

アメリカ連邦議会上院における立法手続

松 橋 和 夫

目 次

- はじめに
- I 上院の議事の特徴
- 1 全会一致合意・少数意見尊重・徹底討論
 - 2 小さな議院・伝統のある議事規則
 - 3 強力な議員の権限
 - 4 議事主宰者の議事整理権
 - 5 多数党院内総務の役割
- II 連邦議会の活動の枠組み
- 1 議会期と会期
 - 2 短期及び夏期の休会
 - 3 各会期本会議開会日数・審議時間
- III 一日の議事
- 1 一日の議事の流れ
 - 2 議事日と暦日
 - 3 両党院内総務の発言時間
 - 4 朝の時間－定例の議事・自由発言時間－
 - 5 朝の時間における議案審議
 - 6 議案審議時間
- IV 議事一般則
- 1 議 案
 - 2 公法律と私法律
 - 3 議案提出権
 - 4 議案提出・成立件数
 - 5 カレンダー
 - 6 定足数と定足数点呼
 - 7 表決の方法
- V 立法手続－形式的な三読会制－
- VI 委員会審査
- 1 議案の委員会付託
 - 2 委員会審査－公聴会とマークアップ－
 - 3 公聴会の記録・議案審査報告書
 - 4 委員会の活動状況
 - 5 委員会付託・審査の回避
- VII 本会議上程・討論
- 1 議案の本会議上程
 - 2 全会一致合意取り決め
 - 3 討 論
- VIII 修正案審議
- 1 概 説
 - 2 修正案の種類・提出方法等
 - 3 修正案の形式・態様・階層
 - 4 修正案ツリー
 - 5 修正案の議題適切関連性
- IX 討論の終局
- 1 討論権の行使と議事妨害
 - 2 討論の終局
- X 最終表決
- XI 両院関係
- 1 法案等の両院間の往復
 - 2 両院協議会
 - 3 大統領への法案等送付
- おわりに

はじめに

議会においては、様々な政治信条と選挙区の事情を背景とする議員が一同に会して議論し、立法という形式で意思決定が行なわれる。この意思決定過程（立法過程）を規律しているのが議事手続であり、それは各議院の議事規則に定められる。

しかし、議事規則だけでは、立法過程の全容を理解することはできない。まず、憲法に議院の構成や権限についての基本的な規定があり、わが国のように国会法を有する国もある。また、予算などの特定の分野には、法律中に議会の議事手続に関連する規定も散在している。

さらに、各議院には、その時々議長の裁定による先例や、定着した議会慣行がある。議会における実際の議事進行は、これらの不文の規範により規律されている部分も少なくない。

一方、個々の政策事案についての立法過程をみると、それはより一層複雑な様相を帯びてくる。議会で多数を占める政党・会派とそれに対立する政党・会派の間で、議案審議の過程で、議事手続に依拠しながら、様々な議会戦術を駆使した政治事象がそこで展開されるからである。

本稿は、以上のような立法過程への認識を持ちつつ、アメリカ連邦議会のうち、これまでわが国において紹介されることの少なかった上院の議事手続を取り上げ、単に法規定の紹介に留めることなく、できるだけ審議の実際に即して分かりやすく説明することを試みるものである。

なお、筆者は、本稿の前段として「アメリカ連邦議会上院の権限および議事運営・立法補佐機構」と題する論稿を本誌627号（2003年4月。以下「前稿」という。）に発表した。この前稿では、連邦議会上院の権限、上院議長代行以下の議事主宰者及び多数党・少数党院内総務等の政党指導部の役割、これらの活動を支える議事運営補佐スタッフの現況、委員会と議員の活動を補佐する委員会スタッフ、議員秘書及び立法補

佐機関の状況について紹介した。

本稿は、議事手続を中心テーマとするものであるが、その性格上、前稿とは不可分な関係にあり、重複する部分も少なくない。本稿では、必要な場合は、あえて重複をいとわず説明するよう心がけた。しかし、記述が不十分なところもある。そのような場合は、前稿をあわせてお読みいただきたい。

I 上院の議事の特徴

1 全会一致合意・少数意見尊重・徹底討論

アメリカ連邦議会上院における議事は、下院における議事とは大きく異なり、また世界でもほとんど例を見ない独特の方法がとられている。

その第一は、多くの場合、正規の上院規則に基づかず、個々の議案ごとに採択する全会一致合意取り決め（Unanimous Consent Agreement）に従って、柔軟な審議方法をとっていることである。第二は、上院では常に少数意見の尊重のもとに議事運営が行なわれていることである。第三は、上記2つの特色の背景となっているもので、上院規則は個々の議員に無制約の発言権を認めており、これにより徹底した討論が行なわれることである。

全会一致合意取り決めは、議員の発言権を制約し、審議を効率的に行なうためのものである。これは、文字どおり出席議員全員の賛成が必要であり、1人でも反対する議員があればそれは成立しない。したがって、全会一致合意を取り付けるためには、民主・共和両党指導部の間における協議だけではなく、政治信条や選挙区の事情から議案に反対意見を有する個々の議員との調整も必須となる。この調整過程においては、可能な限り少数者側の意向が尊重され、それによって一定の合意が生み出されるのは、また当然のことであろう。

このような上院における議事運営の特色は、一つは上院の組織構成のあり方により、またもう一つには200年余にわたり維持されてきた上

院規則と、その間に培われてきた慣行にその根拠を求めることができる。

2 小さな議院・伝統のある議事規則

連邦議会上院は、1789年3月、当時アメリカ合衆国憲法（以下「憲法」という。）を批准していた11州から選出されたわずか22名の議員により発足した。草創期の上院においては、議員は主権を有する州の外交官であると自らを意識し、議院はそのような人々のサロンのような雰囲気であったという⁽¹⁾。

そこでは、強い指導者は必要とされず、各議員が独立した存在として認識され、十分な発言の機会が保障されていた。上院では、議事の効率性よりも、審議を十全に尽くし、個々の議員の主張と相互の譲歩により生み出される議院全体の合意が尊重されてきた。

そのような伝統が、議員100名から構成される現在のの上院においても維持されている。議案審議にあたっては、多数党がその数の力をもって強行することは実質的に不可能であり、少数党との合意が常に模索され、さらには個々の議員の意向も最大限に配慮されている。

また、下院は2年ごとに全議員が改選され、議会期ごとに新たな議院が組織され、その議会期ごとに、新たに下院規則（Rules of the House of Representatives）を採択する。

一方の上院は、2年ごとに議員の3分の1が改選される継続的な組織である。このことから、上院規則（Rules of the Senate）は、1789年の上院発足時のものが、必要な範囲での改正が行なわれながら、現在も維持されている。

このため、上院規則には、時代に合わない規定も多く残されている。とくに、個々の議員にきわめて強力な権限を与えているので、規則どおりに議事を進めると相当の時間を要することになる。上院の議事を円滑かつ効率的に進める

ためには、可能な限り上院規則の適用を回避する必要があり、それが全会一致合意取り決めの慣行として定着しているのである。

3 強力な議員の権限

上院規則は、他の議会に例を見ない特権を個々の議員に認めている。すなわち、上院規則XIX第1条(a)項は、「いかなる上院議員も、討論中の他の議員の発言を、その議員の同意なくして、中断させることはできない」と定めている。この規定により、上院議員は、ひとたび議場において発言を認められれば、時間制限を課されることなく、自らが望む間、徹底して討論することができる。上院において、しばしば「議事妨害」(Filibuster)が行なわれるのは、議員にこの特権があるためである。

また、修正案については、どの国の議会でも、審議中の議案又は修正案と適切な関連性がなければ、提出を許されないであろう。ところが上院においては、ごく限られた場合を除き、修正案には議題との適切関連性が要求されていない。さらに上院には、修正案に対する実質的な提出制限もない。

上院議員の無制約の発言権には、同一の問題につき1日2回までしか発言できないという制限がある。しかし、審議中の議案に反対する議員は、それが議案と関連があろうとなかろうと、次々に修正案を提出して長時間討論することで、その議案の可決を妨害できるのである。

4 議事主宰者の議事整理権

上院の議事運営を特徴づけているもう一つの要因としては、その議長職のあり方がある。

連邦議会両院においては、定型的な議事については、議事主宰者(Presiding Officer)が議題を議院に宣告する。しかし、議案審議に関しては、発言を許可された両党院内総務以下の政

(1) Congressional Research Service, *Guide to Senate Legislative Processes*, Feb. 2002, p.3. 上院ホームページ <http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Senate_legislative_process.htm>

党指導部や個々の議員が、議事進行にかかる動議（Motion）や全会一致合意の要求を議場（Floor）から提出し、それを議院に諮り、議院の決定・合意に基づいて議事が進められる。

下院は、下院議長（Speaker）を選挙する（憲法第1条第2節第5項）。下院議長には、多数党の筆頭指導者が選出され、高い権威が認められ、下院規則上の強力な議事整理権を行使できる。例えば、下院議長は、発言許可を求める議員に、それを許可するか、しないかの裁量権を有する。下院においては、このような議長の強力な指揮の下に、下院規則と先例・慣行に従って、体系的、効率的に議事が進められ、最終的には数の力で決せられる。

一方の上院においては、合衆国副大統領が議長となる（同第1条第3節第4項）。しかし、副大統領は、儀式的な会議か、可否同数の際に決裁投票権を行使する場合に、上院の議事を主宰するだけである。上院では、副大統領不在時のために上院議長代行を選挙する。しかし、上院議長代行は名誉職的存在であり、常時議長職を務めているわけではない。上院では、日々任命される上院議長代行代理と、その臨時代理が交代で議事を主宰している⁽²⁾。

以上のように、自らのそして専任の議長を持たない上院においては、伝統的にも、上院規則上も、議事主宰者に裁量権や強力な議事整理権が与えられていない。例えば、上院の議事主宰者には、議員の発言許可についての裁量権はなく、最初に起立した議員に機械的に発言を許可しなければならない（上院規則XIX第1条(a)項）。さらに、上院では、全会一致合意取り決めなどの場合を除き、審議時間に実質的な制限がない。

このことから、上院では、討論や動議、修正案等の提出のため、発言許可を求める議員がいる限り、議事主宰者はその議員に発言を許可しなければならず、発言を望む議員がだれもいな

くなるまで審議が続けられる。上院における議事がしばしば長時間にわたり混迷するのは、上記の議員特権の存在に加えて、議事主宰者の議事整理権が弱体であることも起因している。

5 多数党院内総務の役割

(1) 両党間の非公式協議による議事運営

以上のような状況のもとで、議案の本会議上程とその議事運営にあたり、上院における議事進行責任者（Floor Leader）である多数党院内総務は、少数党院内総務との非公式な協議を頻繁に行なう必要に迫られる。議案審議を円滑に進めるためには、議事妨害が行なわれる可能性のある上院規則に基づくことなく、審議時間や修正案の取り扱いなどを定めた全会一致合意取り決めによることが不可欠であるからである。

問題のない議案や超党派の支持を受けている議案については、多数党院内総務は、容易に全会一致合意を取り付けることができる。しかし、民主・共和両党間で大きく対立している重要議案については、多数党側が少数党側に対して修正を約束することなどの大幅な譲歩を行なわない限り、全会一致合意を取り付けることは不可能である。

両党間の非公式協議が不調のまま、多数党院内総務が議案の本会議上程を強行したとすれば、少数党側からの組織立った抵抗に遭い、審議は長期間にわたり混乱することになる。このような場合、多数党院内総務は、討論終局の動議を提出し、討論時間を制限するとともに、修正案に議題適切関連性を義務付けることができる。しかし、この動議の採択には総議員の5分の3の賛成が必要であり、両党勢力が拮抗している現在のの上院においては至難のことである。

(2) 個別議員との調整

両政党指導部間の非公式協議で全会一致合意

(2) 上院における議事主宰者及び両党院内総務の役割と議事運営の仕組みについては、前稿「アメリカ連邦議会上院の権限及び議事運営・立法補佐機構」『レファレンス』627号、2003.4、pp.50-60を参照願いたい。

取り決めについてなんらかの合意が成立したとしても、政党指導部の統率力の弱い上院においては、党議拘束を行なうことは不可能で、その議案審議に反対する議員を個々に説得するしかない。異議のある議員は、全会一致合意要求に反対してそれを葬り去り、上に述べた議事妨害を行なうことができる。個々の議員の反対は、審議時間に制約のある会期末には、拒否権と同様の効果を発揮することになる。

