

# ネブラスカ州の一院制議会

藤 本 一 美

## 目 次

- 1, はじめに一問題の所在
- 2, 立法上の権限
- 3, 州議会の組織
- 4, 法律の制定過程
- 5, 州議会と州知事との対立
- 6, おわりに

## 1, はじめに一問題の所在

周知のように、米国は現在、50の州から構成されている「連邦国家」である。連邦レベルでは、州を代表する連邦上院と州の人口に基づく連邦下院の二院制の議会を採用している。一方、州レベルでは49州という圧倒的多数が、上院と下院から成る二院制の議会を採用している。しかしながら、ネブラスカ (Nebraska) 州のみは、上院議員から成る一院制議会を採用しているのである。ネブラスカ州においては、不況時に経済的効率などを勧案して、1934年に州憲法を改正し、1937年より二院制議会から一院制議会へと転換することに成功した。一院制州議会は、「非党派(non-partisan)」的に運営されており、その特色として開放主義的で、平等主義的で、効率主義的な点を挙げることができる。ネブラスカ州においては、70年以上の長期にわたってユニークな一院制の議会制度を維持してきたのである。<sup>(1)</sup>

一方、わが国では、「単一国家」であるにもかかわらず、議会制度とし

て、衆議院と参議院からなる二院制度を採用しており、参議院の選出方法や権限などをめぐって長い間論議が交わされ、その存在意義が問われてきた。そこで、二院制議会から一院制議会に転換してうまく運営されているといわれる、ネブラスカ州の一院制議会の立法上の権限、組織、法律の制定過程および州議会と州知事との関係を紹介することにより、わが国における議会制度のあり方を検討する場合の何らかの参考材料となればと考えた。

ところで近年、欧米の政治学会では、「新制度論(new institutionalism)」が注目を集めており、政治学の研究分野において、制度研究の意義と重要性が改めて問い直されている。そうした中で、議会の組織をはじめとする制度研究は、法律の制定過程=政策決定過程を検討する際に、極めて有意義な分析基盤を提供するものである。本稿で採用する「接近方法(アプローチ)」も、そうして問題意識に即発されている部分が少なくない<sup>(2)</sup>。

本稿の目的は、第1にネブラスカ州議会の中における「権力保持者」を確定することである。立法上の権限の所在を踏まえて、法律の制定過程、すなわち、州議会の政策決定過程の中心に位置しているのは、いかなる組織=機関なのか、また誰がどのようにそれを支配し運営しているのかという、問題関心が基本となっている。

第2に、州議会と州知事との対抗関係、つまり立法府と行政府との「力学関係」を明確にしたいという問題関心がある。一般に、一院制議会の下では、知事側が議会側に対して優位な位置にあるのではないかと考えられる。何故なら、知事は議会の一院のみと対応し、しかも極めて少数の議員を相手にすればよいからである。その際、知事の法律案への拒否権発動に対して、議会はどのように対応しているかという点も明らかにしたい。

すでに筆者は20年ほど前に、米国の州レベルにおける二院制と一院制の長所と問題点を分析し、その際、事例研究の一環としてネブラスカ州における一院制議会の成立の経緯、制度およびその特色を紹介したことがあっ

<sup>(3)</sup>。今回、専修大学の在外研究員として、ネブラスカ州のリンカーン市にある、ネブラスカ大学に滞在する機会を得ることが出来た。そこでこの機会を利用して現地で新しい資料を収集し、また関係者などへのインタビューを試み、改めてネブラスカ州議会における一院制の運営とその実態を報告することにした。

#### 注

- (1) Charlyne Berens, *One House-The Unicameral's Progressive Vision for Nebraska* (Univ. of Nebraska Press, 2005), p.3.
- (2) James G・March and John P・Olson, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (Collier Macmillan. Pub. 1989), pp.159-160.
- (3) 拙稿「アメリカ州議会の一院制—ネブラスカ州の試み」『レファレンス』第320号 (1988年2月), 50-90頁。後に、拙著『国会の再生』(東信堂, 1988年)に収録。

ネブラスカ州の一院制議会研究の動向は、①政治制度—組織研究から、②政治過程研究を経て、最近では、③政治行動—世論研究に移っている。①を代表するものとしては、John Senning, *The One-House Legislature* (McGraw, 1937) をはじめとして、Harry W・Wade, *A Descriptive Analysis of Nebraska's Unicameral Legislature* (Univ. of Kansas, Ph.D, 1969) などがある。②を代表するものとして、John C. Comer and James B. Johnson, *Nonpartisanship in the Legislative Process: Essays on the Nebraska Legislature* (Univ. Press of America, 1978) をはじめとしてKim Robak, "The Nebraska Unicameral and Its Lasting Benefits," *Nebraska Law Review*, Vol.76, No.4 (1977) などがある。そして③を代表するのが、Charlyne Berens, *One House-The Unicameral's Progressive Vision for Nebraska* (Univ. of Nebraska Press, 2005) である。ベレンズの著作は、その内容が関係者への豊富なインタビューおよび多様な世論調査の結果に基づいており、最近にない秀作である。本稿も多くを同書に負っている。

## 2, 立法上の権限

### (1) 州憲法と立法上の権限

米国の政治制度の特色は、権限が連邦と州との間に分割されていることである。すなわち、連邦政府の権限は、連邦憲法の中に列記され、または連邦政府に委任されている事項に限定されている。これに対して、各州の権限は、連邦憲法によってとくに禁止されていない限り、州固有の権限として留保されている<sup>(1)</sup>。

連邦憲法によって州に留保された権限は、その範囲も広く多岐にわたっている。これらの権限の多くは、州議会における法律の制定を通じて行使されるので、州議会の権限も広範囲にわたりかつ強力である。州議会に留保された権限としては、立法権の他に、連邦および州憲法の制定権、弾劾権、知事の任命に対する同意権、公務員の選任権、行政に対する監視権、および予算の承認権などを挙げることが出来る<sup>(2)</sup>。以上の権限を通じて州議会は、州の行政部門を監視しているのである。

本節では最初に、ネブラスカ州憲法の中の州議会に関する規定に拠りながら、議会の権限の概要とその特色を紹介する。

州憲法の第Ⅲ章は、「立法上の権限」となっている。その第1条では、「州の立法上の権限は、一院から構成される州議会に帰属する」とうたって立法権を定めている。その上で、第2条、第3条および第4条では、住民発議権および住民投票の内容と要件を定めている。

次に、第5条では、州議員の数の確定および選出区域を定め、第6条では議員の数を「50名以下で30名以上」とし、会期は年一回であると明記している。続く第7条では、議員の任期（4年）および歳費（月額1,000ドル）を定め、そして第8条では、議員への立候補の資格要件を定めている（満21歳）。第9条は、州の公務員と議員との兼職禁止に関する規定である。

さらに第10条は、州議会の会期（奇数年は90日、偶数年は60日）を定め、また副知事が議長であり、可否同数の場合のみ投票するとしている。同条ではまた、定足数を議員の過半数とし、議員の除名要件を規定している。

第11条は、議事録の保管および発声投票に関する規定であり、第12条は、議員の多選禁止をうたっている。続く第13条および第14条は、法律案の形式に関して定めている。第15条は、議員特権、そして第16条は、議員および州公務員の利害抵触に関する規定である。

第17条は、議会の弾劾権に関する規定であり、「州議会は弾劾に関する専有権を有する」とうたっている。第18条は、州議会の権限の制約について定めており、離婚・氏名・住所の変更など民事問題に関与できないとしている。そして第19条は、州の公務員の利害関係について規定している。

続いて、第20条は州に所属する自然資源について、また第21条は州の監理下にある土地売買についての規定である。第22条は、州議会の予算・決算の監視について規定している。第23条は1972年に廃止された。また、第24条は、宝くじの抽選券および福引きの収益に関する州議会の権限を定めている。第25条では、公務員の州予算の利用制限について、また第27条は、法律の施行について、各々定めている。第28条は1934年に廃止された。第29条は、危機の際の議会の権限について規定し、最後の第30条は、「州議会は、本憲法の規定を実行するのに必要な全ての法律を制定する」と結んでいる。

