

オーストラリア連邦議会の行政統制と議会予算局の新設

海外立法情報調査室 等 雄一郎

【目次】

はじめに

I オーストラリア連邦議会による行政統制

- 1 オーストラリア連邦議会の特色
- 2 法案審査委員会と政府提出法案の審査
- 3 規則及び命令に関する委員会と委任立法の統制

II 議会予算局 (PBO)の新設

- 1 PBO 新設の背景
- 2 PBO 新設に向けた連邦議会を中心とした議論
- 3 PBO 設置規定の概要

おわりに

翻訳：改正 1999 年議会事務局法の議会予算局設置規定

(2012 年 2 月 15 日現在)

はじめに

本稿は、オーストラリア連邦議会による行政統制機能を紹介し、考察するものである。

現代において、肥大化する行政府の活動に関して民主的な統制を行う上で立法府の果たす役割は大きい。立法府には、自らの意思を制定法によって表わして行政府を統制するだけでなく、行政府の予算や人事の承認行為により、また、行政府の活動に関して証人の証言や文書の提出を求める国政調査権により、行政府による執行活動の監視を行うことが求められる。これ

と関連させて、オンブズマンを立法府の組織として置く例も多い⁽¹⁾。

連邦議会による行政統制の紹介の本論に入る前に、オーストラリア連邦政府のオンブズマン制度について触れておくことにする。市民と政府の間の紛争を中立的立場で調査し解決するという意味のオンブズマン制度がオーストラリアにおいて産声を上げたのは、州レベルが先で、西オーストラリア州で 1971 年、ヴィクトリア州で 1972 年、クイーンズランド州とニューサウスウェールズ州で 1974 年、オンブズマンが設置された。連邦オンブズマンは 1976 年オンブズマン法によって設置され、活動を開始したのは 1977 年 7 月 1 日であった⁽²⁾。

各州の大半のオンブズマンが州議会によって任命されているか又は州議会職員の身分を有しているのに対し、連邦オンブズマンは、総督によって任命され⁽³⁾、行政機構の一部として連邦首相の監督下に置かれる⁽⁴⁾。オンブズマン制度を有する他の諸国や国内の各州と異なり、連邦オンブズマンが連邦議会の機関とされなかった理由は、連邦政府により設置された「連邦行政見直し委員会」(ジョン・カー (Sir John Kerr) 委員長の名をとって「カー委員会」と通称される。) 報告が、1971 年に連邦オンブズマンの創設を勧告した際に、新設のオンブズマンを行政不服申立てに対応する行政府の一部署と位置付

(1) 平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』成文堂, 2012. 特に、第 2 章「議会による行政統制とオンブズマン」を参照。なお、本稿では、行政府による日常的な執行活動を、同時並行又は事後に、外在的に監視することによる行政機能の抑制を「行政監視」、行政府による予算作成、法案作成及び委任立法制定などの政策立案活動を、事前又は事後に、外在的に統制することによる行政機能の抑制を「行政統制」と呼ぶことにする。

(2) オーストラリア連邦オンブズマンのウェブサイト掲載の次の記事による。Jack Richardson, "Our History – Commonwealth Ombudsman." <<http://www.ombudsman.gov.au/pages/about-us/our-history/index.php>> なお、Jack Richardson は、オーストラリア国立大学名誉教授で初代連邦オンブズマンを務めた法学者である。以下、インターネット情報は、2012 年 12 月 14 日現在である。

(3) Ombudsman Act 1976, § 21.

(4) Richardson, *op.cit.* (2)

け、各種の行政審判所と同様の機能を果たす組織として行政府に置かれるべきものとしたためである。カー委員会は、連邦オンブズマンをオーストラリアにおける行政府の活動を点検するための重要な組織と位置付けていた⁽⁵⁾。

1976年オンブズマン法成立の際にも、またその後も、国内各州やいち早く1962年にオンブズマン制度を取り入れた隣国ニュージーランドと同様に、連邦オンブズマンを連邦議会の組織とすべきであるという議論が根強かった。しかし、専ら実務上の観点から、連邦オンブズマンは今日まで行政府に置かれてきた。無論、30年余にわたる長年の活動を経て、その活動にも変化が見られる。当初、カー委員会の勧告をもとに行政苦情処理及び案件処理に力点を置く伝統的な「火消し型」の活動であったが、現在では、調査を主体にして行政組織やその効率性に関する報告書をまとめて行政府省に勧告を行う「予防型」の活動に、その活動の力点を移行しつつある⁽⁶⁾。

なお、連邦オンブズマンのほか、会計面から連邦政府の活動を監視する機関として、豪州会計検査院 (Australian National Audit Office: ANAO) がある。1997年会計検査院長法に基づき、連邦行政各府省やその附属機関だけでなく連邦議会の附属機関なども含むすべての連邦機関を対象に会計検査や業績検査の権限を有する独立機関である。会計検査院長は「独立した連邦議会の職員 (an independent officer of the Parliament)」⁽⁷⁾とされるが、ANAOは連邦議

会の機関ではない。⁽⁸⁾

本稿は、オンブズマンを行政府に設置し、会計検査院を連邦議会の機関としていないオーストラリアにおいて、行政府の活動を民主的に統制する上で、連邦議会による行政統制機能がどのように制度化されているかを紹介し、考察するものである。本稿前半で、オーストラリア連邦議会による行政統制機能のうちで同議会に特徴的な制度に絞ってその概要を紹介し、後半で、予算や財政政策に関する独立した党派的偏りのない分析を連邦議会に提供するために、2012年2月15日に連邦議会の事務部門に新設された議会予算局 (Parliamentary Budget Office: PBO) の概要を紹介することにし、末尾に、PBOの根拠規定の翻訳を付す。

I オーストラリア連邦議会による行政統制

1 オーストラリア連邦議会の特色

(1) 「再考の院」としての上院の重要性

オーストラリアは議院内閣制を採る国であるが、連邦憲法に議院内閣制や首相に関する規定はない。憲法に関する慣習法 (憲法習律) に基づき、連邦議会の下院 (定数150) で多数派となった政党の党首が内閣を構成し、首相に任命されることになっており、内閣の信任が下院に依存するという意味で、英国型の議院内閣制である⁽⁹⁾。

憲法上、上院 (定数76) は下院と対等の権限を有しており、憲法第53条により、財政関係法案

(5) *ibid.*

(6) Rick Snell, "Australian Ombudsman: A continual work in progress," Matthew Groves and H. P. Lee, eds., *Australian Administration Law: Fundamentals, principles and doctrines*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp.100-115.

(7) Auditor-General Act 1997, § 8.

(8) 中央青山監査法人『各国会計検査院における会計検査基準の現状と課題—アメリカ・オーストラリアの事例より—』(平成17年度会計検査院委託業務報告) 2006. <http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/pdf/h17_02_all.pdf>の「第二部 オーストラリア」にANAOの現状についての詳細な紹介がある。

(9) 大曲薫「対称的二院制の現在—オーストラリアの場合—」『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) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2009, p.44. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1001807_po_200885.pdf?contentNo=1>

の提案及び修正において手続的な制限が上院にあるものの、上院は、他の種類の法案と同様に、実質的に下院提案の財政関係法案にも拒否権を有している⁽¹⁰⁾。また、上下両院の選挙制度の違いのために両院の会派の構成に違いが生じやすい。小選挙区制の一種である選択投票制を採用する下院で政権与党が多数を獲得していても、州単位の選挙区から複数の議員を選出する比例代表制を採用する上院の選挙制度が少数政党に有利に働き、政権与党が上院で過半数を獲得するのは容易ではない。さらに、上院が公選制を採用しているため、任命制や地域代表制を採る他の国の上院と比べて、強い民主的正統性を有していることから、オーストラリア連邦議会上院は、世界的にみて二院制を採る国の中でも「最も強い」上院に分類されている⁽¹¹⁾。

「強い」上院は、二院間関係以上に、立法府と行政府との関係において意味を持つ。下院で多数を占める政党又は政党連合によって内閣が形成されるという制度に、所属議員に厳格な党議拘束を課するオーストラリア政治の伝統が加わることによって、下院が行政府の強い統制下に置かれることになり、その結果、下院は行政府の活動を統制する機能を発揮するのが難しい。立法府たる連邦議会による行政府の活動の統制において、「強い」上院の役割が重要性を有することになり、下院多数党政権が運営する

行政府の提案する法案（以下「政府提出法案」という。）、政策及び予算に関して、事実上、上院は「再考の院（House of Review）」としての役割を果たすことになっている⁽¹²⁾。

上院の「再考の院」としての役割の中心に位置するのが、法案審議の中心を担う上院の委員会制度である。上院は、委員数配分や委員長選出において野党と無所属議員に配慮する制度を採用するなど自ら委員会改革に取り組んできた結果、委員会活動がしだいに活発化した。例えば、1970年から1989年の20年間に上院の委員会に付託された法案は55本しかなく、上院の法案審議において委員会の位置付けは相対的に低かったが、1990年から2009年の20年間に上院の委員会に付託された法案は1,483本とその前の20年間の25倍以上に上ることとなり、上院の法案審議は委員会を中心とする制度となった。上院の各委員会が法案審査後に上院に提出する審査報告書も、1970年から1990年までの年平均作成本数が32本だったのに対し、2011年には1年間だけで193本の審査報告書が作成された。また、2011年の上院本会議の総会議時間が558時間に対し、上院委員会の総会議時間は1,861時間となっている。上院の委員会には法案の修正権限はないものの、審査報告書の提出先である上院に対して、法案の修正又は同意を勧告することができる⁽¹³⁾。

(10) 同上, p.48.

(11) オーストラリア連邦議会は自らを「世界で最も強力な上院」と評している。Parliament of Australia, "The Role of the Senate," *Senate Brief*, No.10 May 2011, p.1. <http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/~media/05%20About%20Parliament/52%20Sen/523%20PPP/Senate%20Briefs/brief10.ashx> 以上の連邦議会の特色については、大曲論文を参照(同上)。また、オーストラリアの選挙制度については、佐藤令「連邦議会選挙の制度と実態」『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) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2009, pp.61-68. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1001807_po_200885.pdf?contentNo=1> を参照。

(12) Parliament of Australia, "The Role of the Senate," *op.cit.* (11), pp.1-2. 1990年代末までの時点で、同様の議論を事例を挙げて展開している邦語文献として次がある。杉田弘也「オーストラリアの連邦議会制度」『議会政治研究』No.45, 1998.3, pp.64-74.

(13) Department of Senate, "Senate Committees," *Senate Brief*, No.4, Feb. 2012, pp.1,5,9. <http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/~media/05%20About%20Parliament/52%20Sen/523%20PPP/Senate%20Briefs/brief04.ashx>

上院が「再考の院」と呼ばれるのに対し、下院は「政権の院 (House of Government)」と呼ばれる⁽¹⁴⁾。下院の多数党が内閣を組織し、内閣の信任が下院に依存するという議院内閣制の原則から、下院も行政統制の機能を有するのはもちろんで、野党議員には文書や口頭による質問権が確保されており⁽¹⁵⁾、特に野党による政権与党に対する質問時間 (クエスチョン・タイム) の制度は、審議が TV 中継されることもあって国民の関心も高く、行政府の活動を統制する大きな機会を下院に提供する⁽¹⁶⁾。また、下院の各委員会は証人喚問権限と文書提出要求権限が付与されており⁽¹⁷⁾、これに基づいて行政府の活動を調査する権限を有している⁽¹⁸⁾。

しかし、下院議事規則の規定により、下院の議事日程が多数決で決められ、また、大臣のみに散会の動議が認められるなど政権に有利に議会運営ができる制度となっている⁽¹⁹⁾上に、委員会の各会派への委員数配分が全議員の会派比率に応じた割合で行われることから、委員会審査は不活発で、下院による行政統制の機能は限定的といわざるを得ず、下院で審議が尽くされな

いまま法案が可決されて上院に送付されることも多いと指摘される⁽²⁰⁾。

このような事情から、本章では、連邦議会による行政統制の制度として、主に上院の委員会による法案審査の特色ある制度を取り上げて紹介することとする。

なお、議会の機能を一般に立法と行政監視とに分けて論じることが多いが、オーストラリア連邦議会に提出される法案の多くが政府提出法案である⁽²¹⁾ことから、オーストラリアにおいては立法機能にも実質的に行政府の活動を統制し監視する機能があるとみることができるため、以下、本稿では両者を厳密に区別することなく叙述を進める。

(2) 上院の委員会制度

上院の委員会は大きく特別委員会と常任委員会から成る⁽²²⁾。特別委員会は、特定の国政課題に対応して任務や期限を決めて上院決議により設置される。常任委員会は、上院議事規則に基づいて各議会期の最初にその構成員が決められるが、その機能によって、①院内事項委員会、

(14) Department of the House of Representatives, "The House, Government and Opposition," *Infosheet*, No.19, May 2012, p.1. <<http://www.aph.gov.au/~media/05%20About%20Parliament/57%20Education%20Resources/571%20Infosheets/PDF/is19.ashx>>

(15) House of Representatives Standing Order(下院議事規則) Chapter 9 "Questions seeking information" (§ 97 -§ 105).

