

アメリカの租税立法過程の研究（上）

透明性確保のための改革の動向を含めて

石村 耕治

はじめに

一 大統領制の下での連邦議会の租税立法プロセス

- 1 大統領による定例の税制改正法案の提出
 - 2 議員による税制改正法案の発議
 - 3 下院歳入委員会での税制改正法案の審査
 - 4 上院での法案審議
 - 5 上下両院協議会での協議
 - 6 大統領の署名と租税行政庁の対応
- ## 二 租税立法と三権分立原則
- 1 大統領制の下での立法府・議員の所在
 - 2 議案の種類
 - 3 連邦議会の会期
 - 4 アメリカでの予算と租税立法の関係

三 政治主導の租税立法過程の特質

- 1 真に立法能力が問われる議員
 - 2 税制改正法のネーミング
 - 3 法案の並行審査とは
 - 4 大統領提出（政府）法案
 - 5 “政府立法”も議員関与で発議する仕組み
 - 6 連邦官職の政治任用制度
 - 7 連邦議会における委員会制度
 - 8 連邦議会委員会における公聴会制度
 - 9 常任委員会での法案審査プロセス
 - 10 委員会による「議会の行政府監視」権能の行使
 - 11 両院合同委員会
 - 12 委員会報告書等の意義と課題
- （以上本号）

はじめに

アメリカ合衆国(以下「アメリカ」)は、政治システムとしては大統領制をとっている。厳格な三権分立制をとるために、法案の発議権は議員にのみある。さらに、財務省長官や内閣歳入庁長官など主要な税財政官職は、大統領とそのままスタッフが選び、政治任用すること(ポリティカル・アポイントメント)になっている。したがって、わが国のように、政権が変わったとしても財務官僚など行政府の幹部は同じ顔ぶれというかたちにはならない。アメリカの場合、政権交代があると、行政府の主要なポストの顔ぶれはことごとく代わってしまう。これが、政権交代で新たな租税政策や税制改革案が示された場合でも、財務官僚などの抵抗がなく、スムーズにすすむ理由の一つといえる。この点、わが国においては、二大政党論はよいとしても、政権交代があっても、官僚の顔ぶれが同じで、本当に政策の転換が可能なのか、今後の重い課題である。

アメリカの租税立法過程においては、財務省(Treasury Department)など行政府は、大統領に依頼されれば、政法案づくりを支援する。しかし、わが国のように、政府租税立法の原案づくりにおいて財務省主税局など行政府が主役を演じることもないし、政府税制調査会のような行政府も深く関与できる審議会も置かれていない。また、多数党が税制審議会を置いて「特殊な要望」を吸い上げるような仕組みにもなっていない。このため、アメリカでは、行政府ないし党が租税政策や租税立法を牛耳ることはない。また、財務省官僚と多数党幹部とがサミット(頂上会議)を開いて税制改正法原案を仕上げるという構図にもない。租税政策・租税立法はあくまでも政治主導ですすめられる。

定例の税制改正は、連邦の財政年度(一〇月一日から翌年の九月三〇日)に合わせて実施されるのが慣わしである。

この定例の税制改正の場合、当初、大統領が「年頭教書」や「予算教書」などで見直しを勧告・提案する。その後、財務省などの支援を得て大統領が準備した法案は、議員発議のかたちで議会に出すことになっている。こうした実情もあってか、わが国と見比べると、アメリカにおける議会スタッフや立法補佐機関の充実度が目に付く。しかも、これら人材の多くは、政治任用(ポリティカル・アポイントメント)されている。

連邦議会の主要な権能は、大きく分けてというと、四つある。最も重要なのは「法案その他の案件の審議」である。この他に、「政府の監視」、「国政調査」、そして「政治任用官職の承認」である。連邦議会は、一七八九年に発足して以降、現在のわが国と同じように、「委員会中心主義」をとっている。したがって、これら権能は、通例、連邦議会上下各院に置かれているさまざまな種類の委員会及び、その下で必要に応じて設けられる小委員会で行使される。言い方を換えると、「立法委員会」、「行政監視委員会」、「国政調査委員会」ないし「承認委員会」で行使される。この場合、「公聴会(hearings)」制度が重要な役割を果たす。この制度が形骸化してしまつたわが国とは対をなす。

議会は、税制改正法案のように、その法案が歳入に関係する場合には、連邦憲法の定めに従い、まず下院の歳入委員会に付託する。同委員会(committees)は、小委員会(subcommittees)を設け公聴会を開いて、徹底的に質疑討論(ディベート)をすることになる。上院の財政委員会も同様である。ただ、下院とは異なり、上院は歳入に関する法案の発議はできない。しかし、下院法案を大幅に修正したり、否決もできる。下院による再議決ないし自然成立のような下院の優位性を認めるルールもない。このように、議会の租税関連委員会は、税法改正提案者が透明なかたちで説明責任を果たすとともに、税制改正案に対して、各界からさまざまな人を呼んで徹底的にする質疑討論するフォーラムである。

また、行政府の監視については、所管となる常任委員会や特別委員会を取り上げられる。この他に、連邦議会下院には「監視小委員会 (subcommittee on oversight)」が置かれている。この小委員会は、租税行政庁 (課税庁 (IRS)) の納税者サービスに常時目を光らせている。課税庁による納税者に対する不適切な権限行使があれば、すぐに公聴会を開催し、その場への責任者の招聘・喚問という手続がとられる態勢になっている。一方、連邦議会上院財政委員会にも、「課税・内国歳入庁監視小委員会 (Subcommittee on Taxation and IRS Oversight)」が置かれている。この小委員会は、税務行政の透明化、適正化などの面から、IRSの納税者サービスのモニターを行っている。ここでも、必要に応じて公聴会を開催し、IRS職員などを招聘・喚問し、質疑を行っている。その内容は、「小委員会報告書 (Subcommittee Reports)」として必ず公表されている。つまり、わが国とは異なり、報告書の作成・公表義務を伴う制度となっている。まさに、立法府は、役人の面従腹背を許さない。「行政府の監視」権能をいかなく發揮し、租税行政庁 (IRS) を常時監視できる態勢になっているわけである。国民・納税者も、小委員会報告書を通じて「知る権利」を享受できる仕組みになっている。

アメリカでは、税制改正法案に関係する「特殊利益集団」と「官庁・議員・議会スタッフ」との間のパイプ役は、ふつう「ロビイスト (法律制定陳情者)」と呼ばれる職業人があたっている。連邦憲法は国民・納税者に請願権を保障している。したがって、国民・納税者は、自らが、あるいは代理人としてロビイストを雇って、自己の租税政策実現のための法案の提出や修正・改廃の陳情を行う権利を有している。ただ、一方で、ロビイストの活動により立法府が汚職や不正疑惑の温床にならないようにすることも重要である。連邦議会は、上下各院の倫理規則やロビー活動公開法 (Lobbying Disclosure Act of 1995) などを定め、透明化をはかっている。しかし、いまだ不正疑惑は後を絶た

ず、近年、さらに、立法過程の透明化と説明責任を強化するためのさまざまな対応策を探る動きが加速している。また、これら特殊利益を代理するロビイストと対峙し、“公益”を代表し、政策提言・法案評価を行うNPO・NGOが積極的に活動しているのもアメリカでの特記すべき現象といえる。毎議会期に膨大な数の議員立法が出される実情にあって、法案の“品定め”、第三者評価を行う数多くのNPO・NGOが、国民・納税者に有益な情報を提供できる仕組みも構築されている。

議員が租税立法に深く関与できる政治制度は、三権分立の原点からすれば、好ましいことといえる。このための議会スタッフの人員数が多く、多様な立法補佐機関が整備されているのも、“租税政策の政治主導”がはつきりしているアメリカならではのことといえる。また、議会各院の委員会や小委員会公聴会での証人召喚権は、司法手続的な手法を加味し、“議会侮辱”(contempt of legislature)を問える威力を背景とした、極めて強力なものである。こうした仕組みをとおして、立法府である議会の“行政の監視”、さらには“国政調査”の権能がいかなく発揮できる態勢にある。加えて、主要な税務行政官職の政治任用(ポリティカル・アポイントメント)も、“租税政策の政治主導”を確固たるものにする必須アイテムになっている。こうしたアメリカ型の“租税政策の政治主導”態勢は、一方で、“議会の専制化”、“三権の適正な配分”という面からは、慎重な評価が求められているのも事実である。

一 大統領制の下での連邦議会の租税立法プロセス

アメリカ連邦議会では、法形式的には議員立法のルートより認められていない。原則として、議員が仕上げた法案は、上院、下院、いずれにも発議できることになっている。しかし、連邦憲法は、「歳入の賦課に関するすべての法案は、先に下院に発議しなければならない」(一条七節一項)と定めている。したがって、税制改正法案は、下院に発案、先議の対象となる。具体的な審査は、所管の下院歳入委員会 (Ways & Means Committee, House of Representatives) に付託され、そこで開始されることになる。

連邦憲法は、「大統領は、随時連邦の状況について連邦議会に情報を提供したり、また自ら必要かつ良策と考える施策について、議会にこれを審議するように勧告するものとする」(二条三節)と定めている。この規定にそって、大統領は、年次の予算教書などを通じて税制改正を勧告している。また、アメリカにおいて、定例の連邦税制改正は、実質的には大統領が提案している。

もともと、連邦憲法は、「議会が租税を賦課徴収する権限を有する」(一条八節一項)と定めている。したがって、大統領は、年次の予算教書などを通じて税制改正を勧告したり、税制改正法案を準備したりするが、議会のみが税制を改正する権限を行使できるという鉄則は曲げることができない。

1 大統領による定例の税制改正法案の提出

大統領が提案する税制改正の原案、いわゆる「政府法案 (administrative bill)」は、連邦財務省 (Treasury

Department) の租税政策局 (Tax Policy Office) の租税法制部 (Tax Legislative Counsel) のスタッフが準備している。⁽²⁾

この原案の準備段階においては、他の行政庁、とりわけ内国歳入庁 (IRS = Internal Revenue Service) や、産業界、税務の専門職界など各界から意見や提案が数多く寄せられる。

ひとたび原案ができあがると、財務省はそれをホワイトハウスに送り、大統領事務局 (White House Office) の顧問やスタッフに目通しを求める。大統領事務局と財務省との間で、細部にわたり原案の修正が続けられる。

修正が一段落すると、大統領は、議会に対し税制改正法案を正式に提出する旨のメッセージを送る。理論的には、大統領は、議会に対して税制改正のメッセージをいつでも送ることができる。しかし、大統領は、年一回メッセージを送るのが慣わしになっている。通例、大統領は議会に対する「一般教書演説 (annual State of the Union Message)」、「経済教書 (大統領経済報告 : Economic Report of President)」、「予算教書 (Budget Message)」などを発表する機会を利用して税制改正案について言及する。

その際に、公約した政策の実現に向けて、税制については財務省の政策専門家が練った法案を添えて、連邦議会に必要な立法を行うように勧める。

大統領の要請に従い財務省によって仕上げられた税制改正法案は、憲法の定めに従い先議が義務付けられている下院の議長に提出される。議長は、歳入委員会に回し、委員長が提出する慣わしである。

2 議員による税制改正法案の発議

一方、上院ないし下院の議員も、自主的に法案を準備して、税制改正をめざす動きが活発である。上院議員は州の代表であり、下院議員は選挙区の代表である。とりわけ、下院議員は任期が二年のため、絶えず次の選挙を考えなければならない。有権者の関心の高い課題について政策論争を活発化させるような法案を出して選挙民の関心をひきつける必要がある。

議員は一般に、全員が確定申告をするアメリカでは、すべての国民・納税者に関心が高く、好感を持って迎えられる提案の一つは、税務行政の透明化、課税手続の適正化であることをよく知っている。

こうしたところに、議員提出にかかる「納税者権利章典法 (TBOR=Taxpayer Bill of Rights of 1988)」や「内国歳入庁再生・改革法 (RRA=IRS Restructuring and Reform Act of 1998)」の成立、やんば「納税者保護及びIRS説明責任法 (下院法案一五二八号 (HR. 1528) Taxpayer Protection and IRS Accountability Act of 2003)」のような、一連の納税者権利保護立法が出現する背景がある。³⁾ もちろん、議員主導の租税議員立法案の中にも、租税実体法に関する法案もある。³⁾ しかし、大統領主導の租税立法案(税制改正法案)との対比においてみると、議員主導のものでは相対的に租税手続法に関する法案の多さが目に付く。

アメリカ連邦議会の一議会期 (Congress) は二年である。二年にわたる議会期は、奇数年の一月三日からはじまる「第一会期 (First Session)」と、偶数年の一月三日からはじまる「第二会期 (Second Session)」に分かれる。第一会期に発議される歳入が関係する税制改正法案は、奇数年の四月〜七月頃に下院に出される。これは、歳入が関係する税制改正法案は、下院で先議の対象とされることになっているからである。具体的な審査は、下院の歳入委員会

(Ways & Means Committee, House of Representatives) からはいまることになっている。もつとも、歳入が関係しない租税手続などに関する税制改正法案は、上院議員の手により上院に発議されることも多い。

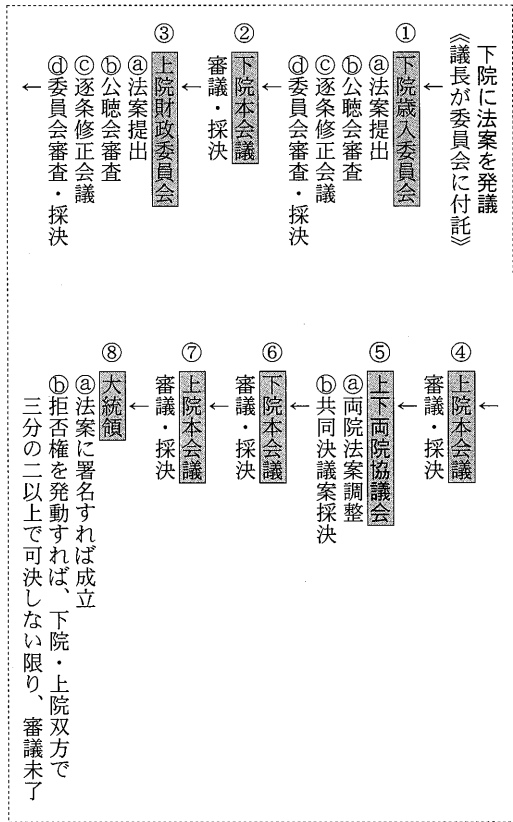
アメリカ議会には党議拘束はない。一人でも法案の発議は可能である。また、法案の成立の可能性を高めるのは、共同提案者あるいは賛同者を募ることも多い。アメリカの場合、この方法に加え、同じ趣旨の法案を他の院にも出してもらうように他の院所属の議員に働きかけることがよく行われる。

この場合には、下院と上院で同じ趣旨の法案が並行して委員会にかけられ審査が行われることになる。これを法案の並行審査という。また、こうした法案を「並行法案 (companion bills)」という。並行法案は、他者との政策の違いを浮き彫りにしようというものではない。したがって、「対案」とは異なる。

並行法案は、それぞれの院で審議・審査されることになる。ただ、最終の段階では両院で調整が行われることになる。租税立法においては、並行法案の発議、並行審査がふつうになっている。

わが国とは違い、アメリカでは、議員は、自分らの責任を不問にし、健全財政をお題目に行政府とタイアップして増税法案を前面に掲げて当選できる可能性は極めて低い。役所主導の税制改正に慣れ親しんできた、あるいは、そうした税制改正の途しか知らない国の議員の目には、こうしたアメリカの議員立法の実情は稀有に映るかも知れない。^⑥

〔図表一〕アメリカ連邦税法の立法過程のあらまし



3 下院歳入委員会での税制改正法案の審査

大統領の求めに応じて財務省によって仕上げられ、大統領スタッフが手を加えた税制改正法案は、議会で下院議長に送付される。これは、基本的には、議員立法による税制改正法案の場合も同じである。

下院議長は、議員が発議した税制改正法案については、まず、これらをまずスクリーニング（選り分け）にかける。

このスクリーニングを通過し、審査対象となった税制改正法案は、下院歳入委員会(四〇人)で審査されることになる。「納税者保護及びIRS説明責任法(下院法案一五二八号 [H.R. 1528] Taxpayer Protection and IRS Accountability Act of 2003)」のような、一連の納税者権利保護立法も、こうしたスクリーニングを経て、委員会審査の対象になったものである。

アメリカ連邦議会では、委員会審査に先立ち、ほとんどの法案は小委員会(subcommittee)の「公聴会(hearing)」でもまれる。これは、税制改正法案の場合も同じである。

(1) 公聴会での審査

税制改正法案についての下院歳入委員会小委員会で開催される公聴会では、まず、小委員会の委員長の開会あいさつ、委員のあいさつに続き、同委員長の趣旨説明と続く。次に、財務長官が発言を許される。その後、大統領府の行政管理予算局長(Director of the Office of Management and Budget)をはじめとした関係官僚の発言が許される。さらに、この税制改正法案に利害関係を有する人、学識経験者など証人として喚問された人たちの意見陳述、それに対する質疑が交わされる。ちなみに、行政府の官僚は、委員会の求めに応じて公聴会に証人として出席し、発言が許されている。これらの証人に対しては、委員会の委員から、この税制改正が経済ないし特定グループの納税者にどのような影響が考えられるかなどの質問が行われる。一方、この改正案の修正を求めて、さまざまな納税者層から、歳入委員会委員やスタッフに対して多様な請願、ロビイングが続く。

(2) 下院歳入委員会の監視小委員会での公聴会開催

下院規則によると、下院の各委員会は、重要な案件について個別に精査の必要がある場合には、小委員会 (sub-committee) を設けて機動的な審査ができることになっている。

こうした仕組みの下、下院歳入委員会が、税制改正法案や税制上の政策面での個別の重要な案件について早急な検討を決めたとする。下院歳入委員会には「貿易」、「保健」、「監視」をはじめとして六つの小委員会が置かれている。租税政策に関する案件の場合には、下院歳入委員会にある「監視小委員会 (Sub-committee on Oversight)」が所管することになる。同小委員会は、その審査の一環として公聴会 (hearing) を開催して、各界から証人を喚問し証言を求めて機動的な審査をすることになる。なお、この種の小委員会は立法権限を有しない。また、財務省や内国歳入庁 (IRS) など政府の職員は、政府の職員の資格では、この小委員会では発言できない。唯一、証人という地位で、この小委員会に参加することができることになっている。これは、アメリカの統治機構が厳格な三権分立ルールが支配の下にあることによる。

アメリカの場合、委員会や小委員会は、公聴会を開催した場合には、“報告書 (report)” を作成し、それを公表するように義務づけられている。監視小委員会報告書は、下院歳入委員会のホームページ (HP) にアクセスすれば、コピーを入手できる態勢にある。

近年では、税務行政改革面での課題について、例えば、「内国歳入庁 (IRS) の租税債務徴収改善のための民間債務徴収機関活用に関する公聴会 (Hearing on the Use of Private Collection Agencies to Improve IRS Debt Collection: Tuesday, May 13, 2003)」¹⁾「IRSコンピュータシステムの最新化の努力に関する公聴会 (Hearing on

IRS Efforts to Modernize its Computer Systems: Thursday, February 12, 2004」が持たれている⁽⁸⁾。こうした報告書を読めば、立法権限のない監視小委員会の任務の内容を容易にうかがい知ることができる。

(3) マークアップ(逐条修正) 会議とは

下院歳入委員会小委員会での公聴会を終えると、歳入委員会の委員だけの会議(executive session)を行うことになる。ここでは、まず、一条ごとの「マークアップ・セッション(mark-up session)逐条修正会議」を行い、修正案がつくられる。

マークアップ・セッションは、元来非公式な会議である。しかし、この会議には、議会委員会スタッフ、財務省スタッフ、内国歳入合同協議会のスタッフが参加し、資料や情報の提供を行う。また、一般にも公開され、マスメディアや利害関係人の傍聴が許される。政権サイドからもスタッフが参加し、委員会メンバーに助言をする。下院歳入委員会マークアップ・セッションでの議事は、記録として残され、「マークアップ・資料(Markup Documents)」として、同委員会のホームページ(HP)で公開されている。小委員会ではマークアップ会議を開催している場合には、その会議の終了後、審査した法案を親(全体)委員会に報告するかどうかの採決を行う。可とされれば、審査・修正した税制改正法案にかかる小委員会報告書がつくられ、親(全体)委員会に報告される。

(4) 親(全体)委員会での審査

親(全体)委員会、つまり下院の常任委員会である歳入委員会が、小委員会から審査した法案に関し報告を受けたと

する。この場合、親（全体）委員会は、当該法案の審査をはじめめる。趣旨説明、公聴会での質疑、討論を経て、マークアップ（逐条修正）会議を持ち、調整がついた時点で、下院の本会議にその法案を報告するかどうか採決することになる。あるいは、公聴会を省略し、親（全体）委員会でのマークアップ会議を開催し、法案にそこで提案された修正を加えた後すみやかに採決することもできる。採決で賛成が得られれば、修正された税制改正法案を下院本会議に報告することになる。

(5) 下院本会議での法案審議・採決

下院本会議が、歳入委員会から税制改正法案の報告を受けたとする。この場合、審議日程が生まれ、下院本会議が開かれ、歳入委員会委員長から法案の審査経過及び結果が報告される。その際に、歳入委員会審査に参加していない議員がその法案の採決に参加するに必要な材料が盛り込まれた「委員会報告書 (Committee Report)」などが公表・配布される。委員会報告書には、法案提出の目的と趣旨、その内容、賛否両論の記載、政府の主張、問題点、委員会での修正点、委員会での審査経過、審査採決での各委員の賛否などが盛り込まれている。