以上、州議会の立法上の権限の概要を述べてきた。その特色は第1に、州憲法の冒頭の第1条、第2条および第3条において州議会の立法権と並んで、州民の住民発案権および住民提案権に関して、詳細に規定していることである。<sup>(3)</sup>第2は、州議会による宝くじの抽選券、福引きおよび景品事業への関与を規定していることである。州憲法の中でこうした事項に言及しているのは、極めてめずらしいことである。その他の規定は、他の多くの州議会におけるそれと大きく異なっていない。<sup>(4)</sup>

## (2) ネブラスカ一院制議会議事規則

州憲法における立法上の権限の規定を受けて、ネブラスカ州の一院制議事規則 (Rules of Nebraska Unicameral Legislature) は、全部で10条から構成され、本会議および委員会における議事運営などを定めている。次にその概要を紹介する。

第1条は、公職者および雇用者に関する規定であり、ここでは、A、公職者の選出、B、議長、C、仮議長、D、事務総長、E、その他の公職者に関して定めている。第2条は、議事手続き規則に関する一般的規定であり、議事規則の採択、議員の本会議への出席および討論の時間制限などを定めている。第3条は、委員会に関する規定であり、公聴会、委員の任命、常任委員会および特別委員会、並びに理事会などについて定めている。第4条は決議案に関する規定である。第5条は、法律案の一般的手続きに関する規定である。同条では、法律案の起草および形式などについて詳細に定めている。第6条は、法律案の審議の順序に関する規定であり、法律案の提出、付託、一般公示、特別公示、最終読会および知事の拒否権などについて定めている。第7条は、法律案の審議手続きと動議に関する規定であり、A、議事日程の順序<sup>(5)</sup>、B、機械投票、C、動議などについて定めている。第8条は、歳出法案の手續きに関する規定である。第9条は、特別会に関する規定である。そして第10条は、選挙紛争および資格挑戦者に関する規定である。

このように、ネブラスカ州議会の一院制議事規則では、委員会および本会議段階における審議の順序や法律案審議の要件などが詳細に規定されている。その具体的内容については、次節で述べる州議会の組織および法律の制定過程の論述の中で紹介することにした。

## 注

(1) 『合州国憲法』修正第10条参照。

- (2) 拙著「アメリカ州議会とその改革」『アメリカの政治と政党再編成一「サンベルト」の変容』[勁草書房, 1988年], 74頁。
- (3) ネブラスカ州憲法 第3章—立法上の権限  
 第1条, 州の立法上の権限は, 一院制から構成される州議会に帰属する。州民は自ら法律を提案しおよび州憲法を修正する権限, 並びに州議会とは関係なく投票で法律および州憲法を制定し, または拒否する権限を保有する。当該権限は, 住民発議権 (the power of initiative) と称する。州民はまた自ら, 州議会が制定したいかなる法案の項目, 条項または節も投票で承認または拒否する選択権を保有する。当該権限は, 住民投票 (the power of referendum) と称する。  
 第2条, 州民が保有する第1の権限は, 住民発議権である。・・・  
 第3条, 州民が保有する第2の権限は, 州議会が制定した法律またはその一部に対して請願によって訴える住民投票である (*Rules of the Nebraska Unicameral Legislature* [Legislature, Lincoln, Patrick J. O'donnell, Clerk of the Legislature, 2006], Rule I, Section1)。
- (4) その他の州の州憲法における州議会の権限に関する規定については, さしあたり, 拙訳「アラスカ州憲法, (その1)」『外国の立法』[第23巻5号, 1984年9月], 266-269頁を参照されたい。
- (5) 例えば, 議事規則第7条, 議事手続きおよび動議の(A)において, 第1節で審議の順番を次のように定めている。  
 第1節, [会議の時刻, 制限], (a), 州議会は, 各年の1月の最初の月曜日の後の最初の水曜日の午前10時に開催され, またそれ以後は, 各立法日の午前9時に開催される。・・・  
 (b), 州議会の審議の順序は, 次のように行う。ただし, 議長によって別に定められた場合は, この限りでない。a, 牧師による祈り, b, 点呼 (*op.cit.*, *Rules of the Nebraska Unicameral Legislature*, Rule VII, Section 7)。

### 3, 州議会の組織

すでに述べたように, ネブラスカの州憲法はその第Ⅲ章(立法上の権限), 第1条において, 次のように定めて一院制議会を採用していることを明記している。すなわち, 「州の立法上の権限は, 一院制から構成される州議会に帰属する」。ネブラスカ州議会は現在, 49名の議員(正式には, 上院議員=Senator)から構成される一院制議会<sup>(1)</sup>であり, 各議員は4年の任期でもって個別の選挙区から選出されている。2000年の国政調査を踏まえて,

州議員はおよそ3万5,000人の住民から1人の割合で選出されている。本節では、州議会の組織の概要を紹介する。

ネブラスカ州民は有権者として登録を行い、満21歳になった米国市民であれば、ネブラスカ州議会の議員に立候補することができる。ただし、州議員に選出されるには、当該選挙区に最低1年間居住し、かつ選出後もそこに住み続けなければならない<sup>(2)</sup>。

1937年から1964年まで、州議員の任期は2年であった。しかし、1964年に州憲法が改正され、議員の半数は4年の任期で選出され、残りの半数は2年の任期で選出されることになった。1966年以降はすべての議員が、4年の任期で選出されている。したがって、ネブラスカ州議会の議員の選挙は、2年ごとに行われる<sup>(3)</sup>。

州議員は2期連続して務めることが出来るものの、代表する選挙区の如何にかかわらず、その後4年間は議員となることが禁止されている<sup>(4)</sup>。ちなみに、議員の歳費は、年額1万2千ドルで、月額僅かに1,000ドルにすぎない。

2006年現在、州議員の選出母体は、次の通りである。すなわち、農業12名、自営業10名、会社役員10名、法律家4名、医師・看護婦3名、コンサルタント2名、その他8名。また男女別では、男性議員は37名、そして女性議員は12名である<sup>(5)</sup>。

ネブラスカ州議会の「定例会 (Regular Session)」は、かつて2年に一回しか召集されていなかった。しかし、近年処理する案件が増えて会期が長期化する傾向があった。そこで、1970年に州憲法を改正して、年一回の定例会に改めた。現在、州議会の定例会は、各年の1月の最初の月曜日の後の最初の水曜日の午前10時に開会される。定例会は、州議員の五分之四の投票で延長されない限り、奇数年は90日間、そして偶数年には60日間の会期と定められている<sup>(6)</sup>。

なお、特別会 (Special Session) は、州知事の要請または州議員の三分



の二の要請があれば、召集出来る。その日数は一般に、7日から10日間程度である。<sup>(7)</sup>

本論の冒頭でも述べたように、ネブラスカ州の議会組織は非党派的運営を特色としている。しかしながら、州議会の最高責任者の任務は、他の多くの州のそれと基本的には変わらない。州議会の選挙で代表者＝議員が決定し、州議会が召集されたなら、議席が指定され、いわゆる「院の構成」が開始される。最初の段階は、州議会の最高責任者の選任と指名である。奇数年の冒頭に仮議長（Speaker）と二つの委員会の委員長の選出の他に、事務総長（Clerk of Legislature）などが指名・承認される。

州憲法では、副知事（Lieutenant Governor）を正式の議長と定めている。ただ、副知事は、法律案が可否同数の場合にのみ出席して、決済投票をするだけであり、副知事が不在の時には仮議長が本会議の議事を主宰する。<sup>(8)</sup> 副知事は議長の名称（肩書き）を有するものの、実際には、その権限の大部分は、州議会が選出する仮議長に委ねられているといつてよい。<sup>(9)</sup>

仮議長は、会期のはじめに全議員の秘密投票で選出され、本会議の毎日の議事日程を定め、法律案に関する討論の順序を決定し、そして、審議されるすべての案件の処理に責任を負っている。仮議長は、職権上、付託委員会、委員会に関する委員会および規則委員会の委員を兼ねている。なお、仮議長は、常任委員会の正式の委員（regular member）となることが出来ない。<sup>(10)</sup>

