

# 誰も知らないアメリカ議会

## Group A

青柳直樹、蘇毅、古川園智樹、金子理綱

大沼健太郎、鍵田亜基、北西成光、中村健史、西村慶太

相部健一、太田陽介、河崎信也、川田美穂、後藤貴樹、田所歩



# 目次

第1章	アメリカにおける立法過程の一般モデル	5
第1節	議会の仕組み	5
第1項	二院制	5
第2項	議会の会期	5
第3項	議会スタッフ	5
	a) 議員スタッフ	5
	b) 委員会・小委員会スタッフ	5
	c) 補助機関スタッフ	6
第2節	法案成立までの過程（下院発議の場合）	6
第1項	法案提出	6
第2項	委員会審議	6
	a) 委員会への付託	6
	b) 小委員会への付託	7
	c) 公聴会	7
	d) マークアップ	8
	e) 上程	8
第3項	本会議審議	8
	a) 下院審議	8
	b) 上院審議	9
	c) 採決	10
第4項	両院協議会	10
第5項	下院議長と上院議長代行による大統領への送付	10
第6項	大統領	11
第2章	立法過程におけるハードルとそれを乗り越える手段	11
第1項	委員会付託	11
第2項	委員会	12
第3項	小委員会	12
第4項	多数党院内総務	12
第5項	議事運営委員会	13
第6項	本会議	13
第7項	非公式協議（事前）	13
第8項	大統領	13
第3章	ドメニチモデル	13
第1節	ドメニチモデルの説明	13

a) 上院での委員会付託.....	13
b) 委員会 & 小委員会審議を経て本会議へ.....	14
c) 下院審議.....	14
d) 2 度目の上院審議.....	14
e) 両院協議会へ？.....	15
<b>第 2 節</b> ドメニチ法案が成立した要因.....	15
<b>第 1 項</b> はじめに.....	15
<b>第 2 項</b> ハードル.....	16
a) 上院での委員会付託.....	16
b) 下院でのパッケージ法案の作成.....	16
c) 上院本会議での新ロング法案の可決.....	17
d) 下院での修正ビンゴ法案の可決.....	17
<b>第 3 項</b> 背景的要因.....	18
<b>第 4 章</b> 日本の立法過程の概観と、ハードルの日米比較.....	19
<b>第 1 節</b> 日本の立法過程の概要.....	19
<b>第 1 項</b> 閣法の立法過程.....	19
a) 審議会.....	19
b) 省庁間の折衝.....	20
c) 省庁と与党の折衝.....	20
d) 省庁と圧力団体の折衝.....	21
e) 与党内調整.....	21
f) 連立与党内調整.....	22
g) 議院運営委員会と国会対策委員会.....	23
<b>第 2 項</b> 議員立法の場合.....	23
a) 政策形成・立案.....	23
b) 法案作成作業.....	23
c) 法律案の確定.....	24
d) 委員会、本会議.....	24
<b>第 2 節</b> ハードルの日米比較.....	25
<b>第 1 項</b> 法案作成機能.....	25
<b>第 2 項</b> 大局的な立場からの法案の討議・修正.....	26
<b>第 3 項</b> 専門的な立場からの法案の討議・修正の場.....	26
<b>第 4 項</b> 法案審議のスケジュール調整と修正方式の決定.....	27
<b>第 5 項</b> 最終的な決議の場.....	27
<b>第 6 項</b> 両院による調整機能.....	27
<b>第 7 項</b> 法案拒否.....	27

第5章	参考文献.....	28
-----	-----------	----

アメリカにおける立法過程の一般モデル

## **第1節 議会の仕組み**

### **第1項 二院制**

アメリカの連邦議会は、上下両院からなる二院制を取っている。それぞれの構成員である議員に関しては、上院議員は各州から2名選出され、総数は100名である。その任期は6年。下院議員は、人口に応じて各州ごとに選出人数が配分されており、総勢435名の議員からなる。その任期は2年である。

上院と下院は憲法上対等であるが、上院には下院に無い特権として、条約批准同意権と官職任命同意権が与えられており、下院には歳入法案先議権が与えられている。歳出法案も慣行として下院に先議権が与えられている。

### **第2項 議会の会期**

連邦議会は、下院議員の任期にあたる2年をもって1議会を構成する。1議会はさらに1年ずつ二つの会期からなる。会期は通常、1月初めに始まり10月か11月に閉会するというスケジュールが立てられる。選挙を控えていない会期には予定通り閉会することは少なく、延期されれば11月第4木曜日（感謝祭）や12月25日（クリスマス）が閉会目標となる。選挙を控えている会期には、10月初めに終わることが多い。なお、提出された法案は、1議会2年間は有効だが、その期間中に審議未了の法案は廃案となり、改めて新議会に提出されなければならない。

### **第3項 議会スタッフ**

議会の職員数は97年度予算教書によると、95年9月時点で33,000人（正職員は14,000人）を超えており、一国の立法府の職員数としては世界最多である。議会スタッフは、各議員のスタッフ、各委員会のスタッフ、議会関係機関の職員に大別できる。

#### **a) 議員スタッフ**

各議員スタッフは議員個人のためだけに働き、議員一人当たりのスタッフ数は、下院議員で22人（正職員は18人）以下、上院議員は無制限となっている。平均は、下院議員で17人、上院議員で40人のスタッフを雇用している。そのスタッフは、選挙対策、法案の立案・作成、調査活動、広報活動を担当しており、立法過程に関わるスタッフはそのうち数名程度である。立法スタッフの専門知識や人脈は、各議員の立法活動において不可欠なものとなっている。

#### **b) 委員会・小委員会スタッフ**

委員会スタッフは個別の議員のために働くわけではないが、共和党スタッフと民主党スタッフにわかれており、実質的には委員長や筆頭議員のために働いているといつてよい。役割は、審議日程の作成、公聴会の準備、調査活動、法案や修正案の作成、委員会報告の作成、本会議審議への準備、両院協議会での法案調整事務、大統領やロビー団体との連絡、広報活動など、多岐にわ

たっている。上院で約 900 名、下院で約 2000 名の委員会スタッフが働いている。

### c) 補助機関スタッフ

立法や調査の活動を支援するのに特に役立っている機関に、議会図書館 (Library of Congress)、会計検査院 (General Accounting Office)、議会予算局 (Congressional Budget Office) の 3 機関があげられる。これらの諸機関は、立法に関して、情報の提供、政策分析・評価、調査研究を行っている。これらの機関のスタッフによって、議会自身が、行政府や大統領に対抗して、法案や予算案を分析し、自ら作成する事が可能になっているのである。

## 第 2 節 法案成立までの過程 (下院発議の場合)

### 第 1 項 法案提出

連邦議会に法案を提出する権限 v を持っているのは、上下両院の議員だけである。法案の起草は、議員が議員スタッフや補助機関の協力を得て立案し、提出するものである。ただ、実際には行政府で発案・起草された法案が、政権党の院内総務や常任委員会の委員長を通じて議会に提出されることも少なくない。但し、政権党と議会多数政党が一致していない場合は、政府提案の法案といえども、提出されるだけで審議されないことが多い。各種の利益団体が専門分野の知識提供に留まらず、法律の原案を立案して議員に持ちこむこともある。その意味では、形式上は全て議員立法ではあるが、法案の実質的な源泉は議員に限られず、議会外に源泉を持つものも少なくない。大統領が送付する教書も、その中の政策が法案化されることが多いので、実質的には法案提出に等しい効果を持つ。

法案は、歳出入に関する法案を除いては 上下両院のいずれが先に審議しても構わない。法案提出の手続きは簡単で、下院では事務官に法案を手渡すか、「ホッパー」と呼ばれる箱に入れるだけで良い。その際に、法案提出を強調するために記者会見・発表を行うこともある。上院では、本会議で法案の提出を発表する必要があるが、実際にはページ・ボーイに法案を事務長席まで運ばせるだけである。

