

参議院常任委員会調査室・特別調査室

| | |
|------------|---|
| 論題 | オーストラリア連邦議会等における議会運営及び調査機能 ーオーストラリア連邦議会・議会間研修プログラム概要ー |
| 著者 / 所属 | 澤井 勇人 / 決算委員会調査室 |
| 雑誌名 / ISSN | 立法と調査 / 0915-1338 |
| 編集・発行 | 参議院事務局企画調整室 |
| 通号 | 469号 |
| 刊行日 | 2024-9-20 |
| 頁 | 205-217 |
| URL | https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240920.html |

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

オーストラリア連邦議会等における議会運営及び調査機能

— オーストラリア連邦議会・議会間研修プログラム概要 —

澤井 勇人

(決算委員会調査室)

1. はじめに
2. 主な研修セッション概要
 - (1) 議会の調査と監視：委員会機能
 - (2) 議会の調査と監視：上院における歳出見積りの審査
 - (3) 議会の調査と監視：AIの台頭を念頭に置いた調査
 - (4) 議会予算局の概要
 - (5) 議会教育局の概要
 - (6) 現代議会の課題：テクノロジーの進歩とセキュリティ対策の強化
 - (7) 現代議会の課題：直近3年間における議会手続の飛躍と教訓
 - (8) 議会運営の将来：新選出議員への対応
 - (9) 議会運営の将来：職員の採用と定着
3. おわりに

1. はじめに

オーストラリア連邦議会の議会間研修プログラム（Inter-Parliamentary Study Program for parliamentary staff）は、各国議会事務局職員同士で議会運営の実務、手続等に関する知識や経験を共有すること、オーストラリア連邦議会における議会運営の実務、手続等を学ぶこと、各国議会事務局職員間で継続的な情報共有を促進するため信頼関係やネットワークを構築することを目的とし、オーストラリア連邦の首都キャンベラにある同国連邦議会において毎年実施されている。

2024年3月13日から19日に実施された研修プログラムには、10の国・地域から集まった議会事務局職員¹に加え、オーストラリア連邦議会の上下両院の職員が参加し、議会事務局

¹ 筆者のほか、カナダ下院、欧州議会、ドイツ連邦議会、パラオ上院、フィリピン下院、シンガポール議会、

や議会予算局の職員から、議会運営や調査に関する各テーマに基づいたセッションごとに説明を聴取するとともに、意見交換を行った。本稿では、主な研修セッションの概要等を紹介する²。

2. 主な研修セッション概要

(1) 議会の調査と監視：委員会機能³

オーストラリア連邦議会には、委員会の種類として、常任委員会(Standing committee)、特別委員会(Select committee)、両院合同委員会(Joint committee)がある。常任委員会は議会の開会中に設置される委員会で、通常は連続する議会会期に再設置され継続的に活動する。特別委員会は、特定の目的のために必要性に応じて設置されるため、通常、設置決議に存続期間が明記される。特別委員会が調査を実施し、最終報告書を提出すると当該委員会は消滅する。両院合同委員会は、上下両院の合意により、両院から委員が選出され、両院の議員が協力して活動し、両院にそれぞれ報告する。

政策分野別の常任委員会として、下院には九つの委員会があり、一般的にはより長期の政策論議や調査を行っている。上院には、八つの政策分野別に立法委員会(Legislation committee)と調査委員会(References committee)の2種類の常任委員会が設置されている。立法委員会の委員長には政権与党の議員が任命される一方で、調査委員会の委員長には野党議員が任命される。立法委員会では主に法案を審査し、調査委員会では主に所管事項の調査を行う。上院の委員会事務局には、下院に提出済みであるがまだ上院に送付されていない法案についても多数の照会がある。

立法委員会は政府側である与党がコントロールしているが、政府案に対して修正案を提出することは日常茶飯事であり、それこそが委員会の仕事である。修正案は法案の本質的なところを揺るがすものではなく、法案をよりよくするための修正であり、国民生活を少しでも豊かにするものであると捉えられているからである。

一方で、主に調査委員会では、利害関係者の意見を聴きながら、1年程度かけて政策課題を調査している。委員会では政府に対する監視という点で、政府機関の年次報告書を取り上げて調査を行っており、政府機関のパフォーマンスを精査している。オーストラリア会計検査院の監査報告書は、基本的には公会計委員会の所管事項となっており、そこでは財政面のみならず、その多くはパフォーマンス監査といって事業目的を達成するために政府機関がどの程度うまく遂行したか、あるいはうまく遂行できなかったかを調べたものが掲載されていて、委員会での調査にとっても非常に有用なツールとなっている。

