

## アメリカ連邦議会上院改革の課題 —フィリバスターの改革—

廣 瀬 淳 子

- ① アメリカ連邦議会は上院と下院で構成される。上院は立法において下院と対等な権限を持ち、下院にはない条約や人事の承認権も有する。先進諸国の議会の第二院と比較しても、強い権限を持つ第二院に分類される。
- ② 上院の議事規則は、下院とは異なる特徴を持っている。下院では過半数の議席を有する多数党が討論時間や修正案の提出を制限することができるのに対して、上院では個々の議員や少数党の発言や修正の権利が幅広く認められている。
- ③ 上院では、フィリバスターと呼ばれる長時間討論などの議事妨害が可能である。フィリバスターを打ち切るには、上院の在籍議員の5分の3の賛成が必要である。フィリバスターは、かつては非常に稀にしか行われなかったが、1980年代以降上院でも党派対立が激しくなっていることなどを反映して、頻発するようになってきた。このため、上院では法案審議の遅れや審議の行き詰まりが問題となり、多くの改革案が提案されてきた。フィリバスターの改革は、少数党の議員の権利を制限し、上院の審議をより下院と似たものに変更することにつながるとして、根強い慎重論がある。
- ④ フィリバスターは、法案審議だけではなく、人事承認に対しても行われている。特にオバマ政権では、経歴に問題がなく承認に超党派の賛成があるにもかかわらず、上院の承認に長期間を要し、連邦裁判所の判事等に空席が増加していることが深刻な問題となってきた。
- ⑤ 第113議会（2013-14年）においては、これらの問題に対応するため、上院議事規則の改正や解釈の変更が行われた。人事承認に対しては、連邦最高裁判所の判事の承認を除き、過半数の議員の賛成のみでフィリバスターを打ち切ることが可能となった。法案審議に関しては、両院協議会設置についてフィリバスターが制限されるなどの改革が実現したが、討論打ち切りには依然として5分の3の賛成が必要となっている。
- ⑥ 人事承認へのフィリバスターの改革は、歴史的とも評されているが、その効果については慎重な見極めが必要である。過去の改革が逆にフィリバスターを増加させたため、今回の改革も逆効果となる可能性や、大統領に対して連邦議会のもつチェック機能が相対的に低下する可能性も指摘されている。

# アメリカ連邦議会上院改革の課題 —フィリバスターの改革—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主幹 政治議会調査室 廣瀬 淳子

## 目 次

はじめに

- I アメリカ連邦議会上院の概要
- II フィリバスターとクローチャーに関する制度
  - 1 フィリバスターとは何か
  - 2 これまでの制度改正
- III フィリバスターを巡る課題と改革提案
  - 1 フィリバスターの増加
  - 2 上院公聴会でのフィリバスターを巡る議論
  - 3 近年の改革提案
- IV 第113議会におけるフィリバスター改革
  - 1 上院議事規則等の改正
  - 2 議事規則の解釈の変更

おわりに

## はじめに

アメリカ連邦議会上院 (Senate) は、かつてイギリスの首相であるグラッドストーン (William Ewart Gladstone) から「近代政治の発明のうち最も注目すべきもの」とされ、現代でも「世界で最も偉大な審議体」と称される存在である。連邦憲法上、立法権においては下院 (House of Representatives) と対等な権限を持ち、上院にのみ条約や人事承認権を付与されていることから、権限の面では先進諸国の第二院と比較しても強い権限を持つ。また、アメリカは連邦制を採用しており、上院議員は各州から同数 (2名) 選出されるため上院は州の代表機関とも分類される。現代では上院議員の活動は州権の擁護や州政府と連邦政府の調整役といった州の代表的な活動にとどまらず全国的な活動となっており、上院議員は大統領候補の主要な供給源となっている。例えば、現在のオバマ (Barack Hussein Obama) 大統領は、上院議員出身である。

連邦憲法上の上院に関する制度は、上院議員の選出方法が、1913年に州議会による選出から直接投票へと変更された<sup>(1)</sup>。これ以外に基本的な制度の変更は行われていない。

近年、上院ではフィリバスター (filibuster) と呼ばれる長時間討論等の議事妨害が頻発し、立法過程の行き詰まりや、人事承認の遅れが大きな政治的課題となり、フィリバスターを巡る制度改革が上院改革の主要な論点となっている。この一因としては、かねて下院で顕著となっていた党派対立の深刻化が、上院でも進行している点が指摘されている。フィリバスターは上院で顕著なものであり、下院でも議事妨害が全

く存在しないわけではないが、多数党が発言時間等を制限できる制度が存在するため、上院のような深刻な課題とはなっていない。上院では、様々な改革案が議論されてきた。その一方、フィリバスターは、上院の審議の本質的な特徴である個々の議員や少数党の権利を広く認める制度から派生するものであることから、改革には慎重な意見も根強い。

議会における審議や決定の効率性と少数派の発言や修正権の尊重の両立は、各国議会に共通する課題である。本稿では、フィリバスターが頻発している現状とその課題、近年の改革提案を概観し、2013年に実現した改革の概要を紹介する。

## I アメリカ連邦議会上院の概要

連邦議会は、上院と下院で構成されている。定数は、上院が100名、下院が435名である。下院議員の任期は2年で全議員が同時に改選される<sup>(2)</sup>のに対して、上院議員の任期は6年<sup>(3)</sup>で2年ごとに3分の1が改選される<sup>(4)</sup>。また、選挙区は下院議員が全米で435の小選挙区であるのに対して、上院議員は州を選挙区として各州から2名がそれぞれ異なる時期に選出されるため、1回の上院議員選挙では州単位の小選挙区制となる。被選挙権年齢は、上院議員は30歳<sup>(5)</sup>であるのに対して下院議員は25歳<sup>(6)</sup>である。

法案審議について両院は対等の権限を持つが、連邦憲法は、歳入法案の下院先議を定めている<sup>(7)</sup>。上院も他の法案と同じく、歳入法案についても修正等の審議は下院と同様に可能である。歳出予算法案については、下院先議の慣行もある。

(1) 連邦憲法第17修正

(2) 連邦憲法第1条第2節第1項

(3) 連邦憲法第1条第3節第1項

(4) 連邦憲法第1条第3節第2項

(5) 連邦憲法第1条第3節第3項

(6) 連邦憲法第1条第2節第2項

(7) 連邦憲法第1条第7節第1項

また、連邦憲法は上院に、条約と人事の承認権<sup>(8)</sup>を定めている。

連邦憲法制定時に意図された上院は、混合政体論<sup>(9)</sup>に基づき、少数の英知を持つ議員による熟議の議院、長い任期による長期的な視点を持ち世論の変化の影響をより受けにくい議院、民主的に選出され議員数も多い下院を抑制する議院であり、上院は下院とは異なる機能を果たすべきであるとされた<sup>(10)</sup>。2年ごとに全議員が改選となる下院とは対照的に、上院議員は2年ごとに3分の1ずつ改選されるため、議会期を超えて存続する継続的な審議体とされている。これは議事規則にも反映され、下院では各議会期の冒頭に新たな議事規則が採択されるが、上院ではこのような手続きを経なくても、議事規則が議会期を超えて継続して効力を持つ<sup>(11)</sup>。

現在の両院の議事規則には議案の審議方法を中心に大きな違いがあり、両院の審議に異なる特徴をもたらしている。

第一に、本会議に重要法案を上程して審議する方法が両院で異なっている。

下院では常任委員会である規則委員会 (Rules Committee) が法案ごとに定める単独決議である議事進行規則 (special rule) で総討論時間や