本会議での法案審議は、委員会報告書などの資料が各議員に配布された後に議員全員で行われる。質疑討論を経て審議が終了すると、その法案に関する採決が行われる。賛成が得られ、下院本会議を通過した税制改正法案は、上院に送られる。

4 上院での法案審議

下院から税制改正法案の送付を受けた上院は、下院修正法案の上院財政委員会 (Senate Finance Committee) (二〇人) での審査・公聴会、マークアップ会議と進む。⁹⁾

ただ、租税手続関連法案などの場合には、大統領提案にかかる定例の実体税法改正法案などの場合とは異なり、並行法案が提出されているのが常である。したがって、この場合には、下院から送付されてきた法案と、上院に提出された並行法案との調整が行われることになる。

(一) 上院財政委員会での審査と本会議での審議・採決

上院歳入委員会での修正を含んだ税制改正法案は、上院本会議において全員で審議することになっている。審議の結果、無修正で可決できれば、法案は両院を通過する。この場合、税制改正法案は、ただちに大統領に送られることになる。

一方、上院本会議で修正可決となれば、両院の意思が一致しないことになる。この場合、法案は、下院に送り返されることになる。逆に、上院の修正に下院で賛成が得られないとする。この場合には、両院協議に入ることになる。

ちなみに、上院財政委員会は、委員会審査や公聴会の内容を「委員会報告書 (Committee Report)」として、公表している。

(2) 課税・内国歳入庁監視及び長期成長小委員会

連邦議会の委員会の主な権能の一つは、法案の審査である。その他の権能の一つに、行政の監視 (Congressional oversight) がある。行政の監視の面で、上院財政委員会には、「国際取引及び全世界的競争力」、「保健介護」など五つの小委員会 (subcommittees) が置かれている。これらの小委員会は立法権限を有しない。つまり、いわゆる「立法委員会」ではない。

「課税・内国歳入庁監視及び長期成長」小委員会 (Subcommittee on Taxation and IRS Oversight and Long-Term Growth) は、上院財政委員会に設けられた五つの小委員会の一つとして存在している。⁽¹⁶⁾ この小委員会は、税務行政の透明化、適正化などの面から、IRSサービスのモニターを行っている。小委員会は公聴会を開催し、その内容は「小委員会報告書 (Subcommittee Report)」にまとめられ、公表される。例えば、二〇〇五年六月三〇日に、「貯蓄と投資の奨励」従来の方か方向転換か」に関する公聴会 (Hearing on Encouraging Savings and Investment: Stay the Course or Change Direction) が開催された。また、二〇〇六年四月六日の「二〇〇六年納税申告期間及び二〇〇七年財政年度 IRS 予算 (2006 Tax Return Filing Season and the IRS Budget for Fiscal Year 2007)」に関する公聴会⁽¹⁷⁾、二〇〇六年七月二十六日の「課税漏れの規模と原因の精査 (A Closer Look at the Size and Sources of the Tax Gap)」に関する公聴会⁽¹⁸⁾などが開催された。⁽¹⁹⁾

5 上下両院協議会での協議

連邦憲法上、上院には、歳入の賦課が関係する税法案（税制改正法案）について先議権はない（一条七節一項）。しかし、連邦議会では、下院による再議決ないし自然成立のような下院の優位性を認めるルールもないわけである。言い換えると、歳入の賦課が関係する税法案（税制改正法案）はもちろんのこと、あらゆる法案の審議・審査においても、連邦憲法上、議会上院と議会上院とは独立かつ対等である。また、連邦憲法は、下院に先議権を認めながらも、「ただし、他の法案におけると同様に、上院はこれに対して修正案を發議し、又は修正を付して同意することができる」（一条七節一項）（傍点引用者）とも定めている。したがって、上院は、下院の税法案（税制改正法案）を自由に修正することができ、あるいは否決ないし審議未了・廃案にすることも可能である。

いずれにしろ、双方の院の議決が完全に一致しない限り、大統領の署名を求めることはできない構図になっている。このことから、ほとんどの場合、上下両院協議会（conference committee）の開催は不可欠といえる。協議の成立には、各院の協議員の過半数の賛成が必要とされる。わが国のような衆議院の優位をうたった三分の二以上の特別多数決による再議決制度はない。このことから、アメリカの場合、協議が整わなければ、法案は必ず審議未了・廃案になる。逆に、協議が整い、各院の協議員の過半数の賛成で了承されて、両院一致の決議になる。

一般に協議の結果、合意に達した税法案（税制改正法案）は、当初の原案とは大きく異なったものになるのがふつうである。これは、ある意味では、少数党と多数党の代表が、逐条的に損得の判断で原案をつぶしあつた結果ともいえる。

さらに、合意に達した税法案（税制改正法案）は、下院本会議および上院本会議で審議の上、可決されれば、大統領に送られる。

6 大統領の署名と租税行政庁の対応

大統領が、両院が可決した税制改正法案に署名をすれば、法律として成立する。署名をしなくとも、一〇日間すぎれば、法律は成立する。

一方、大統領が、両院が可決した税制改正法案に署名せずに一〇日間を経ないで会期が終了する場合には、法案は廃案になる。

大統領が、法案に強く反対な場合には、その理由を付して議会につき返すこともできる。この場合、両院本会議でそれぞれ三分の二以上の多数でその法案を了承すれば、法律として成立する。¹³⁾ 大統領は、税制改正法案を最終的にどのように取り扱うかについては、財務長官の助言を求めるのがふつうである。

大統領が税制改正法案に署名したとする。この場合、財務省は、ただちに準備していた規則を公表する。また、内国歳入庁（租税行政庁）は、納税者向けの各種書式や解説書の作成にとりかかる。

二 租税立法と三権分立原則

連邦国家であるアメリカは、「大統領制 (Presidential System of Government)」をとっている。大統領制のもとでは、立法府である連邦議会の議員と同じように、大統領も、国民の選挙によって選ばれる。内閣総理大臣（首相）を、議員の中から選ぶ「議員内閣制 (Cabinet System of Government)」をとるわが国あるいはイギリスなどは異なる。

また、厳格な三権分立ルールの下、法案提出などについても、法形式的には、議員発議のものより認めない。

このように、アメリカにおいて、議会に租税立法の重責を負わせているのは、三権の中では、議会が選挙民にもっとも説明責任を果たせる立場にあるからだ¹⁶⁾とされる。

1 大統領制の下での立法府・議員の所在

アメリカ連邦議会は、上院 (Senate) と下院 (House of Representatives) からなる。連邦議会は、民主党と共和党の二大政党の議員で構成されている。大統領は、国民から直接選ばれることから、その存立の基盤は、国民にある。

議会の支持のあるなしにかかわりなく、任期の四年間在職できる。これは、民主党が議会の多数派となっても、共和党出身のブッシュ大統領が政権を維持できていることからわかる。言い換えると、アメリカ型の政治システムは、議員内閣制のもと多数党から首相 (内閣総理大臣) を選ぶわが国やイギリスの仕組みとは異なる。わが国の地方議会においても、このアメリカ型の政治システムがとられている。ある意味では、アメリカの大統領は、わが国の知事や市長など“首長”と似た立場にあるといえる。

大統領は、連邦憲法の下で広範な執行権限を与えられている。大統領の権限執行を支えているのが、「大統領府 (Executive Office of the President)」である。“大統領府”は、「ホワイトハウス事務局 (White House Office)」、「行政管理予算局 (OMB=Office of Management and Budget)」、「経済諮問委員会 (Office of Economic Advisers)」、「合衆国通商代表部 (U.S. Trade Representative)」など総計で九つの機関からなる。これらの中、側近¹⁶⁾として直接大統領の政策の立案などを補佐している機関が、「ホワイトハウス事務局」である。ホワイトハウス事務局は、

九の機関からなる。代表的なものをあげれば、「内政委員会 (Domestic Policy Council)」、「国土安全保障委員会 (Homeland Security Council)」、「国家経済委員会 (National Economic Council)」、「プライバシー・市民権監視委員会 (Privacy and Civil Liberties Oversight Board)」、「大統領夫人局 (Office of the First Lady)」などがある。

〔図表二〕 大統領府とホワイトハウス事務局の組織

大統領府 (Executive Office of the President) の組織 <ul style="list-style-type: none"> ・ 経済諮問委員会 (Council of Economic Advisers) ・ 環境評価委員会 (Council of Environmental Quality) ・ 政権運営局 (Office of Administration) ・ 行政管理予算局 (Office of Management and Budget) ・ 国家薬物規制政策局 (Office of national Drug Control Policy) ・ 科学技術政策局 (Office of Science & Technology Policy) ・ 大統領外交軍事機密諮問委員会 (President's Foreign Intelligence Advisory Board) ・ 合衆国通商代表部 (United States Trade Representative) ホワイトハウス事務局 (White House Office)
ホワイトハウス事務局 (White House Office) の組織 <ul style="list-style-type: none"> ・ 内政委員会 (Domestic Policy Council) ・ 国土安全保障委員会 (Homeland Security Council) ・ 国家経済委員会 (National Economic Council) ・ 信仰基盤・地域社会発案局 (Office of Faith-Based and Community Initiatives) ・ 大統領夫人局 (Office of the First Lady) ・ 国家エイズ政策局 (Office of National AIDS Policy) ・ プライバシー・市民権監視委員会 (Privacy and Civil Liberties Oversight Board) ・ アメリカ合衆国自由部隊 (USA Freedom Corps) ・ ホワイトハウス特別研究員局 (White House Fellows Office) ・ ホワイトハウス軍事局 (White House Military Office)

上院と下院からなるアメリカ連邦議会では、法案を発議できるのは上院議員と下院議員だけである。つまり、「議員立法」のルートだけが認められているわけである。これは、合衆国（連邦）憲法が厳格な三権分立制が維持していることに起因する。大統領は、必要に応じて、議会に立法措置を講じるように勧告できるに過ぎない。また、大統領は、いわゆる「与党」の党首ではない。このため、大統領は、議会を通じたい法案がある場合には、議員一人ひとりに対して説得工作をする必要がある。アメリカの政党は、議院内閣制をとる国の政党のように、その所属議員を党議で拘束して行動するようなことはしない。個々の議員の抵抗は、会期末にあるとか審議時間に制約がある場合には、大統領の拒否権に近い効果をもつこともある。これは、ある意味では、個人主義の進んだ国の姿とみることもできる。¹⁷

同じく、選挙で選ばれるにしろ、連邦議会議員の存立基盤は、大統領とは大きく異なる。すでに触れたように、上院議員（一〇〇人・任期六年で二年毎に三分の一改選）は、州などの代表である。一方、下院議員（四三五人＋属領などからの代議員・任期二年）は、選挙区の代表である。いずれの議員の場合も、特定の地域やグループの利益を最大限に大事にする傾向にある。とりわけ、下院議員の場合、任期は二年である。このため、絶えず次の選挙を意識する必要がある。アメリカで議員立法の数が極端に多いのは事実である。たゞ、この背景には、法形式的に政府立法のルートを認めていないことに加え、次の選挙を目当てに注目を浴びるような新政策ないし新たな法案を発議して、選挙民の関心を引きつけないと生き残れない事情もあるといわれている。¹⁸

2 議案の種類

アメリカでは、議会での議決の対象となるものには、「法案 (bill)」のほかにもある。一般に、アメリカ議会に出される議案は、①「法案 (bills)」のほか、②両院共同決議案 (joint resolutions)」、③「両院一致決議案 (concurrent resolution)」④「単独決議案 (simple resolutions)」の四つの種類があるとされる。¹⁵⁾

こうした議案があることを知っておくことは、アメリカの租税政策や租税立法について踏み込んだ検討する場合には、大きな助けとなる。

そこで、連邦議会で行われている議案の種類とその意義をおおまかにまとめて図にして示すと、次のとおりである。¹⁶⁾

〔図表三〕 アメリカ連邦議会での議案の種類

<p>① 法案 (bills)</p> <p>法案は、税制改正、歳出予算、その他さまざまな政策や給付プログラム（施策）などを実施する法律をつくるものとなる文書を目指す場合に使われる。公法案 (public bills) と私法案 (private bills) とに分けることができる。一般にほとんどが公法案であるのが実情である。制定手続は、どちらとも同じである。</p>	<p>② 両院共同決議案 (joint resolutions)</p> <p>ふつうの場合とは異なる、条約廃止、憲法修正案、条文の誤正、戦争宣言など、極めて限定された場合に使われる。</p>	<p>③ 両院一致決議案 (concurrent resolution)</p> <p>予算決議 (budget resolution)」、両院合同委員会の開催など、両院にかかる議会運営上の事項に使われる。両院の賛成で成立する。</p>	<p>④ 単独決議案 (simple resolutions)</p> <p>院が意思表示をする場合、議院運営や議事手続、議長や委員会委員長、委員の選出などをする場合に使われる。</p>
--	--	--	---

3 連邦議会の会期

連邦議会の「会期」は、下院議員の任期にあわせて、奇数年の一月三日正午にはじまり、次の奇数年の一月三日正午に終る二年を「一議会期(Congress)」という。つまり、現議会期は、二〇〇七年一月三日からはじまっている。

ただ、「議会期」は、連邦憲法(合衆国憲法)が、議会は少なくとも年一回召集すると定めている(一条四節二項)。このため、奇数年の「第一会期(First Session)」と、偶数年の「第二会期(Second Session)」に分かれる。つまり、二年にわたる「議会期(Congress)」は、二回の「会期(Sessions)」に分かれるわけである。第一会期と第二会期は、ともに、一月三日正午から開かれる。連邦憲法でそう決まっているからである(修正二〇条二節)²¹⁾。

現議会期(第一一〇議会…二〇〇七年〜二〇〇九年)を例にすると、第一会期は、二〇〇七年一月三日正午からはじまった。一方、第二会期は、二〇〇八年一月三日正午からということになる。

閉会は、憲法によると、毎年、原則七月三十一日である。戦争状態にある場合とか、両院一致決議案が通過した場合は別である。通例、この両院一致決議案の中には、どうしても必要がある場合には上下両院の院内総務が協議した上で再召集できる旨が盛り込まれている。つまり、通例は、必要がある場合には議會を臨時に開くこともあることを前提に、一応会期は七月三十一日で終るということである。もっとも、一般に、両院一致決議により、一月か二月に閉会する。選挙がある年は一〇月で閉会するのが慣わしである。

4 アメリカでの予算と租税立法の関係

英米法の伝統のもとでは、予算(歳出)法の中で税法(歳入法)を可決するという形式は脈々と息づいている。これは、アメリカの税財政法の仕組みが、予算決議が可決するまでは歳入法案の審議をはじめすることはできないとのルールのもとにあることからわかる²²⁾。もつとも、このルールは、議院規則や連邦議会の両院一致決議案 (concurrent resolution) により変更することも可能である。したがって、実質的には、議会において予算決議が行われる前に、歳入法(税法)の審議をはじめることができる。こうした特例が数多く存在することから、租税立法過程よりも予算に関する議会立法過程が余りにも複雑になつてしまつているとの指摘もある²³⁾。

(1) 予算教書の意義

アメリカでは、大統領が議会に法案を提出することはできない。その代わり、重要な政策については、大統領が議会へ「教書 (message)」を送付するかたちで勧告・提案をする仕組みとなつている。「一般教書演説 (State of the Union Message)」(毎年一月)、「経済教書 (大統領領経済報告: Economic Report of President)」(毎年二月)、「予算教書 (Budget Message)」(毎年二月)などが代表的なものである。これらはまとめて三大教書と呼ばれている。

これらの中、「予算教書」とは、大統領が、議会に対して政府予算案の勧告・提案といふかたちで議会に提出したものをさす²⁴⁾。予算教書には、政府予算案のほかに、税制改正を必要とする財政運営の指針や国防予算などが含まれている。議員内閣制を採るわが国では、政府予算案は国会での審議の対象となる。これに対して、大統領制を採るアメリカでは、政府予算案は議会に対する勧告・提案に過ぎない。議会は法的に拘束されることはない。アメリカでは、議会に予算編

成権があり、かつ、行政府には法案提出権がない。言い換えると、具体的な予算法案の作成作業は議会が行わなければならない。連邦の財政年度は、一〇月から翌年の九月末までである。^{②①}したがって、予算教書を受け取った議会は、予算（歳出）関連法案を自らの意思で作成し、遅くとも九月末までに審議を終える必要がある。

ちなみに、予算教書は法的には勧告・提案程度の意味しかないが、実際は問題のない部分はそのまま受け入れられるのが常である。これは、予算（歳出）関連法案について大統領は、賛成できないとすれば、拒否権を行使することができることになっていることが背景にある。議会は、ホワイトハウス事務局のスタッフなどとの交渉を通じて、予算教書の内容を予算（歳出）関連法案にかなり反映させているのが実情である。^{②②}

アメリカ連邦予算が成立するまでの過程は、次のとおりである。

〔図表四〕連邦予算の成立過程

<p>・二月第一月曜日</p>	<p>大統領が予算教書というかたちで予算案を議会に提出する。予算教書は、大統領府にある行政管理予算局(OMB)が作成する。</p>
<p>・二月一五日</p>	<p>議会予算局(CBO)が、予算決議案作成の基礎資料となる歳出・歳入見積りなど財政方針に関する報告書を作成し、連邦議会両院の予算委員会に提出する。</p>
<p>・予算教書から六週間以内</p>	<p>上下両院の各常任委員会は所管の施策(プログラム)に関する予算について見積りをそれぞれの院の予算委員会に提出する。各院の予算委員会は、公聴会を開催、その後予算決議案を作成する。</p>
<p>・四月一五日まで</p>	<p>上院予算決議案、下院予算決議案を上下両院協議会で調整、両院一致予算決議案を作成することになる。この場合において、上院・下院において両院一致予算決議案を承認する最終期日(もつとも、この期日は厳守されることとが少なくない)。</p>
<p>・五月一五日</p>	<p>予算決議が間に合わない場合を含め、下院はこの日から歳出委員会で個別の歳出(予算充当)法案の審査をはじめ、五月一五日。予算決議で予算の総額が決まり、歳出委員会に裁量的経費が配分される。歳出委員会は、これを一三の小委員会に配分。各小委員会は、大統領の予算案や前年度の歳出(予算充当)法などを基に歳出(予算充当)法案を作成する。小委員会での審査が終了すると、親委員会に報告される。親委員会での法案の審査が終了すると、本会議に報告される。</p>
<p>・六月三〇日</p>	<p>下院の歳出(予算充当)法案の審査終了期日(もつとも、この期日は厳守されないことも多い)。</p>
<p>・七月</p>	<p>下院を通過した歳出(予算充当)法案は、上院に送られる。上院では、通例、上院歳出(予算充当)法案が可決されている。この場合、上院歳出(予算充当)法案の可決を無効として上で、下院法案を上院法案に書き換える修正をし、上院本会議で可決する。通例、下院法案との相違点は、上下両院協議会で調整する。</p>
<p>・九月末まで</p>	<p>両院協議会で調整がついた歳出(予算充当)法案は各院で可決され、大統領が署名を経て成立する。</p>
<p>・一〇月一日</p>	<p>新財政年度の開始日。この日にいたっても歳出(予算充当)法案の審議が終了していない場合には、暫定歳出(予算充当)法案(continuing appropriation)法案が作成され、継続決議(continuing resolution)で承認される。継続決議には期限があり、その期限前に歳出(予算充当)法案が成立すれば、その決議は無効となる。</p>

(2) 予算教書と租税立法との接点

連邦憲法は、「議会が租税を賦課徴収する権限を有する」(一条八節一項)と定めている。したがって、形式的には、議会だけが税法を定める権限を有している。にもかかわらず、大統領は、連邦予算の勧告・提案を行うことが本来の目的である「予算教書」の中で、しばしば、重要な税制改正を勧告・提案する。その際には、連邦関連各省庁の政策専門家が練った法案を添えて、連邦議会に必要な立法を行うように勧めるのが慣わしである。

大統領は、二月の最初の月曜日に、「予算教書」を連邦議会に提出する。連邦義議会は、必ずしも大統領の勧告・提案を採択するように求められてはいない。しかし、大統領の勧告・提案は、予算に関する連邦議会での質疑討論の出发点になるのが常である。また、すでに触れたように、この勧告・提案には、増税や減税につながる重要な税制改正提案を含んでいるのが常である。大統領の予算勧告・提案に含まれた税制改正案は、かなり具体的かつ詳細な内容となっている。例えば、一九八一年に当時のレーガン大統領は、就任後、一九八二財政年度向けの予算教書において、減税と歳出削減をセットとした税制改革の提案を行った²⁷⁾。また、一九九四年財政年度向けの予算教書において、当時のクリントン大統領は、連邦財政赤字解消をねらいとした増税案を提案している²⁸⁾。

大統領の予算勧告・提案があると、議会予算局 (CBO=Congressional Budget Office)²⁹⁾ や、大統領府に置かれている経済諮問委員会 (Council of Economic Advisers) が、議会の上下両院合同租税委員会 (Joint Committee on Taxation) と協議の上、同委員会の歳入見積りを使って、大統領の勧告・提案の歳入に対する影響評価書を作成する。四月一五日までに行われることになっている予算決議 (concurrent budget resolution) 両院一致決議³⁰⁾ では、この影響評価書に基づき、歳入総額の修正を勧告する。しかし、この予算決議では、歳入法 (税法) にどのような修正を加

