

高安 健将 成蹊大学法学部教授

日本の国会では近年、議場での嘘あるいは誤解を招く発言、大臣を含む議員に関連する不透明な金銭の授受、口利き、地元有力者の買収、文書通信交通滞在費の不透明な使用など、問題や疑惑が次々に噴出し、かつその十分な反省も事実の解明も当事者による説明もないままに時間だけが過ぎ、時には類似の問題が繰り返し発生してきた。国会での発言は軽いものとなり、不祥事を起こした議員たちに対し国会が襟を正させる、そして国会が自ら襟を正す姿はみられない。浄化のチャンスは次々と失われている。

議会は、政治的自由の担保と民主的正当性に対する尊重という観点から、自律的に運営されることが望ましいとされてきた。歴史や他国をみれば、議員の言動に対して司法や警察が介入することは危険ですらある。もちろん、明らかな犯罪については、司法と警察が登場することになるが、その際にも両者は細心の注意を払い、近年は躊躇すらみせている。こうした自律的な議会の在り方が許容されたのは、議員たちが信頼できる人々であり、問題があれば「名誉ある判断」を下すとの前提があるからである。

もちろん、多くの議員が不正と関わりがあるわけではない。不正をする一部の議員がいることをもって全ての議員に問題があると考えことは不当である。しかし、問題が起きた後も、問題を指摘された議員たちが「名誉ある判断」をしてこなかったことは軽視しえない。逮捕、起訴、有罪とならなければよいのか。国会での誤った発言は「つい言ってしまった」で済むような軽いものなのか。当事者から明確な否定がなければ、国会も政府もその言葉を前提として動き出す。森友学園問題に関連する財務省の文書改竄事件は、首相の国会での発言に起因したとの強い疑念をもたれている。

日本の国会はなぜ自ら襟を正せないのか。一部の議員たちは、なぜ「名誉ある判断」を下さず、国会にとってあまりに貴重な政治的自由という価値を盾にとり不正

## たかやす けんすけ

1971年東京都生まれ。1994年早稲田大学政治経済学部卒業、2003年ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)にてPh.D.(Government)を取得。専門は、比較政治学・政治過程論。2010年より成蹊大学法学部教授、2018年より同大学アジア太平洋研究センター所長。

著書に『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』(創文社、2009年)、『議院内閣制—変貌する英国モデル』(中公新書、2018年)、『教養としての政治学入門』(共著、ちくま新書、2019年)など。

と不正義の疑惑を生み出し続けるのか。

「議会での意図的な嘘は、政治的キャリアにとって致命的であったし、常にそうでなければならない。」この言葉は日本政治について言われたものではない。議会政治の母国・英国において2022年2月にロンドンであった演説の中で提起されたものである。発言の主は、保守党の元首相・ジョン・メイジャーである。

格調高い演説の中で、メイジャー元首相は、デモクラシーがいかに脆いものであるかを力説し、デモクラシーを当然視してはならないと訴えた。

大臣たちが、正当な質問に対し、事前に準備されたサウンドバイトや、一部だけが真実の言葉 (half-truths)、誤った誘導、そしてひどい誇張をもって答える時、政府と政治に対する敬意は少しずつ失われていく。質問に対する誤解を招く返答は、幻滅を招く。公然とした嘘は軽蔑を生む。我々のデモクラシーでは、私たちは権力者に対して真実を語るができる。しかし、デモクラシーが尊敬を受けるためには権力者もまた人々に対して真実を語るなければならない<sup>1</sup>。

英国では、ロックダウン中の首相官邸におけるパーティー疑惑が持ち上がっている。これに関連して、ボリス・ジョンソン首相が議会で事実と異なる答弁を繰り返している、自らの言葉に矛盾をきたし、さらには事実と異なる批判を野党党首に向け注意を逸らそうとしたとして、政権党である保守党内からも批判の声が上がっている。

原理に基づく批判と権力者に自制を求める言葉は貴重である。それが同じ党出身の元首相からであればなおさらである。問題が起きるのは日本だけではない。英国のクリス・パッテン元保守党議長は、ジョンソン首相を「道徳的に真空」であるとさえ表現した<sup>2</sup>。ただ、これまでも英国では不正や不正義の後にはしばしば議会の改革が続いた。今回も同じ保守党所属の議員であっても、ジョンソン首相の問題を適切に指摘する声は聞かれる。日本は

どうであろうか。

政治的責任は、最終的には選挙で問われる。それゆえに、有権者は政治をみる際に不正や不正義も投票する際には検討課題としてよりはっきりと認識する必要がある。政治の浄化は、有権者にその問題意識がなければ難しい。そのためにも政治の透明性を高め、有権者が事実を知ることができるようにすることは重要である。

しかし、有権者は、総選挙では「政権選択」を判断基準とするように言われ、他の選挙でも政策争点で投票するようと言われる。不正や不正義があった時には、最終的審判は選挙で下される、という言葉が聞かれるが、不正や不正義は選挙が近づくとも最重要争点とはなりにくい。有権者が一票にどのような思いを込めたかはわからず、当選者は選挙結果を解釈する余地をもつことになる。

選挙に過度に依存することはデモクラシーにとって危険なことである。議会は自ら不正と不正義を正すことができるのか。本特集は、「議会の浄化能力」というテーマについて、複眼的かつ根源的に検討する論文と、米国、英国、ドイツの経験を検討する精緻な3論文から成り立つ。「議会の浄化」には安易な提案、本質的ではない提案も多い。本特集が「議会の浄化」を考える上でヒントと、それが一歩ずつであっても可能であるとの示唆を提供することができれば幸いである。■

#### 《注》

- 1 'Sir John Major's Speech at the Institute for Government -10 February 2022', The Rt. Hon. Sir John Major KG CH website, <https://johnmajorarchive.org.uk>, accessed 16 February 2022.
- 2 BBC News website, 'Johnson is a "moral vacuum" – Chris Patten', [https://www.bbc.com/news/live/uk-politics-60256680?ns\\_mchannel=social&ns\\_source=twitter&ns\\_campaign=bbc\\_live&ns\\_linkname=61fd2cca571bfc64f8e62e04%26Johnson%20is%20a%20%27moral%20vacuum%27%20-%20Chris%20Patten%262022-02-04T13%3A46%3A07.355Z&ns\\_fee=0&pinned\\_post\\_locator=urn:asset:c5217d79-3da5-4910-9346-b37257a01241&pinned\\_post\\_asset\\_id=61fd2cca571bfc64f8e62e04&pinned\\_post\\_type=share](https://www.bbc.com/news/live/uk-politics-60256680?ns_mchannel=social&ns_source=twitter&ns_campaign=bbc_live&ns_linkname=61fd2cca571bfc64f8e62e04%26Johnson%20is%20a%20%27moral%20vacuum%27%20-%20Chris%20Patten%262022-02-04T13%3A46%3A07.355Z&ns_fee=0&pinned_post_locator=urn:asset:c5217d79-3da5-4910-9346-b37257a01241&pinned_post_asset_id=61fd2cca571bfc64f8e62e04&pinned_post_type=share), accessed 16 February 2022

# 国会の特権と責任

— 自浄作用に期待できるのか? —

大山 礼子

駒澤大学法学部教授

## 国会の特権

国会にはさまざまな特権が与えられている。衆参両院には、自主的な運営を保障するために役員選任権、議院規則制定権、懲罰権などが付与され、総称して議院の「自律権」と呼ばれている。また、国会議員には不逮捕特権、免責特権を初めとする特権が与えられており、これらも広い意味では自律権に含まれると考えられる。

議院の自律権および議員特権は、いずれも議会制民主主義の発展に伴って確立され、国民代表機関の自由な活動を保障し、国民の意思を政治に反映させるために不可欠のものとされてきた。しかし、同時に、大きな特権を行使する議院および議員には、これらの特権を私利私欲や党利党略のために用いるのではなく、良識と節度をもって行動する責任がある。

では、現実の国会および国会議員は、良識と節度を示してきたといえるのだろうか。本稿では、近年、

世論の注目が集まった論点に触れ、議院および議員にその責任を果たさせるにはどうすればよいのか、私たち国民はどのように行動すべきかを考えてみたい。

## 審議・議決の自律権

国民代表機関としての国会の意思決定は、外部からの干渉を受けることなく、議員の自由闊達な意見交換を経て行われなければならない。議院の自律権は、各議院に自主的な議事運営を保障することによって、議決の民主的正当性を支えてきたのである。ただし、自主的な議事運営といっても、少数派の発言を封じて多数派のみで決定を行うようなことが許されるわけではなく、節度をわきまえた運営が求められるのはもちろんである。

2015年の安全保障関連法案に関する審議および議決は、まさに議院の節度を問うものであった。安全保障関連法案は、衆議院平和安全法制特別委員会(7月15日)、同本会議(7月16日)における採決を経て参議院に送付され、参議院平和安全法制特別委員会(9月17日)に次いで同本会議(9月19日)において可決・成立した。このうち、とくに問題とされたのは参議院特別委員会での審議・議決である。このとき、特別委員会の委員ではない多数の与党議員が委員会室に入り込み、議長を取り囲んだため、議場は騒然となり、議事の速記にも「聴取不能」と記載される事態となった。にもかかわらず、

