

## 主要記事の要旨

### 政治倫理をめぐる各国の動向 —アメリカ、英国及びカナダの改革—

齋藤 憲司

- ① ここ数年の間に、アメリカ、英国、カナダで、政治倫理改革が大きく進展してきた。いずれも議員のスキャンダルを契機として、より厳しい規制が科せられることになったが、近年の特徴は、厳しい倫理基準の制定だけでなく、それを監督する機関のあり方についても大幅な見直しを行なうものとなっている。
- ② ここで取り上げる3つの国は、世界で初めて政治倫理規則を定めたアメリカ、倫理を監督する機関に外部の者を入れた英国、独立型の監督機関を導入したカナダというように、それぞれ異なったタイプの例を提供してくれる。そこで、各国の制度を「倫理基準」、「倫理を監督する機関」という要素で分析し、その歴史的動き、変化の要因、改革の動向について検討する。
- ③ そこからは、倫理基準を精緻にただけでは十分ではなく、それを監督する機関が機能しなければならないことが判明する。ながらく議会自律権という立場から、倫理の監督は、議会内の委員会などで完結するとしてきたが、外部の要素を加えざるを得なくなり、「外部に開かれた」ものに移行しつつある。
- ④ 倫理制度が成功するかどうかは監督機関にあるといっても過言ではない。さらに、監督機関がどれほど外部に開かれているかも鍵となる。また、監督機関が調査手続および懲罰手続において、一定の独立性を確保されることも必要である。
- ⑤ 倫理監督機関と利益衝突規範に関して、英国とカナダは、代表的なモデルをそれぞれ提供してくれる。

# 政治倫理をめぐる各国の動向 —アメリカ、英国及びカナダの改革—

政治議会調査室 齋藤 憲司

## 目 次

はじめに

### I 政治倫理の分析の視点

- 1 政治倫理の要素
- 2 倫理監督機関と議会特権

### II アメリカ

- 1 精緻な倫理基準
- 2 監督機関
- 3 近年の改革

### III 英国

- 1 行為規範
- 2 監督機関
- 3 近年の改革

### IV カナダ

- 1 利益衝突規範
- 2 監督機関
- 3 近年の改革

### V 各国の動向から何を読み取るか

- 1 各国の倫理監督機関の推移
- 2 伝統的委員会型の限界
- 3 外部に開かれた監督機関

おわりに

## はじめに

ここ数年、アメリカ、英国、カナダで、政治倫理改革が大きく進展してきた。

いずれも議員のスキャンダルを契機として、より厳しい規制が科せられることになったが、近年の特徴は、厳しい倫理基準の制定だけでなく、それを監督する機関のあり方についても大幅な見直しを行なうものとなっている。

監督機関のあり方は、単に議会の内部構成の問題にとどまらず、議会の根本原理にまで及ぶ問題でもある。

ここで取り上げる3つの国は、世界で初めて政治倫理規則を定めたアメリカ、倫理を監督する機関に外部の者を入れた英国、独立型の監督機関を導入したカナダというように、それぞれ異なったタイプの例を提供してくれる。

政治倫理の新たな展開について各国ごとに見た上で、それがどのような意味を持つのかについて考えてみたい。

## I 政治倫理の分析の視点

### 1 政治倫理の要素

#### (1) 倫理基準

政治倫理を考えるうえで、倫理基準、基準を遵守させるための装置、遵守状態を監督する機関という三つの要素を見る必要がある。

倫理基準とは、議員としてかくあるべし、あるいは議員として行なうべきことと行なってはならないことを基準として示したものである。

倫理基準の形式は、様々である。通常は、議事規則の中で規定される場合が多い。また、特に「倫理規範 (codes of ethics)」や「行為規範 (codes of conduct)」という名称で定める場合もある。さらに、議員の個人的利益と公の利益の

関係に着目して、それらが背反する場合は公の利益を優先することを求める「利益衝突規範 (Conflict of Interest Code)」を定める例もある。

概して、政治家としての一般的な姿勢を示す倫理規範から、議員としての行動の基準を示し、法の強制力を伴う行為規範に展開してゆく傾向にある。

西欧では、行為規範を定めているのは、英国、ドイツ、アイルランド、ベルギーと少なく、残りは、議事規則等で定めている<sup>(1)</sup>。

倫理基準の内容も様々で、数項目の簡単な規定のものから、アメリカ連邦議会のように倫理体系を形成する精緻なものまである。一般的には、倫理遵守、贈物・利益等の受領の制限、外部所得・外部雇用の制限、利益衝突の回避などを内容とする。

#### (2) 基準を遵守させるための装置

倫理基準の設定とともに、倫理基準を遵守させるための各種の装置が設けられる。たとえば、贈物等の受領に制限を加える場合は、贈物の受領及び金額等について報告させる制度が必要になる。このほか、金銭的利益の流れを見るための資産公開制度、利益関係のある事項に関しては質問の前などにその旨を明らかにさせる利益衝突の報告・宣言制度などがある。これらの装置によって、監督機関が遵守状況を見守るのである。

#### (3) 監督機関

倫理基準、それを担保する装置、そして次に必要となるのが監督機関である。監督機関は、贈物等、資産公開、利益衝突の報告などを受け、遵守状況を監督し、違反行為に関する申立てを受理し、申立て事件を捜査し、懲罰の処分を勧告する。

監督組織をどこに位置づけるかでいくつかの

(1) European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *Parliamentary Codes of Conduct in Europe, an Overview*, 2001, pp.2-22.

