

No. 1045 (2019. 3.7)

アメリカ合衆国の議会制度

- I 政治体制
- II 議会の構成
- III 会派
- IV 議会の主な権限
- V 会期制度
- VI 議院運営機関
- VII 本会議
- VIII 委員会制度
- IX 立法過程
- X 行政統制

キーワード：議会、国会、連邦議会、アメリカ、米国

- アメリカ合衆国の議会制度の特徴として、大統領制の下、法律案提出権は連邦議会議員のみの権限である一方で、大統領には連邦議会が可決した法律案の拒否権がある。
- 法律案の審議において両院は基本的に対等である。法律案の審議方法では、下院では特別規則等で、上院では全会一致合意取決めで、個別の法律案の審議手続について定め、各議院の規則の適用を除外することが多いのが特徴的である。
- 連邦議会には、議院内閣制の議会のような政府に対する質問制度はないが、常任委員会は、行政監視を行うに当たり、証人の出頭・証言、文書の提出を強制する権限を有する。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

政治議会課 たかざわ みゆき
高澤 美有紀

第 1 0 4 5 号

I 政治体制

アメリカ合衆国は、50の州で構成される連邦国家であり、連邦政府においては厳格な三権分立の原則が採られ、連邦議会（Congress. 以下「議会」という。）、合衆国大統領（以下「大統領」という。）、連邦裁判所が、相互に抑制・均衡し、専制的な権力の出現を防止している。

国家元首である大統領（任期4年。3選不可）は、行政部の首長、軍の最高司令官であり、国民が直接選出する大統領選挙人によって選出される¹。議院内閣制と異なり、大統領は、議会又は下院（House of Representatives）の信任に基づいておらず、その解散権もない。大統領は、法律案・予算案の提出権も有しない。大統領は、議会の上院（Senate）の助言と承認を得て、閣僚、大使、最高裁判所裁判官その他の公職者を任命する²。大統領や閣僚は、議会の議員を兼ねることができない³。

II 議会の構成

議会は、下院及び上院の二院で構成され、定数、任期及び選挙制度は表1のとおりである。

表1 議会の構成

	下院	上院
定数	435人（+準議員6人*1）	100人
任期	2年（解散なし）	6年（解散なし）
選挙制度	<ul style="list-style-type: none"> ・小選挙区制 ・各州最低1人（各州の人口に応じて定数配分） ・選挙権年齢18歳、被選挙権年齢25歳 	<ul style="list-style-type: none"> ・小選挙区制*2 ・各州2人（面積や人口とは無関係） ・2年ごとに定数の3分の1ずつを改選（下院議員選挙と同時） ・選挙権年齢18歳、被選挙権年齢30歳

*1 本会議における表決権を有しない等の制約がある。内訳は、派遣委員（Delegates. 任期2年。コロンビア特別区、米領サモア、グアム、ヴァージン諸島、北マリアナ諸島から各1人）、常駐弁務官（Resident Commissioner. 任期4年。プエルトリコから1人）。

*2 1913年の憲法第17修正の成立まで、上院議員は州議会による間接選挙で選出することになっていた。（出典）憲法第1条第2・3節、第14修正第2節、第26修正；合衆国法典第2編第2a条等を基に筆者作成。

III 会派

会派の結成に関する規定はないが、両院に各党の議員総会、政策委員会等の院内政党組織があり、議会内で一定の役割を果たしている⁴。

* 本稿は、奥村牧人「I アメリカ」古賀豪ほか『主要国の議会制度』（調査資料2009-1-b 基本情報シリーズ5）国立国会図書館調査及び立法考査局、2010、pp.2-12、47。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166394_po_200901b.pdf?contentNo=1>の改訂版である。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2月27日である。

¹ 憲法第2条第1節、第12修正、第22修正等

² 憲法第2条第2節

³ 憲法第1条第6節

⁴ Roger H. Davidson et al., *Congress and its members*, 16th ed., Thousand Oaks, California: CQ Press, 2018, pp.166-168. 政党

IV 議会の主な権限

議会の主な権限とその内容は、表 2 のとおりである。

表 2 議会の主な権限

権限	主な内容	
	下院	上院
弾劾の権限	大統領を含む公務員を、反逆罪、収賄罪、その他の重罪及び軽罪を理由に、弾劾訴追することができる ^{*1} 。	下院の訴追を受け、上院の弾劾裁判において、出席議員の 3 分の 2 の多数で有罪の判決を受けた者は、免職 ^{*1} 。
立法権	基本的には憲法に列挙された事項に限って立法権を有する。行政国家の進展とともに、憲法の解釈により立法の範囲は拡大してきた。	
行政統制権	法律を立法者の意思に沿った形で機能させること等を目的として、連邦政府各機関の活動や政策の遂行状況等を議会のあらゆる活動を通じて監視・評価する。連邦の政策・組織の複雑化、予算・人員の増加に伴い、議会による継続的監視の重要性が増した。	
財政統制権	授權法案 (authorization bill. 行政機関の活動の根拠・条件等を規定)、歳出予算法案 (appropriations bill. 予算の額、使途、期限等を規定)、歳入予算 (個別の税法等で規定) の審議を通じて政府を統制する。決算審議の制度はない。	
戦争権限	戦争の宣言、船舶捕獲免許状の付与、陸上・海上における捕獲に関する規則の制定、軍隊を徴募し、財政的に支援。	
条約承認権	—	大統領が条約を締結し、又は閣僚、大使、連邦裁判所裁判官、軍人等の連邦公務員を任命する際に、助言と承認を行う ^{*2} 。
人事承認権	—	—

*1 過去に、アンドリュー・ジョンソン (Andrew Johnson) 第 17 代大統領、ビル・クリントン (Bill Clinton) 第 42 代大統領の 2 人が弾劾訴追されたが、いずれも無罪判決。なお、リチャード・ニクソン (Richard Nixon) 第 37 代大統領は、弾劾訴追の前に辞職。

