

CNNニュース No.49

2007/4/9 発行

プライバシー
インターナショナル
ジャパン (PIJ)

国民番号問題検討
市民ネットワーク
Citizens Network Against
National ID Numbers (CNN)



季刊発行
年4回刊

巻頭言

ちょっと待った！！ 求職支援の職歴ICカード

— 人格権侵害の「ジョブ・カード」は差別・格差を助長する

政府は、2007年2月1日、首相官邸に「成長力底上げ戦略構想チーム」を設置した (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/seichou/kousei.html>)。各省庁の役人からなり、経済成長を通じて格差問題を解決しようとするチームとのことだ。

このチームは、2月15日に「成長力底上げ戦略（基本構想）」を公表した。格差問題で攻勢を強める民主党に対抗するため、2週間という異例の速さで政策をまとめたもの。その中身とは、「人材能力戦略」、「就労支援戦略」、「中小企業底上げ戦略」の3本の矢からなる。

この構想の「人材能力戦略」では、通称「ジョブ・カード制度」という新たな職歴ICカードを発行、本人確認情報や職歴に加え、職業訓練参加状況や実績評価認定内容などを記載させるという。こうしたICカード発行のねらいは、企業の採用現場から出ている「求職者の履歴があいまい」との声にこたえることにあるようだ。今のところ、将来の憲法改正にともなう兵役履歴などは入力目標には入れていないようだ。

だが、ちょっと待った！！フリーターなどを対象とした「ジョブ・カード」という職歴ICカードの発行には大きな問題がある。このICカードに入力される個人情報は、極めてセンシティブな性格のも

のだ。こうした個人情報をICカード・システムで集約管理することは、人格権の否定、プライバシー権の侵害につながる。また、自分のプライバシーを大事にしたいということで、このカード保有に消極的な若者を雇用市場から追い出すことにもつながる。求職先の企業は、カードを保有しない若者のエントリーを拒否し、むしろマイナスになることが危惧される。雇用主は、このICカードを使い、ヒトを選別し、逆に、差別・格差を助長する可能性も高い。

公平な雇用を確保するには、求職者が個人情報で差別されないようにし、求職の機会を保障する仕組みでなければならない。したがって、むしろ、求職者の学歴や職歴などを必要以上に開示しなくとも、試用期間を保証するような仕組みづくりが求められている。このICカードで、一体、誰を支援しようというのであろうか。

「ワーキングプア」の人格権を侵害し、フリーター歴を犯歴のように求職先に提供することにもつながるICカード・システムづくり自体が、差別的で格差を助長する政策である。このことがわからない、おぼっちゃマン総理の生活者の視点を欠いた思考が問われている。差別と屈辱に耐えながら額に汗して職を求めた体験のない役人が考えたシステムのように思えてならない。

もっと「ジョブ・カード」プランに注目しよう。人格権を、集中管理し、「商品」のように求職先の企業に提供させ、若者を選別し、逆に、差別・格差を助長する可能性が高い職歴ICカードはいらない。

2007年4月9日

PIJ代表 石村 耕治

主な記事

- ・ 巻頭言～ちょっと待った！！求職支援の職歴ICカード
- ・ アメリカ連邦議会で、プライバシー保護強化の動き
- ・ 税理士を税務支援対象者にする電子納税“深刻”
- ・ アメリカ議会で法律のつくられ方
- ・ アメリカの税務専門職団体によるロビー活動の実際
- ・ PIJ 定時総会へのご案内

石村 耕治PIJ代表に聞く

《アメリカ連邦議会で、プライバシー保護強化の動き》 超党派で、連邦議会へ 個人データプライバシー保護法案を提出

《話し手》石村 耕治 (PIJ代表・白鷗大学教授)

《聞き手》辻村 祥造 (PIJ副代表・税理士)

先のアメリカ連邦議会議員の中間選挙では、上下両院において、民主党が勝利した。国民が、好戦的な大統領に嫌気がさしたのが、共和党敗北の最大の理由である。わが国でも、生活者の視点を欠いた、復古、憲法改正一辺倒の政策、若者の人格権侵害につながる「職歴ICカード」導入等々を掲げる安倍政権も、国民の支持率が下がる一方だ。

“火遊びはご法度”だ。きな臭い政策は、やめにした方が得策だと思うのだが。生活感のないポンポンには、辞めさせられるまでわからないかも知れない。

アメリカに目を転じてみると、国民から直接選ばれた大統領は、多数党がどの政党であろうと、“理論”的には、粛々と自流の政治を司ればいいはずだが。議員の中から総理大臣が選ばれる議員内閣制のわが国とは異なるからだ。しかし、“現実”は、そうはいかない。議会の多数派が、戦費の支出を承認しなければ、アウトだからだ。

他国へ侵攻している間に、ブッシュ大統領の

支持率は急激に低下、中間選挙で共和党は大敗した。連邦議会上下両院の各種委員会の委員長は、民主党が占めてしまった。これでは、大統領も、綱渡りを強いられる。

わが国のどこかの県の知事と同じで、議会は全員野党ではないにしろ、議会の主だった役職はほぼすべて野党。となると、進むも退くも、容易ではない。

こうしたなか、2007年1月3日から始まった第110連邦議会上院に、2月6日に、「2007年個人データプライバシー保護法(Personal Data Privacy and Security Act of 2007)」〔上院法案495号〕が提出された。この法案は、民主党議員の提案に、共和党議員が相乗りし、超党派の法案として、上院司法委員会に提案(発案)されたものである。

この法案について石村耕治PIJ代表に聞いた。聞き手は辻村祥造PIJ副代表。

(CNNニュース編集部)

連邦議会の動向

(辻村) 今回のCNNニュース(49号)には、アメリカの法律のつくられるプロセスについての記事もあると聞きましたが。

(石村) 仰せのとおりです。平野信吾PIJ常任運営委員がインタビューするかたちでアメリカの法律、とくに税法がつくられるプロセスについては、話しました(今号6頁以下参照)。

(辻村) PIJはプライバシー保護が本務です。それで、プライバシー保護法関連では、アメリカの

立法プロセスは、どうなのでしょう?

(石村) プライバシー保護法の場合も、立法プロセスは、基本的に税法の場合と変わりありません。ただ、プライバシー関連法案の場合には、ほとんどの場合、歳入が関係しませんので、法案は上院でも、下院でも、どちらでも先議できます。その辺は、今号に収録された別の記事を参照してください。

プライバシー関連法案は、司法委員会を審査

(辻村) 2007年1月3日から、第110議会

の第1会期がはじまったとのことですが、プライバシー保護関連の法案がでているのでしょうか？

(石村) プライバシー関連の法案は、上院の司法委員会 (Judiciary Committee) あるいは下院の司法委員会で審査されます。この度、上院司法委員会の委員長になった、パトリック・リーヒ (Patrick Leahy) 上院議員 (民主党 バーモント州選出) が、共和党のアーレン・スペクター (Arlen Specter) 上院議員 (共和党 ペンシルバニア州選出) と共同で「2007年個人データプライバシー保護法 (Personal Data Privacy and Security Act of 2007)」〔上院法案495号〕を、2月6日に、上院司法委員会に提出しました。超党派でだされたこの法案の愛称は、共同提案者2人の苗字をとって、「リーヒ - スペクター法案」となっています。

(辻村) 石村代表、以前は、上院司法委員会委員長の席は、共和党議員が占めていたわけですね？
(石村) そうです。民主党が、先の中間選挙で、上下両院で多数派になりました。その結果、ほぼすべての委員会の委員長の席は、民主党がとっています。

(辻村) ということは、同様の内容の法案は、前回にもだされていたけども、委員長が共和党議員であったため、成立しなかった、ということでしょうか。

(石村) そうではありません。リーヒ上院議員は、2005年にはじまった第109回議会にも同様の法案をだしていました。この時には、共和党議員もこの法案の共同提案者になっていましたから。ともかく、前回第109議会では、成立しませんでした。

リーヒ - スペクター法案の契機は

(辻村) それで、今回、提出された法案は、一言でいえば、どういった内容のものなのでしょうか？

(石村) 一言でいうのは難しいところですが (笑い)。要するに、政府や民間機関は、個人情報の保護に十分な安全対策を講じるように求めるとともに、本人の開示や内容訂正請求に誠実に応じるように義務づけたことです。それに、個人取扱事業者は、自己が保有するセンシティブな個人情報が侵害される事実があったと信じる際には、その旨の本人および捜査当局への通知を義務づけるものです。

(辻村) この法律は、「官」だけではなく、

「民」にも、適用あるわけですね。

(石村) そうです。双方の機関に適用あります。

(辻村) この法案提出のきっかけは？

(石村) 直接のきっかけは、情報産業分野のポイントチョイス社 (ChoicePoint) やレキシス・ネクシス社 (LexisNexis) などによる、電子化された重大な個人情報への不正侵害事件です。

(辻村) 一連の事件の概要は？

(石村) 要するに、これらの企業が保有する個人情報データベースから消費者の個人情報が漏れて、「なりすまし」に使われ、消費者が甚大な被害を受けたことが契機になっています。とくに、この法案をだす直前に、リーヒ上院議員の地元、バーモント州の社会福祉局 (Vermont Agency of Human Services) のコンピュータ・システムへの不正侵入があり、6万9千人あまりの州民の個人情報が盗まれる事件がありました。選挙民向けにも、この法案は、よいアピールになると思います。

リーヒ - スペクター法案の骨子は

(辻村) この他にも、官民、さまざまな個人情報の漏えい事件が後をたたないわけですか？

(石村) アメリカのプライバシー保護団体の1つである「プライバシー権クリアリングハウス (Privacy Rights Clearing House)」によると、2005年2月から、今年1月までで、1億件をこえる個人情報が、コンピュータ・システムの安全対策の不備が原因で、不正アクセス、盗用の対象とされたとのこと。

(辻村) リーヒ上院議員は、どういう経歴の方ですか？

(石村) 連邦議会上院で、30年以上にわたってプライバシー保護のチャンピオンとして活動してきた人物です。

(辻村) この辺が、わが国の弱いところですよ。わが国のプライバシー保護のチャンピオンは、「役所」なんですからね。議員は、お笑い番組にでたりで、吉本のお笑い芸人と同じ類が多いのですから・・・。

(石村) ともかく、「民意」の現実は、この程度なのですから (笑い)。

それで、2007年2月6日に上院司法委員会にだされた法案「2007年個人データプライバシー保護法 (Personal Data Privacy and Security Act of 2007)」〔上院法案495号〕の骨子は、

図にしてみると、次のとおりです。

2007年プライバシー保護法案の骨子

電子個人データにかかる身元盗用（なりすまし）に対する罰則の強化、および安全対策の不備が原因で個人情報の流出があった場合で、その事実を意図的に隠したときには、それを犯罪として処罰すること。

1万件以上の個人情報を保有する民間の取扱事業者は、その保有する個人情報を、請求があれば、情報主体である個人に対して開示し、かつ、訂正を認めること。

官民を問わず、個人情報を保有する機関に対し、アメリカ市民の個人データを保護する内部ポリシーを確立するように求めること。

個人情報取扱事業者に対し、保有するセンシティブな個人情報への侵害があった場合には、当該個人、捜査機関および信用情報機関に通知を義務づけること。政府機関が、民間の個人情報取扱業者から情報入手し、かつ、使用する場合には、安全対策とプライバシー保護のルールを明確にすること。また、政府機関は、これら個人情報取扱事業者との契約を結んでいる場合には、その契約内容を監査の対象とするとともに、プライバシー保護および安全対策の基準に適合しない場合には、罰則を課すこと。

法案にはわが国でも検討すべき点も

（辻村）わが国の法制と見比べると、新味のある

ところと、そうでないところもありますね。

（石村）そうですね。アメリカは、これまで、民間機関にはセグメント方式を採用してきました。つまり、医療とか、信用情報とか、特に必要な部門だけを対象に法的規制を加える方式を採ってきました。

（辻村）つまり、民間機関については、一般にガイドラインとか、“国民規制”を柱にしてきたわけですね。

（石村）仰せのとおりです。ですから、この法案は、これを、包括的規制方式に変えようという意味合いもあります。

（辻村）いずれにしろ、「安全対策の不備が原因で個人情報の流出があった場合で、その事実を意図的に隠したときには、それを犯罪として処罰すること」、「個人情報取扱事業者に対し、保有するセンシティブな個人情報への不正侵害があった場合には、当該個人、捜査機関および信用情報機関に通知を義務づけること」などは、わが国でも検討の余地がありますね。

（石村）そうですね。この法案の今後の動きが注目されるところです。

（辻村）石村代表、興味のある情報でした。ありがとうございました。

《わが国の電子申告環境整備のあり方》

税理士を税務支援対象者にする 電子納税 “深刻”

（CNNニュース編集部）

手続が煩雑で、“ユーザーズ・フレンドリー”になっていないと批判をうけた e - T a x（電子申告・納税システム）。2005年分の利用率は1%未満と低迷した（詳しくはCNNニュース47号参照）。そこで、2007年2月16日からはじまった2006年分の代理人電子申告では、納税者本人の「電子署名」、「電子証明書」は要らなくなった。代理人である税理士の電子証明書があればOKに。

で、簡単に電子申告ができるようになったのだろうか？

税理士の苦闘は相変わらずのようだ。「関与先の法人で、電子証明書を登録し源泉納付をしている場合、税理士はどうやって代理人申告をすればいいのか？」この質問に課税庁のe - T a xのヘルプデスクは次のように回答する。「申告書類を作成し、送信を押すと、ログイン画面があらわれ、関与先の利用者識別番号が表示されていま

す。これを消して、税理士の利用者識別番号でログインし、送信してください。ただし、申告書の基本情報のところに、税理士の利用者識別番号の入力が必要です。」

新たな質問がでてくる。「事務所にある関与先の決算書と原価償却明細書はe-Taxが対応していないため郵送しないといけないのだが。この場合の送付表はどうやって入手するのか？」等々。難問は山ほど出てくる。1件処理するのに長時間の格闘。税理士事務所の現場では、課税庁のヘルプデスクの支援なしには代理人電子申告は不可能なのが実情だ。

次々と出てくる難問に、ある若手税理士は次のような苦言を口にした。「税理士を税務支援対象者にする電子納税 “深刻” では、絶対に普及するわけではない」。「税理士会は、電子申告が広がれば、二重課税退治、税理士の税務書類の無償独占を強化できる？とかいうが。70歳代が30%近くを占める税理士界の現実を無視した空論では？」。

政府の電子政府（e-Japan、u-Japan）構想に振り回される課税庁、税務専門職、納税者の姿が浮き彫りになる。敗戦色が濃いのに特攻隊（自爆テロの原型）投入は無駄死につながるのだが、退路を知らない護送船団の悲しさ。歴史は繰り返す。代理人電子申告成功の “キーワード” は、“シルバー・フレンドリー” の「専用線（IP回線）使用の電子申告」なのだが。正論は通じない。

一方、本人電子申告では、個人納税者の場合、住基ICカードなどの電子証明書が必要だ。これでは本人電子申告は、広がるわけではない。第一、大多数の国民・納税者は、そもそも国民番号の入った住基カードなど持ちたくないのだから。

確定申告期に先立つ2007年2月1日に、女優の沢口靖子氏が、電子申告のPRのため、東京都千代田区の麹町税務署を訪れ、e-Taxを体験したとか。だが、これは模擬データを打ち込んだもので、まさに “やらせ” そのもの。

是非とも財務大臣、国税庁長官、中川自民党幹事長などに自分の住基カードを使って、実際の確定申告をe-Taxでやってもらいたい。まさに「電子申告に忠誠心なき閣僚や課税庁のトップは去れ」の気概がある。いかにe-Taxが “ユーザーズ・アンフレンドリー” かが、体験できるはずだ。これこそ、本物のPRになる。

本人電子申告成功の “キーワード” は、住基カード不要、“8~12ケタのパスワード” 利用への転換だ。それに、年1回の本人電子申告は、電子送達代行業者の制度づくりが必要不可欠だ。あるいは、税務書類作成業務の “無償独占” の堅持を叫ぶ税理士会には、会員税理士が “電子ゆうびん屋さん” になってもらうのも一案。そして、確定申告期に、税務支援の一環として、是非ともタダで電子申告書の送達サービスをして欲しい。こうすれば、“コクミンのためのムショウ独占” への理解派が増えるのではないか。

電子証明書って何？



石村耕治PIJ代表に聞く

《もっと知りたい、アメリカの立法プロセス》

アメリカ議会での
法律のつくられ方を学ぶ

《話し手》石村耕治 (PIJ代表・白鷗大学教授)

《聞き手》平野信吾 (PIJ常任運営委員・税理士)

わが国の国会は、日本国憲法（以下「憲法」）がうたう“三権分立”原則のもと、「唯一の立法機関」である。ところが、その国会の中では、“実質的に行政府がほとんど法律を仕上げている現実”をあまり疑問視しようとしにくい雰囲気がある。一方、国民・納税者や税務の専門職の側も、こうした現実を直視せず、これまで当り前のように受け入れてきたきらいがある。しかし、近年、変化のきざしが出てきた。その背景には、各界の意見を十分に聴かないまま、唐突に行われる国民・納税者の権利・利益に重大な影響をおよぼす問題の多い税制改正が続いていることがある。

