

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	オーストラリアの議会制度
他言語論題 Title in other language	The Parliamentary System of the Commonwealth of Australia
著者 / 所属 Author(s)	山田 邦夫 (Yamada, Kunio) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 政治議会調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	799
刊行日 Issue Date	2017-08-20
ページ Pages	01-30
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	オーストラリア連邦議会は本会議中心主義である。両院の権限はほぼ対等で、国民代表の下院に対して上院は州代表だが政党政治が浸透している。上院の委員会は重要な役割を果たしている。

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

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# オーストラリアの議会制度

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 政治議会調査室主任 山田 邦夫

## 目 次

はじめに

### I 政治体制と議会制度

#### 1 政治体制

#### 2 議会制度の枠組みと議会の権限

### II 両院の構成と運営の枠組み

#### 1 定数・任期

#### 2 選挙制度と政党

#### 3 会期制度

#### 4 議院運営機関

### III 会議の手續と立法過程

#### 1 本会議

#### 2 委員会等

#### 3 立法過程

#### 4 両院関係と同時解散

おわりに

## 要 旨

- ① オーストラリアの政治制度は、英国の立憲君主制・議院内閣制を継承したものであり、連邦議会は女王と上下両院で構成され、首相の率いる内閣が行政を担い、議会に対して責任を負う。女王の代理である総督は、憲法慣習上、首相や内閣の助言により権限を行使する。
- ② 他方、オーストラリアは米国的な連邦制を採用しており、下院議員が小選挙区制で選挙される国民代表であるのに対し、上院議員は大選挙区制により各州同数で選挙される州代表である。立法権は連邦と州との間で分割される。
- ③ 両院の選挙には選好順位付き投票制が採用されており、死票が少ない。さらに、上院は比例代表制なので2大政党のいずれも過半数を獲得しづらい。
- ④ 議会の単位は、下院総選挙後から解散または任期満了までの議会期であり、1議会期中は、事実上1会期のみ行われる。これにより、審議未了の法案が閉会により廃案となることを避けることができる。1年のサイクルでは、秋会議、予算会議（冬会議）、春会議の3会議期間に分けられる。
- ⑤ 会議期間中、各院本会議は月～木曜に開会し、その時間やスケジュールは規則で規定されている。政府提出法案等を審議する政府提案議事には最も多くの時間が割かれるが、議員提案議事や質問時間、一般重要問題など政府構成員以外の議員が主体となる時間も定例的に確保されている。
- ⑥ 法案は、両院で可決され総督の裁可を得て法律となる。法案は両院とも3読会制で審議される。法案に対する両院の権限は、歳出予算法案と課税法案に関する下院の先議権等を除けば対等である。上院では、各種の委員会が重要な役割を担っている。
- ⑦ 法案が両院間で行き詰まったときに、両院同時解散・総選挙が行われる場合がある。1975年には、野党優勢の上院で歳出予算法案が否決され、下院で信任を得ている首相を総督が解任し、直ちに両院が解散された。この事態は憲法危機と呼ばれ、両院関係の問題を軸に、立憲君主制の原則や議院内閣制の在り方など憲法の根幹に関わる問題を提起した。

## はじめに

近年、日本とオーストラリアとの友好協力関係は、以前にも増して深まりつつある。

政治・安全保障関係では、2015年12月の日豪首脳共同声明で、両国の「特別な戦略的パートナーシップ」<sup>(1)</sup>が示された。両国とも米国の同盟国であり、民主主義、人権、法の支配といった価値を共有する国として、アジア・太平洋地域における日米豪3か国の「戦略的対話」と協力の重要性が強調されている。

経済関係では、2014年7月に日豪経済連携協定 (Japan-Australia Economic Partnership Agreement) が署名され、2015年1月に発効した。両国は、2016年2月に署名された環太平洋経済連携協定 (TPP) の主要構成国でもある。貿易相手国として、両国間の輸出額・輸入額は、相互に上位のランクを占めている。

このような日豪関係の緊密化にもかかわらず、わが国では、オーストラリアの政治に関する記事が米国などのそれに比べて扱いが小さく、その政治の仕組み、特に国の意思決定の重要な部分を担う議会制度についてあまり知られていないのではないだろうか。例えば、昨年(2016年)3月、マルコム・ターンブル (Malcolm Turnbull) 首相が29年ぶりの両院同時解散・総選挙を表明し、5月にその解散が行われ、7月の両院総選挙で辛くも勝利したことが報道されたが<sup>(2)</sup>、「29年ぶりの両院同時解散」とはどういうことなのか、7月2日に選挙が実施されたのに同月10日になるまで首相が勝利宣言できなかったのはなぜなのか、短い記事の中で詳細までは伝えられなかった。

本稿は、オーストラリア連邦議会について主に制度面から概説する。オーストラリアは、旧英国植民地が統合し、米国に範を取る連邦として成立したので、政治制度や議会制度には英国や米国の影響が色濃く反映している。とはいえ、その成立事情や成立後の独自の展開により、英米両国と大きく異なるところも多い。憲法の運用には慣習に負うところが多いため、憲法を読んだだけでは、制度の正確な姿を把握することは難しい。本稿では以下、憲法の条項に沿いつつ、連邦議会の構成や選挙などの基本的な枠組みや立法過程の概略を解説する<sup>(3)</sup>。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2017年7月12日である。

- (1) 「安倍総理大臣とターンブル豪首相 共同声明—特別な戦略的パートナーシップの次なる歩み: アジア, 太平洋, そしてその先へ—」2015.12.18. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000120556.pdf>>
- (2) 「豪首相、選挙前倒しの構え 7月実施 上下両院解散探る」『日本経済新聞』2016.3.22; 「豪さよう両院解散、7月総選挙」『日本経済新聞』2016.5.9; 「豪総選挙開票 与野党が接戦」『読売新聞』2016.7.3; 「豪首相が勝利宣言 総選挙」『朝日新聞』2016.7.11 など。
- (3) オーストラリア連邦議会の諸制度は、憲法のほかに、種々の議会制定法 (Act of Parliament) や下院規則 (House of Representatives Standing Orders)、上院規則 (Senate Standing Orders) などにより規定されている。また、各院の制度運用について歴史的経緯を踏まえて解説するものとして、下院では B. C. Wright, ed., *House of Representatives practice*, 6th ed., Canberra: Dept. of the House of Representatives, 2012; *Guides to procedures: House of Representatives*, 5th ed., Canberra: Dept. of the House of Representatives, 2014 があり、上院では Rosemary Laing, ed., *Odgers' Australian Senate practice*, as revised by Harry Evans, 14th ed., Canberra: Dept. of the Senate, 2016 がある。以上の規則や資料は、Parliament of Australia website <<http://www.aph.gov.au/>> に掲載されている。本稿の記述は、特に断りのない限り、これらの規則や資料に依拠している。また、久保信保・宮崎正壽『オーストラリアの政治と行政』ぎょうせい、1990; 杉田弘也「オーストラリアの連邦議会制度」『議会政治研究』45号、1998.3, pp.64-74 を参照。なお、本稿は、米英独仏の各国議会制度を解説した古賀豪ほか『主要国の議会制度』(調査資料2009-1-b 基本情報シリーズ⑤) 国立国会図書館調査及び立法考査局、2010. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1166394\\_po\\_200901b.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166394_po_200901b.pdf?contentNo=1)>; 山田邦夫「カナダの議会制度」『レファレンス』756号、2014.1, pp.65-86. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8408484\\_po\\_075604.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8408484_po_075604.pdf?contentNo=1)> に続くものである。

## I 政治体制と議会制度

### 1 政治体制

#### (1) オーストラリア連邦の成立

オーストラリア連邦 (Commonwealth of Australia) は、英国議会で制定されたオーストラリア連邦憲法<sup>(4)</sup>に基づき、1901年1月1日に成立した。この憲法は、英国女王 (Queen)<sup>(5)</sup>とその代理人である総督 (Governor-General) 以下、オーストラリア連邦の統治機構や連邦と州 (state) の権限関係等を規定するものとして制定された。

オーストラリア連邦は、米国やカナダと同様に、英国の複数の植民地を構成体 (州) として成立した。ただし、独立戦争を経て英国から完全に分離した米国とは事情を異にする。オーストラリアは、カナダの場合と同様に、英国領の地位を保ちながら各植民地の自治権拡大の過程で連邦を形成したのであって、現在もなお英連邦 (Commonwealth of Nations) に属し、かつ英国女王であるオーストラリア女王<sup>(6)</sup>を元首としている。こうした事情からその政治制度は、英国型の立憲君主制・議院内閣制と米国的な連邦制とを組み合わせているのが特徴である。

#### (2) 立憲君主制と議院内閣制

憲法の条文上、オーストラリア連邦は女王を元首とする立憲君主国であり、女王とその代理人である総督に高い地位と強力な権限が与えられている。立法権は、女王と両議院で構成される連邦議会に属するとされ (第1条)、両議院を通過した法案は、総督が女王の名において裁可 (assent) する (第58条第1項)。行政権は「女王に属し、女王の代理としての総督がこれを行行使する」とされ (第61条)、総督は連邦政府各省を設置するとともに、各省を統轄する「女王の国務大臣」 (Queen's Ministers of State) を任免する (第64条第1~2項)。

これらの権限は、もとより形式的なものであって、憲法慣習上の運用は条文の建前と大きく異なる。連邦の行政権を実質的に行使するのは、憲法に規定のない首相<sup>(7)</sup>と内閣であり、総督の権限行使はそれらの助言に基づかなければならない<sup>(8)</sup>。このように憲法慣習によって運用さ

(4) 連邦憲法は、形式的には「オーストラリア連邦憲法」 (Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 c.12) に含まれる。同法は、前文、全9条からなる「前置条項」 (Covering Clauses)、および全128条と別表からなる憲法の本体で構成される。憲法の和訳については、松井幸夫「オーストラリア連邦」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集第4版』有信堂高文社、2009、pp.77-97を参照。解説については、関根照彦「オーストラリア憲法と憲法の改正」『東洋法学』33巻2号、1990.3、pp.83-155を参照。

(5) オーストラリア連邦憲法制定時の英国の元首はヴィクトリア女王 (Queen Victoria) である。同法前置条項第2条に、「女王」に関する規定は、王位継承者にも適用されることが規定されている。

(6) 英国女王は、1953・1973年王室称号法 (Royal Style and Titles Acts 1953 No.32 and 1973 No.114) によりオーストラリア女王としての称号を得ている。

(7) 総督が任免権を有する国務大臣には首相が含まれるが、首相に関する憲法規定はない。

(8) 憲法上は、総督に対する助言機関として連邦行政評議会 (Federal Executive Council) が置かれ、その構成員は総督により選任され、「総督の意にかなう限り在任する」 (第62条)。国務大臣は、連邦行政評議会の構成員となる (第64条第2項)。憲法上、「評議会における総督」 (Governor-General in Council) と規定される場合 (連邦政府各省の設置権限など)、総督は連邦行政評議会の助言に基づき行動するものとされる (第63条)。実際には行政権は、憲法に規定のない内閣が行使するのであり、連邦行政評議会の主要な機能は、内閣の決定を追認して布告など公的形式を付与することにある (Gabriël Moens and John Trone, *Lumb, Moens and Trone, the constitution of the Commonwealth of Australia annotated*, 8th ed., Chatswood, N.S.W.: LexisNexis Butterworths, 2012, p.259)。

れる政治の在り方は、英国の場合と同様であって、連邦成立時から自明のこととされていた。女王が総督を任命する（第2条）のも、現在では首相の助言に従うようになっている。

首相と国務大臣は、全て連邦議会議員であることが原則であり（第64条第3項）<sup>(9)</sup>、議会に対し連帯責任を負う。こうした議院内閣制と責任政府（responsible government）原則も英国の制度を範としたものであり、連邦成立より前に各植民地で確立された制度である。総督は通常、下院で多数を占める政党の党首を首相に任命し<sup>(10)</sup>、首相の助言に基づいて各国務大臣を任命する。国務大臣は、憲法上、連邦議会議員でない場合は、3か月以内に議員の地位を得なければならない（同項）。この3か月の猶予規定は、議会の解散から選挙までの間などに大臣職を保持するために適用される。

内閣が議会の信任を失ったときは、総辞職するか下院の解散を総督に助言する。内閣不信任は、下院において、不信任動議の可決または政府の重要法案等の否決があった場合に（法案等が重要でなくとも、政府がその否決をもって不信任とみなす場合も含む）成立する。政府法案等の否決が内閣総辞職を導いたことは、第2次大戦前には数回あった。内閣や各大臣に対する不信任動議は、ただ1度の極めて例外的な状況下での事例を除けば、可決されたことはない。<sup>(11)</sup>

他方、上院では当該不信任の制度はなく、内閣や各大臣に対する問責動議の可決は直接的な効果を有しないが、政治的に実質的な影響を及ぼすことはある。比例代表制の下で（II-2-(3)を参照）必ずしも与党が上院を支配できるとは限らず、問責動議はしばしば可決されている。<sup>(12)</sup>

### (3) 連邦制と連邦議会

連邦制について憲法は、米国憲法等に範を取り、立法権限を連邦と州との間で分割するとともに、各州選出の上院議員を同数にして連邦政治に州の利害を代表させるようにしている。

連邦議会が、国民代表の院である下院＝代議院（House of Representatives）と州代表の院である上院＝元老院（Senate）とを組み合わせているところは、米国と同様である。ただし、上院議員が直接選挙で選出されることを最初から憲法で規定した点では、米国と異なる<sup>(13)</sup>。

連邦を構成するのは、ニューサウスウェールズ（New South Wales: NSW）、ヴィクトリア（Victoria: Vic）、南オーストラリア（South Australia: SA）、クイーンズランド（Queensland: Qld）、タスマニア（Tasmania: Tas）、西オーストラリア（West Australia: WA）の6州であり、いずれも連邦成立時に州となった旧英国植民地である<sup>(14)</sup>。そのほか、自治権を有する連邦管轄領として首都特別地域（Australian Capital Territory: ACT）と北部特別地域（Northern Territory: NT）がある<sup>(15)</sup>。

各州の統治機構はいわば連邦のミニチュア版である。州の総督（Governor）は、連邦の総督に

(9) 国務大臣の数は、憲法第65条で暫定的に7人以下とされたが、現在では1952年国務大臣法（Ministers of State Act 1952 No.1）第4条の規定により30人が上限である。大臣のうちおおむね3分の2が下院議員である。また、同条の規定により、大臣を補佐する政務次官（Parliamentary Secretary）が12人を上限として置かれる。

(10) わが国のような首相指名投票はなく、首相は総選挙後最初の集会までに任命されるのが通常である。

(11) Wright, ed., *op.cit.*(3), pp.321-328. その例外とは、1975年のフレーザー（Malcolm Fraser）首相に対する不信任決議である（III-4-(3)を参照）。

(12) Laing, ed., *op.cit.*(3), pp.634-643.