*2 条約の承認には、出席議員の 3 分の 2 以上の賛成を要する。

(出典) 憲法第 1 条第 2 節第 5 項・同条第 3 節第 6 項・同条第 8 節・同条第 9 節第 7 項、第 2 条第 2 節第 2 項・同条第 4 節; 廣瀬淳子「アメリカ連邦議会の行政監視—制度と課題—」『外国の立法』No.255, 2013.3, pp.6-22. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111645_po_02550003.pdf?contentNo=1> 等を基に筆者作成。

V 会期制度

1 議会期 (Congress) 及び会期 (session)

議会は、下院議員の任期に当たる 2 年を 1 議会期とする。議会期は、西暦奇数年 (下院議員選挙の翌年) の 1 月 3 日正午に始まる。議会期は、西暦奇数年の第 1 会期とその翌年の第 2 会期とに分かれ、毎年 1 月に集会する⁵。

閉会時期について、議会は別に定めない限り毎年 7 月 31 日以前に閉会 (adjournment sine die) する規定⁶等があるが、現在は、ほぼ通年の会期となっている⁷。また、大統領は、非常の場合に

の全国委員会や大統領から独立した存在として活動している。議員が所属政党にかかわらず投票する交差投票 (cross voting) が一般的であるが、近年では、党派一致投票も増加している。

⁵ 憲法第 20 修正第 1・2 節。詳細は、古賀豪・高澤美有紀「欧米主要国議会の会期制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』797 号, 2013.8.2, pp.1-2. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8243575_po_0797.pdf?contentNo=1> 参照。

⁶ 合衆国法典第 2 編第 198 条

⁷ Richard S. Beth and Jessica Tollestrup, “Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress,” *CRS Report*, R42977, July 19, 2016, p.8. 西暦偶数年の 11 月には議会の選挙があるため、選挙の約 1 月前から選挙後数日～数週間までが、両院一致決議 (concurrent resolution. 法的拘束力はない。) により休会となる場合や、形式的に開会中であるものの実質的に休会となっている場合がある。

は、両院又はいずれか一院を招集することができる⁸。

会期中、各議院は、独自に休会（adjournment）することができる。ただし、各議院は、他の議院の承認なしに3日を超えて休会することはできない⁹。

2 会期と議案の関係

同一議会会期においては、会期を越えて議案が継続する¹⁰。

VI 議院運営機関

1 議院の運営を行う役職

各議院に、議長、多数党院内総務、少数党院内総務、多数党院内幹事、少数党院内幹事が各1人ずつ置かれている（表3参照）¹¹。

表3 議院の運営を行う役職

役職名	選出方法・役割等	
	下院	上院
議長 (下院：Speaker) (上院：President)	<ul style="list-style-type: none"> 任期2年 多数党の議員総会で指名後、会期の初めに、全ての下院議員の多数決により選出。 下院の代表かつ下院における多数党の指導者として議事を運営。党籍離脱の規定・慣習はない。 院内の秩序維持、議事日程の決定、法律案の委員会付託等について強い権限。通常、可否同数のときに決裁権を行使。議長に事故のあるときは、その都度、議長代行（Speaker Pro Tempore）を選出。 	<ul style="list-style-type: none"> 副大統領（主に儀礼的な会議の議事を主宰）が務める。可否同数のときに、決裁権を行使。 議長代行（President Pro Tempore. 多数党の当選回数最多の議員）が置かれているが、実際の議事は、議長代行により任命された議長代行代理や、多数党の若手議員が、時間単位で交代して議事主宰者となる。
多数党院内総務 (Majority Leader) 少数党院内総務 (Minority Leader)	<ul style="list-style-type: none"> 下院議員選挙後に各党の議員総会で選出。 多数党院内総務：議長に次ぐ下院第2位の役職。議事の進行等、議院運営に強い影響力。 少数党院内総務：少数党の代表。多数党の発議に対する対案作成、党の立場表明を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 議会期ごとに各党の議員総会で選出。 多数党院内総務は、議事の進行や議会の日常業務において最も強い影響力を有する。 各院内総務の職務は下院と同様。
多数党院内幹事 (Majority Whip) 少数党院内幹事 (Minority Whip)	<ul style="list-style-type: none"> 下院議員選挙後に各党の議員総会で選出。 党規律の遵守を促進し、法律案について、所属議員の表決態度を確認し、党の方針に沿って表決するよう促す。 	<ul style="list-style-type: none"> 議会期ごとに各党の議員総会で選出。 職務は下院と同様。

(出典) 憲法第1条第2節第5項、同条第3節第4・5項、下院規則第1条第7・8項、上院規則第1条; Roger H. Davidson et al., *Congress and its members*, 16th ed., Thousand Oaks, California: CQ Press, 2018, pp.142-162; Thomas J. Wickham, Jr., *Precedents of the U.S. House of Representatives*, Vol.1, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2017, pp.263-293; Judy Schneider and Michael L. Koempel, *Congressional Deskbook: The Practical and Comprehensive Guide to Congress*, 6th ed., Alexandria, VA: The Capitol.Net, 2012, pp.470-471等を基に筆者作成。

2 議院の運営を行う委員会

表3に掲げる役職のほか、下院議院規則委員会（Committee on Rules）、下院議院管理委員会（Committee on House Administration）及び上院議院規則・管理委員会（Committee on Rules and

⁸ 憲法第2条第3節。現在では、ほぼ通年会期となっているため、この権限の必要性は低いとされる（*ibid.*, p.9）。

⁹ 憲法第1条第5節第4項

¹⁰ 下院規則（Rules of the House of Representatives）第11条第6項、上院規則（Standing rules of the Senate）第18条

¹¹ Davidson et al., *op.cit.*(4), pp.142-162.