さらに、上院には、議員は特定の議案上程の差し止めを要求できるという、非公式な慣行が存在する。この慣行は、「ホールド」(Hold)と呼ばれ、修正案の準備その他の理由で、議案の上程を一定期間待って欲しいというものから、議案の本会議上程そのものに反対するもの、さらには、意図する内容に修正されなければ上程に反対するというものもある。

上院議員は、議案にホールドをかけるときは、それぞれの党の院内総務に文書でそのことの通告を行なうとともに、議案提出者と所管委員会に対しても通知することとされている⁽³⁾。多数党院内総務は、全会一致合意取り決めを取り付けるに際し、とくにその議案にホールドをかけている議員と非公式に協議し、その意向について最大限に配慮しなければならないのである。

II 連邦議会の活動の枠組み

1 議会期と会期

(1) 議会期

アメリカ連邦議会では、下院議員の任期にあわせて、奇数年の1月3日正午に始まり、次の

奇数年の1月3日正午に終わる2年を1議会期(Congress)という。議会期には、連邦議会発足以来、一連の番号が付される。現在は、第108議会(108th Congress; 2003-2004)⁽⁴⁾である。

(2) 会期

議会期は、憲法の少なくとも年1回集会するという規定(第1条第4節第2項)に従い、奇数年の第1会期(First Session)と、偶数年の第2会期(Second Session)の二つの会期に分かれる。第1会期、第2会期とも、法律で別段の定めをしない限り、各年の1月3日正午から開始する(憲法修正第XX条第2節)。

会期の閉会(Adjournment)については、合衆国法典第2編〔連邦議会〕第198条〔連邦議会の閉会〕は、その年の7月31日現在において合衆国が戦争状態にある場合を除き、また、連邦議会が別段の定めをしない限り、毎年7月31日に閉会するものと規定している。しかしこの法律の規定に従い7月31日に閉会することは、第84議会第2会期が1956年7月28日に閉会したのを最後に、その後は一度もない⁽⁵⁾。

閉会は、両院一致決議により、「再開期日の定めのない散会」(Adjournment sine die)という形式をもって定める。この場合、閉会期日にはある程度の幅をもたせるのが例であり、必ずしも両院が同一日に閉会するわけではない。また、この両院一致決議には、公共の利益のため必要があると認められる場合は、下院議長と上院の多数党院内総務は、少数党院内総務と協議した後、それぞれの議院を再招集できる旨の規定が置かれている⁽⁶⁾。

(3) Judy Schneider, *House and Senate Rules of Procedure: A Comparison*, CRS Report for Congress, April 19 2001, p.11. 下院規則委員会ホームページ <<http://www.house.gov/rules/rl30945.pdf>>

(4) 議会期の正式な年表示は、奇数年から次の奇数年まで(例えば現議会期では2003-2005)であるが、本稿では一般的な表示方法である奇数年から次の偶数年(2003-2004)を用いている。

(5) Congressional Sessions 上院ホームページ <<http://www.senate.gov/reference/congresses1.pdf>>

(6) 第105議会第2会期、下院は、下院提出両院一致決議第353号(H.Con.Res.353)の本則により1998年10月21日に閉会したが、同第2条に基づき12月17日から19日までの3日間、クリントン大統領弾劾決議案(H.Res.611)審査のため再集会し、これを可決している。

表1に最近の各会期の状況を示した。各議会期とも、第1会期、第2会期の区別なく、11月から12月中旬ごろまで継続し、その日数は毎年300日を超えている。

表1 最近における議会議期及び会期

| 議会議期 | 会期 | 開会日 | 閉会日 | 日数 |
|-----------------------|------|------------|----------------|-----|
| 第106議会 (1999-2000) | 第1会期 | 1999. 1. 6 | 1999.11.22 * | 321 |
| | 第2会期 | 2000. 1.24 | 2000.12.15 | 327 |
| 第107議会 (2001-2002) | 第1会期 | 2001. 1. 3 | 2001.12.20 | 352 |
| | 第2会期 | 2002. 1.23 | 2002.11.22 ** | 304 |
| 第108議会 (2003-2004) | 第1会期 | 2003. 1. 7 | 2003.12. 9 *** | 337 |
| | 第2会期 | 2004. 1.20 | ～ | |

* 上院：11月19日閉会。 ** 上院：11月20日閉会。

*** 下院：12月8日閉会。

(出典) Resumés of Congressional Activity 及び Days-in-Session Calendars 議会図書館ホームページ「Thomas」、各年の両院一致決議等により作成。

(3) 特別会期

憲法は、大統領に、緊急事態における両院又はいずれか1院の招集権を与えている(第II条第3節)。この会期は特別会期(Special Session)と呼ばれ、非常時には両院を、また大統領交代時には閣僚任命についての助言と承認を求めため、上院のみの招集が行なわれてきた。

この特別会期の招集は、1939年の第76議会第1会期終了後の特別会期(両院招集9月から11

月までの44日間)を最後として、その後は例がない⁽⁷⁾。

2 短期及び夏期休会

連邦議会の両院は、会期中常に活動しているわけではない。議案の審議状況により、また祝祭日を中心として一定期間休会するほか、8月には1か月程度の夏休みをとる。

議院の休会に関しては、憲法第I条第5節第4項は、連邦議会の会期中、いずれの議院も他の議院の同意がなければ、3日を超えて休会してはならないと規定している。この場合の両院間の同意も、閉会の場合と同様に、両院一致決議による。

夏期休会は、前述の合衆国法典第2編第198条(a)項(1)号に基づくものである。この規定は、第1会期の場合にだけ、本則の閉会日である7月31日を越えて連邦議会が活動する場合は、9月の第1月曜日(レーバー・デー)より少なくとも30日前の8月の金曜日(レーバー・デー)の2日後まで休会することを定めることができるものとしている。しかし、第2会期も7月31日に閉会できる状況にはなく、第1会期と同様に夏期休会を行なっている。

表2 第108議会第1会期(2003.1.7-12.9)における休会の状況

| 休会事由 | 上院 | 日数 | 下院 | 日数 |
|-------------|----------------------|----|----------------------|----|
| 議案審議状況等 | — | — | 1月9日(木) - 24日(金) | 16 |
| プレジデント・デー | 2月17日(月) - 21日(金) | 5 | 2月14日(金) - 24日(月) | 11 |
| イースター | 4月14日(月) - 28日(月) | 15 | 4月14日(月) - 28日(月) | 15 |
| メモリアル・デー | 5月26日(月) - 30日(金) | 5 | 5月26日(月) - 30日(金) | 5 |
| 独立記念日 | 6月30日(月) - 7月4日(金) | 5 | 6月30日(月) - 7月4日(金) | 5 |
| 夏期休会 | 8月4日(月) - 9月1日(金) | 29 | 7月28日(月) - 9月2日(火) | 37 |
| 議案審議状況等 | 10月6日(月) - 13日(月) | 8 | — | — |
| サンクスギビング・デー | 11月26日(水) - 12月9日(火) | 13 | 11月26日(水) - 12月8日(月) | 12 |

(出典) 前掲 Days-in-Session Calendars 及び両院一致決議(S.Con.Res.38, 71. H.Con.Res.8, 41, 191, 231, 259, 339)等により作成。日数の計算については、土曜・日曜は原則として除外してある。ただし、週を超えて休会したときは、その間の土曜・日曜を算入した。

(7) 前掲 Congressional Sessions.

表3 各会期本会議開会日数・平均審議時間

| 議会期 | 会 期 | 上 院 | | 下 院 | |
|-----------------------|------|------|--------|------|--------|
| | | 日 数 | 審議時間 | 日 数 | 審議時間 |
| 第106議会 (1999-2000) | 第1会期 | 162日 | 7時間18分 | 137日 | 8時間13分 |
| | 第2会期 | 141日 | 7時間13分 | 135日 | 7時間49分 |
| 第107議会 (2001-2002) | 第1会期 | 173日 | 7時間09分 | 142日 | 6時間30分 |
| | 第2会期 | 149日 | 7時間00分 | 123日 | 6時間17分 |
| 第108議会 (2003-2004) | 第1会期 | 167日 | 8時間42分 | 133日 | 7時間38分 |
| | 第2会期 | — | — | — | — |

(出典) 前掲 *Résumé of Congressional Activity*. 審議時間は、各会期総審議時間より算出した。

3 各会期本会議開会日数・審議時間

アメリカ連邦議会は委員会中心主義の議会と言われる。しかし、年間の本会議開会日数をみると、主要国の議会の中では本会議中心主義の議会であるイギリス下院⁽⁸⁾に次いで多く、また、1日当たりの審議時間でも、イギリス下院と同様に、毎日7時間から8時間という長時間にわたり審議を行っている。

III 一日の議事

1 一日の議事の流れ

連邦議会上下両院には、わが国の国会のように本会議に定例日はない。両院とも週日にはほとんど毎日のように、本会議が行なわれている。

上院の定例の本会議開会時間は、毎日正午である⁽⁹⁾。ただし実際には、多数党院内総務が次の会議日の予定議事について発表した際に、全会一致合意の要求を提出し、午前9時、10時、午後2時などと、その時々の審議状況に応じて開会時間を定めている。

上院における日々の議事は、祈祷 (Prayer)

と、それに続く国旗への忠誠の誓い (Pledge of Allegiance to the Flag) が行われた後に開始される。祈祷は、上院の役員である牧師か、ゲストとして招聘した聖職者が執り行なう。国旗への忠誠の誓いは、その日の議事主宰者か、議事主宰者に指名された議員が主宰する。

次いで、上院本会議は、前日までのジャーナル (Journal of Proceedings 公式議事記録) の承認を行なった後、後述する「両党院内総務の発言時間」と「朝の時間」の議事に移る。ただし、これらの議事は、全会一致合意により省略されることも少なくない。

朝の時間の終了後、上院本会議は、通常の議案審議の時間に移行する。ここでは、法案、決議案等の立法案件議事 (Legislative Business) と、条約承認案件と公務員任命案件からなる行政案件議事 (Executive Business)⁽¹⁰⁾ を審議する。

一日の議事は、散会 (Adjourn) 又は休憩 (Recess) するとの、全会一致合意により終了する。散会 (又は休憩) の時間は、その日の議案審議状況により異なる。

(8) イギリス下院の2001-2002会期における本会議開会日数は201日、一日平均審議時間は7時間40分である。 *Sessional Information Digest: 2001-2002*. イギリス下院ホームページ <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmsid/a.htm#a1>>

(9) 毎議会期冒頭の上院決議。第108議会では、上院決議第6号 (S.Res.6, 2003.1.7 議決)。

なお、下院は曜日により、それぞれの開会時間を定めている (H.Res.9, 2003.1.7 議決)。

(10) 行政案件議事については、前稿 (『レファレンス』627号) pp.47-48 を参照いただきたい。

2 議事日と暦日

前回散会した後に開会された議院の会議は、次に散会することにより終了する。この開会から散会までの間を、「議事日」(Legislative Day)という。

しかし、上院の場合は、散会せずに休憩のままその日の議事を終了させることが頻繁に行われ、それが1日だけではなく、1週間を超え、ときには数か月も続くことがある⁽¹¹⁾。休憩は、昼食のためなどの休憩と同じく、たとえ翌日に再開されたとしても休憩前の議事を引き継ぐだけである。したがって、新たな議事日を生み出すわけではなく、「暦日」(Calendar Day)が替わっても、その暦日と一致しない前の議事日が継続することとなる。

上院規則にいう「日」(Day)の多くは議事日を指している。例えば、休憩後の再開は新たな議事日とならないので、定例の朝の時間は行われぬ(上院規則XII第1条)。議事が錯綜・混乱したときは、多数党院内総務にとっては、休憩によりその日の議事を終了させれば、翌日は朝の時間の議事を行わなくてすむことになる。すなわち、翌日の開会后、懸案となっている議案の審議に直ちに入ることができるので、議案審議時間を確保できる。

また、上院規則は、委員会の報告議案については、その議案審査報告書を議員が入手可能になってから2議事日を経過しなければ、本会議にそれを上程して審議できないと定めている(XVII第5条)。休憩による議事の終了が繰り返され、同一の議事日が延々と続くと、委員長・小委員長は、報告した議案の本会議上程を行なうことができない。しかし、緊急に処理すべき

議案は全会一致合意により上程することができるので、多数党院内総務は、その間の状況を判断してその日の議事終了を散会によるか、休憩によるかを選択することになる。

下院の場合は、その日の議事が終了すれば散会するのが例で、議事日と暦日が異なることはほとんどない。しかし、下院が深夜まで会議を行なうような事態が生じたときは、休憩のままその日の議事を終了することもあり、これは多いときで年に3～4回ある。

