

アメリカ連邦議会の行政監視 —制度と課題—

海外立法情報課 廣瀬 淳子

【目次】

はじめに

I 連邦議会による行政監視

- 1 アメリカの政治制度の特徴と行政監視
- 2 行政監視の定義と目的

II 行政監視に関する制度と手段

- 1 財政面からの行政監視
- 2 人事面からの行政監視
- 3 上院の条約承認
- 4 常任委員会による行政監視
- 5 調査特別委員会等による調査
- 6 連邦議会への報告書提出
- 7 議会審査法に基づく委任立法統制
- 8 国外派兵の事前通知等
- 9 会計検査院によるプログラム評価

III 行政監視と調査の実際

- 1 9.11 テロ
- 2 ハリケーンカトリーナ

IV 行政監視を巡る課題

おわりに

はじめに

アメリカ連邦議会では、法案審議と並んで行政監視も活発に実施されており、行政監視は連邦議会の主要な機能と位置付けられている。行政監視や調査については、連邦憲法上明文の規定はないものの、最高裁判所の判例で、立法権から導かれこれを補助するものと位置付けられている。連邦議会の行政監視について包括的に

規定した法律も存在しないが、議会両院の議事規則や様々な法律のなかに関連する規定が置かれている。

過去には、1972年のウォーターゲート事件や1985年のイランコントラ事件などの際に、連邦議会において大規模な調査が実施された。アメリカの国際社会における活動を反映して、行政監視機能が外交や軍事分野で十分に果たされているか議論される例が多い。アメリカでは政策評価や行政評価の手法も発達しており、その成果も連邦議会の行政監視活動に活用されている。

立法をはじめとして連邦議会のあらゆる活動は、行政監視の側面を有しているが、本稿では連邦議会の委員会による行政監視を中心に主要な制度を概観し、9.11テロ事件とハリケーンカトリーナへの対応に対する行政監視の事例を紹介する。

I 連邦議会による行政監視

1 アメリカの政治制度の特徴と行政監視

アメリカ連邦憲法の原則に、権力の分立制がある。政治権力を異なる機関に分割すると同時に共有させることにより権力の集中を防ぎ、機関相互の抑制と均衡を図る統治システムがその特徴となっている⁽¹⁾。

連邦議会が実施する行政監視 (oversight) やその手段としての調査 (investigation)⁽²⁾については、連邦憲法や法律で明示的に行政監視権や国政調査権として規定されているわけでは

(1) 詳細については、Louis Fisher, *Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, CQ Press, 1992, 参照。

(2) 調査 (investigation) とは、連邦議会が後述するような強制力をもって実施する調査で、我が国の国政調査に相当するものである。

ないが、最高裁判所の判例により、連邦憲法が連邦議会に付与している立法権を行使する上で、当然にその立法権から導かれる連邦議会の権限とされている⁽³⁾。また、連邦議会に憲法上付与されている立法権のうち、連邦憲法第1条第8節第18項の「合衆国政府又はその各部門若しくは公務員に対して付与されたその他一切の権限を執行するために、必要かつ適切なすべての法律を制定すること。」は、判例上非常に幅広く解釈されている⁽⁴⁾。

例えば、行政府の組織編成権限は連邦議会にあり、連邦議会が法律によって行政府の省庁を新設、廃止、改編する。行政府の機関の機能や権限、その見直しや再配分も法律によっているため、連邦議会が決定する。法律によって設置された省庁の活動を監視したり規制したりする広範な権限が連邦議会に認められているのである。

今日大統領制を採用する多くの国では、首相が置かれ、内閣あるいは首相の政治的な基盤を議会下院に置くなど、議院内閣制的な各種制度を取り入れ、大統領制と議院内閣制が融合された統治制度となっている⁽⁵⁾。これに対して、アメリカでは大統領制を採っているが、議院内閣制的な制度は排除されており、大統領や内閣は連邦議会にその政治的基盤を持たず、法案の提出権や議会への出席権や発言権も持たない。このため、アメリカでは内閣の不信任の制度や、議会における対政府質問の制度は持たない。法案審査や行政監視のために、委員会における公聴会に証人として閣僚など政府の関係者を呼

び、証言を得るのみである。

また、内閣制度においても大統領の独任制を採用しており、内閣の連帯責任は存在しない。このため連邦議会の行政監視は、もっぱら大統領の持つ強大な権限に対するチェック機能に主眼が置かれている。大統領と連邦議会の権限関係については、上述のように権限が共有される制度となっており、外交や戦争権限などを巡っては対立も存在する。政治的にも大統領と連邦議会は対抗関係となる場合も数多くみられる。戦争権限法⁽⁶⁾などでは大統領に連邦議会への事前通知や事後の定期的報告義務等が法定されており、連邦憲法で規定された条約や人事の承認と並んで、重要な行政監視の手段となっている。

2 行政監視の定義と目的

連邦議会による行政監視とは、連邦政府各機関の活動や政策の遂行状況等を監視し評価することである。1946年立法府改革法⁽⁷⁾第136条では、「行政府による法律の執行状況を継続的に注意深く監視する (exercising continuous watchfulness)」機能と定義されている。

行政監視の目的としては、法律の執行状況を監視することにより法律が立法者の意思に沿って適切に機能するようにすること、行政の無駄や非効率の改善、行政府の活動について連邦議会に対して説明責任を果たさせること、これらの結果を将来の連邦議会の立法活動に反映させること、行政活動に関するこれらの情報を議会として発信することなどを挙げることができる⁽⁸⁾。

(3) *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135, 177, 181-182 (1927); *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178 (1957); *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109 (1959); *Eastland v. United States Servicemen's Fund*, 421 U.S. 491, 509 (1975); *Nixon v. Administrator of General Services*, 433 U.S. 435 (1977).

(4) *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).

(5) アレンド・レイプハルト (粕谷祐子訳) 『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型 36ヶ国の比較研究』勁草書房, 2005 参照。

(6) War Powers Resolution of 1973, P.L.93-148.

(7) Legislative Reorganization Act of 1946, P.L.79-601.