2 年間の 1 議会中に、上下両院で合わせて 10,000 件を超える法案が提出される。ただし、同内容の法案でも上下両院に提出されれば別法案として数えられるし、同一問題について提出される複数の法案も別々に勘定される。この膨大な数の法案は、提出されてもすべてが審議・採決に付されるとは限らず、提出だけに終わる法案が圧倒的に多い。結果的に、1 議会で最終的に成立する法案は 500~700 本。数だけ見ると法案成立を目指すのは非常に難しいが、実のところ、議員が有権者を意識して、成立見込みがなくとも意見表明目的で提出している法案が膨大なのである。

### 第 2 項 委員会審議

#### a) 委員会への付託

提出された膨大な量の法案を実質的に審議し、その採否を決めるのは常任委員会である。現在、

上院には歳出、財政、軍事、外交、司法など 17 の常任委員会と、2000 年問題などの特定問題に対応した 4 つの特別委員会が存在する。下院には、歳入、歳出、予算、司法、商工など 19 の常任委員会が存在する。また、経済と税制に関する 2 つの両院合同委員会も設置されている。

法案が提出されると委員会に付託される。委員会への法案付託は下院では下院議長、上院では上院議長代行の職務であるが、実際には両者に手続き的な助言を行う議会係 (parliamentarian) が自動的にこれを行うのが慣例である。この際、付託先を決める基準は以下の三点である。

- ・過去の類似法案付託の先例
- ・法律
- ・両院の議事規則に記されている各委員会の管轄権の範囲

議会係は、法案の委員会への付託や本会議規則の解釈を実質的に担当しており、法案通過に際しての影響力・判断力は大きい。そのため、議員やスタッフが彼らに対して相談を持ちかけることも少なくない。なお、付託される委員会は特定の一委員会に限定されるわけではない。いくつかの委員会の管轄範囲にまたがる法案も多く、関連する複数の委員会へ共同付託されることもある。共同付託については、資料を参照してほしい。

### **b)小委員会への付託**

常任委員会に付託された法案のうちさらなる審議に進むものは、各常任委員会の下の小委員会に付託される。上院には約 70、下院には約 90 の小委員会が設けられており、提出法案数が増えとともに、実質的な審議は小委員会に委ねられる傾向が強まっている。

委員会・小委員会に付託された法案は、委員長の判断で審議日程を決定される。ただし、日程といっても、付託法案の審議優先リストに過ぎず、リストに掲載されても審議されない法案が多い。これらは自動的に廃案となる。実際に審議に進める法案は、委員長が職権で決定するもののみであり、少数派議員提出の法案は審議されずに廃案になることが多い。

委員長の決定によらずに法案の委員会審議を実施する方法もあるが (下院 過半数の議員による要請、上院 特別決議の採択による審議命令)、このようなことが実現することは少なく、法案が審議されるかどうかは委員長の裁量によるところが大きい。委員会が審議を進める法案のほとんどは本会議に上程されるという現状をみると、ここでの委員長の決定が法案の成否を決すといっても過言ではない。

### **c)公聴会**

委員会審議は、まず公聴会から始まる。公聴会は委員会全体、あるいは小委員会で行われ、法案提出者・閣僚をはじめとする政府関係者・民間の各種団体の代表者、専門家などの証言を求め、法案の問題点・争点を明らかにするものである。なお、公聴会は委員会メンバーの法案に対する意見表明の場にもなる。公聴会は公開されているためマスコミによる取材も可能で、情報の収集や世論の啓発に大きな役割を果たすことさえもある。但し、法案の内容によっては、公聴会が非公開になることもある。

#### d) マークアップ

委員会あるいは小委員会における法案審議の第 2 段階は、マークアップ (markup) 作業である。これは法案の各条項について議論・修正を行うための会合で、本会議に上程する法案を作成する作業である。ここで法案は逐条ごとに検討され、用語の統一が図られ、調査の結果や公聴会の意見などを参考に、条文の追加や削除などが進められる。小委員会でのマークアップを通過した法案は委員会に戻され、承認を受けた後に本会議に上程される。

#### e) 上程

委員会でのマークアップ (Markup) の終了時点で採決が行われ、法案は本会議に上程されることとなる。法案は報告書を添付されて上程される。報告書には、委員会での採決結果とともに、法案の目的・対象範囲、委員会審議での修正内容、政府関係省庁の意見、反対・賛成両意見なども明記される。

### 第 3 項 本会議審議

本会議に報告された法案は、順番にリストに載せられて審議される。但し、上院と下院では本会議での審議は若干異なり、議事日程の決定方法も異なるものとなる。上程された法案が「カレンダー」と呼ばれる議事日程表に記載・登録され、あらかじめ定められた議事規則に従って審議される点は、上院も下院も同じである。

#### a) 下院審議

##### ・ 議事運営委員会の役割

下院では、委員会での審議を終えると、議事運営委員会によって「カレンダー」への登録順序・本会議での審議時間が決められたり、法案の修正について開放型・閉鎖型といったルールの採用が決定される。ここで、議事運営委員会は一部修正案の提出を許可することで、実質的に本会議審議前に法案を修正する権限も有するものであるし、ルール決議の採択を拒否して法案の本会議審議入りを阻止することも可能である。議事運営委員会は、法案の運命を左右するだけの権限を有していると言える。

議事運営委員会のルール決議採択を経ずに本会議を開始する方法もある。

##### 1. ルール停止

審議時間は 40 分に制限され、修正は許されない。可決に 2/3 の賛成が必要となる  
そのため、ルール停止が適用されるのは 比較的反対が少ない法案についてである。

##### 2. カレンダー・ウェンズデー

毎週水曜に下院議長が裁量的に法案を選び、議事運営委員長が本会議に直接上程する  
(この対象となる法案は、翌木曜日の正午までに本会議で取り上げる必要がある。)

反対議員が多く 議事運営委員会がルール決議の採択を渋っている場合に適用され、このため本会議審議にかけられても法案可決の見通しは薄く、利用されることは少ない

### 3. 下院議員の過半数の署名による要請

委員長職権を無視することになるために、実施されることは少ない。

#### ・下院議長の役割

下院議会での最高指導者は下院議長で、多数党の古参議員の中から選出され、課員の議事運営に大きな影響力を発揮する。公式の権限としては、下院の統括、議事進行、本会議の審議日程決定、協議会への委員任命、法案の委員会付託権限などを有している。

#### ・本会議での審議

下院での法案審議は 定足数 100 人の「全体委員会」で行われ、下院議長が任命した「委員長」が審議を進行させる。全体委員会は本会議に代わって審議ができるが、法案の最終採決を行う権限は有していない。最終採決だけは本会議で行うのである。流れを以下にまとめてみた。

「ルール決議」 (全体委員会へ) 「一般審議」 「法案への支持・不支持表明」  
(一部修正案がルールで認められていれば)「修正案の提出と審議」(引延ばしも)  
「全体委員会採決」 「本会議へ」 (反対派による委員会への差し戻し動議も)  
「本会議採決」 「特別審議」

## b) 上院審議

#### ・多数党院内総務の役割

ほとんどの法案は、委員会での審議を終えると、上院の多数党院内総務の権限によって 法案の審議日程が決定される。なかには、緊急・特別法案として早急に審議日程に組み込まれものもある。この場合、上院本会議で、「全会一致合意」もしくは議員の過半数による賛成投票が必要となる。

上院議長は、下院議長に比べて権限はない。上院のなかでは、実質的に院内総務をそれを補佐する院内副総務や院内幹事の力が大きい。

#### ・本会議での審議

上院での審議時間は原則として無制限で、審議を打ち切って採決に移るためには「全体合意」もしくは 5 分の 3 以上の多数による審議打ち切り動議採択が必要となる。このため、法案反対派議員は、あらゆるフィリバスターを使って採決を阻止できる。

フィリバスター (審議引き延ばし)

会期末期に行使されると有効である (11 月末・選挙があれば 10 月初閉会)。フィリバスターには、法案修正案の限りない提出や議員による演説の極端な引き延ばし、点呼による定足数確認 (quorum call) 要求 (審議が詰まったときの相談に使用) など、様々な動議の提出・議事進行上での問題提起・他法案の審議要求の手續、意見表明演説 (複数人以上) の要求などが挙げられる。

フィリバスター（審議引き延ばし）を封じるためには、総議員の 5 分の 3 である 60 名以上の議員の賛成によって討論打ち切り動議（クローチャー・モーション）を成立させることが必要となる。

