

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

松 橋 和 夫

目次	4 議員の委員会所属および委員長等就任状況
はじめに	5 委員会スタッフ
I 上院の権限	6 政府機関派遣スタッフ
1 立法に関する権限	VII 議員および委員会への立法補佐体制
2 行政監視機能	1 議員秘書
3 条約締結および公務員指名への助言と承認	2 立法補佐機関
4 弾劾裁判権	おわりに
II 議員定数、任期および選挙制度	はじめに
1 定数、任期および選挙制度	アメリカ連邦議会議録の上院の部を見ていると、上院議員が自らの議院を「ユニークな組織」と評しているのを、ときどき目にする。また下院議員も、下院のことを「世界の民主主義国の中で最もユニークな組織」という言い方をしている。しかし、そのような議員の発言を待たずともなく、アメリカ連邦議会、とくにその上院には、以下に述べるような特色がみられることから、世界の議会のなかでもきわめてユニークな組織であることは確かである。
2 小州の利益と1票の価値	まず、アメリカ連邦議会は、現行の成文憲法に基づく議会としては世界最古の議会である。18世紀末に建国者たちが創出した厳格な三権分立制に基づく合衆国憲法は、200有余年を経た今日まで、修正条項による補正・補充はあるが、基本原則が大きく変革されたことは一度もない。三権の一翼を担う連邦議会も、上院議員の選出方法が間接選挙から直接選挙に変更されただけ
III 議事主宰者	
1 上院議長、上院議長代行および上院議長代行代理	
2 交代で行なわれる議事主宰	
3 弱い議事主宰者の権限	
IV 政党指導部による議事運営	
1 院内総務、院内幹事	
2 各党議員総会、政策委員会等	
3 多数党および少数党事務長	
4 議院・政党指導部活動支援予算・補佐スタッフ	
V 議案審議計画および議事運営補佐スタッフ	
1 議案審議計画の策定	
2 個別議員の関与（ホールド）	
3 議事運営補佐スタッフ	
VI 委員会制度	
1 委員会の種類	
2 委員長および委員の任命	
3 委員長および委員の兼任制限	

で、その権限や組織構成等の枠組みは、建国当時とほとんど変わっていない。

次に、二院制を採用している多くの国では、第二院の存在意義が問題とされ、組織構成と権限のあり方をめぐる議論が存在する。しかし、アメリカの上院には、そのような第二院問題は正面きって浮上してこない。下院議員は有権者数を基盤に、そして上院議員は州を基盤に選出されることで、各議院が明確に異なる組織原理のもとに構成され、異なる価値観と行動原理のもとに運営される制度的枠組みに対し、国民の一致した同意と信任があるのである。

両院間の権限配分では、立法に関しては上院は下院と対等の権限を保有している。憲法起草者たちは、権力集中による専制政治の出現を恐れ、厳格な三権分立制を採用した。そしてさらに、そのような権力分立制下では立法権がひとり強大化するのではないかと危惧し、立法府を二院制とした。その際、憲法起草者たちは、人民の議院とされる下院の優越を認めず、州を代表する上院が下院に対するチェック機能を行使するよう期待したのである。⁽¹⁾

議事手続に関しては、上院と下院はきわめて対照的である。下院においては議長に高い権威が認められ、議長の強力な指揮のもとに組織的・効率的に議事を進める。しかし上院では、議事主宰者の権限が弱く、多くのことは議長決裁に委ねず、議院に諮ることによって決せられる。

また上院規則は、議事進行に関して個々の上院議員に特権ともいうべき大きな権限を与えている。上院議員は、誰にも制約されることなく、自らが望めば長時間にわたり徹底して発言することを許されるのである。この無制限の討論権は、しばしば、有名な「フィリバスター」（議事妨害）のために行使される。上院の議事は、常にこの議員の討論権の存在を前提に運営され

るので、下院の場合とは対照的に、先行き不透明な状況に陥りやすい。そしてそのような場合には、議院における政党指導部でさえも、それをほとんど統御できなくなるのである。

最後に、上院議員と下院議員とを対比すると、上院議員のほうが政治的に高い評価を与えられている。上院議員の数はわずか100名だけで、その任期は6年と長い。上院には公務員任命案件と条約批准案件への助言・承認権が与えられており、大統領と各省庁に対して大きな影響力を有している。さらに下院とほぼ同数の委員会を有しており、当然、委員長、小委員長、あるいは少数党筆頭委員等の要職に就いている議員の割合が高くなる。したがって、そのような立場にある上院議員の国政課題に関する発言は、マスメディアの注目を浴びることとなり、頻繁に報道されることから、国民の上院議員への認知度と評価が高くなるのである。

わが国は、アメリカ合衆国とは政治的・経済的に密接な関係にある。アメリカの政治経済動向が報道されない日は皆無といってよく、大統領とならんでアメリカ政治の中核にある連邦議会についても、特定の法案審議状況や調査案件、さらには有力議員の発言などの情報があふれている。また、アメリカ政治についての専門家による調査・研究の成果も多岐・多数にわたる。しかしその反面、連邦議会において日々展開される様々な政治事象の背景理解に必要な議会制度研究の観点から、アメリカ連邦議会を取り上げた文献はさほど多くはないのが実状である。

本稿は、アメリカ連邦議会に対する理解に資するため、上記のような特質を有し、アメリカの政治過程において強い影響力を行使している上院にとくに焦点を当てて、その権限と組織構成、とくに議事運営および立法補佐機構の制度と実際について紹介しようとするものである。

(1) Barbara Sinclair, "2 Coequal Partner: The U.S. Senate." *Senates—Bicameralism in the Contemporary World—*, Columbus: Ohio State University Press, 1999, pp.33-34, 55.

I 上院の権限

1 立法に関する権限

合衆国憲法第I条第1節は、「この憲法によって付与されるすべての立法権は、合衆国連邦議会に帰属する」と規定している。そして、同条第7節第1項は「歳入の徴収に関するすべての法案は、下院において発議されなければならない」とし、下院に歳入法案の先議権を与えている。しかし同項は、「但し、他の法案におけると同じく、上院はこれに対して修正の提案を行い、又は修正を付して同意できる」とも規定している。

上院は、憲法の定めにより歳入に関する法案を発議こそできないが、下院法案を自由に修正できる。また、下院法案を否決したり、あるいは審議未了としたとしても、下院による再議決や一定期間の満了による自然成立というような、下院の優越を認める制度は存在しない。

また、毎年制定される省庁別の13本の歳出予算法案についても、上院は伝統的に下院の財政に関する権限を尊重し、下院法案の上院送付を待ってそれを審議するのがこれまでの例であった。しかし最近では、上院の歳出予算委員会もこれらの歳出予算法案を自ら起草して議院に報告し、下院法案の送付を待たずに上院法案を審議したり、下院法案の規定に上院法案の規定を全面差替えしたうえで可決し、下院に両院協議会の開催を要求するようにもなっている⁽²⁾。

以上の財政関係法案を含め、全ての法案は、憲法上、上院と下院の議決が完全に一致しなけ

れば大統領のもとに送付して署名を求めることができない。上院は、下院とは独立・対等の立場で、立法に関する権能を行使しているのである。

2 行政監視機能

上院はまた、下院と同様、行政監視 (Legislative Oversight) 機能を行行使する。この行政監視機能については、憲法中に明示の規定はないが、建国当時から立法権に固有の権限として認識され、行使されてきた。

連邦議会における行政監視体制は、1946年立法府改革法⁽³⁾ 第136条に基礎を置き、その後1970年立法府改革法等により次第に拡充されてきた。現在では、次のように立法、財政および行政改革の視点から、各院の常任委員会が役割を分担し、行政監視を実施している。⁽⁴⁾

- ① 各院の常任委員会は、その所管に属する省庁のプログラム等を包括的に調査審議し、法案等により改善策をそれぞれの議院に報告する。
- ② 両院の歳出予算委員会は、各行政機関の歳出予算の支出状況を審査し、不要不急の予算を削減するなど、その結果を歳出予算法案に反映させる。
- ③ さらに、上院の政府問題委員会と下院の政府改革委員会は、より広範な視点から連邦政府の非効率、無駄、腐敗等について調査する。

各院の行政監視活動は、それぞれの常任委員会が、公聴会や調査を通じて行なうが、特定の問題に関して特別委員会を設置し、これに当た

(2) 連邦の予算制度の概要および歳出予算法13本のうち連邦議会予算である「2002年度立法府歳出予算法」の構成と両院における審議過程については、拙稿「アメリカ連邦議会の歳出予算－2002年度立法府歳出予算法の構成と立法過程－」『レファレンス』614号 2002.3 を、また、同法の具体的内容と解説については、同じく「アメリカ連邦議会の歳出予算－2002年度立法府歳出予算法の組織別科目別歳出予算－(資料)」『レファレンス』620号 2002.9 を参照いただきたい。

(3) Legislative Reorganization Act of 1946 (P.L.79-601, 60 Stat. 812)

(4) Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 5th ed., Washington D.C., CQ Press, 2001, p.275.

らせることもある。

3 条約締結および公務員指名への助言と承認

【条約承認案件】

合衆国憲法第Ⅱ条第2節第2項は、「大統領は、上院の助言と承認を得て、条約を締結する権限を有する。但し、この場合には出席した上院議員の3分の2の同意を要する」と規定し、上院に外交に関与する強い権限を与えている。

この条約承認案件の審査は、外交委員会の所管である。

大統領から送付された条約承認案件については、その正確な数は明らかでない。建国時から約200年の間に、上院は1,500件以上の条約を承認しており、これは、大統領から送付された条約の約90%に相当するという。なお、上院が条約を承認する際には、条項を修正したり、留保条件を付すこともある。その場合、大統領は相手国と再協議しなければならないが、修正または留保条項付きで承認した条約のうち43件が、その後の相手国との再協議を大統領が断念したり、再協議を行っても不調に終わったりして、批准されず未発効となっている。⁽⁵⁾

なお、上院が明確に承認を拒否した条約案件は、第一次世界大戦後の国際連盟設立を謳ったベルサイユ条約を含め、最近(1999年)の包括的核実験禁止条約まで、わずか21件のみである。多くは、外交委員会において握り潰し状態であったり、委員会の報告があったとしても政党指導部の判断で本会議に上程されなかったり、あるいは大統領が上院の承認を得られないと判断して撤回したものが少なくないのである。⁽⁶⁾

ちなみに、第107議会(2001-2002)においては、2年間で21件の条約が上院に提出された。

そして、この第107議会において上院が承認した条約は20件で、拒否は0件である。承認した条約の内訳をみると、第103議会(1993-94)提出1件、第105議会(1997-98)提出2件、第106議会(1999-2000)提出8件で、第107議会提出の条約は21件中わずか9件だけである。また、外交委員会から報告されながら審議未了となったものは、20年以上も前の第96議会(1979-80)からの継続案件が1件ある。⁽⁷⁾

第107議会において審議された条約中に10年も20年も前から継続審議となっているものがあるのは、この条約承認案件は、通常の法案や決議案とは異なり、一議会期において審査未了であっても、次の議会期に継続するものとされているからである(上院規則XXX第2条)。

【公務員任命案件】

合衆国憲法第Ⅱ条第2節第2項は、条約承認の件と並べて、「大統領はまた、大使その他の公使及び領事、最高裁判所の裁判官、並びにその任命についてここに別段の規定がなく、法律をもって設置される全ての合衆国公務員を指名し、上院の助言と承認を得て、これらを任命するものとする。…」と規定している。この政府閣僚や各省局長クラスの高級官僚等のいわゆる政治的任命職と、連邦判事、陸海空軍および海兵隊の将官ポストに任命するための大統領指名への承認権は、条約承認の件と同じく、上院にだけ与えられた権能である。

大統領から送付された公務員任命案件は、その省庁等を所管する常任委員会に付託される。委員会では、重要な任命案件については公聴会を開催し、当人を召喚して証言させることにより、適性、能力、経験、人格等の判断材料にする。

(5) 上院ホームページ Treaties, Chapter 3: Senate Options. <<http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm>>

(6) 同上 Chapter 3: Senate Options & Chapter 5: Rejected Treaties.

