

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—

梅田 久枝

【目次】

- I 第110議会の優先課題
- II 両院の倫理委員会
- III 独立の監督機関設置構想

I 第110議会の優先課題

2007年1月に開会したアメリカの第110連邦議会では、冒頭から、政治倫理改革関連の論議が注目された。これは、2006年の中間選挙の結果、12年ぶりに連邦議会両院の多数派を回復することになった民主党の指導部が、新議会の最優先課題として、政治倫理改革立法の推進を公約したことによるものである。

近年、議員と、議員に立法の働きかけを行うロビイスト又はロビイストを雇う企業や民間団体との間に、不適切な関係が生じていることを示す事件が相次いで、このような関係によって立法過程が歪められることへの危機感が、強く^(注1)叫ばれている。こうした危機感は、議会自身がこれらの問題に対して有効な規制や監督の機能を果たしていないという批判をも生んでいる。

このことから、今議会では、院内の規則改正や包括的倫理改革法案を推進することによって議員とロビイストらの関係の規制を強化しようとする議論が続く一方で、議員の政治倫理関連の規定を実行・監督するための機関として、新たな独立機関を設置すべきだとする議論が展開されている。

本稿では、今議会の最優先課題とされる政治倫理改革関連の議論のうち、現行の政治倫理監督体制について指摘される問題点と、今議会に提出されている独立機関設置法案の概要につい

て、紹介することとしたい。

II 両院の倫理委員会

1 連邦議会の倫理規律

アメリカにおいては、現職の連邦議会議員が連邦又は州の刑法に違反する行為を行った場合に適用される一般的な不逮捕特権はなく、この^(注2)ような議員は、その他の市民と同様の法執行手続に服することとなる。しかし合衆国憲法は、第1条第5節第2項において「各院は、それぞれの議事規則を定め、院内の秩序を乱した議員を懲罰し、3分の2〔の議員〕の同意によって議員を除名することができる」と定めており、議会各院に対して、自らの院の議員の規律と懲罰を実行する権限を付与している。各院にこのような規則制定と部内規律の権限が明確に与えられた主たる理由は、行政及び司法の各部の影響から立法府の独立を守ることにあつたといわ^(注3)れている。

各院はこの定めに従い、それぞれの規則の中に、議員の職務遂行上の規範となる倫理規定を置いている。上院においては、規則の第34条から第43条までが、また下院においては、規則の第23条から第26条までが、これにあてられている。その主な項目は、次のようなものにまとめられる。

- ・資産公開の義務
- ・院外勤労所得の制限
- ・贈り物や謝礼を受領することの原則禁止
- ・議会における地位に基づき影響力を不当に行使して得た報酬を受領することの禁止
- ・院に対する信頼を損なわないように身を処する義務（下院）

- ・選挙運動資金を個人的資金から分離する義務（下院）
- ・報酬にふさわしい職務を遂行しない者を議会の支出により雇用することの禁止（下院）
- ・離職後のロビー活動の制限（上院）

このうち、資産公開義務については1978年政府倫理法（Ethics in Government Act of 1978, P.L.95-521, 92 Stat. 1824）が、政府の他の部門の高官と同様に連邦議会議員を資産公開の対象とすることを定めており、同法において詳細に規定されている内容が、両院の規則とみなされている。

これらの規則に違反した場合、その議員は、院内の秩序を乱す行為を行ったとして、除名を含む懲罰の対象となるのである。^(注4)

収賄を行った議員に対しては、議員の免責特権が及ぶ場合を除いて、連邦刑法上の犯罪が適用されることとなる。^(注5) その場合にも当該の議員は、院としての懲罰の対象とされる。

このほか、議員の政治倫理に関係の深い連邦法として、議員と接触するロビイストの活動を規制する1995年ロビー活動規制法（Lobbying Disclosure Act of 1995, P.L.104-65, December 19, 1995, 109 Stat. 691）や、選挙資金について規制する一連の選挙運動規制法などがある。これらの法律は、議員に対して働きかけを行う者の活動を規制し、議員との関係についての透明性を確保する役割を果たしているといえることができる。

このように、連邦議会議員の政治倫理は、様々なレベルの法律及び規則にもとづいて多重的に規律されているが、その規律の実施と違反の場合の処分が、基本的にそれぞれの院の手に委ねられているところに大きな特徴がある。もちろん、議員の政治倫理に関する議会の自律的な運営は、アメリカに限って見られるものではない。日本をはじめ主要国の議会においても、その実

施の形態に差はあるが、主権者の代表としての議員の規律について、院の自律的な運営が尊重されていることはいうまでもない。

2 倫理委員会の任務と権限

アメリカ連邦議会両院は、院内の倫理規律を監督する機関として、次のような常設の委員会を設置している。

- ・上院：倫理に関する特別委員会（Select Committee on Ethics）
- ・下院：職務行為基準に関する委員会（Committee on Standards of Official Conduct）（常任委員会）

どちらも、「倫理委員会」の略称で呼ばれているものである（本稿においても「倫理委員会」の略称を用いるが、各院の委員会について個別に述べるときは、「上院倫理特別委員会」又は「下院職務行為基準委員会」とする。）。

通常、常設の委員会が、議会で多数議席を握る政党に有利なように編成されるのと異なり、両院の倫理委員会は、民主・共和両政党の同数の議員によって構成される。現在、上院倫理特別委員会は3対3の6人、下院職務行為基準委員会は5対5の10人の委員で構成されている。委員長には多数党所属の委員が就任する。