### c)採決

採決方法には発声投票、起立投票（实例は少ない）、記録投票の 3 種類が存在する。投票時間は議長権限で決定され、通常で 17 分、短くて 5 分程度である。普通、発声投票がされるが、重要法案・一部修正案では関係議員が記録投票を要求するのが通常である。上院では 1 人でも全員点呼投票（roll-call vote）の要求をすれば記録投票にできる。（点呼による採決 roll-call は記名投票と同様の効果を持っている。）一方、下院では、最近では電子装置による採決が認められ、点呼投票の代用に用いられるようになっている。

病気や所要などで採決に参加できない議員は、法案に対して自分と反対の態度を持ち、同じく採決不参加の議員と「ペア - 」を組むことが認められており、「ペア - 」を組むことで、採決への不参加が表決結果に影響を与えないようにするとともに、自分の態度を公式に表明する機会が与えられることになる。

## 第 4 項 両院協議会

法案が無事、両院で採決されると、両院協議会での調整にはいる。ここでは、上下両院からあがってきた法案の内容を統一することが目的である。委員会や小委員会、本会議などで修正や削除が繰り返された法案は、上下両院を出たときには趣を異にしている場合もある。ここでの調整が成功しないと法案は廃案になってしまう。

同一の法案について、両院の議決が一致しないときは、まず非公式な協議による調整が試みられ、ついで両院協議会での決着が図られる。両院協議会は固定された組織ではなく、法案ごとに審議を担当した委員会のメンバー議員で構成される。両院協議会での調整は、原則として両院間で意見が対立している点だけに限られ、それ以外の新しい規定を付け加えたりすることは出来ない。両院協議会は単一の委員会のように会合するが、実際は 2 つの委員会が同時に開かれているのであり、採決は別々に行われる。従って、上院代表委員の過半数、下院代表委員の過半数が同一の修正案に賛成して初めて、両院協議会の合意が成立する。

両院協議会で決定した統一案は さらに上下両院の本会議で採決され、承認されれば大統領に送られることになる。

## 第 5 項 下院議長と上院議長代行による大統領への送付

連邦議会を通過した法案は、大統領の署名を得て、正式の法律になる。議会の両院が可決した法案は、下院議長と上院議長代行（正式な議長は副大統領であるが、賛否同数の場合以外に決定票を投じることに上院議長としての仕事をするとはまずない）が署名した上で大統領に送付されるのだが、実際の送付は数日ずれこむことも多い。

また、ここで議長が大統領への送付を控えることもある。議長が法案をさらに修正した方が得

策と判断すれば、その方向で工作を行うこともできるのである。

## 第6項 大統領

### ・拒否権発動

議会を通過した法案に大統領が署名すればその法案は成立するが、大統領は署名を拒否して法案の成立を阻むこともできる。これが大統領の拒否権発動である。拒否権発動とは、大統領が有する議会制御手段の中でも最も大きいもので、法案署名を拒否する理由を挙げて議会に差し戻す行為である。大統領は法案内容や政治状況によって、これを公開の記者発表の場で行う。

大統領が拒否権を行使した法案でも、議会の両院が3分の2以上の多数で再可決（オーバーライド）すれば法案は成立するが、現実には拒否権発動を覆すことが難しいということは歴史から明白に見て取れる。過去に拒否権を覆して成立した法案は5%に満たないのだ。そのため、拒否権の発動は大統領にとって議会制御のための武器に成り得るし、発動の威嚇も、採決へ影響を与えることができる。

### ・握りつぶし拒否権

また、大統領は、法案受領後10日以内に署名しないことによって、拒否権発動を明確にしない「握りつぶし」(pocket vote)と呼ばれる拒否権行使も可能である。つまり、大統領が法案の送付を受けた時、もし議会の会期が日曜を除いて後10日もなかった場合、握りつぶすことが出来るということである。この場合には、議会は休会してしまい、再審議はできないため、この事実上の拒否権を覆すことは不可能である。よって、これは絶対的な拒否権として機能する。

### ・大統領が行えるその他の活動

また、大統領が行える議会への働きかけとして非公式なものに、政権党のリーダーとしての影響力を行使して個々の議員に対してする直接の説得や、世論に対しての直接的アピールが挙げられる。

## 第2章 立法過程におけるハードルとそれを乗り越える手段

アメリカの法案審議過程は迷路のようであるといわれる。それに加え、毎年議会のはじめには、まさしく山のように多くの法案が議員によって本会議へと提出される。その数は議会によって異なるが、一議会中に両院あわせてほぼ二万件近くにのぼる。この中から、審議されて、法案になるものは六百件程度で、全体の約3%だということから、いかに法案審議過程のハードルは多く、高いものであるか想像できるだろう。以下に、一般的な法案が法律になるまでの間に出くわすであろう9つのハードルを列挙し、それを乗り越えるための手段を列挙してみた。もちろん、法案によってそのハードルの高さは変わってくる。

## 第1項 委員会付託

委員会に付託された法案は、審議の上、委員会で承認されて本会議に報告されない限り、日の目

を見る機会はない。付託された議案の多くは、委員会の段階でまったく審議もされないで棚上げにされてしまう。法案がどの委員会に付託されるかによって、法案の運命が左右される場合もあるのである。どうにかして厳しい委員会審議の関門を乗り越えようと、少しでも興味を持ってもらえそうな委員会や、反対派のいない委員会へと付託してもらおうと、法案起草の段階で法案の内容や法案中の言葉の吟味などが行われ、また付託先決定の事前根回しが行われる。付託されるであろう委員会に当の法案に好意的でない議員が多いと判断される場合、その委員会を避けて、好意的な議員が多い委員会に付託されるように、あえてその委員会に関連する条項を巧みに付加する、また、議会係に働きかける、というのもよく使われる手段である。

## 第2項 委員会

委員会に付託された法案が直面するハードルは、委員会の審議議題に取り上げられるかどうかである。前項で述べた通り、この段階でほとんどの法案が棚上げされ、日の目を見ることなく闇に葬られてゆくのである。そこで、多くの法案に埋もれてしまわぬように当該委員会の委員長へ働きかけ、委員長がその法案に興味を抱くように促す、また委員会スタッフに働きかけるなどの根回しが行われる。

また、法案に注目を集めるためにマスコミをも利用する。米国の立法過程は、マスコミに開かれており、取材班が公聴会やマークアップの現場にまで入り込むことも可能である。一度マスコミに取り上げられれば、法案の認知度が上がり、興味をひく法案として、委員会で取り上げられたり、公聴会開催へのインセンティブにもなりうる。

## 第3項 小委員会

委員会で取り上げられた法案が、小委員会へとまわされ、細かい審議を受けることとなる。ここでも、審議議題として取り上げられずに終わってしまうこともある。そのため、前項の委員会でのハードルと同様に、小委員長やスタッフに働きかけをしたり、法案に注目を集めるためにマスコミに働きかけたりする。

また、ここでは公聴会での議論を踏まえた上で、本会議での審議を意識した法案の中身の吟味も行う。本会議での審議は、委員会や小委員会での審議と異なり、専門家以外の議員も多く加わるため、法案が通過しやすいように条項の削除や挿入が行われる。

## 第4項 多数党院内総務

委員会を通過して、本会議に上程された法案は、上院では多数党院内総務によって、審議日程を決定される。この日程を早めたり遅らせたりするには、直接院内総務やその周辺スタッフに働きかけるほか、院内総務による日程審査を受けずに緊急法案として緊急審議に持ち込めるよう、議会で全一致を目指すしかない。

## 第5項 議事運営委員会

委員会を通過して、本会議に上程された法案は、下院では議事運営委員会に送付される。日程調整するために、ここでは委員長やスタッフに働きかけがなされる。議事運営委員会を通さずに早く審議に持ち込みたい時には、下院議長に根回しし、下院議長の権限で議事運営委員会をとばすことも出来る。

## 第6項 本会議

本会議では審議人数も多くなり、またその影にいるロビイストの数も多くなるため、利害関係は複雑に絡み合い、審議は混戦する。ここでは、法案通過を目指して妥協や反対派のロビイングに対抗するためにさらなるロビイングを重ねる。大統領にサポートしてもらえよう働き掛けもする。

