

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	アメリカ連邦議会下院改革の動向—下院現代化特別委員会と第 116 議会の改革—
他言語論題 Title in other language	Recommendations of House Select Committee on the Modernization of U.S. Congress
著者 / 所属 Author(s)	廣瀬 淳子 (HIROSE Junko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 政治議会調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	841
刊行日 Issue Date	2021-2-20
ページ Pages	01-21
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	アメリカ連邦議会下院では、議会改革に関する調査と改革案の策定を目的として、下院現代化特別委員会が 2019 年 1 月に設置された。その活動と改革勧告の概要を紹介する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰 (めいせき) 性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# アメリカ連邦議会下院改革の動向

## —下院現代化特別委員会と第 116 議会の改革—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 政治議会調査室主任 廣瀬 淳子

### 目 次

はじめに

#### I 特別委員会の概要

- 1 特別委員会の構成
- 2 特別委員会の権限
- 3 調査活動の概要

#### II 下院決議第 756 号による下院改革

- 1 人材の一元管理と再組織化（第 1 編）
- 2 新規当選者へのオリエンテーションの改善と議員への改善された継続的な研修の提供（第 2 編）
- 3 技術の現代化、再活性化（第 3 編）
- 4 全ての人に下院をよりアクセスしやすく（第 4 編）
- 5 文書及び刊行物へのアクセスの改善（第 5 編）

#### III 新型コロナウイルス感染拡大を受けた連邦議会の業務継続に関する勧告

#### IV 特別委員会の最終勧告

- 1 連邦議会の憲法第 1 条の権限の再生
- 2 議会スタッフの能力向上
- 3 議事日程、議案目録の改革
- 4 予算及び歳出過程の改革
- 5 管理上の非効率性の特定、議会の技術、継続性の改革

#### V アメリカ政治学会による議会改革提言

おわりに

キーワード：アメリカ連邦議会、議会改革、議会の組織、議会情報の公開、コロナ対策と議会

## 要 旨

- ① アメリカ連邦議会下院では、議会の運営や議事手続の改革に関する調査と改革案の策定を目的として、2019年1月に下院現代化特別委員会が設置された。その背景には、2018年中間選挙で民主党が8年ぶりに下院で多数派となったことが挙げられる。特別委員会は超党派の委員で構成され、5次にわたる改革勧告を順次公表し、最終報告書を2020年10月に公表した。
- ② 特別委員会の第3次までの改革勧告の内容の一部は、第116議会下院決議第756号として2020年3月に成立した。全5編から成る決議では、下院の審議や運営について、下院議員のスタッフ、議員研修、情報技術の利用、審議情報の公開とアクセスの改善など多面的な論点を提示し、その改革について検討状況や課題等を定期的に報告するよう求める内容となっている。
- ③ 従来の下院の多くの規則や慣行が、2020年に拡大した新型コロナウイルス感染などにより、突発的に移行しなければならず、長期にわたるテレワークを前提としたものとはなっていないことから、新型コロナウイルス感染拡大を受けた連邦議会の業務継続に関する改革勧告は、下院議員や下院議員事務所のスタッフが、危機的な状況の下でもテレワークにより業務を継続する際の課題を克服しようとするものである。
- ④ 特別委員会の第5次改革勧告は、議事日程の改革、予算過程の改革、議会のスタッフの拡充と定着の促進、議会の情報技術の改革など、連邦議会の立法機能強化を主要な内容としている。審議における超党派性の回復や委員会の審査日程の確保、1995年以降大幅に削減されてきた立法補佐機関の拡充などの勧告は、共和党主導の下院改革とは異なる方向性を示している。
- ⑤ 連邦議会における特別委員会の設置に呼応して、アメリカ政治学会もシンクタンク等と共に議会改革タスクフォースを設置し、議会改革勧告を策定した。その内容は、特別委員会の改革勧告に反映されている。
- ⑥ 連邦議会に超党派の特別委員会を設置して、学会等とも連携して多面的に議会の抱える課題を検証する手法や、パンデミック等の危機における議会の業務継続、情報技術の革新等に関する提言は、我が国においても今後の国会改革を検討する際の参考となろう。2020年11月の選挙の結果、連邦議会下院では民主党が多数派を維持したことから、今後これらがどの程度実現するのか注目される。

## はじめに

アメリカ連邦議会下院では、議会の運営や議事手続の改革に関する調査と改革案の策定を目的として、2019年1月に第116議会（2019～20年）下院決議第6号<sup>(1)</sup>に基づき、下院現代化特別委員会（House Select Committee on the Modernization of Congress. 以下「特別委員会」）が設置された。

特別委員会は、当初2020年2月1日までに活動を終了する予定であったが、第116議会の終了日である2021年1月3日まで活動期間が延長され、改革勧告が、5次にわたって順次提出された。これら全ての改革勧告を含む特別委員会の最終報告書<sup>(2)</sup>は、2020年10月に公表された。その内容の一部は、2020年3月10日に下院決議第756号<sup>(3)</sup>として成立した。

過去に議会改革のために設置された委員会としては、直近では、第102議会（1991～92年）から第103議会（1993～94年）に設置された議会の組織に関する両院合同委員会の例がある<sup>(4)</sup>。また、第115議会（2017～18年）には、予算及び歳出過程改革に関する両院合同特別委員会が設置されていた<sup>(5)</sup>。その目的は予算及び歳出過程を抜本的に改革することであった。改革法案は作成されたが、成立はしなかった。

今回の下院による特別委員会設置の背景には、2018年11月の中間選挙の結果、8年ぶりに連邦議会下院の多数党が共和党から民主党に交代したことが挙げられる<sup>(6)</sup>。下院では、第104議会（1995～96年）で40年ぶりに多数党となった共和党の主導で大規模な改革が実施された<sup>(7)</sup>。今回の改革勧告は、それを大幅に見直す内容となっている。

本稿では、特別委員会の概要、下院決議第756号により成立した改革と改革勧告の概要を紹介する。この改革勧告には、2020年からの新型コロナウイルス感染拡大を受けて、連邦議会の業務継続に関する勧告も含まれている。また、特別委員会の活動に呼応して、アメリカ政治

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020年12月15日である。

- (1) “H. Res. 6: [Adopting the Rules of the House of Representatives for the One Hundred Sixteenth Congress, and for other purposes].” <<https://www.congress.gov/116/bills/hres6/BILLS-116hres6eh.pdf>> なお、同決議に基づく下院規則の改正等第116議会冒頭における下院改革の内容及び同決議の抄訳については、廣瀬淳子「アメリカ連邦議会下院規則改正—第116議会下院規則—」『外国の立法』No.280, 2019.6, pp.1-30. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11289079\\_po\\_02800001.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11289079_po_02800001.pdf?contentNo=1)> 参照。
- (2) Select Committee on the Modernization of Congress, U.S. House of Representatives, *Final Report*, October 2020. <[https://modernizecongress.house.gov/imo/media/doc/ModernizationCommittee\\_10142020r3\\_updated\\_Oct\\_14.pdf](https://modernizecongress.house.gov/imo/media/doc/ModernizationCommittee_10142020r3_updated_Oct_14.pdf)>
- (3) “H. Res. 756: [Moving Our Democracy and Congressional Operations Towards Modernization Resolution.]” <<https://www.congress.gov/116/bills/hres756/BILLS-116hres756eh.pdf>>
- (4) 戦後においては、第79議会（1945～46年）と第89議会（1965～66年）から第91議会（1969～70年）にも、議会の組織に関する両院合同委員会が設置され、その改革勧告は、1946年立法府改革法、1970年立法府改革法として実現された。過去の下院改革の詳細については、Judy Schneider and Christopher M. Davis, “Reorganization of the House of Representatives: Modern Reform Efforts,” *CRS Report*, RL31835, October 20, 2003. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL31835>>; Michael L. Koempel and Judy Schneider, “A Retrospective of House Rules Changes Since the 104th Congress through the 109th Congress,” *CRS Report*, RL33610, March 8, 2012. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33610>>; 廣瀬淳子「【アメリカ】下院議事規則の改正」『外国の立法』No.238-2, 2009.2, pp.2-3. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_998408\\_po\\_02380201.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998408_po_02380201.pdf?contentNo=1)> 参照。
- (5) 同委員会の活動の詳細については、Committee On The Budget, U.S. House of Representatives, *Legislative History of the Joint Select Committee on Budget and Appropriations Process Reform*, H. Prt. 115-15, December 19, 2018. <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-115HPRT33612/pdf/CPRT-115HPRT33612.pdf>>; Megan S. Lynch and James V. Saturno, “The Joint Select Committee on Budget and Appropriations Process Reform,” *CRS Report*, R45111, March 26, 2019. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45111>> 参照。
- (6) なお、上院では、共和党が多数派を維持した。
- (7) Schneider and Davis, *op.cit.*(4); Koempel and Schneider, *op.cit.*(4)