Administration) も議院の運営を行う。

(1) 下院議院規則委員会

議院規則委員会は、議院規則、議事日程等を所管する常任委員会で、法律案の審議日程に強い影響力を有する（後述IX4 (1) (ii) 参照）¹²。委員は、議員総会の指名に基づき選挙することとなっているが、実質的に、議長及び少数党院内総務によって選任される¹³。

(2) 下院議院管理委員会

議院管理委員会は、常任委員会の一つであり、各委員会及び各議員の支出の承認・会計監査、議員秘書を含む下院職員の雇用、議会図書館の運営、議員会館や委員会室の割当て等、下院の運営・管理を所管する¹⁴。

(3) 上院議院規則・管理委員会

議院規則・管理委員会は、施設の管理・運営、規則・手続等の編成、議事の運営、各委員会の予算関係事務、その他庶務事項等、上院の運営・管理を所管する常任委員会である¹⁵。

VII 本会議

1 定足数

本会議の定足数は、両院とも、総議員の過半数である¹⁶。実際には、定足数が満たされていない場合でも、議員から異議が提起されない限り、定足数に達したものとみなされる。なお、上院では、点呼による定足数の確認がしばしば行われるが、これは、点呼の間に、両党の院内総務や関係議員の間で議案に関する非公式な協議等を行ったり、発言予定の議員が議場に到着するまでの時間稼ぎをしたりするためのものである¹⁷。

2 表決方法

各議院における表決方法は、表4のとおりである。

表4 各議院における表決方法

	下院	上院
発声表決	<ul style="list-style-type: none"> ・ 憲法・規則所定の場合を除き、最初に実施。 ・ 賛否それぞれの議員による「賛成 (Aye)」・「反対 (No)」の発声により議長が判断。 ・ 個々の議員の賛否は記録に残らない。 ・ 疑義が生じた場合には起立表決を実施。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 下院のように最初に実施することは規定されていない。 ・ 表決方法は、下院と同様。

¹² 下院規則第10条第1項(o)。同委員会は、本会議の「交通巡査役 (traffic cop role)」と呼ばれている。

¹³ 下院規則第10条第5項。Walter J. Oleszek et al., *Congressional procedures and the policy process*, 10th ed., Thousand Oaks, California: CQ Press, 2016, pp.156-161.

¹⁴ 下院規則第10条第1項(k)

¹⁵ 上院規則第25条第1項(n)(1)

¹⁶ 憲法第1条第5節第1項

¹⁷ 松橋和夫「アメリカ連邦議会上院における立法手続」『レファレンス』640号, 2004.5, pp.19-20. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999946_po_64001.pdf?contentNo=1>

	下院	上院
起立表決	<ul style="list-style-type: none"> ・発声表決の後に要求があれば実施（実施はまれ）。 ・賛成・反対の順に議員が起立し、議長が人数を数える。 ・賛否の数のみ発表。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ほとんど行われない。 ・表決方法、結果の発表は、下院と同様。
賛否表決 （点呼表決） （下院）	<ul style="list-style-type: none"> ・出席議員の5分の1以上の要求がある場合等に実施*。 ・電子投票装置を使用（不調の場合、各議員名をアルファベット順に読み上げ、議員の賛成（Yea）・反対（Nay）の応答等による表決）。 ・個々の議員の賛否等を会議録に掲載。 	<ul style="list-style-type: none"> ・出席議員の5分の1以上（最低11人以上）の要求がある場合に実施*。 ・各議員名をアルファベット順に読み上げ、議員の賛成（Yea）・反対（Nay）の応答による表決（電子投票装置なし）。 ・個々の議員の賛否を会議録に掲載。
記録投票	<ul style="list-style-type: none"> ・定足数（218人）の5分の1（44人）以上の要求があれば実施。 ・表決の方法及び会議録への掲載は、賛否表決の場合と同様。 	—

* 大統領が各議院で可決された法律案等を承認しない場合に、両院で再議決するときも、この手続が採られる（憲法第1条第7節第2項）。

（出典）憲法第1条第5節第3項；下院規則第1条第6項、第20条；上院規則第12条；“Riddick’s Senate procedure: Voting,” 1992, pp.1397-1437. Government Printing Office website <<https://www.riddick.gpo.gov/UserData/SenateProcedures/Voting.pdf>>; Walter J. Oleszek et al., *Congressional procedures and the policy process*, 10th ed., Thousand Oaks, California: CQ Press, 2016, pp.197-204等を基に筆者作成。

VIII 委員会制度

1 常任委員会（standing committee）

常任委員会は、立法過程の中核を担い、政策分野ごとに各議院に常設されている¹⁸。

委員会の所属委員数は、委員会により異なる。委員会の所属委員数及び政党間の配分は、下院では多数党が主導して決定し、多数党が多数を占めるが、上院では多数党と少数党の交渉によって決められている¹⁹。各委員長は多数党から選出され、委員会の招集、議題の設定、多数党の委員会職員の任免、公聴会の開催、委員会の資金及び部屋の割当て等を行い、委員会全般を運営する²⁰。

委員長に次ぐ少数党筆頭委員（ranking minority member）も、委員会の運営に影響力を有する。少数党筆頭委員は、少数党の委員の指名、少数党の委員会職員の任免、委員会の運営を担い、党の意見を委員会審査に反映させる役割を有する²¹。

ほとんどの委員会の下に複数の小委員会（subcommittee）が設置され、法律案の審査と行政監視の活動の多くは小委員会で行われる²²。両院とも各委員会が委員会規則を定めている。

2 特別委員会（select committee/special committee）

特別委員会は、特定の政策課題に関する調査のために、必要に応じて各議院の決議により設

¹⁸ 下院規則第10条；上院規則第25条

¹⁹ Davidson et al., *op.cit.*(4), pp.180-181.

²⁰ *ibid.*, pp.197-198.