オーストラリアは広大な国土を有しており、委員会が地方に出向いて公聴会を行うこともある。最近では、地域銀行サービスについて調査する公聴会があったが、現地に到着す

スウェーデン議会、英国下院及びバヌアツ議会の議会事務局職員。

² 本研修プログラムは通訳を介さず全て英語で行われたものであり、本稿における説明聴取や意見交換の記述については、先方発言ママ、かつ聞き取り可能な範囲であることに注意を要する。また、研修プログラムの各セッションにおけるタイトルを始め文章中の固有名詞は全て仮訳である。

³ 上院事務局委員部長(Clerk Assistant (Committees))のトニ・マチュリック氏(Ms. Toni Matulick)及び下院事務局委員部長のラッセル・チェイファー氏(Mr. Russell Chafer)からの説明聴取。

るまでに3回のフライトに加えて4時間の陸路で移動に計1日半を要した。こうした地方の公聴会は、非公開のものでなければ、少なくとも音声は議会中継チームと連携して議会の公式ウェブサイトを通じて生放送され、最近ではコンパクトカメラを使ったビデオ中継も試行されている。また、コロナ禍以降はバーチャル会議のようなシステムを用いてウェブ会議形式で公聴会を開くことも多くなっている。

図表1 地方における公聴会の様子



(出所) オーストラリア連邦議会下院事務局資料

下院の委員会関係の調査や事務を担当する職員はほとんどが常勤で約70名いるが、専門的な知識が必要な場合は出向者を受け入れることもある。21委員会に対して10部署あり、平均して一つの部署で二つから三つの委員会を担当していることが多い。上院は、25委員会に対して13部署でサポートしている。そのほか委員部長付きのオフィスでは、職員の採用、研修、出版物の発行、業務改善、リスク管理等を行っている。職員は連邦議員に雇われているわけではなく、議会事務局の職員であるため、委員会全体に対する公平な助言と支援サービスを常に心がけている。

(2) 議会の調査と監視：上院における歳出見積りの審査⁴

憲法の規定により、歳出予算案は先に下院に提出されるが、上院においては、同じタイミングで各省庁や政府関係機関の年間歳出予算の見積り (estimate) が八つの立法委員会 (①コミュニティ問題、②経済、③教育・雇用、④環境・コミュニケーション、⑤財務・行政、⑥外交・防衛・貿易、⑦法務・憲法問題、⑧地方・地域問題・運輸関係) にそれぞれ付託され、審査と報告が行われる。予算案が下院から送られてくるのを待つのではなく、この見積りを審査することで、上院では、予算案が下院から送付される前に詳細な審査の大半を完了することができる。

当初予算に係る見積審査は5月下旬から6月にかけて2週にわたり計8日間、朝9時から夜11時まで行われる。1週目に四つの委員会、2週目にそれ以外の四つの委員会で実施され、上院議員にとって最も重要かつ多忙な2週間となる。補正予算については10月から

⁴ 上院財務・行政委員会参事 (Secretary, Senate Standing Committee on Finance and Public Administration) のパトリック・ホダー氏 (Dr. Patrick Hodder) からの説明聴取。

11月頃の2日間、追加的に2月にも行われることがある。各委員会は6名（与党3名、野党2名、少数党又は無所属（Crossbench）1名）で構成され、政権与党が委員長となるが、公聴会は通常、上院本会議が開かれぬ時期に開催されるため、全議員が参加できるようになっている。審査においては、年金の支給額などの義務的経費を詳しく見るのではなく、裁量的経費を主に見ていくこととなる。各見積審査が終了すると、委員会は懸念事項を強調した報告書を提出し、上院本会議に対して勧告を行う。全ての公聴会は一般公開されており、ストリーミング再生でオンライン視聴も可能である。

この見積審査は、二つの重要な機能を有している。第一に、個々の上院議員、特に野党議員や少数党の議員に、政策運営に関する情報を収集する機会を提供することである。上院本会議場でのクエスチョンタイムでは、上院議員が質問できるのは上院議員である関係大臣に限られており、政府当局の関係者に直接かつ広範囲に質問できる見積審査は、詳細な質問を行う重要な機会となる。第二に、この見積審査は、政府のパフォーマンスに対する議会の監視において重要な役割を果たしており、政府側の説明責任が最も直接的に現れるのがこの見積審査である。事業の機能等の事実関係については、一般的に政府職員が答弁することが多いが、事業の縮小理由や中止理由など政治的な判断に関わる質問については、大臣に答弁する責任、すなわち説明責任がある。