学会でも議会改革に関するタスクフォースを2019年2月に設置した。同年10月に議会改革提言を策定し特別委員会の勧告にも取り込まれていることから、その内容も併せて紹介する。

## I 特別委員会の概要

### 1 特別委員会の構成

特別委員会は、民主党6名、共和党6名、計12名の委員で構成される。委員は下院議長が指名するが、少数党の委員は、少数党院内総務の推薦に基づき指名される。12名の委員のうち、2名は新人議員、2名は下院規則委員会委員、2名は下院運営委員会委員から指名するものとされた<sup>(8)</sup>。

委員長と副委員長は下院議長が指名するものとされ、委員長は民主党のデレク・キルマー (Derek Kilmer) 議員、副委員長は共和党のトム・グレイブス (Tom Graves) 議員が指名された。

### 2 特別委員会の権限

特別委員会は立法に関する所管事項や権限を持たず、議会の現代化に関する調査、研究、事実認定、公聴会の開催、勧告の策定のみを行う<sup>(9)</sup>。特別委員会は、証人の出頭や文書等の提出を強制できる罰則付き召喚状 (subpoena) を発行する権限は持たないが、必要な場合には、関連する常任委員会に発行を勧告することができる<sup>(10)</sup>。

特別委員会の調査や勧告等の所管事項は、次の7分野である。

- 1 より現代的かつ効率的な議会とするための規則
- 2 議事日程及び議案目録等に関する議事手続
- 3 次世代のリーダーを育成する方針
- 4 スタッフの採用、多様性、勤続並びに報酬及び福利
- 5 調達、交通費、外注、兼務庶務スタッフその他の庶務の効率性に関する事項
- 6 技術及び技術革新
- 7 下院無料郵便物基準諮問委員会<sup>(11)</sup>の業務

### 3 調査活動の概要

特別委員会は、2019年3月から2020年2月までの期間に合計で16回の公聴会を開催し、下院議員や元議員、議会職員、有識者等からの証言を聴取した。また、6回の委員会の会議と、6回のオンライン会議を開催した<sup>(12)</sup>。

特別委員会は、その調査結果をまとめた、『下院の透明性の向上に関する勧告』<sup>(13)</sup>、『下院の人材管理の一元化、移行期の改革、議員の継続的研修の機会の改善、下院の技術の現代化とア

(8) 下院決議第6号 § 201(b)

(9) 下院決議第6号 § 201(c)

(10) 下院決議第6号 § 201(d)(1)(B)(iii)

(11) 合衆国法典第2編第501条に基づき設置されている、連邦議会議員の郵便物無料特権の適切な利用について助言等を行う諮問委員会。

(12) 各公聴会の詳細については、Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(2), pp.55-59 参照。

(13) Select Committee on the Modernization of Congress, U.S. House of Representatives, *Recommendations to Improve Transparency in the U.S. House of Representatives*, H. Rept. 116-406, February 25, 2020. <<https://www.congress.gov/116/crpt/hrpt406/CRPT-116hrpt406.pdf>>

クセシビリティ改善に関する勧告』<sup>(14)</sup>、『連邦議会の礼節、超党派性の推進、調達過程等の一元化と予算削減、有権者とのコミュニケーションの質の改善に関する勧告』<sup>(15)</sup>の3本の報告書を2020年2月25日に公表した。また、10月16日には、『政府と連邦議会の運営の継続性向上に関する勧告』<sup>(16)</sup>、10月23日には、『連邦議会の憲法第1条の権限の再生、スタッフの能力の向上、議事日程の改革、予算歳出過程の改革、管理上の非効率性の特定、技術と継続性の改革に関する勧告』<sup>(17)</sup>(以下「最終勧告」)が公表された。

特別委員会の活動を総括した最終報告書<sup>(18)</sup>は、2020年10月14日に公表された。

## Ⅱ 下院決議第756号による下院改革

特別委員会による2020年2月25日の3本の報告書の勧告の一部を内容とする下院決議案第756号<sup>(19)</sup>は、2019年12月10日にキルマー特別委員長により提出され、連邦議会下院で2020年3月10日に、賛成395、反対13で可決された。

全5編から成る決議の主な条項のポイントは、次のとおりである。

### 1 人材の一元管理と再組織化（第1編）

#### 第101条 人材プログラムの一元化

- ・下院総務局長は、下院議員、委員会、指導部のスタッフの人材資源の管理を一元化するプログラムを策定しなければならない。

この規定は、下院の複数の部署にまたがっている人材管理の一元化による効率性等の改善と、併せて人材の多様性の向上を目指すものである<sup>(20)</sup>。

#### 第102条 下院多様性包摂室の運営に関する報告書

- ・下院多様性包摂室は、下院運営委員会に、その運営計画及び多様性計画を提出しなければならない。

同室からは、2020年10月20日に運営計画が提出されている<sup>(21)</sup>。

#### 第103条 職員給与体系改革の実現性の検討

- ・下院総務局長は、下院運営委員会に、給与を月給ではなく半月払とすること等を含め、下

(14) Select Committee on the Modernization of Congress, U.S. House of Representatives, *Recommendations to Streamline House Human Resources, Overhaul the Onboarding Process, Improve Member Continuing Education Opportunities, Modernize House Technology, and Improve Accessibility*, H. Rept. 116-407, February 25, 2020. <<https://www.congress.gov/116/crpt/hrpt407/CRPT-116hrpt407.pdf>>

(15) Select Committee on the Modernization of Congress, U.S. House of Representatives, *Recommendations to Encourage Civility and Bipartisanship in Congress, Streamline Processes and Save Taxpayer Dollars, and Increase the Quality of Constituent Communication*, H. Rept. 116-408, February 25, 2020. <<https://www.congress.gov/116/crpt/hrpt408/CRPT-116hrpt408.pdf>>

(16) Select Committee on the Modernization of Congress, U.S. House of Representatives, *Recommendations to Improve Continuity of Government and Congressional Operations*, H. Rept. 116-560, October 16, 2020. <<https://www.congress.gov/116/crpt/hrpt560/CRPT-116hrpt560.pdf>>

(17) Select Committee on the Modernization of Congress, U.S. House of Representatives, *Recommendations to Reclaim Congress' Article One Powers, Boost Staff Capacity, Improve the Schedule and Calendar, Improve the Budget and Appropriations Process, Identify Administrative Inefficiencies and Improve Technology and Continuity*, H. Rept. 116-561, October 23, 2020. <<https://www.congress.gov/116/crpt/hrpt561/CRPT-116hrpt561.pdf>>

(18) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(2)

(19) “H. Res. 756: [Moving Our Democracy and Congressional Operations Towards Modernization Resolution],” *op.cit.*(3)

(20) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.2, 7-8; *idem*, *op.cit.*(2), pp.37, 117-119.

