

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「大臣の手続に係る諸問題」(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²。

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³、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⁴。

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、礼譲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⁵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⁶が制定され、議会行為規準に関する内容も盛り込まれた⁷。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⁸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⁹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¹⁰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¹¹が制定されたほか、2015年貴族院(除名及び登院停止)法¹²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.