事務総長は毎日の本会議および各委員会の議事録を保存し、議会事務局の職員を管理し、立法および議事進行に関して、議事規則に基づき仮議長を補佐する。<sup>(11)</sup>

州議会には、この他に、守衛長（Sergeant at Arms）、司祭調整者（Chaplain Coordinator）などが置かれ、州議会の管理・運営にあたっている。

ネブラスカ州議会においても、その他の州と同様に「常任委員会（Standing Committees）」、「特別委員会（Special Committees）」および「特殊委

員会 (Specific Committees)」を設けている<sup>(12)</sup>。

現在、常任委員会として、14の委員会が設置されており、その名称と委員の数は、次の通りである。

- ・農業委員会（8名）
- ・歳出委員会（9名）
- ・銀行、商業および保険委員会（8名）
- ・企業および労働委員会（7名）
- ・教育委員会（8名）
- ・総務委員会（8名）
- ・政府、軍事および退役軍人問題委員会（8名）
- ・保険および人的サービス委員会（7名）
- ・司法委員会（8名）
- ・自然資源委員会（8名）
- ・ネブラスカ引退制度委員会（6名）
- ・歳入委員会（8名）
- ・輸送および電気通信委員会（8名）
- ・都市問題委員会（7名）。

また、特別委員会の名称と委員の数は、次の通りである。

- ・委員会に関する委員会（13名）
- ・登録および再検討委員会（1名）
- ・付託委員会（9名）
- ・規則委員会（6名）

常任委員会と特別委員会の他に、法案に関する管轄権を有しない次のような特殊委員会が設置されている。

- ・公共建物保全委員会（6名）
- ・州教育委員会（3名）
- ・立法協議会執行運営委員会（9名）

- ・政府間協議委員会（5名）
- ・立法遂行監査特殊委員会（7名）

ここで注意すべきは、特別委員会と特殊委員会の独自の役割である。それらの委員会は、常任委員会と異なり、すべてが法律案を審議するわけではない。ネブラスカ州議会において、特別委員会の中で最も重要なのは、「付託委員会 (The Reference Committees)」である。付託委員会は、後述するように、「立法協議会執行運営委員会 (Executive Board of the Legislative Council)」<sup>(13)</sup> から構成され、法律案および決議案を各委員会に付託し、公聴会を決定するなど、州議会の運営上中軸を担っているといえる。<sup>(14)</sup>

次に重要なのは、「委員会に関する委員会 (Committee on Committees)」である。その役割は、すべての議員を各委員会に任命することと、知事が任命した者の承認または同意を得るために、これを州議会に推薦することである。<sup>(15)</sup>

委員会に関する委員会はまた、州議会の授権に基づき「調査委員会 (Investigating Committees)」が設けられた場合、その委員も任命する。

次に、特殊委員会の中で重要なのは、立法協議会の執行運営委員会である。それは、州議会全体を管理する立法協議会の小委員会であって、閉会中の期間を含めて立法上の業務を担当し、また州議会の職員を管理し、付託委員会を構成しており、法律案と決議案に関する管轄権を行使する権限を持っており、わが国の国会の「議院運営委員会」に相当する役割を有している。<sup>(16)</sup>

ネブラスカ州議会において最も重要な権限を持つ議会責任者として、仮議長、委員会に関する委員会の委員長および立法協議会の執行運営委員会委員長が挙げられる。<sup>(17)</sup> その重要性は、州議会議事規則の第1条「公職者と雇用者の選出」第1節の冒頭において、仮議長と並んで、委員会に関する委員会の委員長、執行運営委員会の委員長および委員の選出が記載されている事実によく示されている。<sup>(18)</sup>

各委員会の委員長は、毎年召集される定例会の冒頭に、秘密投票によって、本会議で選出される。連邦議会や他の州のように、「先任者優位制」や政党所属とは関係なく、ネブラスカ州議会ではその業務に精通した適任者が選出されているという。<sup>(19)</sup> 議員は一般に、二つの委員会に所属している。

以上述べてきたように、ネブラスカ州議会は、一院制を採用して総定数が49名と少ないこともあって、委員会の構成メンバーも少数で、極めてシンプルな組織である。

州議会にはまた、49名の議員を支える補佐機構として事務総長以下330名（常勤および非常勤を含む）のスタッフを抱える議会事務局が設けられ、法律案の起草を手伝う「法令校閲者（Revisor）」、州の予算案を検討する「立法財政分析者（Legislative Fiscal Analyst）」、議員の調査・研究を補佐する「研究調査局（Director of Research）」および市民の不満・要望を処理する「行政監督官（Ombudsman）」などが置かれている。<sup>(20)</sup>

## 注

- (1) 議員の定数は、1937年から1963年まで43名であった。しかし、1962年の最高裁判所の判決（バカー対カー判決）を踏まえて、1965年選挙区の再配分が行われ、都市部に6名の議員が割り当てられ農村部との均衡が図られた（Jack Rodgers, Robert Sittig, and Susan Welch, “The Legislature”, D・Miewald, ed., *Nebraska Government and Politics* [Univ. of Nebraska Press, 1984], p.63）。
- (2) *Constitution of The State of Nebraska*, Article III, Section 8（以下、CSNと略す）。なお、ここでいう立法権とは、法律案を可決、廃止および改正することにより、公共政策を決定する権限のことをいう。
- (3) *ibid.*, CSN, Article III, Section 7.
- (4) *ibid.*, CSN, Article III, Section 12.
- (5) *A Look At Your Unicameral* (Unicameral Information, 2006), pp.9-13.
- (6) *op.cit.*, CSN, Article III, Section 10.
- (7) *op.cit.*, CSN, Article IV, Section 7., *Rules of the Nebraska Unicameral* (Legislature, Lincoln, Patrick J. O'donnell, Clerk of the Legislature, 2006), Rule IX, Section 2（以下、*R of NUL*と略す）。
- (8) *op.cit.*, CSN, Article III, Section 10.

- (9) Kim Robak, “The Nebraska Unicameral and Its Lasting Benefits,” *Nebraska Law Review*, Vol.76, No.4 (1997), p.800.
- (10) *op.cit.*, *R of NUL*, Rule III, Section 3 (b).
- (11) Harry W・Wade, *A Descriptive Analysis of Nebraska’s Unicameral Legislature* (Unv. of Kansas, Ph.D, 1969) [Univ Microfilms., Michigan], p.83, *op. cit.*, *R of NUL*, Rule I, Section 18.
- (12) *ibid.*, *R of NUL*, Rule III, Section 3, 4, 5.
- (13) 立法協議会とは、州議会の会期と会期の間、つまり、休会中に次の会期で審議される立法上の問題を協議する機関である。それは、主要な政策上の調査・活動を行い、州議会に助言を与えることが任務であって、州議会に対して拘束力を有するものでない。ネブラスカ州では、州議員全員がそのメンバーである(拙著「アメリカ州議会とその改革」『アメリカの政治と政党再編成—「サンベルト」の変容』[勁草書房, 1988年], 86頁)。
- (14) *ibid.*, *R of NUL*, Rule III, Section 4 (e), Robak, *op.cit.*, “The Nebraska Unicameral and Its Lasting Benefits,” p.800.
- (15) *ibid.*, p.801.
- (16) *ibid.*, p.800, *op.cit.*, *R of NUL*, Rule III, Section 5 (c).
- (17) Bernard D・Kolasa, *The Nebraska Political System : A Study in A partisan Politics* (Univ. of Nebraska, 1968), p.340.
- (18) *op.cit.*, *R of NUL*, Rule I, Section 1.
- (19) Robak, *op.cit.*, “The Nebraska Unicameral and Its Lasting Benefits”, p.802.
- (20) J・Rodgers, R・Sittig, and S・Welch, *op.cit.*, “The Legislature”, p.71.