### おおやま れいこ

一橋大学大学院法学研究科修士課程修了。博士(法学)。専門は政治制度論。国立国会図書館勤務、聖学院大学助教授、同教授を経て、現職。

著書に『日本の国会』(岩波新書、2011年)、『フランスの政治制度(改訂版)』(東信堂、2013年)、『政治を再建する、いくつかの方法』(日本経済新聞出版社、2018年)など。

最終的な議事録では、法案の「質疑を終局した後、いずれも可決すべきものと決定した」との記述が追加されたのである（『第189回国会 参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録』第21号、20頁）。

このような異例の審議経過をたどった安法制について、果たして有効に成立したといえるのか、疑問が呈されたのは当然といえるだろう。実際、現在までに議事手続の適法性を問う多数の憲法訴訟が提起されている。しかし、国会での審議・議決が適切な手続にしたがって行われたか否かを、一体誰がどのように判断するのであろうか。

国会の議決に司法審査が及ぶのかという論点に関しては、すでに同種の事件について最高裁の見解が示されている。1954年に成立した新警察法をめぐる、議決の有効性が争われた警察法改正無効事件である。警察法改正案の審議は野党の抵抗により難航し、5度にわたる会期延長を経てようやく成立するのだが、4度目の会期延長の際、衆議院議長は議場に入れず、ドアを少し開いて2日間の延長を宣言した。そこで、原告側は、会期延長は無効であり、その後に行われた参議院での議決の効力も認められないと主張した。これに対して、最高裁は「同法は両院において議決を経たものとされ適法な手続によって公布されている以上、裁判所は両院の自主性を尊重すべく同法制定の議事手続に関する所論のような事実を審理してその有効無効を判断すべきでない」と判示した（最大判昭和37（1962）年3月7日民集16巻3号445頁）。

最高裁の論旨は、議事手続および議事運営に関する議院の自律権を認め、議院（実際には議院の多数派ということになるが）が有効と判断した議決については司法審査の対象としないというものであろう。憲法学説においても、議事手続に対して（少なくとも原則として<sup>1)</sup> 司法審査は及ばないとするのが通説となっている。裁判所が議事手続の適法性を判断するならば、国会の判断が他の機関によって制約されることになり、三権分立の理念にも反すると考えられるからだ。かりに議決に至る手続に不備があったとしても、司法審査によってそれを正すには

高いハードルが存在するのである。

## 議員の特権

議員の特権として日本国憲法が規定しているのは、歳費を受ける権利（49条）、不逮捕特権（50条）、そして、議場での発言・表決に関する免責特権（51条）である。このうち、不逮捕特権と免責特権が議員の自由な活動を保障するために重要であることは容易に理解できる。過去の歴史を振り返れば政府を批判した議員が発言の責任を問われた事例は枚挙にいとまがないし、現代でも専制的傾向を強めている国々では、野党議員が逮捕され、活動の自由を奪われることさえある。

議員に不適切な発言や行為があり、議院内の秩序をみだしたと認められる場合には、議院はその議員を懲罰することができる。ただし、その場合でも最も重い懲罰である除名には出席議員の3分の2以上の賛成が必要とされている。かりに過半数の賛成で除名が成立すれば、多数派の意向次第で少数派の排除が可能になってしまうからである。現に、地方議会においては、除名には国会同様、特別多数の賛成が必要であるにもかかわらず、少数派を標的とした懲罰と疑われる事例が散見される。国会でも今後、懲罰が少数派の抑圧手段として利用される可能性がないとはいえない。

しかし、近年の国会でしばしば問題として取り上げられてきたのは、不逮捕特権や免責特権よりも、歳費などの支給を受ける権利のほうではなかろうか。とくに、起訴されて拘留中の議員、あるいは病気などの理由により国会活動のできない状態が続いている議員に歳費が支払われることに対して、多方面から批判の声が上がっている。

たしかに、まったく活動していない（できない）議員への歳費の支給は納得しがたいところがある。だが、まずは、なぜ憲法が歳費支給の権利をわざわざ明文で保障しているのかを考えておく必要があるだろう。

かつての議員は名誉職とみなされ、議会出席のために必要な交通費なども自弁が原則だった。し

かし、それでは、ある程度の資産をもつ富裕層やほかに安定した収入の道を確保できる者などしか議員になれないことになってしまう。歳費支給によって議員の生活を保障することは、国民が平等に議員として政治に参加するための必須条件なのである。拘留中の議員には歳費の支給を停止すべきだとの意見があるが、冤罪の可能性などを考えると、簡単に結論を出すのはむずかしい。病気で登院できない議員についても、誰がその病状を判断するのかという問題が残る。

それならば、活動できない議員は歳費を自主的に返納すべきで、返納を可能にするように法制度を整備すればよいのだろうか<sup>2</sup>。本人の意思によって議員を辞職することは可能なことから、歳費の一部または全部を返納するのも本人次第として良さそうだが、こちらもそれほど単純に割り切ることはいできない。

歳費の返納や返上は、選挙民へのアピールの手段として利用されることがある。候補者が選挙で競い合うようになった16世紀後半のイギリスでは、旅費や日当などを返上する議員が増加し、それが慣習化していった。あらかじめ返上を公約しておけば選挙戦を有利に進められたことがその理由だという(美濃部1930:411)。「身を切る改革」を掲げる候補者や歳費減額を公約する政党が登場している現代の日本でも、歳費返納を自由に行えるようにすると、同じような現象が起きるかもしれない。というより、同調圧力の強い日本では一層、そうなる可能性が高いのではないか。しかし、それでは結局、ほかに生活の保障を得られる者しか議員になれなくなる。議員という職業が常に落選の危険と隣り合わせの不安定なものであることも、考慮しておく必要がある。

もう一つ、最近、改めて問題として浮上しているのが文書通信交通滞在費の扱いである。文書通信交通滞在費とは、国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の第9条により、「公の書類を発送し、公の性質を有する通信をなす等」の目的で月額100万円を各議員に支給すると規定されているものである。非課税で用途報告も残金返還もされないため、「第二の歳費」ともいわれ、かねてよりその

不透明性が指摘されていたが、2021年の秋からにわかにメディアの注目を浴びることとなった。10月31日の総選挙後、たった1日しか在職していない議員にも10月分として満額100万円の文書通信交通滞在費が支給されることが明らかになったからである。

実は英国でも、下院議員に対する必要経費の支給が大規模なスキャンダルに発展したことがある。英国議会下院議員の通信費、滞在費等の手当は、領収書などに基づく実費弁償方式で支払われてきたが、用途の公開は実施されておらず、シャンデリアの購入費やキッチン改修費まで支払われるなどのずさんな実態があり、限度額まで使い切る議員も少なくなかった。そのことが、2009年5月、デイリーテレグラフ紙による告発キャンペーンによって暴露され、火消しに努めた下院議長が辞任に追い込まれる事態となったのである。その後、下院では新議長のもとで急速に改革が進められ、取り扱い基準の明確化のほか、手当支給の可否を審査する第三者機関の設置も実現している(大山2010:65-76)。

英国議会の迅速な対応と比較すると、国会の動きは鈍いといわざるをえない。そもそも、従来から指摘されてきたとおり、文書通信交通滞在費は給与ではなく必要経費であるはずなのに、実費弁償方式をとらず定額支給してきたことに問題がある。諸外国議会のみならず、日本でも地方レベルでは政務活動費の支給について、条例で領収書の提出義務や公開を定める議会が増加している。ところが、批判を受けた国会では、文書通信交通滞在費を日割り支給にするという筋違いの議論がなされ、しかも日割り支給への法改正すらも先送りにされている(2022年2月現在)。

## 選挙によるコントロール?

国会およびその議員たちに大きな特権が与えられているのは、国会が良識をもって行動し、問題が生じた場合にも自浄作用を働かせて解決することが前提となっていると解釈できよう。しかし、現実の国会が自発的に行動を起こし、自浄作用を発揮で

きるかどうかは疑わしい。行政府の行為を監視し、説明責任を果たさせることは国会の重要な役割だが、国会もまた、自らの行為について、あるいはその構成員である議員の行為について、国民に対する説明責任を負っている。国会および国会議員に説明責任を果たさせるためにはどうすればよいのか、具体的手段があるのかが問題なのである。

私たち国民にとって、国会および議員の責任を問うための最終手段が選挙であることは間違いない。審議手続や議決の有効性に対しては司法審査が及ばないとされているのも、最終的に選挙によるコントロールがなされ、国民世論によって議院の判断が裏書きされることを想定しているからだと考えられる。

しかし、近年の事例を考えても、世論の力で国会をコントロールするのはけっして容易ではない。選挙によるコントロールが有効に作用しない理由は、大きく二つの側面に分けて考えられるのではなかろうか。有権者自身の選択の問題、そして、選挙制度自体の問題である。

選挙によるコントロールを機能させるためには、有権者が国会の議事手続の適法性に関心を持ち、違法な手続を容認した議員や政党に対して、次の選挙において審判を下すべく行動する必要がある。立法手続に関するルールを侵害したことが次の選挙で不利に働くとかわかっていれば、議員も政党も抑制的な行動をとるにちがいない。ところが、実際には国会内の手続に注意を向ける有権者はそれほど多くない。また、関心をもっていたとしても、それが直接、投票行動に影響を及ぼすわけではない。手続の公正よりも、その他の要因(政策の内容、議員の属性等)の影響のほうが大きいと思われる<sup>3</sup>。