また、見積審査では、前年度に計上された予算がどのように使われたかを調べる必要があるが、その際にはオーストラリア会計検査院が提出する報告書を活用することもある。会計検査院は、政府に対し、ある事業の部分的な有効性について疑義を示して勧告するが、委員会においては、会計検査院からの勧告を踏まえ政府は実際にどう対処したのか、どのように改善するつもりなのか、フォローアップに向けた方策は何かなどについて、政府側に質している。

（3）議会の調査と監視：AIの台頭を念頭に置いた調査⁵

議員は多忙であり、報告書の最初の段落のみに目を通して全体を読まない議員もいるため、近年では「法案ダイジェスト」のような短くまとめた法案分析資料を公開するようにしている。委員会事務局としては分析作業にリソースを集中する必要があり、要約作業を可能な限りAIに任せたいと考えているところである。そして、今後は自動化されたAIを用いて、時系列に沿った政策展開や立法経緯をまとめることも期待されている。しかし現在のところ、委員会事務局において生成AIを活用した議員サポートは行っていない。

委員会では、法案審査の公聴会等で利害関係者から文書の提出を求めることがあるが、2024年1月、こうした委員会への提出書類におけるAIの活用状況に関する分析を新聞社が行った。その分析は、ChatGPTが公開されて以降、デジタルで提供された全ての提出書類についてAI検出ソフトウェアを使用してなされたものであり、一部の提出書類に生成A

⁵ オーストラリア連邦議会図書館調査局長（Assistant Secretary, Research Branch）のジョナサン・カーティス氏（Mr. Jonathan Curtis）、企業・金融サービス両院合同委員会参事（Secretary, Joint Committee on Corporations and Financial Services）のショーン・ターナー氏（Dr. Sean Turner）及び下院経済委員会兼移民両院合同委員会参事（Secretary, House Standing Committee on Economics and Joint Standing Committee on Migration）のジェフ・ノリス氏（Mr. Jeff Norris）からの説明聴取及び意見交換。

Iを活用した提出物が発見されたとしていた。委員会業務における生成AIとの関わりや利活用について警鐘が鳴らされていると感じている。

現在の生成AIには、情報の真実性や価値を考慮することなく、もっともらしく聞こえるストーリーや説明を頻繁に生成し、委員会事務局が提供する調査記録に誤った情報が入り込んでしまう危険性を孕んでいる。他方、厳密なファクトチェックを行うとともに、AIの使用状況が正しく判別できるのであれば、そのAI技術が議会に提供される情報の質を高めてくれる可能性もある。このことから、AIが生成する情報の正確性をいかにチェックしていくかが今後の大きな課題となる。2023年12月には、偽情報AIと合成メディアに関する議会ハンドブックが発表された。

議会のICT環境下では、マイクロソフト社のAIシステムが試行的に導入されており、職員が各自使用することができる。職員が参加しているトライアルは、実際に個々のユーザーにカスタム・データベースを構築するものであり、委員会事務局を始め、議会の各部署が調査や資料作成ツールとして使用する際の興味深いテストケースになると考える。

他方、本来AIプラットフォームは、誰かが入力した情報を合成してデータベースを構築していくものであり、機密である議会内部の情報を公開情報源に提供してしまうことにならないよう、AIの使用に関して更に検討を加えていく必要がある。

(他国の状況)

欧州議会ではブリーフィング資料の作成、スピーチ原稿の作成、修正案の草案作成等の場面でAIが活用されている事例があること、ドイツ議会では情報整理のため要約機能を活用しようとしているが、正確性がないことに懸念があるほか、議事録作成にAIを導入しようとする議論が行われていること、英国及びカナダ議会では大量の修正案についての分析作業に活用していることなどについて紹介があった。そのほかの各国議会においては、生成AIを活用した議会関係業務はまだ実施されていないとのことであった。

(4) 議会予算局の概要⁶

議会予算局(PBO: The Parliamentary Budget Office)は、「オーストラリア議会サービス法」に基づき、2012年に設立された政治的に独立した議会部局である。PBOの主な業務は、①連邦議員の要請に応じて、政策コスト計算や予算分析をタイムリーに行うこと、②中期的な予算の持続可能性に焦点を当て、予算と財政政策の考え方について国民の理解を深める研究論文を発表すること、③毎選挙後に、主要政党、少数政党及び無所属候補の選挙公約が財政や予算に与える影響に関して透明性の高い報告書を公表することである。予算や財政に関して政治的に中立な分析を行うことで、ひいてはオーストラリアの民主主義を豊かにすることが目的である。設立の背景としては、与野党問わず、予算や財政に関する情報やリソースについて平等にアクセスできる必要性、つまり、全ての連邦議員にとってより公平な政治的競争の場を作る必要性が超党派で議論されたからである。