(21) House Office of Diversity and Inclusion, “Operations Plan,” [October 20, 2020]. <<https://modernizecongress.house.gov/imo/media/doc/House%20Office%20of%20Diversity%20&%20Inclusion%20Operations%20Plan.pdf>>

院職員の給与体系改革の実現性を検討した報告書を提出しなければならない。

この規定は、貯蓄の少ない若年の職員や給与の低い職員の緊急の支出に対応できるよう、企業等で導入されている半月ごとの給与支払の検討を求めるものである<sup>(22)</sup>。

#### 第104条 議員事務所の職員の法定上限数の変更可能性の検証

- ・下院総務局長は、外部機関と契約して、1975年に法定された下院議員事務所の職員の人数制限の変更の可能性を検証した報告書を作成し、提出しなければならない。

下院議員事務所の職員（秘書）の人数の上限は、1975年に常勤職員18名、非常勤職員4名と規定されてから変更されてこなかったため、その妥当性について検証を求める規定である。特に、人口増加に伴う有権者数の増加、政策課題の高度化、複雑化に伴い議員事務所の職員の負担が増大し、外部のロビイストや圧力団体等の団体の職員や調査結果に依存することが増加しているが、その中立性等が課題となってきた<sup>(23)</sup>。

#### 第105条 職員オリエンテーションと離職手続

- ・下院運営委員会は、下院の新規採用職員に対する包括的かつ統一的なオリエンテーションを実施しなければならない。また、包括的かつ統一的な離職手続も定めて、実施しなければならない。

これは、下院議員の選挙区の事務所で働くスタッフとワシントンの事務所で働くスタッフの両方に新たに同じオリエンテーションを実施するものである<sup>(24)</sup>。

## 2 新規当選者へのオリエンテーションの改善と議員への改善された継続的な研修の提供 (第2編)

#### 第201条 新規当選者へのスタッフ配置計画

- ・下院総務局長は、新規当選者に、就任までの期間に事務所の設置等の補佐をするためのスタッフを配置し、手当の支払をする詳細な計画を策定し、下院運営委員会に報告しなければならない。

従来移行期間中にスタッフに給与を支払う制度は存在せず、無給又は選挙運動資金からスタッフを雇用していた。この期間中に有能なスタッフの補佐を得ることが困難であったことから、その改善を図るものである<sup>(25)</sup>。

#### 第202条 新規当選議員オリエンテーションの改善

- ・下院運営委員会は、新規当選議員へのオリエンテーションを改善し、各議員への個別の研修等を導入する。補欠選挙で当選した議員にも、オリエンテーションを確保する。下院審議での礼節等を向上させるため、下院規則や討論に関する実地研修も実施する。礼節等の研修は、1期目の期間中、継続して提供する。
- ・下院運営委員会は、各議員向けの個別研修その他の、新規当選議員向けオリエンテーションの可能な限り非党派的な実施を、確実にしなければならない。

#### 第203条 議会リーダーシップアカデミー設置の可能性

- ・下院総務局長は、議会リーダーシップアカデミーの設置について、議員の関心度に関する調査を実施する。アカデミーでは、継続的かつ組織的に、議員に専門的なオンラインと個

<sup>(22)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.2, 9; *idem*, *op.cit.*(2), pp.120-121.

<sup>(23)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.2-3, 9; *idem*, *op.cit.*(2), p.121.

<sup>(24)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(2), p.37.

<sup>(25)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.3, 9-10; *idem*, *op.cit.*(2), pp.135-136.

別の研修を提供する。

- ・下院総務局長は、下院運営委員会に、調査結果に関する報告書を提出しなければならない。報告書には、アカデミーの設置や運営費用の見積り、実現への技術的課題等を記載するものとする。

この規定に基づき、下院総務局長から、2020年4月に調査計画に関する報告書が提出された<sup>(26)</sup>。

下院議員は、新規当選時を除き、専門的かつ継続的な研修の機会が非常に限られている。州議会議員に対しては、全米州議会議員連盟（NCSL）が専門的な研修を提供しており、これを一つのモデルとして、連邦議会での改善をめざすものである<sup>(27)</sup>。

#### 第204条 議員、職員への年次サイバーセキュリティ研修の必修化

- ・下院総務局長は、下院のネットワークにアクセス可能な、全下院議員、議員のスタッフ、下院職員、インターン、業者に対して、適切なサイバーセキュリティ研修を毎年実施しなければならない。
- ・下院のネットワークにアクセス権のなかった者は、最初のアクセスの30日前までに、サイバーセキュリティ研修を終了しなければならない。

下院議員事務所は、海外からの悪意あるサイバー攻撃の標的となりやすいこと、また新型コロナウイルス感染拡大によりリモートワークも増大していることから、サイバーセキュリティ対策の強化を図るものである<sup>(28)</sup>。

### 3 技術の現代化、再活性化（第3編）

#### 第301条 下院情報資源室改革

- ・下院総務局長は、下院情報資源室（Office of House Information Resources: HIR）の運営の改善について、報告書を下院運営委員会に提出しなければならない。この報告書には、ネットワークの安全性と議員事務所のニーズを満たす新技術の利用の両立の課題、HIRのサービスの改善勧告、HIRの任務の変更の勧告、情報技術サービスへの重複支出の削減策、HIRが単一の窓口を設置しサービスを提供するために必要な手順等を記載するものとする。
- ・HIRの運営について、下院総務局長は外部評価を実施し、下院運営委員会に外部からの改善勧告を提供する。

HIRは、下院総務局長の下に置かれた、業務継続、下院ウェブサービス、情報セキュリティ、技術管理、技術サポートなど8部門から成る組織で、下院の情報技術やサイバーセキュリティ等に関する、広範囲にわたる業務を担当している<sup>(29)</sup>。

現在、HIRの提供するウェブサイトのデザイン等の情報技術サービスは、民間のベンダーの提供するサービスほどには高品質ではなく、時間もかかるため、下院議員事務所はより費用のかかる外部の民間サービスを利用する傾向がある。これを改善することで、下院議員事務所の負担を軽減し、利便性を向上させることを目的とする<sup>(30)</sup>。

<sup>(26)</sup> Chief Administrative Office, “Feasibility of Establishing a Congressional Staff Academy Needs Assessment,” April 2020. <<https://modernizecongress.house.gov/imo/media/doc/Feasibility%20of%20Establishing%20a%20Congressional%20Staff%20Academy%20Needs%20Assessment.pdf>>

<sup>(27)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.3-4, 10; *idem*, *op.cit.*(2), pp.139-140.

<sup>(28)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.4, 10; *idem*, *op.cit.*(2), p.140.

<sup>(29)</sup> “House Information Resources.” Chief Administrative Officer website <<https://cao.house.gov/about/business-units#hir>>

<sup>(30)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.4, 11; *idem*, *op.cit.*(2), p.157.

### 第 302 条 有権者の関与を改善する技術の提供

- ・下院運営委員会は、下院議員事務所に選挙区の有権者との関与を改善するため、ビデオ通話やビデオ会議、電子署名の実施、議員が選挙区等いかなる場所からでも下院のネットワークへ安全にアクセスすることを可能とする技術やソフトウェア等を導入するために必要な手順を採る。

新型コロナウイルス感染拡大によるテレワーク等に十分対応できるよう、下院運営委員会に必要な技術の提供のための手順の策定や措置等を求めるものである<sup>(31)</sup>。

### 第 303 条 外部技術ベンダーの承認手続の簡素化

- ・HIR は下院運営委員会に、外部ベンダーの技術を承認する手続を簡素化するために必要な手順と、その際に検討すべき費用、安全性等の課題についての報告書を提出しなければならない。

現在、外部ベンダーの技術を導入する手続が、非常に複雑で時間がかかり、遅延を引き起こし、技術導入の障壁となっていることから、その改善を図る<sup>(32)</sup>。

### 第 304 条 新技術の早期導入

- ・HIR は、外部ベンダーで開発された新技術を下院全体で最終的に承認する前に、下院運営委員会に、下院の一部で早期の導入が可能となるプログラムの策定に関する報告書を提出しなければならない。報告書には、プログラムの実施手順、プログラムの運営、追加費用、安全性の確保策等について記載するものとする。

### 第 305 条 議員からのフィードバックの改善

- ・HIR は下院運営委員会に、外部ベンダーと HIR のサービスに関する議員や職員からの評価のためのポータルサイトの作成、議員や職員が利用したい技術の調査の手順に関する報告書を提出しなければならない。

### 第 306 条 下院の一括調達を活用

- ・下院総務局長は、下院運営委員会に、下院の議員事務所で使用する標準的な情報技術一式の提供に関する報告書を提出しなければならない。一式とは、デスクトップコンピューターとポータブルコンピューター、携帯電話、固定電話、プリンター、インターネットサービス、関連する情報通信サービス、定期購読サービス等である。

従来、議員事務所に必要なこれらの情報機器等は、議員の職務代表手当 (Members' Representational Allowance: MRA) から各議員事務所が個別に調達していた。これらの標準的な一式については、下院総務局長が一括して調達することで、各議員事務所の調達の負担を軽減し、最新の技術水準に平準化することで、セキュリティの強化等と、一括調達による経費の削減を図る。ただし、各議員事務所が、独自に高性能の機器等を購入することは妨げない<sup>(33)</sup>。

### 第 307 条 CRS に対するファクトシート作成要請

- ・下院運営委員会は、議会調査局 (CRS) にタイムリーな課題について、簡潔で、短時間で作成され、議員事務所が配布できる非党派的な『ファクトシート』を提供するよう求める。

CRS が議員等に提供する情報は非党派的で非常に質が高いが、CRS レポート等の作成には時間を要するため、連邦議会での審議が予想される主要法案や主要政策については、議員から

(31) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.4, 11; *idem*, *op.cit.*(2), pp.157-158.

