



IIPS

Institute for  
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

# 米国の連邦議員スタッフ 及び連邦議会委員会スタッフ制度

・ 平和研レポート ・  
主任研究員 清井 美紀恵

*IIPS Policy Paper 301J*  
*January 2004*

財団法人  
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2004

Institute for International Policy Studies  
5<sup>th</sup> Floor, Toranomon 5 Mori Building,  
1-17-1 Toranomon, Minato-ku  
Tokyo, Japan 〒105-0001  
Telephone (03)5253-2511 Facsimile (03)5253-2510

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体のものではありません。

## 要 約

日本がコンパスなきまま漂流しているかに見える今日、政治家が政策によって有権者の信を問い、これをもって国政運営にあたるためには、米国の連邦議員同様、政策に通じたスタッフが政治家を知的に支援する体制を整備する必要があるという声が高い。

米国においては議員スタッフ、委員会スタッフともに第二次大戦後急速に増強された。今日下院議員は 14 名程度、上院議員は 30-50 名のスタッフを抱えている。小規模な委員会では 30-40 名、下院歳出委員会に至っては 200 名以上のスタッフに支えられている。強過ぎる大統領府を監視し、立法府も行政府に対抗しうる人的支援を求める声が背景にあった。また、政治家の世代交代や少数派議員の台頭も、立法府の側の体制整備を促進する声となった。

議員スタッフは、法案起案、議員スピーチ作成、政策提言、ポジションペーパー作成、議員に代わって委員会に出席し、結果を議員に報告する。委員会スタッフは公聴会の参考人・証人選別、法案修正、報告書作成において委員会事務局として中心的な役割をはたし、情報収集、分析、政策選別を提示して委員に助言する。それぞれ専門分野を持っている。

が、華やかに活躍をする議員スタッフ、委員会スタッフとも任期は 3 年程度、スタッフ時代に得た経験、情報、人脈をたよりにロビイスト、シンクタンク職員等に転職していく。連邦政府高官に抜擢される場合もあるが、年収は 4 万ドル程度で、大学院で専門知識を習得した若者がキャピトルヒルの空気に触れ、議員の補佐官として専門分野の政策形成の現場で活躍する 1 ステップというのが現実的な捉え方であろう。

日本でも、昨年のマニフェスト選挙や小泉政権の下で改革を阻む族議員とそれを取り巻く官僚と内閣の方針の対立が注目を浴びる中、有権者が政策で政権選択をする選挙が定着するか否かが注目されている。自民・民主両党に自前のシンクタンクを育てようという動きも見られる。日本の国会議員が多数のスタッフに支えられて政策本位の立法、調査活動をするようになるにはいくつかの留保条件がある。

①行政府、立法府双方の動きに関与するシビルソサエティの成熟、②与党審査を前提とした族議員と官僚のもたれ合いを絶ちきるための内閣の指導力、③それを支える国民世論と投票行動、④立法府に人材が流れるようにする雇用環境整備、④議員の側のスタッフ制度に対する矜持等である。選挙を経て国民の負託を受けた政策を内閣が遂行するためには、族議員と結びついた官僚組織以外に知恵袋が必要となるが、内閣を支える人材供給の強化が、日本型スタッフ制度の目標と考える。個々の議員の調査活動を支える人材としては、公共政策系大学院生をインターンとして活用するのが、現実的と思われる。

## 目次

本稿の目的	1
第1章 米国連邦議会スタッフおよび委員会スタッフの歴史、概観	3
第2章 議員スタッフ	5
(1) 議員事務所の財政基盤と議員スタッフ	5
(2) 議員事務所における議員スタッフの構成	6
(3) 第一秘書と親族雇用の禁止	6
(4) 立法スタッフ	7
(5) 議員スタッフの雇用関係	8
第3章 委員会制度と委員会スタッフ	9
(1) 連邦議会委員会	9
(2) 委員会スタッフ数の盛衰	11
(3) 委員会スタッフの在職年数と性格	11
(4) 仕事ぶり	12
(5) 委員会スタッフに対する評価	12
第4章 族議員と政策形成	13
(1) 概観	13
(2) 最近の人気分野	13
(3) 「族議員度」日米比較	13
第5章 議員スタッフ制度の日本への導入可能性	14
(1) 日本政治の環境変化と日米の制度の違い	14
(2) 族議員と省益追及官僚が主導する政策決定のゆがみを正せるか	15
(3) 米国議員スタッフ制度の厳格な部分も採用できるか	16
(4) 立法府の情報公開が進むか	17
(5) 米国型スタッフとして当面可能な案	18
参考資料、参考文献	

04/01/16 mikie kiyoi

## 米国の連邦議員スタッフ及び連邦議会委員会スタッフ制度

### 本稿の目的

日本の国会議員の秘書給与にからむ問題が注目される度に、米国の議員スタッフ制度との比較が取り沙汰される。いわく、米国では上院議員が地元事務所のスタッフとは別に、ワシントンの事務所に 30 名以上のスタッフを抱え、そのひとりひとりが専門分野を持ち、議員の活動を支えている。その結果、官僚主導ではない政策決定が可能であるので日本の制度をそれに近いものにする必要がある、との指摘である。

これに対し、日米の違いを強調し、議員スタッフの充実は困難であるとの意見も多数述べられている。すなわち、立法府と行政府が明確に分かれており、すべての法案が議員提出である米国の方法を、内閣提出法案が主となる議院内閣制の日本には適用しにくい。崩れつつあるとは言え終身雇用制度が一般的な日本で、議員の落選とともに失職する議員スタッフは有為な若者を惹きつけられない。米国では、失職中のスタッフの受け皿となるシンクタンクや研究機関も多いが、長年の間自民党の単一支配が続いた日本では、受け皿を提供できる組織はない等々である。

日本の公共政策を取り巻く環境はそれなりに変化してきている。自由党との合併を経て、マニフェストを掲げて 2003 年 11 月 9 日の衆議院選挙に臨んだ民主党が一定の躍進をしたことにより、日本の政治も有権者の前で政権をめざし政策を競い合う方向に近づきつつあるという声がある。大学では公共政策研究大学院が次々と新設される。また、若い頃米国で議員スタッフを経験した人々が日本の国会議員として活躍していることも注目される。後述の通り、米国においても立法府の政策スタッフ制度が整うまでに数十年の歳月を必要としており、日本も時間をかけて同様の方向に進む端緒についたという見方も成り立つ。

他方、米国の統治のあり方として分権がキーワードである。それは州の独自性強調でもあるし、連邦議会の議員の投票行動が党のラインに拘束されない「個」としてのものである点にも現われるが、共同体の掟に厳しい日本もその方向に向かうか疑問なしとしない。

久保文明教授は、その著書「現代アメリカ政治と公共利益」において、環境保護政策との関連で次のように記述している。

「アメリカの政治システムの特徴の一つは、政策形成に関わる専門的能力が官僚制に独

占されておらず、議会の研究・調査機関、議員と議員スタッフ、そして民間の団体やシンク・タンク、大学などにきわめて広く分有されていることにある。」

「制度的にも専門能力の分布状況という点でも分権的なアメリカの政治システムの下ではより一層、政策課題設定において知的な要素が果たす役割は大きいと考えられる。」

「…政策に関わる専門知識や情報、あるいはノウハウといったものは、連邦議会（議員、議員スタッフ、委員会スタッフ、調査部門）、州政府、民間の調査機関、企業と業界団体、弁護士事務所と環境関係のコンサルティング会社、そして環境保護団体などにも広く分有されている。」

シビルソサイエティの台頭を前提とする分権化の方向に向かうかどうかは、日本の統治のありかたそのものにも影響を及ぼす課題である（参考資料1「米国公共政策をとりまく環境」参照。同資料は上記久保教授の分析や松沢成文現神奈川県知事の「この目で見たアメリカ米連邦議会議員選挙」に基づき作成した）。

