



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	オーストラリアの二院制：憲法上の規定と現実：北大立法過程研究会報告
Author(s)	杉田, 弘也
Citation	北大法学論集, 64(6), 238 [123] -207[154]
Issue Date	2014-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/54911
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol64no6_11.pdf



〈北大立法過程研究会報告〉

オーストラリアの二院制

—— 憲法上の規定と現実 ——

杉 田 弘 也

オーストラリアの連邦議会は、下院で過半数を握る政党ないし政党連合の党首が首相として内閣を組織する議院内閣制を採用する一方、下院とほぼ同等の権限を持つ上院を有する二院制となっている。レイプハルトは、オーストラリアのウェストミンスター式議院内閣制と強力な上院の共存は困難であると考え、大連立政権であればこの問題を回避できるとした (Lijphart 1984, 102-4)。これに対しサルトーリは、大連立では連立政権内の対立をもたらすにすぎないと考え、上下両院の構成が異なる場合の解決法は、両院の権限を同じにしないことであると述べている (Sartori 1997, 186-7)。レイプハルトやサルトーリがそのように考えたのは、オーストラリアの成文憲法は、イギリスの制度にアメリカ合州国の制度を接木して潜在的に二律背反な二つの原則を共有しているように見えることに原因がある。連邦憲法は、第53条で下院の優越性を限定的ではありながら示し、第57条で下院と上院がデッドロック状態に陥った場合の解決法を詳述している。しかしながら、第57条が示している上下両院解散選挙は、1901年の連邦結成以来これまで6回しか実施されておらず、また最終的な解決策である両院合同議会は1回しか召集されていない。過去50年間、政権党が上院の過半数を確保していた期間が8年のみであり、1974-75年の約1年半を除きオーストラリアの政治は混乱に陥っていないことを考えると、オーストラリアの二院制は、現実には憲法上の規定と乖離して機能していると考えることができる。

この論文では、第1にオーストラリアの連邦憲法の特徴を概観し、第2に憲法に記述された上院の権限、その源泉およびデッドロックの解消方法を説明する。第3に、上院の選挙制度の変遷を説明し、過去3～40年の間に上院の性格や役割が変化したことを説明する。第4に、憲法57条で定められた両院解散選挙の事例を説明する。ここでは、両院解散の目的が必ずしもそのような選挙の要件を満たした法案をめぐるデッドロックの解消ではなく、政権党の政治目的が強く反映されていることを示す。第5に、両院の意見が異なりながら両院解散に至らなかった事例を考察し、現実の政権運営がどのように行われてきたかを示す。

オーストラリア連邦憲法の特徴

オーストラリアの憲法史学者ヘレン・アーヴィングは、2004年に出版された著書の中で、オーストラリアの連邦憲法には以下5つの特異な点があると指摘している：

1. 憲法は、語っていることを意味していない。
2. 憲法は、意味することを語っていない。
3. 憲法は、実際には書かれていないことを語っている。
4. 憲法は、重要かもしれないことを語っていない。
5. 憲法は、二律背反的なことを語っている。

なぜこのような混乱を招きかねない憲法になっているかを解明するには、オーストラリアという国の成り立ちを考察する必要がある。オーストラリアは、1901年1月1日にニューサウスウェールズ (NSW)、ヴィクトリア (VIC)、クィンズランド (QLD)、サウスオーストラリア (SA)、タズマニア (TAS) およびウェスタンオーストラリア (WA) の6植民地が対等の立場で連邦を結成し、大英帝国の海外自治領 (Dominion) として発足した¹。この新しい国家の骨格を形成すべきオーストラリアの連邦憲法は、各植民地において選挙によって選ばれた憲法制定会議の代議員によって起草され、各植民地での住民投票によっ

¹ オーストラリアがいつ独立国となったかについてはいくつかの説が考えられるが、オーストラリア連邦議会がウェストミンスター憲章を批准した1942年が最も妥当であると筆者は考える。なお、英国のオーストラリアに対する立法権や司法権が完全に除去されたのは、1986年である。

て承認され採択された。1890年代という時代背景を考えると極めて進歩的な思想のもとに成立したといえる。そしてこの時点では、すべての植民地で男性の普通選挙権が存在していた。SA では女性も普通選挙権を獲得しており、QLD と WA 以外ではアボリジナルの人々も投票権を持っていた² (Irving 2004, 109)。このように民主的手続きで制定された連邦憲法ではあるが、オーストラリアが大英帝国の海外自治領であった事実を反映し、1900年7月9日に英国議会において成立した、「オーストラリア連邦憲法」の一部という位置づけになっている。そのように理解すれば、オーストラリアの連邦憲法には建国の理念や理想とする社会像が不在であり、オーストラリア連邦の「管理マニュアル」であるという結論を導き出すことは容易であろう。

オーストラリアの連邦憲法が、大英帝国の海外自治領における「管理マニュアル」であると考えれば、その不思議な性格について説明が可能になる。現在の、独立国としてのオーストラリアは、イギリス国王を同時にオーストラリア国王として元首に抱き、常時不在の元首の代理として連邦総督 (Governor-General) 職を設けている。そして、連邦憲法上連邦総督は、議会の召集・開会・閉会・解散権 (第5条)、法案の裁可権 (第58条) 行政執行権 (第61条)、閣僚の任免権 (第64条)、軍隊の指揮権 (第68条) を持っている。マイクル・カービー連邦最高裁判所判事 (当時) が述べているように、連邦憲法を虚心坦懐に読み限り、オーストラリアは「英国王室の私的な領土」とみえるかも知れない (Michael Kirby, quoted by Bach 2001, 14)。しかし実際には、連邦総督や国王³は、「憲政上の慣習」(constitutional conventions) に基づき、首相ないし内閣の助言に基づいてのみ行動することとなっている。英国の議院内閣制に基づ

² SA 植民地の女性は、選挙権のみならず被選挙権も獲得しており、当選できなかったが代議員選挙に立候補した女性もいた。WA 植民地でも、住民投票の時点では女性が普通選挙権を獲得していた。1902年に連邦選挙法が成立した際、女性の参政権は全土に拡大する一方、先住民族の選挙権は剥奪され、1962年まで回復されることはなかった。

³ 憲法第59条は、総督の裁可後1年以内であれば、両院を通過し総督が裁可した法律を国王が無効とできる旨定めている。現実はこの条項が使用されたことはなく、国王がオーストラリアの首相・内閣の助言に基づいてのみ行動するということを考慮すれば、今後も使用される可能性は限りなくゼロに近いが、いまだにこの条項が連邦憲法に存在していることも事実である。

き、下院選挙で過半数の議席を獲得した政党ないしは政党連合のリーダーが自動的に首相に選出され、内閣を組織する。ところが、首相や内閣は連邦憲法上一切の記述がなく、依拠するのは明文化されていない「憲政上の慣習」である。また、連邦憲法に明記されている市民の権利は、居住する州によって差別されない権利（117条）、私有財産が没収された場合正当な補償を受ける権利（51条31項）、連邦法違反容疑で行われる裁判において陪審員裁判を受ける権利（80条）、宗教を強制されない権利（116条）であり、それ以外には州間の商業活動と移動の自由が保障されている（Irving 2004, 91）。また、連邦最高裁判所は、選挙期間中の政党による TV コマーシャルを禁じた1991年政治的放送および政治的情報開示法（The Political Broadcasts and Political Disclosures Act 1991）に対して民間 TV 局が起こした訴訟への1992年の判決で、政治的表現の自由は言外に連邦憲法で保障されている（implied right）とした⁴。憲政上の慣習への依存や権利の記載の欠如は、マグナ・カルタ、権利章典、人身保護法など英国のコモン・ロー上憲法と位置付けられているものが、同時にオーストラリアにも適用されると考えて初めて理解できる。すなわち、オーストラリアの連邦憲法は、オーストラリアの憲法上の枠組みのうち、英国に存在しないものを連邦政体の「管理マニュアル」として規定していると考えることができる。

連邦憲法における上院の権限、デッドロックの解消法とそれをめぐる論争

オーストラリアの連邦憲法は、立法権が連邦議会にあり、それは国王と上院と下院によって構成される、と定めている。すなわち法案が成立するためには、上院と下院の両方を通過したのち国王（実際にはその代理である連邦総督）の裁可が必要とされる。下院と上院の権限について、第53条は、以下のように規定している：