(7) 同上 Treaties Received, Treaties Approved, Treaties Reported <http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/d_three_sections_with_teasers/treaties.htm>

この公務員任命案件について、上院がどこまで審査し判断するか、明確な基準はなく、その時々々の政治状況ともあいまって、ときには大きな問題となる。歴史的にみれば、上院は、最高裁判事任命案件148件中27件を拒否したのに対し、700件を超える閣僚任命案件の承認拒否はわずかに9件（このほか撤回が9件）である。最高裁判事任命案件の拒否率が2割近くにも達している一方で、大統領の政党と上院の多数党とが異なる、いわゆる分割政府の状況がしばしば出現する割には、閣僚任命案件の拒否率は意外に小さいといえよう。⁽⁸⁾

なお、最高裁判事以外の連邦判事の任命には、「上院の礼譲」(Senatorial Courtesy)といわれる伝統がある。これは、下級裁判事の任命案件について、上院は、大統領と同一政党に所属し、指名された判事の管轄区域を選挙区とする上院議員の意向に従う、というものである。⁽⁹⁾

会期内に未処理の公務員任命案件は、条約の場合と異なり、会期不継続とされ、閉会時に大統領に返付される。さらに、上院が会期中に30日を超えて休会するときも、その時点で未処理の案件を大統領に返付することとされている。大統領は、その案件を撤回する場合を除き、次の会期または休会明けの時点で、再提出することになるのである。(上院規則 XXXI 第6条)

公務員任命案件は、最近では各議会期2年の間に、文官については4～5千件、武官については4～6万件が大統領により提出されている。第107議会の2年間における公務員任命案件の処理統計では、文官任命案件の受理は6,138件、うち承認4,789件、不承認701件、撤回79件、大統領への返付569件で、武官承認案件は44,268件、うち承認43,935件、不承認90件、撤回0件、

大統領への返付243件となっている⁽¹⁰⁾。

4 弾劾裁判権

合衆国憲法は、下院に弾劾訴追権(第1条第2節第5項)を、また、上院には弾劾裁判権(同条第3節第6項)を与えている。弾劾裁判の対象は、大統領、副大統領以下の連邦の文官である(同第II条第4節)。連邦議会議員は文官であるが、弾劾の対象とされず、議院による除名の対象となる。なお、文官(Civil Officers)には一般の職員(Employee)は含まれない。

弾劾訴追事由については、憲法第II条第4節は「反逆罪、収賄罪又はその他の重大な犯罪及び軽罪」と規定している。弾劾裁判で有罪とされると、その公職から免職される(憲法第II条第4節)。弾劾裁判は刑事手続ではないので、有罪とされた者が別に刑事訴追されることは、当然ありうる。(第1条第3節第7項)

弾劾訴追の議決要件については、合衆国憲法には規定がなく、下院は過半数で訴追を決定する。上院における弾劾審理に関しては、憲法は、①上院議員はその審理の前に宣誓又は確約をすること、②大統領の弾劾の場合は、最高裁判所長官が議長を務めること、および③有罪判決には出席議員の3分の2の同意を必要とすること、の3点を定めている(第1条第3節第6項)。

これまで下院により訴追され、上院が裁判を行なった者は16人(大統領2人、閣僚1人、上院議員1人、最高裁判所判事1人、連邦判事11人)で、そのうち連邦判事7人が有罪を宣告され、解職されている。ちなみに、弾劾訴追された2人の大統領は、1868年のアンドリュー・ジョンソン大統領と1999年のクリントン大統領である。ニクソン大統領は、1974年8月、下院の訴

(8) 上院ホームページ Nominations Chapter 1: Introduction, p.1. <<http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm#10>>

(9) 同上

(10) 議会図書館ホームページ 「THOMAS」 Résumés of Congressional Activity <<http://thomas.loc.gov/home/thomas.html>>

追議決の直前に辞任したため、上院の審理対象とはならなかった。

連邦議会議員では、1797年にW.ブラント上院議員が下院から訴追されたが、上院はその直後同議員を除名処分とした。しかし翌1798年に上院はブラント前議員の弾劾審理を開始したが、結局は文官でない者に対する管轄権はないとして弾劾手続を取りやめている。⁽¹¹⁾

II 議員定数、任期および選挙制度

1 定数、任期および選挙制度

【定数・任期】

上院は、州を単位として、その人口にかかわらず各州平等に2名ずつ選挙する上院議員(Senator)100人により構成される。任期は6年である。(憲法第1条第3節第1項)

【選挙制度】

上院議員は、下院議員の任期にあわせて2年ごとに実施される選挙で、三分の一ずつ改選される。この三分の一改選の仕組みにより、同一州から選出される上院議員の任期が重なることはない。被選挙資格は、満30歳以上、合衆国市民となって9年以上の者で、選挙されたときにその州の住民でなければならない。(同第1条第3節第2項～第3項)

上院議員の選挙は、憲法制定時は州議会による間接選挙制であったが、憲法修正第XVII条(1912年5月13日連邦議会発議、1913年5月31日発効)により、各州住民による直接選挙制となっ

た。上院議員選挙については、下院議員選挙の場合と同様、連邦の憲法および法律はごく基本的な事項を定めているだけであり、実際の選挙は各州の選挙法に従って行なわれる。

【州知事の任命による上院議員】

上院議員に欠員が生じた場合、州知事は欠員補充のため選挙令状を発しなければならない。ただし州議会は、補欠選挙により後任の上院議員が補充されるまでの間、州知事に対し、臨時の上院議員を任命する権限を与えることができる(憲法修正第XVII条第2節)⁽¹²⁾。この州知事による議員任命制度は、下院議員にはなく、上院議員だけの制度である⁽¹³⁾。

2 小州の利益と1票の価値

憲法制定当時、連邦制のもとに議会を二院制とすることでは、各州は合意していた。しかし、上下両院をどのように構成するかについては、大州と小州との間に大きな対立があった。

その際の妥協策として採用されたのが、下院議員は人口に比例して各州に議席を配分し、上院議員は各州平等に2名とする案であった。そして下院の定数を59とし、人口最大のバージニア州に10議席を割り振り、ロード・アイランド州とデラウェア州は最低の1議席とした(憲法第1条第3節第3項)。下院議員選挙の州間の格差からみて、それは上院議員選挙の1票の重みにも通ずるが、連邦議会発足当初から州間で10対1の格差があったのである。

各州別の人口は、現在(2000年国勢調査結果)

(11) Congressional Quarterly, *Guide to the Congress*, 5th ed., Washington D.C., CQ Press 1999, pp.340-353.

(12) これにより臨時議員任命権を与えられた州知事は、欠員となった前議員の所属政党に関わりなく、自己の政党所属者を臨時の上院議員に任命するのが例となっている。例えば2002年の中間選挙の直前、ミネソタ州で再選を目指していた民主党議員が飛行機事故で死亡したが、同中間選挙当選者の任期開始まで2ヶ月しかないにもかかわらず、改革党のベンチュラ・ミネソタ州知事は、同党員のD・パークレー氏をその間の臨時の上院議員に任命している。

(13) 2001年9月11日の同時多発テロ以降、連邦議会においてはその危機管理策の一つとして、下院にも臨時議員任命制度を導入すべきであるという議論が起り、憲法改正案の提出や公聴会が開催された。現時点では未だ具体化されるには至っていないが、その議論の詳細については、拙稿「アメリカ連邦議会と危機管理－憲法改正論から電子議会構築案まで－」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』400号 2002.8.21 を参照いただきたい。

では、カリフォルニア州が最も多い3,393万人、最少の州はワイオミング州で49.5万人と、その格差は68.5対1まで拡大している。

上院議員の議席の各州への配分は200有余年後の現在も2議席のままである。これを人口規模に比例させるべきだという議論は、表立っては出てきていない。しかし、仮にこの各州2議席の配分を変更しようとしても、まずは不可能なことであろう。憲法改正手続を定めている第V条は、「いずれの州もその州の同意なくして、上院における平等の投票権を奪われることはない」と規定しているのである。「偉大なる妥協」(the Great Compromise)といわれるように、憲法起草者たちは、上下両院を構成するに当たって、小州の利益を手厚く保護したのである。

なお、下院議席435の配分は、現在、人口最大のカリフォルニア州が53議席、第2位のテキサス州(人口2,090万人)が32議席、第3位はニューヨーク州の29議席(同1,900万人)であるのに対して、人口が少なく1議席しか配分されない州は、ワイオミング州(49.5万人)からモンタナ州(90.5万人)までの7州である。

Ⅲ 議事主宰者

1 上院議長、上院議長代行および上院議長代行代理

【上院議長】

合衆国憲法第I条第3節第4項は、「合衆国副大統領は、上院議長(President of the Senate)となる。但し、可否同数の場合を除き、表決権を有しない」と定めている。また、上院議長としての副大統領は、上院の議事主宰者であるとともに、両院通過法案への署名や議事堂区域の管理など、法令により上院議長に付与された各種の権限を行使する。

しかし実際のところ、副大統領は、上院議長として上院の会議に毎日のように出席し、議事を主宰したり、事務を処理しているわけではない。副大統領が上院議長職を務めるのは、新議会の招集日や、大統領の議会演説が行なわれる両院合同会議で下院議長と共同議長を務める場合などの儀式的な会議の場合と、重要法案が可否同数となった際に決裁投票権を行使するときなど、ごく限られた場合しかないのである。

また副大統領は、職務上当然の上院議長ではあるが、上院の議員ではない。したがって、下院議長のように議場における討論と表決の権利を認められていない。副大統領が議事主宰のため以外に発言しようとするときには、そのつど議院の許可を得なければならないのである。⁽¹⁴⁾

副大統領は、可否同数の場合の決裁投票権を、可決または否決のいずれにも行使できる。もっとも、可否同数はすなわち否決であるから、副大統領が否とする1票を行使しても、議院の意思に変更をもたらす効果はない。また、1票差で賛成多数のときに、副大統領の1票をもって、可否同数にすることもできない。⁽¹⁵⁾

【上院議長代行】

合衆国憲法はまた、副大統領不在時のため、上院は上院議長代行(President pro tempore)を選出するものと定めている(憲法第I条第3節第5項、上院規則I第1条)。上院議長代行の選挙は、各議会期第1会期の冒頭において、多数党院内総務提出の決議案の採択により行われる。上院議長代行職は、憲法に根拠を置く公職ではあるが、実際には実権のない名誉職的ポストであり、現在では多数党の最古参の議員が就任する例となっている。

上院においては、前述のとおり通常は副大統領不在であることから、上院議長代行が、副大統領の職務代行者として、議事の主宰その他の

(14) *Riddick's Senate Procedure -Precedents and Practices-*, Senate Document 101-28, 1992, p.1391. 1394.

上院ホームページ <<http://www.access.gpo.gov/congress/senate/riddick/index.html>>

(15) 同上 pp.1394-1396.