修正案の提出、その採決の順序等の審議方法が定められる。上院では原則として複雑全員一致同意取決め<sup>(12)</sup>によって討論時間等の審議方法が定められる。複雑全員一致同意取決めが定められない場合は、個別の全員一致同意取決めによって審議方法を制限するか、議事規則の原則に従い討論時間や修正案の提出を全く制限せずに審議が行われる<sup>(13)</sup>。

下院規則委員会は多数党の委員の割合が他の委員会より高く、多数党の指導部の意向が強く反映される制度となっている。これに対して上院では、全員一致同意取決めの内容に多数党指導部の影響力は限られている。上院には保留 (hold) と呼ばれる非公式の慣行があり、各議員は望まない議案の上程を多数党指導部に依頼して、遅らせることも可能となっている<sup>(14)</sup>。この結果、下院では多数党主導で修正案の提出やその審議時間が制限されるが、上院では1人の議員でも反対すれば全員一致同意取決めが成立しないため、多数党ではなく各議員の意向が反映される制度となっている。

第二に、本会議での討論時間について、下院では一般討論の1時間規則<sup>(15)</sup>と全院委員会における修正の際の5分間規則<sup>(16)</sup>が存在し討論

(8) 連邦憲法第2条第2節第2項

(9) 混合政体 (mixed government) 論とは、君主制、貴族制、民主制の要素を混合した政体が望ましいとする立場で、アリストテレス以来の思想であった。イギリスにおいては名誉革命により混合政体の統治体制が樹立された。アメリカにおいては、君主制は大統領、貴族制は連邦議会上院、民主制は下院が具現するとされ、これらが相互に抑制均衡するとされた。

(10) 詳細については、Daniel Wirls and Stephen Wirls, *The Invention of the United States Senate*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004; Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill; London: University of North Carolina Press, 1998; Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol.1, New Haven: Yale University Press, 1966 参照。

(11) 上院議事規則第5条第2項

(12) 全員一致同意取決め (unanimous consent agreement) とは、上院本会議での個々の議案の審議方法を定める決議で、総討論時間や修正案の提出を制限する。可決には、全出席議員の賛成が必要である。上院議事規則の規定に従って審議をすると非常に審議時間を要するため、全員一致同意取決めにより、審議の促進を図っている。複合 (complex) 全員一致同意取決めとは、議案全体の審議方法を定めるもので、全体について合意が得られない場合は、個別の (simple) 同意を積み重ねてゆく。

(13) Valerie Heitshusen, "The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction," *CRS Report for Congress*, 96-548, March 18, 2013. <[http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%26\\*2D4Q\K3%0A](http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%26*2D4Q\K3%0A)>

(14) 本稿では扱わないがその改革については、Walter J. Oleszek, "Proposals to Reform "Holds" in the Senate," *CRS Report for Congress*, RL31685, August 31, 2011. <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL31685.pdf>> 参照。

(15) 下院議事規則第17条第2項

時間が制限されている。上院の討論について定めている上院議事規則第19条は、討論時間の制限を規定していないため、上院議員は望む時間だけ討論をすることができる。また、下院では、先決問題の動議 (motion for the previous question)<sup>(17)</sup>に過半数の議員が賛成すれば、討論を打ち切って採決を行うことが可能となっている<sup>(18)</sup>が、上院ではこのような制度は存在しない。

第三に、修正案の提出については、下院には法案に関連した修正案の提出しか認めない関連性規則<sup>(19)</sup>があるのに対して、上院にはこのような規則は存在せず、原則として法案の内容に直接関係のない修正案も提出可能となっている。また、ライダー (rider) と呼ばれる、全く別個の法案を修正案として法案に盛り込むことも可能である。ただし上院では上院議事規則第16条の規定に基づき歳出予算法案に対する修正案には、関連性規則が存在する。予算調整法案に対してはバード規則<sup>(20)</sup> (Byrd Rule) により、修正案の内容や関連性に関する制限が存在し、フィリバスターも制限される。

以上のように、下院の議事規則と比較すると上院の議事規則は、本会議における個々の議員の権利を非常に尊重するものとなっている点に特徴がある。上院の本会議では、多数の修正案が下院よりはるかに時間をかけて審議されている。法案に多数党指導部の意向が反映されやすい下院と異なり、上院では各議員がフィリバスターを武器に合意や妥協を引き出す能力を備えており、少数党や少数派の意見が修正案によって法案の最終的な内容に反映されやすくなっている。このため上院の法案審議過程は、多数党

主導で審議方法を決められ、迅速な審議が可能で過半数の賛成で法案が通過する下院よりも、非常に時間がかかり、法案の通過がより困難な議院とされている<sup>(21)</sup>。

## II フィリバスターとクローチャーに関する制度

### 1 フィリバスターとは何か

長時間討論を含むあらゆる種類の議事妨害がフィリバスターと総称される。上院では法案に対する修正案の提出も原則として制限されないため、修正案の多数提出、長文の修正案の全文読み上げ、定足数の確認、議事に関する各種動議の提出、点呼投票の要求、議事規則違反の確認、等がフィリバスターに含まれる<sup>(22)</sup>。

上院議事規則第19条の規定で討論時間に制限を設けていないこと及び先決問題の動議の規定を欠いていることにより、上院では時間無制限の討論が可能となっている。長時間討論もどこまでが通常の審議の範囲で、どこからがフィリバスターかの明確な基準が存在するわけではない。

連邦憲法制定後の1789年当時、両院の議事規則はほぼ同内容であった。しかしその後の改正により、上院の議事規則の条文は重複が多くなり複雑化していったことから、1806年の議事規則の条文の整理の際に、上院議事規則のみ先決問題の動議の規則を削除した。当時は両院共に、討論打ち切り的手段としてはこの動議が用いられていなかったことと、上院では非常に稀にしか用いられない手続きであったために、特

(16) 下院議事規則第18条第5項

(17) 先決問題の動議とは、可決されれば直ちに議案の討論を終結し、議案を表決に付する動議である。

(18) 下院議事規則第19条

(19) 下院議事規則第16条第7項

(20) 2 U.S.C. § 644

(21) Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 3<sup>rd</sup> ed., Washington, D.C.: CQ Press, 2007 参照。

(22) Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 9<sup>th</sup> ed., Thousand Oaks: Sage, 2014, pp.305-319.