⁴ 連邦憲法は、第7条及び第24条において、上院議員と下院議員が直接選ばれると規定している。有権者が充分納得したうえで1票を投じるためには、候補者の名前や政党名だけでは不十分であり、候補者や政党を評価するために必要なすべての情報や考えが、伝えられ受け取られなければならない。したがって、「直接選ばれる」という憲法上の規定は、政治的表現が自由に交換されることを包含している、ということが判決の根拠となっている（Irving 2004, 53-55）。

53. 歳入もしくは金銭を支出する、あるいは租税を課す法案は、上院では発議されない。ただし、罰金やそのほか金銭上のペナルティを課したり支出する、ないしはライセンス料やサービスの支払いや支出を求める条項を含む法案は、そのような条項を含むのみであれば、歳入もしくは金銭を支出する、あるいは租税を課す法律案とはみなされない。

上院は、租税を課す、あるいは政府の通常業務のために歳入もしくは金銭を支出する法案を修正できない。

上院は、市民に対する料金や負担を増やすような形で法案を修正できない。

上院は、上院が修正できない法案を、どの段階であっても、下院に対し項目ないし条項の削除ないしは修正を、メッセージによって要求することができる。そして下院は、もしそれが望ましいとするのであれば、上院の要求に変更を加えても加えなくても、削除や修正を行うことができる。

当該条で規定されている以外、上院はすべての法案について、下院と同等の権限を有する。

「歳入もしくは金銭を支出する、あるいは租税を課す法案」は、一括して金銭法案（money bills）と呼ばれ、その中でも政府にとって最も重要なものは、政府の経常支出を議会として許可するいわゆるサプライ法案（Supply Bills、正式には Appropriation Bills）である。憲法53条は、金銭法案を提議し修正する権限を下院に限定することで、一見すると下院により大きな権限を持たせているように見える。しかしながら、金銭法案であっても上院は下院（すなわち下院の信任を受けている政府）に対し、修正要求をいつでも何度でも行うことができ、また否決することもできるのであるから、上院は実態としては下院と同じ権限を持っていると考えることができる。さらに、オーストラリアでは、政令や省令などの委任立法（delegated legislation）について、議会への提出から15日以内であれば、下院と上院のいずれかで否決動議が成立することで無効にできるよう定めている⁵。

下院（政府）の意思と上院の意思が一致せずデッドロック状態に陥った場合の解決法として、憲法57条は以下のように定めている：

⁵ この規定は、後述のように1987年の両院解散選挙後大きな効力を示すこととなる。

57. 下院を通過した法案に対し、上院が否決するか、通過させないか、下院が同意しない修正を加えて通過させた場合、そして3か月の間隔を置いたのちに同じ会期か次の会期において、もう一度下院がその法案を、上院でなされたか示唆されたかあるいは同意された修正の有無にかかわらず、通過させ、上院が否決するか、通過させないか、下院が同意しない修正を加えて通過させた場合、総督は、上院と下院を同時に解散することができる。しかし、そのような解散は、下院の任期満了から6か月以内には行うことができない。

そのような解散ののち、もう一度下院がその法案を、上院でなされたか示唆されたかあるいは同意された修正の有無にかかわらず、通過させ、上院が否決するか、通過させないか、下院が同意しない修正を加えて通過させた場合、総督は、上院と下院の議員による合同議会を招集できる。

合同議会に出席する議員は、下院によって提議された法案に対し共同で審議し採決を行う。またどちらかの院において提議されもう一方の院で同意を得られなかった修正がある場合は、上院議員と下院議員の合計数の絶対過半数が同意した場合、修正案は可決される。法案が、同意された修正案付きで上院議員と下院議員の合計数の絶対過半数の同意を得た場合、両院を通過したとみなされ、裁可を受けるために総督に提示される。

すなわち、上院は下院と同等の権限を持ち、1975年の事例が示すように、サプライ法案を否決することで内閣不信任と同じ効力を持つ行動をとることができる一方、政府は上院を解散する権限を持つことで上院に対し自らの行動に責任を取るよう迫ることができる。しかしながら、この方法は政府にとってより不利であると結論できる。まず第1に時間の問題がある。両院解散の要件を満たすには上院での2度の採決に少なくとも3か月の間隔が求められている。解散された場合、法定選挙期間が最低でも33日間と定められており、さらにオーストラリアでは、優先順位付き投票という集計に時間を要する選挙方法が用いられているため、州単位の比例代表制で行われる上院選挙の結果が確定するまで少なくとも1か月は必要である。すなわち、憲法57条の規定を最終段階まで実施するならば約半年を要しており、グローバル化している現代社会ではより迅速な解決が求められる可能性が高い。第2に政府にとってのリスクの問題がある。過去6回あった両院解散選挙のうち現政権側の勝利は半数の3回のみである、したがって、両院間のデッドロックは、憲法上の手順に沿って解消されるよりも、政治的手段によって解決される（あるいは解決されずそのまま継続される）場合のほうがはるかに多い。

オーストラリアの連邦上院が持つ強力な権限は、上院を意のままにできない政府にとっては党派を超えて極めて不都合であろう。1992年、ポール・キーティング首相（労働党）は、上院委員会がジョン・ドーキンス財務相の出席を求めた際、上院を“unrepresentative swirl”と呼んだ。また2002年、ジョン・ハワード首相（自由・国民党連合）は、上院の行為を「『よき政府』に対するじゃまといやがらせ」と非難した（*The Age* 14/04/2002）。ハワード首相からの批判に対しハリー・エヴァンズ上院事務局長（当時）は、政府や与党議員が、上院が政府の意向通りに法案を成立させないことに業を煮やして「議会改革」を叫ぶことは、「驚くべき浅はかさ」（amazing short-sightedness）と評したうえで、以下のように述べている：

先の議会（第39議会、1998-2001）において約550の法案が承認され、論争的となったのは1ダースほどに過ぎない。論争的となったものは重要な法案だったということもできるが、同時にそのような重要法案が簡単に成立しないのは、その法案に対する有権者の広い支持が得られていないからだということもできる。言い換えれば、そのような法案は、幅広い支持を得ることができない、党利的な狭い法案であって、たぶん成立すべきではないものであろう（Harry Evans quoted in Peake 2002）。

エヴァンズは、また、上院議員のほうが下院議員よりも有権者の意思をよりよく反映する選挙制度のもとで選出されていることを指摘したうえで、上院が政府提案の法案を修正したり否決したりすることができ、政府の活動を有効に調査することができることで、政府は厳しい監視下に置かれ、成立した法律には政府が選挙時に得た得票率以上の支持が寄せられることとなると主張している（Evans 2002）。オーストラリアン・デモクラッツやグリーンズといった上院で大きな影響力を持つ政党は、下院選挙より上院選挙でより高い得票を得ており⁶、近年の上院選挙では、2大勢力以外の政党や候補者の得票率が25%を超えている。2013年の総選挙では、2大勢力以外の得票率が30%を超え、労働党の得票を上回った。このことについてエヴァンズは、「有権者は、選挙と選挙

⁶ デモクラッツの場合、上院選挙での「上積み率」は、通常40%、高い場合には67%（1998）や92%（1983）に達することもあった。

との間にある（上院という）セイフガードの価値を本能的に評価しているようだ」と述べている（Evans 2002）。社会分析者のヒュー・マカイが行ったフォーカス・グループを用いた調査によれば、有権者は政府が上院の反対を押し切ることができるような新たな権限を得ることを望んでおらず、上院は政府のラバー・スタンプではなく、政府を厳しい監視下に置くことを強く望んでいる（Mackay 2002）。