租税政府立法、つまり“すべて行政（役所）にお任せ”のかたちの税法立法が抱える問題を掘り下げて検討し、租税立法過程の透明化や説明責任（アカウンタビリティ）をどう高めてい

くかをめぐっては、国民・納税者はもちろんのこと税務の専門職界にとっても重い課題になっている。

わが国の開かれた租税立法のあり方について考える場合、外国の制度に目を向けてみることは大事である。しかし、一般に、目を向けた国々では、どのようにして法律がつけられているのかよく知らないまま、あうだ、こうだ、と議論している人も少なくない。

そこで、今回は、厳格な三権分立制をとるアメリカ合衆国（「アメリカ」）を取り上げ、そこでの立法プロセス、とくに税金に関する法律ができるプロセスについて、石村耕治PIJ代表に聞いた。聞き手は平野信吾PIJ常任運営委員。

(CNNニューズ編集部)

アメリカ連邦議会とは

(平野) 石村代表、今回は、アメリカの立法プロセス、とくに税金に関する法律ができるプロセスについて、お聞きしたいと思います。

わが国では、実質的には、行政府がほとんどの法律（政府提出法案）を仕上げています。それで、内閣を通じて、国会に法案を出して成立させているのが実情です。ところが、アメリカの場合は、すべて議員立法で、政府立法はない、といわれていますが。この辺も含めて、お話を伺えればと思います。

(石村) わかりました。では、まず、アメリカ連邦議会の特徴をかいつまんでお話しします。

(平野) やさしく説明してください。

(石村) 連邦国家であるアメリカ合衆国（以下「アメリカ」）は、「大統領制（Presidential System of Government）」をとっています。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ます。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とは異なります。

(平野) ということは、アメリカの大統領制とは、わが国の地方議会と知事とのスタンスと似通った感じにあるわけですか。

連邦議会、大統領、議員との関係は

(石村) 仰せのとおりです。アメリカ連邦議会は、上院 (Senate) と下院 (House of Representatives) からなります。連邦議会は、民主党と共和党の二大政党で構成されています。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、国民にあります。議会の支持のあるなしにかかわらず、任期の4年間在職できます。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理解できると思います。

言い換えますと、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ります。先ほど平野さんが指摘されましたように、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ます。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」と同じような立場にあるといえます。(平野) アメリカ連邦議会は、上院、下院の二院制である点で、わが国の地方議会は一院制にありますから、少し違いがありますね。

(石村) 仰せのとおりです。上院と下院からなるアメリカ連邦議会では、法案を提出できるのは上院議員と下院議員だけです。つまり、「議員立法」のルートだけが認められているわけです。

(平野) 大統領は、法案提出権をもっていない？

(石村) もっていません。これは、合衆国 (連邦) 憲法が厳格な三権分立制を維持しているからです。

(平野) わが国の地方議会と首長 (知事・市区町村長) との関係では、首長は条例案提出権をもっています。ですから、アメリカの大統領制とは、この点でも違いますね。

(石村) それから、アメリカの政党は、議院内閣制の国の政党のように、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ません。このため、まさに、「一人一党」といっても過言ではない状態にあります。また、大統領は、いわゆる「与党」の党首ではありません。このため、大統領は、議会を通し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ります。このため、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ります。

(平野) ある意味では、個人主義の進んだ国の姿だとみることできますね。

(石村) こうしたアメリカの状況と見比べて、わ

が国の国会議員の中では、「党議拘束が諸悪の根源」とする意見も根強いところでは。

(平野) 集団主義に国と個人主義の国との違いが、浮き彫りになっているのでしょうか。

大統領とは違う議員の存立基盤

(石村) 連邦議会議員の方は、大統領とは存立の基盤が大きく異なります。上院議員 (100人・任期6年で2年毎に全上院議員の3分の1改選) は州の代表であり、下院議員 (435人+属領などからの代議員・任期2年) は選挙区の代表です。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ります。とりわけ、下院議員の場合、任期は2年です。このため、絶えず次の選挙を意識する必要があります。アメリカで議員立法の数が極端に多いのは事実です。ただ、この背景には、再選を目当てに注目を浴びようとする法案を出して、選挙民の関心をひきつけようとする議員の下心もあるのではないかとされています。

(平野) この点にも、「競争社会」の面影をみることができそうですね。

議案にはどのような種類があるのか

(石村) アメリカでは、すべての法案は議員提出のかたちで議会に上程されます。ただ、議会での議決の対象となるものには、ここでいう「法案 (bill)」のほかにもあります。

一般に、アメリカ議会に出される議案は、「法案 (bills)」のほかに、「両院共同決議案 (joint resolutions)」、「両院一致決議案 (concurrent resolutions)」、「単独決議案 (simple resolutions)」の4つの種類があるとされます。

(平野) 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、大きな助けとなりますね。

(石村) そうです。そこで、連邦議会で使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すると、次 (8) 頁のとおりです。

連邦議会の会期は

(平野) 連邦議会の「会期」は、どうなっているのでしょうか？

(石村) 連邦議会では、下院議員の任期にあわせて、奇数年の1月3日正午にはじまり、次の奇数年の1月3日正午に終る2年を「1議会期

〔図表1〕 アメリカ連邦議会での議案の種類

法案 (bills)
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などを実施する法律をつくるもとになる文書を指す場合に使われます。公法案 (public bills) と私法案 (private bills) に分けることができます。一般にほとんどが公法案なのが実情です。制定手続は、どちらも同じです。
両院共同決議案 (joint resolutions)
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ます。
両院一致決議案 (concurrent resolutions)
予算決議 (budget resolutions)、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ます。両院の賛成で成立します。
単独決議案 (simple resolutions)
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ます。

(Congress)」といいます。つまり、現議会期は、2007年1月3日から始まっています。

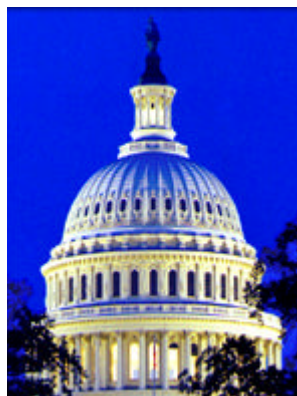
ただ、「議会期」は、連邦憲法が、議会は少なくとも年1回召集すると定めています(1条4節2項)。このため、奇数年の「第1会期 (First Session)」と、偶数年の「第2会期 (Second Session)」に分かれます。

(平野)つまり、2年にわたる「議会期 (Congress)」は、2回の「会期 (Sessions)」に分かれるわけですね。

(石村)そうです。第1会期と第2会期は、ともに、1月3日正午から開かれます。憲法でそう決まっています(修正20条2節)。

現議会期(第110議会:2007年~2009年)を例にすると、第1会期は、2007年1月3日正午からはじまりました。一方、第2会期は、2008年1月3日正午からということになります。

(平野)議会の閉会は、どうなっているのでしょうか?



米連邦議会の愛称「ティーポット・ドーム (Teapot Dome)」

(米議会のHPより)

(石村)閉会は、憲法によると、毎年、原則7月31日です。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す。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ます。つまり、通例は、必要がある場合には議会を臨時に開くこともあることを前提に、一応会期は7月31日で終るといことです。

もっとも、一般に、両院一致決議により、11月か12月に閉会します。選挙がある年は10月で閉会します。昨年も、中間選挙がありましたから、10月末で閉会しました。

アメリカでの予算と租税立法の関係

(平野)歳出と歳入が一体化してとらえるのが、永久税主義をとるわが国とは大きく違うところだと思えます。

(石村)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ます。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るとはできないとのルールのもとにあることからわかります。もっとも、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す。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可能です。

(平野)そうですか。この他に、ルールがあるのでしょうか?

(石村)連邦憲法は、「歳入の賦課に関するすべての法案は、先に下院に提出しなければならない」(1条7節1項)としています。したがって、税法は、下院に提出、先議の対象とされます。歳入法(税法)の法案の場合、具体的な審議は、下院の歳入委員会 (Ways & Means Committee, House of Representatives) で開始されることになっています。

また、連邦憲法は、「議会在租税を賦課徴収する権限を有する」(1条8節1項)と定めています。

(平野)ということは、議会だけが税法を定める権限を有しているわけですね。

(石村)そうです。しかし、大統領は、しばしば、税制改正を勧告・提案します。その際には、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ます。

通例、税制改正の勧告・提案は、大統領の行う年頭の「一般教書演説（State of the Union Message）」、「経済教書」、「予算教書」などで行われます。

この場合、議会予算局（CBO = Congressional Budget Office）が税制に関する議会上下両院合同委員会（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します。

予算決議では、この影響評価書に基づき、歳入総額の修正を勧告します。しかし、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

ついての勧告はしません。これは、この領域が議会下院歳入委員会（House Committee on Ways and Means）と上院財政委員会（Senate Committee on Finance）の所管になっているからです*。

* アメリカ連邦議会について詳しくは、松橋和夫「アメリカ連邦議会上院における立法手続」レファレンス2004年5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」レファレンス2003年4月号参照、廣瀬淳子『アメリカ連邦議会』（2004年、公人社）参照）。

《コラム・「予算」の性格をめぐる三つの考え方を比べてみる》

「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1年限りの効力〔時限法〕とみる」の伝統のもと、予算（歳出）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ます。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す。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、支配的です。一般に、予算の性格については、大きく分けると、予算行政説、予算法律説、予算法形式説があります。わが国では、「予算法形式説」が一般に支持されています。

予算行政説	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す。したがって、予算の法的拘束力を否定することとなります。この見方は、明治憲法下では支配的でしたが、現行憲法下ではなじまないとされています。
予算法律説	諸外国の例をみると、予算が法律の形式をとることが多いわけです。イギリスの場合、成文憲法は存在しませんが、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ます。これが、他のヨーロッパ諸国にも広まりました（小嶋和司『憲法と財政制度』（1988年、有斐閣）3頁参照）。ドイツ連邦共和国基本法（110条）アメリカ合衆国憲法（1条第9節第7号）フランス第5共和国憲法（47条）は、明文中で予算が法律であることをうたっています（初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』（2006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ますが、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ています（手島孝『憲法解釈二十講』（1980年、有斐閣）245頁参照）。
予算法形式説	予算に法的性格を認める一方、法律とは異なる国法の特殊なものとする考え方です。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）を拘束しますが、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1年限りの効力〔時限法〕とされていません。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ものです。

立法能力で勝負する議員

（平野）こうした実質的に行政が関与してつくった税制改正法案も、大統領が出すのではなく、大統領が所属する政党の議員を通じて議会に提出することになるわけですか？

（石村）そうです。アメリカでは、政府立法を制度として認めていませんから。このため、議員立法一辺倒です。1議会期（2年）における法案と両院共同決議案は、下院で2,000～3,000

件、上院で千数百件におよぶようです。まさしく、ここも、競争社会そのものです。

こうやって、議員が、競い合って、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、「この国のかたち」なのだと思えます。

真に立法能力が問われる議員

（平野）議員立法ルートだけとなると、どのような問題が出てくるのでしょうか？

（石村）そうですね。法案を準備できる「人材」

ではない、単なる所属政党の“人手”のような議員は生き残りが難しいわけです。厳格な三権分立のもと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も必要とされません。議員には、“立法府の構成員である”という自覚が求められます。

(平野) なかなか厳しいですね。連邦議員は、法科大学院(ロースクール)出身者だらけといわれますが。何か、そうなるワケもわかるような気がします。

(石村) それから、法案を提出するには賛成議員が何人以上とかの要件はありません。複数議員による共同提出の場合は、法案の最初に氏名が入る人を提出者(Sponsor)、2番目以後に名前が入る人を共同提出者(Cosponsor)といいます。上院議員がだす法案は「上院法案(Senate Bill)」、一方、下院議員がだす法案は「下院法案(House Bill)」と呼ばれます。

(平野) たしかに提案者の名前入りの法案があるのが目立ちますよね。

法案の並行審査とは

(石村) 法案は、議員1人でも提出できます。また、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す。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ます。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となります。これを法案の並行審査といいます。また、こうした法案を「並行法案(companion bills)」といいます。

(平野) 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ましたが、現在は禁止されていますよね(国会法56条の4)。

(石村) そうです。昔は大丈夫だったのですが、国会法が改正され、現在は認められていません。この点、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ります。また、アメリカでは、議員は1人でも法案を出すことができます。ある意味では、個人主義の伝統の強いアメリカならではの当然の帰結といえるのかも知れません。

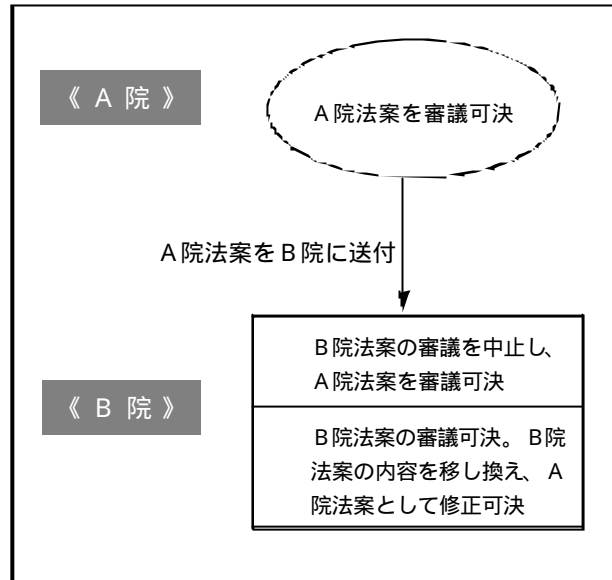
法案の提出については、下院では、仕上げた法案を、ホッパー(hopper)と呼ばれる箱に投入するか、担当事務官に手渡せば、それで提出手続は

完了です。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ます。

(平野) 並行法案は、どう審査されるのですか?

(石村) 並行法案は、それぞれの院で審査されることになります。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ります。

[図表2] 並行法案の並行審査と調整の仕方



調整には2つの選択肢があります。1つは、A院で審議が終り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院から送付を受けた法案を審議する方法です。

もう1つは、A院で審議が終り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す。この場合、A院法案の法案番号はA院のものですが、内容はB院のものになります。

、 、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となります。

議員提出にかかる租税立法の場合にも、現実には、ほとんどの場合、この並行審査になっています。

(平野) 成立させたい法案をサポートする仕組みなのでしょね。

実質的には大統領提出(政府)法案が半数以上

(石村) 仰せのとおりです。すでにふれたように、わが国の「役所立法」・政府提出法案のようなルートは、形式的にはアメリカにはありません

ん。ただ、実際には、議会に提出される法案の中には、大統領、行政官庁から依頼を受けて、議員が提出するものも多いようです。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法案は、「政府法案 (administrative bill)」とも呼ばれます。

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施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ます (連邦憲法 2 条 3 節)。

これを受けて、大統領は、年頭の「一般教書演説 (State of the Union Message)」を行うほか、「経済教書」、「予算教書」、さらには随時だされる「行政書簡」の中で政策を明らかにします。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ます。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ます。

(平野) 予算教書とか、ブッシュ大統領が演説しているのをTVでみましたが。

(石村) まさにそれです。で、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ます。行政庁からの依頼でつくられた法案、とくに税法案の場合で、大規模な税制改正などを行うときには、連邦財務省が法案を仕上げ、下院歳入委員会の委員長が筆頭議員に依頼するのが慣例のようです。

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)」と法案に表記されます。もっとも、実際には、表記されないものも多いです。この他、市民団体や州ないし地方団体からの依頼によって提案される法案もあります。

(平野) 政府法案は、議員がそのまま議会に提案することになるのでしょうか？

“政府立法”も議員関与で提案する 仕組みの重み

(石村) 大統領とか行政庁から依頼された政府法案は、議員がそのまま、連邦議会に提出することはありません。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提出するのがふつうです。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、

区別がつきにくいようです。

(平野) 政府法案も、議員の手を通じて出されるとなると、見分けは容易でないでしょうね。

(石村) 仰せのとおりだと思います。ともかく、アメリカでは、法案提出権は議員にあるため、形式的にはすべて議員立法なわけです。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提出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ます。

(平野) 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すから。いかなる法案も必ず議員の手を通して提出されなければならないという、アメリカの流儀はきわめて“常識”的といえるのではないのでしょうか。

(石村) 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す。ほとんどの法案は行政府が仕上げ、内閣を通じて立法府に出てきます。議員は法案作成にはほとんどアンタッチャブルです。税金の立法では、対案もできません。

(平野) 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のではないかと思います。

(石村) わが国では、裁判所も、「政府立法は憲法違反ではない」との判決を下しています。

(平野) かりに政府立法を禁止しようとするのであれば、憲法改正が必要ともいえますね。

(石村) いずれにしろ、アメリカの連邦議会では、わが国で問題となった「土地建物等の譲渡損失の他の所得との損益通算の廃止 (土地建物等の譲渡益損益通算封じ)」立法や「オーナー社長の給与所得控除相当額を会社の損金に算入しない (特殊支配同族会社役員給与の一部損金不算入)」という立法が、財務省から大統領を通じて唐突に議会に出され、まともな議論もなしに成立することはないといえます。

(平野) これは、アメリカにおいては、実質的な意味での“政府立法”も、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ことも幸いしているということでしょうね。

(石村) そうですね。ともかく、アメリカでは、行政府の長官や局長などの幹部は、大統領が政治任用する仕組みになっています。大統領の交代があると、政治任用による3,000を超える官職が交代します。したがって、アメリカでは、税制のあり方や課税政策の策定が、どこかの国とは異なり、「官僚主導か、政治主導か」は問題にされ