²¹ *ibid.*

²² *ibid.*, p.181. 小委員会の規則、手続、職員の配置、活動形態、本委員会及び他の小委員会との関係は、委員会ごとに異なる。

置される。特別委員会は、通常、法律案の審査を行わず、調査・研究及び勧告を行う²³。

3 両院合同委員会 (joint committee)

両院合同委員会は、個別の法律等に基づいて設置される常設の委員会である。調査・研究、行政監視等をその目的とする。委員会の構成は、各議院における政党の議席数を反映し、各議院から同数の委員によって構成される。議会期ごとに交代する委員長及び副委員長各1人は、同一議会期中はそれぞれ異なる議院所属となるよう各議院が交互に選出する²⁴。

IX 立法過程

1 法律案の種類

法律案の形式には、①法律案 (bill. 公法律案と私法律案がある。) ²⁵及び②両院共同決議案 (joint resolution) ²⁶の2種類がある。両者は同じ手続を経て法律となり、実質的な違いはない。ほとんどの法律案は①法律案の形式であり、②両院共同決議案は法律案より限定された事項²⁷を扱う傾向がある。いずれの形式の法律案も両院の議決後、大統領の署名を経て法律 (law) となる²⁸。以下は、公法律案の立法過程である (立法過程の全体的な流れについては、末尾の「図アメリカ連邦議会の立法過程」参照)。

2 法律案の提出

法律案の提出は、議員にのみ帰属する権利であり、議員は単独で提出することができる。法律案を提出する議員は、各議院の立法顧問局 (Office of the Legislative Counsel) から、専ら立法技術を中心とした法的整合性についての補佐を受ける²⁹。大統領は、必要かつ適切と認める施策の審議を勧告することができる³⁰。これらの施策を実施する法律案は、行政府が草案を作成し、依頼を受けた所管委員会の委員長等が議会に提出する。議会で実質的に審議される法律案の多くは、行政府に由来するとされる³¹。

歳入を徴収するための法律案 (bills for raising revenue) は、下院で先議される³²。

²³ *ibid.*, pp.183-184. “select”と“special”の名称の違いには実質的な意味はなく、設置時の決議における用語による。なお、両院に常設されている情報特別委員会 (Select Committee on Intelligence) は、名称にかかわらず、法律案の審査が可能な委員会である。

²⁴ *ibid.*, pp.184-185. 委員会の構成等は、個別の委員会規則に規定されている。

²⁵ 法律案は、その適用対象により、公法律案 (public bill. 一般的な事項が対象) と私法律案 (private bill. 連邦政府による損害賠償、移民や帰化の承認等、特定の個人や団体が対象) に区分することができるが、近年、私法律案はほとんど提出されていない (Oleszek et al., *op.cit.*(13), pp.153-155.)。

²⁶ 決議には、ほかに両院一致決議及び単純決議 (simple resolution. 一院で議決) があり、これらは法的拘束力を有しない (Judy Schneider and Michael L. Koempel, *Congressional Deskbook: The Practical and Comprehensive Guide to Congress*, 6th ed., Alexandria VA: The Capitol.Net, pp.229-231.)。

²⁷ 例えば、「表2 議会の主な権限」中の戦争の宣言、後述「X 行政統制」の行政規則の統制は、両院共同決議により行われる。

²⁸ Schneider and Koempel, *op.cit.*(26), pp.228-231.

²⁹ 合衆国法典第2編第275・281b条

³⁰ 憲法第2条第3節。この勧告は、両院合同会議 (joint session. 両院議員が下院本会議場に集会する。) において毎年1月下旬頃に行われる一般教書演説等を通じて行われる。

³¹ *Guide to Congress*, 7th ed., Thousand Oaks, California: CQ Press, 2013, pp.576-577.

³² 憲法第1条第7節。歳出予算法案は、伝統的に下院で先議されてきたが、近年では、下院の審議を待たずに上院の委員会で審査されることもある (James V. Saturno et al., “The Congressional Appropriations Process: An Introduction,”

3 委員会審査

提出された法律案は、各議院の議事規則・先例専門員（parliamentarian. 議事手続等について議長等に助言する役職。各議院1人任命）³³の補佐を得て、下院では議長、上院では議事主宰者が所管の常任委員会に付託する³⁴。提出法律案が複数の委員会の所管にわたる場合は、複数の委員会に付託される³⁵。付託の前には法律案の朗読（reading）が行われる³⁶。

付託された法律案のうち、委員長が委員会審査を相当と認める法律案は、所管委員会やその小委員会が専門的見地から審査する。委員会審査は、通常、公聴会（hearing）、逐条審査（markup）、審査報告（report）の3段階を経る。小委員会の役割は、議院や委員会によって様々である³⁷。委員会審査は、原則として公開される³⁸。

公聴会では、関係議員、連邦政府職員、利益団体、学識者等、様々な証人から意見聴取を行う。通常、証人があらかじめ用意した陳述書を読み、委員が証人に質問を行う³⁹。

その後、法律案の逐条審査を経て⁴⁰、本会議への報告に関する表決が行われる。委員会職員は、委員長の指示に基づき、法律案の目的・概要、委員会における修正点、助言を受けた関係官庁の見解等を盛り込んだ委員会審査報告書を作成する⁴¹。

4 本会議審議

本会議審議の方法は、両院で異なる。

(1) 下院本会議

(i) 議案目録（calendar）への記載

委員会審査を経た法律案及び委員会審査を省略した法律案は、その種類別に議案目録⁴²のい

CRS Report, R42388, November 30, 2016, pp.4-5.)。

³³ Valerie Heitshusen, “The Office of the Parliamentarian in the House and Senate,” CRS Report, RS20544, November 28, 2018.

³⁴ 下院では、付託から30議事日（1議事日は本会議開会から散会まで。上院では複数日・週にわたることがある。下院では1日の終わりに散会する。）が経過した法律案について、総議員の過半数が署名して委員会審査省略動議（discharge petition）を提出すると、所管委員会が反対した場合でも委員会審査を省略できる（下院規則第15条第2項）。委員会審査を省略して下院で可決された法律案は、1931～2014年の間で19件である（Oleszek et al., *op.cit.*(13), pp.180-181.)。

³⁵ 下院規則第12条第2項；上院規則第17条第1項；*ibid.*, pp.106-116.