に議論もなく不要な規定として削除された。下院では、この先決問題の動議が、過半数の賛成による討論打ち切り的手段として現在も利用されている。

このため、上院で無制限の討論が可能となったのは、議事規則整理による偶然の結果であって、憲法制定者の意図した上院像に基づく憲法制定当初からの制度ではなく、また少数派の討論の権利の擁護や、無制限の討論が可能となるように意図して議事規則を改正したことによるものでもなかったとされている<sup>(23)</sup>。

フィリバスターを打ち切るには、全員一致同意取決めにより討論時間を制限するか、上院議事規則第22条第2項に規定されるクローチャー動議 (cloture motion) を可決しなければならない。議案に対するクローチャー動議は、16名の上院議員の署名を添えて、本会議に提出される。提出後審議が行われる2暦日の後採決され、上院の在籍議員の5分の3 (欠員がなければ60名) の賛成で可決されれば、当該議案に対する討論時間は可決後合計30時間、各議員の発言は1時間に制限される。この間、全員一致同意取決めで別に定めない限り、他の議案の審議は禁止される。その後、議案の採決が行われる。クローチャー動議可決後は、議案の審議を遅延させるような修正案や動議の提出は認められない。

後述するように、クローチャー動議の可決には過半数ではなく上院の5分の3という特別過半数の賛成が必要となっていること、また、可決されても最終的に討論打ち切りが発動されるま

では時間のかかる手続きとなっていることから、その改革が論点となっている。

## 2 これまでの制度改正

クローチャー規則 (cloture rule) である上院議事規則第22条第2項が初めて導入されたのは、第一次世界大戦時の1917年であった。ドイツ軍の攻撃からアメリカの民間商用船舶の安全を守るために民間の船舶が武装することを認める法案について、ウッドロー・ウィルソン (Thomas Woodrow Wilson) 大統領が成立を求めたが、共和党議員のフィリバスターにより廃案となったことが契機で、ウィルソン大統領の強い要請に基づき導入された。導入時は、出席し投票する議員の3分の2の賛成でクローチャー動議が可決され、可決後の討論時間は、各議員1時間に制限された。討論打ち切りの対象は法案のみで、人事承認や審議動議 (motions to proceed)<sup>(24)</sup>等の議案は対象とならなかった。

同規則は、以後6回改正されてきた<sup>(25)</sup>。

1949年の改正では、人事承認と議案の審議動議を含むほぼすべての議案にクローチャー規則を適用するよう対象が拡大されたが、上院の議事規則の改正は対象外とされた。また、出席し投票する議員の3分の2の賛成から、全在籍議員の3分の2の賛成に要件を引き上げた。

1959年には、上院議事規則の改正と上院議事規則改正に関する審議動議への討論にも対象を拡大し、出席し投票する議員の3分の2の賛成に再度要件を引き下げた。さらに、これまで慣行としては定着していたが議事規則上は明文

<sup>(23)</sup> Sarah A. Binder and Steven S. Smith, *Politics or Principle?: Filibustering in the United States Senate*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997. その後もフィリバスターが可能な制度が維持されている点については、歴史的経路依存か上院の意思による選択の積み重ねによるものかには論争がある。Gregory J. Wawro and Eric Schickler, *Filibuster: Obstruction and Lawmaking in the U. S. Senate*, Princeton: Princeton University Press, 2006 参照。

<sup>(24)</sup> 全員一致同意取決めが定められない場合は、議案の審議に入る前に審議動議が可決されなければならない。

<sup>(25)</sup> 上院議事規則第22条の改正の詳細については、Congressional Research Service, *Senate Cloture Rule: Limitation of Debate in the Senate of the United States and Legislative History of Paragraph 2 of Rule XXII of the Standing Rules of the United States Senate (Cloture Rule)*, S. Prt. 112-31, 2011. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-112SPRT66046/pdf/CPRT-112SPRT66046.pdf>> 参照。

化されていなかった「上院の議事規則は、別に定める手続きに従って改正される場合を除き、ある議会期から次の議会期に継続する」とする規定<sup>(26)</sup>も新設された。

1975年には、クローチャー動議可決に必要な票数を出席し投票する議員の3分の2の賛成から、全在籍上院議員の5分の3の賛成に引き下げ、発動を容易にした。ただし上院議事規則の改正に対するクローチャー動議には適用せず、従来通り出席し投票する議員の3分の2の賛成が必要とされた。

1976年の改正で、クローチャー動議が可決された後に提出された修正案は、その全文を議場で読み上げる必要はなくなった。

1979年には、いわゆるクローチャー動議可決後の総討論時間の上限を100時間に制限した。これ以前からクローチャー動議可決後の各議員の討論時間は1時間に制限されていたが、ポストクローチャーフィリバスターと呼ばれる問題が頻発するようになり、総討論時間に上限を設けた。この上限は、1986年に30時間に引き下げられた。しかし、クローチャー動議可決後の各議員の討論時間は1時間に制限される規定も残ったことから、相矛盾する規定が併存することとなった。

フィリバスターに関連する改革として、1970年代前半に多数党であったマンズフィールド(Michael J. Mansfield)民主党院内総務と共和党指導部との合意に基づき、トラックシステム(Track System)が導入された。これは、ある

議案の審議がフィリバスターによって止まってしまっても、その議案の審議は棚上げにして、別トラックで他の議案の審議を可能とする仕組みであり、これによりフィリバスターが行われていても他の議案の審議が可能となった。

### Ⅲ フィリバスターを巡る課題と改革提案

#### 1 フィリバスターの増加

##### (1) 全般的増加傾向とその影響

フィリバスターが最初に実行されたのは、1837年とされている<sup>(27)</sup>。その後、1950年代まではほとんど実行されることはなかった。しかし、1960年代以降、公民権法案の審議を巡って多用されるようになり、党派対立が非常に激しくなった1990年代以降、頻発するようになった<sup>(28)</sup>。前述のように、フィリバスターには確立した基準はなく、フィリバスターの回数を直接集計することは困難なため、通常は討論打ち切り動議であるクローチャー動議の提出数からフィリバスターの実行数を推測している<sup>(29)</sup>。

クローチャー動議は、1919年にベルサイユ条約の承認について初めて可決された。以後46年間で可決されたのは5回のみであったが、1970年代から提出数、可決数とも増加しており、特に2000年代以降急増していることが図から読み取れる<sup>(30)</sup>。

フィリバスターは法案に対してだけでなく、連邦最高裁判事等の人事承認に対しても行われるようになった。かつては、少数派が非常

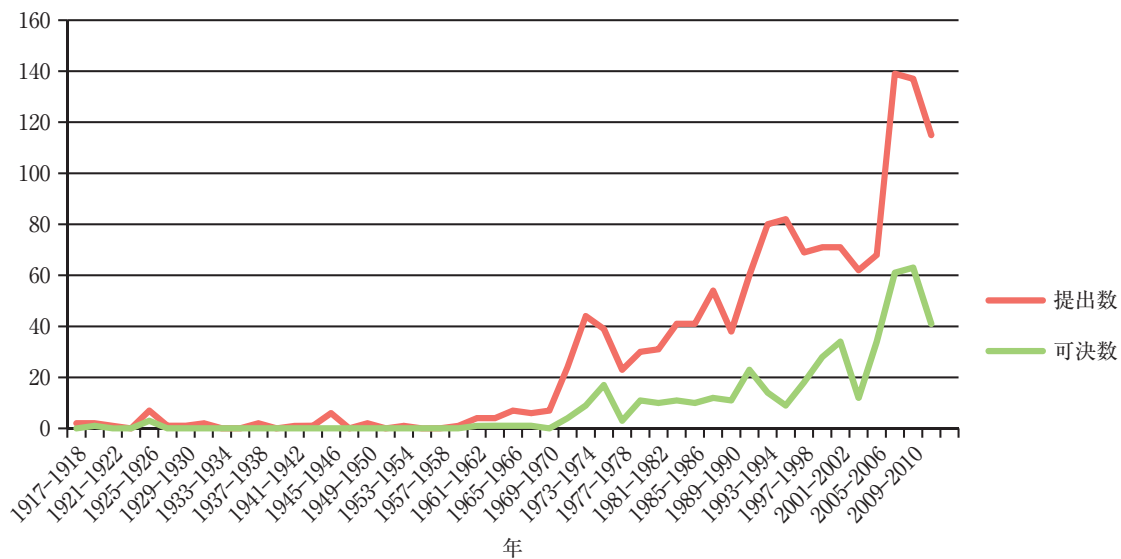
(26) 前掲注(11)