上院の権限の源泉と選挙制度の影響

議院内閣制のオーストラリアにあってこのように強力な上院が存在できるのは、憲法第7条で規定されているように、上院も当初から年齢や性別あるいは資産の有無を投票権の要件としない普通選挙によって議員を選出する民主的機関であったからである。19世紀末にこのような上院を設置したことは、オーストラリアにおける民主的制度の先駆性を示している。もちろんこの背景には、連邦制がある。憲法第24条は、下院議員の数について、可能な限り上院議員数の2倍とすること、1901年に連邦を結成した6州に対し最低でも5議席を確保することを求める以外、人口に比例することを規定している⁷。この規定のもとでは、人口の多いNSWとVICの2州で下院議席の多数を占めることは不可避である。アーヴィングによれば、NSWやVIC選出の憲法制定会議の代議員は、上院の権限を弱めようとした一方、小さい植民地の代表は、より強力な上院を実現しようとした（Irving 2004, 90）。この結果、第57条に関する討議は、制定会議中最も長く白熱したものとなった。現行の制度は、デッドロックを生じさせた問題に対する市民の意見をくみ上げる、政府のプログラムに新たな信任を与える機会を提供する、駄々をこねている（recalcitrant）上院を罰するという3点から採用された（Irving 2004, 96）。下院の議員数も前述のように上院議員数が母数となっており、人口の増加に応じて下院議員を増やそうとす

⁷ 現在、タズマニア州がこの特例の恩恵を受けている。なお、各州内での選挙区割りについては、連邦選挙法において選挙区割り見直しから3年半後に、平均値から10%を超えないように行うことが求められている。州に配分される議席数は、人口の変動を反映して選挙ごとに変わる可能性があり、その場合は当然選挙区割りも見直される。また、議席数に変化がない場合でも、7年が経過すると見直しが行われる。

れば、上院議員数も増やさなければならないようになっている。

オーストラリアの「連邦の父たち」⁸は、上院の機能を第一義的に「州権擁護の院」(States' House)と考えていたことに疑いはない。憲法第7条は、6州から同数の上院議員を選出することを規定している。上院議長は、通常の採決に加わるがキャスティング・ボートを持っていないため、現在の定数76の場合、法案の通過を阻止するためには38名、法案を通過させるためには39名の上院議員を必要とする。上院議長も州の代表の一人であり、通常の採決に加われなければ議長を出している州が不利になり、また議長にキャスティング・ボートを持たせれば、その州が有利に扱われることになるからである。また、州議会や州総督が上院議員の選出にあたって果たすべき役割も規定されている(Saunders 1997, 26)。第二義的な上院の機能として、「見直しの院」(House of Review)が挙げられる。通常は政府の信任とは直接かわらない上院においてこそ、法案に対する審議時間が確保され、慎重かつ十分な審議が行われるという考えである。政府の行動に対するチェック・バランス機能も、広義の見直し機能に含められるであろう。現在では、後者の見直し機能こそが上院の本領であり、州代表としての上院の機能は低下している。これは、まず第1に、オーストラリアに党議拘束の強い政党制度が発達したことであり、無所属で当選したごく少数の例外を除き、上院議員は出身州より所属政党を優先させるといって差し支えない。第2に、1949年の選挙から比例代表制が上院議員選挙に導入されたことで上院の構成が大きく変わり、特に1980年以降それが顕著であることが挙げられる。政権党が上院の過半数を確保することは、過去50年間で1975年12月から1981年6月と2005年7月から2007年11月の合計8年間しかなく、日本では「ねじれている」とみられる状況こそが、オーストラリアでは常態となっている。

オーストラリアの連邦議会の選挙制度は、1918年に優先順位付き投票制度(新制度下での初回の総選挙は1919年)が、そして1924年に義務投票制度(新制度下での初回の総選挙は1925年)が導入されるという大きな変化が加えられたが、下院は一貫して小選挙区制を採用している。これに対して上院では、1946年までは有権者が改選人数分まで投票し、得票数上位から当選者を決めていく「ブ

⁸ 憲法制定会議にSAから女性(Catherine Helen Spence)が立候補したが、当選者はすべて男性であった。

ロック投票」を採っていた。この方法であれば、下院と上院の選挙が同日に行われた場合、下院選挙に勝った政党は有権者が同様の投票行動をとるならば、地滑りの勝利を上院で挙げることができる。例えば労働党は、1910年と1943年には上院の改選議席すべてを獲得する一方、1917年、1925年、1934年には獲得議席ゼロに終わっている。1929年の総選挙は、下院の単独選挙であり、ジェイムズ・スカリン率いる労働党は現職のスタンリー・ブルース首相を落選させるなどの大勝利で13年ぶりに政権に復帰したが、1925年と1928年に選出された上院では36議席中7議席にとどまっていた。スカリン政権の間に労働党は、大恐慌対策をめぐって3分裂するのであるが、上院の状況がままならないことも大きく影響したとも考えられる。このような選挙制度が採られていたことは、連邦結成時には上院の構成が下院のそれと長期間にわたって異なり、下院の信任を受けている内閣が妨げられることは想定されていなかったと考えることができる。

1949年の総選挙から、上院には州を単位とする比例代表制が導入された。また、1975年からは首都地域（ACT）とノーザンテリトリー（NT）の2準州からも2名の上院議員が選出されることとなった⁹。比例代表制の導入は、上院の性格を大きく変えることになるのだが、その効果が表れるには時間を要した。労働党と自由党・地方党（現国民党）連合以外の政党で最初に議席を獲得したのは、1955年の反労働党（のちの民主労働党：DLP）であったが、労働運動における共産党の影響に反対して労働党を離脱したアイルランド系カトリック教徒を中心としたDLPは、外交・安全保障面では保守連合より強硬であり、その存在理由は労働党を政権から遠ざけるのみとも評された（Jaensch 1992, 130; Fraser 1993）¹⁰。したがって、1972年まで続いた保守連合政権が、上院の過半数を欠くことによって議会運営に苦慮することは無かった。ただし、1970年に労働党のライオネル・マーフィー上院リーダーによって提案され、政権側の支持によって導入された上院の委員会制度は、上院のチェック・バランス機能

⁹ ただし、準州選出の上院議員の任期は、下院議員の任期と同じと定められている。

¹⁰ DLPが最も威力を発揮したのは、優先順位付き投票制度のもと、第2選好をほぼ100%保守連合側に向けたことであった。DLPの助けがなければ、1961年と1969年の選挙で保守連合は労働党に敗れていた可能性が高い。

を強化するうえで重要な第一歩となった。

1972年12月の下院選挙で労働党は23年ぶりに政権を恢復したが、1970年に上院の単独半数改選選挙が行われたこともあって上院選挙はここでは行われず、それも一つの原因で労働党政権は上院の過半数を得ることはできなかった。ウィットラム政権は、重要法案の多くを上院で阻止された上にサプライ法案の通過も脅かされたため、1974年には両院解散を行い、さらに両院合同議会を開催して6法案を成立させた。1974年の両院解散選挙ではDLPが全議席を失ったが、労働党と保守連合の上院議席数はともに29議席で拮抗しており、労働党が過半数を確保できない状況は継続していた。この状況は、1975年に入りNSWとQLDの保守州政権が、辞職ないし死去した労働党上院議員の空席を、慣例を破って労働党員以外によって充足する事態が起きたことからさらに悪化した¹¹。1975年10月、ウィットラム政権の海外起債をめぐるスキャンダルや失政、オイルショックに伴う経済状況の悪化などから政権への支持率が低迷する中、マルカム・フレイザー野党党首は、下院の解散を求めてサプライ法案の審議拒否を発表した¹²。ウィットラム首相は解散を拒む一方、上院の半数改選選挙の実施を提案した。両者が譲らない中、ジョン・カー総督は、11月11日、ウィットラム首相に警告することなく内閣を解任し、フレイザーに対しサプライ法案の上院通過と議会の解散を条件に暫定首相に任命した。その結果行われた両院解散選挙は、技術的には政府による解散という形となり、オーストラリアの有

¹¹ 1977年の憲法改正により、上院に空席が発生した場合、選挙時と同じ政党が推薦したものを州議会ないし州総督が指名するように、それまでの慣習が明文化された。オーストラリア憲法に「政党」が書き込まれたのはこれが初めてである。

¹² オーストラリアの会計年度は、7月1日から6月30日までであるが、1990年代半ばまで予算案は8月の第3火曜日に発表されていた。そのため、11月末までの暫定サプライを前会計年度中に成立させておき、新年度本予算のためのサプライ法案は、11月末までに成立させればよいことになっていた。すなわち、1975年の場合11月末までの予算執行は可能であるが、ここでサプライ法案が上院を通過しなければ、政府は11月末で法的裏付けのある支出ができなくなる。