個々の議員の代表としての適格性についても、選挙によるコントロールは十分とはいえない。議員の地位を特権によって保護するのは、適格性を欠く議員や病気等の理由で活動できない議員などは選挙での審判によって淘汰されるはずだと考えられているからだろう。しかし、現実には、長期間にわたって病気等の理由で登院さえできない議員であっても、当選を続けていた例がある。

加えて、選挙制度自体にも問題がある。小選挙区制が大政党に有利に働くことは周知のとおりであるし、他方、日本の特殊な選挙制度である単記非移譲式(定数が大きくても有権者は1人の候補者しか選べない選挙制度。日本では中選挙区制または大選挙区制と称している)のもとでは一定の有権者から固い支持があれば当選が可能であるため、問題のある議員を落選させるのはむずかしい。さらに、最近の日本では、特定の議員の当選を確保するために選挙制度に手をつけるという看過しえない出来事も起きている。2018年に参議院の比例代表に導入された「特定枠」がそれである。2021年末には、国会自身が法律で決めたはずの衆議院の定数は正案(議都道府県に配分する定数を国勢調査に基づいて見直す「10増10減」案)に対しても、あからさまな党利党略にもとづく見直し論が噴出している。

## 私たちの代表に説明責任を果たさせるには？

国民代表であるはずの議会が国民の意見を的確に反映していない、国民の声を受け止めようとしないという不満の高まりは、日本だけでなく、近年の世界的傾向といってもよい。選挙による代表制に頼らない民主政治を模索する動きも活発化している。しかし、少なくとも当面、政策決定の主要部分を国会・議会が担う状況が変化する見通しはない。となると、国会に説明責任を果たさせるために、遠回りのようでも有権者が国会と議員の活動状況に関心を持ち続けることが必要となる。その際、マスメディアの役割と責任が大きいことはいうまでもない。

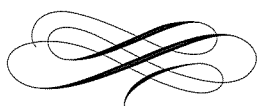
国会の自浄作用に期待できないのであれば、裁判所に積極的な介入を求めるほかないという意見もある。しかし、裁判所の判断も国民世論と無縁になされるものではない。国民の関心が低ければ、裁判所があえて従来の敬讓的姿勢を改める可能性も低いだろう。私たちには、自らの代表に対して冷笑的態度をとるのではなく、彼らの行動を監視すると同時に、代表を国会に送るための選挙制度のあり方にも関心を向けることが求められているのである。■

《注》

- 1 手続に重大な瑕疵があった場合に司法審査を認めるかどうかについては、学説の対立がある。
- 2 現行法上、歳費の自主返納は寄付にあたりみなされ、禁止されている。ただし、参院の定数増に伴う経費を削減するため、2018年8月から3年間に限り、参院議員の歳費の自主返納を可能にする改正歳費法が2019年6月18日に成立した。
- 3 アメリカ連邦議会について、「立法者の手続上のパフォーマンスが有権者の判断を決定する」わけではないという指摘（小林2018：466）があるが、日本でも事情は同じであろう。

《参考文献》

- 大石眞（1988）『議院自律権の構造』成文堂  
 大山礼子（2010）「変革期の英国議会」『駒澤法学』9巻3号  
 奥村公輔（2019）「立法手続と司法審査—警察法改正無効事件」『憲法判例百選II（第7版）』（別冊ジュリスト246号）  
 小林祐紀（2018）「議会の自浄作用という神話」『法学研究』91巻1号  
 名嘉憲夫（2020）「比較政治学的観点から見た「安保法制強行採決」の性格の考察—理念型的な仮説概念としての“リーガル・クー”概念の提案—」『社会科学ジャーナル』87号  
 原田一明（2019）「国会議員の免責特権（1）—第1次国会乱闘事件」『憲法判例百選II（第7版）』（別冊ジュリスト246号）  
 美濃部達吉（1930）『議会制度論』日本評論社



# アメリカの選挙資金改革

西山 隆行

成蹊大学法学部教授

## 選挙資金改革と議会の自浄作用

政治と金をめぐる問題はどの国においても発生している。政治に金がかかるのは事実であり、献金の自由も認められるべきである。ただし、個人であれ企業や団体であれ、あらゆる主体が自己利益を追求して行動していることを考えると、政治家や候補者に対する献金に批判的な眼差しが向けられるのは当然だろう。

アメリカは選挙に多額の費用が必要なことで知られている。とりわけ1970年代以降、テレビ広告などのメディア関連支出も増大している。膨大な自己資金を投入することができる場合は例外として、大半の候補は選挙資金を寄付や献金で賄わなければならない。そこに腐敗の危険が生じるのである。

本稿は、アメリカにおける最新の大規模な選挙資金改革である2002年の超党派選挙資金改正法(BCRA)、いわゆるマケイン＝ファインゴールド法が成立した理由を検討する。近年のアメリカでは現職議員の再選率がとても高くなっているが、その理由の一つは、現職議員が献金を集めやすい点にある。

### にしやま たかゆき

東京大学大学院法学政治学研究科修了。博士(法学)。専門は、アメリカ政治。成蹊大学法学部教授。

著書に『犯罪大国アメリカ』のいま一分断する社会と銃・薬物・移民(弘文堂、2021年)、『アメリカ政治入門』(東京大学出版会、2018年)、『アメリカ型福祉国家と都市政治—ニューヨーク市におけるアーバン・リベラリズムの展開』(東京大学出版会、2008年)など。

再選を目指す政治家が選挙資金についての規制を強化することは、自分の首を絞めることになりかねない。何故2002年改革においては、政治家自身が「身を切る」改革を実現することができたのだろうか。同法が成立した理由を解明することは、議会の自浄作用を検討するという本号の目的に適うだろう<sup>1</sup>。

## 政治的起業家

アメリカの統治機構が議会等の自浄作用に必ずしも期待しないという前提で組み立てられていることは、知られているかもしれない。合衆国憲法制定時、建国者たちは、政治に携わる市民は利己心ではなく公德心を持ち、共通善の実現を目指して行動することが重要との共和主義の思想を持っていた。だが、ジェイムズ・マディソンら建国者たちは、個人の倫理や規範に期待するだけでは不十分だとの認識から、権力分立と呼ばれる制度的工夫を行うことで政治の墮落を防ごうとしたのである。

だが、連邦議会の歴史上、一見すると議員の自己利益に反するような改革が達成されることがあり、選挙資金改革もその一つだと言える。ただし、改革が達成されたのは、その主導者が公德心を持っていたというよりは、身を切る改革をすることが自らの野心の実現につながると判断したからだと考えられる。

何らかの制度が成立すると、様々な主体がそれに適応して、変化を拒むようになる。選挙資金に関しては議員が利害関係者であり、既存の制度から恩恵を被っている議員は改革に抵抗する。仮に改革の



方向性に賛同している場合でも、具体的な改革案が自らやその支持団体に不利益をもたらす可能性があるならば、現状変革を拒む可能性もある。

このような状況で改革を行うためには、政治的起業家の存在が重要となる。一部議員からの反発を乗り越えて改革の意思を示すだけでなく、法案を作成し、その成立に向けての票固めを行う人物が必要になる。賛否を明確にしていない政治家が賛同しやすい世論を作り出したり、法案の細則に配慮したりすることで、多くの議員が議場で賛成票を投じさえすればよいという状況を作り出すことが必要なのである。

このような点を念頭に置きながら、以下、アメリカの選挙資金改革について検討することにした。

## 選挙資金改革の展開

選挙資金をめぐる問題は19世紀以降、大きな問題であり続けてきた。献金の見返りとして様々な仕事やサービスの提供を受けるというパトロネージの慣行が一般的だったからである。このような伝統を打破するべく1907年のティルマン法などの選挙資金改革も実現したが、その法律を執行するための仕組みは制度化されなかった。

だが、選挙資金をめぐる問題は1970年代初期以降、重要な政治争点と認識されるようになる。その嚆矢となったのは1971年の連邦選挙キャンペーン法(FECA)であるが、同法は、1972年大統領選挙の際に選挙資金法違反が発見されたのとウォーターゲート事件を受けて、まずは1974年と1976年に改正された。その過程で、連邦選挙委員会(FEC)が創設されるとともに、個人、政党、政治活動委員会(PAC)による献金額に上限を定めるとともに、献金情報の開示が義務付けられた<sup>2</sup>。FECAは、連邦議会選挙の候補が選挙のために用いる金額に制限は設けておらず、最高裁判所も候補とその家族が持ち出す資金額に限度を設けることを禁じている。ただし、個人や団体が選挙のために使用した金額や献金についてはFECに報告する義務がある。

このように連邦議会自身が選挙資金を規制する試みも時折なされている。だが、それに歯止めをかけ

ようとする動きが司法の分野で発生していることが、アメリカの選挙資金をめぐる問題を複雑化している。中でも1976年のバックリー対ヴァレオ判決は、以後の選挙資金に関する枠組みを規定している。同判決で最高裁判所は、選挙における献金や支出は合衆国憲法修正第一条で定められた言論の自由に含まれると判示した。その上で同判決は、選挙のための「献金」についての規制は腐敗防止の観点からある程度は容認できるが、選挙のために行う「支出」、例えば争点について意見広告を出すことについては原則として規制を認めないとしている。以後、この区別が重要な意味を持つようになる。