(27) “Testimony of Sarah A. Binder,” *Examining the Filibuster, Hearings before the Committee on Rules and Administration, United States Senate*, April 22, May 19, June 23, July 28, September 22 and 29, 2010, S. Hrg. 111-706, p.17. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111shrg62210/pdf/CHRG-111shrg62210.pdf>>

(28) 詳細については、Barbara Sinclair, *The Transformation of the U.S. Senate*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990; Sarah A. Binder, *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003 参照。

(29) ただし、クローチャー動議は1回のフィリバスターに対して複数提出されることや、フィリバスターの打ち切り以外にも、修正案を法案に関連するものに制限する手段としても頻繁に利用されるため、両者の相関は高くはないとする研究者も多いが、クローチャー動議提出数がフィリバスターの実行数を推測する指標となる。“Prepared Statement of Stanly I. Bach,” *Hearings, op.cit.*(27), p.76 参照。また、独自の基準でフィリバスターを同定する研究もある。Lauren C. Bell, *Filibustering in the U.S. Senate*, Amherst: Cambria Press, 2011 参照。

図 クローチャー動議の提出数と可決数



(出典) “Senate Action on Cloture Motions.” Senate Website <[http://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture\\_motions/clotureCounts.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture_motions/clotureCounts.htm)> を基に筆者作成。

に大きな対立のある法案への最後の抵抗手段としてフィリバスターを利用したが、近年では日常的な抵抗手段として少数党だけでなく多数党にも利用されている。超党派で合意がある法案に対しても実行され、人事承認に対しても、その経歴に問題がないにもかかわらず、承認を遅延させるために利用される傾向がある。また、フィリバスターを実際に行わなくとも、フィリバスターを行うぞという脅しも日常化している。上院では、法案審議に加えて人事や条約の承認もあり審議時間の制約が大きいことから、実際にフィリバスターを行わなくとも、フィリバスターを行うと脅すだけで実際のフィリバスターと同様の効果があるためである<sup>(31)</sup>。

このようなフィリバスターの頻発は、上院審議のあり方を大きく変化させた。近年の上院の立法過程に関する研究では、重要法案で何らか

のフィリバスターが実行されるものが相当数に及び、上院で法案を通過させるには過半数の賛成ではなく、フィリバスターを打ち切る60票が必要となることが常態化し、重要法案が上院で廃案となる事例の頻発している点が指摘されている<sup>(32)</sup>。

下院は基本的に過半数で議決できるため、多数党が結束して投票すれば、少数党と妥協することなく、法案を迅速に通過させることができるが、少数党又は少数派の意思が立法過程に反映されることが難しい議院である。上院では、個々の議員の権利が広く認められているため、ねじれが生じなくとも上院の立法過程が非常に時間のかかるものとなり、時として行き詰まりをもたらしている。この背景としては、上院における党派対立の激化と、フィリバスターの党派的な利用があげられる<sup>(33)</sup>。

<sup>(30)</sup> “Senate Action on Cloture Motions.” Senate Website <[http://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture\\_motions/clotureCounts.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture_motions/clotureCounts.htm)>

<sup>(31)</sup> フィリバスターを行うぞという脅しは、「サイレントフィリバスター」とも呼ばれている。

<sup>(32)</sup> Barbara Sinclair, “The New World of U.S. Senators,” Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, 9<sup>th</sup> ed., Washington, D.C.: CQ Press, 2009, pp.1-22; Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *The Broken Branch: How Congress is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford; New York: Oxford University Press, 2006 参照。

<sup>(33)</sup> Frances E. Lee, *Beyond Ideology: Politics, Principles, and Partisanship in the U.S. Senate*, Chicago; London: University of Chicago Press, 2009 参照。



(2) 人事承認案件審議におけるフィリバスター  
人事承認案件の審議におけるクローチャー動議の提出は、1949年から可能となったが、連邦裁判所判事の承認案件の審議においては1968年、行政府の職員の承認案件の審議においては1980年に初めて提出された<sup>(34)</sup>。近年では法案に対するのと同様に、フィリバスターの頻発が連邦裁判所判事等の人事承認の遅れや空席の急増をもたらしている<sup>(35)</sup>。特にオバマ政

表1 論争のない連邦地方裁判所判事の承認に要する平均日数

政権 (年)	平均日数
レーガン (1981-88)	69.9
G.H.W. ブッシュ (1989-1992)	112.6
クリントン (1993-2000)	123.2
G.W. ブッシュ (2001-2008)	167.9
オバマ (2009-2012)	204.8

(注) 論争がないとは、上院司法委員会が全会一致で承認され、上院本会議でも全会一致又は反対票が5票以下だったものをいう。

(出典) Barry J. McMillion, "Length of Time from Nomination to Confirmation for "Uncontroversial" U.S. Circuit and District Court Nominees: Detailed Analysis," *CRS Report for Congress*, September 18, 2012, pp.7-9. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42732.pdf>> を基に筆者作成。

表2 論争のない連邦巡回裁判所判事の承認に要する平均日数

政権 (年)	平均日数
レーガン (1981-88)	64.5
G.H.W. ブッシュ (1989-1992)	113.1
クリントン (1993-2000)	161.5
G.W. ブッシュ (2001-2008)	201.7
オバマ (2009-2012)	227.3

(出典) 表1に同じ。

権になってからの承認の遅れが深刻化し、超党派の支持のある連邦地方裁判所や連邦巡回裁判所の判事の任命にもフィリバスターが行われ、承認に時間がかかることが深刻な課題となってきた<sup>(36)</sup>。

表1、2に示すとおり、レーガン政権の1981年からオバマ政権の2012年までの期間で、論争のない連邦地方裁判所、巡回裁判所判事の承認に要する期間は急増している。

前述のとおり人事承認案件審議におけるフィリバスターも直接その頻度を集計することはできないが、1949年から2012年の期間に合計で122件のクローチャー動議が提出されており、このうちクローチャー動議が可決されなかった22件で人事も承認されなかった<sup>(37)</sup>。近年では表3、4に示すとおり、オバマ政権が誕生した2009年以降で特に、司法府、行政府ともに人事承認に関するクローチャー動議が多数提出されている。

上院司法委員長のパトリック・レーヒー (Patrick J. Leahy, 民主党、バーモント州選出) は、司法委員会が全会一致で承認した候補者であっても、少数党の抵抗により委員会審査終了後本会議の審議に入るまでに時には数か月という時間がかかり、この間時間が空費されて承認の過程が遅延している点、しかも、この少数党の抵抗が広範な候補者に対して一律に行われている点を問題として指摘している<sup>(38)</sup>。

## 2 上院公聴会でのフィリバスターを巡る議論 連邦議会上院の議院規則運営委員会では、

<sup>(34)</sup> Richard S. Beth, "Cloture Attempts on Nominations: Data and Historical Development," *CRS Report for Congress*, RL 32878, June 26, 2013, p.11. <[http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid='0E%2C\\*P%2C%3B%3C%20P%20%20%0A](http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid='0E%2C*P%2C%3B%3C%20P%20%20%0A)>

<sup>(35)</sup> 2014年1月29日現在では、連邦裁判所判事の95のポストが空席となっている。"Judicial Vacancies." United States Courts Website <<http://www.uscourts.gov/JudgesAndJudgeships/JudicialVacancies.aspx>>

<sup>(36)</sup> 詳細については、Barry J. McMillion, "Length of Time from Nomination to Confirmation for "Uncontroversial" U.S. Circuit and District Court Nominees: Detailed Analysis," *CRS Report for Congress*, R42732, September 18, 2012. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42732.pdf>> 参照。

<sup>(37)</sup> Beth, *op.cit.*(34), p.4.