(13) 米国憲法は、当初は州議会による上院議員の選出を規定していたが（第1条第3節第1項）、1913年の第17修正により直接選挙制が導入された。

(14) 憲法上、連邦成立時からの州は「基本州」（Original State）と呼称され（前置条項第6条第3項）、これとは別に新たな州の設置に関する規定が置かれている（第121～124条）。実際にはこれまで新州の設置はなかった。本稿では、「基本州」を単に「州」と呼称する。

当たる機能を有する。州議会は女王と両院（クイーンズランド州のみ1院制）で構成され、州議会を基盤として州首相（premier）と政府が組織される。州総督は州首相の助言に従って行動する。各州は独自の憲法と法律を定め、最高裁判所を最終審とする裁判組織を有する。州総督を女王が任命することが象徴するように、連邦と各州とは必ずしも上下関係にあるのではない。ただし、連邦憲法により、各州の憲法・法律は連邦憲法に反しない限りで有効であり、州議会の権限も連邦憲法の定めるところに服することが規定されている（第106～108条）。

#### （4）総督の権限

総督は憲法上、上述した権限以外にも、議会の会期の決定と閉会（第5条第1項）、下院の解散（同）、両院不一致のときの両院同時解散（第57条第1項）、「女王の代理として」の陸海軍最高指揮権（第68条）など広範な権限を有する。両院通過後の法案の裁可についても、女王の勅許を得るために留保し、または修正の勧告を付して差し戻すことができる（III-3-(5)を参照）。

こうした総督の権限は、責任政府原則により首相や内閣の助言に基づいて行使されるので、内閣は総督の行為という形式を通じて行政府の機能を果たすと見ることもできる。

しかし他方、総督には、首相や内閣の助言なく、またはこれに反して憲法上の権限を行使することが、例外的な場合に認められている。これは、総督の留保権力（reserve powers）と呼ばれ、責任政府の基本原則を守るために必要なものと説明される。その第1は首相の任命についてであり、下院総選挙で明確な勝者がおらず、かつ、総辞職する首相から助言が得られない場合である。第2は、下院の信任を失ったにもかかわらず辞職を拒否する首相を解任することである。第3は、首相が下院の信任を失った場合に、別の議員が多数派を形成できるという条件の下で、首相の下院解散の助言を拒否することである。<sup>(16)</sup>

このうち首相の任免については、1975年、下院の信任を得ていた首相を総督が解任するという極めて例外的な事例がある（III-4-(3)を参照）。

## 2 議会制度の枠組みと議会の権限

### （1）立法権と議会主権

連邦の立法権は、女王と両議院の3者で構成される連邦議会（Federal Parliament; Parliament of the Commonwealth）に付与される。立法過程における女王の役割は、両議院を通過した法案を裁可することであり、実際には総督が女王の名においてこれを裁可する。これらは、基本的には英国議会の伝統に則ったものである<sup>(17)</sup>。両議院の権限は、歳出予算法案や課税法案（これらは金銭法案（money bill）と呼ばれる）に関する下院の先議権・修正権を除けば基本的に対等である（III-4-(1)を参照）。

他方、英国の憲法原理の1つである議会主権<sup>(18)</sup>については、成文憲法が議会制定法の上位規

(15) 首都特別地域は、首都キャンベラ建設のために1911年にニューサウスウェールズ州から連邦に移管され、1927年にメルボルンから首都移転が行われた。1988年には1988年オーストラリア首都特別地域（自治）法（Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988 No.106）により自治権が付与された。北部特別地域は、連邦成立時には南オーストラリア州の一部であったが、1907年に連邦管轄領になり、1978年北部特別地域（自治）法（Northern Territory (Self-Government) Act 1978 No.58）により自治権が認められた。連邦管轄領としてはさらに、ジャーヴィス・ベイ、ココス諸島、クリスマス島、ノーフォーク島などがある。

(16) Cheryl Saunders, *The Constitution of Australia: A contextual analysis*, Oxford and Portland, OR: Hart Publishing, 2011, p.161.

(17) 英国議会制度については、那須俊貴「イギリス」古賀ほか 前掲注(3), pp.13-22; 上田健介「イギリス」大石眞・大山礼子編『国会を考える』三省堂, 2017, pp.39-74を参照。

範である以上<sup>(19)</sup>、英国の場合と同様ではない。特に、連邦制を採用したことにより、単一国家の英国と異なり、立法権限は連邦と州とに分割されるため、原理的には連邦議会の権限は州に専属する権限に及ばない。連邦議会と州議会との間で立法権限をめぐる争いが生じたときは、司法の判断に解決が委ねられることにもなる。また、憲法改正についても、議会承認だけで完結するのではなく、国民投票での承認（連邦全体の過半数と、過半数の州における過半数という二重の要件がある）を要する（第128条）。

もっとも、憲法は議会に関わる多くの重要事項について、「議会が別に定めるまで」暫定的に定めるに留め、または最初から議会の制定法に授権しており、議会に広範な裁量権を付与していることが分かる。主要なものを挙げれば、選挙人資格（第8条・第30条）、議員資格（第16条・第34条）、上院の選挙区と定数（第7条）・選挙方法（第9条）・定足数（第22条）、下院の各州定数配分（第24条第2項）・定数（第27条）・選挙区（第29条第1項）・選挙方法（第31条）・定足数（第39条）、議員特権（第49条）等である。実際にほとんどの場合は、連邦成立後ほどなく連邦法等の制定により暫定規定が空文化した。授権規定の存在が前提としても、憲法規定すら過去のものにするところに、議会主権の伝統の一端を見ることができであろう。

## (2) 連邦議会の立法権と連邦・州関係

連邦と連邦構成体との間で立法権限を分割することは、連邦国家の憲法における一般的な特徴である。1788年の米国憲法は連邦の専属的立法権のみを列挙し、連邦の権限以外の権限（残余権限（residual powers））は州に留保される。1867年に連邦を結成したカナダは、オーストラリアと同様に英国的な議院内閣制と米国的な連邦制とを組み合わせで成立したが、憲法上は連邦と州の各々の専属的立法権を列挙しており、残余権限は連邦に与えられている。

オーストラリアはこれらと異なり、憲法上列挙された権限の多くは連邦と州との競合的立法権であり、残余権限は州に与えられている。

連邦議会が立法権を有する事項は、憲法第51条に40項目が列挙されているが、これらについて、原則的には州議会による立法は妨げられない（第107条）。具体的な項目は、租税の賦課徴収、郵便・通信事業、防衛、検疫、銀行事業、保険事業、度量衡、著作権制度、年金、社会福祉、対外関係などである<sup>(20)</sup>。同じ項目について連邦法と州法とが制定され得ることになる

(18) 英国議会の立法権限を律する上位の法規範は存在しない。議会主権とは、英国憲法学の古典的大家であるダイシー（Albert V. Dicey）によれば、英国議会がいかなる法をも制定し廃止する権利を有し、競合する立法権が議会以外には存在しないことを意味する。裁判所は議会制定法を廃止・適用排除できないが、議会は判例を覆して立法できる。現在の議会の立法権は、過去の議会制定法にも制限されない。A. V. Dicey (with introduction by E. C. S. Wade), *Introduction to the study of the law of the constitution*, 10th ed., London: Macmillan, 1959, pp.39-68 を参照。ただし、現代の英国において議会主権が制約を受けるようになったとする議論について、山田邦夫「英国の議会主権の変容と対話的司法審査の可能性」『レファレンス』788号、2016.9, pp.1-28. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10195995\\_po\\_078801.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10195995_po_078801.pdf?contentNo=1)> を参照。

(19) さらに、連邦成立時はあくまで大英帝国内の自治領（dominion）の1つであって、その憲法が英国議会の制定法という形式を採ったことでも理解されるように、法的な意味では連邦議会は英国議会に対して従属的な地位にあった。この法的従属性は、英豪両国で制定された1986年オーストラリア法（Australia Act 1986 No.142 of 1985（英国においては Australia Act 1986 c.2））によって完全に撤廃された。山田邦夫「オーストラリアの憲法事情」『諸外国の憲法事情 3』（調査資料 2003-2）国立国会図書館調査及び立法考査局、2003, pp.93-97. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999538\\_po\\_20030206.pdf?contentNo=6](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999538_po_20030206.pdf?contentNo=6)> を参照。

(20) ただし、憲法第51条にはこれらのほか、連邦による起債、連邦と太平洋諸島との関係など、明文上必然的に連邦議会のみのものである権限に属する項目も含まれる。

が、それらの間に矛盾 (inconsistency) が生ずる場合には、「連邦の法律が優先し、当該州の法律は、抵触する限度において効力を有しない」と規定される (第 109 条)。

連邦議会の専属的立法権を定める憲法規定はあまり多くなく、連邦政府所在地等に関する事項 (第 52 条第 1 号)、関税・消費税の賦課や物品の生産・輸出に対する助成 (第 90 条) などである。

このように、連邦と州の権限配分については、列挙権限の多くは競合的なものであり、また残余権限 (例えば、地方政府、道路建設、教育等に関する権限) は連邦ではなく州に与えられるので、憲法上はカナダと異なり州権に配慮しているように見える。憲法上、連邦・州関係を律する事項については、連邦議会に裁量を委ねるような規定がほとんどなく、連邦議会は州の領域内で権限を行使する州議会を尊重せざるを得ない。そこで、連邦と州との間で権限紛争が生じた場合は、連邦の最高裁である高等裁判所が憲法判断を行うことになる。連邦成立後初期の段階では、高等裁判所は、憲法制定時に構想された枠組みどおりに、連邦と州の各々の自律性を尊重しつつ、連邦権を狭義に解することで州権の擁護を図っていた。しかし、やがて高等裁判所の憲法解釈は、州に対する連邦の事実上の支配権を次第に強化する方向にシフトするようになり今に至っている<sup>(21)</sup>。

## II 両院の構成と運営の枠組み

### 1 定数・任期

#### (1) 各院の議員定数と定数配分

現在、下院議員 (Member of the House of Representatives) の定数は 150 人であり、上院議員 (Senator) の定数は 76 人である。

憲法上、下院議員の定数は「できる限り上院議員定数の 2 倍」とされ (第 24 条第 1 項)、かつ、州別に人口比例で配分するのが原則である。各州に配分する方法は、連邦の人口を上院議員定数の 2 倍の数で除した数を下院議員 1 人当たりの人口基数とし、さらに各州の人口をこの人口基数で除した数を各州における議員定数とするというものである (同条第 2 項)<sup>(22)</sup>。ただし、州には、人口の多寡にかかわらず最低 5 人の定数が保障される (同項ただし書)。なお、2 特別地域にも同様の人口比例により定数が配分され<sup>(23)</sup>、かつ、人口の多寡にかかわらず最低 1 人の下院議員定数が保障されている (1918 年連邦選挙法 (Commonwealth Electoral Act 1918 No.27. 以下「連邦選挙法」) 第 48 条)。

下院議員の州別定数配分 (entitlement) は、人口の変動を反映させるべく、基本的には各総選挙後に見直される。すなわち、選挙委員長 (Electoral Commissioner)<sup>(24)</sup> は、連邦選挙法第 46 条・第 48 条の規定に従い、下院総選挙後最初の集会から 12 か月経過後に<sup>(25)</sup>、直近の人口統計を使用

(21) その経緯については、山田 前掲注(19), pp.107-109 を参照。なお、カナダは、オーストラリアや米国とは反対に、判例理論の展開や連邦・州関係をめぐる慣行によって実質的に連邦の権限は縮小し、州の権限が広く認められるなど、むしろ分権化の方向をたどってきたとされる (Patrick J. Monahan, *Constitutional law*, 2nd ed., Toronto: Irwin Law Inc., 2002, pp.103-104)。

(22) この方法は、憲法第 24 条第 2 項では暫定的なものと規定されたが、同様の方法が 1905 年代表法 (Representation Act 1905 No.11) 第 10 条により規定され、現在では連邦選挙法第 48 条で規定されている。ただし、「連邦の人口」には 6 州の人口のみ含まれ (連邦選挙法第 45 条)、「上院議員定数の 2 倍」というときの「上院議員」とは州代表上院議員のみを指す (同法第 48 条)。

(23) 1922 年北部特別地域代表法 (Northern Territory Representation Act 1922 No.18) および 1948 年首都特別地域代表法 (Australian Capital Territory Representation Act 1948 No.57) による。

して、各州・特別地域に配分する下院議員数を確定する。現在の配分は表1のとおりである。

表1 下院の州別定数配分

州・特別地域	人口 <sup>(注1)</sup> (2014年3月現在)	人口 / 人口基数 <sup>(注2)</sup>	下院定数	(参考) 上院定数
ニューサウスウェールズ州 (NSW)	7,493,811	47.312	47	12
ヴィクトリア州 (Vic)	5,824,681	36.774	37	12
クイーンズランド州 (Qld)	4,718,834	29.792	30	12
南オーストラリア州 (SA)	1,682,392	10.622	11	12
西オーストラリア州 (WA)	2,574,758	16.256	16	12
タスマニア州 (Tas)	514,039	3.245	5	12
6州計	22,808,515		146	72
北部特別地域 (NT) <sup>(注3)</sup>	246,753	1.558	2	2
首都特別地域 (ACT) <sup>(注4)</sup>	386,274	2.439	2	2
合計	23,441,542		150	76

(注1) 現在の配分は、2013年9月7日総選挙後最初の集会(同年11月12日)の12か月経過後、すなわち2014年11月13日における直近の人口統計(同年3月現在)を使用したものである(Stephen Barber, "Electoral redistributions during the 44th Parliament," *Parliamentary Library Research Paper*, 29 May 2014, pp.2-3; "State/territory entitlement to electoral divisions." Australian Electoral Commission website <<http://www.aec.gov.au/Electorates/Redistributions/calculating-entitlements.htm>>).

