隣のアジア諸国の中での白人占住地としてとらえていた。工事、世界の他のどのような国よりも広範囲にわたる不踏の海岸線を有していた（実際現在でもそうであるが）ということもあり、自分たちが他からの攻撃に対して非常にもろいと感じていた。

植民地間の競争と、相互に差別的関税をかけた結果、19世紀末までは植民地間の貿易はひどい状況であった。この思慮のない分離主義は六つの州で急成長する鉄道システムに一番よく現れている。隣り合う州で、同じ規格の線路を使っている植民地は全くなかった。つまり、ヴィクトリアでは、広軌のアイランドの企画を採用し、ニュー・サウス・ウェールズではイギリスの標準の規格を使っており、クィーンズランド、西オーストラリア、およびタスマニアでは狭軌の企画を採用し、南オーストラリアでは三つの規格すべてを使っていた。協定締結の頃までには、必要な防衛策と通商問題は、新しく中央政府を作ることによって始めてその処理が可能であるということが、広く一般に認識されるようになってきた。しかしながら、単一国家の制度を許すには、互いの競争があまりにも激しすぎた。

1901年1月1日に、オーストラリアは連邦国家となった。このような調整を行った文書が憲法であり、諸協定の産物であった。また、限られた時間と資源の範囲の中で、(植民地という地位に留まりつつ)新しい国家を形成するために、効果的な政治制度を確立するという目的を実現する、19世紀的発想の産物でもあった。憲法制定者たちの中には、新しい仕組みとして州を形成するという点について懐疑的な者はほとんどいなかった。すなわち、かつての植民地が今日のような州になったとしても自分たちは新しい秩序の中では指導的な立場にあり、新しい連邦政府はたとえそれが強固な者であったとしても、自分たちのために役立つものであると考えていたのである。建国の父たちの中には(建国の過程でそれに参加した建国の母たちが全く記録に残ってないとしても、それは驚くにはあらないが)、もっと先見の明のある者もいた。オーストラリアの第二代目首相のアルフレッド・ダーキンも、憲法がまだ起草される段階であったにもかかわらず、他の者にも増してとりわけ州が衰退することを予想していた。彼は、政府を作る過程で、州の衰退に加担していた。

このような州の衰退とそれを促進していったメカニズムを理解するためには、オーストラリア憲法の基本構造を少し探ってみる必要がある。オーストラリア憲法は、合衆国憲法とイギリスあるいはウエストミンスター体制の政府との不幸な結婚から生まれたものであり、その両要素を合わせ持っている。

オーストラリアには、衆議院議員と貴族院という二つの連邦議会が存在する。これは、合衆国の国会をモデルとしたものであり、この構造は類似している。下院が衆議院。衆議院の議員は不多数選挙によって選出され、定数は人口比によっている。そこで用いられている投票方法は優先投票であり、イギリスのような「一位のものが当選する」という制度ではない。上院は州を代表する議会として形成される。それぞれ州は人口にかかわらず十二人の上院議員を選出する。通常、六人が下院議員選挙の際の連邦選挙で選出される。この上院議員は比例代表制によって選出され、隔週がそれぞれは一つの戦局を形成する。特に、上院には、政府の財政支出を拒絶する権限が認められている。イギリス次回制度の主たる特徴のうち、オーストラリア憲法に取り入れられたものとして、「責任内閣制」がある。これは、内閣は国会の中に存在し、国会に対して責任を負うという考え方であり、合衆国

のように国会から独立しているものではない。この事が意味するのは、実質的には、連邦制が採用されていらい、連邦議会が政党制によってずっと支配されてきたということである。オーストラリアには、政治的には、主として、穏健な社会・民主主義者と保守主義者という二つのグループが存在している。これら二つの主要グループ（および、その他のマイナーな政党）が、国会議員選挙の投票に対して、ほぼ全般的といってもいいほどの影響を及ぼしている。その結果、上院はこれまで、州の代表から構成された議員として実際に活動したことはなく、ほとんどいつもといっても言いくらい、政党との結びつきで投票が行われてきた。