タイプが存在する。

- ① 議会外の組織
- ② 議会の伝統的な委員会
- ③ 伝統的な委員会と協力する議会内組織
- ④ 議会内の独立組織

議会外の組織とは、立法府以外の組織であり、代表的なのは裁判所である。権力分立を考慮して通常の裁判所による手続ではなく、憲法裁判所などの特別裁判所による場合もある。

倫理基準に違反した場合は、倫理基準が訓示規定でない限り、何らかの懲罰が科せられることになるが、懲罰を科すかどうかを調査しその決定を下す機関が外部である場合は、議会特権との関係が問題となる。

タイプ②は、議院運営や議員の身分に関する常任あるいは特別の委員会である。特に、議員の倫理問題のみを管轄する常任あるいは特別の委員会を設けることもある。当然、これらの委員会は、議員のみで構成され、事件について調査し、懲罰案を決めて議院に報告する。倫理違反の申立ても議員に限られる。

タイプ③は、既存の委員会の下で、あるいはそれと協力して、倫理問題を扱う機関のことであり、オンブズマンやコミッショナーなどの独任型、複数の者による合議型がある。いずれも議員ではなく議員以外の者である。これは、外部の者ということになり、議会特権との矛盾を生じさせるが、その身分を議会の役員として位置づけることにより回避している。

4番目は、既存の委員会とは全く独立して倫理問題を扱う機関である。タイプ③と同じく独任型及び合議型がある。身分も議会の役員として位置づけられる。

## 2 倫理監督機関と議会特権

誰が倫理を監督するかについては、議会特権という原則を考慮しなければならない。

議会特権は、2つの要素を持っている。その一つが議会における発言の自由で、議会内の討論について保護を与えるという原則であり、もう一つが、議会の自律権で、議会は議員の行為を規制し、議員に規律を遵守させる権限を有し、議会の判断が最終的判断で裁判所などの外部の審査を受けることはないという原則である。これらの原則は、いずれも歴史的に確立されてきた。

英国の場合は、1689年の権利章典第9条に起源を有し、議会における議員の行為について外部の機関が異議を唱えることはできないと解されている<sup>(2)</sup>。「下院が至高の存在であることにより、自律は、憲法上の重要性を有する。至高の機関としてその責任を果たすために、議会は、外部の干渉から保護されるように、特権の自由を有する」<sup>(3)</sup>のである。したがって、これまでに収賄事件で裁判所により有罪判決を下された議員はいない<sup>(4)</sup>。アメリカでは、1788年の連邦憲法第1条第5項で、各院が除名を含めその議員を罰することができることと規定している。

議会特権という原理からは、議会が自らの倫理を規制する機関を設置し管理するための権能を有するのは自明であり、上記のタイプ②が当然の帰結となる。これまで、英国議会とアメリカ連邦議会は、議会特権という立場から、議員の行為が外部の組織の権限に服従すべきではないとしてきた。しかし、たび重なる政治スキャンダルによってこの考え方も変容を迫られ、タイプ③に移行せざるをえなくなった。また、カ

(2) Robert Williams, "Conduct Unbecoming: The Regulation of Legislative Ethics in Britain and the United States," *Parliamentary Affairs*, 55 (2002), p.612.

(3) Committee on Standards in Public Life, *Standards of Conduct in the House of Commons. Eighth Report*, Cm 5663, London: UK Parliament, 2002, p.9.

(4) Thomas Erskine May, *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (Sir William McKay ed., 23d ed.), 2004, pp.134-135.

ナダのように独立型のタイプ④を選択したケースもある。

これらの移行は、ここ数年の内に起きたことである。これらの移行の要因は何なのか、また、どのように変化したのか。まずは、各国の動きを見てみよう。

## II アメリカ

### 1 精緻な倫理基準

アメリカは、1950年代後半に世界で初めて議会が政治倫理という概念を正式に認めた国であり、政治倫理大国といっても過言ではない。とりわけ倫理基準については、議院規則、法律、判例等により精緻な倫理体系が構築されている。

アメリカの連邦レベルでは、議員の行為基準について、上院議事規則の第34条から第43条<sup>(5)</sup>、下院議事規則の第23条から第26条<sup>(6)</sup>、そして「公職者のための倫理綱領」<sup>(7)</sup>が一般原則を定める。両院の議事規則の規定は、1960年代に上院と下院でそれぞれ可決された倫理規範<sup>(8)</sup>が基になっている。

両院の議事規則は、それぞれ以下の事項を定める。

- ・資産公開の義務
- ・外部所得の制限
- ・贈物や謝礼の受領禁止
- ・影響力の不当行使の結果としての報酬の受領禁止

これら以外に下院固有の規定として、信頼失

墜防止義務、選挙運動資金の個人的資金からの分離義務などがある。上院では、離職後のロビイ活動制限規定がある<sup>(9)</sup>。

「公職者のための倫理綱領」は、1958年7月に連邦議会の決議により定められたもので、公職者として遵守すべき10項目の原則を掲げる。すなわち、倫理原則に忠誠を尽くすこと、憲法、法律及び規則を遵守すること、給与に見合う働きをすること、効果的経済的に任務を遂行すること、差別的利益供与及び利益享受の禁止、公務を拘束する私的約束の禁止、政府取引への関与の禁止、利己目的の内部情報利用の禁止、汚職を発見したときは直ちに公表すること、公務が公共の信託に基づくことを意識することであり、これらの遵守を議員を含めすべての公職者に求めている。

法律の中で重要なのは政府倫理法<sup>(10)</sup>である。この法律は、「大統領の犯罪」であるウォーターゲート事件の反省の上に1978年に制定され、議員、政府職員、裁判官などすべての公職者を対象として、「資産の公開義務」及び「外部所得及び外部雇用の制限」を規定している。

このほかにも、両院の決議、連邦憲法の規定<sup>(11)</sup>、連邦刑法などの法律、判例などがあり、倫理基準の膨大な体系を形成している。その体系があまりに複雑であることから、各院では倫理マニュアルをそれぞれ整備している<sup>(12)</sup>。

『下院倫理マニュアル』<sup>(13)</sup>は、1992年に編纂され、2008年4月に改訂版が刊行された。その総ページ数は実に450頁に及び、一般原則から

(5) 三輪和宏「連邦上院規則(抄)」『外国の立法』31巻4号, 1992.9, pp.34-42.

(6) 河島太郎「連邦下院規則(抄)」『外国の立法』31巻4号, 1992.9, pp.42-47.

(7) Code of Ethics for Government Services, 72 Stat., B12 (1958), H. Con. Res. 175, 85<sup>th</sup> Cong.

(8) H. Res. 1099, 90th Cong., 2d Sess. (1968); Senate Resolution 266, 90th Congress, 114 Cong. Rec. 6670 (1968).

(9) 梅田久枝「アメリカ連邦議会における政治倫理問題の論点—議員の政治倫理監督のための独立機関—」『外国の立法』233号, 2007.9, p.145.