(注2) 人口基数は、6州人口計 ÷ (6州代表上院議員数 × 2 (144)) = 158,392 である。なお、タスマニア州は人口の上からは3人の配分となるところ、憲法第24条第2項ただし書の規定により5人の定数が保障される。

(注3) ココス諸島およびクリスマス島を含む。

(注4) ジャーヴィス・ベイを含む。

(出典) Stephen Barber, "Electoral redistributions during the 44th Parliament," *Parliamentary Library Research Paper*, 29 May 2014, p.3 を基に筆者作成。

定数配分が変更された州・特別地域では、選挙区 (Division) の再区画 (redistribution) が必要になる(II-2-(2)で述べるとおり、下院は小選挙区制である)。のみならず、各州・特別地域内の選挙区当たり平均有権者数と10%超の差がある選挙区が3分の1を超える状態が2か月を超えているとき、また、前回の再区画から7年経過したときも、再区画が実施される(連邦選挙法第59条)<sup>(26)</sup>。再区画に当たっては、各選挙区の有権者数が、有権者基数<sup>(27)</sup>から上下10%以内になるようにしなければならない。さらに、再区画決定から3年6か月以後に、各選挙区の有権者数が、当該州・特別地域内の選挙区当たり平均有権者数の上下3.5%以内に収まることを、できる限り保障するものでなければならない(同法第66条・第73条)。

上院議員の定数配分は、各州同数であり、現在は6州が各12人、2特別地域が各2人である。憲法上、上院は「各州を代表する上院議員」(senators for each State)で構成されると規定され(第7条第1項)、連邦成立当初の定数は州のみに各6人が配分され(同条第3項)<sup>(28)</sup>、計36人であった。人口比例で定数が配分される下院では、ニューサウスウェールズ州とヴィクトリア州の2大州で過半数の議席が占められるのに対し、上院は各州の議席を同数とすることで小規模な州

(24) 連邦選挙法第6条の規定により、独立行政機関としてオーストラリア選挙委員会 (Australian Electoral Commission) が置かれている。議長 (Chairperson)、選挙委員長および非司法分野の委員の3人を構成員とし、選挙委員長の下に事務局が置かれている。

(25) 12か月以内に下院が解散された場合は、定数の見直しは実施されない。

(26) 再区画についての詳細は、松尾和成「オーストラリア連邦議会下院選挙区の較差是正制度」『レファレンス』681号、2007.10, pp.49-65. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999712\\_po\\_068103.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999712_po_068103.pdf?contentNo=1)> を参照。

(27) 各州・特別地域の登録有権者数を、当該州・特別地域に配分された下院議員数で割った値(連邦選挙法第65条)。

に配慮していることが分かる。

## (2) 各院の議員の任期と解散

下院議員の任期は総選挙後の最初の集会から3年であるが、憲法上、総督は下院を任期満了前に解散する権限を有する（第28条）。

上院議員の任期は、州代表の上院議員については6年であり（第7条第4項）、3年ごとの定期選挙（periodical election）で半数が改選される（第13条第1項）<sup>(29)</sup>。上院は単独では解散されないが、両院不一致に伴い下院と同時に解散されることがある（III-4-(2)を参照）。この場合には、全員が選挙されるので、新たに選出された州代表上院議員を3年任期と6年任期のグループに、できる限り同数になるように分ける（同項）。各州当選人のうち得票数で上位半数の者を任期6年とし、下位半数の者を任期3年とする<sup>(30)</sup>。

州代表上院議員の任期については、任期満了に伴う定期選挙の場合は選挙日以降の7月1日を始期とし、両院同時解散に伴う選挙の場合は選挙日に先立つ7月1日から起算する（第13条第3項）。後者の場合には、任期は6年または3年より短いものとなる。

定期選挙の実施は、任期満了（6月30日）前1年以内と規定されているので（同条第2項）、内閣は余裕を持って選挙実施日を決めることができる<sup>(31)</sup>。両院同時解散を行わなくても、実際には下院総選挙と上院の定期選挙を同日に実施することがほぼ常態化している。同日選挙が可能になるように下院を解散していると見ることもできる<sup>(32)</sup>。

## 2 選挙制度と政党

### (1) 選挙人資格と選挙制度の特徴

憲法は、上院・下院の各選挙における選挙人資格は同一であること（第8条）を明記するほか、選挙人資格の内容は、基本的に連邦法の定めるところに委ねている。これを受けて連邦選挙法では、選挙人は、①18歳以上であり<sup>(33)</sup>、かつ②オーストラリア国民または1984年1月26日より前に選挙人登録した英国国民でなければならないと規定している（第93条）。

オーストラリアの選挙制度の特徴として、義務投票制（compulsory voting）が知られている。連邦選挙法の規定により、選挙人資格を有する者は、選挙人登録を行うこと、および各院の議員選挙において投票を行うことが義務付けられ、これらに従わない場合は罰金が科せられる（第

<sup>(28)</sup> この定数規定は暫定的なものであり、同項は、各州の定数について、6人以上かつ同数であることを条件に連邦議会が決めることを認めている。実際に、1948年代表法（Representation Act 1948 No.16）により10人に増加し、さらに1983年代表法（Representation Act 1983 No.109）により12人に増加した。2特別地域からの上院議員選出については、1973年上院（特別地域代表）法（Senate (Representation of Territories) Act 1973 No. 39 of 1974）により、各2人が初めて認められた。

<sup>(29)</sup> 特別地域代表の上院議員については憲法に規定されておらず、選挙の時期や任期は連邦選挙法の規定による。連邦選挙法は、その選挙は下院議員の総選挙と同時に実施し（第43条）、その任期は、選挙の日から次の総選挙投票日の前日までと規定しているので（第42条）、任期は基本的には3年であり、下院の解散があったときにはそれに従うことになる。

<sup>(30)</sup> Laing, ed., *op.cit.*(3), p.133.

<sup>(31)</sup> Moens and Trone, *op.cit.*(8), p.58.

<sup>(32)</sup> Laing, ed., *op.cit.*(3), pp.118-119. 下院が任期満了に至ったのは、連邦成立以来、第3議会（1907年2月20日～1910年2月19日）の1例のみであり、議会の終了（II-3-(1)を参照）は下院解散によることが常態となっている。

<sup>(33)</sup> 1973年連邦選挙法（Commonwealth Electoral Act 1973 No.7）により、21歳から18歳に引き下げられた。

101条・第245条)。選挙人登録の義務化は1911年、投票の義務化は1924年に導入された<sup>(34)</sup>。

また、選好順位付き投票 (preferential voting) も特徴の1つとして挙げられる<sup>(35)</sup>。これは、1918年の連邦選挙法制定に伴って導入されたもので、選挙人は、候補者に選好順位を付けて投票する(第239~240条)。下院選挙は小選挙区制なので、この投票方法のために少なくとも投票の過半数は死票にならない。上院選挙ではこの投票方法と比例代表制が組み合わされて行われる。ただし、選好順位付き投票では開票手続きがかなり複雑になり、特に上院選挙の場合は、全ての結果が判明するまで2週間を要することもある<sup>(36)</sup>。

## (2) 下院議員の選挙制度

下院議員は、「連邦の人民によって」直接選挙により選出される(憲法第24条第1項)。具体的な選挙方法については憲法が連邦法(=連邦選挙法)に委ねている<sup>(37)</sup>。総選挙執行に関する令状(writ)は、総督が内閣の助言により、任期満了または解散の日から10日以内に発行する(同第32条)。令状には、選挙人登録や立候補(nomination)届の締切日、投票日、確定選挙結果報告(return of the writ)の最終期日が明記される(連邦選挙法第152条)<sup>(38)</sup>。

選挙制度の類型は、英国や米国の下院と同様に、全選挙区が1人区の小選挙区制ではあるが、単純小選挙区制<sup>(39)</sup>でなく選択投票制(alternative vote)を採用している<sup>(40)</sup>ところが英国や米国と大きく異なる<sup>(41)</sup>。単純小選挙区制では相対多数の得票で当選するが、選択投票制では、次に述べるとおり、過半数の得票がなければ当選しない。

選挙人は、投票用紙に記載された全候補者に対して、選好順位を付して投票する(同法第240条)。第1順位票を集計して過半数を獲得した候補者がいれば、その者が当選する。そのような候補者がいなければ、最下位の候補者を落選とし、当該落選者に投じた票の第2順位に付された候補者にその票が移譲されて集計される。過半数の票を獲得する候補者が現れるまでこの手順が繰り返されて、当選人が決まる(以上同法第274条)。

## (3) 上院議員の選挙制度

上院議員は、各州域が1選挙区となり、「州の人民によって」直接に選挙される(憲法第7条第

<sup>(34)</sup> 各々、1911年連邦選挙法(Commonwealth Electoral Act 1911 No.17)および1924年連邦選挙法(Commonwealth Electoral Act 1924 No.10)による。

<sup>(35)</sup> 佐藤令「連邦議会選挙の制度と実態—オーストラリア2007年連邦議会選挙の概要—」『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.61-65. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1001807\\_po\\_200885.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1001807_po_200885.pdf?contentNo=1)>; 杉田弘也「オーストラリアの連邦選挙制度」『議会政治研究』42号, 1997.6, pp.83-92を参照。

<sup>(36)</sup> Narelle Miragliotta et al., *The Australian political system in action*, South Melbourne, Vic.: Oxford Univ. Press, 2010, p.184.

<sup>(37)</sup> 憲法第31条の規定により、憲法施行後「連邦議会が別に定めるまでの間」は、各州議会(下院)の選挙に関する州法を適用することとされていた。

<sup>(38)</sup> 選挙人登録締切は令状発行の7日後、立候補届締切は令状発行の10~27日後、投票日は立候補届締切の23~31日後の土曜日、確定選挙結果報告の最終期日は令状発行後100日以内とされる(連邦選挙法第155~159条)。

<sup>(39)</sup> 単純小選挙区制とは、選挙人が1人の候補者を選んで投票し、候補者の中で最も多くの票(相対多数)を獲得した候補者が当選する制度であり、過半数の得票は必要としない。オーストラリア下院でも、1917年選挙までは単純小選挙区制であった。

<sup>(40)</sup> 下院の選挙制度については、政治議会調査室・課『諸外国の下院の選挙制度』(調査資料2015-1-c 基本情報シリーズ②)国立国会図書館調査及び立法考査局, 2016, pp.10-12. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9917795\\_po\\_201501c.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9917795_po_201501c.pdf?contentNo=1)>を参照。

<sup>(41)</sup> 英国でも下院選挙に選択投票制を導入する議論があり、2011年に国民投票にかけられたが否決された。

1 項)<sup>(42)</sup>。各州議会が定める上院議員の選挙方法は、連邦法 (= 連邦選挙法) の定める枠組みに従わなければならない (憲法第 9 条第 1 項)。選挙令状は各州の知事が発する (同第 12 条) が、特別地域については総督が発する (連邦選挙法第 151 条)<sup>(43)</sup>。

選挙制度の類型は、単記移譲式投票 (single transferable vote) による比例代表制である<sup>(44)</sup>。選挙区は、州や特別地域を単位とする大選挙区である。下院選挙と同様に、選好順位を付して投票するが、全候補者ではなく少なくとも 12 位まで順位を付せばよい (同法第 239 条)<sup>(45)</sup>。また、候補者個人でなく、候補者のグループ (実際には政党単位になる) に対して、少なくとも 6 位まで順位を付して投票する方式も認められる (同条)<sup>(46)</sup>。投票用紙には全ての候補者名が印刷され、上段がグループ投票用、下段が候補者個人投票用と分かれており、選挙人はいずれかを選んで投票することになる。

開票作業は、下院選挙の場合よりも複雑なものになる。まず、グループ投票で付された順位が候補者個人の順位に変換される。例えば、第 1 順位に付したグループに 5 人の候補者が含まれれば、その 5 人に、投票用紙に列挙された順に 1 位から 5 位までの順位が付され、次に、第 2 順位に付したグループの候補者に 6 位からの順位が付されていく (以上同法第 272 条)。

その上で、候補者個人の当落が決められる。まず、一定の当選基数<sup>(47)</sup>以上の第 1 順位票を得た候補者が当選する。当選人の当選基数を超えた得票 (剰余票) は、第 2 順位に付された候補者に移譲されその候補者の得票として合算され、これにより当選基数に達した候補者が当選する。当選基数に達する候補者がいないときは、最下位の候補者を落選とし、当該者の票がその第 2 順位に付された候補者に移譲される。この手順が、当選人が定数に達するまで繰り返される (以上同法第 273 条)。

上院議員に欠員が生じたときは、当該議員を選出した州において補欠選挙は行われず、当該州の議会が補欠議員を選出する (憲法第 15 条第 1 項)。欠員となった議員が特定の政党に属していた場合は、同じ政党から補欠議員を選出しなければならない (同条第 2 項)。

この同一政党要件は、1977 年の憲法改正によって加えられたものである。これには次の事情

(42) 条文上は「議会が別に定めるまでの間、州の区域を 1 選挙区として」と暫定的な規定になっているが、州の選挙区についてこれと異なる連邦法は制定されていない。