が、政策形成の大きな担い手のひとつであり、選挙の洗礼を受ける議員が、有権者の声を吸い上げ、これを踏まえた政策を具体化していく力の強化は、民主主義を標榜する以上至極当然のことである。マニフェストを提示して選挙を戦うという流れも今回衆議院選挙にとどまらず定着しそうである。最近の報道によると自民党、民主党ともに党に政策形成のためのシンクタンクを設置するという方針のようである。各議員が政策スタッフの支援を得て専門知識を蓄積し、独自の提案する政策がその所属する党のマニフェストに取り込まれていく。マニフェスト選挙時代の到来は、知的な政策スタッフの充実が求められることに通じている。

これまで日本では、中央省庁の役人が政策形成において重要な役割を演じてきたと言われてきた。他方、長年与党の地位にある自民党には、「族議員」とよばれる特定分野の政策に良く通じ、時に官僚を凌駕するほどの知識をもって大きな影響力を行使する国会議員が多い点も看過できない。政策分野によっては「官僚主導」という表現では一律にとらえきれない面がある。こうした族議員に主導され実現していく政策が、個別利益を超え、国家の政策として国際的にも国内的にも納得のいくものとなっているか、またその政策決定過程における十分な透明性が確保されているか、近年疑問の声もあがっている。問われているのは、政策形成の担い手が官僚であるか政治家であるかではなく、採用される政策が特定利益を超えて広く受け入れられる「良き」政策かどうかであろう。その意味で、議員の政策スタッフ拡充は、より良い政策を実現するためのインフラ整備のひとつに過ぎない。

日米を問わず議会制民主主義のもとでは、当選しかつ再選されなければ長期にわたり公共政策の実現に向けて働くことはおぼつかない。それは地元や特殊利益団体の利益誘導型

になることは避け難いとの一面も伴う。日米貿易摩擦が連日のようにメディアのトップニュースになっていた頃、特定企業との結びつきが強い米国の特定議員のスタンドプレーが対日関係に影響していたことも記憶に残る。ばら色に描かれがちな米国の議員スタッフの場合、雇用主は特定議員、その議員が落選すれば即失業、仮に雇用主の議員が磐石の再選基盤を持っていたとしても、多くの若いスタッフは薄給でその平均的な任期はたかだか数年、常に次ぎの就職先を探す圧力にさらされているのである。むしろ、入り口のところでは極めて公正厳格な採用試験により選抜され、原則終身雇用制の下にある日本の官僚の方が、本来期待されているように「しがらみ」を絶ち、個別利益にとらわれずに政策についての専門性で勝負することが可能なはずである。日本において本来の官僚制の利点が必ずしも機能しなくなった原因を追求することも別途必要であると思われる。

米国では議員の個人政策スタッフとは別に、行政府の役人に対抗するため、立法府の側には、議員の活動を支える委員会スタッフや議会予算局(Congressional Budget Office: CBO)、会計検査局(General Accounting Office: GAO)、議会図書館調査局(Congressional Research Service: CRS)等の議会補助機関(Congressional Support Agencies)が日本に比べ充実している点も注目される。公務員として雇用保証も期待できるポストである。行政府に対する立法府のチェックアンドバランスとして、これらの補助機関は、oversight (監視)、accountability (説明責任)、transparency(透明性確保)、post evaluation (施策の事後評価) という役割を負っている。

CBO、GAO、CRS のような議会補助機関の公務員制度については別の機会に譲ることとし、本稿では、米国連邦議会議員の個人スタッフの他、これまで我が国にはあまり紹介されてこなかった委員会スタッフに焦点を絞り概観することとする。日米の政治制度上の違いを踏まえて、米国型の議会スタッフ、委員会スタッフ制度がどの程度日本の立法府に適用可能であるかどうか私見を述べることとする。

## **第1章： 米国連邦議会議員スタッフおよび委員会スタッフの歴史、概観**

歴史的には、米国政治においては今も昔も議会、特に委員会が中心的役割をになっている。20世紀には大恐慌、第二次世界大戦、冷戦という状況の下、大統領が強力な指導力を発揮する場面が増えてきた。

第二次世界大戦後、ベトナム戦争の泥沼化、ウォーターゲート事件などを経て、議会が大統領及び行政府への監視を強める声が高まり、これを受けて議会委員会スタッフ、議員スタッフを含むスタッフの数は急激に増えた。1947年には上下両院委員会スタッフは500名以下、上下両院の議員個人スタッフは約2,000名であった。2001年には上下両院委員会

スタッフは 2,000 名以上となり、議員の個人スタッフも上下両院合わせて 11,000 人以上となっている。

この増加傾向に対するやり戻しもある。1991 年以来議会スタッフの増加傾向を批判する声が高まり、全体としてのスタッフ数は 3,000 名減っている。特に、委員会スタッフは 1993 年に 10% 減となった。

更に、共和党が議会で多数を占めた 1995 年には、同党の「米国との契約」(Contract with America)の一環として、委員会スタッフは 3 分の 1 削減された。議員の個人スタッフは、共和党、民主党を問わずほぼ均等に雇用されていたので、削減の対象は勢い委員会スタッフへと向かった。委員会スタッフは委員長を中心に民主党と共和党の党別に雇われるが、スタッフの削減のしわ寄せは、当時の少数党である民主党が受けることとなった。

このような最近の減少傾向にも関わらず、全体として議会スタッフが第二次戦後大幅な増員を遂げた背景には以下のものがある。

1. 大戦後、1960 年代及び 1970 年代、連邦議会の規模が大きくなり、また機能が非常に複雑になった。これに対処するため、議会は行政政府や特定利益団体とは独立した自身の独自の情報を欲するようになった。
2. 特に、1970 年代の議員の間における先任者着任制 (seniority rule) (注 1) が一応形骸化するにつれ、若手議員、少数派議員の間で彼等自身の議員としての責任をまっとうする上で業務を補佐するスタッフが必要であるとの声が高まった。
3. 小委員会の地位が高くなり、多くの議員が 1970 年代末には、以前には委員会で行っていたような仕事を小委員会に移行するようになった。
4. また、議会が連邦行政政府に対抗する最後の砦という認識も高まってきた。以前は、議員は小人数のスタッフを雇い、ケースワークと呼ばれる地元の陳情を処理することが主たる仕事であった。従ってかかる陳情対応スタッフは皆議員の地元事務所に張り付いていたが、2001 年には、上院議員のスタッフのうち 30%、下院議員のスタッフの 40%がワシントン以外の地元に割かれている。

(注 1) 米国議会の先任者着任制：議会多数派に属する議員のうち、もっとも長く当該委員会のメンバーを務めてきた議員が自動的に委員長になった。特別な才能も党に対する忠誠心も問われなかった。1960 年代、70 年代に大量の新人議員が当選し、この慣行に対する批判が高まり、委員長および委員会の少数派筆頭委員の指名は委員会メンバーの秘密投票によることになった。この傾向は 1995 年以降ニュート・ギングリッチ下院議長 (共和党) の下で更に拍車がかかった。同年下院共和党は、委員長、小委員会委員長任期を 6 年に制

限。上院共和党も 1997 年、多数派である場合は委員長、少数派に回った場合は少数派筆頭委員の任期をやはり 6 年とすることにした。

## 第 2 章： 議員スタッフ

### (1) 議員事務所の財政基盤と議員スタッフ

議員や議員スタッフの収入面を云々することは本稿の主たる目的ではないが、議員事務所の財政基盤、事務所スタッフの全体構成について述べるため、連邦議員歳費から明らかにしていくこととする。

表 1 は、下院議員、上院議員の歳費である（出典：議会調査局 2001 最新の 2003 年のサラリーは上下両院とも 154,700 ドルになっている。Congress A to Z による）。

