

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	欧米主要国の議会におけるオンライン審議の動向—イギリス及びアメリカを中心に—
他言語論題 Title in other language	The Challenges of Virtual Parliament in G7 Countries: Focusing on UK and USA
著者 / 所属 Author(s)	安田 隆子 (YASUDA Takako) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 政治議会課
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	866
刊行日 Issue Date	2023-2-20
ページ Pages	61-89
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	日本を除く G7 諸国の議会におけるオンライン審議の動向について、イギリス及びアメリカにおける導入経緯、制度の概要及び評価を紹介するとともに、その他の国を含めた概要を表にまとめた。

* この記事は、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。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

欧米主要国の議会におけるオンライン審議の動向

—イギリス及びアメリカを中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
政治議会課 安田 隆子

目 次

はじめに

I イギリス（下院）

- 1 経緯
- 2 制度の概要
- 3 運用の実態と評価

II イギリス（上院）

- 1 経緯
- 2 制度の概要
- 3 運用の実態と評価

III アメリカ（下院）

- 1 経緯
- 2 憲法上の論点
- 3 制度の概要
- 4 運用の実態と評価

おわりに

別表 日本を除く G7 各国における審議・表決へのオンライン参加の動向

キーワード：オンライン審議、オンライン表決、代理表決、国会、イギリス議会、アメリカ連邦議会

要 旨

- ① 新型コロナウイルス感染症の流行に対応するため、日本を除く G7 各国においては、臨時的措置として、議員等がインターネット等を利用して議場又は委員会室の外から議事に参加するいわゆるオンライン議会が導入された。ただし、本会議への導入はイギリス及びカナダに限られる。委員会への導入は行政監視のための調査及び証言の聴取を中心に限定して実施した国が多いが、本会議の場合より実施した国は多い。
- ② イギリスにおいては、新型コロナウイルス感染症の流行に対応するため、2020年4月から2021年7月にかけて、下院及び上院の本会議において、議事の一部を対象に、物理的出席に加えて、議員がオンラインにより参加することを可能とした。また、特別委員会において委員及び証人がオンラインにより会議に参加することを可能とした。
- ③ オンラインによる参加の本会議への導入は、新型コロナウイルス感染症の流行下における議会機能の維持、議員の参加の確保という点で大きな成果があったが、オンラインによる参加の導入に伴う発言者のリストの導入や本会議場の雰囲気喪失等により、イギリス議会の重要な特徴である実質的な演説や活発な討論が困難になり、立法及び行政監視における議会の能力を低下させたとの批判がある。一方、特別委員会については本会議のような問題はなく、多様な証人が証言の聴取に参加しやすくなったと高く評価されている。
- ④ アメリカ下院においては、2020年5月から2023年1月まで、新型コロナウイルス感染症による公衆衛生上の緊急事態にあるときは、議長が指定した期間について、本会議において代理表決を認め、委員会においてオンラインによる審査及び表決への参加並びに証言の聴取を認めることとした。
- ⑤ 代理表決の本会議への導入は、議員の表決への参加率を向上させ、制度本来の在り方ではないが、議会外の重要な会合への参加を可能にし、家族と過ごす時間を持てるようになるとの意見がある一方、本会議より自己都合を優先するために利用されているとの批判も強い。また、オンライン参加の委員会への導入は、新型コロナウイルス感染症の流行下にあっても法案審査及び行政監視の活動を維持し、証人の公聴会への参加を容易にしたと評価されている。
- ⑥ 議会におけるオンライン参加は、新型コロナウイルス感染症の流行への対応を機に急速に現実的な手段となったものの、各国の状況はいまだに流動的である。今後の動向が注目される。

はじめに

新型コロナウイルス感染症の流行への対応として、議員等がインターネット等を利用して議場又は委員会室の外から議事に参加するいわゆるオンライン議会が注目されることとなった⁽¹⁾。列国議会同盟（Inter-Parliamentary Union）の調査によると、93 各国及び 2 地域の 123 議院のうち、2020 年 3 月以降全部又は一部の議員によるオンラインによる参加を可能としたことがある議院は、本会議について 51%、委員会について 77% であった。また、46% の議院は、特に委員会について、少なくとも何らかのオンラインによる機能を発展させる意向を示している⁽²⁾。さらに、表決を代替的な方法によるために手続を変更した議院は、121 議院のうち、本会議について 36%、委員会について 30% であった⁽³⁾。

G7 各国について見ると、本会議についてオンラインによる参加を導入したのはイギリス両院及びカナダ両院である。委員会については行政監視のための調査及び証言の聴取を中心に限定して実施した国が多いが、本会議の場合より実施した国は多い（末尾の別表を参照）。また、オンラインによる審議等への参加は、新型コロナウイルス感染症対策として位置付けられていたことから、これに伴う行動制限が撤廃されるに従い、終了若しくは縮小され、又はその継続の是非が議論されている。

本稿では、G7 各国のうち、本会議及び委員会についてオンラインによる参加を可能としたイギリス下院及び上院、本会議については代理表決のみを認め、委員会についてのみオンラインによる参加を認めたアメリカ下院を取り上げ、その動向及び制度を概観する。なお、代理表決はオンラインによるものではないが、議員が議場に物理的に出席せずに表決に参加するという点でオンライン表決と共通の性質を有する。アメリカ下院では遠隔表決の一種と位置付けられ、オンライン表決との比較にもなることから取り上げることにした。

I イギリス（下院）

1 経緯

(1) 特別委員会に関する臨時規則の制定等

新型コロナウイルス感染症の流行への対応の初期段階において、各党執行部との合意の下、議長が積極的な役割を果たした⁽⁴⁾。2020 年 3 月 18 日、議長は、2 メートルの社会的距離を確

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023 年 1 月 20 日である。

(1) 「オンライン議会」は報道等により用いられるようになった和製英語であり、明確な定義は見当たらないとされる。牧原出「『いわゆるオンライン会議』としての地方議会の可能性」『地方自治』880 号、2021.3、pp.2-3。本稿では、全員がオンラインにより会議に参加する場合は「仮想（virtual）」、議場又は委員会室に出席する者とオンラインにより参加する者がいる場合は「ハイブリッド（hybrid）」を用いる。

(2) Inter-Parliamentary Union, *World e-Parliament Report 2022: Parliaments after the pandemic*, 2022, pp.5, 13-14, 25-26, 35-36. <<https://www.ipu.org/file/15804/download>> この調査では、二院制の場合、上院と下院を分けてそれぞれ 1 議院としている。

(3) 表決に関する割合の母数は、123 議院ではなく 121 議院である。表決方法は、本会議では、代理表決（4%）、専用表決アプリケーション（22%）、電子メール（3%）、議場の表決システム（22%）、挙手表決（12%）、ビデオ会議システムのツール（20%）、その他（11%）であった。委員会では、代理表決（33%）、専用表決アプリケーション（19%）、電子メール（34%）、会議室の表決システム（16%）、挙手表決（25%）、ビデオ会議システムのツール（20%）、その他（9%）であった。

(4) Colin Lee et al., “The impact in the Commons Chamber,” Study of Parliament Group, *Parliaments and the Pandemic*,

保するため、本会議場への出席者を50人に制限し⁽⁵⁾、同月23日には、分列表決⁽⁶⁾を30～40分と通例より時間をかけて行うこととした⁽⁷⁾。同月24日、臨時規則が制定され、特別委員会⁽⁸⁾について、委員は、オンラインにより審査に参加することができ、規則案、決議案及び報告書について、全ての委員が審査又は調査し、かつ委員会の過半数の委員の決定であると言えるときは、委員長は、委員会の会議で合意されなくても下院に提出することが可能とされた⁽⁹⁾。この臨時規則の有効期間は同年6月30日までであったが、議長による延長が認められており、数次の延長を経て2021年7月22日に終了した。

(2) 本会議における「ハイブリッド議事」の導入

2020年3月25日に2020年コロナウイルス法⁽¹⁰⁾が成立した後、下院は例年よりも前倒して復活祭の休会に入ったが、休会中、議長は、与党院内総務に対し、口頭質問、緊急質問、声明、首相のクエスチョンタイムといった重要な議事をオンラインにより行うことを提案し、下院委員会（House of Commons Commission）⁽¹¹⁾及び手続委員会（Procedure Committee）⁽¹²⁾において検討が進められた⁽¹³⁾。

同年4月21日及び22日、これらの検討を受けてまとめられた臨時規則が制定され⁽¹⁴⁾、本会議における大臣への口頭質問、緊急質問及び国務大臣の声明といった行政監視の議事並びに法律案の審議及び表決を含む実質的な議事を対象に、少数の出席議員に加えて議員のオンラインによる参加を可能とする「ハイブリッド議事」が導入された。表決はオンラインで行うことも可能とされ、同年5月12日、イギリス議会史上初めて本会議におけるオンライン表決が実施された。

一方で、政府が同月10日に発表した新型コロナウイルス感染症からの復興戦略において、

2021, p.17. <<https://studyofparliamentgroup.org/wp-content/uploads/2021/01/Parliaments-and-the-Pandemic.pdf>>

(5) 本会議の議事定足数の定めはなく、分列表決（後掲注(6)を参照。）の際に投票者が40人に満たなかった場合は、不成立となる。

(6) 我が国の記名表決に相当する。議員は、その賛否に応じて2列に分かれ、それぞれ別のドアから議場の外に出る。議場の外には、左右に賛成者用と反対者用の各廊下がある。議員はこの廊下から別々のドアを通して議場に入り、その際に賛否それぞれの側から議長が指名した議員（計数係）が人数を数える。従来は事務局職員が賛否ごとに議員の名前を記録していたが、2020年6月以降、各廊下に設置されたパスリーダー装置に議員が議会パスを読み取らせることにより賛否を記録するようになった（後述）。通例、約15分を要する。濱野雄太「イギリスの議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1056号, 2019.5.28, p.6. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11286064_po_1056.pdf?contentNo=1>; David Natzler and Mark Hutton, eds., *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 25th ed., 2019, updated July 2022, para 20.62. <<https://erskinemay.parliament.uk/section/4802/procedure-on-a-division/?highlight=pass%20reader>>; "Divisions." UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/about/how/business/divisions/>>

(7) House of Commons Procedure Committee, *Procedure under coronavirus restrictions: proposals for remote participation, First Report of Session 2019-21*, HC 300, 21 April 2020, p.7. <<https://committees.parliament.uk/publications/699/documents/3798/default/>>; Speaker's Statement, HC Deb 23 March 2020, col 24.

(8) 特別委員会は、①立法委員会、②調査委員会、③院内事項委員会の3つに大別され、まれに法案審査を行う場合がある。濱野 前掲注(6), p.7. ただし、特別委員会に関する臨時規則の適用期間に設置されていた特別委員会において、法案審査が行われた例は見当たらない。

(9) Temporary Order (Select Committees (Participation and Reporting)), HC Deb 24 March 2020, col 319.

(10) Coronavirus Act 2020 c.7.

(11) 下院の人事・財務等の管理・運営について決定する常設の委員会。議長を長とし、議員6人（与党院内総務、影の院内総務、主要政党からの議員各1人）、外部委員2人、下院事務局職員2人で構成される。濱野 前掲注(6), p.6. 議事手続に関して正式な権限を有してはいないが、新型コロナウイルス感染症対応の初動段階において合意に基づく決定を促進することとなったとされる。Lee et al., *op.cit.*(4), p.18.

(12) 下院における議事手続を所管する特別委員会（常任的）

(13) Lee et al., *op.cit.*(4), pp.17-18.

(14) Temporary Orders (Hybrid proceedings), HC Deb 21 April 2020, col 2; HC Deb 22 April 2020, cols 74, 81.

議会は新たな日常における模範となるべきであるとして、公衆衛生上のガイドラインを遵守しつつ下院における物理的な出席を拡大する方針が示され⁽¹⁵⁾、「ハイブリッド議事」は1回の延長を経て同月20日をもって終了し、議会は聖霊降臨祭の休会に入った。

(3) 「ハイブリッド議事」終了後の対応

休会明けの2020年6月2日、臨時規則が制定され、分列表決に当たっては物理的に議会議事堂敷地内にいる議員のみが参加することができ、イングランド公衆衛生庁のガイドラインに従って議長が定める方法により行うこととされ⁽¹⁶⁾、同月16日からは、表決にかかる時間を短縮するために賛否の記録に当たり議会パス(parliamentary pass(通行証))を用いたパスリーダー装置が導入された⁽¹⁷⁾。また、同月4日、臨時規則が制定され、新型コロナウイルス感染症に関連する医療上及び公衆衛生上の理由により出席できない議員に限り、本会議における大臣への口頭質問、緊急質問、大臣の声明といった行政監視の議事についてオンラインによる参加を可能とした⁽¹⁸⁾。また、同日及び同月10日、分列表決の際に出産及び育児を理由とする代理表決(後述)を認める臨時下院規則が改正され、新型コロナウイルス感染症に関連する医療上及び公衆衛生上の理由により議会議事堂敷地内に登院できない議員にも、本会議、全院委員会⁽¹⁹⁾及び立法大委員会⁽²⁰⁾における分列表決において代理表決が認められることとなった⁽²¹⁾。同年9月23日には、下院規則が改正されて従来の出産及び育児を理由とする代理表決が恒久化されるとともに、時限的措置として新型コロナウイルス感染症に関連する医療上及び公衆衛生上の理由により議会議事堂敷地内に登院できない議員による代理表決が認められた(同年11月3日の改正により、同様の理由により議会議事堂敷地内にいるものの分列表決に参加できない議員にも拡大された)。なお、この時限的措置は、適用期間の延長を経て2021年7月22日に一旦終了したが、2022年10月12日、下院規則が改正され、時限的措置として、代理表決が認められる事由に重大な長期にわたる病気又は負傷が追加された⁽²²⁾。

「ハイブリッド議事」終了後、新型コロナウイルス感染症を理由として物理的に本会議場に出席できず、本会議場における動議や法案に関する討論に参加することができない議員の不満の高まりを受け⁽²³⁾、2020年12月30日、オンラインによる本会議の議事への参加に関する臨

(15) *Our Plan to Rebuild: The UK Government's COVID-19 recovery strategy*, CP 239, May 2020, p.29. GOV. UK website <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/884760/Our_plan_to_rebuild_The_UK_Government_s_COVID-19_recovery_strategy.pdf>

(16) Temporary Order (Proceedings during the pandemic (No.2)), HC Deb 2 June 2020, col 725.