II 行政監視に関する制度と手段

連邦議会の様々な活動が、行政監視の機能を果たしている。ここではその代表的な制度と手段を概説する。

1 財政面からの行政監視

連邦憲法第1条第9節第7項は「国庫からの支出はすべて、法律で定める歳出予算によってのみ行われる。」と定めて、連邦議会に財政権限を付与している。連邦議会は、毎年の歳出予算法の審議を通じて財政面から行政府の活動全般を精査しコントロールすることができる。

予算審議の過程は、原則として授權法案の審議と歳出予算法案の審議の2段階の手续を取る⁽⁹⁾。大統領は予算教書によって政権としての歳出予算の原案を連邦議会に提出するが、歳出予算法案の提出権はもたない。

予算の授權法は、歳出予算法の基礎となり、通常その上限額を定めるものであると同時に、連邦政府の各省庁や機関の活動の基礎となる組織やプログラムを規定する法律であり、恒久的なもの、年限を区切って定められるものがある。例えば国防授權法や情報機関授權法は、原則として毎年成立させなければならない。授權法案の審議により、連邦議会は定期的に連邦政府各省庁や機関の組織と政策、プログラムを見直すこととなり、強力な行政監視の手段となっ

ている。

授權法は各機関を所管する常任委員会で審査され、その過程で通常の法案審査と同様に、常任委員会は政府関係者を証人として公聴会が開催される。常任委員会の恒常的な行政監視の結果も法案の内容に反映される。授權法には、その機関の各種活動状況について連邦議会への報告義務等を規定する場合も多い⁽¹⁰⁾。

歳出予算法は、予算の具体的な支出を認める法律である。省庁別に毎年12本を成立させなければならない、予算の使用目的、金額、使用期間、使途の制限等が定められる。歳出予算法案を所管するのは両院の歳出予算委員会で、その下には省庁別に12の小委員会が設置されている。歳出予算法案の審議も、予算の増減を通じて、その活動を統制する重要な手段となっている。歳出予算法にも、連邦議会への各種の報告義務が盛り込まれる。特に特定の活動や目的に予算を支出してはならないと規定する予算の使途の制限は、連邦議会として各種の政策を強力に統制する手段となっている⁽¹¹⁾。

中央情報局（Central Intelligence Agency: CIA）などの情報機関を巡っては、この2段階の審査過程を同一の委員会で所管するという改革案が長年議論されている。情報機関の予算審査には専門的知識が必要で機密情報も多いこと、授權法案と歳出法案の審査には重複する部分も多いことなどによって、情報特別委員会と

(8) Frederick M. Kaiser, Walter J. Oleszek and Todd B. Tatelman, "Congressional Oversight Manual," *CRS Report for Congress*, June 10, 2011, pp.1-3. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf>> 以後、インターネット情報は、2013年1月22日現在である。

(9) 予算過程について詳細は、Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, 3rd ed., Brookings Institution Press, 2007 参照。

(10) 例えば、2012年度輸出入銀行再授權法では、その業務計画や貸倒れの増減に関する分析、中小企業への支援分析など、各種の連邦議会への報告義務が期限とともに規定されている。廣瀬淳子「【アメリカ】2012年度輸出入銀行再授權法」『外国の立法』No. 252-1, 2012.7, pp.16-17. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3507781_po_02520105.pdf?contentNo=1> 参照。

(11) 例えば、2010年度国土安全保障省歳出予算法（P.L.111-83）には、グアタナモの施設に収容されているテロ容疑者をこの法律による予算によって米国内に移送することを禁止する条項が盛り込まれた。2010年度国防省歳出予算法（P.L.111-118）にも、ほぼ同内容の条項が盛り込まれた。

歳出予算委員会で別個に審査をするのではなく、同一の委員会に権限を集中させるほうがより監視機能を強化できるためである⁽¹²⁾。

アメリカには、連邦議会による決算審議の制度は存在しない。財務長官は、合衆国法典第 31 編第 3513 条 a 項の規定に基づき、連邦議会に各会計年度の財務報告を『合衆国政府収支残高総合報告書』(Combined Statement of Receipts, Outlays and Balance of the United States Government) として提出する。会計検査院は、後述するように、連邦議会の依頼に基づく政策評価がその活動の中心となっている。

2 人事面からの行政監視

(1) 上院の人事承認

連邦憲法第 2 条第 2 節第 2 項は、「大統領は、大使その他の外交使節及び領事、最高裁判所の裁判官、並びに法律によって設置されるその他すべての合衆国の公務員で、この憲法にその任命に関して別段の定めのないものを指名し、上院の助言と承認を得て、これを任命する。ただし、連邦議会は、法律によってその適当と認める下級公務員の任命権を大統領のみに、また裁判所に、若しくは各部局の長に与えることができる。」と定めている。

閣僚、最高裁判所判事、各省のおおむね局長級以上の幹部、軍の幹部などの政治任用される職員のうち上院の承認が必要な職は法定されている⁽¹³⁾。

政治的に最も重要なのは、閣僚と最高裁判所判事の承認である。上院の助言と承認は人事面からの行政監視機能を果たしている。

大統領が指名者を連邦議会に提示すると、承認案は上院のその機関を所管する常任委員会に付託され、人事承認のための公聴会が開催される。ここでは、指名された候補者の資質や、政策に対する見識が問われる。公聴会終了後、上院本会議で承認の議決が行われ、出席議員の過半数の賛成で承認される。ちなみに、オバマ政権 2 期目に入って國務長官に指名されたジョン・ケリー (John Forbes Kelly) 上院議員は上院外交委員会で、国防長官に指名されたチャック・ヘーゲル (Charles Timothy Hegel) 元上院議員は上院軍事委員会で承認のための公聴会が開催された。

上院で承認案が否決されることは稀で、承認が得られる見通しが立たない場合は、指名を辞退するケースが多い。

上院の承認過程は、指名されてから承認されるまでの期間が長期化する傾向にあること、背景調査や資産公開報告など膨大な資料作成の負担が大きいこと、有能な者が指名を忌避する傾向にあることなど様々な問題が指摘されている⁽¹⁴⁾。

このような問題を改善し、上院の承認が必要な官職を減少させる法律⁽¹⁵⁾が、2012 年 8 月に成立した。この法律により、承認手続合理化のためのワーキンググループが設置され、提出書類

(12) 詳細については、廣瀬淳子「アメリカの情報機関と連邦議会の監視機能の強化—2010 年度以降の情報機関授権法—」『外国の立法』No. 252, 2012.6, pp.137-146. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3497221_po_02520008.pdf?contentNo=1> 参照。

(13) 総数の正確な把握は困難とされているが、およそ 1,200-1,400 とされている。Maeve P. Carey, “Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress,” *CRS Report for Congress*, October 9, 2012, p.7. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf>>

(14) *Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011, Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate To Accompany S. 679 To Reduce the Number of Executive Positions Subject to Senate Confirmation*, S. Rep. No. 112-24, GPO, 2011, pp.2-10. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-112srpt24/pdf/CRPT-112srpt24.pdf>>

(15) *Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011*, P.L.112-166. 上院の承認が必要な官職を減らす法律で、詳細については、Carey, *op.cit.* (13)参照。

簡素化と候補者の背景調査について検討し報告書を提出しなければならないと規定された。提出書類簡素化については、2012年11月にワーキンググループが大統領と上院に報告書⁽¹⁶⁾を提出した。報告書は、膨大で重複の多い指名・承認手続に必要な書類作成の合理化を勧告している。候補者の背景調査については、今後報告書が提出される予定である。