3 両党院内総務の発言時間

上院は、各会議日(暦日)の冒頭において、多数党と少数党の院内総務に、各10分間の発言時間(Leader Time)を認めている。この発言時間では、両党院内総務は、時の政局や国政課題に対する自党の政策、重要法案への対応、その他様々な問題について党を代表して演説を行なう。両党の院内総務は、この発言時間の全部又は一部を同僚議員に譲ることもできる。

この発言時間は、1985年(第99議会)から上院の慣例として定着してきたもので、毎議会期第1会期の冒頭に多数党院内総務が提出する全会一致合意取り決め要求により、他の議事運営に関する事項とともに、その議会期を通じての上院規則の特例として認められている⁽¹²⁾。

4 朝の時間—定例の議事と自由発言時間—

(1) 朝の定例の議事

上院では、新たな議事日においては、会議の開始後2時間を「朝の時間」(Morning Hour)として確保している(上院規則VII、VIII)。

朝の時間においては、最初に「朝の議事」(Morning Business)が行なわれる。これは定

(11) これまでの最長記録は、1980年1月3日から6月12日までの180日間、次いで1922年4月20日から8月2日までの105日間である。Riddick's Senate Procedure -Precedents and Practices-, Senate Document 101-28, 1992, pp.714-715. 上院ホームページ。

(12) 第108議会では、2003年1月7日における12項目を一括提案した全会一致合意取り決めの第4項目。連邦議会会議録上院の部8ページ(Congressional Record, Jan. 7, 2003, S8.)。

例の案件処理の時間で、次の順序で議事が進められる（同VII第1条）。

- ① 上院に送付された大統領の書簡、省庁提出の報告書類、市民や地方公共団体等からの請願（Petition）、州議会の意見書（Memorials）等の議院への紹介、上院に送付された下院の法案及び決議案等の受理、並びにこれらの書簡、報告書等及び議案の所管委員会への付託
- ② 上院議員を介しての各種請願・意見書の議院への提出
- ③ 委員会からの議案審査報告書の提出
- ④ 上院議員による法案及び両院共同決議案の提出
- ⑤ 同じく両院一致決議案及び（単独）決議案の提出
- ⑥ 前議事日から持ち越された決議案の審議⁽¹³⁾

以上の議事のうち、③の議案審査報告書と、④及び⑤の議案の提出は、朝の議事の時間内にしか出来ないわけではない。上院では、各議会期第1会期の冒頭において採択する全会一致合意取り決めにより、議員は、朝の時間に限らず本会議中はいつでも、議案審査報告書及び各種議案を議長壇のデスクに着席している書記に手交することにより、提出できるものとしている⁽¹⁴⁾。また、議員が会議中に特に発言許可を求め、簡潔に提出議案の趣旨説明を行なってから、その議案を議長壇の書記のもとに持参することも頻繁に行なわれている。

なお、下院における議案提出は、本会議開会中に議長壇のデスクに置かれているホッパーと

呼ばれる木箱に投げ入れることにより行なわれる。

(2) 朝の自由発言時間

朝の時間のうち、最初の1時間が優先議事として上記の朝の議事のため確保されているが、ここでは討論を許されず、また事務的に処理されるため、通常はさほど多くの時間を要しない。

このことから上院においては、全会一致合意取り決めにより、定例の朝の議事を処理した後、あるいは定例の議事を省略して、その都度定める制限時間内（5分間あるいは10分間）で、上院議員が様々な問題について自由に発言できる時間を設けている。この自由発言時間は、その日の議案審議状況にもよるが、朝の議事の1時間枠を超えて朝の時間が終了するまで行なわれる場合も多い。上院規則に基づかないこの発言時間は、頻繁に行なわれるため、上院では、朝の議事は、自由発言時間と同義のように受けとめられている⁽¹⁵⁾。

なお、同様の自由発言時間は、下院においても近年の慣行として認められている。この発言時間には、1分間スピーチ（One-minute Speech）、朝の時間の討論（Morning Hour Debate）と特別許可スピーチ（Special Order Speech）の3種類がある⁽¹⁶⁾。

5 朝の時間における議案審議

朝の議事終了後、又は朝の議事開始から1時間経過後、議員は、カレンダー（議案目録）からその掲載番号順に関係なく特定の議案を「呼び出し」（Call）、本会議に上程してその「審議

(13) 決議案については、提出後直ちに審議すべしとの要求に対して他の議員から異議の申し出があったときは、その決議案の審議は、翌議事日以降に持ち越される（上院規則XIV第6条）。

(14) 前掲（脚注(12)）12項目一括全会一致合意取り決めの第3項目と第12項目。

(15) 前掲 *Riddick's Senate Procedure*, pp.918-919.

(16) 1分間スピーチは会議の冒頭に各議員1分間ずつ、特別許可スピーチはその日の議事の終了後に最長1時間まで、それぞれ、全会一致合意により発言を認められる。朝の時間の討論は、各会期の冒頭に議決する会期規則により、月曜と火曜の朝に定例の会議時間を早めて集会することで、議員に各5分間の発言時間を設けている。

を進める」(to proceed to the Consideration)との動議を提出できる(上院規則Ⅶ第2条)。ただし、月曜日の場合は、このカレンダーからの議案の呼び出しは、その場で異議が申し立てられた議案を除き、カレンダーの掲載番号順に行なわれる(同Ⅷ)。

この朝の時間の議案審議では、議員の発言権が大幅に制約され、簡潔な手続のもとに進められる。すなわち、上院規則改正の場合を除き、提出されたすべての動議に対して討論は許されない。また、議員は、一つの問題につき1回限り、かつ、5分間だけしか発言できない。

朝の時間においては、効率的に議案を処理できる。しかし近年では、この時間による議案審議が行なわれることは、ほとんどない⁽¹⁷⁾。朝の時間の議案審議は、全会一致合意により省略され、議員の自由発言時間や次に述べる通常の議案審議時間にあてられているのである。

6 議案審議時間

朝の時間の終了後、前日の本会議終了時の「審議未了の議事」(Unfinished Business)が自動的に議題とされる。なお、前日の本会議が休憩により終了したときは、これを「審議中の議事」(Pending Business)という。

審議未了(又は審議中)の議事が処理された後は、カレンダー上の議案を新たに上程・審議する。上院においては、上程された議案の審議を一時中断して、あるいはその審議を永久的に棚上げして、別の議案を上程して審議することも少なくない。とくに、その議案が民主・共和両党間の対決法案であったり、個別議員による強硬な議事妨害が行なわれたりして、その審議に相当期間を要するときは、その議案審議を一次的に中断し、他の緊急に処理せざるを得ない議案の審議を優先することとなる。

なお、立法案件議事と行政案件議事の2つの議事については、その議事のための特定の審議日・時間は設定されていない。上院においては、立法案件議事から行政案件議事へ、そして行政案件議事から立法案件議事へと、その日の議事の状態により適宜切り替えて審議している。

IV 議事一般則

1 議案

(1) 議案の種類

立法案件議事における議案(Measure)には、以下の4種類がある。

- ① **法案**(Bill)：立法のため通常用いられる議案の形式で、両院を通過後に大統領に送付され、その署名を得て法律(Act)となる。各院とも、議案中では最も提出数が多い。

上院提出法案には上院の頭文字「S.」を、下院提出法案には下院の頭文字「H.R.」を付し、提出順に一連の議案番号(例えば、S.1、S.2・・・ H.R.1、H.R.2・・・)が与えられる。

- ② **両院共同決議案**(Joint Resolution)：これは、法案と同じく立法のための議案で、両院通過後に大統領に送付され、署名されることにより法律となる。ただし、この両院共同決議の場合は、成立後の名称は決議(Resolution)のままである。なお、両院共同決議案は決議案の形式であることから、前文(Whereasで始まる文言)が付されることがある。

立法が法案によるか、両院共同決議案によるかの厳密な区別はない。一般的な傾向としては、両院共同決議案は、法案の場合と比較し対象がより限定的な事項の場合に

(17) Robert B. Dove, Parliamentarian, U.S. Senate, "Considering Measures on the Senate Floor." *Enactment of a Law*. 上院ホームページ<http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Enactment_law.htm#11>

用いられている。例えば、統合歳出予算決議⁽¹⁸⁾、継続予算決議（暫定予算）、常設の両院合同委員会の設置、憲法の定める1月3日正午以外の日時を新会期の開会日に指定する場合などである。

また、両院共同決議案は、連邦議会が憲法改正の発議を行なう場合にも用いられる。この憲法改正の発議の場合は、大統領に送付されず、国立公文書館長のもとに送られ、その批准手続のため、同館長から各州に伝達される。

上院提出両院共同決議案には「S.J.Res.」を、また下院提出両院共同決議案には「H.J.Res.」を付して、提出順に一連の議案番号が与えられる。

- ③ **両院一致決議案** (Concurrent Resolution) : これは、外部に対する連邦議会の意見の表明、閉会日や休会期間に関する両院の合意、誤りのある議案を他院に送付した場合の他院への修正依頼（すでに大統領に送付した場合にはその議案返却の要求）など、主として連邦議会両院にのみ関わる事項を取り扱う決議案である。

この両院一致決議案には、上院提出両院一致決議案の場合は「S.Con.Res.」、また下院提出両院一致決議案の場合には「H.Con.Res.」の記号を付し、一連の議案番号が与えられる。

- ④ **決議案** (Resolution) : 決議案は、上記2つの決議案と区別するため、単独決議案 (Simple Resolution) と呼ばれる。この決議案は、各院の意見の表明、議事規則の改正、委員会の構成、議院の役員任命、その他議院の管理運営に関わる事項の決定のため用いられる。

この決議案には、上院提出決議案にあっ

ては「S.Res.」、また下院提出決議案にあっては「H.Res.」の記号と提出順による通し番号が付される。

(2) 議案の会期継続

1 議会期の間、立法案件である法案と決議案は、第1、第2会期あるいは特別会期を通じて継続し、最終の会期（通常は第2会期）の終了とともに廃案となる（上院規則XVIII）。ただし、行政案件のうち、条約承認案件は大統領が撤回するまで議会期を超えて継続するが、一方の公務員任命案件は会期不継続とされ、閉会時に大統領に返付される。

2 公法律と私法律

法案及び両院共同決議案は、大統領に送付・署名されて法律となった時点で、その内容により「公法律」(Public Law) と「私法律」(Private Law) に区分され、議会期ごとに一連の法律番号（例えば Public Law 108-1）が付されて連邦法律集 (Statutes at Large) に掲載される。

公法律は通常法律であるのに対して、私法律は、特定の個人又はそのグループの権利救済などのため、例えば移民・帰化の承認や年金関係の権利救済などを目的として制定される。なお、私法律は、それが権力分立の侵害になるとの反省のもとに、最近では激減している。

両院とも、公法律案・私法律案による議案番号の区別はない。上院においては、公法律案、私法律案を区別することなく、両者同一の手続のもとに審議する。下院では、私法律案のためのカレンダーがあり、また特別の審議日や議事手続を定めている。

3 議案提出権

議案を提出できるのは、上院議員と下院議員

(18) アメリカ連邦議会では、13本の各年度歳出予算法案のうち、前会期中未成立の歳出予算法案については、次の会期で一つの統合歳出予算決議にまとめて成立させることがしばしば行なわれる。例えば、2003年度予算では、「2003年度統合歳出予算決議」(Consolidated Appropriations Resolution, 2003. H.J.Res.2. 公法律108-7)。

のみである。議案の種類により、一定以上の賛成議員数を要件とされることはない。複数議員による共同提出の場合には、議案の最初に氏名が記載される議員を提出者 (Sponsor)、2 番目以降の議員を共同提出者 (Cosponsor) という。

委員会提出議案の場合には、その委員会の委員長又は小委員長が、個人の名で提出する。

なお、実際に提出される議案には、大統領・行政府省庁の依頼のもとに提出されるものも少なくない。憲法上、大統領は、年頭の一般教書により政策を示し、連邦議会にその立法を促す (第Ⅱ条第3節) ことができるほか、個別の書簡をもって議会の各院及び議員に対し立法を要請している。大統領の依頼による議案は、大統領と同一の政党であるか否かを問わず、所管委員会の委員長又は小委員長により提出されることが慣例となっている⁽¹⁹⁾。また、行政府の各省庁も、法案を起草し、所管の委員長や有力議員にその提出を働きかけている。さらに、両院及び各議員には、州政府や各種の団体・組織からの意見書や陳情による立法依頼も多く寄せられている。

議員自らの発意ではなく、以上の大統領・行政府省庁その他の組織・団体の依頼により、議員が議案を提出する際には、「依頼により」 (By Request) と議案上に表記される。