なお、現在では予算案の発表は5月の第2火曜日に行われ、サプライ法案は6月末までに成立し、新会計年度初めから本予算が執行されるようになっていく。

権者はフレイザーに地滑りの勝利をもたらした。フレイザーは、上院の過半数も制し、続く1977年の総選挙と上院の半数選挙でも同様の大胜を収めた結果、フレイザー政権は5年半にわたって上院も制することとなった。

その一方、1977年の総選挙は、新たな政治勢力の到来を告げた。同年3月、自由党を離党した元閣僚のドン・チップは、既存の二つのリベラル系小政党を結集してオーストラリアン・デモクラッツを結成した。デモクラッツは、1975年の憲政危機のアンチテーゼとして生まれた側面がある。デモクラッツが獲得できる議席は、現実的には比例代表で選ばれる上院であり、チップは、サプライ法案には決して反対しないと明言することで、デモクラッツが上院のバランス・オブ・パワーを獲得できれば、1974-75年のような混乱は起きないということを示した。デモクラッツは、1977年の選挙で上院に2議席を得ると、1980年の選挙ではさらに3議席を加え、1981年7月以降上院のバランス・オブ・パワーをタズマニア州選出の無所属議員ブライアン・ハラディンと共有することとなった。デモクラッツは、チップが同党の役割を「あいつらにうそをつかせない」(Keeping the bastards honest)と定義したように、2大勢力のいずれか一方に与するのではなく、法案や議案に対し是々非々の姿勢で臨んだ。また党議拘束を否定しており、同一行動をとることが圧倒的ではあったが、場合によっては議会での投票行動が異なる場合もあった (Sugita 1997, 157)。デモクラッツは、最盛期には上院で9議席を占めていたが、2007年の選挙で全議席を失った。

現在ではグリーンズが、かつてのデモクラッツに代わる地位を上院において占めている。グリーンズは、政府が腐敗した場合の歯止めとしてサプライ法案に反対することを否定していない。またデモクラッツに比べるといわゆる左派イデオロギー性が明確ではあるが、2大勢力のいずれにも与さない点ではデモクラッツと同じような役割が期待できる。オーストラリアでは、2大勢力ともに過半数を上院では獲得できない現実があり、したがって上院では、下院を支配しているウェストミンスター型の多数決で決着する議会運営から、政党間の交渉によって複数政党間の合意を構築していく、いわばコンセンサス型の議会運営へと移行している。オーストラリアの上院は、単に政府に対するチェックとバランスを確保する「見直し」機能だけではなく、立法機能の面でも注目される必要がある。

上院はまた、下院選挙の日程を決定する際にも重要な役割を担うようになっ

ており、実質上首相が持つ下院の解散権を束縛するようになっている。上院議員の任期は、半数改選の場合、選挙後の7月1日から6年間と規定されている。また上院議員の半数改選選挙は、任期満了の12か月以内でなければ実施できない。例えば、2010年8月21日に行われた総選挙を受けて9月28日に召集された第43期連邦議会の場合、上院議員の任期が満了するのは、2014年6月30日と2017年6月30日ということになる。下院の任期は3年であり、総選挙後に議会が召集された前日から3年後に任期満了となるので、2013年9月27日に下院議員の任期が終了する。早期解散がなければ2013年が総選挙の年となるが、上院の半数改選を同時に行うとすれば、それは7月1日以降でなければならない。また、両院解散選挙の場合、上院議員の任期の開始は、選挙前の7月1日にバックデイトされる。例えば、1983年3月に両院解散選挙が行われたが、上院議員の任期は1982年7月1日から開始したとみなされ、1985年6月30日までと1988年6月30日までということになっていた。下院選挙と上院半数改選を同時に行うためには、1985年前半までに実施しなければならず、それは選挙で勝利したボブ・ホーク労働党政権は、総選挙から2年で下院を解散しなければならないということを意味していた¹³。上院の半数改選選挙を単独に行うことも可能ではあるが、単独の上院選挙は費用がかかるうえ、政権の信任には直接関係のない上院選挙や補欠選挙の場合、政権党に厳しい結果が出る場合が多い。そのためオーストラリアで単独の上院選挙が行われた回数自体少なく、最後に行われたのは1970年である。その副産物として、政府が下院の解散にあたって上院の任期のサイクルを考慮しなければならなくなっている。

両院解散の6例

1914年

1913年の総選挙においてジョゼフ・クック率いる自由党は1議席差でアンドルー・フィッシャー率いる労働党を破ったが、上院では36議席中わずか7議席にとどまっていた。この事態を打開するため、クック政権は労働党政権が成立させていた政府関係の職場の雇用に組合員を優先させる法律を覆す法案を提案し、労働党に2度にわたって上院で反対させることで両院解散選挙の要件を満たそうと考えた（Ward 1985, 93）。両院解散選挙の要件は、政府の存亡にかか

¹³ 実際には、1年9か月後の1984年12月に実施された。

わる重要法案であるべきとの異論が、労働党はもとよりサミュエル・グリフィス連邦最高裁判所長官からも寄せられたが（Department of the Senate 2012、704）、ロナルド・マンロ＝ファーガソン総督は、政府の主張に沿って第57条の要件を満たしたものはいかなる法案であっても両院解散の要件になりうるとし、両院解散選挙を了承した。この選挙では、クック政権が敗北し、労働党が政権を奪回した。

1951年

1949年の総選挙で8年ぶりに政権に復帰したロバート・メンジーズ率いる自由党・地方党連合は、下院では27議席差（74対47）をつけていたが、上院では半数が前回の選挙結果が反映されるため、26対34の少数であった。メンジーズ政権は、コモンウェルス銀行法案が2度にわたり上院で受け入れられない修正を加えられたとして、両院解散選挙をウィリアム・マケル総督に助言した。これに対し労働党は、2度目に関しては法案を上院委員会へ精査のために送付したのであり、両院解散選挙の要件を満たしていないと主張したが、政府側は2度目の審議での委員会送付は、憲法第57条の「通過させない」にあたる主張し、総督もこの意見を受け入れた（Department of the Senate、708-12）¹⁴。選挙ではメンジーズ政権が勝利し、上下両院の過半数を獲得した。

1974年

1972年12月の総選挙で23年ぶりに政権に復帰した労働党は、同選挙は下院単独であったこともあって上院の過半数を確保できず、多くの重要法案の通過が阻まれていた。1974年4月、自由党・地方党連合とDLPは、サプライ法案の成立拒否で合意した。直接のきっかけは、DLPの前党首だったヴィンス・ゲア上院議員を、ウィットラム政権が駐アイルランド大使に任命し、クインズランド州での上院改選議席を5から6に増やすことで3議席を確保しようとしたことにあるといわれている（Ward 1992, 323）。この動きに対しウィットラム政権は両院解散選挙で対抗した。対象となる法案は、労使関係における強制仲裁制度の改革法案、1票1価値に近づけようとする選挙法改革法案、準州選出

¹⁴ マケル総督は、労働党の政治家出身であり、ベン・チフリー首相（労働党）によって総督に指名されるまでNSW州の州首相を務めていた。

の上院議員を設け、準州の有権者に憲法改正の国民投票での投票権を付与する法案、国民皆保険制度を導入するために必要な2法案、それにオーストラリア沿岸の海底資源を州ではなく連邦に帰属くさせる法案の6本であった。

5月18日に行われた両院選挙の結果、労働党政権は再選されたものの、上院は労働党と自由党・地方党連合が各29議席、のちに自由党に加わる無所属議員1名、SA州の地域政党でデモクラッツの母体となるリベラル・ムーヴメント選出の議員1名という構成となり、労働党はやはり過半数を確保できなかった。両院解散選挙の要件となった6法案は両院合同議会で成立させることができたが¹⁵、上院の構成に関しては両院解散選挙前の状況が続くこととなった。

1975年

1975年の両院解散選挙は、連邦総督によるウィットラム首相の解任という異常事態のもとで行われた異例な選挙であった。この時カー総督は、ガーフィールド・バーウィック連邦最高裁判所長官に¹⁶、ウィットラム解任の是非について助言を求め、バーウィック長官は、「憲法上、上院はサプライ法案を拒絶する権限を持ち、またサプライ法案を成立させられない政権は、議会を解散するか辞職しなければならない」と助言した（Department of Senate, 725）。カー総督は、フレイザー野党党首を総督公邸の別室に待機させておき、ウィットラム解任後ただちに暫定首相に任命したが、ウィットラムには議会を解散しなければ首相を解任するとの事前警告を与えていなかった¹⁷。