### 両院協議会

両院協議会は、第3の議院と呼ばれるほど権限が強い。ここでの審議は法案の内容を変えうるだけでなく、闇に葬られてしまう可能性も高い。そこで、代表委員への働きかけや妥協を繰り返すことによって、どうにかここを通過させようと試みる。

## 第7項 非公式協議（事前）

上下両院の間での相違点を妥協し、擦り寄ることで廃案を避ける。

## 第8項 大統領

大統領に拒否権を発動させないよう、それまでの法案審議過程で大統領の意向を探ることが必要である。細かな条項については、本会議で妥協して組み込むなり、削除するなりしておく。また、調整や妥協が難しい場合は、大統領に拒否権を発動させないよう、事前に本会議で3分の2の賛成票をとってしまおうという強攻策もある。しかし、このとき議会と大統領の対立は避けられない。

# 第3章 ドメニチモデル

## 第1節 ドメニチモデルの説明

### a) 上院での委員会付託

ドメニチが1977年2月24日「水路利用者法案」(上院法案790)を上院本会議に提出したことから、すべては始まった。これに類似した法案はこれまでも何度も出されており、ドメニチの法案はいわゆる多年生法案であった。こうした背景を踏まえた上で今回ドメニチの法案がいかにして法律となったかを説明する。

アメリカの立法過程においてまず最初のハードルとなるのが、その法案がどこの委員会に付託されるかであるということは、すでに学んだ。そしてこのドメニチ案は財政委員会、公共事業委員会、商業委員会のいずれに付託されるかが問題であった。

ドメニチは、利用者料金法案だけでは見込みが少ないとして、アルトン・ダム法案に利用者料金法案を添付するという人質作戦を採用し、支持者を増やそうとした。また、反料金法案のラッセル・ロング率いる財政委員会への法案付託を避けるために法案から「税」の字句を削除することで、自分にとって有利になるような委員会への付託が行われるように配慮。結果として同時期に行政府から提出された同類法案が付託されることになっていた商業委員会との共同付託ということでスタートした。

### **b)委員会&小委員会審議を経て本会議へ**

共同付託が決まったドメニチ法案は、さっそく委員会審議にかけられることとなった。ドメニチ法案をめぐるのは、賛成・反対両者からのロビイング活動が活発に行われ、審議が滞ることもあったが、委員会や小委員会での審議を通過し本会議へと持ち込まれた。

そこでは共同付託という形をとっていたにも関わらず、商業委員会から税法案とダム法案を別物として扱おうとの分裂意見が出たり、依然としてロビイング活動がさかんであったり、と困難な点もあったが、結局本会議を通過することができた。

そこでドメニチは、下院で提出されていた類似法案（ベッデル法案）の下院通過を待ち、それと合わせて両院協議会へと持ち込み、法案成立とする予定であった。しかしベッデル法案の成立は絶望的だった。そこで通常の立法過程通り、上院で可決されたドメニチ法案を下院へと送付することとなったが、ここで新たな問題が浮上した。

### **c)下院審議**

上院でドメニチ法案（上院法案 790）が可決されたが、下院は国家に歳入をもたらすドメニチ法案が上院で先議されることは憲法違反であるとし、上院法案 790 を青い紙にコピーして発行した。この時点で上院法案 790 の成立の可能性はなくなってしまった。水路利用者料金のアイデアを法律にするために残された方法は、上院法案 790 と同様の法案を下院で可決させることだった。しかし、下院での法案審議に対してドメニチは強い影響力を行使することはできなかった。そこで下院議長オニールが歳入委員会で作成された水路税金法案と公共事業委員会作成のダム承認案を本会議で一本の法案にまとめあげ、下院法案 8309 を作成、可決させた。

### **d)2 度目の上院審議**

下院発議の法案 8309 は、上院で再び審議を行わなくてはならなかった。しかし一度上院 790 が通過していることから、それは困難なことではなかった。上院規約の中に、同類法案が可決された場合は、委員会審議をスキップして、本会議へと持ち込めるという記述があった。この結果、財政委員会のロングが関わることなく、審議が進んでいったのだが、上院本会議において反対勢

力から、下院法案 8309 の修正案としてロング法案が提出された。結果、有利だと思われていたドメニチ側が負け、ドメニチは危機をむかえることになるが、ドメニチと意思を同じくし、自らの利益のためにもドメニチ法案を可決させたいカーター大統領が、キャピタルリカバリーの考え方を避けたロング法案に対し拒否権発動の脅しをかけた。そこでロング法案は先に進むことができなくなり、ロングが妥協した結果、新ロング法案が成立する。

### e) 両院協議会へ？

こうして新ロング法案が成立したとき、実は大きな問題がまだひそんでいた。会期終了まで 8 日しか残っていなかったのである。この日程内に再び下院、両院協議会を通過して、本会議へという流れをふむのは事実上無理だったので、ロングは、これまで何度も利用されてきた他法案への付託という作戦を使った。

この際にロングが選んだのは、下院を通過し上院での審議を待つビンゴ法案であった。そこで、まず上院でこのビンゴ法案を通し、その修正条項として新ロング法案を添付したのである。一度下院を通過しているため、上院での修正が加わった修正ビンゴ法案は、調整を行なうために両院協議会へと持ち込まれるはずであった。しかしながら、同時期、すでに 2 つの法案が両院協議会で話し合われており手いっぱいだったため、両院協議会での協議を残り会期中に終了させることは不可能であった。

そこで、ロングは新ロング法案と全く同じ法案を下院で通過させる以外に方法がなく、実際にそのように行動した。下院ではオニール議長、ウルマン歳入委員会委員長の協力を得て、「猶予」とよばれる省略手続きを利用し、8 日という短い期間で修正ビンゴ法案は可決された。途中でビンゴ税控除の項目を落としてしまうというハプニングがあったものの、共同決議案を提出することで、本来のビンゴ法案提出者とも合意。ようやく大統領の署名まで運ぶことができ、法案成立となった。

## 第 2 節 ドメニチ法案が成立した要因

### 第 1 項 はじめに

法案成立過程は障害物競争に例えることができよう。ある法案はその成立の過程において、様々な、時として予想もつかなかったハードルに直面する。各ハードルには高さがあり、高いハードルほど乗り越えることが困難となるが、法案を成立させるためには全てのハードルを越えなければならない。そこで法案提出者は様々な方法（人脈や規則など）を駆使して、全てのハードルをクリアしようと試みる。高いハードルほど、一筋縄では行かない場合が多いだろう。こういった状況では、どれだけ高いハードルを乗り越えたのかが、法案成立にとってどれほど決定的な要因となったか、ということになる。さらに、そうした直接的な要因（例えば妥協）となったものには、その背景に何らかの要因（交渉術、人柄など）がある。ここでは、そうした背景的要因にまで踏み込んで考察し、可能な限り優先度を決めていく。

## 第2項 ハードル

ドメニチ法案が成立するまでの過程において、重要な場面は以下の通り。

上院での委員会付託

下院でのパッケージ法案の作成 オニールの活躍

上院本会議での新ロング法案の可決 ロングの妥協 カーター

下院での修正ピンゴ法案の可決 ロングの協力

なぜこれらの場面を重要だとしたのか。ここで「重要」だとした基準は、今回採用された方法以外ではそのハードルを越えることは出来なかったと判断したからである。それでは、各場面に  
ついて具体的に分析してみる。

### a) 上院での委員会付託

まずドメニチが法案を提出した段階で最も問題となったのは、その法案がドメニチの属する公共事業委員会に付託されるのか、ということであった。もしドメニチ法案が財政委員会に付託されることになれば、この法案はラッセル・ロングの手に渡ることとなり成立することはなかっただろう。ドメニチはこの問題を共同付託によって克服する。この時点で選択肢は3つあった。1つはロングが委員長を勤める財政委員会と商業委員会小委員会に付託することである。2つ目は、ドメニチが属する公共事業委員会に付託すること。そして最後に、公共事業委員会とロングが率いるどちらか（もしくは両方）の委員会に付託することである。法案が何らかの形で国家に歳入をもたらすものである以上、公共事業委員会のみには付託することはありえなかった。しかし、公共事業委員会に付託されなければ、この法案は成立しない。したがって、共同付託以外に公共事業委員会に付託する方法はあり得なかった。