えるべきかについての勧告はしない。これは、この領域が議会上院歳入委員会 (House Committee on Ways and Means) と上院財政委員会 (Senate Committee on Finance) などの所管になっているからである。¹¹⁾

連邦憲法は、「歳入の賦課に関するすべての法案は、先に下院に発議しなければならぬ」(一条七節一項)と定めている。したがって、歳入の賦課が関係する税法案(税制改正法案)は、下院に提出、先議の対象とされる。歳入法(税法改正)の法案の場合、具体的な審議は、下院の歳入委員会で開始されることになっている。もつとも、議会上院は、下院とは異なり歳入に関する法案の発議はできないが、下院法案を審査し大幅な修正を加えることも、あるいは否決することもできる。これは、連邦憲法が「歳入の賦課に関するすべての法案は、先に下院に発議しなければならない。ただし、他の法案におけると同様に、上院はこれに対して修正案を発議し、又は修正を付して同意することができる」(一条七節一項)傍点引用者)とも定めているからである。このように、上院には歳入の賦課が関係する税法案(税制改正法案)について先議権はないが、下院による再議決ないし自然成立のような下院の優位性を認めるルールもないわけである。言い換えると、歳入の賦課が関係する税法案(税制改正法案)はもちろんのこと、あらゆる法案の審議・審査において、連邦憲法上、議会上院と議会上院とは独立かつ対等であり、双方の議決が完全に一致しない限り、大統領の署名を求めることはできない構図になっている。¹²⁾

(3) 大統領連邦税制改革諮問委員会の創設

すでに触れたように、アメリカの税制改正ないし税制改革は、“政治主導”、とりわけ“政”対“政”つまり“大統領”対“議会”の構図においてすすめられる。言い換えると、わが国のように、“政”対“官”つまり“国会”対“財

務省等”との構図の下にはない。

したがって、従来から、連邦財務省 (Treasury Department) の租税政策局 (Tax Policy Office) の「租税法制部 (TLC=Tax Legislative Counsel)」は、大統領やそのスタッフの求めに応じて内国税に関する政策の策定や税制改正法原案の作成業務をこなしてきている。しかし、こうした行政府の職員は、大統領に対しては、あくまでの「裏方」の存在として支援をしている。

アメリカには、わが国の「役所立法(閣法)・政府提出法案のようなルートは、法形式的には存在しない。ただ、現実には、議会に提出される法案の中には、大統領、行政庁から依頼を受けて、議員が発議するものも多い。大統領がかかわって与党議員を通じて議会に発議された法案は、「政府法案 (administrative bill)」とも呼ばれる。定例の税制改正法案はこの種の法案の典型である。^{⑧)}

問題は、大統領が、自らの租税政策の企画・立案を大きく財務省に依存し、しかも仕上がった税制改正法案を議員に依頼して議会に発議してもらわなければならない、「他力本願」的な現実である。こうした現実は、連邦憲法上やむを得ない面があるにしても、民主党が多数党となった今、共和党所属の大統領には重圧になっているに違いない。大統領が税制改正で主導権を維持するには、租税政策立案ないし税制改正法案作成段階での超党派的な意見の集約が求められる。

実は、大統領事務局 (white house office) が、連邦財務省への過度な依存体質を改め、各界からの意見を集約し、もっと大統領主導で租税政策の企画・立案ができるようにしようという動きは以前からあった。ブッシュ大統領は、二期目に入った二〇〇五年一月七日に、大統領行政命令 (executive order) を出し、存続期間を限った「大統領連邦税

制改革諮問委員会 (President's Advisory Panel on Federal Tax Reform) の創設を発表した (令一条)。この諮問委員会の概要は、次のとおりである。①諮問委員会は、超党派の元議員、大学教授、シンクタンク研究員など九人の委員で構成される (令二条)。②諮問委員会の目的は、財政中立の視点に立つて連邦税法典 (内国歳入法典) を改正する場合の理念のあり方を検討し、報告書を作成の上、それを財務長官に提出することとする (令三条)。③諮問委員会の事務局は財務省が担当する。ただし、財務省の役割は事務に限定される (令四条)。④諮問委員会は、遅くとも二〇〇五年七月三十一日までに報告書を財務長官あてに提出するものとする (令五条)。⑤この行政命令は、行政管理予算局 (OMB) 長の権限を侵害ないしは制限するものと解してはならない (令六条)。⑥諮問委員会は、報告書提出後三〇日をもって廃止されるものとする (令七条)。

諮問では、次の三つの税制改正理念の中から最低でも一つを選択し、報告書で答申するように求めている (令三条)。

(a) 項、(b) 項及び (c) 項。

- ・ 簡素く税法遵守・納税協力費用を削減するために連邦税法を簡素化すること。
- ・ 公正く適切な累進課税を行うことにより連邦税制上の義務と特別措置を分かち合うこと。
- ・ 成長重視く世界市場における合衆国の競争力を高めるために、長期的な経済成長及び職業創設の推進、並びに勤労、貯蓄及び投資を奨励すること。

諮問委員会は、検討チームを設け内部での検討を行うとともに、全国七箇所で開催し、専門家や経営者を含む各界からのヒアリングを実施した。そして、最終報告書『簡素、公正及び成長重視くアメリカ税制を改善するた

めの提案 (Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposal to Fix America's Tax System)』を并ぶ、二〇〇五年一月一日に、財務長官あてに提出した。^⑧ この最終報告書では、「簡素」、「公正」及び「成長重視」の三つのキー要素が相互に税制全般に織り込まれて最良の税制が構築できる旨を答申している。

こうした大統領主導での超党派の税制諮問機関の立ち上げは、一見、議会、財務省及び大統領のトライアングルにおける協力関係の強化につながる動きのようにもみえる。しかし、内実は、租税政策の立案過程における「政」対「政」つまり「大統領」対「議会」の構図における主導権争いの色彩が濃い。

(4) 国庫からの支出と歳出予算充当手続(法案)との関係

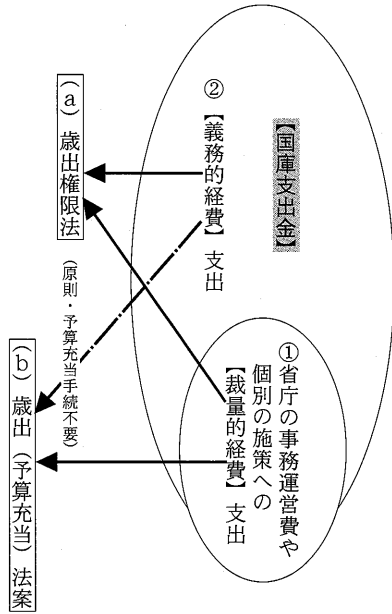
わが国では、予算編成は、内閣(行政府)が行うことになっている。これに対して、アメリカでは予算法律説をとっていることについてはすでに触れたところである。すなわち、アメリカでは、毎年の予算はすべて、法律として議会で審議される。また、連邦憲法は「この憲法によって付与される立法権は、すべて合衆国連邦議会に属する」(一条一節)と定めている。この結果、議会が、毎年、連邦各省庁が国庫からの支出を行うことを認める法案、つまり「歳出(予算充当)法案(appropriation bills)」を仕上げて、通常の法律案と同じように審議して成立させ、大統領の署名を得なければならぬ。つまり、通常の法律案と同じ手続を踏む必要がある。この場合において、大統領は、議会がした意思決定に不満なときは、歳出(予算充当)法案に拒否権を発動できる。

現代における連邦予算、そこでの国庫支出金は、大きく①省庁の事務運営費や個別の施策(プログラム)への支出と、②義務的経費支出とに分けることができる。いずれの場合にも、個々の(a)歳出権限法があれば、それを根拠に支出

が認められる。ただ、①省庁の事務運営費や個別の施策(プログラム)に支出が認められるには、根拠として、(a)歳出権限法(authorization acts)に加えて、(b)歳出(予算充当)法(appropriation acts)があることが必要である。一方、メデイケアやメデイケイドのような社会保障上の「②義務的経費支出」については、必ずしも毎年の(b)歳出予算充当法の成立は必要とされない。ちなみに、国庫支出金全体の三分の二は、この種の②義務的経費支出である。アメリカにおいて、予算法とか歳出法とはいうのは、(b)歳出(予算充当)法(appropriation acts)の方をさす。通例、上院歳出委員会(Committee on Appropriations)と下院歳出委員会(Committee on Appropriations)が、一三の小委員会(subcommittees)で、一三本の歳出(予算充当)法案(appropriation bills)を作成するようになっている。

もう少しわかりやすくいえば、アメリカの場合、予算は複数の本数の法律として成立する。それで歳出には「裁量的経費」と「義務的経費」がある。「裁量的経費」は、毎年成立する一三本の「歳出(予算充当)法」で認められる。一方、「義務的経費」、つまり社会保障関連支出とかは、一度、「歳出権限法(authorization acts)」が定められれば、原則として毎年自動的に認められる。こうした仕組みになっている。

〔図表五〕 国庫からの支出と歳出予算充当手続（法案）との関係



《注記》

①省庁の事務運営費や個別の施策（プログラム）への支出【裁量的経費】

∴全体の三分の一（a）+（b）

②義務的経費（entitlements）

∴全体の三分の二（a）のみで支出が可能

（a）「歳出権限法（authorization acts）」

↳各省庁に支出することを授權する個別の法律

（b）「歳出（予算充当）法案（appropriation bills）」

↳毎年、連邦省庁が国庫からの支出を行うことを認める法律

(5) 国庫支出と租税の現代的な関係

すでに触れたように、現代アメリカにおける国庫からの支出(歳出)は、大きく二つに分けることができる。一つは、年次の歳出(予算充当)手続(appropriations)を通じて行われるものである。つまり、裁量の余地のあるプログラム(施策)などに対する歳出(支出)である。「裁量的経費」支出とも呼ばれる。例えば、営造物を構築するには予算措置を講じる必要がある。しかし、その営造物を構築しなければ予算措置を講じる必要がなくなる。まさに、議会に裁量の余地がある歳出(支出)といえる。もう一つは「義務的経費」支出である。これには、さまざまな社会保障制度(entitlements)上のプログラム(施策)通じた歳出(支出)が当てはまる。

「裁量的経費」にしろ、「義務的経費」にしろ、この種の歳出(支出)は、直接の経費支出のかたちではなく、税制上の課税緩和措置(tax subsidies)つまり「租税歳出(tax expenditures)」³⁶⁾を選択し、課税軽減・免除などのかたちでも歳出(支出)することも可能である。むしろ、直接支出よりも、租税歳出のかたちが選ばれることも少なくない。

例えば、さまざまな社会保障プログラムへの公的資金の投入は、いったんそれを決定すれば、永続的に歳出が続くことになる。プログラムによつては、歳出の停止・廃止は困難である。この場合、直接支出よりも租税歳出のかたちが選ばれるとする。例えば、教育費控除のような税制上の措置は、議会のチェックを受けることなく、その措置が廃止されるまで、歳出損のかたちで租税歳出が続くことになる。もちろん、特定産業に対する税制上の支援措置などのように、サンセット(日切れ)条項などの設定が可能な場合も少なくないが、一方で人的控除のように、廃止が困難な措置も多い。こうした租税歳出は議会の予算決議を要しないことから、裏口歳出(backdoor spending)とも呼ばれる。³⁷⁾ こうした金額についても、「租税歳出予算(tax expenditure budget)」として連邦予算に計上すべきであるとの主張も

ある。³³⁾

このように、現代における予算過程では、予算(歳出)法の中で税法(歳入法)を可決するという伝統的な形式とは別の次元において、税法(歳入法)との関係が極めて密接になっているといえる。

税制改革の名の下であるべき税制については、さまざまな理念・原則が示される。「簡素・公正・効率性」、「簡素・効率・活力」、「簡素・公正・成長重視」、「公平・簡素・中立」等々、千差万別である。この点に関して争点をわかりやすくいうと、やはり、アイディアルな税制に向けた税制改革のキーワードは、「簡素」ではないかと思う。立法府(議会)が「簡素」な税法づくりをめざしたとする。しかし、現実の立法過程において議員は、議会の内外で多様な圧力団体からのロビー活動(立法陳情)を受けて、税法改正案の中にさまざまな「特殊利益」を挿入しようと委員会や本会議などで暗躍する。また、租税の経済学を専門とする理論家たちは、「経済成長」、「活力」ないし「効率性」といったマジックワードを使って、「政策税制」に免罪符を与え、税法改正法案への「特殊利益」、「裏口歳出」につながる条項の挿入を後押しする。その結果、税法は、次第に複雑なものになっていく。一方、この複雑化した税法を適正に執行しようということになると、行政府(租税行政庁)は大量の委任立法(アメリカ力流にいうと財務省規則やIRSルーリングなど。一方、わが国流にいうと政省令・通達等)づくりに励まざるを得ない。こうした構図をみる限りでは、租税立法過程での特殊利益(政策税制)の排除・統制を徹底すれば、「中立」的な観点からの「簡素」な税法が実現でき、ひいては「公正」な税法にもつながるようにみえる。ところが、現実の立法過程では、立法府(議会)は、特殊利益(政策税制)をふんだんに盛り込んだ「複雑」な税法をつくりながら、その一方で、議会の「行政の監視」権能行使の一環と称して、行政府(租税行政庁)に委任立法(行政立法)の統制を求めたりする。また、納税者サイドからの委任

立法へのパブリックコメント(意見公募) 手続の適用拡大などの要求を強める原因をつくり出している。その結果、租税行政庁の業務は肥大化し、小さな政府の実現も幻に帰す。一方、立法院(裁判所)は、納税者から救済を求められると、立法裁量論やルーリング・通達の法源性を認めないことなどで、積極的な介入を回避することに懸命になる。これが、三権分立原則に導かれた政治システムの現実であり、その理念からはほど遠い姿になっている。現実の租税立法過程のあり方を再考しない限り、あるべきかたちでの租税政策ないし租税立法の実現も難しい。これは、租税政策の“政治主導”のアメリカのみならず、租税政策の“役所主導”の色濃い日本においても当てはまる。

三 政治主導の租税立法過程の特質

アメリカでは、政府立法を制度として認めていない。このため、議員立法一辺倒のかたちとなっている。一議会期(二年)における法案と両院共同決議案は、上下院で一万二千件にも及ぶ。まさしく、これも、競争社会そのものである。このように、議員が、競い合つて、各界から多様な意見をくみ取り、法案というかたちで国民の代表者で構成される連邦議会に出てくる仕組みも、“合衆国のかたち”といえる。³⁰⁾

租税政策・租税立法における行政府の役割を限定するとともに、議員が租税立法に深く関与できる政治制度は、三権分立の原点からみれば、基本的に好ましいことといえる。また、租税政策・租税立法における政治主導を確固たるものにするための手段の一つとして、議会各院の委員会や小委員会には、公聴会を開いてそこへ証人を招聘・召喚する制度

も整備されている。こうした仕組みをとおして、立法府である議会の“行政の監視”権能がいかんなく發揮できる態勢にある。さらに、主要な税務行政官職の政治任用(ポリティカル・アポイントメント)も、財務官僚の面従腹背を許さず、“租税政策の政治主導”を確固たるものにするための必須アイテムになっている。こうしたアメリカ型の“租税政策の政治主導”態勢は、一方で、立法府の専制化、あるいは“三権の適正な配分”という面からは、慎重な評価が求められている。^⑩

1 真に立法能力が問われる議員

アメリカでは、立法は徹底した政治主導ですすめられる。わが国のような内閣提出法案(閣法)のルートがなく、議員立法ルートだけとなると、法案を準備できる“人材”ではない、単なる所属政党(党派)の“人手”のような議員は生き残りが難しい。厳格な三権分立の下にあるアメリカでは、行政府の片棒をかついでいるような議員は必要とされない。議員には、“立法府の構成員である”という自覚が求められる。こうしたこともあつてか、議員には法科大学院(ロースクール)出身者が多いのが実情である。

また、法案を提出するには賛成議員が何人以上とかの要件はない。複数議員による共同提出の場合には、法案の最初に氏名が入る人を提出者(Sponsor)、二番目以後に名前が入る人を共同提出者(Cosponsor)という。^⑪上院議員が出す法案は「上院法案(Senate Bill)」、一方、下院議員が出す法案は「下院法案(House Bill)」と呼ばれる。

すでに触れたように、定例の税制改正法案は、大統領がかかわって与党議員を通じて議会に提出された実・体・税・法の見直しに重点を置いた法案である。したがって、こうした実・体・税・法見直し法案の審議・審査過程において、議員は“ロビ

イスト」的な立場で行動することを強いられることはやむを得ない。しかし、議員は、手続税法案ないし租税手続法案のアンゲルからは、真に自らの立法能力を発揮できる立場にある。

2 税制改正法のネーミング

アメリカの場合、税制改正法 (Act) には、例えば、レーガン政権時代の「経済再建税法 (Economic Recovery Tax Act of 1981)」、ブッシュ政権の「二〇〇四年アメリカ人の雇用創設法 (American Jobs Creation Act of 2004)」、二〇〇五年納税者保護及び支援法 (Taxpayer Protection and Assistance Act of 2005)」とぶつたような名称が付されている。こうした個別の改正税法 (Act) は、成立後に、連邦税法を集成した内国歳入法典 (Internal Revenue Code of 1986) 及び合衆国法典 (U.S. Code) タイトル二六に編入されることになる。

どこの国でも新税の創設ということはめつたにはない。ということは、租税法とは、現行税法の一部を改正するということになる。これは、アメリカでも同じであり、具体的には、現行「内国歳入法典 (Internal Revenue Code of 1986) の一部改正」を意味する。

わが国では、税制改正法案には、「所得税法等の一部を改正する等の法律案」といった法令用語の常識にそつた名称が使われるのが常である。これに対して、アメリカでは、法案のネーミング (名称) にはかなり親しみやすいものが使われる。

厳格な三権分立のルールの下、政治主導の立法過程を擁するアメリカでは、政府立法を制度として認めていない。このため、議員立法一辺倒のかたちとなっている。一議会期 (二年) における法案と両院共同決議案は、上下両院で一

件を超えるといわれる。まさしく、ここも、競争社会そのものである。議員一人ひとりが、各界から多様な意見をくみ取り、政策を立案し自らの名前や親しみ易いネーミングをふした法案に仕立てて、国民の代表者で構成される連邦議会に競い合うのも、「集団」よりも「個人」の力量が重く評価されるアメリカ社会ならではの光景といえる。

例えば、第一〇八国会の第一会期(二〇〇三年一月三日〜)中の、二〇〇三年七月二十五日に、議会下院に、税制改正法案(下院法案二八九六号[HR. 2896])が出された。企業減税を主な内容とした法案である。この法案につけられた名称は、「アメリカ人の雇用創出法(American Jobs Creation Act)」である。一方、同じ会期中の二〇〇三年九月一八日に、上院には、いわゆる「並行法案」としての税制改正法案(上院法案一六三七号[S. 1637])が提出された。この法案につけられた名称は、「アメリカのビジネス再生強化法(JOBS Act=Jumpstart Our Business Strength [JOBS] Act)」である。これらの法案は、和風にいって、いずれも現行の「内国歳入法典(Internal Revenue Code of 1986)の一部を改正する法律案」である。

下院法案二八九六号と上院法案一六三七号は、それぞれの院で審査を順次すすめていった。下院での審議が終了下院法案の送付を受けた上院は、二〇〇四年七月一日に、下院法案に上院法案の内容を移しかえ、これを下院法案として修正可決した。このケースでは、上院法案の法案番号や名称は下院のもの(下院法案二八九六号、American Jobs Creation Act)になったが、内容は上院のものになった。

その後、二〇〇四年七月二十九日から、上下両院協議会を開いて法案内容の比較調整を行った。二〇〇四年一〇月五日に、上下両院協議会は上院の修正案を承認した。さらに、その後、両院での協議が整った最終法案は、二〇〇四年一〇月七日に、両院の本会議で可決成立した。そして、大統領の署名を得て、二〇〇四年一〇月二二日に、「二〇〇四年ア

メリカ人の雇用創出法 (Public Law 108-357 (公法一〇八一三五七号)) として発効した。

発効後、この二〇〇四年アメリカ人の雇用創出法の改正点は、連邦の税法を集成した租税法典である一九八六年内国歳入法典 (IRC=Internal Revenue Code)、⁷⁾ ならびに合衆国法典 (United States Code) タイトル二六に挿入された。

一方、連邦財務省も、この改正法の施行に伴って必要とされる財務省規則 (Treasury Regulations) を公表した。

3 法案の並行審査とは

連邦議会では、法案は議員一人でも提出できる。しかし、法案の成立の可能性を高めるのは、共同提出者あるいは賛同者を募るのも一案である。アメリカの場合、これらの方法に加え、同じ趣旨の法案を他の院にも出してもらおうように他の院所属の議員に働きかけることがよく行われる。この場合には、下院と上院で同じ趣旨の法案が並行して委員会にかげられ審査が行われることになる。これを法案の並行審査という。また、こうした法案を「並行法案 (companion bill)」という。わが国では、並行審査 (同一議案審議) は、戦後の一時期は認められていたが、現在は禁止されている (国会法五六条の四)。