下院議員は公費から支給される事務・秘書的手当で年額 662,708 ドルの範囲内で、18 名以内の常勤スタッフ、4 名以内のパートタイムのスタッフを雇うことができる。下院議員ひとりの平均スタッフは 14 名となっている。上院議員の場合、選出される州の大きさにより事務、秘書的手当の額も上下するが、もっとも大きい議員事務所では 50 名もの議員個人スタッフを雇っていると言われる。

下院スタッフの平均在職年数は 3.6 年（注 2）で若く、高い教育を受けているが、同等の高等教育を受け他分野に職を得た人々と比較して、平均 42,314 ドルの年俸はいかにも低い。上院議員スタッフの報酬や在職年数について、明確に記述した資料は手元にないが、議員歳費から推測される報酬額は、1,000 万円と言われる日本の政策秘書給与とは比較にならないほど低いようだ。もちろん、特定議員のシニアスタッフとして長年勤続すると、年金、退職金、健康保険他の諸手当も提供され、高給とりとは言えないが、ワシントンにおいてはきちんとした生活が可能額を得られる、とある元スタッフは述べている。

（注 2）日本の国会議員の秘書についての資料はないが、小泉首相の首席秘書官である飯島勲氏の著書「代議士秘書」に、国会議員の有志が在職年数を調べたところ、公設秘書で 4-5 年、私設秘書を含めると平均 3 年弱との記述がある。

なお、前自民党国会議員の高市早苗氏の「アメリカの代議士たち」という著作によるとパット・シュローダー下院議員のインターンとして雇われ、その後正スタッフとして採用されたとある。著書には明言がないのでインターン時代は無給だったと推測されるが、正スタッフとしての収入はどれくらいであったかという点は明らかでない。また、1991 年から 92 年にかけて、知日派で知られるウィリアム・ロス上院議員（2001 年落選、政界引退）

のスタッフを務めた林芳正現参議院議員は無給であったと講演で述べている。このように、議員歳費に大きな影響を与えず、せいぜい事務所スペース通信費程度の出費となる議員事務所のインターンについては、当然上記下院議員スタッフ 18 名という数字には含まれない。

## (2) 議員事務所における議員スタッフの構成

各議員により千差万別である。選挙区の事情、議員個人の個性、専門性、関心事等がどの分野に精通したスタッフを雇うかに影響を及ぼすようだ。都市部選出議員と農村部選出議員では当然のことながら、消費者利益、農政についての姿勢は異なる。また、(党派にとられず) 前職議員の関心事を現職議員が完全に無視することは難しい。議員がどの委員会、小委員会のメンバーであるかにより、スタッフの構成も影響される。

たとえば農村地域を選挙区とする議員は必ずといっていいほど農業問題専門の立法スタッフを抱え、自身は農業委員会のメンバーに名を連ね農政への影響力を及ぼそうとしている。①再選、②議会における影響力、③良い公共政策実現、が米国下院議員 3 つのゴールといわれるが、どのゴールに重点をおくかにより議員個人が関心を抱く委員会が決まってくる。従って、限られた議員歳費の中でどのような専門分野の立法スタッフを雇うか、という判断にも影響を及ぼす。

典型的な議員事務所のスタッフの構成は、第一秘書(administrative assistants: AA)、立法スタッフ (legislative assistants: LA)、ケースワーカー (caseworker) と呼ばれる陳情に対応するスタッフ、広報担当官、選挙区事務所スタッフである。ケースワーカーと呼ばれるスタッフが選挙区事務所に異動させることが増えている。上院議員の場合は選挙区には平均 4 箇所の事務所を構え、全スタッフの 3 分の 1 を地元選挙区に配置している。下院議員の場合平均 2.3 箇所の選挙区事務所を構え、全スタッフの 43% を超えるスタッフが選挙区に常駐している。任期 6 年の上院議員に比較し、任期が 2 年の下院議員は、再選をめざした地元に対する配慮を手厚くする必要があるということであろう。

個々の議員のワシントンの事務所は、日本の議員会館 (秘書室も含め 39 平米) に比較すればはるかに広いが、手狭であり物価を反映してか地方の方がスタッフの給与も低く抑えられるというのも、スタッフを地元配置する傾向に拍車をかけているとのことである。ワシントン中心の立法作業と地元有権者サービスの明確な分業が定着しているため、この傾向は変わることはないという。

## (3) 第一秘書と親族雇用の禁止

第一秘書は日本同様、議員と一心同体で、事務所全般を取り仕切り、選挙区有権者やロビイストに対応する。

クリントン大統領時代に駐日大使を務めた、トーマス・フォーリー元下院議長の第一秘書 (chief of staff) はヘザー・フォーリー (Heather Foley) 夫人であったが、ネポティズム (nepotism 縁故者の採用) を避けるという原則ゆえ、夫人は全任期中無給であったという。

衆院議長の諮問機関「国会議員の秘書に関する調査会」(座長：衛藤瀋吉東大名誉教授) は、本年 9 月①名義を貸しやすい議員本人の配偶者と三親等内の親族を公設秘書に採用することの禁止、②秘書としての勤務実態が把握しにくい兼業の原則禁止、③政策秘書と個人秘書の給与体系の一本化等を柱とする最終答申をまとめたと報道されている (2003 年 9 月 25 日日経新聞朝刊および 2003 年 11 月 20 日日経新聞夕刊)。

米国におけるネポティズム禁止ルールは 1967 年から採用されている (Congress A to Z)。1967 年の公民権法 (Civil Rights Act) 制定後ほどなくネポティズム禁止ルールは採用されたことになる。かようなルール案が下院に上程され審議されるや、どの議員も反対を唱えることが困難になったようだ。他方、議員は自身の身内を他の議員事務所に採用されるよう推薦することもできるし、身内を自身の事務所において無給で雇うことも可能である。

配偶者を第一秘書にしている平沢勝栄議員はその著書「明快! 『国会議員』白書」の中で、勤務実態があり、相応の働きをしているが、政策秘書給与詐取が明らかになると、親族を秘書にしているだけで疑念を抱かれてしまう苦渋に言及している。

この問題については、「李下に冠をたださず」との立場を貫くか、親戚縁者であっても勤務実態があれば正当化されるべしという考え方にわかれる。また、後者の立場に立っても「息子を第一秘書にする弊害」(飯島勲「代議士秘書」) を雇用者である議員が認識するかどうかで状況は変わってくる。「虎の威」を借りるのは血縁姻戚関係にある者だけに限られず、およそ側近と呼ばれる人物が陥りがちな問題である。

#### (4) 立法スタッフ

立法スタッフは委員会メンバーと協同し、法案起案、議員スピーチ作成、政策提言、ポジションペーパー作成、議員が委員会に出席できない際は、委員会の様子をモニターし、ボスである議員に報告する。日本で政策秘書について議論される場合は、主にこの立法スタッフのことが念頭にあると思われる。

日本の国会中継場面では、大臣や副大臣等政府側の出席者の後ろに、資料を持って控える役人が控え、閣僚にメモを差し出したり、耳打ちをしたりする姿が見られるが、米国の

立法スタッフの委員会、小委員会での仕事振りもこれに似たものだと言われる。予算や法案の審議では修正が煩雑に行われ、委員長、委員の即座の判断が求められるので、サポート約の存在は頼もしく映る。

議場の外では、役所の中で議論のたたき台を起案している若い事務官の仕事同様、関係者に照会したり、関連資料・情報を集め、調査結果を分析し、上司である議員の判断に役立つペーパーを議員事務所で準備するのも立法スタッフの仕事とされる。マスコミの注目を浴びる案件であれば、広報担当スタッフとも相談の上でプレス対策を検討する。行政官としての仕事と大きな違いはないようだ。

