

アメリカ議会における委員会制度

一 倉 重美津

目 次

- 一 議会委員会の一般的特質
- 二 委員会配分のダイナミックス
- 三 分科委員会の果たす職能
- 四 委員会で活躍するスタッフたち
- 五 両院協議委員会のもつ役割
- 六 結論にかえて

一 議会委員会の一般的特質

かつてウッドロー・ウィルソンは、『議会政治は委員会政治である』と述べた。「会期中の議会は公開されている議会であるが、その委員会室における議会は活動している議会である」。これはW・ウィルソンが古典的な議会に関する研究書（一八八三年）のなかで語った言葉である。じっさい、このウィルソン大統領が語った言葉のように、議

会は委員会の集合体であつて、それぞれの委員会が個別的に審理したことを承認する目的のためだけに会合するに過ぎない。^①

このような議会に対する説明は、多少とも誇張されているけれども、今日でもなお十分に真実性をもっている。本来的に、この委員会自体は、多くの専門化された小規模の集団が大規模で分化されない集団よりも立派に立法上の職務を果たすことができる、という前提に立っている。したがつて今日、議会の果たす現実の活動は、その常任委員会の手で行われ、またますますその分科委員会の手で執行されるようになってゐる。^②

こうして各立法委員会は、農業、軍事、国外問題、課税等々のような広い範囲に渡る立法分野を割り当てられてゐる。じつさい、上下両院の認めるところによつて、立法政策に審理が加えられ、また決定が下されるのは、これらの常任委員会や多数の分科委員会においてである。それゆえに各院は、常任委員会の報告した法律案を受け入れて、承認をあたえるのが普通である。このことは、一部では大量の法律案やまた法律案に含まれる広範な主題にもよるが、むしろ長年にわたつて偉大な権威や権限を常任委員会の手にゆだねてきた伝統に負つてゐる。この意味において、常任委員会や分科委員会は、議会で最も重要な権力の中核となつたのである。^③

もちろん議会の議場における討議も、ある場合には必要であり、時として極く稀に法律案になんらかの変更を加えることがあるとしても、議会の現実的な活動の大部分は、委員会のなかで遂行される。それゆえに、これらの委員会は、議会の個々の議員たちにとつて極めて重要な存在である。^④

委員会においては、委員たちは立法政策を形成するうえで直接的な効果を担うことができる。なおそのうえに、議員たちの委員会への割り当ては、彼または彼女の發揮する力量を決定づけることになる。たとえば村落から選出され

た上院議員は、銀行・住宅・都市問題委員会の委員となるよりも、農業委員会の委員として彼または彼女の有権者たちの利益にいつそう適切に奉仕することができるであろう。^⑤

ともあれ、合衆国議會のように、常任委員会をひろく活用するか、またはこのように大きな自律性と独立性とを委員会に認めている重要な立法団体は、世界中のいずれの国家にも存在しない。この国の先任制の原則は、委員会制度の重要な特質であるが、この原則のもとでは、もし他の委員会への配属を求めなければ、常任委員会の委員たちは、議會に在職するかぎり、彼らの委員会に勤務し続けることになっている。長い在職期間をつうじて、これらの委員たちは委員会に提出される立法主題に関する専門家となり、また先任制をとうして権力や威信を身に付けるようになる。議會の常任委員会は、それが偉大な権限をもつことと、また比較的に原議院からの統制力から独立しているがゆえに時として「小立法議會」と呼ばれている。このことは今日、また多くの分科委員会についても同様に指摘することができる。^⑥

ところでイギリスの委員会制度は、アメリカ議會の場合と鋭い対照を示している。イギリス議會の委員会は、單純に委員会 A・B・C・D および E などと呼ばれて専門化されていない。その委員たちは各会期に任命されるが、ある種の委員たちの専門的知識を活用するために、争点が変わるにつれて変化する。そしてイギリスにおいて、委員会の主要な職能は、内閣提案の立法を討議することであり、また國務大臣たちは、その審理のうえで委員会を慎重に指導する。それゆえに内閣を補佐するが、内閣と敵対するようなことはしないのが、すなわちイギリス議會の委員会なのである。これに反して、アメリカの政治制度は、できるがぎり権力を分散させることを狙いとし、統一化された指導性を困難にし、また時として不可能にさえしている。^⑦

さてアメリカ議会の各会期に発議される法律案は、実に万の単位を数えるが、それらの法律案はすべて適切な委員会に付託される。しかしながら、それらの委員会で審理される法律案は、ほんの一握りにすぎない。ウッドロー・ウィルソンの言葉を借れば、法律案が委員会に付託されるとき、「二度と返送されることのない、沈黙の天主閣に夕暮れ迫る慨嘆の議会という名の階段を渡る」。こうしてもしその委員会の委員長が不賛成であり、また特別の意義をもたないと考ええるならば、たとえ委員会の委員たちの過半数が賛成したとしても、その法律案が審理に付されることはないであろう。

また現実において、大統領が立法政策の一環として推薦した法律案であつてさえ、もしその委員長が反対するならば、それが付託された委員会で取り上げられることはない。たとえば、かつてケネディ大統領が推薦した課税や社会保障に関する法律案も、下院の歳入委員会の委員長だったアーカンソー州選出のウィルバー・D・ミルズ下院議員が反対したために、ついに数年間にわたつて取り上げられることがなかったのである。^⑧

このようにして、議会の委員会がそこに付託された法律案を否認するという消極的な権限は、法律案を可決するという本来の職能にもまして遙かに絶大である。それを付託した原議院に報告されない法律案は、つねに委員会で廃棄される。もちろん各議院には、常任委員会から法律案を返還させる議事手続きもあるが、この処置をとることには各議院が躊躇する。^⑨