(10) Ethics in Government Act of 1978, Pub. L. 95-521, Oct. 26, 1978, 92 Stat. 1824-1867. 日本語訳は、山田敏之「1978年政府倫理法」『外国の立法』31巻4号, 1992.9, pp.7-34で1991年までの改正を含めた訳である。

(11) 例えば、第1条で公職者が外国政府から贈与を受け取るのを禁じている。

(12) 上院のマニュアルは、United States Senate, Select Committee on Ethics, *SENATE ETHICS MANUAL*, 2003.

(13) United States House of Representative, Committee on Standards of Official Conduct, *HOUSE ETHICS MANUAL*, 2008, p.30.

始まって、贈物、旅行、選挙運動、外部雇用・所得、資産公開、議会職員の権利義務、ケースワーク、議員歳費、公的・外部組織の項目ごとにその詳細を定めている。

例えば、贈物については、有名な「50ドル」ルールがある。50ドルを超えなければ、受け取っても良いとされるが、ロビイストや外国政府の職員などからの贈物を受領することは禁じられている。同一人からは年間で合計100ドル以上を受け取ってはならず、また、10ドル以下の場合は年間の限度額を設けない、というように事細かく定められているのである<sup>(14)</sup>。また、その制限も厳格になっている。政府倫理法で定める贈物の制限が1989年倫理改革法によって強化され、さらに、1995年11月の下院決議<sup>(15)</sup>により、議員、職員に対するほとんどの贈物が原則として禁止された。2007年1月には下院決議<sup>(16)</sup>により、下院倫理規則が改正され、ロビイストからの贈物の受領、ロビイストによる招待旅行が原則として禁止されることになった。

こうして、政治スキャンダルが起こるたびに新たな基準が作られ、さらに新たなスキャンダルが発生して新たな基準を設けるというように、いわばスパイラル的に展開してきたのである。

## 2 監督機関

上院では、1964年に基準行為特別委員会 (Select Committee on Standards and Conduct) が設置され、その後、倫理特別委員会 (Select Committee on Ethics) と名称変更されている。

下院は、1965年の両院合同委員会の勧告に基づき、1966年に職務行為基準委員会 (Committee on Standards of Official Conduct) を設置した。

このうち下院について見てみると、下院の職務行為基準委員会は、多数党と少数党が同数の

5名ずつの10名の議員で構成され、以下の任務を行なう。

- ① 行為基準を強化するための措置を下院に勧告すること
- ② 議員または職員が行為規範または基準に違反すると申立てられた事件について調査すること
- ③ 下院の行為規範を解釈すること
- ④ 1978年政府倫理法と1989年倫理改革法に定める贈物、外部の勤労所得と資産公開を管理すること

倫理違反の調査の申立てができるのは、下院議員である。下院議員でない場合は、善意によるものであると確証される場合に限られる。申立てがない場合は、下院の決議または職務行為基準委員会の判断で行なうことができる。

申立てが行なわれる場合、まず、受理すべきかどうかの予備的審査を行なう。受理された場合には、調査小委員会を設置して事実調査を行なう。調査小委員会の事実調査ののちの報告を受けて、裁定小委員会は、証人喚問等による調査を行なう。これら、各調査の結果は、職務行為基準委員会に報告される。職務行為基準委員会は、裁定小委員会の報告に基づき聴聞を行ない、違反を認める場合は、下院に懲罰を勧告する。

## 3 近年の改革

(1) 2007年「誠実なリーダーシップと公明な政治法」の制定

2006年の中間選挙は、イラク問題が最大の争点であったが、それとともに、国民の注目を集めたのが、政治スキャンダルであった。民主党は、優先課題として、政治倫理を掲げ選挙を戦い、投票日の出口調査で明らかになったように<sup>(17)</sup>、政治スキャンダルへの対応が民主党の勝利に貢献した。

(14) *ibid.*, p.34.

(15) 141 Cong. Rec. H13073-95.

(16) H. Res. 6, 110th Cong. 1st Sess. (Jan. 4, 2007) さらに、H. Res. 363, 110th Cong., 1st Sess. (May 2, 2007) で修正。

民主党は、新議会の発足直後の2007年1月4日に包括的政治倫理改革法案を上院に提出し、審議開始後100時間という異例の速さで可決し、下院でも6月31日に可決したあと、大統領が9月14日に署名し、「2007年誠実なリーダーシップと公明な政治法」<sup>(18)</sup>が制定された。

この法律は、議員と特定の利益団体との不適切な関係を防止し、公正な立法過程を確保することを目的とした。そのために、ロビイ活動規制法、連邦選挙運動法、政府倫理法、議院規則などの所要の改正を行なった。

ロビイ活動の規制強化では、活動報告回数の増加、政治献金の報告、ロビイストへの転職待機期間の延長、ロビイ活動従事の制限などの措置を講じた。このほか、企業等が提供する航空機の無償利用の制限、歳出予算案中に地元特定企業などへの支出項目を入れ込む慣行の抑制、有罪判決を受けた議員の年金受給資格剥奪などを定めた。

## (2) 下院の議会倫理室の設置

2007年「誠実なリーダーシップと公明な政治法」の制定を契機として、院の委員会ではない独立の監督機関を設置すべきであるとの論議が起り、いくつかの法案も提出されるに至った<sup>(19)</sup>。それまでは、監督機関としての倫理委員会に関して、「倫理委員会が解決の一部を担うというよりは、問題の一部」<sup>(20)</sup>になっているとの指摘がなされており、実際のところ、議員は同僚に関する倫理違反の申立てを出し渋りがちであった。

結局、独立の監督機関を法律で定めるという

動きは頓挫し、2008年3月になって、下院決議<sup>(21)</sup>により下院に議会倫理室 (the Office of Congressional Ethics) と呼ばれる機関が設けられることになった。

議会倫理室は、6名で構成され、うち3名は下院議長、残り3名は少数党のリーダーが指名し、下院議長によって任命される。任期は4年で、一回に限り再任が可能である。指名に際し、下院議長と少数党院内総務は互いの推薦候補に同意することが必要とされる。現職の下院議員や任命前1年の間にロビイストとして登録したことがある者は選ばれることができない。

2008年7月に任命が行なわれた。6名のうち4名が元議員であり、そのうちの1名はCIA長官も経験している。残りが、連邦選挙委員会の元首席職員と下院の元上級職員であった。

倫理違反の申立ては、職務行為基準委員会に対し行なわれる。職務行為基準委員会は、議会倫理室に対し調査を命ずる。議会倫理室の調査は、予備的審査と第2段階調査 (second-phase review) である。

新たに設けられた議会倫理室は、これまで職務行為基準委員会が調査小委員会を設置して行なっていた事実調査の任務を行なうことになる。これまでの調査小委員会は、もちろん下院議員のみで構成されていたわけであり、議員以外の者を充てることで少なくとも「外部に開かれた」ものとなった。

(17) Jeff Zeleney and Megan Thee, "Exit Polls Show Independents, Citing War, Favored Democrats," *New York Times*, November 8, 2006, p.9.