(17) "Speaker outlines new division system," 16 June 2020. UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/business/news/2020/june/speaker-outlines-new-division-system/>>; House of Commons, "Pass reader division system: guidance for Members." <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons/pass-reader-divisions-guidance-for-members.pdf>>

(18) Temporary Order (Virtual participation in proceedings during the pandemic), HC Deb 4 June 2020, col 1102.

(19) 全院委員会は、法案審査及び重要事項の討論のために設置され、本会議場で開かれる委員会。各院の全議員を構成員とする。濱野 前掲注(6), p.7.

(20) 内容の全部又は一部が特定の地域のみに関わる法案の審査のために設置され、各地域選出議員を構成員とする。同上

(21) Resolution (Proxy Voting (Extension)), HC Deb 4 June 2020, col 1103; Temporary Standing Order (Voting by Proxy), HC Deb 4 June 2020, col 1103; Resolution (Proxy Voting (Extension)), HC Deb 10 June 2020, col 361. なお、「ハイブリッド議事」の廃止と2020年6月に導入された措置に対し、一部の与党議員及び全ての野党議員が反対し、著名な憲法学者からも批判的な見解が表明された。"Ending of the hybrid House of Commons breached fundamental democratic principles," June 8, 2020. The Constitution Unit website <<https://constitution-unit.com/2020/06/08/ending-of-the-hybrid-house-of-commons-breached-fundamental-democratic-principles/>>

(22) この措置は、2022年10月17日から2023年4月30日まで有効である。あわせて、恒久措置として代理表決が認められる事由に出産、流産及び新生児死に関連する合併症を追加した。

(23) House of Commons Procedure Committee, *Procedure under coronavirus restrictions: virtual participation in debate*, Sixth

時規則が改正され、理由を問わず、全ての議員は、本会議場における討論等にオンラインにより参加することが可能となった⁽²⁴⁾。ただし、分列表決については、従来どおり物理的な出席によるか又は代理表決によることが維持された。この臨時規則は、数次の延長を経て2021年7月22日をもって終了した⁽²⁵⁾。

2 制度の概要

(1) 本会議

(i) 「ハイブリッド議事」(2020年4月21日～5月20日)

対象となる議事は、行政監視に関するものとして、大臣への口頭質問、緊急質問及び大臣の声明であり、実質的手続に関するものとして、法案の提出、政府提出法案の審議、大臣提出の動議等である⁽²⁶⁾。議員は、議長が承認した電子的方法(Zoom)によりオンラインで参加するか、又は本会議場に物理的に出席することができた。議長は、本会議場に同時に出席できる人数を制限することができ、上限は50人とされた。また、オンラインにより同時に参加することができる人数の上限は120人とされた⁽²⁷⁾。

本会議は、当初、技術的な理由により2時間ずつ3ブロックに区切られ、ブロックの間には、機器のリセットやオンラインで参加する議員がアクセスするために30分の休憩が設けられた。2020年5月までには各ブロックの時間は長く、休憩の時間は短くなった。最初のブロックは行政監視の議事に充てられ、第2、第3のブロックは実質的手続の議事に充てられた⁽²⁸⁾。

行政監視の議事は、大臣への口頭質問、首相への口頭質問、緊急質問及び補足質問、大臣の声明の順で構成され⁽²⁹⁾、実質的手続の議事は、主に法案の審議が行われた。臨時規則により、物理的出席の議員とオンライン参加の議員を平等に扱わなければならないとされたことに加えて、本会議場に出席する参加者が適切なタイミングで本会議場に入れるようにし、オンラインによる参加者が適切なタイミングでZoomによりアクセスできるようにするため、議長により呼出しリスト(Call List)が導入された⁽³⁰⁾。呼出しリストは、議員の事前の通告に基づき作成され、議事日程表(Order Paper)とともに事前に公表された。大臣への口頭質問、緊急質問及び補足質問の呼出しリストの作成に当たっては、質問者はランダムに選出されるが、フロントベンチ議員とバックベンチ議員⁽³¹⁾、

Report of Session 2019-21, HC 905, 18 November 2020, pp.5-6. <<https://committees.parliament.uk/publications/3547/documents/34071/default/>>

⁽²⁴⁾ Temporary Order (Virtual participation in proceedings during the pandemic (No.2)), HC Deb 30 December 2020, col 504.

⁽²⁵⁾ このほか、火曜日及び水曜日にバックベンチ議員(フロントベンチ議員(幹部議員。与党において政府の役職に就いている議員、野党において影の内閣の役職に就いている議員をいう。))以外の議員の総称)が設定したテーマに関して行われるウェストミンスター・ホールにおける討論は、2020年3月20日から停止されていたが、2021年3月8日から同年7月22日までの間、ハイブリッド形式で実施された。Temporary Order (Sittings in Westminster Hall (Suspension)), HC Deb 19 March 2020, col 1246; Temporary Order (Sittings in Westminster Hall during the pandemic), HC Deb 25 February 2021, col 1203.

⁽²⁶⁾ (i)の記述は、特に脚注がないときは、4月21日及び22日に決議された臨時規則に基づく。

⁽²⁷⁾ “Virtual House of Commons: End of week one,” 24 April 2020. UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/business/news/2020/april1/virtual-house-of-commons-end-of-week-one/>> なお、下院の定数は650人である。

⁽²⁸⁾ House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(23), p.9.

⁽²⁹⁾ House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(7), pp.13-14.

⁽³⁰⁾ 臨時規則により、議長には、「ハイブリッド議事」を効果的に行うため、通例と異なる議事運営を行う権限が与えられていた。House of Commons Procedure Committee, *Procedure under coronavirus restrictions: call lists and time limits on speeches in debates*, *Seventh Report of Session 2019-21*, HC 1031, 7 December 2020, pp.6-7. <<https://committees.parliament.uk/publications/3849/documents/38652/default/>>

⁽³¹⁾ フロントベンチ議員及びバックベンチ議員については、前掲注⁽²⁵⁾を参照。

会派間のバランスをとることとされた⁽³²⁾。議員がその場で思い付いた補足質問をしたり、発言に割り込んだりすることは認められず、緊急質問、声明及び討論で発言しようとする者は、事前に通告することとされ、事前の調整がなければ議事手続上の疑義の表明も認められなかった⁽³³⁾。

オンライン表決は、議長がオンラインによる分列表決によることを決定したときに行われた。全ての議員は、表決開始から15分の間に既存の議員専用オンラインシステムであるMemberHub⁽³⁴⁾を使用して投票した。計数係は指名されなかった。表決結果及び各議員の投票は、MemberHub及び既存の分列表決システムに保存され、表決結果が宣告されると、専用のウェブサイト⁽³⁵⁾で公開されるとともに会議録に掲載され公表された。

(ii) 「ハイブリッド議事」終了後（2020年6月4日～2021年7月22日）

2020年6月4日からは、新型コロナウイルス感染症の流行に関連する医療上及び公衆衛生上の理由により自己隔離を要し、議会議事堂敷地内に登院することができない議員に限り、口頭質問、緊急質問及び声明について議長が承認した電子的方法（Zoom）によりオンラインで参加することができた⁽³⁶⁾。

2020年12月30日からは、理由を問わず、全ての議員は、オンラインにより議事に参加することができるようになった。オンライン参加の対象となる議事は、口頭質問、緊急質問、声明、討論（動議の提出を含む。）及び請願の紹介であった。ただし、分列表決、発声表決における議長の宣告に対する異議等は除かれた⁽³⁷⁾。

また、「ハイブリッド議事」終了後も同時に本会議場に出席できる議員数が50人に制限されたことから、本会議場に出席する参加者が適切なタイミングで本会議場に入れるようにし、オンラインによる参加者が適切なタイミングでZoomによりアクセスできるようにするため、議長の指示に基づき、引き続き呼出しリストが用いられた⁽³⁸⁾。ただし、「ハイブリッド議事」のときと異なり、物理的出席の議員とオンライン参加の議員を平等に扱うこととされていなかったため、物理的出席の議員は、発言に割り込んだり割り込まれたりすることがあり、事前に通告することなく動議を提出し、議事手続上の疑義を表明することができた⁽³⁹⁾。

⁽³²⁾ House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(30), pp.11-12.

⁽³³⁾ House of Commons Procedure Committee, *Procedure under coronavirus restrictions: the Government's proposal to discontinue remote participation, Third Report of Session 2019-21*, HC 392, 30 May 2020, p.12. <<https://committees.parliament.uk/publications/1281/documents/11348/default/>>

⁽³⁴⁾ MemberHubは、下院議員が議員質問及び討論日未定動議（Early Day Motion）を提出するために使用され、電子メールアドレスをIDとするシングルサインオン（ユーザーが1度の認証を受けるだけで、許可された機能の全てを利用できる仕組み）及び多要素認証（複数の異なる認証方式を組み合わせる仕組み）を有する。また、MemberHubのオンライン表決システムにアクセスすることができるのは、指定された多要素認証端末からログイン時に議員の詳細情報を入力してアクセスした場合のみである。House of Commons Procedure Committee, *Procedure under coronavirus restrictions: remote voting in divisions, Second Report of Session 2019-21*, 8 May 2020, HC 335, pp.10-12. <<https://committees.parliament.uk/publications/1020/documents/8131/default/>>

⁽³⁵⁾ “Votes in Parliament.” UK parliament website <<https://votes.parliament.uk/>>

⁽³⁶⁾ Temporary Order (Virtual participation in proceedings during the pandemic), *op.cit.*(18)

⁽³⁷⁾ Temporary Order (Virtual participation in proceedings during the pandemic (No.2)), *op.cit.*(24)

⁽³⁸⁾ 「ハイブリッド議事」の場合と異なり、6月4日及び12月30日に決議された臨時規則には議長が呼出しリストを作成することの根拠となる規定はなく、事実上の措置であった。House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(30), pp.7-8, 10-13.

⁽³⁹⁾ House of Commons Procedure Committee, *Back to the future? Procedure after coronavirus restrictions, Eighth Report of Session 2019-21*, HC 1282, 14 March 2021, p.30. <<https://committees.parliament.uk/publications/5077/documents/50286/default/>>

表決については、新型コロナウイルス感染症の流行に関連する医療上及び公衆衛生上の理由により、議会議事堂敷地内に登院（後に本会議場に入場）することができない議員は、出産及び育児を理由に欠席する議員と同様に、分列表決において代理表決によることが可能であった⁽⁴⁰⁾。

代理表決の手続は次のとおりである。代理表決を希望する議員は、開始日、終了日及び代理で投票することに同意した議員の名前を議長に対し書面により通知する。終了日及び代理で投票する議員を変更するときは、議長に対しできる限り速やかに書面により通知する。通知を受領したときは、議長は許可書を発行するとともに、会議録に掲載し、公開する⁽⁴¹⁾。

実績としては、各党の院内幹事を代理で投票する者としていたケースが大部分であった⁽⁴²⁾。

(2) 委員会

(i) 「ハイブリッド議事」終了後の全院委員会における委員会段階の法案審査（2020年6月4日～2021年7月22日）

表決については、本会議と同様に、新型コロナウイルス感染症の流行に関連する医療上及び公衆衛生上の理由により、議会議事堂敷地内に登院（後に本会議場に入場）することができない議員は、出産・育児を理由に欠席する議員と同様に、分列表決において代理表決によることが可能であった⁽⁴³⁾。さらに、2020年12月30日から、全院委員会における法案の審査へのオンラインによる参加が認められた⁽⁴⁴⁾。審査に当たっては、本会議と同様に、呼出しリストが用いられた⁽⁴⁵⁾。

(ii) 特別委員会（2020年3月24日～2021年7月22日）

特別委員会には、委員は、議長が承認した電子的方法（公開の証言聴取はZoom、非公開の会議はMicrosoft Teams）によりオンラインで会議に参加することができた。また、委員長は、全ての委員が審査し、かつ委員会の過半数の委員の決定であると言えるときは、委員会の会議で合意されなくても、下院に規則案、決議案及び報告書を提出することが可能とされた⁽⁴⁶⁾。

(40) Resolution (Proxy Voting (Extension)); Temporary Standing Order (Voting by Proxy), *op.cit.*(21); Standing Order 39A. このほか、議長、副議長、特別委員長及びバックベンチ議事委員会（主にバックベンチ議員発議の案件を取り扱う委員会）の委員長の選挙において代理表決を行うことも可能である。ちなみに、出産・育児を理由に欠席する議員については、生物学上の母又は主たる養育者については誕生日又は養子を迎える日の1か月前から6か月後まで、生物学上の父又は従たる養育者については2週間を上限とする連続の期間について、代理表決が認められる。出産・育児を理由とする代理表決は、2019年1月29日から可能となっている。Richard Kelly, "Proxy voting in divisions in the House of Commons," *House of Commons Library Research Briefing*, No.8359, 10 October 2022, p.11. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8359/CBP-8359.pdf>>

(41) "Proxy Voting Scheme (September 2020)." UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-public-bill-office/proxy-voting-scheme-23-september-2020.pdf>>; "Proxy Voting Scheme (November 2020)." *ibid.* <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-public-bill-office/amended-proxy-voting-scheme--3-november-2020.pdf>>

(42) 例えば、2020年9月28日～10月8日の間、代理表決の約80%は主要3政党の院内幹事を代理で投票する者としていた。"Written evidence submitted by the Strategic Director, Chamber Business Team, House of Commons (CVR 115)." UK Parliament website <<https://committees.parliament.uk/writtenevidence/13020/pdf>> また、2020年12月30日には約600人の議員が代理表決を選択し、その約90%は院内幹事を代理で投票する者としていた。Daniel Gover and Lisa James, "The hybrid House of Commons: the problems of government control," January 17, 2021. The Constitution Unit website <<https://constitution-unit.com/2021/01/17/the-hybrid-house-of-commons-the-problems-of-government-control/>>

(43) Resolution (Proxy Voting (Extension)); Temporary Standing Order (Voting by Proxy), *op.cit.*(21); Standing Order 39A.