上院が承認した官職にある者を解任する権限は連邦議会にはなく、当該人を連邦議会が解任できるのは後述する弾劾によってのみである。

(2) 弾劾

連邦憲法第2条第4節は、「大統領、副大統領及び合衆国のすべての文官は、叛逆罪、収賄罪その他の重罪又は軽罪につき弾劾され、有罪の判決を受けた時はその職を免ぜられる。」と定めており、第1条第2節第5項は「弾劾を行う権限は下院に専属する」、第1条第3節第6項は「すべての弾劾につき、これを裁判する権限は上院に専属する。…(中略)…何人も、出席議員の3分の2の同意がなければ、有罪の判決を受けることはない。」と定めて、弾劾の権限を連邦議会に付与し、下院には弾劾訴追権、上院には弾劾裁判権をそれぞれ付与している。下院は過半数の賛成で訴追を議決し、上院は3分の2の賛成で弾劾を議決できる。

弾劾手続が実際に開始された例は少ない。1974年にウォーターゲート事件によってニクソン(Richard Milhous Nixon)大統領の弾劾

手続が下院で開始されたが、下院の議決前に大統領が辞任した。1998年にホワイトハウス研修生とのスキャンダルでクリントン(William Jefferson Clinton)大統領に対して、下院は弾劾訴追を議決したが、上院は弾劾を否決した。

3 上院の条約承認

連邦憲法は、第2条第2節第2項で、「大統領は、上院の助言と承認を得て、条約を締結する権限を有する。ただしこの場合には、上院の出席議員の3分の2の賛成を要する。」と定めている。条約の承認も、外交、国際関係について連邦議会上院が大統領をチェックする手段となっている。

条約の承認手続は、大統領から条約の承認案が提出されると、上院外交委員会に承認案が付託され、公聴会が開催された後、上院本会議で承認案が議決される。上院で承認が得られなかった条約の承認案の事例としては、1920年の国際連盟設立のためのベルサイユ条約や、近年では1999年の包括的核実験禁止条約(CTBT条約)がある。最近では2012年12月に、国連障害者条約の承認案が否決された。

条約の承認についてもその審議に時間がかかる場合が多いことから、条約に代わって上院の承認が不要な行政協定が多用される傾向がある⁽¹⁷⁾。行政協定には秘密協定もあることから、1972年ケース・ザブロッキー法⁽¹⁸⁾により、すべての行政協定は発効後60日以内に連邦議会に報告されなければならないと定められている。

(16) Working Group on Streamlining Paperwork for Executive Nominations, *Streamlining Paperwork for Executive Nominations: Report to the President and the Chairs and Ranking Members of the Senate Committee on Homeland Security & Government Affairs and the Senate Committee on Rules & Administration*, November 2012. <http://www.rules.senate.gov/public/?a=Files.Serve&File_id=823659d3-b173-40b6-8afa-a261d561eba3>

(17) 上院の条約承認と行政協定について詳細は、*Treaties and Other International Agreements: The Role of United States Senate, A Study Prepared for the Committee on the Foreign Relations United States Senate by the Congressional Research Service Library of Congress*, January 2001, S. Print 106-71. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf>> 参照。

(18) Case-Zablocki Act of 1972, P.L.92-403.

4 常任委員会による行政監視

連邦議会両院の常任委員会は、継続的な行政監視を実施する中心的な組織である。各常任委員会による継続的行政監視の主要な手段は、行政監視のための公聴会と、文書や報告書の提出要求である。我が国のように委員会における閣僚や政府参考人など政府関係者への質疑の制度が存在しないため、委員会で政府関係者に問いただすには、公聴会に証人として喚問するしかない。行政監視のための公聴会では、省庁の組織、運営、政策やプログラムの執行状況について、政府関係者等から情報を得る。

1946年立法府改革法により、常任委員会の実施する継続的な行政監視に最初の法的根拠が与えられ、上院、下院の各常任委員会は、その所管する省庁やプログラムについて、継続的な監視を実施することが義務付けられた。

1970年立法府改革法⁽¹⁹⁾では、1946年法の規定が改正され、常任委員会の行政監視責任がより明確化された。各議院の常任委員会は、その所管に属する事項について、法律又は法律の一部の適用、運用及び実施について、継続的に、評価 (review) 及び調査 (study) を行うとされた。また、大半の常任委員会は2年ごとに行政監視報告書を作成しなくてはならないと定められた。これらの規定は、現在では両院の議事規則に盛り込まれている。

次に、主要な規定を紹介する。

(1) 下院議事規則

下院の常任委員会の行政監視については、下院議事規則第10条第2項で一般的な行政監視権限が規定され、歳出委員会を除く各常任委員

会は、その立法上の所管事項に関するすべての法律の適用、運用及び実施について、継続的に、評価及び調査を実施しなければならないとされている。また、各委員会はその所管事項について、税制の影響に関して評価する権限を有し、さらに、将来に関する調査や将来予測を実施しなければならないとされている。

下院議事規則第10条第3項では、各常任委員会ごとに特別の行政監視機能を規定している。また、各常任委員会が作成する法案審査に関する委員会報告書には、行政監視の結果認定された事案と勧告を記載しなければならない⁽²⁰⁾。

各常任委員会は、各議会期の第1会期の2月15日までに、下院行政監視政府改革委員会及び下院管理委員会に、その議会期における当該委員会の行政監視計画を提出しなければならない⁽²¹⁾。また、各常任委員会は、各年の1月2日までに、その会期における行政監視活動に関する報告書を下院に提出しなければならない⁽²²⁾。

複数の常任委員会の所管事項にわたる特定の事項については、特別委員会を設置して、行政監視を実施することができる。20名以上の委員を有する常任委員会は、行政監視小委員会を設置して行政監視を実施させるか、行政監視小委員会を設置しない場合は、当該委員会の各小委員会にその所管に関する行政監視を実施させなければならない⁽²³⁾。

下院に設置された常任委員会のひとつである行政監視政府改革委員会 (Committee on Oversight and Government Reform) は、あらゆるレベルの政府の活動について、その経済性や効率性を判定するために、継続的に評価や調査を実施する⁽²⁴⁾とされ、幅広い一般的な行政監視を

(19) Legislative Reorganization Act of 1970, P.L.91-510.