その任務については、下院職務行為基準委員会の場合を例とすると、下院規則第10条及び11条において、次のように定められている。^(注6)

①立法上の所掌範囲として、職務行為規範（Code of Official Conduct）に関する法案及び決議案等を扱う（下院規則第10条第1項(q)）。

なお職務行為規範とは、前述のとおり、各院がそれぞれの規則において掲げている、議員の職務遂行上の規範となる倫理規定のうち、とくに中核となる部分である。下院の場合は、下院規則第23条に述べられた全18項から成る倫理的綱領を指す。

②合衆国下院の議員、役員又は職員に関して、^(注7)

以下のことを行う権限を有する（下院規則第11条第3項）。

- ・職務行為規範の確立又は実行のために適切な監督行為を、下院に対して勧告すること。
- ・職務行為規範その他の職務遂行にかかわる法律、規則又は規定などの違反が申し立てられた際に、下院職務行為基準委員会規則に則った調査を行うこと。
- ・下院職務行為基準委員会の調査で明らかとなった職務遂行上の法律違反の実質的証拠を、適切な連邦又は州機関に報告すること。
このような報告をする場合には、下院の承認又は同委員会の3分の2の賛成票を必要とする。
- ・下院の議員、役員又は職員が、現在行っている、又はこれから行おうとする行為の適切性について助言すること。
- ・贈与の受領禁止についての適用除外（下院規則第25条第5項）に関する申請を審査すること。贈与規則に関しては、同条第5項(h)により、贈与規則のすべての規定は、下院職務行為基準委員会によってのみ解釈され、施行される、と定められている。また同委員会には、贈与規則に含まれる事項についての指針を作成する権限が与えられている。
- ・毎年、下院の議員、役員及び職員全員に政治倫理研修を行い、職務行為規範その他の規則について周知させること。下院の新任の役員又は職員は、下院での職務を開始してから60日以内に、このような研修を受けなければならない。^(注8)

下院職務行為基準委員会は、連邦法との関連でも次のような所掌範囲を有している。その一つは、前述の「1978年政府倫理法」に規定するもので、そこでは下院職務行為基準委員会は、下院の「倫理監督局」と指定され、下院の議員、役員又は職員の資産公開及び院外勤労所得に関

する職務を担う、と規定されている。このほかいくつかの連邦法^(注9)において、下院職務行為基準委員会は「監督部局」等の指定を受け、法律に定める規定に関して責務を負っている。

これらの任務は、立法上の所掌事項を除いて、ほぼ上院倫理特別委員会にも共通している。そのうち最も重要な責務の一つが、議員の職務遂行に関わる法律又は規則等の違反の告発に際して、調査を実施することであるといえよう。

3 倫理委員会による調査の実施

下院職務行為基準委員会の場合、その調査は、下院規則第11条第3項と、この委員会の規則^(注10)における規定に則って行われる。後者の規則第14条によれば、同委員会は、下院議員による告発又は下院議員でない者^(注11)による告発（この場合は、情報が善意により提出されていることが議員により確証されることが条件とされる。）のあるとき、調査権限を行使することができる。

このほか、議員が連邦、州又は地方の裁判所において重罪の判決を受けたときも、調査権限を行使できるとされている。議員の収賄は、この場合に該当する。

告発がない場合でも、下院の決議によって、又は下院職務行為基準委員会自身の主導で調査小委員会を設置することによって、調査を行う権限が認められている。

告発があった場合の調査は、一般に3段階で行われる。すなわち、告発を受理すべきか否かの予備的審査、告発が受理された場合に調査小委員会を設置して行う事実調査、さらに、調査小委員会で違反容疑声明書が採択された場合に裁定小委員会によって行う証人喚問等を通じての調査、の3段階である。

それぞれの段階で判明した調査結果は、下院職務行為基準委員会に報告される。裁定小委員会による調査の結果、違反容疑声明書のいずれかの項目が事実であると証明された場合、下院

職務行為基準委員会は、その報告に基づいて、聴聞を実施しなければならない。

同委員会が実施する聴聞においては、調査により倫理上の違反があったと認められた議員の制裁について、弁護士の見解が聴取される。これらの手続を終えた後、同委員会は、下院に対して懲罰の措置を取ることを勧告する動議について審議し、票決する。

下院職務行為基準委員会は、調査結果を裏付ける証拠に関する報告書と、同委員会が懲罰を勧告する理由を述べた文書を、下院に対して送付する。

4 現行の倫理委員会の実効性

以上のような規定によるとされている議員の政治倫理に関する監督について、その実態を疑問視する声が、議会の内外で出るようになった。現実には、違反の告発が行われることは少なく、告発があったとしても、両院の倫理委員会はこれを取り上げることに消極的であったからである。

これらの実態に関して指摘されてきたのは、議会が自らの倫理を規律しようとしても、そこには構造的な矛盾があるのではないかということであった。すなわち、議会には他の職業に比べて強い同僚意識が存在し、そこからくる議員間の相互依存性も強いこと、倫理上の告発が政治的攻撃の手段となりやすいこと、しかも議員は有権者の反応を無視できないこと等の要因により、議員で構成される倫理委員会が議員を公正に規律することには無理がある、という指摘^(注12)である。