(44) Temporary Order (Virtual participation in proceedings during the pandemic (No.2)), *op.cit.*(24)

(45) 例えば、2021年2月11日の例がある。"Call lists for the Chamber, Thursday 11 February 2021." UK Parliament website <<https://commonsbusiness.parliament.uk/Document/45181/Pdf?subType=Standard>>

(46) Temporary Order (Select Committees (Participation and Reporting)), *op.cit.*(9); House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(33), p.20.

なお、証人は、特別委員会及び公法案委員会における証言の聴取にオンライン（特別委員会は Zoom、公法案委員会は Zoom-audio）で参加することができる。証言のためにオンラインで参加することを禁止する規定がないためである⁽⁴⁷⁾。

3 運用の実態と評価

(1) 本会議

(i) 成果

「ハイブリッド議事」が実施された約 1 か月間中に開催された本会議は、13 回であった。オンラインによる分列表決は、2020 年 5 月 12 ～ 20 日における 10 件のみであり⁽⁴⁸⁾、技術上の問題はほとんど発生しなかった⁽⁴⁹⁾。

オンラインによる参加を含む「ハイブリッド議事」の成果として、新型コロナウイルス感染症の流行に伴う行動制限の下、討論し、立法し、政府の説明責任を問うという議会の役割を果たすことができたことが挙げられる⁽⁵⁰⁾。また、医療上及び公衆衛生上の理由により議会に出席できない議員やウェストミンスターから遠い地域に居住する議員（特にスコットランド民族党の議員）の利用割合が高いとの指摘⁽⁵¹⁾、男性議員に比べて女性議員の利用割合が高いとの指摘⁽⁵²⁾があり、これらの議員の審議への参加に資することがうかがえる。

さらに、伝統的な討論を支持する一部の議員を除く多くの議員からは、オンラインによる参加に伴う呼出しリストの導入によるメリットも指摘されている。議員の中には、呼出しリストの透明性を歓迎する者もいた。公表された呼出しリストからは、議長及び副議長が、政党、地域、性別、年齢、専門性及び対象となる議案に対する賛否のバランスを取ろうとしているか否かが明らかになる。また、呼出しリストにより、多くの議員にとって本会議における発言時間が事前に明確になり、活動計画を立てられるようになることで自由度が増した。本会議を自らの議員活動の優先順位の中心に位置付けていない議員にとっては、より効率的に活動できるようになったのである⁽⁵³⁾。これに関連し、伝統的に多くの議員が自らの選挙区にいる月曜日及び木曜日の方が火曜日及び水曜日に比べて本会議におけるオンライン参加が多いとの指摘もある⁽⁵⁴⁾。

オンライン表決の利点については、代理表決と異なり、討論の展開に応じて議員が賛否を変更することができるという指摘がある⁽⁵⁵⁾。

(47) House of Commons Procedure Committee, *ibid.*, p.19; Margaret McKinnon and Holly Dustin, “The impact on Select Committee witness diversity and accessibility in the House of Commons,” Study of Parliament Group, *op.cit.*(4), p.59.

(48) “MPs cast first ever remote votes in Commons Chamber, 12 May 2020 (updated on 13 May 2020).” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/business/news/2020/may/mps-cast-first-ever-remote-votes-in-commons-chamber/>>; “Find divisions.” *ibid.* <<https://hansard.parliament.uk/search/Divisions?startDate=2020-05-12&endDate=2020-05-20&house=Commons&includeCommitteeDivisions=True&partial=False>> オンラインによる分列表決の対象となった法案は、農業法案 (Agriculture Bill)、移民及び社会保障調整 (EU 離脱) 法案 (Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Bill)、貿易法案 (Trade Bill) であった。

(49) Lee et al., *op.cit.*(4), p.23.

(50) House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(39), p.6.

(51) Lee et al., *op.cit.*(4), p.21

(52) Elise Uberoi, “Coronavirus: MPs’ use of virtual participation and proxy voting by gender,” *Insight*, 10 December, 2020. House of Commons Library website <<https://commonslibrary.parliament.uk/coronavirus-mps-use-of-virtual-participation-and-proxy-voting-by-gender/>>

(53) Lee et al., *op.cit.*(4), pp.20-21.

(54) *ibid.*, p.22.

(55) Gover and James, *op.cit.*(42)

(ii) 課題

オンラインによる参加の課題としてまず指摘されるのは、物理的な出席によるリアルタイムの反応や自発性が失われることにより、議会の審議能力が低下したことである⁽⁵⁶⁾。呼出しリストの導入と割込み発言の禁止により、討論や質問への答弁における主張は反論されることもなく、議員は関心がある事柄に素早く反応できず、討論が生き生きとした意見の交換ではなく、準備された文章の朗読になってしまったと指摘された⁽⁵⁷⁾。ただし、この指摘に対しては、フロントベンチ議員が「通常」と考える討論は多くのバックベンチ議員が経験するものと異なっており、議論の余地があるとの反論もある⁽⁵⁸⁾。また、呼出しリストの導入による自発性の喪失により、大臣が有利になったとの指摘もある。クエスチョンタイムに補足質問をする議員の名前も事前に呼出しリストで公表されるため、大臣は、補足質問で取り上げられそうな難しい論点を事前に準備することができる一方、議員が選挙区民にとって重要な問題を提起するためにその場で思い付いた発言をすることができなくなったからである⁽⁵⁹⁾。

このほか、同僚議員と非公式なやり取りをするといった物理的な出席に伴う付随的な機能が失われたという指摘もある⁽⁶⁰⁾。

オンライン表決の課題としては、国民の生活に重大な影響を与える事柄について投票するという重みや真剣さが失われるという指摘⁽⁶¹⁾、MemberHubは、生体認証や顔認証を必要としないシステムであり、一時的な利用であれば十分なセキュリティが確保されているが、本人による投票であることの確認が物理的に出席した場合の分列表決と比べて十分とは言えないとの指摘がある⁽⁶²⁾。

(2) 委員会

(i) 立法過程における委員会段階の審査

一般的な政府提出法案については、委員会段階の審査は、通常は公法案委員会に付託される。しかし、公法案委員会においては、委員のオンラインによる参加は認められておらず、オンラインによる参加は、証言の聴取における証人に限られていた。2020年12月30日以降は全院委員会におけるオンラインによる参加が認められたが、実際に議員のオンラインによる参加が確認できたのは、大臣等出産手当法案 (Ministerial and Other Maternity Allowances Bill) の2021年2月11日の全院委員会における審査の1件のみであった⁽⁶³⁾。

(ii) 特別委員会による行政監視

特別委員会におけるオンライン参加については、新型コロナウイルス感染症対応の初期から

⁽⁵⁶⁾ House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(39), p.6.

⁽⁵⁷⁾ House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(33), pp.12-13.

⁽⁵⁸⁾ 割込み発言や発言への応答はフロントベンチ議員の討論における特徴であり、多くのバックベンチ議員、特に新米議員は討論の後半で発言し、その頃には時間が厳しく制限され、議長により割込み発言が抑制されているため、割込み発言や発言への応答を経験することはまれである。Lee et al., *op.cit.*(4), p.20. なお、フロントベンチ議員、バックベンチ議員については前掲注(25)を参照。

⁽⁵⁹⁾ House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(30), p.13.

⁽⁶⁰⁾ House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(39), p.6.

⁽⁶¹⁾ HC Deb 2 June 2020, cols 728-729; Procedure Committee, *Oral evidence: Voting by proxy*, HC 722, 10 January 2022, Q163. <<https://committees.parliament.uk/oralevidence/3249/pdf/>>

⁽⁶²⁾ House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(34), p.12.

⁽⁶³⁾ HC Deb 11 February 2021, col 561.

終期までの約1年4か月にわたり、制度が変わることもなく継続された。議員から、議員が議論する会議は委員会室で行うべきだとの反対論もあったが、オンライン参加は全般的に好意的に受け止められており、2020年5月頃には、特別委員長らは、新型コロナウイルス感染症の流行下で委員が公正かつ平等に参加するにはこの方法しかないとして、オンライン参加の継続を求めることに合意していた⁽⁶⁴⁾。

オンライン参加については、病気や育児休業により委員会室に出席することができない委員も委員会の審査又は調査に参加することが可能になるという意見がある⁽⁶⁵⁾。

一方で、物理的な出席がなくなることにより、言語によらないコミュニケーション、自発的な発言及び委員会室における委員長と委員の間、委員間、委員と事務局職員との間の非公式なやり取りがなくなっているとの指摘がある。これにより、委員長は、その権限を強める可能性があり、委員の影響力は低下し、委員長と委員のつながりや委員会の一体感が失われることにより、委員会の影響力や有効性が低下する可能性がある⁽⁶⁶⁾とされる。

また、証言の聴取においては、国内外を問わず多様な証人が参加しやすくなる一方、インターネット環境を持たない社会経済的に不利な証人や、証言のための安全な場所がない証人が参加することが困難になるとの意見がある⁽⁶⁷⁾。さらに、証言の聴取については、オンラインの場合はボディ・ランゲージなどが困難で、報道関係者等の傍聴人もいないため、委員会室において行われるときの劇場的な要素が失われ、これが証人に影響を及ぼす可能性があるとの指摘もある⁽⁶⁸⁾。

II イギリス（上院）

1 経緯

(1) 委員会におけるオンライン会議の実施

議長は、2020年3月19日、82歳という年齢を理由に、登院を控えて自宅から任務に当たることとし、本会議場における職務は副議長が担うことを表明した⁽⁶⁹⁾。これを受け、同月23日、上院は、どの議員であっても、副議長の職務を担うことを認める決議を可決した⁽⁷⁰⁾。同月25日の2020年コロナウイルス法成立後、上院は復活祭の休会に入っていたが、休会中の同年4月7日、議長は、新型コロナウイルス感染症への対応として、自己隔離中の議員が排除されないようにするため、口頭質問等にオンラインで参加できるようにすることを表明した⁽⁷¹⁾。議長は、与党院内総務、首席与党院内幹事、野党院内総務、無所属議員の代表等と協議を行い、これを受けて手続委員会⁽⁷²⁾において参加者全員がオンラインで参加する「仮想議事」(Virtual

(64) House of Commons Procedure Committee, *op.cit.*(33), p.20.

(65) McKinnon and Dustin, *op.cit.*(47), p.60.

(66) Lucinda Maer, "The interpersonal dynamics and public drama of virtual select committees," Study of Parliament Group, *op.cit.*(4), pp.78-83.

(67) McKinnon and Dustin, *op.cit.*(47), p.60.

(68) Maer, *op.cit.*(66)

(69) HL Deb 19 March 2020, col 1531. 1の記述は、特に脚注がないときは、Edward Scott and Nicola Newson, "House of Lords: timeline of response to Covid-19 pandemic," *In Focus*, 1 March 2022. <<https://lordslibrary.parliament.uk/house-of-lords-timeline-of-response-to-covid-19-pandemic/>>に基づく。

(70) HL Deb 23 March 2020, col 1638.

(71) "Lord Speaker's statement on UK Parliament's response to the spread of COVID-19," 19 April 2020. UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/business/news/2020/march/lord-speaker-statement-on-covid-19/>>

(72) 手続委員会は、2020年6月に手続及び特権委員会(Procedure and Privileges Committee)に名称を変更した。

proceedings) のガイダンスがまとめられた⁽⁷³⁾。ガイダンスの検討に当たり、手続委員会は、同月 16 日に Skype for Business を用いたオンラインによる会議を行い、これが委員会における初めての仮想会議 (Virtual Meeting) であった。その後、他の特別委員会においても、仮想会議又は委員会室における出席者及びオンラインによる参加者によるハイブリッド会議が行われるようになった。

(2) 「仮想議事」の導入

休会明けの 2020 年 4 月 21 日、決議により、口頭質問、私的通告質問、大臣の声明、法案に関する討論 (表決を除く)、短時間討論のための質問及び討論の動議について、「仮想議事」が導入され、審議に参加する議員は全てオンラインによることとされた⁽⁷⁴⁾。また、発言者リスト (Speakers List)⁽⁷⁵⁾ が導入され、発言を希望する議員は事前に通告することとされた。同年 5 月 6 日には、決議により、公法案について、大委員会⁽⁷⁶⁾と同様の手続でオンラインのみの参加により審査を行う「仮想委員会」(Virtual Committee) が「仮想議事」に追加された⁽⁷⁷⁾。「仮想議事」は、同年 6 月 7 日をもって終了した⁽⁷⁸⁾。

(3) 「ハイブリッド議事」の導入

聖霊降臨祭の休会中の 2020 年 5 月 22 日、上院委員会 (House of Lords Commission)⁽⁷⁹⁾において、本会議場の出席者及びオンラインにより参加する者によるハイブリッド形式で審議を行うことが合意され、休会明けの同年 6 月 4 日の決議により、同月 8 日から本会議及び全院委員会をハイブリッド形式で行うことが可能となった⁽⁸⁰⁾。「ハイブリッド議事」においては、表決も行うことができ、本会議場の出席者の上限は 33 人、オンラインにより参加する者の上限は 50 人とされた。オンラインにより参加する議員は、オンライン表決も認められ、同月 15 日には、上院本会議において初めてオンライン表決が実施された。また、発言者リストが引き続き作成された⁽⁸¹⁾。さらに、同年 7 月 28 日の決議により、同年 9 月 2 日からは、大委員会をハイブリッド形式で行うことが可能となった⁽⁸²⁾。「ハイブリッド議事」は、2021 年 9 月 5 日をもって終了した⁽⁸³⁾。

(4) 「ハイブリッド議事」終了後

2021 年 7 月 13 日に上院規則が改正され、同年 9 月 6 日以降も、長期にわたる障害により議

⁽⁷³⁾ House of Lords Procedure Committee, *Guidance on Virtual Proceedings from the Procedure Committee*, Issue 1, 16 April 2020, para 1. <<https://committees.parliament.uk/publications/688/documents/33426/default/>>

⁽⁷⁴⁾ HL Deb 21 April 2020, col 1. その後、関連する規定の追加が決議された。HL Deb 28 April 2020, col 192.