アメリカの献金の仕組みを大きく変えたのが、FECAの1979年の修正である。同修正で政党は、政党構築のための献金を個人や団体から無制限に受けられるようになった。政党はその資金を、テレビ広告や職員の給与、有権者登録や投票促進などの活動に用いることができる。政党が特定候補のためにその資金を用いることは禁じられているが、その条件を守れば豊かな献金者やPAC、政党がその使用法を自由に定めることができるようになった。その結果、現職候補に有利な状況が続き、この資金が政治を腐敗させているとの議論が強まった。この資金はソフトマネーと呼ばれるようになったが、その献金の額は1992年から2002年の間に4倍以上となった。

このような事情を受けて2002年に、ソフトマネーに限らず選挙資金一般について規制するBCRAが、二大政党からの支持を得て上下両院を通過し、ジョージ・W・ブッシュ大統領の署名を得て成立した。下院では賛成が240票、反対が189票であり、上院では賛成が60票、反対が40票での通過となった。BCRAは、上院に法案を提出したアリゾナ州選出のジョン・マケインと、ウィスコンシン州選出のラッセル・ファインゴールドの名前をとって、一般にマケイン＝ファインゴールド法と呼ばれている。政党に対するソフトマネーの献金を廃止するだけでなく、個人によるハードマネーの献金可能額を増大させ、企業や団体に対して、本選挙の60日以内、および予備選挙の30日以内にテレビで意見広告の放

映を禁止することを内容としている。

## BCRA成立の条件

BCRAが成立した理由として、当時の政治状況がある。2001年に大手エネルギー会社エンロンによる巨額不正会計事件が発覚したのに端を発し、様々な企業の不正会計が明らかになった。それら企業は政治献金も行っていたため、政治と金の関係をめぐる世論の批判が強まっていたのである。

それに加えて、マケインが政治的起業家として重要な役割を果たしたことも重要である。ソフトマネーは巨額の献金が可能な富裕層や大企業から支持されていた共和党を利しているとの判断から、民主党がその改革を目指すことがあった。例えば1992年にはソフトマネー規制法が民主党多数議会を通過したものの、共和党のジョージ・H・W・ブッシュ大統領の拒否権発動によって葬り去られている。このような中でマケインは、共和党議員であるにもかかわらず、民主党のファインゴールド議員とともに1995年に新聞に選挙資金改革の必要性を訴える意見記事を出し、それ以降法案を作成して提出するようになった。マケインは原理原則を重視しつつも、必要に応じて妥協したり大胆な行動をとる人物として知られている。マケインは選挙資金改革以外にも、LGBTの権利や銃規制など、党主流派とは一線を画する行動をとる「異端者」として知られるようになる<sup>3</sup>。

マケインがそのような行動をとった背景に、政治的野心があったのは間違いないだろう。1995年の意見記事発表後、マケインは国民の注目を集めるようになり、1996年大統領選挙で共和党のボブ・ドール候補の副大統領候補として取り沙汰されるようになった。2000年大統領選挙では党主流派や大企業の支持を得ることが予想されたジョージ・W・ブッシュに対抗する反主流派として共和党候補となることを目指した。2008年大統領選挙でマケインが十分に共和党候補となったことは知られているだろう。

また、野心を持ち、党主流派と対立するのを厭わないマケインが党内で存在感を示せたことも重要である。アメリカでは連邦議会選挙の二大政党の候補は選挙区ごとに行われる予備選挙で決定され

るため、党本部は公認権を持たない。そのため、党内で多様な見解が存在することは当然の前提とされている。

そして、改革を追求するマケインの方針に追随する動きが発生したことも重要である。ウォーターゲート事件以後、連邦政界に対する不信と反発が強まっていたため、マケインのような異端者が世論の支持を得やすくなっていた。そのような中で、2002年の中間選挙を前に、再選を目指す議員が世論の反発を恐れて法案賛成に回ったのであった。

BCRAが成立する背景には、このような要因が存在したのである。

## BCRA後の展開

BCRAについては当初、選挙前に意見広告の放送を禁止することは、先述のバックリー判決に反し修正第一条違反だと指摘する者もいた。だが、2003年のマコネル対FEC事件で最高裁判所は、言論の自由に対する制限は最小限であり、腐敗を防止するという目的から正当化されると判示した。そのため、改革派はBCRAを勝利と見なすこともあった。

では、BCRAはアメリカの政治と金をめぐる問題を改善させたのだろうか。実は、BCRA成立後、その抜け穴を探す試みがなされ、527団体と呼ばれるものが増加するようになった。BCRAは税法527条に基づいて設立された527団体を規制しておらず、527団体への寄付金には制限が存在しない。以後、527団体は争点提起のための団体と位置付けられ、特定候補に対する賛否も厭わず表明するようになった。

また、裁判所もマコネル判決から徐々に立場を変えるようになっていった。まず、2007年の判決で最高裁判所は、選挙前に行われる争点広告に関する規制は違法な検閲に当たると判示した。広告が明示的に投票を促したり特定候補を敗北させようとしていなければ、許容されるとしたのである。そして、2010年のシチズンユニテッド判決で最高裁判所は、企業や団体に対して選挙前にテレビ広告の放映を禁止するBCRAの一部規定は、合衆国憲法修正第1条に定められた表現の自由に反する検閲

で違憲だと判示した。また、その2ヶ月後のスピーチナウ判決で控訴裁判所は、企業や団体が特定候補の当選または落選を主張する場合でも、その活動が候補と意思疎通をせずに独立して行われる場合は規制することはできないとの判決を下した。

これら判決を踏まえて、スーパー PAC と呼ばれるものが作られるようになった。今日のアメリカでは、特定候補への投票を呼び掛ける選挙活動と、利益集団等が政治的立場を表明する政治活動が区別されるようになってきている。スーパー PAC は候補者に対する献金や選挙活動をすることはできないものの、政策に関する立場を表明し、対立する見解を持つ候補を批判することは認められている。後者の目的のために無制限に資金を用いることも認められている。これらの結果、対立候補への批判を目的としたネガティブ・キャンペーンのために資金を無制限に投じることが可能になったのである。

## 日本への示唆

このように、アメリカの選挙資金をめぐる政治では、非常に興味深い展開が見られた。

BCRA 後の展開については、世論の支持を得て立法部が自浄機能を果たそうとした試みを、司法部が部分的に骨抜きにしたのが興味深い。これは、選挙資金をめぐる考え方が多様であることの反映でもあるだろう。また、選挙資金改革が予期せぬ帰結を生んだ点も興味深い。BCRA と裁判所の判決を踏まえて527 団体やスーパー PAC が登場した結果、巨大企業が選挙に大きな影響を行使し、ひいてはビジネス寄りの候補を多く当選させる可能性が大きくなるとは、BCRA の支持者は想定していなかっただろう。

このように BCRA に大きな限界があったことは事実である。とはいえ、マケインを中心に議会が自浄機能を果たそうとし、それが実現した理由を探ることには重要な意味がある。これは、単にマケインが世論の求めに応じて公共善を実現しようとしたという単純な話ではない。マケインが自らの政治的野心を実現するために改革を志したこと、そして、多くの議員の利益に反する行動をとるマケインが共和

党内で存在感を示すことができたことが、重要な意味を持ったといえるだろう。

その背景には、アメリカでは政党規律が弱く、多様な見解を持つ人々が党内で共存することが可能だったことがある。アメリカでは党の候補として認められるためには、予備選挙で勝利して有権者の支持を得る必要がある。これは、政界の常識が国民の認識と乖離している場合でも、それを是正する仕組みだと言えることができるかもしれない。そして、政党規律が弱いゆえに、世論の支持を得られる場合には超党派の立法が可能になるのである。

他方、日本では、比例代表の候補者名簿を党が作ったり、議院内閣制を採用しているために首相候補となる党首の方針に基づいて党議拘束がかけられることが想定されている。また、議員による互選で党首を選ぶのが一般的なため、党内で地位を築くためには、国民一般の常識よりも政界の常識に浸かっている方がよい可能性もある。もちろん、予備選挙や党首公選の導入には慎重になるべきであるが、本稿の事例からは、党内で多様な意見が出ることを尊重する状況が生まれることが、議会の自浄を可能にするために必要だといえるだろう。■

### 《注》

- 1 アメリカ政治の基本的特徴については西山 (2018) が、連邦議会については Davidson, et.al. (2020)、Adler, et.al. (2021) 等が簡潔に解説しており、本稿で示された事実関係の多くもこれらの中で紹介されている。
- 2 PAC は 1907 年のティルマン法が連邦候補者への献金を企業に禁じ、1943 年のスミス＝コナリー法がその対象を労働組合に拡大したのを受けて、アメリカ労働総同盟・産業別組合会議 (AFL-CIO) が規制を乗り越えて献金するために作り出したのが最初である。PAC は、1978 年から 2016 年の間で、その数も、献金総額も約 3 倍となるなど存在感を増大させている。
- 3 マケインについては、Timberg (2007) などの記述を参考にしている。

### 《参考文献》

- 西山隆行 (2018) 『アメリカ政治入門』東京大学出版会  
 Adler, E. Scott, Jeffery A. Jenkins, & Charles R. Shipan, (2021) *The United States Congress* [second edition], Norton.  
 Davidson, Roger H., Walter J. Oleszek, Frances E. Lee, & Eric Schickler, (2020) *Congress and Its Members* [17th edition], Sage.  
 Timberg, Robert (2007) *John McCain: An American Odyssey*, Free Press.