権限を行使することになる。しかし、上院議長代行もまた、実際のところは、たまにしか本会議に出席して議事を主宰していない。それは、最古参の議員が選挙されるという慣例から、かなり高齢であることにもよる。また、上院議長代行も主要委員会の委員長に就任し、委員会の任務で忙殺されていることもあるのである。⁽¹⁶⁾

【上院議長代行代理とその臨時代理】

上院議長代行は、公開の議場において、または文書により、原則として1議事日⁽¹⁷⁾に限り、上院議長代行代理 (Acting President pro tempore) を任命できる。この上院議長代行代理は、両院を通過した法案等への署名を含め、上院議長職の職務を遂行する。(上院規則I第3項)

上院議長代行代理は、さらに他の議員を指名し、臨時の上院議長代行代理として議事を主宰させることができる。この指名もまた、公開の議場または文書で行なうものとされ、かつ、それにより指名された上院議員 (以下本稿では、「議長代行臨時代理」という。) の任期も、原則として1議事日を超えることができないものとされている (同規則I第3条)。

2 交代で行なわれる議事主宰

上院においては、本会議開会日数は年に約150日、1日の開会時間の平均は7～8時間にも及ぶ⁽¹⁸⁾。この開会時間中、上院議長代行は (上院議長代行代理の場合も)、その日の議事が終了するまで議長席にいて、常に議事を主宰している

わけではない。

実際の議事運営は、上院議長代行により任命された上院議長代行代理と、さらに上院議長代行代理により任命された議長代行臨時代理とにより行なわれる。そして、これらの上院議長代行代理や議長代行臨時代理には、ほとんどの場合は古参議員ではなく、当選直後の新人議員やまだ1期目の若手議員が任命される。

このように、当選後間もない議員を議長席につかせることは、新進の議員に上院の複雑な議事運営についての経験を積ませるという意味合いがある。しかしその一方で、古参議員は委員長、小委員長や少数党筆頭委員の任にあり、本会議開会時間中も委員会の仕事で多忙であることが、若手議員中心となる実際上の理由でもある。

上院規則は、前述のとおり、上院議長代行代理が議長代行臨時代理を指名するときは、公開の議場または文書で行なうものとしている。ところが実際の運用では、上院議長代行代理が非公式に多数党の議員を議長席に呼び寄せ、議長席につかせて議事を主宰させる。その議長代行臨時代理も、またさらに非公式に同僚議員を議長席に呼び寄せるといように、おおむね1時間ぐらいずつ交替で、1日に何人もの議員が上院の議長席についているのである。⁽¹⁹⁾

なお、民主・共和両党の勢力が50対50の同数となった第107議会においては、両党間の議院運営取決めにより、少数党議員も交替で議長代

(16) 現第108議会上院議長代行は、共和党のテッド・スチーブンス (Ted Stevens) 議員で、1923年生まれ、79歳である。第107議会 (2001-2002) においては、両党の議席が同数となり、ゴア副大統領在任中の2001年1月20日正午までの上院議長代行には民主党のロバート・C・バード (Robert C. Byrd) 議員を、チェイニー新副大統領就任後の上院議長代行には共和党のストロム・サーモンド (Strom Thurmond) 議員を選出した。

バード議員は、1917年生まれで当時83歳、同時に歳出予算委員長 (任期は同じく新副大統領就任時まで) に任命された。一方のサーモンド議員は、1902年生まれの98歳という高齢であり、常任委員長には選任されていない。

(17) 本会議開会から散会までを1議事日 (Legislative Day) という。議事が紛糾しているときには何日も同じ議事日が継続することがあり、当然暦日 (Calendar Day) とは異なってくる。

(18) 第107議会における上院本会議は、第1会期 (2001) で173日、1日平均審議時間7時間9分、第2会期 (2002) では149日、1日平均審議時間7時間であった。

前掲 議会図書館ホームページ「THOMAS」Résumés of Congressional Activity

行臨時代理を務めることとされた。⁽¹⁹⁾

3 弱い議事主宰者の権限

上院においては、正規の議長（副大統領）は上院議員ではなく、また常任の上院議長代行も常時議長席にあって議事を主宰しているわけではない。このような状況にあることから、上院の議事主宰者は、下院議長のように強力な裁量権や議事統制権を与えられていない。議事主宰者が決定できることは形式的なものが多く、議案の上程等の議事進行にかかる事項は、議場の議員から提案され、それを議院に諮り、議院の合意に基づき進めることが原則となっている。

議長職の主たる任務である議員への発言許可にしても、上院の議事主宰者は、最初に起立して発言許可を求めた上院議員に発言許可を与えなければならないこととされている（上院規則 XIX 第 1 条(a)項）。数人の上院議員が同時に起立した場合でも、上院の先例により、議事主宰者の裁量が認められず、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、優先的に発言許可を与えるものとしているのである。

また、下院議長の場合は、発言許可を求める議員に対して発言の目的を質し、発言許可を与えるか否かの裁量権を有する。これに対し上院の議事主宰者の場合は、議員に発言目的を質問してはならず、上記優先順位に従って、機械的に発言許可を与えなければならない。さらに、議院の指導者である下院議長は、議案の重要性について議場に説明することができる。しかし、上院の議事主宰者は、そのような意見にわたる発言を行なうことを許されていない。⁽²¹⁾

もちろん、上院の議事主宰者は、議場および傍聴席の秩序を維持すること、定足数点呼を書記に命じること、全会一致の合意により決定された事項に違背する修正案の提出を許可しないことなど、定型的な事項については、自らの発意と判断により処理できる。また、議員から提起された規則違反の申し立ての可否を決裁することもできる（上院規則 XX 第 1 条）。しかし、この規則違反の申し立てに対する議事主宰者の決定には、しばしば議員から異議が唱えられる。そしてその異議の採否は、議院に諮って決定するしかないのである。

ところで、議長席にあるからといって、上院の議事主宰者は、個々の議員に認められている権利の全てを行使できないわけではない。議事主宰者も表決する権利を留保しており、点呼投票の場合などでは実際に表決に参加し、賛否を表明している。また、上院の議事主宰者は、議事進行等に関しての全会一致の合意を求める動議に対しても、議員個人の立場で議長席から「異議あり」と宣言し、これを葬ることができるのである。⁽²²⁾

IV 政党指導部による議事運営

1 院内総務、院内幹事

【院内総務】

連邦議会において政党が組織化されるようになったのは、そう古い時代のことではない。下院では19世紀の末頃から、上院では1920年代から、議院内多数党が選出した指導者を「多数党院内総務」(Majority Leader)と、少数党が選出した指導者を「少数党院内総務」(Minority

(19) Judy Schneider, *House and Senate Rules of Procedure: A Comparison*, CRS Report for Congress, April 19, 2001, p.7.

下院規則委員会ホームページ 〈<http://www.house.gov/rules/rl30945.pdf>〉

(20) 同上 p.7.

(21) 同上 pp.7-8.

(22) 前掲 Riddick's Senate Procedure, p.1030.

Leader) と呼称するようになり、党の役職としての院内総務が制度化され、定着してきた⁽²³⁾。

両党院内総務は、各議会期の開始前に開催される民主、共和各党の議員総会で、議会期にあわせて任期2年で選挙される。両党院内総務は、議院における審議過程において重要な役割を果たしているが、議院において何らかの任命行為が行なわれる議院の正規の役職ではない。

多数党院内総務は、議案審議計画の策定に責任を負うという点で、上院でもっとも重要な位置を占めている。ただし、上院の多数党院内総務は、議院のリーダーとしては下院議長のような強い立場にはない。議案審議計画を策定する際には、後述するように、関係委員会の委員長や少数党院内総務等との内々の協議が不可欠となっているのである。

この院内総務の議案審議計画策定と議事運営にかかる任務に鑑み、わが国では、院内総務は国会対策委員長職と議院運営委員長職とを兼ね備えたポストに相当すると紹介される場合が多い。しかし、院内総務の場合は、その別名を「議事進行責任者」(Floor Leader) と言われるように、本会議の議事進行のリード役として、陣頭に立ってその職務を遂行する点に特色がある。

両党院内総務は、議場の中央通路を挟んで、相対して最前列の議席を占める。そしてその場から、議案上程動議を提出したり、議事主宰者の決定に異議を唱えるなどして、本会議の議事進行を主導するのである⁽²⁴⁾。また、院内総務は、議事進行に際しては、それぞれの政党所属議員全体の利益代表として行動するとともに、希望する議員に発言の機会を確保するなど、個々

の議員の権利を擁護することも期待されている。

上院の院内総務が議事進行責任者の役割を果たすことができるのは、先例により、議院において最初に発言する特権を与えられていることによる。すなわち、このだれよりも先に発言者に指名されるという特権を活用することにより、多数党院内総務とその代理に指定された議員は、議事進行上の動議を提出して本会議の審議をリードできるのである。

また、上院の両党院内総務は、上院における各党の最高指導者として、外国議会の要人を接遇するなど、対外的にも上院を代表する立場にある。

【院内幹事】

上下両院の各党においては、院内総務の補助者として、「院内幹事」(Majority Whip または Minority Whip) を選出する。院内幹事はまた、院内総務補佐 (Assistant Majority/Minority Leader) とも呼ばれている。

院内幹事の任務は、議場において院内総務を補佐するとともに、重要な立法案件に関する情報を党所属議員に提供することにある。そのため、院内幹事は、重要議案の審議状況を把握し、表決が僅差であるような場合は、議場にいない議員に連絡して出席を促し、党の方針に従って投票するよう説得もする。ただし、院内幹事の権限は非公式なものであり、強制力をもたない。アメリカ連邦議会においては、上下両院議員とも、自らの政治信条に基づき、あるいは選挙区の事情により、所属政党の政策に反する投票をしばしば行っているし、これに対して政党が懲罰的措置をとることはほとんどない。

第107議会においては、上院民主党は、院内

²³⁾ *Our American Government*. 2000 ed., House Document 106-216, 2000, p.15. 政府印刷局ホームページ「GPO Access」〈http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/useftp.cgi?IPaddress=162.140.64.21&filename=hd216.106&directory=/disk2/wais/data/106_cong_documents〉

²⁴⁾ 院内総務の議事進行上の役割は、主としてその日の議事進行などの議事の枠組みにかかるものが中心である。審議に長時間を要する重要法案等については、その議案毎に多数党・少数党の双方から「議事進行係議員」(Floor Manager) を選任し、当該議案の議事進行を担当させる。

総務と院内幹事の補助者として「議事進行責任者補佐」(Assistant Floor Leader)に加えて、「首席院内副幹事」(Chief Deputy Whip)と2名の「院内副幹事」(Deputy Whip)を任命している。一方の共和党では、「首席院内副幹事」と、「院内副幹事」8名の体制である。⁽²⁵⁾

2 各党議員総会、政策委員会等

【議員総会】

上下両院の各政党は、それぞれの政党所属議員全員が参加する議員総会(Party Conference または Party Caucus)を開催する。議員総会は、各党の最高意思決定機関であり、2年毎の選挙後の新たな議会期が開始する前に開催される議員総会(以下、組織総会という。)と、その後定期的に開催される議員総会に大別される。

組織総会では、党の政策大綱を決定するとともに、党および議院の組織に必要な一連の人事を行なう。すなわち、上院多数党にあっては、院内総務、院内幹事および政策委員長等の党役員を選出するほか、上院議長代行候補、常任・特別各委員会の委員長候補と、各議員の委員会への所属を決定する。少数党の場合は、同じく院内総務以下の政党役員を選任し、各委員会の少数党筆頭委員候補と議員の委員会への所属を決定する。

組織総会以降の議員総会の中心的役割は、党所属議員に立法その他の議会活動に必要な情報を提供したり、討議することにある。民主・共和両党とも、会期中火曜日を定例日として、昼食会を兼ねて議員総会を開催し、党の政策や当面する重要な立法課題等について、党幹部と一般議員が一同に会して議論している。

上院両党の議員総会には、議長のもとに事務局が置かれ、議員総会と事務局の運営経費として、上院予算からスタッフ雇用のための人件費

と事務経費が支出されている。

【政党内各種委員会】

各党議員総会は、特別の任務を持つ多様な政党内委員会を設置してきた。これらには、常任委員会や特別委員会への党所属議員の選任案の取りまとめを任務とする委員会、政策および重要議案に対する党の対応について検討し、所属議員に情報を提供することを任務とする政策委員会、本会議における審議計画の立案に資する運営委員会、広範な政治課題について調査する調査委員会、党所属候補者の選挙運動を支援する選挙委員会などがある。また各党は、特定の問題の調査・研究にあたらせるため、タスクフォースを設置することもある。

以上のうち、「政策委員会」(Policy Committee)は、1946年立法府改革法による立法機能強化の一環として、上院における両党の総合的な立法政策の策定に資するため、1947年第1次追加歳出予算法⁽²⁶⁾により設置された委員会である。この政策委員会の人件費および運営経費についても、毎年の歳出予算法による予算措置が行なわれている。

第107議会における上院各党の委員会は、表1(次頁)のとおりである。

3 多数党および少数党事務長

上院は、上院本会議場において両党院内総務を補佐する「多数党事務長」(Secretary for the Majority)と少数党事務長(Secretary for the Minority)を任命する。両事務長は、政党スタッフではなく、議院の選挙により任命される上院の役員(Officer)⁽²⁷⁾である。

多数党事務長と少数党事務長は、議院の役員ではあるが、実質上の任免権はその任命決議の提出者である各党院内総務にあり、また、各院内総務の指揮監督のもとに職務を遂行する。両

⁽²⁵⁾ Congressional Quarterly's Congressional Staff Directory, 2001 Summer, 61st ed., CQ Press, Washington D.C., 2001, pp.179-181.