(43) 令状発行後の選挙人登録締切、立候補届締切、投票日、確定選挙結果報告の最終期日については、下院選挙の場合と同様である (前掲注(38)を参照)。

(44) 上院の選挙制度については、三輪和宏『諸外国の上院の選挙制度・任命制度』(調査資料 2009-1-a 基本情報シリーズ④) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2009, pp.3-5. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1166395\\_po\\_200901.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166395_po_200901.pdf?contentNo=1)> を参照。連邦成立当初の上院選挙は完全連記制 (block vote)、1919 年選挙からは選好順位付き連記制 (preferential block vote) で行われ、単記移譲式比例代表制が採用されたのは 1949 年選挙からである。

(45) 2016 年連邦選挙法改正法 (Commonwealth Electoral Amendment Act 2016 No.25) により改正されるまでは、全候補者に順位付けすることが原則であった。2016 年 7 月の上院選挙は、改正後の連邦選挙法により実施された。同改正法については、芦田淳「【オーストラリア】連邦上院選挙制度に関する見直し」『外国の立法』No.267-2, 2016.5, pp.18-19. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9974280\\_po\\_02670209.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9974280_po_02670209.pdf?contentNo=1)> を参照。

(46) この方式も、前掲注(45)の 2016 年改正により導入された。それまでは、1983 年に採用されたグループ投票チケット (group voting ticket) 方式が使われていた。この方式は、各政党が事前に全候補者 (他党候補者を含む) の選好順位を決めたものを選挙人に示し、選挙人が 1 政党に投票すれば、その政党が決めた候補者順位に投票したことになるというものだった。大選挙区における多人数の全候補者に順位を付すという作業から解放されるため、多くの選挙人は、グループ投票チケット方式による投票を選んでいった。

(47) 当選基数は、 $\lfloor \text{有効投票総数} / (\text{定数} + 1) \rfloor$  (小数点以下切捨て) + 1 で計算される。半数改選では各州の定数が 6 人なので、当選基数は有効投票総数の約 14.3% となる。

があった。上院選挙に比例代表制が導入されて以降、欠員となった議員と同じ政党から補欠議員を選出する慣行が生まれた。ところが1975年、当時の労働党政権下で、労働党上院議員の補欠に、保守系政権下の州が慣行を破って非労働党の補欠議員を選出するということが2度発生した。こうして連邦議会上院で野党が勢力を強めたことが、同年の憲法危機（III-4-(3)を参照）を導く遠因となった。憲法第15条に同一政党要件が加えられたのは、上院に欠員が生じたときに政党バランスを崩さないという慣行に対する違反が繰り返されないようにするためであった。

#### (4) 議員の資格・欠格事由等

連邦議会議員に立候補するには、18歳以上のオーストラリア国民であり、かつ、下院の選挙人資格を有していなければならない（連邦選挙法第163条<sup>(48)</sup>）。両院議員の兼職は禁じられ（憲法第43条）、州議会や特別地域議会の議員との兼職も禁じられる（連邦選挙法第164条）。

憲法第44条には議員の欠格事由が列挙されており、①外国の国民<sup>(49)</sup>または外国に忠誠を尽くす者、②反逆罪で有罪となり、または1年以上の拘禁刑に服する者、③破産者・支払不能者、④連邦や州の行政官（ただし、同条ただし書により連邦の国务大臣は除かれる）、⑤連邦の機関との契約により金銭的利害を有する者は、連邦議会議員となることができない。

議員は、これら欠格事由のどれかに該当した場合には失職し、さらに同第45条により、①破産や支払不能に関する法律上の救済を受けたときや、②議員活動に対する報酬・謝礼を受けたとき（これに同意したときを含む）も、議席を失う。

以上のほか、議員が院の許可なく会期中引き続き2か月間出席を怠ったときは、当該議員の議席は欠員となる（同第20条・第38条<sup>(50)</sup>）。

#### (5) 政党別構成

オーストラリアの政党政治は、オーストラリア自由党（以下「自由党」）を中心とする保守連合（Coalition）<sup>(51)</sup>とオーストラリア労働党（以下「労働党」）とによる2大政党制を特徴とする。こうした保守・労働の2大政党制の構図は、連邦制初期の時代から連綿と続くものでもある。現在の各院の政党別議席数は、表2のとおりである。

最も長い歴史を持つ労働党は、1890年代に各植民地において都市労働者を中心に結成され、連邦成立直後に全国的な政党として組織されて現在に至っている。連邦成立以前には、資本家や商工業、農業の利益を代表する保守系諸政党も結成され、労働党に対抗して1909年に合同して一大保守政党となり、その後、いくたびかの変遷を経て1945年に現在の自由党となった。ただし、1920年には農業層を支持基盤とする保守第2党が生まれ、現在の国民党につながっている。これら2保守政党は、1920年代から保守連合を形成するとともに、政権時には大臣ポストを分け合っている。現在のターンブル政権は、この保守連合を基盤とする。

(48) 憲法は、上院議員の資格は下院議員の資格と同一と規定し（第16条）、下院議員の資格については暫定的に、21歳以上の「女王の臣民」であることと、連邦における3年以上の居住要件を規定していた（第34条）。

(49) 外国籍放棄の手续を怠っていた二重国籍者の被選挙資格を認めないとする高等裁判所判決がある（*Sykes v Cleary (No 2) (1992) 176 CLR 77*）（Peter Hanks et al., *Constitutional law in Australia*, 3rd ed., Chatswood, N.S.W.: LexisNexis Butterworths, 2012, p.71 を参照）。

(50) 両院議員の資格、欠員、選挙に関する争訟については、連邦選挙法第352～381条に規定されている。

(51) 自由党、国民党などを含むが、通常2大政党というときには保守連合が1政党として数えられる。

表2 各院の政党別議員数（2017年7月現在）

政党 <sup>(注1)</sup>	下院 <sup>(注2)</sup>	上院 <sup>(注2)</sup>
オーストラリア自由党 (Liberal Party of Australia) *	60 (12)	23 (6)
国民党 (The Nationals (National Party of Australia)) *	16 (1)	5 (2)
地方自由党 (Country Liberal Party) *	0 (0)	1 (0)
オーストラリア労働党 (Australian Labor Party)	69 (28)	26 (15)
オーストラリア緑の党 (Australian Greens)	1 (0)	9 (5)
ニック・ゼノフォン・チーム (Nick Xenophon Team)	1 (1)	3 (1)
ポーリン・ハンソンのワン・ネーション党 (Pauline Hanson's One Nation)	0 (0)	4 (1)
諸派	1 (0)	4 (1)
無所属 (Independent)	2 (1)	1 (1)
合計	150 (43)	76 (32)

(注1) \*は現在の与党を示す。

(注2) ( ) 内の数字は女性議員数を示す。

(出典) “Senators and Members.” Parliament of Australia website <[http://www.aph.gov.au/Senators\\_and\\_Members](http://www.aph.gov.au/Senators_and_Members)> を基に筆者作成。

連邦選挙法は、1983年の改正により政党の登録制度を設け、同法上は、上院・下院の選挙で公認候補者を当選させることを目的とする組織を政党と定義付けている（第4条）<sup>(52)</sup>。連邦議会に1人以上の議員を有する「議会政党」(Parliamentary party) または500人以上の党員を有する政党で、かつ、成文の規約(written constitution)を有するものが、「適格政党」(eligible political party)として登録することができる（第123～124条）。登録の申請は、選挙委員会に対して行い、同委員会が政党登録簿を管理する（第125～126条）。4年間公認候補者を欠いた場合などは登録を抹消される（第136～137条）。

登録は義務的なものではなく、政党登録をしなくても連邦議会の選挙に候補者を立てることはできる。登録をすれば、投票用紙に政党名や略称、ロゴの印刷ができ（第214～214A条）、1人の立候補届に必要な選挙人100人の署名が不要になる（第166条）といったメリットがある。得票に応じて事後に支給される選挙費用の公的補助についても、政党単位で受けることができる（第299～299A条）<sup>(53)</sup>。

### 3 会期制度

#### (1) 議会期と最初の集会

1議会(a Parliament)は、下院総選挙を区切りとして数えられ、当該選挙後最初の集会(first meeting)の日から<sup>(54)</sup>、下院の解散または任期満了の日までの期間を議会期(parliamentary term)と捉える。したがって、1議会期は最長で3年である。現在の議会は、2016年7月2日の両院同時選挙後、同年8月30日に始まった第45議会(45th Parliament)である。

下院総選挙後の新議会の召集(summon)は、官報(Gazette)に掲載される総督の布告による。議会初日には、各院において、議員による就任宣誓・誓約(憲法第42条・別表)<sup>(55)</sup>、各院議長の

<sup>(52)</sup> 政党登録や公的補助については、木村志穂「オーストラリア選挙委員会の政治資金監督機能」『レファレンス』709号、2010.2、pp.86-87。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1166408\\_po\\_070904pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166408_po_070904pdf?contentNo=1)>を参照。

<sup>(53)</sup> “Party Registration Guide: Introduction.” Australian Electoral Commission website <[http://www.aec.gov.au/Parties\\_and\\_Representatives/party\\_registration/guide/intro.htm](http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/party_registration/guide/intro.htm)>

<sup>(54)</sup> 議会の召集は、確定選挙結果報告の最終期日後30日より後にはならない(憲法第5条第2項)。ただし、当該最終期日以前に召集されることも多い。

選挙が行われる<sup>(56)</sup>。その上で、総督は両院の全議員を上院議場に集め、開会演説 (opening speech) を行う。この演説は内閣が原稿を起草し、国政課題を概括し、今後の立法計画の概要を示すものである<sup>(57)</sup>。開会演説に対して各院議長が述べる同意の旨の答辞 (address in reply) をめぐって、各院では討論が行われるが、討論を行う議員はいかなる課題を取り上げてもよい<sup>(58)</sup>。

## (2) 会期と会議期間

1 議会は会期 (session) に分かれる。憲法第 6 条は、少なくとも毎年 1 度の会期がなければならず、閉会期間が 12 か月に及んではならないことを規定している。会期の期間の上限は設けられておらず、同条の規定は、会期が 1 年を越えて続くことを禁じたものとは解釈されていない<sup>(59)</sup>。かつては、1 議会に 2~3 会期開かれるのが通例であったが、1978 年開会の第 31 議会以降は、1 議会に 1 会期のみ開かれるのが常態化している<sup>(60)</sup>。

各会期の召集も総督の布告による (議会最初の集会の布告は、第 1 会期の召集を含む)。第 2 会期など会期が改まった場合には、その初日に、議会初日と同様に総督の開会演説が行われる<sup>(61)</sup>。議長などの改選は通常行われないが、上院議員の定期選挙による任期開始後の新会期であれば、新しい上院議長などが選出される。

会期は通常、1 年のサイクルの中では、2~3 月の「秋会議」(Autumn sittings)、5~6 月の「予算会議 (冬会議)」(Budget sittings (Winter sittings))、8~12 月の「春会議」(Spring sittings) の 3 会議期間 (sitting period) に分かれる<sup>(62)</sup>。各会議期間は、2 週間の会議週 (sitting week) と 2 週間の休会 (adjournment<sup>(63)</sup>) が交互に繰り返されるサイクルで進行することが多い。会議週においては、月~木曜に本会議が開かれる。表 3 は、2017 年に予定されている年間スケジュールである<sup>(64)</sup>。

表 3 2017 年の年間スケジュール (2017 年 7 月現在)

会議期間	会 議 日	会議期間	会 議 日
秋会議	2/ 7 火 - 2/ 9 木	春会議	8/ 8 火 - 8/10 木
	2/13 月 - 2/16 木 (2/14 上院締切)		8/14 月 - 8/17 木
	2/27 月 - 3/ 2 木 (下院のみ)		9/ 4 月 - 9/ 7 木 (9/ 6 上院締切)
	3/20 月 - 3/23 木		9/11 月 - 9/14 木
	3/27 月 - 3/30 木 (3/28 上院締切)		10/16 月 - 10/19 木 (10/18 上院締切)
予算会議 (冬会議)	5/ 9 火 - 5/11 木 (5/10 上院締切)	10/23 月 - 10/26 木 (下院のみ)	
	5/22 月 - 5/25 木 (下院のみ)	11/13 月 - 11/16 木 (上院のみ)	
	5/29 月 - 6/ 1 木 (下院のみ)	11/27 月 - 11/30 木 (11/30 上院締切)	
	6/13 火 - 6/15 木	12/ 4 月 - 12/ 7 木	
	6/19 月 - 6/22 木 (6/20 上院締切)		

(注) このスケジュールは、2016 年 11 月 7 日公表、2017 年 2 月 7 日更新、同年 3 月 6 日修正のものである。また、「上院締切」については、III-3-(3)を参照。

(出典) “Sitting calendar: 2017 Parliamentary sittings.” Parliament of Australia website <[http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Sitting\\_Calendar](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Sitting_Calendar)> を基に筆者作成。

55) 定期選挙で当選した上院議員は、その選挙後の 7 月 1 日以降の集会で宣誓する (Laing, ed., *op.cit.*(3), p.191)。

56) 直前に上院議員選挙がなく、上院議長が前議会から継続していれば、上院議長選挙は行われない。

57) 英国議会における女王演説 (Queen’s Speech) と同様である。

58) Wright, ed., *op.cit.*(3), p.232; Laing, ed., *op.cit.*(3), p.190. 1905 年には、答辞案に対する野党の修正案が可決され、当時の内閣がこれを不信任とみなして総辞職した (Wright, ed., *ibid.*, pp.232-233)。

59) Wright, ed., *ibid.*, pp.225-226.