(20) 下院議事規則第13条第3項

(21) 下院議事規則第10条第2項

(22) 下院議事規則第11条第1項

(23) 下院議事規則第10条第2項

(24) 下院議事規則第10条第3項

実施する役割が付与されている。会計検査院長から報告書を受領し、内容を検討して下院に勧告を提出すること、連邦政府の行政府や立法府の組織再編法の影響を評価すること、連邦政府と州政府や地方政府、国際機関との関係を調査することが定められている⁽²⁵⁾。

同委員会は、各議会期の第1会期の3月31日までに、各常任委員会から提出された行政監視計画を検討し、下院議長及び多数党、少数党の院内総務と協議の上、各常任委員会からの行政監視計画に加えて、行政監視計画を最も有効に実施できるように調整した勧告を記載して、下院に報告しなければならない⁽²⁶⁾。

(2) 上院議事規則

上院の常任委員会の行政監視については、委員会の手続に関する上院議事規則第26条第8項で、概略次のように規定されている。

歳出委員会及び予算委員会を除く各常任委員会は、その立法上の所管事項に関するすべての法律の適用、運用及び実施の分析、評定、評価並びにその法律の修正等の審議について上院を補佐するために、所管事項に関するすべての法律の適用、運用及び実施に対し継続的に、評価及び調査を実施しなければならない。各常任委員会は、自ら又は外部へ委託して、必要な分析、評定及び評価を実施するか、あるいは政府の機関に実施させて上院に報告書を提出させる。

各常任委員会は、これらの活動について、毎奇数年の3月31日までに報告書を上院に提出しなければならない。

同条第11項は、法案審査についても、歳出委員会と予算委員会を除くすべての常任委員会は、法案審査報告書にその法案に必要な経費の

見積もりと規制影響評価を盛り込まなければならないこと、この評価には、法案によって影響を受ける個人や企業の数の推計、法案の経済的な影響や個人のプライバシーへの影響、書類作成の増加量を含むものとするを規定している。

常任委員会について定める上院議事規則第25条は、特定の常任委員会の所管事項に関して、広範な行政監視権限を付与している。例えば、下院の行政監視政府改革委員会に対応する上院の常任委員会である国土安全保障政府問題委員会（Committee on Homeland Security and Government Affairs）に対しては、会計検査院長から報告書を受領し、内容を検討して上院に勧告を提出すること、連邦政府の全省庁の有効性、経済性、効率性について調査すること、連邦政府の行政府や立法府の組織再編法の影響を評価すること、連邦政府と州政府や地方政府、国際機関との関係を調査することを定めている。同委員会には常設の小委員会として、調査小委員会（Permanent Subcommittee on Investigations）と行政監視小委員会が設置されている。

(3) 個別法による規定

両院の議事規則に加えて、個別の法律にも常任委員会の継続的な監視規定が置かれている。

1972年連邦諮問委員会法⁽²⁷⁾は、各常任委員会はその所管事項に関して設置されている諮問委員会の活動について、継続的に評価を実施しなければならないと定めている。

1968年政府間協力法⁽²⁸⁾は、補助金（grants-in-aid）を所管する両院の委員会は、補助金が支給されたプログラムについて、補助金の目的が

(25) 下院議事規則第10条第4項

(26) 下院議事規則第10条第2項

(27) Federal Advisory Committee Act of 1972, P.L.92-463；諮問委員会とは、大統領や連邦政府が設置する審議会や調査会等をいう。

(28) Inter Governmental Cooperation Act of 1968, P.L.90-577.

達成されているか、更なる援助がなくてもプログラムの目的は達成できるか、プログラムが需要に十分合致しているか、等について調査を行わなければならないと定めている。

5 調査特別委員会等による調査

大きなスキャンダルや事件、不正や不適切な行為、政治倫理の問題が生じた場合は、連邦議会による調査 (investigation) が開始される。行政監視の有力な手段となる調査の権限については、連邦憲法上明文規定は存在しないが、立法権から派生する権限として、最高裁判所判例によって広範な事項にわたって認められている。ただし、調査の目的について、最高裁判所は過去の判例で、連邦議会の調査権はあくまで立法機能を助ける目的又は連邦憲法上連邦議会に付与されているその他の権限のためのみ行使することができ、事実を解明するなど調査目的のみでは行使できないとしている⁽²⁹⁾。

調査は、事件等を所管事項とする常任委員会で行われる場合もあるが、多くの場合は、各議院の決議によって調査特別委員会が設置される。設置決議には、調査特別委員会の存続期間、調査の目的、調査権限等が明記される。過去に設置された主要な調査特別委員会としては、1972年から1973年に設置された上院ウォーターゲート事件調査特別委員会、1987年に設置された下院イランコントラ事件調査特別委員会、1995年から1996年に設置された上院ホワイトウォーター事件調査特別委員会などがある。

調査開始には、常任委員会の場合はその委員会の過半数の賛成による議決、議院に調査特別委員会を設置する場合はその設置決議に議院の過半数の賛成が必要である。したがって、少数

党のみで調査を開始することはできない。調査のための公聴会の開催や文書の提出要求等にも、委員会等の過半数の賛成が必要で、少数党のみでは実施できない。下院では、少数党の過半数の委員が委員長に対して文書で要求した場合には、公聴会において少数党が選任した証人を呼ばなければならないと規定されている⁽³⁰⁾。

調査特別委員会には、議院の予備費により調査のためのスタッフとして、弁護士や公認会計士など専門的知識を有する者が雇用される。調査特別委員会では、公聴会や文書の提出などにより必要な情報を収集する。調査のための公聴会で一般の関心を集めるものは、テレビで中継される場合が多い。調査特別委員会には、罰則付召喚状の発行、スタッフによる証言録取などの調査に必要な証人の出頭や文書提出を強制する権限が付与される。

次に、調査の際使用される強制的な情報収集手段の概要を説明する。

(1) 罰則付召喚状

下院議事規則第11条第2項(m)(1)及び上院議事規則第26条1項は、すべての常任委員会及びそれらの小委員会の証人の出頭や証言、文書の提出を求める権限について定めている。常任委員会及び小委員会は、これらを強制するために罰則付召喚状 (subpoena) を発行することができる。調査特別委員会が設置される場合は、設置する議院が調査特別委員会に対して、これらの権限を明記して授権しなければならない。

(2) 議会侮辱罪

罰則付召喚状によって上院又は下院の委員会への出席を求められ、又は文書の提出を求められた者が、これに従わなかった場合又は出頭し

(29) Kilbourn v. Thompson, 103 U.S. 168, 204 (1880) ; Watkins v. United States, 334 U.S. 187 (1957).

(30) 下院議事規則第11条第2項(j)(1)

ても証言を拒んだ場合は、議会侮辱罪 (contempt)⁽³¹⁾により、罰金及び1年以下の自由刑が併科される。

1975年以降では、12名の閣僚又は閣僚級のホワイトハウスの高官等に対して議会侮辱罪の手続が開始されたが、いずれも要求された文書を刑事手続開始前に提出した⁽³²⁾。

(3) 偽証罪

通常、調査のための公聴会や、行政監視のための公聴会では、証人は宣誓をせずに証言する。しかし、宣誓に基づかない証言の場合であっても、証人が故意に偽証した場合には、合衆国法典第18編第1001条に基づき、罰金、5年以下の自由刑又はこれらが併科される。