⁽²⁶⁾ First Supplemental Appropriation Act, 1947 (H.J.Res.390, PL79-663, August 8, 1946)

表1 第107議会（2001-2002）における各党の委員会

民主 党	共和 党
<ul style="list-style-type: none"> 民主党政策委員会 (Democratic Policy Committee) 民主党上院議員選挙運動委員会 (Democratic Senatorial Campaign Committee) 民主党運営・調整委員会 (Democratic Steering and Coordination Committee) 民主党技術・通信委員会 (Democratic Technology and Communications Committee) 	<ul style="list-style-type: none"> 上院共和党政策委員会 (Senate Republican Policy Committee) 上院共和党運営委員会 (Senate Republican Steering Committee) 全国共和党上院委員会 (National Republican Senatorial Committee)

(出典) 2001/Summer Congressional Staff Directory, 107th Congress, First Session, CQ Press, Washington D.C. 2001, pp.179-183. および Joint Committee on Printing, 2001-2002 Official Congressional Directory, 107 Congress, Washington D.C. 2001, pp.375-378.

党事務長の任命例は1929年から見出すことができる⁽²⁸⁾。現在まで民主党側で12人、共和党側では8人が任命されており、短い人で2年、長い人では19年もその地位にある。多数党、少数党それぞれの立場が変わっても、肩書をそれに合せて変更して再任されており、院内総務との深い信頼関係を基礎に、緊密な連携のもとに任務を遂行していることが窺われる。

多数党および少数党事務長の職務に関しては、議事堂上院棟管理規則⁽²⁹⁾中に、「議場において職務を行なう」という規定が見られるだけである。しかし実際には、両党事務長は、議案審議計画の作成について院内総務を支援し、上院本会議開会中は議場であって議事進行状況を把握して院内総務の活動を補佐するとともに、議場に駆けつけた政党所属議員に対しては審議中の議案やその表決に関してブリーフィングすることなど、党の政策と方針に即した議事進行の確保に責任を負っている。⁽³⁰⁾

また、両事務長は、それぞれのクローク・ルームを管理運営するほか、院内総務の指示のもとに、本会議場の議席の指定、議員総会や政策委員会等の議事録の保管、各議員の委員会配置希

望ファイルの維持管理、常任委員会等の政党スタッフの任用事務支援、各種委員会の委員や国際会議出席候補者の推薦など、議場外でも多様な面で院内総務の補佐役を担っている。

4 議院・政党指導部活動支援予算・補佐スタッフ

上下両院は、その歳出予算をもって、議院の役職者に加えて、政党指導部にも予算措置を行ない、諸手当やスタッフ雇用経費、事務経費を支弁している。以下に関係予算の概要を示す。

【役職別議員歳費】

上院議長である副大統領には、19万8,600ドル、上院議長代行と多数党および少数党院内総務には、それぞれ17万1,900ドルの歳費が支給されている。また院内幹事は、一般上院議員の歳費と同じく、15万4,700ドルである。⁽³¹⁾

なお、下院議長の歳費は副大統領と、下院の院内総務の歳費は上院の院内総務と、また下院議員の歳費は上院議員と、それぞれ同額である。

【議院・政党指導部役員諸経費手当】

副大統領以下の上院およびその政党指導部役員には、「諸経費手当」(Expense Allowances)

(27) 上院の役員には、両党事務長の他に、上院事務総長 (Secretary of the Senate)、衛視・守扉長 (Sergeant at Arms and Doorkeeper) および牧師 (Chaplain) がある。

(28) 上院ホームページ Party Secretaries <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/party_secretaries.htm>

(29) Senate Manual, 106th Congress 1st Session, Senate Document 106-1, p.167.

(30) Robert B. Dove, Parliamentarian U.S. Senate, Senate -Enactment of a Law-, Updated Feb. 1997, p.9. 議会図書館ホームページ「THOMAS」<<http://thomas.loc.gov/home/enactment/enactlawtoc.html>>

(31) 2003年1月改訂。Executive Order 13282, "Adjustment of Certain Rates of Pay", January 8, 2003.

が支給される。この手当の支給額は、2003年度立法府歳出予算法⁽³²⁾では、副大統領、上院議長代行および両党の院内総務に各20,000ドル、院内幹事に各10,000ドル、名誉上院議長代行（President Pro Tempore Emeritus）に7,500ドル⁽³³⁾、両党の議員総会運営委員長⁽³⁴⁾と政策委員会委員長に各5,000ドルとなっている⁽³⁵⁾。

この諸経費手当は、議院の役員である上院事務総長、衛視・守扉長、多数党事務長および少数党事務長にも支給され、その額は各3,000ドルである。⁽³⁶⁾

また、両党院内総務には、さらに「代表職務手当」（Representation Allowances）15,000ドルが支給される。この代表職務手当は、上院にお

ける両党の筆頭指導者である院内総務が、上院を代表して外国議会の議員、外国政府・国際機関の要人と応接したり、会談を行なうなどの職務遂行上の必要経費を支弁するため、両党院内総務にとくに支給される手当である。⁽³⁷⁾

ちなみに、下院議長以下の下院およびその政党指導部役職者にも、「公務諸経費手当」（Official Expenses）が支給されている。支給額は2003年度予算では、下院議長25,000ドル、両党院内総務が各10,000ドル、院内幹事が各5,000ドルである。⁽³⁸⁾ 下院の議員総会議長や政策委員会委員長へは、この手当の支給はない。

【議院・政党指導部補佐機構予算】

上院予算は、議院および政党指導部による上

表2 議院政党指導部役員各室2003年度給与費予算および予算定員

室名	給与費予算額（単位：ドル）		予算定員（単位：人）	
	2003年度	対前年増減	2003（見込）	対前年
副大統領室	1,949,000	82,000	45	0
上院議長代行室	518,000	45,000	11	0
名誉上院議長代行室	150,000	150,000	—	—
多数党・少数党院内総務室	3,094,000	226,000	47	0
同 院内幹事室	2,042,000	130,000	16	0
多数党・少数党議員総会運営委員会 ⁽³⁹⁾	2,610,000	110,000	48	0
同 議員総会事務局長室	648,000	30,000	12	0
多数党・少数党政策委員会	2,724,000	192,000	57	2
多数党・少数党事務長室	1,410,000	60,000	18	0

（出典）上院歳出予算委員会「2003年立法府歳出予算法案審査報告書」上院報告書第107議会第209号（Senate Report 107-209）pp.8-13および「2003年度統合歳出予算決議」下院提出両院共同決議第108議会第2号（H.J.Res.108-2）。

³²⁾ 連邦の歳出予算13本のうち、2003会計年度開始前に成立しなかった「立法府歳出予算法案」を含む11本の歳出予算法案は、「2003年度統合歳出予算決議」（Consolidated Appropriations Resolution, H.J.Res.2）に一括され、2003年2月20日に至りようやく成立した（Public Law 108-7）。立法府歳出予算法は、この統合歳出予算決議のH部に編入されている。

³³⁾ 2003年1月15日、バード前民主党院内総務に対する感謝決議（S.Res.108-21）により、同議員にこの称号を授与。あわせて2003年度立法府歳出予算法上にこの手当が追加された。

³⁴⁾ 両党議員総会には議員総会運営委員会は見当たらない。歴史的な表現を踏襲しており、実際には議員総会議長に支給されているものと思われる。

³⁵⁾ この諸経費手当は、2003年度予算において前年度より副大統領、上院議長代行と両党院内総務が各10,000ドル、院内幹事が5,000ドル、議員総会運営委員長と政策委員会委員長には各2,000ドルの増額が行なわれた。

この手当は費用弁償手当である。各政党指導部役員は、証拠書類を付した請求書により事務局に請求し、還付を受ける。副大統領、上院議長代行及び両党の院内総務と院内幹事は、月割りによるこの手当の受給を選択できる。ただし、その場合は所得として扱われ、課税対象となる。（2U.S.C.31a-1,31a-3,31a-4,32b, 3U.S.C.111）

³⁶⁾ この手当も費用弁償であり、証明書を付した請求に基づいて還付される（2U.S.C.65c）。

³⁷⁾ 同上（2U.S.C.31a-2）

院の議事運営活動を補佐するため、それぞれの役職者に事務室を付し、スタッフの雇用経費と事務費を支給している。

2003年度予算による各室の給与費および予算定員（雇用スタッフ数の見積もり）は、表2（前頁）のとおりである。なお、多数党・少数党院内総務室以下、両党事務室に一括計上されている給与費は、両党で均分することとされている。

副大統領以下の政党指導部役員は、各室の長として、配分された給与費の範囲内で、かつ予算定員に示された人員数を上限の目安として、必要なスタッフを各人の給与額を定めて雇用する。この予算をもって雇用された政党指導部スタッフは、議員秘書や委員会スタッフと同様に上院の職員とされ、連邦の雇用および福利関係法律の適用を受ける。

V 議案審議計画の策定および議事運営補佐スタッフ

1 議案審議計画の策定

上院においては、多数党院内総務が、本会議への議案上程の順序と、その審議手続に関する議案審議計画を策定する。この多数党院内総務の議案審議計画策定権は、議院の規則に基づく権限ではなく、先例・慣行によるものである。

下院においては、下院議長は、多数党のリーダーと議事主宰者という二つの地位を兼ね備えている。このことから、本会議の議事進行に関しては上院の議事主宰者よりも強力な権限を与えられており、下院議長が議案審議計画を検討

する際にも、通常は多数党院内総務と関係委員会の委員長など、一部の下院議員と相談するだけである。

しかし上院においては、議案審議計画を画定し、法案等を上程するに際しては、多数党という数の力を発揮したり、あるいは自党の議員に対し政党指導部が一方的に指示・指令したりすることはほとんど不可能である。というのは、各上院議員は、議事規則上、時間制限を課されることなく発言できる特権を有しており⁽⁴⁰⁾、上院議員はだれでも、この特権を活用して自らの意に沿わない法案の成立を妨害できるからである。

このため、多数党院内総務が議案審議計画を検討するに際しては、院内幹事や関係委員会の委員長等の有力議員だけではなく、少数党院内総務や、その議案に関心のある議員たちとも常に幅広く協議しなければならない。多数党院内総務は、事前の目に見えない非公式な場で、必要とあれば譲歩し修正を約束するなどの様々な努力を重ねながら、可能な限り全会一致の合意を確保して、適切な時期に効率的に議案審議を進めることに責任を負っているのである。

2 個別議員の関与（ホールド）

前述したように、上院においては、議案審議計画の策定にあたり、役職に就いていない一般の議員でも、多数党院内総務を中心とする政党指導部による非公式の協議の対象となる。そのため、個々の議案に利害・関心がある議員は、その議員のほうからその旨を所属政党指導部に

38) この公務諸経費手当は、下院議長には月割で支給し、所得として課税するという規定がある（2.U.S.C.31b）。両党院内総務以下へのこの手当の支給方法に関する規定は見当たらないが、下院首席執行役員の報告書によれば、下院議長と同様に月割で支給されている。

39) この予算科目も議員総会運営委員会（Conference Committees）となっているが、議員総会全体の経費として、議員総会議長の統轄のもとで各種委員会の運営や党所属議員への情報提供経費などに使用されているものと考えられる。

40) 上院規則 XIX 第1条(a)項。同項は、「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。

文書で申し出るよう期待されている。

両党の院内総務のスタッフは、議案毎に、その議案の本会議上程について事前に通知して欲しいと申し出た議員についての記録を維持している⁽⁴¹⁾。さらに上院議員は、単に関心のある議案の本会議上程日の通知を待つだけではなく、自らその議案の本会議上程について、政党指導部に注文をつけることができる。このような申し出は「ホールド」(Hold)と呼ばれる。これには、議案の本会議上程そのものに反対するものや、また意図する内容に修正されるまで上程に反対するというものがある。