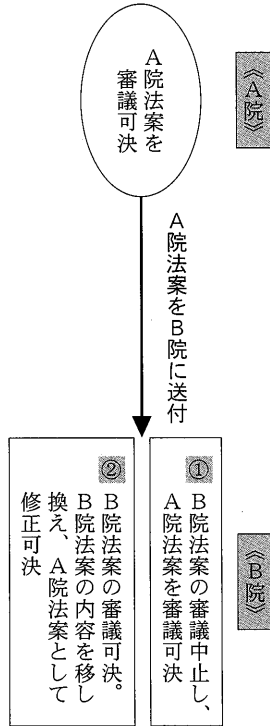
アメリカの議員には、「実現したい政策内容が同じであっても、別に法案が同じである必然性はない」、という考え方が強くある。また、アメリカでは、議員は一人でも法案を出すことができる。ある意味では、個人主義の伝統の強いアメリカ人ならではの当然の帰結といえる。

法案の提出 (発議) については、下院では、仕上げた法案を、ホッパー (hopper) と呼ばれる箱に投入するか、担当事務官に手渡せば、それで提出手続は完了である。一方、上院議員は、午前の本会議中の指定時間内に提出すること

になっている。

並行法案は、それぞれの院で審査されることになる。ただ、最終の段階では、次のような調整が行われることになる。

〔図表六〕 並行法案の並行審査と調整の仕方



調整には二つの選択肢がある。①一つは、A院で審議が終了A院法案の送付を受けたB院は、それと同趣旨の内容の自院で審議しているB院法案の審議を中止し、A院から送付の法案を審議する方法である。

②もう一つは、A院で審議が終了A院法案の送付を受けたB院は、A院法案にB院法案の内容を移しかえ、これをA院法案として修正可決する方法である。この場合、A院法案の法案番号はA院のものであるが、内容はB院のものになる。

①、②、いずれの場合も、A・B間の相違点は、後に両院協議会を開いて調整をして、最終法案にし、本会議で可決

成立をはかることになる。

実質的な意味での議員提出（発議）にかかる租税立法の場合、その多くは租税手続の改正にかかる立法案であるが、現実には、並行審査になっている。

4 大統領提出（政府）法案

わが国の「役所立法（閣法）」・政府提出法案のようなルートは、法形式的にはアメリカには存在しない。ただ、現実には、定例の税制改正法案のように、議会に提出される法案の中には、大統領、行政庁から依頼を受けて、議員が発議するものも多い。大統領がかかわって与党議員を通じて議会に発議された法案は、「政府法案 (administrative bill)」とも呼ばれる。^④

大統領は、連邦憲法上、合衆国の現状に関する情報を連邦議会に報告し、さらには大統領が必要かつ有用と判断する諸政策を連邦議会に検討するように勧告できることになっている（連邦憲法二条三節）。これを受けて、大統領は、年頭の「一般教書演説」を行うほか、「経済教書」、「予算教書」、さらには、随時出される「行政書簡」の中で政策を明らかにする。これらの中で、公約した政策の実現に向けて、連邦各省庁の政策専門家が練った法案を添えて、連邦議会に必要な立法を行うように勧めるのが常である。この他に、議会各院や議員に手紙を書いて法律をつくるように要請することもやっている。

大統領の要請によってつくられた法案は、所管の委員会の委員長あるいは筆頭委員に提出される。行政庁からの依頼でつくられた法案、とくに税法案（税制改正法案）の場合で大掛かりな改正が伴うときには、連邦財務省が原案を仕上

げて大統領府に渡し、それを大統領府のスタッフが精査した上で、下院歳入委員会の委員長が筆頭議員に議会提出を依頼するのが慣例となっている。ただ、議員自身の提案でない法案(政府法案)については、「依頼により(BY Request)」と法案に表記される。もともと、実際には、表記されないものも多い。

5 政府立法も議員関与で発議する仕組み

大統領とかが行政庁から依頼された政府法案は、議員がそのまま、連邦議会に発議することはない。議員は、そうした法案の場合にも、利害関係団体の意見を取り入れた上で、最終調整された法案を議会に発議するのがふつうである。このため、実際には、大統領の提出にかかる政府法案なのか、議員作成にかかる法案なのか、区別がつきにくい。

このように、アメリカでは、法案発議権は議員にあるため、法形式的にはすべて議員立法なわけである。しかし、実際に成立している法律の半数以上は、大統領が所属する政党の議員を通じて発議される実質的に大統領提案になる政府法案だといわれている。

よく考えてみれば、立法府は唯一の立法機関であるはずである。いかなる法案も必ず議員の手を通じて発議されなければならぬという、アメリカの流儀はきわめて「常識」的といえるかも知れない。見方を換えると、わが国ではこうした常識が通用しないわけである。ほとんどの法案は行政府が仕上げて内閣を通じて立法府に出てくる。議員は法案作成にはほとんどアンタッチャブルである。税金の立法では、対案が出てこないのはいいとしても、修正案すら出てこない。また、例え修正提案があつても、まともに審査にされず多数に力で押し切られてしまう。まさに、こうしたところに、わが国の立法手続面での重い課題が潜んでいる。いずれにしろ、アメリカにおいては、実質的な意味での「政府立

法”も、法形式的には議員の関与を経て出さないといけないという“抑えの効く”仕組みになっている。法案の委員会審査はもちろんのこと、本会議での審議も徹底してやり、おろそかにされることもない。

6 連邦官職の政治任用制度

また、アメリカでは、連邦行政府の主要な上級官僚は、大統領が政治任用（ポリテイカル・アポインメント）する仕組みになっている。この場合、議会の承認を要する場合もある。さらに、官職にもよるが、連邦の上級官僚の任命にあたっては、連邦法の下で議会の承認を要する場合も少なくない。一般に、大統領の交代があると、政治任用などにより二、〇〇〇を超える官職の交代があるのがふつうである。このような任用プロセスを通じて、議会は役人の独走などがないようにコントロールを行うとともに、行政府への監視機能を発揮できる仕組みになっているわけである。大統領の任期は四年である。二期目に入った現ジョージ・ブッシュ大統領は、二〇〇一年に就任し、今日にいたっている。大統領が就任した二〇〇一年時点での連邦官職の政治任用の類型、雇用形態、総数は、連邦人事管理局（U.S. Office of Personnel Management）の統計資料によると、次のとおりである。⁴⁴⁾

〔図表七〕 連邦官職の政治任用の実態（二〇〇一年九月）

《任用の種類》	《雇用形態》		
	定期雇用	臨時雇用	計
① 大統領による任用			
・上院の承認を要する大統領任用	三八九	一〇四	四九三
・上院の承認を要しない大統領任用	八六	一一一	一九七
・その他の管理職レベルの任用	四七	六	五三
・その他の外交官	一一六	〇	一一六
【大統領任用の総計数】	六三八	二二一	八五九
② その他の政治任用			
・ノンキャリア上級管理職	二八〇	〇	二八〇
・スケジュールC職*	九二九	五	九三四
【政治任用職総計】	一、八四七	二二六	二、〇七三

* 政策担当従業者、行政機関の長との特別な関係にある従業者その他の重要な任用官職者
 [出典：連邦人事管理局（U.S. Office of Personnel Management）]

このようにアメリカでは主要な行政官職は政治任用になっていることも大きく影響し、税制のあり方や課税政策の策定が、わが国とは異なり、「官僚主導か、政治主導か」は問題にされることは少ないわけである。むしろ、いわゆる「政対政」の構図において、大統領と連邦議会、どちらが主導権を握るかが重みを持つわけである。^④

(1) 大統領任用財務官職候補者の選定

大統領やそのスタッフが候補者を確定するまでには、官職によっては比較的長い時間を要する場合もある。いわゆる“身体検査(人物調査)”が必要だからである。議会での承認がスムーズにすすむように、個人の能力はもちろんのこと、人望や家族関係、健康状態や婚姻外異性関係、金銭問題、過去に政治疑惑や不正行為にかかわっていないかなど、徹底したチェックが行われる。

租税行政分野では、連邦財務省(本省)のトップである財務長官(Secretary of Treasury)はもちろんのこと、複数いる財務副長官(Assistant Secretaries of Treasury)、さらには外局である内国歳入庁長官(Secretary of IRS)なども、議会上院の承認を要する政治任用の官職になっている。この承認手続は、上院財政委員会が大統領指名官職候補の承認に関する公聴会を(confirmation hearing of administration nominee)開催してすすめられる。

(2) 上院での承認手続の実際

二〇〇六年二月二二日に、議会での宣誓の上、財務省租税政策担当副長官(Assistant Secretary for Tax Policy)に、就任したエリック・ソロモン(Eric Solomon)氏の例を見てみよう。

財務省副長官の官職は、上院の承認を要する大統領指名官職の一つである。大統領の要請に基づいて税制改正法案などの原案を仕上げる部署の責任者の職である。同氏に対する承認を所管する上院の常任委員会は、財政委員会(Finance Committee)である。したがって、上院財政委員会が大統領指名官職候補承認に関する公聴会(nomination hearing、指名官職承認公聴会)を開催して、審査を行うことになる。

ソロモン候補について、大統領の指名は、二〇〇六年五月八日に告示された。そして、翌六日に上院へ通知された。上院でのソロモン候補についての指名官職承認公聴会は、二〇〇六年七月一三日に開催された。審査は、午前一〇時から一二時頃まで、約二時間にわたった。公聴会は、財政委員会委員長の開会宣言にはじまり、次の手順で実施された。⁴⁸⁾

〔図表八〕 財務省副長官の指名承認公聴会の手順

- ① 歳入委員会委員長の公聴会開催宣言
- ② 推薦人のあいさつ／内国歳入庁長官のあいさつ
- ③ 歳入委員会委員長の公聴会開催の趣旨説明
- ④ 歳入委員会委員の補足説明
- ⑤ 指名候補の適格性に関する質疑討論
 - (a) 候補者本人からの能力開示説明
 - ・ 財務長官や議会との協調性
 - ・ 議会の招聘・喚問に対する対応意思
 - ・ 税制にあり方(租税政策)に関する所見
 - ・ その他
 - (b) 委員からの質問事項
- ⑥ 内国歳入庁長官による指名候補者に関する証言
- ⑦ 委員長の閉会宣言

この指名官職承認公聴会の公表されている報告書を読むとわかることがある。それは、議会側が、租税政策ないし税制改正はあくまでも“政治主導”で行うことを候補者に告知し、かつ、その候補者が議会ないし大統領の手足となつて働く意思があるかどうかを確認することに重点が置かれていることである。官僚の面従腹背を政治主導でコントロール

しようという趣旨ととれる。

また、指名官職承認公聴会で各委員から質問を受け、的確な答がなかった事項については、さらに、財政委員会は追加資料の提供を求めている。候補者は、委員会の要請に依って、二〇〇六年八月二五日に、各委員の質問事項に関する補足回答を財政委員長あてに提出している。その後、同年二月九日に上院本会議での承認を得て、エリック・ソロモン氏は、同年二月一二日に副長官就任の宣誓を終えた。^④

7 連邦議会における委員会制度

連邦議会は、一七八九年に発足して以降、現在のわが国と同じように、法案審議・審査における委員会中心主義をとっている。連邦議会における今日の委員会制度の基本は、一九四六年議会再編法 (1946 Legislative Reorganization Act) により整備された。委員会の組織・運営に関しては、それぞれの院の規則 (rules) 及び委員会の規則 (rules) によって規律されている。^⑤

(1) 連邦議会委員会の類型

各議会期に議員が仕上げて所属する院に出してくる法案、決議その他の案件の数は膨大である。したがって、審議の第一段階は、法案その他の案件を、それぞれの政策にマッチした議会の委員会に回すことである。

連邦議会の上院や下院には、さまざまな委員会が設けられている。これらの委員会は、大きく分けると、①「常任委員会 (standing committee)」②「両院協議会 (conference committees)」③「特別委員会 (special select

committees)」「④「両院合同委員会 (joint committees)」⑤「下院全院委員会 (committees of the whole house)」の五つである。

これらすべて委員会が常に租税政策や租税立法に関係してくるわけではない。ただ、アメリカの租税政策や租税立法の成り立ちを深くつめていく場合には、基礎知識ともいえる。連邦議会の委員会の種類とその目的を簡潔にまとめて図示すると、次のとおりである。⁽¹⁴⁾

〔図表九〕連邦議会にある委員会の類型

① 常任委員会 (standing committee)	常設の委員会。法案審査+行政府の監視+国勢調査などが主な任務である。委員会の種類や運営、人選などは議院規則 (Rules of the Senate, Rules of the House) や各委員会の規則 (Rules) による。
② 上下両院協議会 (conference committees)	上院通過法案と下院通過法案の相違点の調整をねらいに法案ごとに設置される。(なお、この上下両院協議会を暫定的な性格の④両院合同委員会の一つに分類する考え方もある。)
③ 特別委員会 (special select committees)	各院の決議で設置。特定の重要な政策課題、複数の委員にまたがる複雑な案件などの調査が中心である。原則として法案審査はしない。「special」か「select」かは、単なる言語的な違いの意味しかない。
④ 両院合同委員会 (joint committees)	両院一致決議ないし議院規則で設置される。立法権限はない。特定の政策課題の調査・行政監視・両院運営の協議が主な任務である。今日では、常設の委員会となっている。
⑤ 下院全院委員会 (committees of the whole house)	法案審議の迅速化をねらいに、本会議に代替して下院議員全員で開催される会議である。討論時間は一人五分、定足数も一〇〇人に緩和などの特則が多い。上院にはない。イギリスの下院にも同様の委員会がある。

(2) 上下両院に設けられている委員会の現状

連邦議会では、仕上がった法案は、それぞれの院に設けられている「常任委員会」に付託される。これは、常任委員会の本来の役割が、法案その他の案件の本会議での最終的な議決を効率的に行うための予備的な審査を行うことにあるからである。第一一〇議会(二〇〇七年一月三日開会)現在、上院は二一の常任委員会が置かれている。下院は二〇の常任委員会が置かれている。ちなみに、常任委員会は、法案審査に加え、行政監視や国政調査も主な任務としている。つまり、すでに触れたように、性格的には「立法委員会」ないし「監視委員会」、「国政調査委員会」などに当たるものが混在している。また、極めてまれであるが、より慎重な調査が必要であるとされる場合や複数の常任委員会にまたがる複雑な案件は、「特別委員会」(select committees, special Committees)に付託されるものもある。

【図表一〇】 上下両院の委員会の数と租税関連委員会名【第一一〇議会現在】

下院委員会		数	課税関係委員会
・ 常任委員会 (Standing committees)	二〇		歳入委員会 (Ways and Means)
・ 特別委員会 (Select committees)	一		
・ 両院合同委員会 (Joint committees)	三		租税委員会 (Joint Taxation)
上院委員会		数	課税関係委員会
・ 常任委員会 (Standing committees)	二一		財政委員会 (Finance)
・ 特別委員会 (Special, select committees)	四		
・ 両院合同委員会 (Joint committees)	四		租税委員会 (Joint Taxation)

8 連邦議会委員会における公聴会制度

連邦議会の権能は、委員会中心主義の下、通例、上下両院に置かれた各種委員会 (committees) ないし小委員会 (subcommittees) で開催される公聴会を通じて行使される。公聴会の主要な権能は、“法案その他の案件の審議”、“行政府の監視”、“国政調査”、そして“政治任用官職の承認”である。

上下両院に置かれるすべての種類の公聴会には、共通する目的がある。それは、委員会の活動、もつと掘り下げていけば議会の活動、に必要な情報収集することである。厳格な三権分立、及び大統領制をとるアメリカにおいて、立法府である議会が“法案その他の案件の審議”に使う以外の目的、例えば行政府の監視目的、で公聴会を開いて情報を収集することは、その本来的な権能である立法作用との関係で見れば、補助的なものともいえる。確かに、行政府の監視目的で公聴会が開かれたとしても、そこで得られた情報は、究極的には立法作用に充当されるだけでなく、議会の本来的な権能である政府統制のために使われる。このことからすれば、“法案その他の案件の審議”以外の目的で開催される公聴会はすべて、立法府の補助的な権能に由来するとみることに異論をはさまざるを得ない。

(1) 権能面からみた公聴会の類型

公聴会は、権能面からみると、次のように類型化できる。

〔図表一〕 権能面からみた公聴会の類型

<p>① 法案その他の案件審議目的の公聴会 (legislative hearings)</p> <p>議会上下両院の委員会や小委員会で開催される公聴会の多くは、「法案その他の案件審議のための公聴会」である。立法活動が連邦議会の本来に権能であることから、この種の公聴会は最も一般的なタイプのものである。</p>
<p>② 行政府の監視目的の公聴会 (oversight hearings)</p> <p>連邦議会は、伝統的に、上下両院に置かれた各種委員会において公聴会を開催して、公共政策の執行状況を審査、管理、監督するために行政府の監視を行っている。こうした「行政府の監視目的の公聴会」は、委員会が、特定の行政庁が所管するプログラム(施策)の執行状況が思わしくないと見られる場合や、所管の行政庁が委員会の任意の調査に非協力である場合などに開かれる。実務的には、当該プログラムの所管となる議会委員会が監視目的の公聴会を開催し、問題の行政庁の責任者などを証人として召喚して、証言を求め、質疑を行う。</p>
<p>③ 国政調査目的の公聴会 (investigative hearings)</p> <p>「国政調査目的の公聴会」は、公務員がその地位を利用して不正行為を働いている場合、市民を保護するために立法府独自の調査が必要と思われる場合などに、関係者などに召喚状を発して、所管の委員会公聴会に証人として喚問し、証言を求め、質疑をおして疑惑を解明することをねらいに開かれる。国政調査目的の公聴会は、司法手続的な性格を有し、他の種類の公聴会と比べると、対審的な性格が濃い。召喚された証人は、宣誓した上で証言が求められ、偽証ないし資料提出を拒否した場合には、議会侮辱罪 (contempt of Congress) を問われる。</p>
<p>④ 政治任用官職の承認目的の公聴会 (confirmation hearings)</p> <p>アメリカでは主要な行政官職は、大統領が政治任用 (political appointment) することになっている。最高裁判事、省庁の長官・副長官、CIAやFBI長官、大使の任用などにみられるように一部の官職については、上院での承認決議が求められている。一般に、PAS (Presidential Appointment with Senate Confirmation) と呼ばれる官職である。上院本会議で承認する場合も多いが、承認に先立ち委員会を開催して、質疑をおして人物調査を実施することもある。こうした公聴会を、「政治任用官職の承認目的の公聴会」という。</p>

(a) 証人招聘・召喚手続

議会の委員会や小委員会で公聴会を開催するにあたり、最も重要なのは、「招聘ないし喚問する証人の選任 (selecting and inviting witnesses)」である。誰しも公聴会に証人として出席する固有の権利は有していない。したがって、証人として公聴会に出席し証言するためには、まず、招聘される必要がある。一方で、委員会や小委員会は、証人として招聘したにもかかわらず公聴会出席に任意に応じない場合には、状況によっては議会侮辱 (contempt) を問える威力を背景とした議会の証人喚問権 (subpoena power) に基づいて、証人として召喚し、なかば強制的に証言を求めることができる。

公聴会で証言を求めて招聘した場合、ほとんどの人は任意に応じるのがふつうである。召喚状を用いた強制召喚は、全体からみれば極めて少ない。強制召喚例のほとんどは、国政調査目的の公聴会に関係している。

公聴会へ招聘する証人の人選は、委員会スタッフが行っている。委員会スタッフは、証人候補と事前に面談を行っている場合も多い。招聘される公聴会の種類や案件にもよるが、人選にあたっては、関係各界からできるだけ広く証言を求められるように配慮される。とりわけ、「法案その他の案件の審議」をねらいとした委員会の公聴会では、ふつうの市民はもちろんのこと、連邦政府、州・地方団体、学界、ビジネス界、利害関係団体などから、それぞれ証人が選ばれている。この場合、審査している案件のすべての争点を網羅できるように配慮が加えられている。証人が多い場合には、公聴会は複数日にわたることも多い。下院の場合、少数党の委員は、少なくとも公聴会の一日に自己の人選にかかるとして証人を招聘できる規則になっている。ただし、この申請は、少数党の委員の多数により決定し、事前に委員会委員長に対して行う必要がある。

招聘する証人が決まれば、委員会委員長が、各証人に、公聴会の目的、日時、開催場所、証言して欲しい事項と条件、審査案件、委員リスト、招聘にかかる費用弁済、担当スタッフその他の公聴会出席に必要な資料を含めた招聘状を送達する。招聘状では、事前に、証人の略歴と予定される証言内容文書、また、委員会によつては、予定される証言内容の電子データ、を委員会の事務担当者へ送付するように求める。

証人が任意の招聘に応じない場合には、召喚状を発することになる。この場合、委員の過半数が出席した委員会で表決を求めることになる。委員会にもよるが、多くの場合、賛否は過半数で決する。もつとも、委員会は、一定の条件を付した上で、召喚する権限を委員長に一任することもできる。^⑩

(b) 召喚権とその法的限界

連邦議会の委員会や小委員会では、数多くの公聴会が開かれる。公聴会に証人として招聘された場合には、それに任意に応じるのがふつうである。法案その他の案件にかかる公聴会への出席であれば、公共政策上の課題に対して自己の主張を述べる機会が与えられるわけであり、比較的受け入れやすい。シンクタンクの研究員の職にある人のように、自分の売り込みの機会にもなることから、すすんで応じるケースもある。しかし、その招聘が、国政調査目的の公聴会に関係している場合には、出席をためらうのは誰しも当然である。汚職その他不正行為の糾弾、個人に思想や信条が深くかかわる事件などに関係している場合には、とりわけである。公聴会出席に任意に応じない場合、委員会や小委員会は、議会侮辱 (contempt) を問える威力を背景とした議会の証人喚問権 (subpoena power) をかざして証人喚問し、なかば強制的に証言を求めることができる。