これらの依頼により各院に提出される議案、とくに大統領・行政府省庁の依頼によるものは、相当数にのぼると言われている。しかし、大統領の政策を法案化したと説明される法案の場合でも、「依頼により」と表記されているものは実際にはきわめて少ない。ちなみに、第107議会 (2001-2002) の2年間で成立した公法律は377本であるが、そのうち「依頼により」と明記された議案は、アーミー下院院内総務提出による「2002年国土安全保障法案」 (Homeland

Security Act of 2002) を含め、わずか4本、全体の1.1%だけである⁽²⁰⁾。

行政府により起草された議案の場合であっても、また、州や民間団体の要請にもとづく議案の場合であっても、所管委員会や依頼を受けた議員は、依頼による議案をそのまま提出せず、自らの考えにより、あるいは利害団体等の意見を取り入れて調整するなどして、かなりの修正を加えたうえで、自らの議案として提出するケースが多いようである。

4 議案提出・成立件数

表4 (次ページ) は、最近の各院の議案提出数と成立件数を示したものである。1議会期2年における、法案及び両院共同決議案は、両院あわせて9,000件を超える膨大な数である。

上院と下院を比較すれば、下院提出の法案・両院共同決議案が上院の約1.8倍、公法律と私法律をあわせた成立件数でも2.8倍と、下院のほうが圧倒している。

しかし、議員1人あたりの提出件数で見ると、上院議員 (100人) の1人あたり法案・両院共同決議案提出数は1議会期約33件、下院議員 (435人) の場合は13.5件で、上院議員は下院議員の2.4倍の議案を提出している。成立件数で見ても、上院議員1人当たりで1議会期1.4件、下院議員では0.8件で、上院議員提出議案は、下院議員提出議案の1.8倍の成立率となる。

5 カレンダー

「カレンダー」 (Calendar) は、委員会審査を経て議院に報告された議案、及び委員会に付託されず直接本会議で審議される議案を、その時系列順にカレンダー番号を付して掲載した議案目録である。カレンダーは、両院とも本会議開会日には毎日印刷・刊行されている。

(19) 前掲 Robert B. Dove, "Beginning a Daily Session of the Senate."

(20) 議会図書館ホームページ「Thomas」の第107議会公法律一覧 (Public Law) より、「By Request」をキーワードに検索。

表4 過去2議会期における議案提出件数及び成立件数

| 議会期 | 議案の種類 | 上院 | | | 下院 | | | 成立件数 | | |
|---------------------|-------|-------|-----|------|-------|-----|------|------|------|------|
| | | 提出数 | 可決 | % | 提出数 | 可決 | % | 上院案 | 下院案 | 計 |
| 第106議会 1999-2000 | 法案 | 3,287 | 363 | 11.0 | 5,681 | 708 | 12.5 | 公179 | 公401 | 公580 |
| | 共同決議案 | 56 | 12 | 21.4 | 134 | 47 | 35.1 | 私15 | 私9 | 私24 |
| | 一致決議案 | 162 | 81 | 50.0 | 447 | 150 | 33.6 | 30 | 59 | 89 |
| | 決議案 | 393 | 273 | 69.5 | 680 | 394 | 57.9 | 273 | 394 | 667 |
| 第107議会 2001-2002 | 法案 | 3,189 | 209 | 6.6 | 5,767 | 566 | 9.8 | 公69 | 公308 | 公377 |
| | 共同決議案 | 53 | 14 | 26.4 | 125 | 31 | 24.8 | 私2 | 私4 | 私6 |
| | 一致決議案 | 160 | 75 | 46.9 | 521 | 175 | 33.6 | 7 | 44 | 51 |
| | 決議案 | 368 | 247 | 67.1 | 616 | 344 | 55.8 | 247 | 344 | 591 |

(注) 成立件数欄中、「公」は公法律、「私」は私法律を示す。

(出典) 前掲 *Résumé of Congressional Activity* により作成。両院一致決議案の成立件数については、議会図書館ホームページ「Thomas」の "Complete List of Bills in this Congress by Type and Bill Number" より検索。

上院には二つのカレンダーがある。一つは立法案件議事のための「上院議事カレンダー」(Senate Calendar of Business)で、これは、上院本会議において立法案件議事を進める上での基本となる議事資料である。もう一つは、条約承認案件と公務員任命案件からなる行政案件議事のための「行政案件議事カレンダー」(Executive Calendar)である。

上院議事カレンダーは、次の議案及び議事関係情報により構成されている。

- ① 審議未了(又は審議中)の議事、提案予定の全会一致合意取り決め要求、及び当該会期の本会議開会日を示した暦
- ② 上院議員名簿、常任・特別・両院合同各委員会の委員名簿
- ③ 一般議案目録掲載議案の議案番号索引
- ④ 一般議案目録 (General Orders)
- ⑤ 前議事日から持ち越された決議案及び動議等
- ⑥ 両院協議会継続中の議案及び協議員名簿

⑦ 歳出予算法案の審議経過

以上の上院議事カレンダーの各項目中、最も重要なのが④の一般議案目録である。すなわち、この一般議案目録に掲載されている議案が、そこから呼び出されて、本会議に上程される。

下院には、立法案件議事に関する5種類のカレンダーがあり、議案は、その種類・内容によりこれらのカレンダーに振り分けられて掲載されるという、より複雑な構造となっている⁽²¹⁾。

6 定足数と定足数点呼

(1) 定足数

憲法第I条第5節第1項は、「各議院の議員の過半数をもって、議事を行なうための定足数(Quorum)とする」と定めている。上院では、この定足数算定のための基数を議員定数ではなく、正当に選挙され、かつ宣誓を行なった上院議員の過半数としている(上院規則VI第1条)。すなわち、欠員がなければ51人である⁽²²⁾。

連邦議会両院では、憲法の規定に従い、各会

(21) 下院のカレンダーは、「合衆国下院カレンダー及び議事経過」(Calendars of the U.S. House of Representatives and History of Legislation)として刊行されるが、これは、「ユニオン・カレンダー」(歳入・歳出関係議案目録 Union Calendar)、「ハウス・カレンダー」(一般議案目録 House Calendar)、「プライベート・カレンダー」(私法律案目録 Private Calendar)、「コレクションズ・カレンダー」(軽微な修正等を目的とする議案目録 Corrections Calendar)及び「ディスチャージ・カレンダー」(委員会付託解除動議カレンダー Calendar of Motions to Discharge Committees)の5種類のカレンダーから主として構成されている。

期招集日に、新規当選議員による議員就任の宣誓の後、定足数点呼（Quorum Call）を行なう。各院において定足数の存在を確認すると、そのことを他院に通知するとともに、大統領に連邦議会が議事遂行能力を得たことを報告するため、両院合同委員団の委員（各院2人）を任命する。

上院における定足数点呼は、書記が議員名簿をアルファベット順に読み上げることにより行なわれる。下院では、定足数点呼は、通常、電子式投票システムによっている。

(2) 定足数不足下の審議

会期冒頭の定足数確認後は、両院とも実際に定足数点呼を行ない、その存在を確認することは、年に数回程度しかない⁽²³⁾。現に議場にいる議員数が明らかに定足数を欠いている場合でも、定足数が当然に満たされているとの前提のもとに審議を行ない、かつ議決（記録投票の場合を除く。）を行なっている。アメリカ連邦議会両院本会議の長時間審議の実態（前掲表3参照）には、この定足数についての基本的な考え方が根底にあるのである。

定足数点呼の結果、又は記録投票により定足数を欠いていることが明らかになったときは、その時点ですべての議事を中止しなければならない。その際上院は、出席議員の過半数により、衛視長に議員の出席を強制させることを議決できる（上院規則VI第4条）。それ以外にできることは、散会するか、休憩（事前に全会一致合意による決定のある場合）するしかない。

(3) 頻繁に行なわれる定足数点呼

ところで上院においては、先に述べたことと

矛盾するが、日々の議事においては頻繁に議場の議員から議事主宰者に対し、定足数を欠いているとの進言が行なわれる。その進言を受けると、議事主宰者は、自動的に書記に定足数点呼の実施を命じる。書記は、その状況をよく認知しており、できるだけゆっくと議員名簿を読み上げる。ただし、この場合の定足数点呼は、最後まで行なわれることはなく、全会一致合意により、その途中で必ず中止される。

この場合の定足数不足にかかる進言は、議事進行上の一つのテクニックであり、その間に両党院内総務や関係議員の間で、例えば修正案の処理などをめぐって、非公式な協議が議場内外で行なわれる。また、次に発言予定の議員がまだ議場に到着していないため、時間稼ぎのためにこの進言が行なわれる場合もある。上院本会議は、会議を休憩又は散会させることなく、この定足数点呼による議事の中断の間に、必要な調整を繰り返しながら進められる。

7 表決の方法

上下両院とも、表決の方法には次の3つがある。① 発声投票（Voice Vote）、② 起立（分列）投票（Division Vote：一般的には Standing Vote）及び ③ 記録投票（Recorded Vote）である。

記録投票は、憲法及び上院規則に基づく表決方法であるが、発声投票と起立投票は、慣行に基づく表決方法である。また、発声投票と起立投票は、記録投票の場合と異なり、定足数の存在は問題とされない。なお、上下両院とも、重要な問題については、発声投票の後、ほとんどの場合に記録投票の実施が要求されており、起立投票は実際には稀となっている⁽²⁴⁾。

⁽²²⁾ 下院の場合は、下院規則中に定足数の定めがなく、「選挙され、宣誓し、かつ生存している議員の過半数」と解釈するのが、先例・慣行により定着している。

⁽²³⁾ 前掲 *Résumé of Congressional Activity*.

⁽²⁴⁾ 前掲 *Judy Schneider*, p.11. また、"Floor Process and Procedure in the U.S. House of Representatives." p.18. 下院規則委員会 (Committee on Rules) ホームページ <http://www.house.gov/rules/floor_man.htm>

(1) 発声投票

各院とも、ほとんどの問題は、まず発声投票にかけられる。発声投票では、議事主宰者は、最初に賛成者に対し「賛成」(Aye)と応えるよう求め、次いで反対者に「反対」(No)と応えるよう求める。議事主宰者は、どちらの声が優っていたか判断し、賛成(又は反対)が多数と認める旨を議院に通告する。この議事主宰者の認定は暫定的なもので、これに対して、議員は、起立投票又は記録投票の実施を求めることができる。議員からの要求がなければ、議事主宰者は発声投票の結果を最終的に議院に宣告する。

(2) 起立投票

起立投票は、議員からの要求のある場合に限らず、発声投票の結果において賛否が不分明な場合に、議事主宰者の発意により実施することもできる。この起立投票においては、議事主宰者は、最初に賛成者に起立させて人数を計算し、次いで反対者に同様に起立させる。議事主宰者は、賛成・反対のいずれが多数であったかを議院に通告するが、その際、賛否双方の人数を発表することはない。その通告に対し、議員からの記録投票の要求があれば記録投票が行なわれるが、それがなければ、表決は最終的に確定する。

(3) 記録投票

記録投票は、上院では、書記が議員名簿を読み上げ、それに対して議員が賛成(Yea)、反対(Nay)と答えることから、これを「イヤーズ・アンド・ネイズ投票」(Yeas and Nays Vote 上院規則XII)とも、「点呼投票」(Rollcall Vote)ともいう。

下院における記録投票は、電子式投票システ

ムにより行なわれる。ただし下院では、このシステムが不調の場合などには、点呼によるイヤーズ・アンド・ネイズ投票も行なっている。

記録投票については、憲法第I条第5節は、「…いかなる問題についても、各院の議員のイヤーズ・アンド・ネイズは、出席議員の5分の1から要求のあるときは、ジャーナルに掲載されるものとする」と定めている。

上院の先例・慣行においては、憲法の規定に従い、議員が記録投票実施を求める際には十分な賛成者があることを条件とし、その議員数は最新の記録投票で投票した議員数を基準とするが、最低でも議事を行なうため定足数(51人)の5分の1である11人以上の賛成者の存在を要件としている⁽²⁵⁾。ただし上院の議事主宰者は、一般的には、この要件を厳密に適用して数を計算するようなことはせず、賛成議員の挙手を一瞥するだけで認定しているようである⁽²⁶⁾。

記録投票が開始される場合、議員の多くは、委員会審査や議員会館での打ち合わせなどで、実際には議場外にいる。そこで上院においては、議会期冒頭の全会一致合意取り決めにより、この記録投票には15分(又は10分)をかけることとし、その時間が終了する7分30秒前の時点で警告の振鈴を発することとしている⁽²⁷⁾。

記録投票の結果は、上下両院とも、賛成、反対それぞれに投票した各議員の名前と、票数の合計が連邦議会会議録に掲載される。このため議員は、選挙民の眼を意識し、可能な限り表決に参加して投票するように努める。

上院議員が公用又は私用で欠席せざるを得ない場合は、自党の院内総務に依頼し、やむを得ず欠席する(もし出席したとすれば、投票したであろう賛否も含めて)旨を、議事主宰者に通告してもらい、そのことを連邦議会会議録上に記録させている。下院では、その議員自身が同様

⁽²⁵⁾ 前掲 *Riddick's Senate Procedure*, pp.1417-8.