その後の両院解散選挙は、もちろんその要件を満たす法案があったから可能であったのであり、もしもサプライ法案を成立させることができなかったという理由のみでウィットラム政権を解任する事態であれば、上院は自らの行動に責任を一切取らないこともあり得た。要件となる法案は、もちろんウィットラ

¹⁵ 海底資源の管理に関する法律は、両院解散選挙の要件を満たしていないとして、連邦最高裁判所によって無効とされた。

¹⁶ なお、バーウィック長官は、自由党・地方党政権の法務大臣や外務大臣を歴任した政治家出身であった。

¹⁷ カー総督は、事前に警告すればウィットラム首相に解任された可能性が高かったことをその理由としてあげている。憲法上総督は首相を解任できるが、首相も憲政上の慣習から国王に総督解任を助言できる。もし両者が対立していれば、早い者勝ちの状態にあるといえる。

ム政権による法案であり、フレイザー政権がそれを理由に両院選挙を実施して勝利したとしても、それらを成立させる意思は皆無であった。解任直後、ウィットラム首相は労働党上院議員団に解任された事実を伝えなかったため、上院はいとも簡単にサプライ法案を可決し、速やかな両院解散選挙への道を開いた。そもそも、この選挙は、政権交代選挙ととらえるべきなのか、現職が再選されたと取るべきなのか。実態は政権交代であるが、手続き上はフレイザー暫定政権による解散と再選である。野党がサプライ法案を阻止している間、労働党政権への支持低迷にもかかわらず、世論では野党の手法に批判的な声が多かった。保守連合側の地滑りの勝利となったのは、フレイザーが現職の立場でキャンペーンを行うことができ、また有権者の間にそれ以上の混乱を嫌う心理が働いたからということも考えられる。したがって、ウィットラム首相が野党の手法を批判する形で自ら解散していれば、政権を失ったとしても敗北の規模を小さくできていた可能性はある。

1983年

フレイザー政権が、1983年の両院解散の根拠としたのは、卸売物品税を食料品や衣料・靴、本・新聞など基本的生活必需品（basic necessities of life）を含むそれまで課税対象となっていなかった品目に拡大することを目的とした、物品税法改正法案を中心とする合計13本の法案が、上院で妨げられたということであった。物品税法改正法案は、基本的生活必需品を課税対象とすべきではないという理由から労働党、オーストラリアン・デモクラッツ、それにブライアン・ハラディン上院議員（無所属）がこぞって反対した。この法案は、1981-82年度予算の一環として1981年8月に議会に提案されたもので、同年10月上院は下院に対し修正要求を行い、再度修正なしで提案された法案に対し1982年2月に2度目の修正要求が加えられたものである。すなわち、フレイザー首相が両院解散選挙を決断した時点では上院での2度目の否定（この場合受け入れられない修正）から約1年が経過しており、そのほかの法案も政権の死命を制するような性格のものではなく、政権にとって都合のよい時にいつでも両院解散選挙の引き金を引けるように「蓄えられて」（stockpile）いたと指摘されてきた。ニニアン・ステイーヴン総督も、両院解散選挙に関するフレイザー首相の助言をそのまま受け入れるのではなく、その必要性を再度確認している。これに対しフレイザー首相は、法案そのものの必要性よりも上院の状況が政権

や議会運営に及ぼす影響を両院解散の主要な理由であると説明している (Department of the Senate 2012, 730-2)。

ここから浮かび上がるのは、フレイザー政権にとって重要であったのは、13本の法案の成否よりも選挙に勝つ可能性だったということである。1975年、1977年、1980年と3連勝したフレイザー政権であったが、1983年には2ケタのインフレーションと2ケタの失業率、大干ばつによる農業部門への被害など、苦境にあった。政権側にとって明るい材料は、労働党内でのビル・ヘイドン党首と、1980年に議会に初当選したオーストラリア労働組合評議会 (ACTU) の前議長でカリスマ性と野心のあるボブ・ホーク議員との労働党のリーダーシップをめぐる争いであるとみられていた。1983年2月は、労働党のリーダーシップをめぐる憶測が頂点に達していた時期であった。フレイザーが、労働党の内紛を利用するとともに、早期に解散することで国民の人気の高いホークではなく、カリスマ性に欠け1980年に1度破っているヘイドンが労働党の党首であることを確実なものにしようとした。フレイザーにとって誤算であったのは、総督邸に両院解散選挙を求めに行ったまさにその時、ヘイドンは党首辞任を発表し労働党の党首がホークに交代したことであった。総選挙の結果、労働党が勝利し1975年に失った政権を取り戻した。労働党は、ここから13年にわたる長期政権を担っていく。しかしながら、上院では過半数を確保することができず、デモクラッツが単独でバランス・オブ・パワーを握ることとなった。

1987年

1987年、ホーク労働党政権による両院解散選挙の直接のきっかけとなったのは、オーストラリア・カード法案であった。オーストラリア・カードとは、連邦政府が発行する写真と個人番号付きのIDカードであり、政府によれば、脱税や税金逃れと社会保障給付の不正受給対策に欠かせない手段であり、そして間接的には不法移民対策にもなるとのことであった。自由党・国民党 (旧地方党) 連合とデモクラッツは、プライバシー保護の点からIDカードの導入に反対し、既存の納税者番号を強化し、納税者番号を持たない銀行口座の利息に最高税率を課すことを提案した。上院は、1986年12月と1987年3月の2度にわたって同法案を否決し、ホーク首相は7月11日に両院解散選挙を実施した。選挙の結果ホーク政権は下院議席を増やして3選を果たしたが、上院の状況に大きな変化はなく、与野党が対立している法案や議案については、デモクラッツがバ

ランス・オブ・パワーを握る状態が継続することとなった。ホーク政権は、両院合同議会を開いてオーストラリア・カード法案の成立を図ることを明言し、1974年以来2度目の両院合同議会が招集されるかと思われた。しかしながら、同法案は、その施行日など運用の細部を下院か上院のいずれかで無効とできる委任立法にゆだねており、自由党・国民党連合とデモクラッツは、この法案が両院合同議会で成立すれば、即座に上院で同法案の委任立法を無効とする動議を提出することを表明した。両院合同議会で成立させることができる法案は、両院解散選挙前に提示された法案と同一でなければならず、成立後に修正することも上院の状況から不可能であるため、結局ホーク政権は両院合同議会の招集をあきらめ、野党やデモクラッツが推奨していた納税者番号の強化を採用した（Sugita 1995）。

ホーク政権があくまでオーストラリア・カード法案の成立を期したことから、同法案の上院での否決が両院解散選挙の決定的要因のように思われる。確かに、同法案の否決は両院解散選挙の要件を整えたが、真の動機は野党内の混乱にあった。自由党内では、1985年に党内クーデターによって党首の座に就いたジョン・ハワードとアンドルー・ピーコック前党首との間の確執が続いており、3月にVIC州自由党のジェフ・ケネット党首とピーコックとの間の、ハワードに対しきわめて批判的な自動車電話の会話が傍受され公表されると、ハワードはピーコックを影の閣僚から解任した。ジュニア・パートナーである国民党では、国民党単独政権を率いるジョー・ビョーキ・ピーターセンQLD州首相が、連邦首相となることを夢想して連邦国民党のイアン・シンクレア党首と対立し、QLD国民党議員が連邦国民党を離脱した結果、国民党は自由党との連立関係をいったん解消することへと追い込まれた。ホークは、野党内の混乱に乗じて議会を解散し、下院議席を増やすという目的を達成した。オーストラリア・カード法案は、その目的を達成するための手段にすぎなかった、と結論付けることができる。

以上オーストラリア史上6回実施された両院解散選挙を総括すると、以下のようになる。解散した政権が勝利したのは、1951年、1974年、1987年の3回である。1914年と1983年は明白に政権が敗北した。1975年は、手続き的には解散した（暫定）政権が再選されたことになるが、実態としてはウィットラム政権側の敗北である。したがって、両院解散選挙の政権側の勝率は50%である。両

院解散選挙の目的が、両院で過半数を獲得することにあるとすれば、成功したのは1951年のただ一度である。懸案となっていた法案を成立させることがより重要であるとすれば、1951年と1974年が成功例であろう。さらに両院解散選挙の6例から判断できることは、両院解散選挙の口実とされた法案は、おそらく1974年を除いて政権にとってどうしても成立させなければならない性格のものではなかった、ということである。