連邦憲法には、こうした議会の調査権・証人喚問権を明示的に認める規定は存在しない。しかし、憲法の起草者は、議会は単なる立法者であるだけでなく、調査権を持ち、公職の行為を常に監視しなければならないとも述べている。一般には、連邦憲法一条一節に定める連邦議会の立法権を遂行するために認められる、黙示的権限(implied power)、に由来すると解されている。^{⑤1}

しかし、一方で、こうした議会の証人喚問権は、個人の人権保護とのかねあいで由々しい問題をはらんでいる。とりわけ、東西冷戦が加熱していた当時、アメリカ議会では反共産主義(マッカーシズム)の嵐が吹き荒れ、議会委員会(通称「マッカーシー委員会」)公聴会では、喚問された証人個人の思想にまで調査がおよび、人権保護の面で禍根を残したことは、いまだ記憶に新しい。したがって、議会の証人喚問権は無制限に認められると解してはならない。まず、議会が定めたルールに従って行使されなければならない。^{⑤2} また、思想の自由、良心の自由、自己負罪特権^{⑤3}、その他の憲法上の権利、守秘義務や企業秘密などの比較考量の上、許容範囲が策定されなければならない。^{⑤4}

一方、議会公聴会での命令に従わなかった場合の議会侮辱罪(contempt of legislature)の適用についても、委員会の調査の必要性和証人の受忍義務とのバランスを考量した上で、妥当性が判断される必要がある。^{⑤5} また、議会の権能と直接関係のない事項についてまで調査権・喚問権を行使して公聴会で証言を求めることは消極的に解されなければならない。例えば、委員会が、係争中の裁判情報、純粋な私事、ないし犯罪捜査のような本来的に他の機関に専属するような事項や情報を調査・喚問するような場合が典型である。こうした事項について調査・喚問することは、調査・喚問権限のゆ越・濫用につながる可能性が高い。^{⑤6}

(2) 公聴会の運営

公聴会の日程は、遅くとも開催日より一週間前に、電子媒体（議会各院のホームページ（HP））や文書媒体を通じて、事前に幅広く一般に公表される。公聴会は、公開が原則になっており、審査状況は一般に放映される。公聴会の多くは、連邦の首都であるワシントンDCで開催される。

すでに触れたように、アメリカ議会の委員会や小委員会の公聴会多くは、①法案その他の案件審査目的 (Legislative purpose) で開催される。この他に、公聴会は、②行政府の監視目的 (oversight purpose) で開催される。この種の公聴会は、連邦行政機関の運営の一般的な監視はもちろんのこと、法律に基づいて行政が実施している各種プログラム（施策）の執行状況、とりわけ年次の公金の充当に先立って過年度の使途状況や業務効率化の達成度合・実績評価などに焦点を当てて、関係者に証言を求めるかたちで行っている。すでに触れた下院歳入委員会の「監視小委員会」や上院財政委員会の「課税・内国歳入庁監視小委員会」が開催する公聴会が、行政府の監視を目的としたものの典型といえる。この他に、③国政調査目的の公聴会がある。いわゆる「国政調査委員会」での公聴会である。一九七三年のウォーターゲート事件や一九八七年のイラン・コントラ事件をはじめとしたさまざまな疑惑の解明に向けて議会特別委員会で開催されるのがこの種の公聴会である。⁵⁷⁾

公聴会に証人として招聘された場合、それに任意に応じるのがふつうである。証人が任意の招聘に応じない場合には、議会侮辱 (contempt of legislature) を問える威力を背景とした議会の証人喚問権 (subpoena power) に基づいて、証人として喚問し、証言を求めることができる。⁵⁸⁾ こうした例は、とりわけ③国政調査目的の公聴会の場合に多くみられる。⁵⁹⁾

(3) 常任委員会での公聴会

法案その他の案件が、どこの常任委員会の所管となるのかについては、議会各院の議長が決めることになっている。その内容によつては、複数の常任委員会に提出される場合も出てくる。ただ、下院では、法案全体を複数の委員会にまわすことはできないため、法案の一部だけを他の委員会にまわすことになる。これに対して、上院では、法案全体を複数の委員会にまわすことが認められている。

法案が、一部か全部かを問わず、複数の委員会にまわされたとする。この場合、最も関連が深い委員会が当該案件を委員会で審査対象とするかどうかのスクリーニング(選り分け)をする主管となる。一般に、単一の委員会にまわされた法案の方が、複数の委員会に提出された法案よりも、委員会審査に付され通過の可能性が高いともいわれる。

(4) 小委員会審査方式

法案その他案件が議会のいずれかの院に提出された場合、その院の所管の常任委員会に回され、審査対象にするかどうかそこで予備的なクリーニング(選り分け)にかけられる。その委員会が審査に付すと決定したとする。この場合、常任委員会によつては、法案その他案件を原則として全体委員会で審査する慣行を守っているところもある。しかし、アメリカでは、審査対象に選ばれたものについては、「小委員会(subcommittee)」を設けて公聴会で審査する方式(小委員会審査方式)が幅広く取り入れられている。^⑥この背景には、主要な委員会では大量の審査案件を抱えていること、また下院の各委員会の場合は委員数が多く機動的な審査が難しいことなどの理由があげられている。

このように、連邦議会の法案審査においては、常任委員会、的確にいうと親(全員)委員会(parent/full)

committees) は、小委員会 (subcommittees) を設け、公聴会を開いて法案その他案件の初期の審査をするのがふうである。税制改正法案などを審査する下院財政委員会のような規模が大きい委員会の場合とりわけである。ただ、小委員会は、公聴会・マークアップ会議での審査結果を、その院 (本会議) に直接報告することは認められていない。つまり、親 (全員) 委員会だけが審査結果を、その院 (本会議) に報告することができることになっている。

ちなみに、小委員会は、その親 (全員) 委員会が設定したルールに縛られる。このことから、ひとくちに小委員会といっても、各々の小委員会の構成員、公聴会の運営、手続等はことごとく異なっている。

小委員会審査方式については、一般に、限られて期間内に、集中的かつ効率的に案件の審査ができるという見地からは肯定的な評価が下されている。ただ、一九七〇年代には、とりわけ下院の小委員会が、意思決定においてその親 (全体) 委員会から独立性を強め、また、小委員会の委員が法案調整のための上下両院協議会で協議員になった場合に強大な権限を持つ結果になったことなどから、「小委員会政府 (subcommittee government)」と揶揄される常態に陥り、委員会制度のあり方が問われたこともあった。^{④)}

(5) 委員会制度改革の動向

一九七三年のニクソン政権のウォーターゲート事件などを契機に、その後、委員会制度の見直しを中核とした議会改革がすすめられた。このときは、①委員会権限が委員長に集中している常任 (親) 委員会ではなく、ただ小委員会におろして審査をすすめる、②先任者優先慣行を廃止し、委員長は多数党議員による秘密投票で選出するなどの改革が行われた。しかし、この改革の結果、小委員会の数が増加し、そこに委員会スタッフを張り付ける必要が出てきたこと

から、議会のスタッフ（職員）の肥大化につながった。また、投票による委員長選出も結局ベテラン議員が選ばれることが多く、余りかんばしい成果が得られなかった。

その後、一九九四年の選挙で多数党となった共和党は、下院議長にキングリッチ議員を選出し再度議会改革を実施した。その骨子は、①下院委員会の数の削減と委員会スタッフ（三分の一）の削減、②すべての委員会の委員長の任期（三期六年）の制定、③委員会審査の公開、④議長の権限強化などである。この改革は、端的に言えば、議会運営を、委員会及び小委員会主導から議長主導に軌道修正することのあったといえる。^②現在、連邦議会に委員会スタッフは二、〇〇〇人程度である。

9 常任委員会での法案審査プロセス

議会上下両院に設けられている常任委員会は、“行政監視委員会”、“国政調査委員会”として権能を発揮するなど、さまざまな顔を持っている。しかし、その中で、最も重要なのは“立法委員会”として発揮する権能である。通例、常任委員会は、法案その他の案件の提出を受けた場合、①「行政機関からのコメント（意見）聴取」、②「公聴会開催」、③「マークアップ（逐条修正）会議の開催」、及び④「院（本会議）への報告」というプロセスを踏んで、審査を進めていくことになっている。

ある法案が議会のいずれかの院に提出され、その院の所管の常任委員会でのスクリーニング（選り分け）にかけられ、同委員会が審査に付すと決定したとする。この場合、すでに触れたように、その法案を小委員会に付託し審査するのがふつうである。小委員会では、「公聴会（hearing）」の開催を通じて、法案の審査を行う。つまり、最初のスクリーニ

ング(選り分け)で審査対象に選ばれた法案は、小委員会に回され、その公聴会で審査されることになる。これまで公聴会を開かないで成立した法律はないようである。

この点、わが国の形骸化してしまっている公聴会(国会法五一条)のイメージとは、まったく異なる認識が必要である。⁶⁴⁾

(1) 法案審査目的で開かれる公聴会

① 法案審査目的で開催される公聴会の場合には、連邦議員はもちろんのこと、その政策・法案に利害関係を有する人、学識経験者などが参加する。法案に関心のある一般国民も、申し出て自発的に意見を述べることができる。シンクタンクの研究者、ロビイスト(法律制定陳情者)などにとっても、議会委員会公聴会での証言はまたとない自分の売り込みのチャンスとなっている。

閣僚及び行政府高官は、委員会の求めに応じて公聴会に出席し、証言が許されることになっている。ただし、厳格な三権分立のルールのもと、行政府の官僚が、議会で発言する権限は認められていない。また、大統領は、出席しないのが永年の慣行になっている。

公聴会では、証人はあらかじめ意見書の提出が求められる。公聴会での実際の証言は、事前提出した意見書をもとに行われる。委員会スタッフは、事前に提出された意見書をもとに、証人に対し議員が行うべき質問を検討する。委員会スタッフは、事前に証人と面談して意見を聴くこともできる。また、委員会スタッフ自身も、委員会では、委員長の許可を求めた上で、証人に質問をすることもできる。公聴会の経過及び内容は報告書にまとめられ、議会各院のホームページ(H P)に公表される。

(2) マークアップ・セッション(逐条修正会議)の概要

「マークアップ・セッション (mark-up session) 逐条修正会議」とは、常任委員会ないし小委員会が、法案審査の公聴会を終え、院(本会議)での立法手続をすすめるべきであるとの勧告を決めた後に、その委員会委員に対しその法案に修正を加える機会を与えるために持たれる会議である。この会議は、その法案をその院の本会議で審議するに先立って行われる。

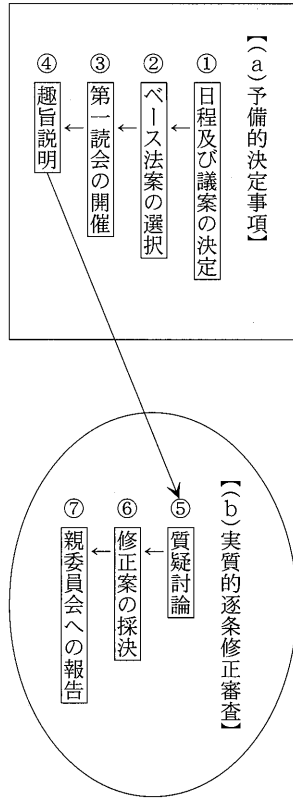
こうしたことから、法案についての公聴会が終つたとする。この場合は、その後直ちに委員会の委員だけの会議(executive session)、つまり「マークアップ・セッション(逐条修正会議)」が持たれることになる。⁶⁵ここでは、まず、法案に対する賛否を問うことになる。賛成ならば、次に、法案を一条ごとに「ここは妥協できる」、「ここは妥協できない」といったやり方で、審査して行く。この会議を開くのは、小委員会の場合は、親(全体)委員会での法案への広範な支持を得ることが主なねらいである。マークアップ会議で合意すれば、修正法案がつくられる。このマークアップ(逐条修正)会議を終えた法案は、ある意味では、参加者が逐条的に損得の判断でつぶしあつた結果であるともいえる。マークアップ(逐条修正)会議は、各院の本会議での法案修正に比べればかなり非公式な手続に従つてすすめられる。これは、委員会ないし小委員会(以下「委員会」)は委員の数も限られていることから、効率的な会議運営をすすめる観点からも、厳格な手続で議事を縛る必要性が少ないからである。また、各院の規則も、マークアップ会議には幅広い裁量を認めているからでもある。

マークアップ会議は、進行手順からみると、大きく(a)予備的決定事項と(b)実質的逐条修正審査からなる。前者(a)予備的な決定事項においては、①日程及び議案の決定、②ベース法案の選択、③第一読会(first reading)

及び④趣旨説明 (Opening Statements) の開催のステップを踏んで行われる。これらの手続は、実質的逐条修正に入るための予備的なプロセスといえる。このプロセスが終ると、次に、(b) 実質的逐条修正審査にすすむことになる。ここでは、⑤質疑討論、さらには⑥修正案の採決、⑦親(全体)委員会(ただし審査が親(全体)委員会ではじめられている場合は本会議)への報告へとすすむことになる。^⑧

これらの進行手順を図表にすると、次のとおりである。

〔図表二二〕 小委員会でのマークアップ会議の進行手順



(a) 予備的決定事項

マークアップ会議の開催に前後して、日程や逐条修正の対象にする法案、さらには、第一読会の開催、趣旨説明が行

われる。こうした予備的な事項を決めてはじめて、本来的な任務である法案逐条修正審査にすすむことができる。

① 日程及び議案の決定

マークアップ会議の運営は、原則として、上下それぞれの院の規則及び各委員会の規則、慣行をもとにすすめられることになっている。したがって、マークアップ会議の運営は、それぞれの常任委員会によつて細部では異なるものの、全体としてみれば似通つた点も多い。日程調整や提出資料の収集をはじめとした会議の準備は、委員会スタッフが行う。マークアップ会議は、原則として公開される。ただ、重要法案などの場合、マークアップ会議に先立って、委員長なし小委員長が非公式に委員を招集し、調整をはかることが多い。

ほとんどの場合、どの法案を逐条修正のベース法案として選ぶかは、委員会の委員長の判断による。したがって、この点で意見集約に手間取ることはいらない。もつとも、院の規則には、この権限について明示するところがない。一般に、この委員長の権限は、委員会の日程及び議案を決める委員長の権限に由来すると解されている。

審査対象となる法案にもよるが、修正案は、委員会スタッフの手により作成される場合が多い。委員会スタッフのところには、官民を問わずさまざまなプレッシャーグループ(圧力団体)からの陳情が寄せられており、その法案をめぐる事情に精通しているからである。^{①)} 税制改正法案の場合は、連邦財務省スタッフなども修正案作成に補佐・協力している。

② ベース法案の選択

マークアップ会議の日程や議案が決まると、次の予備的な作業は、逐条修正の対象とする法案の選択である。つまり、委員長が、会議で、当初の法案に修正を加えるか、あるいは委員会スタッフが準備した代替法案を採択するかどうかを問う。

選択は二者択一となるが、一つは、議員が提出した法案を逐条修正の対象に選ぶことである。もう一つは、委員会に正式に付託されていない法律草案を逐条修正の対象とすることである。この場合、議事を、当該草案の作成支援をした委員会スタッフ、ふつう議院法制局 (Office of Legislative Council) 立法顧問局とも邦訳される) 付の弁護士、が支援する。通例、この法律草案は、「討議草案 (discussion draft)」ないし「スタッフ草案 (staff draft)」と呼ばれる。マークアップ会議で大幅な修正が加えられた場合、その法案は下院では「クリーン法案 (clean bill)」と呼ばれる。一方、上院では「独自法案 (original bill)」と呼ばれる。この場合、この法案には新たな法案番号が付される。本会議に送付されることになった場合には、古い法案は廃棄される。⁶⁸⁾

マークアップ (逐条修正) の対象とする法案は、俗に「ベース法案 (base text)」あるいは「クルマ (vehicle)」と呼ばれる。この選択は極めて重要である。なぜならば、この選択が逐条修正に関する質疑討論の根幹をなすからである。この段階で、選ばれた法案は、一条ごとに逐条チェックされ、各条に加えられた修正点はそのまま残され、最終的には本会議に対し立法勧告として送られる。したがって、本会議で法案が採択されるかどうか、言い換えると多数の賛成が得られるかどうかは、マークアップ会議でのベース法案の選択にかかっているといえる。

③ 第一読会の開催

マークアップ会議は、通例、委員長による委員会招集及び議案の提案で開始される。委員長は、会議の開催が同委員規則に定められた要件を満たしているかどうかを確認するように求められる。委員長は、まず法定定足数を満たしていることを宣言する。その後、委員長は、委員会が法案、決議案その他の案件の審査を行うものであることを宣言した上で、本格的にマークアップ(逐条修正)会議での作業にとりかかる。

委員会の書記は、ベース法案の全文を読上げることになる。ただし、全員一致の賛成の議決があれば、特定の条項ないし全条項の読上げ・朗読を省略することができる。省略されるのがふつうである。なぜならば、委員は、すでに法案に目を通しており、公聴会などを通じてその法案に精通しているからである。全員一致の賛成の議決が得られない場合、委員が法案の第一読会を省略する動議を出すのがふつうである。この点に関し、下院規則(第六第一(a)(一)(B))では、案件の印刷されたコピーが配られている場合、委員会ないし小委員会が第一読会を省略する特権、及び委員が質疑討論省略動議を出せる旨を規定している。

④ 趣旨説明

委員長は、ベース法案をマークアップ会議での実質審査に付すにあたり、その法案とその法案に関連する政策上の争点についての説明をする。次に、少数党筆頭委員(ranking minority party member)に発言を許可する。さらに、委員長は、他の委員に政党間での修正をはかるための発言を認める。委員の発言の順位は、委員会の先任者優先慣行(seniority order)に従うのが常である。しかし、時によっては、委員会への出席順位に従って認められることがある。

五分間制限ルール (five-minute rule) の下、委員に認められる発言時間は五分以内である。もつとも、少数党筆頭委員に対しては、それ以上時間の発言を認めることがある。いずれにせよ、マークアップ会議で修正を求めた委員はいずれも、委員会が質疑討論を終結する動議に賛成する議決をしない限り、五分間以内で発言ができる原則になっている。

(b) 実質的逐条修正審査

逐条修正の対象とするベース法案全文の読上げ (又はその全文若しくは一部の省略)、趣旨説明が終ると、続いて本格的なマークアップ (逐条修正) 会議に入ることになる。マークアップ会議における修正案の提出や質疑討論のやり方は、本会議での質疑討論のやり方と酷似している。

会議においては、委員長が、書記官にベース法案の最初の一条を読むように指示する。読み終わると、各委員はその条項へのそれぞれの修正案を提示する。その条項に対する修正に関する質疑討論 (debate) が行われる。その結果、修正が盛り込まれるか、全体が修正されることになる。それが確認されると、委員長が、書記官にベース法案の第二条を読むように指示する。同様の手順で逐条的に最終条項まで次々と手続がすすめられる。

もつとも、こうしたやり方は、今日では、極めて意見の対立がある法案の逐条修正の場合に限られる。言い換えると、マークアップ会議では、ほとんどの法案について、全員一致の賛成の議決を得て、特定の条項あるいは全条項の査読を省略するのが常である。この背景には、今日、多くの法案は、表題、章、節、条、項、号等々と長文に及んでいる現実がある。こうした場合、委員長は、全員一致の賛成の議決を得て、表題ごと、章ごとの単位で逐条修正をすすめるのがふつうである。

⑤ 質疑討論

マークアップ会議は、五分間制限ルールに基づいて、一条ごとに提出される修正案に対する「質疑討論 (debate)」のかたちですすめられる。ここでいう「質疑討論」とは、本来、修正提案者に対し口頭で疑義をただすとともに、委員同士が自由に討論することをさす。したがって、修正案に関係のない「質問」を認めることではない。

ただ、マークアップ会議における実際の質疑討論では、五分間制限ルールがあることも手伝って、委員間での質疑・論戦はほとんどなされない。委員があらかじめ用意してきた修正案を朗読、説明する場となっているのが実情である。

委員長は、まず、修正案の提案者に対して、五分間その提案理由を説明することを認める。次に、委員長は、その修正案に反対する委員に五分間反対理由を説明することを認める。原則として、いかなる委員も、同じ修正案に対して一回以上発言をすることは認められない。ほとんどの委員会では、委員の面する証人席に、緑・黄・赤のライト (あるいはデジタル時計) があり、発言する委員は残り時間を認識できる。委員は、五分を超えて発言を望む場合には、全員一致の賛成が必要になる。

逐条修正の質疑討論において、委員長は、通例、伝統的な手続に従って議事をすすめる。すなわち、委員長は、多数党委員と少数党委員が交互に発言するのを許可し、発言の順序は委員会の先任者優先慣行に従って決められる。ただ、近年、先任者優先慣行に対する議会内外からの強い批判に因應するため、委員長は、発言の順序を無視し、あえて若手の委員に発言を許可することも多くなってきた。