ることはないわけです。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、そのどちらが主導権を握るかが重みを持つわけです。
 (平野) お役人を議会がしっかりとコントロールしているのがわかりますね。
 (石村) どこかの国のように、議員が役人にコントロールされている、あるいは、議員がいなくとも国のマネジメントができる、といったのは違います。

連邦議会の法案審議プロセスとは

(平野) 議員立法ルートだけとなると、スタッフがよほど有能でないとダメだと思いますが？
 (石村) たしかに、法案提出については議員立法のルートより認められていないアメリカ議会においては、議員が積極的に立法活動を行うには、立法スタッフが欠かせません。

アメリカ連邦議会は、2万5,000人以上の常勤の職員を抱えています。これ以外に非常勤の職員もいます。

また、各議員には必ず立法担当秘書 (Legislative Assistant) がつきます。この秘書が、議院法制局 (Office of Legislative Counsel) の補佐を受けて法案を仕上げます。また、アメリカは、法案審議における委員会中心主義をとっていますが、法案付託先の委員会の場では、この秘書が補佐にあたります。

この秘書は、所管の省庁の役人や付託先委員会スタッフと、日程その他の調整を担当します。

(平野) 仕上がった法案は、やはり、最初に議会の委員会でもまれるのでしょうか？

(石村) 議会に提出された法案は、成立にいたるまでさまざまな段階を踏む必要があります。連邦議会では、直接本会議で審議される法案もありますが、わが国と同じように、法案の審議は一般に「委員会中心主義」に従っています。この点は、本会議中心主義をとるイギリスとは大きく異なるところです。

第1段階は、それぞれの政策にマッチした議会の委員会に付託されることになります。

連邦議会にある委員会の種類

(平野) 議会には、いろんな委員会が設けられていると思いますが？

(石村) 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ます。これらの委員会は、大きく分けると、「常任委員会 (standing committee)」、「両院協議会 (conference committees)」、「特別委員会 (special, select committees)」、「両院合同委員会 (Joint committees)」、「下院全院委員会 (committees of the whole house)」の5つです。

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ありません。しかし、さまざまな委員会があることを知っておくことは、大事です。

とりわけ、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、基礎知識ともいえます。

(平野) 簡単にいうと、どうなりますか。

(石村) 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で示すと、次のとおりです。

〔図表3〕 連邦議会にある委員会の種類

<p>常任委員会 (standing committee)</p> <p>常設の委員会。法案審査 + 行政府の監視が主な任務です。運営や人選は議院規則 (Rules of the Senate, Rules of the House) などによります。</p>
<p>上下両院協議会 (conference committees)</p> <p>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ます。</p>
<p>特別委員会 (special, select committees)</p> <p>各院の決議で設置。特定の政策課題の調査が中心です。原則として法案審査はしません。</p>
<p>両院合同委員会 (joint committees)</p> <p>両院一致決議ないし議院規則で設置されます。立法権限はありません。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す。</p>
<p>下院全院委員会 (committees of the whole house)</p> <p>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す。討論時間は1人5分、定足数も100人に緩和などの特則が多いです。上院にはありません。イギリスの下院にも同様の委員会があります。</p>

法案の委員会審査とは

(平野) アメリカ連邦議会では、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」に付託されるわけですよね。

(石村) そうです。第110議会 (2007年1

月3日開会)現在、上院は21の常任委員会をもっています。下院は20の常任委員会を持っています。ちなみに、常任委員会は、法案審査に加え、行政監視も主な任務としています。また、極めてまれですが、より慎重な審査が必要であるとされる場合には、法案によっては、「特別委員会 (select committees, special Committees)」に付託されるものもあります。

〔図表4〕上下両院の委員会の数と租税関連委員会名
【第110議会現在】

下院委員会	数	租税関係委員会
・常任委員会 (standing committees)	20	歳入委員会 (Ways and Means)
・特別委員会 (select committees)	1	
・両院合同委員会 (joint committees)	3	租税委員会 (Joint Taxation)
下院委員会	数	租税関係委員会
・常任委員会 (standing committees)	21	財政委員会 (Finance)
・特別委員会 (select committees)	4	
・両院合同委員会 (joint committees)	4	租税委員会 (Joint Taxation)

(平野)原則として、仕上がった法案は、上院、下院、いずれにも提出できるのですか。

(石村)原則として、そうになっています。ただし、連邦憲法は、歳入をとまなう法案は、下院に上程されなければならないとしています。ですから、税法案は、下院に提出されます。税法の法案の場合、具体的な審議は、下院の歳入委員会 (Ways & Means Committee, House of Representatives) で開始されることになっています。

(平野)その後は、どうすすむのでしょうか？

(石村)一般に、委員会に付託された法案は、まずスクリーニング (選り分け) にかかけられます。1議会期 (2年間) で2,000~3,000件近くの法案が提出されるのが実情です。中には、法案提出趣旨が不透明なもの、著しく特定の業界に偏ったもの、単なるアリバイづくりで緊急性がないものなどが混在しています。

この選り分け作業は、常任委員会とその下にある小委員会 (sub-committees) で行われます。それぞれの委員長、小委員会委員長が、法案の命運を左右する力を持っています。まな板にのるかどつかは、政治的な判断で決まる要素も強いのが実情です。

公聴会とは何か

(平野)ある法案が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) にかかけられ、委員会が審査に付すと決定したとします。その後は、どうすすみますか？

(石村)この場合、下院では、委員長の判断により、その法案を小委員会に付託するのがふつうです。小委員会では、「公聴会 (hearing)」と「マークアップ (逐条修正) 審査」が行われます。

(平野)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、はじめに公聴会を開催して審査されることになるわけですね。

(石村)そうです。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す。

この点、わが国の形骸化してしまっている公聴会 (国会法51条) のイメージとは、まったく異なる認識が必要です。

(平野)公聴会が決め手にあるということですね。

(石村)そうです。公聴会の開催日時は、連邦議会各院のホームページ (HP) などを通じて、事前に広く国民に知らされます。

(平野)公聴会での審査は、どのようなかたちになっているのでしょうか？

(石村)公聴会では、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、学識経験者などが証人として喚問されます。閣僚および行政高官は、委員会の求めに応じて証人として出席し、意見陳述が許されます。ただし、厳格な三権分立のルールのもと、行政の官僚が、議会で発言する権限は認められていません。法案に関心のある一般国民も、申し出て自発的に発言することができます。ただ、大統領は、出席しないのが永年の慣行になっています。

(平野)宣誓とかも求められるのでしょうか？

(石村)意見陳述に先立って宣誓を求められる場合もあります。

もっとも、宣誓は省略されるのがふつうです。ただ、偽証があった場合には処罰の



連邦議会下院委員会での審議シーン (米議会のHPより)

対象となります。

公聴会では、証人はあらかじめ意見書の提出が求められます。委員会スタッフは、事前に提出された意見書をもとに、議員が証人にする質問を検討します。委員会スタッフは、事前に証人に面会して意見を聴くこともできます。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ます。

(平野) 記録は公開が原則ですか？

(石村) 公聴会の記録は、議会各院のホームページ(HP)に公表されます。

マークアップ(逐条修正)審査とは

(石村) 公聴会を終えると、委員会の委員だけの審査(executive session)を行うこととなります。ここでは、まず、法案に対する賛否を問います。賛成ならば、次に、一条ごとの「マークアップ・セッション(mark-up session~逐条修正審査)」を開きます。「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、修正案がつけられます。

(平野) 「マークアップ・セッション」とは聞きなれない言葉ですね。

(石村) 「逐条修正審査」と訳したらいいと思います。つまり、一条、一条、点検していく審査です。ですから、ある意味では、このマークアップ(逐条修正)審査を終えた法案は、参加者が逐条的に損得の判断でつぶしあった結果であるともいえます。

(平野) 公開で行われているのですか？

(石村) マークアップ・セッションは、かつては、委員会スタッフさえも締め出されることがあったようです。また、記録は一切残されないことになっていたようです。しかし、現在では、下院歳入委員会のように、利害関係人やマスメディアの傍聴を認めていますし、議事は記録され、「マークアップ資料(Markup Documents)」として、その委員会のホームページ(HP)で公開されるようになっています。

一般に、委員会審査に付された法案は、原案のまま可決されることは絶対にはないといわれます。それだけ、このマークアップ・セッションでも、詳細にわたり逐条見直しが行われ、修正が多いということです。

いずれにしろ、修正案は、委員会の了承を得て本会議に報告されます。一方、了承されなかった法案は、本会議には報告されません。

(平野) ということは、この段階で、お釈迦になる法案も多いわけですね。

本会議での法案審議・採決

(石村) 仰せのとおりです。

(平野) 委員会では了承された法案は、本会議に報告されると、どうすすむのでしょうか？

(石村) 議会本会議においては、委員会委員長から法案の審査経過および結果が報告されます。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)」などが公表されません。

(平野) 報告書の概要は？

(石村) 委員会報告書には、法案提出の目的と趣旨、その内容、賛否両論の掲載、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、採決での各委員の賛否などが盛り込まれています。

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ます。審議が終了すると、法案の採決が行われます。

(平野) 採決で可決された法案はどうなりますか？

他院での法案審議

(石村) 一院を通過した法案は、他院に送られます。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)審査、本会議での審議・採決と進むことになります。

審議の結果、無修正で可決できれば、法案は両院を通過します。

(平野) そうでない場合には？

(石村) 修正のうえ可決されたとすれば、両院に意思が一致しないこととなります。この場合、法案は、先議の議院に送り返されることとなります。先議の議院の修正に後議の議院で賛成がえられないとします。この場合には、両院協議に入ることとなります。

(平野) 両院協議は両院の議員で行われるのでしょうか、その構成は？

上下両院協議会での協議とは

(石村) 上下両院協議会(conference committee)の協議員は、それぞれの院の議長が任命します。

通例、委員長は、多数党（majority party）から2人、少数党（minority party）から1人の割合で、計10人の協議員を選びます。

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ます。

（平野）ということは、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ということですか。

（石村）ありません。ですから、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ります。逆に、協議が整い、各院の協議員の過半数



連邦議会上下両院協議会での審議シーン
（米議会のHPより）

の賛成で了承されると、両院一致の決議になります。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す。

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す。

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、法律として成立します。

連邦議会の租税立法プロセスとは

（平野）先ほど石村代表が話されたように、原則として、議員が仕上げた法案は、上院、下院、いずれにも提出できますよね。ただ、連邦憲法は、「歳入の賦課に関するすべての法案は、先に下院に提出しなければならない」（1条7節1項）としているわけですね。

（石村）そうです。税法案は、下院に提出、先議の対象とされます。税法の法案の場合、具体的な審議は、下院の歳入委員会（Ways & Means Committee, House of Representatives）から開始されることになっています。

（平野）それから、連邦憲法は、「議会が租税を賦課徴収する権限を有する」（1条8節1項）と定めているということでしたよね。

（石村）そうです。それから大統領は、しばしば、税制改正を勧告します。ただ、この場合でも、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はできません。

大統領による定例の税制改正法案の準備

（平野）それから、先ほどふれましたが、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ということでしたが。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、どこで仕上げられているのでしょうか？

（石村）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ます。

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ます。

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、大統領や顧問に目通しを求めます。大統領と財務省との間で、細部にわたり原案の修正が続けられます。

修正が一段落すると、大統領は、議会に対し税制改正案を正式に提出する旨のメッセージを送ります。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ます。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ます。通例、大統領は、議会に対する年頭教書（annual State of the Union）（年頭の「一般教書」、「経済教書」、「予算教書」など）を発表する機会を利用して税制改正法案について言及します。

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ます。

大統領の要請に従い財務省によって仕上げられ



2006年1月31日、年頭教書演説で下院議場へ入る大統領
（米議会のHPより）

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送付されます。議長は、歳入委員会に回し、委員長が提出する慣わし

です。

(平野) 政府法案の行方がわかりました。

《コラム・連邦財務省・租税政策局・「租税法制部」とは》

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います。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)、歳入プロシージャー (Revenue Procedure)、その他の事務運営方針 (guidance) づくりの仕事もこなしています。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ます。

ただ、連邦憲法は、厳格な三権分立の原則を徹底させていますので、こうした行政府の職員は、立法府に対しては、あくまでの「裏方」の存在として支援をしています。

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ます。これらのうち、租税法制部 (TLC) が一番忙しい部署だといわれています。

議員による税制改正法案の準備

(平野) 議員による税制改正法案の方は、どうでしょうか。

(石村) 上院、下院の議員も、自主的に法案を準備して、税制改正をめざそうとする動きも活発です。上院議員は州の代表であり、下院議員は選挙区の代表です。とりわけ、下院議員は任期が2年のため、絶えず次の選挙を考えなければなりません。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ります。

(平野) 課税庁たたきの法案がよく出てくるのも、有権者が税金の取られ方にかなり敏感だということと議員がよく知っているということなのでしょうね。

(石村) そういえますね。アメリカは、全員確定申告を前提とする納税制度を採用しています。議員は一般に、全員が確定申告するこの国では、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ます。

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、さらには「納税者保護及びIRS説明責任法 (下院法案1528号 [H.R. 1528] Taxpayer Protection and IRS Accountability Act of 2003)」のような、一連の納税者権利擁護立法が出現する背景があります。

(平野) この種の法案は、直接歳入が関係してき

ませんから、先に上院に出してもいいわけですね？

(石村) 仰せのとおりです。アメリカ連邦議会の1議会期 (Congress) は2年です。2年にわたる議会期は、奇数年の1月3日から始まる「第1会期 (First Session)」と、偶数年の1月3日から始まる「第2会期 (Second Session)」に分かれます。

第1会期に提出される歳入が関係する税制改正法案は、奇数年の4月～7月頃に下院に提出されます。これは、税制改正法案は、下院に提出、先議の対象とされることになっていることからです。具体的な審議は、下院の歳入委員会 (Ways & Means Committee, House of Representatives) から始まることになっています。もっとも、先ほど、平野さんが指摘されましたように、歳入が関係しない上院議員の手による税制改正法案は、先に上院に提出してもいいわけです。

(平野) アメリカ議会には党議拘束もないということでしたよね。

(石村) そうです。1人でも法案提出は可能です。また、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す。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ます。

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ります。これを法案の並行審査といいます。また、こうした法案を「並行法案 (companion bills)」といいます。

(平野) 並行法案は、“対案”とは違うのですか？

(石村) 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ありません。したがって、“対案”とは異なります。

並行法案は、それぞれの院で審査されることになります。ただ、最終の段階では両院で調整が行われることになります。

(平野) ということは、租税立法においても、並行法案の提出、並行審査がふつうになっているわけですね。

(石村) そうです。どこかの国とは違い、アメリカでは、議員個人が、自分らの責任を不問にし、健全財政をお題目に行政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わけです。

(平野) 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どこかの国の議員の目には、こうしたアメリカの議員立法の実情がどう映るのでしょうか。

(石村) まあ、この辺が変わらないと、日本はよくなる、ということでしょう。そして、選ばれる国民も、選ばれぬ国民も、大多数は、そうした自覚がないわけですから。まあ、この辺は、この程度にしましょう。

下院歳入委員会での税制改正法案の審議

(平野) 歳入が関係する法案は、下院の委員会では審査されるとのことでしたが、その手続のすずめ方についてお話をください。

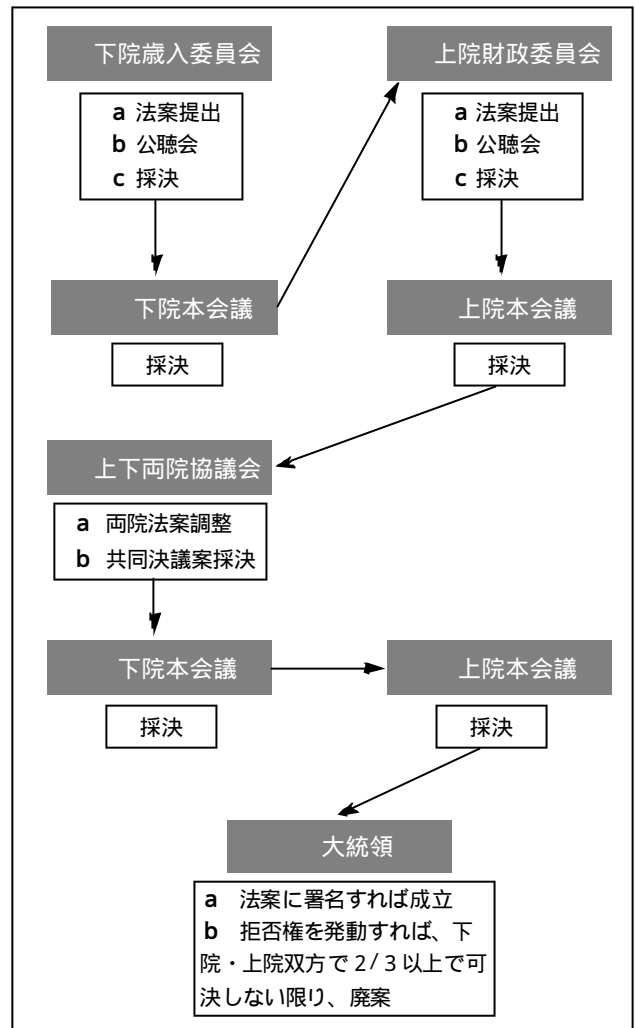
(石村) 大統領の求めに応じて財務省によって仕上げられた税制改正法案は、議会下院議長に送付されます。これは、基本的には、議員立法による税制改正法案の場合も同じです。