PBOの専門分野は、政策コスト計算や予算分析であるため、幅広い政策領域で何が生

⁶ 議会予算局長(Parliamentary Budget Officer)のスタイン・ヘルゲビー氏(Mr. Stein Helgeby)からの説明聴取。

じているのか、世界で何が起きているのかなどについては議会図書館に照会してほしいと言うこともある。もちろん、ある問題について議会図書館と協力して議員からの要請に応じることもあるが、あくまで財政的な側面からの影響についての分析がメインとなる。

PBOのような独立財政機関 (Independent Fiscal Institution) は世界に多く存在し、特に欧州において2010年代にその多くが設立された。そのうち議会予算局が行う政策コスト計算は10か国前後で実施されている。PBOには45名程度の職員がおり、OECDの統計で比較すると英国やカナダとほぼ同規模である。財政分析担当職員のほか、プログラミング、データ分析、データモデリングといった技術的スキルを有する職員もいる。なお、最も有名な米国の議会予算局の分析担当職員数は200名程度であり、比較にならないほど大きい。年間の予算額は約950万豪ドルで、選挙がある年は追加的な予算が計上される。

PBOの設立に際し、議会予算局が政府機関にデータを要求した場合には、政府機関は議会予算局にデータを提供するという覚書を全ての政府機関と交わしており、提供された情報に関しては、様々な保護措置を講じた上で機密扱いとすることとされた。このため、PBOはデータ収集において非常に強力な権限を有しており、生活保護費の支払記録を始め国家安全保障に至るまで思いつく財政情報は何でも入手可能である。仮に、議員がイスラエル政府への軍事支援の詳細について知りたいと機微な照会をしてきた場合にも、データを提供することが可能である。こうしたことから、PBOの全職員が一定レベルのセキュリティ・クリアランスを取得しなくてはならないこととなっている。

特に野党議員は政府が情報を隠しているのではないかと指摘するが、政府機関のウェブサイトのほか、年次報告書や白書のような出版物の中の見つけにくいところに公開情報があるだけで、実は隠されているわけではない。ただ、政府の公開情報は非常に分かりづらいところにあると感じており、こうした情報の在りかを丁寧に説明していくのも仕事の一つである。

主なクライアントは上下両院の連邦議員であるが、広く国民に対してもウェブサイトを通じて情報公開や分析ツールを提供している。その一例として、国民自身が自分で予算を編成できるスプレッドシートを1年前にウェブサイトに公開した。この「Build your own budget」というツールは、経済に係る様々な変数を入力して、代替仮定で分析できるものである。政府の予算を見てGDP成長率に疑義があったり、失業率の前提に同意できなかったりした場合に、別の変数を用いて仮定を試すことができ、その場合に予算面でどのような影響があるかビジュアルに確認することができる。このツールの最年少ユーザーは12歳の小学生、最年長は93歳の高齢者で幅広い年齢層に利用してもらっており、このツール自体が財政・金融教育ツールになっていると感じている。

(5) 議会教育局の概要⁷

議会教育局は、連邦議会がどのように機能しているかを初等・中等教育課程の生徒に実

⁷ 議会教育局議会教育課長 (Director, Parliamentary Education Office) のリー・カタウスカ氏 (Ms. Lee Katauska) 及び同リエゾン担当官のサッシュャ・シーハン氏 (Ms. Sascha Sheehan) からの説明聴取と、立法過程を学ぶ体験ルームの見学。

体験してもらう体験型学習プログラム⁸の実施、教師と生徒がオーストラリアの民主的統治システムをより深く理解できるようなデジタル教材の作成等を行う議会部局である。

議会教育局は組織上、上院の附属機関となっているが、財政面では上下両院の予算から活動資金が手当てされている。教育プログラムの予約は下院の附属機関である衛視事務所 (Serjeant-at-Arms office) が管理し、一般的な議会見学ツアーなどは議会サービス局 (Department of Parliamentary Services) が担当している。

議会教育局をガバナンスしているのは、上下両院の副議長が共同議長を務める諮問委員会である。新しいプログラムを企画・実施する場合には、委員会に諮ることとなっており、上下両院の8名のメンバーはより良いプログラムを作るため、いつも親身になって相談に応じてくれる。

議会教育プログラムの予約は実施日の2年前から開始されるが、開始と同時にすぐに予約が埋まってしまい、大変人気のあるプログラムであるとともに、フィードバックも97%の参加者から最高評価を得ている。1日に16プログラムが提供可能であり、年間約9万人の生徒がこのプログラムを体験するために議会議事堂を訪れている。

