

ความสมดุลระหว่างการทำงานและครอบครัวของสมาชิกรัฐสภา

(การจัดการเรื่องการเลี้ยงดูบุตรของสมาชิกรัฐสภาในต่างประเทศ)

บทนำ

ในการประชุมสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (IPU) ครั้งที่ ๑๒๗ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๐๑๒ ที่เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ในการนำ “แผนปฏิบัติการเพื่อรัฐสภาที่ตระหนักถึงบทบาททางเพศ” ซึ่งหมายถึง รัฐสภาที่ทำให้ผลประโยชน์และความต้องการของทั้งเพศชายและเพศหญิงเกิดขึ้นจริงในเรื่องโครงสร้างหน่วยงาน การจัดการ ระบบ และการทำงาน ยังรวมไปถึง การแสดงตัวอย่างที่เป็นต้นแบบให้กับสังคมทั่วไปในการกำกับดูแลที่ชัดเจนของความร่วมมือของเพศหญิงอย่างเต็มที่

แผนปฏิบัติการได้ยกขอบเขตการดำเนินการมา ๗ ข้อ ๑) บรรลุเป้าหมายในการส่งเสริมความเท่าเทียมของเพศชายและเพศหญิง ในจำนวนบุคลากรที่มีในหน่วยงานภายในและองค์กรทั้งหมดของรัฐสภา ๒) กำหนดกรอบมาตรการเพื่อความเท่าเทียมทางเพศให้เหมาะสมกับรัฐสภาของประเทศตน ๓) ผลักดันกระแสความเสมอภาคทางเพศ (Gender Mainstreaming) ในการทำงานทั้งหมด ๔) รักษาวัฒนธรรมองค์กรที่เคารพสิทธิสตรี ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ สร้างความสมดุลระหว่างการทำงานและครอบครัว สนับสนุนสมาชิกสภาทั้งชายและหญิงตามความต้องการและสภาพความเป็นจริง ๕) การใช้ไปพร้อมกับสร้างการรับรู้ในสมาชิกสภาเพศชายในการเรียกร้องความเท่าเทียมทางเพศ ๖) สำหรับเป้าหมายและการสนับสนุนความเท่าเทียมทางเพศ สนับสนุนให้แต่ละพรรคการเมืองมีบทบาทอย่างเต็มที่ ๗) จัดเตรียมทรัพยากรและความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐสภาให้ส่งเสริมการสร้างการเท่าเทียมทางเพศ สนับสนุนการจ้างงานและการยอมรับบุคลากรเพศหญิงในระดับอาวุโสอย่างเต็มที่ สร้างกระแสความเสมอภาคทางเพศในการทำงานของรัฐสภาอย่างเต็มที่

ซึ่งในบทความนี้จะยกมาเพียงข้อ ๔ ในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างการทำงานและครอบครัว ในส่วนของ ๑. การลาคลอดบุตร และการลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร ๒. การรักษาสิทธิในการออกเสียงเมื่อขาดประชุม ๓. การจัดเตรียมสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการออกเสียงเมื่อมาประชุม โดยจะมีการจัดสถานที่สำหรับการเลี้ยงดูเด็กสำหรับกรณีที่มีการพาเด็กเล็กไปยังสถานที่ประชุมด้วย

๑ การลาคลอดบุตร และการลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร

การลาคลอดบุตรและการลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับกฎหมายและข้อบังคับของรัฐสภาซึ่งมีหัวข้อสำคัญ ดังนี้

๑) ตัวอย่างการลาคลอดบุตรและการเลี้ยงดูบุตรที่เป็นเหตุผลที่เหมาะสมในการขาดประชุม

(๑) เดนมาร์ก

ตามบทบัญญัติรัฐสภามาตรา ๔๑ วรรค ๓ ซึ่งระบุไว้ว่า อนุญาตให้สมาชิกสภาเดนมาร์กลาหยุดได้ (มากกว่า ๗ วัน) เนื่องจากเหตุเจ็บป่วย ดูแลบุตรที่ป่วยหนัก ดูแลญาติที่ต้องการการดูแลรักษาที่บ้าน เข้าร่วมงานของทางราชการทั้งในและต่างประเทศ (ในประเทศเฉพาะกรีนแลนด์และหมู่เกาะแฟโร) นอกจากนี้ในบทบัญญัติข้อเดียวกัน วรรค ๔ อนุญาตให้หยุดงานได้สูงสุด ๑๒ เดือน เนื่องจากตั้งครรภ์ คลอดบุตร และการรับบุตรบุญธรรม (ได้ทั้งผู้ชายและผู้หญิง) ในการลาให้ยื่นเรื่อง

ต่อประธานสภา และสมาชิกสภาให้ปฏิบัติตามมติที่ประธานสภาได้ให้คำแนะนำไว้โดยไม่ต้องมีการอภิปรายล่วงหน้า ทั้งนี้ในระหว่างที่มีการหยุดงานเนื่องจากตั้งครุฑ คลอดบุตร และการรับบุตรบุญธรรม รวมถึงเหตุผลที่ระบุในมาตรา ๔๑ วรรค ๓ นั้นไม่ต้องหักค่าเบี้ยเลี้ยง และในช่วงเวลานั้นให้สมาชิกสภาที่เป็นตัวแทนปฏิบัติหน้าที่แทนสมาชิกสภาคนดังกล่าว

(๒) นิวซีแลนด์

เมื่อไม่นานมานี้ได้พบบัญญัติรัฐสภาเกี่ยวกับการขาดประชุมของสมาชิกสภานิวซีแลนด์เนื่องจากคลอดบุตร และเลี้ยงดูบุตร จากบทบัญญัติรัฐสภานับแก้ไขปี ๒๐๑๔ ประธานสภาอนุญาตให้ขาดประชุมเนื่องจากคลอดบุตรและเลี้ยงดูบุตรได้ (รวมถึงสมาชิกสภาที่เป็นผู้ชายด้วย) บทบัญญัติเดียวกันมาตรา ๓๘ วรรค ๑ ระบุเหตุผลที่ประธานสภาจะอนุญาตให้ขาดประชุมไว้ นอกจากการเข้าร่วมงานของทางราชการทั้งในและต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตมาแล้วนั้น ยังรวมถึงเหตุจากการเจ็บป่วยและกิจส่วนตัวอื่นของครอบครัว การคลอดบุตรและการเลี้ยงดูบุตร สมาชิกสภาที่สังกัดพรรคการเมือง ๒ คนขึ้นไปและเลขาธิการพรรคสามารถอนุญาตสมาชิกสภาที่สังกัดในพรรคขาดการประชุมได้ โดยไม่ต้องอาศัยบทบัญญัตินี้ และให้รักษาสีทธิในการออกเสียงโดยลงคะแนนผ่านตัวแทนในภายหลัง และระหว่างที่มีการขาดประชุมโดยเนื่องจากคลอดบุตรและเลี้ยงดูบุตรตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ วรรค ๑ สมาชิกสภาจะไม่ถูกหักเงินเบี้ยเลี้ยง

๒) ตัวอย่างการอนุญาตให้ลาคลอดบุตร และลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรที่เป็นข้อยกเว้นในการใช้บทลงโทษสำหรับการขาดประชุม

(๑) แคนาดา

การจัดการเงินเบี้ยเลี้ยงของสมาชิกสภาแคนาดาจากที่มีการขาดประชุม ให้มีการหักเงินเบี้ยเลี้ยงของสมาชิกสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนเหลือ ๑๒๐ ดอลลาร์แคนาดาต่อวัน และวุฒิสมาชิกเหลือ ๒๕๐ ดอลลาร์แคนาดาต่อวัน เมื่อมีการขาดประชุมเกิน ๒๑ วัน การหักเงินเบี้ยเลี้ยงนี้จะได้รับการยกเว้นเมื่อขาดประชุมเนื่องจากงานของราชการ ความเจ็บป่วย และเข้ารับการรักษา (กฎหมายรัฐสภามาตรา ๕๗ วรรค ๓ และมาตรา ๕๘) แต่สำหรับการคลอดบุตร และการเลี้ยงดูบุตร ไม่ได้มีระบุไว้ หากขาดประชุมเกิน ๒๑ วันเนื่องจากเหตุผลดังกล่าวจะถูกหักเงินเบี้ยเลี้ยงด้วย ด้วยเหตุนี้ในการดำเนินการหักเงินเบี้ยเลี้ยงของสมาชิกสภามีคำแนะนำให้แก้ไขการขาดประชุมดังกล่าวเป็นการเข้าร่วมประชุมแทน

จากกฎหมายงบประมาณปี ๒๐๑๘ ในการหักเงินเบี้ยเลี้ยงสมาชิกสภาและการดำเนินการเมื่อขาดประชุมเนื่องจากการตั้งครุฑ การเลี้ยงดูบุตร และการรับบุตรบุญธรรมนั้น ให้แต่ละสภาเป็นผู้กำหนด ซึ่งทางฝั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ออกบทบัญญัติ เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ๒๐๑๙ (มาตรการเกี่ยวกับการคลอดบุตรและการเลี้ยงดูบุตร) โดยอนุญาตให้สมาชิกสภาที่อยู่ในช่วงตั้งครุฑสามารถขาดประชุมได้ ๔ สัปดาห์ก่อนถึงกำหนดคลอด และอนุญาตให้ขาดประชุมได้เป็นเวลา ๑๒ เดือน นับจากวันที่คลอดบุตร หรือเริ่มการดูแลก่อนการรับบุตรบุญธรรม สำหรับผู้ที่ขาดประชุม

เนื่องจากคลอดบุตร เลี้ยงดูบุตรช่วงแรกเกิด และเลี้ยงดูบุตรบุญธรรม ทั้งนี้การขาดประชุมจากเหตุผลดังกล่าว ให้นับเป็นการเข้าประชุมและไม่ต้องหักเบี้ยเลี้ยง

(๒) เยอรมนี

การลาของสมาชิกสภาเยอรมนีประธานสภาเป็นผู้ให้อนุญาต โดยต้องมีกำหนดวันที่แน่นอน อีกทั้งกรณีที่ไม่ได้ลงชื่อในสมุดลงชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมในวันที่ถูกต้องแม้ว่าการลานั้นจะได้รับอนุญาต สมาชิกสภาจะถูกหักเงินเบี้ยเลี้ยงและนับให้เป็นการขาดประชุม และการขาดประชุมในกรณีที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลหรือสถานพักฟื้น หรือกรณีที่ได้รับการรับรองจากแพทย์ว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น จะถูกหักเบี้ยเลี้ยงด้วยเช่นกัน แต่ในกรณีที่ขาดประชุมเนื่องจากไม่มีผู้ดูแลคนอื่นคอยดูแลมารดาที่ตั้งครรภ์หรือเด็กอายุต่ำกว่า ๑๔ ปี ไม่ต้องถูกหักเบี้ยเลี้ยง

จากที่กล่าวมาข้างต้น มีการอนุญาตให้ขาดการประชุมได้เนื่องจากเหตุที่ต้องเฝ้าดูแลบุตรที่เจ็บป่วย แต่ในกรณีที่เป็นการเลี้ยงดูบุตรตามปกติไม่ได้มีการระบุไว้ในบทบัญญัติ