下院の議事規則によれば、委員会で詳細な審理を省くことは極めて困難である。したがつて法律案返還の請求は、下院の総議員の過半数（二一八名）の署名が必要とされている。これに対して上院の委員会の場合には、出席議員の過半数の表決をもって、いつでも詳細な審理から法律案を返還させることができる。だが上院でもまた、この処置を

とることには躊躇がみられる。^⑩

それにも拘らず、アメリカ議会における委員会制度の重要性は、これを否定することができない。この国の議員たちは、委員会の専門的な知識や技能に敬意を払うがゆえに委員会に従っている。法律案の分量と重要法律案の複雑さのために、一議員がそれぞれの法律案について詳細に知見をうることは不可能である。それゆえに議会人たちは、専門家としての委員会に依存するであろう。委員会は公聴会を開き、問題の争点を調査し、また専門家たちや政党などに諮問する。こうした意味において、委員会の意見は尊重されなければならない。^⑪

二 委員会配分のダイナミックス

さて委員会への配属は、個々の議員たちにとって甚しく重要である。なぜならば個々の議員たちが彼らの州または選挙区に対して最大の貢献や重要なサーヴィスをすることができるのは、なんと云っても委員会においてであるからである。それゆえに、すべての議員たちは、もっとも重要な政府政策を可決する大委員会の一つに配属されることを望んでいる。

上院において最も望まれている割り当ては、備えつけの予定表が示しているように、国外関係、歳入および財政などの各委員会であるが、下院にあつては歳入、歳入および規則などの諸委員会が最もよく希望されている。これらの下院の諸委員会への割り当ては、偉大な威信や権限をもち、また激務と義務に対する献身とが求められる。しかし一般的に議員たちは下院に数期を勤務した後でなければ、これらの重要な委員会の一つに任命されることは殆どない。^⑫

ところで上院の規則によれば、議員たちは二つの重要な委員会に勤務することを禁じられている。しかしある種の先任上院議員たちは、「祖父条項」によって三つの重要な委員会に勤務することを認められている。もちろん二流の選抜・合同委員会への配属には、この制限を受けることがない。上院議員たちの約半数は、二つの常任委員会に勤務し、また他の半数が三つの常任委員会に奉仕している。そして新任の議員たちや若干の議員たちには、あまり望ましくない委員会しか割り当てられないが、もっとも選ばれる頻度の高い委員会、それも特に国外関係、歳出および財政などの諸委員会は、先任議員だけにしか配分されないのが普通である。

つぎに下院の規則によれば、委員会は特別、準特別および非特別の三クラスに分けられる。特別委員会には歳出、規則および歳入などの委員会が含まれるが、これらの諸委員会の一つに割り当てられた議員たちは、それ以外の委員会に配分されることができない。現実問題として、下院議員たちの大多数は唯一つの委員会に配属されるに過ぎないが、二つの委員会に配分されている議員たちも相当の数に達している。これに加えてまた、多くの議員たちは合同委員会に勤務し、また大部分の議員たちが二つないし三つの分科委員会に勤務することになっている。^⑬

さて、すべての常任委員会の委員たちは、下院全体や上院全体によって選挙されるが、これらの選挙は実際上では単に政党によって行われる選択を承認するにすぎない。上院では委員会への割り当ては、多数党と少数党との指導者たちによって決定される。だが下院においては、一九五五年以来、民主党の黨員たちが連続して多数党となってきた。その結果として、民主党の黨員たちは、ほとんど四〇年間にわたって下院の常任委員会を組織してきた。この意味からして、政党が委員会に代表される比率は、全体としての議会における政党の黨員たちの比率とほとんど同一である。^⑭

ところで上院においては、共和党が一〇名からなる委員会委員会を活用している。この委員会委員会は、その政党

議会の常任委員会（一九八一年一月現在）

下院（二二）	上院（一七）
農業 歳出 軍事 銀行・財政・都市問題 予算 コロンビア地区 教育・労働 エネルギ―・通商 国外問題 政府活動 下院管理 内地・島嶼 司法 商船・漁業 郵便局・官吏 公共事業・運輸 規則 科学・技術 零細企業 官吏行為基準 退役軍人問題 歳入	農業・栄養・森林 歳出 軍事 銀行・住宅・都市問題 予算 通商・科学・運輸 エネルギ―・天然資源 環境・公共事業 財政 国外関係 政府問題 司法 労働・人的資源 資源 規則・管理 零細企業 退役軍人問題

この図は、“American Government”, Michael Krasner, p. 71. より採択した。

アメリカ議会における委員会制度（一倉）

幹部会の承認を受けて、委員会への割り当てを行っている。民主党の指導委員会は、政党指導者たちが指導しており、党員たちを委員会に割り当てている。下院の場合には、共和党がその政党の下院議員のいる各州から一名づつ選出される議員たちから構成される委員会委員会を活用している。そして各委員は、自己の州から選出される議員のために投ずる一票をもっている。各州から選出される下院における共和党の先任議員は、慣例として、この委員会委員会の委員として選出される。¹⁵⁾

また歳出委員会に属する民主党の委員たちは、この民主党のために委員会委員会の委員たちとして勤務する。この委員会委員会は、新任の議員たちを諸種の委員会に割り当てるばかりでなく、またもっと望ましい委員会への転属を希望する長老議員たちの依頼を承認する。だが現実的には、すべての議員たちに十分に行き渡る委員会への割り