# 英国の議会政治における政治倫理

田中 嘉彦

白鷗大学法学部教授

## はじめに

英国の議会政治においては、首相をはじめとする大臣、庶民院議員、貴族院議員といったアクターが中心となって国政をけん引している。これらの政治家が、政治倫理を遵守し、法的責任はもとより、政治的道義的責任を果たしていくことは、民主主義の健全性を担保するために不可欠である。

本稿では、英国の議会政治を担うアクターの政治倫理について、制度的側面を中心に、問題への対応等について若干の整理を試みる。

## 大臣の政治倫理

### (1) 大臣規範に関する経緯

英国の内閣制度は、1975年国王大臣法1などの法律も存在はするものの、おおむね憲法慣行によってきた。その中でも、大臣規範 (Ministerial Code) は、大臣が従うことが期待される規範、手続

及び慣行がまとめられたものであり、法的拘束力はないが「憲法構造に不可欠の部分」(Bradley et al. 2018:287)をなす文書である。

大臣規範は、古くは、自由党政権の閣僚らへの株式譲渡に関するマルコーニ事件を契機として1917年にまとめられた「大臣の手引」(Instructions to the Secretary) が起源とされる。その内容は長らく非公開とされてきたが、ジョン・メイジャー政権期の1992年には開かれた政府の一環として「大臣の手續に係る諸問題」(Questions of Procedure for Ministers)として初めて刊行がなされた。

その後、トニー・ブレア政権が発足した1997年、大臣規範と改称されて公表され、総選挙後の政権発足に際して改定されてきた。近年では、頻繁に補訂・改定がなされるようになり、2010年総選挙後、デービッド・キャメロン首相による保守党・自由民主党の連立政権の成立で新たな大臣規範が公表され、連立政権の下での連帯責任等について改定がなされたほか、2011年にはメディアへの透明性、2012年には準司法判断へのガイダンスに関する補訂がなされた。さらに、2015年総選挙を経て、保守党単独政権となった後、連立政権に関する記述の削除等がなされほか、テリーザ・メイ首相の下で、2016年及び2018年にも改定がなされ、ボリス・ジョンソン首相の下で2019年に新版が出されている(Armstrong and Rhodes 2021:38-48)。

#### たなか よしひこ

一橋大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士(法学)。専門は、憲法、比較憲法。国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課長、憲法課長、総合調査室付主幹等を経て現職。

著書に、『英国の貴族院改革—ウエストミンスター・モデルと第二院—』(成文堂、2015年)、『イギリスの行政とガバナンス』(共著、成文堂、2007年)など。

## (2)大臣規範の内容

2019年の大臣規範 (Ministerial Code, August 2019)は、首相による序文に続き、国王の大臣、大臣と政府、大臣と任命、大臣と担当省、大臣と公務員、大臣の選挙区と政党の利害、大臣の私的利益、大臣と政策表明、大臣と議会、大臣による出張のほか、附属文書として、公職7原則、前大臣の企業就職規則が付されている。

大臣規範は、2011年に初めて公表された大臣と公務員のための手引きである「内閣執務提要」(Cabinet Manual)においても記述されており、その内容については次のように表現されている(Cabinet Office 2011:26)。「3.46 大臣規範は、時の首相により発せられ、大臣に求められる行為規範の根拠となる原則を定めている。国王の大臣は、公務と私的利益との衝突が生じないようにし、また、生じているような外観を示さないようにする等、最高位の適正性の規範に従って行動することが求められる。大臣は、国際法上及び条約上の義務を含む法律を遵守し、司法を擁護し、公職の清廉性を守るといふ、何よりも大切な責務を負っている。大臣は、無私性、清廉性、客観性、説明責任、公開性、誠実性及び統率力という公職7原則を守るよう求められる。」このほか、前大臣に対する企業就職諮問委員会の助言の遵守、2年間のロビー活動の禁止についても明記されている。

## (3)公職行為規準委員会

大臣規範の内容にも関与する政府機関として、公職行為規準委員会 (Committee on Standards in Public Life (CSPL))がある。これは、1994年にメイジャー政権下で設置されたもので、公職上の行為に係る倫理規準を確保するため首相に対し助言を行う独立機関である。付託事項は、公職保持者の行為規準に関する審査及び水準確保のための勧告である。公職とは、大臣、公務員、特別顧問、庶民院議員、欧州議会議員、公的機関幹部職員、地方議員、地方自治体幹部職員等を含むものとされる<sup>2</sup>。

1997年には、ブレア首相により、政党資金に関

する審査と現行制度の改正に関する勧告が付託事項に追加され<sup>3</sup>、2013年には、権限委譲を受けた議会と行政府には合意がある場合を除き調査を行わないことが政府により明らかにされ、また、公的資金によって設立された民間セクターにも審査が及ぶことが貴族院の議会質問で明らかにされている<sup>4</sup>。

公職行為規準委員会は、委員長及び4名の委員を公開競争を経て首相が任命し、3名の委員を労働党、保守党及び自由民主党の推薦に基づき首相が任命する。同委員会は、1995年5月の第一次報告書において、ノーラン原則とも呼ばれる公職7原則(無私性、清廉性、客観性、説明責任、公開性、誠実性及び統率力)とその内容を示した(CSPL 1995:14)。また、2004年から2013年まで、2年ごとに公職行為規準に関する調査を行い、公職7原則の内容の理解を容易にするため、2013年には第14報告書で各標語の新たな説明表現についても示すなどしている(CSPL 2013:24)。

## 庶民院議員の政治倫理

### (1)庶民院の行為規範

庶民院 (House of Commons (HC))の行為規範 (Code of Conduct) は、庶民院議員が遵守すべき行為規準を定め、国民の信頼確保に資するものである。行為規範は、公職遂行に係る行為を対象とし、庶民院議員には大要次のことが求められる(HC 2019:2-4)。

庶民院議員は、君主への忠誠、法の遵守、国益、高潔性を護持するものとされ、議会職務を遂行する上で、公職7原則を遵守することが求められる。また、議員は、礼讓及び責任という議会行動規範を遵守することも求められる。さらに、庶民院議員は、次に掲げるルールと関連する庶民院決議を遵守することが求められる。個人的利益と公共利益の衝突を回避し、公共利益を優先するものとする。議事に関連して金銭を受領してはならない。利害関係登録を誠実に履行しなければならない。職務上内密に受領した情報は、職務にのみ用いなければな

らない。公共目的の支出、手当、施設及びサービスの使用に法的責任及び説明責任を有する。公的資源は常に職務のために用いなければならず、信用失墜行為を行ってはならない。

1995年5月、庶民院の質疑売買疑惑 (cash for questions) に対し、公職行為規準委員会から、議会行為規準コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Standards) の設置が勧告され、同年11月、庶民院議事規則に基づき、当該職が設置されるとともに、庶民院の特別委員会として、行為規準・特権委員会が設置された。その後2012年3月に、同委員会を一般の委員を含む行為規準委員会 (Committee on Standards) と特権委員会 (Committee on Privileges) に再編する議事規則の改正が行われている (Kelly 2021 : 13-16)。議会行為規準コミッショナーは、議員の行為規範の遵守に関して調査を行い、行為規準委員会は、議会行為規準コミッショナーからの報告書を審査し、庶民院に報告及び勧告を行い、庶民院は必要と認められる議員に対して懲罰を行う (HC 2019:5)。

## (2) 議員経費スキャンダル

ゴードン・ブラウン政権期に遡るが、2009年に生じた英国議会の議員経費をめぐるスキャンダルが英国政界を大きく揺るがせた。

庶民院議員は、1911年以降、庶民院決議に基づき議員歳費を支給されている。このほかに、議員手当として、追加宿所費、事務所費、秘書雇用費、旅費、通信費などを請求することができる。ところが、デイリー・テレグラフ紙が、リークされた議員経費の情報を入手し、2009年5月以降、詳細を順次掲載した。その大半は正式な請求手続を経たものであったが、特に追加宿所費について、大臣を含む各党議員による不当な使用実態が明るみに出た。これにより、庶民院議長が1695年以来となる議長辞任と議員辞職に至り、内相、コミュニティ地方政府相などの閣僚が辞任したほか、2009年6月の地方選挙と欧州議会選挙では与党労働党の敗北という結果を招来した (田中 2009:85)。

ブラウン首相は、2009年6月10日の庶民院本

会議声明で、政治への信頼回復のため、まずは庶民院の議員経費について、議院による自主的な規制から法律による規制に移行させるべく、夏期休会前に法案を提出するとした。こうした経緯により2009年6月21日、2009年議会行為規準法<sup>5</sup>が急遽制定された。