### b) 下院でのパッケージ法案の作成

上院法案 790 に対して下院が青い紙片を発行した段階で、残された方法は水路利用料金法案を下院で通過させる以外にはなかった。しかしベッデルが提出した下院法案 5885 は通過の見通し  
がなかった。しかもウルマン、ロバート、ジョンソンはダム法案と水路料金法案を合わせることに反対していた。このような状況下で下院法案 8309 が同院を通過できたのは、オニールの功績によるところが大きい。1977年1月に下院議長となった彼は、最も強力なリーダーシップを発揮した下院議長の1人だといわれた。その一方で彼は、いつでも妥協を受け入れる柔軟性と、妥協をいとわない強い忍耐力の持ち主でもあった。下院歳入委員会と公共事業委員会、そして上院法案 790 との間に妥協の必要を感じ、「頂上会談」で解決策を見つけ、それを2週間の内に実現させることはオニールの存在なしではなし得なかっただろう。したがって、下院でのパッケージ法案の可決は、オニールの活躍なしでは現実のものとはならなかった。

### c) 上院本会議での新ロング法案の可決

ドメニチ・スティーブソン法案が否決され、新たにロングが提出した法案が可決された段階で、状況は八方塞がりの様相を呈していた。ドメニチもロングも現状を打破すべく妥協の必要性を感じ始めていた。新ロング法案が可決された背景には、カーター大統領はキャピタル・リカバリーを含まない法案に対しても拒否権を発動しないであろう、との予想があった。しかし、カーター大統領が拒否権発動を表明したために、ロングは妥協せざるを得なくなった。ロングが妥協した背景には、その他に引き船業者に対する不満感の増大や、次第にドメニチに対して尊敬の念を抱くようになったことが挙げられるが、拒否権がなければ実際に妥協はありえなかったであろう。当然のことではあるが、カーターが拒否権を発動せずに新ロング法案に署名していれば、その時点でドメニチの思惑は打ち破られることになっただろう。したがってカーターの拒否権発動の表明はドメニチ法案成立において不可欠なものであった。また、ロングではなくドメニチが妥協する場合も考えられようが、後に詳述するようにロングが味方にならなければ、ドメニチ法案は会期満了で廃案となっていたであろう。そういったことから、ロングの妥協も不可欠なものであった。

### d) 下院での修正ピンゴ法案の可決

ロングが妥協した時点で、残りの日数は 8 日であった。そこでロングは、すでに下院を通過していたピンゴ法案の修正事項として水路利用者料金法案を盛り込んだ。このまま法案が両院協議会に持ち込まれ、協議が終了すれば、法案は成立するはずだった。しかし、両院協議会ではすでに 2 つの法案が協議されており、水路利用者料金法案を協議する時間的余裕はなかった。そこで、ロングはこの法案を下院に持ち込み、上院とまったく同じ形で法案を可決させようとした。オニールとウルマンの協力を得て、「猶予」とよばれる省略手続きを利用して委員会での審議を飛ばし、直接本会議に持ち込み、可決された。以上のような方法は、法案審議条項に長けた人物がいなければ実現しなかったであろう。そうした意味で、この時点でロングを味方につけていたことは、法案が成立する上で決定的だったと言える。下院議長のオニールや多数党院内総務のバードも法案審議条項に精通し、権力も持っていたが、両者はともに会期末で忙しく、実質的にロングだけが修正ピンゴ法案を可決させることができたのである。したがって、この時点でロングが味方になっていなければ、水路料金法案は成立しなかったと言える。

以上 4 つの場面の中で、最も重要だったのはどこだったのか。一つの判断基準として、ドメニチの影響力という観点から考えると、付託の問題においてはドメニチと彼のスタッフが公共事業委員会への付託を実現させた。しかし、他の 3 場面においては、彼が直接的に影響力を行使したのではなく、彼の手の届かない範囲で事態が推移していったと言える。この基準で判断すると、付託の問題よりも他の 3 つがより重要であった。それでは、この 3 つの中で最も重要だったのはどの場面なのか。結論としては、すべて最も重要であった。ドメニチの手の届かない範囲で推移し、しかもハードルを乗り越える方法が一つしかなかった 3 つの場面は、水路利用者料金が成立

する過程において、これ以上ない程重要だった。それでは、どのような背景的要因が3つの場面を作り上げたのかについて考えてみる。

### 第3項 背景的要因

先程挙げた3つの場面の背景にある要因を挙げた上で、各要因について考察する。

ドメニチの熱意

人脈

有能なスタッフ

法案の説得力

初めに挙げられるのが、ドメニチの法案成立にかける熱意である。今回の法案が成立する過程で、ドメニチは様々な障害に直面した。その内のいくつかは彼の手には負えないものだった。しかし、彼は諦めることなく障害を克服する方法を模索し続けた。その熱意が法案を成立へと導いたのである。ロングが妥協した要因の一つにドメニチへの尊敬の念を抱いたことがあったが、それもドメニチの熱意がロングを妥協させたと言える。また、先程挙げた最も重要な3つの場面は、ドメニチにはどうしようもないレベルで事態が推移しており、オニールやカーターがドメニチに協力する形となったのは、ドメニチと運輸長官ブロック・アダムスとの個人的関係に起因するところが大きい。それ以外にも、ドメニチの同期議員との関係が上院本会議での採決の場面で効果的に機能したことが挙げられる。ドメニチはまた有能なスタッフを抱えていた。法案成立過程の全ての場面において、彼のスタッフの2人は法案を成立させるための様々な戦略を考え、それを慎重に実行していった。ドメニチに水路利用者料金のアイデアを教えたのも彼のスタッフである。最後に、水路利用者料金というアイデアの説得力がある。引き船業者だけが利用料金を払っていないのは「公正」ではないという、この考えの持つロジックが分かりやすく、引き船業者のロジックよりも説得力があったことが、今回の法案成立に少なからず影響している。ドメニチ自身も、この「公正」という考えに強く同意したからこそ、持ち前の熱意を發揮し、法案を成立させることができたのである。アダムスやカーターはドメニチが法案を提出する以前から、この水路料金のアイデアを実行に移そうと考えていたが、その背景にはもちろん水路料金というアイデアが納税者にとって公平であるという考えがあった。また、偶発的要因としてオニール、ロング、カーター、アダムスなどの優秀な人物がこの時、議会にいたということも法案成立に多大な貢献をしている。

## 第4章 日本の立法過程の概観と、ハードルの日米比較

本章ではアメリカ立法過程のハードルを、日本のそれに置き換えて考察する。まずは確認として、日本の立法過程を、具体例を交えながら概観することから始める。

### 第1節 日本の立法過程の概要

国会に提出される法案には、内閣が提出する閣法と議員個人が提出する議員立法の2種類がある。提出される法案のうち両者の比率は約7：3といわれており、日本の立法過程の一般的なモデルといったときには、閣法のそれを指す。

#### 第1項 閣法の立法過程

閣法の原案は、内閣の指示を受けた各省庁によって作られる。各省庁が原案を作る過程で超えなくてはならない関門のうち、主立ったものは次の通りである。a) 審議会 b) 省庁間の折衝 c) 省庁と与党の折衝 d) 省庁と圧力団体との折衝 e) 与党内調整 f) 連立与党内調整 g) 議事運営委員会と国会対策委員会

ここで重要な点は、これらが必ずしも段階別に区別されるものではないことである。日本の立法過程には、省庁が原案を作り、与党と内閣の承認を受けて国会に提出されるという大まかな流れが確かにある。しかしその過程で行なわれる一連の折衝は、官僚・与野党議員・その他圧力団体らの間で順不同かつ同時並行的に行なわれ、立法過程を複雑なものにしている。

それでは以下に、審議会を始めとした個々の関門を概観していく。

##### a) 審議会

審議会は、法案の素案を作成する過程で行政機関に参考意見を述べる諮問機関である。全ての法案で作られるわけではなく、重要法案や既得権益構造が強く、民間や有識者の意見が必要である時などに、国家行政組織法第8条に基づいて作られる。