⁽²⁶⁾ 前掲 Robert B. Dove, "Motions, Quorums, and Votes."

⁽²⁷⁾ 前掲 12項目一括全会一致合意取り決めの第2項目。

の発言原稿を作成し、事後に連邦議会会議録に挿入させる方法をとっている。

V 立法手続—形式的な三読会制—

連邦議会上下両院とも、立法手続の枠組みに大きな違いはない。すなわち、議案提出、委員会付託、委員会審査・報告、本会議上程・討論・修正案審議・最終表決の順である。ただし、下院には全院委員会の制度があり、修正案審議は、本会議ではなく全院委員会で行なう。

上下両院では、法案及び両院共同決議案（以下、両者のみを指す場合は「法案等」という。）は、各院における最終表決の前に3回読み上げられることとされている。この3回の読み上げ（Reading）は形式化されており、また、法案等の実質的審議段階を示すものではない。

上院においては、これら3回の読み上げは、原則として、法案等の「タイトル」（Title：正式名称）⁽²⁸⁾のみをそれぞれ異なる議事日に読み上げるものとしている（上院規則XV第2条）。

「第1回読み上げ」（First Reading）は法案等の提出時で、これは書記により機械的に読み上げられる。法案等は、次の議事日の本会議で「第2回読み上げ」（Second Reading）が行なわれてから、所管の委員会に付託される。委員会審査の結果、可決すべきものとして議院に報告された法案等は、本会議に上程され、討論及び修正案の処理がすべて終了した段階で、「第3回読み上げ」（Third Reading）が行なわれる。この第3回読み上げにより、本会議の審議は終了し、その法案等は最終的に表決に付される。

上院規則は以上のとおりであるが、実際の取り扱いにおいて、ほとんどの法案等は、提出された時点で全会一致合意により第1回及び第2

回読み上げが行なわれたものとして、同日中に委員会に付託される。また、全会一致合意により、第1回と第2回読み上げを省略して、直接本会議に上程される場合もある。

下院においては、第1回読み上げはジャーナルと連邦議会会議録に法案等のタイトルを掲載することで省略され、法案等は直ちに委員会に付託される。委員会を通過した法案等は、修正案審議の場である全院委員会において、法案等の逐条又は章・節ごとの第2回読み上げを行ない、読み上げられた部分に対する修正案を審議する⁽²⁹⁾。その後、全院委員会における審議結果が本会議に報告され、最終表決の前にタイトルについての第3回の読み上げが行なわれる。

VI 委員会審査

1 議案の委員会付託

議案の委員会付託は、各院ともパラメンタリアン（Parliamentarian 規則先例専門員）の助言を受けて、議事主宰者（下院では下院議長）が行なう。

上院における委員会付託は、その議案の主題事項を優越的に所管する1委員会に対して行なわれる（上院規則XVII第1条）。関連する複数の委員会への多重付託が行なわれることもある。多重付託は、議事主宰者の決定ではなく、両党院内総務提出の動議による（同第3条(a)項）。ただし実際には、これは、多数党院内総務の提出する全会一致合意要求によって行なわれている。

下院では、多重付託（逐次又は分割）は、議長により決定され、頻繁に行なわれている。

2 委員会審査—公聴会とマークアップ—

委員会⁽³⁰⁾における議案の審査過程は、上下

⁽²⁸⁾ 法案の場合、例えば、「〇〇法の改正及びその他の目的のための法律」との名称が付される。

⁽²⁹⁾ 下院規則は、第2回読み上げは、全院委員会で審議される議案については全文を読み上げるものとしている（XVI第8条）。なお、全院委員会にかけられず、本会議だけで審議される議案の場合は、第2回読み上げは、通常は省略される。

両院に違いはない。各委員会は、議事規則の範囲内で委員会規則を定め、それに則って議事を進める（上院規則XXVI第2条）。委員会には付託された議案を登載する議事カレンダーがあり、委員会は、そのカレンダー上の議案のうち、重要性、適時性、議員の関心度の高さ、その議案を議院に報告した場合の可決の可能性など、委員会としての専門的知識及び経験から判断して取捨選択して審査対象とする。また、委員会は、いくつかの小委員会を設置しており、議案を所管の小委員会に審査させるのが例である。

どの議案を取り上げ、審査するかは、委員長又は小委員長の権限である。それぞれの少数党筆頭委員は、非公式に委員長と協議し、少数党側の意見を反映させるよう働きかける。

委員会における議案審査過程は、「公聴会」(Hearing) と「マークアップ」(Mark up) の二段階からなる。

委員会（又は小委員会）は、ほとんどの重要議案について、公聴会を開催する。公聴会の開催日数及び証言を求める証人（Witness）の数は、その議案により異なる。歳出予算委員会を除き、少数党側委員は、公聴会のうち少なくとも1日を、少数党側が推薦した証人に証言させるよう要求できる（上院規則XXVI第4条(d)項）。

マークアップは、委員会が審査した議案を修正なしに、又は修正を付して議院に報告するか、その議案を否決するかを最終的に決定する会議である。マークアップは、通常、議案を議院に報告する直前に開催される。会議は委員だけで行なわれ、手続は本会議と同様、討論、修正案審議、最終表決からなる。委員会における議案の修正では、条文又は語句の挿入・削除のほか、議案の全文を削除し、委員会起草の新たな条文に差し替えることもしばしば行なわれる。

3 公聴会の記録・議案審査報告書

公聴会の記録は、議案ごとにタイトルを付し、『ヒアリング』(Hearing) として刊行される。これには、委員会（小委員会）名、開催日時、委員長・委員の冒頭発言、証人の証言、質疑応答、提出資料及び関連省庁・組織団体からの書簡、報告その他の提出資料等が掲載される。

マークアップの記録は、『議案審査報告書』(Report) により、審査した議案ごとに、委員長又は小委員長名で議院に提出される。議案審査報告書では、まず冒頭に当該議案を原案のとおり又は修正のうえ可決すべきものと勧告すると述べ、委員会の勧告する議案の全文を掲載する。

議案審査報告書には、さらに、その議案の目的、立法の必要性、主要規定の概要、委員会勧告とその決定のために行なわれた記録投票の結果、逐条解説、所要経費の見込み、行政省庁からの意見書、関連現行法の改正点などが詳細に記載されている。また、議案審査報告書には、少数党側委員の見解と、他の委員に追加・補足意見があればそれも掲載される。

4 委員会の活動状況

両院の委員会は、自らの規則で定例日を定めて集会し、また随時、委員長の招集により、あるいは委員の過半数の要求により、会議を開催する⁽³¹⁾。ところで、表3に示したように、両院ともほぼ連日のように本会議が開催され、しかも長時間にわたって審議が行なわれている。そのため、委員会は、本会議の開会時間中であっても、議案審査を行なうしかない。

上院においては、本会議開会中の委員会の開催について、通常は朝の時間の議事が行なわれる本会議開会から2時間までは、これを許容し

(30) 委員会の種類、権限、構成、委員長等の任命方法、委員会スタッフ等については、前稿（『レファレンス』627号）pp.46-48, 60-68を参照願いたい。

(31) 上院規則XXVI第3条、下院規則XI第2条。

ている。この2時間の経過後は、歳出予算委員会と予算委員会を除き、議院の特別の許可がなければ、委員会審議を行なうことができない。さらに、午後2時以降に委員会審議を行なう必要がある場合には、多数党及び少数党院内総務の同意が必要である（上院規則XXVI第5条）。

ただし実際には、上院規則の定める時間にかかわらず、多数党指導部の議員が提出する全会一致合意の要求により、この許可が頻繁に行なわれている。

両院の委員会の会議開催回数は、その小委員会の会議も含めて、第105議会（1997-1998）では上院が1,954回、下院では3,624回、第106議会（1999-2000）では上院が1,862回、下院では3,347回となっている⁽³²⁾。ちなみに、わが国の衆議院及び参議院の場合は年間600~700回、ドイツ連邦議会で800回程度、フランス下院は約200回である。

表5に、両院の委員会によるその議院提出議案についての報告件数（二重線枠内）を示した。残念ながら、委員会への議案付託数（その後の付託解除の状況も含めて）に関する統計は見当たらないので、参考のため提出数を同表に掲げた。これによれば、法案及び両院共同決議案ともに概ね8割から9割が委員会審査未了のまま廃案となっていると見てよいであろう。

5 委員会付託・審査の回避

委員会付託議案の大多数は、委員会による握り潰し状態のまま議会期末を迎えることとなる。そこで、両院とも、委員会審査を回避し、又は一旦委員会に付託された議案の委員会審査を解除し、これらを本会議に直接上程するための手続を有している。

上院においては、議員は、新規に議案を提出したとき、あるいは以前提出した議案を委員会が未報告の場合には同一内容の議案を再提出し、上院規則XIVを用いて委員会付託を迂回することができる。いずれの場合も、その上院議員は、議案の第1回読み上げを要求し、続いて第2回読み上げを要求すると同時に、自らそれに反対を表明する。同規則第4条は、第2回読み上げに異議の申し出がある場合、その議案はカレンダーに直接登載されるものとしているのである。この方法は議員1人で実行できるので、しばしば利用される。

もう一つの有力な方法は、単独の立法をあきらめ、本会議において審議中の議案に対する修正案として自らの議案を提出し、それを可決させることである。この手法は、上院では特定の議案の場合を除き、修正案については議題との適切関連性を求めていることを利用したもの

表5 各議院における自院提出議案の委員会報告数

| 議会期 | 議案の種類 | 上 院 | | | 下 院 | | |
|---------------------|---------|-------|-----|------|-------|-----|------|
| | | 提出数 | 報告数 | % | 提出数 | 報告数 | % |
| 第106議会 1999-2000 | 法 案 | 3,287 | 501 | 15.2 | 5,681 | 591 | 10.4 |
| | 両院共同決議案 | 56 | 6 | 10.7 | 134 | 13 | 9.7 |
| | 両院一致決議案 | 162 | 20 | 12.3 | 447 | 22 | 4.9 |
| | 決 議 案 | 393 | 68 | 17.3 | 680 | 275 | 40.4 |
| 第107議会 2001-2002 | 法 案 | 3,189 | 391 | 12.3 | 5,767 | 478 | 8.3 |
| | 両院共同決議案 | 53 | 11 | 20.8 | 125 | 9 | 7.2 |
| | 両院一致決議案 | 160 | 26 | 16.3 | 521 | 23 | 4.4 |
| | 決 議 案 | 368 | 65 | 17.7 | 616 | 198 | 32.1 |

(出典) 前掲 Resume of Congressional Activity により作成。

⁽³²⁾ Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress 2001-2002*, (Washington D.C., 2002), pp.146-147.