こうした批判は、第109議会(2005-2006年)に下院議員の政治倫理関連の事件が明るみに出て、下院職務行為基準委員会の実際の活動に関心が集まったことにより、いっそう強くなった。^(注13)

2005年初頭、当時のトム・ディレイ下院共和党院内総務や、ロバート・ネイ下院議院管理委

員長らの下院幹部が、選挙資金不正疑惑、ロビイストからの不適切な供応を受けた疑惑などにより政治倫理が問われた際、下院職務行為基準委員会は手続きをめぐって紛糾し、調査はうやむやのままとなった。

また同年、ランディ・カニングム下院議員(当時)が地元軍事産業から多額の賄賂を受け取っていたことが発覚した際にも、下院職務行為基準委員会は何も行わなかった。

2006年秋、議会で補助的業務を行う未成年者にポルノ画像メールを送信し続けていたことが報道により明らかとなったマーク・フォーリー下院議員(当時)の場合も、同様である。

これらの議員はみな、その後、みずから議員辞職をすることとなったが、院内の規律は及ばなかったことになる。

それ以前では、2002年に収賄行為への共同謀議、司法妨害等有罪となったジェームズ・トラフィカント下院議員(当時)が、下院を除名された例があるが、そのような制裁が行われたのは、有罪が確定した後のことであった。

歴史的に見ても、各院が積極的に規律的行動を取った例は少ない。上院では、これまで8人の議員を厳しく追求したが、南北戦争後は1人も除名にはしていないといわれる。下院の場合は、22人について追求が行われ、そのうち8人を譴責処分にしたが、除名は上述のトラフィカント議員の例を入れて歴史上5人である。しかもそのうちの3人は南北戦争時のものであるといわれている。^(注14)

これらの実績は、2005年に見られたように、議員が実際の懲罰的措置が及ぶ前に辞職を選んでいる場合が多いこと、また、有権者が選挙において、疑惑により追求を受けているような議員に投票しないという選択をしていること^(注15)によって、ある程度説明できるとされている。このことから、議員の行為と資格については、有権者が投票によって妥当な審判を下すのであ

り、議会はそのようなジャッジに干渉すべきではない、とする考え方も古くから論じられてきた。^(注16)

しかし、議会改革を推進しようとする議員グループや民間の政治監視団体は、議会の政治倫理の監督機能を実効性あるものとするため、両院の倫理委員会のあり方を見直す必要があるという主張を強めてきた。今議会には、立法府又はいずれかの院に、独立の倫理監督機関を新設する法案が、両院の議員から提出されている。

III 独立の監督機関設置構想

第110議会において提出されている主な法案は、現職議員以外の、外部の者により構成される機関を設置しようとする点で、共通している。これは、現行の倫理委員会体制において、疑惑を持たれた議員への厳しい追求が行われない最大の理由は、上述のように、倫理委員会が現職議員のみで構成されていることにある、との指摘があることによるものである。^(注17)

新設機関のメンバーとしては、司法部門、法執行部門の経験者などが想定されている。元議員をメンバーに含めてもよいとする法案もある。メンバー及びそのトップの任命においては、党派性のバランスが保たれるよう、各法案とも配慮するものとなっている。

新設機関に専属のスタッフを置くことを規定し、その人選において党派性を排除すべきであると明記する法案もある。

しかしさらに重要な点は、各法案とも、新設の機関に、議員の政治倫理に関する告発の調査という任務を与えているものの、その任務は、事実調査の結果を各院の倫理委員会に報告することに限定されているということである。これは、最終的な懲罰等の決定は、合衆国憲法の定めるとおり、あくまでも立法機関自身の手で行うべきである、との考え方に基づくものだということができよう。

各法案が提示する新設機関は、大きく分けて二つのタイプに分類できる。その一方は、新設機関の調査過程を、倫理委員会と密接な関係を保ちながら進めるものであり、他方は、比較的独立した調査過程を持つものである。以下に紹介するミーハン下院議員提出の「公職廉潔局」設置法案は前者に、また、キャッスル下院議員提出の「調査コミッション」を設置する法案は後者に該当するといえることができる。

1 ミーハン下院議員提出法案

民主党マーティン・ミーハン (Martin T. Meehan) 下院議員提出のこの法案 (H.R.422, 110th Cong.) は、立法府の中に「公職廉潔局 (Office of Public Integrity)」という独立機関を新設して、議員の政治倫理に関する調査、資産公開や登録ロビイストの財政報告の監視など、これまで両院の倫理委員会が行うとされていた任務の多くを所管させるというものである。主な規定は以下のとおりである。

<公職廉潔局長>

公職廉潔局長の任命は、下院議長、上院多数党院内総務及び両院の少数党院内総務が共同で行う。公職廉潔局長は外部から選任され、連邦議員の経験者はこの職には就けない。また、5年以内にロビイストとして登録していた経歴を持つ者、又は外国に本拠地を有する者の代理人であった者も、除外される。局長は明確に示された廉潔性、不偏性及び公職者としての信頼を有していなければならない、法執行、司法又は倫理執行機関で訓練を受けたか職務の経験がある者でなければならない (第2条(a))。

局長の任期は5年とされ (第2条(b))、合衆国法典第5編第5316条による幹部俸給表のレベル5相当の基本給与を受ける (第2条(e))。^(注18)