また、委員が発言中に、他の委員ないし同じ党の同僚委員が、「貴殿に譲っていたのですが (Will the gentleman yield?)」と発言することがある。その委員が同意すれば、他の党の委員ないし同じ党の同僚委員は残りの

時間内で発言することができる。同僚の委員に譲った場合で、委員長への許可があるときには、時間内で二人の委員が交互に発言することができる。この場合、五分を超えて発言を望むときには、全員一致の賛成が必要になる。

逐条修正の質疑討論において、委員長は、必要がある場合には、委員会スタッフないし行政府の職員が質疑に参加することを許可する。

修正案の提案者は、全員一致の賛成なしにその提案を取り下げることができる。ただし、すでにその修正が終了している場合は別である。一方、質疑討論中の修正案を修正したい場合には、全員一致の賛成が必要である。

逐条修正の質疑討論において、委員長ないし修正原案の提案者が、質疑討論中の修正案に対する採決を求める機が熟していると判断したとする。この場合、委員の中から「質疑討論の終結・打切り動議 (non-debatable motions)」を提案する手法が使われる。

マークアップ会議運営上利用される主な質疑討論終結・打切り動議には、大きく分けて二つの種類がある。一つは、「先決問題の動議 (motion to order the previous question)」であり、もう一つは「質疑討論終結の動議 (motion to close debate)」である。

「先決問題の動議」とは、修正原案に対する再修正案、再再修正案が出され引き延ばしの動きが見られる場合などに、修正に関する質疑討論中に、参加している委員が、その修正は先決済みであることの確認と議事進行を求める動議を提出するものである。この動議が出されると、委員長が直ちに採決を実施する。多数決で賛成が得られると、会議では、その修正案に関してはそれ以上質疑討論を続けることができなくなる。また、その修正案に対してはいかなる再修正案の提出も認められなくなる。仮に、再修正案の質疑討論の最中に、委員から動議が出され、会議が採決によりその再修

正案は先決済みの問題であるとして議事進行を決めたとする。この場合には、当該採決は修正原案に対する修正案、つまり「第一次修正案 (first degree amendment)」として取り扱われる。ちなみに、先決問題の動議は、いまだ修正が行われていない条項などに対しては提出することができないことになっている。これは、とりわけ少数党の委員の権利を保護することがねらいである。

次に、「質疑討論終結の動議」について触れる。委員は、マークアップ会議において、第一読会終了後ないしその省略の採決があつた後に、打切り動議を出すことができる。こうした終結動議は、大きく①修正原案や修正原案の修正案、②いまだ修正が行われていない条項等、ないし③法案自体を対象に提出することができる。終結動議は、端的にいえば、マークアップ会議そのものの終結を求めることを意味する。この種の動議提出により、具体的には、マークアップ会議が、開催後直ちに終結におよぶ場合、一定時間後に終結におよぶ場合、ないし一定の逐条修正を終えた後に終結におよぶ場合が想定される。

一般に、「先決問題の動議」は、質疑討論の動きを速めることをねらいに出されることが多い。その一方で、「先決問題の動議」がうまく機能しないときには、一定の逐条修正を終えた後に「質疑討論終結の動議」を出すことで議事促進をはかろうとする傾向が伺える。

ちなみに、マークアップ会議に出される動議は、これらの他にも、さまざまなものがある。

⑥ 修正案の採決

小委員会でもマークアップ会議を開催している場合には、その会議の終了後、審査した法案を親(全体)委員会に報告

するかどうかの採決を行う。可とされれば、審査した法案に係る小委員会報告書がつけられ、親(全体)委員会に報告される。

親(全体)委員会が、小委員会から審査した法案に関し報告を受けたとする。この場合、親(全体)委員会は、自らで公聴会を開催し、マークアップ(逐条修正)会議を持ち、調整がついた時点で、その院の本会議にその法案を報告するかどうか採決することができる。あるいは、公聴会を省略し、親(全体)委員会でのマークアップ会議を開催し、法案にそこで提案された修正を加えた後すみやかに採決することもできる。

上院・下院双方とも、親(全体)委員会が、その法案に関し委員だけのマークアップ会議を持つがどうかは、通例、当該委員会の三分の一の定足数を満たした(委員会によってはより過重な要件が課される場合もある。)会議で議決するように求めている。^⑥マークアップ会議の開催を議決したとする。この場合には、基本的には、前記小委員会で行われると同様の法案の逐条審査が行われることとなる。

⑦ 本会議への報告

マークアップ会議での審査・採決を終えた後、その結論は親(全体)委員会、つまり常任委員会、へ送られる。常任委員会は、その院(本会議)に「報告」するかどうかの議決を行うことになる。常任委員会での議決は、委員の過半数が出席しかつその過半数で可否が決まることになっている。なお、議決にあたり、上院の場合には、委員の欠席・委任状による投票を認める。これに対して、下院の場合には、委任状による投票を認めていない。

（3） 上院・下院本会議への委員会報告書の提出

常任委員会が、審査した法案をその院の本会議に「報告 (report)」すると決めたとする。この場合、本会議に対し十分な説明責任を果たさなければならぬ。というのは、常任委員会の本来の役割は、法案その他の案件の本会議での最終的な議決を効率的に行うための予備的な審査を行うことにあるからである。

こうしたことから、常任委員会は、その院への報告の際に、「法案」に加え、その法案に関する「報告書」を提出するのが常である。これは、下院の場合には当院の規則（二三条二項）で、一方上院の場合には慣例により、求められているからである。

このため、本会議に報告を決めた場合、常任委員会の委員長は、委員会スタッフに対して「委員会報告書 (committee report)」の作成を求めることになる。通例、委員会報告書には、法案の目的・趣旨、委員会での審査経緯、委員会での修正案、現行法との新旧対照、法案に対する関係行政機関のコメント、委員会が出た多数意見や少数意見、支出（予算）が伴う法案の場合には当該法律の施行に伴う概算費用見積等が盛り込まれている。

（4） 上院・下院本会議での審議

すでに触れたように、アメリカ議会では、法案（その他の案件）の審議・審査については委員会中心主義をとっている。とはいっても、本会議での法案審議を形だけに終らせてよいということの意味しているわけではない。実際、各院の本会議では法案をその院に所属する議員全員で徹底的にディベート・審議していることから、本会議はその院での最終的な意思を固めるフォーラムとなっている。

各院本会議の審議過程は、下院と上院とは大きく異なる。各院での審議は、あらかじめ定められた規則に基づいて、法案ごとに「議員運営委員会（上院では Committee on Rules and Administration、下院では Rules Committee）」が定めるルールにそって行われる。

(a) 本会議での法案審議・採決

議会本会議では、所管した委員会の委員長から法案の審査経過および結果が報告される。また、委員会審査に参加していない議員がその法案の評価をするに有用な材料を提供し、かつ、一般国民の知る権利を保障するねらいから、「委員会報告書 (Committee Report)」が公表される。委員会報告書には、法案提出の目的と趣旨、その内容、賛否両論の記載、政府の主張、問題点、委員会での修正点、委員会での審査経過、少数意見を含む採決での各委員の賛否などが盛り込まれている。

本会議での法案審議は、委員会報告書などの資料が各議員に配布された後に出席した議員全員で質疑討論するかたちで徹底的に行われる。審議が終了すると、法案の採決が行われる。

(b) 他院での法案審議

一院を通過した法案は、他院に送られる。先議した議院から法案の送付を受けた議院は、委員会審査・公聴会、マークアップ（逐条修正）会議、本会議での審議・採決と進むことになる。審議の結果、無修正で可決できれば、法案は両院を通過することになる。

一方、修正可決されれば、両院に意思が一致しないことになる。この場合、法案は、先議の議院に送り返されることになる。先議の議院の修正に後議の議院で賛成が得られないとする。この場合には、両院協議に入ることになる。

(c) 上下両院協議会での協議

上下両院協議会 (conference committee) は、上院通過法案と下院通過法案の相違点の調整をねらいに法案ごとに設置される。

上下両院協議会の協議員は、それぞれの院の議長が任命することになっている。通例、委員長は、多数党 (majority party) から二人、少数党 (minority party) から一人の割合で、計一〇人の協議員を選出。

協議の成立には、各院の協議員の過半数の賛成が必要とされる。わが国のような衆議院の優位をうたった特別多数決による再議決制度はない。このことから、アメリカの場合、協議が整わなければ、法案は必ず廃案になる。逆に、協議が整い、各院の協議員の過半数の賛成で了承されると、両院一致の決議になる。

一般に協議の結果、合意に達した法案は、当初の原案とは大きく異なったものになるのがふつうである。合意に達した法案は、両院本会議で可決し、大統領の署名を得れば、法律として成立する。

以上が、法案成立までのプロセスである。

10 委員会による「議会の行政監視」権能の行使

連邦議会上下両院の各種委員会にとり最も重要なのは、いうまでもなく、「立法委員会」として議会の立法権能を發揮

することである。しかし、これらの委員会は「行政監視委員会」としての顔も持っている。

連邦議会は、伝統的に、上下両院に置かれた各種委員会において公聴会を開催して、公共政策の執行状況を審査、管理、監督するために行政府の監視を行ってきた。こうした議会の「行政府の監視 (Congressional oversight)」権能は、委員会制度をとおして、特定の行政府が所管するプログラム (施策) の執行状況が思わしくないとみられる場合や、所管の行政府が委員会の任意の調査に非協力である場合などに行使される。実務的には、当該プログラムの所管となる議会委員会が監視目的の公聴会を開催し、問題の行政府の長などを証人として召喚し、証言を求め、質疑を行うかたちで行使される。

ちなみに、「行政監視委員会」は、「議会の国政調査 (Congressional investigations)」権能に基づいて設けられる「国政調査委員会 (investigating committees)」、⁷⁾ 常任委員会で証人召喚権をベースに実施されるなどの面で共通する要素も多い。しかし、両者は、一般に区別してとらえられている。

(1) 議会の行政府監視権能行使の法的根拠

アメリカ連邦議会の「行政府監視 (congressional oversight)」の権能については、連邦憲法上は明文規定がない。一般には、連邦憲法一条一節「この憲法により与えられる立法権はすべて合衆国連邦議会に属する」にある議会の立法権を達成するための権限に含まれる「黙示の権能 (implied power)」であると解されている。したがって、議会の行政府監視権能は、三権分立の民主政体の下、権力を相互に「チェック・アンド・バランス」するために必須のもの⁷⁾とされる。

連邦憲法によると、議会は、さまざまな連邦プログラムに予算を充当する権限を有し、他に軍隊を維持し宣戦を布告

することから州際通商や国際通商を規制することまで広範な権限を有している（連邦憲法一条八節一項〜一七項）。加えて、連邦議会は、こうした権限「及びこの憲法により合衆国政府又はその各部門若しくは公務員に対し与えられて他の一切の権限を執行するために、必要かつ適切なあらゆる法律を制定」（同一八項）引用者傍点する権限を有している。まさに、議会の行政監視権能は、こうした憲法上の規定に由来すると解されているわけである。一方、連邦最高裁判所も、一九二七年に、議会の行政監視権能を認める判断をくだしている^①。

一般に、連邦憲法の「必要かつ適切 (necessary and proper)」、の文言は、議会がそこに設けている委員会を通じて行政の執行状況を監視できる法律を制定することを認める、と解されている。これを受けて、議会は、自らの行政監視権能を法的に確認すべく、各種の法律を定めている。「一九四六年議会再編法 (Legislative Reorganization Act of 1946)」が最初の根拠法である。この法律は、一九七〇年に改正、適正化された。その他、「一九九三年政府業績・成果法 (Government Performance and Results Act of 1993)」は、連邦行政機関がたてたプログラムの執行計画目標及び成果を年次報告書にして議会に報告するように義務づける。同法によると、各機関の監察総監 (IG=Inspectors General) は、浪費、不正、濫費等の事実を発見した場合には、その機関の長と議会に対して報告するとともに、是正措置を講じるように勧告する^②。同時に、監察官は、特に重大な問題については、その機関の長が調査し報告書を作成した上で、それを公表するように指示する。その長は、その報告書を七日以内に議会にも送達することになっている。一方、その機関の監察総監は、公聴会での証言、面談、書簡、電子メールなどをおして議員、議会スタッフとの交渉をすすめることになる。さらに、「二〇〇〇年報告書整理法 (Reports Consolidation Act of 2000)」は、報告書の送達にあたり、各機関の監察総監が、決められたフォーマットに従い、その機関の最も重大な運営・執行

上の問題を確認し、改善点をまとめるように求めている。これは、報告様式をフォーマット化し、各行政機関の運営状況と改善点を効率的にまとめて公表するように求めることで、議会、大統領及び一般大衆に対する説明責任を容易に果たせるようにしようという趣旨のものである。また、連邦公務員法 (Civil Service Reform Act of 1978) その他さまざまな連邦法に盛り込まれた公的部門での内部通報 (whistle blowing) を促す規定も、議会や議員などに対し有益な内部情報を提供する根拠法になっている。^⑧ 例えば、軍隊内部通報者保護法 (Military Whistleblower Protection Act) 合衆国法典一〇巻) 一〇三四条「保護される通信：報復的人事の禁止」では、兵役に就いている者と連邦議員又は軍の監察総監 (IG) との通信を制限することを禁止している。また、通信したことで報復的な人事をすることも禁止している。これにより、内部通報者を保護するとともに、現実の運用実績はともかくとして、制度として連邦議会が軍に対する監視権能を行使できる仕組みになっている。

(2) 議会の行政監視権能行使と上下各院の規則

上下各院の規則は、各院の個々の委員会が所管する事項に関する行政の監視権能について規定している。通例、議会の行政監視権能は、常任委員会を通じて行使されるが、案件によっては特別委員会を通じて行使されることもある。例えば、下院規則では、所管の常任委員会は、行政の監視を行う場合には小委員会を設けてこれを行うように求めている。また、下院規則では、各委員会に対して、それぞれの監視議題のリストを作成し、下院の政府改革委員会 (House Committee on Government Reform) へ提出するように求めている。これは、議会が、下院に置かれている委員会全体にどのような議題があるのかを確認することがねらいである。なお、下院政府改革委員会は、下院各委員

会での議題を収集・統括し、印刷物にする任務を負っている。

さらに、議会は、租税行政庁（IRS＝内国歳入庁）の監視については、恒久的な「両院合同委員会（joint committees）」とりわけ「両院合同租税委員会（JCT＝Joint Committee on Taxation）」、下院歳入委員会に置かれた「監視小委員会（Subcommittee on Oversight）」、上院財政委員会に置かれた「課税・内国歳入庁監視」小委員会（Subcommittee on Taxation and IRS Oversight）などをおこしても、これを実施している。

（3）議会の行政監視の目標

連邦議会のみなるこの種の「監視（oversight）」のターゲット（標的）は、「行政府（executive branch）」である。行政府監視の目標を、具体的に図示すると、次のとおりである。¹⁴

〔図表一三〕議会による行政府監視の具体的な目標

- ・ 政府作用の効率性、経済性及び能率の改善、
- ・ プログラム（施策）評価及び業績評価、
- ・ 質の悪い管理、浪費、濫費、恣意的かつ気紛れな行動又は違法かつ違憲な行動の防止並びに抑止、
- ・ 市民権及び憲法上の権利の保護、
- ・ 公益が関係する行政府の施策を保護し、かつ、一般大衆に周知すること、
- ・ 新たな法案を発議するため又は現行法を改正するための情報を収集すること、
- ・ 立法意思を行政に遵守させること、並びに、
- ・ 行政による議会の権能及び特権に対する侵害を防止すること

(4) 議会の行政監視権能への期待と課題

連邦労働省 (Labor Department) の職員は、勤労感謝の日が近づくと、労働安全基準に違反した企業の摘発を行い、「実績」を誇張する。しかし、見方によっては、普段の執行の怠慢を帳消しにするマスメディアを意識した恣意的な行政権限の行使に映る。また、財務省 (Treasury Department) の職員は、海外援助を専門とするNGOに対して、テロ支援国家との関係があるとの理由で、そのNGOの資産の凍結処分を行う。「二〇〇〇年国際緊急経済権限法 (International Emergency Economic Power Act of 2000)」が、こうした処分を是認しているからである。しかし、NGO活動の理念に抵触する可能性が極めて高い処分である。さらに、国土安全保障省 (Homeland Security Department) の職員は、テロ支援国家からの入国者を空港で待ち受け、その人に政治難民申請を出す余裕を与えないかたちで、その人を「入国不許可 (non-fly)」リストに掲載し、帰国させる決定をくだす。表面的には、業務を効率的にこなしているようにみえる。しかし一方では、難民の人権は確実におろそかにされている。

行政機関によるこうした一連の処分・決定などは、明らかに役人的発想 (bureaucratic) で、恣意的 (arbitrary) かつ気紛れ (capricious) な処分・決定とみてとれる。そのおおもとの原因は、行政府に認められた幅広い裁量にある。ただ、こうした事例については、裁判所に訴えたとしても、十分な救済を受けることは難しいのが実情である。その背景には、司法院が、行政府の裁量をできるだけ幅広く認めようという傾向が強く、かつ、「政治問題 (political question)」として深入りを避ける傾向があるからである。結果として、こうした問題を抱えた人々にとっては、司法院は必ずしも信頼できる場所とはいえなくなっている。唯一、議会が支援を求められる最後の頼みの場所となる。こうした場合、議会は、行政監視権能を発揮して、公聴会を開いて、問題の究明をすることができるからである。

しかし、問題はそう簡単に解決できるわけではない。議会サイドには、議会独自の問題もある。その一つは、議会委員会で公聴会開催へのステーク（*stake*）利害⁷⁶が、一般大衆・選挙民サイドと議員サイドでは大きな期待があるからである。すなわち、一般大衆・選挙民サイドでは、行政府の役人発想的な思考や裁量の統制に大きな期待をいただいているのに対して、議員サイドでは、これから自らが立てる政策についてのヒントを得たいとの期待が大きいことである。したがって、一般大衆・選挙民サイドは、事例のできるだけ早い究明や問題解決が第一になる。これに対して、後者は、事例を素材にして、新たな政策の発案、法案作成につなげたいという思惑が先行する。このため、問題事例について、委員会や小委員会公聴会の開催、委員会スタッフによる慎重な聞き取り調査、議員と問題となった行政庁との直接協議等々とテマ・ヒマをかけた作業につながる⁷⁶。また、議会は、裁判所のように個別の事例を解決する場所ではない。むしろ、個別の事例を素材に、その行政機関がかかえる制度的な欠陥を指摘し、必要に応じて制度改革を促すための質疑討論（*ディベート*）するフォーラムである。

確かに、議会の監視委員会の特質に対する一般大衆・選挙民の理解不足がある。しかし、一方で、監視委員会を“新政策の発掘場”とみる議員の思惑がある。双方のギャップをどう埋めていくかは重い課題である。⁷⁶

（5）議会の補佐機関であるGAOの役割

連邦議会が、各種委員会で公聴会を開いて問題となった省庁の活動を監視するとする。この場合、連邦議会の行政監視を補佐する機関として置かれているのが政府検査院（GAO=Government Accountability Office、旧会計検査院〔General Accounting Office〕二〇〇四年七月七日に改称）である。連邦議会の行政監視権能の行使を語る上で、

G A Oの役割は重要である。G A Oの業務は、各行政機関の施策評価(プログラム評価)、実績評価(パフォーマンス評価)などが中心である。他に、問題となった事例の財務監査や、連邦議会の立法の補佐などもこなしている。このように、G A Oは、立法府に置かれた公金の使途などを含めた行政機関の業務を評価・監視する機関である。連邦議会なし議員の要請に応じて活動を開始する。つまり、G A Oは、議会などからの要請があれば、公金支出のチェックを含む施策の経済性・効率性の面から問題の行政機関に対し検査を実施し、議会に協力する。G A Oには、独自の調査権はないが、資料提出を求める権限がある。検査結果は、報告書にまとめられ、依頼先である議会に提出され、検査対象となった機関にも送られる。また、G A Oは、議会上下両院の委員会公聴会で、召喚に応じて証言にも立っている。G A Oの検査報告書や、G A Oスタッフが議会委員会に召喚されて証言した内容報告書は、一般にも公表されている。

議会上院歳入委員会や上院歳入委員会は、G A Oに対し、連邦租税行政庁(内国歳入庁・IRS)の施策の評価・監視についても、頻繁に検査を依頼している。改善勧告を含んだ検査結果は、報告書にまとめられる。G A O報告書が出された場合、問題を指摘された内国歳入庁官など行政機関の長は、改善措置を盛り込んだ説明書を、議会上院の政府問題委員会と下院の政府運営委員会に提出するように求められる。さらに、その後の予算要求時に、各院の歳出委員会にその説明書を提出しなければならない。

ちなみに、わが国の会計検査院は、憲法(九〇条)と会計検査院法により、国会、内閣及び裁判所のいずれにも属さない独立した存在とされているが、性格的には行政機関である。一九九〇年代半ばに、わが国でも、政府の不祥事が相次ぎ、対応が急がれた。この時期に、民主党がアメリカのG A Oをモデルとした国会所属の監視機関創設をねらいとした「行政監視院法案」などを用意し、議院の補佐機関による行政統制を指向したことがある。しかし、この案は、

総務省行政監察局(当時)などからの強い抵抗もあり、また与党の賛同も得られず、日の目をみるにいたらなかった。その結果、衆議院では常任委員会である従来の決算委員会を改組する提案、そして参議院では委員会を新設する提案がとおり、現在の衆議院「決算行政監視委員会」、参議院の「行政監視委員会」の設置で決着をみた。なお、アメリカのGAOについては、連邦議会の補佐機関の分析において後に詳述する。