言い換えれば、両院解散選挙の主目的は、政権側が上院における不利な状況を改善するという極めて議会政治的なことであり、上院が阻んだ法案を成立させることは二の次であると考えられる。そうであれば、両院解散選挙に拠らない政治的な解決法があるはずである。1987年を最後にこれまで両院解散選挙が行われていないという事実は、憲法上の手続きではなく政治的な解決法が取られている場合が圧倒的に多いことを示唆している。現実には、2党間、あるいは3党間、場合によっては院外の利害関係を持つ団体を交えた話し合いと合意によって行き詰まりが打開されることが多い。

両院解散選挙を回避したいいくつかの場合

それでは、政権側が両院解散ではなく野党やクロス・ベンチの少数政党と交渉し、譲歩することによって法案を成立させた例をいくつか検討してみよう。

1993-94予算

1993年の総選挙において、ポール・キーティング首相率いる労働党政権は、野党が提案した15%の消費税（Goods and Services Tax: GST）、国民皆保険制度の実質的な解体、労使関係の抜本的な規制緩和などに強く反対し、GSTなしでも所得税減税が可能であると訴えることで¹⁸、失業率が10%を超える厳しい経済状況の中、労働党としての5選目を果たすことができた。しかしながら、期待していたほどの経済成長が得られず所得税減税の財源不足に陥ったことから、8月17日に発表した1993-94年度予算の中で、1段階目の減税を8か月前倒しにする一方、2段階目の減税は先送りして退職年金積立基金（Superannuation）への政府拠出に切り替えるとし、さらにその財源を、有鉛ガソリンやたばこへの税率引き上げや、ワインに対する課税率の大幅な引き上

¹⁸ キーティング政権は、1992-93年度予算の中で2段階の所得税減税を法制化し、これは単なる公約ではなく“L.A.W. tax cuts”であると主張していた。

げを含む卸売物品税の引き上げなどに求めるとした。自由党・国民党連立野党は激しく反発し、関連法案への反対を表明した。労働党政権の身内からも、例えばマーティン・ファergusン ACTU 議長が、予算発表直後の記者会見の席上、マイクがオンになっていることに気付かなかったのかもしれないが、「私はここに弁明不可能なものを弁明するためにいるのではない」(I'm not here to defend indefensible.)と言明するなど強い批判が寄せられた(杉田 2007)。

政府と野党が対立している状況の中、予算成立のためには労働党政権はデモクラッツとグリーンズの支持を得る必要があった。デモクラッツのシェリル・カーノウ党首は、党として8点の懸念を示したうえで、所得税減税のうち高額所得者分を抑制し、その分を低所得者への還付に充当することを提案した。当初キーティング首相とドーキンス財務相は予算の書き換えを拒んでいたが、党内の強い反発や懸念に直面し、デモクラッツの主張を一部取り入れる形で予算の修正に応じることを表明した。カーノウ党首は、「予算はまだ完璧ではない。特に高額所得者に対する減税の圧縮を拒むなど、財政面から責任あるものとはいいがたく、ワイン増税に反対する権利を留保するが、5億ドル規模の公正(half a billion dollars of fairness)を実現できた」として、政府提案を受け入れると8月31日に表明した(Sugita 1995, 231-43)。

1993-94年度予算をめぐる紛糾は、グリーンズの合意を得るまでにさらに7週間を要し、またワインに対する卸売物品税の大幅な引き上げは上院で否決された。この中にあって、2週間で政府から大きな譲歩を引き出し、変更された予算に同意したデモクラッツの姿勢は、財政上も議会政治上からも責任ある行動であるとして高い評価を受けた。この場合、上院の状況はもちろんのこと、予算案が不人気であったこともあり、キーティング政権にとって妥協を拒んで憲法第57条で規定されている手続きに訴える余地はなかった。また、予算が議会をなかなか通過できない状況が金融や証券市場に与える悪影響も考慮しなければならない。こういった中で上院は、連邦結成当初はおそらく考えられていなかったような予算の書き換えなどの立法機能も果たすようになっている。

1996年労使関係改革

1996年の総選挙で13年ぶりに政権に復帰したジョン・ハワード率いる自由党・国民党連合政権は、1993年の教訓から GST 導入は「未来永劫ない」(“Never ever. It's dead. It was killed by voters at the last election.”)と言明しており、

最重要の公約は、労使関係改革であった。ハワード政権は、上院の過半数には2議席不足していたが、8月半ばにクインズランド州選出のマル・コルストン上院議員が労働党を離党して無所属となり、2名の無所属議員の支持があれば法案を成立させることができる状況となっていた¹⁹。ハワード政権が提示した労使関係改革法案は、オーストラリアの労使関係において裁判所と同様の権限を持ち、中立な立場から審判役を務めてきた労使関係委員会の役割を引き下げることに加え、労使間の個人雇用契約の導入、不当解雇禁止条項の廃止、クローズド・ショップの禁止や第二次ボイコットの規制強化など、使用者寄りの色彩が極めて濃かった。そのため、労働党やグリーンズに加えともに労働運動に背景を持つ無所属のハラディン、コルストン両議員の支持をも得ることができず、法案の成否はデモクラッツとの交渉によって妥協による解決を図るか、両院解散へ向けた手続きを開始するかを決断を迫られた。

ハワード政権は前者を選び、政権とデモクラッツは2か月にわたる延べ50時間を超える交渉の末、171の修正案を共同提案することで合意した（Sugita 1997、166-7）。デモクラッツのカーノウ党首は、合意できた法案はもともとの法案と比べると労使間のバランスが取れているうえに、弱い立場に置かれている労働者へのセイフガードも確保でき、断然すぐれた法案となったと自賛した（Sugita 1997、167）。ピーター・リース労使関係担当大臣も、デモクラッツとの協議の結果よい内容のものが法案に含まれるようになった上、政府とデモクラッツとの間の建設的な将来の関係にも道を開くものである、と評した（Sugita 1997、167）。労働組合、経営者団体、福祉団体からも好意的な評価が寄せられた。ハワード政権は、デモクラッツとの協議で実現できなかった不当解雇禁止条項の廃止法案を、議会に提案しては上院で否決されることを繰り返し、両院解散選挙の要件を作り出したが、その権利を行使することはなかった。

ハワード政権は、2004年の総選挙で上院の過半数を確保し、不当解雇禁止条

¹⁹ コルストン上院議員の離党は、副議長職をめぐる私欲と私怨と労働党は描いたが、実際には1996年総選挙で落選した若手の下院議員候補に上院の議席を譲るよう派閥のボスから迫られたためとも伝えられる。この上院の構成の変化により自らの役割に限界を感じたデモクラッツのカーノウ党首が、同党を離党して議員を辞職し、次の総選挙で労働党から下院選挙に立候補するという副産物も生じた。

項の削除や賃金・雇用条件を労使関係委員会の裁定条件より引き下げることを可能にする個人雇用契約制度の導入など、上院で過半数に足りない時には実現できなかった、極めてイデオロギー色の濃い労使関係改革を実現した。しかしながら、使用者側にあまりに振れたこの法改正が、組合や労働者のみならず一般市民や保守的な教会指導者からの批判を集め、2007年総選挙でハワード首相自身が落選し政権を失う大きな要因となった（杉田 2009、119-30）。上院の過半数を握ることは、必ずしも政権にとってプラスではないということを、上院の過半数を獲得した第41議会（2004-7年）のハワード政権とその末路が示唆している。

1999年税制改革関連法案

GST 法案

1996年総選挙の時に GST の導入を完全に否定したハワード首相は、1998年総選挙の直前に一転して10%の GST を2000年7月1日から導入し、同時に中・高所得者に対する所得税減税を実施する政策を発表し、経済改革を選挙争点の中心とすることで、労働党との差別化を図った。これに対し、労働党、グリーンズ、それにポーリン・ハンソンのワン・ネーション党²⁰といった政党は、GST に反対を表明した。労働党のキム・ビーズリー党首は、ハワード政権が再選されて GST 法案が提議された場合、下院と上院で反対することを明言した²¹。デモクラッツは、1981年以来食料品、衣料・靴、住宅建材、書籍・新聞・雑誌を基本的生活必需品（basic necessities of life）と位置づけ、こういった品目に対する間接税の課税に一貫して反対してきた。しかし、1990年代にはいると、オーストラリアの産業が国際競争力を強化する必要から、賃金決定の原則がそれまでの生活賃金から生産性賃金に移行し、それに伴い教育・医療・社