下院議長は、議員から提出された税制改正法案の方については、まずこれらをスクリーニング（選り分け）にかけます。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、下院歳入委員会で審査されることになります。近年成立した「納税者保護及びIRS説明責任法（下院法案1528号〔H.R. 1528〕Taxpayer Protection and IRS Accountability Act of 2003）」のような、一連の納税者権利擁護立法も、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す。

アメリカ連邦議会での委員会審査に先立ち、ほとんどの法案は小委員会での「公聴会（hearing）」

にかけられます。これは、税制改正法案の場合も同じです。

〔図表5〕アメリカ連邦税法の租税立法過程のあらまし



(平野) 公聴会では、どういったことが審査されるのでしょうか？

(a) 公聴会での審査

(石村) 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「2004年アメリカ人の雇用創設法（American Jobs Creation Act of 2004）」、「2005年納税者保護及び支援法（Taxpayer Protection and Assistance Act of 2005）」といったような名称が付されています。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）あるいは合衆国法典（U.S. Code）に編入されることになります。

(平野) 「Act」と「Code」ないし「La

w」とは、言葉上、違う使い方がされるわけですね。

(石村) そうです。それで、税制改正法について、歳入委員会小委員会で開催される公聴会では、まず、財務長官が発言します。その後、予算管理局長 (Director of the Office of Management and Budget) をはじめとした閣僚の発言が続きます。

さらに、この税制改正法案に利害関係を有する人、学識経験者などが証人として喚問されます。行政府高官は、委員会の求めに応じて証人として出席し、意見陳述が許されます。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ます。

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、歳入委員会委員に対していろいろな請願が続きます。

(平野) 歳入委員会小委員会の役割は重要なのですね。

(b) 下院監視小委員会での公聴会の開催

(石村) それから、税制改正法案や税制上の政策面での個別の重要な課題を検討しようということになったとします。この場合には、監視小委員会 (Sub-committee on Oversight) で、公聴会 (hearing) を開催して、各界から証言を求めて検証することになります。下院歳入委員会には、「貿易」、「健康」をはじめとして6つの小委員会が置かれています。「監視」も、こうした小委員会の1つです。

(平野) 例をあげてください。

(石村) そうですね。監視小委員会では、税務面での課題について、近年では、例えば、「課税庁 (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)」、「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)」がもたれました (なお、下院歳入委員会、監視小委員会について、資料を含め詳しくは、<http://waysandmeans.house.gov/> <http://www.gpoaccess.gov/congress/house/wmcommittee/index.html> 参照)。

(平野) 議会が議会の本務をまっとうしていると

いえますね。

(石村) わが国では、課税庁が、議員の税務上の不透明な情報を握っていて、議員もうかつに課税庁批判がしにくい空気にあります。このため、電子申告一つとってみても、膨大な投資をしながら目にみえる効果はないにもかかわらず、税務当局は国民・納税者に対する説明責任をまったく果たしていないわけです。しかし、これを表面から徹底的に追求しようという議員は少ないわけです。

(平野) たしか、アメリカでは、電子申告 (e-file) の非効率さが議会で問われ、内国歳入庁長官とか幹部人事の刷新が実施されましたよね。

(石村) 仰せのとおりです。

マークアップ (逐条修正) 審査とは

(平野) 話を戻しますが、法案についての公聴会を終えたあとは、どうなりますか？

(石村) 公聴会を終えると、歳入委員会の委員だけの審査 (executive session) を行うこととなります。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 ~ 逐条修正審査)」を行い、修正案がつくれます。

本来、マークアップ・セッションは非公式な会議です。しかし、この会議には、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、資料や情報提供を行います。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ます。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します。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で公開されています。

いずれにしろ、修正案は、歳入委員会の了承を得れば、下院本会議に報告されます。

下院本会議での法案審議・採決

(平野) 下院本会議においては、委員会委員長から法案の審査経過および結果が報告されるわけですね。

(石村) 仰せのとおりです。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ために必要な材料が盛り込まれた「委員会報告書 (Committee Report)」などが公表されます。

委員会報告書には、法案提出の目的と趣旨、その内容、賛否両論の掲載、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ます。ちなみに、この委員会報告書は、「立法事実 (legislative facts)」そのものです。裁判所や内国歳入庁は、改正税法の解釈に疑義が生じた場合には、この委員会報告書を「典拠」の1つとして活用します。

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ます。審議が終了すると、法案の採決が行われます。

上院での法案審議

(平野) 採決の結果、下院本会議を通過した法案は、上院に送られますよね。その後、どうすすむのですか？

(石村) 下院から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) での審査・公聴会、マークアップ審査と進みます (上院財政委員会について詳しくは <http://www.senate.gov/~finance/> <http://www.gpoaccess.gov/congress/senate/finance/index.html> 参照)。ただ、通例、並行法案が提出されています。

(平野) ということは、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をすることになるわけですね。

(a) 上院財政委員会での審査・本会議での審議採決

(石村) 仰せのとおりです。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します。審議の結果、無修正で可決できれば、法案は両院を通過します。

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ります。

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

(平野) この協議は、すでにお話いただいたのと同様ですね。

(石村) そうです。なお、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、公表しています。

(b) 課税・内国歳入庁監視小委員会

(石村) ここで、確認しておきたいことがあります。

(平野) どういったことでしょうか？

(石村) 議会委員会の主な仕事は、1つは「法案の審査」。そして、もう1つは「行政府の監視」ということです。で、「行政府の監視」の面で、上院財政委員会には、「国際取引」、「保健介護」など5つの小委員会 (subcommittees) が置かれています。

(平野) それで、税務行政の監視という面では、どういった活動が行われているのでしょうか？

(石村) 「課税・内国歳入庁監視」小委員会 (Subcommittee on Taxation and IRS Oversight) が、こうした小委員会の1つとして置かれています。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ます。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)」として公表されます。

(平野) こうした議会の課税庁の活動をコントロールできる機関があるということは、こうした小委員会に参加する議員自身が清廉さを求められますから。

(石村) 議員と課税庁が相互牽制する関係を強める意味で、わが国でも、国会にこうした機関の設置が必要ですね。

上下両院協議会での協議とは

(平野) それから、両院協議会は、どういう構成なのですか？

(石村) 上下両院協議会 (conference committee) の協議員は、それぞれの院の議長が任命します。通例、委員長は、多数党 (majority party) から2人、少数党 (minority party) から1人の割合で、計10人の協議員を選びます。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ます。

(平野) 先ほど、わが国のような衆議院の優位を謳った3分の2以上の特別多数決による再議決制度はないとのことでしたが。

(石村) そうです。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ります。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ります。

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す。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った結果ともいえます。

さらに、合意に達した法案は、下院本会議および上院本会議で可決すれば、大統領に送られます。

大統領の署名と税務行政庁の対応

(平野) 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わけですね。

(石村) 署名をしなくとも、10日間すぎれば、法律は成立します。

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10日間を経ないで会期が終了する場合には、法案は廃案になります。

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ます。この場合、両院本会議でそれぞれ3分の2以上の多数でその法案を了承すれば、法律として成立します。

大統領は、税法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す。

大統領が税制改正法案に署名したとします。この場合、財務省は、ただちに準備していた規則を公表します。また、内国歳入庁は、納税者向けの各種書式や解説書の作成にとりかかります。

(平野) こうしたプロセスは、租税立法に限らず、他の法律の場合も同じだと思いますが。

(石村) そうです。だいたい同じです。

税法改正の実際

(石村) どこの国でも新税の創設ということはめったにありません。ということは、租税立法とは、現行税法の一部を改正するということになります。これは、アメリカでもほぼ同じで、具体的には、現行「内国歳入法典 (Internal Revenue Code of 1986) の一部改正」を意味します。

(平野) 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った名称が使われるのが常ですね。

(石村) 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ます。

例えば、第108回国会の第1会期 (2003年1月3日~) 中の、2003年7月25日に、議会下院に、税制改正法案 (下院法案2896号

[H.R.2896]) が出されました。企業減税を主な内容とした法案です。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)」です。

一方、同じ会期中の2003年9月18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1637号 [S.1637]) が提出されました。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)」です。

(平野) これらの法案は、和風にいうと、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」であるわけですね。

(石村) そういったところですか。

(平野) それで、下院法案2896号と上院法案1637号は、審査・審議がどうすすんでいったのですか？

(石村) それぞれの院で審査を順次すすめていきました。下院での審議が終了し下院法案の送付を受けた上院は、2004年7月15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ました。

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2896号、American Jobs Creation Act) になりましたが、内容は上院のものになりました。

その後、2004年7月29日から、上下両院協議会を開いて法案内容の比較調整をしました。2004年10月5日に、上下両院協議会は上院の修正案を承認しました。その後、両院で話しがついた最終法案は、2004年10月7日に、両院の本会議で可決成立しました。そして、大統領の署名を得て、2004年10月22日に、「2004年アメリカ人の雇用創出法」 (Public Law 108-357 [公法108-357号]) として発効しました。

(平野) 発効後、この2004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1986年内国歳入法典 (IRC = Internal Revenue Code) に挿入されたわけですね。

(石村) そうです。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) を公表しました。

《コラム・英米仏独の議員立法・政府立法を比べてみる》		
イギリス	政府立法 + 議員立法	イギリスは、コモンロー（慣習法）の伝統の強い国です。裁判所の積み重ねられた判例の（先例）が重視される国です。成文憲法はありません。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ます。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ります。
アメリカ	議員立法のみ	アメリカは、合衆国（連邦）憲法1条〔連邦議会〕1節〔立法権、両院制〕「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。」および同1条8節で〔連邦議会の権限〕18項「前記の権限、およびこの憲法により合衆国政府またはその各部門も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。」で、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ます。
フランス	政府立法 + 議員立法	フランスは、第5共和国憲法39条〔法律の発議権〕1項で「法律の発議権は、首相およ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ます。
ドイツ	政府立法 + 議員立法	ドイツは、ドイツ連邦共和国基本法76条〔法律案の提出〕1項で「法律案は、政府を通じて、連邦議会の中から、または連邦参議院を通じて、連邦議会に提出する。」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ます。

初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』（2006年、三省堂）参照

立法補佐機関とは

（平野）議員立法一辺倒のアメリカでは、立法補佐機関がしっかりしていると聞いていますが？

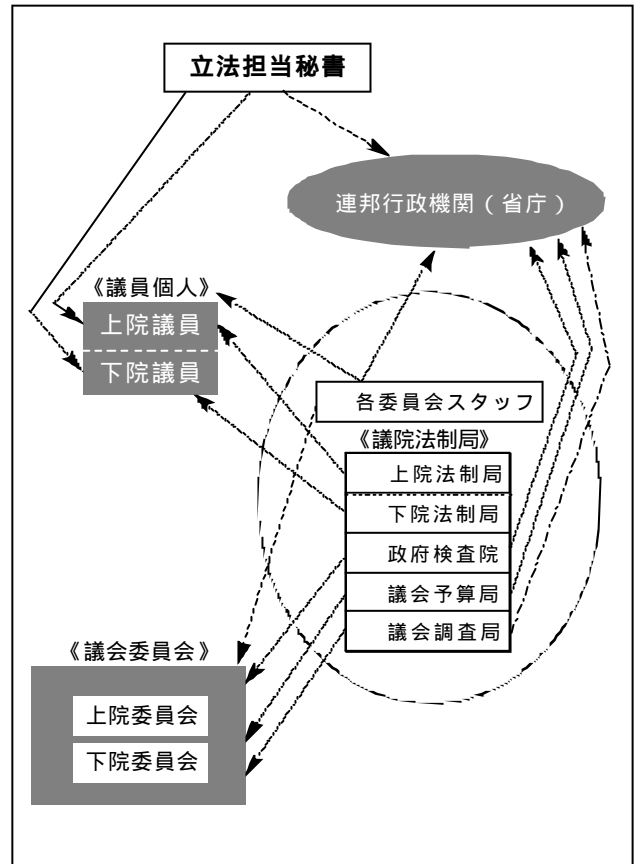
（石村）そうですね。アメリカでは、各連邦議員の個人秘書として、立法担当秘書（LA = Legislative Assistant）が登用されているのがめだちます。また、アメリカ連邦議会の立法補佐機関も、非常に充実しています。この背景には、連邦憲法の厳格な三権分立のルールのもと、議員立法のかたちでない、議会に法案を提出できない制度となっていることも関係していると思います。

（平野）議員個人の補佐機関のほか、連邦議会の立法補佐機関もしっかりしているわけですね。こういった立法補佐機関があるのでしょうか。

（石村）そうですね。おおまかにいえば、連邦議会の立法補佐機関としては、各委員会のスタッフ（Committee Staff）、議院法制局（Office of Legislative Counsel）、政府検査院（GAO = Government Accountability Office〔2004年に改称〕、旧General Accounting Office）、議会予算局（CBO = Congressional Budget Office）、議会調査局（CRS = Congressional Research Service）があります。

図にして示すと、次のとおりです。

〔図表6〕 連邦の立法補佐機関の構図



各委員会のスタッフ

（平野）まず、議会に置かれている委員会のスタッフについてお話しください。

(石村) アメリカ連邦議会上下両院には、さまざまな委員会が置かれています。これら各種委員会のスタッフ (Committee staff) は、わが国でいう議院事務局委員部の担当する国会委員会の運営、委員会調査室が担当する立法調査、法制局が担当する法案修正の支援などの業務をこなしています。

(平野) 人数的には、どれくらいになるのでしょうか。

(石村) 2006年現在、常勤、非常勤を含め、1,200~1,300人程度いるとみられます。

(平野) 委員会スタッフは、いわゆる終身雇用なのでしょうか。

(石村) 委員会スタッフの任免権は、各委員会の委員長 (慣例により多数党の議員) にあります。ただ、スタッフの3分の1は、少数党の筆頭委員により任免されることになっています。終身雇用ではなく、委員会は随時スタッフを任免できます。

(平野) ということは、昨年11月の中間選挙では、共和党は敗北しましたので、スタッフの入れ替えもあったのですか。

(石村) 2006年11月の連邦議員の中間選挙では、共和党が敗北し、民主党が上下両院で多数党になりました。このため、2007年1月3日からはじめた第110議会 (2007年1月3日から2009年の会期末まで) では、上下両院の委員会および小委員会 (sub-committees) の委員長および小委員長の多くは民主党所属の議員になりました。委員会スタッフも大幅に入れ替わることになりました。

(平野) 議員も厳しいですが、委員会スタッフにとっても、選挙結果はなかなか厳しいものがありますね。それで、委員会スタッフは、主にこういった仕事をこなしているのでしょうか。

(石村) 委員会スタッフの仕事の内容は、委員会により異なります。しかし、各委員会に共通する仕事は、おおまかにいえば次のとおりです。

〔図表7〕 議会委員会スタッフに共通する業務

• 委員会、小委員会の会議の日程調整と議題の設定
• 公聴会 (hearings) の設定と運営
• 立法調査
• 法案修正案の準備
• 委員会報告書や小委員会報告書の作成
• 両院協議会報告書の作成
• マスメディアやロビイストなどへの対応

(平野) 委員会スタッフには独自の調査権限は与えられているのでしょうか。

(石村) いや、与えられておりません。ただ、調査依頼をした議会委員会を持つ国政調査権の授権を受け、議員にかわって活動する場合には、政府の各省庁に対して文書などの提出を求めることができます。

(平野) どういった経歴の人が、議会スタッフになっているのでしょうか。

(石村) 弁護士の数膨大な社会です。ロースクール (法科大学院) を出ても、弁護士として食べていくのは容易ではないのが実情です。当然、ロースクール出で、議会スタッフを目指す人も多いようです。それから、雇用の流動性の高いのがアメリカ社会の特徴です。委員会スタッフの多くの前職が行政のスタッフであった人もめだちます。

議院法制局

(平野) 議員法制局は、こういった組織なのでしょうか。

(石村) 議院法制局 (Office of Legislative Counsel ~立法顧問局とも邦訳される) は、上院、下院の双方に置かれています。

2004年10月現在で、上院法制局 (Senate, Office of Legislative Counsel) は、25人程度の弁護士と事務スタッフで構成されています。一方、下院法制局 (House, Office of Legislative Counsel) は、35人程度の弁護士と事務スタッフで構成されています。

(平野) ということは、わが国の議院法制局よりは、格段に小さいわけですね。

(石村) わが国の場合、衆参で議院法制局の総数は100人をこえますから、そうともいえますね。

(平野) 仕事の概要は。

(石村) 各院の法制局は、各議員や議会委員会からの依頼に基づいて、法案の作成、修正案の作成、委員会報告書の作成にあたり、法律専門家の立場から助言・支援を行っています。助言・支援サービスは、超党派のかつ秘密厳守で提供されます。

他の立法補佐機関に比べると、規模的にも小さいことから、議院法制局のスタッフは、法令用語の常識に従い条文の書き方支援など法案作成の法技術的補佐のみを行います。つまり、あくまで依頼者の提案した政策内容を忠実に法律案の形に表現する役割を担っているだけです。言い換えると、“法制局自らは政策を提言せず”のルールに