当てに対する選拔権はまったく存在しないし、また新任議員たちが好ましい配分を受けるために策動したとしても、通例では先任議員たちが配分された後に、残った委員会に配属されなければならない。

その結果として、新任の議員たちは往々にして二流の委員会に割り当てられるが、その二流の委員会では彼らにとって殆どメリットがなく、また彼らの選挙区に奉仕する機会もほとんど与えられていない。そこで、リンドン・B・ジョンソン上院議員は、当議院の院内総務であつた頃、それぞれの新任議員を「有益な」委員会に割り当てる慣例をもうけた。それ以来、この慣例はある程度まで両党で遵守されてきた。ともあれ、この委員会への配分をめぐる競争は、いっそう大規模な下院において、いっそう激烈であり、したがって新任議員たちがいっそう重要な委員会の一つに割り当てられる機会はほとんど存在しない。^⑬

三 分科委員会の果たす職能

今日のアメリカ議会において、分科委員会は常任委員会にもまして、きわめて重要な地位と役割とをもっている。議会に提案された法律案や歳費に関する詳細な審理は、現在では常任委員会ではなく、分科委員会で遂行されるのが普通である。^⑭ 通常では法律案が委員会に付託されると、そこから更に分科委員会に付託されて、そのメリットが詳細にわたって検討される。^⑮

これらの分科委員会は、一般に委員長によつて任命されるが、分科委員会の委員長は、通常では多数党の幹部委員たちである。^⑯ だが、分科委員会は、まずその母体となる全委員会から、その存在理由を認められなければならない。

またそれと同時に多くの分科委員会は、それが提出する法律案や報告書などを全委員会で承認された後に、下院または上院に上程することができる。

けれども、全委員会の委員長は、ある場合には、分科委員会の創設を拒否するかも知れない。それというのは、フランスの上院の委員会におけるように、一つには再び全委員会で法律案の審査をしなければならない、ということであり、また一つには委員長に反対する要因によって支配される分科委員会の創設を避けようとするからである。じつさい、下院の銀行・通貨委員会などの場合は、多年にわたって委員長が分科委員会によって反対されたのであった。^{②①}

ところで、各院の典型的な立法委員会は、八から一〇までの分科委員会をもち、それぞれの分科委員会がはっきりとした立法分野を割り当てられている。たとえば上院の労働・公共福祉委員会は、保健、教育、労働、復員軍人問題、ヒューマン・パワーおよび貧困等をあつかう分科委員会を擁している。そして大抵の分科委員会は、「常任」分科委員会として永久的かつ正規的な地位を与えられてきたが、その他の分科委員会は、各議会の開始されるときに設けられることになっている。

また若干の分科委員会は、明確な立法領域を割り当てられていないが、立法の数量を指定されているために、委員会の委員長は、法律案を分科委員会に配分するうえで大きな自由を与えられている。また大部分の分科委員会は、主として法律案の審査に関心を払っているが、それらはまた調査も行っている。じつさい調査を行うというだけの唯一つの目的のために創設された分科委員会も、いくつか存在する。^{②②}

分科委員会の数であるが、一九四六年の立法部再編成法は、常任委員会を八から三四までに減少したことで、ひろく大きな改革として歓迎された。だがその反面において、分科委員会の数が増加したことで、この改革を相殺する

以上の結果がもたらされた。たとえば一九七九年の第九六議会の当初において、下院に一五七、上院に一〇一、またこの他に合同委員会には五つの分科委員会が設けられ、総計して二六三もの分科委員会が存在していた。²²⁾

このように分科委員会の数が増加し、またその役割が倍加したことが望ましいかどうかには、また問題の余地が残るであろう。しかしこの現象は、議会の重荷がいちじるしく大きくなったことから、疑いもなく不可避的となっている。それはまた特別の権力中心を創り出すことで、立法政策にたいする責任を大いに専門化し、また分散化した。しかも分科委員会が大いに活用されてきたことは、上院議員たちの活動にも重荷を負わせることとなった。

現実に上院議員の多くは、委員会への配属に加えて、一〇以上の分科委員会に勤務している。上院の分科委員会における会議は、一部では他に予定された集会と重なるために、ほとんど出席されないのが通例である。したがって分科委員会の委員長たちは、二、三名の委員たちを予定された公聴会に出席させるのに、しばしば面倒な問題に遭遇する。そこでダークセン上院議員は、一五の分科委員会の一委員であるが、おそらくそれらの分科委員会の活動について精通することはできないであろう。しかし一五の分科委員会に出席するために、ダークセン上院議員はローラー・スケートを履かなければならない、と不満をもらしていた。

これに対して、下院議員たちは遙かに多勢であるがゆえに、分科委員会に配属される機会もずっと少く、分科委員会の活動において上院ほどの重荷を負われてはいない。²³⁾

さて今日では、委員会の委員長たちは、選任されるので、分科委員会に対する統制力が減退した。分科委員会の権限や管轄権は、いちだんと永久的に明確化された。そして委員長希望ではなく、先任制の原則によって分科委員会の委員長になる議員が決定される。だが伝統的な先任制のもとでは、全委員会の委員長は、往々にして分科委員会に

統制を加えていた。設置すべき分科委員会の数、分科委員会に割り当てられる委員たち、および分科委員会の管轄権などを決定したのは、また全委員会の委員長だったのである。^{②4}