しかし実質的に機能することは少なく、省益を重視する官僚の隠れ蓑になっているという指摘もある。通常、各省庁はOB送り込みや事務方のとりまとめなどを通じて影響力を及ぼす。

また審議会は、国家行政組織法第3条に基づく行政委員会ほどの準立法機能は有しない。この点でも政策的影響力は、必ずしも強いとは言えない。

##### ・ケーススタディ（81年・国鉄解体問題における審議会の在り方）

国鉄の民営化の政策過程では、第二次臨時行政調査会および国鉄再建監理委員会による国鉄解体を旨とする答申が決定的に重要な役割を果たした。国鉄問題について自由闊達な議論を行なった第二臨調第四部会は官僚OB比率が31.3%に過ぎず、省益にこだわりを見せなかった住田委員（運輸省OB）の存在もあった。また、事務方については田中主任調査員・佐々木事務局次長らの、それまでの官僚のイメージとは懸け離れた協力の姿勢があった。

また国会再建監理委員会の場合は、政策的影響力の点から委員会の性格（3条委員会と8条委員会）についてもめた。結局8条に基づく審議会に落ち着いたが、臨調答申の最大限尊重を明記するなどの手段によって、諮問機関としての発言力が確保された。

## b) 省庁間の折衝

法案の性質が複数の省庁の管轄範囲にまたがる場合は、関係省庁間の折衝が重要となる。担当課長クラス以上が会合を開き、随時折衝を行なうというのがフォーマルなパターンである。問題の性質によっては、各省庁が族議員経由の政治的圧力を通じて、自省の考えを反映しあうというパターンも多い。

### ・ケーススタディ（大蔵予算案作成時における省庁間折衝の在り方）

国の本予算案の場合、7月頃に大蔵省が予算編成方針と概算要求基準を発表する。その後、各省庁から8月末に概算要求基準が提出される。それについて説明を受けるヒアリングを経て、大蔵省は予算査定作業に入る。ヒアリングにおいては大蔵省の課長クラスが他省庁の局長クラスと折衝するとも言われ、予算管轄権を持つ大蔵省の力が伺える。12月20日前後には、大蔵原案が作成され、各省庁に内示される。年末の約10日間には復活折衝と呼ばれる折衝が行なわれ、最終的に局長から次官、大臣と承認を受けて原案が作成される。

## c) 省庁と与党の折衝

省庁による原案作成過程では、与党側との政策のすりあわせも行なわれる。非公式の会談を持つこともあれば、与党の政調部会などの場で官僚がレクチャーをすることもある。与党側の折衝窓口となるのは、いわゆる族議員であることが多く、党内の意見も視野に入れながら調整が行なわれる。法案によっては省益重視の省庁原案と、圧力団体の意向を受けた族議員の考えが食い違い、その場合折衝は熾烈なものとなる。

### ・ケーススタディ（84年・整備新幹線問題における大蔵省と自民党運輸族の折衝）

整備新幹線計画は国鉄の巨大な赤字による予算不足により、一時凍結されていた。国鉄民営化案に伴い、国鉄分割後では建設費の面から実現が難しくなるということで、運輸族を中心に着工予算獲得の圧力が強まっていた。そうした中、大蔵省は巨額の予算を要する整備新幹線をゼロ査定にした予算案の、成立を目指した。

運輸族の三塚博は建設費を国鉄負担ではなく国9割、自治体1割の「公共事業方式」を発表し、総務会も了承をとりつけた。その上で財政再建を盾に抵抗する大蔵省を説得するため、三菱総研に経済効果予測を調査させるなどした。結局、復活折衝によって着工には厳しい条件を付けるかわりに14億円の調査費がつくことになった。

#### d) 省庁と圧力団体の折衝

原案作成過程では、省庁と圧力団体との折衝も行なわれる。省庁があらかじめ圧力団体関係者を呼び、ヒアリングを行なう場合もあれば、圧力団体側から陳情を行なう場合もある。特に両者の主張が食い違うときには、しばしば族議員を間に介した対立となる。圧力団体側は選挙協力を武器に、族議員に対してロビイングを行い、省庁側に対する働きかけを期待する。省庁側も同様に、日常からのつながりやレクチャーを通じて、族議員を取込もうとする。両者の折り合いがどうしてもつかない場合は、閣法を提出する内閣・政府と与党との間で、より高次の政治的折衝に発展することもある。

・ケーススタディ（86年・米価引き下げ問題における、農水・大蔵両省と農協の対立）

食糧会計の大幅な赤字解消のために生産者米価引き下げを目指す農水・大蔵両省と、引き上げおよび据え置きを求める農協と農民が対立した。対立は、農協などを支持基盤にする「コメ」議員を巻き込んで発展した。

農協は衆参同時選挙を利用し、立候補者に農民票をちらつかせながら米価引き下げ阻止を公約とさせる戦術を取った（候補者の80%、当選者の95%が支持）。一方、大蔵・農水省側も米価審議会の開催前に試算値を公開したり、「農林八人衆」と呼ばれる米価政策に比較的柔軟な農林族幹部を取り込んだ。

米価審議会では引き下げ賛成と反対の両論併記にとどまり、米価決定は政府と自民党との政治的決定に委ねられた。自民党は公約違反を恐れる若手議員を中心に8割以上の議員が引き下げに対して反対し、米価据え置きで一本化された。その後の政府と自民党との折衝において自民党は政府側の提示する全ての妥協案を拒否し、中曽根首相の最終的な判断により生産者米価の据え置きが決定した。

#### e) 与党内調整

省庁で作られた原案は、すぐに国会提出となるわけではなく、討議や修正を加えられた上で、与党における承認を得なくてはならない。自民党の場合、政務調査会において実質的な討議が行なわれるが、それに先立って、立案した省庁に対応する部会で専門的な立場から討議が行なわれる。部会では、専門的な立場から実質的な討議が行なわれ、省益や議員同士の利害など様々な要素を調整した上で、承認に至る。部会内部の決定は全会一致が原則である。部会で審査が終わると、政務調査会、政務調査会審議会と、より大局的な立場からの政策的審査が行われるが、原則的に部会の決定を覆すことはない。与党内審査での実質的なハードルは、部会での決定を如何にして得るかに集約されると言える。さらに法案は、自民党の国会に関する最高決定機関である総務会で政治的な観点から審議される。総務会での決定があると、ようやく党議決定とされる。

・ケーススタディ（84年電気通信事業法における与党審査の在り方）

電気通信事業法とは、電電公社の民営化を前提として、一部を除く電気通信事業を郵政省の許

可制とし、情報産業全体を郵政省の管轄下に置こうと意図するものだった。通産省はこのような郵政省の動きに激しく反発した。両者の対立はそのまま政調会部会内での、族議員同士の対立へと反映された。

調整案は三塚政調副会長の下、郵政族である佐藤恵、山下徳夫と商工族である野田毅らで作成された。最終案は両者の折衷になったが、実態は郵政省の情報産業への関与に道を開くものとなった。

これは、電気事業法案提出の際に、郵政省の電気通信政策局長が金丸信の了承を事前にとりつけていたこと、電電公社民営化に官庁の利益への危機感をもった郵政族が金丸を会長とする「ニューメディア議員連盟」を設立させていたことなどがあり、郵政族が数的にも優勢でありかつまとまっていたこと、逆に商工族は連邦制といわれるほどまとまりにかけていたことが要因として考えられる。

#### f) 連立与党内調整

90年代に多く見られた連立与党政権の場合、自民党内調整だけではなく連立与党間の調整が、法案成立のハードルとして大きな機能を果たした。一般的に連立政権では通常の党内審査を通過した後、政策調整会議・国会対策委員長会議・院内総務会・責任者会議・政府与首脳連絡会議の順を経て、連立各党間の調整を図る。ただしこれは55年体制崩壊後に出現した比較的新しい制度であり、その時々々の連立政権によって相違点は多い。

特に重要なのは政策調整会議である。政策調整会議では法案の修正協議が何度も開かれ、連立与党間での調整が行われる。政策調整会議で合意に達した場合、後の会議ではそれほど大きな修正は加えられず、党間の確認という形になる場合が多い。