๓) ตัวอย่างการอนุโลมให้ลาคลอดบุตรและลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรสำหรับลูกจ้างทั่วไป

(๑) สวีเดน

การลาของสมาชิกสภาสวีเดน ต้องยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยระบุเหตุผลและช่วงเวลาที่ชัดเจน สำหรับการลาเป็นระยะเวลา ๑ เดือนขึ้นไป ให้มีการหารือในสภา แต่การลาในการคลอดบุตรหรือเพื่อเลี้ยงดูบุตร เป็นระยะเวลา ๑ เดือนขึ้นไป ให้ทำเช่นเดียวกับการลาที่ระยะเวลาไม่ถึง ๑ เดือน โดยให้ประธานสภาเป็นผู้พิจารณาโดยไม่ต้องมีการหารือในสภา ในการหยุดงานระยะเวลา ๑ เดือนขึ้นไปให้สมาชิกที่เป็นตัวแทนปฏิบัติหน้าที่แทน

การลาของลูกจ้างทั่วไปต่างจากของสมาชิกสภา โดยกฎหมายได้กำหนดเค้าโครงของระบบการลาคลอดบุตรและการลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร ไว้ต่อไปนี้ ๑) มารดาที่ลาคลอดบุตรสามารถลาหยุดได้อย่างน้อยก่อนกำหนดคลอด ๗ สัปดาห์ และหลังคลอด ๗ สัปดาห์ติดต่อกัน และให้หยุดงานเป็นเวลา ๒ สัปดาห์ ทั้งก่อนและหลังคลอด กรณีที่ได้ลาคลอดบุตรแล้วให้นำจำนวนวันลาหักออกจากจำนวนวันที่ลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร โดยจะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงในช่วงที่ลาคลอดด้วย ๒) บิดาที่ลาเนื่องจากภรรยาคลอดบุตร หรือมีการรับบุตรบุญธรรม สามารถลาหยุดได้ ๑๐ วันโดยได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงและระบบนี้สามารถใช้กับญาติใกล้ชิดได้ด้วย ๓) บิดามารดาที่ลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร โดยทั่วไปแล้วสามารถลาหยุดได้คนละ ๒๔๐ วัน (รวมเป็น ๔๘๐ วัน) โดยได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงด้วย

(๒) นอร์เวย์

การลาของสมาชิกสภานอร์เวย์จะถูกพิจารณาในสภาหลังจากผ่านที่ประชุมโดยประธานสภาพร้อมทั้งหน่วยงานที่ดูแลกิจการสภาแล้ว อีกทั้งสมาชิกสภาที่ลาหยุดให้รายงานไปยังสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาถึงช่วงเวลาที่จะกลับมาปฏิบัติหน้าที่

สำหรับเบี้ยเลี้ยงของสมาชิกสภาในระหว่างที่ลาหยุดจะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงเท่ากับเงินเบี้ยเลี้ยงและลาได้สูงสุด ๑๔ วัน ตามหลักแล้วหากมีการลาหยุดเกิน ๑๔ วันจะต้องหักเงินเบี้ยเลี้ยง แต่ตามบทบัญญัติว่าด้วยเงินเบี้ยเลี้ยงของสมาชิกสภาได้กำหนดการดำเนินการเกี่ยวกับเงินชดเชยในกรณีการลาคลอดบุตรและลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรของลูกจ้างทั่วไปเอาไว้

ได้มีการกำหนดเค้าโครงของระบบการลาคลอดบุตรและการลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรไว้ดังนี้ ๑) มารดาสามารถลาหยุดก่อนกำหนดคลอดได้ ๓ สัปดาห์ และหลังคลอดได้ ๑๕ หรือ ๑๙ สัปดาห์ โดยที่ได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงอยู่ ๒) บิดาสามารถลาหยุดได้ ๒ สัปดาห์ภายหลังภรรยาคลอดบุตร (ไม่ได้รับเงิน) ๓) บิดาและมารดาสามารถลาหยุดก่อนการคลอดบุตรได้ ๓ สัปดาห์ และภายหลังการคลอดบุตรได้ ๔๖ หรือ ๕๖ สัปดาห์ โดยหลังคลอดทั้งบิดาและมารดาสามารถหยุดได้คนละ ๑๐ สัปดาห์ และที่เหลืออีก ๒๖ หรือ ๓๖ สัปดาห์ สามารถให้คนใดคนหนึ่งหยุดโดยใช้วันหยุดรวมได้ ทั้งนี้ยังได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงอยู่

๔) ตัวอย่างการอนุญาตให้ลาคลอดบุตรและลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร ในข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้ออกเสียงแทน

รัฐสภาอังกฤษได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของที่สามารถลงคะแนนผ่านตัวแทนได้นั้นจะต้องมีเด็กทารกหรือมีการรับบุตรบุญธรรม โดยมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ๑) มารดาของเด็กทารก ๒) กรณีที่บิดามารดาบุญธรรมของเด็กทารกหรือเด็กมีเพียงคนเดียว มีช่วงเวลาติดต่อกันสูงสุด ๖ เดือน ๓) บิดาของเด็กทารก ๔) คู่ชีวิตของผู้ที่คลอดบุตร ๕) กรณีบิดามารดาบุญธรรมที่เหลือของเด็กหรือเด็กทารก มีช่วงเวลาติดต่อกันสูงสุด ๒ สัปดาห์ วันเริ่มต้นการลาและสิ้นสุดการลาจะถูกระบุไว้อย่างชัดเจน เมื่อสมาชิกสภายื่นคำร้องไปยังประธานรัฐสภา เพื่อแสดงใบรับรองการตั้งครรภ์จากแพทย์หรือใบรับรองการรับบุตรบุญธรรมจากหน่วยงานที่ดูแล และประธานสภาจะเป็นผู้อนุญาต ทั้งนี้ระหว่างการลาจะไม่ถูกหักเงินเบี้ยเลี้ยง

๒. การรักษาสิทธิในการออกเสียงเมื่อขาดประชุม

เมื่อสมาชิกสภาขาดประชุมเนื่องจากการลาคลอดบุตรหรือ ลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร จึงทำให้ไม่สามารถไปลงคะแนนยังสถานที่ประชุมได้ แต่ละประเทศจะมีวิธีแก้ปัญหาต่างกันไปตามระบบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ รวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย โดยมี ๑) ระบบตัวแทนสมาชิกสภา โดยผู้ที่ได้คะแนนในลำดับต่อมาในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาปฏิบัติหน้าที่แทนสมาชิกสภาที่ขาดการประชุม ๒) การจับคู่คอกเสียง (pairing) คือ ในการลงคะแนน สมาชิกสภาที่ขาดประชุมกับสมาชิกสภาที่อยู่ฝั่งตรงข้ามจับคู่กัน เพื่อที่จะไม่ลงคะแนนกันทั้งคู่ เป็นวิธีที่ทำให้การขาดประชุมไม่ส่งผลกระทบต่อผลการลงคะแนน ๓) การลงคะแนนผ่านตัวแทน คือ สมาชิกสภาที่ได้รับมอบอำนาจทำการลงคะแนนแทนในฐานะตัวแทนของสมาชิกสภาที่ขาดประชุมแต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดแทน ๔) การลงคะแนนทางไกล คือ สมาชิกสภาที่ขาดประชุมรักษาสิทธิในการออกเสียงโดยใช้ประโยชน์จากช่องทางการสื่อสาร ทำการลงคะแนนจากนอกสถานที่ประชุม

๑) ตัวแทนสมาชิกสภา

(๑) สวีเดน

ตัวแทนสมาชิกสภา คือ ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยกับสมาชิกสภาในการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่แทนสมาชิกสภา โดยนำข้อกำหนดเกี่ยวกับสมาชิกสภามาปรับใช้ ซึ่งกำหนดให้ตัวแทนสมาชิกสภาปฏิบัติหน้าที่แทนสมาชิกสภาคนดังกล่าวที่ลาหยุดตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วย

รัฐสภาในระหว่างที่ยังมีประธานสภาหรือระหว่างที่เป็นรัฐบาล รวมถึงให้ปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีที่สมาชิกสภาได้รับอนุญาตให้ลามากกว่า ๑ เดือน

(๒) เคนมาร์ก

ตัวแทนสมาชิกสภา ตามที่กำหนดในกฎหมายเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายการเลือกตั้งรัฐสภา เมื่อสมาชิกสภาลาออก หรือลาหยุดตามบทบัญญัติว่าด้วยสมาชิกสภา โดยทั่วไปแล้วกำหนดไว้ว่าให้ผู้สมัครที่อยู่ในลำดับถัดไปของบัญชีรายชื่อในพรรคเดียวกัน เขตเดียวกันของผู้สมัครดังกล่าวได้รับสนับสนุนในฐานะตัวแทนสมาชิกสภา

๒) การจับคู่งดออกเสียง (Pairing)

(๑) สหรัฐอเมริกา

การจับคู่งดออกเสียงในสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา มีวิธีดำเนินการตามข้อกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร ๑) หลังจากที่มีสมาชิกสภาที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามเข้าร่วมประชุมและทำการลงคะแนน จับคู่กับสมาชิกสภาที่ขาดประชุม จากนั้นได้ทำการถอนการลงคะแนนดังกล่าว ๒) เมื่อพบว่า มีตอนที่สมาชิกสภาที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามขาดการประชุม ตามข้อกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร ฉบับแก้ไขปี ๑๙๙๙ ทำให้การจับคู่งดออกเสียงตาม ๒) ไม่ได้รับการยอมรับ สำหรับ ๑) แม้ว่าจะได้รับการยอมรับบันทึกการลงคะแนน แต่่วิธีการนี้ไม่ค่อยมีการใช้มากนัก สำหรับสมาชิกสภาที่ขาดประชุมที่ต้องการลงคะแนนโดยไม่ทำการจับคู่งดออกเสียง สามารถลงคำแถลงไว้ในบันทึกการประชุมได้ ซึ่งวิธีนี้เป็นที่นิยมใช้กันโดยทั่วไป ในด้านของวุฒิสภาไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจับคู่งดออกเสียงระบุไว้ในข้อกำหนดของวุฒิสภาให้ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติตามที่ตกลงกันระหว่างสมาชิกสภา

(๒) อังกฤษ (สภาผู้แทนราษฎร)

การจับคู่งดออกเสียงของรัฐสภาอังกฤษนั้นไม่มีขั้นตอนกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ แต่อาศัยแนวปฏิบัติที่มีการตกลงกันระหว่างสมาชิกสภา การจับคู่งดออกเสียงนั้นมีลักษณะเฉพาะตัวทำให้การใช้จริงนั้น มีทั้งกรณีที่ไม่มีการตกลงกันระหว่างพรรคการเมือง และกรณีที่นโยบายของพรรคไม่ยอมรับการจับคู่งดออกเสียง ซึ่งส่งผลต่อการเจรจาทางการเมือง

๓) การลงคะแนนผ่านตัวแทน

(๑) อังกฤษ (สภาผู้แทนราษฎร)

ในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาที่มีภาระเลียงดูบุตรในวัยทารกหรือผู้ที่รับบุตรบุญธรรม ได้รับสิทธิที่จะรับผิดชอบการลงคะแนนให้สำเร็จโดยตั้งตัวแทนขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งมีมติว่าเป็นหลักการที่เชื่อถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนประชาธิปไตยของระบบรัฐสภา ภายหลังมติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการสิทธิการ มีการอภิปรายทั่วไป และการตั้งกระทู้ถามแบบเร่งด่วน กระทั่งเดือนมกราคม ๒๐๑๙ ได้มีมติให้ทดลองใช้ระบบการลงคะแนนผ่านตัวแทนเป็นเวลา ๑๒ เดือน และตามมตินี้ได้มีการตัดสินใจเรื่องข้อกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญและเค้าโครงระบบการลงคะแนนผ่านตัวแทน

คุณสมบัติของผู้ที่จะยื่นของลงคะแนนผ่านตัวแทนคือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เลี้ยงดูบุตรในวัยทารกหรือผู้ที่รับบุตรบุญธรรม โดยการลงคะแนนผ่านตัวแทนอนุญาตให้ทำในช่วงลาหยุดที่ได้รับอนุญาต และในการประชุมเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน การประชุมกรรมการทั้งหมด และการแยกลงคะแนนในคณะกรรมการนิติบัญญัติ และการเลือกประธานสภา รองประธานสภา และประธานคณะกรรมการที่สำคัญ แต่ไม่อนุญาตในการลงคะแนนต่อการยื่นญัตติที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป

(๒) นิวซีแลนด์

ในรัฐสภานิวซีแลนด์มีการใช้การจับคู่คอกเสียงในการแสดงความรับผิดชอบต่อการขาดประชุมของสมาชิกสภา หลังปี ๑๙๕๑ เป็นต้นมาจึงได้กลายเป็นเครื่องมืออย่างเป็นทางการตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดของสมาชิกสภา แต่ในปี ๑๙๙๖ ได้มีการยกเลิกใช้การจับคู่คอกเสียงไปเนื่องจากมีความยุ่งยาก และมีการแนะนำเกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional: MMP) ระหว่างระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับเลือกจากการเลือกตั้งทั่วไปในปีเดียวกัน ระบบนี้ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากระบบ ๒ พรรคการเมือง เป็นระบบหลายพรรคการเมือง และจากการยกเลิกการจับคู่คอกเสียงนี้ทำให้มีการแนะนำระบบการลงคะแนนผ่านตัวแทนใหม่ในข้อกำหนดฉบับแก้ไข

สมาชิกสภาสามารถให้คะแนนเสียงต่อสมาชิกสภาคนอื่นได้ ๑ คน การลงคะแนนผ่านตัวแทนสามารถทำในนามของพรรคหรือส่วนตัวก็ได้ ทั้งนี้มีข้อจำกัดในการลงคะแนนผ่านตัวแทนในนามของพรรค ในการลงคะแนนพรรคการเมือง ๑ ครั้งอาจทำให้คะแนนลดลง ๒๕ เปอร์เซ็นต์ของจำนวนสมาชิกสภาที่มีของพรรคการเมืองนั้นในที่ประชุม อย่างไรก็ตามในกรณีที่สมาชิกสภาขาดประชุมโดยได้รับอนุญาตจากประธานสภาแล้วตามที่กำหนดในข้อกำหนด เริ่มจากขาดประชุมเนื่องจากคลอดบุตร และเลี้ยงดูบุตร สามารถลงคะแนนผ่านตัวแทนเกินจากข้อจำกัดข้างต้นได้

(๓) ฝรั่งเศส

ในฝรั่งเศส มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการลงคะแนนผ่านตัวแทนเป็นการสนับสนุนให้มีการขาดประชุมซึ่งทำให้สถานะของการประชุมสภาตกต่ำลง และมีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าสิทธิในการออกเสียงเป็นสิทธิเฉพาะบุคคลจึงไม่สามารถส่งต่อกันได้ อย่างไรก็ตามมีการกำหนดไว้ในวรรค ๓ ของรัฐธรรมนูญเป็นข้อยกเว้นว่าการลงคะแนนผ่านตัวแทนอาจได้รับการอนุญาตตามบทบัญญัติของหน่วยงาน อีกทั้งยังมีเรื่องของการลงคะแนนผ่านตัวแทนกำหนดไว้ในข้อกำหนดของสมาชิกสภาแต่ละข้อ

ในกฎหมายฉบับหนึ่งของฝรั่งเศสที่เรียกว่า Ordonnance ระบุไว้ว่าอนุญาตให้มีการลงคะแนนผ่านตัวแทนดังนี้ ๑) เมื่อเกิดอุบัติเหตุหรือมีเหตุในครอบครัว หรือมีการเจ็บป่วยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระทำของสมาชิกสภา ๒) เมื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ๓) เมื่อเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลหรือช่วงสงคราม ๔) เมื่อมีการเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศตามที่มีการระบุชื่อของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ๕) เมื่อไม่ได้อยู่ในประเทศฝรั่งเศสระหว่างการประชุมสมัยวิสามัญ หรือ ๖) เมื่อเกิดเหตุสุวิสัยและได้รับอนุญาตตามการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารของแต่ละสภา

๔) การลงคะแนนทางไกล

การลงคะแนนทางไกลเป็นระบบที่แตกต่างจากระบบการจับคู่ดออกเสียงและการลงคะแนนผ่านตัวแทน โดยมีระบบที่ให้สมาชิกสภาที่ลาหยุดสามารถทำการลงคะแนนโดยตรงได้ด้วยตนเอง โดยมีรัฐสภาสเปนเป็นตัวอย่างในการใช้ระบบการลงคะแนนทางไกล

รัฐธรรมนูญของประเทศสเปนระบุไว้เช่นเดียวกับของประเทศฝรั่งเศสว่าการลงคะแนนเป็นสิทธิเฉพาะบุคคลไม่สามารถส่งต่อกันได้ อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสยังมีข้อยกเว้นจากบทบัญญัติขององค์กรให้ใช้การลงคะแนนผ่านตัวแทนได้ แต่ในสเปนไม่ยอมรับการใช้ระบบดังกล่าวและมีการเสนอให้ใช้การลงคะแนนทางไกลแทน การอนุญาตให้ลงคะแนนทางไกลได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่พิจารณาแล้วว่าเห็นสมควรอย่าง การตั้งครม. การคลออดบุตร การเลี้ยงดูบุตร หรือการได้รับมอบหมายไปปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการเจ็บป่วยร้ายแรงและมีเหตุสำคัญอื่น อีกทั้งการลงคะแนนทางไกลไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกการลงคะแนน จึงจำกัดเฉพาะกรณีที่สมควรคัดค้านวิธีการและดำเนินการได้ และกรณีที่ไม่มีจุดประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายหรือแบ่งแยกย่อยกฎหมาย

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของประเทศสเปนได้กำหนดหลักการในการลงมติไว้ว่า จำเป็นต้องมีการเห็นชอบโดยเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาที่เข้าร่วมประชุม และเพื่อให้มีมติประสิทธิภาพต้องมีสมาชิกสภาที่เข้าร่วมประชุมเกินกว่ากึ่งหนึ่งในการประชุมปกติ จากสิ่งที่เป็นปัญหาในการลงคะแนนทางไกลแต่ละสภาได้มีการปรับข้อกำหนดของการลงคะแนนทางไกลและรัฐธรรมนูญให้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยกำหนดให้สมาชิกสภาที่ได้รับอนุญาตอย่างชัดเจนจากคณะกรรมการบริหารให้เข้าร่วมลงคะแนนแม้ว่าจะขาดประชุมก็จะนับเป็นเข้าร่วมประชุม ในทางตรงกันข้ามรัฐสภาออสเตรเลียได้พิจารณาข้อเสนอแนะของการลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์รวมถึงการกดปุ่มลงคะแนนตามรายงานของคณะกรรมการขึ้นตอนการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรปี ๒๐๑๖ และในรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ยังระบุไว้ว่าต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมมากกว่า ๑ ใน ๓ ของสมาชิกสภา จึงจะเปิดการประชุมได้ เว้นแต่รัฐสภาจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กรณีที่ผลคะแนนมีน้อยกว่าจำนวนองค์ประชุมจากการแยกกันลงคะแนนเหตุเพราะไม่ได้ลงมตินั้น จนกว่าจะมีการประการผลการลงคะแนนมีเพียงสมาชิกสภาที่อยู่ในที่ประชุมเท่านั้นสามารถใช้สิทธิออกเสียงของตนได้ และไม่รับผลคะแนนจากการออกเสียงทางไกล

๓. การจัดเตรียมสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการออกเสียงเมื่อมาประชุม (การพาเด็กทารกไปยังสถานที่ประชุมด้วย)

ในข้อ ๑ และ ๒ ที่กล่าวถึงระบบการลาหยุดในกรณีที่มีสมาชิกสภาขาดประชุมและการรักษาสิทธิในการออกเสียง ในและส่วนนี้จะยกตัวอย่างเรื่องการจัดเตรียมสภาพแวดล้อมในกรณีที่มีการใช้สิทธิเพื่อออกเสียงระบบและธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้พาเด็กทารกไปยังสถานที่ประชุมได้ในต่างประเทศ สำหรับสมาชิกสภาที่อยู่ในช่วงเลี้ยงดูบุตรที่เข้าร่วมประชุม

๑) ตัวอย่างข้อกำหนดที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน

(๑) สหรัฐอเมริกา (วุฒิสภา)

ข้อกำหนดของวุฒิสภาเกี่ยวกับผู้ที่อนุญาตให้เข้าไปยังสถานที่ประชุมระหว่างที่มีการพิจารณาได้ มีดังนี้ ประธานาธิบดี อดีตวุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ผู้ว่าการรัฐ เป็นต้น แต่ไม่มีการกล่าวถึงเด็กทารก อย่างไรก็ตามในการลงคะแนนเมื่อเดือนเมษายน ปี ๒๐๑๘ เมื่อ tammy duckworth ได้คลอดบุตรในฐานะวุฒิสมาชิกที่ยังอยู่ระหว่างดำรงตำแหน่งเป็น ครั้งแรกนั้น ได้มีการลงมติให้สามารถพาเด็กอายุต่ำกว่า ๑ ปีไปยังสถานที่ประชุมด้วยได้

(๒) อังกฤษ (สภาผู้แทนราษฎร)

แม้จะไม่มีข้อกำหนดไว้อย่างชัดเจนในการพาเด็กทารกไปด้วยนั้น กฎพิธีการของสภาผู้แทนราษฎรได้รับการปรับปรุงเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๐๑๘ ให้มีข้อกำหนดว่าอนุญาตให้พาเด็กทารกไปในการลือบบี้ได้ แม้จะได้รับอนุญาตให้พาไปยังสถานที่ทำการลือบบี้ได้ แต่ก็ไม่ควรนั่งกับเด็กทารกในสถานที่ประชุม นอกจากนี้ยังไม่อนุญาตให้ใช้รถเข็นเด็กเพื่อความปลอดภัยอีกด้วย