60) 2013 年開会の第 44 議会は、30 数年ぶりに 2 会期開かれた。

61) これまで、エリザベス 2 世が会期の開会演説を行ったことが 3 回ある。第 20 議会第 3 会期 (1954 年 2 月 15 日~)、第 28 議会第 2 会期 (1974 年 2 月 28 日~)、第 30 議会第 2 会期 (1977 年 3 月 8 日~) の各初日である。

### (3) 閉会と解散

会期は、総督の布告により閉会 (prorogation) となる。解散の場合は直ちに議会在終了するが、その場合であっても閉会が必ずしも事前に布告されるとは限らない。1993 年の第 36 議会解散時以来、解散直前に閉会するのが慣行とされているが、例外もある<sup>(65)</sup>。

会期が閉じた場合、通告一覧 (III-1-(1)を参照)に残っていた議事や質問は、審議未了の法案を含め全て消滅する。ただし、審議未了の法案については、閉会後に下院の総選挙も上院の定期選挙もない場合は、新たな会期において継続審議の動議が承認されれば、前会期閉会時に到達していた段階から審議を開始することができる<sup>(66)</sup>。閉会により各院において消滅した委任立法不承認動議 (motion to disallow a legislative instrument) については、次期会期の最初の集会で提出されたものとみなされる (解散等により次期議会となった場合も同様である)<sup>(67)</sup>。

下院解散の場合、下院議員は身分を失うが、大臣は新内閣が発足するまでその職に留まる<sup>(68)</sup>。上院は 1984 年、下院解散により議会在閉会した後も集会する権利を有するとの決議を行った。実際には、下院解散後の閉会中に上院本会議は開いていないが、委員会はしばしば開かれている (III-2-(2)を参照)<sup>(69)</sup>。

## 4 議院運営機関

### (1) 下院の運営機関

下院総選挙後の最初の集会、すなわち新議会の初日において、議長 (Speaker) の選挙は他の全ての案件に先立って行われる (憲法第 35 条第 1 項)。議長の選挙は、事務総長 (Clerk) が議長を代行し、秘密投票により行われ、過半数を獲得した者が選出される。候補者が 3 人以上で過半数を得た者がいない場合は最下位の者を除外して再投票を行い、以下過半数を得票する者が出るまで同様の手続が繰り返される<sup>(70)</sup>。議長は通常、与党議員の中から選出される。議長になっても離党することはないが、もとより職の遂行には公平性が求められる。なお、議長は議会会期を任期として選ばれるが、解散後も (すなわち、議員でなくなった後も) 次期議会が開会するまで議

<sup>(62)</sup> これは 1994 年からの慣行である。それまでは、2~6 月の秋会議と 8~12 月の予算会議の 2 期に分かれていた。

<sup>(63)</sup> 散会することを adjourn といい、散会から次の会議の開始までを adjournment という。秋会議と冬会議の間などの長期休会も adjournment というが、慣用的には閉会期間に当たる recess が使われることが多い。

<sup>(64)</sup> 総選挙がない年の下院本会議の年間審議日数は 70 日前後、年間審議時間は 700 時間前後である (Wright, ed., *op.cit.*(3), pp.813-815)。

<sup>(65)</sup> 例えば第 43 議会解散時の布告では、2013 年 8 月 5 日午後 5 時 29 分閉会、同日午後 5 時 30 分解散とされた (“Proclamation,” *Government Notices Gazette, Commonwealth of Australia*, 5 Aug 2013)。第 44 議会の両院同時解散 (2016 年 5 月 9 日午前 9 時) の布告には閉会の日時は含まれなかった (“Proclamation,” *Government Notices Gazette, Commonwealth of Australia*, 9 May 2016)。

<sup>(66)</sup> Wright, ed., *op.cit.*(3), pp.398-400. 議会在改められた場合には、もとより継続審議は行われ得ない。近年は 1 議会 1 会期制の慣行がほぼ定着しているため、継続審議のルールが適用される機会はあまりないと思われる。

<sup>(67)</sup> 2003 年立法法 (Legislation Act 2003 No.139) 第 42 条第 3 項による。行政府が議会制定法の委任に基づいて制定する様々な規則や命令などの委任立法 (legislative instrument) は、議会在両院に提出しなければならない。いずれかの院で、委任立法またはその条項を不承認とする動議 (委任立法不承認動議) が提出され、それが可決されれば当該委任立法または当該条項は無効になり (同条第 1 項)、議決が行われなければ無効とみなされる (同条第 2 項)。同法により、委任立法に対する議会在の監視は極めて強化されたこととされる (Laing, ed., *op.cit.*(3), p.445)。

<sup>(68)</sup> 3 か月ルールがある (I-1-(2)を参照)。

<sup>(69)</sup> Laing, ed., *op.cit.*(3), pp.198-199.

<sup>(70)</sup> 下院では、これまで 3 人以上の候補者による議長選挙の例はない (Wright, ed., *op.cit.*(3), p.167)。

長の職を務める<sup>(71)</sup>。

議長が選出されると、新議長の下で副議長 (Deputy Speaker) の選挙が行われる。最多得票者が副議長に選出され、次点の候補者は第2副議長 (Second Deputy Speaker) となる。ただし、後者は野党議員でなければならない<sup>(72)</sup>。副議長は、議長の不在時に議長を代行するほか、連邦院委員長 (III-2-(1)-(i)を参照) を務める。副議長の不在時には第2副議長が副議長を代行する。

議長は、新議会の最初に、4人以上 (通常は与野党議員の中から約10人) の議員を議長団 (Speaker's panel) に指名する。議長団の議員は、議長または副議長の求めに応じて本会議の議長を代行し、また、副議長の求めに応じて連邦院の委員長を代行する。

与党院内総務 (Leader of the House) は、院における政府提案議事の調整や運営に当たる役職で、大臣の中から首相が指名する。政府提出法案などの議事が遅滞も混乱もなく進むようにすることに責任を負う。議事手続に関する様々な動議 (会議日・時間や議事順序の変更、審議終了、討論の打ち切り、散会など) を提出するのも院内総務の役割である。

他方、野党第1党 (Opposition) は、政府に対抗するという公式に認められた機能 (officially recognised function) を有し<sup>(73)</sup>、その党首は野党院内総務 (Leader of the Opposition) と称される。首相のカウンターパートであり、院での首相の演説に対し同じ演説時間が与えられる。野党院内総務を中心に影の内閣 (Shadow Ministry<sup>(74)</sup>) が組織される。影の内閣の中のベテラン議員が野党議事運営委員長 (Manager of Opposition Business) に指名され、そのカウンターパートである与党院内総務と討論時間の割当てや議事の順序などについて交渉する<sup>(75)</sup>。

各政党の院内幹事 (Whip) は、議事において自党の発言者の数や順序を調整し、党所属議員を討論や表決に参加させるまとめ役を担う。政府を代表する与党院内幹事長 (Chief Government Whip) と野党第1党を代表する野党院内幹事長 (Chief Opposition Whip) がいる。

## (2) 上院の運営機関

上院では、定期選挙による任期開始後または両院解散総選挙後の最初の集会で、議長 (President) の選挙が他の全ての案件に先立って行われる (憲法第17条第1項)。選挙の方法は、前項で述べた下院議長の場合と同様である<sup>(76)</sup>。副議長 (Deputy President and Chair of Committees) の選挙は、議長と同様の方法による。1981年以来、議長が与党から選出されることを前提として、副議長は野党第1党から選出される慣行となっている<sup>(77)</sup>。

副議長は、議長不在時に、または議長の求めに応じて本会議の議長を代行するほか、全院委員長 (III-2-(2)-(i)を参照) を務める。他方、議長は2人以上 (通常は与野党議員の中から約10人) の委員長代行 (Temporary Chairs of Committees) を指名する。委員長代行は、副議長不在時に、ま

(71) 1965年両院議長職法 (Parliamentary Presiding Officers Act 1965 No.5) 第6条の規定による。両院同時解散の場合の上院議長も同様である。

(72) Wright, ed., *op.cit.*(3), p.203.

(73) *ibid.*, p.78.

(74) Opposition Executive または Shadow Cabinet とも称される。保守連合が野党のときは、自由党と国民党などが Opposition として1つの影の内閣を組織する。

(75) Wright, ed., *op.cit.*(3), p.81.

(76) 上院では、これまで3人以上の候補者による議長選挙の例が2回あり、うち1回は再投票が行われた (Laing, ed., *op.cit.*(3), p.148)。

(77) *ibid.*, p.150.

たは副議長の求めに応じて全院委員長を代行する。議長は、副議長不在時には、本会議の議長の代行を委員長代行に求めることができる。

政党を代表する役職として、上院与党院内総務（Leader of the Government in the Senate）と上院野党院内総務（Leader of the Opposition in the Senate）、各政党の院内幹事が活動するのは下院の場合と同様である。

### III 会議の手續と立法過程

#### 1 本会議

##### (1) 本会議の議事日程

会議期間における本会議の議事日程（order of business）は、各院の規則により曜日ごとに定められる<sup>(78)</sup>。現在の第45議会（2016年8月30日～）においては、各院とも月曜から木曜まで本会議が開かれ、曜日ごとの開会時刻と散会時刻は、表4のとおりである。開会時刻などは、議長または大臣が変更を提起することができる。

表5は、第45議会における下院本会議の曜日ごとの議事日程である。予定される議案については、会議日ごとに各院の「通告一覧」（Notice Paper）が作成される。通告一覧が未決の議案を全て掲載するのに対し、当日の審議予定のみを列挙する「日程表」（下院はDaily Program、上院はOrder of Business）も作成される。

以下、表5に示される各項目のうち主なものについて述べる。

- ・政府提案議事（government business）：大臣提出の議案に係る議事であり、政府提出法案その他政府提出動議に関する審議が行われる。議事日程のうち最も多くの時間が割かれ、90秒発言、質問時間、大臣発言といった定時の議事を間に挟みながら行われるのが通例である。
- ・一般議員提案議事（private Members' business）：大臣以外の一般議員（private Member）が提案し通告一覧に掲載された法案や動議に係る議事であり、月曜午前に行われる。通告一覧掲載後、会議日の月曜が8回めぐっても審議されなければ、通告一覧から落とされる。一般議員は、租税を賦課・変更したり歳出を要したりする法案を提出してはならない。法案が審議される場合、提案者は、題名の読み上げに続き、10分以内で法案を説明する<sup>(79)</sup>。
- ・90秒発言（90 second statements）：大臣・政務次官以外の議員が、90秒以内で発言するもので、月～木曜各日の13時30分から30分間行われる。議事を混乱させるようなものでない限り、いかなるテーマを採り上げてよい。野党議員と与党議員が交互に発言を認められる。
- ・質問時間（question time）：首相や大臣が議員から口頭質問を受ける時間で、月～木曜各日の14時から1時間余り設けられる<sup>(80)</sup>。政府の説明責任が最も試される機会として与野党が攻防

表4 各院本会議の曜日ごとの開会・散会時刻

	下 院		上 院	
	開会時刻	散会時刻	開会時刻	散会時刻
月曜	10:00	20:00	10:00	22:30
火曜	12:00	20:00	12:30	19:20以降 <sup>(注)</sup>
水曜	9:30	20:00	9:30	20:00
木曜	9:30	17:00	9:30	20:40

(注) 制限時間はない。

(出典) 下院規則第29条・上院規則第55条を基に筆者作成。

(78) 両院とも、議事日程に係る規定を含め、議院規則はしばしば改正される。

(79) 第2読会討論（III-3-(2)を参照）以後の扱いは、議事選択委員会（後掲注90を参照）の判断に委ねられる。

表5 第45議会における下院本会議の週間議事日程

時間	月	火	水	木	時間
9:30-					9:30-
10:00-	請願(10:10まで) 委員会・代表団報告 一般議員提案議事		政府提案議事	政府提案議事	10:00-
12:00-	政府提案議事	政府提案議事			12:00-
13:30-	90秒発言	90秒発言	90秒発言	90秒発言	13:30-
14:00-	質問時間	質問時間	質問時間	質問時間	14:00-
15:10頃-	文書提出 / 大臣発言 -----	文書提出 / 一般重要 問題 / 大臣発言	文書提出 / 一般重要 問題 / 大臣発言	文書提出 / 一般重要 問題 / 大臣発言	15:10頃-
16:10頃-	政府提案議事	政府提案議事	政府提案議事	政府提案議事	16:10頃-
16:30-				散会討論	16:30-
17:00-					17:00-
19:30-20:00	散会討論	散会討論	散会討論		19:30-20:00

(出典) *House of Representatives Standing Orders as at 13 September 2016*, Canberra: Dept. of the House of Representatives, 2016, p.28 (Figure 2. House order of business) を基に筆者作成。

を繰り広げる場ともなり、議員の出席率も高く、メディアや一般の視聴者からも注目される<sup>(81)</sup>。ただし、開催の有無や時間の長さについては政府側の任意に委ねられ、回答を拒否することもできるが、政府が頻繁に質問を抑制しようとするれば批判を受けることになる。

- ・ 一般重要問題 (matter of public importance: MPI) : 議員の提案に基づき、特定の国政課題について、採決に係らない議論が、火～木曜各日の質問時間後に1時間以内で行われる。提案者(野党議員であることが多い)は、議題を当日正午までに議長に文書で提出し、議長が議題の適否を判断する。その上で提案者を含む8人の議員が支持すれば議論が開始される。
- ・ 大臣発言 (ministerial statements) : 大臣らが所管事項に係る政策その他について院の許可を得て発言するもので、月～木曜各日の質問時間後に割り当てられるが、その他の時間帯に行うこともできる。
- ・ 散会討論 (adjournment debate) : 各日の散会時刻の30分前に政府提案議事が与党院内総務などの動議により中断し(中断せずに続けられることもある)、野党議員と与党議員が交互に5分間ずつ討論を行う時間が設けられる。院が扱っている議案に係る討論であることが原則であるが、実際にはテーマに制限はない。

以上のほか、月曜の10時からの10分間には、市民からの請願について、請願委員会からその内容などが紹介される。続く時間は、一般議員提案議事のほか、委員会や院の代表団の報告を行い、またはこうした報告について議論する時間に当てられる。文書提出とは、例えば法令の規定や議会の要請により政府が作成する文書の提出などをいう。

院の議事においては、政府提案議事に多くの時間が割かれる一方で、与党議員と野党議員に同等の発言時間が保障され、かつ交互に発言が割り振られることが大前提とされている<sup>(82)</sup>。

上院の場合も、政府提案議事が中心になるのは同様である。また、質問時間も月～木曜各日

<sup>(80)</sup> 首相をはじめ全大臣が出席するのが原則であるが、大臣らは自分が議員である院にのみ出席する。したがって、下院議員である大臣も上院議員である大臣も、担当以外の省ないし分野を互いに代理して答弁に立つ。

<sup>(81)</sup> Wright, ed., *op.cit.*(3), p.543.