実際に法案成立に携わった林芳正参議院議員が、自身の立法体験を文書や講演の形で発表しているが、立法における日米の違いに触れたくだりを紹介する。

マンسفールド・フェローシップ法案の実現： 米国議会が立法し、米国人の税金で米国人を日本で研修させるというプログラム。法制局審査なし。英米法の体系のもと、日本のように今ある体系の中に新しい法案を厳格に当てはめることに労力をさくことなく、新しく通った法案が優先するという考え。法案通過後、裁判所が合法性で判断するという法制度で、議員立法を行いやすい仕組み。(2001年9月4日「総合研究開発機構(NIRA) 公共政策研究セミナー」開講記念シンポジウム基調講演録より)

#### (5) 議員スタッフの雇用関係

議員事務所により採用方針、具体的な仕事内容、給与水準、休暇制度等は異なる。以前は米国企業の雇用関係を律する連邦法規のほとんどは議員スタッフには適用されなかった。これには、連邦議会議員は自ら通した法律を自身の事務所には適用しそこなっているという批判が出、改善の動きが見られるようになった。

民間企業に適用される労働法規を議員事務所にも、という民主党の提案は共和党の反対に遭った(1994年)。が、翌1995年には **Congressional Accountability Act** により、11の連邦労働法及び連邦差別反対法が、議員事務所の雇用関係にも適用されることとなった。他方、公民権運動の流れを汲んで、人種、肌の色、宗教、性別、国籍による雇用差別を規制する法律は1964年から適用されている。その他、身障者の雇用奨励や年齢による差別禁止、職場における安全・健康維持等に関する法律も60年代一杯をかけて適用されるようにはなっていた。

議員スタッフが雇用に関する不服を訴える場合は、上院の場合は倫理委員会、下院の場合は公正雇用慣行局(**Office of Fair Employment Practices**)で、更に不服がある場合は裁判の可能性もある。(この項 **Congress A to Z** より)

### 第3章： 委員会制度と委員会スタッフ

#### (1) 連邦議会委員会

ここで立法スタッフの主たる活躍の舞台である米国の委員会制度に触れておく必要がある。現時点での下院常任（standing）委員会、上院常任委員会一覧は参考資料3「米連邦議会委員会の『格』」の通りである。政策関連委員会、利権がらみの委員会等の分類は“Committees in Congress”：Deering and Smithによる。後述の日本の族議員との関連で引用した。なお、委員会の格付けについては、上院で最も権威のある委員会は財政委員会であるという見方も強い。

立法スタッフの専門分野は、委員会の専門に対応していると考えればよい。なお、立法スタッフが提案する法案も委員会ではほとんどが葬られる。委員会をクリアした何百もの法案のうち、本会議(floor)で採択されるのは更にそのうちの数本である（年間上程法案数は約10,000本といわれている）。

#### (2) 委員会スタッフ創設の経緯と種類

委員会の関連では、議員の立法スタッフとは別に委員会スタッフも政策形成では活躍していることを紹介しておく必要がある。

1946年の立法再編法（the Legislative Reorganization Act）に端を発する。まず個々の委員会に10名のフルタイムの職員をつけた。うち、4名はプロフェッショナルで、個々の委員会があつかう内容について専門知識を提供することを任務としていた。他方、クラークと呼ばれる6名は政策に関係しない、事務的な補佐を行うことを任務としていた。今日でも①プロフェッショナル、②クラークの区別は維持され、プロフェッショナルの仕事は、a) 調査スタッフ、b) 准スタッフ、c) 臨時スタッフのカテゴリーがある。

以来、ひとつの委員会に最低10名のスタッフを配する制度は持続しているが、全体のスタッフの数は変動している。1970年の第二次立法再編法は法令に基づく6名のプロフェッショナルスタッフを個々の委員会に配置することを決めた。同法は、各委員会が毎年法令上の基準額を上回る予算でスタッフの配置を要求する手続きについても規定しており、その後のスタッフの飛躍的増加に扉を開いた。上下両院はそれぞれ独自の判断で委員会スタッフの配置を行うようになった。

1974年、下院は各委員会のスタッフの数を30名のスタッフ（18名のプロフェッショナル、12名のクラーク）に増やすことにした。今日下院ルールは、常任委員会に最低限30名のプロフェッショナルスタッフを保証している（歳出、予算委員会は例外的に独自のス

スタッフ・レベルを決めることができる)。この 30 名のうち、少数党の要求に従って 10 名までのプロフェッショナルは当該委員会の少数党の仕事を補佐することとなっている。こうして小規模な委員会のスタッフの規模はせいぜい 30-40 名にとどまるが、歳出、教育と労働、エネルギーと商務といった委員会は 100 名以上のスタッフを抱えている。1990 年時点では、スタッフ 40 名以下の委員会はわずかにひとつ、6 つの委員会は 100 名以上のスタッフを抱えていた。歳出委員会については 200 名以上のスタッフが働いている。下院の委員会および小委員会スタッフのほとんどは調査スタッフである。スタッフにかかる費用は、毎年予算要求する。下院の小委員会委員長および少数党の最高位メンバーには、それぞれ最低 1 名ずつスタッフが任命される。小委員会への過度の分散化傾向に対する批判にこたえ、90 年代半ば下院多数党となった共和党は、小委員会スタッフは委員会委員長の指揮下に置くこととした。

上院は 1970 年代調査スタッフを雇用する手続きを整え、その数は飛躍的に伸びた。が、法令上のスタッフと調査スタッフとの区別を明確にし、スタッフについては 2 年度にわたる予算で対応することとした。上院は少数党へのスタッフの配置には考慮していなかったが、1977 年以来、多数党、少数党のいずれもスタッフのうち少なくとも 3 分の 1 を指名することができることとなった。

上院では、アソシエートスタッフという議員の個人事務所スタッフと委員会スタッフを兼務するカテゴリーが存在する。かれらは、議員の個人事務所で働き、議員の個人事務所予算で雇用されている個人スタッフとの区別が明確でない。上院の委員会スタッフ制度は、1975 年に委員会に関連する仕事のために上院議員 1 名につき 3 名までのスタッフをつけることを認めて以来拡大してきた。

上院に対抗して下院の歳出、予算、議事運営と言う三大名門委員会については、個々の委員会メンバーが委員会の仕事を遂行する上で必要なスタッフを委員会の支出で雇えることになっている。歳出委員会の場合、委員会メンバー 1 名につき 2 名のアソシエートスタッフが、予算、議事運営の各委員会については委員会メンバー 1 名につき 1 名のスタッフを雇うことができる。第 102 議会では、下院の第四番目に大きい歳入委員会について、同委員会の扱うイシューに責任を持って取り組む個人スタッフを雇うために 11,000 ドルを委員会メンバーの個人事務所予算として追加的に認めた。

第 104 議会（1995 年 1 月－96 年 1 月ギングリッチ議長）の大幅な下院歳出カットでスタッフの数は減ったが、皆無になったわけではない。三大委員会のアソシエートについては、歳出委員会メンバーは 1 名につき 2 名のアソシエートに減ったが、議事運営委員会メンバー 1 名につきアソシエート 1 名は維持された。他方、予算委員会については、既存

の委員会メンバー1名につき1名のアソシエートは維持されたが、新規の委員会メンバーについては、アソシエートを雇う予算はつかなくなった。

## (2) 委員会スタッフ数の盛衰

こうした委員会スタッフ数の増加は1950年代に始まり、1970年代には一気に膨張し、80年代には現状維持、90年代には減少に転じた(表2参照)。増加の背景としていくつか挙げられる。

1. 委員会自身が、大きな法案や調査にかかる膨大な作業をこなすために多くのスタッフを求めた。
2. 立法府が行政府の専門知識に対抗するために、自らの能力を高めようとした。
3. 更に、最大の理由は小委員会および少数党のスタッフの数が増えたことである。