#### 4, 法律の制定過程

ネブラスカ州議会の立法手続きは、毎年定例会の冒頭に改正される、「ネブラスカ一院制議事規則（以下、単に議事規則と略す）」に従って行われる。それは、すでに述べたように、州憲法第Ⅲ条の「立法上の権限」を具体化したもので、州議会の組織、公職者の義務および委員会における議事手続きなどを詳細に定めている。本節では最初に、法律の制定過程の論述に先立って、州憲法および議事規則に拠りながら、立法手続き上、最小限必要と思われる制度上の規定を確認しておきたい。

前節でも述べたように、ネブラスカ州憲法第Ⅲ条第10節、並びに議事規

則第1条では、副知事が議長として州議会を主宰し、州議会の投票が可否同数の時のみ投票し、また州機会が可決したすべての法律案に署名する、と定めている<sup>(1)</sup>。

州憲法第Ⅲ条第10節ではまた、副知事が不在の場合には、州議会の主宰者として、仮議長を指名すると定めている。なお、本会議の定足数は、総議員49名の過半数（25名）である。

ネブラスカ州では、州憲法において、法律案の様式を詳細に規定している。すなわち、州憲法第Ⅲ条第14条によれば、法律案は、二度にわたって読会に付され、提出した時にはその主題を、そして最終議決の前には、その全文を読み上げることになっている<sup>(2)</sup>。また同条では、法律案は一つの主題のみを含み、その表題は主題の中で明確に表現されねばならないとし、さらに、同条では、法律案は提出された後5立法日、また、それが最終議決に付す場合には、一般公示の後1立法日まで、法律案の最終議決を行ってはならず、最終議決に関する賛否は、議事録に掲載されるとうたっている。すべての投票は「発声投票（viva voce）」による<sup>(3)</sup>。

なお、議決された法律は会期が休会の後、3ヶ月間は執行されず、すべての法律は会期が休会后60日以内に公布され、配布すると定められている<sup>(4)</sup>。

ネブラスカ州議会は、召集日には午前10時に開会される。しかし、それ以降は午前9時に開会される<sup>(5)</sup>。本会議の審議は一般に、次のような順序で行う<sup>(6)</sup>。ただし、仮議長によって別に決定された場合はこの限りでない。

- (a) 牧師による祈り
- (b) 点呼
- (c) 議事録の訂正要求
- (d) 請願および建白書
- (e) 公聴会および報告書の通告
- (f) 最終読会に関する法律案
- (g) 決議案

- (h) 法律案の紹介および表題の読会
- (i) 選択公示に掲載された法律案の審議
- (j) 再審の動議
- (k) 委員会から法律案を促進する動議
- (l) その他未決定の動議
- (m) 議長への伝言を含めて、未決の案件
- (n) 一般公示に掲載された法律案の審議
- (o) 種々多様な案件

州憲法および議事規則では、議事手続きなどに関して、州議会の秩序を維持し、法律案を含めて案件の処理には、十分な時間をかけることを保証している<sup>(7)</sup>。例えば、州議会において、秩序を維持するための議事規則の規定は、討論の制限などにも見られる。すなわち、議事規則によれば、いかなる議員も議長の同意なしに、討論に関する質問について、三回以上にわたり発言することはできず、しかも各発言は5分以上に及んではならない、としている。ただし、法律案の発議者は、法律案を提出するために10分間と討論の終りに答弁として5分間の発言を認められる<sup>(8)</sup>。

ネブラスカ州議会において、審議の各段階で使用されている名称はさておいて、法律を制定する過程は、その他の州のそれとは、基本的に異なっていない。ただ、一院制を採用しているので、同一の法律案の審議が第二院で再び繰り返されることがないのは、いうまでもない。

以上の認識を踏まえて、次にネブラスカ州議会の法律の制定過程を検討する。一般に法律案の審議は、以下の順序で進められる。

- 1, 法律案の起草者による準備
- 2, 法律案の提出（州議会の事務総長に提出）
- 3, 法律案の数と表題の読会
- 4, 立法財政陳述書の作成
- 5, 常任委員会の審議（または一般公示へ）

- 6, 公聴会の開催
- 7, 委員会報告
- 8, 一般公示（または無期限の延期）
- 9, 討論（法律案の節ごとの読会, 修正案の公開）
- 10, 登録および再検討委員会へ（または無期限に延期）
- 11, 特別公示
- 12, 法律案の清書のため登録および再検討委員会へ（または無期限に延期）
- 13, 最終読会（法律案すべての読会, 投票の記録）
- 14, 登録のための審議（または廃案）
- 15, 知事のもとへ
- 16, 知事の署名または知事の署名なしの可決（もしくは拒否権の発動）
- 17, 拒否権の乗り越えまたは継続審議<sup>(9)</sup>

以下においては、法律案の審議の過程でとくに重要と思われる主要な段階を取り上げて、これを説明していきたい。

ネブラスカ州における法律の制定過程は、各年1月に召集される州議会の定例会において議員または委員会が法律案を提出した時から始まる。しかし実際には、それはかなり早い段階から、すなわち、議員が新しい法律案に関する考えを練り上げている段階から始まっているといえる。

法律案は、連邦議会やその他の州議会と同様に、議員立法のかたちをとっている。州知事や州政府は、法律案の提出権がないので、政策や考え方が近い議員を通じて法律案を提出する。新たな法律案を考えることは、誰にでも出来ることである。つまり、利害関係のある州民、特殊な利益集団、州の部局および知事は、必要に応じて各々新しい法律案を検討する。だが、それを、州議会で公式に審議するには、議員または委員会によって「法律案 (Bill)」として提出されなければならない<sup>(10)</sup>。

提出された法律案は、適切な委員会に付託され、これを討論し、公聴会



を開催および修正案を発議し、可決されたなら、本会議に上程される。そして当該法律案は、本会議において最終議決の前に、少なくとも2回は討論に付される。そこで可決され、知事の署名を経たなら、「法律 (Law)」となる。もっとも、知事は当該法律案を適切でないかと判断した場合には、拒否権を発動して、それを州議会にさす戻すことができる。ただし、州議会は、その法律案を五分の三の多数の議員の投票 (30票) により成立させることができることになっている<sup>(11)</sup>。

#### 〈法律案の準備と調査〉

新しい法律案を作成・提出し、既存の法律を廃止または改正することは、議員本来の役割である。法律案は、議員とそのスタッフによって議会事務局の補佐の下に、問題点が調査され、可能な限り立法上の関連事項が検討される。議員は自分が意図する法律案の計画を具体化するために、「法令校閲者 (Revisory)」のアドバイスを受ける<sup>(12)</sup>。

#### 〈法律案の起草〉

議員は「法律案の起草者 (bill drafter)」に、新しい法律案に関する自分の考えを持ち込む。法律案の起草者は、議員とともにその考えを法律案としてまとめて適切な法的形式へと変えるのである<sup>(13)</sup>。いくつかの州とは異なり、ネブラスカ州において提出される法律案は、一つの主題のみを含み、しかもその主題は表題を明確に表示することになっており、また、議員は個人的に是認しかつ支持した法律案のみを提出するよう求められている<sup>(14)</sup>。

#### 〈法律案の提出〉

議員が提出する法律案の数について制限はないものの、委員会 (委員長名で) が提出する法律案の数は会期中、8本に制限されている<sup>(15)</sup>。議員は、知事の要求に基づく場合を除いて、1月に召集される定例会の10日後でなければ、法律案を提出できない。しかし、委員会提出の場合には、議員の五分の四 (40人) の要求があれば、法律案を提出できる<sup>(16)</sup>。

法律案は、州議会の事務総長に提出される。法律案は受け取った順に、

事務総長によって数えられ、表題が読み上げられ、住民および議員などに供するために印刷に付される。<sup>(17)</sup>

#### 〈立法財政陳述書〉

一般に、法律の執行にさいして、予算を伴うものが少なくない。そこで、提出された法律案のすべての写しが、州議会の「立法財政分析官 (Legislative Fiscal analyst)」のもとに送付される。立法財政分析官は、各々の法律案の規定を勘案して、州、郡または市の歳入および歳出で予想される変更を見積った財政陳述書を準備作成する。この陳述書は、一般に「財政覚書き (fiscal notes)」と呼ばれている。<sup>(18)</sup>

#### 〈常任委員会での審議〉

法律案が州議会に提出された後、立法過程において重要な段階は、常任委員会における審議である。付託委員会を構成している執行運営委員会は、提出された法律案を検討し、適切な委員会または一般公示へとそれらを付託する。<sup>(19)</sup> 法律案が付託委員会によって常任委員会に付託されたならば、法律案の提出者は、法律案の目的を紹介した理由を付して、当該委員会に対し、書面による陳述書を提出しなければならない。<sup>(20)</sup>