<sup>(82)</sup> *ibid.*, p.81. 保守連合の中では、議席割合に応じて各党に配分される。

の14時から約1時間設けられる。下院の一般議員提案議事に当たるものは、上院では一般議事 (general business) と称され、木曜午前の2時間20分が当てられる。水曜の12時45分~14時は上院議員発言 (Senators' statements) の時間とされ、議員が各10分以内で自由発言を行う。散会討論では各議員が10分以内で討論し、火曜以外は40分で終了する。

## (2) 本会議の定足数

本会議の定足数については、憲法上は上下両院とも暫定的に総議員の3分の1とされている(第22条・第39条)が、現在では連邦法により下院の定足数は総議員の5分の1(30人)、上院については総議員の4分の1(19人)と定められている<sup>(83)</sup>。

定足数を満たさないときは、議事を開き、分列表決(次項を参照)を行うことができない。会議開始時に定足数を満たさないときは、集合ベルで集合をかけても定足数に達しなければ散会となり(count-out)、次の会議日まで待たなければならない。会議中に定足数を欠いたとしても会議を継続することはできるが、議員から定足数を満たしていない旨の指摘があった場合、集合ベルによっても定足数に達しないときは散会となる。下院では、その日のうちに定足数が満たされる見込みがあれば、散会でなく休憩とする(suspend)こともできる。

## (3) 動議・質問・表決・記録

動議には、審議・決定する内容を含む実体的動議(substantive motion)と、修正動議や手続動議のような付随的動議(subsidiary motion)がある。一般的に、実体的動議は、通告一覧に掲載する必要がある。動議通告には、提案する動議の文言が全て盛り込まれる。法案提出の通告も他の動議通告と同様に扱われるが、法案そのものではなく当該法案の長文題名が掲載される。

動議通告は、本会議場で各院の事務総長に文書を提出することで行われる。この文書には、動議を提出する翌会議日以降の予定日を記入する。動議の提出には、下院では1人の賛同者(seconded)を要するが(上院では要しない<sup>(84)</sup>)、大臣が提出する動議には賛同者を要しない。

質問には、口頭質問(oral question)と文書質問(written question)がある。議会が政府の責任を問う能力は、政府の政策や活動に関する情報をいかに獲得するかにかかっており、質問制度は重要な役割を果たす<sup>(85)</sup>。口頭質問は、典型的には前述の各院の質問時間に実施されるもので、通告を要しない。文書質問は、通告により行われ(question on notice)、回答が得られるまで通告一覧に掲載される。

議案に対する表決については、通常は両院ともに出席議員の過半数で決せられる<sup>(86)</sup>。下院では議長を除く過半数で表決されるが、可否同数となったときには議長が決定投票(casting vote)を投ずる(憲法第40条)。上院では議長は全ての場合に表決する権利を有し、可否同数のときは否決となる(同第23条)<sup>(87)</sup>。

<sup>83</sup> 各々、1989年下院(定足数)法(House of Representatives (Quorum) Act 1989 No.42)、1991年上院(定足数)法(Senate (Quorum) Act 1991 No.138)による。

<sup>84</sup> 上院は1981年に、他の議員による賛同を不要にした(Laing, ed., *op.cit.*(3), p.235)。

<sup>85</sup> Wright, ed., *op.cit.*(3), p.543.

<sup>86</sup> 憲法には、これと異なる場合が2種類規定されている。まず、両院同時解散・選挙が行われた場合、その原因となった法案に対する両院合同会議における表決である(III-4-(2)を参照)。また、憲法改正法案に対する表決では、各院で総議員の過半数で可決し、国民投票に付される(第128条第2項)。

<sup>87</sup> 上院議長による表決権の行使は随意であるが、分列投票に参加することは多い(Laing, ed., *op.cit.*(3), pp.153-154)。

表決は、多くの場合は発声により (on the voices)、すなわち、議長の呼びかけに対して議員が「賛成」(aye) または「反対」(no) と答えることで行われる。議長は、どちらの発声が多かったかを判断し、可否を宣告する。

発声表決における議長の判断に対し 2 人以上の議員が異議を唱えた場合には、公式に賛否を数える分列表決 (division) が行われる。このときは、出席していない議員を集合ベルで集合させ、議場閉鎖した上で、賛成者を議長の右側に、反対者を左側に着席させる。議長は双方の議員の中から計数係 (teller) を指名し (通常は院内幹事が指名される)、計数係の議員により各々の側の議員名が記録されて議長に渡される。最後に議長が双方の票数 (人数) を発表し、議案に対する可否を宣告する。

各院本会議の逐語的な記録である会議録 (Parliamentary Debates) は、一般には「ハンサード」(Hansard) と称される。議事経過の概要や表決結果などの記録は、下院では「表決・議事要録」(Votes and Proceedings)、上院では「上院日録」(Journals of the Senate) として会議日ごとに公表される。いずれも、下院では連邦院 (III-2-(1)-(i)を参照)、上院では全院委員会 (III-2-(2)-(i)を参照) の記録も含まれる。

## 2 委員会等

### (1) 下院の委員会

#### (i) 連邦院

連邦院 (Federation Chamber) とは、1994 年に発足した委員会の一種であるが<sup>(88)</sup>、実態は第 2 本会議ともいべき会議体である。全議員が自動的に委員になり、最も大きな委員会室が使用されるが、定足数は委員長 (下院副議長) と与野党の委員各 1 人が含まれることを条件として 3 人のみである。会議中はこの定足数が欠けてはならない。

連邦院は、時間を有効に使う本会議の審議ができるように、その機能を補完する趣旨で設置された。法案の第 2 読会討論・逐条審議段階における審査を最も重要な役割とするほか、個々の議員に本会議では足りない発言時間をも提供する。法案審査では、その修正を含め本会議と同様の機能を果たすが、連邦院で行ういかなる決定も後に本会議で確定することを要する。決定は発声表決で行われ、分列表決は行わないので、1 人でも反対すれば未決事項 (unresolved question) として本会議に報告される。連邦院の議事については、与党院内幹事長が、大臣や野党院内幹事らと協議した上で、議事日程の決定や院からの付託事項の調整を行う責任を担う。

連邦院は、月曜から木曜まで、本会議と同時並行で開かれる。ただし、本会議の質問時間や、本会議にほとんど全議員の出席を要するような時間には開かれず、また、本会議が先に散会したときは直ちに散会する。本会議と同様に、議事は公開で行われる。

#### (ii) 常任委員会・特別委員会

常任委員会 (standing committees) は、下院規則により、新議会の最初に設置される。議会在改められても多くは再設置されるが、多少の変動はある。

常任委員会のうち政策分野別の一般目的常任委員会 (general purpose standing committees) は、現在の第 45 議会では、農業・水資源、通信・技術、経済、雇用・教育・訓練、環境・エネルギー、保健・高齢者保護・スポーツ、先住民問題、産業・革新・科学・資源、インフラ・運輸・都市、

<sup>88)</sup> 当初は基本委員会 (Main Committee) と称され、2012 年に連邦院と改称された (Wright, ed., *op.cit.*(3), p.113)。

社会政策・法務、税・歳入の 11 委員会が設けられている。これらは、担当分野に係る法案やその草案、請願、支出などに関し、院または大臣から付託を受けて調査を行い院に報告する。また、各省庁の年次報告や会計検査院長（Auditor-General）<sup>(89)</sup>の報告に係る調査も付託される。各委員会は与党 5 人、野党 3 人の計 8 人または与党 6 人、野党 4 人の計 10 人で構成される。調査のため特に必要があるときは、表決権のない補助委員を 4 人まで加えられる。

これらとは別に、院の内部管理に係る常任委員会（domestic or internal committees）として、議員特権・利害関係委員会、請願委員会、議事手続委員会、議事選択委員会<sup>(90)</sup>、内部予算・運営委員会などが設けられている。各委員会は、7～11 人で構成される。

特別委員会（select committees）は、特定の問題について院の決議により臨時に設置され、最終報告を提出すれば役割を終えて解散する<sup>(91)</sup>。

下院規則によれば、委員会の委員長は、首相が指名する。委員長の表決権は、決定投票のみである。副委員長は、野党院内総務が指名する。委員会は、院が会議中であるか否かを問わず、いつでも、またいかなる場所でも会議を開くことができる<sup>(92)</sup>。委員や参考人の発声が同時に聞き取れる設備があれば、電子通信による会議を行うことが認められている。委員会における定足数は、3 人である。委員会は、証人喚問と文書作成要求の権限を有する<sup>(93)</sup>。

## (2) 上院の委員会

### (i) 全院委員会

上院の全院委員会（committee of the whole）<sup>(94)</sup>は、下院の連邦院と同様に、議員全員を委員とし、副議長が委員長となり、法案の細部について審査するが、本会議と同時並行では開かれない（場所も本会議場である）ことと、院から付託された事項のみを扱うところが大きく異なる<sup>(95)</sup>。第 2 読会後に法案の精査を行うために開かれるほか、本会議の決議により法案以外の事項の審査を行うこともある。定足数は本会議と同じく総議員の 4 分の 1、すなわち 19 人である。

### (ii) 常任委員会・特別委員会

常任委員会は、上院規則により、新議会の最初に設置される<sup>(96)</sup>。立法・一般目的常任委員会（legislative and general purpose standing committees）、立法審査常任委員会（legislative scrutiny committees）、内部管理常任委員会（standing domestic committees）に類別される。

<sup>(89)</sup> 会計検査院長は、1997 年会計検査院長法（Auditor-General Act 1997 No.151）により「議会の独立公務員」（independent officer of the Parliament）と位置付けられ、首相の提案に基づき総督が任命するが、その提案には議会の公会計・会計検査合同委員会（後述）の承認を要する。任期は 10 年である。その補佐機関は、オーストラリア会計検査院（Australian National Audit Office: ANAO）と称する。なお、下院の一般目的常任委員会が会計検査院長の報告に係る調査を実施するときには、公会計・会計検査合同委員会に通知しなければならない。

<sup>(90)</sup> 議事選択委員会（Selection Committee）は、議長または副議長が委員長となり、各党の院内幹事長・院内幹事クラスで構成される。一般議員提案議事の調整や常任委員会等に付託する法案の選択等を行う。

<sup>(91)</sup> 下院では例が少なく、直近のものは、第 40 議会における叢林地火災対策特別委員会（2003 年 3～11 月）である。

<sup>(92)</sup> ただし、閉会後は会議を開くことはできない（Wright, ed., *op.cit.*(3), p.653）。

<sup>(93)</sup> これに対する違反は議院侮辱とされ、1987 年議会特権法（Parliamentary Privileges Act 1987 No.21）第 7 条により、6 か月の禁固または 5,000 豪ドル（法人は 25,000 豪ドル）以下の罰金を科され得る。

<sup>(94)</sup> 個々の議案ごとに a committee of the whole が設けられ、1 会議体として固有の名称が与えられているのではない。

<sup>(95)</sup> 全院委員会は、英米系の議会に伝統的に見られる制度である。下院でも、1994 年に基本委員会が設置されるまでは全院委員会制度に依拠していた（Wright, ed., *op.cit.*(3), p.374）。

<sup>(96)</sup> 上院は下院と異なり、両院同時解散が行われな限り継続する。新議会の最初に設置された委員会は、下院の解散や任期満了により当該議会が終了しても、次期議会開会の前日まで存続する（Laing, ed., *op.cit.*(3), pp.502-503）。

立法・一般目的常任委員会は、第45議会では、社会問題、経済、教育・雇用、環境・通信、財政・公行政、外務・防衛・通商、法務・憲法問題、地方・地域問題・運輸の8政策分野別に、立法委員会 (legislation committees) と調査委員会 (references committees) がペアで置かれている (計16委員会)。立法委員会は、各政策分野について、歳出予算見積り、法案・草案、関係省庁の年次報告・業績に係る審査を行い院に報告する。調査委員会は、その他の事項について院から付託された調査を行い院に報告する。委員数はいずれも6人で、立法委員会は与党3人、野党2人、諸派・無所属1人、調査委員会は与党2人、野党3人、諸派・無所属1人で構成される。立法委員会の委員長は与党院内総務が、調査委員会の委員長は野党院内総務が指名する。各委員会は、証人喚問と文書作成要求の強制的権限を有する。

立法審査常任委員会には、法案審査委員会 (Scrutiny of Bills Committee) と委任立法委員会 (Regulations and Ordinances Committee) がある<sup>(97)</sup>。法案審査委員会の役割は、法案や制定法の諸規定に関し、それらが個人の権利と自由を不当に侵害しないか、定義の不明確な行政上の権限に不当に左右される権利義務を定めていないか、立法委任が不適切ではないかなどについて審査し、院に報告することである (III-3-(3)を参照)。委任立法委員会の役割は、議会制定法の委任に基づく行政立法に関し、それらが制定法に従っているか、個人の権利と自由を不当に侵害しないか、市民の権利自由が行政決定に左右され司法的救済の余地もないなど不当な規定がないかなどについて審査することであり、必要に応じそれらの不承認を院に提案する<sup>(98)</sup>。いずれも与党3人、野党・諸派・無所属3人の6人の委員で構成され、立法審査委員会の委員長は野党側委員から、委任立法委員会の委員長は与党側委員から選ばれる。

内部管理常任委員会としては、議事手続委員会、議員特権委員会、内部予算・人事・警備委員会、議員利害関係委員会、法案選択委員会<sup>(99)</sup>などが置かれている。