<sup>(38)</sup> *Congressional Record*, July 10, 2012, S4800-S4802.

表3 司法府の人事承認に対するクローチャー動議提出

議会期(年)	可決	撤回等	否決	合計
90-102 (1967-92)	5	1	2	8
103-107 (1993-2002)	6	2	1	9
108 (2003-04)	0	2	10	12
109 (2005-06)	6	0	0	6
110 (2007-08)	0	0	1	1
111 (2009-10)	2	3	0	5
112 (2011-12)	3	20	3	26
合計	23	28	16	67

(出典) Richard S. Beth, "Cloture Attempts on Nominations: Data and Historical Development," *CRS Report for Congress*, June 26, 2013, p.8. <[http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=0E%2C\\*P%2C%3B%3C%20P%20%20%0A](http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=0E%2C*P%2C%3B%3C%20P%20%20%0A)>を基に筆者作成。

表4 行政府の人事承認に対するクローチャー動議提出

議会期(年)	可決	撤回等	否決	合計
90-102 (1967-92)	4	0	0	4
103-107 (1993-2002)	6	4	4	14
108 (2003-04)	0	1	1	2
109 (2005-06)	3	7	2	12
110 (2007-08)	0	0	0	0
111 (2009-10)	8	6	2	16
112 (2011-12)	2	3	2	7
合計	23	21	11	55

(出典) 表3に同じ。

「フィリバスターを検証する」と題された一連の公聴会が2010年4月から9月にかけて6回開催された<sup>(39)</sup>。ここでは、公聴会で示されたフィリバスター改革に関する主要な論点の概要を発言者別に紹介する。

#### (1) フィリバスターの改革論

- ・憲法はあくまで両院の過半数の賛成による法案通過を定めているのであって、討論打切りに5分の3が必要な制度は、実質的に上院の

法案通過に5分の3の賛成を必要とするもので、少数派が多数派の意向を否定することとなり非民主的であるばかりか弊害も大きい。<sup>(40)</sup>

- ・現在の制度は少数派に過剰な権限を付与している。憲法制定者は上院が下院よりも十分な審議をすることを意図していたが、上院のフィリバスターは法案審議を止めてしまい、法案の修正に向けた実質的な審議を促していない。上院が迅速かつ適時に法律を成立させることができないことは、弊害が大きい。<sup>(41)</sup>
- ・現在のフィリバスターを容認する制度は、現実には上院に長時間の討論をもたらしてはならず、逆に審議の行き詰まりにより審議が行えず討論を抑制する結果となっている。<sup>(42)</sup>
- ・1950年代以降の重要法案の立法過程を検証すると、上院では1980年代後半からフィリバスターが行われる法案が急増している。特に第110議会(2007-08年)では70%に上る重要法案がフィリバスターに関連する議事妨害を受けており、法案は下院より上院を通過しにくく、上院で廃案となったり、審議過程が非常に時間のかかるものとなっている主要な原因となっている。歳出予算法案が期限にあわせて成立しない主要な原因もフィリバスターにある。<sup>(43)</sup>
- ・フィリバスターは、憲法の規定に従って改革できる。上院は前議会期の議事規則に拘束されないと解釈されるべきで、新議会期の冒頭に上院は単純過半数の賛成で新たな議事規則を採択したり改正できる。<sup>(44)</sup>
- ・憲法は、両院が議事規則を定めることを規定している。これは、各議会期の冒頭に上院がその過半数の賛成で議事規則改正を可決できる憲法上の権限があること、もしも単純過半

(39) *Hearings, op.cit.*(27)

(40) "Testimony of Senator Tom Harkin," *Hearings, op.cit.*(27), pp.470-471.

(41) "Testimony of Senator Frank Lautenberg," *Hearings, op.cit.*(27), pp.395-397.

(42) "Testimony of Senator Charles E. Schumer," *Hearings, op.cit.*(27), pp.465-466.

(43) "Testimony of Barbara Sinclair," *Hearings, op.cit.*(27), pp.402-403, 442-448.

(44) "Opening Statement of Senator Tom Udall," *Hearings, op.cit.*(27), pp.330-332, 504-514, 626-627.

数で議事規則を改正できないならば、そのような議事規則は違憲であることを意味する。上院議員が3分の1ずつ改選され任期が重複している点は、違憲である議事規則が議会期を超えて有効となることの根拠とはならない。<sup>(45)</sup>

- ・すべての民主的な機関は多数派による決定のルールと少数派の権利の尊重のバランスを取らなければならない。上院では議員の行動が基本的に変化したため、少数派の討論や修正の権利を守りつつ多数派が決定できて、超党派の協力を促す新たな規則が必要となっている。<sup>(46)</sup>

## (2) フィリバスターの擁護論

- ・フィリバスターを改革すれば、上院は下院と類似する議院となってしまい、憲法制定者の意図した上院の特性である熟議や慎重な審議体から変質してしまう。フィリバスターは上院の特性を保障している。<sup>(47)</sup>
- ・実態として、あらゆる課題について望む時間だけ自由に発言できる上院の制度は、下院とは異なる上院特有の制度であり、憲法制定者の意図した下院の多数派による拙速な立法を抑制し、十分な審議を行う意味で有効である。<sup>(48)</sup>
- ・クローチャー動議可決の要件を上院の過半数の賛成に変更することは、上院の少数派の権利を重視する特徴を失わせるため反対である。上院は、州の人口規模に関係なく各州が等しく発言権を有する、州代表の会議体とし

ての議院であって、全国的な多数派を代表する議院ではない。無制限の討論の権利を保障しなければ、小州の発言権は確保できない。少数派の意見は、立法をより良いものにすることができる。<sup>(49)</sup>

- ・フィリバスターは超党派での合意を強制するため、党派性や派閥等の問題を制約し合意をするための不可欠な手段である。<sup>(50)</sup>
- ・上院で法案通過に60票が必要なことは、妥協と協調を促進し、議論や討論を可能にする。ひいては、これらがより良い立法につながる。<sup>(51)</sup>
- ・フィリバスターは超党派での合意を促進し、立法過程に節度、継続性や合意をもたらし、極論を抑える効果がある。同一の政党が議会と行政府の多数派を占める統一政府のもとで、憲法上の権力分立による抑制・均衡機能が働かなくなる危険性を緩和することができる。フィリバスターを廃止すれば、統一政府のもとでは大統領の支持する法案の通過が容易となりその権限が増大することになる。また、フィリバスターは立法過程に常に少数派の抵抗手段を組み込むことになっているため、特殊利益の抑制にもつながる。<sup>(52)</sup>
- ・無制限の討論や修正は上院の主要な特徴である。現状でも重要法案は成立しており、下院のように多数派が決定できる議院に上院を改革することには反対である。<sup>(53)</sup>
- ・上院議事規則第22条は、両党の協調を促進する作用がある。<sup>(54)</sup>
- ・クローチャー動議の可決要件の一層の引下げ

(45) "Testimony of Mimi Marziani," *Hearings, op.cit.*(27), pp.479-481, 517-531.

(46) "Prepared Statement of Steven Smith," *Hearings, op.cit.*(27), pp.544-546.