<公職廉潔局の任務>

この法案において公職廉潔局の任務とされるのは、次の事項である (第3条(a))。

- ・ 1978年政府倫理法に基づき議員、議会の役員及び職員が提出する資産公開その他の報告の受理、監督及び審査、並びに1995年ロビー活動公開法に基づき登録ロビイストが提出する報告の受理、監督及び審査
- ・ 議員又は議会の役員若しくは職員に、規則又は行為基準に違反した疑いがあるとの告発があった際の調査
- ・ 違反があったと思われる事案の両院倫理委員会への通知
- ・ 違反の実質的証拠をしかるべき連邦機関に報告することについての、両院倫理委員会への勧告
- ・ 法律、規則及び行為基準について議員等が必要とする情報及び非公式な指針の提供、並びに定期的研修の開催
- ・ 議員等から、現行の又は想定される行為の適切性について公式の助言又は判断の要請がある場合、両院倫理委員会の審査に基づき、当事者のプライバシーに配慮しつつ、他の議員等への指針として助言を公刊することの検討
- ・ 公職廉潔局に提出される報告書が関連の法律及び規則を遵守していることを確かめるための、定期的かつ無作為の審査及び監査の実施
- ・ 1995年ロビー活動公開法に基づき登録者が果たすべき責任についての、非公式な指針の整備

＜公職廉潔局の権限＞

さらにこの法案では、公職廉潔局の権限が次のように規定される（第3条(b)）。

- ・ 公職廉潔局の要請に基づき、政府の機関の長は、公職廉潔局長が任務の遂行に必要と考える情報を提供しなければならない。
- ・ 公職廉潔局長が、1995年ロビー活動公開法上の違反が起きたと信ずる理由があるときは、その事案を司法省の調査に付託しなければならない。

- ・ 公職廉潔局長は、1995年ロビー活動公開法に基づく報告の全般的監査を実施する権限を有する。

＜公職廉潔局の調査＞

公職廉潔局における調査は、次のような手順で実施される。まず、議員若しくは外部の告発者により、又は同局自身の主導により公職廉潔局に告発が提出された場合、同局の調査が開始される。ただし、議員に関する告発については、当該議員がかかわる選挙が60日以内に行われる場合は、公職廉潔局長は告発を受理してはならないとされる（第4条(a)(1)）。

提出された告発については、公職廉潔局長は、その告発が調査を実施すべき十分な根拠があるか、却下すべきであるかについて、30日以内に第一回目の判定をしなければならない。局長はまた、告発の対象者が、告発の説明を要求することができる期間を30日間設けなければならない。局長が告発を却下すると判断した場合には、その告発は取り上げるに値しないものとして扱われる（第4条(a)(2)）。

局長がある告発についてこのような判断を下した場合、同一の者から将来告発が提出されても、局長はそれを受理しないものとされ、告発を提出した者は、その告発により生じた経費を公職廉潔局に支払うことが求められる（第4条(a)(3)）。

公職廉潔局自身の主導により調査を実施する際には、局長は、調査を実施するに足る十分な根拠があるか否かの判定を、予備的に行わなければならない。判定に先立ち、局長は、調査の対象者が、調査を実施すべき十分な根拠がないことを示す情報を提出する機会を設けなければならない（第4条(a)(4)）。

＜公職廉潔局と両院倫理委員会との関係＞

公職廉潔局長が調査を実施すべき十分な根拠があると判定した場合、局長は、該当する院の倫理委員会にその判定を通知する（第4条(a)(5)）。

(A)。該当する院の倫理委員会は、10立法日以内に委員全員の3分の2が点呼投票により局長の判定を覆すことに賛成した場合、その理由を詳述し、個々の委員の投票を記録した公開報告書を発表することにより、判定を覆すことができる。この場合、少数意見側の委員も、反対の理由を詳述する独自の報告書を発表することが認められなければならない（第4条(a)(5)(B)）。

該当する院の倫理委員会がこのように公職廉潔局長の判定を覆したときは、局長は、調査を実施すべき十分な根拠があると自身が判断した理由について、詳細を述べる報告書を刊行し、一般公衆に知らせることができる（第4条(a)(5)(C)）。

公職廉潔局長が、調査を実施すべき十分な根拠があると判定し、しかも該当する院の倫理委員会がその判定を覆さなかった場合、局長は、違反が起きたと思われる理由が存在することを確定するための調査を実施しなければならない。局長はその際、宣誓儀礼の執行や召喚令状の発行を行うことができ、さらに、証人の出席並びに書類、預金口座及び証言等の提出を強制することができる。証人の宣誓供述書を取ることができる。召喚令状に従わない者又はある事項について証言を拒否する証人は、議会を侮辱したとみなされる（第4条(b)(1)～(3)）。

公職廉潔局長が、調査の結果に基づき、倫理上の違反が起きたと思われる理由が存在すると確定したときは、局長は、そのことを該当する院の倫理委員会に通知しなければならない。

この段階で、該当する院の倫理委員会は、再び10立法日以内に公職廉潔局長の確定を覆すことができ、確定が覆された場合は、局長は、自身の確定について倫理委員会に通知を行う十分な根拠があるとの結論に達した理由を詳述する報告書を刊行し、一般公衆に知らせることができる（第4条(c)(1)～(3)）。