(๓) ออสเตรเลีย

แต่ละสภาได้มีการแก้ไขกฎเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๐๑๖ ให้เด็กทารกที่สมาชิกสภาดูแลอยู่นั้น เข้าไปในสถานที่ประชุมได้ กฎของวุฒิสภาได้ระบุไว้ว่า ผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์สามารถเข้าร่วมฟังการประชุมได้โดยนั่งในที่นั่งสังเกตการณ์ที่จัดไว้ให้ และห้ามมิให้เข้าไปยังสถานที่ประชุมในระหว่างที่มีการพิจารณาในส่วนที่อนุญาตให้เข้าเฉพาะสมาชิกสภาเท่านั้น แต่ไม่มีข้อกำหนดให้ใช้ในกรณีวุฒิสมาชิกให้หมบุตร หรือดูแลเด็กทารกทั้งนี้ให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานสภาตราบเท่าที่ไม่รบกวนการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งกฎของสภาผู้แทนราษฎรระบุไว้เช่นเดียวกันว่าสมาชิกสภาไม่สามารถพาผู้สังเกตการณ์เข้าไปในสถานที่ประชุมในส่วนที่อนุญาตให้เข้าเฉพาะสมาชิกสภาเท่านั้น แต่ผู้สังเกตการณ์ดังกล่าวไม่นับรวมถึงเด็กทารกที่สมาชิกสภาดูแลอยู่ นอกจากนี้ ในปี ๒๐๐๘ ได้มีการกำหนดกฎพิเศษเกี่ยวกับมารดาที่อยู่ระหว่างการให้หมบุตรภายในสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่สมาชิกสภามีการให้หมบุตรในระหว่างการแยกกันลงคะแนน ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมการลงคะแนนได้ ให้เลขาธิการพรรคเป็นผู้อนุญาตในการลงคะแนนผ่านตัวแทน

(๔) นิวซีแลนด์

ตามธรรมเนียมแล้วบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถเข้าสถานที่ประชุมระหว่างที่มีการพิจารณาได้ยกเว้นเด็กทารกที่เป็นบุตรของสมาชิกสภา แต่ว่าการพาเด็กไปนั้นจะต้องไม่รบกวนการทำงานของสมาชิกสภาท่านอื่นด้วย และเนื่องจากการพาเด็กไปด้วยอาศัยการอนุญาตของประธานสภาจึงไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎแต่อย่างใด

๒) ตัวอย่างข้อกำหนดที่ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน

Sarah Childs อาจารย์มหาวิทยาลัยบริสตอล ได้ยกตัวอย่างประเทศที่ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เรื่องการอนุญาตให้พาเด็กทารกไปยังสถานที่ประชุมอย่าง แคนาดา เดนมาร์ก เป็นต้น ในแคนาดาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๐๑๒ ได้มีการร้องขอให้อธิบายกฎ ประธานสภาในเวลานั้นกล่าวว่า เพื่อที่จะไม่ยึดติดจากการมีเด็กอยู่ในสถานที่ประชุมประธานสภาในอดีตกล่าวว่าให้ทำเป็นมองไม่เห็นเสีย และเขาจะทำการสืบทอดคำพูดนั้นต่อไป ในเดนมาร์กเมื่อเดือนมีนาคม ๒๐๑๙ ประธานสภาได้ร้องขอให้

ยังสมาชิกสภาที่พาเด็กอายุ ๕ เดือนเข้าที่ประชุมด้วยให้พาเด็กออกไป และไม่อนุญาตให้มีการพาเด็กมายังสถานที่ประชุมด้วย ซึ่งกฎของสภากำหนดให้ประธานเป็นผู้ตัดสินใจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสภา และในที่นี้ประธานสภาก็เห็นว่าการพาเด็กไปยังสถานที่ประชุมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ อีกด้านหนึ่งสมาชิกสภาได้ทำการยกตัวอย่างกรณีที่มีการพาเด็กไปยังสถานที่ประชุมและขอให้มีการกำหนดกฎออกมาให้ชัดเจน

สรุป

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นภาพรวมของรัฐสภาของต่างประเทศในการจัดการเกี่ยวกับการลาคลอดบุตร การลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร การรักษาสีทธิในการออกเสียงเมื่อขาดประชุม และการพาเด็กไปยังสถานที่ประชุมในฐานะตัวอย่างการจัดการลงคะแนนทางไกลเมื่อมีการเข้าร่วมประชุม ซึ่งรายละเอียดเป็นไปตามที่กล่าวมา แม้ว่ารัฐสภาของแต่ละประเทศยังอยู่ในช่วงการปรับระบบต่างๆให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมทางการเมืองและระบบกฎหมายเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนในการสร้างความสมดุลระหว่างงานและครอบครัวของสมาชิกสภา ซึ่งเป็นแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ผู้แปลสรุป

นางสาวกษมน ฉัตรธรรมพร นักวิเทศสัมพันธ์ปฏิบัติการ
กลุ่มงานภาษาญี่ปุ่นและเกาหลี สำนักภาษาต่างประเทศ

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1070 (2019.11.14)

議員の職務と家庭の両立

—諸外国における議員の育児に係る取組—

はじめに

- I 産前産後休業・育児休業
- II 欠席時の表決権の扱い
- III 出席時の表決環境の整備—議場への乳児の同伴—

おわりに

キーワード：議会、国会、産前産後休業、育児休業、代理議員、ペアリング、代理投票、遠隔投票、乳児の同伴

- 本稿では、諸外国の議会における議員の職務と家庭の両立に向けた取組として、①産前産後休業・育児休業、②欠席時の表決権の扱い、③出席時の表決環境の整備の事例として議場における乳児の同伴について紹介する。
- 諸外国の議会における産前産後休業・育児休業の位置付けは多様である。欠席時における表決権の行使については、主に代理議員制度、ペアリング、代理投票、遠隔投票の導入事例が見られる。また、近年、議場への乳児の同伴に係る明文規定を置く事例が増えている。
- 各国議会とも取組を開始したのは比較的新しく、試行錯誤の段階ではあるが、議員と家庭の両立に向けた動きが活発化してきていると言える。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

政治議会課 みやはた たけし 宮畑 建志

第1070号

はじめに

2012年10月26日、第127回列国議会同盟¹（Inter-Parliamentary Union: IPU）会議（ケベックシティ）において、「ジェンダーに配慮した議会のための行動計画」²（以下「行動計画」という。）が全会一致で採択された。ジェンダーに配慮した議会とは、「その構成、組織構造、運営、方式、業務において男女双方のニーズ及び利益にかなう議会」であり、「女性の完全な参加を妨げる障壁を取り除き、社会全般の手本となる事例又は模範を示す」³とされる。

行動計画は、次の7つの行動分野を挙げている。「①議会のあらゆる機関及び内部組織の構成員数における男女平等を推進し達成する。②自国の議会に適したジェンダー平等のための政策枠組みを策定する。③全ての業務においてジェンダー主流化⁴を推し進める。④女性の権利を尊重する組織文化を育み、ジェンダー平等を推進し、仕事と家庭の両立が図れるよう、男女双方の議員のニーズと実情に対応する。⑤ジェンダー平等を追求し擁護する男性議員の取組を認知するとともに活用する。⑥ジェンダー平等の推進と達成に向けて、各政党が積極的な役割を果たすように促す。⑦議会スタッフにジェンダー平等を推進する能力と資源を備えさせ、女性上級職の採用と定着を積極的に奨励し、議会運営の業務全般におけるジェンダー主流化を徹底する。」

本稿では、上記行動分野④の1つとして掲げられている「仕事と家庭の両立支援」⁵の事例として、産前産後休業・育児休業⁶（Ⅰ）、欠席時の表決権の扱い（Ⅱ）及び出席時の表決環境の整備（Ⅲ）について、主要国を中心に諸外国の議会における取組を紹介する。なお、出席時の表決環境の整備の事例には、保育施設の整備、審議時間への配慮等が挙げられるが、本稿では、議場への乳児の同伴について取り上げる。

I 産前産後休業・育児休業

議員の産前産後休業・育児休業の位置付けは、国によって異なり、法律、議院規則等の法規に基づくものと、明示的な規定はないものの、議長等が事案ごとに承認するもの等がある。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2019年11月1日である。

¹ 179か国・地域の国政レベルの議会が加盟（欧州議会等12機関が準加盟）する国際組織。

² Inter-Parliamentary Union, *Plan of Action for Gender-sensitive Parliaments*, 2012. Inter-Parliamentary Union website <<http://archive.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf>> 邦訳は、次の資料に依拠した。列国議会同盟（衆議院事務局・参議院事務局）『ジェンダーに配慮した議会のための行動計画』参議院事務局国際部国際会議課, 2012. *idem* <<http://archive.ipu.org/pdf/publications/action-gender-jp.pdf>>

³ *ibid.*, pp.8-9.

⁴ 行動計画では、ジェンダー主流化を「法律、政策及び計画を含む、あらゆるレベルとあらゆる分野において予定された何らかの行動が男女双方にどのような影響を与えるかを評価し、考慮するプロセス」としている。 *ibid.*, p.40.

⁵ *ibid.*, p.24.

⁶ 本稿において、産前産後休業・育児休業には、出産・育児を理由とする一定期間の休暇を取得するものに加え、一時的な欠席も含めるものとする。欠席とは、議員が本会議等の開会中に、議場又はその他の集会場所に不在である状態を指し、議院規則等に基づいて出席とみなされるものも含む。

Iでは、前者を取り上げる。なお、後者の例としては、アメリカ連邦議会が挙げられる⁷。

法律、議院規則等における産前産後休業・育児休業の取得に係る規定の方法は、多様である。主なものとして、①議会における審議等への欠席の正当な事由として出産・育児を挙げるもの（デンマーク、ニュージーランド等）、②欠席に対する罰則（多くの場合は、議員報酬の減額）の適用除外として産前産後休業・育児休業を認めるもの（カナダ、ドイツ等）、③一般被用者に対する産前産後休業・育児休業制度を準用するもの（スウェーデン、ノルウェー等）、④表決等の代行に係る規定の中で産前産後休業・育児休業を認めるもの（イギリス等）等がある。これらの規定は、相互に排他的ではなく、例えば、①と②を同時に規定している例もある（デンマーク）。

以下、①～④の主な事例を紹介する。

1 欠席の正当な事由として出産・育児を挙げる例

(1) デンマーク

デンマーク議会（一院制）議員（任期4年）の請暇（7日以上）が認められる事由は、議院規則⁸第41条第3項に列挙されているが（病気、重病の子の看護、在宅看取りを希望する近親者の介護、国内外（国内はグリーンランド及びフェロー諸島のみ）における公務への出席等⁹）、これとは別に、同条第4項において、妊娠、出産及び養子縁組を理由とする休業が12か月を上限として認められている（男女を問わない。）¹⁰。請暇は、議長に対して行われ、議院は、議長の勧告に基づき、事前の討論なしに当該事案に係る決議を行う。なお、妊娠、出産及び養子縁組を理由とする休業及び上記議院規則第41条第3項に明記されている事由に伴う休業の期間中は、報酬等の減額の対象から除外される¹¹（議会選挙法¹²第109条第11項、議院規則第41条第5項）。また、この期間は、代理議員が当該議員の職務を代行する（議院規則第41条第1～3項、II1(2)参照）。

⁷ 1973年に下院議員の出産を理由とした本会議の欠席が初めて認められている。上院議員が現職中に出産した事例は、2018年が最初であり（III1(1)参照）、この時点で両院の議員で現職中に出産したものは、10人とされている。なお、アメリカ連邦議会では欠席に伴う議員報酬の減額はない。“Historic First,” *New York Times*, November 11, 1973; Jennifer Haberkorn, “The Baby Boom in Congress,” *Politico Magazine*, May 1, 2018. <<https://www.politico.com/magazine/story/2018/05/01/congress-tammy-duckworth-women-give-birth-in-office-history-218113>>

⁸ Forretningsorden for Folketinget med ændringer vedtaget den 20. december 2018.