(16) Department of the House of Representatives, "Questions," *Infosheet*, No.1, May 2012, p.1. <<http://www.aph.gov.au/~media/05%20About%20Parliament/57%20Education%20Resources/571%20Infosheets/PDF/is01.ashx>>

(17) House of Representatives Standing Order § 236.

(18) Department of the House of Representatives, "Committees," *Infosheet*, No.4, May 2012, p.1. <<http://www.aph.gov.au/~media/05%20About%20Parliament/57%20Education%20Resources/571%20Infosheets/PDF/is04.ashx>>

(19) Department of the House of Representatives, *op.cit.* (14), p.2.

(20) 杉田 前掲注(12), p.66.

(21) 2012年の場合、11月1日までに提出された法案188件のうち、下院議員提案が20件、上院議員提案が5件で、163件が政府提出法案であった。House of Representatives, *Statistical Digest*, No. 25 43rd Parliament, 1 Nov. 2012. <<http://www.aph.gov.au/~media/02%20Parliamentary%20Business/22%20Chamber%20Documents/224%20Statistics/House%20of%20Representatives/Statistical%20Digest%2043/sd25.ashx>> なお、政府法案も所管大臣が、その所属する院に提案する形式をとるが、これは政府法案として計上してある。

(22) この他に上院の関わる委員会として上下両院合同委員会があるが、本稿の説明では省略する。

②立法審査委員会、③立法及び一般目的委員会の3種類に分けられる(表1の「第43回連邦議会における上院の委員会一覧」参照のこと)。

①の院内事項委員会(domestic committees)は、日本の国会の議院運営委員会の役割に相当する院の運営に関する決めごとや議員に関する事項を扱う機能を担い、議会特権委員会、議事手続委員会、法案選定委員会など6つの委員会から成る²³⁾。

②の立法審査委員会(legislative scrutiny committees)には、法案審査委員会と規則及び命令に関する委員会の2つがあり、行政府の制定又は立案する法令について法技術的観点からする予備的な審査を行う委員会である。その意味では、上院における法案の委員会審査は②で行う予備的審査と③で行う法案内容についての実質的審査の2段階になっているといえる。②については、後にあらためて詳しく紹介する。

③の立法及び一般目的委員会(legislative and general purpose standing committees)は、日本の国会の主要行政分野別に設けられた常任委員会に相当し、経済委員会、法律及び憲法問題委員会、環境及び通信委員会など8つの主題分野の委員会から成っている。日本の国会の常任委員会が法案審査と担当分野の国政事項一般に関する調査の両方を行うのに対し

て、8つの分野別の委員会は、それぞれ法案内容の実質的な審査を行う「立法委員会(Legislation Committees)」と各委員会の担当分野の国政調査を行う「考査委員会(References Committees)」の一対で構成される。

上院議事規則により、上院全体の会派構成に関係なく、「立法委員会」の委員長が与党から選出される一方、「考査委員会」の委員長は野党第1党から選出される。各6人の委員構成も「立法委員会」は与党から3人、野党第1党から2人、その他の野党から1人と定められるのに対して、「考査委員会」は与党から2人、野党第1党から3人、その他の野党から1人と定められている²⁴⁾。

例えば、現在の第43回連邦議会(2010年9月28日～)において、財務大臣や資源エネルギー大臣等の所管分野を担当する上院経済委員会(Senate Standing Committees on Economics)は、立法委員会と考査委員会の一対で構成されて活動を行っている。その具体的な委員長等の構成は表2のようになっており、議事規則に則りながら委員の構成を微妙に変えつつ両者が一体で活動していることが分かる。

立法及び一般目的委員会は、上院議事規則に規定された委員会の証人喚問権限と文書提出要求権限²⁵⁾を背景に、「立法委員会」と「考査委員会」の両方の活動を通じ、政府提出法案の審

²³⁾ Department of Senate, *op.cit.* (13), pp.1-4. この文献では、①の院内事項委員会の数を8つと記載されているが、現在の第43回連邦議会において設置されている院内事項委員会は、連邦議会のウェブサイトから判明する限り、歳入及び職員委員会、議会特権委員会、議事手続委員会、刊行物委員会、法案選定委員会、上院議員利害関係委員会の6委員会なので、本稿では、その数を6と記載することにした。

²⁴⁾ Senate Standing Order (上院議事規則) §25(5). なお、オーストラリアでは長年2大政党による政権交代を繰り返してきたため、政権与党、野党第1党、その他の野党という区分けを行うのが普通である。

²⁵⁾ Senate Standing Order §25(14) and Senate Standing Order §34(1). 上院議事規則第25条「立法及び一般目的委員会」第14項は、立法及び一般目的委員会に分類される委員会及び小委員会には、証人召喚及び文書提出要請の権限が付与されることを定める。これに加えて、同第34条「委員会の権限」は、証人召喚及び文書提出要請の権限が上院から付与された各委員会には、証人喚問及び文書作成要求を行うこともできると定めており、委員会が必要と認めれば、委員会命令に基づいて各委員長が証人喚問や文書作成を命じることになる。このように、理論的には、上院の各委員会は、議事規則の規定によって各委員会に付与される証人召喚権限と文書提出要請権限を踏まえ、証人喚問権限と文書作成要求権限が付与されることになる。本稿では、これらの権限をまとめて「証人喚問権限と文書提出要求権限」ということにする。

表1 第43回連邦議会における上院の委員会一覧*

委員会の種類		委員会の所管事項等	
特別委員会		特定の国政課題に対応するため上院決議により設置される。	
常 員 会	歳入及び職員委員会	上院の予算案、スタッフ機構、人材登用策等の調査。	
	議会特権委員会	議会特権に関する事項についての調査及び報告。	
	議事手続委員会	上院の手続議事に関するあらゆる事項についての検討。	
	刊行物委員会	文書の印刷に関する勧告。政府刊行物に関する調査及び報告。	
	法案選定委員会	金銭関連法案以外の法案の付託委員会等の決定。	
	上院議員利害関係委員会	上院議員の利害関係の登録及び公開、並びに関連事項の勧告。	
任 委 員 会	立法審査委員会	上院が受理する全法案の各条項が、人権侵害に当たらないか、立法権限の不当な委任に当たらないか等の規準で審査し、疑義を担当大臣に通知し、上院に勧告を行う。	
	規則及び命令に関する委員会	議会制定法の委任に基づいて制定された行政命令が、上位法に適合するか、不当に人権を侵害しないか等の規準で審査し、疑義を担当大臣に通知し、上院に勧告を行う。	
立 法 及 び 一 般 的 委 員 会	地域社会問題委員会	同立法委員会	家族・地域行政・先住民問題相、保健・老齢問題相等の所管事項の法案審査と国政調査。
		同考査委員会	
	経済委員会	同立法委員会	産業・技術革新相、資源・エネルギー・観光相、大学教育・科学研究相の所管事項の法案審査と国政調査。
		同考査委員会	
	教育・雇用・職場関係委員会	同立法委員会	教育相、雇用・職場関係相の所管事項の法案審査と国政調査。
		同考査委員会	
	環境及び通信委員会	同立法委員会	放送・通信・デジタル経済相、気候変動・エネルギー効率相、環境・水・人口相の所管事項の法案審査と国政調査。
		同考査委員会	
	財政及び行政委員会	同立法委員会	予算・規制緩和相、首相及び内閣、議会の所管事項の法案審査と国政調査。
		同考査委員会	
外交・防衛・貿易委員会	同立法委員会	国防相（退役軍人問題を含む）、外交・通商相の所管事項の法案審査と国政調査。	
	同考査委員会		
法律及び憲法問題委員会	同立法委員会	司法長官、移民・市民権相の所管事項の法案審査と国政調査。	
	同考査委員会		
農村・地域問題・運輸委員会	同立法委員会	農林水産相、社会基盤・運輸相、地方開発・地方行政・芸術相の所管事項の法案審査と国政調査。	
	同考査委員会		

* ここに列挙した委員会以外に、各種の両院合同委員会があるが、一覧からは割愛した。

(出典) オーストラリア連邦議会上院の各委員会のウェブサイトの情報をもとに筆者作成。

表2 第43回連邦議会上院経済委員会の構成

	委員長名	副委員長名	委員名
立法委員会	<u>M. Bishop</u> (労働党)	D. Bushby (自由党)	<u>D. Cameron</u> , <u>A. Urquhart</u> (以上、労働党) A. Eggleston (自由党) N. Xeonophon (無所属)
考査委員会	D. Bushby (自由党)	<u>M. Bishop</u> (労働党)	<u>D. Cameron</u> (労働党) A. Eggleston (自由党), J. Williams (国民党) N. Xeonophon (無所属)

(注) 第43回連邦議会は労働党が与党(下線)で、自由党と国民党が保守連合を形成し、野党第1党である。
 (出典) 連邦議会上院のウェブサイト掲載の”Membership of Senate Committees”をもとに筆者作成。
 (http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Committees?url=membership/index.htm#Economics)

査を行い、また、行政府に年次報告書の提出を
 求めることにより、行政府の活動に対する統制
 と監視の機能を担っている。さらに、8つの立
 法及び一般目的委員会は年2回の政府予算案を
 精査する機会も有しており、8つの各委員会の
 担当する府省の支出案につき、5月の本予算案
 と年度後半(会計年度は7月に始まり翌年6月
 まで)の補正予算案の提出時期に各府省の大臣
 や幹部に対して詳細な質問を行うことができる。
 各府省の支出案を精査することで、行政府の活
 動を事前に統制できる仕組みになっている²⁶⁾。

上に説明した③の立法及び一般目的委員会に
 よる活動は、立法委員会と考査委員会に分かれ
 た独特の活動を展開するとはいえ、連邦議会上
 院の一般目的常任委員会においても、また、日
 本の国会における予算委員会及び各常任委員会
 においても、類似の活動をみることができるよう
 に、立法府による行政府の活動を統制するた
 めの典型的かつ普遍的な活動であるといえよう。

これに対して、②の立法審査委員会による予
 備的な審査の制度は、日本の国会に見られない

オーストラリア独自の仕組みで、オーストラリ
 ア連邦議会による行政統制を特徴づける制度で
 ある。以下に続く第2節及び第3節で、上院の
 立法審査委員会に分類される2つの委員会の制
 度をそれぞれ紹介することにした。

2 法案審査委員会と政府提出法案の審査

上院の立法審査委員会の1つである法案審査
 委員会(Senate Standing Committee for the
 Scrutiny of Bills、以下、本節では、必要のな
 い限り単に「委員会」という。)は、上院に提
 案され又は下院から送付されるすべての法案に
 ついて、法案の各条項が、人権を不当に侵害し
 たり、議会の立法権限を不適切に委任したりし
 ていないかなど5つの規準に反しないかを上院
 に報告することをその設置目的としている²⁷⁾。

委員会は、上院全体の会派構成にかかわらず、
 与党の上院院内総務により指名された3人の与
 党上院議員及び野党第1党の院内総務又はその
 他の野党若しくは無所属議員により指名された
 3人の野党上院議員の計6人で構成される²⁸⁾。

²⁶⁾ Department of Senate, “Consideration of Estimates by the Senate's Legislation Committees,” *Senate Brief*, No.5, Feb. 2012. (http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/~media/05%20About%20Parliament/52%20Sen/523%20PPP/Senate%20Briefs/brief05.ashx)

²⁷⁾ Senate Standing Order § 24 (1). 上院議事規則第24条第1項(a)号にいう審査の規準とは、①個人の権利及び自由の不当な侵害、②権利、自由又は義務の厳密に定義されない行政権限への不当な従属、③権利、自由又は義務の再審査のない決定への不当な従属、④立法権限の不適切な委任、⑤立法権限の行使としての議会による審査の実施、の5つである。

²⁸⁾ Senate Standing Order § 24 (2) (a).