またこの表で明らかなことは、上院の委員会スタッフの拡大に比し、下院委員会スタッフの拡大が著しいことである。下院では1969年から79年にかけて3倍になっているのに、上院は同時期の拡大は80%にとどまる。特に、下院小委員会スタッフの拡大が著しい(650%増)上院小委員スタッフかの増加は50%以下にとどまる。なかでも、上院の法務委員会と総務(governmental affairs)委員会だけで小委員会スタッフの4分の3を雇っている。権限のより大きくかつ多岐にわたる委員会にスタッフが多く配置されるのは自明である。一般的にいて政策関連の威信のある委員会ほど、権限が大きくかつ多岐にわたり、従ってスタッフの数も多い。

## (3) 委員会スタッフの在職年数と性格

委員会スタッフの任期は、委員会委員長や委員会メンバーの構成にかならずしも影響されるものではない。彼等の平均的な在職年数は下院で3年、上院で2.8年である。スタッフの性格はおおきく二つに分類される。まず、委員会の目的達成のためにすべての委員会メンバーのために働き、補佐官に徹するプロフェッショナルタイプのスタッフである。一方、特定議員の特定立法上の目的実現のため側近のように仕え、その議員の委員会ポストの異動とともに自身も動く起業家タイプのスタッフがいる。概して、利益誘導につながりやすい委員会の方が前者のプロフェッショナルタイプのスタッフが多く見られる。委員会の性格上、委員会メンバーとつかず離れずの関係で文字通りプロフェッショナルに徹する方が政争に巻き込まれることなく生き延びることができると思われる。他方、新たな政策課題を見つけ出し、政策目的追及のため公聴会は調査に熱心に取り組むスタッフは政策委員会向きといえる。

こうした委員会スタッフの任免権は委員長が握っているが、多数派である自党色の強い

スタッフに限られ、委員会の少数派筆頭委員は同じスタッフでも少数党色の強い者の任免責任を負う。スタッフの数、多数党、少数党間の配分については、委員長と少数派筆頭委員の話し合いで決まる。

#### (4) 仕事ぶり

委員会の政策形成における3つの大きな役割である①公聴会、②法案修正マークアップ、③報告書作成の過程で委員会官僚ともいべきスタッフが精力的に働く。委員会での活躍を自身の次なる就職機会（ロビイスト等）への踏み台と捉えており、気合も入っているようだ。彼等自身の情報や人脈が議員の意思決定に影響を及ぼしている。たとえば公聴会での参考人、証人の選択にはじまり、委員会メンバーに議場にまで同行し助言をし、文章を起案する。彼等の情報収集、分析、政策選択の作業においては議会調査局、会計検査局、議会予算局に依存しているが、これら3つの議会補助機関は党派色を出さない客観的な仕事を強く求められている。なお、議会補助機関職員の分析能力は、行政府、大学、専門グループのそれに匹敵すると言われている。

#### (5) 委員会スタッフに対する評価

大学や専門学校を卒業したばかりの若い男女が、委員会スタッフとして議題設定や政策に関するアイデア、委員長の決断、調査、法案の推進、委員会や委員長を代表して交渉、委員会内、本会議や両院協議会における連立構築等で中心的な役割を果たす。彼らの役割について米国内でも意見がわかれている。支持する人たちにとっては、委員会スタッフが多いほど、委員会の抱える新たな課題に対応できる、議員スタッフや議会補助機関職員、そして委員会スタッフを活用することにより、立法府が行政府の専門分野で対抗し、特別な問題も審査できるとする。

他方、異議を唱える人々は、委員会スタッフの増加が委員会の機能を麻痺させ、いたずらに仕事を増やし、連邦政府の職員に不必要な仕事を課し、本来の仕事に取り組みなくしている、議員間の直接の接触を妨げ、また、委員会や小委員会の権限を越えた分野にまで口出しすることになるとの見方に立つ。もっとも手厳しい意見では、委員会スタッフを、ボスの名を借りて我が物顔で法案の詳細に亘る決定にかかわる「新パワーエリート」、「上院の新たな直臣」、「キャピトルヒルの支配者」と呼ぶ。

賛否両論があり、スタッフの数は近年伸び悩む、あるいは漸減傾向にあるものの、委員会スタッフ制度を完全になくするという動きにはなっていない。

なお、国連、世銀やOECD等国際機関の事務局員も国際会議において同様の役割を果たしている。国際機関加盟国も事務局スタッフとの良好な関係を維持し、彼等を通じて議題

設定、議論の方向等について影響力を行使する必要がある。但し、事務局員幹部は永年勤続者が多く、3年程度で職を去る米国議会委員会スタッフとは大きな違いがある。国際機関事務局には米国議員スタッフ経験者も散見される。

#### 第4章： 族議員と政策形成

##### (1) 概観

ここで話を日本の国会に移そう。いわゆる「族議員」と呼ばれている与党自民党の政治家についての考察は、猪口孝、岩井奉信『族議員』の研究に詳しい。同書の本稿関連ポイントは以下の通り。

新人議員が政務調査会の各専門部会で頭角を現し、時には官僚顔負けの専門知識を備えて政策形成に影響力を及ぼしていく。「族議員」という言葉は「利益誘導」と表裏一体となったニュアンスが伴うため、否定的な響きがあるが、政策専門家として一定の評価も得ている。1985年末に発足した第二次中曽根内閣は、族議員を関連大臣ポストに就けているので「仕事師内閣」と呼ばれた。また族議員と認知されるには、①当選回数、②役職経験、③役職遂行能力の三つの条件を満たす必要がある、厳しい競争原理が働いている。農林、建設、商工の3部会が「御三家」と呼ばれていた。また、この人気分野の族議員の再選率も高かった。また、政治家としては無視できない資金ルートを開拓できるポストとしては、従来運輸、建設、郵政の3つが挙げられる。なお、部会との比較において、委員会についてはむしろ人気より専門性の高い分野の方が「族」が形成されやすい。

##### (2) 最近の人気分野

1998年のいわゆる金融国会で「政策新人類」と呼ばれる若手政治家も複雑な専門知識が求められる金融分野で頭角を現してきた。知的所有権も若手議員の間では、専門知識を競う分野として注目を浴びている。こうした傾向を踏まえてみると、日本において、官僚がすべてを主導しているかのような見方は正しいのであろうか。米国の場合議員の立法スタッフ、委員会スタッフともにその任期がせいぜい2-3年であるのに対し、日本の国会議員の場合、連続して何期か当選を果たせば、専門知識を蓄えた議員本人が影響力を行使することになるのである。

##### (3) 「族議員度」日米比較

米国の民主主義について、その政策専門集団の存在からいかにも理想的に描かれるが、米国の政策専門家集団が、雇用主である選出議員の地元利益を超え、自国の国境を超えた地球益、国際公益を念頭に行動しているかどうか、必ずしも判然としない。

米国下院の場合、小選挙区制の下で任期はわずか2年、短期間に、選挙区民に対して自

身は再選に値する、地元で役立つ政治家であることを訴えるためにも、利益誘導型にならざるを得ない。議員スタッフ、委員会スタッフを経てロビイストに転じていく例もみられる。日本の政策決定が官僚主導型とされるが、米国では利益集団のしがらみを離れた政策はむしろ環境庁のように官庁主導で進めていく傾向もみられる。米国では官僚の地位が低く、人々は官僚に不信感すら抱いているといわれるが、「アメリカの官僚制はときに、それまで十分に利益表出できなかった集団がみずからの影響力を強めるための政治的経路ともなり、また社会改革へのてことなってきた」（現代アメリカ政治と公共利益：久保文明）面もある。但し、環境庁の幹部人材も環境保護 NGO から輩出していると言われるように、政策をリードする官庁の幹部は外部からの登用、抜擢であることも明記しておく必要がある。