オーストラリアの政治機構（および、他の多くのブリティシュ・コモンウェルスの国々の政治機構）の実に興味ある点としては、連合王国の女王が、オーストラリアという国の元首でもあるということである。つまり、オーストラリアは、（長距離方の）立憲君主制なのである。しかしながら、女王がオーストラリアにいることは少ないので、国の元首の勤めは、彼女の代理人であるオーストラリア総督により行われることになる。総督は、今日では、連邦政府により指名され、女王により任命されることになっている。総督は、こんにちでは、連邦政府により指名され、女王により任命されることになっている。総督の権限がどの程度まで及ぶかについては、正確には知られていない。その理由は、権限に関しては（その多くは、全く形式的なものであるが）憲法に規定されているものもあるが、（オーストラリア憲法に組み込まれている）帝国憲法の理論によれば、総督には、協定（コンベンション）によって支配されている、ある一定の不文法により権限の行使が残されていることになる。重要なのは、責任内閣制ということから引き出された協約にしたがって、総督によって連邦に政府が「形成」されるという点であり、これによって、総選挙の後、総督は（下院である）衆議院の多数政党の党首に対し、内閣を作ることを求めるのである。1975年に、大きな紛争となった事件があった。この当時、国会の上・下院の間に不均衡が生じ、その解消のためには総選挙が必要とされていたが、当時の首相は総選挙を実施しなかった。その時の総督が、これを理由として首相を解任するという事件が発生したのである。総督は、それまで一度も行使されたことのない権限を行使したわけである。この時の事情をもう少し詳しく説明すると、一時借入金を長期公債化するという内閣の要望を、上院では承認していたが、下院はそれを拒絶していた。このような総督の権限行使により利益を受ける保守派の政党は、1975年危機の再発を防止するために憲法を改正するという考えに対しては、これまで賛成していなかった。このような憲法の破綻波ある意味では、我執告とイギリスの憲法原理を一つの文書に取り入れるという不幸な結婚の産物の一つである。つまり、（合衆国の）連邦制度は、両院の衝突を引き起こし、国の厳守の権限が特定されていないというイギリスの特性が破綻の引き金となったのである。

後二、三、オーストラリア憲法で注目すべき特質をあげる必要がある。ひとつは、杯・コート（前述）が、連邦政府と州政府の間の紛争の最終的な調整役として憲法によって創設されたということである。この裁判所は、単に憲法裁判というだけでなく、あらゆる民

事、刑事の事件をも一般的に上級審として審理する裁判所でもある。

憲法によると、連邦政府の権限は限定されており特に第五十一条ではっきりと規定されているが、州の権限については規定がない。州は、植民地がかつて有していた、法一般を制定する権限を保持している。連邦政府の権限の多くは州と併存するものである、それらは州によっても行使され得るものである。その流有は、憲法第五十一条に規定された権限を省く残りのものについては、その州の管轄権の及ぶ範囲で州に一般的立法権が与えられているからである。憲法理論上は、一般に中央政府よりも地方政府に有利なように扱うという原則が広く認められている。オーストラリア憲法第百九条は、管轄権が重なる場合は、遠方法が優越すると規定されている。

憲法第百二十八条は、正式に憲法を改正する場合の手続きにつき規定している。しかしながら、ここで規定されている方法に従うと、憲法の改正は非常に困難である。1901年の連邦形成以来、実際に改正がおこなわれたのは、1929年の一度だけであった。

注目すべき点として、最期に、オーストラリア憲法には、権利の章典または権利の宣言にあたる明文の規定が存在していないということがあげられる。

オーストラリア憲法の変遷

オーストラリアと最も類似する連邦国家はカナダである。オーストラリアと同様カナダの人口は比較的少なく（約二千七百万人）、広い国土を有しており（一千万平方キロメートル以上）、今世紀を通じてカナダの方がオーストラリアより比較的高水準で波あったが、常に似通った生活水準を享受してきた。カナダは、また、イギリスの伝統の重要な部分を受け継いでいる。これら、もろもろの理由から、カナダは、オーストラリアとの比較の格好の対象と言える。カナダの地方政府の形態は、プロビンス（州）であり、今日では、オーストラリアの州をはるかに凌いで、財政的及び政治的に自立している。例えば、オーストラリアの州は、その収入の67パーセントまで連邦政府に依存しているが、カナダでは、最も依存度の高いニュー・ファンドランドでさえも、僅か55パーセント程度である。