⁹ 2006年の議院規則改正時に、重病の子の看護及び在宅看取りを希望する近親者の介護が新たに追加された。

¹⁰ 女性議員については、従来、妊娠及び出産の休業期間の制限はなかったが、一般被用者の例を考慮して、2006年の議院規則改正時に導入されている。この制限規定により、議員が報酬を得ながら休業する期間が一般被用者よりも大幅に長くなることは認められなくなった。しかし、妊娠及び出産を理由として実際に取得される休業期間は、元来、一般被用者よりもかなり短いとされており、1994年以降、最長でも6か月半であったとされる（2006年の議院規則改正時点）。なお、男性議員については、改正前は、原則として子の出生後14週間以内に2週間という制限が課せられていた（ただし、配偶者が失業手当を受給していない場合に限り、子の出生後14週間が経過した後、10週間を上限として休業可能）。Udvalget for Forretningsordenen, *Betænkning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 17. maj 2006*. Folketinget website <<https://www.ft.dk/samling/20051/beslutningsforslag/B128/bilag/4/280155.pdf>>; “Forslag til folketingsbeslutning om ændring af forretningsorden for Folketinget (Ændring af reglerne for orlov på grund af barsel og adoption m.v.),” 2005/1 BSF 128, 2006.4.7. retsinformation.dk website <<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=99052>>

¹¹ 具体的に明記されている事由のほか、「その他の理由」による請暇（7日以上）も許可され得るが（議院規則第41条第3項c）、この場合は、休業期間中の報酬等は、支給されない。

¹² Lov om valg til Folketinget.

(2) ニュージーランド

ニュージーランド議会（一院制）議員（任期3年）の出産・育児を理由とする欠席に係る規定が議院規則¹³に置かれたのは、比較的近年のことである。2014年の議院規則改正により、議長の許可を得た上で、出産・育児のために議会を欠席することが制度として認められるようになった¹⁴（男性議員の取得事例もある。）。同規則第38条第1項は、議長が許可できる欠席の事由に、従前から認められていた国内外における公務への出席のほか、「病気又はその他の家族の私的な事情」¹⁵を挙げており、出産・育児は、家族の私的な事情に該当すると解される¹⁶。この規定によらずに、2人以上の所属議員を有する政党の代表及び院内幹事が、当該政党の所属議員の欠席を許可することも可能であるが、後述する代理投票における扱いが異なる（II3(2)参照）。なお、議院規則第38条第1項に基づいて、出産・育児を理由として欠席する場合は、議員報酬は減額されない¹⁷。

2 欠席に対する罰則の適用除外として産前産後休業・育児休業を認める例

(1) カナダ

カナダ議会（二院制）議員（下院：任期4年、上院：任期なし・75歳定年制）の欠席に伴う議員報酬の扱いについては、21日を超える欠席につき、1日当たり、下院議員は120カナダ・ドル（約9,700円）、上院議員は250カナダ・ドル（約2万200円）の議員報酬が減じられることが規定されている¹⁸（カナダ議会法¹⁹第57条第1項、第59条、上院規則²⁰第15-1条第3項）。この減額措置の対象外となる欠席理由について、従来、カナダ議会法には、公務、病気又は兵役のみが挙げられており（同法第57条第3項、第58条）、出産・育児を理由とする欠席については規定されていなかったため、出産・育児を理由とする21日を超える欠席も減額対象とされていた。このため、議員報酬の減額手続においては、当該欠席を出席とみなす法改正が勧告されていた²¹。

2018年予算執行法²²により、カナダ議会法に新たに第59.1条が設けられ、妊娠又は乳幼児若

¹³ Standing Orders of the House of Representatives, 2017.

¹⁴ これに先立つ2013年に、一時的措置として、当該欠席を認める動議が発せられ、討論において反対意見が表明されることなく可決された。House of Representatives, *Parliamentary Debates (Hansard)*, 26 September 2013, pp.13803-13805. New Zealand Parliament website <https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/50HansD_20130926/27f6508e243b886dcbcd33df8e02b0f45e30e6e3>

¹⁵ この表現は、2013年の動議においても使用されており、当該動議の賛成討論において、不測の事態に幅広く対応できるものであり、事由の詳細を規定することは現実的でも適切でもない旨の意見が表明されている。ibid.

¹⁶ Standing Orders Committee, *Review of Standing Orders: Report of the Standing Orders Committee*, July 2014 (I.18A), p.10. New Zealand Parliament website <https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/50DBSCH_SCR56780_1/5b3f0906a023a3728df0e64dff9db13295214dab>; House of Representatives, *Speakers' Rulings*, as at 2017, p.7. *idem* <<https://www.parliament.nz/media/4500/speakers-rulings-2017-final-pdf-version.pdf>>

¹⁷ これは、当該欠席が議長の許可を得ることが前提になっているためである。議員が、議会への出席を記録されず、かつ、許可を得ずに欠席した場合は、議院公報に欠席と記載され（同規則第39条）、暦年で4日目以降の欠席について、議員報酬が減額される（2013年議員（報酬及びサービス）法（Members of Parliament (Remuneration and Services) Act 2013）第13条）。

¹⁸ 円換算は、報告省令レート（令和元年11月分）に基づき、1カナダ・ドル=80.7円として行った。

¹⁹ Parliament of Canada Act (R.S.C., 1985, c. P-1).

²⁰ Rules of the Senate of Canada, September 2017, updated November 2017.

²¹ *Support for Members of Parliament with Young Children: Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs*, House of Commons Canada, 2017, p.4. <<https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/PROC/Reports/RP9286448/procrp48/procrp48-e.pdf>>

²² Budget Implementation Act, 2018, No. 1 (S.C. 2018, c. 12).

しくは新たに養子縁組した子の育児を理由とした欠席の扱い及び議員報酬の減額について、各院で定めることが可能になった。これを受けて、下院では、2019年6月に下院議員報酬規則（出産及び育児に係る措置）²³が定められ、妊娠中の議員は、出産予定日以前の4週間における欠席が認められ、出産又は乳幼児の育児若しくは新たに養子縁組した子の育児（縁組成立前の監護を含む）を理由とした欠席については、子の誕生日又は縁組成立前の監護の開始日から12か月間におけるものが認められた（当該12か月間における欠席は、男女を問わず認められるとされる。）。また、当該欠席は、出席とみなされ、議員報酬の減額対象から除外される。

(2) ドイツ

ドイツ連邦議会（下院に相当²⁴）議員（任期4年）の請暇は、連邦議会議長によって許可される。その際、期間は明示されていなければならない（連邦議会議院規則²⁵第14条）。また、連邦議会議員が有効な会議日の出席名簿に記名しない場合は、欠席とみなされ、請暇が許可されている場合であっても議員報酬は減額される²⁶。病院若しくは療養所への入院若しくは入所又は執務能力の欠如が医師によって証明された場合の欠席も、金額は大幅に抑えられる²⁷ものの、減額の対象となる。しかし、妊娠による母体保護の期間内又は同居する14歳未満の子について他に看護する者がいない場合の欠席は、減額の対象にならない²⁸（ドイツ連邦議会議員の法的地位に関する法律²⁹（以下「議員法」という。）第14条）。

妊娠等による欠席の規定は、1987年の議員法改正で導入され、入院等による欠席と同様に扱われていたが、2001年の議員法改正によって区別されることになった³⁰。なお、上記のとおり、連邦議会の場合、子の看護を理由とした欠席については、一定の要件の下で認められているものの、育児を理由とした欠席については規定がない。

3 一般被用者に対する産前産後休業・育児休業制度を準用する例

(1) スウェーデン

スウェーデン議会（一院制）議員（任期4年）の請暇は、書面で理由と期間を明示した上で、議会事務局に提出しなければならない（スウェーデン議会規則³¹附則5.4.1.）。1か月以上の請暇については、議院に諮ることになっているが、出産・育児に伴う1か月以上の請暇について

²³ Regulations Respecting the Non-Attendance of Members by Reason of Maternity or Care for a New-Born or Newly-Adopted Child.

²⁴ 上院に相当する連邦参議院の議員は、各州政府が任免する当該州の政府構成員が務め、州政府の政権交代ごとに交代する。連邦参議院議員としての報酬はない（一部の手当は支給される。）。

²⁵ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

²⁶ この場合、100ユーロ（11,770円）が減額される。許可を得ていない欠席の場合は、200ユーロ（23,540円）が減額される。円換算は、報告省令レート（令和元年11月分）に基づき、1ユーロ=117.70円として行った。

²⁷ この場合、20ユーロ（約2,350円）が減額される。

²⁸ この場合を含め、議長が請暇を許可した場合は、記名投票又は氏名点呼を伴う投票への不参加議員に対する議員報酬の減額措置も対象外となる。

²⁹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages.

³⁰ 議員の病気による欠席が議員報酬の減額の対象となり、議員の子の病気の看護による欠席が対象にならないのは整合性に欠けるように考えられるが、両者で扱いが異なる理由については明らかにされていないとの指摘がある。Philipp Austermann und Stefanie Schmah, Hrsg., Philipp Austermann et al., *Abgeordnetengesetz*, Baden-Baden: Nomos, 2016, p.242.

³¹ Riksdagsordning (2014:801).