(47) "Opening Statement of Senator Mitch McConnell," *Hearings, op.cit.*(27), pp.4-7.

(48) "Opening Statement of Senator Lamer Alexander," *Hearings, op.cit.*(27), pp.8-10.

(49) "Prepared Statement of Senator Robert C. Byrd," *Hearings, op.cit.*(27), p.43.

(50) "Opening Statement of Senator Pat Roberts," *Hearings, op.cit.*(27), pp.10-14, 142-143.

(51) "Prepared Statement of Senator Don Nickles," *Hearings, op.cit.*(27), p.187.

(52) "Prepared Statement of W. Lee Rawls," *Hearings, op.cit.*(27), pp.379-380.

(53) "Opening Statement of Senator Lamer Alexander," *Hearings, op.cit.*(27), pp.474-476.

(54) "Testimony of Robert B. Dove," *Hearings, op.cit.*(27), pp.481-482.

については、過去の要件引下げがフィリバスターを抑制しないどころか逆にフィリバスターの増加を招いたことから、要件を単純過半数にまで引き下げない限り、さらなるフィリバスターの増加を招きかねない。<sup>(55)</sup>

- ・連邦裁判所の判事は終身職のため、少数党の意見も考慮し、慎重な上にも慎重な審議をすべきである。フィリバスターは慎重な審議に貢献し、人事承認案件を盾に政権から他の案件でも妥協を引き出す重要な手段となっている。<sup>(56)</sup>

### 3 近年の改革提案

第111議会(2009-10年)及び第112議会(2011-12年)に提出されたフィリバスターやクローチャー手続きに関する主要な改革提案の概要は、次のとおりである。

#### (1) クローチャー動議可決要件の引下げ

これまでクローチャー動議可決の要件とされてきた3分の2の賛成や、5分の3の賛成に、特に合理的な根拠があるわけではなく、政治的に決定された要件のため、これをさらに引き下げる議事規則の改正案が提出されている。

- ・すべての議案について、現在の upper 院に在籍する議員の5分の3の賛成から、クローチャー動議の審議に出席し投票した議員の5分の3の賛成に引き下げる<sup>(57)</sup>。最も影響が小さく穏当な改革案とされるもので、出席議員数が定足数を最低限満たす51名の場合は、31名の賛成と現在の約半数の賛成での可決も可能

となる。

- ・ある議案に関するクローチャー動議が否決された場合、同一の議案に対して次に提出される動議への賛成に必要な票数を順次引き下げ、クローチャー動議可決への要件を投票ごとに順次過半数である51票まで引き下げてゆく<sup>(58)</sup>。

#### (2) 審議動議へのフィリバスターの制限

上院では議案を審議する場合、その審議方法を定める全員一致同意取決め又は審議動議を可決する必要がある。審議動議もフィリバスターの対象となっており、1つの議案の審議に何度もフィリバスターが行われる可能性があるため、これを制限する。

- ・審議動議に対しては、討論を原則として一切認めない<sup>(59)</sup>。
- ・審議動議に対する総討論時間を2時間<sup>(60)</sup>又は4時間<sup>(61)</sup>に制限する。

#### (3) 両院協議会設置動議に対するフィリバスターの制限

近年、両院を通過した法案の内容が異なる場合にこれを調整するために設置される両院協議会の設置動議に対してもフィリバスターが頻発し、両院協議会を設置できないことが大きな問題となってきた<sup>(62)</sup>。全員一致同意取決めにより別に定められない限り、上院では両院協議会の設置に3つの別個の動議<sup>(63)</sup>の可決が必要となり、各々がフィリバスターの対象となる。このため、各々にクローチャー動議を可決すると

<sup>(55)</sup> “Prepared Statement of Gregory Koger,” *Hearings, op.cit.*(27), p.439.

<sup>(56)</sup> “Prepared Statement of W. Lee Rawls,” *Hearings, op.cit.*(27), pp.381-382.

<sup>(57)</sup> S. Res. 12, 112<sup>th</sup> Congress.

<sup>(58)</sup> S. Res. 416, 111<sup>th</sup> Congress; S. Res. 440, 111<sup>th</sup> Congress; S. Res. 8, 112<sup>th</sup> Congress.

<sup>(59)</sup> S. Res. 440, 111<sup>th</sup> Congress.

<sup>(60)</sup> S. Res. 10, 112<sup>th</sup> Congress.

<sup>(61)</sup> S. Res. 12, 112<sup>th</sup> Congress.

<sup>(62)</sup> “Opening Statement of Senator Charles E. Schumer,” *Hearings, op.cit.*(27), pp.593-594.

<sup>(63)</sup> 3つとは、下院通過法案に反対する動議、両院協議会設置動議、両院協議会委員の選任を上院の議長役に一任する動議である。

非常に時間がかかる過程となっていた。

- ・3本の両院協議会設置に必要な動議を1本化し、動議に対する討論時間も4時間に制限する<sup>(64)</sup>。

(4) クローチャー動議の採決・討論終結に要する時間の短縮

- ・クローチャー動議提出から採決までの時間を2日間から24時間に短縮する<sup>(65)</sup>。
- ・上院在籍議員の3分の2の賛成がある場合には、クローチャー動議提出から採決までの2日間の待機期間をなくす<sup>(66)</sup>。
- ・出席し投票する議員の5分の3の賛成がある場合には、クローチャー動議可決後の討論時間を削減する<sup>(67)</sup>。
- ・行政府の人事承認案件と審議動議に対してのみ、クローチャー動議可決後の討論時間を制限する方法を設ける<sup>(68)</sup>。

(5) 修正案の多数提出の制限

修正案の多数提出<sup>(69)</sup>は、「修正案によるフィリバスター」と呼ばれている。上院では議事規則上は原則として、法案に対する修正案の提出を法案に関連するものに制限する規則が存在せず、修正案の提出は制限されない。しかし、無制限の修正案の提出は法案審議を非常に時間のかかるものとするため、通常は法案ごとに全員一致同意取決めで修正案の提出を制限する。ま

た、上院の先例により、同時に提出・審議できる修正案の数を制限している<sup>(70)</sup>。少数党が修正案を多数提出し、その朗読を求めたりすることで法案審議を妨害したり遅延するのを防ぐ目的で、多数党の院内総務が、先例に従い同時に提出・審議可能な限りの修正案を提出してしまうことが行われている。これにより、一時的ではあるが、法案に無関係な修正案の提出ができなくなり法案の審議促進が図れる。他方、少数党の修正案について提出が阻害されたり、修正案の審議が確保されない点が問題となってきた。

第112議会では、2011年1月27日の民主党と共和党の院内総務の非公式の合意により、このような修正案の多数提出を控えてきた<sup>(71)</sup>。

- ・多数党院内総務による修正案の多数提出を制限する<sup>(72)</sup>。
- ・少数党にも一定数の修正案の提出を認める<sup>(73)</sup>。

(6) 人事承認案件に対する討論の制限

- ・人事承認案件についてのみ、クローチャー動議可決後の討論時間を一切認めない<sup>(74)</sup>。
- ・人事承認案件についてのみ、クローチャー動議可決後の討論時間を2時間に制限する<sup>(75)</sup>。

(7) 上院議事規則の継続性の改革

- ・毎議会期冒頭に、在籍議員の過半数の賛成で新たな議事規則を採択する<sup>(76)</sup>。

これは、下院と同様に上院でも新議会期にお

(64) S. Res. 12, 112<sup>th</sup> Congress.