実際の模擬議会の体験をしてもらう部屋は二つあり、本会議場を模したシートのクッションはリバーシブルになっていて、上院の際には赤色に、下院の際には緑色にして体験をしてもらう。プログラムは議長役、大臣役、議員役等ロールプレイ型で行い、上下両院においてどのような形で法案が審議され可決されるのかを実際に体験する。体験時には、参加する学校が所在する選挙区の議員が付き添うことになっており、自身の議会における議員活動について説明してもらっている。

図表2・3 議会教育プログラムの体験ルーム



(出所) 筆者撮影



(出所) 筆者撮影

⁸ 参議院の特別体験プログラムは、2001年に当時の議院運営委員会理事会メンバーがオーストラリア連邦議会を訪問した際、この議会教育プログラムを視察したことを契機に導入された経緯がある。(三浦亮一「国会キーワード96 参議院特別体験プログラム」『立法と調査』No. 389 (平29. 6. 1) 75頁参照)

議会内のみならず、議会教育局の職員が地方に出張して行うアウトリーチ型の体験型学習プログラムも提供している。どの地域に出張するかは、キャンベラへの訪問が難しい地域の学校を念頭に、諮問委員会とも相談しながら選定をしている。学校では、椅子を本会議場に模した形に並べ、議会内と同じようにロールプレイをしてもらう。

図表4 地方における議会教育プログラム



(出所) 議会教育局提供資料

(6) 現代議会の課題：テクノロジーの進歩とセキュリティ対策の強化⁹

上院では、「黒杖官」(Usher of the Black Rod) と呼ばれる役員とそのスタッフが議長の命を受けて議場内の秩序を維持しており、議事進行を妨げる議員に対する退去命令を支援したり、デモへの対応や議事堂の物理的な警備をしたりしている。また、黒杖官は、情報セキュリティに関する助言を始め、上院議員や上院事務局職員の給与事務、人事政策、委員会室の管理、印刷支援等をつかさどる総務部門（議会サービス局が所管する業務を除く。）の長でもある。下院では「衛視長」(Serjeant-at-Arms) と呼ばれる役員とそのスタッフが上院と同様の業務に従事している。特に下院では安全保障関係の委員会をサポートする職員のセキュリティ・クリアランス関係の業務も行っている。

連邦議会には、議会の警備方針及び警備措置の管理について、両院議長に対して警備の専門家として助言する「セキュリティ管理委員会」(Security Management Board) という会議体があり、この会議体にはオーストラリア連邦警察も構成員として参加している。また、議会サービス局は、上下両院における関係部署と緊密に連携しつつ、主にサイバーセキュリティ関係の部門を統括している。議会サービス局は、連邦議員に対してICT、コンピューター、ネットワーク等全ての情報関連環境を提供するとともに、議員が使用するスマートフォンやタブレットに関するセキュリティ関係のルールづくりや研修も担当している。

議事堂のハード面のセキュリティに関しては、2014年に非常に大規模な設備工事を実施

⁹ 議会サービス局最高情報セキュリティ責任者代理 (Acting Chief Information Security Officer) のローハン・ウィットモア氏 (Mr. Rohan Whitmore)、下院副衛視長 (Deputy Serjeant-at-Arms) のアンドリュー・ハウス氏 (Mr. Andrew House) 及び上院黒杖官 (Usher of the Black Rod) のジョン・ベグリー氏 (Mr. John Begley) からの説明聴取。

し、新たなゲートやフェンスが追加された。議事堂内のセキュリティに関しては、国民があらゆる場所を歩き回れるように開放すべきという意見と、より安全面に配慮して建物内にいる人を守るべきという両者の意見があるが、連邦議員が不当な影響を受けることなく、自由に職務を遂行できるようにする観点からその中庸のバランスを見つけようと努力している。しかし、このバランスを取るのが最も難しく、例えばセキュリティ対策としての顔認識カメラは有能であるものの、誰が撮影されるのか、どのように追跡されるのか、議員が誰と会っているのかを知られる可能性があるといった懸念もある。議員が内部告発者と秘密裏に会うこともあるかもしれない。余計な問題が起きないように議会事務局は多くの時間を費やして、顔認識カメラが適切な場所にあるかどうかを確認している。また、カメラに関して言えば、連邦議会や行政府で使用されているカメラ機器について、一時期サプライチェーンの問題が生じ、特定の機器の使用に制限がかかっている。