最後に分科委員会が活用される場合には、その委員会の前で公聴会が開かれ、また彼らの委員たちだけが全委員会に対して法律案を推薦する。^{②5} しかも通常では、全委員会が分科委員会の推薦を承認するであろう。法律案を審査したのは、分科委員会なのである。その委員たちは、その主題に関する経験者であり、また専門家である。したがって分科委員会に挑戦する全委員会の委員は、彼とその分科委員会が同様にして挑戦を受け、またその分科委員会が機会を捉えて彼を懲罰する、という危険を冒すことになる。

大抵の場合に、互恵的な承認は、全委員会におけるのと同様に暗黙の合意である。このような状況のもとにあつては、分科委員会の委員長たちは、委員長が全委員会に対して行使する多くの権限、すなわち、計画表、スタッフの統制および議題の設定などの権限を分科委員会に対して行使する。^{②6}

ともあれ分科委員に対して信頼性が高まるところでは、それらの委員たちは非常な敬意を払われる。下院の歳出分科委員会の場合も特に敬意を払われ、この下位単位としての分科委員会の判断が全委員会によって覆えされることは減多にない。^{②7}

四 委員会で活躍するスタッフたち

議会の活動で無視することのできない舞台裏の立役者は、委員会のスタッフたちである。これらの委員会のスタッ

フたちは、立法上の専門家として議員たちにとつて最も重要な補佐たちのうちの一部となっている。もちろん、スタッフたちや彼らの指導者の重要性は、委員会の活動、スタッフの資金などによつて異なるばかりでなく、さらに最も重要なことには、スタッフと委員会の委員長との関係から、それぞれの委員会によつて相違がある。^⑳

けれども、これらのスタッフの若干は、彼らの活動する分野における専門家たちである。たとえば、下院の歳出委員会や上院の国外関係委員会のスタッフのように、高度な技術をもち、また等しく多数党と少数党によつて採用されている。^㉑これと同様にして、航空・宇宙委員会は技術者を雇い、また農業委員会では農場経営者を雇傭するであろう。またその他のスタッフの構成員たちは、公聴会を設けるような委員会の日常的な職務を担当する職員たちである。だが大抵の場合に専門的なスタッフたちは、調査や法律案の起草などを補佐することのできる法律家たちである。^㉒

さらにそれ以外のスタッフたちは、議会の専門的な発展にはほとんど役立たない政治家たちから成っている。したがつて政治的に分断されている委員会では、スタッフたちがまた、おそらく多数党と少数党とのスタッフたちの間で画然と区別されている。^㉓

さてそれでは、なぜ議会の委員会にスタッフが必要なのであろうか？本来的に議会やその委員会は、多くの専門家たちや行政機関が備えるような情報を容易に獲得することができない。そうしたことから、議会は自らを強化するために予算を充当したので、その委員会は常勤で正規の地位をもつて、その委員会のために活動するスタッフを雇うことができるようになったのである。そして通例として、これらスタッフたちの大部分の選任は委員会の委員長によつて行われるが、それらスタッフの若干は少数党の幹部委員の手によつても選出される。

ところで最近の調査によれば、下院の公共事業委員会のために一七九名のスタッフの構成員たちが働き、また上院

の予算委員会のためには約八〇名のスタッフたちが勤務していることが明らかになっている。だが一九七〇年において、一、六〇〇名以上が議会委員会のために働いていた。しかもその数字は一九七九年までの間に、議会の願望を反映して一、九〇〇名までに増加した。この議会の願望とは、複雑な争点をいちだんと知的に扱う能力、および行政部といっそう適切に渡り合える能力を高める、^③というところにあった。

さらに歴史を遡れば、立法部再編成法が一九四六年に採択されて以来、議会の常任委員会のスタッフは、幸いにしてその規模と能力とが大いに増強された。この専門職の先任スタッフの多くは、一九六七年当時において、一八、〇〇〇ドルから二二、〇〇〇ドル以上の年俸を与えられていた。もちろん、多くのスタッフたちは専門的に訓練されており、その他のスタッフたちは、経歴によって制限されるが、一定の資格のある政治的意味を有する被任命者たちであった。

幾人かの委員長たちは、行政部の官省から新しいスタッフを補充する仕来りをつくり、こうして、その委員会のあつかう主題にすでに精通している人びとのサーヴィスを確保している。スタッフたちには、在職期間の保障というものが全くない。けれども多くの委員会では、政党の統制または委員会の委員長の変更があった場合には、経験を積んだスタッフを留任させる仕来りが取られている。^④

さて今日、議会政治の専門学者としてのJ・ハリス教授に従えば、議会の委員会は特別の調査にたずさわる臨時のスタッフを含めて二〇名以上のスタッフたちを抱えている。五〇名以上のスタッフたちを擁している委員会も、若干存在する。こうした事実、かならずしも異例のことではない。また多くの分科委員会には、数名の専門職の事務員と一般職の事務員とが区別されたスタッフの機関が存在している。

近年において、少数党に属する若干の黨員たちによつて、大多数のスタッフが少数党に割り当てられるべきであると強く主張された。じつさい共和党は、近年スタッフの任命の割り当てが少いことに非常な不満を漏らしている。一般的にいって、少数党の黨員たちにサーヴィスするために配分されるのは、僅かに一、二名のスタッフに過ぎない。委員会全体に奉仕する委員長には、別にスタッフが割り当てられる。だが、このように不満があるにもかかわらず、大部分の議員たちは、委員会のスタッフが超党派的であり、しかも各政党に割り当てられるというよりも、全体としての委員会にサーヴィスすべきであると信じている。^⑤