は、1 か月未満の請暇と同様、議院に諮ることなく、議長が審査する（同第 5 章第 4 条）³²。1 か月以上の休業については、代理議員（II 1（1）参照）が職務を代行する（同第 3 条）。

議員は被用者ではないため、一般被用者に係る法律は適用されない³³ものの、実際には、一般被用者の出産・育児に伴う休業及び休業中の給与の扱いについて定めている育児休業法³⁴及び社会保険法典³⁵の例によっている³⁶。これらの法規が定める産前産後休業・育児休業制度の概要は、次のとおりである³⁷。①母親は、産前産後休業（母親休業）として、少なくとも出産予定日前 7 週間及び出産後 7 週間の連続する期間において休業することができ、出生の前後 2 週間ずつについては休業が義務付けられている。産前産後休業を取得した場合、その日数は、以下の③の育児休業期間から差し引かれ、産前産後休業期間には、給与（議員の場合は議員報酬。以下同様。）の 77.6%が手当として支給される（支給元は社会保険事務所。以下同様。）。②父親は、子の出生又は養子縁組に伴う一時休業として、10 日間休業できる。この休業制度は、他の近親者が利用することもでき、給与（上限あり）の 77.6%が手当として支給される。③両親は、育児休業（両親休業）として原則それぞれ 240 日（合計 480 日）間休業できる。2016 年以降に生まれた子については、それぞれ 90 日間は、他方の親に譲ることができないが、残り日数は、他方の親に譲ることができる。各親の最初の 195 日間は給与（上限あり）の 77.6%が、残りの 45 日間は、日額 180 クローナ（約 1,980 円³⁸）が手当として支給される。

このほか、「国会議員の報酬に関する法律」³⁹に基づき、育児休業について、議会事務局職員に適用される規定に従って、議会から手当を受ける権利が与えられている（第 3 章第 8 条）。この手当と育児休業法及び社会保険法典に基づく手当の合計額は、議員報酬の約 9 割になるとされる⁴⁰。

(2) ノルウェー

ノルウェー議会（一院制）議員（任期 4 年）の請暇は、議院運営機関である議長会による調整を経た上で議院において審査される。また、休業する議員は、復職の時期を議会事務局に申告するものとされる⁴¹（議院規則⁴²第 5 条）。

休業中の国会議員の報酬については、当該議員が辞退しない限りは、14 日を上限として、報酬の 100%が支給され、原則として 14 日を超える休業については減額の対象となる。ただし、「国会議員の報酬に関する法律」⁴³は、減額の例外事由を規定しており、産前産後休業及び育児

³² 病気に伴う請暇の場合も同様である。

³³ *Fakta om Riksdagen: Partier och ledamöter – så arbetar de*, Stockholm: Sveriges Riksdag, 2019, pp.2-3. <<https://www.riksdagen.se/globalassets/15.-bestall-och-ladda-ned/informationsmaterial/1819/faktablad-3-partier-och-ledamoter.pdf>>

³⁴ Föräldraledighetslag (1995:584).

³⁵ Socialförsäkringsbalk (2010:110).

³⁶ スウェーデン議会調査室への照会に対する回答（2019 年 3 月 7 日）；Sarah Childs, *Diversity Sensitive Parliaments: Parliamentary Practice in Comparison, A briefing*, Bristol: University of Bristol, 2017, p.5.

³⁷ 特に断りのない限り、育児休業法及び社会保険法典のほか、Alison Koslowski et al., eds., *15th International Review of Leave Policies and Related Research 2019*, International Network on Leave Policies and Research, 2019, pp.459-468 を参照。

³⁸ 円換算は、報告省令レート（令和元年 11 月分）に基づき、1 スウェーデン・クローネ=11.0 円として行った。

³⁹ Lag (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

⁴⁰ Niklas Svensson och Hanna Jakobson, “V-toppen hemma med barn – får lön,” *Expressen*, 3 juli 2015. <<https://www.expressen.se/nyheter/v-toppen-hemma-med-barn--far-lon/>>

⁴¹ 休業中は、代理議員が、議員の職務を代行する。

⁴² Stortingets forretningsorden.

⁴³ Lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter.

休業については、一般被用者に係る法規である労働環境法⁴⁴、国民保険法⁴⁵等と同様の報酬に係る補償等が行われることを定めている（国会議員の報酬に関する法律第7条）。

これらの法規に基づく産前産後休業・育児休業制度の概要は、次のとおりである⁴⁶。①母親は、子の出生前3週間、出生後15週間又は19週間休業できる（出生後6週間は休業しなければならない。）。この間は、給与の100%（15週間の休業の場合）又は80%（19週間の休業の場合）が支給される（上限あり）。②父親は、子の出生後2週間休業できる（無給）。③両親は、子の出生前に3週間、出生後に合計46週間又は56週間休業できる。出生後については両親が10週間ずつ休業し、残りの26週間又は36週間は、1家族合計でその期間内となるよういずれの親も休業できる。この間は、給与の100%（46週間の休業の場合）又は80%（56週間の休業の場合）が支給され、出生後の休業は、3年以内に行うことができる。

4 表決等の代行に係る規定の中で産前産後休業・育児休業を認める例

イギリス議会（二院制）下院議員⁴⁷（任期5年）の出生・育児に係る休業の規定は、代理投票（II3（1）参照）の申請の資格要件として定められている。乳幼児又は新規に養子縁組された子の親である下院議員はその資格を有する。休業は、①乳幼児の実母、②乳幼児若しくは子の養親の1人又は単身の養親の場合、6か月を上限とした連続した期間（下院が休会、閉会又は解散している期間を含む。）、また、③乳幼児の実父、④出産した者のパートナー、⑤乳幼児又は子の残りの養親の場合、2週間を上限とした連続した期間について、それぞれ認められる。議員は、申請に際して、議長に対し、登録医、助産師若しくは保健師による妊娠証明書又は登録養子縁組機関によるマッチング証明書を提示し、休業の開始日と終了日⁴⁸を書面にて明記するものとされる。申請に対する許可は、議長が行う。なお、欠席に伴う議員報酬の減額は無い。

II 欠席時の表決権の扱い

議員が出生・育児を理由として議会を欠席する場合、当該議員は、議場において表決権を行使することができない。当該議員の表決権の問題は、主に①代理議員制度、②ペアリング、③代理投票、④遠隔投票によって解決が図られているが、各国とも憲法を始めとする法制度や慣行との整合性に配慮している。①代理議員制度とは、選挙の際に比例名簿で次点であった者等、議員以外の者が欠席する議員の職務を代行するものを指す⁴⁹。②ペアリングとは、表決において、欠席議員と反対の立場の議員とがペアを組み、両者が投票を行わないようにすることで、欠席が表決に影響しないようにする方法を指す。③代理投票とは、代理議員制度とは異なり、委任された議員が欠席議員の全ての職務を代行するのではなく、当該議員の代理として投票を

⁴⁴ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

⁴⁵ Lov om folketrygd.

⁴⁶ 特に断りのない限り、労働環境法及び国民保険法のほか、Koslowski et al., eds., *op.cit.*(37), pp.365-374 を参照。

⁴⁷ 上院は、非公選の議員で構成され、一部の役職者を除き、報酬はない（一部の手当は支給される。）。

⁴⁸ 開始日又は終了日に本会議の議事がない場合、議長が主催する次の議事がある日が開始日又は終了日になる。また、妊娠を理由として、議会への出席のために渡航できないと認められる場合は、休業期間の上限が4週間を超えない範囲で延長され得る。

⁴⁹ 代理議員制度は、1828年に世界に先駆けて、ノルウェーにおいて導入された。導入理由はいくつか挙げられるが、実務上の理由としては、地方選出の議員には冬季の登院が著しく困難であったことが指摘されている。David Arter, *The Nordic Parliaments: A Comparative Analysis*, London: C. Hurst, 1984, p.14.

行うことを指す。④遠隔投票とは、欠席する議員が、議場以外の場所から、通信端末等を利用して表決権を行使することを指す⁵⁰。以下、①～④について、代表的な事例を紹介する。

1 代理議員

(1) スウェーデン

代理議員については、憲法を構成する4つの基本法の1つである統治法⁵¹において、総選挙時に議員と共に選出され、議員の職務を遂行するに当たり、議員に関する規定が適用されること、議員が議長である期間や政府に所属する期間、議会法の規定に基づき議員が休業する期間、当該議員としての職務を代理議員が代行すること等が定められている（同法第3章、第4章）。また、議会法は、議員に1か月以上の休業が認められた場合には、代理議員が職務を遂行することを定めている（I3（1）参照）。なお、代理議員制度は、1974年に導入された。

(2) デンマーク

代理議員については、憲法にその選出方法を選挙法に定めることが規定され（憲法第31条第4項）、議会選挙法には、議員が辞職する場合又は議院規則に基づいて休職する場合（I1（1）参照）、原則として、当該議員の同一選挙区、同一政党の比例名簿の次点の候補者が代理議員として補充される旨が規定されている（同法第84～85条、第92条）。なお、代理議員制度は、1953年に導入された。

2 ペアリング

(1) アメリカ

アメリカ連邦議会下院におけるペアリングは、下院規則⁵²に基づく公式の手續である。以前は、①相手の議員が出席して投票した後に欠席議員とペアを組んでいることを表明してその投票を取り下げる場合と、②相手の議員も欠席する場合が見られたが、1999年の下院規則改正により、②のペアリングは認められなくなった。①については、同規則第20条第3項に基づき、記録投票⁵³の際に認められているが、この方法が利用されることはほとんどない。欠席する議員は、ペアリングをしなくても自分がどのように投票する予定であったかについての声明を会議録に掲載することができるため、現在ではこの方法が一般的に使われている⁵⁴。一方、上院では、上院規則⁵⁵にペアリングに係る規定はなく、議員同士の私的な合意に基づく慣行として行われている⁵⁶。

⁵⁰ なお、これらの方法は、出産・育児を理由とした欠席のために導入されたものとは限らない。したがって、①～④のいずれかの方法が制度として、又は、慣行として行われていたとしても、出産・育児を理由とした欠席の場合に適用されない場合もある。

⁵¹ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsformen (Regeringsform).

⁵² Rules of the House of Representatives, 116th Congress.

⁵³ 定足数（218名）の5分の1（44名）以上の要求で行われる。記録投票は、各議員の賛否が記録に残る投票であり、電子投票装置が使用される。記録投票の結果は、会議録に掲載される。

⁵⁴ Christopher M. Davis, “Pairing in Congressional Voting: The House,” *CRS Report*, 98-970, August 25, 2015. <<http://fas.org/sgp/crs/misc/98-970.pdf>>; “Record Voting in the House of Representatives: Issues and Options,” *CRS Report*, RL34570, July 3, 2008, pp.53-57. <https://www.everycrsreport.com/files/20080703_RL34570_60301b9b446dd7c2d532afbb009beb45e2f70764.pdf>

⁵⁵ Standing Rules of the Senate.

⁵⁶ Floyd M. Riddick and Alan S. Frumin, *Riddick's Senate Procedure: Precedents and Practices*, Washington: U.S. Government Printing Office 1992, p.968. govinfo website <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-94.pdf>>

(2) イギリス (下院)

イギリス議会におけるペアリングは、議院の公式な手続ではなく、あくまで議員同士（多くの場合、各党院内幹事間）の私的な合意に基づく慣行である⁵⁷。ペアリングの実施は、その性格上、その時々政治的な駆引きに左右され、党の方針でその実施を認めない場合や政党間で合意が得られない場合もある⁵⁸。

3 代理投票

(1) イギリス (下院)

2018年2月、下院において、乳幼児又は養子縁組された子の親である下院議員が、一定期間、代理を立てることにより投票の責任を果たす権利を与えられること（ただし、代理を立てることは、義務ではない。）は、議会制民主主義の機能に資するものと確信する旨、決議された⁵⁹。これを受けて、下院手続委員会における検討、報告書の提出、本会議における一般討論、緊急質問等を経て⁶⁰、2019年1月に、12か月間の試行として、代理投票制度の導入が決議された⁶¹。この決議に基づき、臨時下院規則（育児休業のための代理投票）と代理投票制度枠組が策定された⁶²。

代理投票を申請する資格は、乳幼児又は新規に養子縁組された子の親である下院議員が有する⁶³。代理投票は、許可された休業期間内（I4参照）で認められ、公法案及び私法案に係る本

⁵⁷ David Natzler et al., eds., *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 25th ed., London: LexisNexis, 2019, pp.469-470, para 20.87.