オーストラリアでは、現在連邦が熱心に高等教育制度を推進している。また、連邦は、州境を越えての道路輸送システムの管理・運営に重要な役割を担っており、全国を通じて、法人および有価証券の実質的なコントロールを行ってきた。トコロガ、カナダでは、このようなオーストラリアの例に匹敵するものはなく、プロビンスが、これらの領域にわたって権限を有している。続いて、この両国で沿岸の石油資源がどのように分配されているかを検討する。オーストラリアでは、州にとって経済的にあまり重要でない海域であると認定された場合に始めて連邦が最終的に全ての権限を保有することになり、沿岸の石油および天然ガスから、連邦政府の直接歳入の九十五%以上を得ている。カナダでは、プロビンス・レベルで沿岸の最終的な管理・運営権を留保し、プロビンスに対して無制限で沿岸からの直接歳入の100%までが認められている。

例をあげればきりが無いが、紙面の関係でこの程度にとどめる。右に挙げたことからも十分明らかであるが、カナダのプロビンスと比較してみると、オーストラリアの州は政府

としては全く中身の薄いものである事がよく分かる。

素手に浴いられているように、連邦の権限を示した文書である憲法が出来上がるのも、やっと 1901 年になってからのことであった。第 129 条のメカニズムを通じて、憲法に実質的な変更を加えるという試みについては、これまで幾度となく選挙民は反対してきた。それでは、どのようにして私たちの国オーストラリアが今日に至ったのであろうか。そこには、三つの鍵となる要素がある。オーストラリアのハイ・コート、州政府の強調および連邦の歳出権限の三つである。

ハイ・コート（連邦最高裁判所）

連邦が形成されて最初の 20 年間、ハイ・コートは、各州の利害が（完全ではないけれども）著しく異なるということを描き示していた。しかし、このような傾向は Engineer 事件として広く引用されている 1920 年の事件によって完全に変更された。この事件で裁判所は、初期のような、州の利害が異なるという考え方を、慎重にはあるがはっきりと変更した。裁判所は、中央政府の権限を拡大することに対して、明らかに好意的な憲法解釈のモデルを採用した。この時を境として、裁判所は、徐々に連邦政府に非常に有利な方向で、憲法の解釈の枠を広げていった。例えば、裁判所は、憲法第 51 条の連邦の権限に関する条項、つまり税金に関する権限、通商に関する権限（この権限はあまり大したことはなかったが）および、おそらく最も顕著なものとして外交に関する権限などを大いに拡大させていった。

特に、その後に拡大されたものとして、環境に大きな影響を及ぼすような州の資源の開発に対し規制を加える権限を、連邦に与えたということがある。現在、裁判所は、連邦の産業に関連する権限について同じようなことをしているようである。このような権限の拡大に関して、唯一驚くべき点として、裁判所がその権限を行使するようになるまでに、かなり長い期間がかかったということがあげられる。裁判所は前に述べた大 109 条の連邦の優越条項を用いて、共存する連邦の扱う分野または「領域」に侵入してきた多くの州法を打ち負かしてきた。これに比して、例えば、カナダの最高裁判所は、州法を犠牲にしても連邦法に最大可能な効力を与えるという目的で、連邦の優越条項の解釈を行ってきた。

政府の協力

政府相互の協力ということもまた重要なことであった。連邦および州のレベルで、単独での制度化は根本的に不可能な、総合的な商品市場制度というものが、政府相互の協力によって統一されてきた。オーストラリアの新しい統一的な法人及び有価証券の規制制度は、この政府相互の協力の産物といえる部分がある。このような例は、他にも多く存在している。

連邦の財政支出に関する権限

最後に連邦に財政支出の権限行使についてながめてみる。この権限の広範さは、連邦の増大する歳入の特別なコントロールから生じるものであり、所得税及び売上税に対する連邦のほぼ完全な優越性によって補強されている。所得税に関する優越性は、戦争の遂行目的で所得税を独占するために、連邦が第二次世界大戦中に創設した制度を、ハイ・コートが