従い、議員などを補佐する立場で仕事をするスタッフです。

法制局は法案内容の審査などもする立場にありません。議員の方も、法制局を活用するかどうかは、まったく自由です。すでにふれたように、わが国の法制局とは、規模も役割もかなり違いますから。

政府検査院

(平野) 政府検査院は、わが国の会計検査院の相当する組織のようにみえますが。

(石村) 仰せのとおりです。連邦の政府検査院 (GAO = Government Accountability Office、旧会計検査院 [General Accounting Office]) は、会計検査に加え、連邦議会の立法の補助や政府の政策評価 (プログラム評価) なども行っています。連邦議会内に設置された機関です。ただ、わが国の会計検査院などとは異なり、その業務の大半は、政府機関の活動について、議会からの求めに応じて実施されます。

2004年7月7日に、旧会検査院 (General Accounting Office) の名称が、「政府検査院 (GAO = Government Accountability Office)」に改称されました。

(平野) 改称の趣旨は？

(石村) GAO改正法の表題がGAO人的資本改革法 (GAO Human Capital Reform Act of 2004) であることからわかるように、2004年の組織改革では、とりわけ、スタッフの任期雇用制や成功報酬制の導入など、人材活用の効率化がはかられました。

(平野) 改革後の現在、GAOの業務は、こういった範囲までやることになっているのですか。

(石村) GAOは、議会から依頼があると、政府機関の活動について検査し、その結果を報告書にまとめます。報告書は、依頼した議会委員会のほか、検査の対象となった連邦機関にも提供されています。また、GAOは、議会委員会の召喚があれば、公聴会などで証言に立っています。

(平野) 課税庁とかの調査も行っているのですか。

(石村) そうですね。議会下院歳入委員会や上院財政委員会は、GAOに依頼して、IRS (内国歳入庁) 業務に関し、度々検査を行っています。

(平野) そうしたGAO報告書は、私たちも読むことができるのですか。

(石村) できます。たとえば、私どもが、アメリカIRSの業務の透明化・効率化・納税者サービスの改善状況などを点検したいとします。この場合、議会の上下両院の報告書はもちろんのこと、GAO報告書も非常に参考になります。GAO報告書は、GAOのホームページ (HP ~ <http://www.gao.gov/>) にアクセスすれば、容易に入手できます。

(平野) 現在、IRS関連では、こういった報告書があるのでしょうか。

(石村) GAOが検査を実施し作成・提出した検査報告書や、GAO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としては、例えば、次のようなものがあります。

〔図表8〕 議会からの依頼も基づくIRS業務の検査・証言に関するGAO報告書の例

<p>2001年1月10日下院歳入委員会監視小委員会提出の検査報告書</p> <p>《報告書 (GAO-02-205) 表題》「税務行政：サービス要因から分析した電子申告の処理費用の過去および将来へのインパクト (Tax Administration: Electronic Filing's Past and Future Impact on Processing Costs Dependent on Several Factors)」 http://www.gao.gov/new.items/d02205.pdf</p> <p>《報告書のあらまし》RSの電子申告 (e-file) 処理がコスト高で、効率化を求めた内容。</p>
<p>2006年4月15日上院財政委員会での証言報告書</p> <p>《証言報告書 (GAO-06-563T) 表題》「有償の申告書作成業者：チェーン展開している申告書作成業者が犯している重大な過ちを中心に (Paid Tax Return Preparers: In a Limited Study, Chain Preparers Made Serious Errors)」 http://www.gao.gov/new.items/d06563t.pdf</p> <p>《証言のあらまし》有償の申告書作成業者 (Paid Tax Return Preparers) が作成した申告書の記載に重大な誤りがあることを指摘した証言。有資格者である税務代理士 (EA = Enrolled Agent) などにも同様の問題があるが、この証言では、とくに現在政府規制の対象となっていない有償の申告書作成業者で、チェーン展開で業務を行っているものに対し資格試験などを設けて資質管理 (QC) の徹底をはかるべきだと提言したものを。</p>
<p>2006年11月15日下院歳入委員会監視小委員会提出の検査報告書</p> <p>《報告書 (GAO-07-27) 表題》「税務行政：確定申告期のサービスは改善傾向と一層のコスト削減の可能性 (Tax Administration: Most Filing Season Services Continue to Improve, but Opportunities Exist for Additional Savings)」 http://www.gao.gov/new.items/d0727.pdf</p> <p>《報告書のあらまし》2006年確定申告期では、IRSの予算の38%が申告書の処理および税務支援に費消された。2001年以降、業務の効率化はすすんでいるが、電子申告の伸びはなく、IRSのコスト削減の数値目標も不透明であることを指摘した内容。</p>

議会予算局

(平野) 議会予算局は、こういった組織なのでしょうか。

(石村) 議会予算局 (CBO = Congressional Budget Office) は、連邦議会の予算、法案を審議する場合に必要な経済、予算関係の情報を提供することを仕事としています。1974年議会予算・支出統制法 (Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) もとで、1975年2月から業務を開始しました。

(平野) 規模は？

(石村) 現在、スタッフが230人あまりの組織です。

(平野) 業務は？

(石村) 議会予算局は、とりわけ議会上下両院の予算委員会や下院歳入委員会、上院財政委員会が税制改正法案や予算案の起草や審議を行う際に求められる財務、予算、プログラム分析などの情報の提供を、報告書の作成や議会証言のかたちで行っています。

(平野) 実績は？

(石村) 2006財政年度に、議会予算局は、39の調査・報告、4つの概要書、12号の月刊パジェットレビュー (Monthly Budget Review)、30の書簡、5つの裏づけ資料を公表しました。また、議会公聴会では、21回の召喚に応じました。

これらの他に、2005年には、600件近くのコスト見積り、1,000件近くの州、地方団体、民間部門の諸計画の影響分析などを行っています。

政治任用の局長職 (第35代) は、現在、2006年4月から、ロブ・ポートマン (Rob Portman) 氏が務めています。ポートマン局長は、当初は弁護士として活躍。大統領府のスタッフを務めた時代には、ホワイトハウス法律顧問、次いで合衆国貿易代表部 (United States Trade Representative) 付けとして活躍しました。その後、下院議員 (共和党～オハイオ州選出) 時代には、下院歳入委員会の委員を務め、IRS改革や納税者権の拡充に尽力しました。

(平野) こうした人材をみていると、アメリカのジョブ・マーケットの流動性の高さ、転職社会の構図がまざまざとみえてくるようですね。

(石村) そうですね。ただ、政権が代わっても、上級官僚の顔が一切代わらないわが国の方が、異常なのかも知れませんが。政治任用がないと、役人は政治のいうこと聞かなくなりますから。わが国みたいな“役人天国”になってしまうのですね。

議会調査局

(平野) 次に、連邦議会調査局とは、こういった組織ですか。

(石村) 連邦議会調査局 (CRS = Congressional Research Service) は、連邦議会が必要とするあらゆる立法上の課題を調査し、信頼できる情報を提供することをねらいに設けられている機関です。議会調査局は、もっぱら連邦議会に奉仕するための機関です。

(平野) わが国の国会図書館に似た組織ではないのですか。

(石村) 1914年に、立法参考局 (Legislative Reference Service) として設立され、1970年の立法府再編法 (Legislative Reorganization Act of 1970) で、現在の名称になりました。立法府内にある議会図書館 (Library of Congress) の1部局となっています。しかし、人事や予算面では、自立しています。議会調査局は、もっぱら議員、議会の委員会およびそのスタッフから直接依頼を受けて、超党派で秘密を厳守して調査・分析を行います。

(平野) 独自の調査権はもっているのですか。

(石村) 議会調査局は、独自の調査権限は与えられていません。しかし、調査依頼をした議会委員会から授権を受けその委員会の機関として活動する場合には、政府の各省庁に対して文書などの提出を求めることができます。

(平野) 内部的には、こういった部門に分かれているのですか。

(石村) 現在、調査部門は次の5部門に分かれています。

〔図表9〕 議会調査局の調査部門の業務

・ 国内法 (American Law)
・ 国内社会政策 (Domestic Social policy)
・ 外務・防衛・取引 (Foreign Affairs, Defense and Trade)
・ 政府・財政 (Government and Finance)
・ 資源・科学・産業 (Resource, Science and Industry)

この他に、「知的サービスグループ (KSG = Knowledge Service Group)」があります。

(平野) このグループは、こういった任務をもっているのですか。

(石村) このグループは、調査専門員と弁護士と一緒に、より高度の分析を行う人員で構成されています。議会の要請がより高度なものである場合に精密な調査・分析を担当します。

(<http://www.loc.gov/crsinfo/divwork/ksgwork.html>)
議会調査局は、年報 (The Congressional Research Service FY 2004 Annual Report) を出しています。これによると、2004財政年度の総スタッフ数は351人、総サービス件数は89万9,284件でした。

民間シンクタンクの役割

(平野) アメリカでは、数多くの民間のシンクタンク (think tanks) も、民間の立場から重要な立法補佐機能を担っていますよね。

(石村) 民間の有能なシンクタンクは、政府にこびることなく自立して政策提言を行っています。

アメリカ・エンタープライズ研究所 (AEI = American Enterprise Institute) やヘリテージ・ファウンデーション (Heritage Foundation) のような保守的な機関、アメリカ進歩センター (Center for American Progress)、進歩的政策研究所 (Progressive Policy Institute)、カト研究所 (Cato Institute)、ブルッキングス・インスティテュート (Brookings Institution) のような中道・リベラルな機関まで、さまざまあります (Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action [Transaction Publishers, 2000] 参照)。

(平野) こうした民間機関が政策をつくる力量をもっていることの意義は大きいですね。

(石村) そうですね。これらのシンクタンクは、時の政権や次の政権の政策決定に影響をおよぼせるような“民力”をもっているものも少なくありません。民間ベースの立法府の補佐機関と呼ぶに足る存在であるといえます (詳しくは、横江公美『第五の権力アメリカのシンクタンク [文春新書 397]』 [2004年、文藝春秋] 参照)。

これに対して、わが国の民間シンクタンクのほとんどは、“役所の御用聞き”でビジネスが成り立っているのが実情です。したがって、真に役所から自立して民間で“政策研究”ができる基盤・力量がないのが実情です。

(平野) 民間ベースの立法府の補佐機関と呼ぶには程遠い状態にあるといえますね。それから、アメリカのシンクタンクは、政治任用の官僚予備軍の溜り場との批判もあります。

(石村) たしかに仰せの問題はあります。アメリカの場合、行政府の長官や局長などの幹部は、大統領とそのスタッフが政治任用することになっています。また、議会スタッフも、多数党が政治任

用することになっている場合も少なくありません。その数は、4千人をこえるようです。政権交代、多数党と少数党の入れ代わりがあった場合には、これら政治任用の官職にあった人の転身先が問題になります。この場合、民間シンクタンクが選択肢の1つに選ばれています。

これは、逆にいうと、シンクタンクの研究員は、次期政権の政治任用の官僚予備軍とみることもできます。また、研究員にとっては、政権が代わっても、一貫した政策を研究できる場所であるともいえます。

租税立法過程への直接参加とは

(平野) アメリカの場合、議会に対する「請願」、「圧力団体」の存在は、どうとられているのでしょうか。

(石村) 連邦憲法修正1条は、市民に対し「苦情処理を求めて政府に対し請願する」権利を保障しています。このことから、個人や団体は、自らが、あるいは他人に依頼して、政府の公務員に影響を及ぼすグループに参加するかたちで、請願をすることが認められます。

(平野) ということは、政治家などへの働きかけには、肯定的な意見が強いということでしょうか。

(石村) どうでしょうか。請願権の範囲内で、国民・納税者は、議会や行政府が自分の意見を取り上げてくれるように、議員や官僚などに対して、直接面談ないし書面で、請願する権利を有しています。国民・納税者は、こうした請願権を行使するかたちでも租税立法過程に直接参加することもできます。

(平野) しかし、「圧力団体」という言葉の響きはあまりよくないように思えるのですが。

(石村) 請願を集団で行う団体は、一般に“圧力団体 (pressure groups)”と呼ばれます。アメリカでは、こうした圧力団体は、大きく“特殊利益 (special interest)”の実現をめざすものと、“公益 (public interest)”の実現をめざすものに分けられますから。

前者は、特定の業界益など、その団体の構成員 (メンバー) の利益の実現をめざす団体をさします。一方、後者は、その団体の構成員の利益よりはむしろ、社会全体の利益の実現をめざす団体をさします。

(平野) ということは、前者は“悪玉”、後者は“善玉”というイメージがあるといえるのではな

いでしょうか。

(石村) 双方の間に明確な線引きをするのは必ずしも容易ではありません。誤解をおそれずにいえば、×工業会とか、いわゆる業界団体、さらには労働団体の多くは、前者に当てはまります。一方、公共政策に関する政策提言型のNPO・NGO (advocacy organizations) の多くは、後者に当てはまります。

憲法が保障する請願権とロビー活動

(平野) アメリカでは、政府の政策、立法活動を促進することをねらいとしたさまざまな働きかけを行うことをロビー活動、ロビイング (lobbying ~ 法律制定陳情活動) といいますよね。

(石村) 仰せのとおりです。連邦憲法は、国民・納税者に請願権を保障しています。したがって、この請願権の範囲内で、国民・納税者は、議会や行政府が自分の意見を取り上げてくれるように、議員や官僚などに対して、直接面談ないし書面で、請願する権利を有しています。ロビー活動、ロビイング (lobbying ~ 法律制定陳情活動) は盛んです。

例えば、自動車業界が政府に低公害車の販売促進をねらいに、税制上の支援措置を講じて欲しいとします。この場合、アメリカでは、議会の議員や議会スタッフ、財務省など行政府の役人などに立法措置を講じるようにロビー活動を行う専門家を雇うのがふつうです。こうしたロビー活動を行う人は「ロビイスト (lobbyist ~ 法律制定陳情者)」と呼ばれます。

(平野) ロビイストには、どんな仕事をしているのでしょうか。

(石村) ロビイストによるロビー活動は、連邦レベルでは、議会上院議員、下院議員、立法担当議員秘書、議会スタッフ、さらには行政機関 (省庁) などにまで及びます。政策の実現のための法案提出の働きかけはもちろんのこと、提出された法案の成立に向けた各種立法補佐機関への工作・働きかけまで行います。

(平野) ロビイストには、どんな人がなっているのでしょうか。

(石村) ロビイストの多くは、退職した前あるいは元議員であることも多いのが現実です。こうしたロビイストの活動は、しばしば議員や行政府職員の汚職や不正疑惑の原因になったりもしています。

(平野) イマイチ、ロビイストの存在は、わかりにくいのですが。

(石村) そうですね。日本の場合は、役所に大学の同期がいるとしますと、そのつながりで、食事をしながら頼み事をしたりします。しかし、アメリカではそうした方法はあまり好まれないようです。その代わりに、政治的働きかけをする便利屋のような人が好まれる。で、「ロビイスト業」が産まれたともいわれています。

また、役所の情報についても、わが国では、大学の同期の関係で入手する方法が利用されてきました。そうしたやり方はアメリカではあまり活用されません。そのかわり、早くから情報公開法が制定され、特別のツテがなくとも行政情報を入手できる手続が発達しました。

(平野) わが国にも、以前、「フィクサー」とか呼ばれる闇將軍のような人たちがいましたが、あれが、「ロビイスト」ではないのですか？

(石村) かなりイメージは違うと思いますが。しかし、不法活動が表ざたになるとロビイストが関係している事件が多いのも事実です。

(平野) ロビイストに対する法規制はないのでしょうか。

(石村) あります。後で詳しくふれますが、連邦議会は、外国代理人登録法 (Foreign Agents Registration Act of 1938) やロビー活動公開法 (LDA = Lobbying Disclosure Act of 1995) で、不透明なロビー活動に規制をかけています。

それから、議員とロビイストの關係に批判があつまる事態を受け、前議員に上院、下院のフロア、ジムなどへの立ち入りを認めている特権を廃止することねらいとした法案が提出されたりしています。

ロビー活動公開法とは

(平野) ロビー活動公開法とは、どういった法律なのでしょう。

(石村) ロビー活動公開法 (LDA = Lobbying Disclosure Act of 1995) は、連邦レベルで個人または団体でロビー活動する人に一定の規制を加えるものです。規制のあらまは、次 (34) 頁のとおりです。

ロビイストと議員の立法第三者評価

(石村) 一般に、業界団体など特殊利益の実現をめざす圧力団体のほとんどは、自らがロビイスト (法律制定陳情者) であるか、外部のロビイストを雇っています。同時に、業界団体やそのメンバー企業の多くは、議員への政治資金の提供も行っ