さらにブラウン政権末期には、2010年憲法改革及び統治法<sup>6</sup>が制定され、議会行為規準に関する内容も盛り込まれた<sup>7</sup>。これにより、2009年議会行為規準法が改正されたほか、庶民院及び貴族院の議員の国外収益及び外国資産について国内で課税するものとされた (田中 2010:104)。

## (3) 2009年議会行為規準法

2009年議会行為規準法は、独立議会行為規準局 (Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)) を設置するものである。

IPSAは、庶民院決議に従って、議員歳費の支給を行うとともに、庶民院議長、公職行為規準委員会、高級給与審議会等と協議の上、議員手当に係る制度設計を行い、手当の支給を行う。また、IPSAは、庶民院の行為規範の改定を所掌する。

IPSAは、その長を含む5名の構成員から成り、構成員は庶民院の提案に基づき女王が任命する。構成員には、高等司法官職経験者、登録会計監査人、庶民院議員経験者から各1名を含む。構成員の候補者は、公開競争に基づき、IPSAに関する庶民院議長委員会の同意を得て、庶民院議長が選出する。構成員の任期は5年以内で、3年以内の再任が認められる。構成員の罷免は、両議院の提案により女王が行う。

2009年議会行為規準法の制定当初は、議員手当の支給及び利害関係登録に係る行為規範の遵守について調査する機関として、議会調査コミッショナーの職が設置されたが、2010年憲法改革及び統治法による改正で、これは廃止され、庶民院議員の支出の調査、IPSAの決定の審査等を行う法令遵守担当官が設置されたほか、IPSAは、庶民院の議員年金制度を策定し、議会抛出年金基金の管理及び運営を行うものとされた。

なお、重大な虚偽又は過誤があることを知って、手当の請求を行った議員は、12月以下の拘留若しくは罰金に処し、又はこれを併科する罰則規定も設けられている。

## 貴族院議員の政治倫理

### (1) 貴族院の行為規範

貴族院 (House of Lord (HL)) において議員は、歳費は支給されないが、出席に応じて、日当、宿泊費、事務所費、秘書雇用費、旅費などの手当を請求することができる。

貴族院の行為規範 (Code of Conduct) は、貴族院議員の職務遂行上の行為規準を定めるもので、公開性と説明責任を確保し、国民の信頼向上に資するものである (HL 2021:1)。行為規範は、貴族院議員が公共利益に立ち、公職7原則に従って行動するために求められることを明らかにする。また、貴族院議員は、利害関係登録を行わなければならない。

そして、貴族院行為規準コミッショナー (House of Lords Commissioner for Standards) が、貴族院議員の経費支出、議会施設使用等を含む行為規範の遵守について調査する独立機関として設置されている。

### (2) 貴族院議席売買問題

ブレア労働党政権は、政治浄化・腐敗撲滅のため、2000年政党・選挙及びレファレンダム法<sup>8</sup>を制定し、広範かつ抜本的な政治資金規正の見直しを行っていたが、政権末期に一代貴族の爵位売買 (cash for peerages) 疑惑が浮上した。

2006年3月以降、ブレア首相及びその側近が、巨額の資金提供を得るために一代貴族の爵位を授与しようとしたのではないかという疑惑が報じられるようになった。この巨額融資問題は、主要野党にも波及した。このような問題に対する法律として、1925年栄典(濫用防止)法<sup>9</sup>があるところ、ロンドン警視庁が捜査するところとなり、事件関係者が逮捕されたほか、ブレア首相の事情聴取も行われた。

ブレア首相は疑惑を否定、保守党は融資者リストを公表したほか制度改正を提言、自由民主党も政治資金の透明性を主張するなどした。2000年政党・選挙及びレファレンダム法は、融資の形をとった資金提供の届出義務がなかったため、2006年4月、ブレア首相とキャメロン保守党党首が融資についての公表義務化のための同法の改正に合意し、貴族院で審議中であった選挙管理法案の修正が政府からなされ、2006年選挙管理法<sup>10</sup>によりこれを措置した。

なお、一代貴族の爵位授与は、貴族院議員の任命に直結するものであり、庶民院行政特別委員会 (Public Administration Select Committee (PASC)) でその見直しも議論された。

### (3) 貴族院議員の政治倫理と貴族院改革

2009年議会行為規準法は貴族院には適用されないものであったが、貴族院議員にも議員経費問題が波及した。そこで2009年11月、貴族院の新たな行為規範が採択され、全ての利害関係を登録し、議会コンサルタントの引受け、ロビイングの口利きによる金銭受領が禁止されるとともに、2010年1月に元警察幹部職員を貴族院行為規準コミッショナーに任命した (Bradley et al: 240)。また、政府は、貴族院改革に関する規定を含む法案を2009年7月に提出したが、2010年4月の総選挙公示から議会閉会までの議事一掃期間に2010年憲法改革及び統治法として成立する際に、法案提出時から盛り込まれていた重大な違法行為を行った貴族院の除名又は登院停止、貴族院議員の辞職等に関する規定などは削られた。

なお、2010年成立の連立政権下でニック・クレグ副首相が主導した抜本的な貴族院改革法案が頓挫した後、議員立法により、貴族院議員の引退、一定の条件の下での失職等について規定する2014年貴族院改革法<sup>11</sup>が制定されたほか、2015年貴族院(除名及び登院停止)法<sup>12</sup>が制定されている (Rogers and Walters 2019:398-399)。

## おわりに

これまで述べてきたように、議会制度、議院内閣制の祖国といわれる英国にあっても政治倫理を十全ならしめるためには不断の制度的対応を迫られている。

これは、英国の議会政治の中で民主主義の健全性を確保しようとする営為の現れと見ることができよう。そして、その営為は、政治的アクターの法的責任及び説明責任の徹底、十分な情報公開により、国民・有権者の評価が次の選挙における政権選択に繋がり得るという緊張感の中で、高い実効性もたらされるであろう。■

### 《注》

- 1 Minister of the Crown Act 1975 (c. 26) .
- 2 HC Hansard 25 October 1994, col 758.
- 3 HC Hansard 12 November 1997, col 899.
- 4 HC Hansard, 5 February 2013, col 7WS; HL Hansard 28 February 2013, col WA347.
- 5 Parliamentary Standards Act 2009 (c.13). 「議会倫理基準法」との訳が充てられる場合もある。
- 6 Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c.25) .
- 7 2010年憲法改革及び統治法は、国王大権に基づく公務員制度の法制化、ポンソンビー・ルールと称する慣行による条約批准手続の法制化を主な内容とする。
- 8 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c. 41) .
- 9 Honours (Prevention of Abuses) Act 1925 (15 & 16 Geo. c. 72) .
- 10 Electoral Administration Act 2006 (c. 22) .
- 11 House of Lords Reform Act 2014 (c.24) .
- 12 House of Lords (Expulsion and Suspension) Act 2015 (c. 14) .

### 《参考文献》

Armstrong, Hazel and Chris Rhodes (2021), 'The Ministerial Code and the Independent Adviser on Ministerial Interests', *House of Commons Library Briefing Paper*, CBP 03750, 12 August 2021.

Bradley, A.W. et al. (2018), *Constitutional and Administrative Law*, 17th ed., Harlow: Pearson Education, 2018.

Cabinet Office (2011), *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st ed., October 2011.

CSPL (1995), *Standards in Public Life*, vol.1, Cm 2850-I, May 1995.

CSPL (2013), *Standards matter*, Cm 8519, January 2013.

Evennett, Heather (2020), 'Ministerial Code', *House of Lords Library Briefing*, 5 March 2020.

HC (2019), *The Code of Conduct: The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members*, HC 1882, 10 October 2019.

HL (2021), *Code of Conduct for Members of the House of Lords: Guide to the Code of Conduct: Code of Conduct for House of Lords Members' Staff*, 11th ed., HL Paper 87, October 2021.

HM Government, *Committee on Standards in Public Life*, <<https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>>.

Institute for Government (2022), *Ministerial Code*, January 18, 2022.

Kelly, Richard (2021), 'Standards in the House of Commons', *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 9359, 5 November 2021.

Rogers, Robert and Rhodri Walters (2019), *How Parliament Works*, 8th ed., London: Routledge, 2019.

齋藤憲司 (2010) 「英国における政治倫理—下院議員経費スキャンダルと制度の変容—」『レファレンス』60巻3号, 2010.3, pp.5-27.

高安健将 (2013) 『内閣執務提要』と英国政治』国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課『英国の内閣執務提要』国立国会図書館, 2013, pp.9-26.

田中嘉彦 (2009) 「海外法律情報 英国 2009年議会行為規準法—議員経費問題への対応—」『ジュリスト』1385号, 2009.9.15, p.85.

田中嘉彦 (2010) 「海外法律情報 英国 2010年憲法改革及び統治法—ブラウン政権下の未完の憲法改革—」『ジュリスト』1410号, 2010.11.1, p.104.

廣瀬淳子 (2008) 「ブラウン新政権の首相権限改革—イギリス憲法改革提案緑書の概要と大臣規範の改定—」『レファレンス』58巻1号, 2008.1, pp.49-64.

間柴泰治・黒川直秀 (2006) 「イギリスの「一代貴族」『売買』疑惑と政治資金規制制度改革 (短報)」『レファレンス』56巻10, 2006.10, pp.65-71.