承認した結果である。裁判所は、FirstUniformTax 事件で、この正当性を承認した。この制度は、単に戦時中の目的に限定されるものではなく、一般的な権限行使として連邦の所得税に関する権限を認めるという判断を下したのである。州は、所得税を徴収する憲法上の権限を保有しているが、連邦による所得税に関する制度の運用が事実上これを不可能なものとしているのである。ハイ・コートによる憲法第九十条の解釈の拡張により、州は商品に対して税金(売上税)を課すことを完全に否定されている。この第九十条の解釈は、かなり議論のあるところである。もともとこの規定は、海外からの輸入品の課税を禁じたり、州の境界を超えて運び込まれる商品に対して州が差別的な輸入税をかけることを防ぐという目的で作られたものであった。ハイ・コートは、本条項(九十条)は、差別的なものであるか否かにかかわらず、州が商品に対して課税することを事実上禁止するものであると判示した。

州は何らの条件も付けられることなく、連邦からかなりの基金を得ているが、時代がたつにつれて、連邦は、事実上、非常に多くの条件を付けて、基金を「交付」するようになってきた。連邦政府は、主として、その財政支出の権限を行使することにより、国全体の高等教育を支配するようになってきた。

一九二九年に憲法が正式に改正された結果、州政府は、州債の発行についての最終的な決定権を失った。

第四章 おわりに

憲法上は一貫した形態を維持しているにもかかわらず、今日のオーストラリアは、国家としては一九〇一年とは明確な違いを示している。

最も一般的な言い方をすれば、オーストラリアは以前とは非常に異なったことになっているということである。実際のところ、ここ二十年の間に、この国は実に特異な変化を経験してきたといえる。現在採用している移民政策の結果として、人口構成が変化しているが、これについてはすでに述べた通りである。広範囲に広がるアジアの国々からの移民が流入してくる一九七〇年代以前から、すでにオーストラリアは田文化国家としての特徴を有していた。この特徴は、これまでも増してさらに多様化している。このような変化の中で、幾分か摩擦や緊張が生じてきはしたが、長期的にみれば、この国にとって好ましい変化であることは疑いのないところである。ここ二十年あまりの間に移民の波がゆっくりと押し寄せ、色々な困難をもたらし、批判もあったが、今日のオーストラリアが向かっているアジアの一員となる過程を着実に押し進めるものであった。オーストラリアがアジアの国々の仲間入りをするという、このきわめて重大な認識は、悪名高い白豪主義政策のため、ほぼ百年も遅れてしまった。白豪主義政策の影響は何十年もの間くすぶりつづけていたが、その有害な威力というものは大部分が消滅した。

もう一つの重大な変化は、国の政治・経済の領域で生じてきた。オーストラリアの政治・経済は、過去二十年間以上にわたって、あまりかんばしくなかった。特に一九八〇年代はひどい状態であった。

オーストラリアが連邦となったときには、この国は世界でも有数の、高い生活水準を満喫していた。ほぼ同じ時期、アルゼンチンもオーストラリアにあまりひけをとっていなかった。オーストラリアは、アルゼンチンほど落ち込みはしなかったが、一九七〇年代初頭に戦後景気が終わりを告げてから、かなりひどい経済の低迷状態となった。最近行われた、西欧の主要一三ヶ国の経済に関する広範な調査によると、オーストラリアは最後から二番目にランクされ、現在大きな問題を抱えているスウェーデンの経済状況をほんのわずか上回っているだけであった。今日のオーストラリアの経済状況の悪化を示すものとしては、実質賃金の低下、金利の急騰、比較的高いインフレ率、大規模なしかも増大しつつある財政赤字(調査が行われた一三ヶ国中最低であった)、低い経済成長およびひどく不安定な通貨などが挙げられる。さらに、現在、失業率が再び上昇してきている。このような経済的困難は世界中の国々が経験しているものではあるが、当然オーストラリアはこれに対する備えをしていなかった。他の国々との比較調査から、オーストラリアは、他の類似する国々よりも経済的困難の程度がひどく、実際ここ 10 年あまり、それが緩和された様子もない。これには多くの複雑な要因が存在する。戦後の好況の中で、オーストラリアは農作物や天然資源を、食糧の不足している国々や債権途上にある国々に輸出することで、かなりの収益をあげていた。同時に、自国の製造業は、高い関税の壁に守られ、合理化に取り組むことなく、安穩としている。さらに、ほんのわずかではあったが、輸出産業の成功により得られた利益は、科学調査・研究の発展および教育部門の充実といった基盤整備のために費やされた。結局ホリデーは終わってしまった。たとえ関税障壁を設けたとしても、オーストラリアの製造業は、国内マーケットで外国、特にアジアの国々の製造業と競争することが不可能な場合が多かった。天然資源および農産物の輸出価格は大幅に下落した。今日では、主要な通商グループは独自のブロックのいずれにも属していない。これが世界の新しい経済状況なのである。先に述べた調査にこの影響がはっきりと現れており、ここ 10 数年を見ても同じようなことが言えるのである。