(32) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.4, 12; *idem*, *op.cit.*(2), p.158.

(33) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.5, 12; *idem*, *op.cit.*(2), p.160.

の依頼がなくても事前に短い『ファクトシート』を準備しておき、議員やスタッフだけではなく、有権者も利用できるようにする<sup>(34)</sup>。

#### 第308条 ハウスネットに非党派的ページを創設

・下院のイントラネット上のウェブサイトであるハウスネット（HouseNet）に、非党派的な、選挙区民の関与やサービスのページを設けて、これらを改善するためのアイデア等を広める。ハウスネット上で様々な情報を収集して、共有することで、特に新人議員が各種情報を得やすくすることを目指す<sup>(35)</sup>。

### 4 全ての人に下院をよりアクセスしやすく（第4編）

#### 第401条 下院ウェブサイトのアクセスのしやすさの確保

・下院総務局長は、下院運営委員会に、全ての下院のウェブサイトへのアクセスのしやすさを確保する詳細計画に関する報告書を提出しなければならない。報告書には、下院のウェブサイトへのアクセスのしやすさを分析する日程、必要な資源、ウェブサイト更新の計画等を記載するものとする。

現在、下院のウェブサイトの中には、障がいのある人にはアクセスが困難なものもあることから、様々な障がいのある人も等しく下院の情報にアクセスできるようにすることを目指すものである<sup>(36)</sup>。

#### 第402条 下院で作成されるビデオへの字幕

・下院総務局長及びクラーク<sup>(37)</sup>は、下院運営委員会に、テレビ放送又はインターネットで配信される全ての下院の審議に、字幕（closed caption）を付ける計画に関する報告書を提出しなければならない。報告書には、費用の見積りや実施に要する期間、法令上の課題等を記載するものとする。

1990年アメリカ障がい者法<sup>(38)</sup>により、公共の場所で放映されるビデオには字幕の付与が義務付けられている。委員会の公聴会や逐条審査については、現在、字幕付与サービスが必要な場合はその開催の4日前までに通知する必要がある、字幕付与サービスが必ずしも利用可能ではなかったことから、その利用の拡大の可能性を検討するものである<sup>(39)</sup>。

#### 第403条 アクセスしやすさの包括的見直し

・議事堂建築監（Architect of the Capitol）、警務局長（Sergeant at Arms）、議会職場権利局長（Executive Director of the Office of Congressional Workplace Rights）は、共同で、連邦議会の議事堂の建物や敷地へ現在立入りができない区域を特定し、立入り可能とするための費用見積りを記載する報告書を下院運営委員会に提出しなければならない。

・下院総務局長は、議会アクセシビリティ室長と議会図書館長と協議の上、障がい者のニーズに対応するため、立法府の各部署の慣行や使用されるプログラムのアクセスのしやすさを評価した報告書を、下院運営委員会に提出しなければならない。

(34) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.5-6, 13; *idem*, *op.cit.*(2), pp.160-161.

(35) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.6, 13; *idem*, *op.cit.*(2), p.161.

(36) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.6, 13; *idem*, *op.cit.*(2), pp.147-148.

(37) Clerk. 下院の役員で、下院の議事や審議、議事文書の管理等の運営面に責任を持つ職員。その責務は、下院規則第2条第2項に詳細に規定されている。

(38) Americans with Disabilities Act of 1990, P.L.101-336.

(39) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(14), pp.6, 13; *idem*, *op.cit.*(2), pp.148-149.

## 5 文書及び刊行物へのアクセスの改善（第5編）

### 第501条 立法文書への標準フォーマット採用

- ・クラークは、下院運営委員会に、立法過程の透明性と効率性を向上させるため、法案の草案や法律の公表について、標準フォーマットの全般的な採用状況等に関する報告書を提出しなければならない。この報告書には、フォーマットの完全な実施の詳細計画と費用を記載するものとする。
- ・クラークは、当初の報告書提出後は四半期ごとに、下院運営委員会に進捗報告をしなければならない。

この規定に基づく最初の報告書は、2020年5月11日に提出された<sup>(40)</sup>。

これまで下院の立法文書には四つの異なるフォーマットが利用されていたが、これを一つの標準フォーマット（XML Format）に統一することにより、データの共有と効率化を推進するものである<sup>(41)</sup>。

### 第502条 立法比較プロジェクト

- ・クラークは、下院運営委員会に、下院規則第21条第12項<sup>(42)</sup>で規定された立法比較プロジェクトの進捗について、報告書を提出しなければならない。この報告書には、プロジェクトの完全な実施の詳細計画と費用を記載するものとする。
- ・クラークは、当初の報告書提出後は四半期ごとに、下院運営委員会にプロジェクトの進捗報告をしなければならない。

この規定に基づく最初の報告書は、2020年6月8日に提出された<sup>(43)</sup>。

従来、審議の過程での法案の修正履歴が分かるように比較して表示する技術が連邦議会には導入されていなかった。州議会では既に導入されているこのようなコンピューター技術を連邦議会でも実用化し、効率的に修正履歴を表示できるようにする規定である<sup>(44)</sup>。

### 第503条 授権期限切れプログラム情報のデータベース

- ・クラークは、下院運営委員会に、全ての連邦政府のプログラムについて、授権法の期限が切れる日付と所管委員会の情報について、市民にも検索可能で、ダウンロードも可能なデータベースを構築して維持することに関する報告書を提出しなければならない。この報告書には、データベースの構築と運用の詳細計画と費用、構築等への課題、勧告等を記載するものとする。
- ・クラークは、当初の報告書提出後は毎年、下院運営委員会にデータベース構築と運用の進捗報告をしなければならない。

この規定に基づく最初の報告書は、2020年7月8日に提出された<sup>(45)</sup>。

本来連邦政府の府省やそのプログラムに対してその活動等の根拠となる授権法を成立させなくてはならないが、過去数十年にわたり授権法が制定されない事態が頻発してきたことから、その改革を図るものである<sup>(46)</sup>。

(40) Office of the Clerk, "Adopting Standardized Formats for Legislative Documents," May 11, 2020. <<https://modernizecongress.house.gov/imo/media/doc/Adopting%20Standardized%20Formats%20for%20Legislative%20Documents.pdf>>

(41) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(13), pp.1-2, 3; *idem*, *op.cit.*(2), p.71.

(42) 第115議会下院決議第5号で導入された規定。

(43) Office of the Clerk, "Comparative Print Project," June 8, 2020. <<https://modernizecongress.house.gov/imo/media/doc/Comparative%20Print%20Project.pdf>>

(44) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(13), pp.2, 3; *idem*, *op.cit.*(2), pp.72-73.

(45) Office of the Clerk, "Information on Expiration of Authorizations of Programs," July 8, 2020. <<https://modernizecongress.house.gov/imo/media/doc/Expiration%20of%20Authorization%20of%20Federal%20Programs%20Database.pdf>>

(46) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(13), pp.2, 3-4; *idem*, *op.cit.*(2), pp.77-78.