公職廉潔局長が、倫理上の違反が起きたと思

われる理由があることを確定し、しかもこの確定が覆されなかったときは、局長は、該当する院の倫理委員会がその規則に則って聴聞し、決定を下すために、その案件と証拠を当該の倫理委員会に提出しなければならない（第4条(c)(4)(A)）。

この後、当該の倫理委員会は、調査の対象者が、その者の公務の範囲において適用される規則又は行為規範に違反したか否かについて票決しなければならない。票決は、委員会全員の出席により点呼投票で行われなければならない。当該の倫理委員会は、点呼投票における個々の委員の投票結果を含む報告書を公刊しなければならない。少数意見側の委員は、多数意見に同意しなかった理由を詳述する別個の報告書を、刊行することができる（第4条(c)(4)）。

いずれかの院の倫理委員会が、倫理上の違反が起きたと認めた場合、公職廉潔局長は、委員会に対し、適切な制裁について勧告し、また、司法省に調査を付託すべきか否かについても勧告しなければならない（第4条(d)）。

このミーハン議員提出の法案と類似した内容を持つものに、上院でジョセフ・リーバーマン（Joseph I. Lieberman）議員（無所属）ほかにより提出された法案がある。これは、2007年1月、上院でロビー活動規制強化などを含む包括的な政治倫理改革法案（S.1）が審議された際、この法案に対する修正案（S.AMDMT.30 to S.1, 110th Cong.）として提出されたものである。

この修正案は、上院に公職廉潔局（Senate Office of Public Integrity）を置くというもので、そこで行われる調査の過程は、ミーハン議員の法案で構想される公職廉潔局の調査過程に近い。

上院は、1月18日、リーバーマン修正案を否決した後、これを含まない形の包括的政治倫理改革法案を通過させた。しかしリーバーマン修

正案で述べられている上院公職廉潔局の構想は、これまでの議会においても関連の法案の中に組み込まれていたものであり、今後も何らかの法案として提出される機会があるものと思われる。

2 キャッスル下院議員提出法案

共和党新人議員であるマイケル・キャッスル (Michael N. Castle) 下院議員は、「倫理における説明責任及び透明性法案」(H.R.97, 110th Cong.) というタイトルを持つ包括的倫理改革法案を、2007年1月に提出した。全4部からなるこの法案の第1部に、立法府に独立の調査コミッションを設置することが提案されている。その部分の骨子は、次のようなものである。

＜調査コミッションの設置とその構成＞

立法府内に、独立の倫理コミッションとして調査コミッション (Investigations Commission) を設置する。調査コミッションは、7人の委員により構成され、そのうち3人を下院議長が、また別の3人を下院少数党院内総務が、それぞれ任命する。調査コミッションの委員長については、下院議長及び下院少数党院内総務が共同で任命する (第101条(a)～(b))。

調査コミッションの委員は、連邦議員経験者及び退職した連邦判事の中からのみ任命される。過去5年以内に、1995年ロビイ活動公開法に基づき登録したロビイストであったことがある者、現在議会でロビイ活動をしている者、又は外国に本拠地を有する者の代理人である者は、調査コミッションの委員として、又はコミッションの仕事をする者として、任命される資格を有しない (第101条(d))。

調査コミッションの委員は、公選職者又は連邦政府高官若しくは職員であってはならない (同)。

委員の任期は、通常3議会(1議会は2年間)とされる。各委員は、幹部俸給表のレベル5相

当の給与を受けることとされる (第101条(e)～(f))。

＜調査コミッションの任務＞

調査コミッションは次の任務を負う (第102条)。

- ・下院の議員、役員又は職員が、任務又は責任の遂行に際して、法律、規則又は自らに適用される行為規範上の違反があったと告発された場合の調査を行い、調査結果及びその結果に基づく勧告を、下院倫理委員会に対して報告すること。
- ・下院の議員、役員又は職員の任務又は責任の遂行に適用される法律について、実質的な違反の証拠が調査コミッションの調査で明らかになったと思われる場合、下院の同意を得て、連邦又は州の機関に報告すること。

＜調査コミッションの権限＞

調査コミッションの権限は、次のように規定される (第103条)。

- ・調査コミッション、その権限に基づいて設置される小委員会、又は委員は、有用と判断される場合、聴聞会を適当な時期及び場所において開催し、証言及び証拠を得ることができる。
- ・調査コミッション、その権限に基づいて設置される小委員会、又は委員は、有用と判断される場合、召喚令状等によって証人の出席と証言を求めることができ、書籍、記録、手紙、メモ及びその他の書類を提出させることができる。
- ・ここでいう召喚令状は、調査コミッションの委員長及び副委員長の承認、又は、調査コミッションの5人の委員の賛成投票がある場合に限り、発せられる。
- ・政府の機関の長は、調査コミッションの求めに応じて、調査コミッションの任務の遂行に必要なと思われる情報を提供しなければならない。