〔図表 10〕 ロビー活動公開法のあらまし

《規制対象者〔個人の場合〕》
<p>次のいずれかの要件に当てはまる個人は、登録が求められる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・過去6ヵ月以上の期間に、ロビー活動で5,000ドル以上の報酬を受け取った者、またはロビー活動に2万ドル以上の支出をしたもの ・1回以上のロビー活動の接触をした者 ・過去6ヵ月以上の期間に、団体もしくは特定の顧客のためのロビー活動に、その者の時間の20%を費消している者
《規制対象者〔団体の場合〕》
<p>次の要件に当てはまる団体は、登録が求められる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・過去6ヵ月以上の期間に、ロビー活動に2万ドル以上の支出をした者、
《ロビー活動とは》
<p>ロビー活動のための接触到に費消した時間およびそうした接触を支援するための努力をさす。ただし、次の場合は、公共政策に影響を及ぼすロビー活動には当たらない。</p> <p>(a) 議会での証言 (b) 各種の請願 (c) 喚問等に応じての陳述 (d) パブリックコメントの提出 (e) 公的意見表明もしくはメディアを使った意見表明 (f) 情報公開の申請 (g) もっぱら司法、刑事もしくは民事法上の手続に関し官庁との直接折衝 (h) 特定の問題について公務員と接触するように民間人に奨励する、いわゆる「草の根ロビー活動」</p>
《ロビー活動のための接触とは》
<ul style="list-style-type: none"> ・政策もしくは法律の作成、改正、採決に関し、規制された立法府の公務員、規制された行政府の公務員とのあらゆる接触で、文書か口頭かを問わない。 ・この場合、連邦のプログラムまたは政策(契約、助成、許可を含む)の管理もしくは執行にかかる者に対する折衝を含む。また、上院の承認にかかる官職にある者に対する折衝を含む
《規制された立法府の公務員とは》
<p>(a) 議員 (b) 議会の公務員 (c) 議員、委員会、指導的なスタッフなどの授権を受けて活動する職員もしくは個人 (d) 上下両院の事務総長事務局の上級職員</p>
《登録手続》
<ul style="list-style-type: none"> ・ロビイストもしくはロビー活動団体は、ロビー活動の接触の日か、ロビー活動に従事した日のいずれか早い方の日から45日以内に登録しなければならない。 ・登録においては、上院の事務総長および下院の事務総長に対し、次の情報を開示して、申請しなければならない。 <p>(a) 登録者の氏名、住所、事務所の電話番号、主たる事務所および事業活動の概要 (b) 登録者の顧客の氏名、住所、主たる事務所および事業活動の概要 (c) ロビー活動の対象としている問題、できるだけ詳細に記載すること (d) ロビイストとして活動することが期待されている従業者 (e) 6ヵ月間に1万ドル以上を提供し、かつ、登録者のロビー活動の監督において重要な部分を占める団体がある場合には、その詳細 (f) 登録者のロビー活動を左右している外国の企業がある場合には、その詳細</p>
《登録者の義務》
<ul style="list-style-type: none"> ・登録した個人もしくは団体は、その登録の継続を望む場合には、6ヵ月ごとに報告書を提出しなければならない。登録の抹消を望む場合には、その旨の申請をしなければならない。 ・報告書には、次の事項を記載しなければならない。 <p>(a) ロビー活動の対象としている一般的な問題、現在業務の対象としている問題、法案整理番号や関係部署での活動など、できる限り詳細に記載するものとする。 (b) 登録団体の従業者がロビイストである場合、その者が接触した議会や連邦行政機関の一覧 (c) 過去6ヵ月間にロビイストとして活動した従業者の氏名 (d) 登録申請書に掲げた外国企業から供与された利益の開示 (e) 過去6ヵ月間にロビー活動で費消した支出額の善意での概算</p>
《罰則》
<ul style="list-style-type: none"> ・両院の事務総長は、この法律を執行する。報告書の提出がない場合には、督促をする。・60日以内に応答がない場合には、連邦検察庁に調査を依頼することになる。・受忍義務違反は、5万ドル以下の過料に処せられる

ています。このため、ロビー活動が政治腐敗や汚職の誘引になることも少なくありません。
 (平野) わが国の場合、たとえば税理士政治連盟は、自分らで議員とかに政治的な働きかけを行っ

ています。となると、アメリカの場合は、そうした働きかけを担当している人は、場合によっては、ロビイスト登録が必要となるということですよ。

(石村)そうですね。それから、プロのロビイストと委任契約を結んでいけば、そのロビイストが、その契約内容の開示を含む登録義務を負うこととなります。

いずれにしろ、政治腐敗や汚職を防止するため、ロビー活動に対して一定の規制を設けている国も多いわけです。すでにふれたように、アメリカにおいては、選挙で選出された公務員以外の者がロビー活動を行うにはロビイストとしての登録をする必要があるわけです。

(平野)結局、ロビイストは必要悪の存在なのでしょうが。

(石村)アメリカでは、ロビー活動の必要性を認める考え方が支配的です。議員が特殊利益団体や選挙区の利益にそった政策をすすめるのは理にかなっており、ロビイストはその手助けをしているにすぎないとする「性善説」の主張が広く受け入れられています。

(平野)ということは、連邦のロビー活動公開法(LDA)は、むしろ、こうした「性善説」に立った規制法であるというわけでしょうか。

(石村)そうですね。ロビー活動を禁止するのではなく、透明化し、ロビイストを議会と利益団体との間の「仲人」として活用することを認める政策を後押しする法律といえます。

とはいっても、議員が一般国民・納税者の利益をないがしろにし、一方的に特定の支援者の特殊利益にかなった政策や立法を推進することについては、問題がないとはいえません。

(平野)その辺は、アメリカには、立法評価を行っているNPOがあり、チェックをしていると聞きましたが。

(石村)仰せのとおりです。アメリカには、どちらかといえば「性悪説」の立場から、「公益」重視をモットーにロビー活動問題に取り組む市民団体(NPO・NGO)が数多く存在します。ロビイング規制政策の課題を掘り下げて考える上で、こうした市民団体の存在は非常に重要です。

(平野)どういった団体があるのでしょうか。

(石村)そうですね。消費者運動の元祖ともいわれるラルフ・ネーダー弁護士が率いる市民団体「パブリック・シチズン(Public Citizen)」も、そうした公益の実現をめざす団体の1つです。パブリック・シチズンは、2005年7月に『議会からKストリートへの旅路』(The Journey from Congress to K Street)と題するレポートを発表しました(Kストリートは連邦の首都ワシントン

D.C.においてシンクタンクやロビイストの事務所が集中する通りです)。この報告書は、外国代理人登録法やロビー活動公開法(LDA)に従い議会事務局に提出されたロビイスト登録文書を分析したものです。1998年以降に辞めた連邦議員198名のうち43%がロビイスト登録し、彼らがどういった活動に手を染めているかを描き出しています。(なお、パブリック・シチズンの他の報告書については、<http://www.citizen.org/documents/BankrollersFinal.pdf>参照)。

(平野)アメリカの場合、議員立法一辺倒ですから、チェック機関の存在は重要だと思います。

(石村)近年、インターネットが普及してきましたから、こうしたチェック機関は、そんなに資金がなくとも立ち上げられます。事実、「ガブトラックUS(Gav Track.us)」のように、連邦議会での立法情報をホームページ(HP)で公開し、民主主義の基本である「開かれた政府」の実現をめざすNPO・NGOも増えてきています(<http://www.gov-track.us/about.xpd>)。ガブトラックUSは、どの議員がどういった法案に賛成しているのかなどを詳細に分析し、HPで公開しています。いわゆる市民による議員立法の第三者評価をする機関です。

(平野)議員が特定の圧力団体(プレッシャーグループ)のロビイング(法律制定陳情活動)のさそいになり、あるいは献金や票ねらいに偏頗的な議員立法に手を染めることも当然考えられますから。こうした議員立法を一般人の常識的な評価に委ねるためにも、こうした市民による議員立法の第三者評価制度は必要不可欠ですね。

(石村)アメリカの立法活動にかかるロビー問題を掘り下げて検証する場合には、「特殊利益」団体の存在とともに、こうした「公益」団体の存在や活動も忘れてはならないといえます。

政権交代とロビイストへの転身

(石村)2006年11月の連邦議員の中間選挙では、共和党が敗北し、民主党が上下両院で多数党になりました。このため、2007年1月3日からはじまった第110議会(2007年1月3日から2年間)では、委員会スタッフも大幅に入れ代わりしました。職を失った委員会前スタッフもロビイスト登録をし、「Kストリート事務所(K Street firms)」へ転職する例も多いようです(市民団体「ロビーウォッチ(Lobby Watch)」のHP参照<http://www.publicintegrity.org/lobby/>。ちなみ

に、ロビーウオッチは、ロビイスト問題を公益実現の視点から、市民サイドに立って批判的に検討してきているNPOです。

(平野)元ハッカーが、FBIに協力して、ハッカー犯罪の手口を教えているのにも似ていますね。

(石村)その例えがよいかどうかは別として、二大政党制のもと、選挙で、多数党と少数党の立場が急変すると、議会委員会スタッフも大幅な入換えになるのがアメリカ政治の現場です。大統領交代の場合も同様に、政治任用の官職にある人が入れ代わります。こうしたスタッフの再就職先の1つが、シンクタンク、そしてもう一つがロビイスト事務所である事実も、今一度ほり下げて検討してみなければならぬといえます。

法案PC制度への展望

(平野)ところで、租税立法をもっと一般国民・納税者に身近な存在にするために使われる制度として、法案に対するパブリックコメント(PC=Public Comment~法案PC)手続があります。

(石村)あります。この法案PC制度とは、やさしくいえば、法律原案に対する“意見公募制度”です。この法案PC手続は、裏返してみると、国民・納税者にとっては、租税立法に参加する手続であるわけです。

実際に、イギリスでは、法案PC制度を稼働させています。この制度により、世論を喚起し、くみ上げた意見や問題点を再度整理した上で、法律案の仕上げに使っています。また、議員が深く掘り下げた論戦を展開できるようにとのことで、寄せられた意見を集成し、資料にして提供しています。

(平野)アメリカではどうでしょうか。

(石村)この点について、アメリカでは、法案(bills)に対するPC手続は、少なくとも連邦議会の状況を見るかぎりでは、制度としては確立をみていないといえます。議会上院歳入委員会のホームページ(HP)を閲覧してみると、「パブリックコメント(Public Comment)」の欄はあります。しかし、正式な意見公募に応じて意見を提供しているというより、特定の法案に対し関心のある団体や個人が自由に意見を寄せて、それを委員会が任意に掲載しているといった感じがします

(<http://www.senate.gov/~finance/sitepages/techcorrections.htm>)。むしろ、議員や議会スタッフ、官僚などと、口頭ないし書面でコンタクトするかた

ち、あるいはロビイストを使った直接コンタクトが一般的なようにもみえます。

規則(委任立法)に対するPC手続の現状(石村)一方、アメリカでは、行政府が定める委任立法に対するPC制度の方は、よく発達しています。

(平野)これは、わが国の行政手続法(1993〔平成5〕年法律88号)に盛り込まれた「意見公募手続」(39条~43条)(2006年1月1日施行)が、アメリカの行政手続法(APA=Administrative Procedure Act)上の“通知と説明(notice and comment)”の制度にならったものであることから自明のところですから。

(石村)例えば、連邦財務省(Treasury Department~551条以下)は、議会で税制改正が成立をみた場合、「規則案(proposed regulations)」を公表して、パブリックコメント手続をとります。もっとも、すべての規則がパブリックコメント(PC~意見公募)手続の対象となるわけではありません。例えば「暫定規則(temporary regulations)」、「手続的規則(Procedural regulations)」については、意見公募手続をとるように求められません。その一方で、「法創造的規則(legislative regulations)」とか「解釈規則(interpretive regulations)」については、意見公募(PC)手続をとるように求められます。

(平野)こういった規則などがパブリックコメント(PC)手続の対象になるのか、あるいは対象にならないのですか。

(石村)そうですね。おおまかにまとめて図にしてみると、次のとおりです。

〔図表11〕パブリックコメント(PC)手続の要否

対象	制定機関	PCの要否
内国歳入法典	連邦議会	×
法創設的規則	財務省	
解釈的規則	財務省	
暫定規則	財務省	×
規則案	財務省	
手続的規則	財務省	×
歳入ルーリング	内国歳入庁	×
歳入プロシージャ	内国歳入庁	×
レタールーリング	内国歳入庁	×

(石村)ただ、APA(連邦行政手続法)が1946年につくられた法律であること、税法は他の分野に比べると改廃が激しく規則原案を公表しコメントを求める時間的余裕がないことなどから、意見公募(PC)手続が正常に機能していないとの批判があります。また、何が、適用除外の「暫定規則」ないし「手続的規則」に当たるのかをめぐっては争訟が絶えないところです。

(平野)難しいところですね。

(石村)ちなみに、連邦税法関係の規則案は、酒類・たばこ税関係を除いて、通例、財務省・租税政策局(Tax Policy Office)の租税法制部(Tax Legislative Counsel)が作成します。そして、広報部(Public Affairs)が、パブリックコメント手続をとります。「財務省の×にかかる規則案に関するパブリックコメントの募集(Treasury Requests Public Comment on Proposed Regulationon・・・)」といったかたちで、ホームページ(HP)上などで、公示します。そして、募集に応じて提出された意見は、財務省の判断で、最終規則に反映されることとなります。

(平野)わが国の場合と同様、コメントを採用するかどうかは当局の判断で決められるわけですか。

(石村)図表11のようなルールになっていますが、要否の判断をするのは当局です。いずれにせよ、規則など委任立法の起草者は、その趣旨をわかりやすく提示し、説明責任(アカウントビリティ)を果たす義務があります。とりわけ、複雑な利害がからむような規則制定については、国民・納税者からくみ上げた意見などを取り入れ、慎重な検討が必要です。

(平野)規則PC手続ないし規則PC制度は、まさに、国民・納税者に説明責任を尽くし、国民・納税者のなまの声を聴いた上で最終規則を練り上げるねらいで設けられているものなのですね。

わが国の開かれた租税立法のかたちを考える

(石村)アメリカは、政治システムとしては大統領制をとっています。厳格な三権分立制をとるために、法案提出権は議員だけにあります。さらに、財務省長官や内国歳入庁長官など幹部は、大統領とそのスタッフが選び、政治任用することになっています。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政府の幹部は同じ顔ぶれというかたちにはなりません。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います。これが、政権交代で新たな租税政策や税制改革が示された場合でも、官僚の抵抗がなくスムーズにすすむ理由です。

(平野)この点、わが国では、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、今後の重い課題といえますね。

(石村)アメリカの場合、財務省など行政府は、大統領に頼まれれば、政府法案づくりを手伝います。しかし、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なっていないので、党が租税政策や租税法を牛耳ることもありません。したがって、財務省官僚が多数党幹部とサミット(頂上会議)を開いて原案を仕上げるといった構図にもありません。

(平野)わが国の政府税調のような御用審議会もないようですね。

(石村)仰せのとおりです。アメリカ連邦議会における法案審議は、完全に立法府の手中にあります。大統領が年頭教書などで提案し財務省が仕上げた税制改正法案も、法案はすべて議員提出のかたちで議会に出されます。

連邦議会は、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ます。議会は、税制改正法案が出てくると下院の歳入委員会に付託します。同委員会は、公聴会を開いて、徹底的に質疑討論を行うこととなります。

(平野)議会委員会の主な仕事は、2つあり、1つは「法案の審査」、そしてもう1つは「行政府の監視」だということがはっきりしているようですが、何か新鮮な響きがありました。

(石村)そうですか。下院歳入委員会に置かれている「監視小委員会」は、税務行政の監視の面では、租税行政庁(課税庁~IRS)の納税者サービスに目を光らせています。不適切な権限行使があれば、すぐに喚問という手続がとられる態勢になっています。まさに、厳格な三権分立制のもと、立法府は、租税行政庁(IRS)を完全に監視できる体勢になっているわけです。

上院財政委員会にも、「行政府の監視」をねらいに、「課税・内国歳入庁監視小委員会(Subcommittee on Taxation and IRS Oversight)」が置かれています。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ます。小委員会は必

要に応じて公聴会を開催し、その内容は、「小委員会報告書（Subcommittee Reports）」として公表されています。

（平野）それから、議員立法の第三者評価がすすんでいるとのこと。わが国での、不透明な立法を監視するNPO・NGOの育成が急務だと思います。

（石村）たしかに、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っています。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が特徴的です。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体勢にあります。

（平野）アメリカと違い、わが国は、実質的に行政（財務省主税局）が法律原案をつくって内閣を通じて国会にだしてくる「政府立法」一辺倒の状態にあります。その上、財務省は、税制改正は機動性が求められることなどを口実に、これまで一般国民・納税者の立場をあまりにも軽んじてきました。この役所が、「税法改正原案に庶民が“口出し”できる仕組みを公認するなどとんでもない」というかも知れません。しかし、現代は、開かれた政府の時代です。時代を見据えて、一般国民・納税者が政府の出した税制改革案に対し影響力を行使できる仕組みの実現が急がれますね。

（石村）安倍首相は、トップダウンで税制改正を決められるように、委員の政治任用で安倍カラーに染め上げた政府税調と経済財政諮問会議をテコに、税制改正の実権を与党税調から削ぎたいとの思惑があるのかも知れません。しかし、政権が変わっても官僚の顔ぶれが基本的にはずっと同じであるこの国では、与党税調などの力を削いでも、実権は財務省に移るだけになるおそれもあります。

この国の開かれた租税立法のあり方を考えると、むしろ法案PC手続の導入など、生活者の目線で租税立法を評価できる仕組みの構築を急ぐべきです。

また、国会が、法律づくりで競い合い、最良の法案が国民・納税者の前に提示されるためにも、議員立法の活性化が急がれます。同時に、特殊利益を誘導する偏頗的な法案の出現などをモニターできるように、国会外に一般国民・納税者主導の法案の第三者評価団体の育成・強化も急務です。双方は、表裏一体のかたちで検討される必要があります。