政党指導部の方では、合理的な理由に基づくホールド、例えばその議員がワシントン不在中の本会議上程は差し控えて欲しいとか、事前勉強のため十分な時間を欲しいなどという、一定期間審議入りを遅らせることを内容とするホールドの申し出については、これを歓迎している。そして、院内総務等がある議案の審議計画を策定しようとする場合には、当然、その議案に関してホールドを申し出た議員と、非公式協議を行なうことになる。

ホールドが明示的または黙示的に示していることは、審議を進めるべしとの動議に対する議事妨害(フィリバスター)の可能性である。上院においては、フィリバスターの危険性を考えると、会期末などの時間の余裕のないときは、最も重要な議案だけにしか時間を割けないことになる。また、その成立を図るためには、より柔軟な譲歩・修正を迫られてくる。時間が少なくなればなるほど、ホールドは拒否権と同様の力を有するようになるのである。⁽⁴²⁾

なお、この上院の非公式な慣習であるホール

ドについて、第106議会の初めに、ロット多数党院内総務とダシュル少数党院内総務は、その提出手続に修正を加えた。すなわち、全ての上院議員は、議案にホールドをかけようとするときは、自党の院内総務にそのことを通告する前に、議案提出者と所管委員会に対して通知しなければならない、というものである。⁽⁴³⁾

3 議事運営補佐スタッフ

上院本会議場においては、以下の議院の役員および事務局スタッフが、議事主宰者による議事運営を補佐し、また議員の審議活動を支援している⁽⁴⁴⁾。

なお、多数党および少数党事務長の主たる任務は、それぞれの院内総務を議場において支援することであるが、前章で説明した⁽⁴⁵⁾ので、ここでは省略する。

【上院事務総長、事務総長補】

上院事務総長(Secretary of the Senate)は、上院の立法関係および各種行政サービス関係事務に責任を負う議院の役員である。また、上院事務総長は、上院事務総長局を統轄するとともに、上院の支出官として、上院全部局の予算支出面での最高責任者でもある。

上院事務総長は、副大統領が不在の時に上院議長代行の選挙が行なわれる場合は、その議事の主宰者となる(上院規則I第2条)。

事務総長補(Assistant Secretary)は、上院事務総長の首席補佐である。事務総長補は、事務総長が不在の時または事務総長が欠けたときは、事務総長の職務を代行する。

上院事務総長局(Office of the Secretary)は、以下に述べるジャーナル・クラーク、レジ

(41) 前掲 Barbara Sinclair pp.46-47.

(42) 同上 p.47.

(43) 前掲 Judy Schneider p.4.

(44) 前掲 Robert B. Dove p.9. なお、これらの議院の役員およびスタッフの上院本会議場における座席配置については、前掲 Walter J. Oleszek p.208を参照。

(45) IV章 (3)多数党および少数党事務長 参照。

スレィティブ・クラーク、パーラメンタリアン、オフィシャル・リポーターズ・オブ・ディベイツ等からなる立法部門、列国議会同盟、人事、情報システム等の庶務管理部門、支出室、印刷・資料サービス、上院史室、上院雇用問題首席顧問室などの多様な部・室から構成されている。

上院事務総長局の2003年度における予算定員(見込)は、252人である⁽⁴⁶⁾。

【衛視・守扉長】

衛視・守扉長(Sergeant at Arms and Doorkeeper)は、議場および傍聴席の秩序と礼讓の維持を任務とする議院の役員である。衛視・守扉長は、連邦議会議事堂上院棟および議員会館等の上院に所属する全ての施設・財産の管理責任者でもある。また、衛視・守扉長は、上院のコンピュータ・システムの維持管理と技術支援、録音・写真、印刷、電話、郵便などのサービスを上院の各オフィスに提供している。

衛視・守扉長局は上院最大の部局であり、2003年度の予算定員は、上院の安全性強化をはかるための要員増を中心に、対前年度50人増の829人が見込まれている⁽⁴⁷⁾。

【ジャーナル・クラーク】

合衆国憲法第1条第5節第3項は、「各議院は、その議事に関する議事録(Journal)を作成し、秘密を要すると判断した部分を除き、随時これを公表するものとする。議院に諮られた問題に対する各議院の議員による賛否は、出席議員の5分の1の要求があったときは、これを議事録に掲載しなければならない」と定めている。

ジャーナル・クラーク(議事録担当書記: Journal Clerk)は、この「上院議事録」(Senate Journal)作成の任にあたるが、これには、提出された動議、それに関する表決の結果、採択された修正案、行なわれた定足数点呼など、上

院の全ての議事が掲載される。ただし、この議事録は、議事摘要録であり、議員の発言を逐語的に記録した連邦議会議事録とは異なる。

【レジスレィティブ・クラーク】

レジスレィティブ・クラーク(議事担当書記: Legislative Clerk)は、議事主宰者の命を受けて、議題とされた法案、決議案、修正案等の朗読、記録表決および定足数点呼における議員名の呼び上げ、両院協議会報告書や下院等からのメッセージの報告をおこなうなど、本会議の議事進行に関して広範な役割を担っている。

【パーラメンタリアン】

パーラメンタリアン(議事規則・先例専門員: Parliamentarian)とそのスタッフの主要任務は、本会議開会中は常に議場において、議事進行上の問題について議会法、議院規則および先例に関する専門家の立場から、議事主宰者に助言することである。とくに上院においては、若手議員中心に交替で議長席に就いて議事進行を行なうため、党派的中立の立場から議事主宰者の議事に関する決定および先例について助言するパーラメンタリアンの役割は重要である。

パーラメンタリアンのもう一つの役割は、議事主宰者に代わって、上院に提出された法案等の議案の委員会付託に関する実務を担当することである。

パーラメンタリアンは上院事務総長局の幹部職員であり、上院事務総長が任命権を有する。ただし、この上院事務総長のパーラメンタリアン任命権は、実際には名目的なものに過ぎず、その任免については常に多数党院内総務の同意のもとに行なわれるものとされている⁽⁴⁸⁾。

【オフィシャル・リポーター】

オフィシャル・リポーターズ・オブ・ディベイツ(公式記録員: Official Reporters of Debates)

(46) 前掲 上院歳出予算委員会「2003年立法院歳出予算法案審査報告書」p.11.

(47) 同上 p.12.

(48) Walter Kravitz, *Congressional Quarterly's American Congressional Dictionary*, 2nd ed., Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1997, p.179.

は、首席編集員（Editor in Chief）の指揮の下に、上院のすべての議事についての逐語的速記録を作成し、これを連邦議会会議録（Congressional Record）に掲載する任にあたる。なお、連邦議会会議録には、議事速記録だけではなく、提出法案、その共同提案者、議場で発言しなかったか、発言したがそれに追加して会議録への掲載を望む議員の発言原稿、審議関連資料および大統領や下院からのメッセージなども掲載される。

VI 委員会制度

1 委員会の種類

上下両院とも、常任委員会（Standing Committee）と特別委員会（Select Committee, Special Committee）を設置している。このほか、連邦議会には、上下両院合同で設置する両院合同委員会（Joint Committee）が置かれている。

上院の常任委員会は、現在16で、その名称、所管事項および権限については上院規則 XXV 第1条に、定数については同第2条と第3条(a)項に規定されている。

常任委員会の委員の定数は、全ての常任委員会で多数党が過半数を確保できるようにするため、多数党院内総務と少数党院内総務の合意により、暫定的に2名まで増員できる（上院規則 XXV 第4条(c)項）。しかし実際には、両党院内総務が議会期の冒頭に提出する委員長（少数党の場合は筆頭委員）と委員の任命決議は、「上院規則 XXV の規定にかかわらず」との文言を付して、規則上の定数とは異なる数の委員を任命している（次頁表3参照）。

常任委員会は、立法機能を有し、付託された法案等の議案を審査して議院に報告するほか、自ら議案を提出することができる⁽⁴⁹⁾。また、各委員会は、行政監視機能と、大統領による公務員の任命および条約の批准に関する助言と承認の権能を分担している。

特別委員会は、所管事項、権限、委員の数および任命方法等を定めた上院決議をもって設置される。特別委員会は、特定事項の調査目的で時限的に設置されるものであるが、現在置かれている4特別委員会は全て常置の委員会である。このうち、高齢者対策特別委員会は調査機能だけを行行使すが、他の3委員会には、常任委員会と比べれば限定的ではあるが、立法機能も付与されており、その限りでは常任委員会との違いがさほど明確ではなくなっている。

なお、特別委員会の名称には、「Select」と「Special」の二つがあるが、たまたまその設置決議がその名称を用いただけで、両者の間に実質的な違いはない⁽⁵⁰⁾。

両院合同委員会は、法律または両院一致決議⁽⁵¹⁾をもって設置される連邦議会の組織である。この両院合同委員会は、連邦議会付属機関の監督を任務とするものと、特定の事項について調査研究し、連邦議会両院の委員会の活動を支援するものの二種類がある。両院合同委員会の委員は、各院同数が選任される。委員長と副委員長は、例えば上院から委員長を出すと、下院側は副委員長を出し、そして議会期ごとにこれを交替して務める例となっている。

常任、特別および両院合同の各委員会は、小委員会を設置できる（上院規則 XXV 第4条(b)項(4)号）。また、常任、特別の各委員会は、上院

(49) アメリカ連邦議会では、議案発議権は議員にのみ認められている。したがって、委員会提出法案の場合は、その委員会の委員長または小委員長が自己の名をもって提出する。

(50) 前掲 Riddick's Senate Procedure, p.383.

(51) Concurrent Resolution； 毎年の歳出予算法の大枠を定める予算決議、連邦議会の休会などの議会内部に関する問題の決定や、外部に対して連邦議会の意見を表明する場合に用いられる決議。両院共同決議（Joint Resolution）とは異なり、両院の議決があっても大統領に送付されることはなく、したがって法律の効力を持たない。

表3 委員会の種類、名称、定数および委員の各党への配分等（第108議会）

委員会の種類・名称 ^{注1}	小委員会数 ^{注2}	規則定数 ^{注3}	第180議会の定数 ^{注4}
○ 常任委員会 (16)	69	298	335 (R176-D159)
① 農業・栄養・林業委員会 (Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry)	4	18	21 (R11-D10)
② 歳出予算委員会 (Committee on Appropriations)	13	28	29 (R15-D14)
③ 軍事委員会 (Committee on Armed Services)	6	18	25 (R13-D12)
④ 銀行・住宅・都市問題委員会 (Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)	5	18	21 (R11-D10)
⑤ 予算委員会 (Committee on Budget)	—	22	23 (R12-D11)
⑥ 通商・科学・運輸委員会 (Committee on Commerce, Science, and Transportation)	7	20	23 (R12-D11)
⑦ エネルギー・天然資源委員会 (Committee on Energy and Natural Resources)	4	20	23 (R12-D11)
⑧ 環境・公共事業委員会 (Committee on Environment and Public Works)	4	18	19 (R10- D9)
⑨ 財政委員会 (Committee on Finance)	5	20	21 (R11-D10)
⑩ 外交委員会 (Committee on Foreign Relations)	*8	18	19 (R10- D9)
⑪ 政府問題委員会 (Committee on Government Affairs)	3	16	17 (R9 - D8)
⑫ 保健・教育・労働・年金委員会 (Committee on Health, Education, Labor, and Pensions)	*4	18	21 (R11-D10)
⑬ 司法委員会 (Committee on Judiciary)	6	18	20 (R11- D9)
⑭ 規則・管理委員会 (Committee on Rules and Administration)	—	16	19 (R10- D9)
⑮ 中小企業・企業家委員会 (Committee on Small Business and Entrepreneurship)	—	18	19 (R10- D9)
⑯ 退役軍人問題委員会 (Committee on Veterans Affairs)	—	12	15 (R8 - D7)
○ 特別委員会 (4)		(57)	59 (R31-D28)
① インディアン問題委員会 (Committee on Indian Affairs)	—	14	15 (R8 - D7)
② 倫理特別委員会 (Select Committee on Ethics)	—	6	6 (R3 - D3)
③ 情報活動特別委員会 (Select Committee on Intelligence)	—	19	17 (R9 - D8)
④ 高齢者対策特別委員会 (Special Committee on Aging)	—	18	21 (R11-D10)
○ 両院合同委員会 (4)		^{注5} 定数・両院配分	上院側委員の 各党配分 ^{注6}
① 印刷両院合同委員会 (Joint Committee on Printing)	10 (S5 - H5) ⁽⁵²⁾		5 (R3 - D2)
② 図書館両院合同委員会 (Joint Committee of Congress on the Library)	10 (S5 - H5) ⁽⁵³⁾		5 (R3 - D2)
③ 租税両院合同委員会 (Joint Committee on Taxation)	10 (S5 - H5) ⁽⁵⁴⁾		5 (R3 - D2)
④ 両院経済合同委員会 (Joint Economic Committee)	20 (S10-H10) ⁽⁵⁵⁾		10 (R6 - D4)