表 議員の政治倫理監督のための独立機関設置案比較表（第110議会）

法案(提案)名・提案者	立法府に「公職廉潔局」を設置する法案 (H.R.422, 110 th Cong.)	倫理における説明責任及び透明性法案 (H.R.97, 110 th Cong.)
	M.ミーハン下院議員（民主党）	M.キャッスル下院議員（共和党）
新設機関の名称	公職廉潔局（Office of public Integrity 以下「OPI」という。）	調査コミッション（Investigations Commission 以下「コミッション」という。）
新設機関の設置箇所	立法府	立法府
新設機関の長の任命及び資格	・局長は、下院議長、上院多数党院内総務及び両院の少数党院内総務が共同任命。 ・局長は、外部の法執行、司法又は倫理執行機関の職務経験を有する者から選任。	・コミッションの議長は、下院議長及び下院少数党院内総務が共同任命。
新設機関の構成員及び資格	規定なし。	・7人で構成（議長を含む）。うち、3人を下院議長が任命、別の3人を下院少数党院内総務が任命。 ・構成員は、連邦議員経験者及び退職した連邦判事のみから選任。
専属スタッフ	規定なし。	専属スタッフを置くことができる。その長は下院議長及び少数党院内総務が共同任命。
新設機関の任務	・1978年政府倫理法に基づく議員の資産公開等の報告の受理、監督及び審査。 ・1995年ロビイ活動公開法に基づく登録ロビイストの報告の受理、監督及び審査並びに非公式な指針の整備。 ・議員に規則又は行為基準違反の疑いがあると告発された際の調査。 ・違反があったと思われる事案の両院倫理委員会への通知。 ・違反の実質的証拠を連邦機関に報告することについての、両院倫理委員会への勧告。	・下院議員の任務又は責任の遂行に際しての法律、規則又は行為規範上の違反の告発についての調査。 ・調査結果及びその結果に基づく勧告の、下院倫理委員会への報告。 ・調査の結果、下院議員の職務又は責任の遂行に際して法律違反の証拠が明らかになった場合の、連邦又は州の機関への報告。
新設機関の権限及び調査過程	・OPIの要請に基づく、政府機関による情報提供義務。 ・調査過程は、倫理委との連携型。 （告発→OPIによる判定（調査実施か却下か）→判定を「倫理委」に通知→「倫理委」の賛成投票→OPIの調査実施→調査結果を「倫理委」に通知→「倫理委」の票決、報告書公刊→OPI局長が制裁について「倫理委」に勧告） ・調査実施に際してのOPI局長による召喚令状の発行並びに証人の出席、書類及び証言等の強制。	・コミッションの求めに応じた政府機関の長の情報提供義務。 ・調査過程は、独立型。 （告発→コミッション委員の多数票→コミッションの正式調査→下院倫理委への勧告→勧告の議事録掲載→下院倫理委の対応決定） ・聴聞会開催による証言証拠の入手。 ・召喚令状等による証人喚問及び証拠書類の提出の要求。召喚令状は、コミッションの議長及び副議長の承認、又は5人の委員の賛成投票がある場合に限り、発せられる。
告発を行う者	・両院議員、外部の告発者又はOPI自身。	・下院議員、合衆国市民又はコミッション自身。
告発を行う者に課せられる条件	規定なし。	規定なし。

法案(提案)名・提案者	「上院公職廉潔局」を設置する法案 (S.AMDT.30 to S.1, 110 th Cong.)	第110議会下院超党派タスクフォース提案 ([] は、報道等(注)によることを示す。)
	J.リーバーマン上院議員 (無所属)	座長：M.キャプアノ下院議員 (民主党)
新設機関の名称	上院公職廉潔局 (Senate Office of Public Integrity 以下 SOPI という。)	名称は未詳。 [下院に独立の機関を設置する]
新設機関の設置箇所	上院	[下院]
新設機関の長の任命及び資格	・両政党上院院内総務の共同推薦に基づき、上院議長代行が任命。 ・法執行、司法若しくは民事/刑事訴訟分野の経験者、又は連邦、州若しくは地方の倫理執行機関業務経験者。 ・任期は5年、幹部俸給表レベル5に相当。	未詳。
新設機関の構成員及び資格	規定なし。	[4～6人で構成。半数を下院議長が、残りの半数を下院少数党院内総務が選任。退職した判事、検事ほか法執行関連職経験者を対象とするが、元下院議員1名を入れることも可]
専属スタッフ	規定なし。	[議員によって解雇されない専属のスタッフが置かれる]
新設機関の任務	・議員の職務又は責任の遂行における上院規則又は行為基準違反の告発に関する調査。 ・倫理上の違反があったと思われる事案の上院倫理委員会への提出。 ・調査によって得られた、議員の職務又は責任の遂行に関する法律違反の証拠を、上院倫理委員会が連邦又は州の機関に報告することについての勧告。 ・上院規則に基づく議員の旅行の承認。	未詳。
新設機関の権限及び調査過程	・SOPIの要請に基づく連邦機関の長による情報提供義務。 ・調査過程は、上院倫理委との連携型(OPIの場合を参照)。召喚令状発行の権限あり。	[召喚令状発行の権限なし]
告発を行う者	・連邦議員、外部の告発者又はSOPI自身。	[下院議員又は議会外の個人若しくは団体]
告発を行う者に課せられる条件	規定なし。	[告発を行う個人又は団体への一定額以上の献金者名の開示]

(出典)「H.R.422」「H.R.97」及び「S.AMDT.30 to S.1」を元に筆者作成。「タスクフォース案」については(注)のとおり。

(注)このタスクフォースの提案内容は正式には発表されていないため、以下の記事等から得た情報を参考にした。
 Bob Edgar, “The ethics process must be open,” *Common Cause Blog*, July 12, 2007. <<http://www.commonblog.com/story/2007/7/12/145227/461>>; Susan Ferrechio, “Peloci expected to back proposal to allow outsiders to file ethics complaints,” *CQ Today-Congressional Affairs*, June 4, 2007. <<http://public.cq.com/docs/cqt/news110-000002524230.html>>; Elizabeth Williamson, “Democrats lose traction on reforms,” *Washington Post*, June 11, 2007.