11 両院合同委員会

連邦議会には、現在、恒久的な「両院合同委員会(Joint committees)」は、上院には四つ、下院には三つ置かれている。両院合同委員会は、上下両院一致決議ないし議院規則で設置されることになっている。立法権限はない。つまり、いわゆる「立法委員会」ではない。特定の政策課題の調査・行政監視・両院運営の協議などが主な任務である。

上院に置かれているのは、「両院合同印刷委員会(Joint Committee on Printing)」、「両院合同租税委員会(JCT=Joint Committee on Taxation)」、「両院合同図書館委員会(Joint Committee on Library)」及び「両院合同経済委員会(Joint Economic Committee)」である。一方、下院に置かれているのは、「両院合同印刷委員会(Joint Committee on Printing)」、「両院合同租税委員会(Joint Committee on Taxation)」及び「両院合同経済委員会(Joint Economic Committee)」である。これらの中、「租税」と「経済」がより重要な委員会とみなされている。

(一) 両院合同租税委員会(JCT)の概要

連邦議会には、現在、四つの恒久的な「上下両院合同委員会(Joint committees)」が置かれている。これらの中、

「両院合同租税委員会 (JCT=Joint Committee on Taxation)」が最も重要な委員会とみなされている。JCT (両院合同租税委員会) は、下院歳入委員会 (四〇人) と上院財政委員会 (二〇人) から任命された委員からなる。他の両院合同委員会と比べると、数多くの専門スタッフを抱えた機動性のある委員会である。¹⁷⁾

両院合同租税委員会 (JCT) は、一九八六年内国歳入法典の下で設けられている (八〇〇一条〜〇五条、八〇二一条〜二三条)。JCTの委員は、それぞれの院の議長が任命することになっている。計一〇人で構成される。その内訳は、下院歳入委員会から五人 (うち多数党から三人、少数党から二人)、上院財政委員会から五人 (うち多数党から三人、少数党から二人) である。また、通例、委員長は、多数党から選ばれる。

(2) 両院合同租税委員会 (JCT) の任務や権限

両院合同租税委員会 (JCT) の任務については、法律で一応の範囲が明確にされている。内国歳入法典によれば、両院合同租税委員会 (JCT) は、次のような任務をこなすように求められている。¹⁸⁾

〔図表一四〕 JCTの任務の範囲

- ① 内国歳入諸税の運用及び効果並びに当該諸税の執行を調査すること
- ② 内国歳入諸税の簡素化の方法及び対応措置を調査すること
- ③ これらの調査結果を下院歳入委員会及び上院財政委員会（又は下院及び上院）へ報告し、検討し、かつ、勧告を行うこと（以上法典八〇二二条、並びに、
法典八〇二二条、並びに、
- ④ 所得税若しくは遺産・贈与税その他内国歳入法典六四〇五条に定める租税に関し二〇〇万ドルを超える還付又は税額控除の伴う案件がある場合、それを審査すること（法典六四〇五条）
- ⑤ 下院又は上院で審議されているあらゆる租税立法にかかる歳入見積を提供すること（議会予算法二〇四条（一））

また、両院合同租税委員会（JCT）は、次のような権限を行使することができる。

〔図表一五〕 JCTが行使できる権限の範囲

- ① 納税申告書及び申告書情報を入力しかつ検査すること（法典六一〇三条（f））
- ② 公聴会を開催し、証人に資料を持参させた上で召喚すること、宣誓をさせること及び証言を求めること
- ③ 資料や冊子を収集すること、並びに、
- ④ 必要な出費をすること（以上、法典八〇二一条）
- ⑤ 租税両院協議会（JCT）は、委員長又は副委員長の同意を得て、内国歳入庁の税法の執行に関する調査をはじめとした内国歳入税務に関する調査、報告及び検討を行う目的で、内国歳入庁その他執行機関から直接に納税申告書、申告書情報若しくはデータを入手すること（法典八〇二三条）

ちなみに、JCTは、議決機関ではないことから、またその任務の性格からみて、広い意味での立法補佐機関の一つ

とみることも可能といえる。

12 委員会報告書等の意義と課題

アメリカの場合、法案その他の案件について、付託された委員会及び小委員会では、公聴会を開催し、証人を喚問して審査を行うのが常である。各委員会は、こうした審査の過程及び結果を集成しかつ公表するように求められている。このことから、最終的には、審査過程や結果は報告書にまとめられ、各委員会ホームページ (HP) などの電子媒体その他文書媒体で、幅広く一般に公表している。この報告書の作成・公表義務は、国民の知る権利を保障する視点からはもちろんのこと、本来は、むしろ議会侮辱 (contempt of legislature) の威力を背景に証人喚問をする場合の手続的保障の視点から求められているものと解される。

連邦議会の各種委員会報告書などの法案審査資料は、税法分野についていえば、税法案 (税制改正法案) の成立後に、当該税法に関する「立法事実 (legislative facts)」、ないし「立法意思 (legislative intent)」を確認する上で、重要な意味を持つこととも少なくない。とりわけ、課税取扱をめぐる租税行政庁 (IRS) との意見の相違があつた場合や税務争訟の場面で、「典拠」として期待できる可能性もある。

しかし、近年、こうした法案審査資料の存在意義を逆手にとつた税法案 (税制改正法案) に利害を有する納税者やロビイスト (法律制定陳情者) による不適切な立法活動が目立つてきている。法案の委員会審査段階で、議員や議会スタッフに対し、法案成立後当該納税者に有利な解釈や課税取扱になる発言をするように働きかけを行い、委員会報告書などの法案審査資料に記録・証拠を残そうとする動きを強め、問題となっている。

(一) 法案審査資料の作成・公開の意義

成立した税法に関する「立法事実 (legislative facts)」、ないし「立法意思 (legislative intent)」、は「一般に」下院歳入委員会や上院財政委員会の報告書 (committee reports)、「法案に関する公聴会資料」、両院協議会報告書 (conference report) などで確認することができる。こうした法案審査資料は、成立した税法の注解にもなり得るし、改正の理由を確認のみならず、課税取扱を確認する際の証拠にもなり得る。

通例、下院歳入委員会や上院財政委員会の報告書 (committee reports) は「両院合同租税委員会 (JCT = Joint Committee on Taxation)」のスタッフが、連邦財務省の租税政策局の租税法制部の支援を得て作成している。しかし、下院歳入委員会や上院財政委員会報告書、「両院協議会報告書」に盛り込まれた内容に関する最終責任は各院の委員会が負うことになっている。

これらの委員会報告書には、法案提出の目的と趣旨、その内容、賛否両論の記載、政府の主張、問題点、委員会での修正点、委員会での審査経過、審査採決での各委員の賛否などが盛り込まれている。したがって、「立法事実 (legislative facts)」、ないし「立法意思 (legislative intent)」、を証する公式な資料といえる。裁判所や内国歳入庁 (連邦租税行政庁) は、法案成立後に改正税法の解釈・適用などに疑義が生じた場合には、これら委員会報告書を「典拠」の一つとして活用するのが常である。

さらに、税法案が成立した後に、両院合同租税委員会スタッフが新たに制定された法律についての「一般的な解説書 (General Explanation)」を執筆することがある。この解説書は、一般に、カバーが青色であることから、「JCT青書 (JCT Blue Book)」と呼ばれる²⁰⁾。この青書は、しばしば裁判所の判例や内国歳入庁通達などで引用されることがあ

る。しかし、税法案が成立した後に作成されることから、公式には立法事実を証する資料として認められていない。⁽⁸⁾

(2) 両院協議会報告書に盛り込まれた「法定外税規定」の実例分析

仮に上院税制改正法案 (Senate Tax Reform Bill) に、上下両院協議会で調整した法案 (Joint Conference Tax Reform Bill) に挿入された条項が組み入れられ、法律になったとする。一方、下院税制改正法案 (House Tax Reform Bill) には、当該条項が組み入れられていないとする。この場合、的確な立法意思は、両院協議会報告書 (Conference Report) と、それを継受した上院財政委員会報告書 (Senate Finance Committee Report) を読み比べ、確認できることになるはずである。しかし、議会各院本会議は、両院協議会法案に挿入された文言や条項を下に採決を行い、税法となる。言い換えると、上院委員会報告書、下院委員会報告書ないし両院協議会報告書のいずれかに記載された文言等に基づいて採決が行われるわけではない。したがって、成立した税法の意味が明確である限り、いずれの報告書の文言も信頼できる。典拠として引用されるべきではない。しかし、その意味が不明確である場合には、両院協議会報告書のような法案審査資料の活用が考えられる。

この点について実例をあげて、問題点を探ってみよう。一九八六年税制改正法 (Tax Reform Act 1986) の成立以前は、例えば過少申告とみなされ加算金 (Interest-free) が国の国税上の加算税に相当⁽⁹⁾ が課された場合、支払った加算金は、支払利子 (Interest expense) として、項目別控除 (Itemized deduction) において、調整総所得金額 (AGI=adjusted gross income) から実額控除することが認められていた。ところが、八六年改正法の全面実施以降は、こうした加算金は、「個人的利子 (Personal interest)」として、控除の対象から除外されたのである。この点に

ついで、内国歳入法典一六三条(h)(2)は、次のように規定する。

- (2) 「個人的利子」 本号において、「個人的利子」とは、本章の下で控除の対象となる次のものを除く利子を指す。
- (A) 取引若しくは事業上の債務に対し支払った又は発生し、適切に配賦された利子（ただし、従業者が遂行した取引若しくは事業上の役務にかかるものを除く。）
 - (B) 投資上の利子（本号(D)に規定するもの。）
 - (C) 納税者の投資活動にかかる所得若しくは損失の計算において第四六九条の適用対象となる利子
 - (D) 適格居住用資産にかかる利子（(2)号に規定するもの。）
 - (E) 六一六三条の下で認められる納税支払期限の延長に関し二〇〇一条の下で課される不納付分に対し六一六〇一条の下で支払われる利子、及び、
 - (F) 二二一条の下で控除が認められる利子（教育ローンにかかる利子）

以上のように、内国歳入法典一六三条(h)(2)は、「個人的利子」とされない六つの類型を例示している。しかし、法典一六三条(h)(2)(A)の下で、控除の対象となる事業にかかる利子に当たるとは否かについては、争いが絶えない。この点について、八六年改正法に係る両院協議会報告書には、次のような説明が盛られている。

「協議会での合意により、個人的利子は控除できない。個人的利子とは、取引若しくは事業上の債務に対し支払った又は発生し、適切に配賦された利子（ただし、従業者が遂行した取引若しくは事業上の役務にかかるものを含む。）、投資上の利子、若しくは納税者の投資活動にかかる所得若しくは損失の計算において第四六九条の適用対象となる利子を除く、利子を指す。また、個人的利子には、原則として税の過少申告にかかる加算金を含む。」（訳者傍点）

この両院協議会報告書によると、税の過少申告にかかる加算金はほとんどの場合、個人的利子に当たり、控除対象にならないことははっきりしている。ただ、問題は、両院協議会報告書に盛られた「原則として (generally)」という文言である。この文言は法文 (法典) には規定されておらず、見方を換えると、控除の対象となる税の過少申告にかかる加算金があり得ると解することができる。同報告書では、具体的な事例はあげられていない。また、どういつた経緯で、あるいはどの協議員の意見に基づいて、この文言が報告書に盛られたのも定かではない。

いずれにしても、この文言が報告書に盛られたことで、将来的には、税の過少申告にかかる加算金であっても控除の対象にできるものがあるとの途を開いていることは確かである。こうした文言は、「法定外税規定 (non-code tax provision)」とも呼ばれる。こうした法定外税規定の活用に対しては、極めて限られた納税者に恩典ないし経過措置をとることにもつながることから、強い批判がある。⁸³⁾

(3) 法案審査資料の濫用統制の課題

このように、税法案 (税制改正法案) に関する委員会審査の段階での質疑討論を集成・公開したさまざまな法案審査資料は、成立した税法の解釈・適用にあたり重要な意味を持つことになる。また、本来的には、立法過程の公開、透明化、説明責任の強化に資するものといえる。

しかし、近年、こうした法案審査資料の存在意義を逆手にとり、税法案 (税制改正法案) に重大な利害を有する納税者やロビイスト (法律制定陳情者) が、法案の委員会審査段階で、議員や議会スタッフに対し、法案成立後当該納税者に有利な解釈や課税取扱になる発言をするように働きかけを行い、委員会報告書などの法案審査資料に記録・証拠を残

そうとする動きを強め、問題となっている。⁽⁸⁴⁾

税法の規定をみたかぎりでは、当該規定が適用除外となっていないのに、法案審査資料を精査すると、特定の納税者層には当該規定が適用にならない構図になっているなどの問題である。つまり、税法の規定とは明らかに抵触する課税取扱が法案審査資料に掲載されており、課税庁や裁判所がこうした法案審査資料に拘束される事例が多発している問題である。立法過程の活動の公開をねらいに作成される法案審査資料の濫用統制に向けて、ロビー活動の透明化 (transparency) や説明責任 (accountability) 強化は重要な政策課題の一つになっている。

近年、連邦議会においては、「立法過程改革 (legislative process reform)」の議論が盛んである。⁽⁸⁵⁾ この面でのさまざまな議員立法が議会に出されている。これら数ある法案の中、例えば、「第一〇九議会に出された「二〇〇六年立法の透明性及び説明責任法 (Legislative Transparency and Accountability Act of 2006)」(上院法案二三四九号) 審議未了) では、法案の最終協議を行う上下両院協議会 (conference committee) が作成したすべての両院協議会報告書 (conference reports) を、全議員及び一般大衆に対して、当該報告書についての下院ないし上院の本会議での審議に入る二四時間前までにインターネットで各院のホームページ (HP) に公開することを義務づけることを提案している (同法案一〇四条参照)。⁽⁸⁶⁾

連邦の立法過程においては、上下双方の院の議決が完全に一致しない限り、大統領の署名を求めることはできない構図になっている。このため、実際には、上院通過法案と下院通過法案の相違点の調整をねらいに、ほとんどの法案について上下両院協議会が設置される。したがって、両院協議会報告書のHP公開の提案は、上下両院協議会の開催は不可欠になっている実情をくみ取った現実的な提案といえる。言い換えると、アメリカの場合、協議が整わなければ、法案

は必ず廃案になる。逆に、協議が整い、各院の協議員の過半数の賛成で了承されて、両院一致の決議になる。このことから、両院協議会報告書には、税法案(税制改正法案)に重大な利害を有する納税者やロビイスト(法律制定陳情者)からの陳情内容がふんだんに盛り込まれている。両院協議会報告書を早急に公開し、大衆監視の下に置くことは、法案審査資料への特殊利益の挿入を防止することにもつながり、濫用統制に資することにもなる。また、法案の本会議での審議のあり方にも影響を及ぼさずにはおかない。

(1) See, K.W. Simon, "Congress and Taxes: A Separation of Powers Analysis," 45 Miami L. Rev. 1005 (1991).

(2) 連邦財務省 (Treasury Department) の租税政策局 (Tax Policy Office) の「租税法制部 (TLC=Tax Legislative Counsel)」は、大統領やそのスタッフの求めに応じて内国税に関する政策の策定や税制改正法案の作成業務をこなしている。これらに加えて、財務省規則 (案) (Proposed Treasury Regulation)、歳入ルーリング (Revenue Ruling)、歳入プロシージャ (Revenue Procedure) などの他の事務運営方針 (guidance) への仕事の「な」になっている。その他に、租税法制部 (TLC) は、官僚が租税問題で議会公聴会の喚問に応じて証言する際の原案の作成、議会スタッフが租税に関する議員提出法案をまとめる際の法技術的な支援などの仕事もしている。ただ、連邦憲法は、厳格な三権分立の原則を徹底させている。このため、こうした行政府の職員は、大統領や立法院に対しては、あくまでの「裏方」の存在として支援をしている。租税政策局は、国際租税法制部、被用者給付税法制部、租税分析部、租税政策部などの部署からなっている。これらのうち、租税法制部 (TLC) が一番忙しい部署であるといわれる。

(3) 詳しくは、拙著『先進諸国の納税者権利憲章(第二版)』(一九九六、中央経済社)、拙論「納税者権利憲章のグローバルな動きを追う」『透明な租税法のあり方』(二〇〇七年、東京税理士政治連盟)所収、一七七頁、一二二頁以下参照。

(4) 伝統的には、租税実体法に関する法案は、大統領主導のものが多い。この背景には、連邦財務省などからの強力な法案作成支援態勢が敷かれているからである。しかし、議会スタッフの支援を受けて作成された議員主導の租税実体法に関する法案で、評価の高い内容のものも増えてきている。See, R.J. Leonard, "Perspectives on the Tax Legislative Process," 38 Tax Notes 969 (1988).

(5) わが国の租税法過程について詳しくは、拙論「租税法過程」(日本財政法学会編『財政法の基本課題(財政法講座一巻)』(二〇〇五

- 年、勁草書房) 一一九頁以下参照。
- (6) こうしたアメリカの、政治主導³⁾の租税立法プロセスにおいては、大統領主導の税制改正法案であっても、上下両院で徹底的に審査される。役所が準備した税制改正法案がほとんど無修正で成立にいたるわが国の、官主導⁴⁾の立法状況とは根本的に異なっている。わが国の立法過程の批判的な分析として、拙著『透明な租税立法のあり方』(二〇〇七年、東京税理士政治連盟) 参照。
- (7) なお、下院歳入委員会、監視小委員会及び「資料を含む詳細な」C.J. Deering & S.S. Smith, *Committees in Congress* (3rd ed., 1997, CQ press)。
<http://waysandmeans.house.gov/>
<http://www.epoaccess.gov/congress/house/wmcommittee/index.html> (筆者HP最終閲覧:二〇〇七年五月一日)。
- (8) 近年、監視小委員会の権限が次第に強くなり、三権分立のあり方が改めて問われてきた。See, Parrnell, "Congressional Interference in Agency Enforcement: The IRS Experience," 89 YALE L.J. 1360 (1980)。
<http://www.epoaccess.gov/congress/senate/finance/index.html> (筆者HP最終閲覧:二〇〇七年五月一日)。
<http://www.epoaccess.gov/congress/senate/finance/index.html> (筆者HP最終閲覧:二〇〇七年五月一日)。
- (9) 上院財政委員会及び「詳細な」<http://www.senate.gov/~finance/>
<http://www.epoaccess.gov/congress/senate/finance/index.html> (筆者HP最終閲覧:二〇〇七年五月一日)。
- (10) 二〇〇七年一月からはじまった二〇〇七議会からは、小委員会の名称は「以前の「課税・内閣歳入庁監視」に「及び長期成長」の文言が加わった。
- (11) <http://www.treas.gov/irsob/documents/wagner-testimony-04062006.pdf> (筆者HP最終閲覧:二〇〇七年五月一日)。
- (12) <http://www.treas.gov/irsob/documents/wagner-testimony-07262006.pdf> (筆者HP最終閲覧:二〇〇七年五月一日)。
- (13) <http://www.treas.gov/irsob/board-testimony.shtml> (筆者HP最終閲覧:二〇〇七年五月一日)。
- (14) See, M.A. Sollenberger, "Congressional Overrides of Presidential Vetoes," CRS Report for Congress (2004, CRS, Library of Congress)。
- (15) See, McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819)。
<http://www.whitehouse.gov/government/eop/hml> (筆者HP最終閲覧:二〇〇七年五月一日)。大統領事務局では、大統領補佐官及び顧問並びにそのスタッフ、総勢で約四〇〇〇人が働いている。
- (17) アメリカでは、原則として党議拘束はないとみてよい。これに対して、わが国ではかなり拘束度の高い党議拘束をかけている。党議拘束は、重要法案のみならず、国会での首相指名選挙や内閣不信任決議案、予算案、条約など国会(議会)で採決される案件に対し、議員を構成員とする院内会派があらかじめ賛成か反対かを決めておき、当該議員の投票行動を拘束する手法である。わが国では、ひとつの会派