#### 〈公聴会の開催〉

州議会の議事規則は、すべての法律案が公聴会の対象となり、公聴会は、その日時、開催場所などの情報を、新聞広告などにより7日前までに公示すべきである、と定めている。<sup>(21)</sup> すべての法律案を公聴会に付すということは、かなり厳しい条件である。しかしながら、ネブラスカ州議会の場合、軽率なまたは不都合な立法を抑制するとともに、何よりも、開放主義=公開制を第一の特色としていることを考慮すれば、納得できないわけではない。<sup>(22)</sup>

委員会の公聴会の場において初めて、州民、行政府および私的利益団体の代弁者=ロビースト、法律案の発起人、並びに当該委員会に所属していないものの、関心をもっている議員は参考人として提出された法律案につ

いて、賛否の意見を委員会の委員に表明する機会を得ることになる。<sup>(23)</sup>

委員会における参考人の証言は、記録され、保管され、そして正式な委員会の記録の一部となる。公聴会の後、委員会は「理事会 (Executive Session)」<sup>(24)</sup>を招集し法律案を審議する。そして、法律案を修正案とともに、「一般公示」に送付するのかわまたは修正案なしに、法律案を無期限に延長する(廃案)のかを投票で決定する。なお、法律案を本会議に上程するには、委員会の過半数の委員の賛成票を必要とする。

#### 〈委員会報告〉

委員会は審議の結果を、本会議に報告しなければならない。委員会の委員長は、州議会事務局職員の援助を得て、法律案とともに報告書 (statement) を最終議決の後、7日以内に報告しなければならない。<sup>(25)</sup>

#### 〈一般公示および討論〉

一般公示は、州議会全体が法律案に関する討論と投票する機会を有する最初の段階であり、それは、他の州議会における「全員委員会 (Committees of the Whole)」<sup>(26)</sup>に相当するものであるといわれる。

この段階で、議員は委員会および議員から提出された修正案を審議する。多くの人々は、一般公示を立法過程において最も重要な段階であると考えている。何故なら、そこでは、討論と修正案を通じて多くの妥協や取引が行われるからである。<sup>(27)</sup>法律案の修正案を採択し、それを一般公示から次の段階に進めるには、議員の過半数の票 (25票) を必要とする。

#### 〈登録および再検討委員会〉

一般登録で過半数の議員の賛成票を得た法律案は、「登録および再検討委員会」に付託される。この段階では、法律案の語の綴り、句読点および語句、並びにその他の誤謬が手直しされ、<sup>(28)</sup>次いで特別公示に回される。

#### 〈特別公示〉

特別公示は、議員にとって第二回目の討論と投票の機会である。この段階では、法律案に対する修正、妥協および意見を述べる機会が認められて

いる。特別公示に掲載された法律案は、無期限に延期されて委員会に差し戻されるか、または次の段階に進む。特別公示の後、法律案は再び、再点検のために登録および再検討委員会に付託される。そして次に、法律案は最終読会のために、清書して印刷されるのである。<sup>(29)</sup>

#### 〈最終読会〉

州憲法の第Ⅲ章、第14条では、法律案は最終議決の前に、議員の五分の三（30票）が要求を撤回する投票をしない限り、事務総長によってその全体を読み上げられねばならないと、定めている。

法律案は最終読会の段階では、修正または討論することができない。しかし、「特別修正（specific amendment）」のために特別公示にさし戻すことはできる。既述のように、法律案は、提出後最低5立法日、また最終読会に付された後1立法日経過しなければ、最終議決に付することが出来ないのである。<sup>(30)</sup>

「緊急条項（emergency clause）」の伴わない法律案は、知事のもとに送付される前に、議員の単純多数の投票（25票）を必要とする。一方、緊急条項を伴った法律案は、議員の三分の二の投票（33票）を必要とする。緊急条項とは、法律案または法律案の一部が、知事が署名した後または州議会が知事の拒否権を乗り越えた後、直ちに施行される規定である。<sup>(31)</sup>

こうして、投票に付された法律案は、議員の投票の過半数を得れば、仮議長が当該法律案は可決されたと宣言する。

#### 〈知事のもとへ〉

最終読会を通過した法律案は、知事のもとに送付される、知事は、日曜日を含めて5日以内に法律案に対する態度を決定しなければならない。もし、知事が法律案に署名するかまたは5日間に何ら措置を執らなければ、当該法律案は「法律（Law）」となる。すでに述べたように、知事はこれに拒否権を発動して州議会にさし戻すことも出来る。ただし、州議会は議員の五分の三の投票（30票）で拒否権を乗り越えることが出来るのである。<sup>(32)</sup>

以上において、法律の制定過程を述べてきた。本節を閉じるにあたって、米国の州議会ではしばしば見られる議事妨害と圧力集団であるロビーストの活動について簡単に述べておこう。米国の連邦議会の上院では、議事妨害が日常茶飯事であり、その対応に苦慮している。また、ネブラスカ州の一院制議会でももちろんロビーストは存在する。

近年、本会議での討論中多くの修正案と動議を提出することで、発言する時間をかせぐなどの手段により議事を妨害することが見られた。しかし、2002年の議事規則の改正により、法律案の発議者はいつでも討論を終結できるようになった。すなわち、五分の三、つまり議員の30票の多数で討論終結の動議を承認するよう要求できることになったのである<sup>(33)</sup>

ネブラスカ州でも、圧力集団—特殊利益を代弁するロビーストは活動している。彼らは州議会との関係を登録しなければならず、登録されたロビーストは州議会の議事録に掲載される。議員は実際には、情報の多くをロビーストに頼っているといわれる。というのも、ネブラスカ州の場合、立場と原理を共有する正式の政党=党派組織を欠いているからである<sup>(34)</sup>。ただ、すべての議事手続きが公開され、またすべての投票は潜在的に知れわたっている<sup>(35)</sup>ので、議員が特殊利益によって支配される可能性は限定されている。

## 注

- (1) *Constitution of The State of Nebraska*, Article III, Section 10 (以下、CSNと略す), *Rules of the Nebraska Unicamral Legislature*, (Ptrick J, O'donnell, Clerk of the Legislature, 2006), Rule I, Section 5, 13, 14 (以下、*R of NUL*と略す)。
- (2) *op.cit.*, CSN, Article III, Section 14.
- (3) *ibid.*, CSN, Article III, Section 11.

この点について、チャレネ・ベレンズは次のように述べている。すなわち、「一院制主義者たちが確実に望んだことは、各々の法律案が本会議で二度にわたって審議され、また州民と議員が、最終議決に付される前に、それがいかなる法律案であるのかを熟考する時間を持つことであった。・・・これらの特殊な規定 (specific provision) の大部分の背後にある理念は、法律案が二院制によって審議された時のように、一院制によっても十分に審議されることを確実にすることに

あった」(Charlyne Berens, *One House-The Unicameral's Progressive Vision for Nebraska* [Univ. of Nebraska Press, 2005], p.47)。