(18) The Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub. L. 110-81, 121 Stat. 735, (Sept. 14, 2007).

(19) 法案の詳しい解説は、梅田 前掲論文, pp.148-155.

(20) Josh Chafetz, "Cleaning House: Congressional Commissioners for Standards," *The Yale Law Journal*, Vol.117, Iss.1 (Oct. 2007), p.167.

(21) H.Res.895, 110th Cong. 梅田 久枝「【アメリカ】下院の政治倫理監督機関設置決議案可決 (短信)」『外国の立法』235-1号, 2008.4, p.24.

### III 英国

#### 1 行為規範

英国では、議員と金銭等利益の授受等の規制を政治倫理の嚆矢とする<sup>(22)</sup>。下院では、討論に際して利益関係の宣言を行わなければならないとする長年の慣習があり、1947年には議員による金銭の受領が下院尊厳、選挙民への義務、議員特権に反するという決議<sup>(23)</sup>を採択した。1974年2月に発足した労働党政権は、利益宣言のための制度の創設、利益の強制的な登録、詳細検討のための特別委員会の設置を求め動議を下院に提出し可決された。

1974年末にこの特別委員会は、利益登録制度の創設、その実施を監督し議員に対する申立てを聴取する常任特別委員会の設立に関する勧告を行なった<sup>(24)</sup>。利益登録制度については、議員が享受し議会の義務の遂行に影響を及ぼす可能性のある利益と給付を公示することが目的であるとした。登録担当者には、議院の役員を充て、執行力を有しないことが強調された。なぜなら、議会特権を背景に、議員の登録義務の背景となる強制力は、下院の決議によってのみ科されるからである<sup>(25)</sup>。実際は、登録を拒否した議員に対しても、懲罰を科すことはなかった。

このことは、登録制度を制定法ではなく下院の決議に基づいて設立することの難しさを露呈するものであった。下院の規則への不服従に対する懲罰は、下院自身が決定する。下院が不問を選択するならば、懲罰にかけることはできない。もちろん裁判所のような議会以外の機関が

行なうこともできない<sup>(26)</sup>。1970年代と80年代を通じて、議員に対する申立てで特別委員会が調査したものは、きわめて少なく、全面的な調査は行なわれなかった。

その後、いくつかの政治スキャンダルを経て、政府は、「公的生活の倫理基準に関する委員会 (Committee on Standards in Public Life)」を設置し、議員を含むすべての公職者に関する倫理問題について検討を開始し、下院議員に関しては1995年5月に報告書を提出した。

委員長の名を冠してノーラン委員会と呼ばれるこの委員会の報告書は、以下を内容とするものであった<sup>(27)</sup>。

- ・議員のための新たな行為規範
- ・新たに議会倫理基準コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Standards) を任命し、利益登録を管理させ、不正行為の申立てを調査させる。
- ・倫理基準特権委員会 (Committee on Standards and Privileges) に新たに小委員会を設け、コミッショナーが更なる調査を勧告した事件を聴聞する。
- ・議員が、複数の依頼人を抱えるロビイ活動会社のコンサルタントとして活動することを禁止する。
- ・コンサルタントの契約と報酬、労働組合の後援と報酬の完全な開示
- ・より情報量が多く詳細な議員利益登録

ノーラン委員会の勧告は、1995年6月に新たな「公的生活の倫理基準に関する委員会」によって精査されたうえで動議として提出され、下院は、1995年11月にこれらの勧告を承認した。

行為規範は、1996年7月に、利益登録のため

<sup>(22)</sup> 政治家と金の問題を含め英国の政治倫理については、梅津實「イギリスにおける政治家とカネ」『政治腐敗からの再生』成文堂、2008、pp.31-66.

<sup>(23)</sup> HC 118 Session 1946-47.

<sup>(24)</sup> HC 102 Session 1974-75.

<sup>(25)</sup> *ibid.*, paras 33, 37.

<sup>(26)</sup> Oonagh Gay, Parliamentary Standards, RESEARCH PAPER 01/102, 2001.11.19, p.9.

<sup>(27)</sup> First report on standards in public life, Cm 2850, 1995.5.



の利益カテゴリーの詳細と共に、下院で承認された。行為規範は以下のような内容となっている。

- ・ 目的
- ・ 適用範囲
- ・ 公的義務
- ・ 行為の一般原則
- ・ 行為規則
- ・ 利益の登録及び宣言
- ・ 議会倫理基準コミッショナー及び倫理基準特権委員会の義務

目的の項では、議員としての義務及び公的義務について下院議員に求められる行為基準のガイドを提供し、国民の信頼を強固にするために必要な公開性とアカウントビリティを提供することで議員を補助すると規定する。

公的義務の項では、国王への忠誠、国民の信託に応えること、国家の利益のための行動することが掲げられている。

行為の一般原則では、無私性、廉潔性、客観性、アカウントビリティ、公開性、誠実性及び率先性という原則の遵守を求めている。

行為規則は、利益衝突を回避すること、議会内で報酬付きの代弁者とならないこと、法案等の提出やそれへの反対に関連して謝礼や報酬を受けてはならないこと、金銭的関係のある団体活動について隠し立てをしないこと、議院で得た秘密情報を漏洩しないこと、歳費、手当等を適切に使用すること、常に国民の信頼を高めるよう行動することを規定する。