委員会は、上院の野党第1党の院内総務の指名に基づいて野党第1党の委員から委員長を選出する⁽²⁹⁾。委員会は、その目的遂行のため、法案その他の文書又は情報が上院に提示されていなくとも、それらを委員会の審査に利用できるものとされる⁽³⁰⁾。委員会は、議会閉会中又は下院解散中にかかわらず、証人を喚問し、文書の提出を要求できる権限等を有する⁽³¹⁾。

上院において審議されるすべての法案は委員会の審査の規準に照らして評価されるが、この作業は上院の他の委員会や本会議の審議予定に合わせて事前に行われるため、委員会における作業スケジュールにはほとんど余裕がない。通常、法案が上院で受理され、委員会がこれを審査して、結果を上院に報告するまで、2週間以内（議会開会日で計算）とされる⁽³²⁾。

通常は、前週金曜日までに上院が受理した法案について、各法案の概要及び委員会が審査の規準に照らして必要と認める法案への意見を掲載した「アラート・ダイジェスト」を議会開会週の水曜日午後定期的に刊行する。委員会として法案に疑義がある場合、当該法案を所管する大臣に通知書を送付して、疑義に対する回答を求める。委員会は回答受理後に、「アラート・ダイジェスト」に掲載された各法案への意見の摘要、疑義に対する担当大臣からの回答、そして必要に応じてこの大臣回答に対する委員会の

再意見を盛り込んで、特定の法案のどの条項が委員会の任務に照らして問題があるかを上院に対する「レポート」としてまとめて、「アラート・ダイジェスト」と同様に水曜日午後定期的に刊行する。ただし、委員会の意見は、あくまで委員会の審査規準に照らした問題点を指摘するに止まり、法案に特定の修正を勧告することはしない。法案の修正は上院本会議に委ねられることになる⁽³³⁾。

こうした厳しいスケジュールの中で法案の各条項に対する法的観点からの評価を行う必要から、委員会は、特定の事項に関して審査を行う権限を有する3人以上の上院議員の委員から成る小委員会を置くことができ⁽³⁴⁾、また、委員会に対する助言者を任命することができる⁽³⁵⁾。

特に、委員会の助言者である委員会法律顧問の役割は重要である⁽³⁶⁾。委員会法律顧問は、議会開会中は、上述のスケジュールの通りに、毎週金曜日までに上院で受理したすべての法案について、週末を利用して人権侵害や議会の立法としての妥当性などの委員会の審査規準から法的な検討を行い、翌週月曜日に委員会事務局に書面で報告する。これをもとに事務局が「アラート・ダイジェスト」原案を作成する。併せて、前々週までに委員会が表明した疑義に対し、法案所管大臣からの回答が返ってきている場合、これをもとに事務局が「レポート」案を作成し、両

(29) Senate Standing Order § 24 (4).

(30) Senate Standing Order § 24 (1) (b).

(31) Senate Standing Order § 24 (7).

(32) Department of Senate, *op.cit.* (13), p.2.

(33) 上院法案審査委員会のウェブサイトの説明“About the Committee”〈http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=scrutiny/cominfo.htm〉; “A Profile of the Committee”〈http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=scrutiny/work37/report/c01.htm〉; Department of Senate, *op.cit.* (13), p.2.

(34) Senate Standing Order § 24 (3).

(35) Senate Standing Order § 24 (8).

(36) Senate Standing Committee for the Scrutiny of Bills, *Ten Years of Scrutiny*, Canberra: Parliament House, 1991, p.16. 〈http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=scrutiny/10_years/index.htm〉

者を水曜日午前中に開催される委員会において審査することになる³⁷⁾。

「アラート・ダイジェスト」により委員会が法案へ意見を付した件数は、2001年から2011年までの間の法案総数2,524件中、1,144件で、全体の45.3%に達する。2,524件の法案中574件の法案が修正されており、修正法案中で委員会が修正の意見を付した法案が125件、修正法案中の21.8%に達する。法案の修正に委員会の活動が少なからぬ影響を与えたことがわかる³⁸⁾。

以上のように、委員会は法案修正の権限はないものの、人権侵害などの規準に照らして法的问题があると判断すれば、上院による法案内容にかかる審議が始まる前に、これを上院に報告することができる。委員会には証人喚問権限と文書提出要求権限が付与されている上に、1994年の上院議事規則の改正により、委員長が政権与党議員から選ばれるそれまでの制度から、前述のように野党第1党の議員から選ばれる制度になった³⁹⁾ことから、政府提出法案に対して実質的で強力な統制機能を持つことになった。意見付与や法案修正の数から見て、上院の法案審査委員会による政府提出法案に対する統制は一定の機能を果たしていると見ることができる。ただし、審査のための時間は極めて限られており、同委員会の法律顧問と小規模の事務局による作業には限界もあるだろう。

3 規則及び命令に関する委員会と委任立法の統制

(1) 2003年委任立法法に基づく委任立法の審査

上院のもう1つの立法審査委員会が、規則及び命令に関する委員会 (Senate Standing Committee on Regulation and Ordinances、以下、本節では、必要のない限り単に「委員会」という。) である。委員会は、議会制定法の委任の下に行政府が制定するすべての規則、命令その他の委任立法につき、それが上位の議会制定法(根拠法)に適合しているか、人権を不当に侵害していないか、議会の立法権限を侵害する内容を含んでいないかなどの規準から審査して上院に報告することを設置目的としている⁴⁰⁾。委員会が審査の原則に据えるこれらの規準は、前節で紹介した上院法案審査委員会の審査規準と酷似している。2つの委員会が立法審査委員会という1つの類型で括られるゆえんである。

2003年委任立法法 (Legislative Instruments Act 2003、以下「2003年法」という。) により、連邦政府が制定するすべての委任立法は、別段の定めがない限り、連邦官報に登録⁴¹⁾後6日以内に連邦議会両院に提出することが義務付けられる⁴²⁾。さらに委任立法の議会への提出にあたって、制定当局は、当該委任立法の制定根拠、制定理由、制定に伴う影響の摘要及び逐条解説その他を記載した「制定趣旨説明書」

37) “A Profile of the Committee,” *op.cit.* (33). 同記事によれば、1981年に法案審査委員会が活動を開始して第37回連邦議会 (1993-1995) までに3人の人物 (Prof. Dennis Pearce, Prof. Douglas Whalan, Prof. Jim Davis) が委員会法律顧問の職に就いたが、いずれもオーストラリア国立大学法学部教授からの就任であった。初代法律顧問のPearce教授は、その後に第3代連邦オンブズマン (1988-1991) に就任した。

38) Senate Standing Committee for the Scrutiny of Bills, *Inquiry into the future role and direction of the Senate Scrutiny of Bills Committee: Final report*, Canberra: Parliament House, 2012, p.9. <http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=scrutiny/future_direction_2011/report/index.htm>

39) “A Profile of the Committee,” *op.cit.* (33).

40) Senate Standing Order § 23 (2), § 23 (3). 上院議事規則第23条第3項に定める規準は、①議会制定法に適合すること、②個人の権利及び自由を不当に侵害しないこと、③司法又は独立の審判による再審査に服さない行政決定に市民の権利及び自由を不当に従属させないこと、④議会の立法権限を侵害しないこと、の4つである。

41) 現在は連邦政府の連邦法令データベース ComLaw <<http://www.comlaw.gov.au/>> に掲載されることを指す。

42) Legislative Instruments Act 2003 § 38.

を添付しなければならない⁽⁴³⁾。

2003年法に基づき、いずれの連邦議会議員も、連邦議会に提出された特定の委任立法又はその一部条文を不承認とする動議の通告を、議会提出後15日以内に行うことができる⁽⁴⁴⁾。この通告がなされた場合、通告のあと15日以内に通告を行った議員の所属する院によって不承認の動議が否決されるか又は通告者が動議の通告を撤回しない限り、当該の通告で指定された委任立法又はその一部条文はその院において不承認とされたものとみなされて、効力を停止することになる⁽⁴⁵⁾。これは、不承認動議の通告をそのまま放置する訳にいかないという意味で、行政府にとって厳しい制度であり、また、上下両院それぞれに行政府の制定する委任立法に対して拒否権を認める立法府に有利な制度である⁽⁴⁶⁾。

個々の議員による不承認動議の通告と別に、下院では、議会に提出された委任立法について特定の委員会の審査に付されることはなく、公式議事録に提出書類が記録として掲載されるのみである。すなわち、下院が特定の委任立法を公式に審議することはなく、野党議員によって不承認動議の通告がなされるのが常だという⁽⁴⁷⁾。

これに対して、上院では、下院と同様に個々の議員が不承認の動議の通告を行うことができ

る上に、議会提出されたすべての委任立法と制定趣旨説明書について、委員会において審査を行って必要な場合には上院に報告するという仕組みを整えている。無論、立法審査委員会の1つとして委員会は、委任立法の政策内容を審査するものではなく、根拠法との適合性などの規準から審査を行い、不承認動議の通告権限を背景に、委任立法の質の確保を行うものである⁽⁴⁸⁾。

委員会は、上院全体の会派構成にかかわらず、与党上院院内総務により指名された3人の与党上院議員及び野党第1党の院内総務又はその他の野党若しくは無所属議員により指名された3人の野党上院議員、計6人で構成される⁽⁴⁹⁾。委員会は、与党院内総務の指名により委員長を選出する⁽⁵⁰⁾。与党の委員長とはいえ、法技術的な審査という委員会の役割もあって、1932年の委員会設置以来その運営は超党派的に行われ、特定の委任立法を不承認とする委員会の意向が上院によって拒絶された例はかつてないといわれる⁽⁵¹⁾。委員長は、委員会を代表して特定の委任立法又はその一部を不承認とする動議の通告を行うことができる⁽⁵²⁾。前述のように不承認動議の通告は、そのままにしておけば、該当の委任立法の効力の停止につながることから、議会による委任立法の統制において、委員会の役割

(43) Legislative Instruments Act 2003 § 39.

(44) Harry Evans et al eds., *Odgers' Australian Senate Practice*, 13th ed. Canberra: Department of the Senate, 2012, Chap. 15, esp. p.441. なお、上院規則及び命令に関する委員会のウェブページの説明“Disallowable Instruments”〈http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Committees?url=regord_ctte/alert2012.htm〉も併せて参照。

(45) Legislative Instruments Act 2003 § 42.

(46) Department of Senate, “The Senate and Legislation,” *Senate Brief*, No.8, March 2012, p.6.

(47) B.C. Wright ed., *House of Representatives Practice*, 6th ed. Canberra: Parliament House, 2012, pp.414-415. 〈http://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice6〉

(48) 上院規則及び命令に関する委員会のウェブページの説明による。“Information about the Committee” 〈http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Committees?url=regord_ctte/cominfo.htm〉による。

(49) Senate Standing Order § 23 (4).

(50) Senate Standing Order § 23 (6).

(51) Department of Senate, *op.cit.* (13), p.3.