⁽⁷⁵⁾ 従来の発言者リストは、第 2 読会、一般討論及び短時間討論のための質問において用いられており、リストに掲載されていない議員も時間に余裕があれば発言することができた。House of Lords Select Committee on the Constitution, *COVID-19 and Parliament*, HL Paper 4, 13 May 2021, p.12. <<https://committees.parliament.uk/publications/5799/documents/66400/default/>>

⁽⁷⁶⁾ 大委員会は、法案審査のために設置され、全上院議員が参加し発言することができる。濱野 前掲注(6), p.7.

⁽⁷⁷⁾ HL Deb 6 May 2020, col 473.

⁽⁷⁸⁾ HL Deb 4 June 2020, col 1449.

⁽⁷⁹⁾ 上院の管理・運営について高度な戦略の立案及び政治的指揮を行う特別委員会。議長を長とし、与党院内総務、野党院内総務、無所属議員の代表等 9 人の議員及び外部委員 2 人で構成される。濱野 前掲注(6), p.6.

⁽⁸⁰⁾ HL Deb 4 June 2020, col 1449.

⁽⁸¹⁾ House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(75), pp.7-13; Scott and Newson, *op.cit.*(69)

⁽⁸²⁾ HL Deb 28 July 2020, col 117.

⁽⁸³⁾ HL Deb 13 July 2021, col 1779.

場への出席が困難な議員は、オンラインによる参加及び表決におけるオンライン表決が認められている⁽⁸⁴⁾。そのため、「ハイブリッド議事」終了後も発言者リストが作成されていたが、口頭質問及び大臣への口頭質問における発言者リストの作成は、同年12月5日をもって終了した⁽⁸⁵⁾。

なお、特別委員会については、2020年4月以降、仮想会議又はハイブリッド会議が行われている。「ハイブリッド議事」の終了後も引き続き可能であり、現在もしばしば行われている⁽⁸⁶⁾。

2 制度の概要

(1) 本会議

(i) 「仮想議事」(2020年4月21日～6月7日)

「仮想議事」⁽⁸⁷⁾の対象は、口頭質問、私的通告質問、大臣の声明、法案に関する討論、短時間討論のための質問及び討論のための動議である。「仮想議事」は、正式な本会議とは位置付けられておらず、表決を行うことはできない。ただし、議院の決議に基づく議院の議事であり、免責特権等の議会特権の対象となる。また、会議録も作成され、4月28日からは、審議の映像がウェブサイト⁽⁸⁸⁾において公開された。

「仮想議事」は、議長又は副議長の1人が主宰し、議長は、発言者リストの順に発言を許可する。発言者リストは、発言を希望する議員による事前の通告を基に、与党院内幹事室(Government Whips' Office)が編成する。議員は、オンライン(Microsoft Teams、後にZoom)によってのみ議事に参加することができ、本会議場から参加することはできない。同時にオンラインにより参加することができる人数は50人(Zoomの場合)⁽⁸⁹⁾である。また、定足数は3

⁽⁸⁴⁾ “‘Back to normal’ House of Lords procedures from September approved,” 14 July 2021. House of Lords website <<https://www.parliament.uk/business/lords/media-centre/house-of-lords-media-notice/2021/july-2021/back-to-normal-house-of-lords-procedures-from-september-approved/>>; HL Deb 13 July 2021, col 1780.

⁽⁸⁵⁾ HL Deb 1 December 2021, col 1357. ほとんどの本会議の討論においては、引き続き発言者リストが用いられているが、リストに掲載されていない議員も時間に余裕があれば発言することができる。House of Lords, *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*, 2022, p.71. <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/publications-records/house-of-lords-publications/rules-guides-for-business/companion-to-standing-orders/companion-to-standing-orders-2022.pdf>>

⁽⁸⁶⁾ “‘Back to normal’ House of Lords procedures from September approved,” *op.cit.*(84); “Changes to work in the Lords chamber and committee.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/about/how/changes-to-lords-proceedings/changes-to-work-in-the-lords-chamber-and-committee/>> 最近では、成人ソーシャルケア委員会(Adult Social Care Committee)において、2022年10月13日に証人からの証言聴取が仮想会議で、同年11月7日に委員による非公開の会議が仮想会議で行われた例がある。

⁽⁸⁷⁾ 「仮想議事」は、2020年4月21日及び同月28日の決議を根拠とするが、詳細は、手続委員会において合意されたガイダンスで定められている。このガイダンスは、上院の議事手続の公式解説書であるとともに上院規則と併せて参照すべきものとされている『上院規則手引及び上院議事ガイド』(*Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*)と同じ位置付けが与えられている。ガイダンスは、4月16日に手続委員会で合意されたが、システムの向上や運用実態を踏まえた変更があり、4月30日及び5月11日に改訂されている。(i)の記述は、決議及びこれらのガイダンスに基づく。HL Deb 21 April 2020, col 1; HL Deb 28 April 2020, col 192; House of Lords Procedure Committee, *op.cit.*(73); *idem*, *Guidance on Virtual Proceedings from the Procedure Committee*, Issue 2, 30 April 2020. <<https://committees.parliament.uk/publications/863/documents/33427/default/>>; *idem*, *Guidance on Virtual Proceedings from the Procedure Committee*, Issue 3, 11 May 2020. <<https://committees.parliament.uk/publications/1054/documents/33428/default/>>

⁽⁸⁸⁾ Parliamentlive.tv <<https://parliamentlive.tv/Lords>>

⁽⁸⁹⁾ 2019-2021年会期(2019年12月19日～2021年4月29日)の会期末時点の上院議員の数(請暇中の議員等を除く)は、790人である。上院に正式な定数はない。House of Lords, *Statistics on Business and Membership, Session 2019-2021: 19 December 2019 to 29 April 2021*, p.9. <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/publications-records/house-of-lords-publications/records-activities-and-membership/business-membership-statistics/hl-sessional-statistics-on-business-and-membership-2019-21.pdf>>

人で、議長又は院内幹事のほか発言者リストに掲載されている者を算入することができる。発言者リストに掲載されていない議員は、「仮想議事」への出席とみなされない。

(ii) 「ハイブリッド議事」(2020年6月8日～2021年9月5日)

「ハイブリッド議事」による本会議⁽⁹⁰⁾は、正式なものと位置付けられており、定足数である3人の議員が本会議場に物理的に出席していなければならない。通常の本会議と同様に全ての案件を表決することができるが、法案及び委任立法における分列表決の際の定足数である30人は、物理的な出席者に加えてオンラインによる参加者も算入することができる。

議長役(Chair)は、本会議場の議長席から議事を主宰する。議員は、物理的な出席又はオンライン(Zoom)により参加することができる。物理的な出席者は33人に制限され、発言議員、議長役、副議長、主要3政党の院内総務及び院内副総務、無所属議員の会派の長(Convenor)並びに院内幹事に優先的に配分される。

物理的な出席者とオンラインによる参加者は、平等に扱われなければならない。審議に出席又は参加する全ての議員は、発言者リストに掲載される必要がある。発言者リストは、与党院内幹事室が編成する。審議への参加を希望する議員は、発言者リストに掲載されるために事前に通告するとともに、物理的な出席を希望する場合はその旨を通知する。発言者リストの締切り後は、物理的な出席からオンラインによる参加、又はその逆への変更は認められない。

オンラインにより同時に参加できる議員は50(後に75)人で、通信環境の良い静かな部屋から参加するものとし、移動中の車内からの参加は認められない。また、他の議員の発言中又は発言と発言との間に割り込んでではなく、バックベンチ議員による不規則発言も禁止される。

表決は、発声表決が基本であり、議長役は原則として本会議場における賛否の声のみを考慮する⁽⁹¹⁾。オンラインによる参加の議員で自らの賛否を考慮に入れることを希望する者は、その旨を討論における発言において表明する。発声表決により決することができなかつたときは、物理的な出席者を含めてPeerHub⁽⁹²⁾を用いたオンラインによる分列表決を行う。表決開始のベルが鳴るとPeerHubのオンライン表決システムにおいて表決の対象となる議案に関する情報(法案の題名、審議の段階及び修正案の番号など)が表示され、議員は開始から10分以内に投

⁽⁹⁰⁾ 「ハイブリッド議事」による本会議は、2020年6月4日の決議を根拠とするが、詳細は、手続及び特権委員会において合意されたガイダンスで定められている。ガイダンスの位置付けは、「仮想議事」の場合と同様である。ガイダンスは運用実態を踏まえた変更があり、十数次にわたり改訂されている。(ii)の記述は、決議及びほぼ内容が固まったガイダンス第7版(2020年12月14日発効)に基づいているが、必要に応じて他の版の内容について言及し、脚注を付す。HL Deb 4 June 2020, col 1449; Procedure and Privileges Committee, *Guidance on Hybrid House and Hybrid Grand Committee from the Procedure and Privileges Committee*, 7th Edition, 11 December 2020, to take effect from 14 December. <<https://committees.parliament.uk/publications/3957/documents/39719/default/>>

⁽⁹¹⁾ Zoomのアップデートにより、オンラインで参加している全ての議員のマイクを同時にオンにすることができなくなったことによる。Liam Laurence Smyth and Andrew Makower, "Legislative proceedings," *Study of Parliament Group*, *op.cit.*(4), p.37.

⁽⁹²⁾ オンライン表決のために開発されたアプリケーションで、2020年6月15日の表決から利用された。ハイブリッド議事終了後は、長期にわたる障害により議場への出席が困難な議員がオンラインにより参加する場合の分列表決に限り用いられている。なお、物理的に出席する議員については、2022年2月22日に上院規則が改正され、下院同様、議会パスを用いたパスリーダー装置により賛否を記録している。House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(75), pp.12, 19; Iain MacKinnon, "How we launched remote voting in the House of Lords and made history," 23 June 2020. UK Parliament website <<https://pds.blog.parliament.uk/2020/06/23/remote-voting-house-of-lords-made-history/>>; House of Lords Procedure and Privileges Committee, *Divisions: pass-readers, Sessional select committees, Participation of eligible members in oral statements and repeated urgent questions, 6th Report of Session 2021-22*, HL Paper 152, 28 January 2022, pp.2-3. <<https://committees.parliament.uk/publications/8675/documents/88099/default/>>; HL Deb 22 February 2022, col 168.

票を行う。

本会議は、ウェブサイト⁽⁹³⁾で公開される。オンラインにより参加する議員は、大臣が当該議員の質問に答弁しているときや声明及び私的通告質問の間、本会議場の画面に表示される。

(2) 委員会

(i) 「仮想議事」における「仮想委員会」による公法案の審査（2020年5月6日～6月7日）

公法案のオンラインによる委員会段階の審査は、「仮想委員会」において行うことができ、可能な限り大委員会と同様の手続によることとする⁽⁹⁴⁾。委員は、オンライン（Zoom）により参加することができる。発言を希望する委員は、参加者リスト（Participants List）への掲載を事前に届け出る必要がある。参加者リストは、会議の前日に公開され、公開後は参加者を追加することができない。定足数は、委員長を含めて3人であり、委員長又は院内幹事のほか、参加者リストに掲載されている者を算入することができる。

表決は、大委員会と同様とされ、発声表決によることとされる。分列表決は行われず、全会一致による修正のみ可能である。発声表決は、全ての参加議員のマイクを同時にオンにし、参加議員の賛否の発声により、委員長が可否を判断する⁽⁹⁵⁾。

(ii) 「ハイブリッド議事」における委員会段階の法案審査（2020年9月2日～2021年9月5日）

「ハイブリッド議事」における委員会段階の法案審査は、全院委員会又は大委員会により行われる⁽⁹⁶⁾。委員は、全院委員会又は大委員会に物理的に出席するか、オンライン（Zoom）により参加することができる。

全院委員会については、法案及び委任立法における分列表決の際の定足数である30人は、物理的な出席者に加えてオンラインによる参加者も算入することができる。物理的な出席者数及びオンラインにより同時に参加できる人数の制限は本会議と同様である。

大委員会については、定足数である3人は物理的に出席しなければならない。物理的な出席者は29人に制限され、発言者、委員長（委員長は副議長が務める。）又は他の副議長⁽⁹⁷⁾、主要3政党の院内総務及び院内副総務、無所属委員の会派の長並びに院内幹事に優先的に配分される。また、オンラインにより同時に参加できる議員は50人である。

全院委員会及び大委員会に出席又は参加し発言しようとする委員は、発言者リストに掲載される必要がある。発言者リストは、委員の事前の通告等を基に与党院内幹事室が編成する。

大臣の最初の答弁の後に議員が発言を希望するときは、物理的に出席している議員及びオンラインにより参加している議員とも電子メールでその旨を委員長及び事務局職員に送信する。

⁽⁹³⁾ Parliamentlive.tv, *op.cit.*(88)

⁽⁹⁴⁾ (i) の記述は、2020年5月6日の決議及び手続委員会のガイダンスの同年5月11日版に基づく。HL Deb 6 May 2020, col 473; House of Lords Procedure Committee, *Guidance on Virtual Proceedings from the Procedure Committee*, Issue 3, *op.cit.*(87)

⁽⁹⁵⁾ Smyth and Makower, *op.cit.*(91), p.36.