ともあれ、強力かつ専門的に訓練され、高度の能力を有し、しかも進んで超党派的に振舞うスタッフは、今日において議会委員会の活動にとつて欠かすことのできない存在である。スタッフたちは必ずしも多人数である必要はないが、有能でなければならぬと同時に、またその委員会の委員たちの信頼を克ちえなければならない。大抵の委員会では、大スタッフ組織というよりも、委員たちが緊密に活動することのできる小規模の、しかも有力なスタッフ機構が好まれている。^⑥

委員会または分科委員会の指示を受けて、それらのスタッフたちは、さまざまな方法で自分たちの属する委員会を補佐する。彼らは立法政策のために公聴会を準備する。また立法政策を実現するために必要とされる情報を集め、その情報を多忙な委員たちが容易に活用できる形態にするのも、これらのスタッフたちである。彼らは、委員長の指示にもとづいて調査・研究を行なう。委員会の立法報告書について最初の草案を起草し、また委員会の必要とする助言を提供するのも、スタッフたちである。

しかしながら、典型的なスタッフは、専門家ではなく、どちらかと云えば委員会が関心を払う主題について透徹し

た識見をもち、詳細な情報入手できるところを知悉する一般人なのである。彼は召喚されないかぎり、委員会で語
ることは減多にないし、またそれゆえに、討議中の争点に対して彼の個人的見解を表明しようとはしない。だが彼に
は、いつでも必要とされる情報を提供する用意がある。³⁸しかし規則委員会のような委員会では、調査活動も必要でな
く、公聴会も非公式の問題であり、したがってそのスタッフが委員会活動にとつて重要な一部でない場合もある。

とはいえ調査の執行に加えて、委員会のスタッフは、委員会と官僚制との間の、また委員会と利益集団との間のリ
ンクとして役立っている。このような地位において、スタッフは時として自らのために活動することが可能である。
こうした傾向から、またスタッフの法律家たちが法律案を起草したり、また委員たちにその法律案を提案させたりす
るために、上下両院の議員たちは、このスタッフの価値について懷疑的になっている。いわば両院の議員たちは、法
律案の洪水の渦中にあるスタッフたちによる政治に恐れを抱いている。³⁹

ともあれ、委員会の職務が複雑であつて専門家の補佐が必要であるとき、スタッフが精力的かつ有為であるとき、
またその他の委員たちがスタッフに責任をもたせようとするとき、スタッフの影響力というものは最大限に発揮され、
しかもいかなる下院議員または上院議員の影響力にも匹敵するものとなるのである。⁴⁰ここに等閑視すべからざるス
タッフたちの真価をみて取ることができるのである。

五 両院協議委員会のもつ役割

ここでいう協議委員会とは、一つの法案が異つた意見で上下両院を通過したばあいに、両院の妥協を計るために形
アメリカ議会における委員会制度（一倉）

成される合同委員会のことである。アメリカ議會における法律案は、大統領に移送されるまでに、正しく同一の形態で上下両院を通過していなければならない。^{④①}それゆえに議會は、両院を通過した法律案の差異を調整するために協議委員会を活用する場合が多い。同じ法律案は議長によって署名され、その承認を受けるために大統領に送付される以前に、それぞれの議院を通過していることが必要とされる。^{④②}

本来的に協議委員会は、法律案の重要な項目について活用される。したがって重要でない法律案に対する差異は、それを協議委員会に送付するまえに解決されるのが普通である。^{④③}もちろん重要な法律案が同一の形式で主導的に両院を通過することは、かならずしも異例のことではない。だが、もし最初に法律案を可決した議院が第二院の修正を認めない場合には、通例として、その法律案の差異を妥協させ、また承認を受けるために協議委員会に送付されて、両院に報告される同一の法律案に合意が得られなければならない。

こうして両院が法律案を協議委員会に送付することに同意したばあいには、各院の議長が委員会の委員長に推薦にとづいて、協議委員会の委員たち、すなわち、いわゆる「協議幹事たち」を任命する。だがこの場合に、その協議委員会の委員長には、慣例として議長自身や各政党の委員会の幹部委員たちを指名し、さらに二名以上の委員会の先任委員たちを指名する。

またもしその法律案が分科委員会から提出されたばあいには、その分科委員会の委員長や少数党の幹部委員が指名されて、この協議委員会に勤務するのが通例である。それぞれの議院は、この協議委員会に任命された委員たちの人数に拘りなく、この協議委員会において一票を投ずることになっている。^{④④}

ところで協議委員会は、三名から九名の委員たちをもって構成される。また時として、もっと多くの人員で委員会

が構成されることもある。一般的に委員たちは、マネージャーまたは協議委員と呼ばれるが、両政党から選出される。だがこの選出のなかには、その法律案に賛成した委員たちのうちの一人が含まれている。それにしても正規的には両院では、その委員会の委員長やその委員会の多数党の幹部委員たちに協議委員会に勤務するように要請している。^{④⑤}

さて協議委員会は、しばしば議会の『第三議院』とよばれるほど、法律案の修正について非常な権限をもっている。各議院の規則のもとでは、この協議委員会は両院で同一の形式をもつて可決された規定を変更することも、または省略することもできないことになっている。しかしこの委員会でも、「合意が得られない主題を適切に調整すること」ができる。委員会の職能では両院を通過した法律案に相違のあるばあいには、中庸を求めることが可能であるが、実際上では協議委員会もその法律案に実質的に修正を加えている。

しばしば発生するように、もし第二院が法律案の条項が定められたあとで、著しく重要な事項に修正をくわえた場合には、協議委員会がその法律案を起草しなすという点ではその権限を比較的自由に行使する。だが本来的に委員会の先任委員たちは、協議委員会に奉仕することを予め知っているのです、その法律案が協議委員会に移送されてきたとき、「交渉目的」のための規定を設けて置くことができる。^{④⑥}