(65) S. Res. 12, 112<sup>th</sup> Congress.

(66) S. Res. 440, 111<sup>th</sup> Congress.

(67) S. Res. 440, 111<sup>th</sup> Congress.

(68) S. Res. 465, 111<sup>th</sup> Congress.

(69) “filling the amendment tree”と呼ばれる。詳細については、Christopher M. Davis, “The Amending Process in the Senate,” *CRS Report for Congress*, 98-853, March 15, 2013. <[http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%26\\*2%3C4RLO8%0A](http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%26*2%3C4RLO8%0A)> 参照。

(70) 詳細については、Floyd M. Riddick and Alan S. Frumin, *Riddick's Senate Procedure: Precedents and Practices*, Washington, D.C.: GPO, 1992, pp.74-89.

(71) *Congressional Record*, January 27, 2011, S325.

(72) S. Res. 12, 111<sup>th</sup> Congress.

(73) S. Res. 8, 112<sup>th</sup> Congress; S. Res. 10, 112<sup>th</sup> Congress.

(74) S. Res. 12, 112<sup>th</sup> Congress.

(75) S. Res. 10, 112<sup>th</sup> Congress.

いては前議会期の議事規則には拘束されないとする憲法解釈に基づくもので、憲法オプションと呼ばれる改革案である。

#### IV 第 113 議会におけるフィリバスター改革

第 113 議会（2013-14 年）においては、人事承認案件への討論時間の制限やクローチャー動議可決要件の引下げ等について、上院議事規則や先例等が改正され、近年提案されてきたフィリバスターの改革について、一定の改革が実現した。

##### 1 上院議事規則等の改正

2013 年 1 月 24 日に上院決議第 15 号 (S. Res.15. 法案及び人事承認の審議手続きを改善する決議)<sup>(77)</sup> と同第 16 号 (S. Res.16. 上院議事規則を改正する決議)<sup>(78)</sup> が可決され、フィリバスターに関する改革が図られた。上院決議第 15 号は、上院議事規程<sup>(79)</sup> (Standing Order) とみなされ、第 113 議会中のみ議事規則と同等の効力を有する。

上院決議第 15 号第 1 条は、議案について 4 時間の討論の後に過半数の賛成で可決可能な特殊な形態の審議動議を設けるものである。また、この動議により上院で審議される法案は修正の過程も通常の法案とは異なり、多数党、少数党それぞれから 2 本ずつ提出される 4 本の優先的修正案の審議が、少数党、多数党の順で行われる。

通常の審議動議は、フィリバスターの対象と

なるが、これにより審議動議に対する討論時間が大幅に制限され、少数党提出の修正案の審議も保障されることになる。

上院決議第 15 号第 2 条は、人事承認に関して、クローチャー動議可決後採決までの総討論時間を承認ポストごとに、表 5 のとおり制限した。連邦地方裁判所の判事の承認では、2 時間に制限される。ただし、閣僚級の高官や連邦最高裁判事等の承認の総討論時間は、30 時間のままとなっている。

これにより、上院でフィリバスターを打ち切ることに支持のある特に論争のない人事承認案件について、審議時間の短縮が期待されている。

上院決議第 16 号は、上院議事規則第 22 条等を改正するもので、クローチャー動議に関する新たな手続きが追加された。審議動議に対するクローチャー動議が多数党及び少数党の院内総務により署名され、少数党に所属していない議員 7 名、多数党に所属していない議員 7 名の署名を添えて提出された場合は、2 日間の待機期

表 5 第 113 議会における人事承認に対するクローチャー動議可決後の討論時間

承認ポスト	最大討論時間
連邦地方裁判所判事	2
任期付き判事	8
閣僚級を除く行政府の全ポスト	8
行政府の閣僚級 21 ポスト	30
連邦最高裁判所、巡回控訴裁判所等判事	30

(出典) 第 113 議会上院決議第 15 号第 2 条; Elizabeth Rybicki, "Changes to Senate Procedures in the 113<sup>th</sup> Congress Affecting the Operation of Cloture (S. Res. 15 and S. Res. 16)," *CRS Report for Congress*, March 13, 2013, p. 17. <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42996.pdf>> を基に筆者作成。

(76) S. Res. 619, 111<sup>th</sup> Congress.

(77) Resolution to improve procedures for the consideration of legislation and nominations in the Senate, S. Res. 15, 113<sup>th</sup> Congress. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-113sres15ats/pdf/BILLS-113sres15ats.pdf>>

(78) Resolution amending the Standing Rules of the Senate, S. Res. 16, 113<sup>th</sup> Congress. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-113sres16ats/pdf/BILLS-113sres16ats.pdf>>

(79) 議事規程とは、法的な効力は持たないが議事規則と同等に上院の議事手続きを定めるもので、上院の単独決議として定められた個別の決議を集成したものである。議事規則に盛り込まれていない詳細な議事手続きが規定されている。議事規則と同様、特に効力に関する期限を定めない限り議会期を超えて存続する。議事規則の改正には 3 分の 2 の賛成が実質的に必要であるため、よりハードルの低い議事規程の追加や先例の変更で改革が実現される場合もある。

間が1日に短縮されて翌会議日に採決に付すことが可能となる。この動議が可決された場合には、即座に法案に対する採決を行うことができ、従来の討論打切り動議可決後の30時間の討論は行われない。

また両院協議会に関する上院議事規則第28条にも新たな条文が追加され、両院協議会設置に関する審議を簡略化する新たな動議が定められた。この動議に対するクローチャー動議の討論時間は2時間に制限され、クローチャー動議が可決されれば、可決後の討論は認められなくなった。

これらの改正により、クローチャー動議の可決に必要な票数に変更はないが、クローチャー動議の採決までに要する時間や、可決後の審議が促進される効果が期待されている。

## 2 議事規則の解釈の変更

2013年11月21日、最高裁判所判事を除くすべての行政府及び司法府の人事承認には、クローチャー動議の発動に在籍議員の5分の3ではなく、出席し投票した議員の単純過半数の賛成の投票のみを必要とするとする、上院議事規則第22条の解釈が賛成52、反対48で実質的に可決され、先例 (precedent) の変更が確立された<sup>(80)</sup>。議事規則自体の条文は、改正されていない。この変更は、後述する「核オプション」(Nuclear option) の内容を実現するものであり、今後これを変更する先例が確立されない限り、今議会期だけではなく将来の議会期にも適用される。なお、最高裁判所判事の任命同意に対するクローチャー動議の可決には、従来通り在籍議員の5分の3の同意が必要である。また、可決要件以外のクローチャー動議に関する手続きにも変更はない。

背景としては、前述のようにブッシュ政権の

時代と比較して、オバマ政権の連邦判事等の任命承認が大幅に遅延していることと、空席の増加による業務への支障が大きな課題となったことが挙げられる。

この変更に対して上院議院規則運営委員会筆頭委員のパット・ロバーツ (Pat Roberts、共和党、カンザス州選出) は、上院本会議でこの変更に対して概略次のように述べている。<sup>(81)</sup>

上院議事規則の改正は、上院の少数党も含めた3分の2の賛成を得て行うべきである。この改革は、大統領の人事に対する上院のチェック機能を著しく弱め、大統領により大きな権限を与えることになる。2005年にいわゆる核オプションが検討された際には、今回の変更の提案者であるリード民主党院内総務も、上院の権限を弱めるとして改革には強く反対していた。今後、議事規則の他の条項も過半数の賛成だけで改正してゆくと、継続的な議院である上院の在り方を大きく変更する可能性があり、上院を下院のように多数派のみで決定できる機関に変化させてしまうことになる。

同様の改革として、第108議会 (2003-04年) においてフィリバスターの頻発による連邦裁判所の判事の承認の遅れが大きな問題となり、2003年に多数党であった共和党のフリスト (Bill Frist) 院内総務から、人事承認に対しては、クローチャー動議を最終的に上院の過半数の議員の賛成で可決し、可決後は直ちに承認案を表決に付す議事規則の改正が提案されていた<sup>(82)</sup>。可決されれば党派対立が激化し上院が焦土と化すほどその影響が大きいことから「核オプション」と呼ばれる提案であったが、超党派議員グループによる妥協でこの提案の発動は回避され

<sup>(80)</sup> *Congressional Record*, November 21, 2013, S8418; 上院の先例は、上院の議決又は議長役 (presiding officer) の決定により変更可能である。

<sup>(81)</sup> *Congressional Records*, November 21, 2013, S8433.