³⁶ 下院規則第16条第8項及び上院規則第14条第2～4項。両院とも、議決までに行われる3回の法律案の朗読は、形式化している。下院においては、会議録への法律案の番号と題名の掲載をもって1回目の朗読に代えられている。2回目の朗読は全院委員会（4（1）（ii）（a）参照）での審査開始時（修正審議時）に、3回目の朗読は本会議での最終表決の前に行われる（いずれも題名のみ）。上院においては、原則として法律案の題名のみが朗読される。最初の2回の朗読は、委員会付託の前の異なる議事日に行われる。3回目の朗読は、本会議における討論と修正の審議が終了した後に行われる（松橋 前掲注(17), p.22.)。

³⁷ Valerie Heitshusen, “Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress,” CRS Report, R42843, November 15, 2018, pp.3-5.

³⁸ 下院規則第11条第2項(g)；上院規則第26条第5項(b)

³⁹ Oleszek et al., *op.cit.*(13), pp.121-127；下院規則第11条第2項(j)・(k)。下院では、希望する委員全員が証人に質問できるよう、1人5分間の制限がある（答弁を含む）。上院規則には、時間制限の規定はないが、慣例で5分（党を代表して質問する委員には30分）までとなっている（Schneider and Koempel, *op.cit.*(26), p.245.)。

⁴⁰ 通常、下院では小委員会で、上院では小委員会を経ずに本委員会で、逐条審査を行う（*Guide to Congress, op.cit.*(31), p.582.)。

⁴¹ 一つの報告書が千ページを超えることもある。Oleszek et al., *op.cit.*(13), p.135；下院規則第13条第2・3項；上院規則第26条第12項

⁴² 5種類の議案目録がある（下院規則第13条第1項）。①ユニオン・カレンダー：歳入・歳出に関わる法律案を記載、②ハウス・カレンダー：歳入・歳出に関係しない法律案を記載、③ディスチャージ・カレンダー：委員会審査

ずれかに記載され、本会議に上程される。議案目録に掲載された法律案の大半は、本会議に上程される保証はなく、議長が党や委員会の幹部等と協議の上、法律案の上程時期等を決める⁴³。

(ii) 本会議審議

各党の院内総務、所管委員会の委員長及び少数党筆頭委員に異議がないと議長が認めた法律案は、全会一致合意 (**unanimous consent**) により、審議を経ずに表決に付される⁴⁴。

全会一致合意にはよらないものの異論の少ない法律案については、規則適用の停止 (**suspension of the rules**) の動議が提出される。新たな修正案は提出できず、この動議及び法律案についての討論の時間は 40 分間 (賛否各 20 分間) に制限される。投票総数の 3 分の 2 以上の賛成により、動議及び法律案が同時に可決される⁴⁵。

これらの手続によらない重要な法律案は、通常、議院規則委員会が定める特別規則 (**special rule**) に基づき、審議が行われる。特別規則は、法律案ごとに、討論の制限時間、法律案の修正の条件等の法律案の審議の手続を定めるもので、法律案の所管委員会の委員長が、議院規則委員会の委員長に対して、特別規則を定めることを書面により要請する。同委員会が作成した特別規則は、決議案の形式で本会議に上程され、可決されるとその内容に従って審議が行われる⁴⁶。

(a) 全院委員会 (Committee of the Whole)

全院委員会は、法律案の審議を柔軟に行うために開かれる会議体であり、下院議員全員で構成される。「委員会」と称するが、通常の委員会とは異なり、実質的な本会議とも言える。定足数や議事進行等の要件が本会議より緩和されており、議事の促進が可能とされている (全院委員会と本会議の違いについて表 5 参照)。

歳入・歳出に関する法律案は、本会議での表決の前に必ず全院委員会で審査される⁴⁷。その他の法律案についても、①全会一致合意、②全院委員会で審査する動議の可決、③全院委員会で審査する旨の規定を含む特別規則の可決、のいずれかの手続を経ることにより、全院委員会で審査が行われる⁴⁸。

全院委員会では、一般討論を経て、法律案の修正が行われる。一般討論では、法律案の審査を行った委員会の委員長と少数党筆頭委員が、多数党と少数党の議事進行係 (**floor manager**) として時間を管理する。両議事進行係による発言の後、発言希望者が用意した意見を朗読する。一般討論は、通常、特別規則により、1 時間程度 (場合により 4 時間以上) 行われる。修正手続では、法律案の題名が朗読された後、原則として条項ごとに朗読され、修正案が提出される。法律案の修正は、修正案の説明に 5 分間、その修正案に反対する発言に 5 分間が割り当てられ、

省略動議に総議員の過半数が署名した法律案を記載、④コンセンサス・カレンダー：290 人以上の議員により共同提出され、所管委員会による報告が行われない議案を記載 (第 1 会期 3 月 1 日～第 2 会期 9 月 30 日に適用。記載された議案は、本会議で審議しなければならない。) 。なお、私法律案は、⑤プライベート・カレンダーに記載。

⁴³ Davidson et al., *op.cit.*(4), p.228. 多数党院内総務の影響力は大きい、最終的な決定権者は議長である。

⁴⁴ Schneider and Koempel, *op.cit.*(26), p.255; Davidson et al., *op.cit.*(4), p.231. 本会議で、議員から全会一致合意要求 (**unanimous consent request**) が提出されて議事が進められる。この手続によるのは、議案の 10%未満である。

⁴⁵ 下院規則第 15 条第 1 項; Oleszek et al., *op.cit.*(13), pp.150-153. 議案の半分以上がこの手続によるとされ、記録投票の要求がなければ発声表決によっている (Schneider and Koempel, *ibid.*, pp.255-256.) 。

⁴⁶ Schneider and Koempel, *ibid.*, p.258.

⁴⁷ 下院規則第 18 条第 3 項

⁴⁸ Judy Schneider, "Committee of the Whole: An Introduction," *CRS Report for Congress*, RS20147, May 15, 2013, p.2.