- (4) *op.cit.*, CSN, Article III, Section 27.
- (5) *op.cit.*, *R of NUL*, Rule VII, Section 1.
- (6) *ibid.*
- (7) 最初の一院制議会の定例会で採択された議事規則の目的は、立法上の責任を確立することにあった(Harry W・Wade, *A Descriptive Analysis of Nebraska Unicameral Legislature*, [Univ. of Kansas, Ph.D., 1969], p.116)。
- (8) *op.cit.*, *R of NUL*, Rule II, Section 10.
- (9) Wade, *op.cit.*, *A Descriptive Analysis of Nebraska's Unicameral Legislature*, p.117, *A Look At Your Unicameral* (Unicameral Information Office, 2006年), pp.5-6.
- (10) *ibid.* p.6.
- (11) *ibid.*
- (12) *ibid.*
- (13) *ibid.*, p.5.
- (14) *op.cit.*, *R of NUL*, Rule V, Section 2, 4.  
この点について、前述のベレンズは、この結果「一括法案 (omnibus bill) は認められず、議員集団が法律案と一緒にまとめることによって議事日程を支配する可能性を阻止し、そして一括条項として当該法律案が州議会を通過することを監視する」ものであると述べており、また、「その要求(個人的に支持する法律案のみを提出)は立法過程を明確にし、かつ制度の操作を阻止することを意図したものである」と指摘している (Berens, *op.cit.*, *One House*, p.47)。
- (15) *op.cit.*, *R of NUL*, Rule V, Section 4 (d).
- (16) *ibid.*, Article V, Section 4 (e)
- (17) *op.cit.*, CSN, Article III, Section 14, *A Look At Your Unicameral*, p.5.
- (18) *op.cit.*, *R of NUL*, Rule V, Section 7.
- (19) ここで言うところの「適切な (Appropriate)」委員会とは、案件に対する主題事項の管轄権を有しまたは伝統的に当該案件を処理してきた委員会のことである (*ibid.* Rule III, Section 4 [e])。
- (20) *ibid.* Rule V, Section 4 (a).
- (21) *ibid.* Rule III, Section 13.
- (22) Robert, Sittig, *The Nebraska Unicameral After Fifty Years* (Lincoln, State of Nebraska, 1986), p.22. なお、ベレンズは、二院制の時代には、議事規則はいずれの院にも公聴会を要求していなかったことを考えれば、「それは、急進的考え (radical idea) であった」と指摘している。この点については、筆者も同意見である (Berens, *op.cit.*, *One House*, p.45)。
- (23) *op.cit.*, *A Look At Your Unicameral*, p.5.

すなわち、いかなる委員会といえども公開された審議なしには、法律案を廃案とすることが出来ないのである (Berens, *op.cit.*, *One House*, p.100)。

- (24) 理事会は秘密会である。しかし、マスコミの代表による取材と報道を認めている (*op.cit.*, *R of NUL*, Rule III, Section 15)。

このように、法律案の議事手続きを公開していることは、州議会が委員会に権限を委任させているのであり、すべての組織の効率性を増大させ、それと同時に有力な委員会のエリート意識と特権を制限する結果となっている (Berens, *op.cit.*, *One House*, p.46)。

- (25) 委員会報告書の内容は、以下のものを含む。ただし、これに限定されない。
- (1) 法律案の1つの主題および番号
  - (2) 法律案のために行われた最終的委員会議決の際の点呼投票
  - (3) 法律案に関する公聴会の日時
  - (4) 法律案に賛成および反対の証言をしたすべての個人および彼らが代表する組織の一覧表
  - (5) 法律案の目的並びに委員会によって記述されおよび修正された法律案の変更に関するすべての主要な規定の説明書
  - (6) もし、委員会の修正案が提出されたなら、その修正案の写しおよびそれに関する説明 (*op.cit.*, *R of NUL*, Rule III, Section 18 [a])。
- (26) Wade, *op.cit.*, *A Descriptive Analysis of Nebraska's Unicameral Legislature*, p.129.
- (27) *op.cit.*, *A Look At Your Unicameral*, p.5.
- (28) *op.cit.*, *R of NUL* Rule III, Section 4 (d)
- (29) *of. cit.*, *A Look At Your Unicameral*, p.6.
- (30) *op.cit.*, *CSN*, Article III, Section 7
- (31) *op.cit.*, *A Look At Your Unicameral*, p.15.
- (32) *op.cit.*, *CSN*, Article IV, Section 15.

審議の異なった段階において法律案などの可決に必要な投票数は、多様である、以下にその概要を示しておく。

- \* 委員会からの前進 . . . . . 過半数 = 25票
- \* 一般公示からの前進 . . . . . 過半数 = 25票
- \* 最終読会での可決 . . . . . 過半数 = 25票
- \* 緊急条項の可決 . . . . . 三分の二 = 33票
- \* 歳出の増大・知事の要求 . . . . . 五分の三 = 30票
- \* 知事の拒否権の再可決 . . . . . 五分の三 = 30票
- \* 州憲法の修正案の提案—総選挙 . . . . . 五分の三 = 30票
- \* 州憲法修正案の提案—特別選挙または予備選挙 . . . . . 五分の四 = 40票

(Jack Rodgers, Robert Sitting, and Susan Welch, "The Legislature", D·Miewald, ed., *Nebraska Government and Politics* [Univ. of Nebraska Press, 1984],

p.67)。

(33) Berens, *op.cit.*, *One House*, pp.95-97, *op.cit.*, *R of NUL*, Rule VII, Section 10.

(34) Robak, *op.cit.*, “The Nebraska Unicameral and Its Lasting Benefits,” p.804.

(35) *Ibid*, p.815.

## 5, 州議会と州知事との対立

米国では、連邦レベルのみならず、州レベルにおいても厳格な三権分立制をとっており、州知事は州議会に対して直接関与できない。知事は、議会に対して各会期の冒頭に、「教書 (message)」の形式によって州の現状に関する情報を与え、知事が必要と考える措置を勧告することで、州政府が意図する法律案の成立を要請する。この他に、知事は特別会の召集権、また議会が可決した法律案に署名するかまたはこれに拒否権を発動することが出来る<sup>(1)</sup>。これに対して、州議会は、立法権の他に、知事による行政官の任命に対する同意権、公務員選任権、および行政府が作成した予算に対する賛否の決定権、並びに調査および監視の手段により、州の行政をコントロールしている。

一般に、州議会において可決・成立する法律の約80%は、州政府の意向をくんだ法律案であって、そのため、州知事は議会の最高責任者たちとの良好な関係に努めており、とりわけ、州政府の歳出予算を審議する「歳出委員会」および「歳入委員会」の委員長および委員の意向に留意している。

2000年代に入って、ネブラスカ州においては、全国的な不況の影響を受けて、州の税収入が落ち込み、そのため州政府は財政的な危機に陥った。1988年に知事に当選した共和党のマイク・ジョハンス (Mike Johanns) は、小さな政府、財産税の軽減および経済発展を公約していた<sup>(2)</sup>。

当選して間もなくネブラスカ州の経済条件が悪化したため、ジョハンス知事は州の歳入不足を検討し、その対応策に追われることになった。その結果、州知事は州議会との度重なる衝突を招いた。何故なら、州議員の大



多数は州知事が意図していた歳出削減案に強く反対していたからである。<sup>(3)</sup>

本節においては、州議会と州知事の対立状況＝知事の拒否権発動と議会の再可決の流れを、州の財政問題を事例として紹介する。

2001年秋、ネブラスカ州の税収入は劇的に落ち込み、その傾向が今後も持続することが予想された。このため、ジョハnz知事は特別会を召集して、議会に協力を要請することになった。そして、続く2002年に召集された定例会においても、議会の審議はもっぱら州の財政再建の問題に費やされたのである。知事は、この問題に対応すべく、均衡予算を設けるために、歳出を大幅に削減する計画案を提案した。<sup>(4)</sup> なお、均衡予算はネブラスカ州法によって定められている。<sup>(5)</sup>

知事の計画案は、法律案として州議会に提出されたものの、しかし、議会側は州予算の均衡を維持するため、独自の計画案を提示した。その上で、議会側は知事の提案した歳出法律案を数カ所にわたって否決し、収入不足の問題を他の方法で解決することを示唆したのである。<sup>(6)</sup>

このため、2002年の第97議会第2会期において、ジョハnz知事と州議会は州の財源不足を処理する最良の方法をめぐって「大論争」となり、大きな対立を経験した。知事はもっぱら、歳出の削減によって予算の均衡を図ろうとした。しかも、知事は自分の意向が通らなければ、歳出および歳入予算案に対して拒否権を発動すると議会側に「圧力」をかけたのである。<sup>(7)</sup>

これに対して、議会側は歳出を若干削減したものの、結果的に、均衡予算にほど遠い歳出法律案を提出して、これを可決したのである。その代わりに、議会側は歳入不足を埋めるに十分な売り上げ税と所得税の税率を増額する歳入法律案を成立させたのである。これに対してももちろん、ジョハnz知事は公的発言通りに、その両法律案に対して拒否権を発動した。<sup>(8)</sup>