##### ・ケーススタディ（98年～・通信傍受法案における連立与党間調整）

自民・社民・新党さきがけ連立政権の与党政策調整会議において、自民党提案の通信傍受法案は、自民党と社民党との折り合いがつかなかった。このため自民党は野党との政策協議に乗り出し、民主党と旧公明党系との個別協議で法案修正に応じる構えを見せた。参院で過半数割れしている自民党は、他の連立政権の協力なくしては国会で成立するめどが立たないため、野党との政党間協議に積極的であった。結局法案は国会に提出されたが、民主党が強く反発したため、参考人質疑が実地されただけで審議は行われなかった。

その後自自公連立政権に至って、法案に対する連立与党内での法務部会調整が行われた。公明党は自民党が提出した法案に対し、大幅な修正を加えた修正案を提示した。自民党はこれを全面的に受け入れ、通信傍受法案を柱とした組織的犯罪対策関連3法案の修正案を国会に共同提出することで合意した。民主・共産・社民の野党はこの法案に反発したが、強行採決を経て法案は成立した。

## g) 議院運営委員会と国会対策委員会

法案が国会に提出された後には、与野党の攻防が始まる。ここで注目されるのが、国会の常任委員会の一つである議院運営委員会と、各党の国会対策委員による国会対策委員会である。議院運営委員会は、会期の決定や案件の委員会付託など、主にスケジュールの点から衆参両院議長の諮問に答える。その他、野党の抵抗などで審議がストップした際も、議院運営委員会が調整の場となる。

議院運営委員会を国会における表の顔とするならば、国会対策委員会は裏の顔である。議院運営委員会における実質的な決定は、ほぼ国会対策委員会が握っているからである。国会対策委員会は国会内の公式機関ではないが、各党の国会対策委員同士が党の方針を背負って、実質的な交渉をする場である。

このように議院運営委員会と国会対策委員会が両輪となって、与野党の調整が行なわれていく。

## 第2項 議員立法の場合

議員立法の政策形成パターンは多様であるが、政党が中心となるもの、個人が中心となるものの二つに大別できる。政党が中心となるものとして、与党議員単独、与野党共同（内容について異論がなければ委員長提出になる場合が多い）、野党による与党案への対案がある。与党議員単独、与野党共同の場合は閣法の延長と考えられ、また野党議員だけで提案された議員発議法案は、第55回国会（1967年）以降成立されていないため、ここでは取り上げない。

党議拘束を外し、個人または超党派が中心となって政策形成・立案を行うことは比較的稀なケースであると言える。しかし議員立法の特徴はここに表出している。したがって、ここでは個人または超党派が中心となる場合の議員立法を取り上げたい。以下では「議員立法」は特別な注がない以外、個人または超党派が中心となって党議拘束に縛られていない立法を指す。

### a) 政策形成・立案

社会的な事件やある団体からの陳情に影響を受けることによって、個々の議員は問題を提起し、政策作成・立案作業に入る。議員は法案作成過程において、私的スタッフや関係する私的な研究会、研究所、政党の政務調査会や政策審議会に置かれる事務局のスタッフ、国会内常任委員会調査室や国立国会図書館（特に調査及び立法考査局）など、様々な補佐機関を利用する。

### b) 法案作成作業

政策が決定されると、法律案の作成作業と審査に移る。議員は立案した政策を要綱の形で衆参両院に置かれる議院法制局の担当課に提示し、これを法律案として立案するよう依頼することになる。

法制局は提示された政策内容を正確に把握し、必要な場合は法政策を確定し、これを条文化して法律案とする。提示される要綱は必ずしも法政策要綱としてまとめたものではないことも多く、法律として適切な法政策を政党の担当者と協議して確定する必要もある。また法政策として

の必要性、合理性、憲法適合性、法律としての適格性などもチェックし、必要ある場合には政策の手直し、修正も要求されることがある。しかし議院法制局は各党いずれに対しても同様の補佐をすることが要請されているから、政策の価値判断には立ち入ることはないとされている。

法制局における立案作業の過程では、場合により法律の執行を担当する行政府との調整も行われる。成立した法律を担当する省庁が、実際に執行することが困難な内容であっても困るし、また派生する問題点があればそれを解決する必要もある。当該担当省庁で別の方針を持っていれば、その間の妥協も図らなければならない。特に成立の見込まれる法律案の立案作業では、行政庁との綿密な調整が行われる。問題によっては、依頼議員や政党による調整を必要とする。

法制局内部での立案作業は、担当課で条文化まで行って法律案の形とし、部長、法制次長、法制局長と順次内部審査を経て、最終案に至る。内閣法制局が、審査を主たる職務としているのに対し、議院法制局は立案と審査と両方を職務としている。また、実際には政策形成の一部や政策調整を担っている場合も少なくない。

### c) 法律案の確定

法制局で成案が得られると、議員はその所属する政党内の政策担当部局（政策審議機関、意思決定機関、国会対策委員会など）の了承を得ると共に、他の政党や関係各省庁との折衝を行って、最終的に法律案が確定される。手続きを経て正式に党で決定された法律案は、提出する議員が所属する議院に提案される。また立案のいずれかの段階で、各関係団体や下部・地方機関にも法律案を提示し、意見を聴取し、必要な修正を施した上で最終決定に向かうのが普通である。

全ての議員立法は、議会提出に一定以上の賛成者を集めなければならない、党案ではなく一議員の作成した法律案の場合、この段階で賛成者を、党を超えて探さなければならない。

### d) 委員会、本会議

国会に提出された法律案は、重要法案であると議員運営委員会が認めた場合、本会議において趣旨説明を行うことが出来る。趣旨説明に対して質疑が行われ、この後委員会に付託される。議員立法においては趣旨説明を行うことによって他の議員からの注目度を得ることがまず重要となる。さらに一般的に議員立法の場合、委員会での討議は官僚が答えるのではなく、議員が議員の質問に答えるという形になる。法案を提出した議員は、委員会での討議や公聴会を通して、自分が提出した法案に賛成してくれる人々を増やしていかなければならない。衆参両院の本会議で可決されれば、晴れて法案は成立する。

#### ・ケーススタディ（97年・臓器移植法案における議員立法の在り方）

94年、金田・山本（日本新党）両議員は、既に提出されていた中山（自民党）議員案への対案作成に動き出した。臓器移植法慎重派を形成する中で、議院法制局に法案作成の協力を仰いだが「脳死は人の死ではない」とする金田・山本案は、議院法制局の考えとは相容れず、議院法制局職員に抵抗される。彼らの主張は「脳死状態にある人を生きているとするのならば、心臓摘出は

殺人罪に当たる」というものであった。金田・山本両議員は「臓器の摘出の違法性を阻却できる」とした日本弁護士会連合会の協力や、「議院法制局の仕事は国会議員の要請に基く法案の作成作業である」と主張するなどして法制局職員を説得し、対案作成に漕ぎつけた。

しかし法案が完成しただけでは国会には提出できず、賛成者 20 名の署名を集めなければならない。多党とのパイプを持っていなかったためにこの作業は困難を極めた。議員一人一人に法案の内容を説明、賛成者になってもらうよう説得を繰り返した。「臓器移植」という個人の倫理に関する問題であるため、同じ会派の議員が必ずしも賛成者になってくれるとは限らなかった。したがって説得するには長い時間を要し、時間との戦いでもあった。

こうして国会に提出されたものの、金田・山本案は、既に提案され審議の途中段階にある中山案の対案であり、しかも党議拘束をせず、議員一人一人に賛否の判断を委ねるという性格の法案であった。そのため、全ての国会議員にその存在を知ってもらわないことには、対案が提出されたことも知らずに中山案が採決に至るという事態になりかねなかった。解決案としては本会議で趣旨説明、討論をさせてもらうことが一番であると考え、議運委員長、各党理事に提案理由説明を要望した。しかし早急に法案審議を進めたい議運委員長や各党理事の協力を得ることはできなかった。対案として全議員に中山案と金田・山本案の対照表や臓器移植に関するアンケート調査表を配布するなど、草の根レベルの活動を行うことでその存在をアピールした。