表決が行われる⁴⁹。全院委員会では、発声表決も起立表決も行われているが、25人以上の賛成で、記録投票を要求することもできる⁵⁰。修正手続後、修正案と法律案を本会議に報告する。

表5 下院本会議と下院の全院委員会の主な相違点

下院本会議	全院委員会（下院）
議長が主宰	議長に指名された全院委員長が主宰
定足数は218人	定足数は100人
法律案の修正に関する発言全体に1時間を割当て（慣習により多数党・少数党で30分ずつ発言）	法律案の修正案の提出者とこれに反対する議員に各5分間を割当て
定足数の5分の1（44人）の議員の賛成により記録投票	25人の議員の求めにより記録投票

（出典）Walter J. Oleszek et al., *Congressional procedures and the policy process*, 10th ed., Thousand Oaks, California: CQ Press, 2016, p.208等を基に筆者作成。

（b）本会議での最終表決

本会議に法律案及び修正案が報告されると、修正案の表決が行われる⁵¹。全ての修正案の表決を経て、本会議で法律案の題名が朗読された後、議員は、法律案の所管委員会への再付託の動議（*recommittal motion*）を提出することができる。この動議は、法律案に反対する少数党が提出し、通常否決される。その後、最終表決（単純過半数で可決）が行われる⁵²。

（2）上院本会議

（i）議案目録への記載

委員会審査を経た法律案及び委員会審査を省略した法律案は、カレンダー・オブ・ビジネスに記載される⁵³。

（ii）本会議審議

（a）全会一致合意取決め（Unanimous Consent Agreement）

法律案の多くは、法律案ごとに可決される全会一致合意取決めに基づいて審議が行われる。これは、法律案の上程時期、討論の総時間、法律案修正の条件等を定めて上院規則（*Standing rules of the Senate*）の適用を除外するもので、多数党院内総務が、少数党院内総務、所管委員会の委員長及び関係議員との協議・調整を経て動議を提出し、全会一致により可決される⁵⁴。

多数派が議事運営を主導する下院に比べ、上院では、長時間演説等の議事妨害（*filibuster*）が可能である等（後述（b）参照）、上院議員個人の発言権が重視されていることから、これを尊重しつつ効率的な議事進行を図り、全会一致合意取決めが用いられる⁵⁵。

上院の全会一致合意取決めは下院の特別規則に相当するもので、いずれも意見が割れたり、

⁴⁹ 実際には、発言者が3人以上いるため、10分間以上討論が行われることが多い。Davidson et al., *op.cit.*(4), pp.242-243; Schneider and Koempel, *op.cit.*(26), pp.266-272.

⁵⁰ Davidson et al., *ibid.*, pp.243-244; Schneider and Koempel, *ibid.*, pp.271-273; Oleszek et al., *op.cit.*(13), p.199.

⁵¹ Oleszek et al., *ibid.*, p.219. 議員の求めにより修正案別の表決を行う場合を除き、一括して表決を行う。

⁵² 下院規則第19条第2項。Davidson et al., *op.cit.*(4), pp.244-245; Schneider and Koempel, *op.cit.*(26), pp.273-274. 本会議の審議は、秘密会とされた場合（下院規則第17条第10項）を除き、公開される。

⁵³ このほか、条約承認と人事承認に関するエグゼクティブ・カレンダーがある。

⁵⁴ Schneider and Koempel, *op.cit.*(26), pp.279-281.

⁵⁵ Valerie Heitshusen, "The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction," *CRS Report*, 96-548, April 10, 2017, p.1.

修正案が提出されたりするような重要な法律案について、各議院の規則の議事手続への適用を除外するものである。下院の特別規則は公開の場で策定された案を多数決により、上院の全会一致合意取決めは非公開の交渉を経て全会一致で、定める点が大きく異なる（表 6 参照）。

表 6 特別規則（下院）と全会一致合意取決め（上院）との相違点

特別規則（下院）	全会一致合意取決め（上院）
議院規則委員会において案を策定	院内総務らが非公式の場で案を策定
有効投票の過半数により可決	全会一致により可決
可決されると対象となる法律案は直ちに上程	対象となる法律案の将来の上程に向けて可決されることもある。
法律案の最終表決までの各手続を規定	主に討論・修正の制限及びその他の動議の制限を規定
最終表決の日時は規定しない。	最終表決の日時を規定する場合がある。

（出典）Walter J. Oleszek et al., *Congressional procedures and the policy process*, 10th ed., Thousand Oaks, California: CQ Press, 2016, pp.267-268 を基に筆者作成。

(b) 法律案の審議・修正及び最終表決

上院には、下院のような全院委員会での審査はない。また、討論の終局に至っていない法律案について、全会一致合意取決めで制限されない限り、議員は無制限に発言し、自由に修正案を提出することができる。議員の発言をその同意なく中断させることができないため⁵⁶、上院では、長時間討論を始めとする様々な議事妨害が行われる⁵⁷。討論の終局には、上院の総議員の 5 分の 3 以上による討論終局動議（cloture motion）の可決を要する。この動議は、16 人以上の上院議員の署名を付して提出され、可決後は、審議時間の上限が 30 時間となり、各議員の発言は 1 時間以内に制限される⁵⁸。全ての修正案の表決後、法律案の題名が朗読され、最終表決（単純過半数で可決）が行われる⁵⁹。

5 両院関係

(1) 両院間の権限関係

法律案の審議において両院は対等である。法律案は、同一の文言で両院を通過しない限り、大統領に送付して署名を求めることができない。そのため、後議の議院が、先議の議院の可決した法律案の文言に同意しない場合には、文言が一致するまで、法律案を修正しながら両院間を往復させることになる。両院間の非公式協議による調整が不調に終わった場合には、両院協議会（conference committee）を設置することもできる⁶⁰。

⁵⁶ 上院規則第 19 条第 1 項

⁵⁷ 廣瀬淳子「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—」『レファレンス』758 号, 2014.3, pp.35-50. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8436645_po_075802.pdf?contentNo=1> ただし、予算に関する両院一致決議中に示された措置を実施するための財政調整法案（reconciliation bill）については、上院での審議時間が 20 時間以内に制限されている（合衆国法典第 2 編第 641 条）。

⁵⁸ 上院規則第 22 条第 2 項。過去 10 年では、1 議会期（2 年間）に約 100～200 超の討論終局動議（法律案以外の議案も含む。）が提出され、その 3～8 割が可決されている（“Cloture Motions.” United States Senate website <https://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture_motions/clotureCounts.htm>）。

⁵⁹ 本会議の審議は、秘密会とされた場合（上院規則第 21 条）を除き、公開される。

⁶⁰ Oleszek et al., *op.cit.*(13), pp.331-332.