宣誓をした証人が、重要な事項について故意に偽証した場合には、合衆国法典第18編第1621条に基づき、偽証罪により罰金、5年以下の自由刑又はこれらが併科される。

偽証罪に問うためには、委員会の公聴会は、定足数を満たしていなければならない。

(4) 議会外での証言録取

公聴会によらずに宣誓証言を得る手段として、委員会スタッフによる証言録取がある。これは、議会外の非公開の場で、証人から証言を得るために行われる。

すべての常任委員会に委員会スタッフによる証言録取を認めているわけではなく、下院では第113議会(2013-14年)の議事規則で行政監視政府改革委員会のみ、上院では農業委員会、倫理委員会、国土安全保障政府問題委員会、インディアン問題委員会のみ認められている。これ以外の委員会については、個別に議院の決

議によって、委員会スタッフによる証言録取を認める。

このような手段により実施された調査結果は、調査を実施した委員会の委員と委員会スタッフによって調査報告書にまとめられ、当該委員会の所属する議院に提出される。後述する事例のように、調査報告書には、収集した情報の事実認定やそれに対する評価と分析、結論、今後の再発防止策など必要な対策の勧告が盛り込まれる。調査報告書は、通常数百ページに及ぶ膨大なものが作成され、その後の連邦議会の立法活動のために利用される。

6 連邦議会への報告書提出

連邦政府各機関の活動について年間約4,000に上る報告書が当該機関から連邦議会に提出され⁽³³⁾、連邦議会による行政監視の主要な情報源となっている。報告書はその根拠となる法律の規定により半年ごと、1年ごとなど定期的に提出されるものと、特定の期日や時期を指定されるものがある。報告書の作成・提出は、各機関がその活動について連邦議会に対する説明責任を果たすと同時に、各機関の自己評価の契機ともなる。

しかし、報告書の数が過多となり報告書作成が政府機関の負担となっていること、重複する内容のものも多いこと、連邦議会においても十分に活用されているとはいえないことから、これを削減する改革⁽³⁴⁾も実施されている一方、一定の報告書については削減を防止する措置⁽³⁵⁾も採られている。

連邦政府の組織を新設する場合の根拠となる法律は、その組織の業務について定期的に連邦

(31) 2 U.S.C. § 192, § 194

(32) Kaiser et al., *op.cit.* (8), p.34.

(33) *ibid.*, p.96.

(34) Federal Reports Elimination and Sunset Act of 1995, P.L.104-66.

(35) Prevent the Elimination of Certain Reports Act of 2001, P.L.107-74.

議会への報告書提出を義務付けるものがほとんどである。提出された報告書について、関係者を証人として行政監視公聴会が開催される場合もある。各機関に共通して課される報告書等の提出義務には次のようなものがある。

(1) 1993年政府業績成果法に基づく連邦議会への業績報告書

1993年政府業績成果法⁽³⁶⁾(GPRA)は、連邦政府の各省庁に業績評価を義務付ける法律である。各省庁は、①今後5年間の目標を明確にする戦略計画を連邦議会や関係者と協議した上で策定し、連邦議会に提出すること、②長期戦略計画に基づく年次業績計画及び目標を策定し、行政管理予算局(OMB)及び連邦議会に提出すること、③目標の達成結果を評価し、年次業績報告書を大統領と連邦議会に提出することが定められている。

(2) 監察総監からの連邦議会への報告書

監察総監(Inspector General)は、1978年監察総監法⁽³⁷⁾や個別の設置法に基づき、連邦政府の各省庁、主要な機関等に置かれ、その任務は、財務諸表などの財務監査や検査、調査及び業績監査を実施し、機関の運営の効率性や経済性を向上させ、無駄や不正を撲滅することである。任命方法は機関ごとに異なるが、省庁の監察総監は上院の助言と承認に基づき、大統領が任命する。従来は会計検査院が各省庁の財務監査を実施していたが、現在では財務監査は監察総監に委ねられており、会計検査院は監察総監の監査の基準や指針を作成する。

監察総監は、常に各省庁の長と連邦議会に十分かつ最新の情報を提供しなければならない⁽³⁸⁾と定められており、監察結果や改善勧告について、各種の報告義務を負っている。連邦刑法に違反する可能性のある不正については、直接、迅速に司法長官に報告しなければならない。また、監察総監は、半年ごとにその活動、監察結果、改善勧告をまとめた報告書をその省庁の長に提出し、省庁の長は報告書に対する意見を添えて30日以内に連邦議会に提出しなければならない⁽³⁹⁾。監察総監は、特に深刻で悪質な問題を発見した場合は、直ちに省庁の長に報告し、省庁の長は、報告書に対する意見を添えて7日以内に連邦議会に提出しなければならない⁽⁴⁰⁾。

(3) 首席財務官による財務情報

1990年首席財務官法⁽⁴¹⁾に基づき、連邦政府の財務管理や会計システムを向上させるため、主要な省庁に、首席財務官(Chief Financial Officer)が置かれている。首席財務官は、行政府及び立法府に対して、財務情報を適時に提供しなければならない。

7 議会審査法に基づく委任立法統制

行政府による委任立法には、大統領令(executive order)と規則(rule)がある。大統領令を連邦議会が審査する手続は存在せず、その効力を失わせるには、新たな法律を成立させなければならない。

各省庁の制定する規則については、1996年議会審査法⁽⁴²⁾が、次のとおりその審査手続を定めている。行政機関は規則施行前に規則と規則

(36) Government Performance and Result Act of 1993, P.L.103-62.

(37) Inspector General Act of 1978, P.L.95-452.

(38) 5 U.S.C. App. § 4 (a) (5).

(39) 5 U.S.C. App. § 5 (c).

(40) 5 U.S.C. App. § 5 (d).

(41) Chief Financial Officers Act of 1990, P.L.101-576.

(42) Congressional Review Act of 1996, P.L.104-121.

に関する報告書を、連邦議会及び会計検査院長に送付しなければならない⁽⁴³⁾。規則に対する不同意の共同決議⁽⁴⁴⁾ (joint resolution) が成立すれば、これを施行停止または無効とすることができる⁽⁴⁵⁾が、共同決議の成立には大統領の署名が必要である。

8 国外派兵の事前通知等

連邦議会による行政監視で、最も大きな論点のひとつが、国外派兵や情報機関の実施する秘密活動を巡るものである。

(1) 戦争権限法の連邦議会への通知規定

アメリカ連邦憲法上、連邦議会と大統領が戦争権限を共有している。連邦議会は、戦争を宣言すること⁽⁴⁶⁾、軍隊を徴募しこれに財政的措置を講ずること⁽⁴⁷⁾などの権限を有し、大統領は軍の総指揮官⁽⁴⁸⁾としての権限を有している。

第二次世界大戦を最後として、その後の朝鮮戦争、ベトナム戦争、アフガニスタン・イラク戦争などはいずれも連邦議会の戦争の宣言によらずに開始されている。戦争権限法は、ベトナム戦争への反省から、1973年にニクソン大統領の拒否権を覆して制定された。