この新しい世界の経済状況に何とか対処するためにオーストラリアはどうすればいいのか、という議論が多く行われている。しかし、今のところは、国の基本的な政治機構には、ほとんど何の変更も生じていない。政治的再編の何らかの魔法の解決策があるというわけではない。指摘したいのは、今日オーストラリアが抱えている困難は、かつて経験したことのないほど明確な形で現れているということである。また、この国の根本的な政治機構に内在する欠陥については既に述べたとおりである。このような点について、これまでほとんど認識されてこなかったということは、驚くべきことである。すなわち、オーストラリアの亀裂の入った政治機構と、それによってもたらされるオーストラリアの継続・増大する政治・経済ノイローゼとの関連性にふれる人はほとんどいなかったということである。ハイ・コートによって憲法の解釈が歪められているという議論があり、二つのレベルの政府の存在をどのようにするかという点について、多くの人々が、連邦制度が崩壊していると指摘し、これを非難するだけでなく、これに変わる何らかの制度を検討しなければなら

ないと述べている。また、中央集権国家好意的な人々は、事態は良い方向に推移しており、このまま成り行きに任せれば良いといている。オーストラリアは、100年にわたる古典的連邦制を経験してきたわけであるが、この二つの対応はいずれも間違っているように思われる。前者の診断は正しいと思う。つまり、オーストラリアの古典的連邦制の実験は失敗であったという点には賛同できる。しかし、その救済手段には全く反対である。本稿で述べたいのは、ハイ・コートによる連邦と州との力関係の大規模な変更、および二つのレベルの政府というものは、柔軟性のない十九世紀型憲法の不完全さの当然の報いにすぎないということである。このような一時的な中央集権化から生じる事柄は、必ずしもコントロールがきかないわけでもないし、歓迎されざるものというわけでもない。むしろ、この程度の変化は、広い意味では歓迎されるべきものであり、少なくともこれまで約70年間にわたって、寛大に扱われてきたわけである。この時期を通じて、オーストラリアの現象に対して何ら重大な社会的講義が存在しなかったということからも、この国の傾向を伺い知ることができる。また、当然のことながら、現行憲法は、今日、根本的な亀裂を呈している。結局のところ、かつての制度を求めてそれを擁護するような考えは、あまり望ましいものとは言えない。

右に述べたのと同様に、もう一つの考え方である、中央集権擁護にも反対である。中央集権により何がもたらされるかを考えてみれば明らかなことである。今日、ハイ・コートと中央集権の結果、連邦政府は歴史上経験したことがないくらい、広大な範囲の権限を享有しているけれども、この権限を行使するためには、多大なエネルギーが必要とされる。中央の権限拡大にもかかわらず、州という船は、その中に、進路を変えるために必要な(そして費用のかかる)特別な舵を残しているのである。

州のレベルでは、おそらく他に実質的な選択肢がないので、本来であればもっと分散し、地方レベルで扱うべきものであるが、その内部の警察、健康、および初等・中等教育の運営に躍起になっている。最後に控えているレベルとして、州に従属する過度のそして時として狭量になりがちな、また非効率的なことが多い団体を、ちほう政府のレベルで有している。これは、三つのレベルに副次的選択の政府を保障する憲法変遷を黙認したり、あるいは、助長したりしたことによりもたらされた当然の帰結といえる。これら三つの階級の政府を維持していくには、余分な費用がかかるという点には、注意しておく必要がある。