特別委員会は院の決議により設置される。上院では特別委員会が多用される。同時に置かれる委員会数を2~3に抑制する議論もあるが、実際には多くの特別委員会が設置されている<sup>(100)</sup>。

いずれの委員会も、院が会議中であるか否かを問わず開くことができる (ただし、院の会議中は非公開の会合でなければ開くことができない)。両院同時解散時を除けば、下院の解散による閉会中も会議を行うことができる。下院と同様に、電子通信による会議も認められる。定足数は、委員の過半数または与野党委員各1人を含む2人である。上院規則により、立法・一般目的常任委員会、立法審査常任委員会などでは、表決が可否同数のときは委員長の決するところによるが、他の委員会では否決となる。

### (3) 合同委員会

両院の合同委員会 (joint committees) は、制定法または両院の決議に基づき設置される。

<sup>(97)</sup> 両委員会については、等雄一郎「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」『外国の立法』No.255, 2013.3, pp.184-194. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8111653\\_po\\_02550011.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111653_po_02550011.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>(98)</sup> 前掲注(67)を参照。上院ではこれまで、当該委員会による不承認の提案に従わなかった例はない (Laing, ed., *op. cit.*(3), p.437)。

<sup>(99)</sup> 法案選択委員会 (Selection of Bills Committee) は、与野党の院内幹事等で構成される。金銭法案を除く全法案を検討し、委員会への付託の調整を行う (III-3-(3)を参照)。

<sup>(100)</sup> 2017年7月時点では、低生存率がん研究助成、公共ジャーナリズムの将来、第1次産業への融資、腐敗防止に関する国の委員会、規制緩和、多文化主義の強化というテーマで各特別委員会が置かれている。設置期間は、いずれも半年~1年にあらかじめ設定されている。

制定法に基づく合同委員会 (joint statutory committees) は、各議会期を任期として設置される。第 45 議会においては、公会計・会計検査、情報・安全保障、人権などのテーマを扱う合同委員会が各々置かれている。

また、両院の決議に基づく合同常任委員会 (joint standing committees) としては、選挙問題、外務・防衛・通商、移民、条約などに係る合同委員会があり、原則として新議会の最初に各々設置される。さらに、両院の決議により特定の目的で合同特別委員会 (joint select committees) が置かれることも多い。

両院合同委員会の運営は、特に他の規定がない限り、委員会一般に係る上院規則に従うことが慣行になっている<sup>(101)</sup>。

上に挙げた委員会のうち、人権に関する議会合同委員会 (Parliamentary Joint Committee on Human Rights) は、立法過程において全法案の審査に関わるので<sup>(102)</sup>、ここで簡単に見ておきたい。同委員会は、2011 年人権 (議会審査) 法 (Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011 No.186) に基づき設置され、その任務は、法案、委任立法、議会制定法の人権適合性を審査し、また、法務総裁<sup>(103)</sup>の照会を受けて人権関連の事項を調査し、両院に報告することである (第 7 条)。ここでの「人権」とは、人種差別撤廃条約 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) などオーストラリアが加盟する国連の人権諸条約<sup>(104)</sup>に規定される権利・自由をいう (第 3 条)。同法はまた、法案提出の際に人権適合声明 (statement of compatibility with human rights) の添付<sup>(105)</sup>を義務付けており (第 8 条)、同委員会は人権適合声明を手掛かりに各法案の人権適合性を審査し、会議期間は毎週両院に報告する。同委員会は各院 5 人ずつの委員で構成される (第 5 条)。

### 3 立法過程

#### (1) 法案の準備

内閣が立法を指示し、または担当大臣や省庁からの立法提案を承認すると、政府における法案作成が開始される。まず、法務総裁の管轄する議会立法顧問局 (Office of Parliamentary Counsel) が、立法内容の詳細につき担当省庁から指示を受けて草案を起草する。草案は、政府部内で調整され、与党内で一般議員を含む委員会 (party committee) で事前審査を受けて、法案として確定される<sup>(106)</sup>。法案やその説明書は、通常は議会に提出されるまで公開されない。<sup>(107)</sup>

<sup>(101)</sup> Wright, ed., *op.cit.*(3), p.648; Laing, ed., *op.cit.*(3), p.492.

<sup>(102)</sup> Laing, ed., *ibid.*, p.325.

<sup>(103)</sup> 法務総裁 (Attorney-General) とは内閣の法律顧問である。通常は国務大臣の 1 人であり政党政治家でもあるが、法曹資格を有することが要請される。

<sup>(104)</sup> 人種差別撤廃条約は 1965 年採択・1969 年発効。ほかに、社会権規約 (A 規約: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 1966 年採択・1976 年発効)、自由権規約 (B 規約: International Covenant on Civil and Political Rights. 1966 年採択・1976 年発効)、女性差別撤廃条約 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. 1979 年採択・1981 年発効)、拷問等禁止条約 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 1984 年採択・1987 年発効)、児童の権利に関する条約 (Convention on the Rights of the Child. 1989 年採択・1990 年発効)、障害者権利条約 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities. 2006 年採択・2008 年発効) が列挙されている。なお、オーストラリア連邦憲法には、体系的な人権規定がない (山田 前掲注(19), pp.115-120 を参照)。

<sup>(105)</sup> 通常は法案説明書 (explanatory memorandum) の中に盛り込まれる (Wright, ed., *op.cit.*(3), p.350)。法案説明書とは、法案の趣旨を概説し、各条文を要約したもので、歳出予算法案以外の政府提出法案全てについて作成される。

<sup>(106)</sup> 法案段階では「条」は clause と称され、制定法になると section と称される (*ibid.*, p.346)。

法案は、典型的には政府が下院に提出し<sup>(108)</sup>、次いで上院で審議され、両院で可決されれば総督の裁可を得て法律となる。以下、この順に従って法案の審議過程を概説する。

## (2) 下院における法案審議過程

### (i) 法案の提出

法案提出前に、所管の大臣は、法案の長文題名を記した通告文書を院の事務総長に提出する。ただし、歳出予算や課税に係る法案（金銭法案）については、通告を要しない。

法案の審議手続は、英国議会の伝統に基づく3読会制による。すなわち、所管の大臣として法案を提出する第1読会（first reading）、法案全体に対する討議を行う第2読会、最終的に表決する第3読会の3段階を踏む制度である。第2読会后に法案の詳細に係る審議を行う段階については、上院では英国議会上院と同様の全院委員会で行うが、下院では1994年以降はこれに代わり、逐条審議段階または連邦院という仕組みを採用している。

### (ii) 第1読会

下院の第1読会では、所管の大臣が法案の本体と説明書を下院の事務総長に提出し、事務総長が法案の長文題名を読み上げる。法案の内容はここで初めて一般議員に開示され、議会のウェブサイトでも公開される。

### (iii) 第2読会—大臣演説と基本原則の討論—

続く第2読会では<sup>(109)</sup>、まず所管の大臣が法案の目的や基本原則、狙いとする効果について演説する（second reading speech）<sup>(110)</sup>。この大臣演説に続く第2読会討論（second reading debate）は、一般の議員や国民が法案を研究することを可能にするために、後の会議日を期することになる。第2読会討論では、法案の基本原則をめぐり、法案に対する支持や不支持の理由、法案の必要性の有無などが議論される。1議員の発言は1回限りで、15分以内に制限される。討論の間、所管の大臣が出席できないときは、別の関係大臣か政務次官が政府代表の立場で出席しなければならない。討論終了とともに表決が行われ、過半数が得られれば、法案はその基本原則が承認され第2読会を通過したことになる。

### (iv) 逐条審議

逐条審議（consideration in detail）段階では、法案が逐条的に順を追って検討され、具体的な条文修正案も出される。審議手続は第2読会より柔軟で、議員は1検討項目につき何回でも（1回につき5分以内）発言することができる。他方、逐条審議は不要かとの議長の問いかけに異議がなければ、段階を省略して第3読会に進むこともできる<sup>(111)</sup>。

### (v) 連邦院または委員会への付託

法案の審査が連邦院または委員会に付託される場合がある。

<sup>(107)</sup> *ibid.*, pp.343-351. 詳細は、*Legislation handbook*, Canberra: Dept. of the Prime Minister and Cabinet, 2017 を参照。なお、法案は全て公法案（public bill）として扱われ、英国議会などに見られる私法案（private bill. 特定の個人や組織のみに適用される法案）の概念はない（Wright, ed., *ibid.*, p.344）。

<sup>(108)</sup> 数は少ないが、大臣である上院議員が提出する上院先議法案もある。各院とも一般議員による議員提出法案（各々、private Member's bill, private Senator's bill と呼ばれる。下院の一般議員法案については、III-1-(1)を参照）もあるが、成立の実績は少ない。

<sup>(109)</sup> 第1読会后、多くの場合は直ちに当該大臣の動議により第2読会に進む（Wright, ed., *op.cit.*(3), pp.361-362）。

<sup>(110)</sup> 大臣の第2読会演説は、立法過程において重要な役割を有するとされ、裁判所が当該法の意義や趣旨を判断する上で考慮に入れることもある（*ibid.*, p.362）。

<sup>(111)</sup> 法案の75%は逐条審議段階が省略される（*ibid.*, p.373）。

第2読会の大統領演説後の第2読会討論と逐条審議については、連邦院に付託することができる。連邦院への付託は与野党の合意を条件とし、連邦院での法案修正は全会一致を条件とするので、付託される法案は基本的に与野党間で争いのないものとなる。連邦院における審査結果は本会議の報告段階（report stage）において報告され、修正も反対もない場合は直ちに法案の表決が行われ、第2読会が終了する。修正があった場合は、討論なく表決に付された上で法案全体の表決が行われる。連邦院で一致を見なかった未決事項がある場合には、討論の上で表決される。

第2読会討論開始前には、議事選択委員会の判断により、法案を委員会、特に一般目的常任委員会のうち当該法案に係る政策分野の委員会に付託することができる。この付託は諮問的なものであり、委員会は院に対して助言的な報告（advisory report）を行う。本会議では、委員会報告を受けた後は、第2読会討論に進むか、さらに連邦院に付託することになる。

#### （vi）第3読会

第3読会では、法案に対する院の最終的な判断を行う。ほとんどの場合、大臣は、第2読会または逐条審議が終了すると直ちに第3読会の動議を出す。この段階での討論は比較的まれであり、行われるとしても条文や附則の内容に関するものに限られ、第2読会や逐条審議における議論を繰り返すことはできない。大臣の動議が承認されれば事務総長が法案の長文題名を読み上げ、これにより法案が最終的に院を通過したことになる。<sup>(112)</sup>

### （3）上院における法案審議過程

下院を通過した法案は、上院に送付される。上院でも3読会制による審議が行われ、同一文で承認されれば、総督の裁可を得るべく提出される。上院で修正が加えられた場合は、下院に回付される。

以下、下院における法案審議とは異なる手続について述べる。

多くの法案が下院で先議され、上院での審議時間が確保しづらくなるため<sup>(113)</sup>、1997年に設けられた締切（cut-off）制度により、会議期間<sup>(114)</sup>の3分の2が経過した後に下院から送付された法案は、原則的に次の会議期間に回される。また、法案選択委員会は、金銭法案を除く個々の法案をどの委員会に付託するかを判断する役割を担うが、下院先議の法案が上院に送付される前であっても、下院への提出後にはその検討に着手することができる。

上院では、下院のような本会議での逐条審議段階はなく、連邦院の仕組みもないが、委員会を積極的に活用しているところに特徴がある（III-2-(2)を参照）。まず、人権擁護の観点では法案審査委員会が各法案を精査する。同委員会も上院への法案送付前にこれを行うことができる。法案の修正などは提案できないが、検討すべき問題点を挙げて院に報告する役割を担う。また、

<sup>(112)</sup> *ibid.*, pp.383-384. なお、政府が特定の法案を早く通す必要があるときは、大臣は、これを「緊急法案」（urgent bill）とし、法案審議のどの段階にせよ終了させる動議を出すことができる。承認されれば、各段階の審議は、定められた時間で討論が打ち切られ表決にかけられることになる。この手段は guillotine と称されるが、近年はあまり使われない（“House of Representatives Infosheet: 14 Making decisions – debate and division.” Parliament of Australia website <<http://www.aph.gov.au/~media/05%20About%20Parliament/57%20Education%20Resources/571%20Infosheets/PDF/is14.pdf>>）。

<sup>(113)</sup> 1970年代から1990年代初期にかけて、同一会議期間に審議すべき法案の69%が、当該会議期間の最後の2週間に集中した（“Brief guides to Senate procedure: 16 Consideration of legislation.” Parliament of Australia website <[http://www.aph.gov.au/~media/05%20About%20Parliament/52%20Sen/523%20PPP/Brief%20Guides/pdfs/Brief-Guide-16\\_Consideration-of-legislation.pdf?la=en](http://www.aph.gov.au/~media/05%20About%20Parliament/52%20Sen/523%20PPP/Brief%20Guides/pdfs/Brief-Guide-16_Consideration-of-legislation.pdf?la=en)>）。

<sup>(114)</sup> 同一会議期間内であっても、上院の休会が20日を超える場合は別の会議期間として扱われる。表3を参照。

法案選択委員会の判断により多くの法案が政策分野別の立法・一般目的常任委員会、特に立法委員会に付託され、各委員会では法案を審査し、法案修正の提案を含め院に報告する<sup>(115)</sup>。

全院委員会は、委員会と名付けられているが、下院本会議の逐条審議段階と同様の機能を有すると捉えてよいであろう。第2読会での議論や委員会からの修正提案なども踏まえ、逐条的に審査し修正案などが議論される。各議員の発言は、第2読会討論では1回限りで20分以内に制限されるのと異なり、全院委員会では1事項に関し複数回(1回15分以内)認められる。全院委員会での議決方法は、基本的には本会議と同様であり、分列表決も行われる。