<sup>(82)</sup> S. Res. 138, 108<sup>th</sup> Congress.

た経緯がある。

連邦憲法は上院の人事承認の要件に特別過半数を規定しておらず、人事承認へのフィリバスターは実質的により高い要件を課すことから、この規定との関係でも問題視されてきた。今回の改革により、超党派の賛成があり経歴にも問題がないにもかかわらずフィリバスターの対象となっていた連邦地方裁判所判事等については、任命過程の促進が期待されている。賛否が分かれる承認案件への影響がどうなるかは、今後の動向を見極める必要がある。従来は、実質的に超党派の支持が上院で得られる者が大統領による指名の前提条件であったが、そのハードルが下がる可能性もある。1917年のクローチャー規則の導入及び1975年のクローチャー動議可決要件の引き下げが議員に協調への誘因を失わせ、フィリバスターを減少させるどころか逆に増加させる結果となったことから、今回の改革もフィリバスターを増加させ超党派での合意を逆に減少させるとの指摘もある<sup>(83)</sup>。

修正が可能な法案審議と異なり、人事承認については賛成か反対しかないと、フィリバスターは法案審議の場合より大きな影響をもたらす場合もある。この改革が、人事承認について少数党の権限を大きく制約するものとなることは間違いないであろう。少数党の抵抗が本会議から委員会審査段階に移行する可能性も指摘されている<sup>(84)</sup>。

## おわりに

フィリバスターの問題は、一見上院の討論時間の制限に関する議事規則改正というアメリカ

連邦議会上院に特有の極めて技術的な問題とも捉われやすいが、審議の効率性と個々の議員や少数派の発言や修正の権利との均衡の問題や、上院が立法過程や行政監視においてどのような役割を果たすべきかとの点においては、二院制議会に共通する課題でもある。もとより連邦国家であり大統領制をとるアメリカ連邦議会上院と、我が国の参議院ではその位置づけも異なるが、我が国における二院制論や参議院の独自性論との関係でも示唆に富むと思われる。

故ロバート・バード (Robert Byrd) 上院議員 (民主党) は、1997年に「上院で無制限の討論の権利が確保され、修正の権限も確保されれば、人々の自由は保障され続ける。少数派の視点は、立法を改善する。」と発言しており、個々の上院議員が有する討論と修正案提出権限は、上院の本質であり、これを制限することへの強い慎重論もある<sup>(85)</sup>。

今回の改革は、最高裁判事を除く人事承認のみに関するもので、法案審議については従来通りフィリバスターが可能である。政治的な対立から、多数の判事が空席となって裁判に支障をきたしていることは異常な事態であるが、連邦裁判所の判事は終身職であり、任命の影響は長期に及ぶ可能性があるため慎重な審議が必要との意見もある。歴史的と評されている今回の改革の影響については、慎重な見極めが必要となるだろう。これまで人事承認の通過には高いハードルがあったことから、大統領側も上院の承認が得やすい人物を厳選し、上院側とも時間をかけて折衝し、また人事承認と他の法案の修正等を抱き合わせて譲歩するなどの戦略も取られてきた。このハードルが単純過半数に下がることで、

<sup>(83)</sup> Jonathan Weisman, "Partisan Fever in Senate Likely to Rise," *New York Times*, November 21, 2013; Lauren C. Bell, "The real danger of Harry Reid's "nuclear" rules change in the U.S. Senate may be the fallout," November 23, 2013. <<http://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2013/11/23/harry-reid-nuclear-option/>>; 同教授との2014年1月24日のインタビューによる。

<sup>(84)</sup> Valerie Heitshusen, "Majority Cloture for Nominations: Implications and the "Nuclear" Proceedings," *CRS Report for Congress*, R43331, December 6, 2013, p.6. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43331.pdf>>

<sup>(85)</sup> "Opening Statement of Senator Lamer Alexander," *Hearings, op.cit.*(27), p.9; "Opening Statement of Senator Pat Roberts," *Hearings, op.cit.*(27), pp.12-13.



上院の持っていた交渉力が大統領に対して相対的に低下する可能性も懸念されている。

法案審議に対しても対象が拡大されれば、少数派の権利を重視してきた上院の在り方を大きく変更し、上院が下院とより似た存在となったり、立法については議員数の多い下院が主導となり、上院は人事や条約承認など、行政府のチェックが主要な役割となったりするなど、二院制の在り方に大きな変化をもたらすだけではなく、連邦議会と大統領の権限関係にも大きな変化をもたらす可能性がある<sup>(86)</sup>。上院における党派対立の激化は多くの研究者が指摘している。超党派での合意を促進する改革が求められている。

#### 参考文献

- Arenberg, Richard A. and Robert R. Dove, *Defending the Filibuster: The Soul of the Senate*, Bloomington: Indiana University Press, 2012.
- Bell, Lauren Cohen, *Warring Factions: Interest Groups, Money, and the New Politics of Senate Confirmation*, Columbus: Ohio State University Press, 2002.
- Bettelheim, Adriel, "Going Nuclear," *CQ Weekly*, December 2, 2013, pp.1984-1989.
- Binder, Sarah A., *Minority Rights, Majority Rule: Partisanship and the Development of Congress*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1997.
- Binder, Sarah A. and Forrest Maltzman, *Advice and Dissent: The Struggle to Shape the Federal Judiciary*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.
- Koger, Gregory, "Filibuster Reform in the Senate, 1913-1917," David Brady and Mathew McCubins, *Party, Process, and Political Change in Congress*, Vol. 2, Stanford: Stanford University Press, 2007, pp.205-225.
- Koger, Gregory, *Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate*, Chicago: University of Chicago Press, 2010.
- Lilly, Scott, *From Deliberation to Dysfunction: It is Time for Procedural Reform in the U.S. Senate*, Washington, D.C.: Center for American Progress, March 2010. <<http://www.americanprogress.org/issues/2010/03/pdf/filibuster.pdf>>
- Rybicki, Elizabeth, "Changes to Senate Procedures in the 113<sup>th</sup> Congress Affecting the Operation of Cloture (S. Res.15 and S. Res.16)," *CRS Report for Congress*, R42996, March 13, 2013. <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42996.pdf>>

(ひろせ じゅんこ)

---

<sup>(86)</sup> Christopher M. Davis and Valerie Heitshusen, "Proposals to Change the Operation of Cloture in the Senate," *CRS Report for Congress*, R41342, January 3, 2013, p.3. <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41342.pdf>>