## 第 504 条 委員会での投票のデータベース

- ・クラークは、下院運営委員会に、第 116 議会とそれ以降の各議会期について、市民にも利用可能な委員会での全ての記録投票の結果のデータベースの構築と運用について、報告書を提出しなければならない。ただし、投票には、秘密会における投票や、委員会の規則により非公表とする投票は含まない。データベースは、更新され、ダウンロード可能とする。この報告書には、データベースの構築と運用の詳細計画と費用、構築等への課題、勧告等を記載するものとする。また、データベースの継続的な更新、投票から 72 時間以内に委員会から投票の情報を提供することを定める場合の課題等を記載するものとする。
- ・クラークは、当初の報告書提出後は四半期ごとに、下院運営委員会にデータベース構築と運用の進捗報告をしなければならない。

この規定に基づく最初の報告書は、2020 年 7 月 8 日に提出された<sup>(47)</sup>。

従来下院本会議における点呼投票の結果は公表されてきたが、委員会や小委員会での投票結果は統一的には公表されず、委員会ごとにその委員会規則で記録投票の手続やその結果の公表の手続等が定められていた。これを全委員会と小委員会について、一元的に公表し検索を容易にすることを目指す規定である<sup>(48)</sup>。

## 第 505 条 登録ロビイストへの識別番号

- ・クラークは、下院運営委員会に、1995 年ロビーイング公開法<sup>(49)</sup>でクラークへの登録が義務付けられたロビイストに識別番号を付与することについて、報告書を提出しなければならない。報告書には、識別番号付与の詳細計画、費用、実施への課題等を記載するものとする。
- ・クラークは、当初の報告書提出後は四半期ごとに、下院運営委員会に識別番号付与の進捗報告をしなければならない。

この規定に基づく最初の報告書は、2020 年 5 月 26 日に提出された<sup>(50)</sup>。

1995 年ロビーイング公開法は、ロビイストの登録と共にロビイストに四半期ごとの活動報告も両院に提出することを求めている。登録ロビイストに識別番号を付与することで、手続等がより一元化され、その活動の透明性が向上する一助となることが期待されている<sup>(51)</sup>。

## 第 506 条 報告書の公表

- ・下院運営委員会は、この決議で報告を求められている全ての報告書について、委員会の公式な市民向けウェブサイトで公表しなければならない。

このように下院決議第 756 号は、下院の審議や運営について下院議員のスタッフ、議員研修、情報技術、下院の審議情報等へのアクセスなど多くの論点を提示して、その改革について検討状況や課題等を定期的に報告するよう求めるものとなっている。

(47) Office of the Clerk, "Votes Taken in Committees," July 8, 2020. <<https://modernizecongress.house.gov/imo/media/doc/Votes%20Taken%20In%20Committee%20Database.pdf>>

(48) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(13), pp.2, 4; *idem*, *op.cit.*(2), pp.78-79.

(49) Lobbying Disclosure Act of 1995, P.L.104-65. <<https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>>

(50) Office of the Clerk, "Report: Assignment of Unique Identifiers for Reports Filed by Registered Lobbyists," May 26, 2020. <<https://modernizecongress.house.gov/imo/media/doc/Assignment%20of%20Unique%20Identifiers%20for%20Reports%20Filed%20by%20Registered%20Lobbyists.pdf>>

(51) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(13), pp.2, 3; *idem*, *op.cit.*(2), pp.75-76.

### Ⅲ 新型コロナウイルス感染拡大を受けた連邦議会の業務継続に関する勧告

新型コロナウイルス感染拡大を受けて、特別委員会は2020年7月31日に、政府と連邦議会の運営の継続性向上に関する勧告を全会一致で可決し、10月16日に下院に報告した。12項目から成る勧告は、6回にわたる専門家とのオンライン上での議論を経て作成された<sup>(52)</sup>。現行の多くの下院の規則や慣行が、突発的事態に対応して短期間で移行しなければならない、長期にわたるテレワークを前提としたものとはなっていない。勧告は、議員や議員事務所のスタッフがパンデミックのような危機的な状況の下で、テレワークにより業務を継続する際の課題を克服しようとするものである<sup>(53)</sup>。

勧告（1～12）の概要は、次のとおりである。

- 1 各下院議員事務所は、事務所のスタッフ全員が共有して市民に対しても業務を継続できるようにするための、業務継続計画を策定しなければならない。計画には、最低限の安全基準と、緊急通信計画を記載するものとする。

下院議員事務所は、これまで標準化された緊急時業務継続計画を策定してこなかった。新型コロナウイルス感染拡大による危機下で各下院議員事務所の対応が分かれたことから、ワシントンの事務所と地元事務所の両方のテレワークの方針や、電子メールの管理や電話の転送等の通信計画等を含む詳細な計画の策定を求めるものである<sup>(54)</sup>。

- 2 業務の途絶や緊急事態の発生に際して、選挙区のために有効に業務を継続できるように、下院議員事務所のスタッフは最新技術と設備を持つものとする。

新型コロナウイルス感染拡大危機によりスタッフがテレワークに移行した際に、必要な機器の準備が十分ではなかった下院議員事務所があったことから、テレワークを有効かつ効率的に遂行できるように最新の機器等の確保を求める<sup>(55)</sup>。

- 3 下院議員事務所の設備の技術については、リモートでの業務やテレワークが必要な際に設備や技術が機能するように、定期的なメンテナンス計画を策定しなければならない。

旧式の機器やソフトウェアの使用が、テレワークの妨げとなることから、突然のテレワークへの移行にも対応できるように定期的な更新を求めるものである<sup>(56)</sup>。

- 4 選挙区との通信のため、延長されたテレワーク期間のためのアウトリーチ計画を含む、危機通信ガイドラインを、全ての下院議員事務所で承認し共有しなければならない。

新型コロナウイルス感染のような危機の際にも、選挙区民との通信を確保し、その要望に十分応えられるように準備しておくことを目指す<sup>(57)</sup>。

<sup>(52)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16)

<sup>(53)</sup> *ibid.* なお、新型コロナウイルス感染拡大に対応し、第116議会下院決議第965号により、期限付きで下院本会議における代理人議員による遠隔投票と委員会の遠隔審査を認めた。詳細については、中川かおり「【アメリカ】コロナ下の連邦議会下院における遠隔審議」『外国の立法』No.284-2, 2020.8, pp.2-3. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11520843\\_po\\_02840201.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11520843_po_02840201.pdf?contentNo=1)> 参照。

<sup>(54)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.2, 4; *idem*, *op.cit.*(2), p.208.

<sup>(55)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.2, 4-5; *idem*, *op.cit.*(2), p.209.

<sup>(56)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.2, 5; *idem*, *op.cit.*(2), p.209.

<sup>(57)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.2, 5; *idem*, *op.cit.*(2), pp.209-210.

5 選挙区民からの個別の要望（casework）への対処を一本化し、連邦機関や資源へのアクセスを改善するため、下院は安全な文書管理システムを適用し、市民のアクセスのためにデジタル化された文書やテンプレートを提供しなければならない。

選挙区民からの電子メールでの要望に対応するため、電子メールの利用による個人情報の漏えいを防ぎ、個人情報の開示に関する手続等や下院全体の文書共有システムを整備する<sup>(58)</sup>。

6 下院は、スタッフの有効なテレワークのために必要なプラットフォームの承認を優先的に行わなくてはならない。また、各スタッフは、承認された技術に対して、正規のライセンスの下でアクセス権を取得しなければならない。

下院議員事務所では、テレワーク等に対応したソフトウェアの準備ができておらず、下院で正式に承認されていないソフトウェアも使用されているため、この現状を改善する。経費削減のため、下院はソフトウェアの一括調達等も検討する<sup>(59)</sup>。

7 委員会は、超党派でテレワークの方針を策定しなければならない。

委員会の遠隔開催に備えて、遠隔投票の可能性等を検討する。電子的に委員会情報を記録し、蓄積し、市民と電子的に情報を共有する方針を策定する。これらの方針には、行政府の省庁との電子的な情報共有も含むものとする<sup>(60)</sup>。

8 下院は、委員会報告書の電子的提出を恒久化しなければならない。

新型コロナウイルス感染によるテレワークの拡大を受けて、2020年5月に可決された下院決議第965号<sup>(61)</sup>により、暫定的な措置として、議員の署名を要する委員会報告書や立法文書の、電子的な署名と電子的な提出が認められてきた<sup>(62)</sup>。その恒久化を求めるものである。

9 選挙区との通信を含めて、下院の業務の大半に、電子署名の利用を拡大する。

電子署名を下院の様々な立法文書にも拡大することにより、効率性の向上を目指す<sup>(63)</sup>。

10 委員会は、技術やイノベティブなプラットフォームがどのようにすれば日々の業務に最適に組み込まれるかについて、超党派で計画を策定しなければならない。

委員会ごとに電子化の技術の導入には差があることから、多数の修正案が審査される逐条審査の際に電子投票を利用したり、配布文書の電子化を進めること等を目指す<sup>(64)</sup>。

11 超党派の両院のタスクフォースは、新型コロナウイルス危機の間に得られた教訓を特定して、連邦議会の業務継続のための改善策を勧告するものとする。

タスクフォースは、州議会や海外の議会がどのようにパンデミックに対応したかも検証した上で、客観的な勧告を行う<sup>(65)</sup>。

12 全新人議員に、業務継続、テレワーク、サイバーセキュリティ研修を提供するものとする。特に、テレワーク中のサイバーセキュリティ研修が必要とされている<sup>(66)</sup>。

<sup>(58)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.2, 5; *idem*, *op.cit.*(2), p.210.