利益の登録及び宣言では、利益登録制度を確実に実行することを求めている。

上院は、2001年に行為規範<sup>(28)</sup>を採択した。その内容は、下院とほぼ同様である。

## 2 監督機関

下院に倫理基準特権委員会が置かれている。倫理基準特権委員会は、議会倫理基準コミッショナーの任務を監督し、行為違反を含む議員の行為に関する事項を審査する。

議会倫理基準コミッショナーは、下院議員の利益登録簿を維持管理し観察すること、行為規範や関連規則の解釈に関して下院議員及び倫理基準特権委員会に秘密ベースで助言すること、行為、妥当性及び倫理に関するガイダンスと研修を下院議員に提供すること、行為規範や関連規則をモニターしその修正を倫理基準特権委員会に提案すること、行為規範や関連規則に違反するとの申立てを受理し調査を行ない倫理基準特権委員会に報告することをその任務とする。

下院議員の倫理問題についての申立ては、議員のほか国民も行なうことができる。

議会倫理基準コミッショナーは、下院が任命する。身分は、下院の役員という位置づけである。下院の職員である理由は、議会特権にある。すでに述べたように、検察や司法による調査は議会特権を侵すものと考えられており、コミッショナーは議会内部の者でなければならなかったのである。任命と任期について、ノーラン委員会は、議会倫理基準コミッショナーを法律に根拠を置くものとはせず下院に委ねた。このことは、コミッショナーの位置づけが、議会によって雇用される幹部職員としての側面と、独立した憲法上の番人としての側面のどちらなのかという緊張を生じさせた<sup>(29)</sup>。また、倫理基準特権委員会は、コミッショナーの勧告に進んで従うわけではなかった。さらに、コミッショナー自身にも政治的圧力がかった<sup>(30)</sup>。そこで、議会倫理基準コミッショナーの独立性

(28) 上院行為規範の制定過程、内容及び日本語訳については、古賀豪「イギリス上院の行為規範」『外国の立法』224号, 2005.5, pp.19-36に詳しい。

(29) Oonagh Gay, "Comparing Systems of Ethics Regulation," *International Public Management Journal*, Vol.8, Iss.2, 2005, p.183.

(30) *ibid.*, p.178.

と権限を強化するための改革が行なわれることになった。

上院では、特権委員会におかれる上院議員利害関係小委員会が行ない、法律貴族を委員として活動させている。

### 3 近年の改革

2005年6月に議会倫理基準コミッショナーに関する一連の改革が行なわれた<sup>(31)</sup>。これも、「公的生活の倫理基準に関する委員会」の検討と勧告<sup>(32)</sup>によるものである。

第一に、倫理基準特権委員会の構成について、院内多数の原則を適用しないこととした。

第二に、議会倫理基準コミッショナーの任期を5年とし、再任を認めないとした。また、倫理基準特権委員会が解任を求める報告をした後、下院の決議によってのみ解任できるとし、身分保障を強化した。

第三に、議会倫理基準コミッショナーが行なう調査に関し、申立てに基づき調査を開始するかどうかの権限を議会倫理基準コミッショナーに与えた。

第四に、調査が特に必要な場合に、調査委員会を設置できるとしたことである。調査委員会は、倫理基準議会コミッショナーが主宰し、法曹資格者及び倫理基準特権委員会に属さない議員で議長が任命する者により構成される。これにより、調査がより十分かつ公正に行なわれるのを可能とした。

## IV カナダ

### 1 利益衝突規範

カナダの連邦議会では、議員の個人的利益と

公の利益が衝突することを避けるという観点から、利益衝突規範という形で倫理基準を定めている。

下院では、2004年4月に下院議員利益衝突規範<sup>(33)</sup> (Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons) が定められ、同年10月から施行された。

下院議員利益衝突規範は、下院議事規則の別表に掲げられ、以下の項目で構成されている。

- ・目的
- ・原則
- ・解釈
- ・適用
- ・行為規則
- ・意見
- ・調査

目的の項では、議員に対する国民の信頼を維持強化すること、議員の個人的利益より公の利益を優先させ、国民がそれを判断できるような透明性の高い仕組みを設けること、議員の個人的利益と義務を一致させるための指針を提供すること、共通の基準を確立し議員間の共通認識を高めることが掲げられている。

行為規則の項では、職務遂行の間に個人的利益を追求すること、影響力を行使すること、内部情報を利用することが禁じられる。次に、議員が院または委員会が管轄する事項に影響を与える個人的利益を有している場合は、会議の冒頭に口頭または文書でその事実を報告しなければならない。利益が関連する質問や投票は禁じられる。贈物、利益供与、招待旅行は原則禁止される。また、政府との契約も禁じられる。これらは、以下で述べるような2007年の改革で規定された<sup>(34)</sup>。個人的利益は、家族の個人的利

(31) 2005年7月13日の下院議事規則第149条（倫理基準特権委員会）及び第150条（議会倫理基準コミッショナー）の改正である。

(32) Eighth report on standards in public life, Cm 5663, 2002.11.

(33) Standing Orders of The House of Commons (Consolidated version as of June 11, 2007), Appendix, pp.109-122.

益を含めて利益衝突倫理コミッショナー (Conflict of Interest and Ethics Commissioner) に毎年報告し、その内容は公表される。

意見及び調査では、利益衝突に関して利益衝突倫理コミッショナーに助言を求めることができること、違反事件について利益衝突倫理コミッショナーが調査を行なうことを定めている。

上院では、2005年5月に上院議員利益衝突規範<sup>(35)</sup> (Conflict of Interest Code for Senators) を定めた。内容は、下院と同様であるが、個人的利益の開示について、議員の家族が対象となるのは政府契約のみに限定されている点で異なる。

## 2 監督機関

下院では、2004年4月の下院議員利益衝突規範の制定と同時に倫理コミッショナー (Ethics Commissioner) を設置した。倫理コミッショナーは、2007年の改革によって、利益衝突倫理コミッショナーに変えられた。これについては以下で見ることにする。

上院では、2005年2月に上院倫理オフィサー (Senate Ethics Officer) を置いた。上院倫理オフィサーは、上院の利益衝突委員会と密接に協力するよう義務づけられており<sup>(36)</sup>、この点で下院の倫理コミッショナーより独立性が弱い。