また、前述の通り、米国の政策形成過程では連邦行政府、立法府の外にあるシビル・ソサエティとしてくくられる集団の存在も無視できない。個別利益擁護に向かいがちな議員の政策提案をより広い、多様な関係者の目で吟味し、公開の場で議論していく過程、透明性の向上が意味を持つのであって、議員の政策スタッフの増強は立法府の政策形成能力向上の第一歩ではあるが、その整備のみがより良い政策形成を保証しているわけではない。

米国独立への起爆剤となった、「代表なければ課税なし」に発する「納税者の反乱」のような現象は、少なくとも現代日本においてはあまり顕在化しない。が、声なき中間大衆層の関心・要求が、マスコミの論調とあいまって世論として大きく盛り上がり、「かくあるべし」という認識に進んでいくか、そしてそれを政治家がどう受けとめるかが、個別利益を超えた政策通となるか、あるいは皮肉を込めて使われる「族議員」にとどまるかの分かれ目かもしれない。

## **第5章： 議員スタッフ制度の日本への導入可能性**

### (1) 日本政治の環境変化と日米の制度の違い

米国における議員スタッフ、委員会スタッフの増強は過去半世紀の現象である。前述の通り 60 年代 70 年代に若手議員や少数派議員が多数誕生し、前任者着任制の廃止を求め、また、自らの立法、調査機能の任務のため、スタッフの増強を求めた経緯がある。また、米国でもかつては終身雇用が一般的であり、今日のような雇用の流動性が顕著になってくるのは、過去数十年間のことである。

こうした歴史的経緯を踏まえると、似たような兆候が日本にも見られる。70 年代のウォーターゲート事件を契機とした大統領府不信と昨今の日本における官僚不祥事の続発による役人不信は相対峙している。政治家の世代交代の要求は長老政治家を多く抱えていた自民党において強い。昨年の衆議院議員選挙で衆院議員の平均年齢は 1 歳 2 ヶ月若返り、新人が衆院全体の約 2 割を占めるようになった(2003 年 11 月 30 日付け日経新

聞朝刊)。また、小選挙区導入後に当選した議員の割合は自民党で半数、民主党で4分の3となっている(2004年1月4日付け日経新聞朝刊)。

他方、米国型の議員スタッフ制度導入において留意すべき彼我の制度上の違いとしては、米国においては原則全てが議員立法である点である。それだけ議員の立法スタッフへの需要は高い。委員会スタッフの充実、委員会及び小委員会が法案、予算案の議論と修正の最前線の間であることの裏返しでもある。また、上院が下院と大きく異なる役割を担っていることも、上院議員の個人政策スタッフが著しく充実していること背景にある。

筆者は、日本において議院内閣制が維持され、衆参両院の役割に大きな変更がない限り、米国型の議員スタッフの増強は進まないと考える。日本における二大政党制定着、政策で有権者の信を問う選挙の浸透については、まだまだ識者の間でも異論はある。しかしながら、「国権の最高機関」たる立法府・国会における主役である各政党が、政策形成能力向上のインフラのひとつである政策担当スタッフ、立法担当スタッフを拡充し、彼らのサポートを得た議員が公開の場で、役人のサポートを得た閣僚をトップとする行政府と競い合うことは、民主主義のあり方としても望ましい。また、小泉政権下で明かになった自民党族議員と内閣との対立構図が、単なる政治ドラマとしてではなく政策をめぐる決着するためにも、内閣を知的に支えるインフラ整備がまたれる。以下に、日本における政策スタッフの活躍の可能性と限界を述べることにする。

## (2) 族議員と省益追求官僚が主導する政策決定のゆがみを正せるか

日本の場合、議員内閣制の下で与党の支持無しには政策の実現は困難であるので、与党審査の段階から、「族議員」は政策決定過程に関与できる。このためこれまで役人は所管大臣よりも与党部会を通じて族議員との接触の方が緊密な面があった。制度上行政判断の責任を負う地位にない族議員と省益を追求する役人の連携により政策が形成され、補助金配分が決まり、税金が費消されていくことは、責任の所在が明らかな所管大臣から成る内閣とそれを支える役人が、与党とのパートナーシップを前提に国政の運営に当たる議院内閣制の意図するところとは趣を異にする。その意味で第二次中曾根内閣のように、専門知識のある族議員を所管大臣に任命し、権限も責任も持たせて官僚組織を動かそうとした手法は議院内閣制の正統な姿かもしれない。既得権益擁護に走る族議員とそれを取り巻く官僚対小泉首相とそれを支える世論との対立構図が鮮明になったことは、ドラマとしての政治の透明性を高めたという点では画期的であるが、有権者は総理大臣及びその任を受けた所管大臣のより強いリーダーシップを望んでいるように思われる。

それでは議員スタッフが増えれば族議員政治は解消するのであろうか。族議員にとって、現状は省益重視の官僚を事実上自らの政策スタッフとして無給で使えるという快適な

ものである。これに挑戦する政策目標を掲げる議員の立場に立てば、自身の個人政策スタッフの充実は望ましいが、この議員が与党に所属する場合、まず関係部会に参加できるかどうかを含めて結局は（自民党の）党内調整の問題になる。野党出身議員の場合、与党部会を通じて官僚との間ですでに調整済みの方針を、委員会で覆すことは相当の政治力が求められる技である。米国の議員スタッフも政策本位の知見のみならず、多数派工作やプレス対策についての才能を発揮していることから、政策変更、政権交代を目指す野党は、選挙の候補者のみならず議員スタッフも含めて相当な力量のある人材を惹きつけるだけの磁力が求められるということであろう。

他方、与党にあって族議員とは異なる、有権者の負託を得た政策目標実現のために所管大臣に任命された閣僚の立場に立てば、官僚機構が族議員の側に顔を向けている限り、自らの政策ブレーンを確保したいという欲求は当然のことである。専門分野に応じて閣僚ポストが回ってくるという慣行が確立していれば、自身の政策スタッフを大臣秘書官として連れてくること、あるいは自身の人脈を通じてある程度の知的支援は得られるだろう。が、小人数の政策に通じた秘書官を側近とし、必要に応じ知人の専門家の意見を仰いだところで族議員・官僚と競争できるのであろうか。

英国型議院内閣制の下では省庁の幹部は閣僚の政治任用となっているが、族議員政治と対抗し、国民の負託を受けた内閣が政策決定を主導するという本来の議院内閣制が機能するためにも、閣僚の人事権の強化を不問に付すことは困難である。この場合の幹部の登用は、省内改革派や省の外部からの抜擢が考えられるが、省外からの採用となれば、他の議員の個人政策スタッフからの抜擢もありうる。が、より制度化された形としては党として政策に通じた人材プールを有し、そこから登用する方が現実的であろう。自民党、民主党それぞれが党独自のシンクタンクを創設するという最近の動きは、マニフェスト選挙を戦うためのみならず、内閣を支えるという局面に応える方策にもなりうる。程度の差こそあれいずれの党もそれぞれ何らかの既得権益を有しているので、党帰属のシンクタンクが、族議員の死守したい方向とは異なる政策オプションを出せるかが成功の鍵となろう。

### (3) 米国議員スタッフ制度の厳格な部分も採用できるか

民主主義のインフラ整備のひとつとしての政策担当秘書制度拡充にあたっては、与野党を問わず議員の側も、秘書給与流用、詐取のような事件が再発するようなことになれば、この制度の命取りになりかねないくらいの覚悟が必要ではないだろうか。米国で第二次大戦後もっとも急成長した官僚制といわれている議員スタッフ、委員会スタッフであるが、財政事情の厳しい今日の日本において、立法府の職員拡大、すなわち予算配分拡大という動きになるには、議員の側の厳しい規律も望まれる。