²⁰ クィンズランド州オクスリー選挙区選出のポーリン・ハンソン下院議員（1996-98）を党首に1997年に設立された小政党で、移民（特にアジアから）の停止、多文化主義の廃止、先住民族の権利伸張反対、反グローバリズム、反国連を唱え、極右政党と目された。

²¹ 1992年、キーティング首相は、野党が選挙で勝利し15%の GST 法案が提出されれば、上院で反対しないと述べた。このため、1993年選挙では、キーティング政権が再選されなければ GST が成立するという状況が生まれ、労働党の勝利に貢献した。

会保障・環境といった分野への政府支出を維持し拡大していく必要が生じた。そのためには、より広い租税ベースが必要であることは明らかであり、特に成長分野であるサービスへの課税が必要であると考えたデモクラッツのメグ・リーズ党首は、党員に諮った結果として、基本的な食料品や書籍などを課税対象からはずすことを条件に、ハワード政権が再選された場合、GST 法案に賛成するとの政策で選挙に臨んだ。

選挙の結果、ハワード政権は議席、得票率ともに大幅に落とし、特に得票率では労働党を下回ったが、接戦選挙区における有効なキャンペーンのおかげでかろうじて政権を維持することができた。さらに上院では、自由党・国民党連合が2議席を失ったうえコルストン議員が1999年6月で引退するため、1999年7月以降に法案を成立させるためにはデモクラッツあるいは労働党の支持を取り付ける必要があった²²。そのためハワード政権は、ハラディン、コルストン両無所属議員の支持を取り付け、1999年6月までにGST法案を成立させようとした。政権側はコルストン議員の支持を得たものの、ハラディン議員は5月14日に「GSTは、子々孫々のために、いかなる形であっても支持することはできない」と表明した。ハワード政権は、両院解散選挙を行うとあくまでも強行突破を図る姿勢をいったんは示したものの、すでにGST導入を争点とした総選挙で議席も得票率も大幅に落とした政権側にとって、それを選択する余地はなく、それまで否定してきたデモクラッツとの交渉と譲歩を余儀なくされた(Megalogenis 2012, 294-5)。

ハワード政権とデモクラッツは、10日間にわたる交渉ののち5月28日に合意に達した。デモクラッツは、基本的な食料品に加え、医療や教育関係の物品に関しても課税対象外品目を増やすことに成功したが、書籍を対象外とする要望は退けられた。こういった譲歩による税収減への措置として、高額所得者に対する所得税減税の圧縮と、税金逃れのため会社組織を作っている個人に対する20%の外形標準課税の導入が盛り込まれ、そのほかGSTが環境に及ぼす影響への配慮から、環境対策に大きな支出が約束された。政府の譲歩は40億ドルに

²² デモクラッツは、準州選出の上院議員の任期は、通常の上院議員と異なり下院議員の任期と同一であり、1999年7月を待たずに開始することに着目し、ACTで自由党現職のマーガレット・リード上院議長を破ることに力を注いだ。リック・ファーリー候補は16.7%の得票を得たが、議席獲得には及ばなかった。

上ったが、ハワード首相は政府原案の85～90%が実施されると評価したし、エコノミストからは、高額所得者への減税圧縮により税体系がより公正になったとの評価も受けた（*The Australian Financial Review* 29/05/1999）。政治的には、食料品を課税対象外とすることはGSTをより複雑にしたが、社会・環境面から税制改革を有権者がより受け入れやすい形にしたことで、プラスの効果があると考えられた（Dodson 1999）。

ビジネス課税

1999年後半、ハワード政権は、キャピタル・ゲイン税の50%減税と、法人税率の36%から30%への軽減を骨子としたビジネス税制改革に取り組んだ。デモクラッツは、キャピタル・ゲイン税の減税幅を圧縮することや、政府が後日導入するとしていた家族信託を利用した税金逃れの取り締まり対策を、減税と同時に実施することを求めた。両者間の隔たりは大きかったが、今回は労働党が税金逃れ対策の詳細を提示することと引き換えに賛成したため、政府＋クロス・ベンチ（デモクラッツ）ではなく、政府＋第1野党でのコンセンサス・メイキングが行われた。政府がデモクラッツとの妥協に比べると好条件で法案を成立させたことは疑いないが、この場合労働党には二つの思惑があった。第1に、上院で10～15%の得票を狙うデモクラッツとは異なり、下院での過半数を狙う労働党にとって、ビジネス、特に中小企業や農業従事者への配慮を示す必要があった。第2に、GSTをめぐる議論では労働党は終始反対の立場をとったため一切の交渉から自らを排除し、その結果、デモクラッツが政府に妥協を強いた功績を独占することとなったことへの反省があった。ハワード政権にとっては、デモクラッツのみが交渉相手であったGSTとは異なり、ビジネス税制に関しては労働党とデモクラッツを競わせ、自らの政策により近い政党を交渉相手とすることができた。

結論

1974-75年の「憲政危機」は、正当な憲法の手続きに従ったものとはいえ、オーストラリア社会に大きな亀裂を残した。常に労働党を支持する35～40%の有権者にとって、フレイザー政権の正当性は容認できるものではなかった。フレイザー政権、特にフレイザー自身の多文化主義、難民政策、先住民政策、強固な反アパルトヘイト政策に象徴される人権重視の姿勢が評価されるようになる

のは、1990年代半ば以降だった²³。さらにオーストラリア経済のグローバル化が進んだ現在、1975年が再現されると経済的な打撃はたいへんなものになるであろう。憲政危機以降のオーストラリア政治は、それを生み出した制度をそのままにしながら、そして政府が上院の過半数を握ることが極めて困難な政治状況をそのままにしながら、その再来の回避を模索してきたといえる。憲政危機が生み出したともいえるオーストラリアン・デモクラッツは、サプライ法案には決して反対しないことを党是としていた。大政党側も、対決の姿勢を示しつつ、決定的な場面では妥協と譲歩を図り、政府の運営が困難になるような局面を回避してきた。

レイプハルトやサルトーリが考えたように、最もすっきりとした解決法は、憲法を抜本的に改正して総督と上院の権限を削ぐか、あるいは立憲君主制を廃して議院内閣制を大統領制に変えることであろう。そのためには、しかしながら、オーストラリア憲法に定められた大変厳しい改正要件が立ちはだかる。憲法が改正されるためには、国民投票全体での過半数の賛成に加え、過半数の州（6州中4州）で過半数の賛成を得なければならない²⁴。上院の権限が減じることは州の利益が損なわれることだと感じるべくにNSWとVIC以外の州政府は、改正に強く反対するであろう。共和制のみならず議院内閣制を大統領制に転換することは、あまりに巨大な変化であり、そのような憲法改正の成立は、おそらく労働党からではなく、急進的な制度改革に積極的ではないとみられている保守側の提案であることが必要であろう。自由党からはそのような気配は今のところ感じられない。こういった現実を鑑み、オーストラリアの政治家たちは、明言はしていないが、すべてのプレイヤーが党派を超えて1975年の再来を回避するよう努力してきた。このような現実的な対応の結果、一見すると共存不可能な制度が30年以上にわたって機能してきた。

²³ 不倶戴天の敵と思われていたウィットラムとフレイザーは、シドニー・モーニング・ヘラルド、エイジ、オーストラリアン・フィナンシャルレビューなどの高級紙を発行するフェアファックス社が外国資本の手に落ちることを阻止する運動を共闘したことをきっかけに和解し、今では家族ぐるみの付き合いをする親友になっている。

²⁴ しかも、オーストラリアの強制投票制度の下では、憲法改正にまったく関心のない有権者も投票所に行かなければならないが、そのような有権者が憲法改正に賛成票を投じるとは思えない。