<調査に関する手続上の規則>

- ・調査コミッションの多数の賛成票による承認がない限り、調査コミッションは、下院の議員、役員又は職員の職務行為に関連した報告又は勧告を行ってはならず、そのような行為についての調査を実施してはならない(第104条(a))。
- ・調査コミッションが自らの意思に基づいて行う調査の場合を除いて、調査コミッションは、下院議員による告発が書面で提出された場合、又は、合衆国市民による告発が書面で提出された場合に限り、下院の議員、役員又は職員の職務行為に関連する調査を行うことができる(同条(b))。
- ・調査コミッションの委員の間で、調査を実施するための票が賛否同数となったときは、調査コミッションに置かれる専門的スタッフが事情調査を行い、その結果を調査コミッションに報告する。報告に基づき、調査コミッションは、告発の却下又は正式な調査の開始を選択する。正式な調査の開始には、委員の多数の賛成票が必要とされる(第103条(d))。
- ・告発があったときに効力を有しない法律、規則又は行為規範についての違反の告発については、調査コミッションは調査を行わない(第104条(c))。
- ・調査コミッションは、それぞれの場合について個別に承認されない限り、入手した情報及び証言又は告発の内容について、公開してはならない(同条(d))。

<調査コミッションのスタッフ>

- ・調査コミッションは、任務の遂行に必要と思われるスタッフを任命し、その報酬を定めることができる。スタッフ部長は、下院議長及び下院少数党院内総務が共同で任命する。スタッフ部長には、幹部俸給表のレベル5を超えない額の俸給が支払われる(第105条)。

<調査コミッションの勧告に基づく対応>

- ・下院職務行為基準委員会が、調査コミッションから勧告を受け取った場合、職務行為基準委員長は、連邦議会議事録にその報告を掲載させなければならない(第106条(a))。
- ・下院の議員、役員又は職員の、法律、規則又は行為基準に対する違反の告発に関して、下院職務行為基準委員会に何らかの対応をすることを勧告する報告が連邦議会議事録に掲載された後、同委員会は、元になった告発の却下、裁定のための小委員会設置、又は委員会自身による事案審査の推進のいずれかを票決しなければならない(同条(b))。

3 下院タスクフォースによる検討

第110議会の冒頭に、ナンシー・ペロシ下院議長(民主党)とジョン・ビーナー共和党院内総務は、議員の政治倫理を規律する外部機関の設置について研究し議論するための、超党派のタスクフォースを発足させた。マイク・キャプアノ下院議員(民主党)を座長とする8人の作業グループは、民主党、共和党同数の議員から成り、2007年2月から、各州議会や民間企業が倫理規則の実施を積極的に外部機関に委任している事例について、調査を進めてきた。4月に行われた同タスクフォースの公聴会では、民間の政治監視団体代表が出席し、連邦議会における外部機関の設置を強く要望する証言を行った。^(注20)

報道されているところでは、タスクフォースの大きな課題は、議員の政治倫理審査プロセス全体を外部機関に委任することができるか否かについて、憲法上の検討を行うことであった。この点について、同タスクフォースは、そのようなプロセス全体を外部機関に委任することはできないとの結論に達したといわれている。^(注21)

詳細は不明であるが、タスクフォース案は、4人～6人で構成される調査コミッションを下院に設置し、その半数を下院議長が、残りの半数を下院少数党院内総務が選任するものになる^(注22)

という。この中には、元下院議員を1人入れることができる^(注23)とされている。

この調査コミッションは、議員の倫理上の違反の告発について調査した後、下院職務行為基準委員会に対して対応を勧告するが、その勧告は同委員会を拘束するものとはされない、とも報じ^(注24)られている。

152～153頁の表は、ミーハン下院議員提出の法案から、下院タスクフォースの伝えられる提案までの4案を、比較対照したものである。

4 問題の難しさ

当初、このタスクフォースの検討結果は、遅くとも2007年5月には議長の元に報告されることになっていたが、その時期は徐々に延ばされてきた。ある論点をめぐって、タスクフォースのメンバー間で意見の対立が続いていることが、その大きな理由であると考えられている。それは、議員の政治倫理上の違反の告発を市民団体などが行う場合、その団体に一定額以上の献金を行っている者の氏名を明らかにすることを義務づけるべきだとする主張をめぐって、展開^(注25)されている議論である。

こうした主張の根拠は、議員の告発が政治的な意図を持ったグループによって行われるようなことは阻止しなければならない、というものである。これに対しては、コモン・コース、パブリック・シティズンなどの民間の政治監視団体から猛反発が起きている。献金者名の開示という要件は、明らかに、これらの団体からの議員の告発を実質的に封じる効果があると思われるからである。

第110議会開会後、すでに半年以上が過ぎた。本稿で紹介したミーハン議員、キャッスル議員及びリーバーマン議員の法案については、積極的な支持を示す議員も少なくない半面、これまでのところ、これらの立法が議会内で強く推進されるところまでは至っていないようである。