⁵⁸ Richard Kelly, "Proxy voting in divisions in the House," *Briefing Paper*, Number 08359, 12 February 2019, pp.20-21. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8359/CBP-8359.pdf>>

⁵⁹ House of Commons, "Votes and Proceedings," 1 February 2018, item 5. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmvote/180201v01.pdf>>

⁶⁰ この間、2018年7月にペアリングの合意が履行されず、ペアを組んだ相手が投票を行う事案が発生した。出産・育児を理由とする休業の際の表決権行使の在り方として、ペアリングの制度化と透明性向上が挙げられることもあったが、当該事案を受けて、有力な選択肢として挙がっていた代理投票制度の導入がより注目されることになった。"Jo Swinson says Tories broke Brexit vote agreement," *BBC News*, 18 July 2018. <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-44867866>>; Sarah Childs, *The Good Parliament*, 2016, pp.20-21. University of Bristol website <<https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/news/2016/july/20%20Jul%20Prof%20Sarah%20Childs%20The%20Good%20Parliament%20report.pdf>>; Procedure Committee, "Letter to the Chairman of the Committee from the Leader of the House of Commons concerning the Procedure Committee Report on proxy voting and parental absence," 12 July 2018. UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/procedure/120718-leader-chair-proxy-voting-report.pdf>>; Kelly, *op.cit.* (58), p.10.

⁶¹ House of Commons, "Resolution of 28 January 2019," *Addendum to Standing Orders: Public Business*, 6 February 2019, pp.14-15. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/sopubaddenda/addendum190206.pdf>> なお、イギリス議会には、代理投票が試行される以前から、分列表決（後掲注(65)参照）の際、病気や障害等により採決ロビーから議場へ入場できない議員のために、投票内容を事務員や計算係に伝えることで表決権を行使できる、いわゆる"nodding through"と呼ばれる慣行が存在する。ただし、この場合、当該議員は、議会の敷地内にいなければならない。"Nodding through/ On the nod." UK parliament website <<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/nodding-through-on-the-nod/>>; "Nodding through," 15 October 2008. BBC website <http://news.bbc.co.uk/democracyle/hi/guides/newsid_82000/82579.stm>

⁶² House of Commons, "Temporary Standing Order (Voting by proxy for parental absence)," *Addendum to Standing Orders: Public Business, ibid.*, pp.18-19; *idem*, "Scheme on proxy voting for use under para (4) of Resolution of 28 January 2019." <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/proxyscheme.pdf>>

⁶³ 議員は、申請に際して、代理として投票を行うことに同意した議員の氏名を提示するものとされる。代理として投票を行う議員は、分列表決の資格を有する他の下院議員の中から申請する議員によって自由に選ばれる。代理として投票を行う議員は、代理投票を利用する議員の指示に厳格に従って投票することが望まれる（議員本人の投票行動と代理としての投票行動が異なることは妨げられない。）。当該投票は、議事録に記載され、公表される。なお、代理投票の申請を行った議員が、代理となる議員の変更、当初の代理投票の期間の短縮、特定の議案に対する議場での投票を望む場合は、可及的速やかに議長に対して書面にて通知する。代理投票の申請、その申請内容の異動の通知に対する許可は、議長により発出され、公表される。

会議、全院委員会及び立法大委員会⁶⁴における分列表決⁶⁵や議長、副議長及び特別委員会委員長
の選挙において可能であるが⁶⁶、2011年議会任期固定法⁶⁷第2条に規定されている繰上総選挙
に係る動議に対する分列表決においては認められない。

(2) ニュージーランド

ニュージーランド議会においては、かつて議員の欠席への対応としてペアリングが採用され
ており⁶⁸、1951年以降は、議院規則に規定された公式の手段となっていた。しかし、1996年の
議院規則改正によりペアリングは廃止された。1996年の議院規則改正は、同年の総選挙から採
用された小選挙区比例代表併用制に相当する混合議席比例制（Mixed Member Proportional: MMP）
の導入に対応するものであり、MMPの導入が従来の2党制から多党制への移行を促し、ペア
リングの実現が困難になるとみなされたのである。このペアリングの廃止に伴い、上記の議院
規則改正で新たに代理投票制度（議院規則第154条及び第155条）が導入された⁶⁹。

議員は、他の議員1人に対して投票（又は記録される棄権）を委任することができる⁷⁰。代理
投票は、政党表決又は個人表決⁷¹において行うことができる⁷²。政党表決における代理投票の行
使には制限があり、1回の政党表決につき、院内における当該政党の所属議員の25%以下の数
（小数点以下は切り上げる。）まで行うことができる⁷³。ただし、出産・育児を理由とした欠席
を始め、議院規則第38条第1項に定める議長の許可を得て議院を欠席する場合（I1（2）参

⁶⁴ 全院委員会は、主に議論の余地がない等の法律案を本会議よりも柔軟な手続によって審査するために設置され、
その構成員は、全ての下院議員である。立法大委員会は、内容の全て又は一部が特定の地域（①イングランド、②
イングランド及びウェールズ、③イングランド、ウェールズ及び北アイルランド）のみに関わる法律案の審議のた
めに設置され、その構成員は、当該地域内の選挙区から選出された下院議員全員である。

⁶⁵ 発声表決における議長の宣告に対して異議が申し立てられた場合、実施される。議場の外に、賛成者用と反対者用
の各廊下（採決ロビー）がある。議員はこの廊下から別々のドアを通じて議場に入り、その際に賛否それぞれの側
から議長が指名した議員（計算係）が人数を数える。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. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11286064_po_1056.pdf?contentNo=1>

⁶⁶ ただし、討論終局動議や副議長が主宰する委員会での動議及び修正動議の議決に必要な投票総数や分列表決にお
ける定足数には算入されない。

⁶⁷ Fixed-term Parliaments Act 2011 (c.14).

⁶⁸ Mary Harris and David Wilson, eds., *McGee Parliamentary Practice in New Zealand*, 4th ed., Auckland: Oratia Books, 2017,
p.55, footnote (55). <<https://www.parliament.nz/media/4113/parliamentary-practice-in-nz-final-text.pdf>>

⁶⁹ 歴史については、次の文献を参照。“The business of Parliament in history,” 18 Jun 2010. New Zealand Parliament website
<<https://www.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/fact-sheets/parl-in-history/>>

⁷⁰ 議員は、投票（又は記録される棄権）に係る権限付与に際して、委任状を作成し、①権限を付与した議員の氏名、
②権限が付与された日付、③その権限が有効である期間又は議事及び④権限を付与される議員を明らかにしなけ
ればならない。また、委任状は、権限を付与した議員により署名されなければならない。委任した議員は、投票前
であれば、いつでも当該委任状を破棄し、又は修正することができる。各政党の代表若しくは院内幹事長又は院内
で当分の間、臨時の代表若しくは院内幹事長を務める議員は、その政党に所属する議員1人の代理投票を、当該議
員から異なる意思の表明がある場合を除き、行うことができる。

⁷¹ 政党表決とは、1996年の議院規則改正で導入されたものである。政党単位で表決を行い、発声表決（賛成又は反
対を議長が問うもの）に引き続いて更に正式な表決を議員が求める場合に最も一般的な方法となっている。個人表
決は、道義的事項について、議場で分列して表決を行うものである。田中嘉彦「ニュージーランドの議会制度—議
会改革の史的展開と政治システムの変容—」『レファレンス』740号、2012.9, pp.68-69. <[http://dl.ndl.go.jp/view/do
wnload/digidepo_3532360_po_074003.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3532360_po_074003.pdf?contentNo=1)>

⁷² 何らかの異議が生じた場合、代理投票を行う議員は、議長に正当性を示さなければならない。

⁷³ 1回の政党表決につき、5人以下の所属議員から成る政党又は無所属議員の場合は、当該政党の少なくとも1人の
議員又は当該無所属議員が、①その時点で議会の敷地内にいるとき、②議院規則第38条第1項の規定による議長
の許可を得て議院を欠席しているとき、代理投票は可能となる。

照)は、上記の制限を超えて代理投票を行うことができる⁷⁴。

(3) フランス

フランスにおける代理投票制は、第2共和制下で記名投票が設けられた1848年まで遡るとされる⁷⁵。代理投票の慣行により議員の欠席が助長されることが議会の地位の低下につながっているとの批判から、第5共和制憲法は、その第27条第2項で国会議員の表決権は一身専属的であることを規定した。しかし、同条第3項は、例外的に代理投票を組織法律により認めることができる旨(ただし、複数の議員から委任を受けることはできない。)を規定し、これに基づき、「議員に対して例外的に表決権の委任を許可する組織法律を定める1958年11月7日のオルドナンス第58-1066号」⁷⁶が定められた。また、各議院規則にも、代理投票は規定されている(下院規則⁷⁷第62条、上院規則⁷⁸第63条及び第64条)。

1958年11月7日のオルドナンスによれば、議員は、①議員の移動が妨げられる程度の病気、事故又は家族の事情がある場合、②政府により臨時に委託される任務に就く場合、③平時又は戦時に遂行される兵役にある場合、④下院又は上院の指名に基づき国際会議へ参加する場合、⑤臨時会においてはフランス本土に不在である場合、又は⑥各議院理事部の決定により不可抗力と認められた場合にのみ表決権を委任することが許される⁷⁹。

4 遠隔投票

遠隔投票は、既に紹介した代理議員制度、ペアリング及び代理投票とは異なり、休業する議員本人が直接的に表決権を行使できる仕組みである。国政レベルの議会で、遠隔投票を制度化している例としては、スペイン議会が挙げられる。

スペイン憲法は、フランスと同様、議員の表決権は、一身専属的であり、委任することができないと規定している(第79条第3項)。しかし、フランスが、憲法において、表決権の一身専属性について、組織法律⁸⁰の制定による例外を認め、代理投票を可能にしているのに対し、ス

⁷⁴ なお、国家非常事態の宣言からその国家非常事態が終結し、又は失効するまでの期間内は、代理投票の数は制限されない。

⁷⁵ Pierre Avril et al., eds., *Droit parlementaire*, 5^e éd., Paris: LGDJ, 2014, p.176 ; Frédéric Rouvillois, “Heurs et malheurs d’un principe: le vote personnel des députés,” *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l’étranger*, N° 3, mai-juin 1998, p.786.

⁷⁶ Ordonnance n°58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote. なお、オルドナンスとは、議会の承認を経て法律としての効力を得る行政立法を指す。大山礼子『フランスの政治制度 改訂版』東信堂, 2013, p.58.

⁷⁷ Règlement de l’Assemblée nationale.

⁷⁸ Règlement du Sénat.