同法は、大統領が敵対的行為 (hostilities) 等に米軍を投入する前に連邦議会と協議するこ

とを、投入後も定期的に協議しなくてはならないことを定めている⁽⁴⁹⁾。また、大統領は、戦争宣言がないままに米軍を敵対的行為等に投入した場合 48 時間以内に、下院議長と上院仮議長に投入が必要な理由等を記載した報告書を提出しなくてはならないと規定している⁽⁵⁰⁾。報告書が提出されてから、連邦議会が戦争宣言を行わないか、制定法により米軍の投入を授権せず、投入期間を立法により延長しない場合などは、大統領は 60 日以内 (特に必要がある場合には、90 日以内) に米軍の投入を中止しなくてはならない⁽⁵¹⁾。

この規定にかかわらず、戦争宣言又は制定法による授権なしに米軍が敵対的行為に従事している場合においては、連邦議会が撤退の両院一致決議⁽⁵²⁾ (concurrent resolution) を可決させたときは、大統領は米軍を撤退させなくてはならない⁽⁵³⁾。

歴代の大統領は 2007 年までに、戦争権限法に基づいて米軍の派兵について、連邦議会に 123 本に上る報告書を提出してきた⁽⁵⁴⁾。このうち、60 日間の撤退期限のカウントが始まる、戦争権限法の規定 (50 U.S.C. § 1543 (a) (1)) に基づく報告の事例は、1 例があるのみである⁽⁵⁵⁾。また、報告書提出後 60 日間の期限がきて撤退した事例や、両院一致決議によって撤退した事例はない。

(43) 5 U.S.C. § 801.

(44) 共同決議は、成立すれば法律としての効力を有する。

(45) 5 U.S.C. § 802.

(46) 連邦憲法第 1 条第 8 節第 11 項.

(47) 連邦憲法第 1 条第 8 節第 12 項.

(48) 連邦憲法第 2 条第 2 節第 1 項.

(49) 50 U.S.C. § 1542.

(50) 50 U.S.C. § 1543.

(51) 50 U.S.C. § 1544 (b).

(52) 大統領の署名は不要で、両院の可決のみで成立する。

(53) 50 U.S.C. § 1544 (c).

(54) Richard F. Grimmett, "The War Powers Resolution: After Thirty-Four Years," *CRS Report for Congress*, March 10, 2008, pp.56-78. <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32267.pdf>>

(55) 1975 年のフォード政権下でカンボジア軍により米国商船が拿捕された事例があるが、連邦議会に報告書が提出された時点では既に米軍の活動は終了していた。

国外派兵に要する予算については、上述の国防省歳出予算法案に盛り込まれ連邦議会で審議される。また、国防授權法には、派兵の状況について連邦議会への報告を義務付ける条項も盛り込まれる。

(2) 情報機関の秘密活動の連邦議会への通知

情報機関の実施する秘密活動の連邦議会への通知及び行政監視については、国家安全保障法⁵⁶⁾により次のように規定されている。

大統領は、情報機関の秘密活動の実施を承認する指令書 (findings) を、承認後できるだけ速やかにかつ秘密活動の開始前に、連邦議会両院の情報特別委員会⁵⁷⁾に報告しなければならない⁵⁸⁾。ただし、大統領が極めて重要な国益に影響する非常事態に対応するために不可欠であると決定した場合には、指令書は、両院の情報特別委員長と少数党筆頭委員、下院議長、下院少数党院内総務、上院の多数党及び少数党院内総務に限って報告することができる⁵⁹⁾。

両院の情報特別委員会の全委員に秘密活動に関する指令書が報告されない場合は、大統領は情報機関の秘密活動の指令書について、両院の上記指導部等 8 名に送付したことを両院の情報特別委員会に通知し、根拠を文書で提示して開示制限を行うことができる。大統領は、180 日以内に制限を解除するか、理由を提示して制限

を継続するかを選択しなければならない。ただし、制限を継続する場合でも大統領は情報特別委員会の全委員に指令書の一般的な説明は行わなければならない⁶⁰⁾。

国家情報長官又は各情報機関の長は、情報活動及び秘密活動に関する情報を連邦議会各院の情報特別委員会に報告しなければならない⁶¹⁾。

各情報機関の長は、毎年各院の情報特別委員会に対して連邦議会への情報通知義務を遵守したこと及び要求された情報を提出したことを示す証明書 (certification) を提出しなければならない。提出できない場合は、その理由を明らかにしなければならない⁶²⁾。

9 会計検査院によるプログラム評価

会計検査院 (Government Accountability Office⁶³⁾: GAO) は、1921 年予算会計法⁶⁴⁾によって設置された、行政府からは独立した議会の附属機関で、公金の使用に関する調査⁶⁵⁾や、各省庁のプログラムや活動の評価⁶⁶⁾を行う。連邦政府各機関の財務監査や、経済性、効率性、有効性の検査は、既にみたように各機関の監察総監に移管されたことにより、GAO の活動の大半は、連邦議会の各委員会からの依頼によるプログラム評価となっている⁶⁷⁾。

2012 年度では 2,957 名の職員を有し 5 億 3,400 万ドルに上る予算で運営されている GAO は、

⁵⁶⁾ National Security Act of 1947, P.L.80-253.

⁵⁷⁾ 名称は特別委員会であるが、常設され、調査だけではなく情報機関授權法案などの法案審査を行う権限も有している。

⁵⁸⁾ 50 U.S.C. § 413b (b).

⁵⁹⁾ 50 U.S.C. § 413b (c) (2).

⁶⁰⁾ 50 U.S.C. § 413b (c).

⁶¹⁾ 50 U.S.C. § 413b (b).

⁶²⁾ 50 U.S.C. § 415d; この規定は 2010 年度情報機関授權法によって加えられた。詳細については、廣瀬前掲注¹²⁾ 参照。

⁶³⁾ かつての名称は、General Accounting Office であったが、2004 年に改称された。

⁶⁴⁾ Budget and Accounting Act of 1921, P.L.67-13.

⁶⁵⁾ 31 U.S.C. § 712.

⁶⁶⁾ 31 U.S.C. § 717.