注1 常任委員会については上院規則 XXV 第1条。特別委員会および両院合同委員会については上院ホームページの委員会一覧によった。

注2 各小委員会の数については上院ホームページの各委員会のページ。なお、*印を付したものは、第108議会のデータ未更新のため、第107議会のデータである。

注3 常任・特別各委員会の規則上の定数については、上院規則 XXV 第2条～第3条

注4 第108議会における実際の定数は、上院決議第18号 (S.Res.108-18) と第20号 (S.Res.108-20) の合計。括弧内Rは共和党委員の数、Dは民主党委員の数を表す。

注5 両院合同委員会の定数および各院への配分委員数は、それぞれの設置法による。括弧内Sは上院側委員数、Hは下院側の委員数を示す。(注52～55参照。)

注6 第108議会上院決議第84号 (図書館、印刷)、連邦議会会議録2003年2月24日 S2640 (租税)、上院決議第18号および第20号 (経済)

52) 40U.S.C.101；上院規則・管理委員会の委員長および同委員会選出委員4名、下院議院管理委員会の委員長および同委員会選出委員4名で構成

53) 2U.S.C.132b；同じく、上院規則・管理委員会の委員長および同委員会選出委員4名、下院議院管理委員会の委員長および同委員会選出委員4名で構成

54) 26U.S.C.8002(a)；上院財政委員会選出委員5名 (多数党3名、少数党2名)、下院歳入委員会選出委員5名 (多数党3名、少数党2名) で構成

55) 15U.S.C.1024(a)；各院10名 (多数党6名、少数党4名)

規則の範囲内で、定例日、定足数、公聴会の手続等、自らの審議規則を定めるものとされている（上院規則 XXVI 第 2 条）。

2 委員長および委員の任命

常任委員会、特別委員会および両院合同委員会のうち経済合同委員会の委員長および委員は、毎議会期の冒頭に任命される。上院におけるこれらの委員長および委員の任命は、多数党院内総務が提出する各委員会の委員長と多数党側委員候補者を記載した決議案と、少数党院内総務が提出する少数党筆頭委員と少数党側委員の候補者を記載した決議案の、二つの決議案を議決することによって行なわれる例となっている⁽⁵⁶⁾。

委員長（または少数党筆頭委員）と委員の候補者の選任は各党の専管事項であり、両党とも議員総会で決定する。委員長、委員等の候補者名簿は、そのことを所管する党の委員会が調製する。共和党においては、毎議会期の冒頭に設置される「委員会に関する委員会」（Committee on Committees）が、また民主党では、「民主党運営・調整委員会」（Democratic Steering and Coordination Committee）がこの任にあっている⁽⁵⁷⁾。

かつては、その委員会における最古参の多数

党委員が自動的に委員長となり、最古参の少数党委員が少数党筆頭委員になるという、「先任者優先の原則」（Seniority Rule）が厳然としたルールであった。また、委員ポストについても、議員はその同意なしに委員会配属を変更されないという慣習があり、各党の委員等選任委員会には、先任順の序列の高い委員の意向をまず尊重しなければならなかった。そして新人議員については、その意向にできるだけ配慮しつつも、その党に配分された委員数のうち空席を埋めることが、選任委員会の任務の中心であった。

しかし、1970年代にいたり、連邦議会上下両院の議員構成が大きく変化し、新旧議員の交代がみられた。そして民主党のリベラル派議員の推進により、委員会改革を中心とする「1970年立法府改革法」⁽⁵⁸⁾が制定された。また、リベラル派議員の改革の矛先は、次に先任者優先の原則の排除に向い、民主党議員総会における委員長の選任手続において秘密投票を可能にすることにより、この原則を崩壊へと導くにいった⁽⁵⁹⁾。

現在、民主党の運営委員会では交渉と投票によって、委員会への配属案を決定している⁽⁶⁰⁾。一方、共和党議員総会規則は、常任委員会の委員長または少数党筆頭委員については、その委員会所属議員が候補者を選挙するものと規定し、

⁵⁶⁾ 第108議会では、フリスト多数党院内総務提出の上院決議案第18号（S.Res.18）とダシュル少数党院内総務提出の上院決議案第20号（S.Res.20）。いずれも2003年1月15日可決。

なお、第107議会では、多数党院内総務提出の決議案により委員長のみを任命し、両党院内総務共同提出の決議案で、各院内総務に各委員会への自党委員の任命を委任した。ダシュル多数党院内総務提出上院決議案第7号（S.Res.107-7、2001年1月3日可決）およびダシュル多数党院内総務とロット少数党院内総務共同提出の上院決議案第8号（S.Res.107-8、2001年1月5日可決）。

⁵⁷⁾ Rules of the Senate Republican Conference V 上院共和党議員総会ホームページより〈<http://www.senate.gov/~src/about/index.cfm?fuseaction=rules>〉

また、Committee on Committees, 前掲 Congressional Quarterly's American Congressional Dictionary, p.54.

⁵⁸⁾ Legislative Reorganization Act, 1970 (Public Law 91-510)

⁵⁹⁾ この間の経緯を紹介したものとしては、中村泰男「1970年代におけるアメリカ国会の委員会制度改革の動向について」『レファレンス』 391号 昭和58年3月。なお、この論考は、「1970年立法府改革法の概要—アメリカの国会改革—」『レファレンス』 245号 昭和46年6月 とともに、同 『アメリカ連邦議会論』 勁草書房、1992 に採録されている。

その際の委員長または少数党筆頭委員候補は、最先任者である必要はないとしている⁽⁶¹⁾。また、同党は1997年から、委員長および筆頭委員に6年までの任期制を導入したので、以前のような古参議員による長期的な委員会支配は実質的に打破されることとなった⁽⁶²⁾。

なお、印刷両院合同委員会と図書館両院合同委員会の上院側委員は規則・管理委員会の委員長および委員が就任し、租税両院合同委員会の上院側委員は財政委員会が選任するものと法定されている。このうち、印刷と図書館両院合同委員会の上院側委員の任命は規則・管理委員会提出の決議案により行なわれるが、租税両院合同委の上院側委員の場合は、決議によらず、財政委員会の決定が上院本会議に報告されるだけである。⁽⁶³⁾

3 委員長および委員の兼任制限

【A、B、C委員会】

前掲表3にみるように、上院の常任委員会は

16、特別委員会は4で、合計20の委員会がある。また小委員会の数を合せると89となる。これらの委員会の委員長・小委員長ポストは、各党に勢力比により分配せず、多数党が全てを独占する。すなわち、多数党に89の委員長・小委員長ポストが、そして少数党に同じく89の筆頭委員ポストが配分されることになる。

各委員会の委員については、第108議会の常任委員会の委員定数の合計が335、特別委員会が59、両者合せると394となる。上院議員の定数は100人であるから、各議員は平均して4つの委員会に所属できることとなる。

しかし、どの委員会に所属できるかは議員にとっての最大の関心事であり、花形委員会や選挙区の事情に密接な所管事項を有する委員会に希望が集中してしまう。そこで上院規則は、常任委員会、特別委員会および両院合同委員会をA、B、Cの3つに区分し、各議員がそれぞれの区分に属する委員会への委員となることのできる数に制限を設けている。

表4 A、B、C委員会と「スーパーA」または「ビッグ4」委員会

A 委員会注1	B 委員会注2	C 委員会注3
農業・栄養・林業委員会 歳出予算委員会 軍事委員会 銀行・住宅・都市問題委員会 通商・科学・運輸委員会 エネルギー・天然資源委員会 環境・公共事業委員会 財政委員会 外交委員会 政府問題委員会 保健・教育・労働・年金委員会 司法委員会	予算委員会 規則・管理委員会 中小企業・企業家委員会 退役軍人問題委員会 高齢者対策特別委員会 情報活動特別委員会 両院経済合同委員会	倫理特別委員会 インディアン問題特別委員会 租税両院合同委員会 (印刷両院合同委員会)注4 (図書館両院合同委員会)注5

注1 上院規則 XXV 第2条。□ で囲んだ委員会は、各党の議員総会規則にいう「スーパーA」または「ビッグ4」委員会。

注2 上院規則 XXV 第3条(a)項および(b)項

注3 同上 第3条(c)項

注4・注5 上院規則各項に格付けなし。委員の配分の際はC委員会として取り扱われる。⁽⁶⁴⁾

(60) 前掲 Barbara Sinclair p.42.

(61) 前掲 Rules of the Senate Republican Conference V

(62) 同上 V -B

(63) 前掲表3注6参照

(64) Judy Schneider, *Senate Committees: Categories and Rules for Committee Assignments*, CRS Report for Congress 98-183 GOV, Updated Feb.2, 2000, p.1. 下院規則委員会ホームページ <<http://www.house.gov/rules/98-183.pdf>>

なお、各党の議員総会規則は、さらに詳細な制限を付加し、かつ、委員長・小委員長および少数党筆頭委員ポストへの就任制限を設けている。

【上院規則等による委員会所属制限】

○上院規則の定める委員会への所属制限は、以下のとおりである。

- A委員会；各議員は2つの委員会に所属する。ただし、3以上の委員会の委員となることはできない。(上院規則 XXV 第4条(a)項(1)号)

なお、共和党議員総会規則は、以上の上院規則の規定にかかわらず、第107議会から、A委員会の委員ポストに余裕がある場合、政党指導部役員とA委員会の委員長または少数党筆頭委員以外の議員に、先任順で3つ目の委員ポストを提供すること、また、その後においてさらに余裕があるときは、これらの政党指導部役員とA委員会の委員長または少数党筆頭委員である議員に、先任順で3つ目の委員ポストを提供すると定めている。⁽⁶⁵⁾

- B委員会；各議員は1つの委員会にだけ所属する。(上院規則 XXV 第4条(a)項(2)号)
- C委員会；上院規則は、この区分に属する委員会への委員就任に制限を設けていないので、各議員は1つでも、または2つ以上の委員会にでも所属できる。

○小委員会への所属については、以下の制限がある。

- A委員会；A委員会所属議員の小委員会への所属は、歳出予算委員会の小委員会を除き、3以下に制限される。(上院規則 XXV 第4条(b)項(1)号)
- B委員会；この委員会所属議員の小委員会への所属は、2以下に制限される。(上院規則

XXV 第4条(b)項(2)号)

○委員会への直接の所属制限ではないが、情報活動特別委員会については、その設置決議は、継続して8年を超えて委員となることができない旨規定している⁽⁶⁶⁾。

【委員長および少数党筆頭委員の小委員会所属】

常任委員会、特別委員会および両院合同委員会の委員長または少数党筆頭委員は、職務上当然にそれぞれの小委員会の委員となる。ただし、小委員会での表決権を有しない。(上院規則 XXV 第4条(b)項(3)号)