議事堂内の写真や動画の撮影に関しては一定の規則があるが、SNSの普及に伴い、有権者との関わりを増やすために議員側からどこでも写真を撮りたいという要望があり、規則を緩めようという圧力がかかることもある。また、議員はあらゆるアプリやソフトウェアが接続されたデバイスを求める傾向にあるが、特にTikTokに関しては、セキュリティ上の懸念があることから政府全体で使用が禁止されており、議会でも使用禁止となっている。そのほか、メッセージアプリの使用についての議論もある。他方、議事堂内には全ての主要な報道機関のオフィスが入っており、メディアに対する撮影ルールの設定も重要な課題である。

連邦議会に限らず、どの政府機関でも機密事項にアクセスするためには、セキュリティ・クリアランスが必要とされる。また、高リスクと思われる国に渡航する議員に対しては、特定のインテリジェンスブリーフィングが実施されるとともに、機密保持のために既存のアカウントは隔離され、渡航中のアクセスは制限を受けることとなる。

(7) 現代議会の課題：直近3年間における議会手続の飛躍と教訓¹⁰

連邦議会においては、コロナ禍を受け多くの議事手続の変更や調整を行った。コロナ禍では、多くの議員が自宅待機となり、渡航が不可能となった。遠隔地から本会議への出席が事実上不可能となったが、連邦議会の議事手続には本会議への遠隔参加に関する規定が全くなかったため、議会サービス局と上院事務局が協力し、遠隔地からの参加を可能にする技術開発を行った。セットアップには時間がかかったが、最終的には両院で様々な決議がなされた。

上院の議事手続委員会においては、遠隔参加に関する規定はどうあるべきか調査も行われ、最終的には、遠隔参加を促進しつつも、上院議員が議場に出席する重要性を維持することが基本とされた。ただし、議事手続委員会としては、遠隔参加が急増する事態を避けるため、討論への参加は認めたものの、定足数にはカウントせず、投票もできないことと

¹⁰ 上院事務局議事手続部長(Clerk Assistant(Procedure))のレイチェル・キャリナン氏(Ms. Rachel Callinan)及び下院事務局議事手続展開課長(Director, Procedural Development)のジャスティン・ベイカー氏(Mr. Justin Baker)からの説明聴取及び意見交換。

した。この措置に対し、議員の中には、遠隔参加は認めるが議論することは認めないという意見、議員の権利が制限され過ぎているという意見、合理的であるが中途半端な措置であるといった意見があった。ただ実際には、上院では遠隔参加議員が遠隔操作で法案を作成し、回覧し、修正案を提出することができた。つまり、他の多くの制約がある一方で、手続上の権利は一部与えられていたと言える。

電子投票の導入については一時検討され、ICT関係チームが急遽開発を任されたものの、最終的に議長サイドの判断として、電子投票に対する妨害や安全性、正確性への懸念から、導入しないこととなった。

そのほか、本会議場における議員間の物理的な距離を広げるため、議席配置を変更するとともに、自席からしか発言できないルールを変更した。

(他国の状況)

コロナ禍を受けて、カナダでは、安全衛生チームが議場に入り、複数回の会合の後、可能な限り多くの議席を確保して物理的な距離を保つこととした。カナダの沿岸地域が移動制限によって隔離された際に、遠隔参加が本格的に検討された。野党が懸念していたのは、政府に説明責任を果たさせ、質疑の時間を確保できるのかということと、当時は遠隔投票の仕組みが整っていないことであった。超党派での解決策として、下院議員全員が委員となり、下院議長が委員長を務める新型コロナ対策に関する特別委員会が設置された。本会議ではなく特別委員会であったため、下院議員全員がZoomに接続してバーチャルで委員会に出席することが可能になった。Zoomを用いた投票が行われたが、事務局職員は各議員に電話をかけて、議員がミュートを解除し賛成か反対かを言ってから再びミュートする作業を行ったが、大変骨の折れる作業であり、議員全員が一票を投じるのに50分程度かかった。

2023年6月からはスマートフォンで使用できる投票アプリが導入されている。本会議場での投票が開始されるとアプリが起動し、10分以内にアプリで投票が可能となる。投票者の本人確認のため、顔認証ステップを踏む必要があるが、遠い選挙区にいても投票することが可能となった。

バヌアツでは、電子投票についての議論はあったが、設備上電子投票ができず実現に至らなかった。その代わりに本会議場に大きなモニターをいくつか設置したが、コロナ禍においてはそちらも結局使用しなかった。現在、本会議場での議事進行のスクリーンとして使用している。

スウェーデンでは、感染拡大のスピードに対応が追いつかず、遠隔参加の対応はできなかった。スウェーデン憲法において、議会はストックホルムにおいて召集されると規定されており、そもそも遠隔参加を議論する余地すらなかった。