⁶⁷⁾ GAO の活動の詳細については、渡瀬義男『アメリカの財政民主主義』日本経済評論社、2012 参照。

政府の活動について年間 1,807 件の改善勧告を行い、連邦議会において 159 回の証言を行っている⁶⁸⁾。このように、GAO は、連邦議会の行政監視活動を支える主要な機関となっている。

Ⅲ 行政監視と調査の実際

実際の調査の事例について、近年では最も大きな規模の調査が実施された 9.11 テロ事件とハリケーンカトリナへの対応を紹介する。

1 9.11 テロ

2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ事件は、このような事態をなぜ未然に防げなかったのか、情報機関の体制が冷戦終結後の世界情勢に対応できていなかったのではないかという根源的な課題への対応を連邦議会に迫る結果となった。

CIA などのアメリカの情報機関の改革、とりわけ各機関間の情報の共有などの課題は戦後一貫して大きな政策課題であり、たびたび改革のための諮問委員会等が設置され、改革案が連邦議会で審議されてきた。しかし、抜本的な改革は実現されなかった。

テロ事件直後の 2001 年 12 月には、ジョセフ・リーバーマン (Joseph I. Lieberman) 上院政府問題委員長や共和党ジョン・マッケイン (John McCain) 議員ら複数の上院議員が、議会外に独立調査委員会を設置する法案を提出した。しかし、下院とブッシュ政権は、調査がテロとの戦いの遂行の妨げになるとして、独立調査委員会の設置には反対し、また、情報機関を所管する上院と下院の情報特別委員会も、2002 年度情報機関授権法案の審議過程で、独立調査

委員会の設置には反対した。

独立調査委員会に代わって、連邦議会両院の情報特別委員会が合同で調査を実施することで、2001 年 12 月に政権と共和党指導部が合意した。ブッシュ政権は、連邦議会による調査は政権のテロ対策の妨げとなることや、政権の失策を政治的に追及する場となりかねないことから当初反対していた。しかし、両院の情報特別委員会は、伝統的に情報機関と密接な関係を持ち、基本的に情報機関を擁護する立場を取る傾向があることから、政権も最終的には合同調査に合意した。両院の情報特別委員会が合同で同一の課題について調査を行うのは前例のないことであった⁶⁹⁾。

両院の情報特別委員会は合同で、なぜテロ事件を阻止できなかったのかについて情報機関の活動を調査することを目的として、2002 年 2 月から 12 月までの期間に、9 回の公聴会の開催、600 名を超える情報機関職員等からの 300 回に上る聞き取り調査や、50 万ページに上る文書の提出を受けるなどの調査を実施し、情報機関の体制の改革勧告を含む 900 ページに上る報告書を両院に提出した⁷⁰⁾。

しかし、ブッシュ政権は基本的に調査には協力的でなく、しばしば主要な資料の提出や証言を拒んだり遅らせたりした。国家安全保障担当大統領補佐官や主要閣僚などブッシュ政権の国家安全保障担当者は、証言を拒否した。調査対象が情報活動の失敗に限定されていたこともあり、両院情報特別委員会の調査は、期待に応える十分な成果を上げることができなかった。

このため、党派対立や、政権と連邦議会の対立の影響を受けにくい、独立調査委員会の設置

⁶⁸⁾ “GAO at a Glance.” 〈<http://www.gao.gov/about/gg glance.html>〉

⁶⁹⁾ Chuck McCutcheon, “Former CIA Official to Head Hill Intelligence Probe of Sept.11,” *CQ Weekly*, February 16, 2002, pp.485-486.

⁷⁰⁾ U.S. Senate Select Committee on Intelligence and U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence, *Report of the Joint Inquiry into Intelligence Community Activities before and after the Terrorist Attacks of September 11, 2001*, 2002 (Senate Report 107-351, House Report 107-792).

を求める声が強まった。ブッシュ政権は、独立調査委員会の設置には反対していたが、9.11 テロ事件の遺族会からの圧力などもあり設置を認め、その結果、2003 年度情報機関授権法に独立調査委員会設置条項が盛り込まれ、2002 年 11 月に独立調査委員会が設置された。

独立調査委員会は、民間の有識者 10 名で構成され、9.11 テロ事件の原因究明を目的としていた。18 か月に及んだ調査の後、情報機関改革を巡る勧告を含む 567 ページに上る調査報告書⁽⁷¹⁾が、2004 年 7 月 22 日に連邦議会に提出された。報告書の主眼は、情報機関を統括する強力な国家情報長官の職と、国家対テロセンターの新設であった⁽⁷²⁾。

一連の調査結果は、2004 年 12 月に成立した、国家情報長官を設置する情報機関改革テロ防止法⁽⁷³⁾の審議に反映された。

2 ハリケーンカトリーナ

2005 年 8 月のハリケーンカトリーナは、ルイジアナ州、ミシシッピ州、アラバマ州の沿岸部を中心に 1,300 名を超える死者を出し、ニューオーリンズ一帯は長期に浸水するなど、自然災害としては史上最悪といわれる甚大な被害をもたらした。

ハリケーンの規模の大きさに加えて、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の機能不全やブッシュ政権の対応の不十分さ、州や地方政府との連携不足などが被害を拡大したのではないかという批判がさせられた。

連邦議会では下院に調査特別委員会が設置されて調査が実施された他、上院では常任委員会

である国土安全保障政府問題委員会でも並行して調査が実施された。また、行政府としても独自の調査がなされた。

(1) 下院調査特別委員会における調査

下院では、下院決議第 437 号に基づき、2005 年 9 月 15 日に、「ハリケーンカトリーナへの準備及び対応に関する調査超党派特別委員会」(Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina) が設置された。2006 年 2 月 15 日までに報告書を提出し、報告書提出から 30 日間以内に同委員会は解散すると定められた。

委員は 11 名で、共和党 6 名、民主党 5 名を下院議長が任命した⁽⁷⁴⁾。また、議長及び少数党院内総務も職権上委員となるが、委員会での投票権は持たないとされ、委員長には、トム・デイビス (Tom Davis) 行政監視政府改革委員長が下院議長により指名された。

調査権限として、同委員会が証人の出頭及び文書の提出を強制できる罰則付召喚状の発行権限と、少数党が選任した証人を呼ぶ権限が付与された。

調査の目的は、①ハリケーンカトリーナへの準備の緊急対応計画及びその他の活動について、地方、州、連邦の機関による策定、調整及び実施、②地方政府、州政府、連邦政府のハリケーンカトリーナへの対応、について包括的に調査し、結果を下院に報告することである。

委員会は、13 日間公聴会を開催し、連邦政府各省庁や州政府などから提出された 50 万ページに上る文書を調査した。国土安全保障省

(71) National Commission of Terrorist Attacks Upon the United States, *9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission of Terrorist Attacks Upon the United States*, GPO, 2004.

(72) 調査結果の詳細については、廣瀬淳子「アメリカにおける行政評価と行政監視の現状と課題—GAO と CIA を巡る最近の状況から—」『レファレンス』664 号, 2006.5, pp.61-64. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200605_664/066404.pdf> 参照。

(73) Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act, P.L.108-458.