（平野）同感です。私は、石村代表とともに、何度も、アメリカなど海外の税務行政事情を視察しましたが、今考えると正直いって、事前に、今日のような知識の提供を受けていたら、もっと成果が大きかったのではないかと感じました。石村代表、今回は、アメリカの立法プロセスについて、わが国との対比も含めて、詳しくお話をいただき、ありがとうございました。今回の対論は、今後、アメリカの税制視察を行う人には、有益な資料として非常に参考になるとと思います。

《 ひ弱なわが国の納税者保護環境の実態 》

求められる「税務調査の可視化」の視点

— 取調現場の可視化とともに、行政調査の可視化も

（CNNニュース編集部）

鹿 児島県議選選挙違反で、2007年2月23日に、鹿児島地裁は、被告とされた同県志布志市の住民ら計12人

全員に無罪を言い渡した。判決では、まったくのつくり話で、あまりにもズサンで人権無視の警察による取調を厳しく批判した。鹿児島

島地検は控訴断念し たため、全員の無罪が確定した。

この事件を契機に、改めて、犯罪捜査における捜査過程の録音・ビデオ撮りによる透明化、すなわち「可視化」の必要性が浮き彫りになった（「ビデオ監視カメラで取調現場での権力濫用を監視する」CNNニュース46号2頁以下参照）。

収賄贈賄事件、さらには痴漢容疑事件などで、信憑性に乏しい自白が強要され、捜査過程での検察や警察による脅迫の事実が次々に判明してきている。ナイーブな容疑者は、権力による「自白の強要という心理戦」に負け「えん罪」に反論する機会を失ってしまうのが主な原因だ。

一方、捜査当局からみても、容疑者が裁判で自白を翻意することが多く、具体的には自白調書作成時における「ビデオ撮影」を証拠としないと裁判の短縮化がはかれないという事情がある。一部、検察段階での「ビデオ撮り」は、試験的にはじまっている。だが、現在は、撮影する、しないは、検察の気持ちしだいというやり方だ。透明なルールを確立しないままでは、撮り方しだいでは、撮像の恣意的な濫用、ひいては新たな「えん罪」の多発も危惧される。

こうした検察の動きとは異なり、警察の取調段階では、いまだ可視化の動きは遅々としてすすんでいない。今回の鹿児島県議選選挙違反事件でも、警察の取調が問題となったのは周知のところである。

今日、検察や警察は、地道な物的証拠の収集をせず、容疑者の自白に重点を置き、一連のえん罪関連の裁判では、その脅迫的手法が厳しく批判されてきている。もはや警察の「無謬神話」を信じる人はいるまい。「ビデオ撮影」は捜査担当者などの個人のプライバシーを損ねる、という反論は保身としてしか理解されない。

税務調査に目を移してみよう。CNNニュース48号(22頁以下)で紹介した「北村事件」のような、乱暴な税務調査がいまだにまかりとおっている。いまの租税手続法制の下では、納税者の人権を無視した税務調査の根絶は難しい。にもかかわらず、調査の対象とされた納税者などが「調査内容を音声録音したい」旨を告げると、税務署の調査官は、

調査を打ち切り、推計で更正処分の手続に入ることも多い。これでは、納税者は、結局、録音することを調査官に告知しないで、ICコーダーなどで「盗み録音」するしかない。言い換えると、調査内容の録音権を制度的に保障しないことが、かえって「盗み録音」を奨励する結果を招いている。

今日、課税庁は、「電子申告」などIT化推進を標榜している。にもかかわらず、ICコーダーなどの活用に消極的になる姿勢が問われている。建物の要所、要所に監視カメラを設置している税務署も多い。こうした署では、監視カメラ規程をつくっているのだろうか。

こうした時代の流れをくみ取れば、課税庁は、「税務調査の可視化(ICコーダー等の使用)に関する事務運営方針」を公表し、パブリックコメント(PC=意見公募)手続を開始すべきは当然である。税務調査の可視化は、使い勝手が最悪で血税のムダ遣いの典型であるe-Taxのような電子「深刻」よりも、もっと優先して取り組むべき課題である。政策実現優先順位が違っているのではないか。

また、税務の専門職界などは、租税手続の確立を声高に叫ぶのであれば、早急に「税務調査の可視化手続に関する意見書」をまとめる必要がある。そして、議員立法などの手法を選んで、通称「税務調査可視化法案」のような名称で、国税通則法の一部改正法案づくりをすすめる段階に入っているのではないか。こんな法案を用意して、「課税庁のご機嫌をそこねたら大変」と消極的になるようであれば、一番のお得意さんである中小企業者納税者の信頼を失いかねない。

アメリカなどでは、早くから「税務調査の可視化」の視点が強調されている。今日では、必要であれば、納税者側も課税庁側も相手方に事前告知をし、調査内容の録音することは租税手続の「常識」となっている(CNNニュース48号12頁参照)。

わが国でも、IT化時代にあった租税手続の透明化策の一環として、「税務調査「可視化」の視点」が求められている。

石村 耕治 PIJ 代表に聞く

アメリカの税務専門職団体による ロビー活動の実際

— 幻に終わった専門職「登録申告書作成士」制度の創設

《話し手》石村 耕治 (PIJ代表・白鷗大学教授)

《聞き手》我妻 憲利 (PIJ事務局長・税理士)

どこの国でも、政府規制で職業をつくらせている専門職団体は、政治との距離をおかないように、政治活動に積極的である。アメリカの税務の専門職団体も、専門職の法的環境の整備や納税者の権益保護の面で、ロビー活動（法律制定陳情活動）とは無縁でいられない。多くの税務の専門職団体は、積極的なロビー活動をしている。こうした税務専門職団体は、「政府規制の強化で消費者保護」を掲げながら、実質は自分らの職域を守ることに拡大することに熱心な傾向が伺える。

アメリカで、最近めだったのは、現在資格ある税務専門職にとり「名称独占」になっている税務書類の作成業務を「有償独占」にしよう、

そのための法改正を求めるロビー活動であった。このロビー活動の旗振り役を演じたのが、税務の専門職団体の全国登録税務士会（NAEA = National Association of Enrolled Agents ~ 全国会）である。税務書類の作成業務を「有償独占」化するための活動は、政界の積極的な支持が得られず、頓挫した。

そこで、アメリカの専門職団体によるロビー活動はどんな具合なのかを知る意味もかねて、NAEAによる申告書作成業務の有償独占化をめぐる最近のロビー活動の実際について石村耕治PIJ代表に聞いた。聞き手は、我妻憲利PIJ事務局長。

(CNNニュース編集部)

アメリカの税務専門職団体のロビー活動

(我妻) 日本の場合も、税理士会は、議員と朝飯会とかをやるとか、陳情をするとか、常日頃、政治とのコンタクトを保つ努力を怠らないようにしています。わが国と同じで、アメリカの税務専門職団体も、ロビー活動をやっていると思いますが。この辺は、どうなのでしょう。

(石村) アメリカの税務の専門職団体も、専門職の法的環境の整備や納税者の権益保護の面で、ロビー活動（法律制定陳情活動）とは無縁でいられないわけです。多くの税務の専門職団体は、積極的なロビー活動をしています。こうした税務専門職団体は、とりわけ、職域を守ることに拡大することに熱心です。

(我妻) 最近のめだった活動を紹介してください。

(石村) そうですね。最近めだったのは、現在資格ある税務専門職にとり「名称独占」になっている税務書類の作成業務を「有償独占」にしよう、

そのための法改正を求めるロビー活動です。このロビー活動の旗振り役を演じたのが、税務の専門職団体の全国登録税務士会（NAEA = National Association of Enrolled Agents ~ 全国会）です。

(我妻) 興味のあるところですね。NAEAによる申告書作成業務の有償独占化をめぐる最近のロビー活動の実際について紹介してください。

税務専門職団体、NAEAとは

(石村) わが国の税理士資格に近いものとして、アメリカには「登録税務士(EA = enrolled agent)」の資格があります。同じく税務の専門職に当たる公認会計士(CPA = Certified Public Accountant)や弁護士(attorney-at-law)は各州ベースの資格ですが、EAは国家(連邦)ベースの資格です。歴史的には、EAは1884年にまでさかのぼる専門職です。

EA(登録税務士)は、各州にある会員団体

(単位会)に加入することになっていますが、全国登録税務士会 (NAEA = National Association of Enrolled Agents ~ 全国会)にも加入できます

(<http://www.naea.org/MemberPortal/>)。

(我妻) NAEAは、全国会といますか、連合会といますか、こちらは、任意加入ですか。

(石村) EAは連邦資格ですが、継続研修などは各州にある単位会が実施しています。ですから、全国会には加入する必要はないと思います。それに、EAの資格証明は、IRS (課税庁) がだしていますから。

(我妻) そうですか。NAEAは、どういう団体なのですか。

(石村) NAEA (全国登録税務士会) は、法人格をもち、同法人の付属定款 (NAEA Bylaws) によると、カリフォルニア州共益法人法 (California Mutual Nonprofit Law) のもとで設立された法人です。

(我妻) ということは、NAEAは、連邦法 (国法) 上の団体ではない。

(石村) 日本は、単一国家 (unitary country) です。これに対して、アメリカは連邦国家 (federal country) です。ですから、アメリカの場合、非営利公益法人は、営利法人の場合と同様に、いずれかの州の法律に基づいて法人になる仕組みになっています。これは、連邦国家体制のもと、民商法の分野は、連邦ではなく、州が所管することになっているからです。

(我妻) 少し、混乱しています。で、税務代理人法のような、国法 (連邦法) で法人格を認めるようなかたちにはなっていないわけですか。

(石村) なっていません。少なくとも、税務代理人 (EA) の場合は、個別の「業法」ではなく、税法典 (内国歳入法典) の中で、政府規制を設け、税務代理などの業務独占を認めるかたちになっています。

(我妻) 税法典 (内国歳入法典) の中では、税務士会の法人格まで書くわけではないですね。

(石村) そうですね。NAEA (全国登録税務士会) は、全米規模 (2つ以上の州) で活動する法人ですが、カリフォルニア州法のもとで登記し、法人格を取得しているわけでも、こうした連邦と州とのすみ分けの法制があるためです (加州の非営利法人法制について詳しくは、雨宮・石村ほか訳著『全訳・カリフォルニア非営利公益法人法』

〔2000年、信山社〕参照)。

(我妻) ということは、例えば、IBMやメリル・リンチとか、世界規模で事業を展開している

アメリカの内国法人も、どこかの州で法人登記をしているわけですね。

(石村) そうです。たとえば、デラウェア州のような会社規制が厳しくない州で法人登記をし、本店をニューヨークに置き、営業拠点は諸州にあり、生産拠点はイリノイという例も多いわけです。もっとも、子会社は、いろんな州、あるいは、国々で、法人登記をしているでしょうけど。

(我妻) この辺は、単一国家しか知らない者にとっては、わかりにくいところですね。

(石村) そうですね。日本のような単一国家では、「国法と地方団体条例」の2元構造にあります。これに対して、連邦国家では、「連邦法、州法、そして地方団体条例」の3元構造にあります。

(我妻) で、NAEA (全国登録税務士会) の場合は?

(石村) NAEA法人の主たる事務所は、現在、連邦の首都ワシントンD.C. に置かれています。職員は、連邦議会へロビー活動を行う担当を含め10数人、年間予算は、2百~3百万ドル程度とみられます。

(我妻) NAEAの加入率は?

(石村) EA有資格者約4万6千人のうち、NAEA (全国登録税務士会) には約1万1千人が加入しています。NAEAへの加入資格は、内国歳入庁 (IRS) 発行の有効な登録カードをもって人と、過去5年にわたりEA業務の経験があり、かつ、連邦財務省規則サーキュラー230に定める「引退したEA (inactive retired status)」に当てはまる人です。前者は正会員、後者は名誉会員です。名誉会員には継続研修が免除されます。現在、NAEA (全国会) への入会金は28ドル、正会員の年会費は165ドルです。

ロビー活動をする税務専門職団体の課税上の地位

(我妻) わが国の税理士会連合会 (日税連) は、法人税法上「公益法人等」の1つになっていますが、NAEAの場合は?

(石村) NAEA (全国登録税務士会) のような非営利の事業者団体 (専門職団体) は、連邦法人所得課税上、公益法人には分類されません。しかし、非営利共益法人として免税団体になっています。非収益事業は課税除外となります。したがって、会費や寄付金収入などは課税対象になりません。

(我妻) 課税除外になる条件はあるのですか。

(石村) N A E Aのような非営利の事業者団体は、連邦議会や財務省などへ活発なロビー活動を行っています。しかし、こうした団体は、免税資格を維持するには、政治活動の面ではさまざまな制約をかされます。そのうち、もっとも重要なのは、事業者団体は、政治団体とは異なり、議員や議員になろうとする人(公職への候補者)の集票活動・選挙運動(electioneering)が全面的に禁止されていることです。したがって、団体施設内で「×さんを励ます会」のようなかたちで特定議員や議員候補の選挙活動をやったり、団体として特定候補の選挙運動を支援したりした場合、その団体免税資格が取り消されるおそれがあります。取り消されれば、全事業が課税対象になります。

(我妻) わが国にたとえていえば、公益法人等の1つである税理士会の会館で「×さんを励ます会」をやるのを認めれば、会自体が「公益性」がないとみられるわけですね。

(石村) そうです。席貸業、「収益事業」だと割り切って考えることは認められないわけです。もっとも、事業者団体は、非収益事業から法定限度額まで次のようなロビー活動費の支出は認められます。したがって、この種の費用を限度内で支出しているかぎり、免税資格を取り消されることはありません(詳しくは、石村耕治「連邦政治資金課税の構造」『アメリカ連邦税財政法の構造』

〔1995年、法律文化社〕第9章参照)。

〔図表1〕事業者団体に認められるロビー活動費とは

直接的ロビー活動費
議員や官僚などと接触し、特定の法案に対して賛成または反対するように働きかけをする活動(法律制定に影響を及ぼす活動)に使われる費用です。議会・官僚陳情活動費ともいえます。
間接的ロビー活動費
「×法改正に反対(賛成)しましょう」といったPRのように、世論や投票人への注意を喚起するために使われる政治広報活動費です。草の根ロビー活動(grassroots lobbying)費ともいいます

(我妻) 税理士会ではなく、税理士政治連盟のような、別団体が「×さんを励ます会」をやるのはOKですね。

(石村) 政治団体の規制は受けませんが、基本的にはOKだと思います。

税務書類作成業務に対するTRP規制とは

(我妻) アメリカの場合、税務書類の作成やそれにとともなう税務相談は、税務専門職(有資格者)以外でも、有料で行うことができる制度になっているわけですね。

(石村) 仰せのとおりです。もっとも、まったく政府規制がないわけではありません。

(我妻) どういった規制があるのですか。

(石村) 「TRP(tax return preparer~納税申告書作成者)規制」というものがあります。つまり、税務の専門職とされるCPA(公認会計士)、EA(登録税務士)、弁護士などはもちろんのこと、こうした「免許ある税務専門職」、いわゆる「有資格者」、以外の人でも、有償で他人の納税申告書を作成すると、TRP(納税申告書作成者)規制の対象となります。

(我妻) 簡単にいえば、規制の内容は、どういったものなのですか。

(石村) 1976年に実施されましたが、主な規制を簡潔にまとめて示すと、次のとおりです。

〔図表2〕TRP規制の概要

記録の作成・保存義務(Housekeeping Rules)~TRP規制の対象となる者には、作成した申告書への署名、その申告書のコピー(写し)の保存、顧客リストの作成・保存などを義務付けられる(法典6107条)。
依頼人情報の不正開示に対する制裁~TRPが依頼人情報を本人の同意なしに開示することを禁止するとともに、違反行為には制裁を課す(法典7216条)。
虚偽申告書作成に対する制裁~故意に虚偽の申告書を作成した場合などには処罰される(法典6694条および6695条)。
IRSに対する差止請求権の付与~上記の受忍義務違反、ないしはに該当する不正行為や違法行為があった場合には、IRSは連邦地方裁判所に対し差止請求ができる。また、例えばTRPにあてはまる者が非弁護士ないしは非CPA、非EAである場合には税務代理ができない。それにもかかわらず、当該TRPが税務代理を行っているときには、IRSが裁判所に差止命令を求めることができる(法典7407条)。

(我妻) 要するに、有償で他人の所得税申告書を作成し、一定の要件に該当する者を「TRP(納税申告書作成者)」というカテゴリーに囲い込み、政府(行政)規制を加えることにしたわけですね。

(石村) そうです。ですから、もう少し具体例でいえば、我妻事務局長は税理士ですが、あなたの税理士事務所あるいは税理士法人で働いている職

員は、税理士の資格がなくとも、所得税とかの確定申告書は書けます。この人たちが「納税申告書作成者（TRP）」として独立、開業することができる制度になっているわけです。

（我妻）私よりも、ちゃんと書けるかも知れません（笑い）。資格がなくとも、いわば「申告書の代書屋」のようなかたちで独立はできる。ただ、この場合、TRP（納税申告書作成者）規制の対象にはなるといことですね。

（石村）そういうことです。我妻事務局長は頭脳明晰ですね（笑い）。

（我妻）誉め殺しのような感じもしますが？

問われる専門職の品質管理のあり方

（石村）アメリカのやり方は、少し稀有に思うかもしれませんが。見方によっては、税務書類の作成業務に対して、日本では、厳しい政府規制をかけ、タダ（無償）でも、有資格者以外は厳禁ということになっているわけです。しかし、アメリカは、そうした「規制大国」ではないわけです。