# ドイツ連邦議会議員報酬の特徴と課題

河崎 健

上智大学外国語学部ドイツ語学科教授

## はじめに

昨今の日本の国会議員の文書通信交通滞在費（以下、通信費）の使途に対する批判は自ずと諸外国の事情にも目を向けさせることになった。とりわけ日本と政情の近い西欧諸国の実態は興味を引く。中でもドイツは日本と同じ議院内閣制の国であり、1990年代半ばの選挙制度改革との関連で注目されたように、英国に次いで参照されることの多い国という印象が強い。ドイツでは政治とカネについてのどのような議論がなされているのだろうか。

ドイツは「政党国家」とも呼ばれ、政党に対する法的規制が厳しい国として知られる。反面、1950年代から政党に対する国庫補助が導入されており、政党の活動資金は比較的潤沢であるといえる。そのため政治とカネをめぐる批判で真っ先に矢面に立つのは政党である。その矛先は政党に対する国庫補助であり、支給額と並んでその使途（選挙運動資金に限定すべきか否か）が問題視され、法改正も

幾度となく行われている。一方、政治家個人に対しては不正な企業献金や汚職が問題になることはままあるが、政党に対する批判ほど日常茶飯事という印象ではない。もちろん政治家の金銭スキャンダルは珍しくないし、1980年代始めや1990年代終わりには保守系の政党や政治家を巻き込んだ大掛かりな疑獄事件が起きている。最近でも政治家への汚職を契機に、ロビイスト登録や議員の所属団体開示義務などが規定されている。

連邦議会議員への支給についての批判の中心は、歳費と議員の年金についてである。この2つについては2014年の議員法改正により新たな規定がなされている。

## 2014年議員法改正の経緯と内容<sup>1</sup>

連邦議会議員の歳費は1975年以降暫時引き上げられているが、1995年の議員法改正で連邦最高裁判所裁判官の報酬額に準ずることが規定されている。2014年改正前に連邦議会の超党派の議院運営機関である長老評議会は、歳費増額へのメディア批判に応えるべく2011年11月に歳費および議員年金のあり方を再検討する独立委員会を立ち上げた。2013年3月に提出された同独立委員会の報告書を基に当時のメルケル政権が議員法改正案を提出、両院での審議を経て2014年3月14日に法案が連邦参議院を通過している。

独立委員会の座長で元連邦議会議員の法曹

### かわさき たけし

早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程修了。政治学博士。専門は、政治学、ドイツ政治。上智大学外国語学部ドイツ語学科専任講師などを経て、上智大学外国語学部ドイツ語学科教授、大学院グローバルスタディーズ研究科教授。著書に『21世紀のドイツ』（共著、2011年、上智大学出版）『ドイツの政党の政治エリート輩出機能』（2015年、コンラート・アドナウアー財団）、『ヨーロッパと日本の選挙と政治』（共著、2018年、上智大学出版）など。

によれば、審議で最初に議論されたことは、議員とその日常の業務に関する正確な理解を明記することであったという (Schmidt-Jortzig (以下S-J.) 2014:249)。議員という職業を明示することで歳費や年金に対する理解を求めたのだろう。

独立委員会の報告書を受けて成立した改正議員法では、歳費と議員年金について新たな規定がなされた。歳費の引き上げとは別に、連邦議会の役職者(議長・副議長、常任委員会等の委員長)への手当が付与されるようになった<sup>2</sup>。他方で本会議を欠席した場合の歳費の減額料が増額されている。議員年金については、最高支給額が歳費の67.5%から65%に引き下げられ、早期受給資格年齢が57歳から63歳に引き上げられた(渡辺 2015)。

先の委員会座長は、委員会審議が改正法に結実した成果として、歳費を連邦最高裁判所裁判官の給与の額と連動させた1995年の規定がさらに精緻化されて恣意的な引き上げが回避されたこと、老齢年金の抜本的改革はできなかったが、上記のような改正にはつながったこと、後述の諸費用のための一括支給金の改正には至らなかったものも、本会議欠席者への減額処置の厳罰化や議会内の役職手当への増税により、一定の埋め合わせはできたこと、を挙げている。そして総じてこの改正で、メディアなどからの批判的な見解に対して議会側の立場を明示できたと胸を張る(S-J. 2014:256-7)。

このメディアの批判的論調の中心的人物の一人と目されているのが、政治とカネの問題で批判的な論調を展開し続ける研究者アルニーム教授である<sup>3</sup>。彼は独立委員会の勧告に対しても厳しい見解を示している (Arnim 2013)。批判の中心点は、委員会が歳費と最高裁判官の給与を引き続き連動させていることに向けられている。いわく、裁判官には議員に認められている非課税の一括支給金(後述)や充実した年金制度はなく、第二の有給の職業を持つことも禁止されている (ibid.:10-11)。裁判官と連動させるというのであれば、議員の特権も裁判官並みに減らすべきというのである。

公法学者アルニームが実は政治資金のあり方に批判的な利益団体を代表する立場にあるという

批判もあるのだが (Beyme 1993)、その利益団体が、ドイツ国内で議員報酬に厳しい目を向ける社団法人「ドイツ納税者連盟」(Bund der Steuerzahler e.V.) (以下、BdSt.) である。同団体も現行の歳費と年金制度に厳しい見解を示している<sup>4</sup>。

歳費については、裁判官の給与と連動させるなど他の職業と関連づけることで、立法者が毎年の歳費増額をめぐる論争を回避するようになったことを問題視する。外部のチェックなしで自動的に歳費が増額されることにつながるためである。年金については、連邦議会議員は現役時に積立金を支払わない上に、金額も勤務年数による給付額の上昇率も高すぎる。例えば27年間勤務すると議員報酬の最大67.5%、月額6759ユーロ(約88万円)(1ユーロ=130円で計算)が支給されるという。

## 議員の歳費以外の収入

以上の歳費と年金以外に議員にはどのような名目で金銭が支給され、各々どのように評価されているのだろうか。独立委員会でも以下の項目の改正について言及されたが、時間的制約などから改正案は歳費と年金に限定されたという (S-J. 2014:248)。とはいえ連邦議会の公式サイトからも分かるように、歳費と年金以外で連邦議会議員が受給する金額もかなりの額に上る。納税者連盟のサイトでも連邦議会議員報酬の内訳が紹介され、各項目について批判的なコメントが追加されている。両サイトの情報<sup>5</sup>を中心に、項目別の支給金の概略を見てみよう。

### (1) 議員活動のための設備費 (Amtsausstattung) :

選挙区事務所の設営と維持費、運営のための費用、連邦議会の近くで使用する54㎡の事務所の使用料と家具調度料など。2022年には毎月約4583ユーロ(約60万円)が支給されている。

### (2) ベルリンの議員会館の事務所用諸経費 : 事務所

の備品(事務用品、議員活動に必要な専門書、切手など)や電話やインターネットなどのネットワーク関

連の整備に最大で毎年12000ユーロ（約156万円）が使用できる。選挙区での電話料金もここから支出できる。

- (3) 諸費用のための一括支給金 (Kostenpauschale) : 非課税で毎年始めに金額が決定する。2022年は毎月約4583ユーロ支給されることになっている。連邦議会のサイトでは、この支給金は主に選挙区事務所の設営や選挙区内での交通費の他、ベルリンでの住居費に充てられると説明されている。しかし納税者同盟が問題視するように、ベルリン市内や近郊に選挙区があるため、新たにベルリンに住居が不要な議員にも同額が一括支給されるため、不平等になるともいえる。

この(1)から(3)の支給金の用途には明確な違いはない。いずれも主にはベルリンと選挙区での、(人件費を別とする)事務所やベルリンの仮住まいの賃貸料や備品設営に使用されているようである。このうち、しばしば問題視されるのは(3)の諸費用のための一括支給金である。上記のように、個別議員の選挙区事情で支出額が変わる問題とは別に、非課税であることが、とくに納税者同盟からは批判的になっている。またこの支給金はすべて納税者が給付しているにもかかわらず、連邦議会議員同様に専門性の高い他の職業従事者の費用であっても必要経費が国から支給される額は希少であるとして、(3)の減額を求めている。議員か否かの地位の違いではなく、業務の専門性から見地から非課税の正当性を問う論調であり、独立委員会が連邦議会議員職の特殊性を前提として議論を展開したのと同対照的である。もっとも独立委員会の11人の委員の下でも(3)については賛否両論があったようで、同項目を改正なしで継続することの承認を巡っては、賛成5、反対4、棄権2でかろうじて賛成多数となったという(S-J. 2014:254)。

以上から分かるように、(1)から(3)のとくに(3)は、現在の日本の通信費に相当する項目であるといえる。ただ支給額が固定している歳費と(1)から(3)を合わせてもおよそ3100万円強であり、日本

の国会議員の年間の歳費とほぼ同程度の額である(後述)。上記以外の支給項目は固定額ではない。

- (4) 人件費：2022年現在、総額で月22795ユーロ（約300万円弱）が人件費に充てられる。親戚・婚姻・婚姻による姻戚関係にある者を除く秘書が対象になるのだが、支給額は連邦議会事務局の計算に基づき、議員を介さずに直接秘書に支払われる。アルニームはこの高額な人件費を議員の特権のひとつとして糾弾する(Arnim 2013:9)。