一九〇一年のオーストラリアにとっては、古典的な連邦制のモデルの採用はもっともな事であり、実際的な選択であった。しかし、二十一世紀を迎えようとする今日、オーストラリアは、一つの政治的統一体となるべきである。これは、完全に連邦を廃止すべきであるという意味ではない。しかし、オーストラリアがもし連邦制の構造を維持しようとするのであれば、二十一世紀に向けた連邦制を考案する必要がある。このためには、政府をより制限する連邦制を達成すること、および、少なくとも政府の幾つかの重要な局面で、本当の意味での地方分権を進めるという二つの点が鍵となるであろう。そのためには、国外の問題に対し、より効率的に対応し、また、国内の経済を運営するために十分でかつ、明

瞭な経済的権限を持った中央政府を作ることが必要とされる。これらのことは、避けて通ることができない問題である。オーストラリアの将来の政治構造を形成する上で、憲法変遷の容認や、かつての震い形態への回帰は、いずれも重大な欠点を有しているのである。

- (1) オーストラリアでは、一九二〇年の憲法改正によって、重要で根本的な変更がもたらされた。この改正により、憲法に規定された権限と責任に変更が加えられ、(例えば、中等教育のような)ある特定の立法事項を扱う法案を可決することによって、憲法に何らかの変化を生じられるには、連邦の下院議員の半数以上の出席で、その三分の二以上の多数によるということになった。
- (2) Richard Cullen , *Federalism in Action: The Australian and Canadian Offshore Federation* press , Sydney , 1990 , 199 .
- (3) A . V . Dicey , *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (9th edition with Introduction by E . C . S . Wade) , Macmillan , London , 1939 , 171 175
- (4) おもしろいことに、この言葉を最初に作った、あるいは少なくとも始めて使ったのは、Winston Churchill ではなくて Joseph Goebbels だったようである。Churchill が Goebbels の言ったことを真似したようである。
- (5) John Lloid , “ Britishness is not enough ” , *The Financial Times* , October 1 , 1990 , 42 , これは、連合王国の連邦化という考えが、とりわけスコットランドで強くなっているということに焦点をあてている。
- (6) カナダ憲法の発展に関しては、Peter w . Hogg , *Constitutional Law of Canada* (2nd ed) , Carswell , Toronto , 1985 , 5 and 831 894 .
- (7) *The Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* (U K) , 63and64 Victoria , Chapter 12 (the covering Act) . これは、ウエストミンスターにおける議会制定法であり、一九〇一年から発効している。この法律によりオーストラリアは連邦国家として設立された。オーストラリア憲法は、百二十八条から構成されており、ここで言及している第九条のような一般条項を含んでいる。本稿でオーストラリア憲法という場合は、この一般条項である第九条の本文を意味する。
- (8) オーストラリアは、およそ 800 万平方キロメートル(ほぼヨーロッパ大陸と等しい)の広さがあり、島というよりむしろ一般には大陸であるとみなされている。このオーストラリアは、単一の国家よりなる世界で唯一つの大陸である。
- (9) このウール産業は繁栄を続けている。実際、現在でも世界で最大規模を維持しており、ごく最近までずっとオーストラリアの主要輸出産業であった。石炭の輸出が今日その地位を奪っている。
- (10) 一八八〇年代の終わりに、メルボルンは金により繁栄し、ヴィクトリアの首都を築いた。住民一人当たりの収入は、世界で最も高かった。この町の歴史は、この時以来相対的に衰退してきた。
- (11) H . S . Albinski , *Canadian and Australian Politics in Comparative Perspective* ,

Oxford Press , New York , 1973 , 8 and 61 .