しかしながら、議会側はそれに屈せず、歳出法律案についてジョハnz知事の発動した項目別拒否権の6割を再可決し、また、歳入法律案に関する知事の拒否権も完全に阻止して、再可決したのである。<sup>(9)</sup> こうして、議会

側は知事に対して独立性を維持し、行政府側に対する強力な抑制・均衡部門として機能して、優位に立っていることを示したのである。<sup>(10)</sup>

一院制議会の下においても、知事の行使する拒否権を乗り越えることが容易でないことは、いうまでもない。すなわち、州憲法はそれを行うにあたり、議員の五分の四の投票、つまり30票を要求しているからである。<sup>(11)</sup>しかしながら、ネブラスカ州の場合、それは必ずしも厳しいものではなかったといえる。例えば、1998年に知事は、14本の法律案に拒否権を発動したが、議会はこれらの法律案の8本を再可決したし、また、1999年には、知事が9本の法律案に拒否権を発動した時には、議会側は9本の法律案全てを再可決したのである。<sup>(12)</sup>

州知事の制度上の権力を計る研究によれば、ネブラスカ州の知事のそれは、全米の州のなかで中間に位置しているという。<sup>(13)</sup>知事は、項目別拒否権を有し、州の予算を組むのに指導的役割を果たす。また特別会を召集し、その日数を定める。しかもかなり数の公務員任命権を手に入れている。だが、ネブラスカ州議会では、政党=会派の不在が知事の持つ権限のいくつかを相殺しており、そのことが州議会をして独立した地位を維持させ、議会側が知事側に対して「力学関係」で優位に立っているといわれる。<sup>(14)</sup>

なお、ジョハnz知事は、第97議会の第1会期（2001年）には、10月に特別会を一回、そして、翌年の第2会期（2002年）には、7月および11月に特別会を二回も召集して、州議会が可決した歳出法律案などの再考を求めたのである。<sup>(15)</sup>

## 注

- (1) *Constitution of the State of Nebraska*, 2005, Article IV, Section 7 (以下、CSNと略す)。

州知事の職務、選出方法、および役割については、州憲法の第IV条で定められており、同条第6節では、州知事に最高の執行権を付与し、知事は法律を忠実に執行し、並びに州の業務を効率的かつ経済的に管理することに留意すべきである、

と規定している。

このような一般的な行政上の権限を遂行するために、州憲法は知事に次のような特別な権限を付与している。すなわち、①州議会に州の予算案を用意し提出すること、②特定の業務を遂行するために州議会の特別会を召集すること（州議会は、知事の要求したものに關係する事項のみに審議案件を限定しなければならない）、③州議会の同意のもとで、一定の公務員を指名しおよび任命すること、④任命した公務員を解任しおよび補充すること、⑤州議会を通過したすべての法律案または歳出法律案の特定項目に拒否権を行使できること（Susan Welch, “The Governor and Other Elected Executives,” Robert D・Miewald, ed., *Nebraska Government and Politics* [Univ. of Nebraska Press, 1984], p.36)。

- (2) マイク・ジョハンズは、2005年まで州知事を二期務め、その後、2005年には、その力量を買われて第二期ブッシュ政権の農務長官として政権入りし、日本との輸入牛肉処理問題で活躍した。
- (3) Frederick C・Luebke, “Nebraska Politics, 1970–2005,” *Nebraska-An Illustrated History* (Univ. of Nebraska Press, 2005), p.375.
- (4) 第97議会第2会期の初頭（2002年1月15日）、ジョハンズ知事は州議会において読み上げた「教書」の中で、財政再建について、次のように訴えた。「・・・我が国および我が州の経済状態は悪化し、そのため州政府の支出を手控え、そして予算を再編成する必要がある。昨年10月、私は州議会に特別会を要求し、予算を調整するための計画案を提案した。審議の結果、合計して1億7,100万ドルの予算削減を承認していただいた。しかしながら、州の事業を推進するには、多くの資金を必要とし、税収入の不足のためさらなる協力をお願いしたいと考える。・・・州の財源不足に対応すべく、私は4つの原則を提案した。それは、税金を増額しない、学校への州の援助金、メデケイド、公的助成および公的安全は優先的に保護する、予備金には手をふれない。そして特別会において予算の不足を検討したい(“State of The State Address”, *Legislative Journal of The State of Nebraska* Vol.1-Ninety-Seven Legislature, pp.215-216)。
- (5) Charlyne Berens, *One House-The Unicameral's Progressive Vision for Nebraska* (Univ. of Nebraska Press, 2005), p.141.
- (6) *Ibid.* 州知事側は、緊縮財政論の立場から、歳出を削減して均衡予算を組んだ。一方、議会側は緊縮財政では州の景気はよくなり、失業者が増大するだけとして、売り上げ税と所得税率の増大を主張した。ジョハンズ知事は売上税と所得税を引き上げるのは最後の手段であると述べて、州民に理解を求めた。ジョハンズ知事は、議会側が可決・成立させた歳出法律案に拒否権を発動したものの、4月末、議会側は賛成30票対反対19票の差で拒否権を乗り越えたのである。ジョハンズ知事の予算削減案は、州の歳出の約15%もカットするものであり、議会はその案をどうも飲むことは出来なかった。これに対して、議会側の削減案は約1～

2%程度であった (*Lincoln Journal Star*, Nov.3, 2002)。

- (7) 一般に、州知事が州議会で成立する法律に拒否権を行使するのは5%以下であるといわれる (Robert Sittig, *The Nebraska Unicameral After 50 Years* [State of Nebraska, 1986], p.25)。例えば、ネブラスカ州では、1998年に119本の法律案が可決されている。これに対してジョハンス知事は、14本の法律案に拒否権を発動した。知事が発動した拒否権の割合は12%に達するなど、ネブラスカ州における議会側と知事側との対立の強さを浮き彫りにしている (*Nebraska Blue Book, 2004-05* [Clerk of the Legislature Room, 2006], p.413)。

この点について、ネブラスカ州議会一院制議会事務局情報局長のミッチェル・マカトニー (Mitchell M-Cartny) は、「ネブラスカ州では、議会が非党派的に運営されており、知事は政党=会派を通じて議会を支配・操縦することができない。そこで、拒否権を行使することで議会に対抗し影響力を行使せざるを得ない」と述べている (2006年12月13日のインタビュー)。

- (8) Berens, *op.cit.*, *One House*, p.141.  
 (9) *ibid.* マスメディアは、第97議会第2会期が終了するにあたり、「これまで最悪の会期であった」と揶揄した (*Lincoln Journal Star*, April 20, 2002)。  
 (10) Berens, *op.cit.*, *One House*, p.130.  
 (11) Robert Sittig, *The Nebraska Unicameral After Fifty Years* (Lincoln, State of Nebraska, 1986), p.25.  
 (12) Berens, *op.cit.*, *One House*, p.141.  
 (13) Virginia Gray and Herbert Jacob, *Politics in the American States: Comparative Analysis* (CQ, Press, 1996), p.273.  
 (14) Berens, *op.cit.*, *One House*, p.140.  
 (15) *op.cit.*, *Nebraska Blue Book*, p.416, 417.