協議委員会において、法律案に関する意見の相違は、その法律案のそれぞれの条項に対する交渉によって調整される。それにしても委員会の委員たちは、上下両院のいずれかの代表者たちとして投票するのであって、個人的な立場から投票するのではない。^{④⑦}

もちろん各院の協議委員会の幹事たちは、現実に同意が得られない重要な規定には反対するであろうが、規則上においては、彼らは自分たちが代表する議院の定めた規定のために闘うことを要求されている。しかしながら、このよ

うな場合に、協議委員会の幹部委員たちは、鬭争を繰りひろげることなく、他院に譲歩してしまうために非難されることがしばしばである。ある点では、協議委員会への参加者たちも譲歩しないように指示されるであらうし、また時として、このような指示は、それが協議委員会への参加者たちの権限を強めるために、これら参加者たち自らによつても求められるであらう。だが他面において、それぞれの議院もまた、合意に達するためには互譲が必要であり、しかも通常では互譲というものが協議委員会の幹部委員たちの権限を拘束しない、ということを知っているのである。

ともあれ協議委員会は、そこで起ることが外部に漏れないようにするために、厳しい慣例のもとで、密閉された扉の向う側で会合する。ここでは多くの巧妙な交渉が展開されるが、それぞれの側では他方の側の譲歩に代えて、若干の点で無理とは考えられない妥協を行なう。歳出法律案における差異は、それぞれの議院の賛成した総額のなかで半額に合意することで互譲がなされる。^{④⑧}

こうして合意が得られると、それは各院に報告されるが、それぞれの議院では修正を加えることなく承認するか、そうでなければ否認しなければならない。だが通例として、その合意は受け容れられる。なんとすれば、この段階においては、この妥協案を認めるか、またはその法律案を全く廃棄するか二者択一であるからである。じつさい、大抵の委員会の報告は、委員たちから議院が休会することを切望される会期の閉会期に提出され、しかも全く成果を挙げないよりも、半分の成果でも挙げるように作成されている。^{④⑨}

こうして妥協によつて最終的な合意が得られたならば、それぞれの議院に協議報告書が送られることになる。両議院が協議委員会の活動を承認すれば、その法律案は合衆国の大統領に移送されるが、その協議報告書がいずれかの一院で拒否されれば、その法律案は廃棄される。しかしながら、全体としての上下両院は、さらに一步をすすめて協議

委員会に合意に達するように指示することができる。けれども議会の規則のもとでは、協議委員会は審議された法律案に重要な変更を加えるようなことができない。とはいえ協議委員会は、批評家たちによって、往々にして妥協することによって権限を逸脱して実際に新しい法律案を起草することが批判されている。⁵⁰

現実において、大多数の重要な法律案は、協議委員会に送られ、また協議委員会の作成する報告書は、通常では議会において認められるがゆえに、往々にして少数の議員たちが法律案の可決に相当の影響力を發揮することは疑いないところである。

六 結論にかえて

アメリカの委員会は、議会における最も強力な機関である。アメリカ議会といっても、それは抽象的に存在し、全体としてその職能を執行するのではない。具体的には議会の職能は、それを構成する単位としての委員会制度を通して執行される。それゆえにこの委員会制度を抜きにして、アメリカの議会政治の本質に迫ることはできない。じつさい合衆国議会の委員会制度は、多くの権力の中核を形成している。

けれども至近における委員会制度は、二〇数年前ほど強力な存在ではない。委員会の委員長の権限を弱めたことは、また委員会それ自体の権力も弱体化させた。それというのは委員会の委員長に代って、さまざまな分科委員会の委員長やスタッフが権力を手に入れ、また個々の委員たちや個人的なスタッフたちが権力を獲得してきたからである。こうして委員会の権力は分散化し、いっそう多くの人がとのなかに分散化されたのである。

そこで今日では、下院の多数派は委員会の委員長または幹部委員たちである。あるいはまた分科委員会の委員長かまたは幹部委員たち、歳出または予算のような非常に重要な委員会の委員長たちが下院の多数派である。これらの委員会の各委員は、立派に権力のある地位についている。したがって、これらの個々の委員たちは、他の権力の保持者たちと独自に交渉を展開することができる。^{⑤①}

かつて「陣笠議員たち」は、立法に重要な影響を与えるようになる以前に、一〇年またはそれ以上の期間にわたって議會に勤務しなければならなかった。しかし今日では、新しく当選した議員たちが数年内のうちに重要な影響を与えることもできる。ある議員が指摘したように、「影響を与えるのに待つことはない。冒険心のある議員は、立派に影響を与えている」。^{⑤②}

ともあれ、このような権力の分散化は、急速に協調する政策形成を妨げるばかりでなく、また他部門との競争において下院の権力を弱める。たとえば一九八一年に下院は、レーガン大統領の予算に賛成して、下院自体の委員会の作成した予算を拒否した。このような大統領の勝利は、委員会やその委員長の権限を弱めた代償となっている。その結果として、下院が容易に外部の圧力に屈従することを示している。^{⑤③}

こうした意味において、現今における合衆国の委員会制度は、新旧の議員たちの勢力が均衡化した状況にあり、一種の過渡期に遭遇しているように考えられる。したがってアメリカ議會の委員会制度の存続に異論はないであろうが、その対内的なダイナミックスの変容によって議會の資質や権力に影響を与えられることは必至であるように思われる。とはいえ向後の合衆國議會の委員会制度の動向は、目下のところ予断を許さないものがある。

① "American Government", by Michael A. Krassner, 1982, Macmillan Publishing Co., Inc. P.74.