(52) “Disallowable Instruments,” *op.cit.* (44).

は非常に大きいといえよう。

なお、委員会は、前節で紹介した法案審査委員会と同様に、議会閉会中又は下院解散中にかかわらず、証人を喚問し、文書の提出を要求できる権限等を有する⁵³⁾とともに、法律専門家を助言者として任命することができる⁵⁴⁾。委員会は、この法律顧問の支援のもとに、議会開会中は木曜日に会議を開いて、年間約 2,000 件に上る委任立法について、根拠法との適合性などの規準から審査を行っている⁵⁵⁾。

(2) 委任立法審査の実際

審査の手順を簡単に説明すると⁵⁶⁾、上記の委員会の審査規準に照らして、特定の委任立法又はその一部に疑義があれば、委員長は制定当局の担当大臣にその旨の通知書を送付する。大臣が委任立法の改正に応じない又は委員会若しくはいずれかの上院議員が大臣の回答書の説明に不満足な場合、委員長（又はいずれかの上院議員）から不承認の動議の通告が上院に行われる。ここで、大臣が改正に応じるか又は委員会（若しくは不承認動議を通告した上院議員）が大臣説明に満足すれば、不承認動議の通告は撤回される。不承認動議の通告後、再度大臣が改正に

応じない若しくは委員会（若しくは不承認動議を通告した上院議員）が大臣説明に満足しない又は当該委任立法の議会提出から 15 日以内に何の議決も行われない場合、上院において当該動議が可決されたものとみなされ、当該委任立法又はその一部は効力を停止することとなる⁵⁷⁾。

こうした一連の委員会による委任立法に関する日常的審査とその後の作業の流れと結果は、委員会のウェブページに掲載される「委任立法モニター⁵⁸⁾」「疑義のある委任立法の審査⁵⁹⁾」「不承認アラート⁶⁰⁾」の 3 種類の電子刊行物によって誰でも把握することができる。

委員会の審査に基づく上院による委任立法に関する疑義の通知件数や不承認動議の通告件数は、1997 年から 2004 年までの少し古い統計になるが、表 3 の通りである。

表 3 の統計期間中、毎年、行政府の制定する委任立法の総数が約 1,500 件から約 1,900 件の間であった。このうち、少ない年で 5 件、多い年で 70 件の委任立法の全部又は一部条文について、委員会によって不承認の動議通告がされた。2003 年委任立法法が 2005 年 1 月 1 日に施行されて、制度が変更になったので、表 3 の統計はあくまで参考の数字ではあるが、行政府が

53) Senate Standing Order § 23 (7).

54) Senate Standing Order § 23 (9).

55) Department of Senate, *op.cit.* (13), p.2.

56) 以下の手順については、Harry Evans et al., eds., *op.cit.* (44), Chap. 15, esp. pp.421-422, 441. を参照。

57) これらの議会による不承認の制度は 2003 年法第 42 条に基づくものであるが、同法第 50 条は、連邦議会の承認・不承認にかかわらず、すべての委任立法は制定から 10 年で効力を停止するという「日没条項（時限失効）」も定めている。この日没条項については、等雄一郎「【オーストラリア】行政命令の大量失効への対応策」『外国の立法』No.254-1, 2013.1, pp.24-25. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_6018663_po_02540111.pdf?contentNo=1> を参照。

58) Delegated Legislation Monitor <http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=regord_ctte/mon2012/index.htm> 期間中に制定された行政府の委任立法の名称、根拠法、制定日、議会提出日及び摘要を掲載。

59) Scrutiny of Disallowable Instruments <http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=regord_ctte/scrutinyleginst2012.htm> 委員会が疑義ありとして担当大臣に説明又は改正を求めて通知した委任立法の一覧。

60) Disallowance Alert <http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=regord_ctte/alert2012.htm> 委員会又は各議員が送付した不承認動議の通告（委任立法の名称、通告者、通告日、結果を付す）の一覧。

表3 1997年～2004年における上院の規則及び命令に関する委員会による委任立法不承認動議の通告件数等

会計年度	委任立法総制定件数	疑義通知件数	不承認動議通告件数	改正約束件数*	改正施行件数+
1997-1998	1,888	175	25	—	—
1998-1999	1,672	107	12	—	—
1999-2000	1,655	265	70	—	—
2000-2001	1,859	208	47	—	—
2001-2002	1,536	219	5	11	10
2002-2003	1,661	174	6	12	14
2003-2004	1,561	121	18	10	8

* 担当大臣が委員会の通知を受けて改正を約束した委任立法の件数。「—」は件数不明を表す。
 + 担当大臣が委員会の通知を受けて実際に委任立法を改正し、施行した件数。「—」は件数不明を表す。
 (出典) Senate Standing Committee on Regulation and Ordinances, *Committee Report No.112: 40th Parliament Report*, Canberra: Parliament House, 2005, pp.15,69-72. より著者作成。
 〈http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=regord_ctte/reports.htm〉

議会制定法の委任に基づいて制定した委任立法の相当数について、委員会から疑義の通知又は不承認動議の通告が行われ、その結果、連邦議会の権威の下に、委任立法の全部又は一部条文が実際に効力を停止するか又は行政府により改正されたことがわかる⁶¹⁾。

なお、不承認動議の通告対象となった委任立法が統計期間中にどちらかといえば減少傾向にある点について、委員会自体は肯定的に評価しており、制定件数や疑義提起件数はそれほど変化しない中で、先に説明した委員会審査後の手順に従って委員会による疑義通知に対して行政府側が適時に適切な対応を見せている結果であると歓迎している⁶²⁾。

以上、オーストラリア連邦議会の立法審査委員会の制度と実際を第2節と第3節で詳しく紹

介した。立法審査委員会は、その名称が示すように法令の法技術的な審査中心の予備的審査を行うのみであるとはいえ、議会による行政統制において一定程度の役割を担っており、日本の国会には見られない独特の機能を発揮していることがわかる。

II 議会予算局 (PBO) の新設

2012年7月23日にオーストラリア連邦議会の初代の議会予算局長 (Parliamentary Budget Officer) にフィル・ボウエン (Phil Bowen) 氏が4年の任期で任命され、連邦議会の事務部門に新設された議会予算局 (Parliamentary Budget Office: PBO) の実際の活動が、これをもって始まった⁶³⁾。PBOの設置目的は、連邦議

⁶¹⁾ Senate Standing Committee on Regulation and Ordinances, *Committee Report No.112: 40th Parliament Report*, Canberra: Parliament House, 2005, p.71 〈http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=regord_ctte/reports.htm〉によれば、2004年6月末現在で、委員会の通知に対応して担当大臣が改正を約束した委任立法のうち25件が、改正が実施されないままになっていたという。

⁶²⁾ *ibid.*, p.15.

⁶³⁾ Parliamentary Budget Office, *Parliamentary Budget Office Work Plan 2012-13*, Canberra: Parliament of Australia, 2012, p.1. 〈http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/~-/media/05%20About%20Parliament/54%20Parliamentary%20Depts/548%20Parliamentary%20Budget%20Office/PBO_WorkPlan2012_13.ashx〉 ボウエン氏は連邦政府の財務省などの幹部を歴任した後、2007年からアジア開発銀行理事会のオーストラリア代表を務めていた。

会に予算や財政政策の財政的な影響に関する独立した党派的偏りのない分析を提供することにある⁶⁴。この章では、PBO 新設に至る経緯を振り返るとともに制度の概要を紹介し、連邦議会の行政統制における PBO の意義を考察する。

1 PBO 新設の背景

立法者たる国会議員が予算をよりよく理解し評価することを支援するため、独立した党派的偏りのない機関を立法府が設置する例が、米国の議会予算局 (Congressional Budget Office: CBO、1975 年設置) をはじめとして世界には多くあり、英国、カナダ、オランダにこうした相対的に独立性をもった予算評価のための機関が置かれている⁶⁵。

オーストラリアでは、2010 年 8 月の総選挙の結果、下院において与野党勢力が伯仲することとなった⁶⁶。この伯仲状況を利用した無所属系議員の主導により、もともと議院内閣制の下で野党の議員が政府支出に関する質の高い分析や助言を得にくいというハンディキャップを解消する目的をもって PBO を新設するという政策合意が、与党労働党と無所属議員との間で行われた。最終的に、これに野党第 1 党の保守連合も同調することになり、与野党間で PBO 新設を含む議会改革に関する政策合意が成立した⁶⁷。

2010 年総選挙後の与野党政策合意は、PBO 新設について次のように定めた。

すべての連邦議会議員、特に野党の議員に、独立性をもった費用計算、財政分析及び調査を提供する組織として、議会図書館を基礎にして議会予算局を設置する。議会予算局の組織編成、経費の手当及び手続については、連邦議会を真に代表する連邦議会の特別委員会の決定に従うものとする。⁶⁸

2 PBO 新設に向けた連邦議会を中心とした議論

(1) PBO 特別委員会の勧告

この政策合意を実現するため、総選挙後に始まった第 43 回連邦議会において、上下両院それぞれの決議により両院合同議会予算局特別委員会 (Joint Select Committee on the Parliamentary Budget Office、以下「PBO 特別委員会」という。) が 2010 年 11 月に設置された。PBO 特別委員会は、議会の事務部門、各州議会、市民団体などから提出された意見書や 3 回にわたり開催された公聴会などをもとに、PBO の果たすべき任務や組織などを検討した上でその新設を促す 28 項目の勧告を含めた調査報告書を取りまとめて 2011 年 3 月に両院に提出し

(64) PBO の設置の概要については、矢部明宏「【オーストラリア】議会事務局法等の改正」『外国の立法』No.251-1, 2012.4, pp.22-23. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487664_po_02510110.pdf?contentNo=1> を参照。

(65) Anne Holmes and Richard Webb, “Parliamentary Service Amendment (parliamentary Budget Officer) Bill,” *Bills Digest*, No.46, 2011-12, p.2. <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/billsdgs/1078717/upload_binary/1078717.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22legislation/billsdgs/1078717%22>

(66) 総選挙の結果、下院 (定員 150) の勢力分布は、労働党 72、保守連合 73、緑の党 1、無所属 4 となり、労働党による多数派工作により、緑の党と無所属 3 人の支持を得て、労働党が辛うじて政権を維持した。

(67) Politics and Public Administration Section of Department of Parliamentary Services, *The Hung Commonwealth Parliament: the first year*, Canberra: Parliament of Australia, 2011, pp.1-2 and p.19. <http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011-2012/HungCwlthParliament> pp.25-34 には政策合意「よりよき議会のための合意」(Agreement for a Better Parliament) が掲載されている。

(68) *ibid.*, p.32.