である。この方法は、審議中の議案を乗り物 (Vehicle) として利用し、それに便乗することに似ているので、一般に「ライダー」(Rider) と呼ばれている。

このほか、上院での委員会審査の回避方法としては、委員会付託解除動議と規則停止動議がごくまれに利用される。また、全会一致の合意で、委員会付託の解除が行なわれることもある⁽³³⁾。

下院では、委員会付託解除動議 (請願) の提出や、規則停止動議により委員会付託中の議案を本会議に直接上程する方法などがある。ただし、前者の請願は議員の過半数の署名が必要であり、後者はその議案の可決に3分の2の特別多数が必要とされる。このため、所管委員会の委員長の反対を押し切って強行しても、その議案が可決される見込みはまず無いに等しい。

以上のように、上院のほうが下院よりも委員会審査を回避することは容易である。しかし、両院議員とも、これらの手続を使用することは、最後の手段と考えているという。各議員は、このような行為は委員会制度を形骸化させるものであると認識しており、また、自分の所属する委員会がそのような行為の対象となることを好まないからである⁽³⁴⁾。

VII 議案の本会議上程・討論

1 議案の本会議上程

上院においては、議場で発言を認められた議員は、いつでもカレンダー上の議案の上程を求める全会一致合意の要求又は動議を提出できる。しかし実際には、ほとんどの議案は、多数党院内総務又はその指示を受けた議員により上程さ

れる。多数党院内総務の議案上程権は、以下に述べる上院規則と慣行に由来するものであり、上院規則上直接認められている権利ではない。

すなわち、上院の議事主宰者は、本会議での発言許可については裁量権を有せず、発言を求めて最初に起立した議員に機械的に発言を許可しなければならない (上院規則 XIX 第1条(a)項)。しかし、複数の議員が同時に起立した場合には、議事主宰者は、上院の先例・慣行に従い、多数党院内総務、少数党院内総務、さらに多数党と少数党の議事進行係議員と、その順序で発言許可を与えなければならないこととされている。

この誰よりも先に、多数党院内総務が発言を認められるということは、その際に、議案を上程する全会一致合意要求又は動議を提出することができることを意味する。そして、それが確立された慣行となり、多数党院内総務の議案上程権として認められるに至っている。

この議案上程権は、多数党院内総務の専権とされる議案審議計画の策定権の根拠ともなっている。多数党院内総務は、党の政策、委員長や個別議員の意向、上院の議案審議状況、各議案の適時性・重要性、その議案可決の難易性等を総合的に判断して議案審議計画を立てる。そして、多数党院内総務 (又はその指示を受けた議員) は、毎日の会議の終了前に、その日の本会議の散会 (又は休憩) の提案、翌日の本会議開会時刻、行なわれる議事、審議予定の議案及び記録投票が行なわれると予測される時間等について発言し、そのための全会一致合意取り決めの要求を提出することが例となっている。

下院においては、本会議への議案の上程の決定については、下院議長の専権事項である⁽³⁵⁾。議案の上程は、多数党院内総務提出の動議によ

⁽³³⁾ 前掲 Judy Schneider, p.5.

⁽³⁴⁾ "Committee Referral and Rule XIV," *The Legislative Process*, 上院ホームページ "Learning About the Senate" (Last Access 2002.10.10)

⁽³⁵⁾ 下院議長が議案審議計画を策定するに際しては、上院多数党院内総務の場合とは異なり、下院多数党院内総務、院内幹事、関係委員会の委員長等、一部の有力議員と協議するだけである。

ている。また、全会一致合意の要求によっても議案が上程されているが、上院のように頻繁に全会一致合意要求が用いられることはない⁽³⁶⁾。

2 全会一致合意取り決め

議案の本会議上程に際しては、多数党院内総務は、まず全会一致合意を取り付けるため、少数党院内総務、所管の委員長、さらにはその議案に特別の関心を有すると通告（ホールド）してきた個々の議員にいたるまで、幅広く協議・調整する。その協議が整えば、多数党院内総務は、その議案の上程・審議のための全会一致合意取り決めの要求を本会議に提出する。

議案審議に関する全会一致合意取り決めには、審議時間、その時間を管理する議事進行係議員及び修正案の取り扱いまで詳細に定めるもの（複合全会一致合意取り決め〔Complex Unanimous Consent Agreement〕：一般的には時間取決め〔Time Agreement〕と呼ばれる。）から、緊急上程の場合における「上院法案第〇〇号を上程し、直ちに審議する。」というような簡単なもの（単純全会一致合意取り決め）まで、議案ごとに多様なものがある。

とくに修正案の取り扱いについては、修正案提出を全く認めないか、特定の修正案しか許容しないもの、修正案には議案の条項との「適切関連性」を要求するもの、あるいはより緩やかな条件である議案中の特定の事項との「関連性」があればよいとするもの、などがある。

さらに、複合全会一致合意取り決めには、特定の上院規則を適用しないものや、規則違反の申し立てを認めないとするものがある。これは、議案を緊急に上程する場合に用いられる。

また、多数党院内総務の判断で、議案には大きな対立点がなく、議場から提出される修正案の数も多くはないと見られる場合は、総審議時間だけを定めるものや、特定の日時に審議を打

ち切り、最終表決を行なう、とするものもある。

複合全会一致合意取り決めが議案により多種多様であるのは、その議案の重要性、予測される抵抗（議事妨害）の大小等による。このような中で、特定の議員にのみ修正案提出を許容する場合は、議事妨害も辞さないとして強行に反対する議員との協議・調整による譲歩の結果、その修正を約束した上での議案上程であることを窺い知ることができる。

複合全会一致合意取り決めは、審議時間と修正案の取り扱いを定める点では共通であるが、以上のように、個々にはその内容を異にする。複合全会一致合意取り決めの内容は、議員に周知させるため、毎日刊行されるカレンダーに掲載される。以下に、複合全会一致合意取り決めのいくつかある基本的なパターンの一つを、参考のため紹介する⁽³⁷⁾。

複合全会一致合意取り決めの例

次のとおり決定する。上院が（法案番号）（法案名）を審議するときは、一次修正案に対する討論は、当該修正案提出者と法案の議事進行係議員に均等に配分され、管理される（ ）時間に制限するものとし、二次修正案に関する討論は、当該修正案提出者と法案の議事進行係議員に均等に配分され、管理される（ ）分に制限するものとする。また、提出され、又はそれに関し議事主宰者が討論を許すものとした、討論を伴う動議、異議申し立て又は規則違反の申し立てについての討論は、当該提出者と法案の議事進行係議員に均等に配分され、管理される（ ）分に制限するものとする。但し、法案の議事進行係議員がこれらの修正案又は動議に賛成するときは、それに関し反対者に配分される時間は、少

⁽³⁶⁾ 前掲 Judy Schneider, p.3.

⁽³⁷⁾ 前掲 Riddick's Senate Procedure, pp.1312-13.

数党院内総務又はその指定する議員により管理されるものとする。さらに、法案の規定に適切関連性のない修正案は、これを受理しないものとする。

さらにまた、次のとおり決定する。法案を最終的に可決するとの問題に関する討論は、多数党院内総務及び少数党院内総務、又はそれぞれが指定する議員に均等に配分され、管理される（ ）時間に制限するものとする。ただし、これらの上院議員又はそのいずれかは、修正案、討論を伴う動議、異議申し立て又は規則違反の申し立てに関する審議の間に、法案の可決に関して自らが管理する時間の一部を、他の上院議員に対して追加配分することができる。

下院では、重要な法案等については、規則委員会提出の決議案により下院規則の例外を定める「特別規則」(Special Rule)が制定される。下院の特別規則は、上院の全会一致合意取り決めとは異なり、出席議員の過半数で可決される⁽³⁸⁾。また、下院では、特別規則による時間制限がない場合でも、常に下院規則に定める時間制限のもとに議案審議が行なわれる⁽³⁹⁾。

3 討 論

複合全会一致合意取り決めでは、多数党と少数党から「議事進行係議員」(Floor Manager)が指名される。多数党側ではその議案を報告した委員会の委員長又は小委員長が、少数党側ではその委員会又は小委員会の少数党筆頭委員が、議事進行係議員に任命される例である。

議事進行係議員は、全会一致合意取り決め

より、それぞれに配分された討論時間を管理する。議事進行係議員は、自ら討論(Debate)の中心的役割を担い審議を主導するが、2分とか3分と時間を区切って同僚議員に発言時間を委譲(Yield)し、できるだけ多くの議員に発言させるよう努める。

また、単純全会一致合意取り決めにより議案が上程されると、通常は、議案を報告した委員会の委員長又は小委員長による議案の趣旨及び必要性等についての冒頭発言があり、次いでその委員会又は小委員会の少数党筆頭委員がその議案についての少数党側の意見を表明し、それから各議員による討論が行なわれる。

動議による議案上程の場合は、その動議自体が討論を伴うものであり(上院規則XXII第1条)、議員は、議事主宰者に発言許可を求めて、討論することができる。そして、この場合の討論には時間制限はなく、発言や修正案提出を望む議員が誰もいなくなるまで継続される。

VIII 修正案審議

1 概 説

修正案(Amendment)の審議は、上院本会議の中心を占める議事である。とくに、議案を審査した委員会に所属していなかった議員にとっては、本会議は、関心のある議案に対し自らの意見を修正案の形で提出し、討論するための唯一の機会である。

上院では、修正案審議を全体的に規律する議事規則はなく、修正案は、次節以降で述べる複雑な先例・慣行に従い審議され、それぞれの順に表決に付され、処理される。

複合全会一致合意取り決めのある場合は、冒

⁽³⁸⁾ 2002年度立法府歳出予算法案に関する下院の特別規則と上院の全会一致合意取り決めの要旨については、拙稿「アメリカ連邦議会の歳出予算－2002年立法府歳出予算の構成と審議過程－」『レファレンス』614号(2002年3月)p.17, 18-19, 26を参照願いたい。

⁽³⁹⁾ 下院規則は、討論は原則として1人1時間まで(1時間ルールXVII第2条)、全院委員会における修正案の討論は5分間(5分間ルールXVIII第5条(a)項)、規則停止動議のもとでの討論は40分間(XV第1条(c)項)と定めている。

頭の議案の趣旨説明とそれに続く討論の終了後、全会一致合意取り決めにより定められたところに従い、修正案審議が行なわれる。

議案が動議により、又は修正案の取り扱いを定めない単純全会一致合意により上程されたときは、発言を許可された議員は、いつでも修正案を議題とし、その審議を要求できる。この場合は、議員が提出できる修正案の数についての制限はなく、討論時間の制限もない。また、修正案審議に際しては、議案の章・節・条等の構成順にかかわりなく、どの部分に対する修正案でも提出し、議題とすることができる。

議員は、提出された修正案に対しても、修正案を提出できる。修正案に対する修正案は、先例・慣行による制限にしたがって、複数の提出が認められ、これらが同時に審議対象となる。このことから、修正案が数多く提出されると、それらの修正案に対する修正案の処理も含め、上院本会議における修正案審議は、何日間にもわたり、延々と続くことになる。

例えば、第107議会第2会期（2002）における「2002年国土安全保障法案」⁽⁴⁰⁾の上院本会議では、7月31日に動議により法案が上程された後、その審議は紛糾し、同法案に対しては合計122件もの修正案が提出された。この法案の審議は、8月の夏期休会と10月初めから11月上旬までの中間選挙のための休会を挟んで、実に22会議日におよび、11月19日にいたって、下院から送付された新法案⁽⁴¹⁾を同法案に差し替えることによってようやく可決されている⁽⁴²⁾。

下院全院委員会における修正案審議は、議案の章・節・条の順に第2回読み上げを行ない、その読み上げられた部分に対する修正案が議題とされ、討論時間の制限のもとに全体として上

院よりも体系的に、秩序だって審議が行なわれている。

2 修正案の種類・提出方法等

(1) 委員会修正案と議場修正案

修正案には、委員会が報告した修正案（Committee Amendment）と、議員が議場から提出する修正案（Floor Amendment, 以下「議場修正案」という。）の二種類がある。委員会修正案は、議場修正案に優先して議題とされ、その議案審査報告書に記載された順序で審議される⁽⁴³⁾。ただし、委員会修正案が後述する全文差し替え修正案である場合は、その委員会修正案に対する議場修正案が全て処理された後に審議されることになる。

議場修正案は、委員会提出修正案に対しても、また委員会修正案が修正の対象としていない議案のどの条項に対しても提出できる。前者の場合は、その委員会修正案が議題とされている間に審議される。後者の場合は、委員会修正案がすべて処理された後に審議されるが、前述したように、その審議についての定まった優先順序はない。

(2) 修正案の提出時期・提出方法

委員会修正案は、議案審査報告書に掲載され、議院に報告される。修正案は、挿入部分はイタリック体で、削除部分は消去線を表示し、原案どおりの部分及び全文差し替えの場合は通常の活字体で表記される。

議場修正案は、動議（Motion）の一形態（上院規則XXII第1条）であり、上院議員は、その議案の審議中はいつでも提出し、議題とするよう要求できる⁽⁴⁴⁾。ただし、すでに修正が行

(40) H.R.5005, Homeland Security Act of 2002.

(41) H.R.5710, Homeland Security Act of 2002.

(42) 上記2法案に関する All Bill Summary & Status Information, 議会図書館ホームページ「Thomas」

(43) 前掲 *Riddick's Senate Procedure*, p.35, p.99.

(44) 同上 p.33.