議会の委員会政治に関しては、ウッドロー・ウィルソン大統領が優れた見解をもっており、委員会についての多くの書物に引用されている。じっさい委員会政治に対する W・ウィルソンの洞察は的確であり、今日でもなお傾聴に与する示唆を含んでいる。

② "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.61.

じっさい今日における議会政治の実質は委員会、それも特に分科委員会の手に握られるようになってきている。今後におけるアメリカ議会政治の動向は、実質的に分科委員会やその委員たちが掌握する傾向がみられるようである。

③ op. cit. Ibidem. P.61.

アメリカ議会では、常任委員会や分科委員会が実質的な中枢の単位を形成しており、委員会政治を抜きにしてアメリカの議会政治を語ることは不可能であろう。

④ "American Government", by Walter E. Volkmer, 1992, Sixth Edition, Prentice Hall. 183.

個々の議員は、委員会の内部の活動を通して自分たちを選挙した有権者たちにサーヴィスすることが可能である。したがって議会の委員会は、個々の議員にとって自己の政治生命を左右するほど重要な存在である。

⑤ op. cit. Ibidem. P.183.

委員会が「小立法議会」であるということは、各委員会がそれぞれの専門の法律案を審理して、その実質を決定することの意味する。また形式的に考えれば、小立法議会としての委員会が統合して原議案を構成する、と云えるであろう。

⑥ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.61.

⑦ "American Democracy in World Perspective", by William Ebenstein and Others, 1970, Harper & Row, Publishers, Inc. P.366.

⑧ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.62.

かつて上院の司法委員会は、保守的であったので、この委員会に対してバイ・パスを設けることが必要だと考えられたことがある。一九六〇年代の往時において、イーストランドは、ミシシッピ州選出の上院議員であったが、彼が委員長と

して勤務した司法委員会は、「市民権立法の幕場」として知られてゐた。op. cit. P.63.

⑨ op. cit. Ibidem. P.63.

⑩ op. cit. Ibidem. P.63.

⑪ op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner, 1982, Macmillan Publishing Co., Inc. P.74.

⑫ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.63.

⑬ これがいわゆる先任制の原則であり、この原則は議会の伝統に由来する制度であつて、メリットとデメリットとが伯仲する賛否両論に分れてゐる。

⑭ op. cit. P.64.

⑮ op. cit. "American Government", by Walter E. Volkmer, 1992, Sixth Edition, Prentice Hall. 183.

「各委員会における共和党員たちと民主党員たちとの人数は、議会の当議院における各政党の黨員たちの人員によつて決定される。たとえば下院に二三五名の民主党員と二〇〇名の共和党員が存在すると仮定して、かりに委員会に四三の議席があるとすれば、民主党員たちがそれらの議席のうちの二三ないし二四の議席を獲得するであらう。

そこでもし上院が四五名の共和党員に対して五五名の民主党員に分れるとすれば、民主党員たちは各委員会の議席の約五パーセント、つまり一二の委員会のうち七つの委員会を獲得するであらう。またもし次期の選挙において共和党員たちが五議席を増やすならば、そのために上院の各院委員会は、フィフティ・フィフティに分れるであらう。op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner. P.81.

「共和党の委員会委員会では、下院の委員会に政党の黨員たちを割り当てる。一九一〇年以來、この委員会委員会は、下院に共和党の黨員をもつ各州出身の一議員から成つてゐる。一九七五年以前にあつては、民主党の委員の割り当ては、歳入委員会に属する民主党の黨員たちによつて行われる。一九七五年、この権限は民主党の幹部会の指導・政策委員会に与えられてゐる。

また、上院では、共和党の委員の割り当ては、政党の委員会委員会によつて行われる。この委員会委員会の委員たちは、上院の共和党大会（民主党の幹部会に相当する機関）の委員長によつて任命される。民主党の委員の割り当ては、民主党の指導委員会によつて行われるが、この委員会の委員たちは、政党の指導者たちによつて任命される。op. cit. "American

Government", by Walter E. Volkmer. P.186.

- ⑮ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.64.
See also "American Government", by Walter E. Volkmer, 1992, Sixth Edition, Prentice Hall. P.186.

- ⑯ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.47, P.65.
今日では常任委員会にもまして、その下位単位としての分科委員会やその委員たちに権限が分散され、それらの重要性が著しく傾向にある。

- ⑰ "American Democracy in World Perspective", by William Ebenstein and Others, 1970, Harper & Row, Publishers, Inc. P.364.

- ⑱ op. cit. Ibidem. P.364.

- ⑲ op. cit. Ibidem. P.364.

- ⑳ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.74.

分科委員会で行う調査・研究も、議会の重要な職務の一つである。だがこれらの調査・研究も、究極的には良き立法政策に寄与することが目的でなければならぬ。

だが一九八二年当時における議会の合同常任委員会の数は、つぎの四者である。すなわち、それらの常任委員会とは、経済委員会、課税委員会、図書館委員会および印刷委員会などである。op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner, P.73.

このように議会には、二議院の議員たちで構成される合同委員会が存在する。これらの委員会は印刷や経済報告書のような比較的に退屈な主題を取り扱っているが、これらの主題には、租税や軍事などの主題とちがって、野望を抱く政治家たちにとっては政治的メリットが少ない。合同委員会は公聴会の重複を避けるけれども、政治的論争を呼ぶ問題について、議会に二院の存在を正当化する理由は、同一の主題に関して二組の公聴会を認容することだと云うことができる。See "The United States Political System" by David C. Coyle, 1954, The New American Library. P.69.