- (5) 旅費：公用での旅費が支給される以外に、ドイツ鉄道はすべて無料である。2012年には連邦議会の長老評議会の決定により、私用目的でも無料での乗車が可能になっている。さらにベルリン市内での公用車の使用、ドイツ国内の公用目的での航空料金も支給される。

- (6) 疾病・介護保険料：議員は、官吏法の基準に則った補助か、法定ないし民間の疾病・介護保険用の助成金を受給できる。

- (7) 議員辞職後の移行期の支給金：議員活動期間1年に対して辞職後1ヶ月分の給与が議員時代と同額支払われる。受給期間は1年半だが、2ヶ月目以降には所得や年金額に応じて減額される。納税者団体は受給期間の1年への短縮を求めている(BdSt. 2022) <sup>6</sup>。

- (8) 救済手当(死亡手当)：議員本人が死亡した場合、遺族は、新生活に移行するための資金援助を要求できる。金額は議員の給与1ヶ月分に相当し、8年以上か2会期以上務めていた場合には、1.5倍の額の支給を求めることができる。

なお同財団のサイトでは、連邦議会議員以外に連邦閣僚、政務次官、院内会派への資金、政党財政の詳細と問題点、さらにドイツ統一以降各省庁が旧首都のボンとベルリンに分割されたために頻繁に両都市を行き来する連邦官僚の高額な旅費

表1 「国会議員の報酬」世界順位

順位	国名	歳費額
1位	シンガポール	約9772万円
2位	ナイジェリア	約5820万円
3位	日本	約3014万円
4位	ニュージーランド	約2159万円
5位	米国	約1914万円
6位	オーストラリア	約1554万円
7位	イタリア	約1576万円
8位	ドイツ	約1466万円
9位	カナダ	約1437万円
10位	オーストリア	約1296万円

(注) 東洋経済オンライン (2022年1月17日) より筆者が作成 (<https://toyokeizai.net/articles/-/503079?page=2>)。一部の金額には「約」はなかったが、為替変動を勘案して全て約～円とした。ドイツの2022年の歳費は約1562万円だが、同サイトの金額のままにしてある。

の問題も指摘されている。また現在の連邦議会議員の人数の多さも挙げられている(後述) (ibid.)<sup>7</sup>。

## 日本と比較した場合の特徴

以上のような議員への支給の細目まで見ると、歳費と比較した割合の高さにもかかわらず、(一部の利益代表者を除いて一般的には)ドイツでは批判は悠長に見えるかもしれない。だが支給の中心である歳費を比較するとどうか。ドイツの議員報酬でもっとも論議を呼ぶのが歳費であり、だからこそ注目を集めやすい歳費の上昇幅を抑え気味にして、他の細目での支給で補完しているといえるのかもしれない<sup>8</sup>。だが、その歳費は日本の約半額である(表1)。

ドイツの立場からすれば、通信費など金額からすれば少額なものではなく、他国よりも明らかに高額な歳費をなぜ日本では問題にしないのかと問うのではなかろうか。むしろ日本の通信費等の議論が金額の多寡のみならず使用目的の正当性にも関連していることは承知しているが、それでも昨今のメディアの執拗な「通信費バッシング」を見ると、歳費の問題にほとんど触れられないのは不思議である。

もし歳費の額が問題視されれば、それは他の職

業での所得との兼ね合いや物価上昇との関係、ひいては議員という職業の内実が問われることになるだろう。

その点でいえば、ドイツでは長年、周到な議論が展開されてきたといえなくもない。一般にはあまり認識されていないが、連邦議会議員の歳費をめぐる議論で必ず言及されるのが1975年の連邦憲法裁判所による「歳費判決」(Seuffer 1976)である。連邦議会議員への金銭支給が手当ではなく給与、すなわち歳費であることが、この判決により明確になったとされるのだが、その根底にあるのは「職業としての議員職」の確立である。かつて歳費が導入されたのは、とりわけ無産政党選出の議員が自身の独立性を保つためであったとされる。政党間の階級差が消失した現代においては、特定の政党出身の議員を想定する必要はなくなったであろう。しかし政治で稼ぐ必要のなかった名望家ではなく、政治を生業としなくてはならない職業政治家の増加(「政治のために生きる」から「政治によって生きる」への変化)、福祉国家化による政治家の業務範囲の拡大と仕事量の増加、高齢化等による社会保障制度の充実なども考慮する必要が出てきたのである。それは、例えば金銭的資源に恵まれているといった

特権的な立場にない普通の市民が政治の世界に進出することを促す上で不可欠なことであろう。

とはいえ批判的論調が途絶えないことも事実である。見解の齟齬が埋まらない大きな原因のひとつは、議員という職業への理解の違いであろう。独立委員会が連邦議会議員の仕事内容が一般に十分に理解されていないゆえに、想像以上の激務であることを示して、その苦勞に報いるような保障制度を整備しようとしたのに対して、批判者にはそのような態度が過度な特権意識を助長させているという思いが強いのではなかろうか。

さらにいえば、2013年に選挙制度改革が実施されて以降、議員数が激増していることも無関係ではない。定数598人の連邦議会に、2021年総選挙で選ばれた議員の数は736人に達しており、実に138人も「定員オーバー」となっている<sup>9</sup>。連邦納税者同盟のサイトでは、「連邦議会議員は500人で十分」という主張がなされ、連邦議会議員に対して早急な選挙制度改革を求めつつ、サイト閲覧者から賛同者を集めるキャンペーンを展開している(BdSt. 2022)。

いずれにせよ、ドイツにおいても、たとえ水面下であっても政治とカネの問題はつねに存在し、何らかの契機で再び注目を集める可能性を内包していることは間違いない。■

#### 《注》

- 1 注改正の経緯、内容については、Schmidt-Jortzig 2014., 日本語文献では渡辺 2015. を参照した。また連邦議会議員に関する全般的理解には、Ismayr 2017. を参照。
- 2 議員法改正時の2014年以降も歳費は暫時上昇している。2022年現在の議員法の諸規定や金額については、連邦法務省のサイトにある最新の議員法(BMJ. 2021) を参照。
- 3 アルニームについては、河崎 2015:19 以下、参照。
- 4 ドイツ納税者連盟の公式サイトは、Bund der Steuerzahler Deutschland e.V. :2022. 参照。
- 5 ドイツ納税者連盟(上記注4)と連邦議会(Deutscher Bundestag 2022)の公式サイトを参照した。
- 6 現行の議員法(BMJ. 2021)では第二章で、公務員が休職して議員職に就いた場合の歳費額の変更規定などが記されている。
- 7 本稿では言及できないが、州議会でも同様の問題は

は起きている。しかしBdSt.によれば、一部の州では、年金と一括支給金の改革に成功していると評価されている。

- 8 アルニームは、一括支給金の額が(歳費と違って)、議員法で規定されていない点を問題視する。1995年制度導入時には連邦議会で、基本法(憲法)改正の動きがあったものの、連邦参議院の否決で頓挫したという。アルニームはその点からも、現行の一括給付金が違憲であるという認識が連邦議会内にもあるとして糾弾する(Arnim 2013:8)。
- 9 近年の連邦議会の選挙制度改革については、河崎 2018. 参照。

#### 《参考文献》

- Arnim, H.H.v., (2013), „Eine Kriegserklärung ans BverfG“, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Extra*, 8a/2013, S.1-11.
- Beyme, K.v., (1993), „Der Parteienstaat und die Vertrauenskrise in der Politik“, in: S.Unseld, (Hg.), *Politik ohne Projekt?*, Frankfurt a.M., S.23-42.
- BMJ., (2021), *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz-AbgG)*, zuletzt geändert durch Art 1 G v. 8.10.2021. (<https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/AbgG.pdf>) (2022年2月13日閲覧)
- Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., (2022), *Die Finanzierung der Bundestags-abgeordneten*, (<http://www.steuerzahler.de/Abgeordnetenbezeuge/8692c997211p525/>) (2022年2月10日閲覧)
- Deutscher Bundestag, (2022), *Abgeordnete*. (<https://www.bundestag.de/abgeordnete>) (2022年2月13日閲覧)
- Ismayr, W., (2017), *Der Deutsche Bundestag*, 3.Aufl., Wiesbaden.
- Schmidt-Jortzig, E., (2014), „Materielle Grundlagen für die parlamentarische Mandatsarbeit. Zu den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, S.247-257.
- Seuffert, W., (1976), „Das »Diäten-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Nov. 1975-2 BvR 193/74-in Auszügen“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, S.19-25.
- 河崎健 (2015) 『ドイツの政党の政治エリート輩出機能』コンラート・アデナウアー財団。
- 河崎健 (2018) 「ドイツ連邦議会選挙制度改革—終わらなき論争?—」河崎健編『日本とヨーロッパの選挙と政治』上智大学出版、117-140頁。
- 渡辺富久子 (2014) 「【ドイツ】連邦議会議員の歳費引き上げと腐敗防止」国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』259-1号、5月。([https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8655787\\_po\\_02590206.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8655787_po_02590206.pdf?contentNo=1)) (2022年2月8日閲覧)