<sup>(59)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.2-3, 5-6; *idem*, *op.cit.*(2), pp.210-211.

<sup>(60)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.3, 6; *idem*, *op.cit.*(2), p.211.

<sup>(61)</sup> “H. Res. 965: [Authorizing remote voting by proxy in the House of Representatives and providing for official remote committee proceedings during a public health emergency due to a novel coronavirus, and for other purposes].” <<https://www.congress.gov/116/bills/hres/965/BILLS-116hres965eh.pdf>>

<sup>(62)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.3, 6; *idem*, *op.cit.*(2), p.211.

<sup>(63)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.3, 6; *idem*, *op.cit.*(2), pp.211-212.

<sup>(64)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.3, 6; *idem*, *op.cit.*(2), p.212.

<sup>(65)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.3, 6; *idem*, *op.cit.*(2), p.212.

<sup>(66)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(16), pp.3, 7; *idem*, *op.cit.*(2), p.212.

## IV 特別委員会の最終勧告

特別委員会の最終勧告は2020年9月24日に特別委員会で全会一致により可決され、10月23日に下院に報告された<sup>(67)</sup>。最終勧告は、4回の公聴会と6回のオンライン上での会議を経て作成されたものである。議事日程の改革、予算過程の改革、連邦議会のスタッフの拡充と定着の促進、議会の情報技術の改革など、連邦議会の立法機能強化を主要な内容とする。

最終勧告（1～40）の概要は、次のとおりである。

### 1 連邦議会の憲法第1条の権限の再生

1 委員会や小委員会に、より超党派の参加を促すような、現行とは別の公聴会の形式や証人への質疑の5分間規則とは別の方式を試行する。

証人からより実質的な情報を引き出すため、各委員に割り当てられる質疑の時間を現行の5分間から大幅に延長したり、証人と両党の委員が交互に同じテーブルを囲む形式などを試行する<sup>(68)</sup>。

2 委員会は、強力な組織的な知識、証拠に基づく政策形成、党派性を排除した行政監視を推進するため、超党派のスタッフを雇用する。

上院では、委員会の運営を担当するスタッフは、非党派的なスタッフとして雇用され、両党の委員のために仕事をしている。下院の多くの委員会では、委員会の運営を担当するスタッフも多数党と少数党のそれぞれで雇用され、業務に重複も多いことから、委員長と少数党筆頭委員が共同で承認して、超党派のスタッフを雇用することで超党派の協力と効率化を促す<sup>(69)</sup>。

3 委員会は、公聴会の前に超党派で会議を開催する。

公聴会の目的を設定するために、公聴会の開催前に超党派での会議を持ち、証人への質問をより良く計画し、調整することで、公聴会の実効性を向上させる<sup>(70)</sup>。

4 小委員会は、試験的に小委員会規則を改正することを推進する。

小委員会が試験的に規則を改正することで、委員会全体で審査過程や手続の改革への合意を促進する<sup>(71)</sup>。

5 超党派の議員の親睦行事には、少なくとも各委員会の3分の2の委員が参加し、その年の委員会の目標設定や、超党派での礼節を促す方策等を議論する。

委員会レベルでの超党派性や信頼関係、協調的な関係を推進し、審査の生産性を高める<sup>(72)</sup>。

6 委員会を基礎とした、国内政策議会代表団視察（CODELs）を実施する。

超党派の委員間で国内政策に関する知識や認識を共有し、信頼関係を築くために、委員会の所管する政策分野について、超党派で国内視察旅行を実施する<sup>(73)</sup>。

7 思慮に富んだ討論や審議を促進するために、下院の本会議で毎週、オックスフォードスタ

(67) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17)

(68) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.2, 9; *idem*, *op.cit.*(2), pp.228-229.

(69) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.2, 9; *idem*, *op.cit.*(2), p.229.

(70) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.2, 9; *idem*, *op.cit.*(2), p.229.

(71) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.2, 9; *idem*, *op.cit.*(2), pp.229-230.

(72) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.2, 9-10; *idem*, *op.cit.*(2), p.230.

(73) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.2-3, 10; *idem*, *op.cit.*(2), p.230.

イルの討論<sup>(74)</sup>を試行する。

この勧告は、1993年にも議会の組織に関する両院合同委員会により提案されたが、実施されなかった。国政の重要課題について、毎週その賛否を礼節を保って真剣に議論することで、議員の課題への認識を深め超党派での合意を促進することを目指す<sup>(75)</sup>。

8 議員とスタッフに、討論と審議のスキルに関する研修を提供する。

9 会計検査院（GAO）は、連邦議会に規制規則局や議会法制局を設置することについて、その実現可能性や有効性を検証する。

行政府に法律執行のための規則制定権を委ねる代わりに、立法府や下院の機関で、規則の草案作成や規則の草案の指針作成ができないかを検証する。また、司法府が果たしている法律の解釈に関する法制意見を、立法府の利益に沿って発する議会法制局のような機関設置の可能性も検証する<sup>(76)</sup>。

10 行政府と立法府の間での紛争の裁判において、立法府が訴訟の当事者適格を有することを確定させ、司法手続を迅速に進めることを定める法律を超党派で制定する。

立法府が司法の場でも十分に代表されていることを確保することにより、真の意味での抑制均衡の制度を促進する<sup>(77)</sup>。

11 下院運営委員会は、議員が、そのMRAを他の議員の選挙区を訪問することに使用することを可能とする、選挙区交流プログラムを設ける。

議員が他党や他の選挙区の議員と、職業上の又は私的な交流の機会を増やして、問題関心を共有し、協働することを促進する<sup>(78)</sup>。

12 政策スタッフ、特に委員会スタッフと、政策補佐機関（GAO、議会予算局（CBO）、CRS）を拡充し、議会技術評価局（Office of Technology Assessment: OTA）を復活させる。

共和党が多数派となり下院改革が行われた1995年以降、下院の委員会スタッフや政策補佐機関の職員の大幅削減が行われてきたが、議員が様々な政策知識を議会外の専門家やロビイストに依存することが問題となってきた<sup>(79)</sup>。

また、連邦議会に設置され技術政策の評価等を担っていたOTAは、1995年に廃止されその業務はCRS等に引き継がれたが、その後も復活が求められてきた。旧OTAの業務を更に拡充し、議会からの要求がなくとも自発的に技術評価を行えるようにする。また、民間の研究者等の専門家を雇用する<sup>(80)</sup>。

13 議会主導の透明性や説明責任向上を求めるプログラム等により、毎年の予算過程の機能不全を改善する。

連邦議会が地方に連邦の資金を競争的に配分するコミュニティフォーカスグラントプログラム（Community-Focused Grant Program: CFGP）を、より地方を平準化し透明性を向上するように運用する<sup>(81)</sup>。

(74) 特定のテーマについて、賛成側と反対側に分かれて討論すること。

(75) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.3, 10; *idem*, *op.cit.*(2), p.231.

(76) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.3, 10; *idem*, *op.cit.*(2), p.232.

(77) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.3, 10; *idem*, *op.cit.*(2), p.232.

(78) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.3, 10-11; *idem*, *op.cit.*(2), pp.232-233.

(79) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.3, 11; *idem*, *op.cit.*(2), pp.221-224, 233.

(80) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(2), pp.155-157.

(81) Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.3, 11-12; *idem*, *op.cit.*(2), pp.244-249.