（８）議会運営の将来：新選出議員への対応¹¹

当選した連邦議員は、特定分野における有識者や専門家を始め様々なバックグラウンドを有しているが、その多くは連邦議員としての経験が少なく、選出後の可能な限り早い段階で、研修の機会や情報を確実に提供していくことが議会事務局の責務とされている。具体的には、連邦議員とその補佐官をサポートする議会部局の組織の詳細、補佐官の雇用主としての連邦議員の役割、議会内及び地元選挙区における議会業務の遂行等について、研修プログラムの中で説明と訓練を受ける必要がある。

この研修プログラムは、選出されてから通常6週間以内に開始され、下院議員の場合には、キャンベラの議会議事堂において「新選出議員セミナー」が2日間にわたって開催され、議員は地元選挙区から出向いて参加する。このセミナーでは、議会の各部署や外部機関等の様々な説明者から、新選出議員に対し、本会議場での法案に対する発言方法や修正案の提出方法など、多岐にわたるトピックについて説明が行われる。

（他国の状況）

カナダでは、新選出議員全員を集めて一斉に研修を行うプログラムはなく、各議員に対して必要な時に必要な説明を行うスタイルを採っており、議員に対して補佐官の雇用や給与等に関する説明を行う日程を人事部門の職員4名が調整している。議員は補佐官の雇用主であり、立法者であり、地元住民の代表者でもあることから、この役割に即した説明が重要である。また、下院では総選挙後の召集日の数日前に本会議場に集ってもらい、下院における議会手続の入門編のような説明を行っている。ここ数年はコロナ禍の影響でオンライン参加も可能とするハイブリッドセッションであったが、議会手続のほかにも現職議員や元議員を招いて、それぞれの経験談を語ってもらうセッションもある。

バヌアツでは、全議員が62名で、総選挙によってほとんどの議員が入れ替わることがあり、2016年の選挙時は9割が新選出議員であった。官僚出身、農家出身、弁護士出身といった様々なバックグラウンドを有する新選出議員に対し、総選挙後に研修プログラムを提供している。4年間の任期の間にも研修を準備しているが、こちらへの参加率が非常に低いことが課題となっている。

スウェーデン、フィリピン、パラオも同様に新選出議員に対し、立法行政上の手続や議会手続に関する研修プログラムを実施している。他方、シンガポールでは、議会事務局は議会手続に関する研修等を実施しておらず、新選出議員の行動規範等については政党が責任を持って対応している。

（９）議会運営の将来：職員の採用と定着¹²

連邦議会をサポートする事務局組織は、上院事務局、下院事務局、議会サービス局及び議会予算局の四つで構成されており、連邦議会職員は、「オーストラリア連邦政府機関の公

¹¹ 上院事務次長（Deputy Clerk）のジャッキー・モリス氏（Ms. Jackie Morris）、下院事務局議事手続展開課長のジャスティン・ベイカー氏及び上院事務局調査研修課課長補佐（Assistant Director, Research and Training）のローラ・スウィーニー氏（Ms. Laura Sweeney）からの説明聴取及び意見交換。

¹² 上院黒杖官のジョン・バグリー氏及び下院事務局人事戦略課長（Director, People Strategies）のトレイシー・ウェストン氏（Ms. Tracey Weston）からの説明聴取及び意見交換。

務員の雇用に関する法律」と同様の枠組みを有する「オーストラリア議会サービス法」に基づいて雇用されている。上下両院の事務総長は、議会手続と実務規則の専門家であると同時に、両事務局のトップとしてそれぞれの組織を統括する役割も担っている。また、議会サービス局の下には、議会図書館、議会公式のケータリングサービス、議会中継等をつかさどる部署もあり、ここで働くスタッフも議会職員である。

議会職員も政府機関の公務員と同様に公共サービスを提供していることから、議会事務局や政府機関で採用プロセスに入る場合、メリットリストのような適材人材リストを共有し、お互いのリストにアクセスできるようになっている。各政府機関では共通の労働協約を定めており、議会事務局においては、その共通条件をアレンジした労働協約を採用職員と締結している。

歴史的に見ると、議会職員の給与は政府機関の公務員よりもやや高くなっているかもしれないが、近年は給与水準を上げることに厳しい規則がある。また、新しい人材を採用する際も、ただ単に人を選ぶだけでは許されず、オープンな採用プロセスを踏んで、公募を行わなければならない。まず政府のウェブサイトには募集広告を出し、2週間ほど掲載した後採用プロセスに入るが、公共部門はおおむねどこも同じように優秀な人材を採用したいと考えているため、候補者の獲得競争が激しく、採用プロセスを経てトップクラスの人材に採用オファーを出しても、その人はより高いレベルのポジションのオファーを既に受けていたり、別の機関に既に移籍したりしていることもしばしばある。