## 3 近年の改革

### (1) 連邦アカウンタビリティ法の制定

2006年1月に行われた総選挙の争点は、政治スキャンダルであった。

主要5政党は、すべて、政治倫理を選挙戦のスローガンとして掲げた。総選挙で勝利した保守党は、「5つの重点政策」のうちの第一に政治腐敗防止を掲げた<sup>(37)</sup>。

2006年4月、保守党のハーパー政権は、議会に提出する最初の法案にアカウンタビリティ法案を選択した<sup>(38)</sup>。同法案は、12月12日に裁可され連邦アカウンタビリティ法<sup>(39)</sup> (Federal Accountability Act) となった。

連邦アカウンタビリティ法は、利益の衝突、選挙資金の制限、行政の透明性、監視とアカウンタビリティの確保のための法律である。連邦アカウンタビリティ法という名称は、政治的スローガン性を持った総称であり、同法の中で、新たに利益衝突法 (Conflict of Interest Act) を定め、既存45の法律の実質的な部分を変更し、その他100以上の法律を一部改正した。

連邦アカウンタビリティ法の適用のあるのは、下院議員、一定の公務員である。上院については、法案の段階では対象とされていたが、審議の過程で除外された。

<sup>(34)</sup> Kristen Douglas, *The Conflict of Interest and Ethics Commissioner*, PRB 05-59E, Parliamentary Information and Research Service, Parliament of Canada, 2007.10.11, p.3.

<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0559-e.pdf>

<sup>(35)</sup> Senate Ethics Officer, *Conflict of Interest Code for Senators*, 2005.

[www.sen.parl.gc.ca/seo-cse/eng/Code-e.html](http://www.sen.parl.gc.ca/seo-cse/eng/Code-e.html)

<sup>(36)</sup> Margaret Young, *Conflict of Interest Codes for Parliamentarians: A Long road*, PRB 05-76E, 10 March 2006, Parliamentary Information and Research Service, Parliament of Canada, p.8.

<sup>(37)</sup> Conservative Party of Canada, *The Federal Accountability Act: Stephen Harper's Commitment to Canadians to Clean up Government*, 4 November 2005, p.11.

<sup>(38)</sup> 同時に、政治資金改革、倫理・会計検査体制の充実、ロビイスト登録法の強化、政治任用手続の明確化、政府調達手続の清浄化、独立公共調査官の設置等を内容とする「連邦説明責任行動計画 (Federal Accountability Action Plan)」も発表している。

<sup>(39)</sup> An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability (2006 Ch.9) 連邦アカウンタビリティ法というのは、法律の略称である。これは、2006年1月の総選挙でカナダ保守党が選挙綱領の一部として用いたことに由来する。

## (2) 利益衝突法

連邦アカウンタビリティ法第1部は、利益衝突法を定める。利益衝突を規制する立法の試みは、1973年の政府のグリーンペーパーで提言されたのをはじめに1978年から5回にわたり法案が提出されたが、いずれも廃案に終わり、30年越しの立法化であった<sup>(40)</sup>。

利益衝突法は、在職中及び退職後の公職者の倫理行動に関し、一連の遵守措置を定め、違反の申立制度を設けている。

下院議員は、特定の信託から収入を受けることを禁じられ、すべての信託を利益衝突倫理コミッショナーに報告しなければならない。これまで、完全に目隠しされた白紙委任ではなかった<sup>(41)</sup>公職者の資産管理について、新たな利益衝突法は、完全な白紙委任に移行させている。

なお、大臣が自己の商業上の利益に関連する事項について、議会で投票を行なうことは禁じられることになった。

## (3) 下院議員利益衝突規範の改正と利益衝突倫理コミッショナーの設置

連邦アカウンタビリティ法は、その中でカナダ議会法の改正<sup>(42)</sup>も定め、この改正により、従来の倫理コミッショナーを廃止し新たに利益衝突倫理コミッショナーを設置した。これに伴い、下院は、2007年6月に下院議員利益衝突規範を改正した<sup>(43)</sup>。

下院議員利益衝突規範の改正では、贈物、利益供与、招待旅行の原則禁止のほか、招待旅行報告書の提出期限、政府との契約の原則禁止、

利益衝突倫理コミッショナーによる調査手続の詳細などが定められた。

利益衝突倫理コミッショナーは、院の委員会に從属しない独立の議会コミッショナーで、下院の議長に対しのみ報告の義務がある。身分は下院の役員という位置付けである。

利益衝突倫理コミッショナーは、下院の会派の長との協議のうえ、任命を承認する下院の決議ののち総督によって任命される。その任期は7年で再任可能である。資格としては、連邦または州の上級裁判所の判事、利益衝突、財政の編成、倫理等を担当する連邦または州の委員会・審判所の委員、上院の倫理担当員、前倫理コミッショナーのいずれかであったことが求められる。

利益衝突倫理コミッショナーの第一の任務は、利益衝突規範違反の申立ての調査である。申立ては、下院議員が署名した書面で相当な理由を付して行なうことができるほか、下院も決議で行なうことができる。申立てを受けた利益衝突倫理コミッショナーは、予備的審査を行なったうえで、全面的調査を開始し、下院議長に報告する。利益衝突規範違反が明らかな場合は、懲罰案を報告書に付さなければならない。

## (4) その他の措置

連邦アカウンタビリティ法では、利益衝突のほか、政治倫理のための措置がとられている。

ロビイングに関しては、大臣、大臣のスタッフと上級公務員の退職後5年間のロビイ活動が禁止された。また、成功報酬または付帯条件付報酬の支払い及び受領も禁止された。

(40) C.E.S. Franks, "Parliamentarians and the New Code of Ethics," *Canadian Parliamentary Review*, Spring 2005, p.15.

(41) 公職者の資産の白紙委任信託をブラインド・トラスト (blind trust) という。カナダの場合は、これまで「ベネチアン・ブラインド」と呼ばれてきた。ベネチアン・ブラインドとは、オフィスなどで一般的に見かける日よけで、細長い帯状の板を糸などでつないであり、紐で角度を調節できるようになっているもののことで、目隠しとしては、見せるか見せないかの裁量の余地がある。これまで、ベネチアン・ブラインドと言われていたのは、完全に目隠しされた白紙委任ではなかったからである。

(42) Parliament of Canada Act, s.81.