た⁶⁹⁾。これに対し、政権与党も新設に前向きで、2011年5月発表の2011-12会計年度予算案で向こう4年間に2490万豪ドルをPBOに支出することを明らかにし、さらに2011年8月にPBO特別委員会の勧告のうち23の勧告に全面同意し、5つの勧告に原則同意する旨の回答を連邦議会に行った⁷⁰⁾。

PBO特別委員会の勧告に対し、「全面同意」でなく「原則同意」とされた5点とは、第1に、勧告がPBOの新設を単独の設置法で行うよう要請していたのに対し、2011年8月24日の政府提出法案「2011年議会事務局改正（議会予算局長）法案」⁷¹⁾（以下「政府法案」という。）で明らかにされたように、政権与党は、既存の1999年議会事務局法⁷²⁾の改正により、議会予算局長及びその長である議会予算局長を置くとしたこと。

第2に、十分な情報をPBOが行政政府から取得できない場合、1982年情報自由法⁷³⁾により無償で情報をPBOが取得できるようすべきであるとの勧告に対し、政権与党は、情報自由法の活用に関して、PBO設置後にPBOと政府各府省との間で取り交わす了解覚書の交渉において決めるべきであるとしたこと。

第3に、議会予算局長の秘密指定の作業結果が誤って公開された場合に限り、議会予算局長に声明を公表する権限を付与すべきであるという勧告に対し、政権与党は、法案の条文ではそのような特定をせず、議会予算局長の作業に関

して、秘密を守るように要請された場合を除き、議会予算局長は必要に応じて声明を公表する権限が付与されるべきであるとしたことである。なお、「原則同意」の残る2点は、PBOに配分されるべき予算額とPBOを置くべき所在地に関するものなので、ここでの説明は省略する⁷⁴⁾。

(2) PBO 政府法案の特徴

PBO新設は与野党間の政策合意事項であり、PBO特別委員会の議論には無所属議員や少数党の緑の党も加わったため、議会においてPBO新設自体に異論はほとんどなかったが、上記のように政権与党の考え方及び政府法案にはPBO特別委員会の勧告と微妙な違いもあったことから、議会には政府法案と並んで野党第1党の保守連合の自由党のホッキー（Joe Hockey）下院議員による議員提出法案「2011年議会予算局法案」⁷⁵⁾（以下「ホッキー法案」という。）が提出された。結局、ホッキー法案は実質的な審議に付されないまま、政府法案が成立したが、両者の違いを見ることで、政府法案で新設されたPBOの特色が明らかとなるだろう。

政府法案とホッキー法案の違いの1つは、「2011年議会事務局改正（議会予算局長）法案」と「2011年議会予算局法案」という法案名の違いから分かるように、政府法案がPBOを議会の事務部門の一部と位置付けるのに対し、ホッキー法案は、PBO特別委員会の勧告の通りに、PBO設置法の形式をとり、PBOの職員

⁶⁹⁾ Joint Select Committee on the Parliamentary Budget Office, *Inquiry into the proposed Parliamentary Budget Office*, Canberra: Parliament of Australia, 2011. <http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=jscpbo/report/index.htm>

⁷⁰⁾ Australian Government, *Government Response to the Joint Select Committee on the Parliamentary Budget Office*, Canberra: Commonwealth of Australia, 2011. <http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=jscpbo/report.htm>

⁷¹⁾ Parliamentary Service Amendment (Parliamentary Budget Officer) Bill 2011.

⁷²⁾ Parliamentary Service Act 1999.

⁷³⁾ Freedom of Information Act 1982.

⁷⁴⁾ 以上の5点については、Australian Government, *op.cit.* (70); Holmes and Webb, *op.cit.* (65), pp.4-5を参照。

⁷⁵⁾ Parliamentary Budget Office Bill 2011.

を公務員法により採用・処遇する一方、議会の指揮命令に従うものとした。ホッキー法案は、PBOを独立機関である ANAO（豪州会計検査院）型の組織としていた。

2つめの違いは、行政府からの情報取得に関し、ホッキー法案が PBO に ANAO と同様に連邦政府文書を利用できる広範な権限を持たせているのに対し、政府法案の PBO は、行政府からの情報の取得を各府省との間で事前に取り交わす了解覚書に基づくものとした。

第3の相違点は、ホッキー法案が予算の分析だけではなく、米国の CBO 並みの広範な経済評論家的役割を PBO に期待しているのに対し、政府法案は、議会からの調査依頼に応じて、予算及び財政政策の背景に関する調査及び分析を行うことを PBO の任務とした⁽⁷⁶⁾。

以上の連邦議会における議論から明らかになる政府法案の PBO の特色は、①既存の ANAO が議会から独立した機関であるのに対し、議会の事務部門の一部署として新設されて議会の下に置かれること、② PBO が行政府から情報を取得する手立ては新設後に PBO が各府省と結ぶ了解覚書によること、③ PBO の任務は議会からの依頼に応じて行う予算の分析や財政政策の背景などの調査を中心とする比較的限定的な任務であることなどである。

いずれにしても、PBO は、政府の政策又は議員提案の政策に関する独自の費用計算や予算に関する独自の分析を議会に提供する組織として、議会の事務部門の一部署として新設することが構想された。

政府法案は、2011年9月20日に下院、11月23日に上院でそれぞれ原案のまま可決され、

12月4日、総督の裁可により2011年議会事務局改正（議会予算局長）法⁽⁷⁷⁾（以下、「2011年法」という。）となった。同法の PBO の新設を定めた規定は2012年2月15日に施行された。同法には、PBO の設置規定以外に、この改正に関連する1998年予算公正憲章法⁽⁷⁸⁾、1982年情報自由法などの関連法の改正規定も置かれた。

3 PBO 設置規定の概要

末尾に訳出した PBO 設置規定は、2011年法によって改正された1999年議会事務局法の「第7編 事務部門及び事務部門の長」中の「第2章 議会予算局」の条項を訳出したものである。第2節で政府法案の PBO の特色として指摘した点にも留意しつつ、以下に PBO 設置規定の概要を紹介し、解説する。

(1) 目的と任務

PBO を新設する目的は、予算サイクル、財政政策及び諸提案の財政的影響に関する独立した党派に偏らない分析を行い、これを議会に提供することである（第64B条）。これはとりもなおさず、予算や財政政策分野において行政府の有する圧倒的な情報と分析能力に対抗して、議会としてこの分野に関する独自の情報と分析能力を確保する手立てとして PBO が構想されていることを示すもので、PBO の新設が連邦議会による行政統制の強化につながることが期待されているといえる。

PBO の事務局長たる議会予算局長（第64C条の注記）には、この目的を達成するため、次の5つの任務が付与される（第64E条第1項）。

① 総選挙の選挙管理内閣期間⁽⁷⁹⁾（以下「選

(76) 政府提出法案とホッキー議員提出法案の違いについては、Holmes and Webb, *op.cit.* (65), pp.5-6 を参照。

(77) Parliamentary Service Amendment (Parliamentary Budget Officer) Act 2011, Act No. 170 of 2011.

(78) Charter of Budget Honesty Act 1998.

(79) 総選挙の選挙管理内閣期間とは、下院が任期満了又は解散されたときに始まり、下院議員総選挙後に、政権が再選出されるか又は新政権が総督に任命されるまでの間をいう（1999年議会事務局法第7条及び1998年予算公正憲章法第3条に定める解釈による）。

挙管理内閣期間」という。) 以外の通常の期間に、議員による依頼に応じて政策の費用計算を行うこと。

- ② 選挙管理内閣期間に、議会内政党⁸⁰⁾の公認構成員又は無所属の立候補者による依頼に応じて政策の費用計算を行うこと。
- ③ 政策の費用計算以外の議員による予算関連の依頼に対応を行うこと。
- ④ 委員会による依頼に応じて当該委員会の問合せに回答を作成すること。
- ⑤ ①から④までの依頼を予測して、予算及び財政政策の背景に関する調査並びにそれらの分析を自発的に行うこと。

なお、議会予算局長の任務には、1998年予算公正憲章法によって財務大臣など行政府が行うこととされている経済予測や予算見積(budget estimates)は含まれない(第64E条第2項)。

PBOの任務は、依頼に応じた回答作成と依頼を予測して行う調査・分析とに大きく分けられ、前者はさらに各種政策の費用計算の依頼とそれ以外の予算に関する調査・分析の依頼とに分けられるが、政策の費用計算がPBOの業務の大きな割合を占めることが想定されているようである。

(2) 連邦政府情報の取得法

以上の任務を果たすためにPBOが必要とする連邦政府の情報について、まず、議会予算局長は、その任務遂行のため、予算公正憲章法に基づいて行政府が発表する最新の経済報告に含

まれる経済予測や経済指標を利用できなければならない(第64E条第3項)。

次に、PBOが費用計算を行う際に用いる計算の手法や慣例に関しては、行政府の経済報告の作成を行う財務省や金融省の事務次官との合意に従い、議会予算局長は費用計算の原則を定めて、書面により発出・公開しなければならない(第64G条)。

さらに、行政府の各機関から必要な情報などを取得するため、議会予算局長は、連邦各機関の長との間で、その任務に必要な情報及び文書類を取得するための取決めを結ぶことができ、提供情報の守秘義務についてこの取決めで定めることもできる(第64F条)。この取決めは、PBOの活動開始後、「情報及び文書類の提供に関する議会予算局長と連邦各機関の長との間の了解覚書(MOU)」⁸¹⁾という文書の形で、議会予算局長と連邦の22機関との間で一括して2012年9月24日に締結された。

ただし、十分な情報を行政府からPBOが得られない場合も考えられる。先に紹介したように、このような場合における情報自由法の活用をPBO特別委員会が勧告していたのに対応して、2011年法第64F条第1項に基づくこの一括MOUの第5.2条「情報及び文書の提供」には、次の文言が挿入された。

この了解覚書の精神に沿って、機関の長は、[議会予算局長からの]各要求に応えるために十分に妥当な情報を提供するが、1982年情報自由法に基づく公式の要求が

80) 1999年議会議事務局法第7条の定義によれば、議会内政党(parliamentary party)は、連邦議会議員少なくとも1人が所属し、かつ、選挙管理内閣期間中に、当該期間直前に連邦議会議員であった構成員が少なくとも1人所属する政党をいう少なくとも1人の連邦議会議員をその構成員に擁する政党で、選挙管理内閣期間中は、その直前の議会期に少なくとも1人の連邦議会議員をその構成員に擁する政党とされている。

81) Memorandum of Understanding between the Parliamentary Budget Officer and the Heads of Commonwealth Bodies in relation to the Provision of Information and Documents (MOU). <http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/~media/05%20About%20Parliament/54%20Parliamentary%20Depts/548%20Parliamentary%20Budget%20Office/20121015_signedMOU.ashx>

あったと仮定した場合に利用可能であると認められる文書を、最低限、提供することを目指すものとする。それでも特定情報が公表できない場合は、機関の長は、その全部又は一部を提供できない理由、例えば、営業秘密若しくは部外秘情報であること、知的財産権があること又は1988年プライバシー法などのように政府の情報及びデータに関する取扱いに法令の適用があることなどの理由の概要説明を文書で提供するものとする。⁸²⁾

この文言は、PBOからの情報提供要求に行政政府が従うよう目指すことを定めた単なる努力規定のようにも見える。締結されたMOUがそれ以上の実質的な情報提供に繋がるかどうか、今後の運用の実際を見ていく必要があるだろう。PBOによる予算や財政の調査・分析が十分に説得力あるものとなるかどうか、取得できる情報の面から見ると、その活動が始まったばかりの現時点では予断を許さないといえよう。

(3) 議会からの費用計算の依頼

議会予算局長の任務の箇所でも触れたように、議会からの依頼に応じて行う政策の費用計算がPBOの主要な業務である。

上下両院の各議員からの依頼については、依頼が行われる時期により、2つの対応が定められている。第1に、選挙管理内閣期間ではない通常の時期においては、上下両院議員は、いつでも政策又は政策案の費用計算の依頼を書面によって議会予算局長に行うことができる(第64H条)。第2に、選挙管理内閣期間にあっては、費用計算を依頼することのできる者は、総選挙

直前の会期に1人以上の連邦議会議員が所属していた政党(議会内政党)の党首及びその公認構成員又は無所属の立候補予定者に限られ、彼らが費用計算を依頼できる対象も、政党の党首及び公認構成員の場合は、総選挙で当該政党が公約している政策に、無所属の立候補予定者の場合は、候補者自身が公約している政策に、それぞれ限られる(第64J条)。

なお、選挙管理内閣期間中に1998年予算公正憲章法第29条に基づいて政策の費用計算を財務省や金融省に依頼している場合、同一候補者が同種の依頼をPBOに行うことはできない(第64J条第3項及び第4項)ため、議会予算局長は、同期間中に費用計算の依頼を受けた場合は、財務、金融両次官宛に同種の依頼を受けていないかどうか照会を行わなければならない(第64K条)。これは、選挙期間中に多数寄せられる費用計算依頼に対応するため、作業の重複を回避するための措置である⁸³⁾。

従来は、1998年予算公正憲章法第29条に基づいて選挙管理内閣期間中に政策の費用計算を財務省や金融省に依頼できるのは、首相、野党第1党の党首及びその他の野党の党首だけであったが、PBOの新設によって、議会内政党の公認構成員なら誰でも、また無所属の立候補者もPBOに対して自分の公約する政策の費用計算を依頼することが可能となった。これは、2010年総選挙後の与野党政策合意が目指した「野党の議員に政策の費用計算を提供する組織」が実現されたことを意味するといえよう。

全体として、これらの費用計算依頼に関する規定からは、選挙管理内閣期間と通常期間を問わず、また、政権与党の所属か否かを問わず、すべての議員や候補者からの依頼にPBOが対

⁸²⁾ *ibid.*, §5.2.