- (及びその背後にある政党?) が結束して行動するための手法として頻繁に使われている。党議拘束に反する行動(金造反)に対しては除名、離党勧告、党役職の停止、戒告などの厳しい処分をかくす例が多い。党議拘束の方法は党則によって定められている。自民党の場合は通常、総務会で法案を了承する際、特別な留保がない限り、自動的に党議拘束がかかる慣例になっている。社民党は党則で「原則非拘束、例外拘束」を定めている。案件によっては、党議拘束をかける場合も多々ある。例えば、民主党は九九年の国旗国歌法案について党議拘束をかけた。このことから、国会での決議が形式化され、議会制民主主義の形骸化につながっているとの批判もある。国会議員の中では、「党議拘束が諸悪の根源」とする意見も根強くとりこみである。さらに、仮に党議拘束が、院内会派(所属議員の議員総会)の決定ではなく、政党自体の決定に服すると解するとする。この場合には、国会議員への党議拘束は日本国憲法第五一条の「両議院の議員は、議院で行った演説、討論又は表決について、院外で責任を問はれない」の規定に抵触し、違憲の疑いがあるとの憲法学者の見方もある(大石眞『議会議法』(二〇〇一年、有斐閣マルム)五三頁参照)。また、比較法的な視点を含めて、党議拘束については、大山礼子『国会学入門(第二版)』(二〇〇三年、三省堂)一三三頁以下参照。
- (18) Steven S. Smith et al., *The American Congress* (4th ed., 2005, Cambridge U.P.); Lee H. Hamilton, *How Congress Works and Why You Should Care* (2004, Woodrow Wilson Center Press) 参照。
- (19) 議会での議決の対象となる案件には、法案や決議案などの案件のほか、「質疑討論終結の動議 (motions to conclude a debate) をはじめとした議事運営上の各種動議 (motions) がある。」
- (20) See, R.S. Beth, "Bills and Resolutions: Examples of How Each Kind is Used," CRS Report for Congress (2004, CRS, Library of Congress).
- (21) See, M. Amer, "The First Day of a New Congress: A Guide to Proceedings on the House Floor," CRS Report for Congress (2004, CRS, Library of Congress).
- (22) 「予算」について、英米仏独などでは、「年税主義」つまり、各税法は一年限りの効力(時限法)とみる、の伝統のもと、予算(歳入)と租税など(歳入)を一体化してとらえる考え方が脈々と続いてきている。また、この考え方のもとでは、「予算」を「法律」とする考え方が支配的である。これに対して、わが国の場合、明治憲法下でとられた、永久税主義「およびその伝統のもと、予算(歳出)と租税など(歳入)とを切り離してとらえる考え方が、支配的である。」
- 一般に、予算の性格については、大きく①予算行政説、②予算法律説、③予算法形式説の三つに分けることができる。①予算行政説とは、予算は、法的な性格を持つものではなく、単なる行政措置とみる考え方である。したがって、予算の法的拘束力を否定することとなる。

の見方は、明治憲法下では支配的だったが、現行憲法下ではなじまないとされている。②予算法律説とは、予算を法律の形式とする考え方である。例えば、イギリスの場合、成文憲法は存在しないが、コモンロー(慣習法)として、予算は法律あるいは議会の予算決議の形式をとることとなっている。これが、他のヨーロッパ諸国にも広まった(小嶋和司『憲法と財政制度』(一九八八年、有斐閣)三頁参照)。例をあげると、ドイツ連邦共和国基本法(一一〇条)アメリカ合衆国憲法(二条第九節第七号)、フランス第五共和国憲法(四七条)は、明文で予算が法律であることをうたっている(初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』(二〇〇六年、三省堂)参照。ちなみに、ドイツの場合は予算が形式的に法律であるとされるが、アメリカやイギリス、そしてフランスでは、予算は形式的にも実質的にも法律とされる(手島孝『憲法解釈二十講』(一九八〇年、有斐閣)二四五頁参照)。③予算法形式説は、予算に法的性格を認める一方、法律とは異なる国法の特異なものとみる考え方である。この見方が広く支持される理由は、(a) 予算は政府(国家機関)を拘束するが、逆に一般国民を拘束しないこと、(b) 予算の提出権は内閣にだけあり、衆議院に先議権があることつまり、憲法上、法律と予算とは、提案権が限定され、審議および議決の方式も異なること、(c) また、わが国の場合、歳入に関しては永久税主義の伝統が強く(各税法は一年限りの効力[時限法]とされていない。そのために、歳入予算は単なる見積もりとならざるをえない)のに対し、予算は、会計年度毎に提出され、審議され、成立すること。こうした点を考えると、予算を法律と同じとみることはできないとする見方である。わが国では、「予算法形式説」が一般に支持されている。

(23) See, C.D. Block, "Pathologies at the Intersection of the Budget and Tax Legislative Processes," 43 B.C.L. Rev. 863, at 871 (2002).

(24) See, "The Role of the President in Budget Development," CRS Report for Congress (2003, CRS, Library of Congress).

(25) 財政年度 (FY=fiscal year) とは、政府の会計期間をさす。連邦の財政年度は、当初、暦年(一月一日から十二月三〇日)であった。

その後、一八四二年に、七月一日から翌年の六月三〇日に変更された。現行の一〇月一日から翌年の九月末日までの財政年度は一九七七年から開始された。See, B. Henrif, "The Federal Fiscal Year," CRS Report for Congress (2003, CRS, Library of Congress).

(26) この点については、最近のイラク駐留軍の戦費支出をめぐる大統領と議会多数派を占めた民主党との議会で論争に最たる例を見出すことができる。ブッシュ米大統領は二〇〇七年五月一日、連邦議会から送付されたイラク駐留米軍の撤退期限を明記した補正予算案に対し、拒否権を行使した。多数党である民主党も上下両院では拒否権を覆せる三分の二の賛成票は得ることができないことから、廃案となる。最終的には、補正予算案は議会の承認を得た。

(27) See, Message to the Congress Transmitting Fiscal Year 1982 Budget Revision (March 10, 1981).

(28) See, OMB, Executive Office of the President, Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 1994, at 5, 12 (1994).

- (29) 大統領の予算教書その他の予算関連資料は、大統領府に置かれているOMBが主導して作成・説明にあつてゐる。
- (30) もっとも、この期限は守られたことがない。なお、この両院一致の予算決議は、性格的には、法律(Law)ではなく、議会在歳出と歳入を具体化する際の概要あるいは青写真的性格を有する。
- (31) なお、本稿では、連邦の予算プロセスについては、これ以上触れなからず、この点について詳しくは、See Robert Keith & Allen Schick, *The Federal Budget Process* (2003, Nova Science Publishers); W.J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process* (6th ed. 2004, CQ Press); B. Henrif, "The Executive Budget Process Timetable," CRS Report for Congress (2003, CRS, Library of Congress); B. Henrif, "Overview of the Congressional Budget Process," (2003, CRS, Library of Congress).
- (32) アメリカ連邦議会について、邦文で詳しくは、松橋和夫「アメリカ連邦議会上院における立法手続」レヴァンズ二〇〇四年五月号、同「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」レヴァンズ二〇〇三年四月号参照、廣瀬淳子「アメリカ連邦議会」二〇〇四年、公人社、参照。
- (33) ブッシュ政権下で議論された租税政策上の論点について詳しくは、D.L. Brubaugn, "Major Tax Issues in the 109 Congress," CRS Report for Congress (2006, CRS, Library of Congress) 参照。
- (34) http://www.freedomworks.org/newsroom/press_template.php?press_id=1105 (筆者HP最終閲覧：二〇〇七年五月一日)。
- (35) <http://www.taxreformpanel.gov/final-report/> (筆者HP最終閲覧：二〇〇七年五月一日)。
- (36) 詳しくは、拙論「租税歳出概念による租税特別措置統制の現状」(小林直樹・北野弘久編)『現代財政法の基本問題』(一九七八年、岩波書店)(同論文は、拙著『アメリカ連邦税財政法の構造』(一九九五年、法律文化社)所収)参照。もっとも、どのような税制上の誘引措置を「租税歳出(tax expenditures)」と見るかについては、争いのあるところである。See, V. Thuronyi, "Tax Expenditures: A Reassessment," 1988 Duke L. J 1155.
- (37) もちろん、人的控除のような所得税制固有の仕組みに由来する歳出損と、いわゆる、政策税制に由来する歳出損とを区別し、後者を議会の承認を得ないかたちでの支出につながる悪玉の「裏口歳出」とみる見解が正鵠を得ている。北野弘久『税法原論(第五版)』(二〇〇三年、青林書院)七二頁以下参照。
- (38) See, S.S. Surrey, *Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures* (1973, Harvard U.P.).
- (39) 主要諸国(英米仏独)の立法のあり方を比べてみると、次のとおりである。①イギリス「政府立法+議員立法」は、コモンロー(慣習法)の伝統の強い国である。裁判所の積み重ねられた判例の(先例)が重視される国である。成文憲法はない。慣習法および議会の慣習により、従来から政府立法ルートと議員立法ルートとが共存してきている。ただ、わが国と同様に、政府立法が圧倒的多数を占める実情にある。もつ

とも、政府立法の場合でも、法案は内閣ではなく閣僚が提出することになっているから、議員立法の色彩が濃い。②アメリカ(議員立法のみ)、合衆国(連邦)憲法一条(連邦議会)一節(立法権、両院制)において、「この憲法によって付与される立法権は、すべて合衆国連邦議会に属する。」及び同一条八節で「連邦議会の権限」一八項「前記の権限、及びこの憲法により合衆国政府またはその各部門若しくは公務員に対し付与された他の一切の権限を執行するための、必要かつ適切なすべての法律を制定すること。」と定めている。つまり、立法権は、形式的にはもっぱら議会に属することを明文で定めている。③フランス(政府立法+議員立法)は、第五共和国憲法三九条(法律の発議権)一項で「法律の発議権は、首相及び国会議員に競合して属する。」と定めて、政府立法ルートと議員立法ルートの双方あることを明文で確認している。④ドイツは、ドイツ連邦共和国基本法七六条(法律案の提出)一項で「法律案は、政府を通じて、連邦議会の中から、又は連邦参議院を通じて、連邦議会に提出する。」と定め、政府立法ルートと議員立法ルートの双方あることを明文で確認している。初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』(二〇〇六年、三省堂)参照。

(40) See, K.W. Simon, "Congress and Taxes: A Separation of Powers Analysis," 45 *Miami L. Rev.* 1005 (1991). 後に詳しく分析するように、連邦議員が租税立法で絶大な権限を持ち、ロビイスト(法律制定陳情者)や圧力団体の特殊利益の代弁者と化した場合、租税政策において、公益(public benefits)、よゆゆ私益(private benefits)をはかる立法がまかりとおるようになることをどのように効果的に抑止しに行けるのかは重大課題である。

(41) See, R.C. Sachs, "Sponsorship and Cosponsorship of House Bills," CRS Report for Congress (1999, CRS, Library of Congress).

(42) 共和党所属の大統領作成にかかる税制改正案の方が、民主党所属の大統領作成にかかる法案よりも、連邦議会は好意的であるとの評価もある。See, R.J. Leonard, "Perspectives on the Tax Legislative Process," 38 *Tax Notes* 969, 970 (1988). これは、共和・民主双方の政党とも同じく政治主導の租税政策あつても、アメリカでは、減税をベースに経済を活性化し、それにより税収をあげるといったパターンの方が、政治的に国民・納税者に受けやすいということであろう。

(43) この点、わが国でも、一定の国家公務員の任命等については、国会両議院の同意・承認を条件とする場合がある。例えば、国家公安委員会の委員は、内閣総理大臣が両議院の同意を得て任命することになっている(警察法七条、その他、国家公務員法五条、会計検査院法五条などの場合も同じ)。ただ、こうした人事案件は数的には限られている。また、その承認手続についても、具体的な審査・審議等のあり方を含め問題も少なくない。大統領制とは違う議院内閣制の下での「議会の行政監視機能」には限界があることは確かである。また、政治任用には、当然、長所とともに短所もある。とはいっても、国会による行政の監視機能を高める視点から、人事案件承認手続における任命権者の説明責任の強化と表裏一体のかたちでの政治任用官職数の増員、さらには国会法ないし議院規則の下での人事案件承認手続の明文化などの改善は可能であろう。

- (44) <http://www.opm.gov/feddata/html/POL0901.asp> (筆者HP最終閲覧：二〇〇七年五月一日)。
- (45) ちなみに、大統領の政治任用人事については、上院での承認日を含めて、ホワイトハウス事務局のホームページ (HP) にアクセスし、Nominations をクリックすれば、情報を入力すべき <http://www.whitehouse.gov/news/nominations/> (筆者HP最終閲覧：二〇〇七年五月一日)。
- (46) <http://finance.senate.gov/hearings/31318.pdf> (筆者HP最終閲覧：二〇〇七年五月一日)。ちなみに、連邦財務省HP (<http://www.usrreas.gov/organization/bios/solomon-ph.html> 筆者HP最終閲覧：二〇〇七年五月一日) に紹介されているソロモン氏の経歴は、次のとおりである。プリンストン大学で学士 (BA)、バージニア大学で法務博士 (JD)、ニューヨーク大学で法学修士・税法専攻 (LL.M. taxation) の学位をそれぞれ取得している。その後、二つの法律事務所で税法専門の弁護士を務めた。また、ジョージタウン大学の税法講師なども務めた。一九九一年から内閣蔵入庁 (IRS) に入り要職に就いた。その後財務省に移り、二〇〇六年一月に副長官に就任するまで、議会承認が不要な官職である副長官代行を務めた。まさに、ソロモン氏の経歴に、競争社会、実力で登りつめる転職社会の現実をみるこゝたがとゞきる。
- (47) 日本の国家公務員制度は、基本的に省庁を「雇用主」とした終身雇用制が基本となっている。これが、政権が代わっても面従腹背の役人の抵抗などで政策を抜本的に変えられない大きな原因の一つになっている。大胆な政治任用制度の導入を含む公務員制度抜本的な改革なしに、公務員人材バンク (官民人材交流センター) 創設、のような役人天國構想を許している政治のあり方自体がもつと問われてよい。
- (48) なお、連邦議会の委員会制度について詳しくは、J. Schneider, "The Committee System in the U.S. Congress," CRS Report for Congress (2003, CRS, Library of Congress) 参照。
- (49) See, "Committee Types and Roles," CRS Report for Congress (2003, CRS, Library of Congress).
- (50) See, T.P. Carr, "House Committee Hearings: Arranging Witnesses" CRS Report for Congress (2003, CRS, Library of Congress); L. Fisher, "Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power," CRS Report for Congress (2003, CRS, Library of Congress).
- (51) See, *McGrain v. Daugherty*, 272 U.S. 135, 174 (1927).
- (52) See, *Wilkinson v. United States*, 365 U.S. 399, 408-9 (1961).
- (53) See, M.E. O'Neil, "The Fifth Amendment in Congress: Revisiting the Privilege Against Compelled Self-incrimination," 90 Geo. L.J. 2445 (2002).
- (54) See, R. Berger, "Congressional Subpoenas to Executive Officials," 75 Colum. L. Rev. 865 (1975).

- (55) See, *Anderson v. Dunn*, 6 *Wheat* 204, 228 (1821). 現行法の量刑は、科料若しくは拘禁、又は併科、の仕組みになつてゐる。
- (56) 召喚された証人の人権保護の観点から、証人は、任意で保佐人を伴つて出席する権利 (right to counsel) を有する。See, R.L. Claveloux, "The Conflict Between Executive Privilege and Congressional Oversight: The Gorsuch Controversy," 1983 *Duke L.J.* 1333 (1983).
- (57) ちなみに、後に触れるように、「議会の国政調査 (Congressional investigations)」権能に基づいて設けられる、国政調査委員会 (investigating committees) と、[議会の行政府監視 (Congressional oversight)] 権能に基づいて設けられる、行政監視委員会とは、証人召喚権をスムーズに実施をむねむる面で共通する要素が多い。
- (58) See, L. Fisher, "Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power," CRS Report for Congress (2003), CRS, Library of Congress). 一方で、議会は、証言を促すために、議会の承認を得て、証人の証言内容に対する一部又は全部に免責 (immunity) を与える手法を駆使する。See, R.F. Wright, "Congressional Use of Immunity Grants After Iran-Contra," 80 *Minn. L. Rev.* 407 (1995).
- (59) いわゆる、国政調査委員会とは、議会各院の特別委員会のみならず、常任委員会や全員委員会でも持たれることがある。
- (60) この点、わが国の場合には、議院規則 (例えば、衆院規則四三条・四八条・九七条、参院規則三五条・七五条) で、審査の必要に応じて小委員会を設けることができるほか、予算・決算委員会では分科会を設けることができることになっている。ただ、この小委員会方式は、わが国では、両院の議院運営委員会に常設されている図書館運営小委員会などを除けば、活用例は非常に限られている。
- (61) See, R.H. Davidson, "Subcommittee Government: New Channels for Policy Making," in *The New Congress* (Mann & Ornstein ed. American Enterprise Institute, 1981) at 99-133.
- (62) See, J.E. Zeitzer, *On Capital Hill: The Struggle to Reform Congress and Its Consequence, 1948-2000* (Cambridge U.P. 2004).
- (63) 「行政機関からのコメント (意見) 聴取」は、立法府と行政府との間の強力関係を維持するために、慣例として行われてくるものである。委員会は、検討中の案件について、関連する行政機関に対して文書でコメント (意見) を提出するように求める。あくまでも、参考意見として聴取するものである。
- (64) わが国の国会法五一一条一項では、「委員会は、一般的関心及び目的を有する重要な案件について、公聴会を開き、真に利害関係を有する者、又は学識経験者等から意見を聴くことができる」と定めている。また、同条二項では、「総予算及び重要な歳入法案については、前項の公聴会を開かなければならない。但し、すでに公聴会を開いた案件と同一の内容のものについては、その限りではない」と定めている。こうした規定ぶりから、本予算や年次の税制改正法案などについては、必ず公聴会を開催しなければならない。ただ、わが国の場合、公聴会は、委員会採決に際して儀礼的に行われているのにならず、公述人のほとんどは政党推薦である。このため、国民の権利義務に深い関係

を有する法案国民各層からの意見を聴こうという公聴会制度の本来の趣旨からかけはなれてしまっている実情にある。

- (65) より厳密にいえば、理論的には、小委員会に付託して公聴会・マークアップ会議のプロセスを加えて法案審査をしている場合と、小委員会に付託せずに親(全体)委員会が直接公聴会・マークアップ会議のプロセスを通じて法案審査をしている場合とが想定される。
- (66) ただし、親(全体)委員会からはじまっている場合には、⑦本会議への報告、⑧本会議での審議とすむことになる。
- (67) See, J. Schneider, "House Committee Markup: Preparation," CRS Report for Congress (2003, CRS, Library of Congress).
- (68) ちなみに、小委員会が設けられている場合で、後に親(全体)委員会でもマークアップ会議が開かれるときには、すでに小委員会でのマークアップ作業を終えており、小委員会は親(全体)委員会に対し速やかに立法手続に入るように勧告を行うのが常である。したがって、この場合には、親(全体)委員会では、小委員会でのマークアップ作業で得られた成果を基に、作業をはじめることになる。
- (69) ちなみに、例えば下院規則(第XI第二(1)(1))によると、本会議に案件を報告する場合の採決が有効に成立するためには委員の過半数が実際に出席した会議で表決を求めなければならない。ただ、マークアップ会議の議事を行い、又は議決をするのに必要な定足数については、特段の定めを置いていない。これは、マークアップ会議で効率的に運営するため、過半数の要件を強制しないことにならなければならないと解されている。このため、マークアップ会議での定足数は、三分の一を下回らない範囲内で(下院規則第XI第二(1)(1))各々の委員会規則の定めるところによることになる。実際、ほとんどの常任委員会では、規則で三分の一を定足数の基準と定めている。
- (70) See, W.J. Oleszek, "Legislative Oversight," Congressional Procedure and the Policy Process (2005, CQ Press) at 274 et seq.
- (71) See, McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135, 177 (1927).
- (72) 一九七八年監察総監法 (Inspector General Act of 1978) は、連邦の各行政機関に監察総監室の設置を義務づけ、その機関の職員から申立のあった苦情その他の内部通報を調査し、その長への報告ないし必要な場合には是正措置の勧告を行う権限を与え、同時に議会への報告などを義務づけた。
- (73) See, B.D. Fong, "Whistleblower Protection and the Office of Special Counsel: The Development of Reprisal in the 1980's," 40 Ann. U.L. Rev. 1015 (1991).
- (74) See, F.M. Kaiser, "Congressional Oversight," CRS Report for Congress (2006, CRS, Library of Congress). Also, see, F.M. Kaiser & W. J. Oleszek, "Congressional Oversight Manual," CRS Report for Congress (2007, CRS, Library of Congress).
- (75) See, M. McCubbins & T. Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms," 28 Ann. J. Pol. Sci. 165, 166-68 (1984).
- (76) See, "Auditing Executive Discretion," 82 Notre Dame L. Rev. 227, 224etseq. (2006).

- (7) C.J. Deering & S.S. Smith, *Committees in Congress* (3rd ed. 1997, CQ press) at 13. 二〇〇七年四月一〇日現在。スタッフは五五
 人程度。 <http://www.house.gov/jct/stafflist.htm> (雑誌上の最終閲覧：二〇〇七年四月一日)。
- (8) See, JCT, *Statutory Basis for the Joint Committee on Taxation* <http://www.house.gov/jct/statlist.htm> (雑誌上の最終閲覧：
 二〇〇七年四月一日)。
- (9) See, *General Explanation of the JCT: U.S. Congress* <http://www.house.gov/jct/> (雑誌上の最終閲覧：二〇〇七年四月一日)。
- (10) See, C.H. Hanna, "The Magic in the Tax Legislative Process," 59 *SMU L. Rev.* 649, at 662 (2006). CCH, *Federal Tax Course*
 2007 (2006, CCH) 206.
- (11) H. Conference Report 99-481 at II-154 (1996), 1986-3 C.B. (vol.4) 1, at 154.
- (12) See, CCH, 2007 *Federal Tax Course* (2006, CCH) 205.
- (13) See, J.H. Birnbaum & A.S. Murray, *Showdown at Gucci Gulch* (1987, Vintage Books).
- (14) See, "Pathologies at the Intersection of the Budget and Tax Legislative Process," 43 *BCL. Rev.* 863 (2002).
- (15) See, B. Griffith, "Lobbying Reform: House-Cleaning or Window Dressing?," 75 *U. Cin. L. Rev.* 863 (2006).
- (16) <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c1092:/temp/~c1096XuQDc:e7859> (雑誌上の最終閲覧：二〇〇七年四月一日)。

(本学法学部教授)