## 2 議会スタッフの能力向上

14 非党派的な議会スタッフアカデミー（Congressional Staff Academy）は、下院議員事務所のスタッフへの研修を実施し、加えて、その修了者に認定証を交付する。研修プログラムを修了すると、広報、日程担当、立法補佐などの職務や責任別に認定証が交付される。

議員スタッフに必要な研修を下院を通じて提供し、修了者に対して認定証を交付することにより、各議員事務所のスタッフ育成の負担を軽減し、スタッフの能力を平準化して向上させ、事務所間の転職や昇進を容易にすることを目指す<sup>(82)</sup>。

下院総務局長は、2018年から議会スタッフアカデミーを開始し、ワシントン及び各選挙区の議員事務所のスタッフ向けに、対面や遠隔での個別研修その他各種の研修コースやセミナーを提供してきた<sup>(83)</sup>。

15 新規採用スタッフに対し、必修の研修その他、下院全体に共通の標準化された実務研修を提供する。研修には、選挙区民に対応する新任スタッフ向けの選挙区民サービス研修を含めるものとする。

全てのスタッフが、連邦議会の立法過程や、下院のスタッフとしての権利、各事務所共通の標準化されたスキルを習得することを目的とする<sup>(84)</sup>。

16 MRA から選挙区への通信関連費用を除外し、新たな共用の通信会計を設ける。全ての下院議員は、所定の上限額まで、SNS上の広告費等を含む通信関連費用を利用可能とする。

通信会計は下院総務局長が配分し、四半期ごとに公表される。また、MRAから通信費を支出することも可能とする。MRAから選挙区民への通信費用を除くことで、スタッフの雇用費用を増大させる<sup>(85)</sup>。

17 MRAの算定方法を見直し、より現代の議員事務所の実態に即したものとする。各議員事務所に配分される予算を増額する。

MRAの算定方式は、選挙区からの距離や選挙区の世帯数などに基づいているが、これらをより実際の必要に応じて見直して、スタッフの給与の引上げなどを可能とする<sup>(86)</sup>。

18 下院のスタッフに任意の給与表を設け、議員事務所の各ポスト別に、年功等により給与の下限と平均を設定する。

スタッフの給与の透明性と予測可能性を向上させ、議員事務所間での待遇の格差や離職を防ぎ、スタッフの定着と待遇の改善を目指す<sup>(87)</sup>。

19 議員スタッフの医療保険加入の選択肢を拡充する。

20 議員事務所ごとに取扱いが異なっていた、スタッフの学生ローンの税制上の取扱いを統一して改善し、スタッフの財政的安定性を向上させる。

21 議員スタッフの給与の上限を議員の給与の上限とはリンクしないようにし、議員事務所のスタッフの給与に新たな上限を設定する。

経験を積んだスタッフの待遇を改善し、スタッフの離職を防止することで、議員の立法活動や有権者との関係をより向上させることを目指す<sup>(88)</sup>。

<sup>(82)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.3-4, 15; *idem*, *op.cit.*(2), pp.122-123.

<sup>(83)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.4, 15; *idem*, *op.cit.*(2), p.135.

<sup>(84)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(2), p.123.

<sup>(85)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.4, 15; *idem*, *op.cit.*(2), p.123.

<sup>(86)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.4, 16; *idem*, *op.cit.*(2), p.124.

<sup>(87)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.4, 16; *idem*, *op.cit.*(2), p.124.

<sup>(88)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.4-5, 16; *idem*, *op.cit.*(2), p.125.

- 22 適格議員団体 (Eligible Congressional Member Organizations: ECMOs)<sup>(89)</sup>のスタッフが、議員事務所のスタッフ向けの手当を利用することを可能とし、また、団体の活動のために有給インターン1名を雇用することを可能にする。
- 23 政策形成過程と議員連盟結成の過程の透明性を確保するため、年次の現行ECMOs一覧を刊行する。

### 3 議事日程、議案目録の改革

- 24 議会の会期中に、特定の委員会の審査が他の委員会審査より優先される期間を設定する。  
委員会の会議の日程が重複し、委員が同時に複数の会議に出席しなくてはならないことの負担を軽減するため、州議会の経験から効果があった、会期中に特定の委員会の会議の期間を設け、委員会の活動を保障する<sup>(90)</sup>。
- 25 委員会の日程の設定を支援するため、他の委員会の活動の日程も一覧できる、委員会共通の委員会日程ポータルを作成する。  
各委員会の活動予定が一覧できるようにして、委員会の日程の重複をなるべく回避するために、全下院議員とスタッフが利用可能なイントラネットにポータルを設ける<sup>(91)</sup>。
- 26 委員が委員会の活動により深く関われるよう、本会議審議を行わず、委員会の活動のみの特定の日や週を設定する。
- 27 選挙区との往復に充てる日数よりも、審議により日数を確保する。  
現在ではほぼ全ての下院議員が毎週末全米の選挙区に戻って政治活動を行い、選挙区で過ごす時間が長くなる傾向がある。このため、審議の日数の確保を求めるものである<sup>(92)</sup>。
- 28 議事日程を超党派の議員の親睦行事に対応させる。  
超党派での議員の親睦行事は、議員間の職務上の関係構築に有効であるとされ、審議の推進や改善にも有効であるとされていることから、その日程に配慮する<sup>(93)</sup>。

### 4 予算及び歳出過程の改革

- 29 行政府の省庁に、下院指導部と協議の上、年次国家財政状況報告を要求する。  
行政府と立法府のコミュニケーションを促進し、予算審議に関与する全ての者が共通の事実に基づいて審議を進めるために、行政府の関連省庁に、年次国家財政状況報告を要求する<sup>(94)</sup>。
- 30 歳出予算法案については、年次での審議を継続しつつ、予算決議を2年ごととする。  
予算決議については非常に党派的な政策文書の性格が強くなってきたことから、2年ごととする<sup>(95)</sup>。
- 31 予算決議を2年ごととすることに対応して、議会の活動を完了する現実的な期限を設ける。  
現在法定されている予算審議に関する各種の日程が、実際にはほとんど守られず審議が遅延

<sup>(89)</sup> 連邦議会下院には、いわゆる議員連盟やタスクフォース、スタディグループなど様々な議員団体が存在している。これらは、下院運営委員会に登録されている議員団体 (Congressional Member Organizations: CMOs) と、非公式の団体に大別される。CMOsのうち、一定の要件を満たした団体が、ECMOsとされる。詳細については、廣瀬 前掲注(1), pp.8, 23-24 参照。

<sup>(90)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.5, 17; *idem*, *op.cit.*(2), pp.278-279.

<sup>(91)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.5, 17; *idem*, *op.cit.*(2), p.279.

<sup>(92)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.5, 17; *idem*, *op.cit.*(2), pp.266, 280.

<sup>(93)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.5, 18; *idem*, *op.cit.*(2), p.280.

<sup>(94)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.5-6, 18; *idem*, *op.cit.*(2), pp.261-262.

<sup>(95)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.6, 18; *idem*, *op.cit.*(2), p.262.

することが常態化していることから、各議会期の第一会期の予算決議の可決期限は、4月15日から5月1日に変更する<sup>(96)</sup>。

32 各年度の追加の予算データが、大統領から提出されるよう求める。

立法府での予算決議案や歳出予算法案の立案は、行政府からの予算データの提出を待って開始されるため、大統領の予算教書とは別に、12月1日までに前年度や当該年度の財政データ等が確実に提出されるようにする<sup>(97)</sup>。

33 2年ごとの予算決議が予算審議過程の日程等に及ぼす効果の評価を推進する。

予算決議を2年ごととすることに対応してその効果が最大限発揮されるよう、各種の予算過程や審議手続の日程等を見直し、議会全体として検証する<sup>(98)</sup>。

34 予算調整過程により、予算執行を強化する。

35 予算決議に任意の項目として、税支出 (tax expenditures) についての連結支出総額及び歳入額を盛り込む。

税支出は連邦予算の主要部分を占めるため、その総額を予算決議に盛り込むことにより、予算過程の透明性を向上させる<sup>(99)</sup>。

## 5 管理上の非効率性の特定、議会の技術、継続性の改革

36 議事堂建設監は、議事堂区域の利用について評価し、現代化の可能性を明らかにする。

議会の物理的な職場環境を改善し、有能な職員を雇用し勤続させ、健康や厚生も改善する<sup>(100)</sup>。

37 下院議員の地元事務所の賃料について、下院運営委員会と政府一般調達局 (GSA) は、より低い賃料となるよう、また賃料がより適正化するようにする。

これにより、各議員の交渉や賃料の負担を軽減し、MRAのうち、スタッフの雇用に充てられる費用を増大させる<sup>(101)</sup>。

38 下院は、議会デジタルサービスタスクフォースを設置する。タスクフォースは、下院の内部的及び市民に対する専門的な情報技術サービスを提供するために、技術者、デザイナー等の専門家集団を雇用する必要性やその役割について検証する。

下院の情報技術サービスをより高度化し一貫したものとするために、行政府に設置されたU.S. デジタルサービス<sup>(102)</sup>に倣い、タスクフォースを設置する<sup>(103)</sup>。

39 バルクデータタスクフォース (Bulk Data Task Force) を議会データタスクフォースに改名して、恒久的に設置する。

バルクデータタスクフォースは、議会図書館等のウェブサイトで市民に公開されている議会の審議情報の背景にある、構造化されたデータとしての議会のバルクデータへの市民からのアクセスの改善を目的として、第112議会で設置された。今後さらにタスクフォースの任務を議

<sup>(96)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.6, 18; *idem*, *op.cit.*(2), pp.262-263.