⁸³⁾ Parliamentary Service Amendment (Parliamentary Budget Officer) Bill 2011 Explanatory Memorandum, 2011, p.10. <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/ems/r4643_ems_45e50809-4def-4e8a-90aa-33684a75ad8d/upload_pdf/359415.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22legislation/ems/r4643_ems_45e50809-4def-4e8a-90aa-33684a75ad8d%22>

応可能な制度的仕組みが整えられており、また、選挙管理内閣期間中に各候補者から寄せられる費用計算依頼に PBO が中立的な立場から応えられるように、各候補者の活動を補佐するための細則が規定されていることがわかる。例えば、選挙管理内閣期間において、総選挙投票日の前に費用計算依頼があったときは、回答の期限を投票前日までとし、できる限り速やかな公表を議会予算局長に義務付ける（第 64L 条）などの配慮がなされている。

(4) 守秘義務と成果物の公表

議員は、いつでも政策の費用計算以外の予算に関する分析を、議会予算局長に秘密に依頼することができる（第 64M 条）。また、議員は、政策の費用計算についても、選挙管理内閣期間以外の通常の期間ならば、議会予算局長に秘密に依頼を行うことができる（第 64H 条第 3 項(d)号）。さらに、議会予算局長が業務の遂行上で必要な情報を取得するために連邦各機関の長と結ぶ取決めには、守秘義務を定めることができることになっており（第 64F 条）、実際に各連邦機関との一括 MOU に守秘義務関連の規定が盛り込まれた⁽⁸⁴⁾。

これらの規定に対応して、第 64V 条に「守秘義務」の規定が置かれ、議会予算局長及び PBO 職員は、上記の各条項に関して守秘義務を負う。

議会予算局長は、守秘義務を負う一方、第 64E 条第 1 項に定められたその任務（本節(1)に示す①から⑤の任務）の遂行によって生まれた成果物が確実に一般に公開されて利用できるようにする義務も負う（第 64U 条）。いうまでもなく、これには、選挙管理内閣期間及びそれ以外の期間を問わず PBO に寄せられた政策の費

用計算依頼自体とそれへの回答としての費用計算、政策の費用計算以外の予算に関する依頼とそれへの回答、両院合同公会計及び会計検査委員会（Joint Committee of Public Accounts and Audit）の依頼とそれへの回答、そして PBO が議会からの依頼を予測して自発的に行う調査・分析などの成果物が含まれることになる。

なお、議員から秘密の依頼が行われた場合には、依頼の存在自体も公にならない場合があるが、秘密の依頼以外の PBO の活動から生じた成果物はすべて公表されることになる。

(5) 内部統制

議会予算局長は、両院合同公会計及び会計検査委員会の承認のもとに、両院議長により任命される（第 64X 条第 1 項）が、任務の遂行に関しては、両院議長の指揮は受けない（第 64P 条）。また、両院合同公会計及び会計検査委員会は、PBO の年間業務計画や予算などを審査し、PBO の運営や職員配置等につき必要に応じて両院に報告する権限を有するが、PBO の活動に関して、指揮する権限は有していない（第 64S 条）。

なお、議会予算局長は、両院合同公会計及び会計検査委員会からの要請により、政府全体の年度予算編成の前までに、議会予算局自体の予算見積案の作成を行って、同委員会が PBO の予算見積案を検討できるように提出しなければならない（第 64R 条）。これは、同委員会による PBO の運営及び予算配分に対する監督の役割を強化する規定である⁽⁸⁵⁾。

これらの規定は、議会予算局長及び PBO が、連邦議会の事務部門の組織として監督者たる両院議長や両院合同公会計及び会計検査委員

(84) MOU, *op.cit.* (81), § 7.

(85) Parliamentary Service Amendment (Parliamentary Budget Officer) Bill 2011 Explanatory Memorandum, *op.cit.* (83), p.12.

会による運営管理上の統制（administrative control）を受け一方で、法定任務の遂行に関して、それら監督機関の指揮（operational control）には従わないことを定めたものである。これらの規定は、PBOが議会の事務部門に所属しつつ、予算や政策の財政的影響に関して独立した党派的偏りのない分析を議会に提供するための制度的な基盤のひとつを提供することになっているともいえる。

おわりに

以上、オーストラリア連邦議会による行政統制機能の概要を紹介してきた。同議会の行政統制機能には、日本の国会には見られない制度に基づく2つの特色があった。オーストラリアと同様に議院内閣制を採る日本においても参考となると思われるので、これらの特色を簡単にまとめて、本稿の結びとする。

第1の特色は、上院に置かれる立法審査委員会による行政統制で、行政府が作成する法令の法技術的審査を中心とした行政統制の制度である。立法審査委員会の1つである法案審査委員会は、上院の本会議や委員会が法案の政策内容の審議に入る前に、議会に提出された全法案について、当該法案が人権を不当に侵害したり、議会の立法権限を不適切に委任したりしていないかなどの規準に照らして審査を行う。制度上、同委員会には証人喚問権限と文書提出要求権限があり、かつ、委員長を野党第1党の上院議員が務めることになっていることから、議会の法案の多数を占める政府提出法案に対して実質的に強力な統制機能を有している。

また、もう1つの立法審査委員会である規則及び命令に関する委員会は、行政府が制定する連邦規則や命令などすべての委任立法について、当該委任立法が上位の議会制定法に適合しているか、人権を不当に侵害していないかなどの規準を適用して審査を行い、規準に適合しないと同委員会が認める場合は、当該の委任立法又はその一部に関して不承認の動議を上院に通告して、その効力を停止させるか又は行政府に当該委任立法の改正等の対応を迫ることになっている。同委員会にも証人喚問権限と文書提出要求権限があり、実際に、委任立法に関する規準違反の疑いの通知や不承認の動議通告を毎年相当数行っており、行政府は委任立法の制定に慎重にならざるを得ず、連邦議会による行政統制の重要な手段となっている。

日本の国会に見られない第2の特色が、最近になって新設された議会予算局（PBO）である。PBOは、政府の政策又は議員提案の政策に関する独自の費用計算や予算に関する独自の調査・分析を議会に提供することを任務とする。すでに議会から独立した豪州会計検査院（ANAO）の制度があるが、ANAOが予算執行後の会計検査や業績検査によって政府機関の活動を監視するのに対して、PBOは、未だその活動の成果に未知数の部分があるものの、議会が行政府の活動を事前に統制するのに力を発揮することが期待されている。

いずれにせよ、PBOの新設によって、オーストラリア連邦議会が従来から有している特色ある行政統制の制度に新たな“武器”を手に入れたことは間違いのないといえるだろう。

（ひとし ゆういちろう・専門調査員）

改正 1999 年議会事務局法の議会予算局設置規定（2012 年 2 月 15 日現在）

Division 2 (Parliamentary Budget Office) of Part 7 of Parliamentary Service Act 1999
as of 15 February 2012

海外立法情報調査室 等 雄一郎訳

【改正 1999 年議会事務局法の目次⁽¹⁾】

- 第 1 編 総則
- 第 2 編 解釈
- 第 3 編 オーストラリア議会事務局
- 第 4 編 議会事務局職員及び議会図書館長
- 第 5 編 議会事務局委員
- 第 6 編 議会事務局職員規律保護委員
- 第 7 編 事務部門及び事務部門の長
 - 第 1 章 議会予算局以外の事務部門
 - 第 2 章 議会予算局（本稿にて訳出）
 - 第 A 節 設置及び任務等（第 64A 条～第 64V 条）
 - 第 B 節 議会予算局長の任命及び条件等（第 64X 条～第 64XF 条）
 - 第 3 章 年次報告
- 第 8 編 雑則
- 第 9 編 経過規定
- 第 10 編 附則

第 7 編 事務部門及び事務部門の長

第 2 章 議会予算局

第 A 節 設置及び任務等

第 64A 条 議会予算局の事務部門

- (1) この項により議会の事務部門の一つとして議会予算局の事務部門⁽²⁾を置く。
注記 議会予算局は、この法律において、議会予算局の事務部門をいう（第 7 条⁽³⁾参照）。
- (2) 議会予算局は、議会予算局長⁽⁴⁾、議会予算局長を補佐する議会事務局職員より成る。

第 64B 条 議会予算局の目的

議会予算局の目的は、この章 [第 2 章] の規定に従って、予算サイクル、財政政策及び諸提案の財政的影響に関する独立した、かつ、党派に偏らない分析を行い、議会に情報提供を行うことにある。

第 64C 条 議会予算局長

この条により議会予算局長室を置く。
注記 議会予算局長とは、議会予算局の事務部門の長をいう（第 7 条参照）。

第 64D 条 統合歳入基金

2011 年 7 月 1 日に始まる会計年度に議会予算局長及び議会予算局の目的のため、600 万 [豪] ドルを限度として、統合歳入基金から支出することができる。

(1) 目次の下線部が本稿で訳出した条項。本稿は、連邦政府の法令提供ウェブサイト ComLaw 掲載の Parliamentary Service Act 1999 (Act No. 145 of 1999) の 2012 年 2 月 15 日版（2011 年議会事務局改正（議会予算局長）法（以下「2011 年法」という。）の施行によって改正された後の条文）（<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00228>）をもとに訳出した。以下、インターネット情報は 2012 年 12 月 14 日現在である。なお、訳文中の丸括弧（ ）とかぎ括弧「 」は原文の注記、角括弧 [] は訳者による補記である。

(2) 「議会の事務部門」の原語は Department of the Parliament、「議会予算局の事務部門」の原語は Department of the Parliamentary Budget Office。

(3) 第 7 条は、1999 年議会事務局法における各用語の解釈を行っている。

(4) 「議会予算局長」の原語は Parliamentary Budget Officer。

第 64E 条 議会予算局長の任務

- (1) 議会予算局長は、次に掲げる任務を有する。
- (a) 総選挙の選挙管理内閣期間⁽⁵⁾以外の期間において、第 64H 条に基づく上院議員又は下院議員の依頼に応じて政策の費用計算を行うこと。
- (b) 総選挙の選挙管理内閣期間において、第 64J 条の規定に基づく各議会内政党⁽⁶⁾の公認構成員⁽⁷⁾又は無所属候補者⁽⁸⁾の依頼に応じて政策の費用計算を行うこと。
- (c) 上院議員又は下院議員による予算に関する依頼に対する (政策の費用計算以外の) 対応を行うこと。
- (d) 議会の委員会による依頼に応じて当該委員会の問合わせに回答を作成すること。
- (e) 予算及び財政政策の背景に関する調査並びにそれらの分析を、((a)号から(d)号に規定する依頼の予測を含めて) 自発的に行うこと。
- (2) 第 1 項に規定する議会予算局長の任務に、次の各号は含まれない。
- (a) 経済予測を作成すること。
- (b) 予算見積⁽⁹⁾ (それが全政府横断的か、機関別か又は計画別かを問わず) を作成すること。
- 注記 1 1998 年予算公正憲章法本則第 5 編、第 6 編及び第 7 編は、一定の経済予測及び予算見積を定めている。
- 注記 2 議会予算局長は、議会予算局の [予

算] 見積を作成することができる。第 64R 条を見よ。

- (3) 第 1 項に規定する議会予算局長の任務を遂行するため、議会予算局長は、1998 年予算公正憲章法本則第 5 編、第 6 編及び第 7 編の規定に基づいて出される最新の関連報告に含まれる経済予測及び経済指標並びに財政見積を利用しなければならない。
- (4) 議会予算局長は、第 64B 条に規定する議会予算局の目的に必要な範囲内においてのみ、第 1 項の規定に基づくその任務を果たさなければならない。