(43) The 54th Report of the Standing Committee, 2007.6.11.

また、従来のロビイスト登録官に替えて、ロビイング・コミッショナーを設けた。ロビイング・コミッショナーは、より調査権限を強化され、独立性をより担保されている。

ロビイング・コミッショナーは、上下両院の会派の長と協議し、任命を承認する上下両院それぞれの決議の後、総督が任命する。任期は7年である<sup>(44)</sup>。

政治資金について、カナダ選挙法を改正し、政党と候補者への個々の寄付に対し新たな制限を課し、企業、労働組合及び組織からの政党と候補者への寄付を禁止した。また、政治的候補者への秘密の寄付を禁止した。公共サービス雇

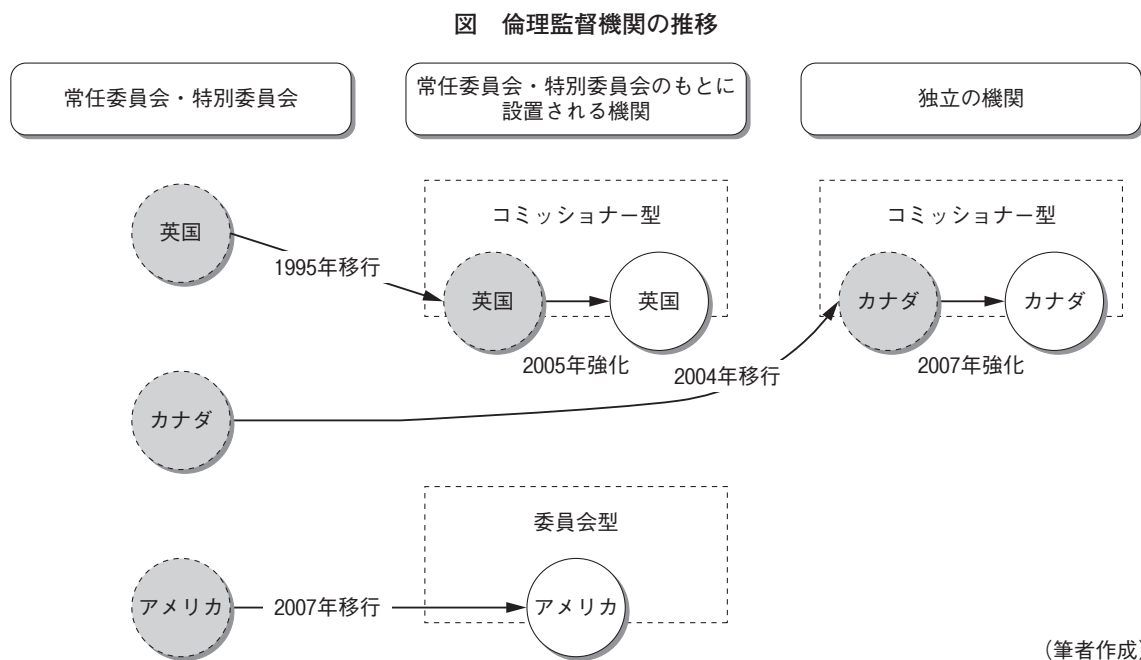
用法を改正し、大臣の政治的スタッフのための優遇的な雇用を排除した<sup>(45)</sup>。

## V 各国の動向から何を讀み取るか

### 1 各国の倫理監督機関の推移

第I章で倫理監督機関の類型として、4つのタイプを示した。このうち、議会外の組織を除く3つのタイプについて、独任制のコミッショナー型、合議制の委員会型で分けることができる。このマトリクスを各国に当てはめ、歴史的推移を加味すると、図ようになる。

この図から、第一に、各国とも従来の伝統的



(44) Lobbying Act, s.4.1. ロビイング法も連邦アカウントビリティ法の第一部で規定されている。

(45) このほかに、連邦アカウントビリティ法により、以下のような措置が講じられている。

政治的任命に関して一連の改正を行うとともに、客観的な経済財政分析を議会に対し行なうことを任務とする議会予算オフィサーを新たに設ける。

国王に代わって刑事訴追を行なう検事総長を設ける新たな法律を制定した。情報アクセス法を改正し、15の議会の役員、公法人と財団にその適用を広げ、それぞれについて除外規定を設けた。公務員公開保護法は、公務員公開保護審判所の創設など、公益通報者の保護を強化するよう改正された。新しい公的任命委員会が設立され、エージェンシー、評議会、委員会及び公法人への総督による任命のための指針を議会へ報告することとした。

財政管理法を改め、議会の委員会に対し一定の問題について責任を有する会計官として副大臣及びそれと同等の上級職員を置き、同法の下での不正行為に対する処罰を厳格化する。このほか、財政的管理法とその他の関連法規のうち、内部監査に関連する項目を改正する。

会計検査院長法を改正し、公的資金の運用に関して会計検査院長が調査できる補助金、寄贈及び融資の受取人の範囲を拡大する。また、財政管理法を改正し、政府契約入札で公正さ、開放性と透明性を担保し、政府契約の中に掲げられるべき一定の条項を定める権限を付与した。

委員会型から別のタイプに移行したこと、言い換えれば従来型では倫理問題に対応できなくなったことが判明する。第二に、別のタイプに移行した場合でも、その組織を絶えず強化するような改革を行なっていることである。

では、なぜ伝統的委員会型から議会内組織や議会内の独立組織に移行したのであろうか。

## 2 伝統的委員会型の限界

伝統的な議会自律型の制度に固執したアメリカは、議会自律の枠内で倫理を規制し続けてきた。議会の自律メカニズムによる倫理規制は、以下のようなプロセスをたどるといふ<sup>(46)</sup>。

- (a) 倫理規則を可決することは、民主主義国家における正しい行為である。
- (b) さらなる倫理規則の制定に反対することは、政治的に困難である。
- (c) 倫理規則が政治闘争の手段として機能する。
- (d) 倫理規則は、不正行為に対する安心を提供する。
- (e) 倫理規則は、安易に可決される。