- (12) 詳しくは、Richard Cullen , Case Note : Mabo's Case (1990) 20 University of Western Australia Law Review 190 . 参照
- (13) 驚くにはあたらないが、この平等主義運動は、最初は女性を対象とはしてはいなかった。しかし、この問題に関しては、オーストラリアの成績はかなり良い。南オーストラリア植民地は、二十世紀になるかなり以前に、世界で初めて普通(すなわち男性および女性)選挙運動を導入したものの一つであった。
- (14) これらの政策が確立される頃までに、オーストラリアにはすでにかなりの数の中国人が主に中国南部から移民してきており、金鉱で働いていた。この中国人はたいてい男性で、働いて稼いだお金を国に送金するのが目的であり、定住したり子孫を増やすということとはなかった。
- (15) 最初、これらの移住者たちの多くは第二次世界大戦およびそれと関連する東南アジアの紛争のために発生した難民であった。今日でもそのような傾向がいくらかあり、家族との再会枠も存在している。しかし、アジアの国々の生活水準および教育レベルの急激な向上の結果、オーストラリアの移民プログラムに含まれている技術者枠で資格を与えられた純粋な労働移民がだんだんと増加してきている。他には、「経営移民」プログラムでやってくる者もいる。オーストラリアに持参できる十分なお金を持っている者は、本質的には入国する権利を買うわけであるが、最終的にはパスポートを手に入れることができるのである。
- (16) 一九九一年現在のオーストラリアの人口はおおよそ 1750 万人である。
- (17) オーストラリアの州都を結ぶ鉄道の基準が最終的に統一されたのは、一九六〇年代になってからのことである。
- (18) 憲法の法的特徴および位置付けについては、注(7)を参照のこと。
- (19) オーストラリアの中央政府は、コモンウェルス政府(ウエストミンスター会議で制定された連邦形成法(注(7)参照)のタイトルからのこのように呼ばれる)とフェデラル政府の二つの呼び方で知られている。本稿ではこの二つの呼び方のいずれも用いている。
- (20) オーストラリア全土を通じて、選挙年齢は一八歳である。
- (21) 州の人口がどんなに減少しても、連邦形成時の各州にはそれぞれ五議席という裁定議席数が定められている。最近では、タスマニア州だけがこの利点の恩恵を受けている。
- (22) すなわち、A、B、Cの三人の候補者がいた場合に、各自の得票率がそれぞれ四〇パーセント、三パーセントおよび二九パーセントであれば、イギリスの制度では候補者Cに投票した選挙民は「第二順位」の候補者としてAまたはBの何れかを指定することになっている。もしCの選挙民が全員Bを指定していれば、最終的にはBが六〇パーセントの投票を得たことになり当選することになる。

- (23) アメリカ合衆国の権力分立制度はイギリスの制度から作られたものではないと考えられがちである。しかしこれはむしろイギリスの制度の模倣であり、イギリスの歴史の初期(ジョージ三世の治世)にその起源があるのである。実は、責任内閣制度の理論およびその実績がおおいに発展するのは、執行権の分離という連合王国の一つの実に不幸な経験に対する反動がこの要因となっているのである。すなわち、ジョージ三世の大失敗で、一七七六年にアメリカ植民地を失ったことがその原因となっているのである。
- (24) このようなオーストラリアの特異な立憲君主制については、Richard Cullen ,The Republic of Australia (1998) 62 Law Institute Journal 1166 . 参照。
- (25) 協定(コンベンション)というのは、不文の憲法慣例で、イギリスに基礎を置くオーストラリア憲法理論上、法的には強制力のないものである。それは、通常多くのものが従う規範的慣例ということになる。
- (26) この政治危機についての詳細は、Colin Howard , Australian Federal Constitutional Law , (3rd ed) Law Book Company , Sydney , 1985 , 135ff . 参照。
- (27) ベルギーとオーストラリアのそれぞれの憲法制度の働きには、上院の権限に関して、関連するある特性が存在している。一八三年のベルギー憲法は、その起草段階で、イギリスの議会制度をかなりの部分取り入れていた。(実際、ベルギー憲法は、不文法であるイギリス憲法の大部分を明分化したものであるといわれている)。ベルギー憲法で採用されている原則は、下院に形成される内閣は(一部は選挙により選出される)上院の信任も受けなければならないということである。一九八〇年に、ベルギーでは、Martens 改造内閣の信任を拒絶する議決を上院が行った。しばらく粉糾したが、内閣は原則どおり総辞職し、総選挙が行われた(これまで、このような行為は、バードウィン国王の名において行われている)。このように、ベルギーの慣例(イギリス憲法に基礎を置いている)は、一九七五年のオーストラリアでの総督の宣言、下院から構成される内閣であっても(少なくとも財政に関しては)オーストラリア上院の信任を受けなければならないという考え方を指示するものである。
- (28) どのような事件であろうと、中心となる争点との関連で一般的に判断をすることができる。
- (29) ここでもまた、アメリカ合衆国のモデルが適用されている。
- (30) See Cullen , op . Cit . note (2) , 30 .
- (31) この時、州は、深刻な財政危機のさなかにあったが、借入をする権限を連邦の Loans Council に譲り渡した。
- (32) オーストラリア、連合王国、ニュージーランドおよびイスラエルは、どのような形にしる、人権条項を持たない数少ない国の仲間である。オーストラリアの場合は、いくつか人権に関わりのある条項が憲法のなかに存在するが、体系的に規定されているわけではない。ハイ・コートは、それらの権利に関してはほとんど満足のいくよう