第 64F 条 連邦政府各機関から情報取得するための取決め

- (1) 議会予算局長は、(一々名称を記さないが) 連邦政府各機関の長又は当該の長により権限を付与された者との間で、議会予算局長の任務に関する情報及び文書類を当該機関から議会予算局長が取得するため書面による取決めを締結することができる。
- (2) 第 1 項の規定の適用を妨げることなく、当該項に基づいてなされる取決めは、取決めに従って提供される不開示情報又は文書類の守秘義務についての定めを置くことができる。
- 注記 第 64V 条第 5 項を見よ。
- (3) 議会予算局長は、第 1 項の規定により締結される取決めが確実に公開されて入手できるようにしなければならない。

(5) 「総選挙の選挙管理内閣期間 (the caretaker period for a general election)」とは、下院が任期満了であるとき又は解散されたときから、下院議員総選挙後に政権が再選出されるか又は新政権が総督に任命されるまでの期間をいう (1999 年議会事務局法第 7 条及び 1998 年予算公正憲章法第 3 条に定める解釈を参照)。

(6) 「議会内政党 (Parliamentary party)」は、連邦議會議員少なくとも 1 人が所属し、かつ、選挙管理内閣期間中に、当該期間直前に連邦議會議員であった構成員が少なくとも 1 人所属する政党をいう (第 7 条)。

(7) 「議会内政党の公認構成員 (authorized member of a Parliamentary party)」は、議会内政党の代表、又は第 64J 条の依頼を行い若しくは撤回できることを議会内政党の代表によって書面で公認された議会内政党の構成員をいう (第 7 条)。

(8) 「無所属候補者 (independent member)」は、選挙管理内閣期間に、議会内政党に所属せず、かつ、総選挙に又は総選挙と同日に行われる上院選挙に、政党の公認を得ずに立候補する意思を有する者をいう (第 7 条)。

(9) 「予算見積」の原語は budget estimates。

(4) 第1項の規定により締結される取決めを委任立法⁽¹⁰⁾と解してはならない。

第64G条 政策の費用計算に用いるべき手法等

(1) 議会予算局長は、(1998年予算公正憲章法本則に規定する)担当事務次官⁽¹¹⁾との合意に従い、この章[第2章]の規定に基づく政策の費用計算に用いるべき手法及び費用計算慣例を定めた文書による原則を発することができる。

(2) 第1項の規定による原則が整備されていない場合、議会予算局長は、1998年予算公正憲章法本則第30条第1項の規定に基づいて発する最新の指針において推薦される手法及び費用計算慣例を用いて、この章の規定に基づく政策の費用計算を行わなければならない。

(3) 議会予算局長は、第1項の規定に基づいて発せられる原則が、確実に公開されて入手できるようにしなければならない。

(4) 第1項の規定に基づいて発せられる原則を委任立法と解してはならない。

第64H条 選挙管理内閣期間外における政策の費用計算の依頼

(1) この条の規定は、総選挙の選挙管理内閣期間以外の期間に適用する。

(2) 上院議員又は下院議員は、政策又は政策案の費用計算を議会予算局長に依頼することができる。

(3) 第2項の規定に基づく依頼は、次の各号に掲げる条件を備えなければならない。

(a) 書面によること。

(b) 費用計算すべき政策の要点を十分に説明し、詳細を的確に示していること。

(c) 当該政策の目的又は意図を記述していること。

(d) 必要に応じて、当該依頼、当該政策の費用計算又は当該依頼に関するその他の情報を秘密として取扱うべきかについて指示していること。

(4) 議会予算局長は、政策の費用計算を行う上でさらなる情報を必要とする場合には、費用計算の依頼者に、書面をもって当該情報を要請することができる。

(5) 第2項の規定に基づく依頼は、当該依頼を行った上院議員又は下院議員が書面により通知することをもって、いつでも撤回することができる。

(6) 議会予算局長が、次の総選挙前までに政策の費用計算を作成するに足る情報又は時間がなかった場合、当該政策の費用計算の依頼は、当該選挙の選挙管理内閣期間の開始直前に撤回されたものとみなされる。

第64J条 選挙管理内閣期間中の政策の費用計算の依頼

(1) この条の規定は、総選挙の選挙管理内閣期間中に適用する。

(2) 議会内政党的公認構成員は、議会予算局長に、当該議会内政党的の公約している政策の費用計算を依頼することができる。

(3) 議会内政党的の政策の費用計算依頼は、同一の選挙管理内閣期間中に、当該議会内政党的の構成員が、当該の政策又は実質的に同様の政策の費用計算を1998年予算公正憲章法本則

(10) 「委任立法」の原語は legislative instrument で、連邦議会が制定する法律に基づいて、行政府が制定する委任立法を指す。

(11) 「担当事務次官 (the responsible Secretaries)」とは、1998年予算公正憲章法 (Charter of Budget Honesty Act 1998) 第3条の規定により、財務省及び金融省の事務次官を指すと定められている。

- 第 29 条の規定⁽¹²⁾に基づいて依頼していた場合、投票日より前に、これを第 2 項の規定に基づいて行うことはできない。
- (4) 議会内政党の政策の費用計算の依頼は、当該議会内政党の構成員が、当該の政策又は実質的に同様の政策の費用計算を 1998 年予算公正憲章法本則第 29 条の規定に基づいて依頼していた場合、投票日以後に、これを第 2 項の規定に基づいて行うことはできない。
- (5) 無所属候補者は、議会議算局長に、当該無所属候補者の公約している政策の費用計算を依頼することができる。
- (6) 第 2 項又は第 5 項に規定する依頼は、次の各号に掲げる条件を満たさなければならない。
- (a) 書面によること。
- (b) 費用計算すべき政策の要点を十分に説明し、詳細を的確に示していること。
- (c) 当該政策の目的又は意図を記述していること。
- (7) 議会議算局長は、政策の費用計算を行う上でさらなる情報を必要とする場合、費用計算を依頼した者に、書面をもって当該情報を要請することができる。
- (8) 議会内政党の公認構成員は、書面により通知することをもって、議会内政党のために第 2 項の規定に基づいてなされた依頼を撤回することができる。
- (9) 第 5 項の規定に基づいて依頼を行った無所属候補者は、書面により通知することをもって、当該依頼を撤回することができる。

第 64K 条 選挙管理内閣期間中の費用計算依頼—1998 年予算公正憲章法との相互関係

第 64J 条第 2 項の規定に基づいて、議会内政党の政策（「第一の政策」という）の費用計算を求める依頼がなされる場合、議会議算局長は、次に掲げる各号の規定すべてに従

(12) 2011 年法により改正された 1998 年予算公正憲章法本則第 29 条の規定は次のとおりである。

第 29 条 選挙公約の費用計算依頼

- (1) 総選挙の選挙管理内閣期間中において、
- (a) 首相は、政権が公約している政策の費用計算を担当事務次官に依頼することができる。
- (b) 野党第 1 党の党首は、第 4 項に基づいて、野党第 1 党が公約している政策の費用計算を担当事務次官に依頼することができる。[以上は改正前のまま]
- (c) その他の野党の党首は、第 4 項に基づいて、当該の党が公約している政策の費用計算を担当事務次官に依頼することができる。[この号は 2011 年法により追加]
- (1A) 議会内政党の政策の費用計算依頼は、選挙管理内閣期間中の投票日より前に、当該議会内政党の構成員が、当該の政策又は実質的に同様の政策の費用計算を、1999 年議会議務局法第 7 編第 2 部の規定 [本稿にて訳出した規定] に基づいて議会議算局長に依頼した場合、第 1 項の規定に基づいて、これを行うことはできない。
- (1B) 議会内政党の政策の費用計算依頼は、選挙管理内閣期間中の投票日又はそれ以後に、当該議会内政党の構成員が、当該の政策又は実質的に同様の政策の費用計算を、1999 年議会議務局法第 7 編第 2 部の規定に基づいて議会議算局長に依頼した場合、第 1 項の規定に基づいて、これを行うことはできない。[以上の 2 項は 2011 年法により追加]
- (2) 依頼は、書面をもって、費用計算すべき政策の要点を十分に説明し、詳細を的確に示し及び当該政策の目的又は意図を記述するものとする。
- (3) 首相による依頼は担当事務次官に供与されるものとする。
- (4) 野党第 1 党の党首又はその他の野党の党首による依頼は、首相に供与されるものとし、首相は、担当事務次官にこれを付託することに同意することができる。担当事務次官は、首相により依頼を付託されない限り、当該依頼に関するいかなる行動も義務付けられ又は許容されるものではない。
- (5) 首相、野党第 1 党の党首又はその他の野党の党首は、いつでもその依頼を撤回することができる。首相による撤回は、担当事務次官に書面による通知を行うこととする。野党第 1 党の党首又はその他の野党の党首による撤回は、首相に書面による通知を行うこととし、首相が担当事務次官に当該撤回を通知する。[以上は改正前のまま]

わなければならない。

- (a) (1998年予算公正憲章法本則に規定する) 担当事務次官に対して、当該本則第29条の規定に基づき、議会内政党の政策であって、それが第一の政策と実質的に同様の政策に関する依頼の有無について問合せを行うこと。
- (b) 当該第29条の規定に基づく依頼がなされている場合は、この法律に基づいて第一の政策の費用計算を行ってはならないこと。

第64L条 投票日前の選挙管理内閣期間中の費用計算依頼—依頼及び費用計算の公表

- (1) この条の規定は、第64J条第2項又は第5項の規定に基づき、総選挙の選挙管理内閣期間中に投票日前の政策の費用計算依頼について適用する。

注記 第64LA条は、投票日の後も選挙管理内閣期間が継続する状況において、総選挙の選挙管理内閣期間中の投票当日以後の政策の費用計算依頼について適用する。

- (2) 議会予算局長は、当該依頼後、投票日前に、実務上できるだけ速やかに当該依頼及び政策の費用計算を公表しなければならない。

注記 この項の義務は、第64J条第8項又は第9項の規定に基づいて撤回された依頼には適用しない。

- (3) 議会予算局長が、投票日前に、政策の費用計算を行い、並びに当該依頼及び当該費用計算を公表するに足る情報又は時間がなかった場合、次に掲げる各号の規定すべてに従わなければならない。

- (a) 議会予算局長は、当該日〔投票日〕前にその旨の声明を公表すること。
- (b) 当該依頼は、当該日に撤回されたものとみなすこと。
- (c) 議会予算局長は、当該日以後に当該依頼

に関して更に対応する義務を負わず又はその権限を有しないこと。

第64LA条 投票日以後の選挙管理内閣期間中の費用計算依頼—依頼及び費用計算の公表

- (1) この条の規定は、投票日の後も選挙管理内閣期間が継続する状況において、総選挙の選挙管理内閣期間中の投票当日以後に、第64J条第2項又は第5項の規定に基づきなされた、政策の費用計算依頼について適用する。
- (2) 議会予算局長は、当該依頼後、実務上できるだけ速やかに当該依頼及び政策の費用計算を公表しなければならない。

注記 この項の義務は、第64J条第8項又は第9項の規定に基づいて撤回された依頼については適用しない。

- (3) 選挙管理内閣期間の終了までに、議会予算局長が政策の費用計算を行い並びに当該依頼及び当該費用計算を公表するに足る情報又は時間がなかった場合、次に掲げる各号の規定すべてに従わなければならない。

- (a) 議会予算局長は、選挙管理内閣期間の終了後、実務上できるだけ速やかにその旨の声明を公表すること。
- (b) 当該依頼は、選挙管理内閣期間の終了後に撤回されたものとみなすこと。
- (c) 議会予算局長は、選挙管理内閣期間の終了後に当該依頼に関して更に対応する義務を負わず又はその権限を有しないこと。