⁽⁹⁶⁾ ハイブリッド形式の全院委員会及び大委員会は、2020年6月4日及び7月28日の決議を根拠とするが、詳細は、手続及び特権委員会において合意されたガイダンスで定められている。(ii) の記述は、決議及び主にガイダンス第7版（2020年12月14日発効）に基づいているが、取扱いが異なる場合は、必要に応じて他の版の内容について言及し、脚注を付す。HL Deb 4 June 2020, col 1449; HL Deb 28 July 2020, col 117; Procedure and Privileges Committee, *op.cit.*(90)

⁽⁹⁷⁾ 上院副議長は20～25人いる。濱野 前掲注(6), p.5.

表決は、発声表決を基本とし、本会議場又は大委員会室における賛否の声のみを考慮する⁽⁹⁸⁾。ただし、発言しなかった委員は、討論中に事務局に対し電子メールで賛否を送信することができ、委員長は、発声表決の可否を決する前にこれを確認し考慮する。発声表決により決することができなかつたときは、PeerHub を用いたオンラインによる分列表決を行う。大委員会においては、分列表決は行うことができず、全会一致による修正のみ可能である。

(iii) 特別委員会 (2020 年 4 月～)

委員は、特別委員会の会議にオンライン (公開の証言聴取は Zoom、非公開の場合は当初 Skype for Business、後に Microsoft Teams) により審査に参加することができ、証言を聴取することができる。また、証人は、証言の聴取においてオンライン (Zoom) により参加することができる⁽⁹⁹⁾。

3 運用の実態と評価

(1) 本会議、全院委員会及び大委員会

(i) 成果

オンラインによる参加の成果として、まず、本会議、全院委員会及び大委員会における発言数及び発言者数が増加したことが挙げられる。1 日当たり平均発言数は、2020 年 3 月は 176、同年 4 月は 138 であったところ、「仮想議事」導入後の同年 5 月は 197 に増え、その後 6 か月は同じかそれより多かった。2021 年 1 月に減少したが、その後同年 5 月に再び増加している。1 日当たり平均発言者数は、2019 年 3 月は 68 人、2020 年 4 月も同程度であったが、「仮想議事」導入後の同年 5 月は 100 人を上回り、その後 6 か月はやや減少しつつも、100 人前後を維持していた。2021 年 1 月には 80 人程度に減少したが、その後同年 5 月に再び増加している⁽¹⁰⁰⁾。

発言議員に占める女性議員の割合は 2019 年 6 月の 32% に対し 2021 年 6 月は 34% であり微増している⁽¹⁰¹⁾。この理由として、女性議員から、発言者リストの導入により、より多くの議員が質問に参加する機会を得られるようになったためだとの指摘がある。また、オンラインによる参加は、遠隔地にいる議員、障害や自己隔離の必要がある議員、家族の介護をしなければならぬ議員の参加に資するとも指摘されている⁽¹⁰²⁾。

(ii) 課題

オンラインによる参加の課題としては、参加者数の増加が必ずしも参加の質の向上につながっていないということが挙げられる。多くの議員は、発言に割り込んだり、自発的に発言したりすることができなくなったことや議場の雰囲気失われたことにより、大臣からより良い答弁を引き出すために圧力をかけたり、公法案の委員会段階の審査において説明を引き出したりに影響があったと指摘している。発言者リスト等により公法案の委員会段階における審査の柔軟性が失われ、議会の審査能力も低下したという。大臣もこのような状況を歓迎し

⁽⁹⁸⁾ Zoom のアップデートにより、オンラインにより参加している全ての議員のマイクを同時にオンにすることができなくなったことによる。Smyth and Makower, *op.cit.*(91), p.37.

⁽⁹⁹⁾ House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(75), p.12. なお、特別委員会における委員及び証人のオンラインによる参加について定めた上院規則及び決議はない。

⁽¹⁰⁰⁾ Edward Scott, "House of Lords: remote participation and hybrid proceedings," *In Focus*, 8 July 2021. <<https://lordslibrary.parliament.uk/house-of-lords-remote-participation-and-hybrid-proceedings/>>

⁽¹⁰¹⁾ ただし、女性議員の割合の増加を反映している可能性も指摘される。 *ibid.*

⁽¹⁰²⁾ House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(75), p.18.

ているわけではなく、活発な意見のやり取りを望んでいるとの指摘もある。一部の議員は、議員による割込み発言を促し、議員及び大臣が大臣の答弁に対する反応をより効果的に確認するためにシステムを改修することを提案している。

また、党幹部の地位が強まるという指摘もある。議場に物理的に出席するときは、議場で議員同士の非公式なやり取りが行われ、時に審議に重要な役割を果たすこともある。一方、オンラインにより参加するときは、このようなやり取りが難しくなる。SNSや審議のウェブサイトの視聴等で補うことがあっても、日常的な情報の提供において党幹部が決定的な力を持つようになり、議員は院内幹事から送られる情報に大きく依存するようになると指摘されている。

さらに、多くの議員が発言をするために発言者リストに掲載されるようになった結果、1人の質問時間が限られるようになったとの指摘もある。ただし、この点は、上院の規模とも関係し、オンライン参加が可能になる前から存在する問題であり、オンライン参加でより多くの議員が参加できるようになった結果、より悪化したとも言われている⁽¹⁰³⁾。

(iii) オンライン表決

オンライン表決は、議員に好意的に受け止められ、分列表決への議員の参加率が向上したと指摘されている。2020年6月15日～2021年4月29日の間に、オンラインによる分列表決は167件実施され、延べ82,800人の投票があった⁽¹⁰⁴⁾。1999年11月11日～2021年7月27日の間、500人以上の議員が参加した分列表決は142件あり、うちオンライン表決によるものは111件に上る。オンライン表決で投票人数が最も多かったのは、2020年11月9日のイギリス国内市場法案（United Kingdom Internal Market Bill）の全院委員会における逐条審査の際のもので、598人の議員が投票した⁽¹⁰⁵⁾。

オンライン表決の考えられる長所としては、表決の参加率の向上に加えて、伝統的な分列表決の方法に比べて効率的で、次々に表決を行うことが容易であり、時間の節約になることが挙げられる。また、遠隔地の議員、障害や健康上の問題がある議員及び介護の責任がある議員が参加しやすくなること、主要政党の議員が院内幹事の影響を受けにくくなること、表決の結果がより早く判明し、間違いが発生し難くなることも指摘されている。一方で、考えられる短所としては、議員は、物理的に出席して分列表決に参加しなければならないという伝統を損ねること、表決前の討論に対する関心を低下させること、大臣を含む他の議員との非公式なやり取りをする機会が減ること、表決に関する情報を院内幹事に依存するようになること、院内幹事がいたら発生することもないような投票の誤りが発生する可能性があること、重大な行為規範違反とされているにもかかわらず他の議員が代わりに投票する危険性があること、技術的な問題が発生する危険性があることが挙げられている⁽¹⁰⁶⁾。技術的な問題としては、実際に、分列表決においてシステムトラブルが発生し、後日やり直したという例がある⁽¹⁰⁷⁾。

⁽¹⁰³⁾ *ibid.*, pp.20-23.

⁽¹⁰⁴⁾ *ibid.*, p.19.

⁽¹⁰⁵⁾ Matthew Purvis, "House of Lords: Largest Votes Recorded," *Research Briefing*, 27 July 2021. <<https://lordslibrary.parliament.uk/research-briefings/lln-2018-0048/>>

⁽¹⁰⁶⁾ House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(75), pp.19-20.

⁽¹⁰⁷⁾ 2020年9月30日の表決（同年10月5日にやり直し）及び2021年3月15日の表決（同月17日にやり直し）。Scott and Newson, *op.cit.*(69)

(2) 特別委員会

2020年4月以前は、特別委員会において、主に海外の証人からビデオ会議により証言を聴取したことはあったものの、委員がオンラインにより参加することはなかった。特別委員長は、オンラインによる審査についておおむね肯定的な見解であり、新型コロナウイルス感染症の流行下で特別委員会の活動を継続する上で成功であったと考えていた⁽¹⁰⁸⁾。

議員等からも、特別委員会は上手く運営されており、本会議場における議事に比べて余り影響を受けなかったと指摘されている。その理由として、特別委員会は所属委員数が少ないことや明確な目標があることが挙げられている。また、外国及びタイムゾーンが異なる地域からより広く証言を聴取することが容易になったと指摘されている⁽¹⁰⁹⁾。

一方で、特別委員長等からは、仮想会議においては空気を読むことが難しいとの指摘もある⁽¹¹⁰⁾。

Ⅲ アメリカ（下院）

新型コロナウイルス感染症の流行に伴い、下院は、後述するように、第116議会中の2020年5月、決議により、本会議の表決において代理表決を認めるとともに委員会においてオンラインによる参加を認めることとした。2021年1月からの第117議会においてもこれらの措置を継続することが決議されたが、2023年1月からの第118議会においては継続されなかった。

なお、上院においては、本会議における代理表決は認められていないが、かねてから委員会における代理表決は認められているほか、新型コロナウイルス感染症への対応として、多くの委員会で委員及び証人のオンラインによる参加を認めた例があったが、一律の定めはない⁽¹¹¹⁾。

1 経緯

2020年3月19日の議長の指示を受け⁽¹¹²⁾、同月23日、議院規則委員会（Committee on Rules）の委員長は、下院において多数を占める民主党の委員会スタッフによる新型コロナウイルス感染症の流行下における表決方法に関する報告書⁽¹¹³⁾を公表した。この報告書においては、様々な表決方法を検討した上で、現行の下院規則の下では、全会一致合意（Unanimous Consent）又は発声表決（Voice Vote）⁽¹¹⁴⁾が望ましいとされ、下院規則の改正が可能ならば、望

⁽¹⁰⁸⁾ Philippa Tudor, “House of Lords investigative and scrutiny committees’ response,” Study of Parliament Group, *op.cit.*(4), p.65.

⁽¹⁰⁹⁾ 例えば、2020年9月8日の公共サービス委員会において、午前9時に開会し台湾のオードリー・タン（Audrey Tang）デジタル担当大臣から証言を聴取した事例がある。House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(75), pp.26-27; Tudor, *ibid.*, p.66.

⁽¹¹⁰⁾ Tudor, *ibid.*, p.65.

⁽¹¹¹⁾ Emma Jones, “Proxy Voting, Virtual Hearings, and Remote Deliberation: How Congress is Adapting to COVID-19,” June 30, 2020. Congress that Works website <<https://congressthatworks.com/proxy-voting-virtual-hearings-and-remote-deliberation-how-congress-is-adapting-to-covid-19/>>

⁽¹¹²⁾ “Pelosi Statement on Chairman McGovern’s Plans to Study House Rules Concerning Member Voting,” March 19, 2020. Congresswoman Nancy Pelosi website <<https://pelosi.house.gov/news/press-releases/pelosi-statement-on-chairman-mcgovern-s-plans-to-study-house-rules-concerning>>

⁽¹¹³⁾ “Dear Colleague: Report Examining Voting Options During the COVID-19 Pandemic,” March 23, 2020. Committee on Rules website <<https://rules.house.gov/news/announcement/report-examining-voting-options>>; U.S. House of Representatives Committee on Rules Office of the Majority, *Majority Staff Report Examining Voting Options During the COVID-19 Pandemic*, March 23, 2020. <<https://permanent.fdlp.gov/gpo139581/StaffReportVotingOptions.pdf>>

⁽¹¹⁴⁾ 全会一致合意による場合は、定足数が要求されない。また、発声表決による場合は、議員の要求により点呼が行われない限り、定足数を満たしているとみなされる。U.S. House of Representatives Committee on Rules Office of the Majority, *ibid.*, p.2. もっとも、政党間合意の破綻や議員の造反があった場合は、定足数が問題となる。民主党・

ましい表決方法の1つとして代理表決が挙げられていた⁽¹¹⁵⁾。

同月になって、新型コロナウイルス感染症に感染等した議員が両院において急速に増えた⁽¹¹⁶⁾。同年4月20日には議長の手配により電子的形式による議案の提出が可能とされ⁽¹¹⁷⁾、同月23日には本会議場において社会的距離を確保して表決が行われるなど⁽¹¹⁸⁾、徐々に対応が強化された。

同月16日、議院規則委員長は、本会議の表決において代理表決を認めることを民主党会派に提案した⁽¹¹⁹⁾。同月22日、議院規則委員長は、下院規則の特例を定める決議案を示したが⁽¹²⁰⁾、共和党の反対により議院規則委員会における審査は見送られ、新たに設置された超党派のタスクフォース（Virtual Congress Task Force）において検討が進められることとなった⁽¹²¹⁾。同年5月4日、超党派のタスクフォースに所属する共和党議員は、本会議における社会的距離を保つための方法や公聴会においてオンライン参加を認めること等を内容とする提案を示した⁽¹²²⁾。しかし、タスクフォースに所属する民主党議員は、これを不十分として反対し⁽¹²³⁾、同月13日、本会議における代理表決及び委員会におけるオンライン審査又は調査を可能とする決議案をまとめた⁽¹²⁴⁾。この決議案は、議院規則委員会における審査を経て、同月15日に可決された（第