【政党規則による委員等就任制限】

各政党の規則は、さらに次の制限を設けている。

- 共和・民主両党とも、歳出予算、軍事、財政および外交の4常任委員会を「スーパーA」または「ビッグ4」委員会と位置づけ、これらへの所属は1委員会に限るものとしている。⁽⁶⁷⁾
- 共和党は、議員総会規則で、同一州選出の議員は同じ委員会に所属できないものとしている。民主党にも同様の制限があるが、これは規則ではなく、慣習によるものである。⁽⁶⁸⁾

【委員長・小委員長又は少数党筆頭委員への就任制限】

○上院共和党の議員総会規則は、上院の委員会およびその小委員会の委員長・小委員長または少数党筆頭委員への就任について、次のような制限を設けている⁽⁶⁹⁾。

- A委員会の委員長または少数党筆頭委員は、他の委員会の委員長または少数党筆頭委員になることができない。(ただし、財政委員会の委員長または少数党筆頭委員が、租税両院合同委員会の委員長等となる場合を除く。)

⁽⁶⁵⁾ 前掲 Rules of the Senate Republican Conference V

⁽⁶⁶⁾ 第94議会上院決議第400号 (S.Res.94-400, May 19, 1976) 第2条(b)項

⁽⁶⁷⁾ 前掲 Judy Schneider, p.2. および Rules of the Senate Republican Conference V-G

⁽⁶⁸⁾ 同上 Judy Schneider p.2 および Supplement to the Republican Conference Rules

⁽⁶⁹⁾ 前掲 Rules of the Senate Republican Conference V および V-C

- A委員会の委員長または少数党筆頭委員は、いかなる小委員会においても小委員長または少数党筆頭委員になることができない。(ただし、歳出予算委員会の小委員長を除く。)
- 非A委員会の委員長または少数党筆頭委員は、他の委員会の委員長または少数党筆頭委員になることができない。(ただし、規則・管理委員会の委員長または少数党筆頭委員が、印刷両院合同委員会または図書館両院合同委員会の委員長等となる場合を除く。)
- 倫理特別委員会を除き、非A委員会の委員長または少数党筆頭委員は、小委員会の小委員長または少数党筆頭委員への就任は2以下に制限される。(ただし、歳出予算委員会の小委員長となる場合を除く。)
- 倫理特別委員会の委員長または副委員長は、常任委員会の小委員会への所属は2以下に制限される。

- 上院議員は、小委員会の小委員長または少数党筆頭委員への就任は、2以下に制限される。
 - 上院議員は、1997年1月以降、常任委員会の委員長については通算して6年以下、およびこれらの常任委員会の少数党筆頭委員についても同じく通算して6年以下に制限される。
- 上院民主党は、議員総会規則を公開していないが、共和党とほぼ同様の制限を課している⁽⁷⁰⁾。

4 議員の委員会所属および委員長等就任状況

第106議会（1999-2000）と第107議会（2001-2002）における上下両院の委員会数および各院における委員会所属と委員長等への就任状況は、表5～表7にみるとおりである。

上院議員の定数は下院議員定数の4分の1弱にしか過ぎないが、委員会と小委員会の数をみると（表5）、委員会の数ではほぼ同数である

表5 委員会の種類および数

		常任委員会数 (小委員会数)	特別委員会数 (小委員会数)	両院合同委員会数 (小委員会数)	合計 (小委員会合計)
上院	第106議会	17 (68)	4 (0)	4 (0)	25 (68)
	第107議会	16 (68)	4 (0)	4 (0)	24 (68)
下院	第106議会	19 (85)	1 (2)	4 (0)	24 (87)
	第107議会	19 (89)	1 (3)	4 (0)	24 (92)

(出典) Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, Michel J. Malbin, *Vital Statistics on Congress 2001-2002, the API Press*, Washington D.C. 2002, Table 4-2, 4-3, pp.119-120より作成。

表6 両院議員の平均委員会等所属数

		平均所属 常任委員会数	平均所属常任委員会 小委員会数	その他の委員会 平均所属数	合計
上院議員	第106議会	3.2	6.8	0.7	10.7
	第107議会	3.3	8.9	0.8	13.0
下院議員	第106議会	1.9	3.2	0.1	5.2
	第107議会	1.9	3.6	0.1	5.6

(出典) 表5に同じ Table 4-4, 4-5 (p.121)。

表7 委員長・小委員長就任議員数

議会・多数党・議員数A			常任委員会	全委員会
			委員長・小委員長就任議員数B (B/A)	委員長・小委員長就任議員数C (C/A)
上院	第106議会	共和党 55	53 (96.4)	53 (96.4)
	第107議会	民主党 50	38 (76.0)	38 (76.0)
下院	第106議会	共和党 223	100 (44.8)	101 (45.3)
	第107議会	共和党 221	108 (48.4)	111 (49.3)

(出典) 表5に同じ Table 4-6, 4-7 (pp.122-123)。

が、小委員会では下院のほうが20ほど多い。

委員会・小委員会への所属状況（表6）では、第107議会での上院議員1人当たりの平均所属委員会数は3.3、小委員会への所属も加えると、その合計は13.0にもなる。下院議員の平均所属数は5.6であるから、上院議員は下院の2倍を超える委員会・小委員会に所属している。

多数党議員のうち、委員長・小委員長に就任している議員の数は（表7）、第107議会上院民主党では議員50人のうち38人、76.0%であるのに対し、下院では221人中111人、49.3%となっている。共和党多数の第106議会上院では、同党議員55人中53人が委員長等に就任し、その割合は実に96.4%のものぼっている。

なお、表7には掲げなかったが、上院多数党議員1人当たりの委員長・小委員長職の平均兼務数は、第106議会、第107議会とも、常任委員会およびその小委員会では1.6、全ての委員会・小委員会では1.7でとなっている。

これに対し下院の多数党議員の場合は、常任委員会およびその小委員会の委員長・小委員長のうち2以上のポストを兼ねている議員は第106議会で2人、第107議会では1人のみ、全委員会でも第106議会6人、第107議会では2人だけである。⁽⁷¹⁾

5 委員会スタッフ

【委員会への予算配分】

アメリカ連邦議会では、各院の常任委員会および特別委員会、それに両院合同委員会は、それぞれに割り当てられた予算により、自らの専門スタッフおよび事務スタッフを雇用し、また、

委員会の必要とするコンサルタント委嘱費等の調査費や、その他の経費を支弁する。

これらの各委員会の人件費と諸経費は、立法府歳出予算法に計上される。立法府歳出予算法は、上院予算および下院予算ともに、委員会関係経費については、歳出予算委員会経費と、それ以外の委員会経費の2つの予算科目に分けて計上している。後者の歳出予算委員会以外の委員会経費は、議会期に合せて2年毎に（各議会期の第1会期の初めに）、上院では規則・管理委員会が、下院では議院管理委員会が、それぞれ、各委員会の要求に基づいて予算配分案を画定し⁽⁷²⁾ 提出する支出授權決議（Funding Resolution）により決定される⁽⁷³⁾。

【委員会スタッフの任用】

委員会スタッフの任命権は、形式的には委員会にある⁽⁷⁴⁾。ただし、実際にはその多数党側専門スタッフと中立的な事務スタッフについては委員長が、また、少数党スタッフと事務スタッフのうち少数党のために事務を行なうものと指定されたスタッフについては少数党筆頭委員が、それぞれ任免および監督権を行使している⁽⁷⁵⁾。

小委員会の活動を補佐するスタッフについては、上院では委員会により取扱いが異なっている。これには、小委員長と少数党筆頭委員にその小委員会専任スタッフの任命権を与えているもの（政府問題委員会、司法委員会、労働委員会）、親委員会のスタッフを小委員会担当に任命するもの（軍事委員会、銀行委員会）がある一方で、小委員会には特定の専門スタッフをおいていないもの（農業委員会など）もある⁽⁷⁶⁾。

⁽⁷⁰⁾ 前掲 Judy Schneider, p.2.

⁽⁷¹⁾ 資料は表7に同じ。

⁽⁷²⁾ 2002年度立法府歳出予算法における、上下両院の委員会予算の概要については、前掲拙稿「アメリカ連邦議会の歳出予算－2002年度立法府歳出予算法の組織別科目別予算－（資料）」を参照いただきたい。

⁽⁷³⁾ 第108議会については、上院決議第66号、2003年2月27日可決（S.Res.108-66）

⁽⁷⁴⁾ 合衆国法典第2編第72a条（2U.S.C.72a）

⁽⁷⁵⁾ 例えば、前掲 Guide to the Congress p.592.

⁽⁷⁶⁾ 同上 p.589.

【多数党スタッフと少数党スタッフ】

上院規則は、委員会スタッフの両党への配分は、委員会における両党委員の比率を反映しなければならないとし、さらに、管理・事務経費を除き、少数党側は少なくとも委員会経費の3分の1を少数党スタッフの給与費として要求できると定めている（上院規則 XXVII 第3条）⁽⁷⁷⁾。

下院には、多数党と少数党の委員の勢力比によりスタッフ雇用経費を配分するという明文の規定はない。それに代わって、第103議会（1993-1994）において当時少数党側の共和党が要求した、多数党にスタッフ雇用経費の3分の2を、少数党に同じく3分の1を割り当てるという配分比率が、現時点における達成目標とされている。⁽⁷⁸⁾

ところで、第107議会（2001-2002）においては、上院は史上初の共和党50対民主党50の全く同数となった。そこで共和・民主両党間の協議により、各委員会の委員の数を両党同一とするとともに、委員会スタッフの数と事務室スペース等も両党に均分し、これに加えて委員長には10%の事務管理経費を共通経費として支給することとした⁽⁷⁹⁾。

続く現在の第108議会（2003-2004）でも、多数党の共和党議員51人に対し、少数党の民主党議員は49人で、この間わずか2人の僅差という結果になった。議院の構成をめぐる共和・民主両党間の協議はかなり難航したが、2003年1月15日、委員会予算と事務室スペースは現時点の

勢力比（51対49）で配分し、さらに委員長に対しては事務管理経費として10%を追加支給することで両党の合意が成立した⁽⁸⁰⁾。

【上院各委員会への配分予算額—第108議会】

以上の両党合意にしたがい、規則・管理委員会は、2003年2月26日、各委員会の要求をもとに起草した上院決議案第66号⁽⁸¹⁾を上院本会議に提出し、同決議案は27日（議事日では26日）全会一致で可決され、第108議会における各委員会への配分予算が決定された。

上院決議第66号は、歳出予算委員会を除く15常任委員会と、倫理委員会を除く3特別委員会に、2003年3月1日から9月30日まで（2003会計年度7ヶ月）が4,826万ドル、2003年10月1日～2004年9月30日まで（2004会計年度）が8,496万ドル、そして2004年10月1日～2005年2月28日まで（2005会計年度5ヶ月）が3,622万ドルと、三期合計で1億6,945万ドルを配分することとした。⁽⁸²⁾

この決議で最も多くの予算を配分された委員会は政府問題委員会で1,672万8,552ドル、最も少ない委員会はインディアン問題特別委員会で368万6,833ドルであり、平均すれば1委員会当たり941万3,700ドルとなる。

なお、歳出予算委員会に対しては、2003年度立法府歳出予算法の上院の部は、同委員会のスタッフ雇用経費として1,127万ドル、諸経費として95万ドルを計上している。また、同歳出予算法による歳出予算委員会以外の委員会スタッ

(77) 上下両院の委員会スタッフ関係の議院規則と法律規定の邦訳については、中川かおり「(1)委員会スタッフに関する規定」、『外国の立法』第213号 2002年8月、11～16ページ参照。

(78) 第107議会（2001-2002）では、少数党への配分が30%未満の委員会は1委員会だけで、他はすべて30%を超える比率で予算を配分することとしたので、この2対1という目標自体の当否は別として、概ね達成されつつある状況にある。Committee on House Administration, *Providing for the Expenses of Certain Committees of the House of Representatives in the One Hundred Seventh Congress*, House Report 107-25, March 23, 2001, pp.6-7, 10.

(79) 第107議会上院決議第8号（S.Res.107-8）

(80) 両党指導部共同書簡 Congressional Record Vol.149 No.7-Part II, January 15, 2003, S842.