第64M条 (政策の費用計算依頼以外の) 予算に関する依頼

第64E条第1項(c)号に規定する依頼には、当該依頼の取扱い、当該依頼に対する回答又は当該依頼に関するその他の秘密情報に関する指示を加えることができる。

注記 依頼に関する守秘義務については、第64V条第2項の規定を見よ。

第 64N 条 議会議算局の運営責任

- (1) 両院議長⁽¹³⁾の下、議会議算局長は、議会議算局の運営に責任を負い、議会議算局の運用及び管理に関する事項につき両院議長に助言を行わなければならない。
- (2) 議会議算局長は、両院議長の説明責任義務の遂行を補佐し、かつ、議会議算局の運営及び管理に関して、議会の要請に応じて事実情報を提供しなければならない。

第 64P 条 議会議算局長への指示に関する制約

議会議算局長は、第 64E 条第 1 項の規定に基づく任務の遂行に関して、各院の議長の指示には従わないものとする。

第 64Q 条 議会議算局の年間業務計画

- (1) 議会議算局長は、両院合同公会計及び会計検査委員会と協議して、各会計年度の議会議算局の業務計画を策定しなければならない。
- (2) 業務計画は、次に掲げる場合にあっては、それぞれ次に定める期限までに策定しなければならない。
 - (a) 初代の議会議算局長が任命された会計年度にあっては、任命後 3 か月にあたる月の月末までに
 - (b) それ以後の会計年度にあっては、当該会計年度の 10 月 1 日までに⁽¹⁴⁾
- (3) 業務計画は、次の各号に掲げる事項を定めなければならない。
 - (a) 当該会計年度の議会議算局の優先事項
 - (b) 当該会計年度中における議会議算局の資源の配分原則
- (4) 議会議算局長は、業務計画が確実に公開されて入手できるようにしなければならない。
- (5) 第 1 項の規定に基づいて策定される業務計

画を委任立法と解してはならない。

第 64R 条 両院合同公会計及び会計検査委員会による予算見積案の要請

- (1) 両院合同公会計及び会計検査委員会（「委員会」）は、議会議算局長に対して、[政府の]特定会計年度予算 [編成] 前に議会議算局の予算見積案を委員会に提出するよう要請することができる。
- (2) 議会議算局長は、[政府] 予算 [編成] 前に、委員会が当該予算見積案を検討し及びそれをもとに勧告を行うことができる時期までに、その要請に応じなければならない。

第 64S 条 両院合同公会計及び会計検査委員会の責務

- (1) 両院合同公会計及び会計検査委員会（「委員会」）は、次の各号に掲げる責務を有する。
 - (a) 第 64Q 条の規定に従い作成された議会議算局の業務計画を検討すること。
 - (b) 第 64R 条の規定に従い提出された議会議算局の予算見積案を検討すること。
 - (c) (b)号に規定する予算見積案に関し、議会両院及び両院議長に勧告を行うこと。
 - (d) 次に掲げる事項について検討すること。
 - (i) 議会議算局の運営
 - (ii) 予算、職員及び情報技術等の議会議算局の資源
 - (e) (d)号に規定する事項に関する委員会における検討の結果生じたあらゆる事柄又は議会議算局長の権能に関連するその他のあらゆる事柄に関し、委員会として議会の注意を喚起すべきと認めるものについて、議会両院に報告すること。

注記 これらの責務は、1951 年公会計及

(13) 「両院議長」の原語は the Presiding Officers（この法律の第 7 条による）。

(14) オーストラリアの会計年度は、毎年 7 月 1 日に始まり翌年 6 月 30 日までなので、「当該会計年度の第 2 四半期が始まる前に」と同じ意味となる。

び会計検査委員会法第8条の規定に基づく両院合同公会計及び会計検査委員会の責務に追加するものである。

- (2) 第1項のいかなる規定も、委員会に対して議会予算局長の活動を指揮する権限を付与するものではない。

第64T条 議会予算局の運用の点検

- (1) 総選挙後、両院合同公会計及び会計検査委員会（「委員会」）は、議会予算局長に対して、議会予算局の運用に関する中立的立場に基づく点検を行わせることを要請することができる。
- (2) 当該要請には、次に掲げる事項を明記しなければならない。
- (a) 点検を実施する者又は機関
 - (b) 点検の対象範囲
 - (c) 点検を実施する方法
 - (d) 委員会に対する点検の報告書の提供
- (3) 要請を行う際は、委員会は議会予算局の資源について考慮しなければならない。
- (4) 当該選挙の選挙管理内閣期間終了後、9か月以内に点検を完了しなければならない。
- (5) 委員会は、点検報告書を受領後、実務上できるだけ速やかにこれを議会の各議院に提出しなければならない。

第64U条 政策の費用計算の公表等

議会予算局長は、第64V条の規定に基づいて、次の各号に掲げる情報及び文書が確実に公開されて入手できるようにしなければならない。

- (a) 第64H条又は第64J条の規定に基づいてなされた政策の費用計算依頼及びそれらの依頼に対して議会予算局長が作成した政策の費用計算
- (b) 第64H条又は第64J条の規定に基づいて撤回されたすべての政策の費用計算依頼

(c) 第64E条第1項(c)号の規定に規定する予算に関する依頼及び議会予算局長が作成したそれらの依頼への回答

(d) 第64E条第1項(d)号に規定する議会委員会による依頼及び議会予算局長が作成したそれらの依頼への回答

(e) 第64E条第1項の規定に基づく議会予算局長の任務の遂行過程でなされたその他の業務の成果物

注記 総選挙の選挙管理内閣期間中に作成された政策の費用計算の公表を要請する第64L条第2項及び第64LA条第2項の規定をも参照せよ。

第64V条 守秘義務

- (1) この条において、受託者とは次の各号に掲げる者をいう。
- (a) 議会予算局長
 - (b) 議会予算局長を補佐する議会事務局職員
 - (c) 議会予算局の指示又は権限により活動する者
- (2) 受託者は、第64E条第1項(a)号又は(c)号に規定する依頼に、第64H条第3項(d)号又は第64M条の規定により情報を秘密として取扱うべき旨の指示が加えられている場合、当該依頼に関する情報を開示してはならない。
- (3) 第2項の規定は、依頼の目的に適合するため、受託者が当該依頼に関する情報を開示することを妨げるものではない。
- (4) 第2項の規定にかかわらず、第5項の規定に従う場合には、議会予算局長は、次の場合すべてに該当するとき、第64E条第1項の(a)号又は(c)号に規定する依頼に対する回答に関する事項を明確にする声明を公開することができる。
- (a) 当該依頼が第64H条第3項(d)号又は第64M条の規定に基づく当該依頼に関する

- 情報を秘密として取扱うべき旨の指示を伴う場合
- (b) 議会予算局長が、当該声明を行うことが公益上必要であると認める場合
- (5) 受託者は、第 64F 条第 1 項の規定に基づく取決めに従って議会予算局長が受領した情報について、当該情報の開示が当該取決めに規定する守秘義務の規定に違反するとき、当該情報を開示してはならない。

第 B 節 議会予算局長の任命及び条件等

第 64X 条 議会予算局長の任命

- (1) 議会予算局長は、両院議長によって、4 年の任期をもって任命される。
- 注記 両院議長は、議会予算局長を任命する前に、両院合同公会計及び会計検査委員会の承認を得なければならない (第 64XA 条の規定をみよ)。
- (2) 議会予算局長は常勤の職とする。
- (3) 議会予算局長は、再任を妨げないが、その職に総計 8 年を超えて在任することはできない。
- (4) 任命は、当該任命の、又はこれに関するいかなる瑕疵又は不正によってもその効力を妨げられない。

第 64XA 条 議会予算局長任命の両院合同公会計及び会計検査委員会による承認

- (1) 両院議長は、次の場合を除き、第 64X 条第 1 項の規定に基づく任命を行うことはできない。
- (a) 両院議長が両院合同公会計及び会計検査委員会 (「委員会」) に議会予算局長任命の承認を求めて案を付託する場合
- (b) 委員会が当該提案を承認する場合

- (2) 第 1 項(a)号に規定する付託は、書面によるものとし、両院議長はいつでもこれを撤回することができる。
- (3) 両院議長が第 1 項(a)号の規定に基づき委員会に議会予算局長任命の承認を求めて案を付託するとき、委員会は次に掲げる事項のいずれかを行わなければならない。
- (a) 当該案を受領したのち 14 日以内に、これを承認し又は拒絶すること。
- (b) 第 5 項の規定に基づき両院議長に通知すること。
- (4) 委員会は、当該案に関する詳細情報を両院議長に依頼することができる。
- (5) 委員会は、当該案を受領した後 14 日以内に、同案を検討するためさらに時間を要することを通知することができる。この場合、委員会は、同案の受領から 44 日以内に、これを承認し又は拒絶しなければならない。
- (6) 当該案を承認又は拒絶する決定は、決定時点の委員会の委員の多数決による。
- (7) 委員会が依頼した期限までに当該案に関する決定を行わない場合、委員会は、期限が到来したときに、同案を承認したものとみなす。
- (8) 委員会は、提案に関する決定を行ったあと、実務上できるだけ速やかに、当該決定を両院議長に通知しなければならない。
- (9) この条の規定に基づく通知は書面によらなければならない。
- (10) 委員会は、提案に関する自らの決定について、議会両院に報告しなければならない。

第 64XB 条 議会予算局長の俸給

- (1) 議会予算局長には、俸給審判所⁽¹⁵⁾によって決定される俸給を支給する。審判所による現行の俸給の決定がない場合、議会予算局長には、両院議長が決定する俸給を支給する。

(15) 俸給審判所 (Remuneration Tribunal) は、1973 年俸給審判所法で設置された中立機関で、連邦議会議員、連邦行政政府の大臣及び連邦裁判所の裁判官をはじめ公務員の俸給及び諸手当等を決定する権限を有している。

- (2) 議会予算局長には、両院議長が決定する諸手当を支給する。
- (3) この条は、1973年俸給審判所法の規定に基づいて効力を有する。
- (4) 第1項又は第2項の規定に基づく両院議長の決定は、次に掲げる要件を満たさなければならない。
 - (a) その決定後、14日以内にこれを官報に公表すること。
 - (b) その決定後、実務上できるだけ速やかに議会各議院にこれを提出すること。

第64XC条 休暇

- (1) 議会予算局長は、俸給審判所が決定する保養休暇の受給権を有する。
- (2) 両院議長は、自ら定める俸給等に関する諸条件に基づき、議会予算局長に保養休暇以外の休暇を付与することができる。

第64XD条 辞職

- (1) 議会予算局長は、両院議長に書面による辞職届を提出して辞職することができる。
- (2) 辞職は、辞職届が両院議長により受領された日又は辞職届にその後の特定の日が記載されている場合にあっては当該日に、効力を生ずる。

第64XE条 解任

- (1) 議会の各院が、それぞれ同一会期中に、非行又は身体的な若しくは精神的な能力の欠如

を理由として議会予算局長の解任を両院議長に求める申入れを行うときは、両院議長は、議会予算局長を解任することができる。

- (2) 議会予算局長が行政上の破産者となったときは、両院議長は、議会予算局長を解任しなければならない。

第64XF条 代理の任命

- (1) 両院議長は、次に掲げる期間、書面による命令により、議会予算局長を代理する者を任命することができる。
 - (a) (過去に代理が任命されたかどうかにかかわらず) 議会予算局長の職が欠員である期間
 - (b) 次に掲げるいずれかの期間の全部又は一部
 - (i) 議会予算局長が職務又はオーストラリアを離れている期間
 - (ii) 議会予算局長が、何らかの理由により、その職務を遂行することができない期間
- (2) 任命に基づいて代理を務める者の行為又はその者に関連する事項も、次に掲げる理由のいずれによっても無効としない。
 - (a) 当該任命の必要がなかったこと。
 - (b) 当該任命に関して瑕疵又は不正があったこと。
 - (c) 当該任命が効力を有しなくなったこと。
 - (d) 代理の必要がなかったこと又はなくなったこと。

(ひとし ゆういちろう・専門調査員)