<sup>(97)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.6, 18-19; *idem*, *op.cit.*(2), p.263.

<sup>(98)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.6, 19; *idem*, *op.cit.*(2), p.263.

<sup>(99)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.6, 19; *idem*, *op.cit.*(2), p.264.

<sup>(100)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.6, 19.

<sup>(101)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.6, 19-20.

<sup>(102)</sup> 連邦政府の市民向けのサービスを情報技術等によって向上させるための、各機関の組織を横断して活動する技術者やデザイナー等を中心とするグループで、2014年8月に設置された。“Our mission.” U.S. Digital Service website <<https://www.usds.gov/mission>>

<sup>(103)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.7, 20; *idem*, *op.cit.*(2), p.161.

会の幅広いデータや文書の利用可能性に拡大し、その実態に合わせて名称も変更する<sup>(104)</sup>。

40 新型コロナウイルス感染拡大のパンデミックにより変更された下院の運営を検証して、更なる変更が必要か、不要な手続はないかを評価する。

将来の新たな危機の発生に備えて、特に、審議の電子化のための予算や、必要なシステム等について検証する<sup>(105)</sup>。

長年にわたり、連邦議会の権限が行政府と比較して実態として低下していることが指摘されてきた。議会が憲法上付与されている機能を回復すること等を目指した最終勧告では、審議における超党派性の回復や委員会の審査日程の確保、第 104 議会の改革で大幅に削減された立法補佐機関や議会スタッフの拡充が盛り込まれた。第 104 議会の改革で志向された下院指導部への権限の集中や議会のスリム化、効率性の向上等とは明確に異なる方向性の改革であるといえよう。

## V アメリカ政治学会による議会改革提言

アメリカ政治学会議会改革タスクフォース（以下「タスクフォース」）は、連邦議会における第 116 議会の特別委員会設置と呼応して、2019 年 2 月に設置された。フランシス・リー（Frances Lee）プリンストン大学教授とエリック・シックラー（Eric Schickler）カリフォルニア大学バークレー校教授が共同委員長、ウィリアム・ガルストン（William Galston）ブルッキングス研究所政治研究部長、ケビン・コーザー（Kevin Kosar）R ストリート研究所元副所長が共同主宰者で、メンバーは 28 名である。

タスクフォースは、特別委員会での調査事項に対応して、①連邦議会の能力、②議会スタッフの勤続と多様性、③技術とイノベーション、④委員会及び本会議の審議手続、⑤議事日程、⑥予算及び歳出過程、の 6 項目について小委員会を設置し、議会政治の研究者とシンクタンク、圧力団体等が協力して、調査と検証を行い、2019 年 10 月に改革提案報告書<sup>(106)</sup>を公表した。

なお、タスクフォースの委員長らは、2020 年 6 月 18 日に特別委員会で証言している。

アメリカ政治学会は、1946 年立法府改革法の策定や制定にも重要な役割を果たした歴史がある。

改革勧告の主な内容は、次のとおりである。

### 連邦議会の能力

勧告 1 MRA を増額し、下院議員のスタッフの人数の上限を引き上げる。また、議員スタッフの年間給与の上限を議員以下としている点についても、議員以上の給与の支払を可能とする。

勧告 2 委員会のスタッフ数を増員する。

勧告 3 既存の CRS、CBO、GAO などの立法補佐機関を拡充し、OTA を復活又は新たな機関を設置する。

勧告 4 CMOs を、スタッフの配置や財政面で支援する。

<sup>(104)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.7, 20; *idem*, *op.cit.*(2), p.162.

<sup>(105)</sup> Select Committee on the Modernization of Congress, *op.cit.*(17), pp.7, 20-21.

<sup>(106)</sup> American Political Science Association, *Report of the Task Force Project on Congressional Reform*, October 29, 2019. <<https://www.legbranch.org/app/uploads/2019/11/APSA-Congressional-Reform-Task-Force-Report-11-2019-1.pdf>>

### 議会スタッフの勤続と多様性

- 勧告1 議会スタッフの給与や経歴等のデータの収集や公開について改善する。
- 勧告2 職場での多様性を改善する。
- 勧告3 議会スタッフの待遇を改善することにより、勤続を改善する。
- 勧告4 議会スタッフ向けに専門的な研修を提供する。
- 勧告5 議会スタッフの管理及び職場環境を改善する。

### 予算及び歳出過程

- 勧告1 政府の債務の上限引上げに、いわゆるマコーネル規則<sup>(107)</sup>を導入するなどの方法により、本会議での採決を行わない。
- 勧告2 イヤーマーク<sup>(108)</sup>の禁止を撤廃する。

### 新たな技術を評価し導入する

- 勧告1 下院議員とスタッフによる下院技術ワーキンググループを設置して、下院の技術的現代化につき改善点を明らかにし、協力して改善する。
- 勧告2 下院技術ワーキンググループは、最良事例の改革案の策定と普及を支援する。
- 勧告3 下院運営委員会に、下院技術小委員会を設置する。

なお、委員会及び本会議の審議手続、議事日程については、小委員会が勧告の合意に至らず、勧告は行われなかった。また、上述の勧告に加え、連邦議会の制度や組織については、より広範に次の5点について合意したとしている<sup>(109)</sup>。

- ① 連邦議会が、行政府やロビイストから独立して情報を収集し政策形成を行うためには、組織的な専門性の利用を回復し、拡大する必要がある。
- ② 連邦議会をより魅力のある職場とするためには、人事管理を現代化して、有能な専門家を引き付け勤続を確保する。
- ③ 予算については、交渉の柔軟性を回復する改革を検討し、立法府によって債務の上限の危機を招かないようにする。
- ④ 委員会の審査過程については、委員長の任期制限を廃止し、委員会の所管事項について経験を重ね、より有効な立法が行えるようにする。
- ⑤ 連邦議会はその業務に最新の技術を取り入れ、立法機能や代表機能を改善する。

このように、タスクフォースの勧告は項目数では限られたものであったが、基本的な改革の方向性の多くは特別委員会の勧告に反映されたといえよう。

<sup>(107)</sup> McConnell Rule. 債務の上限は、連邦議会で否決しない限り、その大統領による引上げを承認するとする規則。

<sup>(108)</sup> Earmark. いわゆるお手盛り予算。連邦議会で歳出予算法案や授權法案等に盛り込まれ、特定の地域や州、法人等の団体のための特定の予算項目、税制上の優遇措置、関税の優遇措置など。下院規則では、イヤーマークを含む法案の審議を禁止している。

<sup>(109)</sup> APSA, *op.cit.*(106), p.37.

## おわりに

特別委員会による議会改革勧告は、議会の立法権限の強化策や立法補佐機関等の議会の組織の拡充から、最新の情報技術への対応、新型コロナウイルス感染拡大への対応策など広範囲に及んでいる。予算過程の改革については、前議会で設置された両院合同特別委員会の勧告を引き継いだものとなっている。

2020年11月の連邦議会選挙の結果、下院では第116議会に引き続き、民主党が多数派となった。これらの各項目がどこまで第117議会（2021～22年）の下院規則等に反映され実現されるのか、今後の下院改革の進捗が注目される。

また、議会に超党派の特別委員会を設置し、議会の組織や機能等を学会等とも連携して多面的に検証する手法や、感染症等の危機の拡大時における議会の業務継続に関する提案等は、我が国においても今後の国会改革を検討する際の参考になろう。

（ひろせ じゅんこ）