⁷⁹ 委任状は、委任者により受任者に宛てて書面で作成され、署名され、かつ、送付されなければならない(通常の記名投票において、電子的方法により表決が行われている下院は、表決の委任の方法について、下院理事部一般規程(1959年7月22日の下院理事部のアレテに基づく一般規程(Instruction générale résulte d’un arrêté du Bureau de l’Assemblée nationale du 22 juillet 1959))第13条第1項に定めている。同規程によれば、委任は、電子的投票制と両立し得る情報機器を通じて通知することができる。)委任が有効となるためには、議員は、所属議院の議長に対し、表決(又は委任が適用される表決の第1回)の開始前に、委任の通知を行わなければならない。通知は、委任者の代わりに表決に加わる議員の氏名及び欠席の事由を示さなければならない。その他、委任及びその通知は、欠席の期間を示さなければならない。期間が示されない場合には、委任は、8日間行われるものとみなされ、期間内に更新が行われない場合には、期間満了とともに失効する。なお、委任の期間中であれば、上記と同様の手続により、当該委任を撤回することができる。

⁸⁰ 組織法律とは、国の組織に関わる、憲法に準じる法律を指す。大山 前掲注(76), pp.88-89.

ペインは、それを認めない代わりに、遠隔投票の導入を、下院は 2011 年 7 月に、上院は 2013 年 11 月に決定している。遠隔投票については、各院の議院規則及び決議⁸¹に定められており（下院規則第 82 条第 2 項、2012 年 5 月 21 日の下院決議、上院規則第 92 条第 3 項、2013 年 11 月 21 日の上院決議）、両院ともにおおむね同様の制度となっている⁸²。遠隔投票が認められるのは、妊娠、出産、育児又は職務の遂行を妨げる重大な病気の場合及び特別な事情を考慮して十分に正当と認められる場合に限られる。また、遠隔投票は、全ての採決において実施できる訳ではなく、修正案の採決や法律案を分割して行う採決の見込みがない場合、かつ、方法及び実施時期について予見可能な場合に限られる。

なお、スペイン憲法第 79 条は、議決には、正規に議院が召集され、かつ、議員の過半数の出席がなければならず（第 1 項）、決議が有効となるためには、出席議員の過半数の賛成を必要とする⁸³（第 2 項）旨を定めている。この規定と遠隔投票との関係が問題となるが、各院の規則は、表決への参加を理事部によって明示的に許可された議員は、欠席の場合でも出席者とみなすことを定め（下院規則第 79 条第 3 項、上院規則第 93 条第 3 項）、遠隔投票と憲法の規定との調整を図っている。一方、オーストラリア議会（二院制）では、下院における押しボタン式投票を含む電子投票の導入を検討した 2016 年の下院手続委員会の報告において、オーストラリア憲法が、下院の定足数について、議会が別段の定めをしない限り、総議員の 3 分の 1 以上の出席がなければ会議を開くことができない旨を定めており（第 39 条）、下院規則⁸⁴にも、分列表決において表決数が定足数に満たない場合は議決しない旨を定めている（第 58 条）ことを理由に、分列表決の結果が発表されるまで議場内にいる議員のみ表決権を行使できるとし、遠隔投票の導入を退けている⁸⁵。

Ⅲ 出席時の表決環境の整備—議場への乳児の同伴—

I 及び II では、議員が本会議を欠席する場合の休業制度及び表決権の扱いについて述べた。以下では、育児中の議員が本会議に出席して、表決権を行使しようとする場合の環境整備の事例として、諸外国における議場への乳児の同伴に係る制度及び慣行を取り上げる。

⁸¹ Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982; Reglamento del Senado; Resolucion de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votacion telematica; Resolucion de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarrollo del procedimiento de votacion telematica en las sesiones plenarias del Senado.

⁸² 下院規則及び決議によると、遠隔投票の申請に際しては、議員は、議院運営機関である理事部に対し、理由を記した書面を提出する。理事部は、当該議員にその決定を通知し、必要に応じて、表決及びこの手続により投票することが認められる期間を特定する。議員は、議院のイントラネットにパスワードを使用してアクセスし、電子署名により本人確認を行う。遠隔投票を行った後、議長又はその委任を受けた機関により電話による確認が行われる。上記確認作業が終了すると、本会議における表決の開始時に、当該議員の票が議長を通じて、投票結果に算入される。議院役員を選出の際の秘密投票の場合は、投票者の本人情報を削除された形で投票用紙に印刷され、議長により投票箱に投じられる。

⁸³ ただし、憲法又は組織法で定める場合、及び人の選出につき議院規則で定める場合には、特別多数によることを妨げない。

⁸⁴ House of Representative Standing Orders.

⁸⁵ House of Representatives Standing Committee on Procedure, *Division Required?: Electronic Voting in the House of Representatives*, Canberra: Commonwealth of Australia, 2016, pp.11-12. Parliament of Australia website <<https://www.aph.gov.au/~media/02%20Parliamentary%20Business/24%20Committees/243%20Reps%20Committees/Procedures/Division%20required/FINAL%20report%20evoting.pdf?la=en>>

1 明文規定がある例

(1) アメリカ（上院）

上院規則は、審議中の議場への入場を認める者について、大統領、元上院議員、下院議員、各省庁長官、州知事等を列挙しており（第 23 条）、乳児については言及がない。しかし、タミー・ダックワース議員（Tammy Duckworth）が現職の上院議員として初めて出産したことを受けて、2018 年 4 月に、採決の際に、議場へ 1 歳未満の子を同伴することができることを決議した（2018 年 4 月 18 日の上院決議⁸⁶）。

(2) イギリス（下院）

従来、乳幼児の同伴についての明文規定はなかったが、2018 年 11 月に更新された下院行動儀礼規則集に、分列表決の際の採決ロビーにおける乳幼児の同伴を認める規定を置いた。同ロビーに向かうために議場を通過することは認められるが、乳幼児を同伴しての議場での着席はすべきではないとされる。なお、安全上の理由から、乳母車の使用は認められない⁸⁷。

(3) オーストラリア

2016 年 11 月に各議院の規則が改正され、議員が世話をする乳児は、議場に立ち入ることが明文で認められた。上院規則⁸⁸は、傍聴人は、指定された傍聴席でのみ本会議を傍聴することができ、審議中に議場の議員専用の区画に立ち入ることを禁じているが、議事を妨げない限りにおいて、乳児に授乳する上院議員、又は議長判断により乳児を暫時世話する上院議員については適用しない旨を定めた（第 175 条）。また、下院規則でも、いかなる議員も、議場又は上院の会議が開かれている部屋の下院議員専用の区画に傍聴人を帯同することはできないとしつつ、当該傍聴人には、議員が世話をする乳児は含まないこととした（第 257 条）。なお、下院においては、2008 年に授乳中の母親に関する特別規程（2008 年 2 月 13 日の下院決議）⁸⁹が定められ、議員が分列表決時において授乳中である場合には、表決に参加できないことに鑑み、当該議員に代わって、与党議員にあっては与党院内幹事長に、野党議員にあっては野党院内幹事長に、それぞれ代理投票が認められている⁹⁰。

(4) ニュージーランド

慣行上、議員又は職員以外は審議中に議場に立ち入ることはできないとされているが、議員の子である乳児については、2017 年の議長決定により例外とされた。ただし、乳児の同伴に伴い、他の議員の議事への参加を妨げる事態は避ける必要がある⁹¹。なお、議院規則の改正も議論

⁸⁶ “S.Res.463 - A resolution authorizing a Senator to bring a young son or daughter of the Senator onto the floor of the Senate during votes.” Congress.gov. website <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-resolution/463>>

⁸⁷ *Rules of behavior and courtesies in the House of Commons*, 2018, p.12, para 42. UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/documents/media/Rules%20of%20behaviour%20and%20courtesies%20in%20the%20House%20of%20Commons%20November%202018.pdf>>

⁸⁸ Standing orders.

⁸⁹ Special provisions for nursing mothers – Resolution adopted 13 February 2008 a.m.

⁹⁰ ただし、憲法改正を提案する法律案の第 3 読会における分列表決を除く。また、この特別規程には、授乳中であること以外の理由により本会議に出席することができない議員に適用するために拡大されるべきではないと明記されており、代理投票制度を極めて限定的な形で採用している。

⁹¹ House of Representatives, *op.cit.*(16)

されたが、乳児の同伴については議長が許可すれば可能であるため、議院規則の改正は要しないとされた⁹²。

2 明文規定がない例

サラ・チャイルズ (Sarah Childs) ブリストル大学教授 (当時) は、特に明文規定がないものの、乳児の同伴は認められている例として、カナダ、デンマーク等を挙げている⁹³。

カナダでは、2012年2月にルールの特典を定める声があったが、当時の議長は、歴代議長が、乳児が議場にいることで騒ぎが生じることなく、議事が妨げられないのであれば、「目をつぶる」という対応を採ってきたとし、当面の間、この対応を継承する旨を宣言した⁹⁴。

デンマークでは、2019年3月、生後5か月の子を帯同して議場に入場しようとした議員に対して、議長は、子を退場させるよう求め、乳児の同伴を認めなかった。議院規則は、議場における秩序を維持し、威厳のある討論を執り行うことを議長の任務とし、議員に対し、秩序維持に係る議長決定に従う義務を課しており (第4条第2項)、議長側は、乳児の同伴を議事妨害とみなし、規則に従ったとしている⁹⁵。一方、議員側は、過去に乳児同伴の実例があることを指摘した上で、ルールの特典を求めている⁹⁶。

おわりに

以上、産前産後休業・育児休業、欠席時の表決権の扱い、出席時の表決環境の整備の事例として議場における乳児の同伴について、諸外国の議会における取組を概観してきた。産前産後休業・育児休業について、カナダ下院は、2019年6月に明文規定を置く一方、代理投票制度の導入については検討中である。その代理投票を2019年1月から試行しているイギリス下院は、試行期間終了までに、現行制度の検証を行うこととしている。議場への乳児の同伴については、明文規定を置く議院の例——アメリカ上院 (2018年)、オーストラリア議会 (2016年)、ニュージーランド議会 (2017年) 等——が増えている一方、デンマーク議会のように、議長によっては許可されない例 (2019年) も見られる。これらは、いずれも比較的最近の事例である。各国議会とも、自国の憲法を始めとする法制度や政治文化に適合的な制度の構築に向けて試行錯誤の段階ではあるが、議員と家庭の両立に向けた動きは活発化していると言えよう。今後の動向が注目される。

⁹² *ibid.*, *Review of Standing Orders: Report of the Standing Orders Committee*, Fifty-first Parliament, July 2017, p.7. New Zealand Parliament website <https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/SCR_74675/70c7a3972ff528fea2a062cc9aad17b6507200c3>

⁹³ Childs, *op.cit.* (36), p.6.

⁹⁴ *House of Commons Debates*, Vol.146 No.082, 41st Parliament, 1st Session, February 16, 2012, pp.5403-5404. <<https://www.ourcommons.ca/Content/House/411/Debates/082/HAN082-E.PDF#page=49>>

⁹⁵ “Danish MP told baby ‘not welcome’ in parliament chamber,” *BBC News*, 20 March 2019. <<https://www.bbc.com/news/world-europe-47631021>>; Martin Selsoe Sorensen, “No Babies in Parliament, Danish Lawmaker Is Told,” *New York Times*, March 20, 2019. <<https://www.nytimes.com/2019/03/20/world/europe/denmark-baby-parliament.html>>

⁹⁶ “Danish parliament deputy disagrees with speaker over babies in chamber,” *Local*, 20 March 2019. <<https://www.the-local.dk/20190320/danish-parliament-deputy-disagrees-with-speaker-over-babies-in-chamber>>