行政サイドでは、州予算の均衡 (バランス) を重視している。知事が緊縮予算を組むのは、均衡予算を州法で規定していることもあるが、知事は増税しないという「メッセージ」を州民に示すことによって、公約を果たそうとしているという (2007年3月22日、レニ E・ヘアトン [Lyn E・Heaton] 行政予算局長とのインタビュー)。

## 6, おわりに

一般的に言って、州議会における「権力保持者」として、法律案の生殺の行方に大きな影響力を行使する仮議長および委員会の委員長が挙げられる。しかしながら、ネブラスカ州議会においては、権限の弱い仮議長およ

び委員会の委員長を特色としている。その他の州に比べて、ネブラスカの場合には、仮議長は近年権限が若干強化されたとはいえ、立法上の議事日程と討論の順序に影響力を行使するのみであり、その権限は象徴的ないし儀式的にすぎない。すなわち、仮議長は説得力と議事日程の利用を通じて意見の一致を構築しているのである<sup>(2)</sup>。

また、委員会の委員長にしても、法律案の運命を完全に管理できない。何故なら、議事規則では委員会の権限を大きく制約しているからである。確かに、委員会の委員長は、法律案の審議の順番を定め、一般登録に付す場合にも、委員長の意向がものをいう。しかし、公聴会の義務化など多くの制約が、現実に委員長の役割を弱めているのである<sup>(3)</sup>。

ネブラスカ州議会において、法律案の行方に大きな影響力を有するのは、必ずしも仮議長や常任委員会の委員長ではない。彼らは法律案を形式上管理・運営するものの、実際には議事手続きなどでは、法律案を付託する権限を有する運営執行委員会＝「付託委員会」の委員長および委員会の委員の配属を決定する権限を握っている「委員会に関する委員会」の委員長が大きな権力を保有し、それを行使しているといわざるを得ない。実際、これらの委員長職の選挙の時には、多数派工作をめぐって激しい対立が展開されるのである。だが、これらの委員長職の決定にさいして州民やマスコミは蚊帳の外に置かれている<sup>(4)</sup>。

ところで、州知事が有する拒否権の行使は、対議会との関係を考えて場合、最も論議を呼ぶ行動の一つである。州知事が州議会の制定した法律案に拒否権を発動するのは、その法律案が行政側にとって政策の運営上好ましくない場合である、従って知事はこの権限を注意深く、かつ巧妙に行使する傾向にある。何故なら、拒否権の行使は、議会側との全面的な対決となるからである。州知事は、州全体の代表者として、州の利益を考えて行動する。一方、州議会の議員も選挙区の代表者として、地域の利益を考えて行動する。

ネブラスカ州の最近の事例を検討する限り、前節でも紹介したように、議会側が知事側を押さえ込んだかたちになっている。ネブラスカ州では、立法府と行政府との「力学関係」は、議会側が優位の中で展開されていると見てよいらる。

以上、州憲法および議事規則などに拠りながら、ネブラスカ州議会の立法上の権限、組織、法律の制定過程、および議会と知事の対立の事例を紹介してきた。最後にいくつかの問題点と疑問点を提示して、結びとしたい。

第一に、非党派性の問題である。ネブラスカ州議会では、議員は民主党や共和党といった肩書きなしに選出され、そして運営されている。しかし、大統領選挙人のみならず、連邦上院・下院議員、および知事はいずれも政党の肩書きに基づいて選出されており、その系列は現実に存在する。州議会においても、議員の間には「都市利益」対「農村利益」、もしくは「リベラル派」対「コンサバティブ派」の連合ないし対立は確認されている。それは形を変えた党派といえるではなからうか。

第二に、議会は一種の政策決定機関であり、法律案を可決するためには、当然多数派工作が必要となる。その場合、仮議長や委員長はいかなる指導力を行使して票をまとめるのであろうか。ネブラスカ州議会は、権限の弱い仮議長と委員長を特色としている。一般的には、議員としての経験や知識がものをいうという。しかし、それだけでは票をまとめることは困難である。そこには、議員間での利害関係が大きく作用し、票の貸し借りなども見られるという。

そして第三に、委員会に付された法律案は、すべて公聴会にかけられる。それは手間と暇がかかり、議会と議員にとって大変な負担となっている。1990年代から2000年代にかけて、毎年開催される定例会において、平均すると800本程度の法律案が提出され、その中で約300本が法律として成立している。<sup>(5)</sup>確かに、公聴会を開催することにより、住民に対する公開性と責任性は保証されるかもしれない。しかし、すべての法律案が公聴会を必要

とするほど重要なわけでないだろう。その意味で、公聴会の義務化についても疑問を抱かざるを得ない。

しかしながら、以上の疑問や問題点もネブラスカ州議会が極めて小さな規模であるから、可能なのかも知れない。少数の良く知った議員同士であるからこそ、議員自身も重要な役割を担っているという認識と責任感が強まり、それが議会審議の開放性と効率的運営に寄与しているのであろう。

### 注

- (1) Jack Rodgers, Robert Sitting, and Susan Welch, "The Legislature", D・Miewald, ed., *Nebraska Government and Politics* (Univ. of Nebraska Press, 1984), p.68. なお、2006年の選挙で州議会議員に当選した、ネブラスカ大学リンカーン校政治学教授のビル・アビリー (Bill Avery) は、議事日程の設定と法案審議の順序の決定こそが議長が有する最大の権限の一つであると、指摘している (2007年3月5日、同議員と事務所でのインタビュー)。
- (2) Kim Robak, "The Nebraska Unicameral and Its Lasting Benefits," *Nebraska Law Review*, Vol.76, Nov. 4 (1997), p.800.  
2007年1月、第100議会で新しく仮議長に就任した、マイク・フロード (Mike Flood) は筆者のインタビューに答えて、次のように述べている。「ネブラスカ州議会においては、それほど仮議長の権限は弱いとは思わない。確かに、他の州の議長と比べれば、そういえる。しかし、ネブラスカ州議会の場合、仮議長は法案の審議順序を決め、優先法案 (25本) を指定できるのである」と (2007年3月19日、議長室でのインタビュー)。
- (3) Charyne Berens, *One House-The Unicameral's Progressive Vision for Nebraska* (Univ. of Nebraska Press, 2005), pp.79-80.  
ベレンズは、「故意に、ネブラスカ州憲法と州議会議事規則は、強力な指導者の地位を定めてない」と指摘している (*Ibid*, p.76)。ネブラスカ州議会においては、議会の権限が「垂直的=階層的」ではなく「水平的=共有的」に配分されていると考えられるという筆者の見解に対して、ベレンズは同意を示している (ネブラスカ大学ジャーナリズム・マスコミュニケーション学部チャールズ・ベレンズ教授とのインタビュー [2006年12月1日])。なお、前出のアビリー議員は、委員長の場合のみ、公聴会の日程の設定および法案審議の順序の決定を通じて、影響力を行使していると、述べている (2007年3月5日のインタビュー)。
- (4) Harry W・Wade, *A Descriptive Analysis of Nebraskas Unicameral Legislature* (Univ. of Kansas, Ph. D, 1969) p.84.

常任委員会の中で、他の委員会以上に大きな影響力を有する委員会として、「歳出委員会」とその委員長が挙げられる。それは、州の予算を定め、州の支出金の使用を管理している「花形委員会」であるからである (Berens, *op.cit.*, *One House*, p.109)。

(5) 図表①、最近10年おける定例会の法律案提出、成立、および継続本数

年	議会	提出	成立	継続
1995	94th 1st	889	(288)	
1996	94th 2nd	503	(182)	・・・403
1997	95th 1st	891	(307)	
1998	95th 2nd	472	(119)	・・・390
1999	96th 1st	883	(327)	
2000	96th 2nd	566	(152)	・・・397
2001	97th 1st	856	(254)	
2002	97th 2nd	454	(123)	・・・472
2003	98th 1st	809	(259)	
2004	98th 2nd	446	(132)	・・・344

\*2002年の第2会期には、特別会が二度召集されており、一回目は52本の法律案が提出され20本が成立し、二回目は39本の法律案が提出され2本成立している (出典: *Nebraska Blue Book, 2004-05* [Clerk of the Legislature Room, 2006], p.413)。

例えば、図表①からも明らかなように、1999年の第96議会では883本の法律案が提出されており、その中で327本の法律が成立している。つまり、39%の成立率である。それは、全米平均の約二倍である。その意味するところは、一院制議会が提案された法律案を処理するに際し、大多数の州議会 (二院制) のよりも効率的 (Efficient) であるということである (Berens, *op.cit.*, *One House*, p.107)。

近年多くの法律案が提出される傾向にあり、そのため重要法律案の停滞が続出している。そこで、この問題を解決すべく、「優先法律案 (priority bill)」の制度が認められている。優先法律案とは、議会の討論の各段階において全ての法律案に先立って、すなわち、その他の法律案の順番を飛び越えて優先的に審議されるものである。委員会の委員は1本、委員会は2本、そして仮議長は25本の法律案を優先法律案として指定できる (Berens, *op.cit.*, *One House*, p.89, *Rules of the Nebraska Unicameral Legislature*, [Patrick J, O'donnell, Clerk of the Legislature, 2006], Rule V, Section 5)。

(本稿は、平成18年度在外研究の成果の一部である)