共和党の合意による新型コロナウイルス支援・救済・経済安全保障法（CARES Act）の2020年3月27日の下院における表決は、発声表決によることとされたが、共和党議員の1人が賛否表決の要求や点呼要求を行うことを表明していたことから、定足数を確保するため、急きょ議員が呼び戻されることとなった。Quint Forney, “Both parties pile on Massie after effort to force recorded vote flops,” March 27, 2020. Politico website <<https://www.politico.com/news/2020/03/27/trump-congressman-thomas-massie-coronavirus-vote-151523>>

(115) U.S. House of Representatives Committee on Rules Office of the Majority, *ibid.*, p.11. この報告書は、代理表決のほかオンライン表決も取り上げていた。オンライン表決については、セキュリティ及び運用上の懸念を指摘するほか、下院規則の改正を要することを指摘していた。また、憲法は、議会の集会に関し様々に規定しつつも、各議院に規則制定権を認めていることに言及する一方で、オンライン表決の合憲性はこれまで争われたことがなく、訴訟が提起された場合には、新たな憲法上の争点となり、合憲と判断される保証はないとも指摘していた。代理表決については、オンライン表決と同様、合憲性の問題があり、下院規則の改正を要するが、下院においては第104議会まで、上院においては現在も委員会において用いられていることから、伝統的な議事手続に基づいており、セキュリティ及び運用上の懸念はないと指摘していた。

(116) 2020年3月中において、感染した議員及び感染者と接触した議員の数（何の対応もとらなかった者も含む。）は、両院で51人（上院で14人、下院で37人）に上った。“COVID-19 in Congress.” govtrack website <<https://www.govtrack.us/covid-19>>

(117) Committee on House Administration, *The Report on the Activities of the Committee on House Administration during the 116th Congress together with minority views*, H. Rept. 116-707, p.35. <<https://www.congress.gov/116/crpt/hrpt707/CRPT-116hrpt707.pdf>> 2020年4月20日から同年12月22日までの間、電子的方法による提出は2,816件、従来の方法である紙による提出は159件であった。

(118) “The Daily Leader: Floor Schedule for Thursday, April 23, 2020.” Majority Leader Steny Hoyer website (harvested in The National Archives website) <<https://www.webharvest.gov/congress116th/20201123223144/https://www.majorityleader.gov/content/daily-leader-thursday-april-23-2020>>

(119) “Chairman McGovern Statement on Presentation to the Democratic Caucus Recommending Implementation of Temporary Remote Voting During this Pandemic,” April 16, 2020. House of Representatives Committee on Rules website <<https://rules.house.gov/press-releases/chairman-mcgovern-statement-presentation-democratic-caucus-recommending>>

(120) “Chairman McGovern Releases Resolution to Ensure Congress Can Continue its Work During the Coronavirus Pandemic,” April 22, 2020. House of Representatives Committee on Rules website <<https://rules.house.gov/press-releases/chairman-mcgovern-releases-resolution-ensure-congress-can-continue-its-work-during>>

(121) タスクフォースは、民主党及び共和党の院内総務並びに議院規則委員会及び議院運営委員会（Committee on House Administration）の委員長及び共和党筆頭委員から成る。“House Democrats Retreat on Remote Voting as Republicans Clamor to Reopen,” *New York Times*, 2020.4.22; House Rules Committee, *Authorizing Remote Voting by Proxy in the House of Representatives and Providing for Official Remote Committee Proceedings during a Public Health Emergency due to a Novel Coronavirus, and for Other Purposes*, H. Rept. 116-420, May 14, 2020, p.5. <<https://www.congress.gov/116/crpt/hrpt420/CRPT-116hrpt420.pdf>>

(122) Kevin McCarthy, “A Plan for the People’s House: Four Strategies to Reopen Congress and Restore America’s Voice,” May 4, 2020. Medium website <<https://medium.com/beat-the-virus/a-plan-for-the-peoples-house-dad38db9af36>>

(123) “Hoyer, Lofgren, McGovern Statement on Proposal Put Forward by Republicans on the Virtual Congress Task Force,” May 5, 2020. House of Representatives Committee on Rules website <<https://rules.house.gov/press-releases/hoyer-lofgren-mcgovern-statement-proposal-put-forward-republicans-virtual-congress>>

(124) “Hoyer, Lofgren, McGovern Statement on Introduction of Resolution Temporarily Implementing Remote Voting and

116 議会下院決議第 965 号)⁽¹²⁵⁾。この決議に基づく措置の適用期間は、議長等が指定し延長することができる。同月 20 日、議長により最初の適用期間が指定され、第 116 議会の間、継続して延長された⁽¹²⁶⁾。

第 117 議会の冒頭の 2021 年 1 月 4 日、下院は、第 116 議会下院決議第 965 号を一部修正した上で、適用を継続するための決議（第 117 議会下院決議第 8 号）⁽¹²⁷⁾を可決した。この決議に基づく措置の適用期間は、議長又はその代理が指定し、延長することができる。同日、議長により最初の適用期間が指定され、第 117 議会閉会まで継続して延長された⁽¹²⁸⁾。

なお、共和党執行部は、当初から一貫してこの決議に基づく措置に反対しており、2022 年連邦議会議員選挙の公約において代理表決の廃止を掲げていた。同党は 2023 年 1 月 3 日に始まる第 118 議会において下院の多数派を占めており、この決議に基づく措置について、代理表決だけでなく委員会におけるオンライン参加も併せて廃止する方針を明らかにしていた⁽¹²⁹⁾。

第 118 議会においては、この決議に基づく措置は継続されなかった。その上で、2023 年 1 月 9 日、政府の立場以外の証人が委員会及び小委員会においてオンラインで証言することを可能とする決議が可決された（第 118 議会下院決議第 5 号）。ただし、当該証人が、極度の困難又はその他の例外的な状況によりオンラインによってのみ参加することができる場合であって、多数党院内幹事の書面による許可があった場合に限り認められる⁽¹³⁰⁾。

2 憲法上の論点

合衆国憲法には議事手続に関する規定があり、議員が物理的に出席し、表決において自ら投票することが想定されている（第 1 条第 4 節～第 6 節、第 20 修正）。議事を行うために必要な定足数は、議員の過半数と定められ（第 1 条第 5 節）、憲法制定会議の頃までに確立した議事慣習として、定足数とは、議会が集会し権限を行使するために出席する議員の数と解されてきた⁽¹³¹⁾。そのため、代理表決又はオンライン表決を採用しようとする場合、代理表決又はオンライン表決により参加する議員を定足数に算入することが認められるのかが問題になる。この問題に関連してしばしば言及される連邦最高裁判決（*United States v. Ballin*）においては、議院は規則制定権を有しているが、「憲法上の制約」を無視して判断することはできず、規則とそれにより達成しようとする結果との間に合理的な関係がなければならぬとされている。その上で、憲法が定める定足数要件の解釈に当たっては、各院に過半数の出席を確認するために合

Virtual Committee Proceedings,” May 13, 2020. House of Representatives Committee on Rules website <<https://rules.house.gov/press-releases/hoyer-lofgren-mcgovern-statement-introduction-resolution-temporarily-implementing>>

⁽¹²⁵⁾ H.R. Res. 965, 116th Cong. (2020). <<https://www.congress.gov/116/bills/hres965/BILLS-116hres965ch.pdf>>

⁽¹²⁶⁾ Committee on House Administration, *op.cit.*(117), p.80.

⁽¹²⁷⁾ H.R. Res. 8, 117th Cong. (2021). <<https://www.congress.gov/117/bills/hres8/BILLS-117hres8ch.pdf>>

⁽¹²⁸⁾ “Congressional Emergency Remote Proceedings,” May 15, 2020. House of Representatives Committee on Rules website <<https://democrats-rules.house.gov/press-releases/key-documents-congressional-emergency-remote-proceedings>>

⁽¹²⁹⁾ *Commitment to America*. Republican Leader Kevin McCarthy website <<https://www.republicanleader.gov/commitment/cta-one-pager/>>; “Scalise: Republicans Are Ready to Work for the American People,” November 15, 2022. Congressman Steve Scalise website <<https://scalise.house.gov/press-releases/Scalise%3A-Republicans-Are-Ready-to-Work-For-the-American-People>>

⁽¹³⁰⁾ H.R. Res. 5, 118th Cong. (2023). <<https://www.congress.gov/118/bills/hres5/BILLS-118hres5ch.pdf>>; 118th Congress Regulations for Use of Deposition Authority and Remote Participation of Committee Witnesses, 118 Cong. Rec. H147 (January 9, 2023). <<https://www.congress.gov/118/crc/2023/01/10/169/8/CREC-2023-01-10-pt1-PgH147.pdf>>

⁽¹³¹⁾ Todd Garvey, “Constitutional Considerations of Remote Voting In Congress,” *Legal Sidebar*, LSB10447, April 14, 2020, pp.2-3. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10447>>; “ArtI.S5.C1.2 Quorums in Congress.” Constitution Annotated website <https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI-S5-C1-2/ALDE_00013578/#ALDF_00026205>

理的に確実とされる方法を定める広範な権限が認められると判示されている⁽¹³²⁾。

代理表決を認める第 116 議会下院決議第 965 号の決議案を審査した議院規則委員会報告書においては、上記最高裁判決を引用し、代理表決を認めるのは新型コロナウイルス感染症から議員、スタッフ及びその家族の安全を守るためであって一時的な措置であることに言及した上で、議院規則委員長への書簡により示されたアーウィン・ケメリンスキー (Erwin Chemerinsky) カリフォルニア大学バークレー校法学部教授による「憲法は、各議院に対し、その議事手続を定める規則を決定するに当たり、広範な裁量を与えており、代理表決を認める規則を定めることも含まれる。憲法において、これと異なる定めはない」との見解を引用している⁽¹³³⁾。

共和党執行部は、代理表決は違憲であるとして当初から反対しており、共和党院内総務らは、議長らを被告として第 116 議会下院決議第 965 号を違憲であると主張して差止めを求める訴えを提起した⁽¹³⁴⁾。第 1 審⁽¹³⁵⁾及び控訴審⁽¹³⁶⁾とも、決議及びその執行は立法行為に該当し、憲法第 1 条第 6 節第 1 項に定める議員の免責特権により裁判管轄権がないとして代理表決の合憲性について判断することなく訴えを却下した。2022 年 1 月 24 日、最高裁判所への上訴が却下され、控訴審判決が確定した⁽¹³⁷⁾。

3 制度の概要

1 で述べたとおり、第 116 議会と第 117 議会の制度はおおむね同様の制度である。また、第 118 議会では、本会議における代理表決は認められず、委員会におけるオンライン参加は、政府の立場以外の証人に限られることとなった。ここでは、第 117 議会の制度を取り上げて説明しつつ、第 116 議会の制度からの変更点については、必要に応じて言及する⁽¹³⁸⁾。

(1) 指定期間

議長又はその代理は、衛視長から、議会医務員と協議の上、新型コロナウイルス感染症による公衆衛生上の緊急事態にあると通知を受けたときは、少数党院内総務等と協議の上、本会議における代理表決及び委員会におけるオンライン審査の実施を認める期間を指定することができる。指定に基づく期間は指定した日から 45 日間である。期間満了前に、衛視長から、議会医務員と協議の上、再度、新型コロナウイルス感染症による公衆衛生上の緊急事態にあると通

⁽¹³²⁾ United States v. Ballin, 144 U.S.1 (1892). 詳細は、小林祐紀「リモート国会—物理的な出席は憲法が求めるものなのか—」大林啓吾編『コロナの憲法学』弘文堂, 2021, pp.258-260 を参照。

⁽¹³³⁾ House Rules Committee, *op.cit.* (12), pp.6-7.

⁽¹³⁴⁾ “McCarthy Statement on Lawsuit Against Proxy Voting.” Kevin McCarthy Republican Leader website <<https://www.republicanleader.gov/mccarthy-statement-on-lawsuit-against-proxy-voting/>>

⁽¹³⁵⁾ 2020 年 8 月 6 日、コロンビア特別区連邦地方裁判所は、憲法第 1 条第 6 節第 1 項は、議員は、議院における発言又は討議について、院外において責任を問われないと規定し (免責特権)、「発言又は討議」には全ての立法行為が含まれ、同項は、議員だけでなく、立法行為を遂行する補助者や議会スタッフにも適用されるとして、訴えを却下した。McCarthy v. Pelosi, 480 F. Supp 3d 28 (2020); 中川かおり「【アメリカ】連邦議会下院の遠隔審議のための決議の差止請求を却下する判決」『外国の立法』285-1 号, 2020.10, p.33. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11553735_po_02850114.pdf?contentNo=1>

⁽¹³⁶⁾ 2021 年 7 月 20 日、コロンビア特別区連邦控訴裁判所は、第 1 審判決を支持し、訴えを却下した。McCarthy v. Pelosi, 5 F. 4th 34 (2021).

⁽¹³⁷⁾ McCarthy v. Pelosi, 142 S. G.897 (2022).