このメカニズムは、政治スキャンダルによって起動し、スキャンダルはたびたび起こるので、メカニズムは繰り返されることとなる。こうして膨大な倫理規則の体系が築かれ、それとともに倫理規則は、「制度化された闘争の武器」<sup>(47)</sup>となる。

すでに見たように、2006年以降のアメリカやカナダの改革では、政治倫理が選挙の大きな争点になり、それを効果的に訴えた陣営が選挙に勝利した。両国ともに、新たな議会で最初に行

なわれたのは、倫理に関する立法であった。

このメカニズムの循環を断つための一つの方法は、倫理規制の監督の過程に外部要素、すなわち議員以外の者の関与を認めることである<sup>(48)</sup>。詳細な倫理規則も、より強力な監督制度なしでは、無意味なものとなる。

## 3 外部に開かれた監督機関

倫理違反事件について、議員は同僚の議員が起こした倫理問題の審理に加わることとなるが、そこには、同僚議員との友情（あるいは反感）と真相追求の利益との利益衝突の問題が生ずる。議員が同僚の議員を裁くこと自体が「手続の独立、公正さと説明責任に関して合理的疑いを生ずる」<sup>(49)</sup>のである。これは、「制度上の利益衝突」<sup>(50)</sup>といっても過言ではない。

これを回避するために、英国とカナダでは、外部要素としてコミッショナー制度を導入し、第三者の関与を認め、外部に開かれたものに移行した。このほかの国でも、外部に開かれた制度に転換しつつある<sup>(51)</sup>。

アメリカは、自律メカニズムを通じて倫理規則を管理するという道を探り続けたことで、改革はより難しくなってしまった<sup>(52)</sup>。アメリカが、従来の立場を変えて、外部に開かれた制度を模索した時に、参考としたのは、英国であった<sup>(53)</sup>。英国型の機関の設置を求める法案がいくつが出されたものの、結局は決議で議会倫理室を新たに設けることになり、その任務も、職務行為基準委員会の調査小委員会が行っていた事実調査に限定されてしまった。

カナダでも、議会の自律権の立場から独立の

(46) Denis Saint-Martin, "Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics: Toward a Framework for Comparative Analysis," *International Public Management Journal*, Vol.8, Iss.2, 2005, p.146.

(47) Benjamin Ginsberg and Martin Shefter. *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America*. New York: Basic Books, 1990, p.1.

(48) Denis Saint-Martin, *op.cit.*, p.149.

(49) Dennis F. Thompson, *op.cit.*, p.131.

(50) Denis Saint-Martin, *op.cit.*, p.137.

(51) Gerald Carney, *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*. Study Prepared for Transparency International. 1998. <[http://www.transparency.org/working\\_papers/carney/](http://www.transparency.org/working_papers/carney/)>

倫理コミッショナーへの反対があった。議員の行動が倫理コミッショナーによって監督されること、裁判所の介入を許す恐れがあることを理由とし、法律によるのではなく、英国議会のように議院の決議で設置することなどを求めた。最終的に、法律による設置となったことは、すでに見てきたとおりである。

外部に開かれたといっても程度の差はもちろん存在する。カナダのように独立型もあれば、英国のように半独立型もある。英国では、2005年6月の改革で、コミッショナーの身分保障を強化したが、依然として、コミッショナーは倫理基準特権委員会の権限下に置かれ、委員会への出席と情報開示が義務づけられている。

外部の者であるコミッショナーや委員会の委員の資格について、英国では、法的素養を特に必要としない。カナダのコミッショナーは、法曹資格を必要とする。アメリカでは、ロビイスト、現職の議員、政府職員はなることができないという制限があるのみである。

外部に開かれているかどうかのもう一つの指標は、倫理違反の申立てを議員以外にも認めるかどうかである。英国は、国民にも申立てを認めている。カナダは、議員に限定している。

カナダでは、利益衝突倫理コミッショナー設置後の2007年4月からの1年間で、2件の申立てがあった。2件とも予備的審査を行ない、1件は提出された事実が十分でない判断され、あとの1件は全面的調査が行なわれ、利益衝突規範に違反すると判断された<sup>(54)</sup>。

英国では、申立て数は多く、2007年4月からの1年間で、全申立て数248件で、うち議員を名指ししたものが226件であった。全申立て数のうち、155件が調査開始に至らず、29件が予

備的調査ののち棄却、全面的調査を行なったものが71件であった。全面的調査は、全体の28.6%を占める。経年でみると、2002年度67件、2003年度152件、2004年度137件、2005年度133件、2006年度214件、2007年度248件と増加傾向が見られる<sup>(55)</sup>。数値で見ると、申立て数と申立てを議員以外に認めることの間には相関関係がありそうである。

## おわりに

アメリカ、英国、カナダで見てきたように、倫理制度が成功するかどうかは監督機関にある<sup>(56)</sup>といっても過言ではない。さらに、監督機関がどれほど外部に開かれているかも鍵となる。

また、監督機関が調査手続および懲罰手続において、一定の独立性を確保されることも必要となる。とりわけメディアの注目を集める中で、倫理違反事件の調査が行なわれることになるが、監督機関の対応次第で国民の信用を失うことは簡単なことである。

次に、倫理基準の傾向として、現代の福祉国家においては、公的セクターが大きな比重を占め、公と私との関係は広範囲にわたり、契約、調達、外部委託等を通じて、恒常的に利益衝突の問題が発生するような状態にある。倫理基準も単なる精神的訓示を示した倫理規範から利益衝突規範へというような展開になるのかもしれない。

倫理監督機関と倫理基準に関して、英国とカナダは、それぞれ代表的なモデルを提供してくれる。

(さいとう けんじ)

<sup>(52)</sup> Denis Saint-Martin, *op.cit.*, p.152.

<sup>(53)</sup> Josh Chafetz, *op.cit.*, pp.169-171.

<sup>(54)</sup> Conflict of Interest and Ethics Commissioner, *The 2007-2008 ANNUAL REPORT in respect of the CONFLICT OF INTEREST CODE FOR MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS*, 2008.6.20, p.10.

<sup>(55)</sup> Parliamentary Commissioner for Standards, *Annual Report 2007-08*, HC 797, 2008.7.17, p.20.

<sup>(56)</sup> Oonagh Gay, *op.cit.*, p.187.