(2) 両院協議会

両院協議会は、いずれかの議院の求めに他の議院が同意して設置される。両院協議会の協議委員は、当該法律案の審査を行った委員会の委員長や少数党筆頭委員が推薦する者の中から、下院議長及び上院の議事主宰者がそれぞれ任命する。協議委員の構成は、通常、当該議院における政党の議席数を反映する⁶¹。委員長の選出や協議委員の定数等についての規定はない⁶²。協議委員は、両院間の不一致の点に限って協議し、両院協議会の成案を得るためには、各議院の協議委員の過半数が共に賛成しなければならない⁶³。両院協議会は、原則として公開で行われる⁶⁴。成案が得られると、報告書が作成され、これが各議院で可決されると当該成案が大統領に送付される⁶⁵。

6 大統領の署名

各議院で可決された法律案は、大統領に送付され、大統領が署名すると法律となる。大統領が署名を拒否した場合には、各議院の3分の2以上の多数による再議決により法律となる。大統領が法律案を受け取ってから10日以内に署名を拒否せず、また署名もしない場合、法律は自動的に成立する。この10日間の経過前に議会が閉会すると、法律は成立せず、法律案は廃案になる⁶⁶。

X 行政統制

議院内閣制を採る国の議会と異なり、政府に対する質問制度はない。財政統制権、条約承認権及び人事承認権（表2参照）も、議会による行政統制権の一部であり、特に授權法案と歳出予算法案の審議を通じた財政統制は、最も効果的な行政統制手段の一つである。また、各府省が制定した規則を議会の決議で無効にする仕組みもあり、議会による行政規則の統制も行われている。以下、委員会による行政監視及び行政規則の統制について紹介する。

1 委員会による行政監視

各常任委員会は、行政活動を監視することが法的に義務付けられており⁶⁷、活発に活動を行っている一方、下院の行政監視・改革委員会（Committee on Oversight and Reform）及び上院の国土安全保障・政府問題委員会（Committee on Homeland Security and Governmental Affairs）は、包括的に行政監視を行う。また、特定の目的のため、調査特別委員会が、決議により設置される場合もある⁶⁸。

⁶¹ *ibid.*, pp.340-343.

⁶² *ibid.*, pp.348-349.

⁶³ このため、両院の協議委員の人数差は問題とならない。

⁶⁴ 下院規則第22条第12項；上院規則第28条第9項

⁶⁵ Oleszek et al., *op.cit.*(13), p.355-361; Davidson et al., *op.cit.*(4), p.259. 成案は、修正することができない。近年では、両院協議会を経て成立した法律数は、全成立法律数の2~3%で推移している（Oleszek et al., *ibid.*, p.332.）。

⁶⁶ 憲法第1条第7節

⁶⁷ 1946年及び1970年の立法府改革法（Legislative Reorganization Act of 1946, P.L.79-601; Legislative Reorganization Act of 1970, P.L.91-510.）の内容は、現在、両院の規則に盛り込まれている。

⁶⁸ 下院規則第10条第2~4項；上院規則第25条第1項(k)・第26条第8項等。Alissa M. Dolan et al., “Congressional Oversight Manual,” *CRS Report for Congress*, RL30240, December 19, 2014, p.14; 廣瀬淳子「アメリカ連邦議会の

委員会による行政監視の手段には、公聴会の開催、文書等の提出要求があり、委員会は、罰則付き召喚状（subpoena）を発行して証人の出頭・証言、文書の提出を求めることができる⁶⁹。また、各常任委員会は、会計検査院⁷⁰に、各省庁の監査や施策のプログラム評価を依頼することもできる。調査を終えた委員会は、調査に関する委員会報告書を作成する⁷¹。

(1) 下院の委員会における行政監視

下院の委員数 20 人超の常任委員会は、所管事項について行政監視に関する小委員会を設置し、又は小委員会に所管事項に関する行政監視を実施させなければならない⁷²。

また、常任委員会は、下院議員選挙の翌年の 3 月 1 日までに、その議会期（2 年間）の行政監視計画を、行政監視・改革委員会及び議院管理委員会に提出しなければならないが、当該年の 4 月 15 日までに、行政監視・改革委員会はそれらの計画をまとめ、勧告を付して下院に提出する⁷³。各常任委員会は、議会期中の行政監視活動に関する報告書を議会期末の 1 月 2 日までに下院に提出しなければならない⁷⁴。行政監視・改革委員会は、会計検査院長から提出された報告書を審査し、下院に勧告を行う等の任務も負っている⁷⁵。

(2) 上院の委員会における行政監視

下院と異なり、上院の常任委員会に行政監視計画の提出の義務はないが、議会期終了後（西暦奇数年）の 3 月 31 日までに、終了した議会期中の行政監視活動に関する報告書を上院に提出する⁷⁶。

国土安全保障・政府問題委員会も、下院の行政監視・改革委員会と同様に、会計検査院長から提出された報告書を審査して、上院に勧告を提出する等の任務を負っている⁷⁷。

2 行政規則の統制

各府省は、制定した規則の施行前に、規則及び規則に関する報告書を議会及び会計検査院長に送付しなければならない。規則の送付後 60 日以内に、その規則に不同意の両院共同決議案が法律案と同様の手続で成立したときは、その規則は無効となる⁷⁸。