- ㉑ op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner, 1982, Macmillan Publishing Co., Inc. P.82.

- ㉒ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.74.

云うまでもなく、上院は一〇〇名でもって、四三五名で遂行する下院と同等の仕事量を負わされているがゆえに、上院の分科委員会の活動も重荷を担うことになるであらう。

- ②4 op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner, 1982, Macmillan Publishing Co., Inc. P.82.
- ②5 op. cit. "American Democracy in World Perspective", by William Ebenstein and Others, 1970, Harper & Row, Publishers, Inc. P.364.
- ②6 op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner" P.82.
- ②7 op. cit. "American Democracy" by William Ebenstein and Others, P.364.
- ②8 いわば、上院に全委員会にもまして、分科委員会の真価をみせて取るべきであらう。
- ②9 op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner, 1982, Macmillan Publishing Co., Inc. P.83.
- ③0 op. cit. "American Democracy in World Perspective", by William Ebenstein and Others, 1970, Harper & Row, Publishers, Inc. P.364.
- ③1 op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner" P.83.
- ③2 委員会がスタッフをもつように、個々の議員たちも立法活動のためにスタッフたちを抱えている。
- ③3 op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner, 1982, Macmillan Publishing Co., Inc. P.83.
- ③4 じつさい現代の行政部の権限に対応して、迅速かつ合理的に立法問題を処理していくためには、議会の側の委員会のスタッフの充実にそ焦眉の急務だと云わなければならぬ。
- ③5 op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.79.
- ③6 上院に有能なスタッフを重視する一面が窺えるであらう。
- ③7 op. cit. "American Democracy in World Perspective", by William Ebenstein and Others, 1970, Harper & Row, Publishers, Inc. P.364.

民主政治の多数決原理からして、少数党は不利な立場に置かれる。このことは委員会へのスタッフの配分にも反映している。このような不利を解消するためには、全体としての委員会にスタッフを奉仕させる制度をつくることは正当な見解で

あろう。

- ③⑥ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.79.
③⑦ op. cit. PP.79-80.

委員会において、その職務の性質上から有能な小規模集団のスタッフ機構が適正であることは当然であろう。

- ③⑧ op. cit. P.80.

つづいた点においては、委員会のスタッフも、行政部長官の補佐官に類似している側面をもっている。

- ③⑨ op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner, 1982, Macmillan Publishing Co, Inc. P.84.

- ④⑩ op. cit. P.83.

両院の議員たちの懸念は、委員会のスタッフが国民の意思から乖離した法律案を作成しはしないか、ということにあるように思われる。

- ④⑪ op. cit. "American Government", by Walter E. Volkmer, 1992, Sixth Edition, Prentice Hall. 185.

二院制の原理は、一つの法律案を両院が別個に審議しながら、しかも同一の形式で可決するのを要求されている。また各院が違った形式で可決した場合には、当然に法律案に関する差異を協議によって解消しなければならない。そうでなければ、国家の法律として成立しえない。

- ④⑫ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.81.

- ④⑬ op. cit. "American Government", by Walter E. Volkmer, 1992, Sixth Edition, Prentice Hall. 185.

- ④⑭ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.81.

- ④⑮ op. cit. "American Government", by Walter E. Volkmer, 1992, Sixth Edition, Prentice Hall. 185.

協議委員会に送付されるような法律案は、すべて重要な主題を扱っている。したがって、協議委員会を構成するメンバーズも、委員会の委員長や多数党の幹部委員たちなど、重要な人びとである。

- ④⑯ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.81.
④⑰ ハリズは、協議委員会に臨む前の準備がなわれている。

- ④⑱ op. cit. "American Government", by Walter E. Volkmer, 1992, Sixth Edition, Prentice Hall. 185.

- ④⑧ op. cit. "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc. P.82.
- ④⑨ op. cit. Ibidem. P.82.
- ⑤⑩ 両院の協議会委員会における法律案をめぐる妥協の技術が、この点である。
- ⑤⑪ op. cit. "American Government", by Walter E. Volkmer, 1992, Sixth Edition, Prentice Hall. 185.
- ⑤⑫ この協議委員会は、本来的に各院の代表者たちなのであって、両院の法律案に関する差異の解消に使命をもっている。したがって、各院からの委任がないかぎり、新規に法律案を起草することは、まさに逸脱的な越権行為と云わなければならない。
- ⑤⑬ op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner, 1982, Macmillan Publishing Co., Inc. P.84.
- ⑤⑭ op. cit. "American Government", by Walter E. Volkmer, 1992, Sixth Edition, Prentice Hall. 186.
- ⑤⑮ op. cit. "American Government", by Michael A. Krasner. P.84.

洋書の文獻

- ① "American Government", by Walter E. Volkmer, 1992, Sixth Edition, Prentice Hall.
- ② "Congress and the Legislative Process", by Joseph P. Harris, 1963, McGraw-Hill, Book Company, Inc.
- ③ "American Democracy in World Perspective", by William Ebenstein and Others, 1970, Harper & Row, Publishers, Inc.
- ④ "American Government", by Michael A. Krasner, 1982, Macmillan Publishing Co., Inc.
- ⑤ "Essentials of American Government: Change and Continuity", by David C. Saffell, 1989, Brooks Cole Publishing Company.
- ⑥ "What Rule America", by James Lamare, 1988, West Publishing Company.
- ⑦ "The United States Political System and How It Works", 1963, David C. Coyle, The New American Library.
- ⑧ "The American System of Government" by Ernest S. Griffith, 1971, Methuen & Co., Ltd.