な対応をしておらず、(州の)議会の主権と切り離れたがる傾向が強かった。このような態度には多少変化の兆しが見られている。これについては、Street v Queensland Bar Association(1989)63 ALJR 717 . 参照。英国圏の国々では、必ずしも明文で権利を規定することを歓迎しているわけではない。カナダでは、一九八二年の権利章典が常に議論的とされてきた。右翼の側にとっては、この権利章典はその形態および、カナダ連邦最高裁判所の扱いではその運用も、何れも非民主的であり、エリート主義的であると受けとめられている。これに関しては、例えば、Michael Mandel , The Charter of Rights and the Legalization ,Toronto ,1989 .参照。オーストラリアでも、右翼側から強い反対がなされている。このような伝統主義者たちは、個人の人権を守るにはコモン・ローで十分であり、明文でこれ規定することはコモン・ローの伝統に反すると考えているのである。

- (33) 少し割り引いて考えるとすれば、オーストラリアは気候的には有利な面を持っていた。
- (34) Amalgamated Society of Engineers v Adelaide Steamship Co . Ltd . (1920) 28 CLR 129 .
- (35) Cullen , op . Cit . note(2) , 31 .
- (36) South Australia v Commonwealth (1942) 65 CLR 373 .
- (37) Cullen , op . Cit . note (2) , 37 - 39 .
- (38) Ibid .
- (39) See , also , note (31) .
- (40) この時期、オーストラリアが結局はアジアの隣人になるというようなことは夢にも思っていなかったようで、実際、ヨーロッパとかなり親密なつながりがあり、中でも連合王国は密接な関係にあった。
- (41) Tim Colebatch , Australian economy one of the west's worst : survey , The Melbourne Age , October 1 , 1990 .
- (42) Robert Taylor ,Sweden's climate becomes more austere ,The Financial Time , October 22 , 1990 , 4 . もちろん、スウェーデンの経済はオーストラリアに比べ急激に落ち込んでいる。これは、オーストラリアの経済的繁栄が既に遠い昔のものとなっており、スウェーデンと比べてかなり悪化した状態にあったからである。
- (43) あまりにもひどい印象を与えるといけないので、少し付け加えておくと、オーストラリアは住むのには良い場所である。素晴らしい気候、健康と教育環境の良さ、安定した政府、豊富な天然の恵みと二百年にわたるヨーロッパ移民の歴史遺産、しかも国内で大きな軍事紛争が一度もないと言うことは素晴らしいことである。そして、かつての豊富な富により築かれた基本財源が存在している。実際に問題になるのは、現在進行中の経済的不安定の度合いであり、それによってどのような事態が生じるかということである。残念なことは、そのような豊かさやチャンスがあまり生かされていない

ないということである。

(44) 二百年に及ぶ孤立の悪弊は一度には正せないであろうが、ここで述べているように、アジアの一員となるためオーストラリアは現在努力しており(困難もともなうが)、異文化の取り入れも含めて、少し良い兆しが見えてきたように思われる。

[記者後記]

本稿は、リチャード・カレン教授が、一九九三年二月五日に広島大学法学部で行った講演原稿を、同教授の許可を得て翻訳したものである。

[原題]

Australian Federalism- A Triumph of Form over Substance ?

[著者紹介]

Dr . Richard Cullen

モナッシュ大学(メルボルン)法学部教授

モナッシュ大学比較公共政策研究所所長

LL . B . (Hons) (Melbourne)

Dr . Jur . (Osgoode Hall , Toronto)