⁽¹³⁸⁾ 第 116 議会の制度の概要及び第 117 議会の変更点は、中川かおり「【アメリカ】コロナ下の連邦議会下院における遠隔審議」『外国の立法』284-2 号, 2020.8, pp.2-3. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11520843_po_02840201.pdf?contentNo=1>; 同「【アメリカ】コロナ下における連邦議会下院の遠隔審議の継続」『外国の立法』287-1 号, 2021.4, pp.2-3. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11659057_po_02870101.pdf?contentNo=1> も参照。

知を受けたときは、議長等は、少数党院内総務等と協議の上、期間を更に45日間延長することができ、公衆衛生上の緊急事態にはないと通知を受けたときは、議長等は、期間を繰り上げて終了するものとする（第117議会下院決議第8号第3条(s)、第116議会下院決議第965号第1条(a)）。

(2) 本会議

指定期間中、議員は、本会議の表決において、自らに代わって投票し又は出席を記録する議員（以下「代理議員」という。）を指定することができる。指定の手続は次のとおりである（第117議会下院決議第8号第3条(s)、第116議会下院決議第965号第2条、第117議会下院決議第8号に基づく代理表決規則⁽¹³⁹⁾A）。

議員は、事務総長に対し、代理表決とする最初の表決の前に、日付、自らの署名、代理議員の名前を記載した文書（電子的形式を含む。）を提出する。文書には、公衆衛生上の緊急事態により、本会議に物理的に出席することができず、代理議員により議決権を行使することを認める声明を含む。議員は、提出後はいつでも、同様の方法により代理議員を変更し、又は代理を停止することができる。1人の議員が、代理議員の指定を受けることができる人数は、10人までである。

事務総長は、代理議員の指定、変更及び停止に関する文書を受領したときは、議長、多数党院内総務、少数党院内総務及び指定等に関係する議員に通知するとともに、代理議員のリストを作成し、電子的方法により公表する。

指定期間中、記録表決⁽¹⁴⁰⁾若しくは賛否表決⁽¹⁴¹⁾が要求された場合又は定足数不足に関する異議が申し立てられた場合は、賛否表決によるものとする。賛否表決に当たり、電子投票装置を用いるときは、代理議員は、「代理による」と表示する投票カードを用いて投票し又は出席を記録する。代理議員を指定して投票し又は出席を記録した議員は、定足数に算入される（第117議会下院決議第8号第3条(s)、第116議会下院決議第965号第3条(a)(b)）。

代理議員を指定した議員は、表決前に、代理議員に対し文書（電子的形式を含む。）により議案の賛否又は出席の記録を明確に指示する。代理議員は、表決の際、議場で自らを代理議員として指定した議員の氏名と賛否又は出席を表明した上で投票し又は出席を記録する。代理議員は、指示のとおり投票等するものとする（第117議会下院決議第8号第3条(s)、第116議会下院決議第965号第3条(c)、第117議会下院決議第8号に基づく代理表決規則C）。

なお、本会議の審議へのオンラインによる参加は認められていない。

(3) 委員会

指定期間中、常任委員会、小委員会及び特別委員会における審査及び調査は、オンラインにより行うことができ、議院の正式な手続とみなされる。委員は、委員会にオンラインにより参

⁽¹³⁹⁾ Remote Voting by Proxy Regulations Pursuant to House Resolution 8, 117th Congress, 117 Cong. Rec. H42 (January 4, 2021). <<https://www.congress.gov/117/crec/2021/01/04/CREC-2021-01-04-pt1-PgH42.pdf>>

⁽¹⁴⁰⁾ 定足数（218人）の5分の1（44人）以上の要求があったときに実施され、電子投票装置を使用（不調の場合、各議員名をアルファベット順に読み上げ、議員の賛成（Yea）・反対（Nay）の応答等による表決）。個々の議員の賛否等を会議録に掲載。高澤美有紀「アメリカ合衆国の議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1045号, 2019.3.7, p.5. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11247815_po_1045.pdf?contentNo=1>

⁽¹⁴¹⁾ 出席議員の5分の1以上の要求があったときに実施される。表決の方法及び会議録の掲載は、記録表決と同様。同上

加し、オンラインにより表決を行うことができる。ただし、秘密会は除く。オンラインにより参加した委員は、欠席とみなされず、定足数に算入される。また、委員会は修正案の審査を行うことができる（第 117 議会下院決議第 8 号第 3 条 (s)、第 116 議会下院決議第 965 号第 4 条 (a)(c)(g)）。

オンラインにより委員会に参加する委員が、出席とみなされ、定足数に算入され、表決を行うためには、ビデオをオンにし、画面に映し出されるようにしなければならない。また、委員は、同時に 2 以上の委員会における審査及び調査に参加することはできない。オンラインによる参加の確実性を高めるため、委員は、出席していない場合であっても、ビデオ及び音声をオフにした上で、接続を維持してよい（第 117 議会下院決議第 8 号に基づくオンライン委員会規則⁽¹⁴²⁾A）。委員がオンラインにより参加するときは、物理的に出席する場合と同様に、ふさわしい服装でなければならず、背景は政治的なもの又は職業上不適切なものであってはならない（同規則 D）。

委員は、委員会に対し、動議、修正案、法案その他の文書を電子的形式で提出することができる（第 117 議会下院決議第 8 号第 3 条 (s)、第 116 議会下院決議第 965 号第 4 条 (c)、第 117 議会下院決議第 8 号に基づくオンライン委員会規則 E）。

委員会は、報告書を電子的形式（PDF 形式）で事務総長に提出ことができ、事務総長は、委員による電子的な署名のある補足意見、少数意見、追加意見又は反対意見を電子的形式でファイルすることができる（下院規則第 13 条第 2 項⁽¹⁴³⁾）。

証人は、委員会にオンラインで参加し、宣誓して証言することができる。オンラインで参加するときは、技術上又は接続上の問題がなければ、画面に映し出されるようにしなければならない（第 117 議会下院決議第 8 号第 3 条 (s)、第 116 議会下院決議第 965 号第 4 条 (c)、第 117 議会下院決議第 8 号に基づくオンライン委員会規則 G）。

委員長等は、オンラインによる公聴会への召喚状を発行することができる（第 117 議会下院決議第 8 号第 3 条 (s)、第 116 議会下院決議第 965 号第 4 条 (f)）。

委員会の会議をオンラインにより開催したときは、委員会のウェブサイトからストリーミングにより公開され、公衆に公開されたものとみなされる（第 117 議会下院決議第 8 号第 3 条 (s)、第 116 議会下院決議第 965 号第 4 条 (e)）。

4 運用の実態と評価

(1) 本会議における代理表決

第 116 議会の 2020 年 5 月 20 日～12 月 22 日の間、代理表決を含む賛否表決は 142 回行われ、問題は発生しなかった。延べ 6,253 人の投票が代理表決で行われ、代理表決に賛成している民主党だけでなく、反対している共和党の議員も代理表決を行っていた。代理表決は、党派を超えて行われ、異なる党の議員から指定を受けた代理議員が、自らと異なる賛否の代理表決を行

⁽¹⁴²⁾ Remote Committee Proceedings Regulations Pursuant to House Resolution 8, 117th Congress, 117 Cong. Rec. H41 (January 4, 2021). <<https://www.congress.gov/117/crec/2021/01/04/CREC-2021-01-04-pt1-PgH41-2.pdf>>

⁽¹⁴³⁾ 第 116 議会では、第 116 議会下院決議第 965 号に基づき、指定期間中に限り電子的形式による提出が認められていたが、第 117 議会では、下院規則第 13 条第 2 項が改正され、指定期間に限らず認められるようになった。Jane A. Hudiburg, "House Rules Changes Affecting Committee Procedure in the 117th Congress (2021-2022)," *CRS report*, R46804, May 28, 2021, p.6. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/download/R/R46804/R46804.pdf>>

う例もあった⁽¹⁴⁴⁾。代理議員を指定したことのある議員は 186 人で、うち 179 人は民主党議員、7 人は共和党議員であった。議員は、代理議員の指名に当たり 60% は所属する議員団体(caucus)の議員を指定し、52% は同じ州の選挙区の議員を指名した。また、2020 年 11 月の連邦議会議員選挙後は代理議員の指定が増えた。この理由として、新型コロナウイルス感染症の感染者数の増加のほか、第 116 議会で引退を表明している議員による利用が増えたことが指摘されている⁽¹⁴⁵⁾。

第 117 議会第 1 会期（2021 年 1 月 3 日～2022 年 1 月 3 日）においては、代理表決が可能な賛否表決は 438 回行われ、延べ 17,263 人の投票が代理表決で行われた。このうち 72.41% は民主党、27.59% は共和党によるものであった。また、代理議員は、指名議員に比べて当選回数と同じか少ない場合が多く（72.65%）、異なる州の選挙区の場合が多く（56.24%）、同じ国勢調査地域（Census region）⁽¹⁴⁶⁾の場合が多い（59.31%）。代理議員には、議事堂からの距離が近い州の選挙区の議員が指名されることが多く、多い順にヴァージニア州、ニューハンプシャー州、コネチカット州となっていた。一方、代理表決を利用する議員は、議事堂からの距離が遠い選挙区の議員が多く、平均利用回数が多い順に、アリゾナ州、ニュージャージー州、アイダホ州となっていた。さらに、第 117 議会で引退を表明している議員は、そうでない議員に比べて、代理表決の利用が多かった⁽¹⁴⁷⁾。

このほか、第 117 議会の代理表決に関連し、選挙年にもかわらず、第 117 議会第 2 会期における表決への参加率が史上最高の 98.0% となり、この理由として代理表決が考えられること、休会中の 1 日限りの議事日（one day session）、議員が地元に戻る日や地元からワシントンに戻る日の場合は、代理表決が増えることが指摘されている⁽¹⁴⁸⁾。

代理表決の利点として、健康上のリスクが高く新型コロナウイルス感染症により本会議に出席することが困難な議員が表決に参加することができるようになったことが指摘されている。また、制度本来の在り方ではないものの、この機会を利用して、議会外の重要な会合への参加や家族と過ごすための時間を持つことが可能となるとの指摘がある。一方で、代理表決の課題として、新型コロナウイルス感染症と関係のない自己都合による濫用例があること、会議の場における超党派の非公式なやり取りや超党派の関係を構築する機会が失われることが指摘されている。代理表決に比較的好意的な立場からも、仮に代理表決が一般化され議員の都合で利用することが可能となれば、議員はワシントンに行くことを避けるようになり、有害であるとの指摘がある⁽¹⁴⁹⁾。

⁽¹⁴⁴⁾ Committee on House Administration, *op. cit.*(117), p.80.

⁽¹⁴⁵⁾ Jackson Gode and Molly E. Reynolds, “With House Republicans flouting COVID-19 guidelines, proxy voting remains an essential option,” January 12, 2021. Brookings website <<https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/01/12/with-house-republicans-flouting-covid-19-guidelines-proxy-voting-remains-an-essential-option/>>

⁽¹⁴⁶⁾ 国勢調査局（Census Bureau）が国勢調査のために全州を 4 区分した北東部、中西部、南部、西部の地域をいう。

⁽¹⁴⁷⁾ Stephen Jackson, “Proxy Voting in the House in 2021,” January 27, 2022. Ripon Society website <<https://riponsociety.org/2022/01/proxy-voting-in-the-house-in-2021/>>

⁽¹⁴⁸⁾ Chris Cioffi, “Thank goodness it’s fly-out day: Proxy voting rises when Congress smells jet fumes: What’s next for the pandemic-era voting system?” October 5, 2022. Roll Call website <<https://rollcall.com/2022/10/05/proxy-voting-rises-when-congress-smells-jet-fumes/>>

⁽¹⁴⁹⁾ Emily Larson et al., “Proxy voting takes on new meaning for Republicans,” January 20, 2022. Brookings website <<https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2022/01/20/proxy-voting-takes-on-new-meaning-for-republicans/>>; Chris Cioffi, “Could proxy voting make the House more inclusive? Some lawmakers hope so,” March 17, 2022. Roll Call website <<https://rollcall.com/2022/03/17/future-of-remote-votes-hearing/>>

これらの運用実態や指摘からは、本会議における代理表決は、新型コロナウイルス感染症から議員等の生命・健康を守りつつ議会の活動を維持するという点で一定の効果があつたことがうかがえる。一方で、実施期間が長くなり、新型コロナウイルス感染症による行動制限が撤廃されるにつれて、議員のスケジュールを優先するために利用される可能性が高まったとも言える。

(2) 委員会におけるオンライン会議

第116議会の指定期間中、委員会においては、Teams、Webex、Zoomなど複数のプラットフォームを利用することができ、2020年12月17日までの間、委員会全体で少なくとも529の会議等においてオンラインによる参加が認められ、この中には、169回の仮想形式による公聴会、130回のハイブリッド公聴会、4回の仮想形式による逐条審査、36回のハイブリッド形式による逐条審査が含まれていた⁽¹⁵⁰⁾。

オンラインによる委員会の利点として、新型コロナウイルス感染症の流行下においても委員会の活動を継続することが可能となったこと、ワシントンへの移動が困難な障害を持つ者、職務上の義務により出席のための時間を割くことが難しい者、外国の専門家等を含むより多様な証人が公聴会に参加しやすくなることが指摘されている⁽¹⁵¹⁾。一方で、課題として、技術的困難や通信帯域の問題により審査や公聴会が休憩を余儀なくされることがあること、委員会の審査や表決において、不適切な場所から参加したり、音声がおフになっていると信じて不適切な発言をしたりする例があることが指摘されている⁽¹⁵²⁾。

おわりに

イギリスにおいては、オンラインによる参加の導入は、新型コロナウイルス感染症の流行下における議会機能の維持、議員の参加の確保及び委員会における証人の参加の拡大という点で大きな成果があつたものの、発言者のリストの導入や本会議場の雰囲気失われたこと等により、イギリス議会の重要な特徴である実質的な演説や活発な討論が困難になり、立法及び行政監視における議会の能力を低下させたとの批判がある。今後は、オンラインによる参加は、その成功が高く評価された委員会における活用が中心となると考えられる。

一方、アメリカ下院においては、本会議におけるオンラインによる参加の導入は見送り、代理表決に限ることとした。導入の検討に当たり憲法上の疑義やセキュリティ上の懸念が指摘され、その後は、オンラインによる参加・表決の検討は進んでいない。本会議における代理表決については、健康上のリスクがある議員が表決に参加できるようになるなど議員の表決への参加率を向上させ、制度本来の在り方ではないものの、議会外の重要な会議への参加や家族と過ごすための時間を持つことを可能にするとの意見もあるが、本会議より自己都合を優先するために利用されているとの批判も強い。また、委員会におけるオンライン参加は、新型コロナウ

⁽¹⁵⁰⁾ Committee on House Administration, *op. cit.*(117), p.80.