さらにこのような現実的な対応を可能とした背景には、政権党が上院で過半数を確保することが難しいことと同様に、第1野党が過半数を獲得することも稀である事実を挙げておかなければならない。第1野党及びそれと同じ歩調をとる政党が上院の過半数を占めたのは、1949-51年と1972-74年の2度であり、いずれの場合も政権側は両院解散総選挙によって最善、ないし次善の結果を得ることができた²⁵。ギラード労働党政権（2010-13）が、上下両院で少数であるという厳しい状況での綱渡り的な政権運営ではあるが、法案や議案ごとに野党やクロス・ベンチ議員と交渉して多数を形成する個別議案連合（日本では「部分連合」と呼ばれている）によってすべての重要法案を成立させてきた。これは、上院の立法過程を援用したものであり、1975年の教訓がこんにちも生きていると考えることができる。すなわち憲政危機の再現を防ぐという暗黙の合意が、憲法上の規定よりも政治的な解決を模索する知恵と経験を生み出し、上院であっても下院であっても少数政権運営を機能させている。

2013年9月7日に行われた下院総選挙と上院半数改選選挙の結果、アボット保守連合政権が誕生した。今回の選挙結果が反映される2014年7月1日以降の上院において、保守連合政権側は76議席中33議席にとどまる一方、労働党とグリーンズを合わせても35議席であり、いずれも過半数の39議席に及ばない。残る8議員は中道右派～右派的な議員が多いのではないかとみられ、保守政権が提出した法案が上院において暗礁に乗り上げる状況は回避できそうである。しかしながら、新政権が上院において法案や議案ごとに個別の連合を構築しなければならない状況は、今後も続く。

参考文献リスト

- Bach, Stanley, 2003, *Platypus and Parliament: The Australian Senate in Theory and Practice*, Department of the Senate, Canberra.
- Dodson, Louise, 1999, "Everyone wins, but business foots bill", in *The*

²⁵ 1975年の憲政危機の際は、当初労働党政権と保守連合野党の上院議員が各29名と同数であり、必ずしも野党が多数を占めていたのではなかった。のちに無所属議員1名が自由党に加わることで第1野党は法案の否決権を手に入れ、またNSWとQLD（特に後者）が慣習を破って労働党上院議員引退および死去の空席を労働党以外の議員を指名することで充填したため、サプライの成立を阻止することができた。

- Australian Financial Review*, 29 May 1999.
- Evans, Harry, 2002, "When reform adds up to a rubber stamp", edited extract of address to the National Press Club on 24 April 2002, *The Age*, 25 April 2002.
- , and Rosemary Laing (eds.), 2012, *Odgers' Australian Senate Practice, thirteen edition*, Department of Senate, Canberra.
- Fraser, Malcolm, 1993, "Senate risks overstepping the mark", *The Australian*, 29 September 1993.
- , and Margaret Simons, *Malcolm Fraser: The Political Memoirs*, The Miegunyah Press, Carlton.
- Irving, Helen, 1999, *To Constitute a nation: A Cultural History of Australia's Constitution, first paperback edition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- , 2004, *Five Things to Know about The Australian Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jaensch, Dean, 1992, *The Politics of Australia*, Macmillan Education Australia, South Melbourne.
- Lijphart, Arend, 1984, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven.
- , 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performances in Thirty-six Countries*, Yale University Press, New Haven.
- Macintyre, Stuart, 2004, *A Concise History of Australia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mackay, Hugh, 2002, "Wake up and smell the voter mistrust" in *The Age*, 27 April 2002.
- Megalogenis, George, 2012, *The Australian Moment: How We Were Made for These Times*, Penguin Group (Australia), Camberwell.
- Peake, Ross, 2002, "Senate watchdog keeps an eye on the powerful" in *The Canberra Times*, 22 April 2002.
- Sartori, Giovanni, 1976, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- , 1997, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, Macmillan, London.
- Saunders, Cheryl, , 1997, *The Australian Constitution second edition*, Constitutional Centenary Foundation, Carlton.
- Sugita, Hiroya, 1995, "Challenging 'Twopartism': The Contribution of the Australian Democrats to the Australian Party System", submitted to The

- Flinders University of South Australia, July 1995.
- , 1997, "Parliamentary performance in the Senate, in John Warhurst (ed.), *Keeping the Bastards Honest: The Australian Democrats' First Twenty Years*, Allen & Unwin, St Leonards.
- Ward, Russell, 1985, *A Nation for a Continent: the history of Australia 1901-1975, revised edition*, Heinemann Educational Australia, Richmond.
- , Concise History of Australia, 1992, *Concise History of Australia*, University of Queensland Press, St Lucia.
- 岩崎美紀子, 二院制議会の比較政治学：上院の枠割りを中心に, 岩波書店.
- 杉田弘也, 2007, 「オーストラリア労働党の過去、現在、未来」, 大原社会問題研究所雑誌、No.584, 2007年7月.
- , 2009, 「第6章 オーストラリアの労働運動、労使関係と福祉国家：労働者の楽園の現在」, 新川敏光／篠田徹（編著）, *労働と福祉国家の可能性：労働運動再生の国際比較*, ミネルヴァ書房.

オーストラリアの下院選挙と選挙後の議会構成

	労働党	保護貿易派	自由貿易派	自由党	国民党	地方進歩党	オーストラリア党	ラング労働党	グリーンズ	バーマー統一党	無所属	合計
1901 (1)	14	31	28								2	75
1903 (2)	23	26	25								1	75
1906 (3)	26	21	26								2	75
1910 (4)	42			31							2	75
1913 (5)	37			38								75
1914 (6)	42			32							1	75
1917 (7)	22			53								75
1919 (8)	25			38	11						1	75
1922 (9)	29			31	14						1	75
1925 (10)	23			37	13						2	75
1928 (11)	31			29	13	1					1	75
1929 (12)	46			14	10	1	2				2	75
1931 (13)	14			40	16			4			1	75
1934 (14)	18			33	14			9				74
1937 (15)	29			28	16						1	74
1940 (16)	32			23	13			4			2	74
1943 (17)	49			12	12						1	74
1946 (18)	43			17	12			1			1	74
1949 (19)	47			55	19							121
1951 (20)	52			52	17							121
1954 (21)	57			47	17							121

1955 (22)	下院 + 上院半数	47	57	18	122
1958 (23)	下院 + 上院半数	45	58	19	122
1961 (24)	下院 + 上院半数	60	45	17	122
1963 (25)	下院単独	50	52	20	122
1966 (26)	下院単独	41	61	21	124
1969 (27)	下院単独	59	46	20	125
1972 (28)	下院単独	67	38	20	125
1974 (29)	両院解散	66	40	21	127
1975 (30)	両院解散	36	68	23	127
1977 (31)	下院 + 上院半数	38	67	19	124
1980 (32)	下院 + 上院半数	51	54	20	125
1983 (33)	両院解散	75	33	17	125
1984 (34)	下院 + 上院半数	82	45	21	148
1987 (35)	両院解散	86	43	19	148
1990 (36)	下院 + 上院半数	78	55	14	148
1993 (37)	下院 + 上院半数	80	49	16	147
1996 (38)	下院 + 上院半数	49	76	18	148
1998 (39)	下院 + 上院半数	67	64	16	148
2001 (40)	下院 + 上院半数	65	69	13	150
2004 (41)	下院 + 上院半数	60	75	12	150
2007 (42)	下院 + 上院半数	83	55	10	150
2010 (43)	下院 + 上院半数	72	61	11	150
2013 (44)	下院 + 上院半数	55	75	15	150

オーストラリアの上院選挙と選挙後の議会構成

	労働党	保護貿易派	自由貿易派	自由党/連合	民主労働党	リベラル ムーヴメント	デモクラッツ	グリーンズ	ウィン・ネイ ジョン	ファミリー ファースト	ハーパー 統一党	その他 小政党	無所属	合計
1901半数	8	11	17											36
1903半数	14	8	13										1	36
1906半数	14	6	15										1	36
1910半数	22			14										36
1913半数	29			7										36
1914両院	31			5										36
1917半数	12			24										26
1919半数	1			35										36
1922半数	12			24										36
1925半数	8			28										36
1928半数	7			29										36
1931半数	10			26										36
1934半数	3			33										36
1937半数	16			20										36
1940半数	17			19										36
1943半数	22			14										36
1946半数	33			3										36
1949半数	34			26										60
1951両院	28			32										60
1953単独	29			31										60
1955半数	28			30	2									60
1958半数	26			32	2									60
1961半数	28			30	1								1	60
1964単独	27			30	2								1	60

資料