（我妻）まあ、消費者保護のことを考えないといけないですから、民間の税務サービスの提供先を有資格者にしぼることで、政府が品質管理（QC）に乗り出すのも一理あると思いますが。

（石村）一概にそうした主張が悪いとはいえません。わが国では、オリックスの宮内とかいう人物、政府の規制改革関連の委員会で規制撤廃を主張し、緩和されると、それを自分のビジネスチャンスにしていると非難されました。一方で、税理士界は、試験制度の改正や公認会計士の税務からの排斥など政府規制を一層強化して、それを自分らの職域保護、ビジネスチャンスの拡大につなげようとしています。ビジネスチャンスを広げる場合、規制撤廃によるのか、規制強化によるのか、一体、どちらが健全な方向なのでしょう。

（我妻）どちらも、行き過ぎると問題でしょうね。石村代表は、若いころアメリカの競争社会で教育を受けていますから。専門職のQC（品質管理）は、強い政府規制によるのではなく、競争原理、消費者（国民・納税者）の選択に任せ、職業賠償責任訴訟を通じて悪質な人を淘汰していくという、民主導ですすめる方法がベターという「信仰」にも近いものがあるのかも知れませんが。

（石村）まあ、私も、「社会主義の落し子」のような存在です。大学校舎の隣に家電の大型量販店があります。学生は、そこで、格安な商品を買

い、市場競争の恩恵を最大限に享受しているわけです。ところが、その学生が「ああいう競い合いの毎日のところには、就職したくない。警察官か公務員がいい」とかいうわけです。学生の気持ちもわからないわけではありませんから。

（我妻）ただ、税理士会はいつまでも「政府規制」に逃げ込んでいては、いつかは「しっぺ返し」をうけるかも知れませんね。でも、石村代表の言葉をかりれば、「この島国のギルド組織は大きな変化を嫌う」ということでしょう。

NAEAの税務書類作成業務の有償独占化運動

（石村）話を戻しますが。アメリカでも、先ほど我妻事務局長が指摘されたQC（品質管理）問題があるわけです。免許ある税務専門職（有資格者）が虚偽申告書を作成してTRP規制違反で摘発されるケースはあまり多くありません。問題となるのは大方、こうした免許ある専門職以外で、スーパーマーケットなどの片隅を借りて、確定申告期に、有償で納税申告書作成を生業とする人たちです。かねてから、この人たちの法令遵守（コンプライアンス）・職業倫理などを含めQC（品質管理）の悪さが問題になっていました。

（我妻）これまでのTRP規制だけでは、不十分だということですね。

（石村）仰せのとおりです。そこで、この人たちが行う納税申告書作成業務に規制をかけようという動きが、「免許ある税務専門職」界から出てきました。

（我妻）つまり、NAEA（全国登録税務士会）が、この規制強化策の旗振り役を演じたわけですね。

（石村）ご想像のとおりです。具体的には、納税申告書作成業務に政府規制をかけ、新資格試験制度の導入と継続研修の義務づけを柱として、現在名称独占になっている税務書類の作成業務と税務相談業務のうち前者の業務を有償独占とする法改正を内国歳入法典（連邦税法典）に盛り込む政策提言をしました。

NAEAは、先頭を切って積極的なキャンペーンを張り、連邦議員にロビイング攻勢をかけ、ついには法案の提出にまでこぎつけました。

（我妻）法案の内容は？

（石村）仕上がった法案によると、新たに設けられる「登録申告書作成士（EP = enrolled preparer）」資格制度では、有償で他人の納税申告書の作成を業としている人が規制の対象となります。

もつとも、CPA（公認会計士）、EA（登録税務士）、弁護士などすでに「免許ある税務専門職」、さらには市民ボランティアを取り込んだVITA（ボランティア所得税援助プログラム）やTCE（高齢者向け税務相談プログラム）のような無償の申告支援プログラムへの参加者は、EPの資格がなくとも、従来どおり申告書の作成をすることができることになっています。

（我妻）要は、税務書類作成業務の「有償独占化」の提案ですよ。

（石村）そうです。それから、法案では、資格試験制度が設けられ、EPになるには、連邦税の申告書の作成に関する知識、専門職倫理に関する知識を問う試験に合格しなければならないとしています。さらに、開業しているEPは、IRSの専門職責任部（OPR = Office of Professional Responsibility）の監督を受け、3年更新、継続研修が義務化されることになっています。

（我妻）まあ、税務の専門職団体からすれば、当り前の主張にもみえます。

法案に盛り込まれた登録申告書作成士条項の概要

（石村）上院法案823号の正式名称は、「納税者の保護及び支援を行うために1986年内国歳入法典の一部を改正する法律案」といいます。そして、通称が、法案「2005年納税者保護及び支援法」〔上院法案823号〕（S. 832, The Taxpayer Protection and Assistance Act of 2005）です。

この法案には、新たな「登録申告書作成士（enrolled preparer）」という税務専門職の資格（連邦資格）を設けるための条項「連邦納税申告書作成者の規制（Regulation of Federal tax return preparers）」が入っています。

（我妻）法案の骨子を紹介して欲しいですね。

（石村）わかりました。法案に盛り込まれた「登録申告書作成士」に関する条項（第4条）を、簡潔にまとめて仮訳して紹介すると、次のとおりです。

第4条 所得税申告書作成者の規制

（a）承認：

合衆国法典表題第31第330条（a）（1）を改正し、「代理人」の後に、「有償で、納税申告書、書類その他の提出物」の文言を加える。

（b）要件：

（1）総則：本法の制定の日から1年以内に、財務長官は、合衆国法典表題第31第330条（a）（1）のもと

で、次の事柄について、規則を発するものとする。

（A）別段の定めのある場合を除き、有償の申告書等作成者を規制すること

（B）本条に定めること、かつ、改正があったときにはその旨、を実施すること

（2）試験：財務長官は、（1）にいう規則において、次のような内容の資格試験を開発（または承認）し、かつ、所管するものとする。

（A）各々の有償の申告書等作成者に対して、次の事項に関する技術的な知識および能力を問うこと

（ ）個人および事業者の所得税申告書などの連邦所得税申告書の作成、および、

（ ）1986年内国歳入法典32条のもとで認められる個人の申告書にかかる勤労所得税額控除の適正な請求、および、

（B）各々の申告書等作成者の、財務長官が適切とした申告書等の作成に関する倫理基準にかかる知識を問うこと

（3）資格の継続

（A）総則：（1）にいう規則では、3年ごとの資格更新を求めるものとし、かつ、申告書等作成者はその規則にしたがい資格の更新をしなければならないものと定めるものとする。

（B）継続研修要件：資格更新の1要件として、規則では、各々の申告書等作成者に、財務長官が定める継続研修要件を充足した証拠を示すように求めるものとする。

（C）非金銭的制裁：（1）にいう規則では、資格要件を充足していない場合には、資格の停止または剥奪について規定するものとする。

（c）専門職責任部：

合衆国法典表題第31第330条（a）（1）を改正し、新たに次のような条項を設けるものとする。

（d）専門職責任部：

（1）総則：専門職責任部は、内国歳入庁内に置くものとし、かつ、その業務は、本条の目的の達成を加味したうえで、財務長官が決定するものとする。

（2）部長：

（A）総則：専門職責任部は、『専門職責任部部長』として知られる官職の指揮および監督を受け、〔以下翻訳中略〕

（e）罰則：

（1）特定の罰則の強化：他人のために所得税申告書の作成にかかる罰則に関する6695条（b）および（c）の文言「50ドル」を消して、「500ドル」に改正する。〔以下翻訳中略〕

（f）公衆への注意喚起キャンペーン：

財務長官は、有償の広告を使用し、次のような事柄について、公衆向けの情報提供および消費者キャンペーンを行うものとする。

（1）納税者に対し、連邦税務については、資格を得た専門職のみに依頼するように奨励すること

（2）有償の申告書等作成者は、財務省規則に定める申告書、書類その他の提出物を有償で作成した場合には、それらに署名をしなければならない旨の要件の公衆への周知、および、申告書等作成者の遵守状況の公示

税務書類作成業務有償化法案の行方

(我妻) この法案の行方について、お話しください。

(石村) わかりました。連邦議会第109議会第1会期〔2005年1月3日～〕の2005年4月18日に、上院に、法案「2005年納税者保護及び支援法」〔上院法案823号〕(S. 832, The Taxpayer Protection and Assistance Act of 2005)が提出されました。法案提案者には、ジェフ・ビンガマン上院議員(民主党・ニューメキシコ州選出)を筆頭に、11人の共同提案者が加わりました。同法案には、納税者保護の一環として、新たな「登録申告書作成士(enrolled preparer)」という税務専門職の資格(連邦資格)を設けるための条項、つまり「連邦納税申告書作成者の規制(Regulation of Federal tax return preparers)」が入っています。

(我妻) この部分は、NAEA(全国登録税務士会)の政策提言をそのまま法案化したものですか。

(石村) そうです。この上院法案832号には、資格を得ないで有償で連邦所得税申告書を作成した上で署名をした人は、1件につき500ドルの罰金をかす規定も盛り込まれています。

(我妻) その後の議会の動きは？

(石村) 2005年4月に提出されたこの法案は、上院財政委員会に付託され、スクリーニング(選り分け)を何とかパスし、審査対象に選ばれました。ところが、審査は遅々としてはじまらず、小委員会での公聴会「あなたの税金の申告、どれくらいかかるのか(Preparing Your Taxes: How Costly Is It?)」が開かれたのは、翌年の第109議会第2回期〔2006年1月3日～〕の2006年4月4日にいたってからのことでした。

(我妻) 多分、規制される側の議会への働きかけも背後にあるのだらうと思いますが。

(石村) 税務の専門職業界の「特殊利益」が見え隠れしていることは誰の目にも明らかですから。ともかく、その後、2006年6月28日に、この上院法案823号は、他の上院法案1321号「2005年電話利用税廃止法(Telephone Excise Tax Repeal Act of 2005)」(上院法案1321号～リチャード・サントラム議員(共和党・ペンシルバニア州選出)+17人の共同提案者)に併合され、法案の名称も、「2006年電話利用税廃止・納税者保護及び支援法」〔上院法案13

21号〕になりました。法案のマークアップ(逐条修正)セッションがもたれ、内容も大幅に修正されました。

2006年9月15日に、修正法案は、上院財政委員会の全員会議にかけられました。しかし、中間選挙をひかえ、9月29日に、財政委員会は、この法案に対する最終判断を下すことなく休会になり、年末で審査未了になってしまいました。結局、修正法案は、上院の委員会審査未了で、下院に送付されることもなく、廃案に追い込まれてしまったのです。

(我妻) やっぱ、攻め方に問題があったのでしょうかね。

(石村) 廃案の背景には、申告書作成業界などによる巻き返し、上院財政委員会所属の議員やスタッフなどへの法案反対の強力な政治的働きかけ(ロビイング)が功を奏した結果だとうわさされています。

(我妻) そりゃ、資格試験に受からなければ、仕事を奪われることになる側も必死で抵抗するでしょうね。新設される登録申告書作成士(EP)の試験を難しくすれば合格率も下がる。その結果、仕事は、EA(登録税務士)の方に転がり込んできますからね。廃案で、その後は、どうなっているのですか。

(石村) いまのところ、2007年1月3日からはじまった第110議会(2007年～2009年)の第1会期には、新たな「登録申告書作成士(EP=enrolled preparer)」という税務専門職の資格の創設・税務書類作成業務の有償独占化を求める法案は提出されていません。

各界からの異論・反論で頓挫したNAEA提案

(石村) NAEA(全国登録税務士会)のような業界団体がこうした法案を議員立法であげてきたことに対しては、当初から異論・反論がありました。

(我妻) そうでしょうね。

(石村) この法案に盛り込まれた新税務専門職創設の提案は、いわゆる「税務書類の作成」業務の「有償独占」化につながる提案です。悪玉あつかいされた申告書作成業界は、「EA業界は、「納税者の保護」の衣で争点をぼかしています。その本心は、市場競争を避け政府規制で「業界益」をはかろうということだ」との不信感を露にしました。

(我妻) 規制される側からすると、そうみえるでしょうね。

(石村) また、「登録申告書作成士の資格は、E AやC P Aなどは取得することなしに当然に申告書の作成業務ができるとしており、差別的な性格をもっている」との批判もありました。さらに、「N A E Aは、登録申告書作成士(E P)の資格をつくっても、多くの弱小の税務書類作成業者は、試験に受からないだろうとみている。となると顧客はE Aの方に大量に流れてくるとの皮算用なのだろう」との鋭い指摘もありました。

(我妻) E Aの本音をついていますね。

(石村) 申告書作成業者やその他の税務専門家の会員からなる全国税務専門職協会(NATP = National Association of Tax Professionals)も、N A E Aが深く関与してつくられた上院法案8 3 2に対し、批判的なコメントを出しました(NATP, Comments to Senate Bill 8 3 2: The Taxpayer Protection and Assistance Act of 2 0 0 5 [May 6, 2 0 0 5])。

(我妻) E A側の説明責任不足は否定できないですね。

(石村) 新たな資格を公的資格にすることについて、課税庁にとっては納税者サービス以外の業務の増大につながります。このため、内国歳入庁(I R S)サイドからも、民間資格の途あるいはE A試験を含めた民営化の途を探って欲しい旨の選択肢が示されるなど、この法案に消極的な姿勢をうかがうことができました。

(我妻) N A E Aの政策提言には、消費者・納税者の保護をお題目に、政府規制で業界益を拡大しようという意図が見え隠れしていたことはたしか

ですね。

(石村) 国民・納税者の申告義務を“業界益”に見立てて、政府規制で囲い込もうとする税務専門職界の政策提言やロビイングのあり方が問われました。これは、法案を付託された上院財政委員会での廃案をめざした“牛歩”、審査にもみてとれます。

ちなみに、アメリカは、専門職のQ C(品質管理)は、強い政府規制によるのではなく、競争原理、消費者(国民・納税者)の選択に任せ、職業賠償責任訴訟を通じて悪質な人を淘汰していくという、民主導ですすめる方法が、広く支持されています。N A E A(全国登録税務士会)は、業界益確保に血眼になり、近視眼的なロビー活動、過度な政治依存で勇み足になっていたのではないかともいわれています。

(我妻) このケースからもわかるように、アメリカは議員立法だけの国ですが、見方によっては、これもこわいところがありますね。

(石村) “島国の税務専門職のギルド組織”は、役所が行事役をやり、御用審議会を使って“競い合わない”政府立法プロセスに慣れ親しんできました。これに比べると、議員立法はまさに“両刃の剣”、でしょうね。わが国では、税理士業務の無償独占から有償独占への転換を促す議員立法がでてくる可能性もありますからね。

(我妻) そういう可能性も否定できませんね。いろいろと勉強になりました。石村代表、有益な情報、ありがとうございました。

年末年始カンパへのお礼

PIJは、無党派の非営利組織として、市民の目線でプライバシーを守るための政策提言を中心とした活動を続けてきております。2006年～2007年の年末年始カンパのお願いに対しましては、会員の皆さまはもちろんのこと、会員外の皆さまからも多大なご支援・ご協力をいただきました。ご支援・ご協力をいただいた方々のお名前を掲げるのは、プライバシー保護の観点から差し控えさせていただきますが、本当にありがとうございました。CNNニュースの紙面を借りて、心からお礼申し上げます。

運営資金事情の厳しい折、皆さま方から寄せられた浄財は、PIJの政策提言活動に有効に活用させていただきます。

2007年2月1日

PIJ代表 石村 耕治

PIJ事務局長 我妻 憲利

PIJ 定時総会へのご案内

プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ) の定時総会を開催します

日時：

2007年5月19日(土) 午後4時開催(受付は3時半から)

場所：

東京都豊島区立勤労福祉会館特別会議室 (Tel. 03-8980-3131)

池袋駅南口下車徒歩7分

(JR山手線・埼京線、東武東上線、西武池袋線、地下鉄 有楽町線・丸の内線)

議題：

事業報告、役員選任報告、新年度事業方針および事業計画

記念講演：

アメリカ議会での
法律のつくられ方を学ぶ

～サラリーマン議員不要、
議員立法で競い合う世界

講師 石村耕治 (PIJ代表)

総会会場です



編集
及
び
発
行
人

プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ)
東京都豊島区西池袋3-25-15 IBビル10F 〒171-0021
Tel/Fax 03-3985-4590

編集・発行人 中村克己

Published by

Privacy International Japan (PIJ)
IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro
Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan
President Koji ISHIMURA
Tel/Fax +81-3-3985-4590

<http://www.pij-web.net>

2007.4.9発行 CNN ニュース No.49

入会のご案内

季刊・CNNニュースは、PIJの会員
(年間費1万円)の方だけに送りして
います。入会はPIJの口座にお振込み下
さい。

郵便振込口座番号

00140-4-169829

ピ・アイ・ジェ・(PIJ)

NetWorkのつぶやき

・たしかに諸外国の立法プロセスを知
ることは基本。今号の記事に納得。
・女の子が生まれ、改憲、徴兵等々、
火遊び政権にもてあそばれずに済むか
も。だが「銃後の妻」にしないため
にも、桜を眺めながら、改めて平和の大
切さを実感 (N)