このほか、ロビイ活動公開法の規制強化を大きな柱とする包括的政治倫理改革法案も、両院それぞれの案が通過したところで、両案を一本化するための調整作業が難航している。

最優先課題とされた政治倫理改革について、今議会の真価が問われるのはこれからであるといえよう。2007年後半以降に、これらの課題がどのような成果を生むか注視していきたい。

注

* インターネット情報は、すべて2007年7月15日現在である。

- (1) Thomas E. Mann & Norman J. Ornstein, *The Broken Branch: How Congress is failing America and how to get it back on track*, New York: Oxford University Press, 2006, pp232-238などによる。
- (2) 合衆国憲法第1条第6節第1項による。ただし同項は、連邦議員の議院内での発言、意見表明、投票等の行為について、刑事上・民事上の免責を認めている。
- (3) Jack Maskell & Eric Petersen, “‘Independent’ Legislative Commission or Office for Ethics and/or Lobbying,” *CRS Report for Congress* (Order Code RL33790), January 10, 2007. p.5. <http://www.opencrs.com/rpts/RL33790_20070110.pdf>
- (4) 合衆国憲法に明記された「除名」は、最も重い懲罰とされ、本会議の3分の2の同意を必要とする。それより軽い懲罰として、下院の場合、「譴責」「叱責」(いずれも本会議の多数決で決議される)があるほか、下院倫理委員会の権限により発せられる罰金、議員特権の制限、注意文書などの処分の形態がある。Jack Maskell, “Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives,” *CRS Report for Congress* (Order Code RL31382), April 16, 2002, pp.2-3を参照。<<http://www.rules.house.gov-archives-rl31382.pdf>>
- (5) 前掲注(2)のとおり、議員の議会内での発言及び表

- 決の対価としての収賄には免責特権が及ぶとされ、刑法上の犯罪を構成しないとされている。山口和人「主要国の政治倫理法(解説)」『外国の立法』180号, 1992.9を参照。
- (6) *Rules of the House of Representatives, One Hundred Tenth Congress*, prepared by Karen Haas, Clerk of the House of Representatives, Jan. 27, 2007.
- (7) 下院規則第23条等で、役員及び職員とは、「下院事務総長から俸給を受ける者」と定義され、倫理規定等において、議員と同等の規制を受けるとされている。
- (8) この項目は、第110議会冒頭の下院規則改正決議案(H.Res.6)の採択により追加された新設の条項。
- (9) 「外国からの贈与及び勲章法」(5U.S.C. §7342)、「上級職者に対する贈与を禁じる連邦法」(5U.S.C. §7351)又は「連邦職員に対する贈与を禁じる連邦法」(5U.S.C. §7353)など。
- (10) U.S. House of Representatives, *Rules, Committee of Standards of Official Conduct*, adopted February 16, 2007, 110th Congress.
- (11) 第110議会の下院職務行為基準委員会規則において、下院議員以外からの告発が認められているが、1997年から2006年までの規則では、告発ができるのは下院議員のみとされていた。
- (12) Dennis Thompson, *Ethics in Congress—from individual to institutional corruption*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995, pp131-135.
- (13) Susan Ferrechio, “House Ethics Panel Opens for Business,” *CQ Weekly*, May 9, 2005など。
- (14) *Op.cit.*, (3), p.2.
- (15) *Op.cit.*, (3), p.3.
- (16) *Ibid.*
- (17) 前掲注(12)を参照。このほか、*Letter from Common Cause, Public Citizen, Democracy 21, & U.S.PIRG, to G.V.Voinovich, Chairman of U.S. Senate Select Committee on Ethics*, March 27, 2006.<www.cleanupwashington.org/documents/03_27letter.pdf>などにも、同様の指摘がある。

- (18) 局長(小規模)相当とされるレベル。2003年1月現在の俸給表で年額12万5400ドル(約1500万円)。人事院『平成15年度年次報告書』<http://clearing.jinji.go.jp:8080/hakusyo/book/jine200402/jine200402_1002.html>を参照。
- (19) 前掲注(13)を参照。
- (20) 州の政治倫理を監視する団体の調査によると、2007年2月現在、全米で23の州議会が、倫理上の法規の執行を独立のコミッション又は部局に委ねている。
- U.S.PIRG, *Honest Enforcement: What Congress Can Learn Independent State Ethics Commissions*, February 2007.<<http://www.uspirg.org/uploads/hR/4A/hR4ASNBzic-N5s-sdNYHsQ/Honest-Enforcement-Final.pdf>>を参照。
- (21) *Testimony of Meredith McGehee, Policy Director, Campaign Legal Center, Before the Special Task Force on Ethics*, April 19, 2007.<<http://www.campaignlegalcenter.org/attachments/1691.pdf>>など。
- (22) Susan Ferrechio, “Peloci expected to back proposal to allow outsiders to file ethics complaints,” *CQ Today-Congressional Affairs*, June 4, 2007.<<http://public.cq.com/docs/cqt/news110-000002524230.html>>
- (23) *Ibid.*
- (24) Jeff Patch, “Outside ethics committee held up again,” *The Politico*, June 13, 2007.<<http://www.politico.com/news/stories/0607/4489.html>>
- (25) *Ibid.*
- (26) Jerry Zremski, “Analysis: Ethics reform meets reality in Congress,” *The Buffalo News*, July 17, 2007.<<http://www.buffalonews.com/home/story/120215.html>>

(うめだ ひさえ・専門調査員)