(74) 決議では委員は 20 名で、下院議長が任命し、このうち 9 名は、少数党の委員とすると規定されていた。

からは20万ページに上る文書が提出された⁽⁷⁵⁾。また、GAOでもハリケーンへの対応を検証する調査が実施された。

これらの結果をまとめた582ページに上る報告書⁽⁷⁶⁾が、2006年2月下院議長に提出された。報告書は、ハリケーンカトリーナへの対応は、国家的な失敗であり、リーダーシップと積極的な行動の欠如が課題と結論付けている。

(2) 上院国土安全保障委員会における調査

上院では調査特別委員会を設置する代わりに常任委員会である国土安全保障政府問題委員会において、主にハリケーンカトリーナに対して、地方、州、連邦政府の機関がどのように対応したか、特に発生直後の対応で何が問題であったのかについて、2005年9月から2006年4月までの8か月間詳細な調査が実施された。上院の調査においては、下院調査特別委員会の調査と重複しないように、調整が図られた。

委員会は、22日間に及ぶ公聴会を開催し85名の証人が証言した。また、325名の関係者から聞き取り調査を実施し、838,000ページの文書を収集した。これらの調査結果は勧告を含む737ページに上る報告書⁽⁷⁷⁾として刊行された。勧告は7項目で、災害を含む国家緊急事態への

対応体制について、FEMAを廃止し、より強力な権限を有する新たな国家非常事態準備対応機関を設置するよう求めている。

一連の調査結果は、FEMAの機構と権限を改革するスタフォード法⁽⁷⁸⁾及び国土安全保障法⁽⁷⁹⁾の改正に反映された。

(3) 行政府の調査

連邦議会による調査とは別個に、ブッシュ政権も、連邦政府としてのハリケーンへの対応を検証し、今後の災害対応策に生かすことを目的としてホワイトハウスに調査委員会を設置し、政権としての調査を実施し、改善勧告を含む最終報告書が、2006年2月に大統領に提出された⁽⁸⁰⁾。また、国土安全保障省の監察総監もFEMAの対応についての監査を実施し、FEMA長官に対する38項目の勧告を含む報告書を提出した⁽⁸¹⁾。

IV 行政監視を巡る課題

アメリカ連邦議会における行政監視の制度的な特徴としては、立法活動と行政監視や調査活動を区分し組織的にも異なる委員会が担当しているイギリスやフランス等と比較すると、立法機能を担う常任委員会の継続的行政監視機能が

(75) Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, *A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*, H. Rep. 109-377, U.S. G.P.O., February 15, 2006, p.22. <[http://www.gpo.gov/fdsys/search/pagedetails.action?browsePath=109/HRPT/\[300;399\]&granuleId=CRPT-109hrpt377&packageId=CRPT-109hrpt377&fromBrowse=true](http://www.gpo.gov/fdsys/search/pagedetails.action?browsePath=109/HRPT/[300;399]&granuleId=CRPT-109hrpt377&packageId=CRPT-109hrpt377&fromBrowse=true)> 委員会解散後は、委員会の記録は、議長の指定する下院の他の委員会の記録とするとされた。

(76) *ibid.*

(77) *Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared: Special Report of the Committee On Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate Together with Additional Views*, GPO, 2006. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-109srpt322/pdf/CRPT-109srpt322.pdf>>

(78) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, P.L.100-707.

(79) Homeland Security Act of 2002, P.L.107-296.

(80) *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*, February 2006. <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/>>

(81) Department of Homeland Security Office of Inspector General, *A Performance Review of FEMA's Disaster Management Activities in Response to Hurricane Katrina*, March 2006. <http://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/OIG_06-32_Mar06.pdf>

重視され、行政監視を立法機能の一環ととらえてこれらを一体的に実施している点が挙げられる。このため、行政監視についても議会の多数党が主導し、少数党に特定の権限は付与されていない。

アメリカにおいてはこれまでみたように、多様な行政監視の制度と手段が存在し、連邦議会の委員会や議会外の独立調査委員会など複数の機関による調査が実施され、調査結果は勧告を含む膨大な報告書として刊行される。議院内閣制をとる他の諸国と比較すれば、権力分立制に基づき議会としてのチェック機能は強いといえよう。

しかし、連邦議会の行政監視活動には、次のような課題も指摘されている。

第一に、狭い意味での立法活動が優先され、行政監視活動に費やされる時間が限られており、行政監視活動の長期的低迷傾向がみられる点である⁸²⁾。行政監視には、専門的、技術的な知識と経験の蓄積が必要で、実施には時間を要するが、成果が上がりにくく、メディアや有権者の関心を引きにくいいため、議員も他の活動を優先する傾向がみられる。

第二は、党派対立の克服が挙げられる。一般に大統領の所属政党と連邦議会の多数党が一致する統一政府のもとでは行政監視が低調となり、両者が異なる分割政府のもとでは行政監視が活発化する傾向がみられる⁸³⁾。近年の連邦議会では激しい党派対立が最大の特徴となっているが、行政監視を一時的な政治ショーに終わらせず、継続的かつ実質的なものとしていくためには、超党派での協力が不可欠となる。

第三は、行政監視の有効性の向上である。前述の9.11テロ事件独立調査委員会の最終報告書では、情報機関に対する連邦議会の行政監視は機能不全であることが指摘され、情報機関が適切に機能するためには、連邦議会の情報特別委員会の行政監視機能も強化される必要があることが指摘された。特に外交や軍事分野では、関係する委員会間や議院相互での行政監視の調整や機密情報の情報管理の徹底などが必要とされている。

おわりに

2001年の9.11テロ事件以降、国土安全保障省が新設されるなど連邦政府の機構は拡大し、また、アフガニスタンやイラクでの戦争もあり連邦政府の予算額も過去10年間で増大する傾向にある。しかし、連邦議会の行政監視活動がこれに対応して強化されているかといえば、むしろ低調となる傾向も指摘されている。

第113議会においてもいわゆる議会のねじれ状態が継続し、党派対立が強まる政治状況も指摘されているが、このような状況でいかに行政監視の実効性を高めていくかが、大きな課題となっている。

参考文献

- ・ 樋口範雄『アメリカ憲法』弘文堂, 2011.
- ・ 初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』（第2版）三省堂, 2010.
- ・ *Congressional Oversight: A "How to" Series of Workshop*, U.S. G.P.O., 1999. <<http://www.gpo>.

⁸²⁾ 例えば、行政監視公聴会の開催数が長期的に低下している点については、Norman J. Ornstein and Thomas E. Mann, "When Congress Checks Out," *Foreign Affairs*, November/ December 2006, pp.67-82. 参照。

⁸³⁾ Walter L. Oleszek, "Congressional Oversight: An Overview," *CRS Report for Congress*, February 22, 2010, pp.14-16. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41079.pdf>>; Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, "Disappearance of Oversight," *The Broken Branch: How Congress is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford University Press, 2006, pp.151-158.

gov/fdsys/pkg/CPRT-106HPRT63104/pdf/CPRT-106HPRT63104.pdf)

- ・ Campbell, Colton C., Rae, Nicol C., and Stack, John F. Jr., *Congress and the Politics of Foreign Policy*, Prentice Hall, 2003.
- ・ Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts between*

Congress and the President, Fifth ed., revised, University Press of Kansas, 2007.

- ・ Zegart, Amy B., "The Domestic Politics of Irrational Intelligence Oversight," *Political Science Quarterly*, Vol.126, No.1, 2011, pp.1-25.

(ひろせ じゅんこ)