前述の通り、米国においても民間企業の雇用関係に適用される労使関連法規を議員スタッフにも適用し、いささか前近代的ともみられた雇用環境を改善しようという動きがはじまったのは、わずか10年ほどまえのことである。他方、親族の雇用禁止に関する米国の厳しい制度は、40年以上前から適用されているルールである。本稿では詳述しなかったが、議員歳費でまかなわれるスタッフは選挙運動に使ってはならないというルールもある。自らの資金で選挙運動をする新人候補との間で不公平が生じるという理由である。戦うならその土俵を同じにする（level playing field）という米国人が好む感覚が具体化した例である。議員事務所が親族を有償で議員スタッフとして採用することも禁じられているのも前述の通りである。

議員の側であまり歓迎されそうもないこうした制度は看過し、政策、立法スタッフの拡充だけを求めても、制度として持続できないであろう。行政側の官僚組織も不祥事にまみれているので、議員の側の矜持のみをうんぬんできないが、今日の議員事務所の雇用環境は、有為な人材を議員スタッフとして惹きつけるには十分近代化されていないといっても過言ではないと思われる。上記の政党シンクタンクは、雇用条件の整備等はこれからの課題である。公共政策分野のベンチャー企業としての魅力はあるが、人材を惹きつける上で十分かどうか、門戸をたたき側聞いてみる必要がある。もちろん、今日、日本の官僚は恵まれすぎているという声も強いことから、役人の雇用条件を下げるという可能性もありうる。

#### (4) 立法府の情報公開が進むか

日本の政策秘書、議員秘書の仕事は、当事者の著作や論考で断片的に知ることができるが、より制度化されているはずの既存の国会図書館職員、衆参両院にそれぞれ設置されている事務局職員がどの程度活用されているのか、どのような仕事をしているのか、必ずしも公開情報の上では明らかでない。この関連では、日本の国会を取り巻く情報へのアクセスを容易にするような出版物の存在もまたれる。新人国会議員の体験記も貴重な情報であるが、国会という国政のマシーンのひとつを、体系的かつ最新情報を含めて定期的に伝える読みやすい出版物が必要である。

筆者が本稿作成にあたって参考にした英文資料は Congressional Quarterly(CQ)社という民間出版社から発行されているが、充実した情報を提供している。CQ社は第二次大戦後の1945年、地方メディアのオーナーであったネルソン・ポインター(Nelson Poynter)氏が、「議会のことを伝える体制があまりにも貧弱である」という問題意識から、連邦議会関連情報に特化したメディアを創設したという。国会図書館等の活動は、ホームページに加え、CQ社のような第三者を通じて伝えられればより目にとまる(ヴィジブル)ようになるのではないだろうか。逆の見方をすれば、国会図書館や両院事務局の活動の影響力が依然

限られているので、既存のマスコミ各社の政治部記者もあまり報道しない、ということかもしれない。

(5) 米国型スタッフとして当面可能な案

前述の林芳正参議院議員は、米国で立法スタッフとして働いた経験を踏まえ、仮に増員が可能なら、日本の議員スタッフに期待することを次のように述べている。米国の立法スタッフのように、一日の大半、コンピューターの前に座って法案を書くという作業ではなく、国会図書館のイシュー・ブリーフペーパーや「国会会議録検索システム」、総務省の「法令データ提供システム」、国会常任委員会や特別委員会の「調査室」等で入手可能なリソースから必要な情報を取捨選択してまとめて編集するという作業である。大量の情報の中から、専門知識をベースにエッセンスを抜き出しわかりやすくまとめるという作業は、公共政策に限らず企業をはじめどの組織でも必要とされている仕事であるといえよう。

実際には大企業や公務員の採用条件、雇用条件の方が議員のスタッフのそれより相当明快かつ充実しているので、政策スタッフを目指す有為な人材の数は残念ながら限られると思われる。米国議員スタッフが、公共政策に関心のある若者の次ぎの就職口への短期的なステップという現実に鑑みれば、増設される公共政策関連の大学院生（日本人のみならず日本語の堪能な外国人留学生も含む）を無給のインターンとして一時的に採用し、彼らが大学院で専門的に習得している知識を活用しつつ、上述の林議員の期待するような仕事を半年程度こなしてもらうのが、当面実現可能な方策ではないだろうか。これらインターンの中には、米国の議員スタッフのように、スタッフ時代の人脈・経験をもとに次ぎの仕事を見出す若者もいるかもしれない。大学院に戻り研究生生活に入る者にとっても、中央で立法府と行政府の動きを垣間見る経験を積むことは決してマイナスではないだろう。後年、特定政治家のブレーンとなって政策決定に影響力を及ぼす大学、シンクタンク、企業調査部出身者も輩出するかもしれない。

表1 議会歳費 2001年

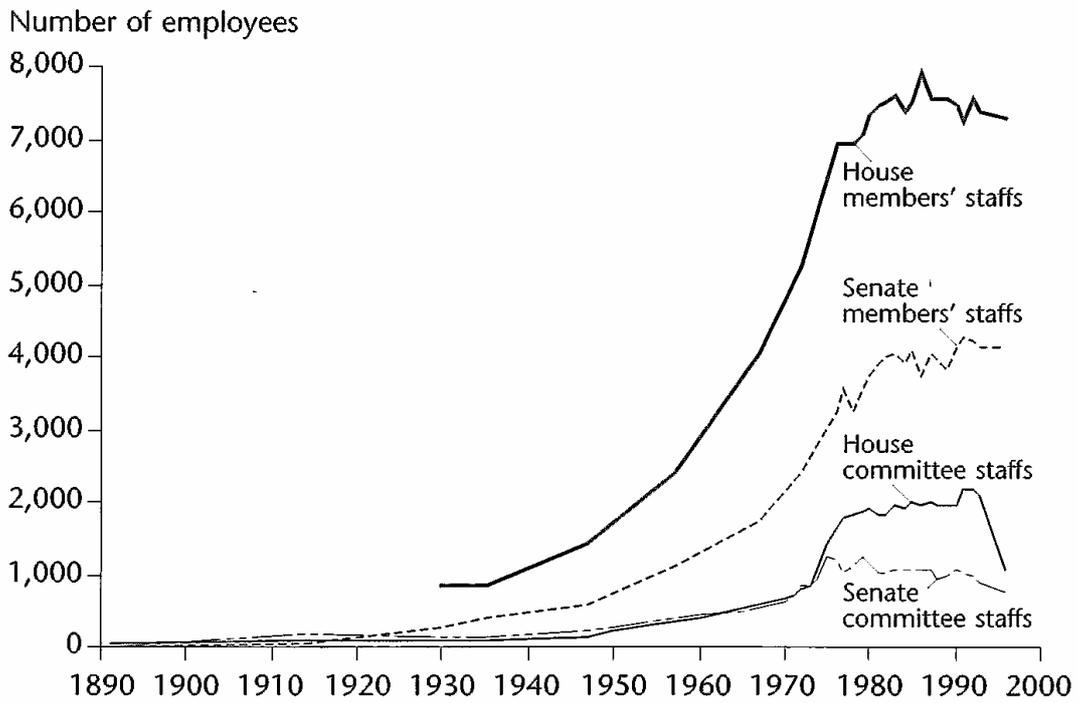
	下院	上院
<u>俸給</u>		
・サラリー	145,100 ドル	145,100 ドル
・健康保険、生命保険	支給	支給
・ワシントンDC在住	限度額 3,000 ドル	限度額 3,000 ドル
にともなう税控除		
・議員活動外収入	サラリーの15%まで	サラリーの15%まで
・講演謝金等	禁止	禁止
<u>個人事務所経費</u>		
・事務所手当て	百万ドル (平均)	190-330 万ドル
・事務、秘書的スタッフ手当て	最高 18 名 662,708 ドル	140-240 万ドル
・立法スタッフ手当て	上記に含む	410,277 ドル
・事務所経費	20 万ドル (平均)	128,170-474,292 ドル
—事務所スペース	支給	支給
—旅費	6,200-67,000 ドル	—
—郵便通信費	上記に含む	上記に含む
<u>その他の事務所手当て</u>		
・文房具	封筒 4 万部	封筒 180-3,040 万枚 18-190 万枚の便箋
・家具その他の備品	支給	支給
・地元事務所		
—賃料	2,500sq.ft.	5,000-8200sq.ft.
—家具その他の備品	支給	支給
—移動事務所経費	—	1 個所

出典： Paul E. Dwyer, Salaries and Allowances: The Congree (議会調査局)

参考資料

表 2

FIGURE 4-1 Staff of Members and of Committees in Congress, 1891–1996



Source: Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1995–1996* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1996), 134; updated by the authors.