#### (4) 歳出予算法案

憲法は、連邦の歳入・歳出の両方について、議会の立法によらなければならないことを定めている<sup>(116)</sup>。すなわち、議会は課税(第51条第2号)や連邦による起債(同条第4号)に関する立法権限を有し、歳出についても、「法律により定められた歳出予算」に基づかなければ国庫からの支出は許されない(第83条)<sup>(117)</sup>。

したがって、歳出予算は議会制定法の形式で毎年制定され、その審議過程は基本的には一般の法案と同様である。ただし憲法上、歳出予算法案は下院に先に提出しなければならない(III-4-(1)を参照)。また、憲法第56条は、歳出予算法の制定には、これを支持する総督の書信を要する旨を規定する。総督は内閣の助言により行動するので、この規定により、歳出予算法案の提出は大臣に限定されることになる。

現在の慣行では、予算会議期間初日<sup>(118)</sup>の午後7時半、下院において歳出予算2法案の審議が総督の書信の発表とともに開始される。この2法案とは、①経常的支出に係る歳出予算第1法案(Appropriation Bill (No.1))、②土地・建造物等への資本支出や州への助成金、新政策の導入などに係る歳出予算第2法案(Appropriation Bill (No.2))である<sup>(119)</sup>。

このうち第1法案に係る財務大臣(Treasurer)の第2読会演説は、予算演説(budget speech)とも呼ばれ、国の経済状況を踏まえた次年度の歳入・歳出についての説明である。これに続く第2読会討論(予算討論(budget debate))では、議論の範囲はほとんど無制限となる。<sup>(120)</sup>

上院は、憲法上の建前からは、下院を通過した歳出予算法案の送付を受けて審議を行うことになる。しかし、実際には、下院が審議を開始すると同時に、政策分野別の立法委員会が各政策事項の歳出見積りについて公聴会を開始する<sup>(121)</sup>。これにより、当該法案の送付を受けた後の審議を速やかに行うことができる。予算に係る審査は、上院の年間スケジュールにおいて

<sup>(115)</sup> 上院で成立した法案のうち委員会に付託されたのは、2000年までは約35%だったが、次第に増加して近年は60%を超えている。もっとも、議員提出法案(多くは成立しない)も増加しているため、全法案中の付託率は約50%になる(Laing, ed., *op.cit.*(3), p.320)。

<sup>(116)</sup> 2012年には、2011年議会議務局法改正(議会議務局長)法(Parliamentary Service Amendment (Parliamentary Budget Officer) Act 2011 No.170)により、予算や財政政策等に係る中立的な分析を連邦議会に提供する目的で、議会議務局に議会議務局(Parliamentary Budget Office)が設置された(等 前掲注97, pp.194-201を参照)。

<sup>(117)</sup> 憲法第96条により、州に対する財政援助についても連邦議会の権限と規定されている。

<sup>(118)</sup> Budget day または Budget night と呼ばれる(2017年は5月9日)。会計年度は同じ年の7月1日に始まる。

<sup>(119)</sup> 歳出予算(議会各部)法案(Appropriation (Parliamentary Departments) Bill)と併せ、3法案ということもある。なお、歳出予算第1法案については、上院は修正権を有しない(III-4-(1)を参照)。

<sup>(120)</sup> Wright, ed., *op.cit.*(3), pp.430-431.

<sup>(121)</sup> このときの立法委員会は、見積委員会(estimate committee)と呼ばれる(Laing, ed., *op.cit.*(3), p.478)。見積委員会は、必要に応じ、会計検査院長や会計検査院の職員から意見聴取を行うこともできる(*ibid.*, p.483)。

重要な部分であり、政府統制に係る上院の機能の主要な要素でもある<sup>(122)</sup>。

#### (5) 裁可

両院で同一の文言で可決された法案は、総督が「女王の名において、この法律を裁可する」との文言で裁可し、議会制定法となる。施行期日については、多くの法律は、裁可と同時に施行され、または指定の期日に施行される旨の規定を有する<sup>(123)</sup>。

憲法上は、総督は女王の勅許を得るために法案を留保し、または修正の勧告を付して、発議した院に差し戻すことができると規定されている（第 58 条）。歴史上 15 法案が実際に留保されたが、1975 年の事例<sup>(124)</sup>を最後として留保は行われていない。修正勧告は、ほとんどの場合、法案が両院を通過した後に条文の些細な誤りが発見されたときに使われてきた。<sup>(125)</sup>

### 4 両院関係と同時解散

#### (1) 上院の役割と両院関係

2 院制議会を有する議院内閣制において、下院の多数派と政権が一体となるような場合、政権に対する抑制機能は、再考の院 (house of review) としての上院に期待され得る。オーストラリアの上院は、州を代表するように設計されたものの、連邦成立の初期から政党政治の支配するところとなった。しかし、戦後に比例代表制を採用したことで 2 大政党のどちらも過半数の獲得が困難になり、時の政権は野党第 1 党だけでなく小政党や無所属議員との交渉を余儀なくされる<sup>(126)</sup>。しかも、法案に対する下院と上院の権限は、次に述べる例外を除き対等なので、ここに上院が強力な再考機能を発揮する余地が生ずる<sup>(127)</sup>。

法案に対する下院の優越については、憲法第 53 条に規定されている。すなわち、金銭法案の先議権、および経常的支出に係る歳出予算法案と課税法案の修正権を下院にのみ与え、他方で上院に関しては、修正権のない法案については修正を求めて (requesting) 下院に回付することができる<sup>(128)</sup>と規定するに留めた。第 53 条の目的は、「連邦の人民が全体として代表される院としての下院が上院に対する一定の優越性を持つことで、議院内閣・責任政府制の機能を促進させることにある」と指摘される。

しかし、同条は他方で、一般の法案については両院に同等の権限を与えており、下院が送付した法案を、上院が否決して下院に返付すれば、日本の衆議院のような特別多数による再議決の制度はないので、その法案は妥協点を探りつつ両院間を往復するか、廃案にならざるを得な

<sup>(122)</sup> *ibid.*, p.478.

<sup>(123)</sup> 施行期日に係る規定がなければ、裁可の 28 日後に施行される（1901 年制定法解釈法 (Acts Interpretation Act 1901 No.2) 第 3A 条)。

<sup>(124)</sup> 1975 年枢密院 (高等裁判所からの上訴) 法 (Privy Council (Appeals from the High Court) Act 1975 No.33) である。憲法第 74 条は、連邦の高等裁判所判決に対する英国の枢密院への上訴権に関する規定であり、その第 3 項で、当該上訴権を制限する法案について第 58 条の裁可留保を総督に義務付けている。同法により、当該上訴権は全面的に廃止された。山田 前掲注(19), pp.96-97 を参照。

<sup>(125)</sup> Wright, ed., *op.cit.*(3), pp.404-408, 855.

<sup>(126)</sup> Nicholas Aroney et al., *The Constitution of the Commonwealth of Australia: History, principle and interpretation*, Port Melbourne, VIC: Cambridge Univ. Press, 2015, pp.43-44.

<sup>(127)</sup> オーストラリアの両院関係については、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)』前掲注(35), pp.44-60 を参照。

<sup>(128)</sup> Aroney et al., *op.cit.*(126), pp.86-87.

い<sup>(129)</sup>。金銭法案についても、上院は、先議権や修正権の制限にもかかわらず、否決する権限は奪われておらず、修正を求めて下院に回付した場合も、両院間で合意に至るまで上院が第3読会を通さないことがあり得る。与党が上院で過半数を確保していない場合に、政府活動の源泉でもある歳出予算法案について上院が拒否権を行使すれば、政府は厳しい事態に直面する。

## (2) 両院同時解散

前項に示したような両院対立による行き詰まりを解決する手段として、憲法は両院同時解散制度を設けている。すなわち、下院が可決した法案を上院が否決した場合などに、3か月経過後も当該法案に対する両院不一致が繰り返されたときは、総督は両院を同時に解散することができる(第57条第1項)。両院総選挙後の新議会においても当該法案について両院が一致しないときは、総督は両院議員による合同会議(joint sitting)を召集することができる(同条第2項)。両院合同会議において両院議員総数のうち絶対多数の承認が得られれば、当該法案は、「両議院を適正に通過したものとみなされる」(同条第3項)。合同会議では、上院の約2倍の議員を擁する下院側が有利になる<sup>(130)</sup>。

これまで両院同時解散・総選挙は、1914年、1951年、1974年、1975年、1983年、1987年、2016年の計7回実施された。このうち同時解散を導いた法案が、選挙後に両院合同会議により成立したのは、1974年の事例が唯一である。1951年と2016年の事例では、同時解散を導いたのと類似の法案が、選挙後に両院を通過して成立した。1987年のときには、与党は下院で勝利し政権を維持したが上院を制することができず、争点となった法案は上院で否決される前に撤回された。1914年、1975年、1983年の事例では、政権交代という結果になったために、同時解散の原因となった法案が顧慮されることはなくなった。<sup>(131)</sup>

## (3) 1975年の憲法危機

歳出予算法案をめぐる両院の対立から「憲法危機」と呼ばれる事態に至ったことがある。

1975年10月、ゴフ・ホイットラム(Gough Whitlam)労働党政権による歳出予算法案が、保守連合が制する上院で、下院を解散しない限り同法案は通さない旨の決議とともに否決された<sup>(132)</sup>。マルコム・フレーザー(Malcolm Fraser)自由党党首の率いる保守連合による、ホイットラム政権打倒のための戦術であった。与野党が妥協せず予算成立の見込みが立たない中、同年11月11日、ジョン・カー(John Kerr)総督はホイットラム首相を解任し、フレーザー党首を首相に任命した。同日、上院で当該歳出予算法案が通過する一方で、下院ではフレーザー新首相に対する不信任動議が可決されたが、直ちに両院同時解散が布告され、翌12月の両院総選挙では保守連合が圧勝した。

<sup>(129)</sup> 各院規則には、両院間の協議会(conferences)により解決する方法も規定されている。しかし、これまで正式な協議会は、1930年と1931年に1度ずつ実施されたことがあるだけである。この仕組みがあまり活用されず廃れたのは、下院に対する内閣の統制が厳格であるためであり、上院議員は政府側と直接交渉の方が効率的であるとされる。Laing, ed., *op.cit.*(3), pp.713-717.

<sup>(130)</sup> Aroney et al., *op.cit.*(126), p.89.

<sup>(131)</sup> Laing, ed., *op.cit.*(3), pp.728-769.

<sup>(132)</sup> この当時は、会計年度の始まる7月から11月までの支出は暫定予算により賄われ、本予算の法案の審議は8月に開始されていた。会計年度の初日から本予算を執行すべく、5月に歳出予算法案が発表されるようになったのは、1994年以降である。

一連の経緯は、様々な憲法上の諸問題を顕在化させたが、そのうち議会と議院内閣制に関わる問題は次のとおり挙げられる。

まず、立憲君主制下の総督が、議院内閣制・責任政府原則に対して決定的な介入を行ったことである。憲法の明文規定に違反しないとはいえ、下院の信任を得ている首相を解任し、下院少数派の党首を首相に任命することは憲法慣習に反しており、これを留保権力（I-1-(4)を参照）の原則で説明することは困難である。

第2に、野党支配下の上院の行動が、法案の精査や州権の擁護を目的としたものでなく、政党間抗争を動機としていたことである。そのことは、直前まで歳出予算法案に反対していた保守連合が、政権奪取するや直ちに賛成に転じたことから明らかであろう。

第3に、両院同時解散権が、両院間で立ち往生した法案の成立という本来の目的から逸脱し、政党間抗争に絡んで行使されたことである。不信任決議は、下院解散の理由にはなるが両院同時解散の理由にはならない。フレーザー首相が同時解散の根拠としたのは、ホイットラム政権が提出し上院の（すなわち、保守連合の）反対で阻止されていた21件の法案であった。もとより、両院総選挙後のフレーザー政権下でこれらの法案が顧みられることはなかった。

第4に、歳出予算法案が両院間で行き詰まり、政権が解散・総選挙を拒んだ場合に、事態を開く仕組みがなく、結果的に総督の介入を招いたことである。英国議会のように、両院衝突の場合に一定の条件下で下院の意思を上院のそれに優越させる仕組みは存在しない<sup>(133)</sup>。

以上のように、1975年憲法危機は、議会両院関係の問題を軸として、立憲君主制の原則、議院内閣制の在り方、州権と上院の関係など憲法の根幹に関わる問題を提起した。これらの問題は、上院議員補欠の選出の件（II-2-(3)を参照）を除けば未解決のまま残されている。

## おわりに

オーストラリア連邦議会は、日本の国会が委員会中心主義であるのと異なり、本会議中心主義である。ここでは、立法機能はもとより、質問時間などを通じた行政監視機能も本会議において果たされる。与野党に同等の発言権を与える慣行については本文で見たとおりである。

他方、委員会による行政統制ないし行政監視機能も強化されてきている。特に、上院の委員会については、与野党の委員数がほぼ同等となるように調整され、野党側にも委員長ポストが割り当てられるとともに、人権保障等を目的とする法案審査や委任立法審査の仕組みも設けられている。委員会は法案修正権を持たないものの、修正を本会議に提案できるのであって、この点でも上院の委員会が再考の院における役割を担っている。

上院は憲法上、下院とほぼ同等の権限を付与され、全議員が公選制であることに加え、選挙制度の違いにより下院と異なる構成になりやすいことから、下院を基盤とした政権に対する、民主的正統性を備えた強力な抑制均衡の機関となり得る。ただし、本文の最後に見たとおり、運用次第では憲法危機とも呼ばれる事態を招きかねない。これらのことは、わが国における参議院の権能や両院関係の在り方を検討する上でも、興味深い事例を示すものと思われる。

（やまだ くにお）

<sup>(133)</sup> 英国議会上院は、1911年議会法（Parliament Act 1911 c.13）により、金銭法案に対しては1か月、一般の公法案に対しては2年（1949年に1年に短縮）の遅延権を有するにすぎなくなった。