⁽¹⁵¹⁾ “Hoyer Testimony Before House Rules Committee on COVID-19 Changes to House Operations,” 17 March, 2022. Majority Leader website <<https://www.majorityleader.gov/content/hoyer-testimony-house-rules-committee-covid-19-changes-house-operations>> (現在は掲載されていない。)

⁽¹⁵²⁾ “McCarthy: Proxy Voting is Wrong for the House,” 17 March, 2022. Kevin McCarthy Speaker of the House website <<https://www.speaker.gov/mccarthy-proxy-voting-is-wrong-for-the-house/>>

ウイルス感染症の流行下でも法案審査及び行政監視の活動を維持し、証人の公聴会への参加を容易にしたと評価されている。しかし、2022年連邦議会議員選挙を経て共和党が下院の多数党となり、2023年1月からの第118議会においては、本会議における代理表決は認められず、委員会におけるオンライン参加は、政府の立場以外の証人に限られることとなった。

日本を除くG7各国の議会におけるオンラインによる参加の導入は、新型コロナウイルス感染症の流行の急速な拡大という強い必要性があり、臨時的な措置として、十分な検討と準備が行えないまま短期間のうちに行われた。そのため、導入範囲は限定的であり、感染状況や運用の実態に応じて制度が頻繁に変更されている国が多い（末尾の別表を参照）。

イギリス及びアメリカ以外について言えば、フランス⁽¹⁵³⁾、イタリア及びカナダ上院においては、オンラインによる参加は終了したようである。2023年6月までオンラインによる参加の実施を延長したカナダ下院においては、野党の保守党を中心に反対意見がある⁽¹⁵⁴⁾。一方で、ドイツ⁽¹⁵⁵⁾は、下院では、2020年3月から新型コロナウイルス感染症の流行による時限的措置として、委員会において、委員がオンラインにより参加することを認めていたが、この措置を恒久化し、2023年1月から、正当な理由がある例外的な場合に認めることとした⁽¹⁵⁶⁾。また、上院も、2022年9月から、重要な理由があるときは、例外的に、委員会において、委員が一定期間オンラインにより参加することを認めることとした⁽¹⁵⁷⁾。

このように、議会におけるオンライン参加は、新型コロナウイルス感染症の流行への対応を機に急速に現実的な手段となったものの、各国の状況はいまだに流動的である。今後の動向が引き続き注目される。

(やすだ たかこ)

⁽¹⁵³⁾ フランス下院においては、新型コロナウイルス感染症による危機の経験から、2021年3月1日、出席、審議又は表決の条件に重大な影響を与える例外的な状況において、議事協議会が、本会議及び委員会への出席、審議及び表決の方法をリモートによることも含めて一時的に変更することを可能とするための下院規則改正案を可決した。もっとも、この改正については、憲法院は、どのように変更するか特定されておらず合憲性の審査が困難であるとして違憲と決定し、実現には至らなかった。Décision n° 2021-814 DC du 1er avril 2021. Conseil Constitutionnel website <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm>>

⁽¹⁵⁴⁾ Bill Curry and Ian Bailey, “Trudeau, Poilievre call each other irresponsible on economy,” *Globe and Mail*, 13 September 2022.

⁽¹⁵⁵⁾ 本会議については、オンラインによる本会議も憲法上可能とする機能的出席説が説かれるようになったという。植松健一「ドイツ連邦議会の定足数と「出席」—政党分極化・コロナ危機・ヴァーチャル議会—」『立命館法学』393・394号, 2021.3, pp.130-158.

⁽¹⁵⁶⁾ Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2598)

⁽¹⁵⁷⁾ Bekanntmachung der Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates vom 16. September 2022 (BGBl. I S. 1513)

別表 日本を除くG7各国における審議・表決へのオンライン参加の動向

	アメリカ下院	アメリカ上院	イギリス下院	イギリス上院
根拠規定	第116議会下院決議第965号 第117議会下院決議第8号 代理表決規則、オンライン委員会規則 第118議会下院決議第5号 委員会証人オンライン参加規則	新型コロナウイルス感染症への対応として、議院運営委員会、議会医務官及び衛視長が協議し定めた手続	2020年4月21日臨時規則 2020年6月4日臨時規則等 上院規則第24A条 (2021年7月改正により追加)	2020年4月21日決議 2020年6月4日決議等 上院規則第24A条 (2021年7月改正により追加)
導入趣旨	【第116・117議会(2020年5月～2023年1月)】 新型コロナウイルス感染症対応 【第118議会(2023年1月～2025年1月)】 物理的に出席することが困難な事情がある政府の立場以外の証人が、委員会において証言できるようにする。	新型コロナウイルス感染症対応	【2020年4月～2021年7月】 新型コロナウイルス感染症対応	【2020年4月～2021年9月】 新型コロナウイルス感染症対応 【2021年9月～】 長期にわたる障害により議場への出席が困難な議員への対応
本会議への参加	オンラインによる審議・表決はできない。 【第116・117議会(2020年5月～2023年1月)】 表決は、公衆衛生緊急事態が生じている場合には、依頼を受けた議員による代理投票が認められている。1議員当たり10人まで依頼を受けることができる。投票を依頼した議員は、定足数に算入される。 【第118議会(2023年1月～2025年1月)】 代理表決は認められない。	オンラインによる審議・表決はできない。	【2020年4月～5月】 本会議での大臣への質問、法案審議等を議場出席者(50人まで)及びオンライン参加者(120人まで)によるハイブリッド形式で行うことが可能。オンラインによる分列表決 ^(註1) も可能。 【2020年6月～2021年7月】 新型コロナウイルス感染症による医療上・公衆衛生上の理由により出席できない議員は、オンラインで参加可能(12月に全議員に拡大)。分列表決は、出産・育児 ^(註2) 、新型コロナウイルス感染症による医療上・公衆衛生上の理由により出席できない議員は、代理表決が可能。	【2020年4月～6月】 本会議での大臣への質問等にオンラインで参加可能(50人まで)。表決はできない。 【2020年6月～2021年9月】 法案の審議等も対象となり、議場出席者に加えて同時に最大75人までのオンライン参加者によるハイブリッド形式で行うことが可能。オンラインによる分列表決も可能。 【2021年9月～】 長期にわたる障害により議場への出席が困難な議員は、オンラインによる分列表決が可能。
委員会への参加	【第116・117議会(2020年5月～2023年1月)】 公衆衛生緊急事態が生じている場合には、オンラインによる審査・表決への参加が可能。 【第118議会(2023年1月～2025年1月)】 政府の立場以外の証人が、極度の困難又は例外的な状況によりオンラインによってのみ参加可能な場合に、多数党院内総務の書面による許可があったときのみに可能。	委員及び証人の公聴会へのオンラインによる参加が可能。 かねてから表決は代理表決が可能(上院規則第26条第7項(a)(3))。	かねてから特別委員会及び公法案委員会において証人はオンラインによる参加が可能。 【2020年4月～2021年7月】 特別委員会は、委員のオンラインによる参加が可能。	かねてから特別委員会において委員及び証人はオンラインによる参加が可能。 【2020年5月～6月】 オンラインによる「仮想委員会」が可能。 【2020年6月～2021年9月】 全院委員会及び大委員会において、議場出席者に加えて、同時に全院委員会は最大75人、大委員会は50人までオンラインにより参加可能。全院委員会ではオンラインによる分列表決も可能。

	ドイツ下院	ドイツ上院	フランス下院	フランス上院
根拠規定	<p>【2020年3月～2022年12月】 下院規則第126a条 【2023年1月～】 下院規則第60条、第67条</p>	<p>【2022年9月～】 上院規則第37a条</p>	<p>議事協議会^(注4)の決定</p>	<p>フランス上院 (確認できない。)</p>
導入趣旨	<p>【2020年3月～2022年12月】 新型コロナウイルス感染症対応 【2023年1月～】 正当な理由がある例外的な場合</p>	<p>【2022年9月～】 重要な理由がある場合への対応</p>	<p>新型コロナウイルス感染症対応</p>	<p>新型コロナウイルス感染症対応</p>
本会議への参加	<p>オンラインによる審議・表決はできない。 【2020年3月～2021年10月、2021年12月～2022年3月】 本会議の定足数を総議員の4分の1とした。</p>	<p>オンラインによる審議・表決はできない。</p>	<p>オンラインによる審議・表決は認められない。 【2020年3月～5月】 本会議の出席人数が大幅に制限された。表決は、会派長が所属する議員の票をまとめて投票できるとされ、議員は出席しているのみなされた。</p>	<p>オンラインによる審議・表決は認められない。 本会議の出席人数が大幅に制限された。表決は、会派長が所属する議員の票をまとめて投票できるとされた。</p>
委員会の参加	<p>【2020年3月～2022年12月】 委員はオンラインによる参加が可能。表決はオンラインによることが可能。公聴会はオンラインにより開催することが可能。 【2023年1月～】 正当な理由がある例外的な場合は、委員はオンラインによる参加が可能。また、表決はオンラインによることが可能。</p>	<p>【2022年9月～】 重要な理由があるときは、常任理事会^(注3)と協議の上、議長は委員会の会議を例外的に一定期間オンラインにより開催することを決定することが可能。</p>	<p>2020年4月から、常任委員会、欧州問題委員会等において、審査及び公聴会をオンラインによることを可能とした例がある。表決は、オンラインによることができない。</p>	<p>大臣等に対する質疑がオンラインにより実施された例がある。</p>

	イタリヤ下院	イタリヤ上院	カナダ下院	カナダ上院
根拠規定	下院規則委員会の決定	会派長による合意 上院規則委員会の決定	2020年9月23日決議 2021年1月25日決議等	2020年10月27日決議 2020年11月17日決議等
導入趣旨	新型コロナウイルス感染症対応	新型コロナウイルス感染症対応	新型コロナウイルス感染症対応	新型コロナウイルス感染症対応
本会議への参加	オンラインによる審議・表決はできない。 【2020年3～4月】 本会議場の出席人数が制限された。 【2020年5～10月】 議員全員が出席できるようにするため、本会議場の議員席に加え、傍聴席や本会議場の廊下に設けた臨時の議員席を使用した。	オンラインによる審議・表決はできない。 2020年3月、表決をグループに分けて行う等の社会的距離を確保するための措置が採られた。	【2020年9月～2023年6月】 オンラインによる審議・表決が可能。 記名表決は表決専用アプリケーションによる。 オンラインによる参加者は定足数に算入される。	【2020年10月～2022年6月】 オンラインによる審議・表決が可能。 起立表決（下院の記名表決と同じ。）は、議長呼び掛けに応じて、起立はせず、賛成、反対の順にビデオ画面に映るよう、賛成、反対を示すカードを上げ、議長書記官が議員の名を呼びながら記録していく。 オンラインによる参加者は定足数に算入される。
委員会への参加	2020年3月、非公式に行われる会議へのオンラインによる参加を可能とした。 同年11月には、公式に行われる会議のうち、事実調査のための証言聴取、政府への質疑、調査その他表決を行わないときは、オンラインによる参加を可能とした。	2020年6月、非公式に行われる公聴会へのオンラインによる参加を可能とした。ただし、委員長及び副委員長は委員会室に出席しなければならぬ。 同年11月には、対象を拡大し、公式に行われる公聴会を含めることとした。 表決はオンラインによることができな	【2020年9月～2023年6月】 常任委員会、特別委員会、立法委員会及び連絡委員会は、委員長の選出のための最初の会議を除き、委員はオンラインによる参加・表決が可能。 全会一致表決及び賛否が分かれた上で表決の場合を除き、表決は記名表決による。 証人もオンラインによる参加が可能。	【2020年10月～2022年6月】 委員はオンラインによる参加・表決が可能。表決は、発声表決、挙手による例などがある。 証人もオンラインによる参加が可能。

(注1) 我が国の記名表決に相当する。

(注2) 出産・育児を理由とする代理表決は、2019年1月から可能となっている。Richard Kelly, "Proxy voting in divisions in the House of Commons," *House of Commons Library Research Briefing*, No.8359, 10 October 2022, p.11. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8359.pdf>> また、2022年10月～2023年4月の間の時限的措置として、重大な長期にわたる病気又は負傷を理由とする場合も代理表決が可能とされている。

(注3) 各州の全権代表で組織され、本会議の準備、内部管理等について議長及び議長会を補佐する。

(注4) 議長、副議長、常任委員長、会派長等により構成され、本会議の議事日程の決定等を行う。

(出典) 各国議会ウェブサイト; "A Successful Record of Remote and Hybrid Hearings," October 5, 2020. Senate Republican Policy Committee website <<https://www.rpc.senate.gov/policy-papers/a-successful-record-of-remote-and-hybrid-hearings>>; "Wie arbeiten die Ausschüsse aktuell?" 2020.6.3. mitmischen.de website <<https://www.mitmischen.de/corona-bundestag/wie-arbeiten-die-ausschuesse-aktuell>>; Esther Luigi, "State of COVID-19 Measures in Parliaments," *Spotlight on Parliaments in Europe*, No.33, 2021.2. <<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238051/No.33%20State%20of%20COVID-19%20Measures%20in%20Parliaments%20150221.pdf>>; Emmanuel Cartier et al, eds., *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*, 2020. Robert Schuman Foundation website <<https://www.robert-schuman.eu/en/bookshop/0259-the-impact-of-the-health-crisis-on-the-functioning-of-parliaments-in-europe>>; Guillaume Jacquot, "Coronavirus: des ministres auditionnés par le Sénat dans les prochains jours," 27 Mars 2020. Public Sénat website <<https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/coronavirus-des-ministres-auditionnes-par-le-senat-dans-les-prochains-jours>> を基に筆者作成。