参考資料 1 米国公共政策を取り巻く環境  
政策にかかわる専門知識の分散

立法府

議会補助機関

議員スタッフ

委員会スタッフ

行政府

大統領府スタッフ

ロビイスト

大学, シンクタンク、調査機関

行政各省庁スタッフ

利益団体：ビジネス、業界、労組等  
シビル・ソサイエティ

参考資料 2 議会の日米比較

上院 100 名 (州の大きさに関わらず各州から 2 名選出) 任期 6 年 (参議院 247 名 任期 6 年)

下院 440 名 任期 2 年 (衆議院 480 名 任期 4 年)

参考資料 3 米連邦議会委員会の「格」

(下院)

prestigeの高い委員会

- ・歳出委員会
- ・予算委員会
- ・ルール（議事運営）委員会
- ・財源委員会

政策関連委員会

- ・銀行、財政、都市問題委員会
- ・教育、労働委員会
- ・エネルギー、商務委員会
- ・外交委員会
- ・法務委員会
- ・政府運営(government operations)委員会

利権 (constituency) 委員会

- ・農業委員会
- ・軍事委員会 (armed service)
- ・資源委員会
- ・海運、水産委員会
- ・公共事業、道路委員会
- ・科学、宇宙、技術委員会
- ・小企業委員会
- ・退役軍人問題委員会

その他

- ・ディストリクト・オブ・コロンビア委員会
- ・下院内部
- ・郵便局、公務員委員会
- ・インテリジェンス委員会

(上院)

政策関連委員会

- ・予算委員会

- ・外交委員会
- ・総務（Governmental Affairs）委員会
- ・法務委員会
- ・労働と人的資源委員会

#### 政策・利権混在委員会

- ・軍人委員会
- ・銀行、住宅、都市問題委員会
- ・財政委員会

#### 利権委員会

- ・農業、食物、森林委員会
- ・歳出委員会
- ・商務、科学と運輸委員会
- ・エネルギーと一次産品委員会
- ・環境と公共事業委員会

#### その他

- ・議事運営委員会
- ・インテリジェンス委員会
- ・小企業委員会
- ・退役軍人委員会

参考資料 4 日本の政策担当秘書制度

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/jimukyok/hisho/hisho.htm>

## 政策担当秘書制度

政策担当秘書制度について

資格試験のお知らせ

### 国会議員政策担当秘書制度について

政策担当秘書とは、主として議員の政策立案及び立法活動を補佐する秘書です。議員にはそれぞれ政策担当秘書1人を置くことができます。(国会法第132条第2項)。

国会議員が政策担当秘書を採用する場合には、資格試験合格者登録簿又は審査認定者登録簿に登録された者のうちから、採用しなければならないこととされています(国会議員の政策担当秘書資格試験等実施規程第30条)。

#### 1 資格試験

政策担当秘書に必要な知識及び能力を有するかどうかを判定する試験で、国会の資格試験委員会が原則として毎年1回実施します。

また、試験に合格した場合は合格者登録簿に登録されます。

##### (1) 受験資格

- (イ) 大学を卒業した者及び大学を卒業する見込みの者等
- (ロ) 次のいずれかに該当する者は受験することができません。

- a. 日本国籍を有しない者
- b. 成年被後見人又は被保佐人(準禁治産者を含む)
- c. 禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わらない者又は執行を受けることがなくなるまでの者
- d. 公務員として懲戒免職の処分に処せられ、当該処分の日から2年を経過しない者

##### (2) 試験内容

- (イ) 第1次試験  
多肢選択式試験(教養問題)及び論文式試験(総合問題)
- (ロ) 第2次試験  
口述式試験

#### 2 選考採用審査認定

選考採用審査認定の申請は議員が行うものとなっております。

この場合は能力、経験、資格等について一定の社会的評価を得ている者を議員が申請します。各議院の審査認定委員会は政策担当秘書としてふさわしいかどうかの審査認定を行い、ふさわしいと認定した場合には、認定者登録簿に登録され政策担当秘書として採用が可能になります。

なお、審査認定委員会は原則として毎年1回実施されます。

審査認定を受けることができるのは、次の要件のいずれかに該当する者です。

##### (1) 高度の試験合格者

司法試験、公認会計士試験、国家公務員採用 I 種試験、外務公務員採用 I 種試験等に合格している者

##### (2) 博士号取得者

博士の学位を授与されている者

##### (3) 著書等を有する者

公務員又は会社、労働組合その他の団体の職員としての在職期間が通算して10年以上で、かつ、専門分野における業績が顕著であると客観的に認められる著書等を有する者

##### (4) 公設秘書経験者

一定期間以上の公設秘書歴等がある者で、かつ、各議院が実施する政策担当秘書研修を受講し、その修了証書の交付を受けた者

問い合わせ先 参議院庶務部議員課政策担当秘書係  
〒100-0014 東京都千代田区永田町1-7-1  
TEL 03-5521-7485

参考文献

英語文献はすべて Congressional Quarterly 社刊

“How Congress Works” Third Edition: 1998

Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek: “Congress and its Members” 2002

Christopher J. Deering and Steven S. Smith: “Committees in Congress” 1997

Julie Dolan and Marni Ezra: “CQ’s Legislative Simulation” 2001

Scott Montgomery, Editor: “Inside Congress A CQ Reader 107<sup>th</sup> Congress” 2002

David R. Tarr and Ann O’Connor, Editors: “Congress A to Z” Fourth Edition 2003

阿部齊 久保文明 『現代アメリカの政治』 1997年 放送大学教育振興会

飯島勲 『代議士秘書』 2001年 講談社文庫

大石眞・久保文明・佐々木毅・山口二郎 『首相公選を考える』 2002年 中央公論新社

猪口孝 岩井奉信 『「族議員」の研究』 1987年 日本経済新聞社

久保文明 『現代アメリカ政治と公共利益』 1997年 東京大学出版会

高市早苗 『アメリカの代議士たち』 1990年 主婦の友社

成田憲彦 『官邸』 2002年 講談社

平沢勝栄 『明快！「国会議員」白書』 2000年 講談社

藤本一美 『米国議会と大統領選挙』 1998年 同文館

松沢成文 『この目で見たアメリカ連邦議員選挙』 1986年 中央公論新社

薬師寺泰蔵 『政治家 VS 対官僚』 東洋経済新報社 1987年

清井 美紀恵 (きよい みきえ)

京都大学法学部昭和 53 年卒。外務省より出向。エックスマルセイユ大学政治学修士。アジア開発銀行法律顧問、外務省大臣官房国際報道課長、大阪大学大学院国際公共政策研究科教授等を経て平成 15 年より現職。

平成 11 年読売論壇新人賞受賞。

連絡先：[skmiki@iips.org](mailto:skmiki@iips.org)