行政監視—制度と課題— 『外国の立法』 No.255, 2013.3, pp.6-22. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111645_po_02550003.pdf?contentNo=1>

⁶⁹ 下院規則第 11 条第 2 項(m)(1); 上院規則第 26 条第 1 項

⁷⁰ 会計検査院（Government Accountability Office）は、行政府から独立した議会の附属機関である（合衆国法典第 31 編第 702 条等）。

⁷¹ 作成された報告書は、各委員会のウェブサイトに掲載されている。

⁷² 下院規則第 10 条第 2 項(b)。歳出委員会を除く。

⁷³ 下院規則第 10 条第 2 項(d)。歳出委員会、倫理委員会、議院規則委員会は提出の義務を負わない。

⁷⁴ 下院規則第 11 条第 1 項(d)

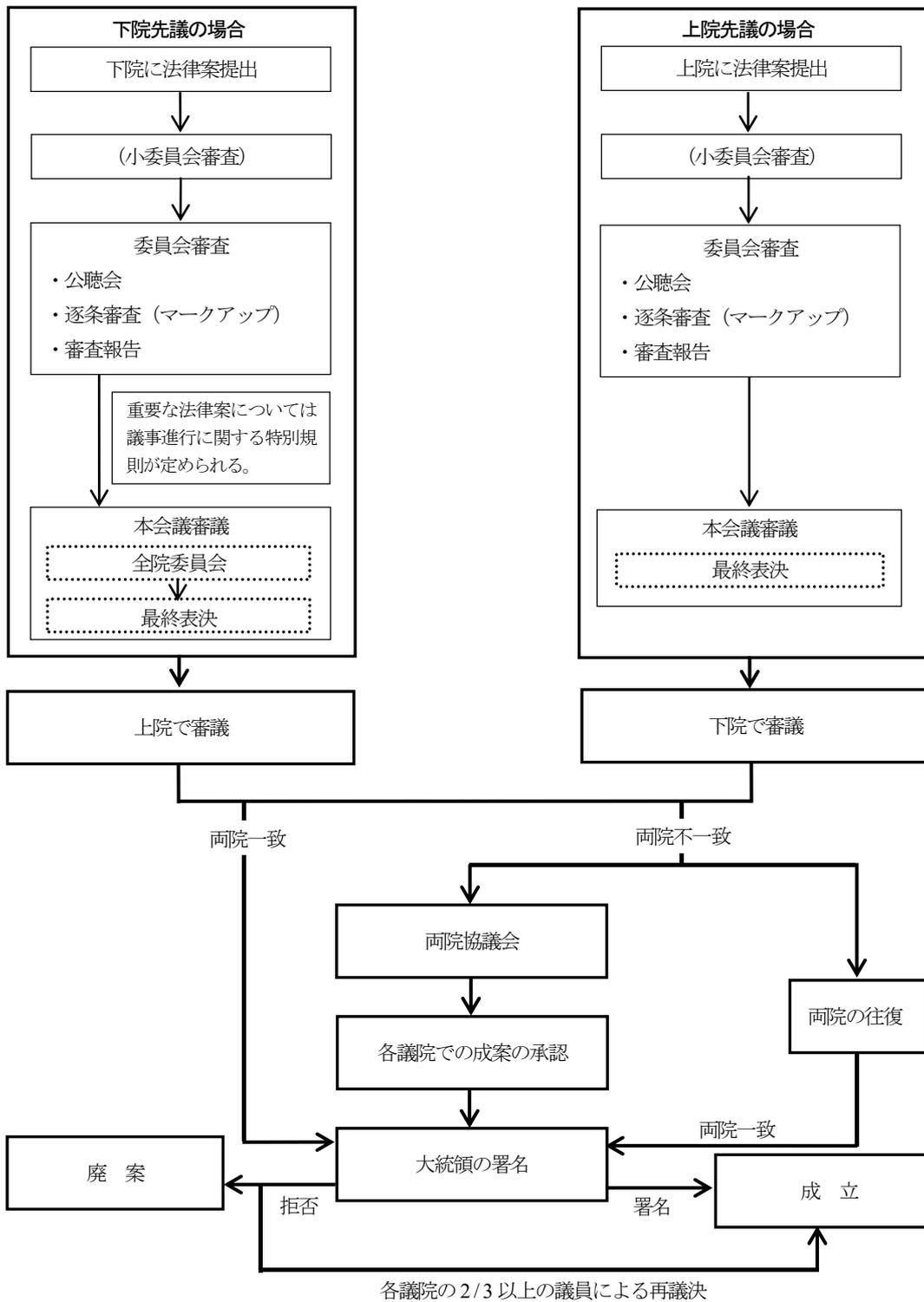
⁷⁵ 下院規則第 10 条第 4 項(c)

⁷⁶ 上院規則第 26 条第 8 項。歳出委員会、予算委員会を除く。

⁷⁷ 上院規則第 25 条第 1 項(k)。上院規則には、下院規則と異なり、小委員会による行政監視の規定はないが、国土安全保障・政府問題委員会の下に置かれた常設調査小委員会（Permanent Subcommittee on Investigations）等の小委員会による行政監視が行われている。

⁷⁸ 合衆国法典第 5 編第 801～808 条。1996 年に規定が設けられて以来、無効となった規則は、17 件（第 107 議会期（2001～02 年）に 16 件、第 115 議会期（2017～18 年）に 1 件。Maeve P. Carey and Christopher M. Davis, “The Congressional Review Act (CRA),” *CRS In Focus*, IF10023, December 18, 2018.）。

図 アメリカ連邦議会の立法過程



(出典) Judy Schneider and Michael L. Koempel, *Congressional Deskbook: The Practical and Comprehensive Guide to Congress*, 6th ed., Alexandria VA: The Capitol.Net, 2012, p.225 等を基に筆者作成。