公共部門に就職したいと考えている人は、名誉よりもむしろ安定性と確実性を求めている。議会といえば基本的には政治家による議員活動に目が行くものであり、議会職員の仕事はほとんど目に見えないものが多く、議会がどのように運営されているのか、誰が議員をサポートしているのか、あまり知られていない。議会職員の仕事に関心のある層に対してどのように広報キャンペーンを行っていくのかも課題である。

職員の平均在職期間は10年と以前に比べて短くなってきており、定年まで継続的に働く職員は減ってきている。そのため、人事部門も人材定着に多くの時間を割くようになっており、採用後の職員への研修を始めとした能力開発や定着支援も重要な課題となっている。例えば議事手続部門の職員に対するシャドーイング研修（メンターの日常業務について回って仕事を覚えること）がうまく機能しており、他の部門への導入も検討している。

コロナ禍ではリモートワークを行う職員が多かったが、現在リモートワークを行う職員は数名程度しかいない。管理職としては、チームの何人かがリモートワークで、他の何人かが出勤している状態では仕事の管理を行うことが難しいと考えており、可能な限り常にオフィスにいてほしいと考える傾向にある。

議会サービス局に上下両院の人事部門を統一しようという議論もかつてはあったが、上下両院で一つのシステムにまとめることが困難という結論に至っており、別々の組織立てとなっている。他方、両院の人事部門で定期的に会合を持っており、人選における認識の共有や採用現場における多様性の課題等について情報や問題意識の共有を図っている。

最近の話題としては、労働法制が改正され、勤務時間外に職員が不当に連絡を受けることがない権利が認められた。

（他国の状況）

カナダでは、調査部門や議事手続部門等においてローテーションによる人事異動がある。同じ部署に長くいたくないという新世代の職員には好評だが、知識や技能を定着させるのに苦労している。エントリーレベルで採用し、2部署を4年間のローテーションで回ると自動的にシニアレベルに移行するが、この4年間すら長いという声もある。喫緊の課題としては、エントリーレベルではない職員の採用とその職員の管理がある。またコロナ禍で上級管理職が様々な理由で辞めてしまい、中間層が早く昇任してしまったことに伴い、エントリーレベルの職員を大量採用した結果、議事手続担当の職員の45%が勤続4年未満となってしまう、前代未聞の事態となっている。

フィリピンでは最近、一部の部門において週5日勤務を週4日勤務に圧縮し、月曜から木曜までが勤務日となった。以前は月曜から金曜まで午前9時から午後5時までの勤務時間であったが、月曜から木曜までの午前8時から午後7時までになった。通勤時間を減らしたいと思う職員が多く、とても意味のある変更となった。また、全部門の全ての管理職レベルの職員に修士号の取得が必須とされており、働きながら2年間の修士課程を修了できるプログラムを新たに開始した。

3. おわりに

オーストラリア連邦議会制度¹³は、英国議会の伝統を色濃く受け継ぎつつも、国家成立の経緯から、同じ連邦制である米国の連邦議会制度に倣っている部分が多く見受けられたことが大変印象的であった。特に、参議院のカウンターパートでもある上院の特色として、下院から歳出予算案が送付される前段階で行われる歳出見積りの委員会審査が強く印象に残った。午前9時から午後11時まで長時間にわたる計8日間の集中的な審査とともに、本院では決算委員会で行われているような、会計検査院からの報告書を基にした行政制度等の改善に向けた審査が各常任委員会で行われており、歳出予算案や財政関連法案に関する下院の優越はありつつも、政府に対する上院としての財政監視機能を実感することとなった。

また、独立財政機関である議会予算局の政府機関に対する情報アクセス権や、徹底した情報公開ぶりは目を見張るものがあった。そもそも議会予算局が設置されたこと自体、二大政党制の下、政権交代がいつあってもおかしくないという状況があり、国の財政については国民の代表が超党派で議論し、その議論の材料提供を中立的な組織に求めるという意識が与野党問わず醸成されてきたことの証左であると思料する。議会予算局が国民に広く提供するツールにせよ、議会教育局が主催する体験型の議会教育プログラムにせよ、子供から成人に至るまで政治参加を慫慂する環境が十分に整備されているとともに、国の財政運営は納税者である有権者が舵取りをするという意識が高いように感じた。

（さわい はやと）

¹³ オーストラリア連邦議会制度については、山田邦夫「オーストラリアの議会制度」『レファレンス』No. 799（平29.8.20）1-30頁が詳しい。