法案の賛成者を増やすために、厚生委員会での審議で他の議員を説得したり、公聴会に慎重派の参考人を呼ぶなどの努力を重ねた。また、本会議での議決を前に、自民党厚生委員会理事ののからいで、自民党代議士会で説明する機会を得た。しかし中山案に賛成するという自民党の「大勢」の意思を変化させるまでには至らなかった。結局衆院本会議での議決は賛成 76、反対 399、棄権 25 という結果になり、廃案となった。

## 第2節 ハードルの日米比較

米国の立法過程と日本の立法過程を比較する際、前提となるのは以下のようなことである。米国は国会提出後がハードルの中心となるが、日本は法案を国会に提出するまでが中心となる。このことから、名前の同一性を頼りに両国の機構を比較することは、あまり有意ではない。例えば米国議会における委員会と、日本の国会における委員会を単純に比較するようなことである。両者の違いは「実質的討議の場であるかないか」という、機能の点であるが、そうであれば、もはやそれ以上の比較ポイントは見当たらない。

そこで本報告書では、ハードルの実質的機能に着目することにした。すなわち、立法過程における実質的機能の点で同一性のある機構を対照させる。その上で、両者の類似点と相違点を整理するという手法である。

### 第1項 法案作成機能

法案を作成するのは、米国では各議員についている、議員スタッフである。ドメニチの例でも見たように、有能な議員スタッフと有効な法案戦略を持つことは、法案成立の最初の重要なポイ

ントになる。日本においてこの機能に対応するのは、各省庁の官僚である。また議員立法の場合は、議院法制局もこれに当たろう。

比較のポイントとしては、米国における議員スタッフは、依頼者である議員の意志に沿って忠実に法案作成を行う。ところが日本の官僚の場合、自省の考えや利益を反映させようとするため、必ずしも議員の意向を示した法案作成あるいは補助をするとは限らない。

## 第2項 大局的な立場からの法案の討議・修正

米国で法案内容の実質的な討議・修正をするのは常任委員会である。日本では、与党内調整がこれにあたり、場与党政務調査会と政調審議会が中心てきな役割を果たす。

米国の場合、常任委員会では法案の付託場所が大きなカギとなっている。又、委員会委員長が法案を取り上げることにより、討議、修正をする機会を与えてくれる。しかし日本では付託場所に関する問題は存在しない。それは、全法案が政務調査会の審議にかけられるので、付託場所は一つしかないからである。

また、政務調査会長は、派閥の領袖等に配慮しながら意思決定を行うので、米国の委員会委員長ほど強権的ではない。日本では、法案内容について与党内の合意をとりつけるカギは、派閥間の利害調整にあると言える。

## 第3項 専門的な立場からの法案の討議・修正の場

米国議会における小委員会は、委員会よりも専門的な立場から、法案の実質的な討議・修正を行なう。日本では、与党の政調会部会が同様の機能を果たす。

小委員会では、小委員会委員長が法案を取り上げる順序と小委員会でのマークアップが重要となっている。この中で日本同様、米国でも議員と圧力団体との結びつきはあるが、逆に議員と官僚の結びつきは日本ほど強くない。

既に確認したように米国の小委員会では、小委員会委員長が法案を早い順番でとりあげるかどうか、小委員会突破の重要なポイントになっている。この点において、日本の与党政調会部会では、そもそも審議予定法案数が米国の小委員会ほど多くないため、同様の問題は起らない。

部会長の権限の点でも、日本の与党政調会部会長は、米国の小委員長ほど強権的ではない。問題がこじれた場合、部会長への一任という形がとられることもあるが、その場合も前述の政調会長と同様に、派閥の領袖や党の有力者への配慮と合意を図りながら、意見のとりまとめを行なうからである。

米国の小委員会では、マークアップに失敗すれば廃案となるが、この点では日本も同様である。希なケースとして、部会での合意を飛び越えた政治的な決定がなされることもあるが、基本的には部会の決定が政調会の方針を左右する。法案が部会を通過するためには、全会一致を原則としており、調整が終了しなければ先に進むことは困難である。

## 第4項 法案審議のスケジュール調整と修正方式の決定

法案審議のスケジュール日程の調整などを行うのは、米国では多数党院内総務・議事運営委員会であり、日本では議院運営委員会・国会対策委員会である。

多数党院内総務・議事運営委員会は採決の際、法案を取り上げる順序を決めることにより法案を通過させる機会を与えている。

議院運営委員会と国会対策委員会はスケジュール調整だけでなく、委員会で発生する党同士の問題や審議ストップなど、国会運営のあらゆる重要場面に幾度も出て、調整を行う。

また米国では下院議長や院内総務が、スケジュール調整などに大きな影響力を持っている。対して日本の議事運営委員会委員長はそれほど権限をもっていない。これも、他の政党や派閥の合意を得なくては、政治を動かせないという特徴があるからである。

## 第5項 最終的な決議の場

最終的な決議の場は米国では本会議であり、日本では国会である。

ここでの最大の相違点は、米国の本会議が、実質的な修正・討論も併せて有しているのに対して、日本の国会では実質的な討論は政調部会や委員会等で既に終了しており、与野党間の駆け引きや調整の場に過ぎないことである。

また採決において、米国の本会議では議員個人が自分の判断で投票するため、最後まで集票運動や票読みが行なわれる。一方日本の国会では政党の党議拘束が強いことから、法案作成時に大勢が決している場合が多く、こうしたとき国会での逆転は困難である。

## 第6項 両院による調整機能

両院による調整機能は日米ともに両院協議会で行われる。米国では、法案審議の過程が上下両院で相互に独立しているため、調整の場面は多い。日本の衆参両院場合、政党間ですでに調整済みの場合が多く、その意味で、衆参両院間で修正が必要な場面は少ない。例えば衆参両院で議席数がねじれている場合は、比較的衆参両院の議決が食い違う場合もある。しかしこの場合でも、調整はむしろ政党間で行なわれる。また、衆院の優先原則が確立していることも、日本において両院協議会が米国ほど重視されない理由の一つである。

## 第7項 法案拒否

米国の大統領は、議会が決議をした法案に対して拒否権を発動することができる。同様の権利を日本の総理大臣は有さない。しかしここでもう一度、日本における立法機能の中心を思い返すと、与党内や閣内審議における首相の役割をもって、比較することができよう。この場合、党首や内閣の代表として許可を出さない限り法案は提出されない。この意味では、日本の首相も法案成立過程に際して、一定の権限が保障されていると言える。

## 第5章 参考文献

- T.R.リード 草野厚訳、解説 「誰も知らないアメリカ議会」東洋経済新報社 1987
- 草野厚「アメリカ議会と日米関係」中央公論社 1991
- (財)日本国際交流センター「アメリカの議会・日本の国会」サイマル出版会 1982
- 市川やす雄「『アメリカ議会』で世界を読む」洋泉社 1998
- 阿部斎「世界の議会 アメリカ合衆国」ぎょうせい 1984
- 中村泰男「アメリカ連邦議会論」けい草書房 1992
- 小島和夫 「法律ができるまで」ぎょうせい 1979
- 浅野一郎編 「立法技術入門講座1 立法の過程」ぎょうせい 1988
- 五十嵐敦喜 「議員立法」三省堂 1994
- 山本孝史 「議員立法」第一書林 1998
- 草野厚研究会'98春グループ1 「誰も知らないアメリカ議会報告書」 1998
- 岡田憲治 「図解政治制度のしくみ」ナツメ社 1999
- 松原克美 「対立の構図」 東洋出版 1998
- 藤本一美 「米国議会と大統領選挙」 同文館 1998
- 五十嵐武士・古矢旬・松本礼二 「アメリカの社会と政治」 有斐閣ブックス 1995
- 阿部斎・久保文明 「現代アメリカの政治」 放送大学教育振興会 1997
- 岩井奉信 「立法過程(現代政治学叢書11 / 猪口孝編)」 東京大学出版会 1988
- 佐藤誠三郎 松崎哲久「自民党政権」中央公論社 1986
- 生田忠秀「ドキュメント 官僚の深層」ダイヤモンド社 1996
- 佐高信「日本官僚白書」講談社 1986
- 野末陳平「国会議員 人とお金のお作法」講談社 1996
- 草野厚「国鉄解体」講談社文庫 1997
- 朝日新聞社編「朝日キーワード 別冊 政治」朝日新聞社 1997