なわれた部分に対する修正案の提出は、規則違反となる。

修正案を提出しようとする議員は、議場の書記の下に赴き、議案の修正箇所と修正内容を書記に提示することとされている。提出された修正案に対しては、議事主宰者又は議員は、その修正案を印刷するよう要求できる（同 XV 第 1 条）。印刷された修正案は、上院修正案を示す記号 SA（下院修正案の場合は HA）と一連番号が付され、連邦議会会議録に掲載される。

修正案が議題とされる場合、その修正案の全文が書記により読み上げられる（同 XV 第 1 条）。ただし、通常は、その読み上げは全会一致合意により省略される。なお、印刷された修正案の場合は、その提出議員に限らず、どの議員もそれを議題とするよう要求できる⁽⁴⁵⁾。

3 修正案の形式・態様・階層

(1) 修正案の形式・態様

修正案の形式には、① 挿入 (to insert)、② 削除 (to strike)、③ 削除・挿入 (to strike and insert) の 3 種類がある。また、①から③の修正案の場合には「補完修正案」(Perfecting Amendment) という態様と、さらに③の場合のみに該当する「差し替え修正案」(Substitute Amendment) という態様の 2 種類がある。

また、差し替え修正案の場合に、議案の制定文言⁽⁴⁶⁾のみを残し、議案の全条項を削除して全く新たな規定に差し替える、④ 全文差し替え (Complete Substitute for a Measure) という形式も多用されている。例えば、委員会が議案を審査した後、その議案の全文を削除して委員会起草の規定に差し替える場合である。また、他院から送付された議案全文を削除し、自院の議案を挿入して他院に回付したりすることも頻

繁に行なわれている。

(2) 一次修正案と二次修正案

以上の修正案は、それぞれ、議案に対する修正案と、修正案に対する修正案との区別により、前者は「一次修正案」(First Degree Amendment)、後者は「二次修正案」(Second Degree Amendment) と位置付けられる。表決の順序は、二次修正案、一次修正案の順で行なわれる。

全文差し替え修正案の場合は、原議案と同等であるとみなされ、これに対してはさらに一次修正案と、それに対する二次修正案の提出が可能である。

なお、両院とも、二次修正案に対する修正案（三次修正案）は、規則違反として許されない。

4 修正案ツリー

上院の修正案審議の先例・慣行は、一次修正案の形式及び態様により、さらにそれに対する二次修正案の形式及び態様により、同時に審議対象とする修正案の数を制限するとともに、これらの修正案の表決順序を詳細に定めている。この制限及び表決の順序は、議案を幹に、一次修正案を枝に、二次修正案をその小枝に見立てて視覚的に表現できる。これは修正案ツリーと呼ばれ、上院の場合は修正案の形式ごとに 4 つの修正案ツリーがある。

① 挿入ツリー：一次（挿入）修正案に対して二次（補完又は差し替え）修正案提出可能。二次修正案が差し替え修正案の場合は、さらにもう 1 つの二次（補完）修正案提出可能。この場合は一次・二次修正案あわせて最大 3 つの修正案が同時に審議対象となる⁽⁴⁷⁾。

② 削除ツリー：削除修正案（動議）自体に

(45) 同上 p.34.

(46) 例えば法案及び両院共同決議案の場合、「連邦議会に参集したアメリカ合衆国上院及び下院により、以下のとおり制定（又は決議）する。」という定型的な文言が議案の先頭に付される。

(47) 前掲 *Riddick's Senate Procedure*, p.74.

は修正案提出不可。ただし、削除対象となる議案の文言については、2つの一次（差し替え及び補完）修正案提出可能。一次（差し替え）修正案には、これに対する二次修正案を2つ提出可能（差し替えと補完修正案）。一次（補完）修正案には、これに対する二次（補完又は差し替え）修正案提出可能。この場合は、削除動議を含め、最大6つの修正案・動議が同時に審議対象となる⁽⁴⁸⁾。

③ 削除・挿入ツリー：削除対象文言に対しては一次（補完）修正案と二次（補完又は差し替え）修正案を提出可能。さらに、挿入文言（一次修正案）に対しては、2つの二次（差し替え及び補完）修正案提出可能。この場合は最大5つの修正案が同時に審議対象となる⁽⁴⁹⁾。

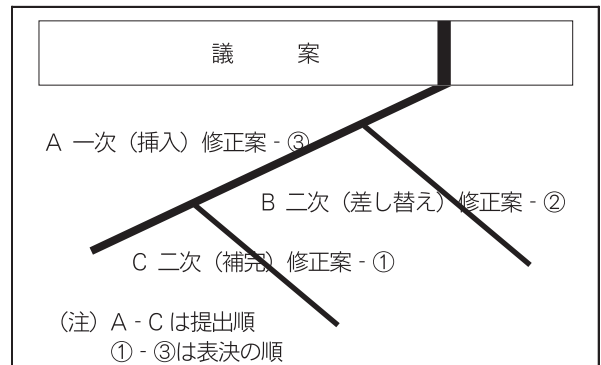
④ 全文差し替えツリー：全文差し替え修正案は原議案相当とみなされるので、これに対する2つの一次（差し替え及び補完）修正案提出可能。一次（差し替え）修正案に対しては二次（補完又は差し替え）修正案提出可能。また、一次（補完）修正案には、これに対する二次（補完又は差し替え）修正案提出可能。さらに、全文差し替えの対象となる原議案に対しても、一次（補完）修正案と、これに対する二次（補完又は差し替え）修正案の提出が可能。これにより、全文差し替え修正案含め、最大7つの修正案が同時に審議対象となる。

また、全文差し替え修正案に対する一次（補完）修正案が削除動議の場合は、この一次（補完）修正案とこれに対する二次

（補完又は差し替え）修正案の代わりに、②の削除ツリー（最大6修正案・動議）が加わるので、最大11の修正案・動議が同時に審議対象となる⁽⁵⁰⁾。

各修正案ツリーにおける修正案の提出及び審議・表決の順序を文章で説明するのは至難のことであるので、以下に、最も単純な①の挿入ツリー図を紹介するとどめる。

挿入ツリー図



(出典) 前掲 *Riddick's Senate Procedure*, p.74.

下院全院委員会での修正案審議に関する原則は、一つの「基本修正案ツリー」により表現される。これは、一次修正案とそれに対する二次修正案と、一次修正案に対する差し替え修正案とそれに対する二次修正案の計4修正案からなり、上院のような複雑さはない⁽⁵¹⁾。

5 修正案の議題適切関連性

一般に、修正案がその対象とする議案又はその条項と全く無関係の内容である場合は、その修正案は、規則違反とされるであろう。アメリカ連邦議会下院もそうである。しかし、上院では、上院規則中に修正案にこの議題適切関連性

(48) 同上 p.75.

(49) 同上 p.84.

(50) 同上 p.89.

(51) 下院規則 XVI 第 6 条及び *House Practice: A Guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House*, 108th Congress, 1st Session, p.27. 政府印刷局 (GPO) ホームページ「Access」 <http://www.gpoaccess.gov/hpractice/browse_108.html>

(Germane) を一般的に要求する規定はない。

修正案に議題適切関連性が要求されないということは、全く関係のない条文でも、修正案として提出し、その法案に盛り込むことができるということを意味する。例えば、多数党院内総務により本会議上程を拒まれた議案や、委員会で握り潰された議案を、上院議員は、現に審議中の議案に対する修正案として提出することで、その立法（いわゆる「ライダー」）が可能となるのである。

また、議題適切関連性のない修正案は、議事妨害のためにも利用されている。

例外的に、上院で修正案の議題適切関連性が要求されるのは、以下の四つの場合である。すなわち、① 全会一致合意取り決めでそれが要求される場合、② 討論終局動議採択後の「ポスト・クローチャー時間」（後述）、③ 規則制定権のある制定法により議題適切関連性が要求されるとき（例えば、予算決議と財政調整法案の審議について規定している1974年議会予算・支出留保統制法）、④ 審議中の議案が年度歳出予算法案であるとき（上院規則 XVI第4条）、である⁽⁵²⁾。

また、上院では、複合全会一致合意取り決めにより、修正案に対して、より条件の緩やかな「関連性」(Relevancy) を要求する場合もある。例えば、特定の議員に一次修正案の提出を許容し、「二次修正案は、一次修正案と関連性があるものでなければならない」と定める場合などである。

下院では、修正案は、常に議題適切関連性を要求される（下院規則 XVI第7条）。ただし、特別規則による場合は、議題無関連の特定の修正案を審議対象とすることもできる⁽⁵³⁾。

IX 討論の終局

1 討論権の行使と議事妨害

上院の議事の特徴は、これまで述べてきたように、議案に対してであれ、動議や修正案に対してであれ、議員が望む間は徹底して討論が行なわれることにある。また、修正案の場合と同様に、上院では討論についても実質的な議題適切関連性を要求されていない。それが要求されるのは、新たな議事日における朝の時間の終了又は前日に審議未了（あるいは審議中）の議事が議題となってから3時間まで（上院規則 XIX(b) 項）であり、その時間を過ぎると、上院議員は、そのときの議題にかかわりなく、どのようなことでも取り上げて発言できる⁽⁵⁴⁾。

上院議員の討論権は、審議を十全に行なうためのものであり、すべてが議事妨害目的であるとは決めつけられない。しかし、議案の成立阻止や自らの望む修正を獲得するため、数多くの動議や修正案を提出し討論することで、この権利が行使されていることも確かである。

上院における議事妨害は、1950年代から60年代までは1議会期数件と極めて少なかった。しかし、その後次第に増加し、70年代から80年代前半では1議会期当たり10件台、80年代後半から90年代前半にかけては20～30件もの議事妨害が発生している⁽⁵⁵⁾。その傾向をみると、かつては議員個人的意思によるものであったが、近年では政策上の対立の結果、少数党側の組織的戦術として、政党指導部の指示のもとに議事妨害が行なわれるようになっている⁽⁵⁶⁾。

⁽⁵²⁾ 前掲 Judy Schneider, p.10.

⁽⁵³⁾ 同上

⁽⁵⁴⁾ 前掲 Riddick's Senate Procedure, p.744.

⁽⁵⁵⁾ Barbara Sinclair, "Co-equal Partner: The U.S. Senate," ed. by Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, *Senates - Bicameralism in the Contemporary World*, (Columbus: Ohio State University Press, 1999) Table 2.1, p.49.

⁽⁵⁶⁾ 同上 pp.49-50.

2 討論の終局

(1) 討論終局の動議

上院において、議事妨害を阻止するための唯一の方法は、「討論終局の動議」を採択 (to invoke Cloture) することである。そして、この討論終局の動議の提出件数自体も、議事妨害の発生状況に対応して、70年代から80年代前半では1議会期平均20件台であったが、80年代後半から90年代前半が40件前後、さらに90年代後半では50件台にまで急増している⁽⁵⁷⁾。

討論終局の動議は、議案、動議又は修正案に対するさらなる討論を終了させるために提出される。この討論終局の動議については、上院規則は次のような厳格な手続を要求している (XXII 第2条)。すなわち、提出に際しては、議員16人の署名が必要である。動議は、提出後直ちに議事主宰者 (又はその指示を受けた書記) により議院に通告される。表決は、翌々会議日 (暦日) の開会後1時間を経過したときに、定足数点呼を行ない、定足数の確認をした後に表決に付される (ただし、この定足数点呼は、通常は、全会一致合意により省略されている)。採択には、総議員の5分の3 (上院規則の改正の場合は3分の2) の特別多数が必要である。

この動議には、以上のとおり厳格な要件があり、採択は容易ではない。最近の実績では、第105議会 (1997-1998) では提出51件、採択18件、第106議会では提出57件、採択27件、第107議会 (2001-2002) では、提出71件、採択34件 (うち、2件は当初否決後、再審議の動議により採択) で、採択率は、それぞれ、35%、47%、48%と、半数以下の状況である⁽⁵⁸⁾。

討論終局の動議が採択されると、討論はその後最大30時間に制限される。これを「ポスト・

クローチャー時間」という。すなわち、討論終局動議の採択後、直ちに討論が終了するわけではなく、この30時間が満了するまで、その後も数日にわたり審議が続くことになる。

それでも、このポスト・クローチャー時間では、上院議員の発言権は大幅な制約を受ける。まず、議員はこの間、あわせて1時間までしか発言できない。審議できる修正案は、一次修正案については、討論終局の動議が提出された翌日の午後1時まで提出されたものに限定される。二次修正案は、動議が表決に付される1時間前までに提出されていなければならない。また、いずれの修正案も印刷され、かつ議題適切関連性のあるものでなければならない。さらに、審議引き延ばし目的での動議の提出や定足数点呼の要求などは許容されない。

このポスト・クローチャー時間が満了すると、上院は懸案の問題について表決を行なう。

(2) 「テーブルに置く」との動議

上下両院において、「テーブルに置く」との動議 (to lay on the Table) も、審議中の議案、動議及び修正案に関する討論を終わらせる効果を有する。この動議は、討論を伴わず、議員の過半数により決せられる。

この動議が可決されると、その対象となる議案、動議及び修正案は、議長壇のテーブル上に棚上げされ、廃案となる。すなわち、この動議は否決と同様の効果を有するので、上院においては、審議中の議案を否決する環境が整うまで、その提出を留保するのが一般的である⁽⁵⁹⁾。

X 最終表決

上院での討論は、修正案の処理がすべて終了

⁽⁵⁷⁾ 前掲 Norman J. Ornstein, et al., Table 6-7, p.152.