(81) 前掲 第108議会上院決議第66号（S.Res.108-66）

(82) 下院の支出授權決議は、議会期の会期に合わせて、暦年で2期に分けて予算配分する。

フ雇用・諸経費は、1億945万ドルである。

スタッフ雇用数では、2001会計年度における歳出予算委員会と倫理委員会を除く18委員会の予算定員（見込）が合計1,098人、うち、司法委員会の149人が最多、インディアン問題特別委員会の24人が最少、平均が61人である⁽⁸³⁾。

なお、2000年10月1日から2001年3月末までの間の実員では、歳出予算委員会を含む16常任委員会の常勤スタッフ数は、最大が歳出予算委員会の91人、最少が退役軍人問題委員会の16人、平均では50人となっている⁽⁸⁴⁾。

6 政府機関派遣スタッフ

各委員会は、規則・管理委員会から文書による許可を得て、行政省庁や立法補佐機関に対し、特定の問題についての専門職員の委員会派遣を要請できる（上院規則 XXVII 第4条）。

政府機関派遣スタッフ（Detaillee）を受け入れる場合、当該職員の給与を委員会が負担する場合と、行政省庁等が負担する場合とがある。前者の場合には、その委員会に配分された経費から、行政省庁等に当該給与費を償還する。

第106議会（1999-2000）における政府機関派遣スタッフの受け入れ状況⁽⁸⁵⁾をみると、歳出予算委員会と倫理委員会を除く⁽⁸⁶⁾18委員会のうち14委員会が、2年間で合計173人の行政省庁や立法補佐機関からの派遣スタッフを受け入れている。

そのうち最も多くの政府機関派遣スタッフを受け入れた委員会は、司法委員会の合計38人で、

その内訳は司法省23人、財務省7人（関税局2人、シークレット・サービス5人）、空軍省3人、労働省2人、社会保障庁1人、運輸省1人、会計検査院1人となっている。これに保健・教育・労働・年金委員会の32人、政府問題委員会の30人が続いている。

また少ない方では、軍事委員会と中小企業委員会が各2人、規則・管理、高齢者対策、インディアン問題および情報化活動の4委員会は受け入れ0であった。

政府機関派遣スタッフの派遣期間についての規定は見当たらない。第106議会の事例もばらばらで、短い人で1ヶ月、長い人では22ヶ月にわたる事例もある⁽⁸⁷⁾。

VII 議員および委員会への立法補佐体制

1 議員秘書

【秘書雇用・事務所経費手当】

各上院議員に、秘書雇用および事務所運営のため「上院議員秘書・事務所経費手当」（Senators' Official Personnel and Office Expense Allowance）が支給される。これは、(イ)管理・事務秘書手当、(ロ)立法秘書手当および(ハ)事務所経費手当の合計額からなる⁽⁸⁸⁾。この手当の実際の使用においては、各議員は手当の区分にかかわらず総枠を一体として運用し、人件費を節減し事務所経費に使用することも、またその反対に人件費に重点配分することも可能である。

2003年度立法府歳出予算法による総支給額は

⁽⁸³⁾ Committee on Rules and Administration, *Authorizing Expenditures by Committees of the Senate*, Senate Report 107-14, April 30, 2001, p.18.

⁽⁸⁴⁾ 前掲 *Vital Statistics on Congress 2001-2002* p.133.

⁽⁸⁵⁾ 前掲 *Authorizing Expenditures by Committees of the Senate* pp.14-17.

⁽⁸⁶⁾ 歳出予算委員会と倫理委員会の行政省庁派遣スタッフの受け入れ状況を示すデータは、残念ながら見当たらない。

⁽⁸⁷⁾ 前掲 *Authorizing Expenditures by Committees of the Senate* pp.14-17.

⁽⁸⁸⁾ 上下両院の議員秘書制度については、古賀 豪「欧米主要国の議員秘書制度」『調査と情報-ISSUE BRIEF』397号 2002.7.31、2～9頁に雇用実態を含めて詳しく紹介してある。2002年度予算における議員秘書関係予算については、前掲拙稿「アメリカ連邦議会の歳出予算－2002年度立法府歳出予算法の組織別科目別予算－（資料）」を参照いただきたい。

2億3,298万ドルで、各議員への支給額は、以下のとおりとなっている⁽⁸⁹⁾。

管理・事務秘書手当は、州の人口を基準にランク付けされ、支給額に差がある。最高ランクは人口2,800万人以上の州選出上院議員（カリフォルニア州3,393万人）への266万9,720ドル、最低ランクは人口500万人未満の州選出の上院議員（ミネソタ州492.6万人からワイオミング州49.5万人までの30州）に対する156万8,333ドルである。

立法秘書手当は全議員同額の43万6,377ドルで、秘書給与最高限度額で3人の法律専門家を雇用できる。

事務所経費手当は州人口に加えてワシントンからの距離による支給基準により差があり、最高額がカリフォルニア州選出上院議員への46万8,377ドル、最低がデラウェア州選出上院議員への12万8,525ドルである。この事務所経費手当は費用弁償であり、証明書を付した請求により事務局に請求し、還付される。

以上の3手当の合計支給額では、最高がカリフォルニア州選出上院議員の357万4,474ドル、最低がデラウェア州選出上院議員の213万3,235ドル、平均では232万9,779ドルである。

なお、下院とは異なり、上院の場合はこの手当により雇用できる秘書の人数制限はない。各上院議員は、給与の最高・最低限度額の範囲内で、それぞれ給与と担当任務を定めて秘書を雇用する。各議員事務所に雇用されている秘書の総数は、2002年4月30日現在で4,121人、上院議員1人あたりでは41.2人となっている⁽⁹⁰⁾。

【委員会担当秘書】

上院議員は、立法秘書その他の政策担当秘書を、委員長と少数党筆頭委員に通知することにより、委員会活動の補助者に指名し、委員会における議員の活動を補佐させることができる。なお、委員会担当秘書の指名は、1委員会について1人に限られている。委員会担当秘書は、委員会の専門スタッフと同等の権利が認められ、すべての委員会の会議に出席し、また、委員会の資料を自由に利用することができる。（合衆国法典第2編第72a-1e条）

上院議員はきわめて多忙であるうえ、前述したように多くの委員会・小委員会に所属している。したがって、上院議員は、これらの委員会担当秘書から委員会において直接立法等の活動の補佐を受けるだけでなく、委員会の会議を欠席した際には、その委員会担当秘書からいつでも報告を受けることができ、委員会での任務を支障なく遂行できることになる。

2 立法補佐機関

アメリカ連邦議会は、これまで紹介した議事運営スタッフ、政党指導部スタッフ、委員会スタッフおよび議員秘書による支援態勢に加えて、両院に立法顧問局、そして議院外には議会調査局、議会予算局および会計検査院という多様な立法補佐機関を備えている。以下に各組織の職務内容の概要とスタッフ数⁽⁹¹⁾を記す。

【立法顧問局】

上下両院の立法顧問局（Office of the Legislative Counsel）は、わが国の議院法制局に相当する組織で、各院の委員会および議員に対する法案起草支援を任務とする（合衆国法典第2

⁽⁸⁹⁾ Committee on Appropriations, *Legislative Branch Appropriations, 2003*, Senate Report 107-29, pp.22-23.

⁽⁹⁰⁾ 同上 p.24.

⁽⁹¹⁾ 上院立法顧問局は2003年度の予算定員（見込み）；前掲 Senate Report 107-209、下院立法顧問局は2002年度の予算定員（見込み）；下院歳出予算委員会公聴会の記録 *Legislative Branch Appropriations for 2002, Part 1 Justifications*、また、議会調査局、議会予算局および会計検査院については2002年度予算定員（見込み）；大統領提出の2003年度予算の付属書 *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2003, Appendix* によった。

編第271条、281条)。上院立法顧問局のスタッフ数は35人、下院では51人となっている。

【議会調査局】

議会調査局 (Congressional Research Service; CRS) は、議会図書館の一部局で、連邦議会の立法および行政監視機能を不偏不党の立場から補佐するため、問題分析・調査サービスから一般的情報の提供まで、幅広いサービスを両院の議員および委員会に提供する立法調査機関である (合衆国法典第2編第166条)⁽⁹²⁾。CRS は、年間60万件を超える調査依頼に応じているほか、CRS リポート、イッシュー・ブリーフの刊行や、両議院向けホームページによる情報提供を行ない、きわめて高い評価を得ている。CRS のスタッフ数は、739人である。

【議会予算局】

議会予算局 (Congressional Budget Office; CBO) は、1974年議会予算・支出統制法による連邦議会の予算審議手続改革の一環として、同法により設立された立法補佐機関である (合衆国法典第2編第601条)。CBO は、両院の委員会が歳入・歳出法案等の起草や、予算関連法案を審議するのに際して必要な情報を依頼に応じて調査、分析して提供するほか、財政の現況調査、法案の5年間の財政需要等予測や、定期的経済見通し調査などを行なっている。CBO のスタッフ数は、232人である。

【会計検査院】

会計検査院 (General Accounting Office; GAO) は、1921年予算・会計法より、連邦議会による行政監視を補佐するため設立された立法府付属機関である (合衆国法典第31編第702条)。GAO は、両院の委員会からの要請により、あるいは自発的に、行政省庁の支出の検査やプログラム評価を行なうことを任務としている。前者の委

員会からの評価・分析依頼は年々増加し、最近では全業務の9割近くにまで達している。GAO のスタッフ数は、3,269人である。

おわりに

アメリカ連邦議会は、共和党と民主党という二大政党の存在を基軸に運営される。しかし両党とも、上院共和党、上院民主党というように、各議院それぞれの政治グループであり、両院に統一的な組織や政治綱領もなく、また両院一体として活動しているわけではない。

その意味では、各議院の政党は、院内会派に相当する組織といえるであろう。ただし本稿でみたように、アメリカ連邦議会の場合は、院内総務をはじめとする政党役員や、議員総会、政策委員会などの党組織に公費によるスタッフが付され、あたかも議院の組織であるかのように議事運営過程に組み込まれている点で、会派の枠組みを超えているようにも思われる。

上院の議事運営は、専任の議長を欠くことから、議場の両党院内総務により主導される。とくに多数党院内総務は、上院における最高の指導者ではあるが、その権限はさほど強力なものではない。「個人主義者たちの議院」⁽⁹³⁾とも評せられるように、各上院議員の議事手続上の権利がきわめて強いため、多数党院内総務が議案を上程し審議を行なうに際しては、個々の議員とも綿密に事前調整を行なうことが、上院の議事運営を円滑に進めるために欠かせないのである。

上院議員は、1議会期に1人平均38本の法案・決議案を発議し⁽⁹⁴⁾、本会議でも数多くの修正案を提出する。また、兼任している委員会・小委員会の数も多い。さらに、上院議員にとって

⁹² CRS の業務内容については、米村隆二「米国議会図書館議会調査局 (CRS) における議会サービスの現状」、『レファレンス』613号 2002.2 を参照いただきたい。

⁹³ 前掲 Barbara Sinclair pp.45-50.

⁹⁴ 前掲 議会図書館ホームページ「THOMAS」Résumés of Congressional Activity

も、選挙区サービスはきわめて重要である。このため、上院議員の日常はきわめて多忙であり、多数の議員秘書による支援がなければ、立法活動と選挙区サービスを行ない得ないことは、ある程度理解できよう。これに加えて、充実した委員会スタッフや院外の立法補佐機関に支えられて、活発な立法活動が展開されていることも、アメリカ連邦議会の特色をなしている。

本稿がアメリカ連邦議会のうちとくに上院を取り上げたのは、これまでのアメリカ連邦議会に関する論考は下院中心のものが多いことから、

下院と対等な権限を有し、かつ、独自の議事運営システムと議事手続によりその権能を行使している上院を正面から取り上げ、その視点からアメリカ連邦議会の実状の一端に迫ってみることも、アメリカ連邦議会についての理解を深めるために意義があるのではないかと考えたことによる。しかしながら、本稿は、上院の権限および議事運営と立法補佐システムに関する記述にとどまり、議事手続については紹介できなかった。今後の課題としたい。

(総合調査室 まつはし 松橋 かずお 和夫)