⁽⁵⁸⁾ 第105議会と第106議会については同上。第107議会については、Cloture Tables, 上院ホームページ <http://www.senate.gov/reference/reference_index_subjects/Cloture_vrd.htm>

⁽⁵⁹⁾ 前掲 Judy Schneider, p.9.

し、発言を終えた議員が発言権を議場に返し、他に発言を求める議員が誰もいないときか、複合全会一致合意取り決めなどによりあらかじめ確定された審議時間の満了により、終了する。

この段階において、議事主宰者は、書記に議案の浄書（Engrossment）を命じ、続いて議案が法案又は両院共同決議案の場合は、第3回読み上げ（タイトルのみ）を行なわせる。

第3回読み上げにより、修正案審議が終了し、その後の修正案提出は許されない（上院規則 XIV 第7条）。ただし、この段階でも、議員は、議案をテーブルに置く、一時的に棚上げする（to lay aside temporarily）、委員会に再付託する（to recommit）などの動議を提出できる⁶⁰。

議事主宰者は、第3回読み上げ後、議案の最終表決を議院に諮る。議案の多くは、発声投票のみで可否が決せられる。重要議案の場合は、議員から記録投票の要求が行なわれている。

決議案の場合、最終表決後、前文があれば、その前文への同意、修正又は削除に関して審議する。また、議案の修正の結果、タイトルの修正が必要となれば、その審議も行なう。

議案の最終表決を確定させるためには、さらにもう一段の手続が必要である。議員は、その会議日又は次の2会議日のうちに、最終表決を「再審議する」（to reconsider）との動議を提出できる。この動議は、記録投票が行なわれた場合はその多数側に投票した議員又はそれに参加しなかった議員が、発声投票又は起立投票の場合には誰でも、提出できる（上院規則 XIII）。

このことから、上院では、最終表決を確定するため、その直後に、多数側に投票した議員がこの再審議するとの動議を提出し、さらに同議員（又はその同僚議員）がそれをテーブルに置くとの動議を提出するという形式的手続が恒常的に行なわれている。

下院では、本会議での討論を終了させるため、先決問題の動議（Motion for the Previous Ques-

tion 下院規則 XIX 第1項(a)号）が提出される。この動議の採択により、さらなる動議や修正案の提出は阻止される。そして、上院の場合と同様、下院議長は、書記に議案の浄書と第3回読み上げを命じ、その後、議案を最終表決に付す。また下院でも、再審議するとの動議とその動議をテーブルに置くとの動議が形式的に提出され、最終表決の確定が行なわれる。

XI 両院関係

1 法案等の両院間の往復

上院で可決された法案、両院共同決議案及び両院一致決議案（以下「上院案」という。）は、浄書のうえ印刷され、上院事務総長が審書して、書記により下院に送達される。

下院での上院案の審議は、下院提出議案の場合と同じく、委員会付託・審査、本会議（修正案審議は全院委員会）の順となる。下院は、上院案に対して、① 同意する、② 修正しその下院修正案を上院に送付する、又は ③ 否決あるいは審議せずに放置する、のいずれかを選択できる。

下院が②の上院案に修正を行なった場合は、修正部分を除く上院案に下院も同意したこととなり、以後における両院間の議決の食い違いは、修正案のやり取りによって調整される。また、この修正案のやり取りのどの段階でも、各院は、他院に対し両院協議会の開催を要求できる。

上院が下院修正案を受理すると、その下院修正案は、議長壇のデスク上に留め置かれ、多数党院内総務又はその議案の議事進行係議員の提出する動議又は全会一致合意要求により、本会議に上程される。上院本会議では、下院修正案に対して、① 同意する、② 修正してその上院修正案を下院に回付する、③ 否決し、下院に両院協議会開催を要求する、のいずれかが議決される。なお、②による上院修正案は、下院修

60) 前掲 Robert B. Dove, "Final Passage."

正案に対する一次修正案として位置付けられる。

上院修正案を受理した下院においては、その上院修正案に対して、① 同意する、② 修正してその下院修正案を上院に再回付する、③ 否決し、上院に両院協議会開催を要求する、のいずれかが議決される。②の場合の下院による修正は、回付された上院修正案に対する二次修正案となり、両院とも三次修正案を認めないので、修正案のやり取りはこれで最後となる⁽⁶¹⁾。

下院から回付された二次修正案を受理した上院では、① それに同意するか、又は ② それを拒否して両院協議会の開催を要求することになる。

なお、両院とも、送付された他院の法案等と目的・内容を同じくする関連議案 (Companion Bill) が自院のカレンダー上にすでに掲載されているときは、通常は送付された法案等を委員会に付託することなく、直接本会議で審議する。その際、自院の法案等を可決した後、他院から送付された法案等の全文を削除し、自院の法案等の全文を挿入して (全文差し替え)、これを他院に回付し、他院に両院協議会の開催を要求することも、しばしば行なわれている。

2 両院協議会

上下両院間の議決の食い違いは、ほとんどの場合、修正案のやりとりで解決されている。このため、実際に両院協議会が開催されることは、さほど多くはない。例えば、第107議会 (2001-2002) では、41件の両院協議会報告書が提出されている。仮にその全てが両院で同意されたとすると、これは、同議会において成立した公法律377件の約11%にあたる。

上院が下院に両院協議会の開催を要求する場合には、① 上院は自らの修正案を主張し (又は、上院案への下院修正案に同意せず)、② かか

る不一致に関する両院協議会の開催を下院に要求し、③ 議事主宰者に協議員の任命権を与える、との定型的な動議が提出され、全会一致でその動議が承認される例となっている⁽⁶²⁾。

協議員 (Conferee、また Manager ともいう) は、通常、その議案を審査・報告した所管委員会の委員長、小委員長と、それぞれの少数党筆頭委員及びその他の委員が任命される。各院の協議員の数は同一である必要はない。両院協議会では、上院・下院それぞれで表決し、両院の多数意見の一致により決定が行なわれるためである。

両院協議会には、定まった議事規則はない。両院協議会での協議対象は、付託された修正案に限定される。ただし、それが全文差し替え修正案の場合は、両院の協議員はより広範に協議でき、その議案に適切関連性のある範囲で、第三の解決方法も提案できる。

両院協議会では、妥協点を探り、審議の円滑化を図るため、事前に各院の主たる協議員や委員会スタッフが非公式に会合して協議する。このような水面下の協議の積み重ねをもとに、両院協議会が開かれ、相互の譲歩により多くの場合は合意が成立している。両院協議会の成案は、『両院協議会報告書』 (Conference Report) にまとめられ、各院の多数を占めた協議員が署名する。これは、両院協議会の勧告と、両院協議員の共同説明書から構成される。

両院協議会報告書の先議・後議についての定まった規則はない。通常は、他院から両院協議会開催を要求され、それに同意した議院が先議する。先議の議院が報告書に同意しない場合は、両院協議会に差し戻すことになる。後議の議院が報告書に不同意の場合は、新たに両院協議会の設置を先議の議院に要求するしかない。先議の議院が両院協議会報告書に同意した時点で、

(61) 同上。なお、両院はこの原則を無視することもあり、これまでの両院間の修正案の送付・回付は9回が最高記録であるという (前掲 Congressional Research Service, p.9.)。

(62) 前掲 Congressional Research Service, p.10.

その院の協議員が解任されているからである。

両院協議会で合意に達しなかった修正案がある場合、両院がともにその不一致を含む両院協議会報告書に同意すると、その後は、不一致の修正案について、修正案のやりとりか、新たな両院協議会の設置により調整することになる。

3 大統領への法案等送付

上下両院の議決が完全に一致すると、その法案又は両院共同決議案を発議した議院において記録法案 (Enrolled Bill) を作成し、その議院の事務総長が審書する。記録法案は、その後、下院議長と上院の議事主宰者が署名して、大統領のもとに送付される。

大統領は、記録法案の受理後10日以内（日曜日を除く）に、承認する場合はそれに署名し、そのことを発議した議院に通知する。また、大統領が拒否権 (Veto) を行使する場合には、その理由書を付して発議した議院に還付する。連邦議会両院は、3分の2の多数で再議決することにより、大統領の拒否権を覆す (Override) ことができる（憲法第1条第7節第2項）。

大統領が10日の期間内に、記録法案に積極的に署名もせず、また拒否権の行使もしない場合は、その期間の満了をもって、その法案等は法律となる。もし、その10日の期間の満了日が、連邦議会の閉会中である場合は、その法案等は法律とならない。これを、「ポケット・ビトー」 (Pocket Veto) という。なお、この閉会中の解釈には、第1会期と第2会期の間を含むか、第2会期の閉会后だけか、大統領と連邦議会の間で争いがある。

おわりに

筆者は、本稿の冒頭で、上院の議事の特徴を「全会一致合意」、「少数意見尊重」と「徹底討論」の三つのキーワードにより説明した。すなわち、上院議員には無制約の発言権が認められており、それにより徹底討論が行なわれる反面、

往々にしてそれが議事妨害目的で行使される。このことから、上院において効率的かつ適時に立法を行なうためには、全会一致合意取り決めが欠かせず、多数党院内総務によるそのための調整過程では、少数党指導部のみならず、個々の議員の意向も配慮し、譲歩を迫られる、ということである。

しかし、上院においては、全会一致合意取り決めを得るための手段としてだけ、少数意見が尊重されているわけではない。上院議員又は上院全体として最も大切にしているのは、議員一人一人の発言権であり、そのためには長時間審議も容認するというのが共通の認識である。例えば、議員が議題関連性のない発言をしても、それを咎められることはない。また、討論終局の動議やテーブルに置くとの動議も、審議を十分に尽くしてから提出されている。

本稿では、上院の議事への理解の一助とするため、できるだけ下院の議事と対比して説明するよう努めた。そこでは、効率的な下院と、非効率的な上院という図式が浮かび上がってくる。

連邦議会両院の議事手続は、草創期においては、初代上院議長トマス・ジェファソンが取りまとめた『ジェファソンズ・マニュアル』 (Jefferson's Manual) にみるように、両院間に違いはなかった。しかし、現在のの上院は、この上院用に編纂された『ジェファソンズ・マニュアル』を利用せず、下院のみが下院規則に定めのない場合の典拠としている。連邦議会の両院は、州を代表する上院と、国民代表である下院というように、組織原理を明確に異にしている。この組織原理の違いが、上院独自の議事手続を発展させたとも見ることができよう。

では、下院側は、上院をどう見ているのであろうか。立法に関しては、両院は対等な権限を有し、共同責任を負っている。しかし、下院法案がひとたび上院に送付されると、それはまるでブラックホールに飲み込まれたかのように、上院における審議は遅々として進まない。また、少数党側に配慮して大幅な修正を行なったり、

審議自体が阻止されたりする。このような状況を下院議員は苦々しく思い、また、相当のフラストレーションを感じているようである⁽⁶³⁾。

一方、アメリカ国民からは、上院議員は、下院議員よりも政治的に高い評価を得ている。上院議員はわずか100名で、任期は6年と長い。上院は、立法に関する権限に加えて、公務員任命と条約締結について大統領への助言と承認権を有し、行政府に対し強い影響力を持っている。さらに、下院とほぼ同数の委員会があり、委員長、少数党筆頭委員等の要職にある議員の割合も高い。したがって、上院議員の発言はマスコ

ミから注目を浴び、頻繁に報道される。このことにより、上院議員に対する国民の認知度が高くなり、その評価も高くなるのである。

衆・参両院の憲法調査会は、現在、調査の最終段階にある。憲法改正にかかる論点は多岐にわたっているが、その主要な論点の一つに二院制のあり方がある。本稿は、アメリカ連邦議会上院における立法手続について解説したものであるが、二院制を考える場合の一つの例として、わが国における国会改革に関する議論の参考ともなれば、幸いである。

(まつはし かずお 総合調査室)

⁽⁶³⁾ 前掲 Barbara Sinclair, p.51.